BACHRIADI/WIRADI

ENAM DEKADE KETIMPANGAN

SIX DECADES OF UNEQUALITY

BACHRIADI/ WIRADI



DIANTO BACHRIADI
GUNAWAN WIRADI

ENAM DEKADE KETIMPANGAN

MASALAH PENGUASAAN TANAH DI INDONESIA

"Tulisan ini adalah karya dua orang ahli Indonesia yang pertama melakukan analisis lima hasil Sensus Pertanian yang dilakukan di Indonesia setiap sepuluh tahun sejak tahun 1963…
Kajian agraria Indonesia telah menunggu analisis mendalam tentang lima Sensus Pertanian ini."

- Anton Lucas -

KPA ARC

Dianto Bachriadi
Gunawan Wiradi

ENAM DEKADE KETIMPANGAN

Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia

Bina Desa

KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

ARC
Agrarian Resources Center

Enam Dekade Ketimpangan:
Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia

© 2011 Dianto Bachriadi & Gunawan Wiradi

Katalog dalam terbitan:
Bachriadi, Dianto & Gunawan Wiradi
Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia
kata pengantar: Anton Lucas - Australia; penerjemah: Yudi Bachrioktora, Hilma Safitri, Tri Agung; diterbitkan pertama kali oleh: Agrarian Resource Centre, Bina Desa & KPA;
cetakan pertama, September 2011
ix+91 hlm; 14 x 21cm

tata letak isi Wisnu Adhi
desain sampul jiwjiw
foto sampul yufik & triagung

Diterbitkan pertama kali oleh:
Agrarian Resource Centre (ARC), Bina Desa, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
September, 2011

Kontak Penerbit:
Jalan Terjun Bugi No. 25, Arcamanik, Bandung 40293 INDONESIA
ph/fax. +62-22-7208863

ISBN 978-602-99927-0-0
9 786029 992700

Daftar Isi

Daftar Isi ..... **iii**

Daftar Tabel & Gambar ..... **iv**

Kata Pengantar ..... **v**

Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia..... **1**

Kebijakan pertanahan dan konflik tanah pada masa Orde Baru **6**

Struktur Agraria Saat ini: Sebuah Gambaran Umum **12**

Refleksi Atas Struktur Penguasaan Dari Lima Sensus Pertanian **21**

Dinamika Konversi Tanah Pertanian **38**

Absenteisme **43**

Perlunya Untuk Melakukan Perombakan **44**

Postscript..... **51**

Daftar Pustaka.....**71**

Daftar Tabel dan Gambar

Daftar Tabel

Tabel 1. Pola Penguasaan Tanah Pertanian, 1963 6
Tabel 2. Jumlah Rumah Tangga dan Tanah yang Diredistribusi Melalui Program Transmigrasi, 1950-1997 10
Tabel 3. Gambaran Rumah Tangga Pertanian di Indonesia, 1973-2003 16
Tabel 4. Dinamika Perubahan Rumah Tangga Petani yang Menguasai Lahan, 1963-2003 22
Tabel 5. Komposisi Rumah Tangga Petani Pengguna Lahan (peasant landholders) berdasarkan Sumber Utama Pendapatan, 1983-1993 26
Tabel 6. Komposisi Petani Berdasarkan Luas Penguasaan Tanah dan Sumber Pendapatan Utama, 1983-1993 27
Tabel 7. Distribusi Petani Pengguna Lahan dan Status Penggarapannya, 1963-2003 30
Tabel 8. Persentase Jumlah Rumah Tangga Petani Berdasarkan Kategori Penguasaan Lahan, 1973-2003 35
Tabel 9. Penggunaan Tanah di Indonesia, 1963 – 2000 40

Daftar Gambar

Gambar 1. Distribusi Penguasaan Tanah di Antara Petani Pengguna Lahan menurut Sensus Pertanian Indonesia dari tahun 1963 hingga 2003 37

Kata Pengantar

Anton Lucas[1]

Sensus pertanian Indonesia menyediakan banyak data empiris yang dibutuhkan untuk membuat perbandingan secara kuantitatif, khususnya untuk melihat pentingnya fenomena agraria. Data-data tersebut mengandung data jumlah rumah tangga petani, struktur penguasaan tanah (kepemilikan dan penguasaan tanah) dan tingkat ketunakismaan (*landlessness*) di antara rumah tangga petani termasuk petani penyakap.

Tulisan ini adalah karya dua orang ahli Indonesia yang pertama yang melakukan analisis 5 hasil Sensus Pertanian yang dilakukan di Indonesia setiap 10 tahun sejak tahun 1963. Dua orang penulis tulisan penting ini adalah Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi, dimana mereka tidak hanya membatasi analisisnya kepada hasil sensus saja, melainkan juga mendiskusikan isu-isu penting yang terkait, seperti dampak program transmigrasi terhadap redistribusi lahan, kontribusi sumber pendapatan kegiatan non pertanian terhadap pendapatan petani dan isu *absenteeism* (tanah guntai) termasuk isu penting tentang konversi lahan pertanian untuk penggunaan kegiatan non pertanian.

Kajian agraria Indonesia telah menunggu analisis mendalam tentang 5 Sensus Pertanian ini. Data-data sensus yang dipergunakan adalah termasuk data-data yang tidak dipublikasikan dan bahkan seringkali tidak dapat diakses dengan mudah oleh publik. Apresiasi kepada kedua penulis yang berhasil mengakses khususnya hasil-hasil Sensus Pertanian tahun 2010 dari kantor Biro Pusat Statistik (BPS) di Jakarta. Walaupun data-data terkait yang relevan dan dibutuhkan tersebut bisa didapatkan, penulis menghadapi masalah untuk menginterpretasikan dan membandingkannya di antara data-data sensus yang

1 A/Professor di Pusat Kajian Asia Universitas Flinders, Adelaide, Australia Selatan.

berbeda-beda. Data-data yang tersedia seringkali tidak dapat diperbandingkan atau tidak konsisten karena kategori yang dipergunakan berubah di setiap sensus. Kedua penulis juga berpendapat bahwa hasil dari 4 sensus – yaitu sensus yang dilakukan setelah sensus tahun 1963 – mengandung data penguasaan lahan tetapi bukan merupakan data aktual tentang kepemilikan lahan. Sehingga tidak ada perbandingan yang dapat dibuat tentang kecenderungan kepemilikan lahan sejak periode tahun 1973 hingga tahun 2003. Selain itu juga tidak ada data yang dapat dipergunakan untuk menganalisis lahan yang dikuasai dengan sistem pertanian/perladangan berpindah (*shifting cultivators*) yang banyak dipraktekan oleh masyarakat pedesaan di luar Jawa.

Data sensus, seperti data empiris lainnya memiliki kekurangan dan keterbatasan, sehingga yang harus dikuasai adalah bagaimana melakukan interpretasi terhadap data-data tersebut. Gunawan Wiradi sudah melakukannya selama perjalanan hidupnya sebagai seorang ilmuwan sosial senior di bidang kajian agraria di Indonesia. Pak Wiradi sudah melakukan kerja lapangan tentang struktur kepemilikan tanah di desa Ngadangan di Kabupaten Purworejo, provinsi Jawa Tengah di awal tahun 1960, bersamaan dengan dilakukannya pengumpulan data sensus pertanian pertama. Beliau sudah bekerja dengan data empiris melalui survey di tingkat lokal, serta data sensus, dan sejak saat itu beliau sudah memiliki pengetahuan yang detil tentang isu-isu yang dibahas dalam tulisan ini. Dianto Bachriadi adalah peneliti di Agrarian Resource Center (ARC) Bandung yang juga mendalami isu-isu di dalam persoalan-persoalan agraria di Indonesia sejak masih aktif di Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) sejak pertengahan tahun 1990-an. Ia juga berperan penting dalam kerja-kerja advokasi dan kampanye KPA selama ini.

Merupakan keberuntungan bahwa kombinasi kedua ahli ini, Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi yang berkolaborasi dalam kurun waktu beberapa tahun untuk mengumpulkan bahan-bahan kajian yang kemudian disajikan dalam tulisan ini. Karena itu tulisan ini (yang versi bahasa Inggrisnya akan dipublikasikan di dalam satu buku kumpulan tulisan tentang permasalah tanah di Indonesia dan akan diterbitkan oleh Ohio University Press tahun depan[2]), sangat baik untuk dibaca oleh mahasiswa, akademisi dan pembuat kebijakan, karena data yang dipresentasikan mengandung banyak hal yang

2 Anton Lucas dan Carol Warren (ed.), 'Land for the People: State Policy and Agrarian Conflicts in Indonesia', Ohio University Press, akan terbit pada tahun 2011.

sangat menarik bagi mereka yang bekerja di bidang kajian-kajian agraria, termasuk kajian sejarah agraria di Indonesia. Kedua penulis menyajikan data-data penting tentang rumah tangga pertanian dan penguasaan lahan sejak tahun 1963 dan data ketunakismaan (*landlessness*) sejak tahun 1983. Mereka memiliki perhitungan tentang Rasio Gini di tingkat makro (nasional) yang kemudian diperbandingkan dengan Rasio Gini di tingkat mikro yang dihasilkan oleh kajian-kajian sebelumnya yang sudah ada. Rasio Gini sudah dipergunakan di dalam kajian petani di Jawa, dan dalam tulisan ini disajikan perbandingan di antara kajian-kajian yang ada yang seringkali memberikan hasil yang berbeda pula. Mereka menguraikan dampak dari program transmigrasi, yang sering dilupakan ketika mendiskusikan isu landreform, dimana disebutkan bahwa lebih dari 1,2 juta keluarga menerima 2,4 juta hektar lahan pada rentang waktu tahun 1950-1997. Penulis menyajikan data penting tentang sumber pendapatan petani yang meguasai tanah di tahun 1983 dan berkesimpulan bahwa petani kecil dengan penguasaan tanah dibawah satu hektar, 75% sumber pendapatannya berasal dari sumber kegiatan non pertanian. Pada bagian akhir, mereka melakukan observasi penting tentang dunamika ketimpangan distribusi lahan di Indonesia.

Untuk menjawab pertanyaan yang seringkali muncul, apakah pulau Jawa memiliki cukup tanah untuk didistribusikan kepada petani tak bertanah yang jumlahnya terus bertambah, dimana mereka menggantungkan kehidupannya kepada kegiatan pertanian (dengan sumber pendapatan yang kecil atau hampir tidak ada dari kegiatan non pertanian)? Penulis karya ini menekankan bahwa perlu melihat atau mengidentifikasi keberadaan lahan-lahan yang selama ini jarang diberi perhatian ketika membahsa persoalan man-land ratio dan ketimpangan penguasaan tanah di Jawa, yakni termasuk lahan-lahan yang merupakan tanah-tanah perkebunan besar dan lahan kehutanan yang tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya.

Terkait dengan Revolusi Hijau, penulis mengemukakan bahwa "kegagalan program Revolusi Hijau adalah tidak adanya perlindungan terhadap petani kecil dari tekanan ekonomi sehingga mereka harus menjual lahannya". Subsidi input produksi dan kredit dengan berbagai skema program seharusnya disediakan hanya untuk petani kecil dengan skema menengah, 'untuk memberikan mereka peningkatan produktivitas usaha pertaniannya'.

Tulisan ini juga menguraikan implikasi kebijakan serta perdebatannya. Penulis berpendapat bahwa data yang menunjukkan ketidakseimbangan penguasaan lahan dan bertambahnya petani tak bertanah telah berkontribusi kepada semakin banyaknya konflik agraria selama masa Orde Baru dan sejak era Reformasi, walaupun sesungguhnya, konflik-konflik agraria tersebut muncul sejak era tahun 1963 dimana sensus pertanian pertama dilakukan, atau bahkan sejak era sebelumnya. Mereka juga berpendapat bahwa hanya dengan program landreform yang benar yang akan memperbaiki sebab-sebab terjadinya ketimpangan yang dihadapi petani tak bertanah dan konflik agraria yang terjadi.

Tulisan ini menekankan untuk dimulainya pelaksanaan Reforma Agraria sejati dan dengan tidak hanya melihatnya sebagai isu politik. Tulisan ini seharusnya dibaca oleh seluruh pejabat di jajaran Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan mungkin sangat penting juga dibaca oleh pejabat di Kantor Pertanahan di setiap kabupaten (dan kota) di Indonesia.

Semoga!

Adelaide, 8 Oktober 2010

Land reform will continue – that is not the question
(Clarence Senior, 1958: 206)

Istilah "agraria" mengacu kepada hal-hal yang terkait dengan tanah atau kepemilikan tanah khususnya hak-hak penguasaan dan hak-hak pengelolaan. Kata "agraria", berasal dari bahasa latin "aeger" yang bermakna wilayah tanah pertanian, atau sepetak tanah yang di dalamnya terdapat tanaman, binatang, air, mineral dan pemukiman. Kata ini juga berarti komunitas pedesaan yang bertolak belakang dengan pengertian kota dan juga wilayah Negara (Marchant and Charles 1957:24). Dalam pengertian yang lebih luas, kira-kira 300 tahun sebelum Masehi, masyarakat Romawi Kuno mengembangkan makna kata agraria untuk merujuk tidak hanya pada obyek-obyek yang ada di permukaan bumi dan mengacu pada kegiatan pertanian saja, namun juga mencakup sebuah gagasan tentang wilayah dan pengelolaan teritorial dengan pembagian kuasa atas tanah (Tjondronegoro and Wiradi 2001).

Pengertian "agraria" dalam hukum Indonesia memiliki makna yang luas ketimbang sekadar meliputi aspek-aspek yang berkaitan dengan tanah saja. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria 1960 (selanjutnya disebut UUPA) kata "agraria" mengacu pada semua sumber daya alam, meliputi tanah, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (UUPA (1)2). Dalam konteks ini, kata agraria memiliki makna yang cukup penting karena terkait dengan pengelolaan dan penguasaan atas tanah dan sumber-sumber daya alam tersebut di atas, juga pengaturan hukum atas penguasaan dan proses

memungut hasilnya. Oleh karena pemaknaan hukum yang luas tersebut maka tulisan ini hanya akan membahas soal penguasaan dan pemanfaatan tanah, khususnya tanah pertanian, sebagai hak dasar kaum tani serta konsekuensi-konsekuensinya.[2]

UUPA secara resmi disahkan pada bulan September 1960, lima belas tahun setelah Indonesia merdeka.[3] Undang-undang tersebut bertujuan melindungi dan menjamin hak rakyat, khususnya rakyat miskin, atas lahan dan pemanfaatan kekayaan alam sebagai upaya menciptakan keadilan sosial dan kesejahteraan (UUPA 1960 pasal 9 ayat 2).[4] Undang-undang tersebut secara gamblang menyatakan keadilan agraria adalah dasar bagi ekonomi nasional yang akan membawa pada keadilan sosial. Pernyataan tersebut juga dimasukkan dalam ketetapan MPRS No. II/1960 Pasal 4(3), yang menyatakan *land reform* adalah dasar bagi pembangunan semesta, yang berarti pembangunan di segala bidang. Dalam pidato terkenalnya yang berjudul "Jalannya Revolusi Kita" pada 1960, Soekarno mengatakan:

"Revolusi Indonesia tanpa Land Reform adalah sama saja dengan gedung tanpa fondasi, sama saja dengan pohon tanpa batang, sama saja dengan omong besar tanpa isi… Melaksanakan Land Reform berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari revolusi Indonesia…Tanah tidak untuk mereka yang dengan duduk ongkang-ongkang menjadi gemuk-gendut karena mengisap keringatnya orang-orang yang disuruh menggarap tanah itu!" (Soekarno, 1960: 34).

Dalam semangat kemerdekaan, UUPA merupakan nasionalisasi hukum agraria untuk melepaskan diri dari undang-undang agraria kolonial.[5] Semangat undang-undang baru itu juga bertujuan membebaskan rakyat Indonesia, yang mayoritas hidupnya sangat bergantung pada tanah (dan sumber agraria lainnya), dari sistem feodal pra-kolonial yang di bawah kebijakan kolonial digunakan untuk mengeksploitasi petani. Itulah sebabnya *land reform* yang bertujuan melindungi dan menghormati kepentingan petani (baik petani kecil, penyakap, ataupun buruh pertanian) menjadi fokus utama kebijakan UUPA. Prinsip-prinsip dasar nasionalisme dan fungsi sosial atas tanah mendukung prinsip hak negara untuk menguasai tanah dan sumber agraria lainnya dan kewajiban-kewajibannya membuat perencanaan agraria untuk kesejahteraan rakyat.

Prinsip-prinsip UUPA dapat diringkas sebagai berikut: Tanah harus diperlakukan sebagai alat produksi untuk menciptakan keadilan sosial, tidak untuk kepentingan individual yang dapat menyebabkan konsentrasi kepemilikan

dan eksploitasi "kaum yang lemah oleh kaum yang kuat".[6] Jadi, meskipun hak milik individu adalah suatu keistimewaan, namun tanah tidak dapat diperjualbelikan tanpa alasan yang kuat secara sosial dan tidak dapat dijadikan komoditas. Idealnya, para pemilik tanah dan sumber agraria di dalam wilayah kedaulatan Indonesia adalah rakyat Indonesia. Orang asing tidak diizinkan untuk memiliki tanah di Indonesia, namun mereka dapat diberi hak untuk menggunakan sumber agraria tersebut dengan mengikuti sejumlah peraturan tertentu. Sebagai bentuk dari "kepemilikan kolektif", negara merupakan pemegang mandat untuk mengelola sumber-sumber tersebut untuk tujuan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.[7] Untuk itulah, UUPA melarang monopoli sumber-sumber agraria, kecuali oleh negara sesuai dengan perannya sebagai perwakilan kepentingan rakyat, yang secara hati-hati juga diatur dalam UUPA.[8]

Berdasarkan prinsip-prinsip "Hak Menguasai Negara", pemerintah pusat dan daerah dapat mengeluarkan berbagai izin penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria di Indonesia.[9] Hak penguasaan negara tersebut mencakup hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha dan lainnya. Di bawah Orde Baru, prinsip-prinsip "Hak menguasai Negara" atas tanah dan sumber alam menjadi dasar bagi lahirnya Undang-Undang Kehutanan tahun 1967[10] dan Undang-Undang Pertambangan 1967.[11] Kedua undang-undang tersebut memberi kekuasaan kepada pemerintah untuk mengeluarkan izin konsesi hutan dan tambang bagi eksploitasi hutan dan sumber mineral di Indonesia. Konsesi-konsesi tersebut berupa Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan *Hak Pengusahaan Hutan untuk Tanaman Industri* (HPHTI), yang merupakan dua bentuk konsesi kehutanan terutama untuk ekstrasi kayu. Kontak Karya (KK) pertambangan dan Kuasa Pertambangan (KP) adalah bentuk konsesi bagi beroperasinya industri tambang skala besar.

Sejak dikeluarkannya UUPA pada tahun 1960, semua peraturan perundangan-undangan yang didasarkan pada Agrarisch Wet 1870 dinyatakan tidak berlaku. Sayangnya, terbatasnya waktu dan beragamnya kepentingan partai politik yang terlibat dalam proses perumusan membuat isi substansi UUPA – sesuai dengan namanya - hanya berupa prinsip-prinsip pokok saja dan masih ada sejumlah besar pasal yang membutuhkan aturan-aturan pelaksanaan. Belum sempat undang-undang tersebut dijalankan dengan baik, Orde Baru mengambil alih kekuasaan dan kemudian meminggirkan UUPA; bahkan sejumlah akademisi menyebutnya dimandulkan (Parlindungan 1991: 116-117,

lihat juga Wiradi 2000, Tjondronegoro 2001). UUPA tidak lagi berfungsi sebagai "hukum dasar" untuk mengatur sumber agraria. Tidak hanya tanah tetapi juga air dan sumber agraria lainnya: Rezim Orde Baru kemudian, justru, membuat sejumlah undang-undang kehutanan dan pertambangan baru, yang membuat UUPA hanya berlaku sebagai peraturan bagi tanah nonhutan yang total luas lahannya di Indonesia sekitar 33% saja (Bachriadi and Sardjono 2006: 3). Sisanya, yang diklaim sebagai wilayah hutan, diatur oleh undang-undang kehutanan. Sedangkan usaha eksploitasi barang tambang baik di dalam maupun di luar wilayah kehutanan, yang berarti juga meliputi penguasaan tanah dan wilayah tempat barang tambang tersebut dieksploitasi, diatur melalui undang-undang pertambangan.[12] Sementara itu, pelaksanaan prinsip-prinsip dasar UUPA juga mengundang banyak interpretasi yang kemudian terus-menerus dieksploitasi ketika Soeharto berkuasa.[13]

Saat ini, paling tidak terdapat dua pandangan tentang UUPA yang saling bertolak belakang. Pandangan pertama melihat UUPA sebagai peraturan pokok yang masih membutuhkan aturan-aturan turunan, dan karenanya setiap penyelewengan terjadi karena adanya penyimpangan interpretasi oleh pemegang kekuasaan dan birokrasi. Pandangan kedua melihat bahwa justru isi UUPA yang bermasalah karena memperkuat prinsip-prinsip hak menguasai negara, yang tidak jauh berbeda dengan prinsip *domein verklaring* dalam Undang-undang Agraria Kolonial tahun 1870. Menurut pandangan ini, prinsip Hak Menguasai Negara (HMN) memberikan justifikasi bagi tindakan negara yang sesungguhnya melanggar hak rakyat atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Pandangan pertama dapat dilihat pada sejumlah tulisan seperti, Parlindungan 1989, Sandy 1991, Wiradi 1993 dan 2000, serta Soetrisno 1995; sementara untuk pandangan kedua terwakili dalam tulisan-tulisan dalam Ruwiastuti, Fauzi dan Bachriadi 1998; Ruwiastuti 2000 serta Fitzpatrick 2007.

UUPA 1960 diterbitkan pada tahun yang sama dengan terbitnya UU Bagi hasil No. 2/1960 dengan maksud untuk memperbaiki struktur agraria warisan Belanda dan mengganti semua hukum agraria kolonial yang tidak mengutamakan kepentingan sebagian besar rakyat. Sebelumnya, pemerintah pascarevolusi di bawah pimpinan Soekarno telah menerapkan sejumlah kebijakan agraria peninggalan Belanda seperti penghapusan desa perdikan atau desa-desa yang mendapat pembebasan pajak[14] di Jawa Tengah melalui UU No. 13/1946, redistribusi tanah-tanah perkebunan gula yang dikuasai Belanda di Yogyakarta dan Surakarta kepada para petani melalui UU No. 13/1948, dan

penghapusan tanah-tanah pribadi atau tanah partikelir (*particuliere landrijen*[15]) dengan UU No.1/1958.

Penerapan UUPA 1960, Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 56/Prp/1961 tentang pembatasan tanah pertanian, dan Peraturan Pemerintah No. 224/1961 tentang redistribusi tanah dan prosedur ganti rugi, serta UU No. 21/1961 tentang pengadilan *land reform* dalam rangka pelaksanaan program *land reform* bertujuan untuk membatasi kepemilikan lahan individual[16], menghapuskan tanah *absentee* dan redistribusi tanah kepada petani miskin dan yang membutuhkan tanah untuk meningkatkan taraf kehidupannya. Tanah yang menjadi target untuk redistribusi adalah tanah-tanah negara, tanah pribadi yang melebihi batas kepemilikan maksimum dan tanah *absentee*, serta tanah swapraja yang dulunya dikuasai oleh keraton. Di sisi lain, Undang-undang Bagi Hasil No.2/1960 berusaha menata ulang sistem kepenyakapan di wilayah pedesaan yang dianggap tidak adil oleh negara dan para wakil rakyat yang duduk di parlemen.[17] Undang-Undang ini juga bertujuan melindungi para penyakap yang umumnya berada dalam posisi lemah ketika berhadapan dengan pemilik tanah dan mendorong para penyakap tersebut untuk bekerja lebih keras dalam setiap aktivitas pertanian mereka. (Soemardjan 1984: 110-111).

Pembaruan agraria yang didasarkan pada prinsip tanah untuk penggarap, seperti yang dimandatkan oleh UUPA, pada akhirnya harus terhenti ketika terjadi pergantian rezim pada tahun 1965. Program *land reform* besar-besaran yang dijalankan negara, yang sesungguhnya dirumuskan sebagai dasar pembangunan Indonesia, harus menghadapi hambatan terbesarnya segera setelah rezim militer Soeharto berkuasa. Padahal di sejumlah Negara Asia lainnya seperti Jepang, Korea Selatan, Taiwan, India dan Iran, program *land reform* serupa itu telah dijalankan sebagai implementasi pembangunan pascaperang (lihat: Inayatullah 1980, and Ghose 1983).

Berdasarkan data sensus pertanian pertama yang dilakukan pemerintah Indonesia, pola penguasaan dan kepemilikan tanah-tanah pertanian pada tahun 1963 sangat tidak merata. Pada tahun tersebut, Rasio Gini untuk penguasaan tanah (sekitar 12,9 juta hektar lahan pertanian yang dikuasai oleh sekitar 12,2 juta rumah tangga petani) adalah 0,55 yang berarti tingkat konsentrasi penguasaan lahan juga tinggi. [18]

Tabel 1. Pola Penguasaan Tanah Pertanian, 1963

Luas penguasaan tanah (ha)	Rumah tangga petani %	Penguasaan tanah %
0,10 – 0,25	18,8	3,0
0,25 – 0,50	24,8	8,3
0,50 – 1.00	26,5	17,3
1.00 – 2.00	18,2	22,8
2.00 – 5.00	9,2	24,8
> 5.00	2,5	23,8

Berdasarkan data Sensus Pertanian tahun 1963 (Biro Pusat Statistik 1963, Tabel 2)
Catatan: *) Buruh Perkebunan tidak dimasukkan

Tabel di atas tidak menunjukkan hasil program *land reform* yang mulai dijalankan pada tahun 1961.[19] Ketika Sensus Pertanian 1963 program *land reform* baru saja berjalan sekitar 2 tahun, baru sedikit tanah-tanah yang telah diredistribusi bahkan di banyak tempat masih pada tahap pendataan yanah obyek redistribusi. Setelah empat tahun pelaksanaan program tersebut mulai menunjukkan keberhasilan di beberapa wilayah seperti Sumatera dan Jawa terutama dalam mengurangi konsentrasi penguasaan tanah dan proporsi petani tak bertanah[20] (lihat tabel 7 di bawah). Sayangnya secara perlahan dan sistematis program tersebut 'dihentikan' ketika pemerintah Orde Baru berkuasa. [21]

Kebijakan Pertanahan dan Konflik Tanah Pada Masa Orde Baru

Pemerintah Orde Baru Soeharto membawa perubahan besar pada politik agraria di Indonesia pasca 1965. Berbeda dengan rezim sebelumnya yang memiliki pandangan politik agraria 'tanah untuk rakyat' (*'land for the people'*) dan 'tanah untuk petani penggarap' (*'land to the tiller'*) yang dijalankan melalui program *land reform*, maka politik agraria rezim Orde Baru bertolak belakang dengan hal itu. Orientasi politik agraria rezim Orde Baru adalah untuk mendukung investasi-investasi skala besar. Penyediaan lahan dalam skala besar untuk kepentingan modal dalam negeri maupun luar negeri menjadi prioritas. Dalam konteks ini, tanah kemudian berubah menjadi komoditas ekonomi semata[22], yang bertentangan dengan prinsip UUPA yang mengatakan bahwa

tanah memiliki fungsi sosial.[23]

Dampak dari perubahan tersebut adalah aktifitas spekulasi atas tanah menjadi bagian integral dari penyediaan tanah untuk kepentingan bisnis. Komodifikasi tanah sejatinya bertentangan dengan esensi, prinsip dan semangat UUPA. Mohammad Hatta, salah seorang bapak pendiri republik Indonesia, adalah salah seorang yang gigih dan terus menerus mempromosikan gagasan "tanah tidak untuk diperjualbelikan." Pada tahun 1946 (14 tahun sebelum UUPA disahkan), ia telah mengatakan bahwa tanah tidak bisa dijadikan objek perdagangan (Hatta 1992: 10; lihat juga Sandy 1991) yang dapat dibeli dan dijual untuk mendapat keuntungan belaka. Sebab tanah tidak boleh menjadi instrumen eksploitasi kekuasaan, maka konsentrasi penguasaan tanah individual dan penguasaan tanah untuk kepentingan bisnis harus dibatasi.[24]

Secara umum, karakter utama politik agraria Orde Baru adalah memperlakukan tanah dan sumber alam lainnya sebagai komoditas yang membuka ruang bagi penetrasi perusahaan dan investasi skala besar ke dalam wilayah pedesaan dan menyingkirkan kebutuhan tanah bagi rakyat pada umumnya. Bersamaan dengan alasan politik untuk mencegah berkembangnya gerakan komunis pemerintah Orde Baru 'menghentikan' program *land reform* yang bertujuan menyeimbangkan pola penguasaan tanah di Indonesia, khususnya untuk tanah-tanah pertanian di pedesaan. Rezim Orde Baru juga percaya peningkatan produktivitas pertanian – khususnya peningkatan produksi pangan – dan pembangunan pedesaan dapat dicapai tanpa melalui *land reform*, cukup dengan perbaikan dan peningkatan teknologi serta pemberian insentif untuk berproduksi. Pada saat yang sama program Revolusi Hijau yang menyediakan paket-paket baru teknologi budidaya pangan sedang gencar dipasarkan di sejumlah negara selatan dan negara-negara yang sebagian besar penduduknya bergantung kepada aktivitas pertanian. Revolusi Hijau segera menjadi program andalan pemerintah Orde Baru untuk pembangunan pedesaan tanpa harus menjadikan *land reform* sebagai fondasinya.

Penghapusan pengadilan *land reform*, yang dibentuk sebagai upaya penyelesaian konflik yang terkait program *land reform*, pada tahun 1970 semakin menegaskan dihentikannya pelaksanaan program tersebut secara sistematis. Sepuluh tahun kemudian terbit Keputusan Presiden No. 55/1980 untuk menghapus semua kepanitiaan *land reform* dari mulai tingkat nasional hingga tingkat desa yang merupakan badan khusus pelaksana *land reform* yang dibentuk

melalui Keputusan Presiden No.131/1961. Meskipun sejak tahun 1966 dalam prakteknya kepanitian ini sudah mati suri, Kepres No. 55/1980 menegaskan kematiannya secara resmi. Sejak tahun 1970/1971 alokasi anggaran untuk program *land reform* juga tidak pernah terlihat lagi dalam APBN (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia 1979).[25] Itu semua menunjukkan bahwa rezim Orde Baru sama sekali tidak memiliki keinginan menjadikan *land reform* sebagai dasar pembangunan. Sejak saat itu pula persoalan tanah hanya didefinisikan dan diperlakukan sebagai rutinitas administrasi belaka ketimbang dijadikan dasar bagi pembangunan ekonomi rakyat (Sajogyo and Wiradi 1985).

Pada pertengahan tahun '90-an, pemerintah Orde Baru memulai proyek untuk mengintegrasikan kebijakan dan manajemen pertanahan Indonesia ke dalam agenda-agenda pasar bebas neoliberal. Orde Baru dan para pendukungnya telah menjalankan proyek yang dikenal sebagai Proyek Administrasi Pertanahan (*Land Administration Project/LAP*) and Proyek Manajemen Pertanahan dan Kebijakan Pembangunan (*Land Management and Policy Development Project / LMPDP*).[26] Proyek-proyek tersebut, dengan bantuan keuangan khususnya dari Bank Dunia dan lembaga keuangan internasional lainnya seperti AusAID, melakukan kajian kebijakan (*policy reviews*) terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan di bidang agraria yang ada pada saat itu dan mengajukan sejumlah usulan-usulan perubahannya dalam rangka pembentukan dasar hukum baru untuk peningkatan kegiatan investasi dan pembentukan pasar tanah. Untuk itu proyek juga melakukan percepatan pendaftaran dan sertifikasi bidang-bidang tanah, khususnya di daerah-daerah yang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi, serta mengembangkan sistem informasi pertanahan baru yang akan dijadikan basis informasi untuk transaksi tanah tetapi mengabaikan kenyataan ketimpangan dalam struktur pemilikan dan penguasaan tanah. Pendaftaran dan sertifikasi tanah tidak hanya diarahkan pada tanah-tanah individual/pribadi, juga tanah-tanah adat dan tanah komunal untuk memudahkan transaksi penggunaan tanah jika kegiatan investasi memerlukannya.

Sejak awal tahun 1960-an telah muncul pendapat yang menyatakan bahwa tidak penting menerapkan *land reform* di Indonesia, tetapi yang lebih diperlukan adalah redistribusi penduduk melalui program transmigrasi dan peningkatan produktivitas petani melalui program intensifikasi pertanian padi skala kecil. Pandangan itu muncul ketika seorang ahli agraria internasional, Wolf Ladejinsky, melakukan penilaian atas pelaksanaan *land reform* di Indonesia pada tahun 60-an (lihat catatan Ladejinsky pada tanggal 27 Februari 1964 dalam

Walinsky 1977: 349-351).[27] Dalam laporannya, Ladejinsky menyatakan dengan meningkatnya jumlah petani kecil, termasuk petani tak bertanah dan buruh pertanian di Jawa di satu sisi, dan terbatasnya ketersediaan tanah pertanian di sisi lainnya, penataan penguasaan tanah (*land tenure reform*) tidak akan membawa dampak apa pun bagi produktifitas pertanian, pembangunan ekonomi dan ketersediaan pangan. Lebih lanjut menurutnya Indonesia seharusnya juga mulai memperhitungkan sumbangan perkebunan besar dan industrialisasi (agroindustri) untuk menyelesaikan persoalan tersebut (Ladejinsky 1964 dalam Walinsky 1977: 351-352).

Pengaruh pandangan Ladejinsky terlihat pada disusunnya rencana pelaksanaan program transmigrasi secara sistematis yang dimasukkan dalam setiap Program Pembangunan Lima Tahun sejak 1969[28] (Tjondronegoro 1972, Hardjono 1977, Swasono dan Singarimbun 1985, dan Saleh 2005); dan diupayakannya peningkatan produksi pertanian pangan, khususnya program intensifikasi padi dalam skala besar melalui program revolusi hijau sejak akhir 1960-an[29] (Franke 1972; Gibbons, De Koninck, Hasan 1980; Mubyarto 1982; Booth 1988: 139-194; Hüsken dan White 1989; dan Kim 2002). Kemudian perkebunan-perkebunan besar diintensifkan melalui investasi baru dan PIR-BUN yang dikombinasikan dengan program transmigrasi sejak awal tahun 1970-an (lihat Parlindungan tahun 1983 dan 1994; Bachriadi 1995 dan 1997; Tabor 1992; dan Booth 1988: 214-218).

Meskipun pemerintah Orde Baru tidak memiliki kepedulian untuk membatasi kepemilikan tanah individual dan mendistribusikan kelebihan tanah milik pribadi, namun alokasi dan redistribusi tanah yang diklaim sebagai tanah negara kepada petani kecil melalui program transmigrasi dan PIR-BUN dinyatakan sebagai kelanjutan program *land reform* (lihat Parlindungan 1994: 1-29). Secara keseluruhan, selama rezim Orde Baru, dalam kurun waktu 1969 hingga 1997, sekitar 2,2 juta hektar tanah diredistribusikan kepada 1,1 juta keluarga melalui berbagai skema transmigrasi. Tanah yang dialokasikan untuk proyek transmigrasi secara keseluruhan pasti lebih dari angka tersebut, karena angka di atas tidak memasukkan tanah-tanah yang dialokasikan untuk fasilitas umum yang disediakan di setiap lokasi transmigrasi. Berdasarkan data resmi Departemen Transmigrasi (1987), sebagai contoh, sejak Pelita I hingga tahun kedua Pelita IV (1986) sekitar 3,6 juta hektar tanah di alokasikan bagi program transmigrasi. Walaupun menurut data yang sama hanya sekitar 43% saja yang digunakan secara efektif. Tabel 2 di bawah menunjukkan angka perbandingan

jumlah keluarga peserta program transmigrasi sebelum dan setelah periode Orde Baru.

Tabel 2. Jumlah Rumah Tangga dan Tanah yang Diredistribusi Melalui Program Transmigrasi, 1950-1997

Periode	Jumlah rumah tangga	Jumlah tanah yang diredistribusi*) (ha)
Sebelum Orde Baru: 1950-1968	103,169	206,338
Orde Baru: 1969-1997**)	1,099,372	2,198,744
Total	1,202,541	2,405,082

Dihitung berdasarkan data Biro Pusat Statistik (1964), tabel 15, hal.24; (1972), tabel II.1.10; (1974), tabel II.1.13, hal. 56; (1976), tabel II.2.1, hal. 46-47; (1978), tabel IV.1.37, hal. 192-193; (1986), tabel 3.3.2 dan 3.3.3, hal. 89-90; (1990), tabel 3.3.2, hal. 97; (1991), tabel 3.3.2, hal. 78; (1993), tabel 3.1.8, hal. 49; (1994e), tabel 3.1.8, hal. 33; (1996), tabel 3.1.10, hal. 44; (1997), tabel 3.1.10, hal. 56; Swasono (1985), tabel 5.3b dan 5.3d, hal. 82-84; dan Saleh (2005), tabel V.2, hal. 131.

catatan: *) Dihitung secara kasar berdasarkan alokasi 2 hektar tanah untuk setiap keluarga; tidak termasuk tanah-tanah yang dialokasikan untuk fasilitas umum dan tanah/area cadangan.

**) Dihitung berdasarkan Program Pembangunan Lima Tahun (PELITA) sejak 1969/1970.

Namun, "gambaran yang baik" tentang redistribusi tanah untuk petani kecil melalui program transmigrasi seperti diperlihatkan tabel di atas tidak mengubah gambaran suram tentang ketimpangan distribusi tanah secara makro, seperti yang tercermin pada tingginya angka rasio gini distribusi tanah dari 1963 hingga 2003 (seperti ditunjukkan pada Tabel 3 dan Gambar 1).[30] Berlawanan dengan "gambaran yang baik" tersebut muncul pula banyak cerita tentang buruknya kondisi lahan, kesuburan tanah, dan fasilitas umum dan fasilitas sosial yang disediakan di lokasi transmigrasi (lihat Hardjono 1977: 46-91, Otten 1986: 114-117, Simpul Bengkulu 2006). Selain itu banyak proyek transmigrasi dilaksanakan di wilayah-wilayah yang diklaim sebagai tanah negara sesungguhnya berada di dalam kawasan tanah-tanah komunal masyarakat adat. Karena itu, selain cerita-cerita tentang buruknya keadaan tanah dan fasilitas yang disediakan di sejumlah lokasi, muncul pula cerita-cerita tentang beragam konflik sosial, penggusuran dan marjinalisasi masyarakat adat

dari tanah ulayat mereka yang sering berujung pada konflik terbuka antara para transmigran dengan masyarakat adat yang terpinggirkan (lihat Hardjono 1977: 39-41, Colchester 1986, Otten 1986, *Setiakawan* 1990: 21-24, dan Skephi and Kiddell-Monroe 1993: 245-256).

Rezim Orde Baru menganut pola pertumbuhan ekonomi kapitalis sebagai tujuan utama pembangunan. Tanah dan sumber alam adalah obyek yang harus dieksploitasi seintensif mungkin. Pemberian izin konsesi kehutanan dan pertambangan besar merupakan bagian tak terpisahkan dalam proses ini.[31] Penyediaan lahan besar-besaran, baik untuk investasi ataupun untuk tujuan spekulasi menciptakan ketimpangan penguasaan tanah yang sangat besar dan menyebabkan konflik, umumnya dipicu oleh penggusuran yang menyebabkan terjadinya pula pelanggaran serius terhadap hak asasi manusia. Sebagian besar tanah dialokasikan untuk perdagangan, bisnis, dan kepentingan pribadi dengan mengatasnamakan pembangunan atau kepentingan ekonomi nasional. Di banyak kasus, negara secara eksplisit menggunakan konsep UUPA tentang "Hak Menguasai Negara" (HMN) atas tanah dan sumber alam untuk tujuan-tujuan tersebut.

Dari 1.753 konflik agraria struktural yang terjadi pada kurun waktu 1970-2001 seperti yang dicatat oleh *database* Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), ada 10 jenis konflik yang cukup signifikan, yaitu: konflik akibat pembangunan perkebunan skala besar (19,6%), pembangunan fasilitas umum di perkotaan (13,9%), pembangunan perumahan mewah dan kota-kota baru (13,2%), pembangunan hutan produksi (8,0%), pembangunan pabrik dan kawasan industri (6,6%), pembangunan bendungan dan proyek pengairan (4,4%), pembangunan turisme dan hotel (4,2%), pertambangan (3,4%), pembangunan fasilitas militer (2,7) dan penetapan daerah konservasi dan hutan lindung (2,5%).[32]

Menurut *database* tersebut, tidak kurang dari 10,5 juta hektar tanah disengketakan, dengan lebih dari 1 juta rumah tangga sebagai korban (Bachriadi 2001). Penelitian Suhendar pada tahun 1994 menunjukkan bahwa selama periode 1988-1991, sekitar 15.000 petani penggarap di Jawa Barat dipaksa keluar dari tanah garapan mereka karena tanahnya dinyatakan sebagai tanah negara dan hendak digunakan untuk tujuan "pembangunan" (Suhendar 1994:23). Demikian pula, Lucas (1992) menemukan bahwa dari sembilan konflik agraria struktural yang dipelajarinya di berbagai wilayah di Jawa, sekitar 89.500 rumah tangga dipaksa pindah dan 480 rumah dibakar untuk mengusir mereka.[33]

Struktur Agraria Saat ini: Sebuah Gambaran Umum

Di Indonesia, paling tidak dapat ditemukan dua jenis ketimpangan distribusi tanah. Pertama, ketimpangan antara penyediaan lahan untuk kegiatan ekstraksi dengan tujuan mencari keuntungan bagi perusahaan-perusahaan besar dan penyediaan lahan bagi aktifitas pertanian rakyat. Ketimpangan penyediaan tanah ini terlihat sangat mencolok dan bertumpang-tindih dengan kebijakan pembagian wilayah (*land zoning*) antara tanah-tanah yang dinyatakan sebagai "wilayah hutan"[34] dan "wilayah non hutan"[35]. Dalam hal ini hampir semua tanah yang diklasifikasikan sebagai hutan dinyatakan sebagai "hutan negara", yang meliputi hampir 70% dari total tanah di Indonesia.[36] Kedua, dalam memperhatikan ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia perlu melihat kondisi ketimpangan distribusi tanah di antara kelompok-kelompok petani.

Tanah untuk Proyek Kehutanan Skala Besar

Industri kehutanan adalah salah satu sektor investasi yang melejit pada dekade pertama masa Orde Baru (Robison 1986: 186) dan tumbuh secara cepat pada dua dekade berikutnya hingga tahun 90-an melalui kemudahan fasilitas dari pemerintah dalam rangka pertumbuhan ekonomi (Room 1980; Meijer 1981; Ramli dan Ahmad 1983; Brown 1999; FWI/GFW 2002). Kontrol yang besar atas tanah kehutanan kemudian banyak beralih ke tangan perusahaan-perusahaan yang memiliki izin mengelola dan mengeksploitasi sumber daya hutan melalui konsesi kehutanan. Pada tahun 1991, misalnya, menurut APHI (Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia) telah dikeluarkan 567 unit izin konsesi, termasuk untuk Perhutani (Perusahaan Hutan Negara), yang keseluruhannya menguasai sekitar 60,2 juta hektar wilayah hutan (Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia 2007, Tabel IV.1.1, dapat dilihat pada situs www.aphi-net.com; diunduh pada 29 April 2009).[37] Setiap unit rata-rata menguasai 107.000 hektar wilayah hutan.

Meskipun industri kehutanan telah memasuki 'masa senja' dengan terus menurunnya jumlah unit konsesi sejak akhir 1990-an, keberadaan konsesi kehutanan untuk mengeksploitasi sumber daya kehutanan masih tetap signifikan dalam konteks konsentrasi penguasaan tanah di Indonesia saat ini. Pada 1999, 420 izin konsesi kehutanan masih menguasai sekitar 51, 6 juta hektar dari wilayah "hutan". Di antara pemegang konsesi, masih ada 12 kelompok perusahaan yang dimiliki oleh konglomerat yang menguasai 16,7 juta hektar hutan atau sekitar

32% dari seluruh wilayah konsesi.[38] Bahkan pada tahun 2005, luas areal konsesi kehutanan yang tersisa sekitar 28 juta hektar yang dikuasai hanya oleh 285 unit. Dengan lain kata, setiap unit menguasai sekitar 98.000 hektar lahan (Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia 2007, Tabel IV.1.2, tersedia di situs www.aphi-net.com; diunduh pada 29 April 2009).

Perubahan metode eksploitasi sumber daya juga terjadi dalam industri ini: Jika pada dekade sebelumnya sebagian besar eksploitasi hutan dikonsentrasikan pada ekstraksi kayu dari hutan alam, sejak awal tahun 2000 terjadi peningkatan jumlah izin konsesi kehutanan untuk 'perkebunan kayu' atau pengembangan Hutan Tanaman Industri (HTI), terutama untuk menghasilkan bahan baku bagi industri *pulp* dan kertas. Pada tahun 2001, total luas areal perkebunan kayu sekitar 67.000 hektar, namun selama lima tahun berikutnya naik sepuluh kali lipat, hingga mencapai total 606.000 hektar pada 2005 (Tabel IV.1.5 Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia 2007, tersedia di www.aphi-net.com; diakses pada 29 April 2009). Sekali lagi, data-data ini menunjukkan tidak berkurangnya konsentrasi penguasaan tanah pada areal-areal yang dinyatakan sebagai kawasan hutan negara oleh perusahaan kehutanan. Sebaliknya, sejak pertengahan 1960-an jumlahnya terus meningkat, sebagian difasilitasi oleh Orde Baru melalui kebijakan-kebijakan eksploitasi tanah dan sumberdaya kehutanan.

Tanah untuk Proyek Pertambangan Berskala Besar

Hingga tahun 1999, Departemen Pertambangan mengalokasikan sekitar 264,7 juta hektar lahan untuk 555 perusahaan pertambangan, baik perusahaan modal dalam negeri (swasta dan BUMN) dan perusahaan asing, untuk kegiatan eksplorasi dan eksploitasi barang tambang.[39] Dengan kata lain, rata-rata setiap perusahaan menguasai sekitar 0,5 juta hektar tanah melalui izin konsesi pertambangan.[40] Sangat menarik karena angka total luas konsesi tanah untuk kegiatan pertambangan di atas tampak lebih besar hingga satu setengah kali dari total wilayah daratan di Indonesia (: luas daratan Indonesia hanya lebih kurang 190 juta hektar saja). Penyebabnya adalah terjadinya tumpang tindih lokasi atas izin konsesi yang dikeluarkan oleh pemerintah. Pada praktiknya, hanya sebagian dari konsesi tambang yang digarap (dieksplorasi dan kemudian mungkin dieksploitasi) oleh para pemegang izin, meskipun peraturan pertambangan memberikan prioritas kepada perusahaan-perusahaan tersebut untuk menggunakan tanah yang berada di dalam wilayah konsesi.[41]

Saat ini, total wilayah konsesi untuk beroperasinya tambang-tambang besar di Indonesia lebih besar lagi dari gambaran yang telah diberikan sebelumnya. Apalagi sejak pemerintahan Megawati, pada 2004, dikeluarkan izin bagi 13 perusahaan untuk beroperasi di wilayah hutan lindung dengan total jumlah area hingga lebih 1,1 juta hektar di dalam kawasan hutan yang sebelumnya telah ditetapkan sebagai daerah penyangga lingkungan dan konservasi saja.[42]

Tanah untuk Pembangunan Perkebunan Berskala Besar

Sektor lain yang menguasai tanah cukup besar adalah perkebunan skala besar yang beroperasi baik dengan Hak Guna Usaha (HGU) maupun tidak.[43] Hingga tahun 2000, tercatat 2.178 perusahaan, baik swasta maupun perusahaan milik negara menguasai 3,52 juta hektar areal kebun. Artinya setiap perusahaan rata-rata menguasai sekitar 16.000 hektar lahan.[44]

Perkembangan industri bahan bakar nabati (*agrofuel*) dan terus meningkatnya permintaan terhadap minyak nabati di pasar global akhir-akhir ini telah mendorong peningkatan jumlah penyediaan dan konversi lahan untuk perkebunan kelapa sawit dan tanaman bahan baku lainnya dalam skala besar. Hingga tahun 2002, sekitar 6 juta hektar tanah telah ditanami dari sekitar 18 juta hektar yang telah dialokasikan dan dibersihkan untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit. Pemerintah Indonesia merencanakan pada tahun 2015 nanti akan tersedia sekitar 20 juta hektar kebun sawit yang sebagian besar tersebar di di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Papua (Colchester 2006: 26). Pada tahun yang sama (2002), lebih dari 50% dari 6 juta hektar perkebunan kelapa sawit dikuasai oleh perusahaan swasta (baik domestik maupun asing) dan tidak kurang dari 50 perusahaan milik Malaysia beroperasi di sektor agribisnis tersebut (Colchester 2006: 22). Sementara perusahaan perkebunan negara, Perseroan Terbatas Perkebunan (PTP) pada tahun 2005 menguasai sekitar 770.000 hektar tanah untuk perkebunan kelapa sawit mereka (Colchester 2006: 42).

Tanah untuk Pembangunan Kota Baru dan Pariwisata

Perusahaan yang menguasai tanah untuk pengembangan kota-kota baru (*new towns*) dan fasilitas pariwisata juga berada dalam daftar tertinggi penguasaan tanah berskala besar dalam keseluruhan struktur agraria di Indonesia pada saat ini. Pada 1998, misalnya, di wilayah pinggiran kota sekitar Jabodetabek

(Jakarta-Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi) saja ada sekitar 10 konglomerat menguasai 65.434 hektar tanah untuk pembangunan perumahan mewah. Pada tahun itu pula, BPN (Badan Pertanahan Nasional) mengeluarkan izin lokasi bagi 74.735 hektar tanah. Selama 1994-95, menurut REI (Real Estate Indonesia), 418 pengembang terlibat dalam pembangunan perumahan dan pemukiman baru di atas lahan seluas 1,3 juta hektar.[45] Pembangunan kompleks perumahan-perumahan ini belum tentu sejalan dengan pemerataan akses bagi kaum miskin untuk memperoleh tempat tinggal secara tetap, karena pada kenyataannya perumahan-perumahan baru – apalagi perumahan-perumahan mewah – lebih dikuasai oleh warga yang telah memiliki tempat tinggal tetap untuk dijadikan investasi pribadi mereka dan/atau menjadi sarana bagi aktivitas spekulasi.

Fenomena yang juga menarik dan sejalan dengan pembangunan perumahan-perumahan mewah adalah pembangunan lapangan golf. Pada tahun 1995, sebanyak 32 lapangan golf dibangun sebagai pelengkap perumahan mewah dan menghabiskan lahan hingga 11.200 hektar untuk wilayah Jabodetabek saja. Setiap proyek menggunakan tidak kurang dari 350 hektar tanah. Lebih jauh, hingga tahun 2000, terdapat sekitar 119 *country club* dan lapangan golf di seluruh Indonesia.[46] Seiring dengan lambatnya pemulihan ekonomi pasca krisis 1997, jumlah lapangan golf di Indonesia mengalami penurunan, hingga tersisa 'hanya'104 buah pada tahun 2006/2007[47].

Tanah untuk Industri Berskala Besar

Selain untuk kebutuhan perumahan, penguasaan tanah bagi kawasan industri (*industrial estates*) juga menempati daftar tertinggi. Pada tahun 1998 tercatat 46 perusahaan pengembang kawasan industri yang menguasai 17.470 hektar lahan. Dengan begitu, rata-rata penguasaan setiap perusahaan berkisar 379,8 hektar. Meski telah menggusur para pemilik sebelumnya, namun tanah-tanah tersebut seringkali ditelantarkan dan tidak dibangun. Dari 74 perusahaan industri yang akan mengembangkan kawasan industri di atas 25.254 hektar tanah, 14 adalah Perusahaan Milik Negara (BUMN)[48]

Penyediaan Tanah bagi Aktifitas Pertanian Rakyat

Lahan yang tersedia untuk kegiatan pertanian rakyat adalah perasan dari sisa-sisa lahan yang telah dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan industri di atas. Berdasarkan sensus pertanian tahun 1973, Kano memperkirakan terdapat sekitar

21,6 juta rumah tangga petani[49] yang terdiri dari pemilik lahan dan buruh tani (Kano, 1994).[50] Itu artinya, sekitar 84% dari total penduduk Indonesia terlibat dalam kegiatan ekonomi pertanian di atas tanah seluas 14,2 juta hektar. (lihat Tabel 3 di bawah). Sekitar 7,21 juta atau 33,4% dari jumlah rumah tangga petani tersebut diklasifikasikan sebagai tunakisma atau petani tak bertanah (*landless*) (Kano 1994:47), yang dalam tulisan ini disebut 'absolute-landless'. Pada tahun 1973 ini lebih dari 14,4 juta rumah tangga menguasai sedikit tanah pertanian (selanjutnya disebut "pemilik tanah") [51] dengan rata-rata penguasaan sekitar 0,99 hektar.

Tabel 3. Gambaran Rumah Tangga Pertanian di Indonesia, 1973-2003

Tahun Sensus	1973*)	1983	1993	2003
Total jumlah Rumah tangga petani (juta)	21,6	23,8	30,2	37,7
'Absolute-landless' (juta rumah tangga)	7,1 [33%]	5,0 [21%]	9,1 [30%]	13,4 [36%]
Rumah tangga petani pengguna lahan (juta rumah tangga)	14,5 [67%]	18,8 [79%]	21,1 [70%]	24,3 [64%]
Total penguasaan tanah oleh petani pengguna lahan (juta ha)	14,2	16,8	17,1	21,5
Rata-rata Penguasaan tanah oleh petani (ha)	0,99	0,89	0,81	0,89
Rasio Gini Penguasaan Tanah	**0,70**	**0,64**	**0,67**	**0,72**

Dihitung dari hasil sensus Pertanian Tahun 1973, 1983, 1993, dan 2003 (Badan Pusat Statistik 2004, Tabel 1.c dan 3.c; Biro Pusat Statistik 1975, Tabel 2.0; 1985a, Tabel 2.0; 1985b, Tabel 4; 1994a, Tabel 2, 4, 5, dan 13.1; 1994b, Tabel2, 3 dan 4; 1995, Tabel 05; dan data Sensus Pertanian tahun 2003 yang didapat langsung dari BPS Jakarta, 30 Januari 2007), dan Kano 1994.

Catatan: *) jumlah rumah tangga pertanian dan *'absolute-landless'* pada tahun 1973 didasarkan pada perhitungan Kano (1994), sementara jumlah petani yang memiliki tanah didasarkan pada sensus pertanian tahun 1973 yang diterbitkan oleh BPS (*Biro Pusat Statistik*). Perhitungan *rasio gini* berdasarkan dua sumber tersebut.

Data yang digunakan dalam perhitungan ini hanya mencakup rumah tangga pertanian yang umumnya terlibat dalam kegiatan bercocok tanam. Rumah tangga petani yang tergantung pada kegiatan-kegiatan peternakan sapi, unggas, dan tambak ikan dan juga buruh perkebunan tidak dimasukkan. Semua data persentase dalam tabel ini telah dibulatkan.

Sepuluh tahun kemudian, berdasarkan Sensus Pertanian tahun 1983, 16,8 juta hektar lahan pertanian menjadi penyokong hidup bagi 23,8 juta rumah tangga petani atau 68% dari total rumah tangga di Indonesia pada saat itu. Persentase rumah tangga petani tersebut terhadap jumlah keseluruhan rumah tangga di Indonesia memang mengalami penurunan 16% selama kurun waktu 1973-1983, tetapi jika dilihat dari jumlah nominalnya meningkat sebanyak 2,2 juta. Hal ini mencerminkan penyerapan penduduk di pedesaan ke dalam lapangan kerja non-pertanian tetap rendah dibandingkan pertumbuhan jumlah penduduk. Dari total jumlah tersebut, sekitar 21% rumah tangga petani diklasifikasikan sebagai *'absolute-landless'*. Jumlahnya menurun sebesar 12% dibanding pada sensus sebelumnya (1973) yakni 33% dari keseluruhan jumlah rumah tangga petani. Berdasarkan sensus pada tahun 1983 ini juga dapat dilihat bahwa rumah tangga petani pengguna lahan (*landholder peasants*) jumlahnya ada sekitar 18,8 juta rumaha tangga, dan mereka rata-rata hanya menguasai sekitar 0,89 hektar (menurun dibanding hasil sensus tahun 1973). Penjelasan lebih lengkap tentang kedua fenomena tersebut, yakni penurunan jumlah *'absolute-landless'* dan penurunan rata-rata penguasaan tanah selama periode 1973-1983 akan dibahas lebih lanjut pada bagian dinamika rumah tangga petani tak bertanah (*landless peasants*) dan rata-rata penguasaan lahan oleh rumah tangga petani di bawah.

Pada sensus pertanian ketiga yang dilakukan pada 1993, hanya terdapat 17,1 juta hektar lahan pertanian yang tersedia untuk 30,2 juta rumah tangga petani atau 70% dari total rumah tangga di Indonesia pada saat itu.[52] Ini berarti terdapat sekitar 70% dari total jumlah rumah tangga di Indonesia, yang meningkat jumlahnya sebesar 6,4 juta atau 3% dari tahun 1983, yang terlibat dalam kegiatan bercocok tanam di atas lahan yang sempit sebagai mata pencahariannya. Dari jumlah rumah tangga petani tersebut, pada tahun 1993, sekitar 30% masuk ke dalam kategori *'absolute-landless'*. Artinya selama sepuluh tahun setelah Sensus Pertanian 1983 (periode 1983-1993) kembali terjadi peningkatan jumlah *'absolute-landless'* sebesar 9%. Sementara itu 21,2 juta rumah tangga lainnya menguasai lahan pertanian dalam skala kecil, dengan rata-rata penguasaan 0,81 hektar (lebih kecil dibanding hasil sensus 1983).

Berdasarkan sensus pertanian mutakhir, tahun 2003, total jumlah lahan untuk pertanian rakyat meningkat sekitar 26% dari 17,1 juta hektar pada tahun 1993 menjadi 21,5 juta hektar pada tahun 2003. Jumlah tersebut harus menyokong kehidupan sekitar 37,7 juta rumah tangga petani (sekitar 71% dari

total rumah tangga Indonesia pada waktu itu), yang meningkat 25% dari sensus sebelumnya.[53] Di dalam jumlah 37,7 juta rumah tangga petani ini ada sekitar 36% di antaranya yang dikategorikan sebagai 'absolute-landless': Angka ini menunjukkan peningkatan 6% 'absolute-landless' selama periode tahun 1993 hingga 2003. Sedangkan rata-rata penguasaan tanah oleh 24,3 juta rumah tangga petani yang dapat menguasai tanah adalah 0,89 hektar per rumah tangga.

Data dari lima sensus pertanian (1963-2003) menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga pertanian terus mengalami peningkatan seiring laju pertumbuhan penduduk. Sejalan dengan kecenderungan pertambahan jumlah rumah tangga petani itu ada fenomena turun-naik prosentase jumlah *landless* (petani tak bertanah), yang dapat dilihat dari kecenderungan jumlah rumah tangga petani 'absolute-landless' sejak tahun 1973.[54] Jumlah *'absolute-landless'* hanya menurun sekali pada peridoe 1973-1983, kemudian terus meningkat mulai dari periode 1983-1993 hingga 1993-2003. Kecenderungan ini akan dibahas kemudian pada saat mengulas soal dinamika ketunakismaan (*landlessness*).

Ketimpangan Distribusi Lahan dan Kemiskinan di pedesaan

Ada dua kondisi yang turut menyumbang bagi meluasnya kemiskinan di wilayah pedesaan di Indonesia. Pertama, terus meningkatnya persentase jumlah petani kecil, yang proporsinya sudah besar, dari tahun 1963 hingga 2003 (lebih dari 40%). Kondisi yang kedua adalah pertumbuhan jumlah rumah tangga tani yang tidak memiliki tanah (lihat tabel 3 dan 5). Dua dari beberapa penelitian mendalam yang dilakukan oleh SDP-SAE (Survey Agro-Economy) pada tahun '80-an disimpulkan bahwa kemiskinan di wilayah pedesaan sebagian besar terjadi pada rumah tangga petani yang tidak memiliki tanah (Mintoro 1984 dan Saleh 1984). Sementara Arief (1977: 72-103), yang melakukan analisis dan perbandingan sensus pertanian tahun 1973 dengan sejumlah studi di pedesaan Jawa menyimpulkan bahwa ketimpangan penguasaan lahan merupakan penyebab kemiskinan di pedesaan Jawa. White dan Wiradi (1989) yang melakukan penelitian atas penguasaan tanah di sembilan desa di Jawa juga menyimpulkan bahwa petani kecil dan tak bertanah berpeluang kecil untuk meningkatan pendapatan atau berinvestasi di sektor nonpertanian.[55] Meski penyebab proses tersebut masih diperdebatkan, namun peningkatan jumlah petani kecil dan pertumbuhan petani tak bertanah merupakan cerminan dari polarisasi penguasaan tanah dan proletarisasi di wilayah pedesaan di Indonesia sejak tahun 1963.

Di satu sisi, hanya terdapat sebagian kecil lahan untuk aktifitas pertanian rakyat, tempat lebih dari 20 juta rumah tangga, yang jumlahnya terus meningkat dari waktu ke waktu, menggantungkan hidupnya di atas lahan yang kecil. Di sisi lain, terdapat ketimpangan struktur penguasaan tanah. Berdasarkan hasil sensus pertanian, selama lebih dari 30 tahun, dari 1973 hingga 2003, ketimpangan struktur distribusi tanah di Indonesia jelas terlihat dari tingginya rasio gini distribusi lahan pada tabel 3 di atas, yaitu: 0,70 pada 1973; 0,64 pada 1983; 0,67 pada 1993; dan 0,72 pada 2003.[56]

Jika dibandingkan dengan sejumlah studi mikro, rasio gini tersebut lebih kecil. Sebagai contoh, berdasarkan studi pedesaan yang dilakukan pada tahun 1976-1977 di Malang Selatan, Kano menemukan bahwa tingkat rasio gini penguasaan lahan adalah 0,81 (Kano 1990: 31). Sementara, studi mikro yang dilakukan Siahaan di Klaten pada 1975 menemukan tingkat rasio gini penguasaan tanah sekitar 0,9 (Siahaan 1977: 21). Studi lainnya, dilakukan oleh Survey Agro-Economy (SAE) terhadap 15 desa di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Sulawesi Selatan pada 1969-1975 menunjukkan rasio gini penguasaan tanah berkisar antara 0,54 hingga 0,91. Dari 12 desa di Jawa yang diteliti, hanya satu desa dengan tingkat rasio gini kurang dari 0,6 (Wiradi dan Makali 1984: 52; dan Wiradi 1984: 309). Dalam studi terakhirnya tentang perubahan kondisi pertanian di Indonesia, Kano menunjukkan bahwa dari tujuh desa di utara Jawa Tengah tingkat rasio gini penguasaan tanah pada tahun 1990 berkisar antara 0,65 hingga 0,89.[57]

Tingkat rasio gini yang tinggi dalam studi-studi mikro tersebut dapat dipahami, karena studi-studi tersebut sebagian besar dilakukan di Jawa yang tingkat kepadatan penduduk dan jumlah rumah tangga pertaniannya sangat tinggi dibanding pulau-pulau lainnya di Indonesia. Sementara dalam tulisan ini angka rasio gini yang ditampilkan didasarkan pada data penguasaan lahan secara nasional. Berdasarkan perhitungan dari data sensus 2003, rasio gini untuk wilayah Jawa adalah 0,70.[58] Sedangkan Booth menghitung rasio gini penguasaan tanah di Jawa pada tahun 1973 dan tahun 1983 (dengan tidak memasukkan rumah tangga petani tak bertanah atau *landless* dalam penghitungannya) adalah 0,49 dan 0,47 (Booth 1988: 52, tabel 2.16).[59] Namun demikian, berpijak pada angka rasio gini dari tahun 1973 hingga 2003 di atas, dapat disimpulkan bahwa besarnya struktur ketimpangan penguasaan lahan di Indonesia, khususnya di Jawa, tidak pernah mengalami perbaikan.

Pola penyediaan dan penguasaan seperti ditunjukkan dalam angka-angka di atas adalah hasil kebijakan dan politik agraria selama masa pemerintahan Orde Baru – seperti telah dijelaskan di atas – yang lebih menekankan pada penyediaan tanah dalam skala besar untuk investasi dan eksploitasi sumber alam. Dalam hal ini, kebijakan agraria Orde Baru mengingatkan kita pada politik agraria pemerintah kolonial khususnya pada masa liberalisasi di akhir abad ke-19.[60] Pola penyediaan dan penguasaan tanah sejak masa Orde Baru juga mencerminkan adanya "bias pemilik tanah": Konsentrasi penguasaan tanah ditoleransi; sebaliknya pemerintah sama sekali tidak memperhatikan persoalan-persoalan petani kecil dan ketunakismaan (*landlessnes)*.

Pada kenyataannya, pertanian kecil yang sesungguhnya telah memberi kehidupan bagi sebagian besar penduduk Indonesia, ditunjukkan oleh meningkatnya jumlah rumah tangga pertanian (seperti yang ditunjukkan pada tabel di atas), telah diabaikan oleh kebijakan pembangunan. Sangat sedikit perhatian yang diberikan oleh pemerintah kepada para petani, khususnya petani kecil. Di sektor pertanian pangan perhatian terbatas diberikan pada upaya untuk menjamin pasokan pangan agar tidak mengalami krisis. Pemerintah Orde Baru menyadari pentingnya pasokan pangan yang terjangkau guna mencegah terjadinya kerusuhan sosial, khususnya di daerah perkotaan, yang dapat membahayakan kekuasaan mereka (Mears 1982: 437 dan 469). Oleh karena itu, pada awal kekuasaannya, Orde Baru meluncurkan program revolusi hijau untuk meningkatkan produksi pangan. Program tersebut ditujukan terutama untuk menjadikan Indonesia ber-swasembada beras. Hal ini sejalan pula dengan kepentingan internasional pada waktu itu (White 2005: 121-122), terutama kepentingan perusahaan-perusahaan pembuat dan pemasok bahan-bahan untuk input pertanian termasuk penyedia varietas-varietas baru padi unggul (Feder 1983: 8-15, 44-45, dan 59 -66; 1983 Zakaria: 84-88).

Untuk mendukung klaim keberhasilan dalam pembangunan pertanian, pemerintah Orde Baru mengolah statistik sedemikan rupa untuk menunjukkan keberhasilan peningkatan produksi pertanian. Jadi, selama Orde baru sangat sulit mendapatkan data resmi dan valid yang mengungkapkan kepemilikan dan penguasaan lahan serta hubungannya dengan kemiskinan di wilayah pedesaan (Wiradi 1984: 290, dan Wiradi 1986: 25-26). Data statistik resmi lebih didasarkan pada penguasaan tanah per rumah tangga (lahan yang digarap) daripada pemilikan individu. Selebihnya statistik pertanian lebih banyak menunjukkan luas wilayah panen setiap tahunnya, jumlah hasil panen,

teknologi yang digunakan dan pendapatan petani secara umum yang dihitung dari jumlah panen keseluruhan dan harga jual komoditas.[61]

Refleksi Atas Struktur Penguasaan Tanah Dari Lima Sensus Pertanian[62]

Kelemahan mendasar dari sensus pertanian setelah tahun 1963 adalah kurangnya data kepemilikan tanah. Data tentang penguasaan tanah hanya mencakup tanah (yang benar-benar) digarap; sementara kepemilikan (*land ownership*) tidak dimasukkan. Akibatnya data sensus pertanian setelah tahun 1963 tidak dapat digunakan untuk memperlihatkan polarisasi kepemilikan tanah yang terjadi pada periode-periode selanjutnya (1973 hingga 2003). Data-data dari lima kali sensus tersebut hanya dapat digunakan untuk membandingkan proses "distribusi internal" atau distribusi tanah di antara rumah tangga tani yang menguasai lahan. Akibat lainnya adalah angka penguasaan tanah besar-besaran oleh para tuan tanah, baik dari pedesaan atau perkotaan, yang menanamkan uangnya dengan membeli tanah-tanah pertanian tidak dapat diperoleh, karena angka-angkanya dimasukkan dalam data kepenyakapan atau penyakapan tanah (*land tenancy*). Data yang tersedia juga tidak memungkinkan untuk menganalisis dinamika penguasaan tanah yang menggambarkan akses petani tak bertanah pada lahan yang tersedia (Wiradi 1986: 25-26). Kelemahan sensus pertanian yang lain adalah penguasaan tanah di luar Jawa yang banyak digunakan untuk kegiatan pertanian/perladangan berpindah (*shifting cultivation*) tidak didata dan dianalisa secara seksama. Sensus hanya menilai penguasaan lahan pada saat aktivitas pendataan dilakukan, padahal kegiatan pertanian-begilir bekerja pada sistem penguasaan dan penggunaan tanah jangka panjang yang cukup rumit. Dengan demikian, data-data dari kelima sensus tersebut tidak dapat digunakan untuk melihat dinamika perubahan penguasaan lahan dalam masyarakat yang menerapkan pola pertanian/perladangan berpindah .

Tabel 4. Dinamika Perubahan Rumah Tangga Petani yang Menguasai Lahan, 1963-2003

Tahun sensus	Jumlah rumah tangga tani yang menguasai lahan (000.000)	Total lahan yang dikuasai (000.000 ha)	Rata-rata penguasaan lahan (ha)	% 'petani gurem' (penguasaan < 0.5 ha)	% peningkatan jumlah rumah tangga tani yang menguasai lahan antara dua sensus	% peningkatan jumlah lahan pertanian antara dua sensus
1963	12,2	12,9	1,05	44		
1973	14,4	14,2	0,99	46	1963-1973 = 18	10
1983	18,8	16,8	0,89	45	1973-1983 = 31	18
1993	21,2	17,1	0,81	49	1983-1993 = 13	2
2003	24,3	21,5	0,89	51	1993-2003 = 15	26

Dihitung dari sensus pertanian tahun 1963, 1973, 1983, 1993 and 2003 (Biro Pusat Statistik 1963, Tabel 2; 1975, Tabel 2.0; 1985a, Tabel 2.0; 1985b, Tabel 4; 1994a, Tabel 2, 4, 5, dan 13.1; 1994b, Tabel 2, 3 and 4; 1995, Tabel 05; dan data sensus pertanian tahun 2003 yang didapat dari kantor BPS Jakarta, 30 Januari 2007)

Catatan: Semua persentase data dalam tabel ini telah dibulatkan

Hasil lima sensus pertanian (1963 hingga 2003) menunjukkan peningkatan jumlah petani pemilik lahan tidak diimbangi peningkatan ketersediaan lahan (lihat dua kolom terakhir tabel 4). Sementara, rata-rata penguasaan lahan per rumah tangga relatif tetap (sekitar 1 hektar). Maka hasilnya, terjadi peningkatan persentase petani kecil (atau rumah tangga pertanian yang menguasai tanah kurang dari 0,5 hektar) dari sensus ke sensus. Meski tabel tersebut menunjukkan adanya kenaikan yang stabil dari total penguasaan jumlah lahan selama 40 tahun, dari tahun 1963 sampai 2003, namun rata-rata penguasaan setiap rumah tangga tidak pernah di atas 1 hektar.

Antara sensus tahun 1973 dan 1993 ada dua fenomena yang menarik. Pertama, meski jumlah petani yang menguasai tanah dan total luas tanah yang dikuasai oleh kelompok itu meningkat, namun terjadi pengurangan signifikan dalam prosentase pertambahannya dalam periode 1973-1983 dengan 1983-1993. Kedua, ada jarak yang besar antara persentase kenaikan jumlah petani

pengguna lahan dan jumlah tanah yang tersedia untuk kegiatan pertanian selama 1983-1993 (13% dibandingkan dengan 2%). Kedua fenomena tersebut terkait dengan aktivitas konversi tanah pertanian untuk tujuan-tujuan non-pertanian serta pertumbuhan ekonomi yang tidak seimbang antara kota dengan desa serta proses industrialisasi yang tidak mengakar dan tumbuh dari pedesaan sehingga membuat penduduk di pedesaan meninggalkan sektor pertanian. Pertumbuhan penduduk dan proses pembukaan lahan yang terus terjadi menyebabkan naiknya jumlah pengguna tanah dan penggunaan tanah untuk kegiatan pertanian rakyat pada periode tersebut. Tetapi pertumbuhan sektor ekonomi non-pertanian khususnya di wilayah perkotaan menyebabkan persentase penambahan keduanya (pengguna tanah dan luas tanah untuk pertanian) menurun secara signifikan pada periode 1983-1993 dibandingkan periode sebelumnya (1973-1983). Pada periode 1983-1993 kenaikan jumlah tanah yang tersedia bagi kegiatan pertanian rakyat relatif kecil, hanya 2% atau sekitar 0,3 juta hektar saja. Dapat diasumsikan, seiring dengan proses pembukaan lahan yang berkesinambungan, pada periode ini terjadi pula proses pengalihan fungsi lahan (dari pertanian menjadi non-pertanian) yang cukup intensif (fenomena pengalihan fungsi lahan ini akan dibahas secara rinci di bagian lain dari tulisan ini).

Krisis keuangan yang terjadi pada akhir 1990-an membuat penduduk pedesaan kembali menjadikan pertanian sebagai alternatif sumber kehidupan mereka. Hal itu juga menjelaskan meningkatnya jumlah penguasaan tanah dan petani pemilik tanah secara signifikan pada sensus terakhir (2003). Selain itu, perambahan hutan dan pendudukan tanah negara juga menjadi penyumbang pada meningkatnya jumlah penguasaan tanah oleh petani pemilik tanah dalam sensus terakhir.

Petani Kecil[63] dan Rata-Rata Penguasaan Lahan oleh Petani

Dari tahun 1963 hingga 2003, rata-rata penguasaan lahan oleh petani dari satu periode sensus ke periode sensus berikutnya relatif sangat kecil, yaitu antara 0,81 sampai 1,05 hektar. Sementara di Jawa, pulau dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi, rata-rata penguasaan lahan oleh petani selama lebih dari 40 tahun sekitar 0,45 hektar. Tabel 4 di atas juga memperlihatkan adanya peningkatan jumlah petani miskin yang menguasai tanah kurang dari 0,5 hektar di seluruh daerah yang menjadikan kelas petani gurem sebagai kelompok mayoritas rumah tangga petani di Indonesia selama 40 tahun, sejak tahun '60-an hingga awal 2000-an (lihat juga Tabel 8 di bawah).

Setidaknya ada dua hal yang harus diperhatikan tentang angka rata-rata penguasaan tanah oleh rumah tangga petani. Pertama, mereka tidak pernah memenuhi syarat minimum yang ditentukan oleh UUPA dan peraturan pendukungnya. UUPA (pasal 17) dan UU No 56/prp/1960 (pasal 8) menetapkan semua rumah tangga yang bersedia menjadi petani produktif harus menguasai minimal 2 hektar untuk mengoptimalkan produktifitas pertanian keluarga (*family farms*), dan negara memiliki kewajiban untuk memenuhi persyaratan khususnya bagi keluarga-keluarga yang bersedia menjadi petani produktif. Redistribusi tanah melalui program *land reform* adalah solusi pemerintah Soekarno untuk mengatasi masalah ini, baik masalah ketimpangan penguasaan tanah di antara rumah tangga pertanian maupun ketimpangan antara tanah-tanah yang digunakan untuk kegiatan pertanian rakyat dengan yang digunakan untuk tujuan lain (non-pertanian). Ironisnya, rata-rata penguasaan petani atas tanah selama periode Orde Baru jauh lebih rendah daripada periode sebelumnya (: sebelum Orde Baru dan masa kolonial). Selama Orde Baru, rata-rata penguasaan tanah oleh petani tidak pernah di atas 1 hektar, sedangkan jumlah petani tak bertanah dan buruh pertanian terus bertambah. Program *land reform* yang massif dan sistematis melalui UUPA dan disahkan oleh peraturan *land reform* pada tahun 1961 tidak lagi dijalankan oleh rezim ini, sementara penguasaan tanah skala besar oleh perusahaan swasta secara agresif terus difasilitasi.

Kedua, secara umum rata-rata penguasaan tanah setelah kemerdekaan tidak banyak berubah dari situasi masa kolonial. Pada tahun 1938, Tauchid menulis mengenai penguasaan tanah di Jawa, Sumatera Timur dan Bali, dan menunjukkan bahwa rata-rata tanah yang dikuasai petani di tiga wilayah tersebut adalah 0,84 hektar (dihitung dari Tauchid 1952: 174-176). Sayangnya, banyak pendudukan tanah yang terjadi di atas tanah perkebunan milik asing selama dan setelah revolusi yang diikuti oleh program *land reform* pada masa Soekarno, yang telah membawa perubahan rata-rata penguasaan tanah hingga meningkat jadi 1,05 hektar per keluarga petani, tidak dilanjutkan pada tahun-tahun berikutnya. Sebaliknya, bersamaan dengan pertumbuhan penduduk, terbatasnya kesempatan mengembangkan tanah pertanian dan situasi ketimpangan distribusi tanah, rata-rata kepemilikan tanah cenderung makin menurun hingga sensus pertanian kelima dilaksanakan pada tahun 2003.

Kecenderungan bertambahnya petani kecil (*small farms*) di Indonesia seperti yang tampak pada tabel di atas berbeda dengan kecenderungan yang sama yang terjadi di Jepang pasca perang dunia kedua. Jumlah petani kecil di Jepang

memang mengalami peningkatan setelah dijalankannya program *land reform* di Jepang pasca perang, namun hal itu membuat struktur distribusi tanah relatif seimbang. Struktur tersebut relatif tidak mengalami perubahan, bahkan hingga 30 tahun kemudian, ketika pembangunan industri berjalan dengan cepat. Selama 1950-1980, Nozomu (1950-1984) melihat struktur distribusi tanah di Jepang pasca perang yang ditandai dengan besarnya jumlah petani kecil tidak berubah; yang berubah adalah pola sumber pendapatan: Total jumlah petani penuh-waktu (*full-time peasant)* berkurang dari 50% pada tahun 1950 menjadi 13% pada 1980 dan jumlah petani paruh-waktu (*part-time peasant*), yang memperoleh pendapatan dari berbagai sektor di luar pertanian, meningkat secara signifikan dari 50% ke 70%.

Komposisi Sumber Pendapatan Petani

Peningkatan jumlah petani kecil di Indonesia sejak tahun 1963 tidak diikuti oleh perubahan pola sumber pendapatan seperti yang terlihat di Jepang. Pada Tabel 6 di bawah terlihat bahwa setelah 20 tahun dihentikannya program *land reform* pada tahun 1960, dan digantikan dengan program transmigrasi dan revolusi hijau, hasil sensus pertanian 1983 tidak memperlihatkan perubahan komposisi sumber pendapatan petani yang memiliki lahan, khususnya petani kecil. Selain itu, 10 tahun kemudian, ketika sensus pertanian tahun 1993 dilakukan, komposisi tersebut tetap tidak mengalami perubahan berarti.[64] Kondisi ini sangat bertentangan dengan pandangan optimis atas pencapaian pertumbuhan ekonomi Orde Baru khususnya peningkatan di sektor non-pertanian sebagaimana telah dianalisa secara seksama oleh Booth (2002).

Pada 1995, Supas (Survei Penduduk Antar Sensus) mengindikasikan hanya 46% rumah tangga yang berada di wilayah pedesaan menyebut pertanian sebagai sumber pendapatan mereka (Booth 2002; 179-180). Lebih ekstrim lagi hasil sensus pertanian tahun 1993 melaporkan sekitar 83% dari jumlah petani penggunan lahan (*landholders*) (: atau sekitar 70% dari jumlah keseluruhan rumah tangga pertanian, lihat kembali Tabel 3) mengantungkan hidupnya pada pertanian sebagai sumber utama pendapatan mereka. Angka ini hanya sedikit berkurang dibandingkan sensus pertanian tahun 1983 yang melaporkan sekitar 90% pendapatan utama petani berasal dari sektor pertanian (lihat Tabel 5 di abwah). Dalam hal ini Booth, meskipun hasil analisanya memberikan angka yang lebih moderat, sangat tepat mengatakan "jelas tidak benar untuk mengatakan bahwa sektor pertanian, meskipun sebelum krisis tahun 1997,

merupakan sumber pendapatan yang tidak penting dari mayoritas rumah tangga di pedesaan Indonesia …" (Booth 2002: 180).[65]

Tabel 5. Komposisi Rumah Tangga Petani Pengguna Lahan (*peasant landholders*) berdasarkan Sumber Utama Pendapatan, 1983-1993

Luas lahan (ha)	% Sumber utama pendapatan petani			
	Sektor pertanian		Sektor nonpertanian	
	1983	1993	1983	1993
< 0.1	74.6	62.4	25.4	37.6
0.10 – 0.19	86.9	73.7	13.1	26.3
2.00 – 0.49	92.2	82.7	7.8	17.3
0.50 – 0.99	94.9	89.1	5.1	10.9
1.00 – 1.99	95.6	91.6	4.4	8.4
2.0 – 5.00	95.8	92.3	4.2	7.7
> 5.00	95.5	90.8	4.5	9.2
Average	90.8	83.2	9.2	16.8
Total jumlah rumah tangga petani pengguna lahan (juta rumah tangga)	**17.1**	**17.6**	**1.7**	**3.5**

Dihitung berdasarkan hasil sensus pertanian tahun 1983 dan tahun 1993 (Biro Pusat Statistik 1985b, Tabel 12; dan 1995, Tabel 13)

Sayangnya, data sensus pertanian tahun 2003 yang didapat langsung dari kantor BPS Jakarta tidak memungkinkan untuk dijadikan dasar menyusun gambaran yang serupa tentang jumlah petani pemilik tanah yang menggantungkan hidupnya pada pertanian sebagai sumber utama pendapatan. Namun, dari data tahun 1983 hingga 2003 dapat dibuat perbandingan mengenai komposisi pendapatan petani (Tabel 6).

Tabel 6. Komposisi petani yang memiliki tanah berdasarkan luas penguasaan tanah dan sumber pendapatan utama tahun 1983-1993

Luas tanah (ha)	1983*)					1993**)					2003				
	Σ pemilik tanah (juta)	sumber pendapatan (bulanan)				Σ pemilik lahan (juta)	sumber pendapatan (bulanan)				Σ pemilik lahan (juta)	sumber pendapatan (bulanan)			
		Sektor pertanian		Sektor nonpertanian			Sektor pertanian		Sektor nonpertanian			Sektor pertanian		Sektor non-pertanian	
		%	Jumlah rata-rata***)	%	Jumlah rata-rata ***)		%	Jumlah rata-rata***)	%	Jumlah rata-rata***)		%	Jumlah rata-rata***)	%	Jumlah rata-rata***)
< 0.1	1.4	50.0	13.1	50.0	13.1	1.7	n.a		n.a		2.6	24.3	198.1	75.7	617.9
0.10 -0.19	2.0	49.8	22.6	50.2	22.8	2.6	n.a		n.a		3.0	31.7	221.7	68.3	477.3
0.20 – 0.49	5.0	49.9	27.5	50.1	27.5	6.0	n.a		n.a		6.8	41.3	313.2	58.7	445.8
0.50 – 0.99	4.4	50.1	79.7	49.9	79.4	4.7	n.a		n.a		4.8	51.8	440.1	48.2	409.9
1.00 – 1.99	3.5	50.1	147.5	49.9	146.7	3.6	n.a		n.a		3.9	61.2	633.4	38.8	401.6
2.00 -5.00	2.1	49.2	284.6	50.8	293.9	2.3	n.a		n.a		2.8	70.0	978.5	30.0	418.5
> 5.00	0.4					0.3	n.a		n.a		0.4	73.2	1,770.1	26.8	646.9
Total	18.8	49.6	63.9	50.4	64.8	21.2	60.7	89.0	39.3	57.5	24.3	50.6	464.9	49.4	454.1

Dihitung dari hasil sensus pertanian tahun 1983, 1993 dan 2003 (Biro Pusat Statistik 1985b, Tabel 10 dan 112; dan 1995, Tabel 8; dan data sensus pertanian 2003 yang didapat langsung dari kantor BPS Jakarta, 30 January 2007)

Catatan:

*) Data Sensus Pertanian tahun 1983 tidak memberikan laporan tentang sumber pendapatan petani yang menguasai lahan lebih dari 3 hektar. Dalam tabel ini semua data sumber pendapatan petani yang memiliki lahan lebih dari 2 hektar digabungkan.

**) Data Sensus Pertanian tahun 1993 tidak dapat dihitung sesuai kebutuhan tabel ini. Data yang digunakan adalah data sumber pendapatan seluruh pemilik tanah.

***) dalam rupiah.

Dari susunan data pendapatan bulanan petani pengguna lahan (per rumah tangga) pada tahun 1983 nampak pendapatan rata-rata dari kedua sektor (pertanian dan non pertanian) relatif seimbang. Secara umum, kontribusi kedua sektor bagi total pendapatan petani yang mengusai tanah (seperti terlihat dalam angka pendapatan rata-rata dari total pendapatan petani) mengalami perubahan pada tahun 1993, dan umumnya pendapatan dari sektor pertanian lebih besar dari sektor lain. Pada tahun 2003, angka-angka tersebut kembali seimbang. Namun jika dilihat lebih seksama pada kelas penguasaan tanah di tahun 2003, 'petani-petani kecil' memperoleh pendapatan lebih banyak dari luar sektor pertanian. Sebaliknya, bagi kelas petani pengguna lahan di atas 1 hektar persentase pendapatan mereka dari aktifitas pertanian jauh lebih besar dibanding dari sektor non pertanian. Sementara petani yang menguasai tanah antara setengah hingga 1 hektar memperoleh pendapatan seimbang dari kedua sektor.

Dari Tabel 6 dapat diasumsikan bahwa dalam kurun waktu 1983 hingga 2003 terdapat pertumbuhan kesempatan kerja di luar sektor pertanian yang menyumbang pada perubahan komposisi pendapatan petani-petani kecil; mereka tidak lagi tergantung sepenuhnya pada pertanian. Namun, di luar pertumbuhan kesempatan kerja di sektor non pertanian, dapat pula ditambahkan penjelasan bahwa kecilnya upah di sektor pertanian atau minimnya keuntungan yang dapat diperoleh dari kegiatan pertanian telah mendorong para petani kecil mencari alternatif lain di luar pertanian. Hal itu berbeda dengan petani yang menguasai lahan besar, luasnya tanah yang dikuasai membuat mereka dapat meningkatkan skala ekonomi dari kegiatan pertanian, bahkan berinvestasi di sektor lain termasuk untuk memperoleh pendidikan. Ini dapat dilihat dari pendapatan rata-rata setiap bulannya, semakin besar tanah yang dikuasai maka semakin besar dan baik pula pendapatan rata-rata setiap bulannya, baik dari sektor pertanian maupun dari sektor lain di luar pertanian.

Dengan kata lain, dalam ekonomi pertanian Indonesia yang tidak terlalu menguntungkan, hanya petani yang menguasai lahan luas – paling tidak di atas 1 hektar – yang memiliki kesempatan untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi dari kedua sektor. Sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Booth: "Ini menunjukkan kecenderungan yang jelas antara meningkatnya pendapatan dengan luas lahan yang dikuasai… rumah tangga pertanian yang menguasai tanah besar mendapat penghasilan secara rata-rata lebih baik dari semua sumber, baik secara langsung ataupun bukan dari tanah-tanah yang dikuasainya, dibanding

rumah tangga yang menggarap sedikit tanah… Penguasaan aset, termasuk buruh terdidik, memungkinan rumah tangga untuk memperluas kegiatan ekonominya di sektor non pertanian, dan hal itu merupakan faktor penentu penting bagi pendapatan rumah tangga"[66] (Booth 2002: 185 and 187).

*Dinamika Ketunakismaan (*Landlessness*) dan Kepenyakapan (*Share Tenancy*)*

Pada Tabel 7 terlihat gambaran tentang ketunakismaan (*landlessness*) dalam kategori *'landless-tenants'* atau 'petani penyakap yang tidak memiliki tanah'. Dari tabel ini dapat dilihat kecenderungan turun-naiknya jumlah *'landless-tenants'* di Indonesia sejak tahun 1963 hingga 2003, dimana jumlahnya cenderung terus berkurang sejak 1983.

Konsep *'landless-tenant'* itu sendiri merujuk kepada rumah tangga petani yang tidak memiliki tanah sama sekali tetapi dapat menguasai/menggarap tanah dengan cara menyakap (*sharecropping tenancy*). Kita dapat membedakan tiga jenis rumah tangga petani berdasarkan status penggarapan tanah yang dilakukannya, yakni: (1) petani yang menggarap sendiri tanah miliknya, dan hanya tanah itu saja yang dia kerjakan/garap (*owner-operators only*); (2) petani pemilik tanah yang selain menggarap tanah miliknya juga menggarap tanah orang lain dengan cara menyakap (*owner operator cum-tenant*); dan (3) petani yang tidak memiliki tanah tetapi menggarap tanah orang lain dengan cara menyakap (*landless-tenants*).[67]

Tabel 7. Distribusi Petani Pengguna Lahan dan Status Penggarapannya, 1963-2003

Status Petani yang Menggarap Tanah	1963 (%)	1973 (%)	1983 (%)	1993 (%)	2003 (%)
Pemilik tanah yang hanya menggarap tanah sendiri (*owner-operators only*)	64.1	74.8	69.3	71.7	70.5
Pemilik tanah yang selain menggarap tanah sendiri juga menyakap tanah orang lain (*owner-operators cum-tenant*)	29.1	22.1	25.3	24.6	26.1
'Petani tunakisma yang menyakap tanah' (*landless-tenants*)	6.8	3.2	5.4	3.8	3.4
[Total jumlah rumah tangga '*landless-tenant*'] (juta)	[0.832]	[0.460]	[1.015]	[0.804]	[0.826]

Dihitung dari hasil sensus pertanian tahun 1963, 1973, 1983, 1993 dan 2003 (Biro Pusat Statistik 1963, Tabel 3; 1975, Tabel 7; 1985b, Tabel 15; 1995, Tabel 17; dan data sensus pertanian tahun 2003 yang diperoleh langsung dari kantor BPS Jakarta, 08 September 2008)

Pada tahun 1963 proporsi "penyewa tak bertanah" sekitar 6,8% dari keseluruhan jumlah petani penggrap lahan, namun pada tahun 1973 jumlahnya menurun hingga 3,2%. Sebagian merupakan dampak dijalankannya program *land reform* di Jawa selama kurun waktu 1961-1965 dan di luar Jawa yang masih berlangsung hingga menjelang akhir tahun '60-an. Program *land reform*, berdasarkan prinsip 'tanah untuk penggarap' lebih memperioritaskan distribusi tanah kepada pada petani penyakap[68], yang mengakibatkan jumlahnya berkurang hingga 50% dalam periode 1963-1973. Tetapi antara tahun 1973-1983 kembali terjadi penambahan jumlah yang cukup besar, hampir dua kali lipat. Hal ini Ini disebabkan oleh beberapa faktor: Pertama, terjadi pertambahan areal pertanian rakyat, meskipun kecil (sekitar 2,6 juta hektar; lihat Tabel 3) tetapi pada periode ini pertumbuhan rumah tangga petani juga tidak terlampau banyak (hanya bertambah sekitar 2,2 juta rumah tangga; lihat Tabel 3). Kedua, meningkatnya jumlah petani yang berada di kelas penguasaan tanah antara 1 hingga 5 hektar (lihat detail Tabel 8) yang lebih disebabkan oleh berkembangnya pasar kepenyakapan (*land tenancy market*) ketimbang pertumbuhan kepemilikan tanah (*land ownership*). Kita dapat menduga peningkatan jumlah *'landless-*

tenants' pada periode ini (1973-1983) telah berkontribusi juga terhadap penurunan jumlah dan proporsi *'absolute-landless'* (lihat Tabel 3), meskipun dari data makro yang tersedia tidak bisa diperhitungkan berapa besar kontribusi tersebut. Meskipun demikian ketidakseimbangan antara pertumbuhan rumah tangga dan pertambahan areal pertanian secara keseluruhan, ditambah dengan banyaknya petani kecil yang melepas tanahnya sehingga proporsi jumlahnya menurun tetapi membuat proporsi rumah tangga petani yang menguasai tanah 2 hektar ke atas jadi bertambah pada periode ini (lihat detail Tabel 8 dan Gambar 1) telah membuat struktur penguasaan tanah pada periode ini (1973-1983) sesungguhnya cenderung semakin timpang. Angka rasio gini pada tahun 1983 lebih besar dibanding tahun 1973 dan rata-rata penguasaan tanah juga menurun.[69]

Hal ini tentu terkait dengan dihentikannya program *land reform* sejak tahun 1970-an, dan program 'redistribusi tanah' lebih disandarkan pada program transmigrasi yang hanya meredistribusi tanah-tanah yang diklaim sebagai 'tanah negara' tetapi pada saat yang sama juga tidak ada lagi upaya pencegahan terhadap kecenderungan konsentrasi penguasaan tanah pertanian oleh perseorangan. Akibatnya upaya redistribusi tanah yang dilakukan melalui program transmigrasi tidak memberikan dampak cukup berarti dalam mengubah struktur penguasaan tanah yang timpang. Mekanisme untuk memiliki tanah pertanian kemudian lebih disandarkan kepada 'kekuatan pasar', baik melalui transaksi jual-beli atau gadai, dimana petani-petani kecil yang mengalami kesulitan dalam proses produksi cenderung melepas haknya atas tanah di tengah-tengah arena ekonomi yang terbuka ini.

Di dalam periode yang sama, hingga tahun 1983 program revolusi hijau telah berlangsung sekitar lima belas tahun. Sejumlah studi menunjukkan bahwa program tersebut mendorong terjadinya konsentrasi penguasaan tanah: Program revolusi hijau yang bersandar kepada penggunaan teknologi pertanian baru telah meningkatkan biaya produksi dan menciptakan ketergantungan petani terhadap kredit; petani-petani kecil akan melepaskan hak mereka atas tanah-tanah yang mereka miliki manakala tidak lagi memiliki kesanggupan untuk memikul beban biaya produksi dan/atau membayar hutang-hutang mereka (lihat Baraclough 1969; Billah, Widjajanto dan Kristyanto, 1984; Wiradi, 1984: 291-311; dan beberapa penelitian dari Studi Dinamika Pedesaan – Yayasan Survey Agro Ekonomi (SDP-SAE) yang dikumpulkan oleh Kasryno, 1984; juga White dan Wiradi, 1989). Mereka terpaksa menjual atau

menggadaikan tanahnya, yang seringkali jatuh ke tangan para pemilik tanah luas, tuan tanah tradisional, atau investor dari kota yang mulai menjadi tuan tanah baru di wilayah pedesaan.

Proporsi *'landless-tenants'* kembali turun dalam sensus tahun 1993 dibandingkan dengan sensus tahun 1983. Penyebab utamanya adalah, di satu sisi, terjadinya pertumbuhan jumlah rumah tangga petani yang sangat besar pada periode 1983-1993 (sekitar 6,4 juta; lihat Tabel 3) sementara pertambahan areal pertanian secara keseluruhan sangat kecil (hanya sekitar 300 ribu hektar saja; Tabel 3). Di sisi lain, ketersediaan tenaga kerja yang 'sangat berlimpah' di pedesaan tidak dapat ditampung dengan baik akibat adanya kecenderungan konsentrasi penguasaan tanah pertanian yang terus berlanjut sementara penyerapan tenaga kerja per unit tanah justru mengalami penurunan akibat program revolusi hijau (lihat Hüsken dan White 1989: 254-259, Hüsken 1998: 263-269, dan Collier *et al*. 1996). Akibatnya pola penyerapan tenaga kerja pertanian pun berubah ke model perekrutan tenaga kerja yang berbasis upahan. 'Kelesuan' pasar penyakapan pada periode ini juga patut diduga karena terjadinya perubahan pola penyewaan lahan dari dari model bagi hasil ke model sewa dengan harga tetap untuk satu musim tanam dimana resiko usaha sepenuhnya akan ditanggung oleh petani penyewa lahan.

Dengan kata lain lonjakan jumlah *'absolute-landless'* pada periode 1983-1993 yang disertai dengan penurunan jumlah *'landless-tenants'*, selain diakibatkan oleh ketidakseimbangan pertumbuhan jumlah rumah tangga petani dengan pertumbuhan ketersediaan areal pertanian, juga menjelaskan semakin intensifnya pelepasan tanah oleh petani kecil, perubahan pada bentuk perekrutan tenaga kerja pertanian dari bagi hasil menjadi upah kerja, dan rendahnya penyerapan tenaga kerja per unit tanah akibat program revolusi hijau. Fenomena seperti ini, dengan melihat data-data dari beberapa tabel (Tabel 3, 7, 8 dan Gambar 1), tampaknya terus berlanjut pada periode sensus berikutnya (1993-2003).

Pada periode ini (1993-2003) pasar penyakapan tanah juga mengalami penurunan. Jika diperhatikan seksama seperti ada kontradiksi antara gambaran penurunan – walaupun kecil – dalam proporsi *'landless-tenants'* dibanding dengan penambahan proporsi petani yang menguasai tanah kurang dari 2 hektar seperti yang tampak pada Tabel 8 dan Gambar 1. Tetapi jika kita lihat adanya lonjakan jumlah rumah tangga petani antara tahun 1993 dan 2003 (sekitar 7,5 juta) dan lonjakan jumlah *'absolute-landless'* (sekitar 4,3 juta rumah tangga) seperti yang

nampak pada Tabel 3, maka penurunan *'landless-tenants'* (yang sangat kecil angka penyusutannya) lebih disebabkan oleh bertahannya pola perubahan rekruitmen tenaga kerja pertanian dan perubahan pola penyewaan tanah pertanian seperti yang telah dijelaskan di atas.

Penurunan jumlah *'landless-tenants'* sejak tahun 1983 hingga 2003 juga tidak mengindikasikan perubahan ke arah pemerataan dalam distribusi penguasaan tanah sepanjang periode ini. Pada Tabel 3 dan Gambar 1 jelas terlihat angka rasio gini pengusaan tanah sejak tahun 1983, 1993 hingga 2003 terus membesar yang mengindikasikan adanya kecenderungan semakin timpangnya distribusi penguasaan tanah. Hal ini berbeda jika dibandingkan dengan penurunan jumlah *'landless-tenants'* selama kurun waktu 1963-1973 yang lebih disebabkan oleh proses redistribusi tanah melalui program *land reform*: *'landless-tenants'* berubah menjadi petani 'pemilik tanah yang menggarap sendiri tanahnya' (*'owner-operators'*). Sementara penurunan pada tahun 1983-2003 menunjukkan perubahan mereka yang sebelumnya *'landless-tenants'* cenderung berubah menjadi 'absolute-landless'. Bersamaan dengan beragam proses lainnya yang mendorong hilangnya hak dan akses atas tanah seperti penggusuran, konversi, dan bentuk-bentuk transaksi lainnya, perubahan dari *'landless-tenants'* menjadi *'absolute-landless'* itulah yang memberi sumbangsih terhadap makin dalamnya ketimpangan dalam struktur penguasaan tanah di Indonesia.

Dengan terus bertambahnya proporsi *'absolute-landless'*, seperti tergambar pada Tabel 3, fluktuasi jumlah *'landless-tenants'* seperti tergambar pada Tabel 7 di atas, memperjelas fenomena tingkat ketunakismaan (*landlessness*) di Indonesia yang cenderung terus bertambah dari waktu ke waktu sejak Orde Baru berkuasa hingga beberapa tahun yang lampau ketika Sensus Pertanian mutakhir diselenggarakan (kurun masa 30 tahun diadakannya Sensus Pertanian dari tahun 1973 hingga 2003). Berdasarkan kedua tabel ini dapat dilihat jelas arah kecenderungan pertumbuhan *landlessness* di Indonesia pada kurun waktu 30 tahun itu sebagai berikut: pada tahun 1973 persentase jumlah *landlessness* dibanding jumlah keseluruhan rumah tangga petani adalah sekitar 35%, pada tahun 1983 jumlah turun menjadi sekitar 25%, tahun 1993 naik kembali menjadi sekitar 33% dan tahun 2003 bertamba lagi jadi sekitar 38%.[70]

Hubungan antara meningkatnya jumlah petani tak bertanah dan situasi yang tidak seimbang dalam pertumbuhan penduduk (jumlah rumah tangga petani) dan ketersediaan lahan untuk pertanian (lihat Tabel 4) akan menjadi

lebih jelas jika dibandingkan dengan dua fenomena lain yang telah dibahas yaitu: 1) sedikitnya jumlah tanah dari total tanah di Indonesia yang dapat diakses untuk aktifitas pertanian rakyat dibandingkan tanah-tanah yang dialokasikan untuk tujuan-tujuan non pertanian, dan (2) penyediaan tanah untuk berbagai proyek 'pembangunan' yang kemudian juga banyak mengambil dan mengubah (konversi) tanah-tanah pertanian rakyat yang ada.

Distribusi Penguasaan Tanah di Antara Petani

Tabel 8 di bawah memperlihatkan gambaran penguasaan tanah oleh petani dalam empat sensus terakhir, yaitu dalam kurun waktu 1973-2003.[71] Dari gambaran tersebut dapat dilihat dinamika perubahan dalam kelompok-kelompok rumah tangga petani pengguna lahan (*landholders*) berdasarkan kategori luas tanah yang dikusainya. Satu kecenderungan yang sangat penting untuk diperhatikan adalah kenaikan jumlah 'petani kecil' atau 'petani gurem' (*'small peasants'*), khususnya peningkatan yang sangat signifikan dalam proporsi petani yang menguasai tanah dalam jumlah sangat kecil (< 0,1 hektar) atau kelompok petani yang dapat dikategorikan hampir (benar-benar) tak bertanah (*'near-to-(absolute)landless'*) dalam kurun waktu 30 tahun ini (1973-2003). Sementara itu, kelompok lain dalam kategori 'petani gurem' ini adalah petani yang menguasai tanah antara 0,1 hingga 0,49 hektar yang persentase jumlahnya menurun pada sensus pertanian tahun 1983, sebelum mengalami kenaikan kembali pada dua sensus selanjutnya (1993 dan 2003). Selama periode 1973-1983, dapat dikatakan tingginya angka pelepasan tanah membuat kelompok petani yang mengusai tanah di bawah setengah hektar ini banyak yang jatuh ke dalam kategori petani 'hampir (mutlak) tak bertanah' (*'near-to-(absolute) landless'*), yang artinya mereka hanya menguasai tanah hanya cukup untuk rumah dan sepetak kecil pekarangan.

Tabel 8. Persentase Jumlah Rumah Tangga Petani Berdasarkan Kategori Penguasaan Lahan, 1973-2003

Kategori Luas Lahan (ha)	1973	1983	1993	2003
< 0.10	3.4	7.3	8.1	10.9
0.10 - 0.19	12.5	10.4	12.3	12.4
0.20 - 0.49	29.8	26.8	28.2	27.9
0.50 - 0.99	24.7	23.4	22.2	19.7
1.00 - 1.99	18.1	18.6	16.8	16.1
2.00 - 5.00	9.4	11.2	11.0	11.4
> 5.00	2.1	2.3	1.4	1.6
Total jumlah (juta)	14.4	18.8	21.2	24.3

Dihitung berdasarkan hasil sensus pertanian tahun 1973, 1983, 1993 dan 2003 (Biro Pusat Statistik 1975, Tabel 2.0; 1985a, Tabel 2.0; 1985b, Tabel 4; 1994a, Tabel 2, 4, 5, and 13.1; 1994b, Tabel 2, 3 and 4; 1995, Tabel 05; dan data sensus pertanian tahun 2003 yang didapat langsung dari kantor BPS Jakarta, 30 Januari 2007)

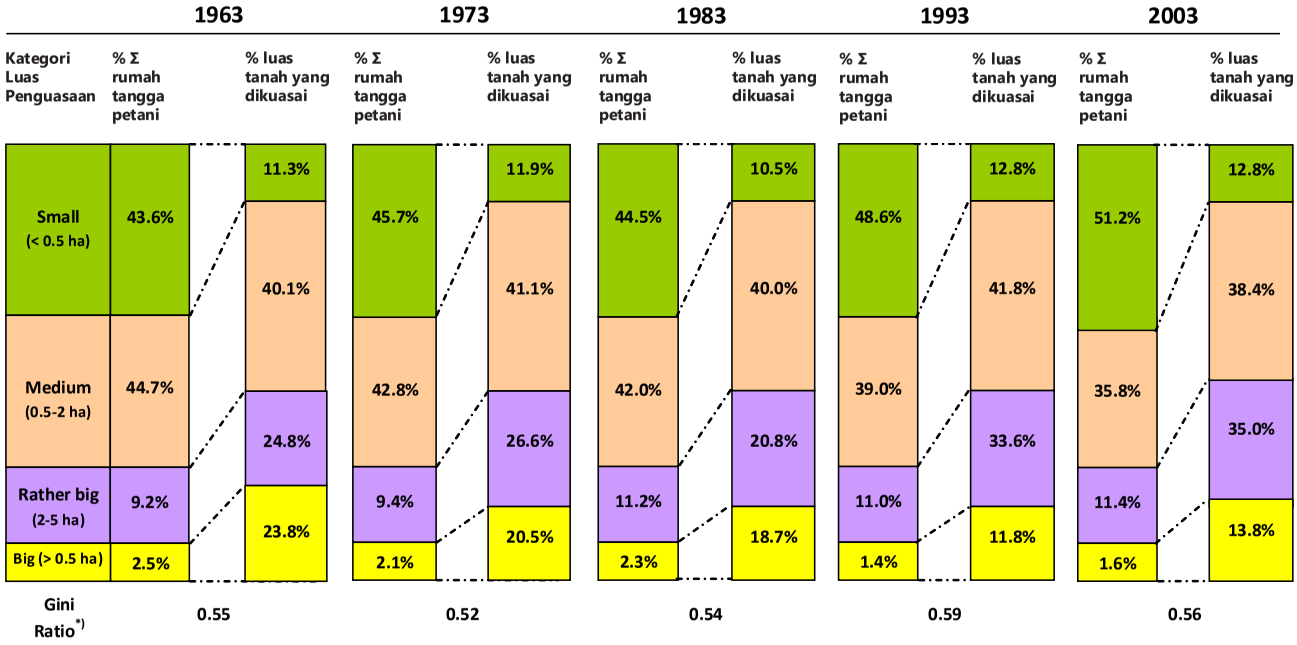
Penurunan – walaupun sangat kecil – pada jumlah 'petani gurem' (< 0,5 hektar) dan 'petani menengah' (0,5 – 2 hektar) (lihat Tabel 4 dan Tabel 8), kenaikan yang cukup mencolok jumlah '*landless-tenants'* (lihat Tabel 7), serta kenaikan jumlah petani yang menguasai tanah relatif besar (di atas 2 hektar) pada periode 1973-1983 disebabkan oleh dua faktor. Pertama, meskipun tidak seimbang, pada periode ini terjadi penambahan luas areal tanah untuk kegiatan pertanian yang relatif cukup besar (sebanyak 18%, lihat Tabel 4) yang menyertai peningkatan sangat besar dalam jumlah rumah tangga petani (31%, lihat Tabel 4). Kedua, terjadi banyak perpindahan penguasaan tanah dari petani kecil dan sebagian petani yang memiliki tanah sedikit lebih banyak dari petani kecil ke petani-petani yang menguasai lahan lebih besar sebagai salah satu dampak program revolusi hijau dan tingginya biaya produksi pertanian. Pelepasan-pelepasan tanah itu dapat 'terlihat' dari tingginya peningkatan proporsi jumlah 'petani sangat kecil' (< 0,1 hektar) atau kelompok petani 'hampir (mutlak) tak bertanah' (*'near-to-(absolute) landless'*). Tetapi pembukaan-pembukaan areal pertanian baru termasuk melalui program transmigrasi telah membuat penurunan proporsi jumlah petani *gurem* secara keseluruhan, juga petani yang

menguasai tanah antara 0,5 – 1 hektar, tidak terlalu mencolok. Selain itu, sangat dimungkinkan juga sebagian petani yang masuk dalam kategori *'near-to-(absolute) landless'* itu ada yang berhasil masuk menjadi bagian dari kategori petani yang menguasai lebih banyak lahan pertanian melalui pasar penyakapan (*tenancy market*). Tentu saja sebagian lagi yang tidak berhasil masuk ke pasar kepenyakapan tanah akan jatuh menjadi buruh tani.

Proses yang relatif sama, yakni penambahan total areal pertanian di satu sisi (lihat kembali Tabel 3 dan 4) dan pelepasan tanah dari petani-petani kecil ke petani kelompok petani lainnya di sisi lainnya, tampaknya terus berlangsung selama dua periode berikutnya (kurun waktu 1983-1993 dan 1993-2003). Tetapi pada dua periode ini permintaan pada pasar penyakapan mengalami penurunan, tercermin dari turunnya persentase jumlah *'landless-tenants'* seperti tampak pada Tabel 7. Selama periode 1983-2003, persentase jumlah petani yang menguasai tanah sedang (0,5 - 2 ha) terus mengalami penurunan cukup berarti, seperti yang ditunjukkan di Tabel 8. Tetapi sebaliknya persentase jumlah petani yang berada dalam kategori *'near-to-(absolute) landless'* justru mengalami kenaikan. Begitu pun dengan jumlah *'absolute-landless'* yang meningkat pesat sejak 1983 (lihat Tabel 3). Dalam hal ini kita dapat mengatakan pertambahan areal pertanian, meskipun cukup signifikan terjadi pada periode 1993-2003, tidak dapat mengimbangi pesatnya pertumbuhan penduduk. Ditambah dengan banyaknya pelepasan tanah dari kelompok petani kecil maka fenomena ketidakseimbangan antara pertumbuhan rumah tangga petani dengan jumlah areal pertanian telah mempersempit kesempatan kerja di sektor pertanian. Data-data pada periode 1983-2003 ini juga menunjukkan terjadinya perubahan pola hubungan produksi pertanian dari sistem penyakapan ke kerja upahan.

Gambar 1 di bawah menunjukkan perubahan-perubahan kuantitatif dalam distribusi penguasaan tanah di kalangan petani yang menguasai tanah (*landholders*) selama lebih dari 40 tahun dari tahun 1963-2003, seperti yang ditampilkan secara terpisah pada Tabel 1, 4, dan 8. Data tersebut membantu untuk memahami fenomena struktur ketimpangan distribusi tanah yang berlangsung lama di dalam kelompok petani yang menguasai tanah tersebut. Hal itu dibuktikan melalui angka rasio gini pada setiap sensus yang relatif konsisten di atas 0,5 dengan kecenderungan terus meningkat mendekati angka 0,6; yang mengindikasikan kecenderungan semakin timpangnya distribusi penguasaan lahan di kalangan petani yang menguasai tanah sendiri dari waktu ke waktu.

Gambar 1.
Distribusi Penguasaan Tanah di Antara Petani Pengguna Lahan*) menurut Sensus Pertanian Indonesia dari tahun 1963 hingga 2003



Diolah dari tabel 1 dan 8

*) tidak memasukkan/memperhitungkan rumah tangga petani yang dikategorikan sebagai *'absolute-landless'*

Dinamika Konversi Tanah Pertanian

Wilayah pertanian rakyat selama lebih dari empat dekade memang mengalami kenaikan seperti terlihat pada Tabel 4. Namun, jumlah petani yang menguasai tanah tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan ketersediaan tanah pertanian, menyebabkan rata-rata tanah yang dikuasai oleh rumah tangga petani mengalami penurunan. Selain alasan akses ekologi-ekonomi-politik yang terbatas, tanah pertanian rakyat tidak mengalami peningkatan yang relatif sama dengan tingkat pertumbuhan rumah tangga petani juga disebabkan oleh tingginya tingkat konversi lahan pertanian untuk fungsi-fungsi non pertanian.

Memang, tidak hanya petani yang membutuhkan tanah untuk mendukung kehidupan mereka. Sejumlah perusahaan besar seperti perkebunan skala besar, pertambangan, kehutanan, manufaktur, perumahan, pariwisata juga membutuhkan tanah. Lagi pula, pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi selama pemerintahan Orde Baru lebih memprioritaskan proyek-proyek investasi yang membutuhkan tanah skala besar. Kompetisi antara proyek-proyek tersebut dengan sektor pertanian, khususnya aktifitas pertanian rakyat, menimbulkan ketegangan tidak hanya di Jawa, yang populasi penduduknya sangat padat, juga di daerah lainnya di luar Jawa. Ironisnya, pada saat yang sama, kebanyakan tanah yang dikuasai para pengusaha banyak yang disalahgunakan atau ditelantarkan. Meski tidak banyak dibahas dalam tulisan ini, kebanyakan tanah yang diperoleh tersebut umumnya untuk spekulasi. Menurut Badan Pertanahan Nasional (BPN), misalnya pada tahun 1998, hanya 26% tanah yang izin lokasinya digunakan sesuai peruntukannya[72]; sisanya adalah tanah telantar[73] (Pusat Data Bisnis Indonesia 1998: 4).

Secara khusus, usaha pertanian padi, khususnya padi sawah, di Jawa harus berkompetisi dengan pertumbuhan indutri manufaktur, *real estate* dan pembangunan kota-kota baru yang sangat cepat yang juga membutuhkan lahan. Hasilnya banyak tanah-tanah pertanian, termasuk sawah beririgasi teknis, dialihfungsikan untuk tujuan penggunaan non-pertanian. Menurut Nasution (1991: 120-123), dari tahun 1986 hingga 1989, wilayah persawahan di Jawa menurun 2,3% per tahunnya: sekitar 224.184 hektar sawah dialihfungsikan menjadi lahan non sawah (55,8%) dan tujuan non pertanian lain (44,2%). Sementara, Sumaryanto *et al*. (1995), seperti yang dikutip oleh Jamal dan Djuhari (1998: 75-87), mengatakan bahwa pada tahun 1995 sekitar 22,6 ribu hektar tanah pertanian di Jawa beralih fungsi menjadi tanah non pertanian.[74]

Sementara data BPS hasil Sensus Pertanian 2003 menunjukan bahwa selama 5 tahun sejak 1998 hingga 2003 terjadi pengalihan fungsi sekitar 65 ribu hektar lahan sawah dimana 80% diantaranya berubah menjadi lahan pertanian non-swah dan 20% lainnya berubah fungsi menjadi untuk kegiatan non-pertanian. Sementara lahan pertanian non-sawah yang berubah fungsi kira-kira 42 rebu hektar, dimana 29% diantaranya berubah menjadi sawah dan 71% berubah fungsi untuk kegiatan non-pertanian. Pada periode yang sama pertambahan lahan sawah hanya sekitar 5 ribu hektar saja (Badan Pusat Statistik Indonesia 2005b: Tabel 15).

Pengalihan fungsi tanah pertanian di Jawa, bagaimanapun juga menyumbang pada penurunan kemampuan penyediaan pangan nasional untuk memenuhi kebutuhan yang terus meningkat. Pada kenyataannya, sejak kemerdekaan, pertanian pangan di Jawa menyediakan lebih dari 50% persediaan beras di Indonesia.[75]

Tabel 9, yang didasarkan pada sejumlah sumber, memperlihatkan perubahan luas pemanfaatan tanah pertanian dari tahun 1963 hingga 2000. Meskipun tabel ini adalah gambaran kasar tetap dapat menunjukkan adanya perubahan pemanfaatan tanah yang berdampak pada keseluruhan struktur penguasaan tanah: Angka-angka dalam tabel ini memberi dasar untuk menganalisis struktur agraria, penggunaan tanah dan ketidakseimbangan relatif antara ketersediaan tanah pertanian dengan jumlah rumah tangga petani. Gambaran makro itu juga dapat membantu menjelaskan penyebab intensifnya konflik agraria antara masyarakat lokal dengan pemerintah dan perusahaan-perusahaan yang mengakumulasi penguasaan tanah untuk keuntungan bisnis dan akumulasi modal.

Tabel 9. Penggunaan Tanah di Indonesia, 1963 - 2000[1)]

(%)			JAWA					LUAR JAWA					INDONESIA				
			1963	1973	1983	1993	2000	1963	1973	1983	1993	2000	1963	1973	1983	1993	2000
Wilayah non kehutanan	Pemukiman di pedesaan dan perkotaan [2)]		4.0	3.4	12.2	13.0	13.9	0.1	0.3	2.0	1.9	7.7	0.4	0.5	2.7	2.7	2.7
	Tanah pertanian rakyat	*Sawah*	19.1	19.9	26.5	26.0	26.5	0.9	1.2	2.5	2.8	2.5	2.1	2.5	4.1	4.4	4.1
		Ladang & *Kebun*[3)]	19.2	16.7	24.7	24.4	25.7	2.9	2.7	5.8	5.1	5.8	4.0	3.6	7.1	6.4	7.1
	Perkebunan skala besar		4.0	5.1	4.5	4.7	4.7	0.6	0.9	4.3	6.4	9.0	0.8	1.2	4.3	6.3	8.7
	Tanah *bera*[4)] & semak belukar		0.4	1.5	2.9	3.3	4.4	0.2	0.7	16.9	10.4	12.5	0.2	0.7	15.9	9.9	11.9
	Padang rumput		0.1	0.1	0.5	0.3	0.3	0.0	0.0	2.2	1.1	1.2	0.0	0.0	2.1	1.0	1.1
Wilayah Kehutanan[5)]			22.6	21.9	18.1	22.8	24.3	67.0	67.3	61.9	71.5	65.3	63.9	64.2	58.9	68.2	62.6
Lainnya[6)]			30.7	31.4	10.5	5.6	0.4	28.3	26.9	4.5	0.7	-3.9	28.5	27.2	4.9	1.1	1.8
Total lahan			100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sumber: Badan Pusat Statistik 2001b (Tabel 1, 2, 3, and 4), 2001c (hlm. 4 and 200); Biro Pusat Statistik 1963 (Tabel 1, 7A, 8A dan 9.1.A), 1964 (Tabel A.2 dan H.1), 1974 (Tabel I.1.2 dan VII.3.1), 1975 (Tabel 1 dan 8), 1983 (Tabel I.1), 1985c (Tabel 1 and 2), 1985d (Tabel V.3.3), 1994c (Tabel 1 dan 2), 1994d (Tabel 1 dan 2), 1994e (Tabel 1.1 dan 5.3.1)

Catatan:

1) Pemanfaatan tanah untuk jalan, saluran air, irigasi, fasilitas olahraga, pemakaman, dan fasilitas publik lainnya tidak dimasukkan.

2) Di wilayah perkotaan termasuk untuk pemukiman dan wilayah industri.

3) Data BPS memasukkan tegalan, kebun, huma, ladang, kolam, tambak, dan empang. Sedangkan untuk pekarangan dan halaman digabungkan dalam kategori tanah pemukiman.

4) Menurut BPS, *tanah bera* adalah tanah yang ditinggalkan sementara agar kembali subur, biasanya menjadi bagian dari aktivitas pertanian berputar (*shifting agriculture*).

5) Seperti yang didefiniskan dalam peraturan pemerintah.

6) Contohnya rawa, bendungan, dan lain-lain kawasan perairan-darat non sungai dimasukkan dalam kategori ini.

Kecenderungan di bawah ini merupakan interpretasi dari Tabel 9 di atas:

1. Secara umum, jumlah lahan pertanian yang digunakan petani (baik, sawah, kebun, atau ladang) meningkat 6,1% dari total lahan di Indonesia pada tahun 1963 menjadi 10% pada awal 1980-an. Seperti telah disinggung dalam pembahasan tentang hasil sensus-sensus pertanian sebelumnya, pertumbuhan jumlah lahan yang tersedia bagi petani tidak menjawab persoalan penurunan rata-rata luas lahan yang dikuasai petani atau pertumbuhan jumlah petani tak bertanah (*landless peasants*).

2. Kenaikan yang cukup tajam pada jumlah tanah pertanian rakyat dan penggunaan tanah untuk pemukiman, khususnya akibat perkembangan kota-kota, sejak tahun 1983 merupakan akibat dari konversi wilayah kehutanan dan daerah berawa untuk digunakan sebagai tanah pertanian; sementara pada waktu yang bersamaan juga banyak lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi pemukiman di wilayah pinggiran kota atau untuk tujuan non pertanian lainnya (industri dan infrastruktur). Dengan kata lain, secara makro kehilangan lahan pertanian akibat konversi untuk kegatan non pertanian dikompensasi dengan konversi kawasan kehutanan menjadi lahan-lahan pertanian baru.

3. Pada tahun 1983 wilayah hutan, baik di Jawa maupun di luar Jawa, mengalami penurunan. Berbeda dengan wilayah di luar Jawa yang penurunan area hutannya diakibatkan oleh peralihan menjadi perkebunan skala besar dan proyek transmigrasi, di Jawa perubahan tersebut terjadi akibat ekspansi perluasan tanah pertanian rakyat.

4. Menghilangnya wilayah hutan selama kurun waktu 1973-1983 'tergantikan' pada periode berikutnya (terlihat dari data areal kehutanan di tahun 1993 yang kembali membesar). Klaim pemerintah atas sebagian besar wilayah hutan sebagai "hutan Negara" berdasarkan undang-undang kehutanan dan peraturan yang terkait dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK)[76] membawa akibat dimasukkannya perkebunan rakyat, *agroforest,* tanah *bera*[77], padang ilalang, bahkan kadangkala tanah pedukuhan yang berada di dalam kawasan "hutan negara" dinyatakan (dihitung) sebagai wilayah kehutanan. Hal itu menjelaskan mengapa pada kurun waktu 1983-1993 wilayah kehutanan meningkat secara signifikan sedangkan tanah *bera* dan lainnya menurun. Konflik yang muncul antara penduduk lokal dengan pemegang otoritas kehutanan di wilayah-wilayah hutan konservasi dan hutan lindung

khususnya dapat dijelaskan sebagai akibat adanya kebijakan tersebut.[78] Dalam *database* konflik agrarian yang dimiliki KPA, jumlah kasus sengketa yang terkait dengan penetapan kawasan hutan konservasi menempati urutan kelima belas dari 1.753 keseluruhan kasus dalam semua kategori.[79] Di wilayah luar Jawa, banyak sekali areal pertanian yang dikuasai penduduk lokal diklaim sebagai "hutan Negara". Pada kenyataannya, masyarakat telah menggunakan hutan sebagai areal pertanian ladang-berpindah (*shifting agriculture*) selama beberapa generasi (Ruwiastuti, Fauzi, dan Bachriadi 1998).[80] Program pengembangan hutan konservasi juga telah mengubah banyak areal pertanian dan pemukiman rakyat menjadi kawasan hutan di Jawa.[81]

5. Sementara penurunan jumlah area yang dinyatakan sebagai kawasan kehutanan, khususnya di luar Jawa, dari tahun 1993 hingga 2000 (dari 71,5% menjadi 65,3%) khususnya diakibatkan oleh deforestasi lalu konversi kawasan kehutanan menjadi lahan perkebunan besar juga perluasan kawasan pemukiman.

6. Antara tahun 1963 dan 2000 area perkebunan skala besar, khususnya di luar Jawa, meningkat dari 0,8% menjadi 8,7% - peningkatan tajam terjadi sejak tahun 1973. Kenaikan tersebut tercermin pada berkurangnya areal hutan – khususnya hutan-hutan konservasi – dan tanah-tanah *bera*.

Absenteisme

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, data mengenai kepemilikan tanah, khususnya kepemilikan dan penguasaan oleh tuan tanah, terlihat tidak konsisten pada lima sensus pertanian di Indonesia. Hasilnya, sensus pertanian tidak pernah bisa menjelaskan persoalan tanah-tanah guntai (*absentee land*). Yang dimaksud dengan tanah guntai (*tanah absentee*) adalah tanah-tanah yang dikuasai – bukan hanya dimiliki – oleh orang-orang yang tidak tinggal di tempat yang sama dengan lokasi tanah tersebut.[82] Ini merupakan gambaran buruk lainnya dalam soal penguasaan tanah di Indonesia. Tingginya persentase tanah guntai di satu daerah mencerminkan ketimpangan penguasaan tanah dan juga bagian dari kenyataan ketunakismaan (*landlessness*) di wilayah tersebut.

Di setiap kantor Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota seharusnya tersedia data kepemilikan tanah terkait dengan status tempat tinggal pemiliknya.

Namun kenyataannya sulit sekali untuk mengakses data tersebut, karena mereka memperlakukannya sebagai informasi tertutup yang hanya bisa digunakan untuk keperluan resmi selain seringkali data aktual kepemilikan tanah disembunyikan. Sehingga tidak diketahui dengan pasti apakah kantor pertanahan kabupaten/kota memiliki catatan data tentang tanah-tanah guntai.[83] Jika pun ada data tersebut belum tentu dapat diakses oleh para peneliti atau masyarakat umum.

Meskipun pengetahuan tentang fenomena tanah guntai ini dari data resmi sangat terbatas, namun absenteisme tanah merupakan gejala umum di Jawa dan penduduk setempat mengetahui keadaan ini dengan sangat baik (lihat juga Sumardjono 1995). Kadang kala ada juga pihak pemerintah yang menyampaikan konfirmasi mengenai hal ini. Contohnya Kepala BPN Kabupaten Bekasi yang secara informal mengumumkan bahwa 20% tanah di wilayah kerjanya adalah tanah-tanah guntai (Kompas 1996a and b). Pernyataannya tentang jumlah tanah absentee yang cukup besar di Kabupaten Bekasi ini seolah meyakinkan kembali hasil studi yang dilakukan Collier dan koleganya 15 tahun yang lalu di beberapa daerah di Jawa masih relevan hingga saat ini.[84] Collier dan kawan-kawan menemukan sekitar 14% tanah pertanian di daerah-daerah yang mereka kaji dimiliki secara guntai, dan 48% petani di daerah-daerah tersebut adalah tunakisma (Collier *et al*.1996: 106-107 dan 121-126). Dari temuan Collier dan kawan-kawan tersebut dapat diperkirakan di 14 desa yang disurvei rata-rata terdapat tanah sawah guntai sekitar 60 hektar per desa (Collier *et al*. 121-126). Jika program *land reform* dijalankan, berdasarkan data Collier tahun 1992-1993, itu artinya ada 30 rumah tangga petani tunakisma (*landless*) di desa tersebut yang dapat memperoleh kesempatan untuk meningkatkan taraf hidupnya melalui 2 hektar sawah yang diredistribusikan kepada mereka pada saat itu.

Perlunya Untuk Melakukan Perombakan

Kita telah lihat ketidakseimbangan antara jumlah rumah tangga petani dan jumlah tanah pertanian terus berlangsung dan di banyak tempat telah menciptakan ketimpangan penguasaan tanah dan peningkatan jumlah petani tunakisma (*landless*), khususnya *'absolute-landless'*, yang sangat parah. Ketimpangan tersebut berkontribusi langsung kepada munculnya konflik-konflik agraria atau perebutan akses terhadap tanah, khususnya antara petani kecil dan petani tak bertanah *(landless peasants*) melawan investor yang ingin menguasai tanah dalam skala luas. Hal itu telah dan terus terjadi dalam kurun waktu yang panjang, setidaknya sejak sensus pertanian pertama di lakukan

tahun 1963 ketika ketimpangan penguasaan tanah dapat terlihat secara nyata gambarannya secara nasional. Seharusnya kondisi tersebut menjadi peringatan untuk segera dijalankannya program reforma agraria (*agrarian reform)* yang komprehensif. Tanpa program yang bertujuan untuk merombak struktur penguasaan tanah yang tidak seimbang tersebut, salah satu akar kemiskinan yang terjadi baik di pedesaan maupun di wilayah perkotaan ini akan terus menyebar dan mengendap lebih dalam di dasar-dasar kehidupan masyarakat.

Pemerintahan Soekarno telah mencoba untuk menyelesaikan masalah struktur agraria yang timpang dengan menjalankan program *land reform* pada tahun 1960. Namun perseteruan kekuasaan di antara elit-elit politik yang terjadi pada tahun 1965 bukannya memperbaiki kesalahan teknis dan administrasi program yang terjadi pada saat itu, peralihan kekuasaan yang terjadi malah mengubur program ini. Akibatnya kehidupan pedesaan di Indonesia tetap terbelenggu oleh ketimpangan struktur agraria, dan tekanan penduduk kemudian makin memperparah ketimpangan itu. Perubahan dalam struktur agraria sebagai pondasi baru bagi pembangunan sosial dan ekonomi tidak muncul: dari pembahasan-pembahasan di atas, dengan menggunakan periodisasi pelaksanaan Sensus Pertanian, jelas terlihat tidak adanya perubahan struktur penguasaan tanah selama 40 tahun dari 1963-2003. Angka rasio gini penguasaan tanah dari tahun 1963 ke 2003, baik untuk petani pengguna lahan (*landholders*) maupun keseluruhan rumah tangga petani, selalu menunjukan angka di atas 0,5 dengan kecenderungan makin besar dari waktu ke waktu bermakna bahwa selama kurun waktu itu ketimpangan penguasaan tanah semakin parah. Angka ketunakismaan (*landlessness*) dari waktu ke waktu juga meningkat.

Landlessness adalah akar penyebab terjadinya eksploitasi dan pengabaian atas hak-hak politik serta ancaman bagi pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat marjinal di pedesaan; juga penyebab ketidakstabilan sosial dan politik (Russett 1964; Muller dan Seligson 1987; Prosterman, Temple dan Hanstad 1990; Brockett 1990; Moyo dan Yeros 2005). Dalam perspektif ekonomi, meluasnya *landlessness* merupakan gambaran buruknya ekonomi suatu negara, khususnya negara-negara yang ekonominya dan penduduknya banyak bergantung pada pertanian. "*Landlessness* menjadi penyebab rendahnya produktivitas penggarapan tanah yang dilakukan oleh petani-petani penggarap dan buruh tani yang kurang termotivasi untuk meningkatkan produktivitas kerjanya karena pada dasarnya tidak akan memperoleh kompensasi kerja yang layak. Petani-petani yang tidak

memiliki jaminan penguasaan tanah (*security of tenure*) sama saja tidak memiliki insentif untuk menciptakan modal bagi peningkatan produktivitas tanahnya maupun melakukan investasi yang diperlukan untuk menghasilkan panen yang baik" (Prosterman, Temple dan Hanstad 1990: 1). Hasilnya, produktifitas yang rendah dan ketidakmampuan petani akan menjadi beban ekonomi.

Bertahannya kemiskinan di wilayah pedesaan untuk jangka waktu yang lama telah mendesak petani miskin dan *landless* untuk bermigrasi ke kota-kota atau bahkan ke luar negeri untuk mencari pekerjaan. Jika beruntung mereka akan mendapatkan pekerjaan di sektor formal. Jika tidak, mereka akan menambah jumlah pengangguran di perkotaan atau bekerja dengan upah yang sangat rendah. Sementara sebagian besar tenaga kerja yang mencari pekerjaan di luar negeri, yang kebanyakan adalah tenaga kerja yang berasal dari desa, mendapatkan upah yang sangat rendah dan sering kali memperoleh perlakuan yang tidak adil. Peningkatan jumlah orang yang terlibat di sektor ekonomi informal di perkotaan diakibatkan oleh rendahnya kesempatan kerja di pedesaan dan rendahnya nilai ekonomi sektor pertanian. Dalam banyak kasus banyak pula orang-orang yang terlibat dalam tindak kriminal atau orang-orang yang mengalami pelanggaran hak asasi asalnya adalah orang-orang desa yang tak bertanah (*landless*) (lihat Bachriadi dan Lucas 2001).

Ketunakismaan (*landlessness*) juga berperan dalam deforestasi dan erosi tanah. Petani tanpa lahan akan berusaha bertani di wilayah hutan termasuk di hutan-hutan yang seharusnya tidak boleh diubah fungsi ekologisnya seperti menjadi wilayah serapan air (lihat Barraaclough dan Ghimire 1995 dan 2000 yang mencatat adanya fenomena serupa di Amerika Latin, Afrika, dan wilayah Asia lainnya). Kerusakan lingkungan di dataran tinggi Dieng dan wilayah lain di Wonosobo, Jawa Tengah, juga di taman nasional Lore Lindu di Sulawesi Tengah misalnya memperlihatkan para petani yang membutuhkan lahan terpaksa menggarap tanah di area-area kawasan konservasi dan hutan lindung (lihat Bachriadi dan Lucas 2002; Kompas 2002a, b, c, dan d; Sangaji 2005; Acciaioli 2008; juga lihat *database* Konflik Agraria KPA , Case ID WN-1 s/d 6 dan Case IDDGI2; data entri sampai tanggal 3 September 2002). Jika mereka mendapatkan kesempatan untuk mendapatkan dan menguasai tanah melalui program *land reform,* sangat mungkin kerusakan hutan dan kawasan konservasi alam dapat ditekan.

Kebijakan agraria yang mengakibatkan atau bahkan menciptakan

ketimpangan menyebakan munculnya ketidakstabilan sosial-ekonomi. Russet yang melakukan penelitian terhadap data statistik internasional menemukan hubungan antara rasio gini distribusi tanah, kekerasan politik dan kematian demokrasi menyimpulkan bahwa tingkat kekerasan dan ketidakstabilan politik cenderung terjadi di negara-negara yang timpang pola kepemilikan tanahnya (Russett 1964). Meski dibuat tiga dekade lalu, kami yakin kesimpulannya itu masih relevan dengan situasi saat ini (lihat juga Brockett 1990; Moyo dan Yeros 2005; Currie 2009: 57-72).

Ketimpangan penguasaan tanah, *landlessness* dan konflik-konflik agraria yang berkepanjangan, bagaimanapun juga tidak dapat diselesaikan hanya dengan membatasi investasi skala besar di sektor pertanian atau sektor lainnya. Memperlambat perluasan eksploitasi sumber-sumber agraria tidak dengan sendirinya menghilangkan *landlessness* dan konflik agraria. Sebelum menjalankan program yang bertujuan mengontrol penyediaan lahan untuk kepentingan investasi, sangat penting untuk terlebih dahulu mengubah ketimpangan struktur penguasaan tanah yang telah terjadi lebih dari 50 tahun sejak kemerdekaan dan menyelesaikan konlik agraria yang telah meluas dan berlarut-larut secara menyeluruh dengan perspektif keadilan sosial. Program yang terbaik untuk menyelesaikan ketimpangan struktur agraria adalah *land reform* seperti telah dibuktikan oleh banyak studi (Tuma 1965; Dorner 1972; Prosterman, Temple dan Hanstad 1990; Sobhan 1993; Judge 1999; Wiradi 2000; dan Borras Jr. 2007). *Land reform* yang dijalankan dalam konteks strategi pembangunan yang lebih luas dapat menciptakan dasar yang kuat bagi pembangunan ekonomi nasional. Meskipun *land reform* memerlukan biaya, baik keuangan maupun kadang kala biaya politik; namun biaya kemanusiaan akan lebih tinggi jika ketimpangan dibiarkan, seperti yang diungkapkan Ekcholm: "Dari waktu ke waktu, ketimpangan yang serius dapat meminta korban manusia lebih banyak ketimbang biaya temporer dari upaya land reform yang berhasil"[85] (1979: 35).

Dalam konteks ini, perlu ditegaskan bahwa program *land reform* yang efektif harus diikuti dengan program-program pendukung lainnya atau *land reform* tersebut tidak akan mencapai hasil yang diinginkan. Tanpa dukungan program pendukung lainnya, seperti kredit pertanian dengan bunga rendah, perbaikan dalam sistem penyaluran sarana produksi dan juga penataan sistem pemasaran hasil pertanian, distribusi tanah tidak akan berhasil. Dalam evaluasinya, Morad mengatakan bahwa di samping gejolak politik 1965/1966 yang menghentikan program *land reform* 1960, salah satu aspek yang membuat program *land reform*

hanya memberi dampak kecil dalam ekonomi nasional Indonesia adalah karena pemerintah lebih memberi perhatian pada aspek legal program tersebut dan sedikit perhatian pada aspek ekonomi dan teknis (Morad 1970: 36). Kecilnya perhatian pada aspek ekonomi dan teknis membuat program *land reform* gagal mencapai tujuannya, yaitu transformasi agraria. Konsekuensinya, kehidupan ekonomi pertanian dan pedesaan tidak mengalami perubahan berarti, permintaan petani akan tanah masih besar seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk, ketergantungan pada aktivitas pertanian tetap sangat tinggi, sementara peningkatan pendapatan penduduk pedesaan dari sektor non-pertanian (*off-farm and non-agricultural incomes*) sangat dipengaruhi oleh besarnya penguasaan tanah. Lebih jauh lagi, seperti disimpulkan oleh Booth dalam penilaiannya tentang ekonomi pedesaan di Indonesia sejak masa Orde Baru (2002; lihat juga Booth 2000), pendapatan dari sektor non-pertanian tersebut tidak bersumber dari ekonomi pertanian rakyat namun berasal dari kegiatan diversifikasi usaha yang dilakukan oleh para konglomerat dan dari sektor ekonomi perkotaan yang dimanfaatkan oleh petani-petani kaya.

Tidak dapat diragukan pula bahwa tanpa *land reform* maka program-program lain yang bertujuan meningkatkan taraf hidup petani tidak akan bekerja dengan baik, seperti pendapat yang dikemukakan oleh Kelompok Studi Pembaruan Agraria (KSPA)[86] – sekelompok akademisi dan aktivis agraria di Indonesia:

> "Sebagus apa pun program pembangunan pedesaan, apakah berbentuk program kredit pedesaan, pembentukan koperasi-koperasi, peningkatan penyediaan bibit, pupuk dan air, perbaikan jalan dan infrastruktur lainnya, pengembangan industri kecil dan sebagainya, semuanya tidak akan berhasil dengan baik tanpa dijalankannya land reform. Melalui cara ini redistribusi tanah, yang menjadi jantung dari program land reform, menjadi dasar bagi pembangunan ekonomi nasional kerakyatan" (KSPA 2001: 5).

Land reform tidak hanya memberi kesempatan pada rakyat yang benar-benar tergantung hidupnya pada pertanian untuk meningkatkan taraf hidupnya, tetapi juga memberi alas yang kuat dan stabil pada pembangunan ekonomi dan sosial. Program ini memungkinkan terjadinya pembentukan kapital (*capital formation*) yang menjadi basis bagi proses industrialisasi di pedesaan. *Land reform* juga memberdayakan kaum miskin di pedesaan. Penyediaan lahan bagi kaum miskin adalah satu-satunya cara yang efektif untuk menciptakan keseimbangan struktur kekuasaan, yang pada akhirnya menjadi dasar bagi terciptanya institusi-institusi sosial-politik yang partisipatif untuk memperkuat demokrasi, baik di

tingkat lokal maupun nasional (Prosterman, Temple dan Hanstad 1990: 2). Jadi, selain menjadi bagian dari pembangunan ekonomi, *land reform* di Indonesia juga harus ditempatkan sebagai cara untuk mengubah struktur kekuasaan yang berkaitan dengan penguasaan tanah.

Benar bahwa pertumbuhan penduduk sangat berpengaruh pada angka rasio manusia dengan tanah (*man-land ratio*) di Indonesia yang menyulitkan penyelesaian persoalan *landlessness* dan kecilnya rata-rata penguasaan tanah, khususnya di wilayah padat penduduk seperti Jawa, Bali dan Madura. Namun mengingat kondisi penguasaan tanah selama 40 tahun (berdasarkan sensus pertanian 1963-2003) di dalam rumah tangga pertanian serta realitas konsentrasi penguasaan tanah oleh perusahaan-perusahaan besar dan meningkatnya konflik pertanahan, maka pendapat yang mengatakan pertumbuhan penduduk yang konstan sebagai sumber masalah pokok untuk menyelesaikan berbagai persoalan pertanahan merupakan penyederhanaan masalah. Pengabaian pada kenyataan luas rata-rata penguasaan tanah dan *landlessness*, di satu sisi, dan sikap politik yang toleran terhadap konsentrasi penguasaan tanah di sisi lainnya telah memperberat persoalan agraria dan makin menyulitkan penyelesaian dengan cara-cara konvensional. Itulah mengapa tulisan ini menyarankan sebuah awal baru pelaksanaan *agrarian reform* yang sejati tetapi juga tidak hanya melihatnya sebagai sebagai isu politik belaka.[87]

Persoalan tingginya jumlah 'petani gurem' dan *landless* yang merupakan calon penerima manfaat dari program *land reform* serta terbatasnya tanah yang tersedia untuk diredistribusi bukanlah alasan untuk menolak pelaksanaan program *land reform* yang '*genuine*'. Di Indonesia kedua isu tersebut (besarnya angka penerima manfaat dan terbatasnya tanah) lebih merupakan persoalan politik – bukan demografi – karena tidak pernah ada perhitungan yang akurat mengenai jumlah tanah yang dapat diredistribusi. Sebagai contoh, apakah tanah-tanah kehutanan dan perkebunan besar baik yang selama ini sudah digarap oleh penduduk atau maupun tidak, lalu tanah-tanah pertanian lainnya yang diterlantarkan sudah dimasukkan di dalam penghitungan mengenai ketersediaan tanah untuk diredistribusi? Bagaimana pula dengan tanah-tanah kelebihan batas dan tanah-tanah guntai? Data agraria yang akurat, khususnya tentang penguasaan dan kepemilikan, tidak pernah ada karena setiap departemen (BPN, Departemen Pertanian, Kehutanan dan Biro Statistik) memiliki data yang berbeda-beda (Wiradi 2000: 181-182 dan Wiradi 2004: 6). Dengan kata lain, persoalan tidak terbukanya pemerintah tentang penguasaan dan kepemilikan tanah, khususnya

konsentrasi kepemilikan tanah, adalah persoalan politik. Hal itu terkait dengan tertutupnya data dan ketidakmampuan juga keengganan pemerintah untuk mengurangi konsentrasi penguasaan tanah.

Pendapat mengenai terbatasnya tanah yang bisa diredistribusi kepada calon penerima manfaat ketika program *land reform* tahun '60-an dijalankan telah disuarakan kuat sejak tahun 1963 oleh sejumlah akademisi seperti Ladejinsky (1964 dalam Walinsky 1977: 342-343) dan Morad (1970: 36). Argumen ini kembali diulang oleh sejumlah sarjana, di antaranya adalah Booth (1988: 137), Billah, Widjajanto dan Kristyanto (1984: 278). Pada saat itu, Ladejinsky hanya menyebut soal penguasaan tanah yang melebihi batas (*above the upper ceiling*) yang dietapkan oleh UU 56/1960; sementara Morad (1970) menggunakan pendapat tersebut untuk memperkuat pernyataannya tentang pentingnya program transmigrasi. Ladejinsky tidak menghitung tanah negara dan jenis tanah lainnya yang mungkin dapat didistribusikan, seperti tanah perkebunan yang HGUnya telah habis atau ditelantarkan dan juga sebagian wilayah kehutanan. Sementara data-data sensus yang telah dibahas di atas menunjukkan penguasaan tanah oleh rumah tangga petani secara alami mengalami kenaikan hingga dua kali sejak tahun 1963 hingga 2003. Artinya, ketersediaan lahan yang akan diredistribusi kepada petani kecil melalui program *land reform* jika dijalankan dengan baik pada 40 tahun yang lalu, atau katakanlah dijalankan kembali 20 -30 tahun yang lalu setelah terhenti sementara waktu akibat peralihan kekuasaaan, dapat mengubah kondisi ketergantungan penduduk pedesaan akan tanah pada saat ini: Redistribusi tanah pada saat ini tetap dalam situasi ketidakpastian dan memiliki masa depan yang suram akibat kesalahan di masa lalu dan telah membengkaknya jumlah rumah tangga petani yang potensial menjadi penerima manfaat. Namun, sekali lagi, itu bukan alasan yang kuat untuk mengatakan bahwa program *land reform* tidak diperlukan atau tidak dapat dilaksanakan sekarang.

Dalam konteks kekinian, penetapan objek *land reform* harus menyertakan: (1) tanah telantar, khususnya tanah perkebunan yang tidak aktif lagi dan tanah-tanah lainnya yang telah diambil untuk sejumlah proyek pembangunan, tetapi hanya digunakan sebagai objek spekulasi; (2) hamparan tanah perkebunan besar dan wilayah kehutan yang telah diduduki oleh petani *landless* sejak masa Orde Baru[88]; dan tentu saja (3) tanah-tanah yang dikuasai melebihi batas ketentuan dan tanah guntai (*absentee*); (4) tanah-tanah yang telah diredistribusi pada tahun 1960 tetapi diambil kembali dari para penerimanya (lihat juga Wiradi 2004: 6). Sebagai penguatnya, penting pula untuk melakukan tinjauan kembali

guna mengevaluasi batas penguasaaan tanah sebanyak 2 hektar untuk setiap rumah tangga petani (UU No. 56/1960). Kemajuan teknologi pertanian selama 45 tahun terakhir sangat memungkinkan petani meningkatkan taraf kehidupannya meskipun menguasai tanah kurang dari 2 hektar. Sejumlah studi menunjukkan bahwa petani tidak lagi membutuhkan tanah minimal 2 hektar untuk memperbaiki kesejahteraannya (lihat Wiradi 2000: 110-111).

Sehubungan dengan persoalan perbaikan teknologi pertanian, ada yang harus diperhatikan secara serius yakni hubungan antara perkembangan teknologi tersebut dengan struktur penguasaan tanah. Dalam hal ini, petani kecil harus dilindungi, sebab mereka cenderung menjual tanahnya jika tidak memperoleh kesempatan untuk mengakses kemajuan teknologi dan bantuan kredit yang biasanya disediakan untuk menopang penerapan teknologi tersebut. Kegagalan terbesar program revolusi hijau adalah tidak memberi perlindungan kepada petani kecil dari tekanan untuk menjual tanahnya akibat desakan ekonomi. Program revolusi hijau tidak memberikan perhatian kepada ketimpangan dalam struktur penguasaan tanah yang telah menghalangi petani kecil untuk memperoleh akses atas perbaikan teknologi dan subsidi pemerintah. Hanya petani besar yang memperoleh akses pada subsidi dan kemudian menguasai teknologi pertanian yang baru (Arief 1977:99-103; Sinaga dan White 1980: 150-151 dan Zacharias 1983). Seharusnya dalam program seperti itu, pemberian kredit haruslah bersifat diskriminatif, seperti yang disarankan oleh Wiradi *et al*. beberapa tahun yang lalu: Kredit harusnya hanya diberikan kepada petani kecil, paling tidak untuk sepuluh tahun agar mereka dapat memperbaiki produktivitasnya (Wiradi *et al*. 1979:152).

Akhirnya, kembali harus dicatat bahwa hal yang penting yang hendak digarisbawahi dalam tulisan ini adalah kebijakan-kebijakan setelah tahun 1965 dan politik agraria hanya menguntungkan pihak-pihak yang menguasai lahan besar, baik dia berbentuk korporasi maupun peorangan. Hal ini telah menutup kemungkinan untuk melihat *land reform* sebagai alternatif bagi terwujudnya keadilan sosial di Indonesia.

- 0 -

Postscript

Lebih kurang 4 tahun berlalu sejak draft akhir tulisan ini diselesaikan. Banyak perkembangan baru terjadi dalam 'jagad wacana' tentang reforma agraria di Indonesia. Terutama sekali sejak munculnya wacana tentang program pemerintah yang disebut Program Pembaruan Agrarian Nasional (PPAN) pada pertengahan tahun 2006. Kebijakan ini adalah sesuatu yang ditunggu-tunggu oleh publik, khususnya petani kecil dan tak bertanah, petani-petani yang terlibat dalam konflik-konflik agraria yang berkepanjangan sejak masa Orde Baru, maupun oleh kelompok-kelompok gerakan social pro reforma agraria. Kebijakan ini ditunggu-tunggu karena 'pembaruan agrarian' muncul sebagai salah satu tema kampanye program pasangan SBY-JK dalam pemilihan presiden tahun 2004.[89]

Tetapi hingga dua tahun awal masa pemerintahan mereka, tidak ada satu kata pun terucap lagi yang berkaitan dengan pelaksanaan pembaruan agraria seperti yang dijanjikan pada saat kampanye. Baru lah pada awal tahun 2007 Presiden SBY dalam pidatonya menyatakan hendak menjalankan suatu program yang disebutnya sebagai 'tanah untuk keadilan dan kesejateraan rakyat' (*'land for people's justice and prosperity'*) mulai tahun 2007 (Yudhoyono 2007: 10). Joyo Winoto, Kepala BPN, telah mendahului mengeluarkan pernyataan beberapa minggu sebelum SBY berpidato: Ia mengatakan program pembaruan agraria bertujuan untuk menyediakan akses terhadap tanah sebagai sumberdaya ekonomi untuk rakyat dan untuk menyelesaikan konflik-konflik pertanahan (Kompas 13 *Desember* 2006). Menurut kelompok-kelompok ornop penyokong reforma agraria SBY pada akhirnya bersuara untuk memenuhi janjinya pada saat kampanye dikarenakan adanya serangkaian tuntutan, demonstrasi dan unjuk rasa yang berpuncak pada unjuk rasa ribuan massa petani dan penyokong pembaruan

agraria di depan Istana Presiden pada tanggal 17 April 2006 (Bachriadi 2010b: 230-238, Konsorsium Pembaruan Agraria 2006 dan Bachriadi 2008).

Pada dasarnya isi gagasan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) adalah redistribusi secara terbatas tanah-tanah negara, baik di dalam kawasan kehutanan maupun non kehutanan, dan percepatan sertifikasi tanah (lihat Yudhoyono 2007: 10, *Media Indonesia Online* 22 Mei 2007, *Pikiran Rakyat* 23 Mei 2007, *Republika* 23 Mei 2007). PPAN tidak sepenuhnya dirancang sebagai penerapan reforma agraria, tetapi hanya sejenis *'pseudo agrarian reform'* atau 'reforma agraria palsu', karena program ini hanya difokuskan pada redistribusi tanah secara parsial dan sertifikasi.[90] Lebih jauh program ini tidak menyasar masalah konsentrasi tanah baik yang dikusai oleh individu maupun badan usaha. Satu hal lagi yang juga membuatnya berbeda dengan gagasan-gagasan klasik reforma agraria adalah program ini akan menyediakan sekitar 40% dari jumlah keseluruhan tanah yang akan diredistribusi untuk kepentingan/dibagi kepada badan-badan usaha komersial untuk kepentingan bisnis (Sutarto 2006 dan *Tempo Interaktif* 28 September 2006). Program ini memang tidak sungguh-sungguh bertujuan menyelesaikan masalah ketimpangan penguasaan tanah dan konflik-konflik agraria (Bachriadi 2007).[91]

Kepala BPN menyatakan bahwa kebijakan pemerintah menjalankan *'reformasi agraria'* adalah dalam rangka menyokong atau hanya menjadi program penyerta (*complementary programme*) dari program revitalisasi pertanian, perkebunan,[92] perikanan dan kehutanan (*Tempo Interaktif* 28 September 2006).[93] Perkembangan industri bahan bakar nabati serta 'krisis pangan dan energi' dunia telah turut mendorong pemerintahan SBY untuk menyikapinya dengan menyediakan tanah-tanah bagi pembangunan perkebunan-perkebunan baru. Bersamaan dengan kebijakan-kebijakan lainnya untuk memfasilitasi percepatan pembangunan ekonomi pasca krisis keuangan Asia di akhir tahun '90-an, *'reformasi agraria'* SBY dan program revitalisasi pertanian, perkebunan, perikanan dan kehutannya tentu sangat berpotensi menciptakan bentuk-bentuk baru konsentrasi penguasaan tanah (lihat misalnya Zakaria, Kleden dan Franky 2011; Bachriadi *et al*. 2011).

Menjelang pemilihan presiden tahun 2009 muncul sebuah iklan politik, sebuah kampanye untuk mendukung pencalonan kembali SBY sebagai presiden RI: Iklan itu bertajuk 'Pertanahan untuk Rakyat! Bukan Omong Kosong' (*Media Indonesia* 24 Juni 2009). Dalam iklan kampanye tersebut yang isinya

menjual 'keberhasilan' pemerintahan SBY periode 2004-2009 disebutkan selama periode tersebut jumlah HGU untuk aktivitas perkebunan besar bertambah sebanyak 1,47 juta hektar dalam rangka memperkuat agroindustri di Indonesia. Iklan politik tersebut juga menyatakan bahwa selama periode 2005-2008 ada sekitar 367 ribu hektar tanah telah 'diredistribusi kepada rakyat'.[94] Sementara menurut data resmi BPN, sejak tahun 1961 hingga 2005 jumlah tanah yang telah diredistribusi melalui berbagai upaya, termasuk program land reform yang terhenti pada pertengahan tahun '60-an, adalah sekitar 1,2 juta hektar tanah yang dibagikan kepada sekitar satu setengah juta rumah tangga petani (data BPN 2005 seperti yang dimuat dalam Shohibuddin, *tanpa tahun*, hal. 4).[95]

Suatu disain redistribusi tanah yang dipromosikan sebagai 'ide orisinal' PPAN yang dikemukakan oleh BPN adalah konsepsi 'land reform ++', yakni distribusi tanah plus 'asset reform' dan akan menggabungkan proses distribusi tanah kepada petani dengan kepentingan-kepentingan komersial/bisnis. 'Land reform ++' segera menjadi istilah naratif baru menggantikan narasi klasik tentang program land reform yang pada dasarnya memang menyiratkan perlunya disertai dengan program-program pendukung lainnya. Tetapi jelas dari rencana yang ada program ini secara sistematik tidak akan meliputi redistribusi tanah-tanah kelebihan (*over the maximum ceiling*) dan tanah-tanah guntai (*absentee land*). Tampaknya pemerintahan SBY memang tidak 'berminat' untuk bekerja dalam isu penguasaan tanah yang sensitif ini; dan pada kenyataannya kedua isu ini tidak menjadi perhatian dari cara pandang neoliberal yang memberi ruang kebebasan untuk menguasai tanah tanpa batas sekalipun selama tanah-tanah itu diperoleh dengan cara sah. Patut pula diingat bahwa salah satu kritik paham neoliberal terhadap peraturan agraria dan pertanahan di Indonesia adalah menetapkan adanya pembatasan untuk menguasai tanah. Ini adalah salah satu kesimpulan dari laporan Proyek Administrasi Pertanahan (Land Administration Project) (lihat National Development Planning Agency and National Land Agency 1997: RE – 2-3).

Sebagai sebuah program pemerintah dengan skala nasional PPAN itu sendiri tidak pernah terujud. Berbagai kendala menghantuinya; salah satunya adalah ketegangan antara BPN dan Menteri Kehutanan dalam hal penentuan jumlah dan lokasi tanah-tanah di dalam area kehutanan yang direncanakan menjadi bagian dari tanah-tanah yang hendak diredistribusi. Tanah-tanah yang berada dalam kawasan budidaya kehutanan yang direncanakan dapat diredistribusi melalui PPAN jumlahnya mencapai sekitar 88% dari total rencana sekitar 9 juta

hektar lahan. BPN berkeinginan memasukan redistribusi sejumlah tanah yang berada dalam kawasan kehutanan – khususnya kawasan hutan Negara – melalui PPAN, tetapi MS Ka'ban, Menteri Kehutanan pada waktu itu, menentang rencana ini. Ka'ban menyatakan bahwa departemen yang dipimpinnya memiliki program tersendiri untuk 'redistribusi tanah' khususnya untuk memberikan akses kepada petani di sekitar kawasan hutan untuk menggarap tanah melalui program kehutanan masyarakat atau Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) (*Warta FKKM* edisi November 2006). Ia menegaskan, jika PPAN hendak dijalankan di dalam kawasan kehutanan, maka Departemen Kehutanan lah yang akan mengelolanya secara langsung, bukan dikelola melalui BPN.

Hingga akhir 2010, keberlangsungan PPAN sesungguhnya tetap tidak jelas. BPN hingga sekarang tetap tidak berhasil mendorong Presiden SBY untuk menandatangani peraturan yang akan menjadi payung hukum dari pelaksanaan program ini.[96] Hingga secara praktis program ini hanya dijalankan secara sporadis melalui proyek-proyek percontohan (*pilot projects*) saja: Proyek percontohan pertama dilakukan di Kabupaten Pesawaran, Propinsi Lampung. Selanjutnya sejumlah proyek percotohan dikembangkan di sejumlah kabupaten di daerah Jawa bagian selatan, terlingkup dalam nama proyek Reforma Agraria Jawa Selatan (RAJASELA), yang meliputi 32 kabupaten di 5 propinsi (2 kabupaten di Propinsi Banten, 7 kabupaten di Propinsi Jawa Barat, 6 kabupaten di Propinsi Jawa Tengah, 3 kabupaten di Propinsi DIY dan 14 kabupaten di Propinsi Jawa Timur).

Pada tataran akar rumput, 'janji-janji PPAN' sejak dikemukakan ke publik melalui media massa telah 'membius' sejumlah organisasi tani yang berharap tanah-tanah yang digarap oleh anggota-anggota mereka, yang pada dasarnya kebanyakan adalah tanah-tanah bersengketa, dapat menjadi obyek redistribusi. Meskipun demikian, dalam perkembangannya PPAN ini kemudian menciptakan kontroversi karena harapan yang sedemikan tinggi dari kelompok-kelompok petani itu lebih banyak tidak terpenuhi. Hanya sebagian kecil saja dari petani-petani yang tergabung di dalam sejumlah kelompok gerakan sosial yang kemudian memperoleh kepastian hukum (sertifikasi) atas tanah-tanah bersengketa yang mereka garap selama ini, sebagian besar justru tetap dalam situasi ketidakpastian.[97]

Catatan :

1 Penulis hendak mengucapkan terima kasih kepada Hilma Safitri, Wisnu Adhi (Timbul) dan Nur Hidayat atas bantuannya untuk mengumpulkan dan melakukan penghitungan-penghitungan awal terhadap data-data statistik hasil Sensus Pertanian di Indonesia.

2 Perlu untuk dikemukakan di sini bahwa luas daratan di Indonesia hanya sekitar 19.6% dari total luas negara yang berbentuk kepulauan ini, yang meliputi juga Zona Ekonomi Khusus kelautan (the marine Exclusive Economic Zone). Total luas negara Indonesia lebih kurang 9,8 juta km^2; sementara luas daratan, menurut Departemen Dalam Negeri pada tahun 1998, adalah sekitar 1,9 juta km^2.

3 UUPA 1960 merupakan puncak dari proses kerja yang dilakukan oleh lima panitia negara yang dimulai tak lama setelah kemerdekaan karena pemerintah Indonesia pada saat itu menganggap penting persoalan agraria warisan kolonial diselesaikan. Untuk tinjauan historis pembentukan UUPA lihat Soetiknjo 1987 dan Harsono 1995: 109-116.

4 Pasal 9 ayat 2 ini dalam UUPA tertulis: "Tiap-tiap warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya." Selanjutnya dalam bagian Penjelasan II(6) dinyatakan: "… Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhdap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya … yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria, hal mana bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan."

5 Sejak tahun 1870, pemerintah kolonial Belanda di Indonesia menerapkan pengaturan hukum agraria yang berinduk pada Agrarisch Wet (Undang-undang Agraria) 1870.

6 Penjelasan UUPA 1960 Bagian II(7) "… untuk mencegah hubungan-hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat."

7 UUPA 1960 secara eksplisit mengulang isi pasal 33, khususnya paragraf 3 UUD 1945, yang mengatakan: "Tanah, air, dan seluruh kekayaan alam yang terkandung

didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk rakyat." Pasal ini merupakan pembenaran untuk berlakunya prinsip 'Hak Menguasai Negara' dalam UUPA 1960 (pasal 2 ayat 2).

8 UUPA pasal 13 menyatakan: "Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopli swasta" (alinea 2), dan "Usaha-usaha pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang" (alinea 3).

9 Pandangan kritis tentang pelaksanaan 'Hak Menguasai dari Negara' lihat Sumardjono 1998; Fauzi dan Bachriadi 1998.

10 UU No. 5/1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan. Undang-undang ini sudah direvisi didalam UU No. 41/1999, dan diamandemen pada tahun 2004 dengan diterbitkannya UU No. 1/2004 yang secara kontroversi mengijinkan praktek pertambangan di dalam wilayah hutan lindung.

11 UU No. 11/1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan.

12 Kelak, pada masa reformasi, terbit Undang-undang Sumberdaya Air yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya air (UU No. 7/2004) serta undang-undang yang mengatur soal penguasaan dan pengelolaan wilayah pesisir dan kelautan (UU No. 27/2007).

13 Perlu dicatat disini, sejumlah aktivis Ornop (NGO) yang melakukan pembelaan hak-hak masyarakat adat dan akademisi yang pro pada pluralisme hukum melihat bahwa rezim Orde Baru telah menggunakan UUPA 1960 untuk mengabaikan keberadaan tanah-tanah adat. Lihat misalnya Moniaga 1997, Zakaria dan Suhendra 1997, Ruwiastuti 1998 dan 2000, Lynch dan Harwell 2002, dan Fitzpatrick 2007.

14 Desa *perdikan* memperolah pembebasan pajak karena digunakan untuk tujuan keagamaan dari sang penguasa. Kedudukan kepala desa *perdikan* diwariskan secara turun temurun. Selama masa kolonial, keberadaan mereka dibiarkan oleh pemerintah untuk menjaga hubungan dengan Sultan. Penjelasan mengenai desa *perdikan* dapat dilihat dalam Soemardjan 1984: 104 and Onghokham 1984: 20-21.

15 Tanah partikelir adalah sejenis teritori feodal milik pribadi yang keberadaannya dimulai ketika Perusahaan Hindia Belanda (Dutch East India Company / VOC) beroperasi. Banyak tanah-tanah yang sangat luas di pantai utara Jawa pada saat itu diberkan atau dijual pelayan-pelayan dan pendukung VOC maupun ke pengusaha Eropa dan China. Untuk membuatnya jadi menarik, pemerintahan kolonial memberikan hak sepenuhnya kepada para pembeli tanah untuk juga menguasai

penduduk yang tinggal di dalam area/teritori tersebut. Kemudian 'tuan tanah' atau pemilik teritori dapat menetapkan pegawai-pegawai desa, membuat pasar, mengumpulkan pajak dan upeti, maupun menggunakan orang-orang yang tinggal di dalam kawasan tanah itu sebagai pekerja-pekerja tanpa upah. Penjelasan lebih jauh mengenai tanah partikelir lihat Cribb dan Kahin 2004: 329, Soedargo 1962: 466-509, juga Pelzer 1982: 35.

16 Dalam peraturan batas maksimum penguasaan tanah pertanian ditentukan setiap keluarga tidak dapat menguasai tanah pertanian melebihi 5 hektar untuk lahan sawah (tanah beririgasi) dan 6 hektar lahan kering di wilayah yang berpenduduk padat, dan tidak melebihi 15 hektar untuk lahan sawah serta 20 hektar lahan kering di wilayah-wilayah yang penduduknya sedikit. Untuk mengetahui lebih detail mengenai hal ini lihat UU No. 56/1960, pasal 1 dan penjelasannya.

17 Dikatakan demikian karena bisa saja bentuk-bentuk bagi hasil atau kepenyakapan yang berkembang dalam kehidupan masyarakat (pada saat itu) dan telah menjadi bagian dari kehidupan sosial-budaya setempat secara subyektif dianggap 'adil' oleh masyarakat itu sendiri, tetapi jika diamati secara obyektif, khususnya dari sudut pandang ideologi tertentu, terdapat ketidakadilan dalam hubungan antara pemilik tanah dan petani penyakap.

18 Rasio Gini atau Koefisien Gini adalah ukuran sebaran statistik yang biasanya digunakan untuk menyatakan kecenderungan ketimpangan pendapatan, kesejahteraan atau distribusi tanah. Ini ditunjukkan dengan nilai rasio antara 0 dan 1. Angka pembilang (numerator) dalam penghitungan ini adalah angka-angka yang terletak di area antara Kurva Lorenz untuk distribusi dan garis satuan distribusi. Sedangkan angka pembagi (denominator) adalah angka-angka yang terletak di bawah garis satuan distribusi. Rasio Gini distribusi penguasaan tanah adalah ukuran ketimpangan dalam struktur penguasaan tanah yang terjadi/berkembang di dalam kelompok sampel. Rasio gini juga mengindikasikan ada/tidak-nya konsentrasi penguasaan tanah pada kelompok tersebut. Rendahnya Rasio Gini mengindikasikan kecenderungan ratanya distribusi tanah, sementara semakin tinggi angka Rasio Gini mengindikasikan ketimpangan distribusi. Nilai 0 dari rasio ini menunjukkan kondisi ketiadaan ketimpangan secara mutlak (dimana setiap orang menguasai tanah dalam luasan yang sama); dan nilai 1 menunjukkan angka ketimpangan mutlak (dimana ada satu orang yang menguasai seluruh tanah, sementara yang lainnya tidak menguasai tanah). Dalam konteks distribusi penguasaan tanah ini, meskipun tidak ada kesepakatan di antara para ahli, ada penilaian angka Rasio Gini di bawah 0.3 adalah nilai indikatif untuk struktur penguasaan lahan yang relatif merata; sementara nilai yang melebihi 0.6 menunjukkan kondisi ketimpangan distribusi tanah yang sudah parah (lihat Booth 1988: 52, khususnya catatan 8). Karena digunakan untuk membaca kecenderungan ketimpangan, maka hasil

penghitungan rasio gini pada satu masa (periode) seringkali dibanding dengan periode lainnya.

19 Program ini secara resmi diumumkan pada awal Januari 1961 (Asmu 1964: 23), tetapi Keputusan Presiden No. 131/1961 dan Keputusan Menteri No. 311/MP/1961 yang mengatur tentang formasi, cakupan kerja dan tugas Komite Land Reform di setiap level, dari tingkat nasional hingga desa, baru terbit tanggal 15 April 1961 dan 8 Juli 1961. Sementara Peraturan Pemerintah No. 224/1961 tentang Pelaksanaan Distribusi Tanah terbit tanggal 24 September 1961. Sebelum proses redistribusi dimulai, komite melakukan pemeriksaan mengenai jumlah keseluruhan tanah yang akan didistribusi pada suatu wilayah dan jumlah penerima manfaatnya. Praktis secara formal proses distribusi baru dimulai pada tahun kedua setelah ditetapkannya UUPA 1960, yakni mulai 24 September 1962.

20 Terdapat dua kategori *landless* (petani tak bertanah atau 'tuna kisma'), yakni *'absolute-landless'* dan *'landless-tenant'*. *'Absolute-landless'* merujuk kepada rumah tangga pertanian atau petani yang tidak memiliki kontrol sama sekali atas tanah; buruh tani masuk dalam kategori ini. *'Landless-tenants'* merujuk pada rumah tangga pertanian atau petani yang tidak memiliki tanah tetapi menggarap tanah yang dimiliki oleh orang lain dengan kesepakatan bagi hasil.

21 Di dalam laporan Dirjen Agraria tahun 1969 dinyatakan 80,8% dari tanah yang tesedia telah teredistribusi rata-rata seluas 0,5 hektar per rumah tangga (penerima) pada Fase I (wilayah yang termasuk dalam fase ini adalah Jakarta, Yogyakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Madura, Bali dan Lombok). Sementara Fase II (wilayah lainnya di Indonesia) sebanyak 72% dari tanah yang tersedia telah diresdistribusi dengan rata-rata 1,4 hektar per rumah tangga (penerima). Dilihat dari banyaknya tanah yang dibagikan dan jumlah penerima, program ini masih terkonsentrasi di pulau Jawa, Madura dan Bali dan beberapa wilayah di Sumatra (lihat Morad 1970: 16).

22 Tahun 1994 Menteri Agraria yang juga Kepala BPN (Badan Pertanahan Nasional) secara eksplisit menyatakan bahwa tanah di Indonesia adalah komoditi strategis. Ia berargumentasi bahwa kebijakan pertanahan yang ada dapat mendorong investasi untuk menaikkan pertumbuhan ekonomi sebesar 7% (Harsono 1994).

23 UUPA 1960, pasal 6, mengatakan bahwa "semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial". Berdasarkan fungsi sosial ini, penjelasan UUPA 1960 bagian II(4), menyatakan bahwa bahwa " hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat...Tetapi tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat)."

24 Tahun 1946 Hatta mengatakan, "tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang-seorang untuk menindas dan memeras hidup orang banyak, dan sebab itu pula dalam perusahaan besar, yang berpengaruh atas penghidupan orang banyak, tanah itu tidak boleh miliknya orang-seorang, tapi mestilah di bawah kekuasaan Pemerintah … kepunyaan masyarakat …[dan] Pemerintah [yang] menjadi juru kuasa mengurusnya dan mempergunakannya untuk keselamatan umum" (Hatta 1992: 8-11;); walaupun demikian, tidak berarti "… pemerintah sendiri menjadi pengusaha dengan segala birokrasi yang ada padanya" (Hatta 1992: 150). Hatta berpendapat semua tanah yang digunakan untuk perkebunan besar adalah Tanah-Negara yang secara esensial adalah milik komunitas setempat. Artinya tanah perkebunan komersial baik yang ditelantarkan atau yang masa berlaku HGU-nya (hak *erfpacht*, pada konteks Hatta menyatakan pendapatnya di tahun 1946) sudah habis harus kembali ke penduduk setempat atau dibangun kembali menjadi "perkebunan baru" dalam bentuk koperasi (Hatta 1992).

25 Utrecht 1970 dan Mas'oed 1989 juga berpendapat bahwa Orde Baru tidak memiliki kepentingan ideologis maupun politik untuk melaksanakan *land reform*.

26 Ketika rezim Orde Baru runtuh pada tahun 1998, pemerintahan-pemerintahan pasca reformasi melanjutkan proyek LMPDP ini. Sejak dilaksanakan pada tahun 1995 dengan nama LAP (1995-2000), proyek ini telah mencapai tahap kedua dengan nama LMPDP, kadang disebut juga LAP II (2005-2009) (World Bank 1994 dan 2004; KPA 1996a, 1996b, 1997a dan 1997b; Bachriadi dan Pratama 2006; Ardhana dan Lubis 2008; Jatileksono et al. 2008; Sulaefi, Surono dan Yogaswara 2008). LAP-I pada saat selesai tahun 2000,sempat terhenti sebentar dan tidak segera dilanjutkan dengan LAP-II karena perubahan politik pasca reformasi berimbas pada perubahan kebijakan utang luar negeri khususnya pada pemerintahan Gus Dur (2000-2001). Meskipun demikian pada tahun 2001-2004 pemerintah bersama dengan World Bank dengan memanfaatkan dana hibah sepenuhnya (bukan hutang) menjalankan program antara yang disebut dengan LMPDP untuk mempersiapkan LAP II (Bachriadi dan Pratama 2006).

27 Penilaian tentang pentingnya melanjutkan program transmigrasi dengan secara lebih sistematis ditegaskan kembali oleh ahli internasional lain yang bekerja di Indonesia, yakni Aly A. Morad (Country Representative and Land Reform Adviser FAO, 1967-1969). Lihat laporannya untuk Pemerintah Indonesia tentang *land reform* (Morad 1970).

28 Pada kenyataannya, program transmigrasi adalah program lama yang telah mulai dijalankan sejak masa kolonial di awal abad ke-20 di Indonesia dengan maksud memindahkan penduduk dari wilayah yang berpenduduk padat ke wilayah yang penduduknya sedikit; ketika itu disebut program kolonisasi (lihat Sjamsu 1960, Hardjosudarmo 1965: 100-118; Hardjono 1977: 16-21).

29 Harus selalu diingat bahwa banyak upaya untuk menyediakan layanan kredit dan penyuluhan kepada petani sawah untuk menunjang penggunaan pupuk dan bibit varietas baru sudah berlangung sejak masa pemerintahan Soekarno, yang oleh Franke (1972) disebut sebagai fase 'proto-Green Revolution' dalam pembangunan pertanian Indonesia. Program revolusi hijau yang lebih sistematis yang dilaksanakan dengan pendekatan 'top-down' (Hardjono 1983), dengan subsidi skala besar, dan didukung oleh organisasi politik dan institusi pedesaan baru dijalankan di bawah administrasi Orde Baru.

30 Hal ini akan dibahas lebih detail pada bagian selanjutnya pada bagian ketimpangan distribusi tanah.

31 Mengenai pandangan kritis operasi konsesi kehutanan skala besar dan akibat dari konsesi pertambangan besar di Indonesia terkait dengan pelanggaran hak asasi manusia lihat misalnya Peluso 1992b; Gunawan, Thamrin and Suhendar 1999; FWI/GFW 2002; Bachriadi 1998; dan Leith 2003.

32 Database Konflik Agraria KPA, *Resume*, input data sampai dengan 31 Desember 2001. Database KPA mengkoleksi 1,753 kasus yang terjadi di berbagai wilayah di Indonesia sejak tahun 1970; tetapi tidak dapat dikatakan bahwa jumlah ini adalah jumlah keseluruhan konflik agraria yang terjadi sejak tahun 1970. Database ini sudah tidak diperbarui lagi sejak tahun 2001 karena hal-hal yang bersifat teknis organisasi.

33 Terdapat banyak cerita tentang kekerasan dalam sengketa tanah; lihat misalnya Agustono, Tanjung dan Suhartono 1997; Fidro dan Fauzi 1998; Bachriadi 1998, 2002 dan 2004a; Bachriadi dan Lucas 2001; Hafid 2001; dan Ruwiastuti 2003.

34 Dalam istilah hukum kawasan ini sering diistilahkan dengan Kawasan Budidaya Kehutanan (KBK).

35 Dalam istilah hukum kawasan ini sering diistilahkan dengan Kawasan Budidaya Non Kehutanan (KBNK).

36 Berdasarkan perhitungan pemerintah tahun 2003, dari sekitar 190,5 juta hektar tanah di Indonesia, 67,4% di antaranya dinyatakan sebagai wilayah "Hutan Negara" (Bachriadi dan Sardjono 2006: 3). Lihat juga Peluso 1990, 1992a dan 1992b; Peluso dan Vandergeest 2001; dan Bachriadi dan Lucas 2002 makna konsep "Hutan Negara".

37 Perhutani sendiri menguasai sekitar 2,5 juta hektar kawasan kehutanan di Jawa yang mereka klaim sebagai kawasan 'hutan negara' (Bachriadi dan Lucas 2002).

38 Lihat Bachriadi dan Lucas 2001 (catatan akhir no. 74, halaman 148).

39 Data wilayah konsesi pertambangan dihitung dari direktori perusahaan

pertambangan yang beroperasi di Indonesia (Gold Group's Asian Journal of Mining 2000).

40 Ada 555 perusahaan yang terdata menguasai konsesi pertambangan yang luasannya beragam, dari sekitar 2 ribu hektar hingga 2 juta hektar lebih (Gold Group's Asian Journal of Mining 2000). Salah satu konsesi pertambangan terbesar dikuasai oleh PT Freeport Indonesia yang menguasai sekitar 2.6 juta hektar. PT Freeport adalah pertambangan emas, perak dan tembaga terbesar di dunia, yang tercatat melakukan sejumlah pelanggaran hak asasi manusia sejak beroperasi di Papua pada awal tahun 1970-an (Bachriadi 1998 dan Leith 2003).

41 Kajian kritis tenatang peraturan dan perundang-undangan pertambangan yang memberikan prioritas kepada operasi pertambangan dibandingkan dengan penggunaan lainnya di dalam suatu wilayah yang telah ditetapkan sebagai areal konsesi pertambangan lihat Thalib 1971 dan Bachriadi 1989.

42 Untuk informasi lebih detil tentang fenomena beroperasinya pertambangan di dalam kawasan hutan lindung lihat Bachriadi 2004b.

43 Fenomena perkebunan-perkebunan besar yang beroperasi tanpa HGU misalnya diungkapkan oleh Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Riau pada tahun 2004. Menurutnya ada sekitar 34 (atau sekitar 21%) dari 161 perkebunan besar yang beroperasi di provinsi Riau tidak memiliki HGU (lihat www.riau.go.id/index.php?/module=articles&func=display&ptid=1&aid=1568; diakses pada 18 Februari 2009).

44 Badan Pusat Statistik 2001c (terutama Tabel 5.2.1 dan 5.2.2).

45 Bachriadi dan Lucas 2001 (khususnya catatan akhir no. 78, hal. 149-150).

46 Bachriadi dan Lucas 2001: 59-60; dan 'Official Golf Maps of Indonesia 2000-2001'.

47 'Official Golf Maps of Indonesia 2006-2007'.

48 Lerche 1999, terutama halaman 16, 28, 41-43, dan 66-67.

49 Biro Pusat Statistik (BPS) yang kemudian berubah namanya menjadi Badan Pusat Statistik, menggunakan istilah *"rumah tangga petani"* secara konsisten sejak Sensus Pertanian tahun 1963 mengacu kepada setiap rumah tangga yang memiliki minimal satu anggota keluarganya terlibat dalam kegiatan pertanian sebagai sumber pendapatan mereka. Pada semua Sensus Pertanian yang pernah dilakukan BPS hanya menyediakan data rumah tangga petani yang menguasai lahan yang dalam tulisan ini disebut dengan "petani pengguna tanah" (*peasant landholders*). Di sini, sebagaimana juga studi yang dilakukan oleh Kano yang dirujuk, kami memasukkan rumah tangga petani yang tidak menguasai lahan (*landless farm household*) sebagai

bagian dari rumah tangga petani.

50 Sensus Pertanian tahun 1973 tidak menyediakan data jumlah keseluruhan rumah tangga pertanian. Kano membuat estimasi jumlah keseluruhan rumah tangga petani dengan cara membandingkan beberapa sumber data. Untuk informasi lebih rinci tentang proses perhitungan ini, lihat Kano 1994: 45-47.

51 Di Indonesia, *petani* adalah penggarap yang relatif menguasai sedikit tanah pertanian dan kehidupan sosial-ekonomi dan budayanya mendekati konsep 'petani' (*peasant*) yang dikembangkan oleh Eric Wolf (1966). BPS secara resmi menggunakan istilah 'rumah tangga petani pengguna lahan' untuk merujuk kepada rumah tangga yang menguasai dan/atau menggunakan lahan untuk aktivitas pertanian.

52 Di sini gambaran tentang rumah tangga petani adalah rumah tangga yang terlibat terutama di dalam aktivitas pertanian baik mereka yang menguasai lahan atau tidak. Gambaran ini tidak termasuk jumlah rumah tangga pedesaan yang aktivitas ekonomi utamanya beternak, perikanan atau menjadi buruh di perkebunan besar.

53 Untuk menghitung jumlah rumah tangga di Indonesia, kami menggunakan angka proyeksi yang disajikan oleh Badan Pusat Statistik 2005a (Tabel 3.1).

54 Dalam hal ini data hasil Sensus Pertanian 1963 yang tersedia tidak memungkinkan untuk menghitung *'absolute-landless'*.

55 Beberapa kajian makro tentang hubungan antara struktur penguasaan tanah dan kemiskinan pada umumnya memperlihatkan hubungan yang kuat antara ketimpangan distribusi tanah dan kemiskinan di pedesaan. Lihat misalnya Griffin 1976 dan Sobhan 1993.

56 Lihat juga Rusastra *et al*. (2007) dan Booth (1988) untuk membandingkan gambaran kami tentang Rasio Gini distribusi penguasaan tanah dengan hasil studi lainnya. Rusastra *et al*. (2007: 12) menyebutkan Rasio Gini penguasaan tanah di Indonesia periode tahun 1973-2003 secara konsisten bertambah dari 0,5481 menjadi 0,7171; sementara Booth (1988: 57-58) membuat perbandingan Rasio Gini penguasaan tanah pertanian pada tahun 1973 dan 1983, dimana angkanya adalah 0,6 pada tahun 1973 dan 05 pada tahun 1983.

57 Dalam menghitung angka Rasio Gini ini, rumah tangga petani tak bertanah (*landless*) turut diperhitungkan; jika tidak memperhitungkan rumah tangga petani tak bertanah, angka Rasio Gini di 6 desa tersebut merentang antara 0,45 sampai 0,57 (Kano 2008: 391, Tabel 12-11).

58 Lihat juga Rusastra, Lokollo dan Priyatno (2007: 12) yang menyebutkan angka Rasio Gini untuk Jawa adalah 0,7227 pada tahun 2003.

59 Ketika menganalisa hasil Sensus Pertanian tahun 1973, Booth dan Sundrum

menghitung angka Rasio Gini distribusi tanah di Indonesia adalah 0,556. Rumah tangga petani tak bertanah (*landless*) tidak termasuk di dalam perhitungannya. Hal ini menjelaskan mengapa mereka mengatakan bahwa "kadar ketimpangan di Indonesia cukup baik dibandingkan dengan negara lain yang datanya tersedia; hanya Taiwan dan Japan yang menunjukkan rendahnya tingkat ketimpangan" (Booth dan Sundrum 1976: 95).

60 Untuk tinjauan politik agraria dan hubungannya dengan penguasaan tanah di era kolonial Indonesia lihat misalnya Booth 1988: 51-52 yang mengutip laporan Hasselman (*Algemen Overzicht van de Uitkomsten van het Welmaart Onderzoek Gehouden op Java an Madura in 1904-5*, S'gravenhagen: Martinus Nijhoff, 1914), Tauchid 1952 dan1953, juga Wiradi 1986 dan 2000. Beberapa analisis tentang implikasi kebijakan kolonial terhadap petani lokal dan buruh perkebunan serta munculnya konflik pertanahan masih relevan pada masa kini. Lihat misalnya Stoler 1985; Agustono, Tanjung dan Suhartono 1997, dan Hafid 2001.

61 Dalam menganalisa data statistik Indonesia sering dijumpai hal-hal yang membingungkan. Contohnya, ketika membandingkan gambaran mengenai penguasaan tanah dan *landlessness*, angka-angka atau data yang tersedia sering tidak konsisten karena setiap departemen mengembangkan kategorinya masing-masing tentang penguasan tanah. Pada masa Orde Baru khususnya setiap departemen diwajibkan untuk menunjukkan kenaikan produktivitas pertanian yang dapat menyebabkan terjadinya bias pembentukan kebijakan publik. Masalah yang sama juga di utarakan oleh Brown (2001) ketika timnya mencoba untuk menganalisa masalah di sektor kehutanan 20 tahun yang lalu. Geertz (1973: 237) kemudian mengatakan peneliti/ahli dapat secara virtual bermain dengan data-data tersebut untuk mendapatkan hasil yang mereka inginkan dan membuatnya jadi sulit untuk menelusuri sumber-data aslinya.

62 Perlu diingat bahwa dalam melakukan interpretasi terhadap data makro nasional harus dengan secara hati-hati, karena terminologi yang digunakan, definisi, kriteria untuk kategori klasifikasi, tipe dan metode pengumpulan data dan seterusnya seringkali berubah dari satu sensus ke sensus lainnya. Contohnya, sebelum sensus tahun 1983 tidak ada 'Survey Pertanian' (dimana kemudian dilaksanakan setiap satu tahun sekali); hanya ada 'Sensus Pertanian'. Untuk menyajikan perhitungan dan penggambaran yang berkaitan dengan struktur penguasaan tanah di kalangan petani, tulisan ini bersandar pada data dari Sensus Pertanian yang dilaksanakan setiap 10 tahun. Sejak kemerdekaan pemerintah Indonesia sudah melaksanakan 5 kali Sensus Pertanian (1963, 1973, 1983, 1993 dan 2003). Sensus terakhir dilaksanakan setelah krisis finansial tahun 1997-98 dan dalam kondisi anggaran yang sangat terbatas. Karena perhatian publik dan elite politik lebih terfokus kepada pemilu langsung di tahun 2004 dan perhatian pemerintah juga tersita dengan krisis politik

di Propinsi Aceh yang pada waktu itu masih berlangsung, maka publikasi hasil sensus tahun 2003 tidak tepat waktu. Hanya data-data tertentu di tingkat nasional yang dipublikasi di akhir tahun 2004; beberapa data provinsi baru dipublikasi pada tahun 2006. Penulis sangat berterimakasih atas bantuan dari kantor BPS di Jakarta yang memberikan akses kepada data Sensus Pertanian 2003 yang juga meliputi data dari propinsi Aceh.

63 Di Indonesia istilah petani yang hanya menguasai tanah kurang dari 0.5 hektar disebut *petani gurem* (lihat Tabel 4).

64 Lihat juga perbandingan yang dibuat oleh Booth terhadap hasil Sensus Pertanian tahun 1983 dan 1993 yang menghasilkan gambaran yang hampir sama dengan Tabel ini (Both 2002: 183, Tabel 4).

65 Kutipan asli dari pernyataannya adalah: "… *clearly it would be wrong to argue that the agricultural sector, even before the crisis of 1997, was not an important source of income for great majority of rural households in Indonesia…"*

66 Aslinya sebagai berikut: *"This shows a clear tendency for total income to increase with holding size… it was still the case that agricultural households on larger holdings earned more on average from all sources, both on and off the holding, than huseholds operating smaller holdings… Control over assets, including educated labour, permits households to diversify successfully into non-agricultural activities, and is thus an important determinant of total household income."*

67 Mengenai bentuk-bentuk dan ketentuan adat yang secara tradisional melandasi pola hubungan produksi kepenyakapan pada sejumlah kelompok masyarakat hukum adat di Indonesia lihat misalnya Scheltema 1985.

68 Lihat Peraturan Pemerintah No. 224/1961, pasal 8.

69 Rasio gini ketimpangan penguasaan tanah di kalangan petani yang menguasai tanah (*landholders*) pada tahun 1973 adalah 0,52 sedangkan pada tahun 1983 adalah 0,54 (lihat Gambar 1); sementara rata-rata penguasaan tanah pada tahun 1973 adalah 0,99 hektar sedangkan pada tahun 1983 adalah 0,89 hektar (lihat Tabel 3).

70 Sebagai perbandingan, tahun 1995, Survei Penduduk antar Sensus (SUPAS), sebagaimana dikutip oleh Booth (2002: 179), melaporkan lebih dari 50% rumah tangga petani pedesaan tidak memiliki tanah pertaniann atau hanya memiliki kurang dari 0,25 hektar.

71 Sangat sulit untuk membuat perbandingan dengan hasil sensus tahun 1963 karena data tentang penguasaan tanah pada tahun ini menggunakan kategori yang berbeda dengan sensus-sensus selanjutnya. Kategori rumah tangga petani pengguna lahan di sensus tahun 1963 dimulai dengan kategori penguasaan lahan 0,1 hektar, dan

tidak menyediakan data jumlah rumah tangga petani pengguna lahan kurang dari 0,1 ha, yang dapat dikategorikan sebagai rumah tangga petani 'mendekati-tuna kisma (mutlak)' (*'near-to-(absolute)landless'*).

72 Surat Ijin Lokasi diterbitkan oleh pemerintah lokal untuk kepentingan bisnis sebelum pemegang ijin tersebut mendapatkan sertifikat formal dari lembaga pemerintahan terkait dalam administrasi pertanahan. Berdasarkan ijin ini pengguna lahan atau calon pengguna lahan sudah dapat mengubah fungsi lahan maupun mulai 'membersihkan' (: menggusur) semua yang ada di area yang dinyatakan dalam surat ijin lokasi tersebut.

73 Konsep 'tanah terlantar' merujuk kepada tanah-tanah yang tidak digunakan secara produktif berdasarkan alokasi yang diperuntukkan secara formal oleh pemerintah. Larangan penelantaran tanah berhubungan dengan konsep tanah memiliki fungsi sosial di dalam UUPA 1960 dan ini berlaku untuk seluruh hak atas tanah. Lihat UUPA 1960 pasal 15 dan penjelasan bagian II(4). Walaupun demikian, pada prakteknya penelantaran tanah atas tanah-tanah berstatus Hak Milik tidak pernah menjadi perhatian karena secara formal tanah-tanah ini lebih menjadi obyek dari pengaturan mengenai batas maksimal penguasaan tanah dan absenteisme.

74 Gambaran yang lain yang lebih 'merisaukan' adalah data yang disajikan REI (Real Estate Indonesia) yang mengindikasikan bahwa selama 10 tahun sejak pertengahan tahun '80-an hingga pertengahan tahun '90-an, sekitar 1 juta hektar tanah pertanian di Jawa sudah dikonversi menjadi kawasan industri, perumahan, rekreasi dan penggunaan non pertanian lainnya. Lihat Lukita 1996: 3.

75 Lihat berbagai data statistik tentang dinamika wilayah panen dan produksi padi di Indonesia dalam Buku Statistik Tahunan Indonesia (Statistical Year Books of Indonesia) terbitan Biro/Badan Pusat Statistik (BPS).

76 TGHK (Tata Guna Hutan Kesepakatan) adalah kesepakatan antara pemerintah pusat yang diwakili oleh Departemen Kehutanan, pemerintah lokal (kabupaten/kota dan provinsi), dan departemen terkait lainnya untuk menentukan (dimana dan seberapa luas) wilayah kehutanan (alokasi lahan untuk fungsi-fungsi kehutanan) di dalam satuan wilayah adminsitratif tertentu. TGHK dikukuhkan sebagai peta-peta dari sejumlah lahan yang ditetapkan berfungsi sebagai hutan lindung dan wilayah konservasi, hutan produksi, juga hutan konversi. Proses kemudian menjadi penentu untuk mengalokasikan sumberdaya kehutanan baik untuk pengembangan industri kayu (dan kehutanan lainnya) maupun untuk pengembangan wilayah-wilayah konservasi. Metode TGHK diterapkan sejak tahun 1984.

77 Tanah *bera* adalah bagian dari sistem ladang berputar (*shifting agriculture*) dimana tanah yang telah ditanami dan dipanen hasilnya kemudian ditinggalkan dalam kurun waktu tertentu agar terjadi pemulihan kesuburan lahan secara alami.

Biasanya dalam sistem bertani tradisional semacam ini, lahan yang ditinggalkan tadi akan ditanami kembali jika sudah berbentuk hutan sekunder kembali.

78 Lihat misalnya LPPP 1998a dan 1998b, Bakti Masyarakat 1998, Sangaji 2005, Acciaioli 2008, Lucas dan Bachriadi 2008.

79 Database konflik agrarian KPA, *Resume*, input data sampai dengan 31 Desember 2001.

80 Penjelasan yang baik tentang praktek-praktek pertanian berpindah (*shifting agriculture*) untuk menjaga keberlanjutan hutan dan ekologi, lihat misalnya Dove 1985.

81 Lihat kasus-kasus sengketa tanah di Data-base Konflik Agraria KPA: Kasus ID-1482; 123; DMP; TNMB; dan 303. Khususnya kasus ID-303 tentang sengketa di Cikalong Kulon.

82 Peraturan Pemerintah No 224/1961 menetapkan wilayah administrasi kecamatan sebagai batas-batas lokasi absenteisme tanah. Pasal 3(1) menyatakan bahwa pemilik tanah *absentee* (guntai) harus pindah ke wilayah kecamatan dimana tanah tersebut berada atau menjual tanahnya kepada penduduk di kecamatan yang bersangkutan dalam waktu 6 bulan setelah peraturan itu terbit. Jika tidak, dalam pasal 3(5) dari peraturan yang sama mengatur hak atas tanah itu harus dicabut oleh pemerintah dan kemudian dijadikan objek redistribusi.

83 Harus diingat bahwa tanah guntai dilarang secara hukum. Lihat UUPA 1960 pasal 7 dan 10; Peraturan Pemerintah No.224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, pasal 3 paragraf 5.

84 Kajian ekonomi mikro tingkat desa yang dilakukan oleh William Collier dan rekan-rekannya dilakukan di 25 desa yang tersebar di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Lihat Collier *et al*. 1996.

85 Aslinya: *"Over time, severe inequality can take a direct human toll far greater than the more temporary costs of a successful land-reform effort."*

86 KSPA (Kelompok Studi Pembaruan Agraria) dibentuk oleh aktivis pembaruan agraria dan sejumlah ahli pada awal tahun 2000. Kelompok ini menyatakan bahwa kegagalan *land reform* adalah penyebab dari kerapuhan ekonomi di Indonesia. KSPA juga meyakini bahwa masalah agraria di Indonesia memerlukan pemecahan masalah yang radikal, yakni dengan restrukturisasi hubungan-hubungan agraria dan penyelesaian konflik-konflik pertanahan. Kedua penulis tulisan ini merupakan anggota kelompok ini. Penjelasan singkat tentang peran kelompok ini dalam mendorong perubahan kebijakan agraria di Indonesia, lihat misalnya Lucas dan Warren 2003: 107 khususnya catatan 78.

87 Lihat bagian penutup (*postscript*) tulisan ini yang menguraikan sedikit mengenai program politik SBY yang disebut PPAN (Program Pembaruan Agrarian Nasional) yang dideklarasikan di awal tahun 2007.

88 Contoh tentang berbagai aksi pendudukan tanah di atas tanah-tanah perkebunan dan tanah kehutanan oleh kelompok-kelompok petani di Indonesia lihat misalnya Bachriadi 2009, 2010a, dan 2010b.

89 Lihat Yudhoyono, Susilo Bambang dan Jusuf Kalla (2004) *Membangun Indonesia yang aman, adil, dan sejahtera: Visi, Misi, dan Program Susilo Bambang Yudhoyono dan M. Jusuf Kalla* (Yudhoyono and Kalla 2004: 55-69). Kelompok-kelompok gerakan sosial yang dimotori oleh KPA dan para pendukung reforma agraria lainnya sangat yakin bahwa munculnya tema pembaruan agraria dalam dokumen kampanye kedua kandidat ini hanyalah bagian dari strategi keduanya untuk merebut simpati dan dukungan dari pemilih-pemilih di pedesaan dan pemilih-pemilih yang pro pada pembaruan (Maguantara *et al*. 2006, Setiawan 2007, Bachriadi 2008: 8, Bachriadi 2010b: 84-85 especially note 105; see also Bachriadi and Juliantara 2007 and Poniman *et al*. 2005).

90 Sertifikasi tanah menjadi focus dari konsepsi *reformasi agraria* ala SBY menjadi jelas ketika ia meluncurkan program LARASITA (Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah) pada 16 Desember 2008, dimana program ini sama sekali tidak memiliki visi tentang perubahan struktural atas kenyataan ketimpangan penguasaan tanah maupun untuk menyelesaikan konflik-konflik pertanahan yang ada (lihat Nurdin 2008 dan Fauzi 2009a). Peningkatan pelayanan memang akan mempercepat proses sertifikasi, tetapi tanpa kerangka kerja untuk menegakan keadilan distributive dalam hal penguasaan tanah, maka program ini tidak ubahnya hanya bekerja untuk menunjang program-program sertifikasi tanah yang sebelumnya sudah berjalan seperti Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dan ajudikasi tanah.

91 Serikat Petani Indonesia (SPI) meyakini PPAN hanya 'janji manis' SBY untuk menina-bobokan rakyat (Serikat Petani Indonesia 2008).

92 Mengenai program revitalisasi pertanian, lihat misalnya Departemen Pertanian 2007.

93 Sementara gagasan ini bergulir, sejumlah bank domestik telah menyiapkan skema-skema kredit untuk untuk mendukung produksi pertanian di atas lahan-lahan redistribusi yang dikelola dengan model usaha tani kontrak (*contract farming*), dimana petani-petani kecil memproduksi komoditas-komoditas perkebunan yang saat ini menjadi primadona, seperti kelapa sawit, karet, dan coklat. Tetapi sejumlah bank yang telah mempersiapkan dana-dana kredit ini tidak akan mulai menyalurkan krdietnya sebelum PPAN itu sendiri beroperasi secara penuh (lihat Bachriadi 2010b: 87, khususnya catatan 112).

94 Iklan ini juga menyatakan bahwa pemerintahan SBY pada periode 2004-2009 telah menyelesaikan 1.778 dari 2,810 kasus-kasus sengketa pertanahan yang masuk ke BPN. Lihat juga Fauzi 2009b untuk diskusi lebih lanjut mengenai munculnya iklan politik ini; juga KPA 2009 untuk kritik khususnya yang berkaitan dengan klaim berlebihan dari iklan kampanye tersebut. Ironisnya, reforma agraria itu sendiri tidak lagi menjadi salah satu program kerja yang hendak diwujudkan oleh pasangan SBY-Boediono jika mereka terpilih menjadi pasangan pemimpin negara (lihat Yudhoyono dan Boediono 2009); dan ternyata kemudian mereka terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden RI periode 2009-2014!

95 Tampaknya tanah-tanah yang disediakan kepada peserta program transmigrasi tidak dimasukan dalam perhitungan BPN, karena menurut data mengenai transmigrasi selama periode Orde Baru saja telah diserahkan (diredistribusi) sebanyak kurang lebih 2,2 juta hektar tanah. Lihat kembali Tabel 2 di awal tulisan ini.

96 Pada bulan Mei 2007 BPN baru berhasil menyelesaikan draft ke-6 dari Rancangan Peraturan Pemerintah yang akan menjadi payung hukum dari pelaksanaan PPAN. Peraturan Pemerintah ini juga dimaksudkan untuk mengganti Peraturan Pemerintah No. 224/1961 tentang penentuan subyek dan obyek redistribusi tanah serta mekanisme pemberian ganti kerugian. Meskipun tidak ada penjelasan resmi mengapa rancangan PP itu ditolak oleh departemen-departemen lainnya, diduga penolakan datang dari departemen keuangan (karena berkaitan dengan anggaran yang besar), departemen kehutanan dan departemen pertambangan (yang ingin memelihara supremasi mereka dalam menguasai tanah-tanah negara seperti yang diatur oleh sejumlah undang-undang sektoral), serta departemen pertanian (yang menginginkan koordinasi antar departemen dalam pelaksanaan pembaruan agraria berada di tangan mereka).

97 Dikarenakan topik ini telah diungkap dan diulas dalam beberapa tulisan Dianto Bachriadi (salah seorang penulis buku kecil ini), maka di sini tidak akan dikemukakan lagi. Untuk jelasnya mengenai hal ini lihat misalnya Bachriadi 2007, 2008, 2010a, dan 2010b: 360-362.

Daftar Pustaka

Acciaioli, Greg (2008) "Environmentality Reconsidered: Indigenous To Lindu Conservation Strategies and the Reclaiming of the Commons in Central Sulawesi, Indonesia", dalam *People, Protected Areas and Global Change: Participatory Conservation in Latin America, Africa, Asia and Europe*, Marc Galvin dan Thobias Haller (*ed*.), Perspectives of Swiss National Center of Competence in Research (NCCR) North-South, University of Bern, Vol. 3, Bern: Geographica Bernsia, hal. 401-430.

Agustono, Budi, Mohammad Osmar Tanjung dan Edy Suhartono (1997) *Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia vs PTPN II – Sengketa Tanah di Sumatera Utara*, Bandung: Yayasan Akatiga.

Ardhana, I Ketut dan Rissalwan Habdy Lubis (2008) *Laporan Akhir Kajian Penguasaan Tanah Adat*, Land Management and Policy Development Project, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI.

Arief, Sritua (1977) *Indonesia: Growth, Income Disparity and Mass Poverty*, Jakarta: SAA.

Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia (2007) 'Ragam data tentang kehutanan', tersedia di www.aphi-net.com (diunduh pada 29 April 2009).

Bachriadi, Dianto (1995) *Ketergantungan Petani dan Penetrasi Kapital: Lima Kasus Intensifikasi Pertanian dengan Pola Contract Farming*, Bandung: Akatiga.

Bachriadi, Dianto (1997) "Situasi Perkebunan Indonesia Kontemporer", dalam *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (*ed*.), Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, hal. 123-148.

Bachriadi, Dianto (1998) *Merana di Tengah Kelimpahan: Pelanggaran-pelanggaran HAM pada Industri Pertambangan di Indonesia*, Jakarta: ELSAM.

Bachriadi, Dianto (1999) *Pembaruan Agraria (*Reforma Agraria*): Urgensi dan Hambatannya dalam Pemerintahan Baru di Indonesia Pasca Pemilu 1999*, makalah diperesentasikan pada Seminar Pembaruan Agraria "Mendesakan Agenda

Pembaruan Agraria dalam Sidang Umum (SU) MPR 1999", Jakarta 22 September 1999.

Bachriadi, Dianto (2001) *Pemetaan Pola Sengketa dan Konflik Agraria di Indonesia*, makalah untuk Seminar dan Lokakarya Arah Kebijakan Nasional mengenai Tanah dan Sumber Daya Alam Lainnya, diselenggarakan oleh KSPA-Pokja PSDA-dan KPA di Bandung, 20-23 Agustus 2001.

Bachriadi, Dianto (2002) "Warisan Kolonial yang Tidak Diselesaikan: Konflik dan Pendudukan Tanah di Tapos dan Badega, Jawa Barat", dalam *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*, Anu Lounela dan R. Yando Zakaria (*ed*.), Yogyakarta: Insist Press, hal. 15-50.

Bachriadi, Dianto (2004a) "Tendensi dalam Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia: Menunggu Lahirnya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA)", *Jurnal Dinamika Masyarakat* 3(3) (November 2004), hal. 497-521.

Bachriadi, Dianto (2004b) "Mining in a Protected State Forest? This is Indonesia!: The Forestry Law has not Stopped Mining in Indonesia's State Forests", *Inside Indonesia* No. 80, Oct-Dec 2004, hal. 4-5.

Bachriadi, Dianto (2007) *Reforma Agraria untuk Indonesia: Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY*, makalah disampaikan pada Seminar 'Konsolidasi untuk Demokrasi', Magelang 6-7 Juni 2007.

Bachriadi, Dianto (2008) *Penantian Panjang yang Belum juga Berakhir: Refleksi 10 tahun Reformasi dalam Perspektif Reforma Agraria*, makalah disampaikan pada Lokakarya 'Reflections of the Ten Years of Reformasi in Indonesia', Flinders Asia Center, Flinders University, Adelaide 14-15 April 2008.

Bachriadi, Dianto (2009) *Land, Rural Social Movements and Democratisation in Indonesia*, Transnational Institute Working Paper on Agrarian Justice, Amsterdam: Transnational Institute (tersedia di http://www.tni.org/archives/bachriadi-indonesia).

Bachriadi, Dianto (2010a) "'Panggang yang Semakin Jauh dari Api?' – Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi dalam Perspektif Reforma Agraria", *Jurnal Analisis Sosial* 15, hal. 1-64.

Bachriadi, Dianto (2010b) *Between Discourse and Action: Agrarian Reform and*

Rural Social Movements in Indonesia, Disertasi PhD di Flinders University, Adelaide, Australia Selatan.

Bachriadi, Dianto *et al*. (2011) *Pencaplokan Tanah di Jawa Pasca Reformasi untuk Kepentingan Investasi dan Eksploitasi Sumber Daya Alam*, laporan penelitian untuk Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP), Bogor: JKPP.

Bachriadi, Dianto dan Dadang Juliantara (2007) *Demi Keadilan Agraria: Keharusan Menjalankan Pembaruan Agraria secara Menyeluruh untuk Keadilan Sosial di Indonesia (Sekali Lagi: Pandangan dan Usulan kepada Presiden RI)*, dokumen Kelompok Studi Pembaruan Agraria (KSPA) yang tidak dipublikasi (tersimpan di perpustakaan ARC, Bandung).

Bachriadi, Dianto dan Anton Lucas (2001) *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

Bachriadi, Dianto dan Anton Lucas (2002) "Hutan Milik Siapa? Upaya-upaya Mewujudkan Forestry Land Reform di Kabupaten Wonosobo, Jawa Tengah", dalam *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*, Anu Lounela dan R. Yando Zakaria (*ed*.), Yogyakarta: Insist Press, hal. 79-158.

Bachriadi, Dianto dan Meidi Pratama (2006) *Jalan untuk Mempermudah Kembali Investasi dan Eksploitasi: Kritik dan Implikasi Proyek Pengembangan Manajemen dan Kebijakan Pertanahan (LMPDP)*, paper tidak diterbitkan, dokumen milik ARC, Bandung.

Bachriadi, Dianto dan Mustofa Agung Sardjono (2006) *Local Action to Return Community Control over Forest Lands in Indonesia: Conversion and Occupation*, makalah dipresentasikan pada the 11th Biennial Conference of International Association for the Study of Common Property (IASCP), Bali – Indonesia, 19-23 Juni 2006.

Badan Pusat Statistik (2000) *Statistik Perusahaan Hutan Tanaman Industri 1998*, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Badan Pusat Statistik Indonesia (2001a) *Statistik Perusahaan Hak Pengusahaan Hutan 1999*, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Badan Pusat Statistik Indonesia (2001b) *Agricultural Survey 2000: Land Area by Utilisation in Indonesia 2000*, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Badan Pusat Statistik Indonesia (2001c) *Statistik Indonesia 2000*, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Badan Pusat Statistik Indonesia (2004) *Sensus Pertanian 2003: Angka Nasional Hasil Pendaftaran Rumah Tangga*, Book A3, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Badan Pusat Statistik Indonesia (2005a) *Statistik Indonesia 2004*, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Badan Pusat Statistik Indonesia (2005b) *Sensus Pertanian 2003: Hasil Pencacahan Survei Pendapatan Rumah Tangga Pertanian*, Buku C, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Bakti Masyarakat, Yayasan (1998) "Kasus Taman Nasional Kerinci Seblat", dalam *Pembangunan Berbuah Sengketa*, Boy Fidro dan Noer Fauzi (*ed*.), Medan: SPSU dan Yayasan Sintesa, hal. 61-68.

Baraclough, Solon (1969) "Criticism of Green Revolution", *Ceres* Nov-Des 1969.

Barraclough, Solon L. dan Krishna B. Ghimire (1995) *Forests and Livelihoods: The Social Dynamic of Deforestation in Developing Countries*. New York: St. Martin's Press, Inc.

Barraclough, Solon L. dan Krishna B. Ghimire (2000) *Agricultural Expansion and Tropical Deforestation*. London: Earthscan.

Billah, M.M., L. Widjajanto dan A. Kristyanto (1984) "Segi Penguasaan Tanah dan Dinamika Sosial di Pedesaan Jawa (Tengah)", dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Sediono MP. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (*ed*.), Jakarta: Gramedia, hal. 250-285.

Biro Pusat Statistik (1963) *Census of Agricultural 1963, Republic of Indonesia: Final Report*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1964) *Statistical Pocketbook of Indonesia 1963*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1972) *Statistical Pocketbook of Indonesia 1970 & 1971*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1974) *Statistical Year Book of Indonesia 1973*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1975) *Sensus Pertanian 1973*, Seri 2A, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1976) *Statistical Pocketbook of Indonesia 1974/1975*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1978) *Statistical Year Book of Indonesia 1977*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1983) *Statistical Year Book of Indonesia 1982*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1985a) *Sensus Pertanian 1983: Hasil Pendaftaran Rumah Tangga Menurut Propinsi dan Kabupaten*, Seri A2, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1985b) *Sensus Pertanian 1983: Hasil Sensus Sampel*, Seri B, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1985c) *Sensus Pertanian 1983: Evaluasi Penggunaan Tanah Menurut Provinsi dan Kabupaten*, Series D, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1985d) *Statistik Indonesia 1983*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1968) *Statistical Year Book of Indonesia 1985*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1990) *Statistical Year Book of Indonesia 1989*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1991) *Statistical Year Book of Indonesia 1990*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1993) *Statistical Year Book of Indonesia 1992*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1994a) *Sensus Pertanian 1993: Laporan Hasil Pendafataran Rumah Tangga, Sub Sektor Padi, Palawija dan Hortikultura*, Seri A2, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1994b) *Sensus Pertanian 1993: Laporan Hasil Pendaftaran Rumah Tangga, Sub Sektor Perkebunan dan Kehutanan*, Seri A3, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1994c) *Agricultural Survey: Land Area by Utilization for Outside Java 1993*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1994d) *Agricultural Survey: Land Area by Utilization in Java 1993*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1994e) *Statistical Year Book of Indonesia 1993*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1995) *Sensus Pertanian 1993: Sensus Sampel Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan*, Seri B1, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1996) *Statistical Year Book of Indonesia 1995*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1997) *Statistical Year Book of Indonesia 19967*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1998) *Statistical Year Book of Indonesia 1997*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Booth, Anne (1988) *Agricultural Development in Indonesia*, Sydney: Allen & Unwin.

Booth, Anne (2000) "Poverty and Inequality in the Soeharto Era: An Assessment", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 36(1) (April 2000), hal. 73-104.

Booth, Anne (2002) "The Changing Role of Non-Farm Activities in Agricultural Households in Indonesia: Some Insights from the Agricultural Censuses", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 38(2), hal. 179-200.

Booth, Anne dan R.M. Sundrum (1976) "The 1973 Agricultural Census", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 12(2), hal. 90-105.

Borras Jr., Saturnino M. (2007) *Pro-poor Land Reform: A Critique*, Ottawa: The University of Ottawa Press.

Brockett, Charles D. (1990) *Land, Power, and Poverty: Agrarian Transformation and Political Conflict in Central America*, revised edition, Boston: Unwin Hyman.

Brown, David W. (1999) *Addicted to Rent: Corporate and Spatial Distribution of Forest Resources in Indonesia; Implication for Forest Sustainability and Government Policy*, Jakarta: Indonesia-UK Tropical Forest Management Programme.

Brown, Timothy H. (2002) "Whose 'official' data should we belief?", dalam *the State of the Forest: Indonesia*, FWI/GFW, Bogor: Forest Watch Indonesia, dan Washington DC: Global Forest Watch, Annex 1, hal. 77-79.

Colchester, Marcus (1986) "The Struggle for Land: Tribal Peoples in the Face of the Transmigration Programme", *the Ecologist* 16(2/3), hal. 99-110.

Colchester, Marcus *et al*. (2006) *Promised Land: Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia – Implications for Local Communities and Indigenous Peoples*, Bogor: Forest Peoples Programme, Perkumpulan Sawit Watch, HuMA dan the World Agroforestry Centre.

Collier, William L. *et al*. (1996) *Pendekatan Baru dalam Pembangunan Pedesaan di Jawa, Kajian Pedesaan selama Dua Puluh Lima Tahun*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Currie, Elliot (2009) *The Roots of Danger: Violent Crime in Global Perspective*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Cribb, Robert dan Audrey Kahin (2004) *Historical Dictionary of Indonesia*, edisi kedua, Methuchen: The Scarecrow Press, Inc.

Departemen Kehutanan, Badan Planologi Kehutanan (2001) *Eksekutif Data Strategis Kehutanan 2001*, Jakarta: Badan Planologi Kehutanan Departemen Kehutanan.

Departemen Kehutanan, Badan Planologi Kehutanan (2003) *Eksekutif Data Strategis Kehutanan 2003*, Jakarta: Badan Planologi Kehutanan Departemen Kehutanan.

Departemen Pertanian, Direktoran Jenderal Perkebunan (2007) *Program Revitalisasi Perkebunan*, handout presentasi [*ppt*.] disiapkan oleh Direktorat Jenderal Perkebunan, Jakarta 29 Maret 2007.

Departemen Transmigrasi, Direktorat Jenderal Penyiapan Pemukiman (1987) *Transmigrasi dalam Angka (Bidang Pankim)*, microfilm dokumen di Perpustakaan Nasional Indonesia, kode I-91-944193.

Dorner, Peter (1972) *Land Reform and Economic Development,* Baltimore: Penguin Books.

Dove, Michael R. (1985) *Swidden Agriculture in Indonesia: The Subsistence Strategies of Kalimantan Katntu'*, Berlin: Mouton.

Eckholm, Erik (1979) *The Dispossessed of the Earth: Land Reform and Sustainable Development*, Worldwatch Paper 30, Juni 1979.

Fauzi, Noer (2009a) *Gelombang Baru Reforma Agraria di Awal Abad ke-21*, makalah disampaikan pada 'Dialog Agraria Sesi I' dalam Musyawarah Nasional KPA ke-5, Ciawi, 23-25 Juni 2009.

Fauzi, Noer (2009b) 'Land Titles Do Not Equal Agrarian Reform', *Inside Indonesia* edisi 98: Oktober-Desember 2009, dapat diunduh pada www.insideindonesia.org/edition-98/land-titles-do-not-equal-agrarian-reform-18101247 (diunduh pada 10 Agustus 2011).

Fauzi, Noer and Dianto Bachriadi (1998) *Hak Menguasai dari Negara: Urusan Sejarah yang Belum Selesai*, Kertas Posisi KPA No. 04/1998, Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Feder, Ernest (1983) *Perverse Development*, Quezon City: Foundation for Nationalist Studies.

Fidro, Boy dan Noer Fauzi (*ed.*) (1998) *Pembangunan Berbuah Sengketa: Kumpulan Kasus-kasus Sengketa Pertanahan Sepanjang Orde Baru*, Medan: Yayasan Sintesa dan SPSU.

Fitzpatrict, Daniel (2007) "Land, custom, and the state in post-Sukarto Indonesia", in *the Revival of Tradition in Indonesian Politics: the Development of Adat from Colonialism to Indigenism*, Jamie S. Davidson dan David Henley (*ed.*), London: Routledge, hal. 130-148.

Franke, Richard (1972) *The Green Revolution in a Javanese Village*, disertasi PhD di Harvard University, Cambridge, Massachusetts.

FWI/GFW, Team (2002) *The State of the Forest: Indonesia,* Bogor: Forest Watch Indonesia, dan Washington DC: Global Forest Watch.

Geertz, Clifford (1973) "Comments on Benjamin White's 'Demand for Labor and Population Growth in Colonial Java'", *Human Ecology* 1(3), hal. 237-239.

Ghose, Ajit Kumar (*ed.*) (1983) *Agrarian Refrom in Contemporary Developing Countries*, London: Croom Helm.

Gibbons, David S., Rodolphe de Koninck dan Ibrahim Hasan (1980) *Agricultural Modernization, Poverty and Inequality: The Distributional Impact of the Green Revolution in Regions of Malaysia and Indonesia*, Farnborough: Gower.

Gold Group's Asian Journal of Mining (2000) *Indonesian Minerals Exploration & Mining Directory*, edisi 1999/2000, Melbourne: AJM Resources Publishing.

'Golf Map, the official golf map of Indonesia, 4th edition - 2000-2001 and *10th edition – 2006/2007'*, the official golf maps of Indonesia, diterbitkan oleh Indonesia Golf Course Association.

Griffin, Keith (1976) *Land Concentration and Rural Poverty*, London: the Macmillan Press, Ltd.

Gunawan, Rimbo, Juni Thamrin dan Endang Suhendar (1999) *After the Rain Falls … the Impact of the East Kalimantan Forestry Industry on Tribal Society*, Bandung: Akatiga.

Hafid, J.O.S. (2001) *Perlawanan Petani: Kasus Tanah Jenggawah*, Bogor: Pustaka Latin.

Hardjono, Joan M. (1977) *Transmigration in Indonesia*, Kuala Lumpur: Oxfrod University Press.

Hardjono, Joan (1983) "Rural Development in Indonesia: The Top-Down Approach", dalam *Rural Development and the State*, David A.M. Lea and D. Chaudhri (*ed*.), London: Methuen, hal. 38-65.

Hardjosudarmo, Soedigdo (1965) *Kebidjaksanaan Transmigrasi dalam Rangka Pembangunan Masjarakat Desa di Indonesia*, Jakarta: Bhratara.

Harsono, Boedi (1995) *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Penerbit Djambatan.

Harsono, Soni (1994) *Tanah sebagai Komoditi Strategis dalam Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang II*, bahan pidato dalam Dies XIII Univ. Muhammadiyah Yogyakarta, 2 April 1994.

Hatta, Mohammad (1992) *Beberapa Pokok Pikiran*, diedit oleh Sri-Edi Swasono dan Fauzie Ridjal, Jakarta: UI-Press.

Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (1979) 'Pernyataan Musyawarah Nasional I Himpunan Kerukunan Tani Indonesia tentang Penyelesaian Masalah Pertanahan dan Pelaksanaan Landreform', dalam *Hasil-hasil Musyawarah Nasional I Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Jakarta 13-16 Februari 1979*, Jakarta: HKTI.

Huizer, Gerrit (1980) *Peasant Movements and Their Counterforces in South-East Asia*, New Delhi: Marwah Publications.

Hüsken, Frans (1998) *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa, 1830-1980*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

Hüsken, Frans dan Benjamin White (1989) "Java: Social Differentiation, Food Production, and Agrarian Control", dalam *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia*, Gillian Hart, Andrew Turton and Benjamin White (*ed*.), Berkeley: University of California Press, hal. 235-265.

Inayatullah (*ed*.) (1980) *Land Reform: Some Asian Experiences*, Kuala Lumpur: Asia Pacific Development Administration Centre.

Jamal, Erizal dan Achmad Djauhari (1998) "Kebijaksanaan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah", *Agro-Ekonomika* No.2 Th.XXVIII, Oktober 1998, hal. 75-87.

Jatileksono, Tumari *et al*. (2008) *Draft Laporan Final Kajian Pasar Tanah*, Land Management and Policy Development Project, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI.

Judge, Paramjit S. (1999) *Social Change through Land Reforms*, Jaipur: Rawat Publications.

Kano, Hiroyoshi (1990) *Pagelaran: Anatomi Sosial Ekonomi Pelapisan Masyarakat Tani di Sebuah Desa Jawa Timur*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Kano, Hiroyoshi (1994) "Landless Peasant Households in Indonesia", dalam *Approaching Suharto's Indonesia from the Margins*, Takeshi Shiraisi (*ed*.), translation of contemporary Japanese scholarship on Southeast Asia, Cornell University Southeast Asia Program Translation Series, Vol. IV, hal. 43-73.

Kano, Hiroyoshi (2008) *Indonesian Exports, Peasant Agriculture and the World Economy, 1850-2000: Economic Structures in a Southeast Asian State*, Athens: Ohio University Press.

Kasryno, Faisal (*ed*.) (1984) *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Kelompok Studi Pembaruan Agraria (2001) *Ketetapan MPR RI tentang Pembaruan Agraria sebagai Komitmen Negara Menggerakan Perubahan menuju Indonesia yang Lebih Baik*, masukan kritis dari Kelompok Studi Pembaruan Agraria kepada PAH- II MPR-RI, 21 Mei 2001.

Kim, Hyung-Jun (2002) "Agrarian and Social Change in a Javanese Village", *Journal of Contemporary Asia* 32(4), hal. 435-455.

Kompas (1996a) *Pemilik Tanah di Luar Wilayah Bekasi Agar Segera Mendaftar ke PAP*, 2 Desember 1996.

Kompas (1996b) *Tanah di Bekasi, Puluhan Pemilik Tanah dari Jakarta Daftarkan ke Tim PAP*, 9 Desember 1996.

Kompas (2002a) *Bermula dari Tanaman Kentang*, 6 Juni 2002.

Kompas (2002b) *Seluas 3000 hektar Zona Inti TNLL Rusak Berat*, 15 Juni 2002.

Kompas (2002c) *Perjanjian Kerja Sama itu Sangat Mahal*, 2 Agustus 2002.

Kompas (2002d) *Musibah di Taman Nasional Lore Lindu*, 19 September 2002.

Kompas (2006) '8,15 Juta Lahan akan Dibagikan, Tahap Awal 5.000 Keluarga Miskin akan Diberi Lahan Bersertifikat', *Kompas* 13 Desember 2006.

Konsorsium Pembaruan Agraria (1996a) *Land Disputes: Strawberries of Development*, KPA first Memorandum on LAP in Indonesia, Bandung: Consortium for Agrarian Reform.

Konsorsium Pembaruan Agraria (1996b) *Our Land is Not for Sale*, KPA second Memorandum on LAP in Indonesia, Bandung: Consortium for Agrarian Reform.

Konsorsium Pembaruan Agraria (1997a) *To Ignore or to Engage NGO's*, KPA third memorandum on LAP in Indonesia, Bandung: Consortium for Agrarian Reform.

Konsorsium Pembaruan Agraria (1997b) *No! for Communal Land Registration*, KPA fourth Memorandum on LAP, Bandung: Consortium for Agrarian Reform.

Konsorsium Pembaruan Agraria (2006) 'Mari Rapihkan Barisan untuk Mengawal Program Pembaruan Agraria Nasional!', Komunike Internal KPA No. 02/Desember/2006, www.kpa.or.id (diunduh pada 3 September 2008).

Konsorsium Pembaruan Agraria (2009) 'Keliru Jika SBY Dianggap Telah Melakukan Pembaruan Agraria', siaran pers Konsorsium Pembaruan Agraria No. 047/Sekretariat/KPA/VII/2009 (kopi dokumen tersimpan di perpustakan ARC, Bandung).

'KPA Agrarian Conflict Database', database digital tentang konflik pertanahan di Indonesia hingga tahun 2002 (koleksi D. Bachriadi).

Ladejinsky, Wolf (1961) "Land Reform in Indonesia" (memorandum, 24 January 1961), dalam *Agrarian Reform as Unfinished Business: the Selected Papers of Wolf Ladejinsky*, Louis J. Walinsky (*ed*.), New York: Oxford University Press, hal. 297-299.

Ladejinsky, Wolf (1964) "Land Reform in Indonesia" (memorandum, 27 February 1964), dalam *Agrarian Reform as Unfinished Business: the Selected Papers of Wolf Ladejinsky*, Louis J. Walinsky (*ed*.), New York: Oxford University Press, hal. 340-352.

Leith, Denise (2003) *The Politics of Power: Freeport in Suharto's Indonesia*, Honolulu: University of Hawaii Press.

Lerche, Dietrich (1999) *Industrial Estates in Indonesia, A Guide for the Investor*, disusun oleh Dietrich Lerche, German Investment and Development Co.

LPPP, Tim (1998a) "Kasus Tanah Cisewu – Garut", dalam *Pembangunan Berbuah Sengketa*, Boy Fidro dan Noer Fauzi (*ed*.), Medan: SPSU dan Yayasan Sintesa, hal. 127-152.

LPPP, Tim (1998b) "Kasus Cikalong Kulon – Cianjur", dalam *Pembangunan Berbuah Sengketa*, Boy Fidro dan Noer Fauzi (*ed*.), Medan: SPSU dan Yayasan Sintesa, hal. 153-162.

Lucas, Anton (1992) "Land Disputes in Indonesia: Some Current Perspectives", *Indonesia* 53 (April 1992), hal. 79-92.

Lucas, Anton dan Dianto Bachriadi (2008) *Trees, Money, Livelihood and Power: the Political Ecology of Conservation in Bengkulu Province In the Era of Decentralisation*, makalah dipresentasikan pada International Seminar 'Ten Years Along Decentralisation in Indonesia", Atmajaya University, Jakarta, 15-16 Juli 2008.

Lucas, Anton dan Carol Warren (2003) "The State, The People and Their Mediators, The Struggle over Agrarian Law Reform in Post New Order Indonesia", *Indonesia* 76 (October 2003), hal. 87-126.

Lukita, Enggartiarso (1996) *Pengadaan Tanah untuk Pemukiman*, makalah dipresentasikan pada National Seminar on 'Land as Strategic Commodity: Its Impact to Peasant's Welfare and Food Self-Sufficiency, Pengurus Nasional HKTI, Jakarta 29 Oktober 1966.

Lynch, Owen J. dan Emily Harwell (2002) *Whose Natural Resources? Whose Common Goods? Towards a New Paradgim of Environmental Justice and the National Interest In Indonesia*, Jakarta: ELSAM.

Maguantara, Yusuf N. *et al*. (2006) *Reforma Agraria: Kepastian yang Harus Dijaga*, Bogor: KRKP.

Marchant, J.R.V. dan Joseph F. Charles (1957) *Cassell's Latin Dictionary (Latin-English and English-Latin)*, edisi revisi, London: Cassell & Co. Ltd.

Mas'oed, Mochtar (1989) *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1971*, Jakarta: LP3ES.

McAuslan, Patrick (1986) *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, Jakarta: Gramedia.

Mears, Leon A. (1982) *Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Media Indonesia Online (2007) '9,25 juta Hektar Tanah Gratis untuk Rakyat Miskin', *Media Indonesia* 22 Mei 2007.

Meijer, Willem (1981) "Lowland Forestry Management", dalam Gary E. Hansen (*ed*.) *Agricultural and Rural Development in Indonesia*, Boulder: Westview Press, hal. 295-306.

Mintoro, Abunawan (1984) "Distribusi Pendapatan", dalam *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*, Faisal Kasryno (*ed*.), Jakarta: Yayasan Obor

Indonesia, hal. 263-301.

Moniaga, Sandra (1997) *Indigeneity of Indigenous Peoples in Indonesia: Whose perspective?*, makalah dipresentasikan pada the 10th INFID Conference, Canberra 26-28 April 1996.

Morad, Aly A. (1970) *Report to the Government of Indonesia on Land Reform*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Moyo, Sam dan Paris Yeros (*ed*.) (2005) *Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America*, London: Zed Books.

Mubyarto (1982) *Rural Development in Indonesia: Past Experiences and Future Policies*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Muller, Edward N. dan Mitchell A. Seligson (1987) "Inequality and Insurgency", *The American Political Science Review* 81(2) (June 1987), hal. 425-452.

Nasoetion, Lutfi I. (1991), "Beberapa Masalah Pertanahan Nasional dan Alternatif Kebijaksanaan untuk Menanggulanginya", *Analisis CSIS* 22(2) (March-April 1991), hal. 105-127.

National Development Planning Agency and National Land Agency (1997) *Executive Summary of Final Report and Policy Matrix: Land Policy Reform in Indonesia*, a Topic Cycle 4 of LAP-Part C, Indonesian Land Administration Project.

Nozomu, Kawamura (1984) "Fukutake Tadashi, Rural Sociologist of Post War Japan", *Bulletin of Concerned Asian scholar* 16(2), hal. 16-22.

Nurdin, Iwan (2008) *Tentang Peresmian Program Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (LARASITA) BPN-RI*, laporan untuk KPA yang tidak dipublikasi, Jakarta: KPA.

Onghokham (1984) "Perubahan Sosial di Madiun selama Abad XIX: Pajak dan Pengaruhnya terhadap Penguasaan Tanah", dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (*ed*.), Jakarta: Gramedia, hal. 3-27.

Otten, Mariël (1986) *Transmigrasi: Myths and Realities, Indonesian Resettlement Policy, 1965-1985*, IWGIA Document 57, Copenhagen: International Working Group for Indigenous Afairs.

Palmer, Inggrid (1977) *The New Rice in Indonesia*, Geneva: UNRISD.

Parlindungan, A.P. (1983) "The Development of Smallholder Estate in Indonesia", dalam *Land Tenure and the Small Farmers in Asia*, Food and Fertilizer Technology Center for Asia and Pacific Region, Taipe: FFTC Book Series No. 24, hal. 107-111.

Parlindungan, A.P. (1989) "Politik dan Hukum Agraria di Zaman Orde Baru", *Prisma* No.4 Tahun XVIII/1989, pp. 3-14.

Parlindungan, A.P. (1991), *Landreform di Indonesia: Suatu Studi Perbandingan*, Bandung: Penerbit Mandar Maju.

Parlindungan, A.P. (1994), "Landreform Indonesia, Strategi dan Sasarannya Dikaitkan dengan Pelaksanaan Transmigrasi Menurut G.B.H.N./1978", dalam *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Vol. III, Bandung: Mandar Maju, hal. 1-29.

Peluso, Nancy Lee (1990) "A History of State Forest Management in Java", dalam *Keeper of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*, Mark Poffenberger (*ed*.), Quezon City: Ateneo de manila University Press, hal. 27-55.

Peluso, Nancy Lee (1992a) *Coercing Conservation: the Politics of State Resource Control*, makalah dipresentasikan pada the 'Global Environmental Change', 21 Januari 1992.

Peluso, Nancy Lee (1992b) *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*, Berkeley: University of California Press.

Peluso, Nancy Lee dan Peter Vandergeest (2001) "Genealogy of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand", *Journal of Asian Studies 60*(3) (August 2001), hal. 761-814.

Pelzer, Karl J. (1982) *Planters against Peasants: The Agrarian Struggle in East Sumatra, 1947-1958*, Verhandelingen KITLV 85, 'S-Gravenhage: Martinus Nijhoff.

Pikiran Rakyat (2007) 'Rakyat Miskin Bisa Punya Tanah', *Pikiran Rakyat* 23 Mei 2007.

Poniman, Anton *et al*. (2005) *Petisi Cisarua: Rekomendasi untuk Presiden Republik Indonesia Periode 2004-2009, 'Reforma Agraria dalam Rangka Pelaksanaan Visi,*

Misi dan Program Pemerintah Baru', Bandung: Pergerakan.

Prosterman, Roy L., Mary N. Temple dan Timothy M. Hanstad (*ed*.) (1990) *Agrarian Reform and Grassroots Development: Ten Case Studies*, Boulder: Lynne Rienner Publisher, Inc.

Pusat Data Bisnis Indonesia (1998) "Kebijakan Pertanahan Orde Reformasi", *Informasi* PDBI No.224 Tahun XVIII Oktober 1998.

Ramli, Rizal dan Mubariq Ahmad (1983) *Rente Ekonomi Pengusahaan Hutan Indonesia*, Jakarta: WALHI.

Republika (2007) 'Rakyat Miskin Akan Dapat Lahan', *Republika* 23 Mei 2007.

Robison, Richard (1986) *Indonesia: The Rise of Capital*, Sydney: Allen & Unwin Pty. Ltd.

Romm, Jeff (1980) *Forest Development in Indonesia and the Productive Transformation of Capital*, makalah dipresentasikan pada the Ninth Annual Conference on Indonesian Studies, 31 Juli – 3 Agustus 1980, University of California at Berkeley.

Rusastra, I Wayan, Erna M. Lokollo dan Supena Priyatno (2007) *Land and Household Economy: Analysis of Agricultural Census 1983-2003*, bahan presentasi pada National Seminar 'Land and Households Economy 1979-2005: Changing Roads for Poverty Reduction', ICASEPS dan UN-CAPSA, Bogor 25 Juni 2007.

Russett, Bruce (1964) "Inequality and Instability: The Relation of Land Tenure to Politics", *World Politics* April 1964, hal. 442-454.

Ruwiastuti, Maria R. (1998) *Menuju Pluralisme Hukum Agraria: Analisa dan Kritik terhadap Marjinalisasi Posisi Hukum-hukum dan Hak-hak Adat Penduduk Asli atas Tanah dan Sumber-sumber Agraria oleh Pembuat Undang-undang Pokok Agraria (UUPA 1960)*, Kertas Posisi KPA No. 006/1998, Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Ruwiastuti, Maria R. (2000) *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria: Membongkar Alas Penguasaan Negara atas Hak-hak Adat*, Yogyakarta: Insist Press-KPA-Pustaka Pelajar.

Ruwiastuti, Maria R., Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi (1998) *Penghancuran Hak Masyarakat Adat atas Tanah: Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat*

dan Hukum Agraria, Bandung: KPA.

Sajogyo (1993) "Agriculture and Industrialization in Rural Development", dalam Jan-Paul Dirkse, Frans Hüsken dan Mario Rutten (*ed.*) *Development and Social Welfare: Indonesia's Experiences under the New Order*, Leiden: KITLV Press, hal. 45-59.

Sajogyo dan Gunawan Wiradi (1985) *Rural Poverty and Efforts for Its Alleviation in Indonesia*, FAO in-depth studies series No. 18, Rome: Food and Agricultural Organization.

Saleh, Chaerul (1984) "Pola Pengeluaran Rumah Tangga dan Penguasaan Modal Bukan Tanah", dalam *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*, Faisal Kasryno (*ed.*), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal. 357-385.

Saleh, Harry Heriawan (2005) *Transmigrasi: Antara Kebutuhan Masyarakat dan Kepentingan Pemerintah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Sandy, I Made (1991) "Catatan Singkat tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA", *Analisis CSIS* Tahun XX No. 2 Maret-April 1991, hal. 143-159.

Sangaji, Arianto (2005) *National Park versus Farmers: the Experience of Conflict between Dongi-dongi Farmers and the Managers of Lore Lindu National Park*, makalah dipresentasikan pada lokakarya 'Conservation for/by Whom? Social Controversies and Cultural Contestations Regarding National Park and Reserve in the "Malay Archipelago"', the 4th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia, University of Indonesia, Depok, 16-18 Mei 2005.

Scheltema, A.M.P.A. (1985) *Bagi Hasil di Hindia Belanda*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Senior, Clarence (1958) *Land Reform and Democracy*, Westport: Greenwood Press.

Serikat Petani Indonesia (2008) 'HUT SPI: Petani harus berinisiatif mendorong pembaruan agraria', siaran pers SPI 22 Agustus 2008, tersedia di www.spi.or.id (diunduh pada 3 September 2008).

Setiakawan (1990) 'The Fifth Wave of Genocide: the Violence of Transmigration', *Setiakawan* No. 4-5, Januari-Juni 1990, hal. 21-24.

Setiawan, Usep (2007) 'Cegah Reforma Agraria Gagal', *Suara Pembaruan* 24 September 2007.

Shohibuddin, Moh. (*tanpa tahun*) *Reforma Agraria untuk Keadilan Sosial dan Kesejahteraan Rakyat: Pelaksanaannya di Masa Lalu dan Revitalisasinya Pada Saat Ini*, artikel lepas tidak dipublikasi (salinan dokumen tersimpan di perpustakaan ARC, Bandung).

Siahaan, Hotman (1977) *Pemilikan dan Penguasaan Tanah: Adopsi Teknologi Pertanian Modern dan Disparitas Pendapatan di Daerah Pedesaan*, Yogyakarta: Lembaga Studi Kawasan dan Pedesaan Universitas Gadjah Mada.

Simpul Bengkulu, IPL (2005) "Tanah untuk Rakyat", dalam *Negara adalah Kita: Pengalaman Rakyat Melawan Penindasan*, Eko Bambang Subiyantoro *et al*. (*ed*.), Jakarta: FBB Prakarsa Rakyat dan Perkumpulan Praxis, hal. 135-151.

Sinaga, Rudolf S. dan Benjamin White (1980) "Beberapa Aspek Kelembagaan di Pedesaan Jawa dalam Hubungannya dengan Kemiskinan Struktural", dalam *Kemiskinan Struktural: Suatu Bungai Rampai*, Alfian, Mely G. Tan dan Selo Soemardjan (*ed*.), Jakarta: Yayasan Ilmu-ilmu Sosial (YII) dan Himpunan Indonesia untuk Pengembangan Ilmu-ilmu Sosial (HIPIS), hal. 139-158.

Sjamsu, M. Amral (1960) *Dari Kolonisasi ke Transmigrasi 1905-1955*, Jakarta: Djambatan.

Skephi dan Rachel Kiddell-Monroe (1993) "Indonesia: Land Rights and Development", dalam *The Struggle for Land and the Fate of the Forests*, Marcus Colchester dan Larry Lohmann (*ed*.), Penang: World Rainforest Movement, the Ecologist dan Zed Books, hal. 228-263.

Sobhan, Rehman (1993) *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development*, London: Zed Books.

Soedargo, R. (1962) *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Vol. I, Bandung: N.V Eresco.

Soemardjan, Selo (1984) "Land Reform di Indonesia", dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (*ed*.), Jakarta: Gramedia, hal. 103-111.

Soekarno (1960) *Like an Angel that Strikes from the Skies: the March of Our Revolution*, pidato Presiden Republik Indonesia pada peringatan Kemerdekaan RI ke-15, 17 Agustus 1960, versi bahasa Inggris, Jakarta: Departmen Penerangan RI.

Soetiknjo, Iman (1987) *Proses Terjadinya UUPA: Peranserta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Soetrisno, Loekman (1995) "Tanah dan Masa Depan Rakyat Indonesia di Pedesaan", dalam *Tanah, Rakyat dan Demokrasi*, Untoro Hadi dan Masruchah (*ed.*), Yogyakarta: Forum LSM-LPSM DIY.

Stoler, Ann Laura (1985) *Capitalism and Confrontation in Sumatra's Plantation Belt, 1870-1979*, New Haven: Yale University Press.

Suhendar, Endang (1994) *Pemetaan Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*, Bandung: Akatiga.

Sulaefi, Agus Surono dan Herry Yogaswara (2008) *Draft Laporan Akhir Distribusi Tanah Negara*, Land Management and Policy Development Project, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI.

Sumardjono, Maria SW. (1995) "Mengatasi Permasalahan Tanah Absente", *Kompas* 13 Februari 1995.

Sumardjono, Maria Sriwulani (1998) *Kewenangan Negara Untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 14 Februari 1998.

Sumardjono, Maria SW. (1998) "Tanah, Dari Rakyat, Oleh Rakyat dan Untuk Rakyat", *Media Transparansi* edisi 2/November 1998, tersedia di www.transparansi.or.id/majalah/edisi2/2kolom_3.html.

Sumaryanto *et al*. (1995) *Analisis Kebijaksanaan Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Non Pertanian*, 3rd Stage Report of the Center for Agricultural Socio-economy Research of Bogor Agricultural Institute.

Sutarto, Endriatmo (2006) *Perlunya Konsensus Mengenai Reforma Agraria ala Indonesia*, Pidato Kepala Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) dalam Lokakarya Perumusan Hasil-hasil Simposium Agraria, Yogyakarta 17-18 Desember 2006.

Swasono, Sri-Edi (1985) "Kependudukan, Koloniasasi dan Transmigrasi", dalam *Sepuluh Windhu Transmigrasi di Indonesia, 1905-1985*, Sri-Edi Swasono dan Masri Singarimbun (*ed*.), Jakarta: UI-Press, hal. 70-85.

Tabor, Steven R. (1992) "Agriculture in Transition", dalam Anne Booth (*ed*.) *The Oil Boom and After: Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era*, Singapore: Oxford University Press, hal. 161-203.

Tauchid, Mochammad (1952) *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakjat Indonesia*, Vol. 1, Jakarta: Penerbit Tjakrawala.

Tauchid, Mochammad (1953) *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakjat Indonesia*, Vol. 2, Jakarta: Penerbit Tjakrawala.

Tempo Interaktif (2006) 'Pemerintah Bagikan 9 Juta Hektar Tanah', *Tempo Interaktif* 28 September 2006.

Thalib, Sajuti (1971) *Hukum Pertambangan Indonesia*, Bandung: Akademi Geologi dan Pertambangan.

Tjondronegoro, Sediono M. P. (1972) *Land Reform or Land Settlement: Shift in Indonesia's Land Policy, 1960-1970*, Land Tenure Center Working Paper No. 81, Madison: University of Wisconsin.

Tjondronegoro, Sediono M.P. (2007) *A Brief Quarter Century Overview of Indonesia's Agrarian Policies*, makalah dipresentasikan pada the National Seminar of 'Land and Households Economy 1979-2005: Changing Roads for Poverty Reduction', ICASEPS and UNESCAP-CAPSA, Bogor 25 Juni 2007.

Tjondronegoro, Sediono M.P. dan Gunawan Wiradi (2004) "Menelusuri Pengertian Istilah Agaria", *Jurnal Analisis Sosial* 9(1) (April 2004), hal. 1-8.

Tuma, Elias H. (1965) *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform, a Comparative Analysis*, Berkeley: University of California Press.

Utrecht, Ernst (1969) "Land Reform", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 5(3) (Nov. 1969), hal. 5-13.

Walinsky, Louis J. (*ed*.) (1977) *Agrarian Reform as Unfinished Business: The Selected Papers of Wolf Ladejinsky*, New York: Oxford University Press.

Warta FKKM (2006) 'Reforma Agraria ala Kehutanan', *Warta FKKM* edisi November 2006 (tersedia di http://www.fkkm.org/Warta/index2.php),

diterbitkan oleh Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat, Bogor.

White, Ben (1977) "Agroindustry and Contract Farmers in Upland West Java", *The Journal of Peasant Studies* 24(2) (April 1997), hal. 100-136.

White, Benjamin (2005) "Between Apologia and Critical Discourse: Agrarian Transitions and Scholarly Engagemnet in Indonesia", dalam *Social Science and Power in Indonesia*, Vedi R. Hadiz dan Daniel Dhakidae (*ed*.), Singapore: Equinox Publishing, hal. 107-141.

White, Benjamin dan Gunawan Wiradi (1989) "Agrarian and Non-agrarian Bases of Inequality in Nine Javanese Villages", dalam *Agrarian Transformation: Local Processes and the States in Southeast Asia*, Gillian Hart, Andrew Turton dan Benjamin White (*ed*.), Berkeley: University of California Press, hal. 266-302.

Wiradi, Gunawan (1984) "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria", dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (*ed*.), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal. 286-328.

Wiradi, Gunawan (1986) *Kepenguasaan Tanah dalam Perspektif Transformasi Struktural*, makalah dipresntasikan pada the National Conference of Sciences IV, LIPI, Jakarta, September 1986.

Wiradi, Gunawan (1993) *Kebijakan Agraria, Modal Besar dan Kasus-kasus Sengketa Tanah*, makalah untuk Lokakarya Antar Wilayah Advokasi Kasus-kasus Tanah, LP3-Sintesa-LBH Lampung-Lekhat, Bandung 8-11 Nov. 1993.

Wiradi, Gunawan (2000) *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Yogyakarta: KPA-Insist Press- Pustaka Pelajar.

Wiradi, Gunawan (2004) *Land Reform di Indonesia*, makalah dipresentasikan pada lokakarya pengumpulan data tentang subyek dan obyek land reform yang diselenggarakan oleh Sekretariat Bina Desa, di Cipayung, 6 Mei 2004.

Wiradi, Gunawan dan Makali (1984) "Penguasaan Tanah dan Kelembagaan", dalam *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*, Faisal Kasryno (*ed*.), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal. 43-130.

Wiradi, Gunawan *et al*. (1979) *Aspek-aspek Kelembagaan dalam Pembangunan Pertanian*, laporan penelitian fase IV Studi Dinamika Pedesaan, No. 03/79/L, Bogor: Agro Economic Survey.

Wolf, Eric R. (1966) *Peasants*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

World Bank (1994) *Staff Appraisal Report*: *Indonesia Land Administration Project*, laporan Bank Dunia yang tidak dipublikasi, Report No. 12820-IND.

World Bank, (2004), *Project Appraisal Document on a Proposed Loan to the Government of Republic of Indonesia for a Land Management and Policy Development Project*, 31 Maret 2004, Report No. 28178-IND, Rural Development and Natural Resources Sector Unit East Asia and Pacific Region.

Yudhoyono, Susilo Bambang (2007) *Pidato Presiden Republik Indonesia DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono Pada Awal Tahun 2007, Jakarta 31 Januari 2007*.

Yudhoyono, Susilo Bambang dan Boediono (2009) *Membangun Indonesia yang Sejahtera, Demokratis, dan Berkeadilan: Visi, Misi dan Program*, dokumen untuk kampanye pemilihan presiden RI 2009, 25 Mei 2009.

Yudhoyono, Susilo Bambang dan Muhammad Jusuf Kalla (2004) *Membangun Indonesia yang Aman, Adil, dan Sejahtera: Visi, Misi, dan Program Susilo Bambang Yudhoyono dan M. Jusuf Kalla*, dokumen untuk kampanye pemilihan presiden RI 2004.

Zacharias, Johannes Daniel (1983) *A Lurah and His Dynasty: A Study of Village Officialdom in a Village of North Central Java Indonesia*, tesis MA di Department of Politics, Monash University.

Zakaria, Yando dan Djaka Suhendra (1997) "Kemajemukan Hukum, Mengapa Tidak?", dalam *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (*ed*.), Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dan KPA, hal. 182-187.

Zakaria, R. Yando, Emilius O. Kleden dan Y.L.Franky (2011) *MIFEE: Tak Terjangkau Angin Malind,* Jakarta: Pusaka.

Dianto Bachriadi, PhD adalah peneliti ARC dan anggota Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Menyelesaikan studi doktoral bidang politik di Flinders University, Adelaide (Australia) dengan disertasi tentang gerakan sosial pedesaan dan reforma agraria di Indonesia pasca 1965. Karya tulisnya yang telah diterbitkan diantaranya adalah 'Is Contentious Politics Relevant in Liberal Democracy? A Perspective' (Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies 23(1), 2008), The Australian Overseas Development Assistance and the Rural Poor: AUSAid and the Formation of Land Markets in Asia-Pacific (Transnational Institute Land Policy Series 7, Amsterdam: Transnational Institute dan 11.11.11, 2009), Land, Rural Social Movements and Democratization in Indonesia (Transnational Institute Working Paper, Amsterdam: Transnational Institute, 2009), Ketika Penyelenggaraan Pemerintahan Menyimpang: Maladministrasi di Bidang Pertanahan (dengan Yudi Bachrioktora dan Hilma Safitri, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2005), Hantaman Neoliberalisme terhadap Industri Gula di Indonesia (Jakarta: Institute for Global Justice, 2005) dan Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan (dengan Anton Lucas, Jakarta: Kepustaan Populer Gramedia, 2001).

DR (HC) Gunawan Wiradi, MSoc.Sc adalah anggota Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan Dewan Pengurus Bina Desa Sadajiwa. Pakar studi agraria dengan reputasi internasional sehingga Institut Pertanian Bogor (IPB) menganugerahinya gelar Doktor Honoris Causa. Beberapa karya tulisnya yang pernah diterbitkan diantaranya adalah Metodologi Studi Agraria (Bogor, Sajogyo Institute, 2009), Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraria (Yogyakarta: STPN dan Sains, 2009), Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir (Yogyakarta: Insist Press, 2000), dan Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa (editor bersama Sediono M.P. Tjondronegoro, Jakarta: Penerbit Gramedia, 1984).

Bina Desa merupakan Organisasi Non-Pemerintah (ORNOP) di bidang pemberdayaan sumber daya manusia pedesaan yang didirikan pada tanggal 20 Juni 1975 di Jatiluhur, Purwakarta, Jawa Barat. Lembaga ini dideklarasikan dengan orientasi nirlaba, nonpartisan dan independen. Kelahirannya didasari oleh pemihakan yang kuat terhadap komunitas marjinal pedesaan yang semakin terpinggirkan dalam pembangunan yang lebih mengutamakan pertumbuhan tanpa pemerataan.
Alamat: Jl Saleh Abud No 18-19 Otto Iskandardinata, Jakarta 13330 Indonesia; Telp: (021) 8199749, 8519611 Fax (021) 8500052, website: www.binadesa.or.id

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) adalah organisasi koalisi ratusan organisasi non-pemerintah, organisasi tani, nelayan dan masyarakat adat, didirikan sejak 1994, yang mendedikasikan kerja-kerja advokasi dan pengorganisasian rakyat untuk memperjuangkan reforma agraria di Indonesia.
Alamat: Jl. Duren Tiga 64, Pancoran, Jakarta 12760 Indonesia; Telp. +6221-79191703 Fax. +622179190264; website: www.kpa.or.id

Agrarian Resource Center (ARC) adalah sebuah lembaga penelitian non pemerintah, berkedudukan di Bandung, yang memfokuskan kerja-kerja penelitian dan pendidikan di bidang agraria dan organisasi gerakan sosial pedesaan.
Alamat: Jalan Terjun Bugi No. 25, Arcamanik, Bandung 40293 Indonesia; Telp/Fax. +62-22-7208863; website: www.arc.or.id

Dianto Bachriadi
Gunawan Wiradi

Six Decades of Inequality

Land Tenure Problems in Indonesia

Bina Desa

KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

ARC
Agrarian Resources Center

Six Decades of Inequality:
Land Tenure Problems in Indonesia
© 2011 Dianto Bachriadi & Gunawan Wiradi

Bachriadi, Dianto & Gunawan Wiradi
Six Decades of Inequality: Land Tenure Problems in Indonesia/Bachriadi-Wiradi; foreword by Anton Lucas;
Publisher: Agrarian Resource Centre, Bina Desa & KPA;
first published on September 2011;
ix+83 pages ; 14.8x21 cm

Layout Wisnu Adhi
cover jiwjiw
photo yufik & triagung

Published by:
Agrarian Resource Centre (ARC), Bina Desa, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
September, 2011

contact:
Jalan Terjun Bugi No. 25, Arcamanik, Bandung 40293 INDONESIA
ph/fax. +62-22-7208863

ISBN 978-602-99927-0-0
9 786029 992700

Contents

Contents iii

List of tables and figure iv

Foreword v

Land Policy and Land Disputes during the New Order 6

Current Agrarian Structure: A General Overview 10

Reflections on the Structure of Landholdings from Five Agricultural Censuses 19

Dynamics of Land Conversion 35

Absenteeism 39

The Need for Reform 40

Postscript 47

Notes 51

References 63

List of Table and Figure

List of Table

Table 1. Patterns of Agricultural Land Control, 1963 5
Table 2. Total Number of Families and Redistributed Land on the Transmigration Programs, 1950-1997 9
Table 3. Figure of Farm Households, 1973-2003 14
Table 4. Changing Dynamics of Peasant Landholders, 1963-2003 20
Table 5. Composition of Peasant Landholderss based on Landholdings and Their Main Income Sources, 1983-1993 24
Table 6. Composition of Peasant Landholderss based on Landholdings and Their Main Income Sources, 1983-1993 25
Table 7. Distribution of the Operator Status of Peasant Landholders, 1963-2003 27
Table 8. Percentage of Category of Peasant Landholders, 1973-2003 32
Table 9. Land Utilization in Indonesia, 1963-2000 37

List of Figures

Figure 1.
Distribution of Land Control among Peasant Land Holders from the 1963 to 2003 Indonesian Agricultural Censuses 25

Foreword

Anton Lucas[1]

Indonesia's agricultural censuses (*sensus pertanian*) provide much needed empirical data needed to make quantitative comparisons on a range of important agrarian phenomenon. Such data includes trends in the number and size of peasant households, the size of landholdings, status of landholder tenancy arrangements and the extent of landlessness among peasant households including tenant farmers, and trends in the number of landless tenants.

This essay is the first analysis by two Indonesian scholar of the five agricultural censuses conducted every ten years since 1963. The authors of this important essay, Dianto Bachriadi and Gunawan Wiradi, have not limited their analysis to the census results but have also discussed important related issues such as the impact of transmigration on land redistribution, the contribution of income from off-farm sources to peasant farmer's incomes, and absenteeism including land conversion from agriculture to non agricultural uses.

Indonesian agrarian studies have been waiting for an in-depth analysis of the five agricultural censuses. The census data in unpublished in out of print volumes is often inaccessible to researchers even at the BPS (Biro Pusat Statistik) office in Jakarta. Even if copies can be obtained of the relevant volumes needed the researcher faces problems of interpretation and comparison between different censuses. The data is often not comparable, or inconsistent because

1 A/Professor at Flinders Asia Center, Flinders University, Adelaide of South Australia.

census categories have changed. Furthermore, the authors have had to take into account that the four censuses after 1963 census have data on land holdings but not on actual land ownership. So no comparisons can be made on trends of land ownership from period 1973 to 2003. Nor can the data be used to analyse the area of land controlled by shifting cultivators in the outer islands.

Census data like all empirical data has drawbacks and pitfalls, you have to know how to interpret the statistics. Gunawan Wiradi has been doing this all his life. The most senior social scientist in the field of Indonesian agrarian studies, Pak Wiradi was conducting fieldwork on land tenure structures in Ngadangan village in Purworejo kabupaten in Central Java in the early 1960s about the time when the first agricultural census data was being collected. He has been working with empirical data from local surveys, as well as the census data, ever since, and has a detailed knowledge of their content. Dianto Bachriadi has a researcher with the Consortium for Agrarian Affairs since the mid 1990s, and has played a leading role in many of KPA's advocacy campaigns.

We are fortunate then that the combined expertise of Dianto Bachriadi and Gunawan Wiradi have collaborated over many years to gather and this material. This essay (to be published in a volume of essays on Indonesian land conflicts by Ohio University Press this year[2]), will be read by students, academics and policy makers, the data presented contains much that will be of interest to all those who work in the area of agrarian studies, including Indonesia's agrarian history. The authors have provided essential data on farm households and landholdings since 1963 and landlessness since 1983. They have calculated a new set of macro level Gini Ratios which they have compared to the Gini ratios of other macro and micro level studies. Gini ratio have been used in a variety of studies of peasant agriculture in Java, and are crucial in making comparisons between these studies which often give different results. They show the impact of the transmigration program, often forgotten when discussing land reform, namely that more than 1.2 million families received 2.4 million hectares of land between 1950-1997. The authors provide important data on the sources of income of peasant landholders, and show conclusively that small peasants

2 Anton Lucas and Carol Warren, 'Land for the People: State Policy and Agrarian Conflicts in Indonesia' forthcoming (2011)

with holdings of less than one hectare had 75% of their income from off-farm sources in 1983 Finally they have important observations on the different kinds of unequal land distribution in Indonesia.

For some readers the problem will boil down to the question does Java have enough available land to redistribute to an increasing number of landless peasant farmers dependent on agriculture for a reasonable livelihood (ie with little or no off-farm income)? In discussing this issue, the authors point out that in the past estimates of available land have not included unused plantation land or forestry land.

On the green revolution the authors make the point that 'the failure of the Green revolution program was it didn't protect small farmers from economic pressures to sell off their land'. Subsidized inputs and credits under any such programme should be provided only to small farmers in the medium term, 'to allow them to increase productive of their farming enterprises'.

The policy implications of this essay will be debated. The authors argue that the data that unequal land holdings and increasing landlessness have contributed to the large number of agrarian conflicts during the New Order and since the era of Reformasi, although they have occurred since the first agricultural census in 1963, and probably earlier. They argue that only an effective land reform program will remedy the inequalities caused by landlessness and agrarian conflicts.

The article argues for a fresh start to a genuine agrarian reform implementation and not to see it as just a political issue. It should become required reading for all National Land Board (BPN) officials, and perhaps more crucially for all local Land Office (Kantor Pertanahan) officials in every kabupaten in Indonesia.

Semoga!

Land reform will continue – that is not the question
(Clarence Senior, 1958: 206)

The term 'agrarian' refers to matters relating to land or landed property, particularly rights of control and use rights. It is derived from the Latin word *ager* which referred to an area of land in cultivation, or a piece of land within which there are plants, animals, water, minerals, and human settlements; it also referred to a rural community in opposition to the town as well as a territory of a state (Marchant and Charles 1957: 24) The word does not mean only the earth's surface and its relation to agriculture, but also includes the idea of systematic spatial and territorial arrangements with a distribution of control over land that has developed historically since the old Roman Empire (300 BC) (Tjondronegoro and Wiradi 2001).

The term 'agrarian' in Indonesian law has these broader meanings. In the 1960 Basic Agrarian Law (hereafter the BAL) agrarian refers to all natural resources, namely 'land, water and air space included all natural resources within' (BAL 1960, article 1:2). Above all, what is most important in the Indonesian context is that 'agrarian' relates to the use and control of land, as welll as the legal relationships of control and usufruct created in the process. This chapter, then, adopts the broader meanings of 'agrarian', and will focus on land utilization, the rights on which it is based, and its consequences.[2]

Fifteen years after Indonesian independence, in September 24, 1960, the Basic Agrarian Law (BAL) was promulgated.[3] This law protected and guaranteed rights of citizens over land and utilization of natural resources,

particularly the rights of marginal people and the poor, in order to create social justice and welfare (BAL 1960, article 9:2).[4] This law clearly states that agrarian justice is the basis of the nation's economic life that is in turn based on social justice. This was contained in a national political consensus namely a People's Representative Decree ('Ketetapan MPRS') No. II/1960, article 4(3), which says that land reform is the basis of universal development (*pembangunan semesta*) meaning development in all sectors. Meanwhile in his famous speech 'The Progress of Our Revolution', Soekarno, in 1960, declared that "[T]he Indonesian revolution without Land Reform is just like a building without foundation, just like a tree without a trunk, just like big talk which is empty. The implementation of Land Reform means the implementation of an absolutely essential part of the Indonesian Revolution... [L]and is not for those who sit around and become fat and corpulent through exploiting the sweat of the people whom they order to till that soil" (Soekarno, 1960: 34).

In the spirit of independence, the BAL nationalizes agrarian law in order to liberate agrarian matters from colonial law.[5] The spirit of the new law is also to free the Indonesian people, the majority of whom have been dependant for their livelihood upon land (and other agrarian resources), from pre-colonial 'feudal' compounded by exploitation of peasants under colonial policies. That is why land reform, which aiming at protecting and respecting the interest of peasants (whether small farmers, tenants, or agricultural laborers), became the key policy focus of this law. The fundamental principles of nationalism and the social function of land underpin the State's right of control over land and other agrarian resources and its obligations with respect to agrarian planning for the welfare of the people.

These BAL principles can be summarized as follows: Land must be treated as a means of production to create social welfare, not for individual interests that can lead to concentration of ownership and exploitation 'of the weak by the strong'.[6] Accordingly, although individual ownership (*hak milik*) is paradoxically privileged, the land should not be sold without reason and cannot be commoditized. Idealistically, the owners of the land and agrarian resources within the territory of the unitary state of Indonesia are the people of Indonesia. Foreigners are not allowed to own land in Indonesia, but they can be granted rights to use agrarian resources based on certain regulations. As the manifestation of "collective ownership", the State holds a mandate to manage resources for the social welfare of the Indonesian population as a whole.[7] For

this reason, the BAL prohibits the monopoly of agrarian resources, except by the State in its role as the representative of the people's interest, which is carefully regulated in the BAL as well.[8]

Based on the principle of the "State's right of control", the central or regional governments were able to issue different kinds of land rights to control and utilize agrarian resources in Indonesia.[9] These include rights of private ownership (*Hak Milik*), building rights (*Hak Guna Bangunan*), commercial use rights (*Hak Guna Usaha*), and others. Under the New Order, the principle of the "State's right of control" over land and natural resources became the basis of both the Basic Forestry Law of 1967[10] and the Basic Mining Law of 1967.[11] These two laws give authority to the government to issue forestry and mining concessions to exploit forest and minerals resources in Indonesia. Those concessions formed as the *Hak Pengusahaan Hutan* (HPH) and *Hak Pengusahaan Hutan untuk Tanaman Industri* (HPHTI), which are two kind of forest concession mainly for timber extraction; the *Kontak Karya Pertambangan* (KKP) or the Contract of Work for Mining and the *Kuasa Pertambangan* (KP) or the Mining Authority for large scale mining operations.

When the BAL was introduced in 1960, new law replaced all regulations based on the colonial Agrarian Law of 1870. Unfortunately, time pressures and competing interests of the political parties involved in the process of its formulation, meant that the BAL, as indicated by its title, contains only basic principles. There are still a numbers of articles, which required implementating regulations. Before they were promulgated the New Order came to power and the BAL was marginalized, some scholars even say it was made impotent (*dimandulkan*) (Parlindungan 1991: 116-117, see also Wiradi 2000, Tjondronegoro 2001). It no longer functioned as a 'basic law' to regulate agrarian resources, not only land but also water and other natural resources: The New Order regime made new laws on forestry and mining, which left the BAL to regulate only 'non forestry lands', which cover around 33% of total land in Indonesia (Bachriadi and Sardjono 2006: 3). The rest, which is claimed as 'forest land' is now regulated under the forestry law. Meanwhile mining exploration and exploitation either in forest or non-forest areas, which means the mining concession holders also has control over the huge land surround the exploration/exploitation sites, was regulated by the basic mining law.[12] In fact, implementation of the BAL's basic principles also invited many interpretations, which were exploited when Soeharto came to power.[13]

However, there are now two opposing views about the BAL. The first says that since BAL is a basic law that requires derivative laws/regulations any practical deviations were caused by manipulation of its interpretation or authority by powerholders and the bureaucracy. The second view says that it is the content of the BAL itself, which is problematic, because it strengthens the principle of the "State right of control" which is no better than the principle of the *domein veklaring* (domain declaration) of the colonial Agrarian Act of 1870. According to this view, the principle of "State right of control" provided the justification for transgressing the rights of local people over land and resources. The first view can be found in Parlindungan 1989, Sandy 1991, Wiradi 1993 and 2000, and Soetrisno 1995; while examples of the second view can be seen in Ruwiastuti, Fauzi and Bachriadi 1998; Ruwiastuti 2000 and Fitzpatrick 2007.

In order to reform the Dutch inherited agrarian structure and replacing all agrarian colonial laws and practices not in favour of the interest of the majority of the people, the post-revolutionary Soekarno government implemented several policies such as abolition of *desa perdikan* or villages with tax exemptions[14] in Central Java by Law No. 13/1946; redistribution of land originally held by Dutch-owned sugarcane plantations in Yogyakarta and Surakarta to local peasants by Law No. 13/1948; abolition of the so called private lands or private estates (*particuliere landrijen*[15]) regulated by the Law No. 1/1958, and then by implementing the Share Cropping Act No. 2/1960 and the BAL 1960.

Implementation of the BAL 1960, the Act No. 56/Prp/1961 on Agricultural Land Ceilings, Government Regulation No. 224/1961 on Implementation of Land Redistribution and Procedure for Compensation, and the Law No. 21/1964 on Land Reform Courts, underpinned the land reform program which aimed to limit private land holdings[16], abolish private absentee land, and redistribute land. The lands targeted for redistribution were State Land (*tanah negara*), privately owned land in excess of the maximum ceiling, absentee land, and 'ex-autonomous government' or *swapraja* land belonging to former principalities. Meanwhile the Share Cropping Act No.2/1960 aimed to reform the tenancy systems in rural areas, which were considered unfair by the state authority and legislators).[17] This Act also aimed to protect the tenants who usually were in a weak position vis a vis land owners and to encourage the tenants to work harder on their farming activities (Soemardjan 1984: 110-111).

Agrarian development, based on the principle of 'land for the tillers' as mandated by the BAL then came to a standstill as a result of regime change after 1965. The massive populist state-led land reform program, originally formulated as the foundation for Indonesian development, faced strong obstacles after Soeharto and his generals came to power. In fact, similar land reform programs were been implemented as the basis of the post war development in some Asian countries such as Japan, South Korea, Taiwan, India and Iran (see for instance Inayatullah 1980, and Ghose 1983).

Based on data from the first official Agricultural Census carried out in Indonesia, the pattern of agricultural land holdings and control in 1963 was certainly unequal. Of around 12,9 million ha of agricultural land held by around 12,2 million households, the Gini Ratio of land control in this year was 0.55, which means that the degree of land concentration in this year was relatively high.[18]

Table 1. Total Number of Families and Redistributed Land on the Transmigration Programs, 1950-1997

Period	Total Number of Families Involved	Total Land Redistributed*) (ha)
Pre New Order: 1950-1968	103,169	206,338
New Order: 1969-1997**)	1,099,372	2,198,744
Total	1,202,541	2,405,082

Calculated from Biro Pusat Statistik (1964), table 15, p.24; (1972), table II.1.10; (1974), table II.1.13, p. 56; (1976), table II.2.1, pp. 46-47; (1978), table IV.1.37, pp. 192-193; (1986), table 3.3.2 and 3.3.3, pp. 89-90; (1990), table 3.3.2, p. 97; (1991), table 3.3.2, p. 78; (1993), table 3.1.8, p. 49; (1994e), table 3.1.8, p. 33; (1996), table 3.1.10, p. 44; (1997), table 3.1.10, p. 56; Swasono (1985), table 5.3b and 5.3d, pp. 82-84; and Saleh (2005), table V.2, p. 131.

The above table does not reveal the result of the land reform programs that began in 1961.[19] This has to be understood in the context that as the programs themselves had be running for less than 5 years, only a little of the targeted land has been distributed. Even though after four year implementation

the program indicated some success in some prioritized areas such as Java and Sumatera to reduce the degree of concentration in land ownership and the proportion of 'landless-tenants'[20] (see Table 7 below), the program was gradually but systematically halted when Soeharto's New Order government came to power.[21]

Land Policy and Land Disputes during the New Order

The New Order government of Soeharto brought about a huge alteration in agrarian politics in Indonesia after 1965. Unlike the previous regime, which had a populist agrarian political orientation of 'land for the people' and 'land to the tiller' implemented through the land reform programs, New Order agrarian politics did the opposite. Its orientation was supportive of big investment, providing land on a large scale for the needs of both foreign and domestic investors. In this context, land was treated as a commodity,[22] contradicting the BAL principle that land has a social function.[23]

As a result of this change, land speculation activities have become an integral part of the provision of land for business activity. Commodification of land is contradictory to the essence, principle, and spirit of the BAL. Mohammad Hatta, one of Indonesia's founding fathers, a primary promoter of the concept that 'land is not for sale', argued in 1946 (14 years before the agrarian law was promulgated), that land cannot be an object of commercialization (Hatta 1992: 10; see also Sandy 1991) which is bought and sold only to make a profit. Because land should not become an instrument of exploitative power, concentration of land ownership both by private and business must be limited.[24]

In brief, the main characteristic of the New Order's agrarian policies were to treat land and other resources as commodities to allow large enterprises and big investment to penetrate into rural communities and to override the land needs of ordinary Indonesians. That is the reason why during the New Order, land reform programs aiming at balancing the pattern of land control in Indonesia, especially in the field of agriculture, were not continued. The New Order believed rural and agricultural productivity, including small farms, can be achieved without land reform; it would be merely rested on technological improvement on farming system. When the land reform courts, designed to resolve disputes related to the land reform program, were abolished in 1970, by implication the implementation of the program in practice also came to a halt.

It confirmed the New Order has no interest to make land reform as basis of development when, firstly, the Presidential Decree No. 55/1980 was passed to abolish the land reform committees formed in 1961 (based on the Presidential Decree No. 131/1961 concerning land reform implementing organizations). Secondly since 1970/1971 the budget allocation for land reform never appeared again in the national budget (APBN, *Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara*) (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia 1979).[25] From then land problems were defined and treated merely as routine administrative matters rather than as a foundation for the development of a people's economy (Sajogyo and Wiradi 1985).

In the mid 90s, the New Order administration initiated projects to integrate Indonesian land policies and management into neo-liberal free-market agendas. The New Order and its successors have been implementing projects namely the Land Administration Project (LAP) and Land Management and Policy Development Project (LMPDP).[26] These projects, with financial assistance mainly from the World Bank and other international aid agencies like the AusAID, included policy reviews of existing agrarian-related laws and regulations, which then proposed several revisions on these laws and regulations. It also included the development of land information systems and systematic land registration and certification, which not only targeted individual land, but also *adat* land, and other communal land, in order to create a free land market and the legal basis for investment activities.

Arguments that land reform is not essential to implement in Indonesia, because population redistribution through the transmigration program and a break-through in agricultural productivity with small farm rice intensification programs will improve peasants' productivity, already appeared in the early 60s, when an expert with an international reputation on land tenure and overseas development, Wolf Ladejinsky, assessed the implementation of land reform in Indonesia in 1963 (see Ladejinsky memorandum on 27 February 1964 in Walinsky 1977: 349-351).[27] He stated in his review that with the increasing number of mostly small farmers, including landless peasants and agriculture workers in Java on the one hand, and the very limited availability of agricultural land on the other, land tenure reform will therefore have no impact on agricultural productivity, economic development and food supply. Indonesia should take into account also the contribution of plantation agriculture and industrialization to resolve these problems (Ladejinsky 1964 in Walinsky 1977:

351-352).

Ladejinsky's view influenced the New Order administration through the well-planned and systematic transmigration program within each Five-Year Development programs since 1969[28] (Tjondronegoro 1972, Hardjono 1977, Swasono and Singarimbun 1985, and Saleh 2005); and the improvement of agricultural food production, particularly the rice intensification program on a large scale, through the green revolution program since the late of 1960s[29] (Franke 1972; Gibbons, De Koninck, Hasan 1980; Mubyarto 1982; Booth 1988: 139-194; Hüsken and White 1989; and Kim 2002). Plantations agriculture was intensified through new investments and the extensive smallholders program ('PIR-BUN') that was combined by the transmigration program since the early of 1970s (see Parlindungan 1983 and 1994; Bachriadi 1995 and 1997; Tabor 1992; and Booth 1988: 214-218).

Although the New Order was less concerned to limit private landholdings and redistribute excess privately owned lands, the allocation and redistribution of claimed State Lands to small peasants on the transmigration and smallholders plantation (*PIR-Bun*) programs was nevertheless declared to be a kind of continuation of the land reform program (see Parlindungan 1994: 1-29). In total, during the New Order regime, from 1969 to 1997, around 2.2 million hectare land was redistributed to around 1.1 million families on various transmigration schemes, land allocated for the whole transmigration project should be more since this figure does not include including land allocated for other public facilities provided in each transmigration sites. According to official data of Department of Transmigration (1987), for instance, since the First Five-Year Development ('Pelita I', *Pembangunan Lima Tahun* I) program until the second year of 'Pelita IV' (1986), around 3.6 million hectare of land was allocated for transmigration projects. Even though, according to the same data, only 43% of that land was used effectively. Table 2 below shows comparative figures of total families involved in the transmigration program in the pre and post New Order period.

Table 2. Total Number of Families and Redistributed Land on the Transmigration Programs, 1950-1997

Period	Total Number of Families Involved	Total Land Redistributed*) (ha)
Pre New Order: 1950-1968	103,169	206,338
New Order: 1969-1997**)	1,099,372	2,198,744
Total	1,202,541	2,405,082

Calculated from Biro Pusat Statistik (1964), table 15, p.24; (1972), table II.1.10; (1974), table II.1.13, p. 56; (1976), table II.2.1, pp. 46-47; (1978), table IV.1.37, pp. 192-193; (1986), table 3.3.2 and 3.3.3, pp. 89-90; (1990), table 3.3.2, p. 97; (1991), table 3.3.2, p. 78; (1993), table 3.1.8, p. 49; (1994e), table 3.1.8, p. 33; (1996), table 3.1.10, p. 44; (1997), table 3.1.10, p. 56; Swasono (1985), table 5.3b and 5.3d, pp. 82-84; and Saleh (2005), table V.2, p. 131.

Note: *) Calculated roughly based on land allocation which 2 hectare for each participant-family; excluding land allocated for public facilities and reserved land.

**) Calculated based on the Five Years Development Programs, which started on 1969/1970.

However, this 'good figure' of redistributed land to small peasants on the transmigration program does significantly the general picture of unequal land distribution as reflected in the steady high values of Gini Ratios of land distribution from 1963 to 2003 (as shown in Table 3 and Figure 1).[30] Along with this 'good figure' of transmigration outcomes, come many stories of social conflicts, which occurred in the project sites. The transmigration projects had been implemented in areas claimed as the State Land in which were in fact customary lands of indigenous people. Beside the stories of infertile soil and poor facilities provided in some project sites (see for instance Hardjono 1977: 46-91, Otten 1986: 114-117, Simpul Bengkulu 2006), the stories of eviction and marginalization of indigenous people from their customary land, which sometimes created open clashes between the transmigrants and the dispossessed indigenous people, gave the other side of the impact of this population redistribution program (see for instance Hardjono 1977: 39-41, Colchester 1986, Otten 1986, *Setiakawan* 1990: 21-24, and Skephi and Kiddell-Monroe 1993: 245-256).

The New Order followed the capitalist mode of economic growth as the main means of achieving development, land and natural resources were objects to be exploited as intensively as possible. Issuing large-scale forestry and mining concessions were part of this process.[31] The huge scale of land provision either for investment or speculation purposes created extreme inequality in landholdings and caused violent conflicts, mostly triggered by evictions leading to serious human right abuses. Most of the land allocated for commercial, business and private interests was done in the name of development or national economic interest. In many cases, the state made explicit use of the BAL concept of "State right of control" over land and natural resources for this purpose.

Of 1,753 structural agrarian conflicts recorded in the Consortium for Agrarian Reform (KPA) data base between 1970-2001, the 10 most significant types were: conflicts because of large-scale plantation projects (19.6%), projects for urban facilities (13.9%), middle class housing and new town projects (13.2%), projects in production forest (8.0%), projects for factories and industrial estates development (6.6%), large dam and irrigation projects (4.4%), projects for tourism and hotel resorts (4.2%), mining projects (3.4%), projects for military facilities (2.7%), and projects to establish protected and conservation forest (2.5%).[32]

According to this database, not less than 10.5 million hectares of land were disputed, involving more than 1 millions households as victims (Bachriadi 2001). Suhendar's 1994 study shows that 15,000 tenant-farmers in West Java alone were forced to leave their cultivated land between 1988 and 1991 because the land was claimed as state land and would be used for "development" purposes (Suhendar 1994: 23). Similarly, Lucas (1992) found that from nine structural land disputes he studied in various places in Java, around 89,500 households were forcibly moved, and 480 houses were burned to compel their owners to leave.[33]

Current Agrarian Structure: A General Overview

In Indonesia, today, we can see two kinds of unequal land distribution. Firstly the inequality of land allocated for extractive and profit-oriented large business projects compared to land allocated for people-based agricultural activities. This inequality of land allocation is glaringly apparent in the context of divisional land zoning policy between land recognized as "forestry land"[34]

and "non forest land"[35]. In fact, almost all land classified as forest is claimed as "state-forest", which covers almost 70% of total land in Indonesia.[36] Secondly, we consider the unequal land distribution among peasant groups.

Lands for Large Scale Extractive Forestry Resources Projects

The forestry industry was one of the boom areas of investment in the first decade of the New Order era (Robison 1986: 186) and it grown rapidly the next two decades until the 90s through government facilitation in order to achieve the national economic growth rates (Room 1980; Meijer 1981; Ramli and Ahmad 1983; Brown 1999; FWI/GFW 2002). The control of huge areas of land is now in the hands of enterprises that obtained rights to manage and exploit forest resources under certain forestry concessions. By 1991, for instance, according to the Association of Indonesia Concession Holders (APHI, *Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia*) 567 concession units including Perhutani – the state-owned forestry company – controlled around 60.5 million hectares claimed as forest area (Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia 2007, Table IV.1.1, available at www.aphi-net.com; retrieved at 29 April 2009).[37] Each unit controlled an average of 107,000 hectares of 'forestry' land.

Although forestry industry has entered the sunset era with the total number of concession units in decline declined since the end of 1990s, the existence of forestry concessions exploiting forestry resources and controlling huge of land is still significant. In 1999 420 forestry concessions still controlled around 51.6 million hectare of 'forestry' land. Among these concession holders, there were still 12 groups of companies owned by separate conglomerates that controlled 16.7 million hectares of forest or around 32% of all concession areas.[38] Indeed in 2005, the total area of forestry concessions *remains* around 28 million hectare while the total number of concession is *only* 285 units, which is meant every unit controlls around 98,000 hectare of land (Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia 2007, Table IV.1.2, available at www.aphi-net.com; retrieved at 29 April 2009).

Shifts in methods of resource exploitation have also been occurring in this industry: If in previously decades forestry exploitation mostly concentrated on timber extraction of natural and 'virgin' forests, since the beginning of 2000 an increasing number of forestry concessions have been issued for forestry plantations (HTI, *hutan tanaman industry*), especially to produce raw materials

for the pulp and paper industry. In 2001 total area of forestry plantation was around 67.000 hectare; but over the next five years it increased tenfold, to around 606,000 hectare in total on 2005 (Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia 2007, Table IV.1.5, available at www.aphi-net.com; accessed on 29.04.09). This data does not show a decline in the concentration of control over land claimed as State Forest by forestry corporations, on the contrary since the mid 1960s its has increased, facilitated in part by New Order policy on agrarian and forestry exploitation.

Land for Large-Scale Mining Projects

Until 1999, the Department of Mining allocated around 264.7 million ha of land to 555 domestic (both private and state-owned), and foreign mining companies for exploration and exploitation activities.[39] In other words, on average each company controlled around 0.5 million hectare of land as mining concessions.[40] The reason the total area of mining concession is almost one and half times the total land area of Indonesia, is because many of them overlapped. In practice the concession holders have explored only some parts of their concessions, although the mining regulations give them priority to use land within designated concession areas.[41]

The total concession area of big mining operations in Indonesia is today likely to be larger even than the above figures indicate, since the post-New Order Megawati government, in 2004, provided permits for 13 mining companies to operate inside Protection/Protected Forest over an area totaling 1.1 million ha of forest-land, previously designated for ecological functions only.[42]

Lands for Large-Scale Plantation Projects

Another huge sector of land concentration is for large-scale plantation projects, which is based on the allocation of commercial use rights (HGU).[43] Until 2000, 2,178 enterprises, both private and state-owned plantation companies, controlled over 3.52 millions hectares of plantation estates which meant that each enterprise controlled on average 1.6 thousand hectare of land.[44]

Recent development of agrofuel industries has been made possible by increased land allocation and conversion for large-scale palm oil plantations. Up till 2002 around 6 million ha of land was cultivated. In fact, around

18 million hectare already cleared for planned palm oil plantations. The Indonesian government planned to clear around 20 million hectare of land for this commodity production, particularly in Sumatra, Kalimantan, Sulawesi and Papua (Colchester 2006: 26). In 2002, around 50% of 6 million hectare palm oil plantations were controlled by private corporation (both domestic and foreign), in which not less than 50 Malaysian corporations operated in this agribusiness (Colchester 2006: 22). Meanwhile some state-owned plantation corporations, the PTPs (*Perseroan Terbatas Perkebunan*), controlled around 770,000 hectare of land for palm oil plantations in 2005 (Colchester 2006: 42).

Lands for New Town and Tourism Projects

Enterprises controlling land for new towns and tourism facilities are also at the top of the list of large landholders in the overall agrarian structure in Indonesia at the present time. By 1998, just in the vast semi-urban sprawl that is Jabodetabek (Jakarta-Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi) alone, 10 conglomerates controlled 65,434 hectare of land for luxurious real estate development. Up to that year the National Land Agency (BPN – *Badan Pertanahan Nasional*) issued location permits for 74,735 hectare of land. During 1994-1995, according to the Indonesian Real Estate Association (REI – Real Estate Indonesia), 418 developers were involved in building new housing estates and new settlements on 1.3 million hectare of land.[45] Development of these new housing complexes are not necessarily relating to pro poor housing policy. In fact, many houses, especially luxurious houses, within these new complexes owned by the 'haves' and/or people who already house. They bought new houses just for investment and speculation activity on landed property.

Another interesting phenomenon is development of golf courses. For instance, by 1995, 32 golf courses mostly attached in the huge real estate development used no less than 11,200 hectare of land in the Jabotabek (Jakarta-Bogor-Tanggerang-Bekasi) region alone. Each project used no less than 350 hectare of land. Moreover, by 2000, there were 119 country club and golf courses throughout Indonesia.[46] Total golf courses in Indonesia declined to 104 in 2006/2007[47] following the slow recovery from the 1997 economic crises.

Land for Large-Scale Industrial Estate Projects

Also at the top of the list are enterprises that control land designated for industrial estates. In 1998 it was recorded that 46 major industrial estates controlled 17,470 hectare of land. On average, each of them controlled 379.8 hectare of land. These sites have not been developed, even though the land has been expropriated from previous landholders and landowners. Out of 74 industrial estates that were or will be developed on 25,254 hectare of land, 14 of them are state-owned.[48]

Lands for People-Based Agricultural Activities

Land available for people-based agricultural activities is squeezed from remnant of these land allocations. Based on the 1973 Agricultural Census, Kano estimated there were approximately 21.6 million farm households[49], which consisted of land holders and farm-workers (Kano 1994).[50] This means around 84% of the population in Indonesia are involved in the peasant-based agriculture economy cultivating around 14.2 million hectare of agricultural land (see Table 3 below). Within this number of households, he estimated around 7.21 million or around 33.4%, were classified as landless (Kano 1994: 47), here referred as 'absolute-landless'. A further 14.4 million households with control over some agricultural land (hereafter called 'peasant landholders')[51], had quite smallholdings, on average 0.99 hectare.

Table 3. Figure of Farm Households, 1973-2003

Year of Census	1973*)	1983	1993	2003
Total number of farm households (million)	21.6	23.8	30.2	37.7
'Absolute-landless' (million households)	7.1 [33%]	5 [21%]	9.1 [30%]	13.4 [36%]
Peasant landholders (million households)	14.5 [67%]	18.8 [79%]	21.1 [70%]	24.3 [64%]
Total land holds by peasant landholders (million ha)	14.2	16.8	17.1	21.5
Average land holds by peasant landholders (ha)	0.99	0.89	0.81	0.89
Gini Ratio of landholdings	**0.70**	**0.64**	**0.67**	**0.72**

*Calculated from the results of Agricultural Censuses of 1973, 1983, 1993 and 2003 (Badan Pusa*Note: *) The number of farm households and 'absolute-landless' in 1973 are based on Kano's estimates (Kano 1994, while the number of peasant landholders is based on the 1973 Agricultural Census data as published by Central Bureau of Statistics (BPS, *Biro Pusat Statistik*). We calculated the Gini Ratio of this year based on these two sources.

Data used in this calculation covers only farm households involved mainly in croping activities. Peasant-households that depend on cattle-breeding, dairy farming, poultry, and fish-breeding activities as well as plantation workers are not included.

All percentages data in this table were rounded off.

Based on the 1983 Agricultural Census, 16.8 million ha of agricultural land had to support the livelihoods of approximately 23.8 million farm households or 68% of the total households in Indonesia at that time. This percentage of farm households, indeed, declined by 16% during 1973-1983, but the total number of farming household increased by 2.2 million. This reflects both population growth and absorption of a proportion of the farm population into industrial and other non-agricultural employment. Within this total number of farm households, around 21% were classified as 'absolute-landless' representing a decline in the number of this category of landless of 12% during the period 1973-1983, which is 33% of total peasant households. A further 18.8 million peasant landholders also had quite smallholdings in 1983, on average 0.89 hectare. We will explain later these two phenomena of declining 'absolute-landless' and average landholdings during the period 1973-1983 when we discuss the dynamics of landlessness and average of landholdings by peasant household below.

When the third Agricultural Census was conducted in 1993, only 17.1 million hectare of agricultural land was available for 30.2 million farm households or 70% of the total households in Indonesia at that time.[52] This means that around 70% of the total households in Indonesia, which had increased by 6.4 million or 3% of the total number in 1983, who were actually engaged in cultivation for their livelihood still depended upon a smaller portion of land compared to other non-agricultural purposes. Within this total number of farm households, around 30% fell into the category of 'absolute-landless' in 1993. There is an increase of 'absolute-landless' of 9% during the period 1983-1993, while a further 21.2 million households with control over some agricultural land had quite smallholdings during this period, on average 0.81 hectare.

Based on the most recent Agricultural Census 2003, the total amount of land for people-based agricultural activities increased by approximately 26% from 17.1 million hectares in 1993 to 21.5 million hectares in 2003. This total amount of land must support the livelihoods of around 37.7 millions farm households (around 71% of total Indonesian households at that time), which increased 25% from previous census.[53] This also means that 36% of these households are 'absolute-landless': There is again an increase around 6% of 'absolute-landless' during the period of 1993 to 2003. Meanwhile the average land holding controlled by 24.3 millions peasant landholders was 0.89 hectare per household.

The five Agricultural Censuses data shows that the number of farm households has increased continously from 1963 to 2003, following the rate of population growth. Along with this trend is the down and up phenomena of landlessness, measured by the number of 'absolute-landless' families since 1973.[54] Total numbers of 'absolute-landless' only declined once in the period 1973-1983, then increased constantly on the period 1983-1993 and 1993-2003. We will discuss the reasons for this later in the section on the dynamic of landlessness below.

Unequal Land Distribution and Rural Poverty

Two conditions have contributed to widespread poverty in rural areas on Indonesia. The first is a steady increas in the percentage of an already big proportion in the number of small peasants from 1963 to 2003 (over

40%). The second condition is the growth of landlessness (see Tables 3 and 5). Two of several in-depth Rural Dynamic Studies (SDP-SAE) conducted in th '80s were concluded that poverty in rural areas mostly occurs in landless households (Mintoro 1984 and Saleh 1984); while Arief (1977: 72-103), based on his analysis on the 1973 Agricultural Census compared with other findings of micro studies in rural Java, concluded inequality on land holdings is the basis of rural mass poverty. White and Wiradi (1989), based on their studies of landholdings in nine villages in Java, also concluded that small and landless peasants have smaller opportunities either to increase their income or invest in non-farm activities.[55] Although the nature of these processes can be debated, we would argue that the increasing number of small peasants and the growth of landlessness reflected a process of polarisation in land holding and proletarization in Indonesian rural communities since 1963.

A relatively small portion of land allocated for people-based agricultural activities in which more than 20 million households, which always increased from time to time, dependent as it is on small average landholdings, on the one hand, and unequal land distribution structure, on the other. Based on the results of Agricultural Censuses, the structures of land distribution over 30 years in Indonesia, from 1973 to 2003, are uneqal as reflected in the values of Gini Ratio of land distribution namely: 0.70 in 1973; 0.64 in 1983; 0.67 in 1993; and 0.72 in 2003, as shown in Table 3 above.[56]

Compared to the results of several micro studies, these Gini Ratios are smaller. For example, based on his study in a village of South Malang, carried out in 1976-1977, Kano found that the Gini Ratio of land holding was 0.81 (Kano 1990: 31). While Siahaan's micro study in a village of Klaten District in 1975 found that Gini Ratio of land holding was 0.9 (Siahaan 1977: 21). Another study done by the Bogor-based Agro Economy Survey Foundation (SAE) in 15 villages in West Java, Central Java, North Java and South Sulawesi during 1969-1975 shows that Gini Ratio of land holdings was between 0.54 and 0.91. In 12 villages studied in Java, it was only one village that had a Gini Ratio of less than 0.6 (Wiradi and Makali 1984: 52; and Wiradi 1984: 309). Again Kano (2008: 391) in his most recent study on Indonesian agricultural change, shows that from six villages in northern area of Central Java, Gini Ratios of landholdings in 1990 ranged from 0.65 to 0.89.[57]

This is understanable that Gini Ratios of some micro studies are higher, because these studies were carried out mostly in Java, where density of population and total number of farm households are high, while the Gini Ratios shown here are based on national data of land holdings. Our calculation based on the 2003 Census, indicates that the Gini Ratio for Java in 2003 is 0.70.[58] Booth's calculation on Gini Ratios of land holdings in Java for 1973 and 1983 (without including landless households in her calculation) are 0.49 and 0.47 (Booth 1988: 52, table 2.16).[59] However, based on all these Gini Ratio figures from 1973 to 2003 above, here we can conclude that the deep inequality of land holding structures in Indonesia, particularly in Java, have never be corrected.

The pattern of land allocation and holdings as shown at all figures above have come about as a result of agrarian policies and politics during the New Order regime that stressed, as we have seen above, making land available for large scale for investment and natural resources exploitation by the private sector. In this respect the New Order's agrarian policies remind us of the former colonial government's agrarian politics, especially during the Liberal period of the late nineteenth century.[60] That pattern of land allocation and holdings also reflected 'landowner bias' of the New Order's agrarian policies: concentration of land holdings has been tolerated, but the government has not paid any attention to the reality of peasants' small land holdings and landlessness.

In the section below land controlled by rural households dependent upon agriculture will be discussed in more detail. In fact, peasant agriculture supports the life of a lot of people in Indonesia, as indicated by an increasing number of farm households (as shown at table above), but it is often left behind by development policies. Peasant agriculture has been given little attention by the government, and what attention it does get is limited to action aimed at guaranteeing food supply in anticipation of possible food crises. The New Order government realised that an affordable food supply is important to prevent social unrest, particularly in urban areas, that could have endangered their power (Mears 1982: 437 and 469). That is why in the early stage of its power, the New Order launched the green revolution program to increase food production. This was aimed primarily at making Indonesia self-sufficient in rice production. This was in line with international interests at that time (White 2005: 121-122), especially with those companies who supplied agricultural inputs such as the new high yielding varieties of rice (Feder 1983: 8-15, 44-45, and 59-66; Zacharias 1983: 84-88).

To achieve this aim, the New Order regime calculated agricultural statistics in such a way to show success through increasing agricultural productivity. So during the New Order it became harder to obtain valid official statistics revealing land ownership and land control and to relate these figures to rural poverty (Wiradi 1984: 290, and Wiradi 1986: 25-26). Official statistics are based on household landholdings (operational holding) rather than individual ownership. Agricultural statistics predominantly show annual areas harvested, the amount harvested, type of technology used and farm income in general, calculated from the amount harvested and the commodity sale price.[61]

Reflections on the Structure of Landholdings from Five Agricultural Censuses[62]

One fundamental weakness of the Indonesian Agricultural Census after 1963 is lack of data on land ownership. Data on land holdings provides only on effective (actual) holding; while land ownership was not covered. Consequently, the census data post-1963 cannot be used to show polarization of land ownership for the period from 1973 to 2003: The data of these censuses is only available to compare an 'internal distribution' or land distribution among peasant landholders. Another consequence is that large scale land ownership by rural or urban-based landholders who invest their money by purchasing agricultural land cannot be obtained from these agricultural censuses, because the figures are included in the data on land tenancy. The available data also does not allow us to analyse the dynamic of land control in which accessability of landless to available land is reflected (Wiradi 1986: 25-26). The other weakness of these Agricultural Censuses is that landholdings in outer island areas with shifting cultivators is not assessed carefully. The census only assesses actual land holdings at the time of census conducted, while shifting cultivation actually has more complex land holdings and use over a long term period. So we can use the censuses data to see the changing dynamics of land holdings of shifting cultivators .

Table 4. Changing Dynamics of Peasant Landholders, 1963-2003

Year of Census	Total Number of Peasant Landholders (000.000)	Total Land Holds (000.000 ha)	Average Land Holds (ha)	% of 'Small Peasants' (holding land < 0.5 ha)	% Increase of Peasant Landholders between Two Censuses	% Increase of Total Land holds between Two Censuses
1963	12.2	12.9	1.05	44		
1973	14.4	14.2	0.99	46	1963-1973 = *18*	*10*
1983	18.8	16.8	0.89	45	1973-1983 = *31*	*18*
1993	21.2	17.1	0.81	49	1983-1993 = *13*	*2*
2003	24.3	21.5	0.89	51	1993-2003 = *15*	*26*

Calculated from the Agricultural Censuses of 1963, 1973, 1983, 1993 and 2003 (Biro Pusat Statistik 1963, Table 2; 1975, Table 2.0; 1985a, Table 2.0; 1985b, Table 4; 1994a, Tables 2, 4, 5, and 13.1; 1994b, Tables 2, 3 and 4; 1995, Table 05; and data of 2003 Agricultural Census accessed directly at the BPS Jakarta office, 30 January 2007)

Note: all percentage data in this table was rounded

The five Agricultural Censuses (1963 to 2003) showed the increasing number of peasant landholders is not balanced with a corresponding increase in availability of land (see last two columns of Table 4). Meanwhile, the average landholdings per household relatively stable (around 1 hectare). As the consequence percentage of 'small peasants' (or farm household holding land less than 0.5 hectare) has increased from census to census. Although this table shows a trend of relatively steady rise in the total amounts of land controlled over 40 years, almost double from 1963 to 2003; but average landholdings per household were never above 1 hectare after 1963.

Between the 1973 and 1993 Censuses there are two interesting phenomena: firstly, even though the absolute number of landholders and land held by this group of peasants increased, there is a significant drop in the percentage increase for both from the interval 1973-1983 to 1983-1993; secondly there is a large gap between the percentage increase of peasant landholders and total land available

for this kind of agricultural activity during 1983-1993 (13% compared with 2%). We believed these two phenomena relate to the conversion of agricultural land for non agriculture purposes as well as unbalanced rural-urban economic growth, which made villagers leave the agriculture sector. Population growth and the process of land clearing that has continuously occurred caused the increasing number of landholders and land held for people-based agriculture in that period, but the growth of the non agricultural sector economy particularly in urban areas caused percentage of both (increasing number of landholders and amount of land held) to decline significantly in the interval 1983-1993 compared to provious intervals. At the same interval (1983-1993) the increasing number of accessible land for people-based agriculture is very small (obly 0.3 million hectare or 2%). We can assumed along with the continous process of land clearing, a huge process of land conversion (from agriculture to non-agriculture uses) occurring in this period (we will discuss the phenomena of land conversion later in section below).

However, the financial crisis of the late 1990s made the rural population fall back on agriculture for their livelihoods. This can explain why both total landholdings and total number of peasant landholders have increased significantly at the last census (2003). We also believed the forest encroachment and occupation of State Land have accounted for the significant increase in the amount of land held by peasant landholders in this last census.

'Small Peasants'[63] *and Average Land Controlled by Peasant Landholders*

From 1963 to 2003, the average land held by peasant landholders from one census period to the next remained relatively small, ranged between 0.81 and 1.05 ha. While in Java, the most densely populated island in Indonesia, the average land holding by peasant landholders was only around 0.45 hectare over this 40 years. Table 4 above also shows an increasing number of land poor peasants holding land less than 0.5 hectare across the country that makes this class the majority of peasant households in Indonesia 40 years (see also Table 8 below).

We have highlighted two issues concerning average landholding controlled by peasant households: Firstly, they never met the minimum requirement as mandated by the BAL and supporting legislation. The BAL (article 17) and the Act No. 56/prp/1960 (article 8) stipulated that all households who are willing

to be productive peasants must hold a minimum of 2 hectares for optimum productivity of family farms and the State had a duty to fulfill this requirement for households who are willing to be productive peasants. Redistribution of land through a reform program was the Soekarno government's solution to overcome both the imbalance of landholdings among farm households and the imbalance between land used for people-based agriculture and other (non-agricultural) purposes. Ironically, the average peasant holding during the New Order period was lower than the period before it. During the New Order the average land holding by peasant landholders was never above 1 hectare, while the number of both landless and agricultural labourers continued to grow. The massive systematic land reform program by the BAL and initiated by land reform legislations in 1961 ceased to be implemented under this regime's administration; while and large scale land control by private business was aggresively facilitated.

Secondly, in general the average size of land controled after independence did not change much from conditions during colonial times. In 1938, Tauchid reported landholdings for Java, East Sumatra and Bali, showing that the average land controled by peasant households in these three regions was 0.84 hectare (calculated from Tauchid 1952: 174-176). Unfortunately many land occupations which occurred in the ex-foreign plantation sector during and soon after the revolution followed by the early impact of Soekarno's land reform program led to a small change in average size of landholdings, which increased to 1.05 ha per household of peasant landholders, which did not continue in subsequent years. On the contrary along with population growth, limited possibilities of extendin agricultural land, and the condition of persisted unequal land distribution as well, average landholdings declined continously until the fifth Agricultural Census was conducted in 2003.

Compare to Japan, Indonesia's average landholdings by peasant landholders that tend to be smalled is not similar with the trend in the postwar Japan. The number of small peasants in Japan increased after implementation of the postwar land reform, but it occurred in a relatively equal land distribution structure. This structure did not change relatively even after 30 years later when the industrialization developed rapidly. During 1950-1980, Nozomu (1984) noticed that the postwar Japanese land distribution structure even characterized by large number of small peasants was not changed; it is the pattern of income sources that changed: Total number full-time peasants reduced from 50% in

1950 to 13% in 1980 and part-time peasants, which has income from various off-farm sectors, increased significantly from 50% to 87%.

Composition Peasant Landholders' Income Sources

The increasing number of 'small peasants' in Indonesia since 1963 did not follow by change in the pattern of income sources as occurred in Japan as described above. As shown in the Table 7 below after almost 20 years of the halted 1960 land reform program then 'replaced' by the transmigration and the green revolution program, results of the 1983 Agricultural Census did not show a change in the composition of income source of the peasant landholders especially the 'small peasants'. Moreover, 10 years later, when the 1993 Agricultural Census conducted, this composition is still not changing significantly.[64] This is a rather contradiction with the optimist views on the New Order's economic growth achievement especially on the increasing of non agriculture economy as already assessed carefully with Booth (2002).

The 1995 inter census population survey (Supas, *Survei Penduduk Antar Sensus*) indicated only 46% of households located in rural areas gave their sole income source in 1995 as agriculture (Booth 2002: 179-180). It is strongly contradictory with the 1993 Agricultural Census that reported around 83% of the total number of peasant landholders (or 70% of the total farm households; see Table 3) is depending on agriculture as their main income source. This is only slightly declined from the 1983 Agricultural Census that reported around 90% of landholders' main income source is on the agricultural sector (Table 5 below). In this vein Booth was correct when she said "clearly it would be wrong to argue that the agricultural sector, even before the crisis of 1997, was not an important source of income for great majority of rural households in Indonesia…" (Booth 2002: 180).

Table 5. Composition of Peasant Landholderss based on Landholdings and Their Main Income Sources, 1983-1993

Size of Landholdings (ha)	% Peasant Landholders on Their Main Income Sources			
	Agricultural Sector		Non Agricultural Sector	
	1983	1993	1983	1993
< 0.1	74.6	62.4	25.4	37.6
0.10 – 0.19	86.9	73.7	13.1	26.3
2.00 – 0.49	92.2	82.7	7.8	17.3
0.50 – 0.99	94.9	89.1	5.1	10.9
1.00 – 1.99	95.6	91.6	4.4	8.4
2.0 – 5.00	95.8	92.3	4.2	7.7
> 5.00	95.5	90.8	4.5	9.2
Average	90.8	83.2	9.2	16.8
Total Number of Landholders (million household)	17.1	17.6	1.7	3.5

Calculated from the results of Agricultural Censuses of 1983 and 1993 (Biro Pusat Statistik 1985b, Table 12; and 1995, Table 13)

Unfortunately the 2003 Agricultural Census data we had accessed directly from the Jakarta's BPS office did not available to compose similar figure look how many landholders who still depend on agriculture as their main income source. However, here we can create a comparison data from 1983 to 2003 to have more clear figure about composition of landholders' incomes (Table 6 below).

Table 6.
Composition of Peasant Landholderss based on Landholdings and Their Main Income Sources, 1983-1993

Size of Landholdings (ha)	1983*)					1993**)					2003				
	∑ of Landholders (million)	Source of Income (monthly based)				∑ of Landholders (million)	Source of Income (monthly based)				∑ of Landholders (million)	Source of Income (monthly based)			
		Farm Sector		Off-farm Sector			Farm Sector		Off-farm Sector			Farm Sector		Off-farm Sector	
		%	Average amount***)	%	Average amount***)		%	Average amount***)	%	Average amount***)		%	Average amount***)	%	Average amount***)
< 0.1	1.4	50.0	13.1	50.0	13.1	1.7	n.a		n.a		2.6	24.3	198.1	75.7	617.9
0.10 -0.19	2.0	49.8	22.6	50.2	22.8	2.6	n.a		n.a		3.0	31.7	221.7	68.3	477.3
0.20 – 0.49	5.0	49.9	27.5	50.1	27.5	6.0	n.a		n.a		6.8	41.3	313.2	58.7	445.8
0.50 – 0.99	4.4	50.1	79.7	49.9	79.4	4.7	n.a		n.a		4.8	51.8	440.1	48.2	409.9
1.00 – 1.99	3.5	50.1	147.5	49.9	146.7	3.6	n.a		n.a		3.9	61.2	633.4	38.8	401.6
2.00 -5.00	2.1	49.2	284.6	50.8	293.9	2.3	n.a		n.a		2.8	70.0	978.5	30.0	418.5
> 5.00	0.4					0.3	n.a		n.a		0.4	73.2	1,770.1	26.8	646.9
Total	18.8	49.6	63.9	50.4	64.8	21.2	60.7	89.0	39.3	57.5	24.3	50.6	464.9	49.4	454.1

Calculated from the results of Agricultural Censuses of 1983, 1993 and 2003 (Biro Pusat Statistik 1985b, Table 10 and 112; and 1995, Table 8; and the 2003 Agricultural Census data accessed directly at the BPS Jakarta office, 30 January 2007)

*) The 1983 data did not provide a breakdown of income sources of the landholders who held land over 3 hectare. In this table all data of the landholders' income sources who holds land over 2 hectare is united.

**) The 1993 Agricultural Census data cannot calculated as needed for this table. Then we only use data on income sources of the total landholders.

***) Amount indicated in thousand rupiah

From data on the composition of monthly peasant landholders' income (per household), showed that on 1983 in average their income of both sectors (farming and off-farming) is relatively balance. In general, contribution of both sectors to the total income of peasant landholders (as reflected on the figure of average income of the total number of landholders) had been shifted on 1993, which in general income of the farming sector is bigger than other. In 2003 this figure back to balance relatively. But if we look at carefully to the class of landholdings, in 2003, indeed the 'small peasants' has more income from the off-farm sector; in the contrary percentage of income from farming activities of the landholder who held land more than 1 hectare is bigger (a reverse figure of the 1983). Meanwhile the peasant landholders who held land between half and 1 hectare has balance income of both sources.

Of the figure on the Table 6 we can assume, since 1983 to 2003, indeed the growth of job opportunities outside the agriculture sector was contributed to the change of income composition of small peasants; so they are no longer fully depending on agrculture. However, asides growth on off-farm job opportunities, we can add that the low wages on agricultural sector and the low profitability of agricultural products as well were pushed the small peasants to find the alternatives. It is different to the large landholders, the large land can support them to reach an economic scale of their farming activities even more to get margin to be invested in other sectors including to buy the education. It can be seen from the average amount of monthly income, the large or rather large landholders have the average monthly income bigger and better both from the farm and off-farm than the small peasants.

In other word, in the midst of Indonesia's agricultural economy, which is not so profitable, a larger landholdings, at least if the peasants can hold land above half hectare will have more opportunity to get bigger income of both sectors. It is worthed to quote Booth's assessment also here: "This shows a clear tendency for total income to increase with holding size… it was still the case that agricultural households on larger holdings earned more on average from all sources, both on and off the holding, than huseholds operating smaller holdings… Control over assets, including educated labour, permits households to diversify successfully into non-agricultural activities, and is thus an important determinant of total household income" (Booth 2002: 185 and 187).

Dynamics of Landlessness and Share Tenancy

Table 7 below shows figures of another kind of landlessness, namely 'landless-tenants'. This Table indicates down-up-down trends of 'landless-tenants' in Indonesia between 1963-2003; although it shows a trend of declining number of 'landless-tenants' since 1983. The concept of 'landless-tenants' refers to a farm household that controls land (peasant landholder) as a sharecropping tenant only and does not own any additional land. Here we can identify three kind of peasant landholders based on their relationship with the cultivated land: (1) 'owner-operator only' is peasant who owned land and only cultivate it; (2) 'owner operator cum-tenant' is peasant who cultivate their owned land and other's land on sharecropping basis; and (3) 'landless-tenant'.[65]

Table 7. Distribution of the Operator Status of Peasant Landholders, 1963-2003

Status of Peasant Landholders	1963 (%)	1973 (%)	1983 (%)	2003 (%)
Owner-operators only	64.1	74.8	69.3	70.5
Owner operators plus share croppers ('owner-operator cum-tenant')	29.1	22.1	25.3	26.1
'Landless-tenants'	**6.8**	**3.2**	**5.4**	**3.4**
[Total number of 'landless tenant' households] (million)	[0.832]	[0.460]	[1.015]	[0.826]

Calculated from the results of Agricultural Censuses of 1963, 1973, 1983, 1993 and 2003 (Biro Pusat Statistik 1963, Table 3; 1975, Table 7; 1985b, Table 15; 1995, Table 17; and data of 2003 Agricultural Census accessed directly at the BPS Jakarta office, 08 September 2008)

Note: ⋆) Because data of total number of farm households is not available in the 1963 Agricultural Census, we cannot calculate the percentages of 'landless-tenant' households compared to the total number of farm households (Table 3 above) for this period

In 1963 the proportion of 'landless-tenants' was still 6.8% of the total landholders, but by 1973 it had decreased to 3.2%. Indeed, this was partly due to the land reform program, carried out during 1961-1965 in Java and until the edge of 1960s outside Java. The land reform program, based on the principle of "land to the tillers", made land distribution to share-croppers the

main priority,[66] and brought about this decrease in 'landless-tenants' over 10 years (1963-1973) more than 50%. However, between the 1973-1983, there was a sharp increase (almost double) in the number of 'landless-tenants' in absolute terms and/or in relative terms. This is undoubtedly caused by several factors. Firstly, the increase, even small, in the total area of agricultural land (around 2.6 million hectar, see Table 3); but the increase of the total number of peasant households is small too (only increased for 2.2 million, see Table 3). Secondly, the increase in the number of peasant landholders particularly in the class of landholdings 1 to 5 hectares (shown more detail in Table 8 below), which is actually caused by the growth of the land tenancy market rather than an increase in land ownership. We can assume, then, the increasing number of 'landless-tenants' in this period (1973-1983) was contributed to the decrease of total number and proportion of the 'absolute-landless' (see Table 3); although from the available macro data we cannot calculate how big this contribution. However, the imbalance in the increasing of the total number of peasant households and the total area of agricultural land, added by the large number of small peasants released their land, actually were created the landholdings structure in this period (1973-1983) more inequal. Gini ratio in the 1983 is bigger than 1973 and the average land holds in this period is also decreased.[67]

There is obviously a connection here with 'the end' of (interupted) land reform program in the early 1970s. Land redistribution was relied on the transmigration program only that redistributed the claimed 'state land', but at the same time there are no serious attempts to prevent and forbid practically the trend of agricultural land concentration. Consequently, the transmigration program's land distribution has no significant impact to change the picture of the unequal land distribution structure. Mechanism to own the agricultural land then was mostly based on 'market forces', such as land trading transactions or mortgaging, in which the small peasants who faced difficulties on production tend to dispose their land in this open arena.

At the same time, by 1983 the green revolution had been going on for more than 15 years. A number of studies show that the program had sinificant contribution to the concentrations of land holdings. Green revolution program that relied on the use new agricultural technology was increased the farmer's production costs and created farmer's dependency to the credit for production. Small peasants will dispose their land ownership when they burdened by the increase of production costs and accumulation of the credit (see, for instance,

Baraclough 1969; Billah, Widjajanto and Kristyanto 1984; Wiradi 1984: particularly pp. 291-311; and several Rural Dynamic Studies of the Agro Economic Survey Foundation [SDP-SAE, *Studi Dinamika Pedesaan – Yayasan Survey Agro Ekonomi*] collected in Kasryno 1984; also White and Wiradi 1989). They were forced to sell their land, which usually fell into the hands of either well-to-do peasant households, traditional landlords or city-based investors who were becoming a new kind of rural landlord.

The proportion of 'landless-tenants' droped again in the 1993 Census compared to 1983. The main cause is, in one side, the large increasing number of peasant households in the period of 1983-1993 (around 6.4 million, see Table 3), while the total area of agricultural land has increased in very small portion (only around 300 thousand hectares; Table 3). On the other side, this 'over supply' of rural labour was not absorbed well because of the continuing trend on agricultural land concentration, while indeed the labour absorbing per capita of land had decreased because of implementation of the green revolution program (see Hüsken and White 1989: 254-259, Hüsken 1998: 263-269, and Collier *et al*. 1996). As the consequence the pattern of agricultural labour recruitment changed to the wage labour basis. The decline on land tenancy market in this period can be assumed also was caused by the change on pattern of relationship between the land owner and the land user, from sharecropping to the fixed price land-lease on the certain session in which all the risk will be carry by the landholders (the peasants who rented the land)

In other words, a sharp increased of the total number of 'absolute-landless' in 1983-1993 that followed by the decreased of the number of 'landless-tenants', which partially caused by the imbalance of growth on the total number of peasant households and the total area for peasant-based agriculture; its also explain a phenomena of the intensive land disposal by small peasants, change in the pattern of recruitment of the agricultural labour from sharecropping to the wage labour, and a low absorbing of labour per capita of land through greeen revolution program. These phenomena, based on observation to several tables (Table 3, 7, 8 and Figure 1), is continuing to the next period of census (1993-2003).

In this period (1993-2003) the tenancy market again declined. If we look carefully, seem there is a contradiction between the figure of the decreasing proportion – even small – of the 'landless-tenants' compare to the increasing

proportion of peasants who held less than 2 hectare of land, as seen in Table 8 and Figure 1. But if wee look at the sharp increasing both of the total number of peasant households in 1993-2003 (around 7.5 million) and the total number of 'absolute-landless' (around 4.3 million households) as seen on Table 3, then the very slight decrease of the number of 'landless-tenants' was caused mostly by the continued changes on the pattern of labour recruitment and land-lease as explained above.

Indedd the decrease in the number of 'landless-tenants' since 1983 to 2003 was not indicated a transformation to the more equal on land distribution in this period. Table 3 and Figure 1 clearly informed that gini ratios of land dsitribution was bigger and bigger since 1983, 1993 to 2003, which reflected a positive trend of the unequal land distribution. There is a different situation with the decreasing of the number of 'landless-tenants' during 1963-1973 that mostly caused by implementation of the land reform program: 'landless-tenants' became 'owner-operators'. While the decrease between 1983-2003 could mean some of these 'landless-tenants' became 'absolute-landless'. Along with other processes that led to the loss of land, such as eviction, conversion, or other kind of land transactions, this transformation from 'landless-tenants' to 'absolute-landless' is contributing to the deepening of unequal land distribution structures in Indonesia.

With an increasing number of 'absolute-landless', as showed in Table 3, a fluxtuation of the number of 'landless-tenants' as shown in Table 7 above, was figured out very clear that the rate of landlessness in Indonesia has been increased from time to time since the New Order ruled the country until the last post-Soeharto Agricultural Census implemented in 2003. Based on these two tables we can see very clear this trend of increasing rate of landlessness as follow: in 1973 rate of landlessness is 35%, in 1983 it was decreased to 25%, but increased again to 33% in 1993, and continued increased to 38% in 2003.[68]

The relationship between the incresing number of landless and the condition of unbalance between growth of population (number of farm households) and accessible land available for cultivation (as shown in Table 4 above) will be more clear if we compare them with two other phenomena, already discussed earlier, namely: (1) the small portion of total land in Indonesia that is accessible for people-based agricultural activities rather than land allocated for non agricultural purposes; and (2) land allocation for various 'development'

projects, which also took (converted) peasant-based agricultural land.

Land Distribution among the Peasant Landholders

Table 8 below gives land holdings by peasant landholders from four Agricultural Censuses, 1973 to 2003.[69] From these figures we can see the dynamics of transformation among categories of peasant landholders. The most important trend is the increasing number of 'small peasants', in particular a significant increase in the proportion of peasant landholders with very small landholdings (< 0.1 hectare) or the category of 'near-to-(absolute)landless' over 30 years. Meanwhile, another group within this land poor peasants' (or *petani gurem*) category are the percentage of peasant who hold land between 0.1 to 0.49 hectare dropped in the 1983 agricultural census, before increasing in the last two censuses (1993 and 2003). The rate of land renunciation during the period of 1973-1983 is very high among 'small peasants' making many of them fall into the category of 'near-to-(absolute) landless', which means they only

hold enough land for their house and a very small yard.

Table 8. Percentage of Category of Peasant Landholders, 1973-2003

Category of land holding (ha)	1973	1983	1993	2003
< 0.10	3.4	7.3	8.1	10.9
0.10 – 0.19	12.5	10.4	12.3	12.4
0.20 – 0.49	29.8	26.8	28.2	27.9
0.50 – 0.99	24.7	23.4	22.2	19.7
1.00 – 1.99	18.1	18.6	16.8	16.1
2.00 – 5.00	9.4	11.2	11.0	11.4
> 5.00	2.1	2.3	1.4	1.6
Total number (million)	14.4	18.8	21.2	24.3

Calculated from the results of Agricultural Censuses of 1973, 1983, 1993 and 2003 (Biro Pusat Statistik 1975, Table 2.0; 1985a, Table 2.0; 1985b, Table 4; 1994a, Tables 2, 4, 5, and 13.1; 1994b, Tables 2, 3 and 4; 1995, Table 05; and data of 2003 Agricultural Census accessed directly at the BPS Jakarta office, 30 January 2007)

We believe that the insignificant decline in the number of small and medium peasants (< 0.5 and 0.5 – 2 ha of land holds; see Table 4 and Table 8), the substantial increase in the number of 'landless-tenants' (see Table 7), and an increase in the number category of relatively larger landholders (above 2 ha) in the period 1973-1983 is due to two factors. Firstly, although it is imbalance, there are some increase in the availability of agricultural land relative to the the larger increase in the number of peasant-households (see again Table 4). Secondly, some transfer of land, from small peasants and other peasants who holds land a bit more than small peasants, to peasants with relatively larger landholdings was a result of the green revolution as well as increasing farm production costs. These land transfer reflected on the sharp increase of proportion of the 'very small peasants' (< 0.1 ha) or group of 'near-to-(absolute) landless' peasants. However, the new areas of agricultural land including 'newly' agricultural lands of the transmigration program made the decrease on proportion of the small peasants in general, also group of peasants who held land between 0.5 – 1 ha, were not significant. It is not imposible too those in the 'near-to-(absolute) landless' category were likely to become members of a higher category of landholder through the tenancy market. Other 'near-to-

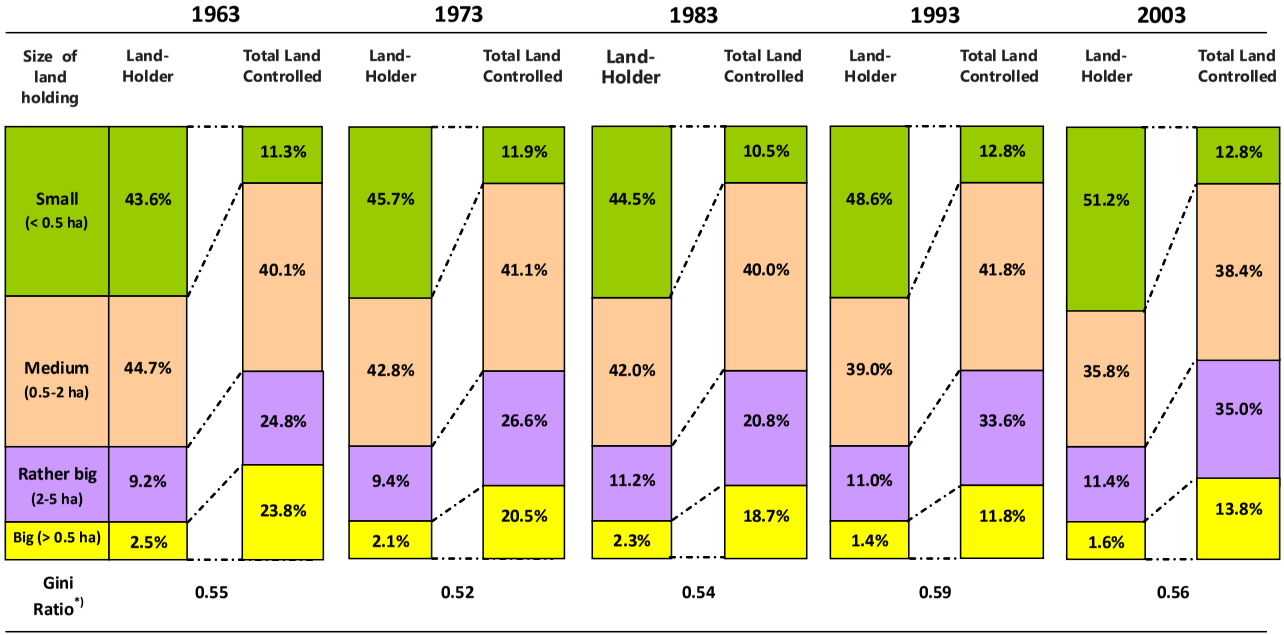
(absolute) landless' households who could not enter the tenancy market ended up as full time agricultural workers.

Relatively similar processes, which are increasing total area of agricultural land, in one side, (see again Table 3 and 4) and renunciation of small peasants' lands to larger peasants on the other, has been continued for two further periods (1983-1993 and 1993-2003). But the land tenancy market was declined in these two periods, which was reflected from the decrease of percentage of the 'landless-tenants' as showed in Table 7. During 1983-2003 percentages of the 'middle peasants' (hold land between 0.5 – 2 ha) are decreasing significantly, as shon in Table 8. While on the contrary percentage of the 'near-to-(absolute) landless' households was increased; likewise number of the 'absolute-landless' that sharply increased since 1983 (see Table 3). In this case we can say that increasing total area of agricultural land, even though significantly occurred in the period of 1993-2003, cannot follow the rapid population growth. Plus a probably highly renunciation of the small peasants' lands, then phenomena of the imbalance growth of the peasant households and the agricultural lands was narrowed job opportunities in agriculture sector. Statistical data of the two censuses, from 1983 to 2003, showed that there is a shift in the pattern of agricultural production relations from tenancy to wage labour as stated earlier.

Figure-1 below shows a landscape of quantitative changes in the distribution of land control among peasant households over 40 years from 1963-2003, as has been shown separately in Tables 1, 4 and 8. This data helps us to understand the phenomenon of long lasting unequal land distribution structures within the group of peasant landholders itself. This is confirmed through the Gini Ratios for each Census, which are relatively consistent at above 0.5 (0.3 is considered as a threshold point of relative equality of landholding structure. In the 1993 and 2003 Censuses, these Gini Ratios are near 0.6 level which indicates a very uneven distribution of landholdings.

Figure 1.

Distribution of Land Control among Peasant Land Holders from the 1963 to 2003 Indonesian Agricultural Censuses



Arranged from Tables 1 and 8

**) Excluding 'absolute-landless' households*

Dynamics of Land Conversion

Over the four decades the area of people-based agriculture has increased (Table 4). However, the number of peasant-households grew faster than the amount of accesible agricultural land, and this caused average agricultural land controlled by peasant-household to decrease. In addition to the ecological-economic-political reasons for limited access, people-based agricultural land has not increased at the same rate as the growth of peasant-households because of the high rate of land conversion for many other (non agricultural) purposes.

Indeed, it is not only peasants that require land for their livelihood. Big commercial interests such as large-scale plantations, mining, forestry, manufacturing, housing, tourism and so on also require land. Moreover, economic growth and industrialization during the New Order administration prioritized projects, which have created the demand for land. Competition between these projects and the agricultural sector, especially people-based agricultural activities, created tension not only in Java, where the population density is already high, but also in regions outside Java. Ironically, at the same time, much of the land controlled by investors was misused or abandoned. While we are not able to discuss the reasons here, much of the land was acquired primarily for speculation. According to the National Land Agency (BPN), for instance in 1998, only 26% of the land for which 'location permits' were issued was used in accordance with the permits;[70] the rest was abandoned (or *tanah terlantar*)[71] (Pusat Data Bisnis Indonesia 1998: 4).

Specifically, the wet rice-farming sector in Java faces strong competition for land with the extensive growth of manufacturing, real estate and development of new towns. The end result is the same: agricultural land has been converted to an increasing number of non-agricultural uses. According to Nasoetion (1991), from 1986 to 1989, rice harvesting areas decreased by 2.3% annually in Java: 224.,184 hectares of rice fields were converted into non-rice production (55.8%) and non-agricultural purposes (44.2%). While Sumaryanto *et al*. (1995), as quoted by Jamal and Djuhari (1998: 75-87), reported that in 1995 around 22.6 thousand hectares of agricultural land were converted to non-agricultural uses in Java.[72] The 2003 Agricultural Census data indicated that, in 5 years since 1998 to 2003, around 65 thousand hectares of *sawah* (wet rice field) was converted both into other kind of agricultural land or non-*sawah* (around 80%) and into non agricultural uses (around 20%). Then around 29% of 42 thousand

of the non-*sawah* agricultural lands was converted into sawah, and 71% of this land was converted into non agricultural purposes. While the same data indicated that the area of *sawah* land increased around 5 thousand hectares only on the same period.

This conversion of agricultural land in Java, however, contributed to the reduction of ratio the national food supply and demand. In fact, since independence, Java supplied more than 50% of national rice production.[73]

Table 9 below, which is based on various sources, shows changes in the size of agricultural land utilisation from 1963 to 2000. Even if we assume they are only rough figures, they show the dynamics of change in land use which in turn affects the overall structure of land holdings: The figures give some background to our analysis of land structure and the unbalanced relativities between agricultural land and the number of peasant households who require land. These macro figures can also help to explain why land disputes intensified between local communities and the government as well as companies who accumulated land mainly for business profit and capital accumulation.

Table 9. Land Utilization in Indonesia, 1963-2000[1)]

			JAVA					OUTSIDE JAVA					INDONESIA				
(%)			1963	1973	1983	1993	2000	1963	1973	1983	1993	2000	1963	1973	1983	1993	2000
NON FOREST LAND	Rural Settlements and Urban Areas[2)]		4.0	3.4	12.2	13.0	13.9	0.1	0.3	2.0	1.9	7.7	0.4	0.5	2.7	2.7	2.7
	People's Agricultural Land	Wet rice (*Sawah*)	19.1	19.9	26.5	26.0	26.5	0.9	1.2	2.5	2.8	2.5	2.1	2.5	4.1	4.4	4.1
		Dry Land (*Ladang* & *Kebun*)[3)]	19.2	16.7	24.7	24.4	25.7	2.9	2.7	5.8	5.1	5.8	4.0	3.6	7.1	6.4	7.1
	Large-scale Plantation		4.0	5.1	4.5	4.7	4.7	0.6	0.9	4.3	6.4	9.0	0.8	1.2	4.3	6.3	8.7
	Bera[4)] Land & Scrub (*Semak belukar*)		0.4	1.5	2.9	3.3	4.4	0.2	0.7	16.9	10.4	12.5	0.2	0.7	15.9	9.9	11.9
	Grasslands (*padang rumput*)		0.1	0.1	0.5	0.3	0.3	0.0	0.0	2.2	1.1	1.2	0.0	0.0	2.1	1.0	1.1
FOREST LAND[5)]			22.6	21.9	18.1	22.8	24.3	67.0	67.3	61.9	71.5	65.3	63.9	64.2	58.9	68.2	62.6
OTHER[6)]			30.7	31.4	10.5	5.6	0.4	28.3	26.9	4.5	0.7	-3.9	28.5	27.2	4.9	1.1	1.8
Total Land			100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sources: Badan Pusat Statistik 2001b (Tables 1, 2, 3, and 4), 2001c (page 4 and 200); Biro Pusat Statistik 1963 (Tables 1, 7A, 8A and 9.1.A), 1964 (Tables A.2 and H.1), 1974 (Tables I.1.2 and VII.3.1), 1975 (Tables 1 and 8), 1983 (Table I.1), 1985c (Tables 1 and 2), 1985d (Table V.3.3), 1994c (Tables 1 and 2), 1994d (Tables 1 and 2), 1994e (Tables 1.1 and 5.3.1)

Notes:

1) Land utilized for roads, water drainage, irrigations, sport facilities, graves, and other kind of facilitates were not include.

2) In urban areas includes residential and industrial uses.

3) BPS data includes *tegalan, kebun, huma, ladang, kolam, tambak*, and *empang* (but not including *pekarangan* , house gardens, which was included in the *hamlets catagory*).

4) According to BPS, *tanah bera* is land that is temporary left to replenish its fertility, usually as part of a cycle of shifting agriculture.

5) As defined by government regulation.

6) For example swamps and dams, etc. are included in this calculation.

The following trends can be interpreted from Table 9 above.

(1) Overall, the amount of peasant agricultural land (whether rice fields, gardens, or dry field land) increased from 6.1% of the total Indonesian land in 1963 to 10% at the beginning of the 1980s. But remembering our earlier discussion of the Agricultural Censuses, this growth in the amount of land accessible for peasant-based agriculture, does not solve the problem of the decrease in the total amount of peasants' control or the growth in the number of landless peasants.

(2) The sharp increase in peasant-based agricultural land area and land used for human settlement, particularly the expansion of cities from 1983, is due to the conversion of forest and swamp areas to agricultural land use at the same time as agricultural land is being converted to housing estates on the fringes of urban areas or to other non-agricultural (industrial and infrastructure) purposes.

(3) In 1983 the area of forest both in Java and Outer Islands decreased. Unlike the Outer Islands where the decrease in forest area has primarily been due to the conversion of forest to large-scale plantations and transmigration projects, in Java this expansion into forest is caused by the extension of people-based agriculture land.

(4) The loss of forestland during 1973-1983 was 'compensated' by the increase in forestry land in 1993. The formal claim by government to almost all forest land as "state-forest" (*hutan negara*) in accordance with Forestry Law and the government policy concerning the "consensus classification of forest function" (TGHK, *Tata Guna Hutan Kesepakatan*)[74], implies the inclusion of small and people-based plantation, agroforest and *bera* (temporary fallow land)[75], bushlands, and in some cases even land on which hamlets are located. This explains why in the period 1983-1993, data on forestland increased significantly whereas *bera* land, etc. decreased. Disputes that occurred between local people and forestry officials as well as government agencies within forest conservation and protected areas are explained by this policy.[76] According to KPA's land disputes data-base, the number of cases of conflict related to the establishment of production forest areas ranked fourth, while cases relating to the establishment of conservation forest (*hutan konservasi*) areas are ranked fifteenth out of 1,753 cases in all

categories of conflict.[77] In the outer islands, large areas of agricultural land belonging to local communities and individuals were claimed as State Forest. In fact, the people used the forest for swidden cultivation for many generations (Ruwiastuti, Fauzi and Bachriadi 1998).[78] The conservation forest program also converted large areas of people's land to forest areas in Java.[79]

(5) The decline in the area designated as forest, particularly outside Java, from 1993 to 2000 (from 71.5% to 65.3%) suggests deforestation and conversion of forest to agriculture land use and/or settlements.

(6) Between 1963 and 2000 the area of 'big plantation estates', particularly in outside Java, increased from 0.8% to 8.7%, with a sharp rise since 1973. This increase reflects the reduction of both conservation forest and fallow (*bera*) land.

Absenteeism

As already mentioned above, the data on land ownership, particularly ownership and control over land by landlords is inconsistent in all five Indonesia's Agricultural Censuses. As a result, the Agricultural Censuses never comes to grips with the issue of absenteeism. By absenteeism we mean that the holders of the land do not live in the same location as the land.[80] This is the dark side of the land tenure picture in Indonesia. The high percentage of absenteeism reflects both land holding inequality and is also part of the reality of landlessness in a given region.

Each local National Land Agency (BPN, *Badan Pertanahan*) office, namely the District or City Land office (*Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota*), is supposed to maintain data on land ownership related to its owners residence. But it is not an easy task to access the data from these offices, because they treat the data as exclusive information for official use only, which sometimes disguises the actual land ownership situation. So we don't know for sure whether land absenteeism is recorded officially at local BPN offices or not.[81] If it is, it is certainly not available to researchers or to the general public.

Despite limited knowledge about this phenomenon from official records, it is widely considered that di Indonesia, terjadi ketidakkonsistenan dalam menabsenteeism is quite common in Java and well known to local villagers (see

also Sumardjono 1995). Occasionally there is confirmation of this from officials. For example the head of Bekasi District BPN anounced informally that about 20% of land under his administration is absentee land (*Kompas* 1996a and b). This is compatible with the results of the study carried out by Collier and his colleagues 15 years ago.[82] They found that around 14% of agricultural land in the studied-villages was owned by absentee landowners, and 48% peasant-households in the study areas were landless (Collier *et al*. 1996: 106-107 and 121-126). Extrapolating from Collier's findings, we estimated absentee wet (*sawah*) land on average is 60 hectares per village of the 14 villages they surveyed (Collier *et al*. 121-126). If a land reform programme were implemented, based on this 1992-1993 Collier's data, it would mean that 30 landless peasant-households in these villages would have the opportunity to improve their livelihood from 2 hectare redistributed *sawah* land at that time.

The Need for Reform

We have seen the growing imbalance between peasant-households and agricultural land which has maintained and in many areas exacerbated unequal land holding and increasing landlessness, especially in the number of 'absolute-landless'. This imbalance contributed to agrarian conflicts over land access particularly between small and landless peasants against the investors who want to control huge areas of land. This has all been happening over a long period, at least since the first agricultural census in 1963. It should have caused enough alarm to urge a comprehensive agrarian reform programme. Without such reform the roots of poverty, in rural and urban areas, will spread more deeply into the foundations of community life.

The Soekarno government had tried to resolve the unequal agrairan structure through implementing the 1960 land reform program. But some correctable technical and administrative errors of this program burried along the elites' political contention for power in 1965. Because of that then rural Indonesia still prisoned in the unequal agrarian structure and the population pressures has been burdening more this inequality. Instead of agrarian change occurred to be the foundation for social and economic development, it is obvious from the above discussion that no significant change has occurred in land holding structure over 40 years from 1963-2003. The Gini Ratios of land holdings from 1963 to 2003, both for peasant landholders and for total farm households, are over 0.5 with the trend for bigger and bigger. Its means during

this long period the unequal land distribution is worsen from time to time. In addition the percentage of landlessness has also increased.

Landlessness is the root cause of exploitation and ignorance of political rights as well as a threat to basic needs provision for marginalized rural populations; and is also the cause of social and political instability (Russett 1964; Muller and Seligson 1987; Prosterman, Temple and Hanstad 1990; Brockett 1990; Moyo and Yeros 2005). From an economic perspective, widespread landlessness is also responsible for the poor performance of a country's economy, particularly in countries whose economies are heavily dependent upon agriculture. "Landlessness is a cause of low productivity on lands farmed by poorly compensated and poorly motivated tenants and laborers. Farmers with insecure tenure lack incentives to make capital improvements to the land or to invest the 'sweet equity' needed to produce high yields" (Prosterman, Temple and Hanstad 1990: 1). As a result, low productivity and powerlessness of farmers are burdening the economy.

Long lasting poverty in rural areas pressures poor and landless peasants to migrate to cities and or overseas to find jobs; if they are lucky in this struggle for livelihood the formal sector will employ them. If not, they will add to the number of urban unemployed or underemployed. While Indonesian workers who go abroad to find work, mostly come from rural areas, they are lowly paid and often treated unjustly. The increasing number of people engaged in the urban informal sector is caused both by declining employment in rural areas and the low economic value of agricultural activity. Some landless resort to criminal activities and many suffer human rights abuses (see for an example, Bachriadi dan Lucas 2001)

Landlessness also contributes to deforestation and land erosion on a huge scale. Landless peasants attempt to cultivate forest that should not be converted to this purpose because of its environmental functions, such as protection of water catchment areas (see also Barraclough and Ghimire 1995 and 2000 that counted similar phenomena in Latin America, Africa and other Asian countries). The current environment degradation of the Dieng plateau and other regions of Wonosobo (both located in Central Java) as well as Lore Lindu National Park in Central Sulawesi illustrate how farmers who need agricultural land for their livelihood, have cultivated protected forest or conservation areas (see Bachriadi and Lucas 2002; *Kompas* 2002a, b, c and d; Sangaji 2005; Acciaioli

2008; also *'KPA Agrarian Conflict Database'*, Case ID WN-1 s/d 6 and Case ID DGI2, entry until 3 September 2002). If they have opportunity to access and hold other land through a land reform program it would be possible to reduce the rate of such forest and nature reserve encroachment.

Agrarian policy that allows or even creates inequality brings about socio-political instability. Russett who researched international statistical data to find a correlation between Gini Ratio of land distribution, violent political death and democracy concluded that levels of violence and political instability tend to be highest in the countries with the most inequitable landownership patterns (Russett 1964). We believe his conclusion although made three decades ago, is still relevant in the current situation (see also Brockett 1990; Moyo and Yeros 2005; Currie 2009: 57-72).

Land holding inequality, landlessness, and long lasting agrarian conflicts, however, cannot be resolved only by limiting control of investment in large-scale commercial agriculture or other sectors. Slowing down the massive exploitation of agrarian sources cannot overcome landlessness and agrarian conflicts. Before carrying out programs aimed at controlling the allocation of land for investment, it is essential to change the land holding structure which is more than a half century after the Indonesia revolution still so unequal, and resolve the massive and continuing agrarian conflicts in a comprehensive way and in social justice perspective. The best program to resolve unequal land holding structures is land and/or agrarian reform, as confirmed through many studies (Tuma 1965; Dorner 1972; Prosterman, Temple dan Hanstad 1990; Sobhan 1993; Judge 1999; Wiradi 2000; and Borras Jr. 2007). Land reform, conducted in the context of a broader overall development strategy, could contribute to a strong foundation for development and the national economy. Even though land reform will not succeed without financial and political costs, the human costs of inequality as argued by Eckholm are even higher: "[O]ver time, severe inequality can take a direct human toll far greater than the more temporary costs of a successful land-reform effort" (1979: 35).

In this context, it is recognized that an effective land reform program must be followed by supporting programs or they won't achieve their aims. Without these supporting programs, such as low interes farm credit, improving the distribution of agricultural inputs as well as reform in the agricultural marketing system, land redistribution programs will not be successful. Here,

in spite of the 1965/1966 political turmoil that halted the 1960s land reform program, we have to consider Morad's evaluation that one aspect which contributed to the small impact of this reform program to Indonesian national economy was because the government "gave more attention to the legal aspects of the program, and less or no attention has been given to the economic and technical aspects" (Morad 1970: 36). Less attention to these economic and technical aspects would make the land reform program fail to reach its main outcome, which is agrarian transformation. As a consequence the peasantry and rural economy will not change significantly, peasants' demand on land will remain high due to population growth, dependency on agriculture will remain high, while increasing rural villagers' off-farm and non-agricultural incomes. These incomes are not based on peasant's agricultural economy but come from the activity of diversified conglomerates' and the urban sector economy, as mentioned in Booth's assessment (2002; see also Booth 2000).

Nevertheless, without land reform, other programs aimed at improving farmers' wellbeing will not work either, as the Agrarian Reform Study Group[83] – a group of agrarian scholars and activists in Indonesia – argued:

> "However perfect rural development programs are, whether they be rural credit programs, the establishment of cooperatives, improving availability of seeds, fertilizer and water programs, the improvement of roads and other infrastructures, the development of small industry and so on, they will not be successful without the implementation of land reform. In this way land redistribution, which is the heart of land reform program, is the basic foundation for people-based national economic development" (KSPA 2001: 5).

Land reform not only provides an opportunity for people who actually depend upon agriculture to improve their livelihood, it also provides a strong and stable foundation for economic and social development. It allows capital formation that is the basis for the industrialization process, to occur in rural areas. Land reform also empowers the rural poor. Providing land to the poor is the only effective way to create a more balanced power structure which in turn is the foundation for creating participatory socio-political institutions that will lead to strengthening democracy, both at the local and national level (Prosterman, Temple and Hanstad 1990: 2). So aside from its part of economic development, land reform in Indonesia must also be a program to change power structures in agrarian relations.

It is true that population growth contributed significantly to the man-land ratio in Indonesia which has made it difficult to resolve the problems of landlessness and the small size of average peasant landholdings, particularly in densely populated areas such as Java, Bali and Madura. However, given the real condition of 40 years of land holdings (based on 1963-2003 Agricultural Censuses) among farm households as well as the reality of land concentration in the hands of large corporations and an increasing number of land conflicts as well, the argument about constant population growth is an over-simplification. The neglect of the size of peasant landholdings and landlessness on the one hand, and tolerance of land concentration on the other has intensified the agrarian problem, making it more difficult to resolve in conventional ways. That is why this article argues for a fresh start to a genuine agrarian reform implementation, and not to see it just as a political issue.[84]

The problem of large numbers of small and landless peasants who are the potential beneficiaries of a land reform program, and the 'limited' supply of land available to redistribute are not reasons against implementing a 'genuine' reform program. In Indonesia both these issues (the large number of potential beneficiaries and limited available land) are for the authors of this article more political than demographic because there has never been an accurate calculation of land available for redistribution. For example is forestry included? Are plantations included? Is abandoned non-plantation land included? The availability of accurate agrarian data, especially on landholdings and ownership does not exist, because different government agencies (BPN, Depeartment of Agriculture, Forestry, Bureau of Statistics) all have different data (Wiradi 2000: 181-182 and Wiradi 2004: 6). However, we are convinced that the problem of disclosure and government openness about the reality of land holdings and ownership, particularly about concentration of land ownership, is a political issue. There is a correlation between disclosure of data and lack of government interest into reducing land concentration (BPN officers always reject requests for data on commercial leases (HGU) and absentee landownership).

The argument of limited available land to redistribute to potential beneficiaries of the early land reform program was advocated strongly since 1963 by some scholars such as Ladejinsky (1964 in Walinsky 1977: 342-343) and Morad (1970: 36), and repeated by other scholars like Booth (1988: 137), Billah, Widjajanto and Kristyanto (1984: 278), among others. At that time Ladejinsky only took account on the land holdings above the upper ceiling

(UU 56/1960) (Ladejinsky 1964); while Morad (1970) used this argument to strengthen the argument for transmigration program necessarily. Ladejinsky did not take account of the State Lands and all the other types of land which would have been could have been eventually distributed like plantation lands in which its commercial-use rights had run out or no longer used and forestry land. Meanwhile, the censuses data discussed above showed that land controlled by peasant households has been 'naturally' increased almost double since 1963 to 2003. It means the availability lands to be redistributed to small peasants through land reform program if it well conducted 40 years ago or even it conducted again 20-30 years ago can change the current condition of the dependency of rural villagers on land: Land redistribution has an uncertain (*suram*) future because of past failures and the huge number of potential beneficiaries compared to the amount of available land for land redistribution. But, again, in our view, this is not an adequate reason to argue that agrarian reform is not necessary.

In the current context, the calculation of potential objects of land reform must include: (1) abandoned land, especially inactive plantation lands and other concentrated lands claimed for various 'development' projects but actually used for speculation; (2) many parcels of large plantation and forest land, particularly that already occupied by landless peasants since the New Order period[85]; and of course (3) existing holdings above the maximum ceiling and absentee lands, and (4) the 1960s redistributed land that has been taken back from the beneficiaries (see also Wiradi 2004: 6). In addition it is necessary to conduct a comprehensive assessment to re-evaluate the 2 ha minimum ceiling of land holdings by peasant household (Law No. 56/1960). Improvements in farming technology over the last 45 years have undoubtedly made it possible for farmers to improve their livelihoods on plots of less than 2 ha of land. Several studies have shown that farmers do not need a minimum ceiling of 2 hectares in order their livelihood (see Wiradi 2000: 110-111).

Regarding the issue of the improvements in farming technology, these should be implemented with serious attention paid to landholding structures. In this context small farmers have to be protected from the tendency to sell small plots of land if they fail to obtain this improved technology ad the credit need to implement it. In our view the great failure of the green revolution programme was it didn't protect small farmers from economic pressures to sell off their land. No attention was paid to the inequality of landholding structures

which hindered small farmers from accessing both improved technologies and government subsidies. It was the large farmers who could access the subsidies and gained control over the new technologies (Arief 1977:99-103; Sinaga and White 1980: 150-151 and Zacharias 1983). Because of what happened with this program the provision of government credits should be discriminative, as Wiradi *et al*. have proposed many years ago; it should only be provided to small farmers, at least for ten years to allow small farmers to improve their productivity (Wiradi *et al*. 1979:152).

Finally, it should be kept in mind that the most important part of our argument in this chapter is the post-1965 policies and agrarian politics has favored large landholders whether corporations or private landholders. This closed off the possibility of seeing land reform as a real alternative to realise social justice in Indonesia.

Postscript

After – more/less – 4 years since the last draft of this book was finished, some new developments has been appearing in public discourse on agrarian reform in Indonesia. Particularly since a planned government program namely the National Program on Agrarian Reform (PPAN, Program Pembaruan Agrarian Nasional) appeared on the mid of 2006. This program actually is public awaited policy especially for the small and landless peasants, peasants that involved in land disputes, and the pro agrarian reform social movement groups as well. This is awaited policy because agrarian reform was emerged as one theme of the program of the winning SBY-JK president-vice president candidate team, during the 2004 presidential election campaign.[84]

However, in the first two years of their leadership, these new national leaders has no words related to their campaign promises on agrarian reform implementation. Only at the beginning of 2007 did President SBY in his speeches mentioned that it would be implemented after 2007 through a program that he rhetorically titled 'Land for People's Justice and Prosperity' (*'Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat'*) (Yudhoyono 2007: 10). Joyo Winoto, SBY's Head of BPN, was warmed public discourse through his statements launched several weeks in advanced: He said the agrarian reform program aimed to provide access to land as economic resource for the people and to resolve land conflicts (*Kompas* 13 December 2006). The non-government proponents of agrarian reform claimed that SBY finally gave his words to fulfill his agrarian reform promise because of a series of demonstrations and marches of peasants and other supporters that culminated in a rally of thousands of people in front of the Presidential Palace in Jakarta on 17 April 2006 (Bachriadi 2010b: 230-238, Konsorsium Pembaruan Agraria 2006 and Bachriadi 2008).

In fact, the National Program of Agrarian Reform (PPAN) is a kind of limited land redistribution and acceleration of land certification on certain State Lands, either non-forestry or forestry land (see Yudhoyono 2007: 10, *Media Indonesia Online* 22 May 2007, *Pikiran Rakyat* 23 May 2007, *Republika* 23 May 2007). PPAN cannot be fully recognized as an implementation of agrarian reform, but as a kind of 'pseudo agrarian reform', because it focuses only on partial land redistribution and certification.[85] Moreover it has not targeted the problem of land concentration either held by individual people or enterprises. Of more concern is that this program will provide around 40% of the total land for redistribution to business enterprises (Sutarto 2006 and *Tempo Interaktif* 28 September 2006). So this program will not seriously address the problem of unequal land holdings and agrarian conflict (Bachriadi 2007).[86]

This is clear from statements by the head of the National Land Agency that the policy of implementation of *'reformasi agraria'* is only a 'complementary programme' to revitalise the agriculture, plantation,[87] fisheries and forestry sectors (*Tempo Interaktif* 28 September 2006).[88] Rapid development on bio-fuel industry and current global 'food and energy crisis' were encouraged the SBY's administration to do allocation of huge land for the development of new plantations. Along with others policies to facilitate the excelaration of the post '90s Asia financial crisis, SBY's *'reformasi agraria'* and the programs on revitalization of agriculture, plantations, aquaculture and forestry have the potential for creating new forms of land concentration (see for instance Zakaria, Kleden and Franky 2011; Bachriadi *et al*. 2011).

A SBY's political campaign advertisement appeared during the campaign period of the 2009 presidential election: This ad titled 'Land for the People! Not Just Empty Words' (*'Pertanahan untuk Rakyat! Bukan Omong Kosong'*) (*Media Indonesia* 24 June 2009). In this ad, which is touting SBY-Kalla land reform credentials, indicated that HGU commercial agricultural leases increased during his first period of government by 1.47 million hectares in order to strengthen agroindustry in Indonesia. This advertisement also claimed credit for land redistribution of around 367 thousand hectares during 2005-2008.[89] While according BPN's formal data, since 1961 to 2005, total land was redistributed to the people through various ways including the '60s land reform program is around 1.2 million hectares, which distributed to around one and half million peasant households (the 2005 BPN's data as appeared in Shohibuddin, *no date*, p. 4).[90]

A claimed 'new design' for land redistribution – and frequently promoted as an original idea of PPAN on land redistribution – now referred to by BPN as 'land reform ++', i.e. land distribution plus 'asset reform' would combine land distribution to farmers with commercial interests. 'Land reform ++' quickly becomes a new term on land reform implementation replaced the classic narrative that was explicitly mentioned about the need other economic, social and political program should be implemented after redistribution of land within the land reform program. But it is clear enough that this new draft reform will not cover redistribution of excess land (over the maximum ceiling) and absentee land. It seems that the SBY government did not want to deal with this sensitive issue; in fact this issue does not appeal to the neoliberal view on the unlimited freedom of the private individual to have legal control of landed property. It should be kept in mind that one of the neoliberal critics of existing Indonesian land regulations has argued for maintaining the limitation on control of landed property by private-individuals. This is the conclusion of a report of the Land Administration Project, as mentioned above (National Development Planning Agency and National Land Agency 1997: R.E – 2-3).

As a national progam PPAN itself is not well implemented comprehensively yet. Some barriers haunted its implementation; unquestionably one of it is a tension between BPN and the Ministry of Forestry in order to define the number and location of land within the forestry area that will be redistributed. It was about 88% of the total 9 million hectares of land within the forestry areas that will be redistributed through the PPAN. BPN wanted to include a redistribution of state forestland through the PPAN, but MS Ka'ban, the Minister of Forestry at that time, challenged this idea. He argued that his department has its own redistribution program that will give local people access to state forest through a community forestry program (PHBM, Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat) (*Warta FKKM* edition November 2006). So if PPAN was to be implemented in forest areas, the Ministry of Forestry wanted to directly manage this redistribution program itself, not via BPN.

By the end of 2010, PPAN's very existence had become uncertain. BPN had not succeeded in getting President Yudhoyono to sign legislation to implement this program.[91] Practically this program has been implementing sporadically through several pilot projects only. The first pilot project implemented in the District of Pesawaran, Province of Lampung. Then some pilot projects has been developing in several districts in southern Java region,

covered in a project called Agrarian Reform in Southern Java (RAJASELA, Reforma Agraria Jawa Selatan) that includes 32 districts of 5 provinces (2 districts in the Province of Banten, 7 districts in the Province of West Java, 6 districts in the Province of Central Java, 3 districts in the Province of Yogyakarta, and 14 districts in the Province of East Java).

At the grassroots level, since the 'PPAN promises' was launched in mass media it tranquilized several peasants' organizations that hoping the disputed land occupied by their members would be part of the object of land redistribution. But it is not taking longer time then the PPAN become controversy issue among these movement groups because clearly that highly hopes was not be fulfill. Only very limited peasant groups members of these rural movement organizations got legal certainty and certificate on their occupied land, while the rest – bigger part of them – still holds the land in uncertain condition.[92]

Notes

1 The authors would like to thank Hilma Safitri, Wisnu Adhi (Timbul) and Nur Hidayat for their help in the collection and preliminary calculation of statistical data from the Indonesian Agricultural Censuses.

2 It is worth noting however, that land comprises only 19.6% of the total size of the Indonesian archipelago. The total area of Indonesia, including the marine Exclusive Economic Zone is 9.8 million km^2. Land area cording to the Department of Home Affairs data in 1998 was about 1.9 million km^2.

3 The BAL (UUPA 1960) was the culmination of a process of work by five committees initiated during the revolution, when the Indonesian government first began to consider agrarian issues. For the history of the formulation of the BAL, see Soetiknjo 1987 and Harsono 1995: 109-116.

4 The relevant BAL article states: "Every Indonesian citizen, male or female has the same opportunity to obtain rights, benefits, and products from the land for themselves and their families." Furthermore in the BAL's Explanation II(6) the following is added: "… In this context it is necessary to provide protection for economically weak citizens agains those who are economically strong (yang kuat kedudukan ekonominya) … to prevent overstepping the limits of domination of the life and work of others in agrarian activities, which is against social justice and humanity.

5 Since 1870 the Dutch colonial administration implemented an agrarian law namely the Agrarisch Wet 1870.

6 BAL Explanation II(7) '… untuk mencegah hubungan-hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat'.

7 The BAL explicitly reiterates the contents of Article 33, in particular paragraph 3, of the 1945Constitution, which says: "The land, water and e natural riches contained therein shall be controlled by the State and shall be exploited to the greatest benefit of the people" (provisional translation provided by the National Information Agency Republic of Indonesia). This article justified the principle of "State Right of Control" in the BAL article 2(2).

8 Article 13 of the BAL states: "The government shall prevent the private monopoly of agrarian activity, either by individuals or by organisations" (paragraph 2), and "[G]overnment monopoly of agrarian activities can only be carried out by legislation" (paragraph 3).

9 For a critical view of the implementation of "State right of control" (hak

menguasai dari negara) see Sumardjono 1998; Fauzi and Bachriadi 1998.

10 Law No. 5/1967 concerning Basic Forestry Regulations. This law was revised into Law No. 41/1999, and has been further amended in 2004, by Law No. 1/2004, controversially to include mining in Protection Forest.

11 Law No. 11/1967 concerning Basic Mining Regulations.

12 Further, he Water Resources Law (Law No. 7/2004) that regulate control and use water resources and the Law No. 27/2007 that regulate control, use and management the coastal and marine areas were promulgated in the reformation era.

13 It must be noted here, on the contrary, that some NGO's activists who defend indigenous land rights as well as scholars of legal pluralism consider that the New Order regime has used the BAL effectively to neglect customary land rights. See for examples of this position Moniaga 1997, Zakaria and Suhendra 1997, Ruwiastuti 1998 and 2000, Lynch and Harwell 2002, and Fitzpatrick 2007.

14 *Perdikan* villages got tax exemptions for religious duties performed for the ruler. The position of village head was inherited from an incumbent's family. During colonial times, the government allowed them to exists to maintain relations with Sultan, d the government. For more about the perdikan village see for instance Soemardjan 1984: 104 and Onghokham 1984: 20-21.

15 These 'private-estates were feudal enclaves dating from the days of the Dutch East India Company and the first years of the Netherlands East Indies government. Extensive areas had been sold at that time to European and Chinese entrepreneurs by the colonial government as means of bolstering their treasuries. To make the offer attractive, the colonial government gave the buyers seigniorial rights over the inhabitants of their lands. These 'lords' appointed village officials, set up markets, collected fees, levied taxes, and requisitioned labour at will. For further explanation about this 'private-estate' (tanah partikelir) see Cribb and Kahin 2004: 329, Soedargo 1962: 466-509, also Pelzer 1982: 35.

16 Agricultural land ceiling regulations determined that every family cannot holds agricultural land in excess of 5 hectares for sawah (irrigated rice land) and 6 hectares of dry fields land in the more densely populated areas and not exceed 15 hectares for sawah and 20 hectares of dry land in the less populated areas. For detail and variations of the limitations on land holding see Act No. 56/1960, article 1 and Explanation chapter.

17 In fact various kind of sharecropping or land tenancy implemented in many communities (at that time), which was actually being part of their cultural life and considered as fair system subjectively, still reflected inequality relationship

between the tenants and the landowners objectively and/or ideologically.

18 The Gini Ratio or Gini coefficient is a measure of statistical dispersion usually used as a measure of inequality of income, wealth, or land distribution. It is defined as a ratio with values between 0 and 1. The numerator is the area between the Lorenz curve of the distribution and the uniform distribution line; the denominator is the area under the uniform distribution line. The Gini Ratio of land distribution is a measure of the inequality in the landholding structure among a sample that indicates the level of landholding concentration (how many people hold how much land). So, in any landholding structure, a low Gini Ratio indicates a more equal land distribution, while a high Gini Ratio indicates a more unequal distribution. A value of 0 in this ratio corresponds to perfect equality (everyone holding exactly the same amount of land); and a value of 1 corresponds to perfect inequality (where one person holds all the land, while everyone else is absolutely landless). Broadly speaking, even though there is no an agreement among the scholars, a Gini Ratio value below 0.3 is an agreed indicative value for a relatively equal land holding structure; while one in excess of 0.6 implies a very uneven land distribution (see Booth 1988: 52, especially note 8).

19 The program was launched formally at the beginning of January 1961 (Asmu 1964: 23), but the Presidential Decree No. 131/1961 and Ministerial Decree No. 311/MP/1961 that regulates about the formation, scope of work and duty the Land Reform Committees in all levels, from national to village level, was passed on 15 April 1961 and 8 July 1961. While the Government Regulation No. 224/1961 on the implementation of land redistribution was passed on 24 September 1961. Before the redistribution processes was started, the committees had to assess the total land would be redistributed and total beneficiaries in their areas of jurisdiction areas. Practically the formal distribution processes began at the second year promulgation of the BAL 1960 that is 24 September 1962.

20 There are two categories of landless (petani tak bertanah or 'tuna kisma'): the 'absolute-landless' and 'landless-tenant'. 'Absolute-landless' refers to farm households who have no control over land, and are referred to as farm workers or agricultural labourers in this chapter. 'Landless-tenants' refers to farm households or individuals who cultivate land owned by others under a sharecropping agreement.

21 In the 1969 report of the Directorate-General of Agrarian Affairs 80.8% of available land or an average of 0.5 ha per household (beneficiaries) was distributed in the Phase I (which includes Jakarta, Yogyakarta, West Java, Central, East Java, Madura, Bali and Lombok) of the 1960 land reform program implementation; while in the Phase II (which includes the rest of the country) 72% of available land was distributed with an average of 1.4 ha per household (beneficiaries). The program was still concentrated in Java, Madura and Bali with several regions in

Sumatra (Morad 1970: 16).

22 In 1994 The Minister for Agrarian Affairs and Head of BPN (the National Land Agency) explicitly stated that land in Indonesia is a strategic commodity. He argued that regulations enabling the provision of land were needed to encourage land scale investment to achieve economic growth of 7% (Harsono 1994).

23 The BAL 1960, article 6, says that "[A]ll landrights have a social function." Regarding to this social function, the BAL Explanation II(4), states that "[A] nyone holding individual title to land cannot use that land purely for their own purposes if this harms the interest of the community… but this doesn't mean that individual interests will be totally extinguished by the public interest."

24 Hatta said, in 1946, "land shall not use as an instrument for someone to exploit others, that's why large scale plantation lands cannot be owned by someone individually, but should be under the control of the government… owned by the people…[and] must be managed and utilized by the State for social welfare purposes" (Hatta 1992: 8-11;); even though it does not mean "… the government itself become business enterprise with all of its bureaucracy" (Hatta 1992: 150). In Hatta's opinion, all land used for large plantation estates is 'state-land' that essentially belong to the local communities. It means commercial plantation lands either with an abandoned or an expired HGU status must be returned to local people, or developed as 'new plantation' as genuine cooperative enterprises (Hatta 1992).

25 Utrecht 1970 and Mas'oed 1989 also argue that the New Order did not have political and ideological interests in land reform.

26 When the New Order regime was fall in 1998, the post-reform new administrations has been continuing this LMPDP project. Since it's implementation in 1995 under title LAP (1995-2000) the project is now in the second phase under title LMPDP, sometimes called 'LAP II' (2005-2009) (World Bank 1994 and 2004; KPA 1996a, 1996b, 1997a and 1997b; Bachriadi and Pratama 2006; Ardhana and Lubis 2008; Jatileksono et al. 2008; Sulaefi, Surono and Yogaswara 2008). The LAP I was not soon replaced by LAP II when completed in 2000 due to the 1998 political change that had implication on the Indonesia's foreign debt policy especially during the Gus Dus's administration (2000-2001). However, the World Bank and Government of Indonesian with a fully Bank's grant – not a debt – had implemented a bridging project named LMPD in the period 2001-2004 to prepare the LAP II .

27 This assessment about the importance of continuing the transmigration in a more systematic program re-asserted by other international expert worked in Indonesia such as Aly A. Morad, a FAO Country Representative and Land Reform Adviser (1967-1969). See his report to Indonesian Government on Land Reform (Morad

1970).

28 In fact, the migration program is an old program to move people from highly populated to less populated areas implemented since the early 20th century, when it was called a colonization program (see Sjamsu 1960, Hardjosudarmo 1965: 100-118; Hardjono 1977: 16-21).

29 It should be kept in mind that various attempts to provide credit and extension services to rice farmers and to stimulate the use of artificial fertilizers and improved seed varieties were already happening during the Soekarno regime which Franke (1972) identified as the 'proto-Green Revolution' phase of Indonesia's agricultural development. However, the more systematic green revolution fully managed by the state-apparatuses in a 'top-down' approach (Hardjono 1983), with large-scale subsidies, and supported by reorganization of rural politics and institutional life was implemented under the New Order's administration.

30 It will discuss more detail further below, in a section about unequal land distribution.

31 For a critical overview of the operation of large-scale forestry concessions and the impact of big mining concessions in Indonesia on human rights violations see, for instances, Bachriadi 1998; Leith 2003; Peluso 1992b; Gunawan, Thamrin and Suhendar 1999; and FWI/GFW 2002.

32 KPA Agrarian Conflict Data-base, Resume, entry until 31 December 2001. The KPA database collected 1,753 cases occurred in many areas across the country since 1970, but it cannot say covered 'all agrarian conflicts' in the country since 1970. This database itself is no longer updated after 2001 due the organizational administrative matter. See Chapter I of this volume about this database system.

33 There are many more stories of violent conflicts over land disputes; for instances see Agustono, Tanjung and Suhartono 1997; Fidro and Fauzi 1998; Bachriadi 1998, 2002 and 2004a; Bachriadi and Lucas 2001; Hafid 2001; and Ruwiastuti 2003.

34 In Indonesian legal terminology its called formally as 'Kawasan Budidaya Kehutanan' (KBK).

35 In Indonesian legal terminology its called formally as 'Kawasan Budidaya Non Kehutanan' (KBNK).

36 Based on government calculations in 2003, from around 190.5 million hectares of land in Indonesia, 67.4% has been declared as "state-forest" areas (Bachriadi and Sardjono 2006: 3). See also Peluso 1990, 1992a and 1992b; Peluso and Vandergeest 2001; and Bachriadi and Lucas 2002 for discussion of the concept of

"state-forest".

37 Perhutani itself controls around 2.5 million hectares of forests in Java, which they claimed as designated state forest (kawasan hutan negara) (Bachriadi dan Lucas 2002).

38 See Bachriadi dan Lucas 2001 (end note 74, p. 148).

39 Data for these mining concession areas is calculated from a directory of mining companies operated in Indonesia (Gold Group's Asian Journal of Mining 2000).

40 In fact, between 2,000 and 100 million hectare of concessions are held by those 555 companies (Gold Group's Asian Journal of Mining 2000). One of the biggest mining concession holders is PT Freeport Indonesia that holds around 2.6 million hectare. This is the biggest gold and copper mining operation in the world, accussed of numerous human rights violations since its establishment in the early 1970s in Papua (Bachriadi 1998 and Leith 2003).

41 For a critical review of mining legislation and regulations that give mining operations priority over others uses in a designated concession area, see Thalib 1971 and Bachriadi 1989.

42 For detailed information about this recently phenomena of mining operation in Protection Forest see Bachriadi 2004b.

43 However, in practice there are some large-scale plantations are operating without holding the HGU. For instance, the Head of Provincial Plantation Authority of Riau Province indicated around 21% of 161 large-scale plantations (: 34 plantations) operated in Riau Province without holding the HGU (see www.riau.go.id/index.php?/module=articles&func=display&ptid=1&aid=1568; accessed on the18th of February 2009).

44 Badan Pusat Statistik 2001c (particularly Tables 5.2.1 and 5.2.2).

45 Bachriadi dan Lucas 2001 (particularly end note no. 78, pp. 149-150).

46 Bachriadi dan Lucas 2001: 59-60; and the 'official golf maps of Indonesia 2000-2001'.

47 The 'official golf maps of Indonesia 2006-2007'

48 Lerche 1999, particularly pages 16, 28, 41-43, and 66-67.

49 The Indonesian Statistical Bureau (BPS, Biro Pusat Statistik), which then changed its name into Indonesian Statistical Agency (Badan Pusat Statistik), has been using terminology "rumah tangga petani" that we have translated as "farm household", consistently since the 1963 Agricultural Census to indicate every household who has at least one member involve in agriculture for their source of income. In all censuses BPS only provide data of farm households who hold land, which in this chapter we called "peasant landholders". In this chapter we, as well as Kano in his

study that we refer to here, are trying to include farm households who did not control land ie 'landless farm household'.

50 The 1973 Agricultural Census did not provide data on the total number of farm households. Kano made an estimation of total number farm household by comparing several data sources. For detailed information on this calculating processes, see Kano 1994: 45-47.

51 In Indonesia, petani are cultivators that have relatively small holdings of agricultural land and their socio-economic and cultural life is close to the concept of peasant as develop by anthropologists such as Eric Wolf (1966). The Central Bureau of Statistics (BPS, Biro Pusat Statistik) officially uses the term 'rumah tangga petani pengguna lahan' referring to households, which owned and/or used land for agricultural activities. Here, we translate this BPS' term ('rumah tangga petani pengguna lahan') as 'peasant land holders'.

52 Here figures of farm households are only households involved mainly in croping activities whether they control land or not. Households engaged in livestock husbandry, aquaculture, or large plantation workers are not included.

53 To calculate the total number of households in Indonesia, we have used the projections from Badan Pusat Statistik 2005 (Table 3.1).

54 It is not possible to calculate 'absolute-landless' from the 1963 Agricultural Census data.

55 Some other macro studies on the relationship between landholding structure and poverty, in general, also show that there is strong relationship between unequal land distribution and rural poverty. See for instance Griffin 1976 and Sobhan 1993.

56 See also Rusastra et al. (2007) and Booth (1988) for comparison to our figures of Gini Ratio of land distribution. Rusastra et al. (2007: 12) mentioned Gini Ratio of land holding in Indonesia in the 1973-2003 period consistently increased from 0.5481 to 0.7171; while Booth (1988: 57-58) that made comparison of Gini Ratio of food-crop land holdings showed these Gini Ratios are 0.6 in 1973 and 0.5 in 1983.

57 In these Gini Ratios landless households were included in the calculation; without including landless households, the Gini Ratios in these six villages range from 0.45 to 0.57 (Kano 2008: 391, table 12-11).

58 See also Rusastra, Lokollo and Priyatno (2007: 12) that noticed Gini Ratio for Java is 0.7227 for the 2003.

59 When they assessed the results of the 1973 Agricultural Census, Booth and Sundrrum calculated the Gini Ratio of land distribution in Indonesia as 0.556. In fact, landless households are is excluded in their calculation. That's why they

said that "the degree of inequality in Indonesia is moderate compared with other countries for which data are available; only Taiwan and Japan show a lower degree of inequality" (Booth and Sundrum 1976: 95).

60 For an overview of agrarian politics and its relation to landholdings in colonial Indonesia, see, for instance, Booth 1988: 51-52 quoting Hasselman's report (Algemen Overzicht van de Uitkomsten van het Welmaart Onderzoek Gehouden op Java an Madura in 1904-5, S'gravenhagen: Martinus Nijhoff, 1914), Tauchid 1952 and 1953, also Wiradi 1986 and 2000. Such analyses of the implications of these colonial policies on indigenous peasants and plantation workers as well as creation of land conflicts, remain relevant in the present. See Stoler 1985; Agustono, Tanjung and Suhartono 1997, and Hafid 2001.

61 Analysing Indonesian statistical data can often be very confusing. For example when comparing figures on landlessness, the figures are often inconsistent, because each agency develops its own categories of classifying landlessness. Officials also fee obligated to show an increase in agricultural productivity which can cause biased decision making in the public sphere. The same problem also encountered Brown (2001) when his team tried to analyse the problems of the forestry sector 20 years ago. Then as Geertz (1973: 237) said reseachers/experts can virtually play around with the data to get the result they want, and make it difficult to track down the original sources of data.

62 It should be kept in mind that one should interpret national macro data, with caution, because the terms used, their definition, the criteria for classification of categories of data, types and methods of data collection etc. change from one census to the next. For example, before 1983 there was no "Agricultural Survey" (which from then on was conducted annually) whereas before 1983 there was only the "Agricultural Census". In order to provide further calculation and description related to the land holding structures among peasants this section will be based on data from the Agricultural Censuses, which are conducted every 10 years. Since independence the Indonesian government has conducted 5 Agricultural Censuses (1963, 1973, 1983, 1993 and 2003). The last Census was conducted in the aftermath of the 1997-98 financial crisis and budgetary constraints. Because the attention of the public and the political elites was focused on the first direct general election in 2004 general election and the government was also preoccupied with the on-going political crisis in the Province of Aceh. Publication of the 2003 Census results was run behind schedule. At the end of 2004 only selected national level data was published; while several selected sets of provincial data began to be published by 2006. The authors are grateful for significant assistance received from the BPS office in Jakarta that provide access to 2003 Census data including

information from the Province of Aceh.

63 In Indonesian, the term for peasants holding less than 0.5 hectare is petani gurem (see Table 4).

64 See also Booth's comparison of the 1983 and 1993 Agricultural Censuses that produced a relatively similar figure with our table (Both 2002: 183, Table 4).

65 Scheltema 1985 provided description and analysis of various types and customary arrangements on tenancy relation production implemented in various indigenous communities in Indonesia.

66 See Government Regulation No. 224/1961, article 8.

67 Gini ratio of land distribution among the peasant landholders in 1973 is 0.52, but in 1983 is 0.54 (see Figure 1); while average land holds in 1973 is 0.99 ha, but in 1983 is 0.89 ha (see Table 3).

68 For comparison, in 1995, the inter census population survey (SUPAS, Survei Penduduk antar Sensus), as quoted by Booth (2002: 179), reported that slightly over 50% of all rural households either did not own agricultural land at all, or owned less than 0.25 hectares.

69 It is very difficult to make comparisons with the 1963 Census results because the presentation of the data on landholdings uses different categories to those used by later Censuses. The categories of peasant-households in the 1963 Census are constructed starting with/from those that control land of 0.1 hectare, and don't record the numbers of peasant households with smaller holdings than 0.1 ha, which can be categorized as 'near-to-(absolute)landless'.

70 The 'location permits' are issued by local government to develop businesses before the holders obtain formal certificates from the government institutions related specifically to land use. Based on this permit, it is possible for landholders to convert the land function as well to remove all things in that area.

71 The concept 'abandoned land' or tanah terlantar refers to landed property, which is not use productively according to the specific allocation designated officially by government. Prohibition of abandoned land is relating with the concept of social function of the land in Indonesian agrarian laws and it is imposed on all kind of land rights. See BAL article 15 and Explanation II(4). However, in practice abandoned land under private property rights (or Hak Milik) is never made an issue of by BPN officials, because this land formally is an object of the regulations on land ceiling and land absenteeism.

72 Even more disturbing figures are contained in a presentation of the national executive of Association of Indonesian Developers (REI, Real Estate Indonesia)

which indicates that in last ten years, one million hectares of agricultural land in Java has been converted to industrial estates, housing estates, recreation and other non agricultural uses. See Lukita 1996: 3.

73 See various statistical data about the dynamic of harvested areas and rice production in Indonesia in the Statistical Year Books of Indonesia published by Indonesian Statistical Bureau/Board (BPS, Biro/Badan Pusat Statistik).

74 TGHK (Tata Guna Hutan Kesepakatan) is an agreement between central government namely the Department of Forestry, local (provincial and district) government and other related government agencies to designate (where and how much) of forest land to allocate based on the forest functions. The TGHK is presented as maps of forest functions such as nature reserve, protection forest, production forest, and conversion forest. This process defines the resource base both for the timer industry and the national system of conservation areas. The TGHK method was implemented since 1984.

75 Bera land is part of the swidden cultivation regime where cultivated land is left fallow temporarily to allow natural ecological succession. Normally in this traditional regime, when the land has reverted to sencodary forest, it can be recultivated

76 For instance see LPPP 1998a and 1998b, Bakti Masyarakat 1998, Sangaji 2005, Acciaioli 2008, Lucas and Bachriadi 2008.

77 KPA Agrarian Conflict Data-base, Resume, entry due to 31 December 2001.

78 For a good discussion of how local people practice swidden agriculture in order to maintain the forest and ecological sustainably see, for instance, Dove 1985

79 See the cases of land disputes in the KPA Agrarian Conflict Data-base, Cases ID-1482; 123; DMP; TNMB; and 303. Especially the ID-303 case recording the Cikalong Kulon dispute, see chapter .... 'Loosing rights to land' in this volume.

Government Regulation No 224/1961 determined that the sub-district would be the deciding factor of location for absenteism. Article 3(1) then stated that the owner of absentee land should move to the sub-district where his/her land located or transfer the land to that sub-district resident in 6 month of the regulation issued. If not, in article 3(5), the regulation regulated the land should be revoked by the government and then fall as objetc of redistribution.

81 It should be kept in mind that law prohibits land absenteeism. See the BAL 1960 articles 7 and 10; Government Regulation No.224/1961 concerning the Procedures of Land Distribution and Compensation (Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian) article 3 paragraph 5.

82 William Collier and his colleagues conducted these micro economic village studies

in 25 villages in West, Central and East Java. See Collier et al. 1996.

83 Several agrarian reform activists and experts who funded KSPA (Kelompok Studi Pembaruan Agraria, the Agrarian Reform Study Group) convinced that the failure of land reform in Indonesia was one reason for the fragility (rapuh) of the Indonesian economy. KSPA was also convinced that Indonesia's current agrarian problems needed radical solutions, namely the restructuring of agrarian relations and resolution of land disputes. Both the authors of this chapter are members of this study group. For a brief discussion of this study group role in agrarian policy reform in Indonesia, see for instance Lucas and Warren 2003: 107 especially note no. 78).

84 Postscript section provides a short explanation on SBY's political agrarian program called the National Program of Agrarian Reform (PPAN, Program Pembaruan Agrarian Nasional), which declared in the beginning of 2007.

85 For examples instance about various collective land occupation actions on large plantation and forest lands by peasant groups in Indonesia see for instance Bachriadi 2009, 2010a, and 2010b.

86 See Yudhoyono, Susilo Bambang dan Jusuf Kalla (2004) Membangun Indonesia yang aman, adil, dan sejahtera: Visi, Misi, dan Program Susilo Bambang Yudhoyono dan M. Jusuf Kalla (Yudhoyono and Kalla 2004: 55-69). Social movement actors led by KPA and other proponents of agrarian reform believed the emergence of this agrarian reform theme in the campaign document of these candidates was part of their election strategy to get support from the rural and pro reform voters (Maguantara et al. 2006, Setiawan 2007, Bachriadi 2008: 8, Bachriadi 2010b: 84-85 especially note 105; see also Bachriadi and Juliantara 2007 and Poniman et al. 2005)

87 The focus on land certification in SBY's concept of reformasi agraria was confirmed when he launched the LARASITA (Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah or Serving the People with Land Certification) program, on the 16th of December 2008, without any vision of structural reform of existing unequal land distribution or agrarian conflict resolution mechanisms (Nurdin 2008 and Fauzi 2009a). The improved services would speed up certification, but without any framework for delivering distributive justice on landholdings then this program is just to support the existing land certification programs such as the Agrarian National Operation Project (PRONA, Proyek Operasi Nasional Agraria) and land adjudication.

88 The Indonesian Peasant Union (SPI, Serikat Petani Indonesia) believed that PPAN is only a 'sweet promise of SBY to sing a lullaby to the people' (Serikat Petani Indonesia 2008a).

89 Regarding the plantation revitalization program, see Departemen Pertanian

2007.

90 Meanwhile local banks have prepared credit schemes to support new agricultural production on the redistributed land. The banks prefer the contract-farming model in which small cultivators produce plantation commodities such as palm oil, cocoa and rubber. However the banks cannot implement their credit scheme before PPAN redistributes the land (see Bachriadi 2010b: 87, especially note 112).

91 The ad also claims the SBY government resolved 1,778 of 2,810 cases brought to BPN in 2008. See also Fauzi 2009b for further discussion of the appearance of SBY's political advertisement, and KPA 2009 for a critique of misleading data and claims used in this advertisement. Ironically, the agrarian reform itself is not becoming a planned program of SBY-Boediono if they were elected as the state leaders (see Yudhoyono and Boediono 2009); and they were elected as the President and Vice President of the Republic of Indonesia for 2009-2014!

92 It seem that land provided for the participants of transmigration program is not calculating in this BPN data, because according to data on the transmigration program implemented only during the New Order period total land was redistributed is around 2.2 million hectares. See again Table 2 above.

93 By May 2007 BPN had only completed a draft implementation regulation (RPP, Rancangan Peraturan Pemerintah) concerning agrarian reform, which would become PPAN's legal umbrella. This is the sixth draft of the regulation that would replace PP No. 224/1961. While no official reason has been given for this, it was apparently rejected by other government departments, namely Finance (because it was too expensive to implement), Forestry and Mining (who wanted to keep their own sectoral laws), and Agriculture (who wanted coordination between departments under its control).

94 We will not explore this topic here, because it was explored and analyzed by one of us (Dianto Bachriadi) in his several other works. See for instance Bachriadi 2007, 2008, 2010a and 2010b: 360-362.

References

Acciaioli, Greg (2008) "Environmentality Reconsidered: Indigenous To Lindu Conservation Strategies and the Reclaiming of the Commons in Central Sulawesi, Indonesia", in *People, Protected Areas and Global Change: Participatory Conservation in Latin America, Africa, Asia and Europe*, Marc Galvin and Thobias Haller (*eds*.), Perspectives of Swiss National Center of Competence in Research (NCCR) North-South, University of Bern, Vol. 3, Bern: Geographica Bernsia, pp. 401-430.

Agustono, Budi, Mohammad Osmar Tanjung and Edy Suhartono (1997) *Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia vs PTPN II – Sengketa Tanah di Sumatera Utara*, Bandung: Yayasan Akatiga.

Ardhana, I Ketut and Rissalwan Habdy Lubis (2008) *Laporan Akhir Kajian Penguasaan Tanah Adat*, Land Management and Policy Development Project, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI.

Arief, Sritua (1977) *Indonesia: Growth, Income Disparity and Mass Poverty*, Jakarta: SAA.

Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia (2007) 'Various data on forestry', available at www.aphi-net.com (downloaded on 29 April 2009).

Bachriadi, Dianto (1995) *Ketergantungan Petani dan Penetrasi Kapital: Lima Kasus Intensifikasi Pertanian dengan Pola Contract Farming*, Bandung: Akatiga.

Bachriadi, Dianto (1997) "Situasi Perkebunan Indonesia Kontemporer", in *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, and Bonnie Setiawan (*eds*.), Jakarta: Faculty of Economics, University of Indonesia Press, pp. 123-148.

Bachriadi, Dianto (1998) *Merana di Tengah Kelimpahan: Pelanggaran-pelanggaran HAM pada Industri Pertambangan di Indonesia*, Jakarta: ELSAM.

Bachriadi, Dianto (1999) *Pembaruan Agraria (*Reforma Agraria*): Urgensi dan Hambatannya dalam Pemerintahan Baru di Indonesia Pasca Pemilu 1999*, paper presented at Seminar Pembaruan Agraria "Mendesakan Agenda Pembaruan Agraria dalam Sidang Umum (SU) MPR 1999", Jakarta 22 September 1999.

Bachriadi, Dianto (2001) *Pemetaan Pola Sengketa dan Konflik Agraria di Indonesia*,

makalah untuk Seminar dan Lokakarya Arah Kebijakan Nasional mengenai Tanah dan Sumber Daya Alam Lainnya, diselenggarakan oleh KSPA-Pokja PSDA-dan KPA di Bandung, 20-23 Agustus 2001.

Bachriadi, Dianto (2002) "Warisan Kolonial yang Tidak Diselesaikan: Konflik dan Pendudukan Tanah di Tapos dan Badega, Jawa Barat", in *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*, Anu Lounela and R. Yando Zakaria (*eds*.), Yogyakarta: Insist Press, pp. 15-50.

Bachriadi, Dianto (2004a) "Tendensi dalam Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia: Menunggu Lahirnya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA)", Jurnal Dinamika Masyarakat 3(3) (November 2004), pp. 497-521.

Bachriadi, Dianto (2004b) "Mining in a Protected State Forest? This is Indonesia!: The Forestry Law has not Stopped Mining in Indonesia's State Forests", *Inside Indonesia* No. 80, Oct-Dec 2004, pp. 4-5.

Bachriadi, Dianto (2007) *Reforma Agraria untuk Indonesia: Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY*, paper presented at Seminar 'Consolidation for Democracy', Magelang 6-7 June 2007.

Bachriadi, Dianto (2008) *Penantian Panjang yang Belum juga Berakhir: Refleksi 10 tahun Reformasi dalam Perspektif Reforma Agraria*, paper presented at Workshop on 'Reflections of the Ten Years of Reformasi in Indonesia', Flinders Asia Center, Flinders University, Adelaide 14-15 April 2008.

Bachriadi, Dianto (2009) *Land, Rural Social Movements and Democratisation in Indonesia*, Transnational Institute Working Paper on Agrarian Justice, Amsterdam: Transnational Institute (available at http://www.tni.org/archives/bachriadi-indonesia).

Bachriadi, Dianto (2010a) "'Panggang yang Semakin Jauh dari Api?' – Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi dalam Perspektif Reforma Agraria", *Jurnal Analisis Sosial* 15, pp. 1-64.

Bachriadi, Dianto (2010b) *Between Discourse and Action: Agrarian Reform and Rural Social Movements in Indonesia*, PhD dissertation at Flinders University, Adelaide of South Australia.

Bachriadi, Dianto *et al*. (2011) *Pencaplokan Tanah di Jawa Pasca Reformasi untuk Kepentingan Investasi dan Eksploitasi Sumber Daya Alam*, a research report for Indonesian Network for Community Mapping, Bogor: JKPP.

Bachriadi, Dianto and Dadang Juliantara (2007) *Demi Keadilan Agraria:*

Keharusan Menjalankan Pembaruan Agraria secara Menyeluruh untuk Keadilan Sosial di Indonesia (Sekali Lagi: Pandangan dan Usulan kepada Presiden RI), unpublished document Kelompok Studi Pembaruan Agraria (KSPA) (stored at ARC Library, Bandung).

Bachriadi, Dianto and Anton Lucas (2001) *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

Bachriadi, Dianto and Anton Lucas (2002) "Hutan Milik Siapa? Upaya-upaya Mewujudkan Forestry Land Reform di Kabupaten Wonosobo, Jawa Tengah", in *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*, Anu Lounela and R. Yando Zakaria (*eds*.), Yogyakarta: Insist Press, pp. 79-158.

Bachriadi, Dianto and Meidi Pratama (2006) *Jalan untuk Mempermudah Kembali Investasi dan Eksploitasi: Kritik dan Implikasi Proyek Pengembangan Manajemen dan Kebijakan Pertanahan (LMPDP)*, unpublished paper of Agrarian Resource Center, document of ARC, Bandung.

Bachriadi, Dianto and Mustofa Agung Sardjono (2006) *Local Action to Return Community Control over Forest Lands in Indonesia: Conversion and Occupation*, paper presented at the 11th Biennial Conference of International Association for the Study of Common Property (IASCP), Bali – Indonesia, June 19-23, 2006.

Badan Pusat Statistik (2000) *Statistik Perusahaan Hutan Tanaman Industri 1998*, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Badan Pusat Statistik Indonesia (2001a) *Statistik Perusahaan Hak Pengusahaan Hutan 1999*, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Badan Pusat Statistik Indonesia (2001b) *Agricultural Survey 2000: Land Area by Utilisation in Indonesia 2000*, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Badan Pusat Statistik Indonesia (2001c) *Statistik Indonesia 2000*, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Badan Pusat Statistik Indonesia (2004) *Sensus Pertanian 2003: Angka Nasional Hasil Pendaftaran Rumah Tangga*, Book A3, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Badan Pusat Statistik Indonesia (2005a) *Statistik Indonesia 2004*, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Badan Pusat Statistik Indonesia (2005b) *Sensus Pertanian 2003: Hasil Pencacahan Survei Pendapatan Rumah Tangga Pertanian*, Book C, Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia.

Bakti Masyarakat, Yayasan (1998) "Kasus Taman Nasional Kerinci Seblat", in *Pembangunan Berbuah Sengketa*, Boy Fidro and Noer Fauzi (*eds*.), Medan: SPSU and Yayasan Sintesa, pp.

Baraclough, Solon (1969) "Criticism of Green Revolution", in *Ceres* Nov-Dec, 1969.

Barraclough, Solon L. and Krishna B. Ghimire (1995) *Forests and Livelihoods: The Social Dynamic of Deforestation in Developing Countries*. New York: St. Martin's Press, Inc.

Barraclough, Solon L. and Krishna B. Ghimire (2000) *Agricultural Expansion and Tropical Deforestation*. London: Earthscan.

Billah, M.M., L. Widjajanto and A. Kristyanto (1984) "Segi Penguasaan Tanah dan Dinamika Sosial di Pedesaan Jawa (Tengah)", in *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Sediono MP. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (*eds*.), Jakarta: Gramedia, pp. 250-285.

Biro Pusat Statistik (1963) *Census of Agricultural 1963, Republic of Indonesia: Final Report*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1964) *Statistical Pocketbook of Indonesia 1963*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1972) *Statistical Pocketbook of Indonesia 1970 & 1971*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1974) *Statistical Year Book of Indonesia 1973*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1975) *Sensus Pertanian 1973*, Series 2A, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1976) *Statistical Pocketbook of Indonesia 1974/1975*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1978) *Statistical Year Book of Indonesia 1977*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1983) *Statistical Year Book of Indonesia 1982*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1985a) *Sensus Pertanian 1983: Hasil Pendaftaran Rumah Tangga Menurut Propinsi dan Kabupaten*, Series A2, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1985b) *Sensus Pertanian 1983: Hasil Sensus Sampel*, Series B, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1985c) *Sensus Pertanian 1983: Evaluasi Penggunaan Tanah Menurut Provinsi dan Kabupaten*, Series D, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1985d) *Statistik Indonesia 1983*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1968) *Statistical Year Book of Indonesia 1985*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1990) *Statistical Year Book of Indonesia 1989*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1991) *Statistical Year Book of Indonesia 1990*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1993) *Statistical Year Book of Indonesia 1992*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1994a) *Sensus Pertanian 1993: Laporan Hasil Pendafataran Rumah Tangga, Sub Sektor Padi, Palawija dan Hortikultura*, Series A2, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1994b) *Sensus Pertanian 1993: Laporan Hasil Pendaftaran Rumah Tangga, Sub Sektor Perkebunan dan Kehutanan*, Series A3, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1994c) *Agricultural Survey: Land Area by Utilization for Outside Java 1993*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1994d) *Agricultural Survey: Land Area by Utilization in Java 1993*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1994e) *Statistical Year Book of Indonesia 1993*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1995) *Sensus Pertanian 1993: Sensus Sampel Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan*, Series B1, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1996) *Statistical Year Book of Indonesia 1995*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik Indonesia (1997) *Statistical Year Book of Indonesia 19967*,

Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Biro Pusat Statistik (1998) *Statistical Year Book of Indonesia 1997*, Jakarta: Biro Pusat Statistik Indonesia.

Booth, Anne (1988) *Agricultural Development in Indonesia*, Sydney: Allen & Unwin.

Booth, Anne (2000) "Poverty and Inequality in the Soeharto Era: An Assessment", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 36(1) (April 2000), pp. 73-104.

Booth, Anne (2002) "The Changing Role of Non-Farm Activities in Agricultural Households in Indonesia: Some Insights from the Agricultural Censuses", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 38(2), pp. 179-200.

Booth, Anee and R.M. Sundrum (1976) "The 1973 Agricultural Census", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 12(2), pp. 90-105.

Borras Jr., Saturnino M. (2007) *Pro-poor Land Reform: A Critique*, Ottawa: The University of Ottawa Press.

Brockett, Charles D. (1990) *Land, Power, and Poverty: Agrarian Transformation and Political Conflict in Central America*, revised edition, Boston: Unwin Hyman.

Brown, David W. (1999) *Addicted to Rent: Corporate and Spatial Distribution of Forest Resources in Indonesia; Implication for Forest Sustainability and Government Policy*, Jakarta: Indonesia-UK Tropical Forest Management Programme.

Brown, Timothy H. (2002) "Whose 'official' data should we belief?", in the State of the Forest: Indonesia, FWI/GFW, Bogor: Forest Watch Indonesia, and Washington DC: Global Forest Watch, Annex 1, pp. 77-79.

Colchester, Marcus (1986) "The Struggle for Land: Tribal Peoples in the Face of the Transmigration Programme", *the Ecologist* 16(2/3), pp. 99-110.

Colchester, Marcus *et al*. (2006) *Promised Land: Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia – Implications for Local Communities and Indigenous Peoples*, Bogor: Forest Peoples Programme, Perkumpulan Sawit Watch, HuMA and the World Agroforestry Centre.

Collier, William L. *et al*. (1996) *Pendekatan Baru dalam Pembangunan Pedesaan di Jawa, Kajian Pedesaan selama Dua Puluh Lima Tahun*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Currie, Elliot (2009) *The Roots of Danger: Violent Crime in Global Perspective*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Cribb, Robert and Audrey Kahin (2004) *Historical Dictionary of Indonesia*, second edition, Methuchen: The Scarecrow Press, Inc.

Departemen Kehutanan, Badan Planologi Kehutanan (2001) *Eksekutif Data Strategis Kehutanan 2001*, Jakarta: Badan Planologi Kehutanan Departemen Kehutanan.

Departemen Kehutanan, Badan Planologi Kehutanan (2003) *Eksekutif Data Strategis Kehutanan 2003*, Jakarta: Badan Planologi Kehutanan Departemen Kehutanan.

Departemen Pertanian, Direktoran Jenderal Perkebunan (2007) *Program Revitalisasi Perkebunan*, handout presentation [*ppt*.] prepared by Direktorat Jenderal Perkebunan, Jakarta 29 March 2007.

Departemen Transmigrasi, Direktorat Jenderal Penyiapan Pemukiman (1987) *Transmigrasi dalam Angka (Bidang Pankim)*, microfiche document of Indonesian National Library, code I-91-944193.

Dorner, Peter (1972) *Land Reform and Economic Development,* Baltimore: Penguin Books.

Dove, Michael R. (1985) *Swidden Agriculture in Indonesia: The Subsistence Strategies of Kalimantan Katntu'*, Berlin: Mouton.

Eckholm, Erik (1979) *The Dispossessed of the Earth: Land Reform and Sustainable Development*, Worldwatch Paper 30, June 1979.

Fauzi, Noer (2009a) *Gelombang Baru Reforma Agraria di Awal Abad ke-21*, paper presented at 'Agrarian Dialogue Session I' in the 5th KPA National Meeting, Ciawi, 23-25 June 2009.

Fauzi, Noer (2009b) 'Land Titles Do Not Equal Agrarian Reform', *Inside Indonesia* edition 98: October-December 2009, available at www.insideindonesia.org/edition-98/land-titles-do-not-equal-agrarian-reform-18101247 (downloaded in 10 August 2011).

Fauzi, Noer and Dianto Bachriadi (1998) *Hak Menguasai dari Negara: Urusan Sejarah yang Belum Selesai*, Kertas Posisi KPA No. 04/1998, Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Feder, Ernest (1983) *Perverse Development*, Quezon City: Foundation for Nationalist Studies.

Fidro, Boy and Noer Fauzi (*eds*.) (1998) *Pembangunan Berbuah Sengketa: Kumpulan Kasus-kasus Sengketa Pertanahan Sepanjang Orde Baru*, Medan: Yayasan Sintesa and SPSU.

Fitzpatrict, Daniel (2007) "Land, custom, and the state in post-Sukarto Indonesia", in *the Revival of Tradition in Indonesian Politics: the Development of Adat from Colonialism to Indigenism*, Jamie S. Davidson and David Henley (*eds*.), London: Routledge, pp. 130-148.

Franke, Richard (1972) *The Green Revolution in a Javanese Village*, unpublished Ph.D. thesis at Harvard University, Cambridge, Massachusetts.FWI/GFW, Team (2002) *The State of the Forest: Indonesia,* Bogor: Forest Watch Indonesia, and Washington DC: Global Forest Watch.

FWI/GFW, Team (2002) *The State of the Forest: Indonesia,* Bogor: Forest Watch Indonesia, and Washington DC: Global Forest Watch.

Geertz, Clifford (1973) "Comments on Benjamin White's 'Demand for Labor and Population Growth in Colonial Java'", *Human Ecology* 1(3), pp. 237-239.

Ghose, Ajit Kumar (*ed*.) (1983) *Agrarian Refrom in Contemporary Developing Countries*, London: Croom Helm.

Gibbons, David S., Rodolphe de Koninck and Ibrahim Hasan (1980) *Agricultural Modernization, Poverty and Inequality: The Distributional Impact of the Green Revolution in Regions of Malaysia and Indonesia*, Farnborough: Gower.

Gold Group's Asian Journal of Mining (2000) *Indonesian Minerals Exploration & Mining Directory*, 1999/2000 edition, Melbourne: AJM Resources Publishing.

'Golf Map, the official golf map of Indonesia, 4th edition - 2000-2001 and *10th edition – 2006/2007'*, the official golf maps of Indonesia, published by Indonesia Golf Course Association.

Griffin, Keith (1976) *Land Concentration and Rural Poverty*, London: the Macmillan Press, Ltd.

Gunawan, Rimbo, Juni Thamrin and Endang Suhendar (1999) *After the Rain Falls … the Impact of the East Kalimantan Forestry Industry on Tribal Society*, Bandung: Akatiga.

Hafid, J.O.S. (2001) *Perlawanan Petani: Kasus Tanah Jenggawah*, Bogor: Pustaka Latin.

Hardjono, Joan M. (1977) *Transmigration in Indonesia*, Kuala Lumpur: Oxfrod University Press.

Hardjono, Joan (1983) "Rural Development in Indonesia: The Top-Down Approach", in *Rural Development and the State*, David A.M. Lea and D.

Chaudhri (*eds*.), London: Methuen, pp. 38-65.

Hardjosudarmo,Soedigdo (1965) *Kebidjaksanaan Transmigrasi dalam Rangka Pembangunan Masjarakat Desa di Indonesia*, Jakarta: Bhratara.

Harsono, Boedi (1995) *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Penerbit Djambatan.

Harsono, Soni (1994) *Tanah sebagai Komoditi Strategis dalam Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang II*, bahan pidato dalam Dies XIII Univ. Muhammadiyah Yogyakarta, 2 April 1994.

Hatta, Mohammad (1992) *Beberapa Pokok Pikiran*, edited by Sri-Edi Swasono and Fauzie Ridjal, Jakarta: UI-Press.

Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (1979) 'Pernyataan Musyawarah Nasional I Himpunan Kerukunan Tani Indonesia tentang Penyelesaian Masalah Pertanahan dan Pelaksanaan Landreform', in *Hasil-hasil Musyawarah Nasional I Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Jakarta 13-16 February 1979*, Jakarta: HKTI.

Huizer, Gerrit (1980) *Peasant Movements and Their Counterforces in South-East Asia*, New Delhi: Marwah Publications.

Hüsken, Frans (1998) *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa, 1830-1980*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

Hüsken, Frans and Benjamin White (1989) "Java: Social Differentiation, Food Production, and Agrarian Control", in *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia*, Gillian Hart, Andrew Turton and Benjamin White (*eds*.), Berkeley: University of California Press, pp. 235-265.

Inayatullah (*ed*.) (1980) *Land Reform: Some Asian Experiences*, Kuala Lumpur: Asia Pacific Development Administration Centre.

Jamal, Erizal and Achmad Djauhari (1998) "Kebijaksanaan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah", *Agro-Ekonomika* No.2 Th.XXVIII, Oktober 1998, pp. 75-87.

Jatileksono, Tumari *et al*. (2008) *Draft Laporan Final Kajian Pasar Tanah*, Land Management and Policy Development Project, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI.

Judge, Paramjit S. (1999) *Social Change through Land Reforms*, Jaipur: Rawat Publications.

Kano, Hiroyoshi (1990) *Pagelaran: Anatomi Sosial Ekonomi Pelapisan Masyarakat Tani di Sebuah Desa Jawa Timur*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Kano, Hiroyoshi (1994) "Landless Peasant Households in Indonesia", in *Approaching Suharto's Indonesia from the Margins*, Takeshi Shiraisi (*ed*.), translation of contemporary Japanese scholarship on Southeast Asia, Cornell University Southeast Asia Program Translation Series, Vol. IV, pp. 43-73.

Kano, Hiroyoshi (2008) *Indonesian Exports, Peasant Agriculture and the World Economy, 1850-2000: Economic Structures in a Southeast Asian State*, Athens: Ohio University Press.

Kasryno, Faisal (*ed*.) (1984) *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Kelompok Studi Pembaruan Agraria (2001) *Ketetapan MPR RI tentang Pembaruan Agraria sebagai Komitmen Negara Menggerakan Perubahan menuju Indonesia yang Lebih Baik*, critical inputs of the Kelompok Studi Pembaruan Agraria to the Working Group II MPR-RI at 21 May 2001.

Kim, Hyung-Jun (2002) "Agrarian and Social Change in a Javanese Village", *Journal of Contemporary Asia* 32(4), pp. 435-455.

Kompas (1996a) *Pemilik Tanah di Luar Wilayah Bekasi Agar Segera Mendaftar ke PAP*, 2 December 1996.

Kompas (1996b) *Tanah di Bekasi, Puluhan Pemilik Tanah dari Jakarta Daftarkan ke Tim PAP*, 9 December 1996.

Kompas (2002a) *Bermula dari Tanaman Kentang*, 6 June 2002.

Kompas (2002b) *Seluas 3000 hektar Zona Inti TNLL Rusak Berat*, 15 June 2002.

Kompas (2002c) *Perjanjian Kerja Sama itu Sangat Mahal*, 2 August 2002.

Kompas (2002d) *Musibah di Taman Nasional Lore Lindu*, 19 September 2002.

Kompas (2006) '8,15 Juta Lahan akan Dibagikan, Tahap Awal 5.000 Keluarga Miskin akan Diberi Lahan Bersertifikat', *Kompas* 13 December 2006.

Konsorsium Pembaruan Agraria (1996a) *Land Disputes: Strawberries of Development*, KPA first Memorandum on LAP in Indonesia, Bandung: Consortium for Agrarian Reform.

Konsorsium Pembaruan Agraria (1996b) *Our Land is Not for Sale*, KPA second

Memorandum on LAP in Indonesia, Bandung: Consortium for Agrarian Reform.

Konsorsium Pembaruan Agraria (1997a) *To Ignore or to Engage NGO's*, KPA third memorandum on LAP in Indonesia, Bandung: Consortium for Agrarian Reform.

Konsorsium Pembaruan Agraria (1997b) *No! for Communal Land Registration*, KPA fourth Memorandum on LAP, Bandung: Consortium for Agrarian Reform.

Konsorsium Pembaruan Agraria (2006) 'Mari Rapihkan Barisan untuk Mengawal Program Pembaruan Agraria Nasional!', KPA Internal Communiqué No. 02/December/2006, www.kpa.or.id (downloaded in 3 September 2008).

Konsorsium Pembaruan Agraria (2009) 'Keliru Jika SBY Dianggap Telah Melakukan Pembaruan Agraria', press release Konsorsium Pembaruan Agraria No. 047/Sekretariat/KPA/VII/2009 (copy document stored in ARC Library, Bandung).

'KPA Agrarian Conflict Database', a digital database of land conflicts occurred in Indonesia up to 2002 (collection of D. Bachriadi).

Ladejinsky, Wolf (1961) "Land Reform in Indonesia" (memorandum, 24 January 1961), in *Agrarian Reform as Unfinished Business: the Selected Papers of Wolf Ladejinsky*, Louis J. Walinsky (*ed*.), pp. 297-299, New York: Oxford University Press.

Ladejinsky, Wolf (1964) "Land Reform in Indonesia" (memorandum, 27 February 1964), in *Agrarian Reform as Unfinished Business: the Selected Papers of Wolf Ladejinsky*, Louis J. Walinsky (*ed*.), pp. 340-352, New York: Oxford University Press

Leith, Denise (2003) *The Politics of Power: Freeport in Suharto's Indonesia*, Honolulu: University of Hawaii Press.

Lerche, Dietrich (1999) *Industrial Estates in Indonesia, A Guide for the Investor*, prepared by Dietrich Lerche, a German Investment and Development Co.

LPPP, Tim (1998a) "Kasus Tanah Cisewu – Garut", in *Pembangunan Berbuah Sengketa*, Boy Fidro and Noer Fauzi (*eds*.), Medan: SPSU and Yayasan Sintesa, pp.127-152

LPPP, Tim (1998b) "Kasus Cikalong Kulon – Cianjur", in *Pembangunan Berbuah*

Sengketa, Boy Fidro and Noer Fauzi (*eds*.), Medan: SPSU and Yayasan Sintesa, pp. 153-162.

Lucas, Anton (1992) "Land Disputes in Indonesia: Some Current Perspectives", *Indonesia* 53 (April 1992), pp. 79-92.

Lucas, Anton and Dianto Bachriadi (2008) *Trees, Money, Livelihood and Power: the Political Ecology of Conservation in Bengkulu Province In the Era of Decentralisation*, paper presented at International Seminar 'Ten Years Along Decentralisation in Indonesia", Atmajaya University, Jakarta, 15-16 July 2008.

Lucas, Anton and Carol Warren (2003) "The State, The People and Their Mediators, The Struggle over Agrarian Law Reform in Post New Order Indonesia", *Indonesia* 76 (October 2003), pp. 87-126.

Lukita, Enggartiarso (1996) *Pengadaan Tanah untuk Pemukiman*, paper presented at National Seminar on 'Land as Strategic Commodity: Its Impact to Peasant's Welfare and Food Self-Sufficiency, National Executive of HKTI, Jakarta 29 October 1966.

Lynch, Owen J. and Emily Harwell (2002) *Whose Natural Resources? Whose Common Goods? Towards a New Paradgim of Environmental Justice and the National Interest In Indonesia*, Jakarta: ELSAM.

Maguantara, Yusuf N. *et al*. (2006) *Reforma Agraria: Kepastian yang Harus Dijaga*, Bogor: KRKP.

Marchant, J.R.V. and Joseph F. Charles (1957) *Cassell's Latin Dictionary (Latin-English and English-Latin)*, revised edition, London: Cassell & Co. Ltd.

Mas'oed, Mochtar (1989) *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1971*, Jakarta: LP3ES.

McAuslan, Patrick (1986) *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, Jakarta: Gramedia.

Mears, Leon A. (1982) *Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Media Indonesia Online (2007) '9,25 juta Hektar Tanah Gratis untuk Rakyat Miskin', *Media Indonesia* 22 May 2007.

Meijer, Willem (1981) "Lowland Forestry Management", in Gary E. Hansen (*ed*.) *Agricultural and Rural Development in Indonesia*, Boulder: Westview Press, pp. 295-306.

Mintoro, Abunawan (1984) "Distribusi Pendapatan", in *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*, Faisal Kasryno (*ed*.), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, pp. 263-301.

Moniaga, Sandra (1997) *Indigeneity of Indigenous Peoples in Indonesia: Whose perspective?*, paper presented at the 10th INFID Conference, Canberra 26-28 April 1996.

Morad, Aly A. (1970) *Report to the Government of Indonesia on Land Reform*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Moyo, Sam and Paris Yeros (*eds*.) (2005) *Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America*, London: Zed Books.

Mubyarto (1982) *Rural Development in Indonesia: Past Experiences and Future Policies*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Muller, Edward N. and Mitchell A. Seligson (1987) "Inequality and Insurgency", *The American Political Science Review* 81(2) (June 1987), pp. 425-452.

Nasoetion, Lutfi I. (1991), "Beberapa Masalah Pertanahan Nasional dan Alternatif Kebijaksanaan untuk Menanggulanginya", *Analisis CSIS* 22(2) (March-April 1991), pp. 105-127.

National Development Planning Agency and National Land Agency (1997) *Executive Summary of Final Report and Policy Matrix: Land Policy Reform in Indonesia*, a Topic Cycle 4 of LAP-Part C, Indonesian Land Administration Project.

Nozomu, Kawamura (1984) "Fukutake Tadashi, Rural Sociologist of Post War Japan", *Bulletin of Concerned Asian scholar* 16(2), pp. 12-22.

Nurdin, Iwan (2008) *Tentang Peresmian Program Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (LARASITA) BPN-RI*, unpublished report for KPA, Jakarta: KPA.

Onghokham (1984) "Perubahan Sosial di Madiun selama Abad XIX: Pajak dan Pengaruhnya terhadap Penguasaan Tanah", in *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (*eds*.), Jakarta: Gramedia, pp. 3-27.

Otten, Mariël (1986) *Transmigrasi: Myths and Realities, Indonesian Resettlement Policy, 1965-1985*, IWGIA Document 57, Copenhagen: International Working Group for Indigenous Afairs.

Palmer, Inggrid (1977) *The New Rice in Indonesia*, Geneva: UNRISD.

Parlindungan, A.P. (1983) "The Development of Smallholder Estate in Indonesia", in *Land Tenure and the Small Farmers in Asia*, Food and Fertilizer Technology Center for Asia and Pacific Region, Taipe: FFTC Book Series No. 24, pp. 107-111.

Parlindungan, A.P. (1989) "Politik dan Hukum Agraria di Zaman Orde Baru", *Prisma* No.4 Tahun XVIII/1989, pp. 3-14.

Parlindungan, A.P. (1991), *Landreform di Indonesia: Suatu Studi Perbandingan*, Bandung: Penerbit Mandar Maju.

Parlindungan, A.P. (1994), "Landreform Indonesia, Strategi dan Sasarannya Dikaitkan dengan Pelaksanaan Transmigrasi Menurut G.B.H.N./1978", in *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Vol. III, Bandung: Mandar Maju, pp. 1-29.

Peluso, Nancy Lee (1990) "A History of State Forest Management in Java", in *Keeper of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*, Mark Poffenberger (*ed*.), Quezon City: Ateneo de manila University Press, pp. 27-55.

Peluso, Nancy Lee (1992a) *Coercing Conservation: the Politics of State Resource Control*, paper presented in the 'Global Environmental Change', 21 January 1992.

Peluso, Nancy Lee (1992b) *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*, Berkeley: University of California Press.

Peluso, Nancy Lee and Peter Vandergeest (2001) "Genealogy of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand", *Journal of Asian Studies 60*(3) (August 2001), pp. 761-814.

Pelzer, Karl J. (1982) *Planters against Peasants: The Agrarian Struggle in East Sumatra, 1947-1958*, Verhandelingen KITLV 85, 'S-Gravenhage: Martinus Nijhoff.

Pikiran Rakyat (2007) 'Rakyat Miskin Bisa Punya Tanah', *Pikiran Rakyat* 23 May 2007.

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

Prosterman, Roy L., Mary N. Temple and Timothy M. Hanstad (*eds*.) (1990) *Agrarian Reform and Grassroots Development: Ten Case Studies*, Boulder: Lynne Rienner Publisher, Inc.

Pusat Data Bisnis Indonesia (1998) "Kebijakan Pertanahan Orde Reformasi", *Informasi* PDBI No.224 Tahun XVIII Oktober 1998.

Ramli, Rizal and Mubariq Ahmad (1983) *Rente Ekonomi Pengusahaan Hutan Indonesia*, Jakarta: WALHI.

Republika (2007) 'Rakyat Miskin Akan Dapat Lahan', *Republika* 23 May 2007.

Robison, Richard (1986) *Indonesia: The Rise of Capital*, Sydney: Allen & Unwin Pty. Ltd.

Romm, Jeff (1980) *Forest Development in Indonesia and the Productive Transformation of Capital*, paper presented at the Ninth Annual Conference on Indonesian Studies, 31 July – 3 August 1980, University of California at Berkeley.

Rusastra, I Wayan, Erna M. Lokollo and Supena Priyatno (2007) *Land and Household Economy: Analysis of Agricultural Census 1983-2003*, a hand out of presentation at National Seminar 'Land and Households Economy 1979-2005: Changing Roads for Poverty Reduction', ICASEPS and UN-CAPSA, Bogor 25 June 2007.

Russett, Bruce (1964) "Inequality and Instability: The Relation of Land Tenure to Politics", *World Politics* April 1964, pp. 442-454.

Ruwiastuti, Maria R. (1998) *Menuju Pluralisme Hukum Agraria: Analisa dan Kritik terhadap Marjinalisasi Posisi Hukum-hukum dan Hak-hak Adat Penduduk Asli atas Tanah dan Sumber-sumber Agraria oleh Pembuat Undang-undang Pokok Agraria (UUPA 1960)*, KPA Position Paper No. 006/1998, Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Ruwiastuti, Maria R. (2000) *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria: Membongkar Alas Penguasaan Negara atas Hak-hak Adat*, Yogyakarta: Insist Press-KPA-Pustaka Pelajar.

Ruwiastuti, Maria R., Noer Fauzi and Dianto Bachriadi (1998) *Penghancuran Hak Masyarakat Adat atas Tanah: Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat dan Hukum Agraria*, Bandung: KPA.

Sajogyo (1993) "Agriculture and Industrialization in Rural Development", in Jan-Paul Dirkse, Frans Hüsken, and Mario Rutten (*eds*.) *Development and Social Welfare: Indonesia's Experiences under the New Order*, Leiden: KITLV Press, pp. 45-59.

Sajogyo and Gunawan Wiradi (1985) *Rural Poverty and Efforts for Its Alleviation in Indonesia*, FAO in-depth studies series No. 18, Rome: Food and Agricultural Organization.

Saleh, Chaerul (1984) "Pola Pengeluaran Rumah Tangga dan Penguasaan Modal Bukan Tanah", in *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*, Faisal Kasryno (*ed*.), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, pp 357-385.

Saleh, Harry Heriawan (2005) *Transmigrasi: Antara Kebutuhan Masyarakat dan Kepentingan Pemerintah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Sandy, I Made (1991) "Catatan Singkat tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA", *Analisis CSIS* Tahun XX No. 2 Maret-April 1991, pp. 143-159.

Sangaji, Arianto (2005) *National Park versus Farmers: the Experience of Conflict between Dongi-dongi Farmers and the Managers of Lore Lindu National Park*, paper presented in workshop 'Conservation for/by Whom? Social Controversies and Cultural Contestations Regarding National Park and Reserve in the "Malay Archipelago"', the 4th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia, University of Indonesia, Depok, 16-18 May 2005.

Scheltema, A.M.P.A. (1985) *Bagi Hasil di Hindia Belanda*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Senior, Clarence (1958) *Land Reform and Democracy*, Westport: Greenwood Press.

Serikat Petani Indonesia (2008) 'HUT SPI: Petani harus berinisiatif mendorong pembaruan agraria', press release SPI 22 August 2008, available at www.spi.or.id (downloaded in 3 September 2008).

Setiakawan (1990) 'The Fifth Wave of Genocide: the Violence of Transmigration', *Setiakawan* No. 4-5, January-June 1990, pp. 21-24.

Setiawan, Usep (2007) 'Cegah Reforma Agraria Gagal', *Suara Pembaruan* 24 September 2007.

Shohibuddin, Moh. (*no date*) *Reforma Agraria untuk Keadilan Sosial dan Kesejahteraan Rakyat: Pelaksanaannya di Masa Lalu dan Revitalisasinya Pada Saat Ini*, unpublished article (copy document stored at ARC Library, Bandung).

Siahaan, Hotman (1977) *Pemilikan dan Penguasaan Tanah: Adopsi Teknologi Pertanian Modern dan Disparitas Pendapatan di Daerah Pedesaan*, Yogyakarta: Lembaga Studi Kawasan dan Pedesaan Universitas Gadjah Mada.

Simpul Bengkulu, the IPL (2005) "Tanah untuk Rakyat", in Eko Bambang Subiyantoro *et al*. (*eds*.) *Negara adalah Kita: Pengalaman Rakyat Melawan Penindasan*, Jakarta: FBB Prakarsa Rakyat and Perkumpulan Praxis, pp. 135-151.

Sinaga, Rudolf S. and Benjamin White (1980) "Beberapa Aspek Kelembagaan di Pedesaan Jawa dalam Hubungannya dengan Kemiskinan Struktural", in *Kemiskinan Struktural: Suatu Bungai Rampai*, Alfian, Mely G. Tan and Selo Soemardjan (*eds*.), Jakarta: Yayasan Ilmu-ilmu Sosial (YII) and Himpunan Indonesia untuk Pengembangan Ilmu-ilmu Sosial (HIPIS), pp. 139-158.

Sjamsu, M. Amral (1960) *Dari Kolonisasi ke Transmigrasi 1905-1955*, Jakarta: Djambatan.

Skephi and Rachel Kiddell-Monroe (1993) "Indonesia: Land Rights and Development", in *The Struggle for Land and the Fate of the Forests*, Marcus Colchester and Larry Lohmann (*eds*.), Penang: World Rainforest Movement, the Ecologist and Zed Books, pp. 228-263.

Sobhan, Rehman (1993) *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development*, London: Zed Books.

Soedargo, R. (1962) *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Vol. I, Bandung: N.V Eresco.

Soemardjan, Selo (1984) "Land Reform di Indonesia", in *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (*eds*.), Jakarta: Gramedia, pp. 103-111.

Soekarno (1960) *Like an Angel that Strikes from the Skies: the March of Our Revolution*, a speech of the President of the Republic of Indonesia on the Fifteenth Anniversary of the Founding of the Republic, 17th August 1960, Jakarta: Department of Information Republic of Indonesia.

Soetiknjo, Iman (1987) *Proses Terjadinya UUPA: Peranserta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Soetrisno, Loekman (1995) "Tanah dan Masa Depan Rakyat Indonesia di Pedesaan", in *Tanah, Rakyat dan Demokrasi*, Untoro Hadi and Masruchah (*eds*.), Yogyakarta: Forum LSM-LPSM DIY.

Stoler, Ann Laura (1985) *Capitalism and Confrontation in Sumatra's Plantation Belt, 1870-1979*, New Haven: Yale University Press.

Suhendar, Endang (1994) *Pemetaan Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*, Bandung: Akatiga.

Sulaefi, Agus Surono and and Herry Yogaswara (2008) *Draft Laporan Akhir Distribusi Tanah Negara*, Land Management and Policy Development Project, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI.

Sumardjono, Maria SW. (1995) "Mengatasi Permasalahan Tanah Absente", *Kompas* 13 February 1995.

Sumardjono, Maria Sriwulani (1998) *Kewenangan Negara Untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 14 February 1998.

Sumardjono, Maria SW. (1998) "Tanah, Dari Rakyat, Oleh Rakyat dan Untuk Rakyat", *Media Transparansi* edition 2/November 1998, available at www.transparansi.or.id/majalah/edisi2/2kolom_3.html.

Sumaryanto *et al*. (1995) *Analisis Kebijaksanaan Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Non Pertanian*, 3rd Stage Report of the Center for Agricultural Socio-economy Research of Bogor Agricultural Institute.

Sutarto, Endriatmo (2006) *Perlunya Konsensus Mengenai Reforma Agraria ala Indonesia*, Speech of Head of the National Land Academy (STPN) at Workshop of Formulation of Agrarian Symposium Results, Yogyakarta 17-18 December 2006.

Swasono, Sri-Edi (1985) "Kependudukan, Koloniasasi dan Transmigrasi", in *Sepuluh Windhu Transmigrasi di Indonesia, 1905-1985*, Sri-Edi Swasono and Masri Singarimbun (eds.), Jakarta: UI-Press, pp. 70-85.

Tabor, Steven R. (1992) "Agriculture in Transition", in Anne Booth (*ed*.) *The Oil Boom and After: Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era*, Singapore: Oxford University Press, pp. 161-203.

Tauchid, Mochammad (1952) *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakjat Indonesia*, Vol. 1, Jakarta: Penerbit Tjakrawala.

Tauchid, Mochammad (1953) *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakjat Indonesia*, Vol. 2, Jakarta: Penerbit Tjakrawala.

Tempo Interaktif (2006) 'Pemerintah Bagikan 9 Juta Hektar Tanah', *Tempo Interaktif* 28 September 2006.

Thalib, Sajuti (1971) *Hukum Pertambangan Indonesia*, Bandung: Akademi Geologi dan Pertambangan.

Tjondronegoro, Sediono M. P. (1972) *Land Reform or Land Settlement: Shift in Indonesia's Land Policy, 1960-1970*, Land Tenure Center Working Paper No. 81, Madison: University of Wisconsin.

Tjondronegoro, Sediono M.P. (2007) *A Brief Quarter Century Overview of Indonesia's Agrarian Policies*, paper presented at the National Seminar of

'Land and Households Economy 1979-2005: Changing Roads for Poverty Reduction', ICASEPS and UNESCAP-CAPSA, Bogor 25 June 2007.

Tjondronegoro, Sediono M.P. and Gunawan Wiradi (2004) "Menelusuri Pengertian Istilah Agaria", *Jurnal Analisis Sosial 9*(1) (April 2004), pp. 1-8.

Tuma, Elias H. (1965) *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform, a Comparative Analysis*, Berkeley: University of California Press.

Utrecht, Ernst (1969) "Land Reform", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 5(3) (Nov. 1969), pp. 5-13.

Walinsky, Louis J. (*ed*.) (1977) *Agrarian Reform as Unfinished Business: The Selected Papers of Wolf Ladejinsky*, New York: Oxford University Press.

Warta FKKM (2006) 'Reforma Agraria ala Kehutanan', *Warta FKKM* edition November 2006 (available at http://www.fkkm.org/Warta/index2.php), published by Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat, Bogor.

White, Ben (1977) "Agroindustry and Contract Farmers in Upland West Java", *The Journal of Peasant Studies* 24(2) (April 1997), pp. 100-136.

White, Benjamin (2005) "Between Apologia and Critical Discourse: Agrarian Transitions and Scholarly Engagemnet in Indonesia", in *Social Science and Power in Indonesia*, Vedi R. Hadiz and Daniel Dhakidae (*eds*.), Singapore: Equinox Publishing, pp. 107-141.

White, Benjamin and Gunawan Wiradi (1989) "Agrarian and Non-agrarian Bases of Inequality in Nine Javanese Villages", in *Agrarian Transformation: Local Processes and the States in Southeast Asia*, Gillian Hart, Andrew Turton and Benjamin White (*eds*.), Berkeley: University of California Press, pp. 266-302.

Wiradi, Gunawan (1984) "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria", in *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Sediono M.P. Tjondronegoro and Gunawan Wiradi (*eds*.), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, pp. 286-328.

Wiradi, Gunawan (1986) *Kepenguasaan Tanah dalam Perspektif Transformasi Struktural*, paper presented at the National Conference of Sciences IV, LIPI, Jakarta, September 1986.

Wiradi, Gunawan (1993) *Kebijakan Agraria, Modal Besar dan Kasus-kasus Sengketa Tanah*, makalah untuk Lokakarya Antar Wilayah Advokasi Kasus-kasus Tanah, LP3-Sintesa-LBH Lampung-Lekhat, Bandung 8-11 Nov. 1993.

Wiradi, Gunawan (2000) *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Yogyakarta: KPA-Insist Press- Pustaka Pelajar.

Wiradi, Gunawan (2004) *Land Reform di Indonesia*, paper presented at the workshop on the data collection on object and subject of land reform conducted by the Secretariat of Bina Desa, in Cipayung, 6 May 2004.

Wiradi, Gunawan and Makali (1984) "Penguasaan Tanah dan Kelembagaan", in *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*, Faisal Kasryno (*ed*.), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Wiradi, Gunawan *et al*. (1979) *Aspek-aspek Kelembagaan dalam Pembangunan Pertanian*, a research report phase IV of the Dynamic Rural Study, No. 03/79/L, Bogor: Agro Economic Survey.

Wolf, Eric R. (1966) *Peasants*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

World Bank (1994) *Staff Appraisal Report*: *Indonesia Land Administration Project*, unpublished World Bank Report No. 12820-IND.

World Bank, (2004), *Project Appraisal Document on a Proposed Loan to the Government of Republic of Indonesia for a Land Management and Policy Development Project*, March 31, 2004, Report No. 28178-IND, Rural Development and Natural Resources Sector Unit East Asia and Pacific Region.

Yudhoyono, Susilo Bambang (2007) *Pidato Presiden Republik Indonesia DR. H. Susilo Bambang Yudhoyono Pada Awal Tahun 2007, Jakarta 31 January 2007*.

Yudhoyono, Susilo Bambang and Boediono (2009) *Membangun Indonesia yang Sejahtera, Demokratis, dan Berkeadilan: Visi, Misi dan Program*, candidates' campaign document for the 2009 presidential election, 25 May 2009.

Yudhoyono, Susilo Bambang and Muhammad Jusuf Kalla (2004) *Membangun Indonesia yang Aman, Adil, dan Sejahtera: Visi, Misi, dan Program Susilo Bambang Yudhoyono dan M. Jusuf Kalla*, candidates' campaign document for the 2004 presidential election.

Zacharias, Johannes Daniel (1983) *A Lurah and His Dynasty: A Study of Village Officialdom in a Village of North Central Java Indonesia*, MA thesis at Department of Politics, Monash University.

Zakaria, Yando and Djaka Suhendra (1997) "Kemajemukan Hukum, Mengapa Tidak?", in *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi and Bonnie Setiawan (*eds*.), Jakarta: Faculty of Economy Press, University of Indonesia and KPA, pp. 182-187.

Zakaria, R. Yando, Emilius O. Kleden and Y.L.Franky (2011) *MIFEE: Tak Terjangkau Angin Malind,* Jakarta: Pusaka.

Dianto Bachriadi, PhD is researcher at ARC and member of Expert Council of the Consortium for Agrarian Reform (KPA, Konsorsium Pembaruan Agraria), Indonesia. He studied politics at Flinders University, Adelaide (Australia) with a PhD dissertation on agrarian reform and rural social movements in Indonesia post-1965. Among others his publications are 'Is Contentious Politics Relevant in Liberal Democracy? A Perspective' (Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies 23(1), 2008), The Australian Overseas Development Assistance and the Rural Poor: AUSAid and the Formation of Land Markets in Asia-Pacific (Transnational Institute Land Policy Series 7, Amsterdam: Transnational Institute and 11.11.11, 2009), Land, Rural Social Movements and Democratization in Indonesia (Transnational Institute Working Paper, Amsterdam: Transnational Institute, 2009), Ketika Penyelenggaraan Pemerintahan Menyimpang: Maladministrasi di Bidang Pertanahan (with Yudi Bachrioktora and Hilma Safitri, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2005), Hantaman Neoliberalisme terhadap Industri Gula di Indonesia (Jakarta: Institute for Global Justice, 2005) and Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan (with Anton Lucas, Jakarta: Kepustakan Populer Gramedia, 2001).

DR (HC) Gunawan Wiradi, MSoc.Sc is member of Expert Council of the Consortium for Agrarian Reform (KPA, Konsorsium Pembaruan Agraria) and Board of Bina Desa Sadajiwa of Indonesia. He is an Indonesian agrarian expert with international reputation that honored by Doctor Honoris Causa by Bogor Agricultural Institute (IPB, Institut Pertanian Bogor). Among others his publication are Metodologi Studi Agraria (Bogor, Sajogyo Institute, 2009), Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraria (Yogyakarta: STPN and Sains, 2009), Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir (Yogyakarta: Insist Press, 2000), and Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa (editor with Sediono M.P. Tjondronegoro, Jakarta: Penerbit Gramedia, 1984).

Bina Desa is Non Government Organization (NGO) founded on June 20, 1975 in Purwakarta, West Java. It was declared as the non profit, non partisant and independent organization with concern to the marginalised rural communities. **Address:** Jl Saleh Abud No 18-19 Otto Iskandardinata, Jakarta 13330 Indonesia; Phone: +62-21-8199749, 8519611, Fax: +62-21-8500052, website: www.binadesa.or.id

Consortium for Agrarian Reform (KPA, Konsorsium Pembaruan Agraria) is a coalition organization of hundreds of the non-government organization, peasants' organization, fisherfolks' organization, and indigenous peoples' organization – founded since 1994 – that dedicated its advocacy and community organizing works for agrarian reform implementation in Indonesia. **Address:** Jl. Duren Tiga 64, Pancoran, Jakarta 12760 Indonesia; Phone: +62-21-79191703 Fax. +62-21-79190264; website: www.kpa.or.id

Agrarian Resource Center (ARC) is a non-government research institute based in Bandung. Its research and popular education focused on agrarian and rural social movement issues. **Address:** Jalan Terjun Bugi No. 25, Arcamanik, Bandung 40293 Indonesia; Phone/Fax: +62-22-7208863; website: www.arc.or.id



DIANTO BACHRIADI
GUNAWAN WIRADI

SIX DECADES OF INEQUALITY

LAND TENURE PROBLEMS IN INDONESIA

"This essay is the first analysis by two Indonesian scholar of the five agricultural censuses conducted every ten years since 1963…

Indonesian agrarian studies have been waiting for an in-depth analysis of the five agricultural censuses."

– Anton Lucas –

ARC