Land Reform
Dari Masa Ke Masa

Noer Fauzi Rachman

Land Reform
Dari Masa Ke Masa

Pengantar: Ahmad Sodiki

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL

SAINS Sajogyo Institute

Katalog Perpustakaan Nasional Dalam Terbitan (KTD)
Rachman, Noer Fauzi
Land Reform Dari Masa Ke Masa

xviii+170 Halaman, 14 x 21 cm
ISBN: 978-602-18099-0-7

Penulis : Noer Fauzi Rachman
Alih Bahasa : Dewi Kartika, Ahmad Nashih Luthfi, S. Rahma H.
Tata Letak : Sugeng Riyadi
LukisanCover : Kurnianto

Cetakan Pertama, 2012

diterbitkan pertama kali 2012 oleh:

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Jl. Tata Bumi No. 5 Po.Box 1216 Kodepos 55293
Yogyakarta
Tlp. 0274-587239

Bekerjasama dengan

Sajogyo Institute (SAINS)
Jl. Malabar 22 Bogor
16151

Saya abdikan buku ini untuk
para pejuang keadilan agraria
yang menempuh jalan sunyi
maupun yang liruk-pikuk

Pengantar

Ahmad Sodiki

Sebagai negara yang kehidupan rakyatnya terbesar bersumber dari pertanian, maka sudah selayaknya bila kebijakan negara memprioritaskan kepada kepentingan rakyat yang jumlahnya terbesar tersebut. Membaca buku Noer Fauzi Rachman, *Land Reform dari Masa ke Masa*, mengantar kita untuk mengetahui benang merah cita-cita bangsa yang ingin melepaskan diri dari belenggu kemiskinan, terutama petaninya, yang oleh pemimpin bangsa ini sejak lama telah dihayati dan dikristalisasi dengan program land reform atau nama lain yang semakna. Setelah "Pendahuluan", tulisan ini kemudian disambung dengan "Land Reform: Dari Dekolonisasi hingga Demokrasi Terpimpin" dan bersambung terus hingga diakhiri dengan pembicaraan tentang Kebijakan Reforma Agraria, 2005-2009 dan ditutup dengan "Ringkasan".

Sejarah berulang kembali, jika pada masa kolonial rakyat kecewa karena begitu banyak konsesi perkebunan yang diberikan oleh negara pada pemilik modal dan telah mendesak kepentingan rakyat yang berbasis hukum adat, yakni hak ulayat, maka pada masa kini rakyat juga

dihadapkan pada hal yang serupa. Hak-hak asli rakyat yang berdasarkan hukum adat semakin terdesak dan sekarang dalam posisi defensif melawan hak-hak baru berdasarkan ketentuan hukum tertulis yang diberikan oleh negara, yang tercermin dalam berbagai konflik agraria di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini sangat ironis dengan Penjelasan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 yang telah mengecam peraturan perundang-undangan kolonial karena mengandung dualisme hukum yang tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa dan tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat asli. Pengulangan kembali itu berwujud konflik hukum agraria nasional (dalam arti luas termasuk hukum kehutanan, perairan dan pesisir pantai, mineral dan gas bumi) yang dibuat oleh negara berhadap-hadapan dengan hukum-hukum rakyat (adat) yang secara formal dilindungi oleh UUPA. Ini berarti telah muncul "dualisme hukum" dalam bentuk baru "*state-law*" dan "*adat laws*".

Dalam buku ini terungkap terjadinya pengabaian terhadap hak-hak agraria yang berbasis hukum adat serta hak-hak baru yang berdasarkan perundang-undangan agraria dalam rangka pelaksanaan land reform. Sebaliknya negara dengan kelengkapan penegak hukumnya lebih mementingkan hak-hak baru yang mendukung kepentingan pemilik modal besar. Hal ini telah melestarikan konflik yang berkepanjangan, mengoyak persatuan bangsa, tidak menjamin kepastian hukum yang tak pernah jeda antara negara, pemilik modal dan rakyat sepanjang sejarah agraria Indonesia.

Berbagai program land reform dan sejenisnya layu sebelum berkembang. Berbagai peraturan hukum yang bermaksud mengatur lebih lanjut land reform yang memihak pada kepentingan terbesar rakyat (petani) tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, sementara

hutan, lautan, sumberdaya mineral mulai ditebang dan dikuras habis. Lalu apakah yang tersisa untuk anak cucu kita? Noer Fauzi Rachman dalam buku ini telah mengungkap kebenaran sejarah walaupun pahit dirasakan untuk rakyat tani tak bertanah, namun kebenaran itu tetap ada gunanya agar para pengambil kebijakan pertanahan tidak menambah dan mengulang kesalahan sejarah serta dosa-dosa baru. *Im Gebirge der Wahrheit kletterst du nie Umsonst* demikian kata Nietzsche, terjemahan bebasnya: Engkau tidak akan sia-sia dalam menanjaki gunung Kebenaran.

Ahmad Sodiki
Guru Besar Hukum Agraria pada Universitas Brawijaya, Malang, dan Hakim pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Daftar Isi

Pengantar Ahmad Sodiki		vii
Daftar Isi		xi
Daftar Tabel		xiii
Pengantar Penulis dan Ucapan Terima Kasih		xv
I.	Pendahuluan	1
II.	Land Reform: Dari Dekolonisasi Hingga Demokrasi Terpimpin	7
III.	Penghapusan Azas Domain Negara	15
IV.	Kebijakan Awal untuk Mengatasi Ketidakadilan Agraria	21
V.	Bagaimana Perkebunan Kolonal Tidak Menjadi Program Redistribusi Tanah, 1960-1965 ?	25
VI.	Bagaimana Hutan Dipisahkan Dari Tanah Pertanian dan Tanah Kehutanan Tidak Menjadi Target Program Land Reform, 1960-1965 ?	33
VII.	Kebangkitan dan Kejatuhan Land Reform, 1960-1965	47
VIII.	Rejim Otoriter Suharto dan Paradigma-paradigma Ekonomi yang Bersaing	57
IX.	Tanah untuk Pembangunan	63
X.	Pembentukan Kebijakan, Manajemen dan Administrasi Pertanahan Pro-Pasar	73
XI.	Kampanye Mempromosikan Land Reform Setelah Jatuhnya Suharto	81

XII. Yang disebut “Reforma Agraria”, 2005-2009 101
XIII. Akhir Dari “Reforma Agraria”, 2009-2012 115
XIV. Ringkasan 121
Epilog: Pemerintah Sebagai Pengurus Rakyat..... 127
Daftar Pustaka 147
Indeks 165
Biodata Singkat Penulis 169

Daftar Tabel

Tabel 1. Peringkat 10 kelompok besar usaha perkayuan menurut pemegang HPH 1994/95 dan 1997/98 43

Tabel 2. Wilayah hutan yang dikuasai oleh Perhutani 46

Tabel 3. Batas-batas maksimum atas kepemilikan tanah menurut UU No.56/1960 49

Tabel 4. Redistribusi tanah diJawa (1962-1968) 55

Tabel 5. Jenis-jenis utama hak tanah yang diberikan untuk proyek pembangunan di Indonesia (1969-1982) 67

Tabel 6. Jumlah dan luas ijin lokasi yang dikeluarkan oleh BPN (sampai Januari 1998) untuk lima provinsi di Jawa 72

Tabel 7. Jumlah sertifikat tanah yang dikeluarkan oleh Indonesian Land Administration Project 1995-2001 di lima provinsi di Jawa..... 77

Tabel 8. Perbandingan arah kebijakan untuk Pembaruan Agraria dan arah kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PSDA) Sebagaimana

tercantum dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI No IX/2001..... 96
Tabel 9. Identifikasi tanah-tanah terlantar di semua provinsi sebagaimana didata oleh BPN tahun 2008..... 110
Tabel 10. jumlah sertifikat tanah yang dihasilkan 2005-2008 114

Pengantar Penulis dan Ucapan Terimakasih

Di tahun 1999, penulis menerbitkan buku *Petani dan Penguasa, Perjalanan Politik Agraria Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Insist Press dan Konsorsium Pembaruan Agraria), yang saat ini sudah tidak tersedia lagi di penerbit maupun toko buku. Dalam berbagai kesempatan, penulis memperoleh informasi yang menggembirakan hati, baik secara langsung dari sejumlah dosen maupun melalui silabus-silabus yang penulis temukan melalui penelusuran atas situs-situs maya berbagai perguruan tinggi, bahwa buku itu pernah, dan sebagian masih, dipakai sebagai buku pegangan/rujukan pada mata kuliah yang berkenaan dengan hukum/kebijakan/politik/studi agraria di Institut Pertanian Bogor (IPB), Universitas Gajah Mada (UGM), Universitas Diponegoro (UNDIP), Universitas Brawijaya (UB), dan lainnya. Tema dan kandungan buku *Petani dan Penguasa* yang menyajikan uraian politik agraria Indonesia sejak masa kolonial, sejalan dengan buku kecil

Land Reform dari Masa ke Masa ini. Namun, topik dan rentang waktu dari buku kecil ini lebih fokus pada proses-proses kebijakan land reform 1945-2009. Kecuali bagian Epilog, keseluruhan isi buku kecil ini bersumber dari bab 2, 3 dan 4 dari disertasi penulis "*Resurgence of Land Reform Policy and Agrarian Movement in Indonesia*" yang disajikan sebagai bagian dari syarat untuk memperoleh gelar PhD dalam bidang Environmental Science, Policy, and Management (ESPM) di University of California, Berkeley, 2011.

Pendidikan doktoral telah memungkinan penulis memiliki pandangan yang lebih luas dan mendalam mengenai topik ini, termasuk melalui penelusuran atas sumber-sumber informasi baru, dan lebih dari itu adalah mengembangkan pemahaman yang lebih mumpuni melalui kuliah-kuliah dan kesempatan diskusi-diskusi dengan para profesor pembimbing dan teman-teman sesama mahasiswa. Tidak mungkin rasanya menyebut satu persatu mereka yang telah berjasa sehingga memungkinkan penulis dapat menjalani program doktoral hingga menyelesaikan disertasi tersebut. Namun, dalam kesempatan ini perlu menyebutkan bahwa pendidikan doktoral ini tidak mungkin terwujud tanpa kebaikan hati dari Nancy Peluso, profesor di bidang ekologi politik di University of California, Berkeley. Beliau bersama-sama pembimbing lainnya, yakni Prof. Gillian Hart, Prof. Michael Watts, Prof. Kate O'Neil dan Prof. Louise Fortmann, secara *istimewa* membimbing penulis untuk menjadi ilmuan yang mumpuni pada bidang ekologi politik, studi-studi pembangunan, gerakan sosial pedesaan, dan khususnya debat-debat klasik dan kontemporer tentang land reform dan persoalan agraria. Mereka bagaikan "lampu mercusuar" bagi penulis yang tengah berlayar di dunia akademik, yang pada berbagai kesempatan mengarungi topan badai yang dapat saja membawa kapal kandas pada

wilayah yang tak diinginkan. Penulis berencana mengolah keseluruhan disertasi itu untuk menjadi buku tersendiri di kemudian hari.

Penulis menyegerakan untuk mempublikasikan bagian-bagian tertentu dari disertasi itu menjadi buku kecil ini karena, selain untuk mengisi "kekosongan" bacaan bermutu yang ringkas mengenai rute perjalanan land reform sejak Indonesia merdeka, juga dikarenakan permintaan teman-teman di organisasi-organisasi yang mensponsori penerbitan buku ini, yang hendak menggunakan buku ini sebagai bahan bacaan, termasuk dalam kegiatan-kegiatan kursus dan pelatihan yang mereka selenggarakan. Penerbitan buku ini dimungkinkan atas dukungan organisasi-organisasi di mana saya berkiprah, yakni: Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Perhimpunan untuk Pembaruan Hukum berbasiskan Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria (Karsa), Sajogyo Institute (Sains), dan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN).

Buku kecil ini tidak mungkin hadir tanpa andil dari berbagai pihak. Soegianto dan Ahmad Nashih Luthfi telah menerjemahkan sebagian dari bab-bab original disertasi itu. Selanjutnya Dewi Kartika dan Siti Rahma Mary Herawati telah membaca dan mengusulkan sejumlah perubahan versi awal atas terjemahan bahasa Indonesia itu, untuk kemudian penulis sendiri memeriksa kembali naskah itu, mengedit dan menuliskan ulang sebagian naskahnya. Secara utuh, naskah buku ini telah dilengkapi penulis dengan tambahan-tambahan informasi yang diperlukan, dan lebih penting lagi telah dikerangkakan kembali agar bisa dinikmati sebagai buku tersendiri. Secara khusus penulis perlu juga menyampaikan terima kasih untuk teman-teman penerbit baru Tanah Air Beta, Usep Setiawan, yang mengusulkan judul "Land Reform dari Masa ke Masa", dan kepada Prof. Dr. Ahmad Sodiki,

SH, yang berkenan memberi kata pengantar bagi buku ini. *Last but not least*, penulis ingin menyebut andil tulus dari istri, Budi Prawitasari, dan dua putra kami, Tirta Wening Rachman dan Lintang Pradipta Rachman, yang memungkinkan saya mempunyai ruang dan waktu penyelesaian buku ini.

Jakarta, 12 Januari 2012,

saat setelah ribuan petani
berbondong-bondong
mendatangi Istana Presiden
Republik Indonesia, dan gedung
Dewan Perwakilan Rakyat
Republik Indonesia, di Jakarta,
untuk menuntut pelaksanaan
reforma agraria, penghentian
perampasan tanah, dan
kekerasan terhadap para petani.

- I -
Pendahuluan

Kekuatan-kekuatan sosial yang bekerja dalam suatu konjungtur tertentu bukanlah bersifat acak. Mereka dibentuk dari dan oleh sejarah. Sejatinya mereka itu khusus dan spesifik, dan kamu harus mengerti apa dan siapakah mereka, bagaimana mereka bekerja, apa batas-batas dan kemungkinan-kemungkinan mereka, apa dan yang mereka dapat dan tidak dapat tunaikan. ...Maka, apa yang menjadi hasil dari pertarungan antara hubungan-hubungan atau kekuatan-kekuatan yang saling bertanding satu sama lain bukanlah merupakan 'takdir', sudah diketahui sebelumnya, dan dapat diramalkan. Segala sesuatunya bergantung pada praktek sosial, dengan mana pertarungan atau perjuangan tertentu berlangsung.

(Stuart Hall 2007:280)[1]

Buku kecil ini berangkat dari pengamatan Michael Lipton bahwa debat tentang land reform di Negara-negara berkembang tetaplah merupakan isu yang hidup dan sering kali merupakan "isu yang panas membara dalam kurun waktu dua puluhan tahun setelah perang

[1] Kalimat aslinya adalah sebagai berikut: *The social forces at work in any particular conjuncture are not random. They are formed out of history. They're quite particular and specific, and you have to understand what they are, how they work, what their limits and possibilities are, what they can and cannot accomplish. ... But what is the outcome of the struggle between those different contending relations or forces is not 'given', known, predictable. It has everything to do with social practice, with how a particular contest or struggle is conducted* (Hall 2007:280).

dingin berlalu di tahun 1990-an. Debat tentang land reform sekarang ini sungguh hidup dan baik. Demikian pula land reform itu sendiri. Dan memang seharusnya demikian" (Lipton 2009: 322).[2] Dalam karya *masterpiece* terbaru itu, *Land Reform in Developing Countries. Property Rights and Property Wrong*, Lipton menteorisasi dan membuat taksonomi praktek land reform di seantero negara yang sedang berkembang. Ia mendefinisikan land reform sebagai "perundang-undangan (legislasi) yang diniatkan dan benar-benar diperuntukkan meredistribusi kepemilikan, (mewujudkan) klaim-klaim, atau hak-hak atas tanah pertanian, dan dijalankan untuk memberi manfaat pada kaum miskin dengan cara meningkatkan status, kekuasaan, dan pendapatan absolut maupun relatif mereka, berbanding dengan situasi tanpa perundang-undangan tersebut"[3] (Lipton, 2009:328). Suatu program land reform bukan sekedar memerlukan *political will* yang diwujudkan oleh badan-badan pemerintah. Agar mampu mencapai tujuannya, program land reform sangat memerlukan kekuatan pemerintah yang sanggup memaksa (*government compulsion*) (Thai 1974:15). Land reform bukan hanya kebijakan pemberdayaan (*empowerment*) bagi para petani pekerja pedesaan, melainkan juga adalah kebijakan penidakberdayaan (*disempowerement*) para penguasa, pemilik, pengguna, dan pemanfaaat tanah, kekayaan alam dan wilayah, yang nyata jelas melanggar perundang-

[2] Kalimat aslinya adalah sebagai berikut: *In many developing countries, land reform is a live, often burning, issue twenty years after the end of the cold war. The debate about land reform is alive and well. So is land reform itself. And they should be* (Lipton, 2009:322).

[3] Kalimat aslinya adalah sebagai berikut: *legislation intended and likely to directly redistribute ownership of, claims on, or rights to farmland, and thus to benefit the poor by raising their absolute and relative status, power, and income, compared with likely situations without the legislation*" (Lipton, 2009:328).

undangan (legislasi) land reform. Jadi pemerintah dipersyaratkan menggunakan kekuatan paksaan yang sah dari birokrasi pemerintahan dan hukum untuk menegakkan perundang-undangan land reform itu.

Dengan mendasarkan diri pada pengertian demikian itu, penulis memahami land reform sebagai suatu operasi pemerintah yang dijalankan untuk mengubah struktur penguasaan tanah dan kekayaan alam yang timpang untuk mewujudkan cita-cita konstitusional mewujudkan keadilan sosial bagi mayoritas kaum miskin pedesaan. Pada sisi lain, land reform adalah bagian dari pengakuan Negara atas kedudukan kaum miskin pedesaan tersebut sebagai warga negara, dan sekaligus merupakan pemenuhan kewajiban Negara melalui badan-badan pemerintah untuk memenuhi hak-hak warga negaranya.

Land reform di masa Indonesia merdeka telah berulang kali keluar-masuk dan tampil ke dalam arena kebijakan pertanahan nasional. Naskah ini memusatkan perhatian pada penjelasan cara bagaimana land reform keluar-masuk arena kebijakan nasional itu berubah-ubah dari waktu ke waktu, termasuk dalam periode setelah jatuhnya rejim otoriter Suharto pada tahun 1998. Meski kerangka umumnya adalah proses kebijakan pada skala nasional, namun penulis, di sini, hanya akan fokus pada pengalaman implementasinya di pulau Jawa.

Buku kecil ini sekedar menggambarkan rute perjalanan kebijakan land reform Indonesia paska kolonial (1945-2009), yang tentunya melintasi berbagai konjungtur politik yang berbeda-beda. Untuk memahami masuk dan keluarnya land reform dalam arena kebijakan nasional Indonesia, penulis akan menunjukkan berbagai kekuatan sosial yang berhubungan dengan kebijakan land reform atau anti land reform. Akan dianalisis bagaimana kekuatan-kekuatan tersebut muncul atau tenggelam. Kekuatan-kekuatan itu, dan juga kondisi-kondisi yang

memungkinkannya bekerja, tentu bukanlah sesuatu yang statis, melainkan bergerak dalam ruang politik tertentu, dan berubah dari waktu ke waktu.[4]

Buku kecil ini secara berurutan akan dimulai dengan babak dekolonisasi yang dimulai dengan proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia 1945 hingga disahkannya UUPA 1960. Pada mulanya program redistribusi tanah yang dimandatkan UUPA diinspirasikan oleh visi Presiden Sukarno untuk merombak struktur agraria feodal dan kolonial secara radikal, dan menciptakan jalan menuju apa yang disebut oleh dokumen Manifesto Politik 1960 sebagai "masyarakat sosialis Indonesia." Program redistribusi terutama ditargetkan pada tanah-tanah pertanian yang melebihi batas maksimum, tanah absente, tanah swapraja, dan "tanah negara" lainnya.

Bab selanjutnya akan menguraikan kebijakan anti land reform setelah kudeta atas Sukarno berhasil ditunaikan.[5] Setelah kejatuhan Sukarno yang dramatis di tahun 1966, Presiden Jenderal Suharto yang baru naik, dengan bantuan para teknokrat didikan Barat yang

---

[4] Penulis menggunakan pendekatan konjungtural yang dipelopori oleh Antonio Gramsci, melalui panduan dari Stuart Hall (1996). Konsep konjungtur, merujuk pada uraian Stuart Hall, adalah "ranah yang kompleks, spesifik secara historis, atas sebuah krisis yang mempengaruhi —dengan cara-cara yang berbeda-beda— sebuah formasi sosio-nasional yang unik secara keseluruhan" (1988, hal. 127). Jadi, istilah konjungtur (*conjucture*) adalah istilah yang digunakan untuk menunjuk pada konfigurasi dan interaksi yang dinamis antar kekuatan pada masa kini, di dalam mana ragam taktik politik dilancarkan oleh masing-masing kekuatan yang bertarung. Sebagaimana dikemukakan oleh Grossberg, perlu digaris-bawahi arti penting dari analisa kapan, bagaimana dan dalam situasi bagaimana konjungtur tersebut bergerak atau mandeg dari satu babak ke babak berikutnya, dan mencapai "keseimbangan antara yang lama dengan yang baru" (2006:5).

[5] Peralihan kekuasaan dari Presiden Sukarno diiringi oleh gelombang kekerasan di seluruh penjuru negeri. Jenderal

terkenal dengan sebutan "Mafia Berkeley," melucuti visi sosialis Sukarno, termasuk agenda land reform. Sejak awal kekuasaan Suharto, para teknokrat itu berperan besar mengintegrasikan (kembali) ekonomi Indonesia ke dalam sistem kapitalis dunia (Simpson 2008, 2009), termasuk dengan menjadikan Indonesia sebagai negara penghutang, kelompok sasaran dari badan-badan keuangan dan pembangunan dunia, termasuk *International Monetary Fund (IMF)*, Bank Dunia, dan negara-negara Barat pemberi hutang internasional. Pemerintah kemudian meluaskan konsesi-konsesi pertambangan, penguasaan negara atas tanah-tanah kehutanan, merevitalisasi perkebunan, dan kemudian mengembangkan proyek-proyek kawasan industri dan permukiman *real-estate*. Dengan dana hutang dan asistensi teknis internasional, Pemerintah pusat melancarkan program "revolusi hijau", yang bertujuan untuk memacu produksi beras.

Babak selanjutnya adalah kebijakan "tanah-untuk-pembangunan", yang berpokokkan pembebasan tanah yang disponsori pemerintah untuk melayani proyek-proyek milik pemerintah maupun swasta di sektor pertanian, agro-industri, industri, dan perumahan. Pemerintah pusat memanipulasi pengertian "fungsi sosial atas tanah" sebagai legitimasi mendukung kebijakan "tanah-untuk-pembangunan" ini. Setelah itu, di tengah tahun 1990-an Badan Pertanahan Nasional (BPN) menginisiasi program "mempercepat pembentukan pasar

---

Suharto merebut posisi Presiden untuk berkuasa selama tiga puluh dua tahun sejak tahun 1967 di Sumatera, Jawa, Bali dan Nusatenggara. Ratusan ribu orang telah dibantai dan puluhanribu lainnya disiksa dalam penjara tanpa putusan pengadilan. Hal itu membentuk trauma yang mendalam dan melekat di ingatan penduduk di pedesaan Jawa selama puluhan tahun, dan berhasil mencegah munculnya aspirasi dan protes agraris (Cribb 1990, 2001, 2002).

tanah" yang pertama kali diperkenalkan oleh Bank Dunia melalui "proyek administrasi pertanahan". Selanjutnya, setelah rejim otoritarian Suharto jatuh di tahun 1998, kita menyaksikan bagaimana kebijakan land reform masuk (kembali) ke dalam proses kebijakan nasional melalui andil dari kelompok-kelompok gerakan agraria, aktivis-aktivis LSM, akademisi yang kritis, dan pejabat pemerintah yang berniat reformis. Tulisan ini ditutup dengan suatu sketsa singkat cara bagaimana Joyo Winoto, Kepala BPN yang diangkat oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2005, merancang dan mempromosikan apa yang disebut "Reforma Agraria", termasuk dengan meletakkannya sebagai "mandat politik, konstitusi dan hukum untuk mencapai cita-cita keadilan sosial" (Winoto, 2007b). Lebih lanjut, secara skematik ditampilkan proses-proses kebijakan land reform pada tingkat nasional sehubungan dengan "sektoralisme yang keras" dalam perundang-undangan dan kelembagaan pemerintahan.

- II -
Land Reform: Dari Dekolonisasi Hingga Demokrasi Terpimpin

Sukarno, Muhamad Hatta, dan para *founding fathers* Republik Indonesia lainnya, sangat fasih menjelaskan kebijakan agraria kolonial dan akibat-akibatnya yang merugikan masyarakat petani dan wilayah pedesaan. Mereka memahami signifikasi historis dari UU Agraria tahun 1870 (*Agrarische Wet*) sebagai suatu warisan kolonial Belanda yang telah meletakkan dasar-dasar hukum bagi para penguasa kolonial dalam memfasilitasi akumulasi modal perusahaan-perusahaan Eropa yang berinvestasi di Hindia Belanda dengan membentuk perkebunan-perkebunan kapitalis untuk memproduksi komoditi-komoditi ekspor. Dari tahun 1870 sampai 1942 formasi sosial kapitalisme kolonial Hindia Belanda dicirikan terutama oleh lahan produksi komoditi ekspor – sebagian besar gula, karet, dan kopi – untuk melayani kepentingan negara kolonial dan kelas kapitalis Belanda, sehingga surplus kolonial mengalir deras dari Hindia-Belanda ke Belanda.[6]

Sistem agraria perkebunan kolonial ditandai terutama dengan paksaan-paksaan ekstra-ekonomi khususnya dalam rangka pengadaan tanah dan penyediaan buruh

[6] Penelitian-penelitian terbaru dari Mark (2001), Eng (2002), Kano (2009), dan Gordon (2010) memuat keterangan kuantitatif dari surplus kolonial tersebut.

yang murah (Gordon 1982, 2001). Berdasarkan UU Agraria 1870 berbagai hak konsesi perkebunan diberikan kepada perusahaan asing untuk memanfaatkan tanah-tanah milik negara. Para pekerja dimobilisasi dan dipekerjakan secara paksa oleh pihak perkebunan. Setiap gerakan protes yang mencoba untuk melawan praktek ini - sebagian besar dari mereka mengambil jalan radikalisme millenarianistik – direpresi dengan kekerasan oleh rejim kolonial Belanda di Jawa pada abad sembilan belas dan awal dua puluh (Kartodirdjo 1972, 1973, 1984).[7]

Singgih Praptodihardjo (salah satu perumus UUPA 1960) berpendapat bahwa sifat dari sistem hukum agraria di jaman kolonial adalah untuk melayani modal asing dengan segala cara. Mengutip pendapat Eric Jacoby yang ditulisnya di *Agrarian Unrest in Southeast Asia*,[8] Praptodihardjo berpendapat:

> "(p)erkembangan modal-asing, sekali lagi: perkembangan modal asing, yang menjadi pokok tujuannya. Perlindungan kepentingan rakyat tidak lepas dari maksud untuk kepentingan mereka juga. Di dalam prakteknya perlindungan itu tidak membawa manfaat, bahkan merugikan karena usaha memperkuat perekonomian rakyat yang menjadi tugas tiap-tiap pemerintah nasional, tidak dijalankan semestinya oleh pemerintah kolonial" (1953:54).

Persepsi semacam itu tersebar di kalangan pemimpin revolusioner yang berjuang untuk kemerdekaan politik Indonesia, termasuk Sukarno, yang memahami

---

[7] Pada abad sembilan belas dan awal dua puluh berbagai bentuk gerakan protes petani melawan kuasa kolonial tidak hanya berlangsung di Jawa, tapi juga di negare-negari terjajah lain di Asia Tenggara. Lihat Jacoby (1961) dan Adas (1979).

[8] Jacoby menulis "meskipun kebijakan kolonial Belanda telah menjamin keberadaan rakyat pribumi sampai batas tertentu, kebijakan tersebut telah menyudutkannya ke dalam suatu sektor yang sangat terbatas dalam perekonomian Hindia Belanda" (Jacoby 1949:46; juga dikutip oleh Praptodihardjo 1953:54).

kemerdekaan sebagai "jembatan emas" dimana "(D)i seberang jembatan, jembatan emas, inilah, baru kita leluasa menyusun masyarakat Indonesia merdeka yang gagah, kuat, sehat, kekal dan abadi" (Pidato Sukarno di BPUPKI, 1 Juni 1945 dalam Bahar, dkk. 1995).

Jepang menduduki Indonesia di tahun 1942, memenjarakan dan membunuh banyak pegawai kolonial Belanda dalam proses ketika mereka mendirikan pemerintahan militer yang fasis. Kebijakan politik agraria pemerintahan Jepang dicirikan oleh upaya mereka untuk memobilisasi dan mengendalikan rakyat, termasuk dalam usaha produksi pertanian, untuk keperluan ekonomi dan politik perang. Pemerintah memobilisasi rakyat pedesaan di banyak desa-desa Jawa untuk menduduki tanah-tanah *partikelir*, perkebunan milik asing, dan tanah hutan, dan kemudian menggarap tanah-tanah tersebut menjadi lahan pertanian. Sebagian besar rakyat desa Jawa pada awalnya mendukung kebijakan ini, yang dianggap sebagai sebuah awal balas dendam terhadap perampasan tanah dan penindasan kolonial Belanda, namun kemudian mereka menyadari bahwa hal ini adalah bentuk penindasan lainnya karena mereka dipaksa harus bekerja dan menyerahkan hasil kerja, makanan dan produk pertanian lain kepada pemerintahan fasis militer Jepang (Tauchid 1952, Kurasawa 1988, 1993, Sato 1994, Eng 2008).

Jepang menyerah kepada tentara Sekutu pada 14 Agustus 1945. Sejumlah pemuda revolusioner memaksa Sukarno dan Muhamad Hatta memproklamasikan kemerdekaan Indonesia.[9] Belanda mempertahankan klaimnya bahwa Indonesia masih menjadi wilayah jajahan Belanda. Perang revolusioner melawan tentara

[9] Sebuah penjelasan klasik mengenai dinamika politik di sekitar nasionalisme dan revolusi Indonesia, lihat Kahin (1951). Untuk peranan pemuda dalam revolusi, lihat Anderson (1972).

Sekutu berlangsung sampai perundingan dengan Belanda dilakukan pada tahun 1949 di Hague, Belanda, dimana Konferensi Meja Bundar (KMB) menghasilkan suatu perjanjian (lihat selanjutnya uraian pada bab V).

Selama dekade pertama setelah revolusi dari tahun 1949-1959, Indonesia menganut sistem politik demokrasi liberal multi-partai. Manuver-manuver partai-partai politik dan berbagai pemberontakan daerah membuat pemerintahan nasional tidak stabil. Selama sembilan tahun sistem parlementer Indonesia memiliki sembilan perdana menteri dengan kabinet yang berbeda-beda. Kepala Staf AD, Jenderal Nasution, menyimpulkan di tahun 1959 bahwa sistem demokrasi liberal multi-partai di Indonesia "hanya melahirkan kekacauan." Sukarno mengandalkan dukungan tentara untuk meredam pemberontakan daerah di Jawa dan pulau-pulau luar, untuk kampanye militer melawan Belanda untuk merebut Papua Barat, dan "konfrontasi" dengan Malaysia. Setelah Sukarno memberlakukan keadaan darurat perang (SOB, *staat van oorlog*) pada tahun 1957 dan memulai apa yang disebut Lev (1996) sebagai sebuah babak Transisi Menuju Demokrasi Terpimpin (*Transition to Guided Democracy*). Enam tahun di bawah keadaan darurat militer (1957-1963) memungkinkan tentara untuk menjadi sebuah kekuatan politik dan ekonomi, termasuk memperoleh kendali atas semua perkebunan-perkebunan yang sebelumnya milik Belanda (Lev 1963, Sundhausen 1982).

Pada tahun 1959 dengan dukungan penuh dari elit tentara, Sukarno membubarkan Konstituante, sebuah komite nasional yang terdiri dari perwakilan partai politik yang bekerja selama hampir empat tahun (1956-1959) untuk menyusun konstitusi Republik Indonesia yang baru. Namun, setelah konstituante mengalami suatu kemelut politik, Presiden Sukarno mengeluarkan Dekrit

pada 5 Juli 1959 menyatakan pemerintahan kembali ke UUD 1945 yang pada dasarnya memberi kekuasaan yang sangat besar pada Presiden (Nasution 1992). Sukarno mendeklarasikan "Demokrasi Terpimpin", sebuah bangunan politik di mana partai-partai politik tunduk pada kekuasaan Presiden dalam hubungan yang terkordinasi, dan bukan suatu hubungan yang konfrontatif dengan dan antar partai-partai politik (Sukarno 1959 dirujuk oleh Caldwell dan Utrecht 1979:167).[10] Kemudian, Sukarno membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang kemudian memutuskan Sukarno sebagai Pemimpin Besar Revolusi Indonesia.[11]

Sukarno mengabdikan Demokrasi Terpimpin-nya untuk mewujudkan apa yang ia sebut dengan "Sosialisme Indonesia", di mana ia menghadirkan (kembali) gagasan "Revolusi" untuk mereorganisasi negara dan masyarakat, sebagaimana dikemukakannya secara eksplisit dalam pidato yang berjudul *Manifesto Politik, Penemuan Kembali Revolusi Kita*. Melalui pidato ini Sukarno menjelaskan prinsip-prinsip dan tujuan-tujuan dari revolusi yang berjalan secara bersama-sama dalam setiap bagian masyarakat Indonesia (dalam struktur politik, struktur ekonomi, hubungan sosial, budaya, dan bahkan di dalam kehidupan rakyat). Sukarno berkata bahwa cita-cita dari Revolusi adalah (a) untuk mendirikan sebuah kesatuan negara yang demokratis dan menyatukan semua warga negara Indonesia ke

[10] Herbert Feith menyimpulkan bahwa Demokrasi Terpimpin merupakan sebuah produk interaksi antara Presiden dan elit tentara, "dengan Presiden menyediakan ideologi dan tentara menyediakan mesin otoritas yang koersif" (1962:602).

[11] Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup.

dalam wilayah Indonesia dari Sabang (di pulau Wee, bagian utara Sumatra) sampai Merauke (di Pulau Papua, dekat dengan perbatasan Papua Nugini); (b) untuk menciptakan sebuah masyarakat yang adil dan makmur yang menyediakan ruang bagi setiap warga negaranya untuk mencapai kebutuhan spiritual mereka; and (c) untuk mendirikan persahabatan antara Indonesia dengan semua negara di dunia, khususnya dengan negara-negara Asia-Afrika, dengan tujuan membangun sebuah dunia baru yang bebas dari imperialisme dan kolonialisme, sebagai sebuah persyaratan dari perdamaian dunia yang lengkap (Sukarno 1959 sebagaimana dirujuk oleh Caldwell dan Utrecht 1979:108).

Sukarno telah berusaha keras memobilisasi "semua kekuatan-kekuatan revolusioner" di bawah "satu kepemimpinan pusat yang efektif," yaitu dirinya sendiri. Kekuatan revolusioner paling penting saat itu adalah Partai Komunis Indonesia (PKI), yang sejak Dipa Nusantara Aidit mengambil alih kepemimpinan partai ini di tahun 1951, PKI telah mengembangkan sebuah strategi perjuangan parlementer untuk memenangkan pemilu, dan berakar luas dalam organisasi-organisasi massa, terutama di pedesaan. Keberhasilan PKI di bawah Aidit itu bisa dijelaskan dalam tiga faktor yang terkait:

(1) penekanan pada mobilisasi petani dan perjuangan untuk land reform dalam mengembangkan teori dan program partai;
(2) teknik organisasi yang diterapkan untuk merekrut pendukung partai di daerah pedesaan;
(3) penelitian mengenai kondisi-kondisi petani dan kepemilikan tanah yang dilaksanakan oleh kader-kader partai (van der Kroef 1963:54).

PKI dan berbagai organisasi massanya, termasuk

Barisan Tani Indonesia (BTI), bisa memperluas keanggotannya secara cepat. Sebagaimana dijelaskan oleh Karl Pelzer, "BTI mengklaim memiliki jumlah keanggotaan sebanyak 800.000 pada Maret 1954 dan sekitar 2.000.000 pada April 1955. Pada waktu pemilu di akhir tahun 1955 sekretariat BTI melaporkan jumlah keanggotaan mencapai sekitar 3.300.000" (1982:45). Pada Pemilu 1955 PKI memperoleh 16,4 persen suara dengan 6.117.000 suara. Posisi pertama ditempati oleh Partai Nasional Indonesia (PNI) dengan 22,3 persen suara (8.435.000); posisi kedua diduduki oleh Masyumi (partai Islam modern) dengan 20,9 persen suara (7.904.000); dan posisi ketiga adalah NU (partai Islam tradisional) dengan 18,4 persen suara (6,955.000).

Setelah "Transisi menuju Demokrasi Terpimpin" (1957-1959) PKI menjadi lebih tergantung pada Sukarno. Sukarno membantu PKI untuk melawan musuh politik partai tersebut, khususnya Angkatan Darat (AD) dan partai-partai Islam. PKI secara sistematis telah memobilisasi petani melalui kampanye "tanah untuk penggarap."[12] Sebagaimana dilaporkan oleh van der Kroef (1960), Kongres Nasional PKI yang keenam pada tahun 1959 secara resmi mengakui buruh tani sebagai "kekuatan pokok dari revolusi Indonesia" bersama-sama dengan kelas buruh.[13] Di sisi lain, Sukarno adalah pemimpin revolusioner nasionalis yang menganggap PKI sebagai partai terdepan untuk gagasan-gagasan politik

[12] Untuk penjelasan yang lebih jauh, lihat Mortimer (1972); Edelman (1987:96-93); Huizer (1974, 1980:64-127).

[13] Meskipun buruh tani digambarkan sebagai kekuatan dasar dari revolusi Indonesia," PKI berpegang teguh bahwa "kelas buruh harus memimpin perjuangan rakyat keseluruhan," khususnya bahwa "kelas pekerja harus membantu perjuangan buruh tani untuk mendapat tanah" (dikutip dalam van der Kroef 1960:6). Untuk penjelasan yang lebih panjang mengenai hubungan antara PKI, buruh tani, dan land reform, lihat van der Kroef (1963) dan Mortimer (1972).

dan ambisinya untuk radikalisasi massa Indonesia, *machtsvorming* (pembentukan kekuatan), menuju revolusi (Gunawan 1973).

Pada 17 Agustus 1960, sebulan sebelum UUPA disahkan, Sukarno membuat sebuah pidato yang berjudul "*Laksana Malaekat yang Menyerbu dari Langit. Jalan Revolusi Kita*." Ia menyebutkan sebuah rencana untuk mengesahkan UUPA 1960, yang dianggap sebagai "kemajuan paling penting dalam revolusi Indonesia." Ia mendefinisikan UUPA sebagai sebuah basis hukum untuk perubahan revolusioner dalam hubungan-hubungan agraria kolonial dan feodal. Ia menempatkan golongan petani, bersama-sama dengan buruh, sebagai sokoguru revolusi. Slogan-slogannya yang terkenal antara lain adalah "*tanah tidak boleh menjadi alat penghisapan*", "*tanah untuk penggarap*", "*tanah untuk mereka yang benar-benar menggarap tanah*", dan "*Revolusi Indonesia tanpa land reform adalah sama saja … omong besar tanpa isi.*" Sukarno pun mengutip laporan FAO tahun 1951 mengenai land reform bahwa "kerusakan-kerusakan dalam struktur agraria, dan khususnya dalam sistem kepemilikan tanah, menghalangi peningkatan standar hidup dari petani gurem dan buruh tani, dan menghalangi pembangunan ekonomi" (FAO 1951 sebagaimana dikutip oleh Sukarno 1960:460-461).

Pemerintahan Sukarno percaya bahwa UUPA 1960 akan memecahkan masalah-masalah agraria yang berasal dari kebijakan kolonial dan sisa sisa feodalisme, dan akan meletakkan fondasi bagi ekonomi nasional. Mereka percaya – menggunakan kata-kata dari pakar land reform, Eric Jacoby:

> … solusi dari permasalahan tanah adalah sebuah persyaratan untuk perwujudan yang penuh atas aspirasi-aspirasi nasional … dan, sampai batas tertentu, merupakan kunci untuk pembangunan ekonomi dan sebuah re-organisasi masyarakat yang bermakna (Jacoby 1961:253).

- III -
Penghapusan Azas Domein Negara

Azas *domein* negara, sebagaimana tercantum dalam UU Agraria 1870 dan juga dalam UU Kehutanan 1874, 1875 dan 1897, menyatakan bahwa semua tanah yang tidak mempunyai status kepemilikan sesuai dengan hukum Barat akan dianggap sebagai milik negara. Sebagai akibatnya, semua tanah yang ditelantarkan atau tidak dipakai (tergolong yang disebut *woeste gronden*), dan tanah yang tidak mempunyai hak kepemilikan pribadi *(eigendom)* akan diberlakukan sebagai milik negara. UU Agraria 1870 disahkan dengan sebuah gagasan bahwa pemerintah Belanda harus membuka Hindia Belanda terhadap investasi asing, dan bahwa Belanda dan kelas kapitalis Eropa memiliki hak-hak untuk berinvestasi dan memperoleh surplus-surplus kolonial dari Hindia Belanda. Selama lebih dari tujuh puluh tahun (1870-1942) "*domein* negara" telah menjadi sebuah konsep legal-politis yang hegemonik melayani pemerintah kolonial untuk memfasilitasi perusahaan-perusahaan kapitalis Eropa dengan hak-hak untuk menggunakan tanah (*erfpachtrecht*) selama tujuh puluh lima tahun.

UUPA 1960 mengganti azas *domein* negara dengan sebuah konsep *politico-legal* baru yang disebut "Hak Menguasai dari Negara" (HMN). UUPA itu merupakan hukum agraria nasional pertama berdasarkan Pancasila,

dasar negara Republik Indonesia,[14] dan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi "*(b)umi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.*"

Hak Menguasai dari Negara (HMN) merupakan wewenang pemerintah pusat untuk:

> (a) mengatur, merencanakan dan menata alokasi, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan dari bumi, air, dan udara; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara rakyat dengan bumi, air, dan udara; dan (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum di antara rakyat dan juga tindakan-tindakan hukum yang terkait dengan bumi, air, dan udara (pasal 2 UUPA 1960).

Dengan konsep (HMN) ini pemerintah pusat memiliki kekuasaan untuk merencanakan, mengatur dan menataguna tanah dan kekayaan alam, menentukan hubungan-hubungan kepemilikan, dan menentukan tindakan mana yang legal dan ilegal terkait dengan penguasaan, pemilikan, penatagunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam. Juga disebutkan bahwa

> Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia atau pun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa.

---

[14] Sukarno, Presiden pertama Republik Indonesia, menyusun Pancasila di tahun 1945. Istilah Pancasila berasal dari dua kata Sansekerta, '*panca*' berarti lima, dan '*sila*' berarti makna. Pancasila terdiri dari lima prinsip yang tidak terpisahkan dan saling terkait, yaitu (i) Ketuhanan yang Maha Esa; (ii) Kemanusiaan yang adil dan beradab; (iii) Persatuan Indonesia; (iv) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan perwakilan; (v) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UUPA menyatakan bahwa

> Azas *domein* yang dipergunakan sebagai dasar dari pada perundang-undangan agraria yang berasal dari Pemerintah jajahan ... ditinggalkan dan pernyataan-pernyataan domein itu dicabut kembali.

Para perumus UUPA memandang azas *domein* negara, beserta hak-hak kepemilikan dan pemanfaatan tanah yang merupakan turunan daripadanya sebagai sumber ketidakadilan terhadap penduduk pribumi Indonesia. Hukum agraria kolonial berjalan berdasarkan pada prinsip *domein* negara,[15] sebagaimana juga praktek feodal dari kerajaan-kerajaan (swapraja) yang diperkuat oleh strategi memerintah secara tidak langsung (*indirect rule*) dari negara kolonial. Azas *domein* ini menurut UUPA *"adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan azas dari pada Negara yang merdeka dan modern" (*Penjelasan, bagian II: Dasar-dasar dari hukum agraria nasional).

Tokoh-tokoh revolusi nasional Indonesia (seperti Supomo) akrab dengan gagasan "satu abad ketidakadilan" dari Cornellis van Vollenhoven, yang mengungkapkan akibat dari pelaksanaan azas *domein* negara (van Vollenhoven 1931, 1975; Supomo 1951, 1953).[16] Berulang kali diangkat oleh para penyusun UUPA dampak-dampak yang menghancurkan dari azas *domein* negara yang ditetapkan dalam undang-undang agraria kolonial 1870 (e.g. Notonagoro 1972:70-107). Notonagoro, profesor hukum dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan salah satu

---

[15] UUPA menyebutkan bahwa azas *domein* terdapat dalam berbagai undang-undang agraria, e.g. Pasal 1 dari *Agrarische Besluit* (S. 1870-118), S. 1875-119a, S. 1874-94f, dan S. 1877-55, dan S. 1888-58.

[16] *De Indonesiër en zijn Grond* (Orang Indonesia dan Tanahnya) karya Van Vollenhoven ditujukan pada kebijakan agraria pemerintah kolonial. Dalam sebuah bab yang berjudul "satu

perancang UUPA, menjelaskan bagaimana caranya *domein* negara merusak sendi-sendi kehidupan rakyat Indonesia:

> Azas *domein* berkedudukan di atas hak rakyat atas tanah; Azas *domein* memungkinkan tanah yang dihaki oleh rakyat dapat dioper oleh orang asing (*Inlandsche Gemente Ordonanti*), yang sebenarnya dilarang oleh pemerintah Hindia Belanda sendiri untuk mencegah ... jangan sampai rakyat itu kehilangan tanahnya (Sehingga mereka) harus dilindungi; Azas *domein* juga di atas hak desa terhadap tanah, sehingga juga mengenai tanah yang tidak dihaki oleh perseorangan, seperti tanah hutan (Hal ini) memperkosa hak tanah yang asli (Notonagoro 1972:71).

Para perumus UUPA 1960 juga berpandangan bahwa dualisme antara hukum yang dipaksakan oleh Barat dengan hukum adat "menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan Bangsa; karenanya bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum." (UUPA 1960, bagian Penjelasan Umum; lihat juga Notonagoro 1972:108-123). Supomo, satu tokoh sarjana hukum Indonesia yang pertama-tama, menyatakan bahwa dalam lapangan agraria, negara republik yang baru tidak membutuhkan

---

abad ketidak-adilan," ia menuliskan bahwa jika alienasi hak-hak tanah dengan tingkatan yang sama yang terjadi di Jawa menimpa para petani Belanda, pemerintah secara keseluruhan akan bangkit untuk melawan. Van Vollenhoven (1932, 1975) berpendapat bahwa hukum adat, khususnya yang ia sebut "*besckicking recht*" (hak untuk menguasai dan mengalokasikan tanah-tanah adat di antara para anggota komunitas) yang dimiliki oleh masyarakat adat harus diperhitungkan oleh pemerintah bila pemerintah ini benar-benar berniat untuk merancang kebijakan yang praktis dan adil. Untuk perdebatan mengenai peran Van Vollenhoven dalam penemuan hukum adat, lihat Burn (1989, 2004) dan Benda Beckman (2008, 2011).

dualisme hukum, yakni pengaturan dengan hukum barat dan pengaturan dengan hukum-hukum adat. "Kepentingan negara menghendaki pembentukan undang-undang yang hanya mengenai satu sistem hukum tanah untuk segala warga negara, dari bangsa apapun" (Supomo 1953 seperti dikutip dalam Praptodihardjo 1953:79).

Sejak awal mulanya UUPA ditujukan untuk menempatkan Negara Indonesia sebagai ekspresi kekuasaan yang sah dari rakyat Indonesia. Melalui UUPA, pemerintah nasional Indonesia berkomitmen untuk memodernisasi hukum adat, dan untuk membuatnya lebih cocok dengan kebutuhan-kebutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang baru sebagai salah satu anggota bangsa-bangsa yang merdeka di dunia. Hal ini dinyatakan secara jelas bahwa "hukum agraria yang berlaku untuk bumi, air, dan udara adalah hukum adat namun pelaksanaan dari hukum adat tersebut harus tidak bertentangan dengan kepentingan umum bangsa yang didasarkan pada prinsip kesatuan republik, dengan prinsip sosialisme Indonesia, dan prinsip yang tercantum dalam UUPA dan peraturan di masa mendatang, sebagaimana juga dengan persyaratan hukum agama" (Pasal 5 UUPA 1960). Dengan demikian, maka UUPA

> ... mengadaptasi prinsip-prinsip modern dan bekerja dengan gagasan-gagasan barat modern mengenai kepemilikan tanah, misalnya seperti pembedaan antara hak-hak publik dan pribadi dikombinasikan dengan sebuah sistem pendaftaran tanah untuk memenuhi persyaratan publisitas ... Pendaftaran ini memungkinkan untuk menggadaikan tanah, dan dengan demikian menyediakan suatu dasar rasional untuk sistem kredit yang dibutuhkan untuk kesejahteraan ekonomi negara ini (Gouwgioksiong 1961:547-548).

UUPA juga berperan penting dalam memajukan apa yang Gouwgioksiong (1961:549) sebut sebagai azas nasionalisme yang kuat yang memungkinkan warga negara Indonesia untuk mendapat hak-hak kepemilikan dan penggunaan yang penuh atas tanah (pasal 21, 30, 36). Dalam kategori warga negara Indonesia, UUPA membuat suatu pembedaan antara kelompok yang secara ekonomi lemah dan kuat, dan menyatakan komitmen untuk melindungi kelompok yang secara ekonomi lemah yang dipandang sebagai korban dari feodalisme dan kolonialisme baru. Menggunakan kewenangan-kewenangan yang dijabarkan dalam UUPA, pemerintah Indonesia menjalankan program land reform (1962 – 1965).

Dasar hukum untuk land reform itu dituangkan dalam pasal 10 UUPA, berbunyi:

> "setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada Azasnya diwajibkan mengerjakan dan mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan."[17]

[17] Penjelasan UUPA butir 7 memberi informasi bahwa land reform Indonesia diinspirasikan juga oleh gelombang land reform di negara-negara paska-kolonial lainnya. Dalam pasal 10 ayat (1) dan (2) dirumuskan suatu azas yang dewasa ini sedang menjadi dasar bagi perubahan-perubahan dalam struktur agraria hampir di seluruh dunia, yaitu di negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut dengan "land reform" atau "agrarian reform" yaitu "tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri."

- IV -
Kebijakan Awal untuk Mengatasi Ketidakadilan Agraria

Beberapa program land reform yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia sebelum pengesahan UUPA di tahun 1960:

A. Penghapusan hak-hak istimewa desa perdikan di wilayah Banyumas di Jawa Tengah.

Sebagaimana dijelaskan oleh Soemardjan (1962), desa-desa perdikan memiliki hak istimewa berupa pengecualian pajak tanah sebagai tanda pengakuan terhadap jasa pengabdian yang pernah diberikan para pendiri desa kepada raja sebelum atau selama masa-masa awal kolonial. Sebagai tambahan, si pendiri desa diangkat sebagai kepala desa di desanya tersebut, dan posisinya dinyatakan berlaku turun-temurun pada generasi turunannya dengan waktu yang tidak terbatas. Berdasarkan UU No. 13/1946 Menteri Dalam Negeri membatalkan status desa-desa tersebut dan hak-hak istimewa tradisional dari keluarga penguasa desa tersebut. Setengah dari tanah yang relatif luas, yang dikuasai oleh hak-hak turunan oleh kepala desa dan keluarganya sebagai sumber pendapatan pribadi, diambil-alih oleh pemerintah dan dibagi-bagi kepemilikannya kepada para petani yang sebelumnya menggarap tanah

tersebut sebagai buruh tani atau buruh panen. Kompensasi finansial bulanan selama seumur hidup diberikan kepada mantan keluarga-keluarga penguasa desa tersebut yang mengalami kerugian akibat kehilangan tanah sebagai konsekuensi dari program land reform skala kecil ini.

B. Penghapusan "hak-hak konversi" dalam wilayah pemerintahan otonom di Yogyakarta dan Surakarta.

Bekas Kewilayahan Yogyakarta dan Surakarta memiliki hukum agraria yang berbeda dengan wilayah-wilayah lainnya di Jawa karena status keduanya sebagai dua *swapraja* yang mempunyai *lange contracten* (kontrak panjang) khusus dengan negara kolonial. "Hak-hak konversi" ini, sebagaimana dijelaskan oleh Gautama dan Harsono (1972:3-4) dan Gouwgioksiong (1960:35-38), merupakan sekumpulan hak untuk menggunakan tanah, buruh dan air yang diberikan oleh sultan Yogyakarta atau Surakarta kepada perkebunan-perkebunan milik orang Eropa. Untuk berbagai konsesi berjangka waktu lima puluh tahun ini, pihak perkebunan membayar uang sewa tahunan kepada para Sultan. Setelah diterbitkannya peraturan sewa tanah tahun 1884 dan 1906, pihak perkebunan bisa mendaftarkan kesepakatan konsesi mereka kepada kantor pencatatan pemerintah, dan kemudian menggunakan dokumen tersebut sebagai jaminan untuk mendapatkan pinjaman dari bank. Setelah Proklamasi Kemerdekaan tahun 1945, sistem tanah feodal, yang berdasarkan pada prinsip bahwa sultan menguasai baik tanah dan rakyat (tenaga kerja) yang hidup di wilayahnya, menjadi tak dapat diterima. Melalui UU No. 5/1950, yang mengamandir UU No. 13/1948, semua hak-hak

konversi, yang di tahun 1940 mencakup 42.544 hektar[18] dihapuskan. Kemudian, hak milik tanah yang bersangkutan diserahkan pada petani lokal yang hidup di tanah tersebut.

C. Likuidasi "tanah-tanah partikelir"

Pada tahun-tahun awal setelah kemerdekaan Indonesia, pemerintah Indonesia mengambil alih semua "tanah-tanah partikelir" sampai seluas 1.150.000 hektar[19] , yang sebelumnya dijual oleh pemerintah kolonial Belanda kepada individu-individu pribadi dari Inggris, Belanda, Arab, dan Cina pada masa tekanan finansial yang besar sebelum abad kesembilan belas (Soemardjan 1962:24). "Tanah-tanah partikelir" ini berbeda dengan tanah yang dimiliki secara pribadi lainnya, bukan hanya karena ukurannya yang sangat luas, namun juga karena hak-hak istimewanya, *landheerlijke rechten* (hak-hak tuan tanah), yang memberikan para tuan tanah tersebut hak untuk memerintah orang-orang yang hidup di dalam wilayah yang dikuasainya. "Tanah-tanah partikelir" adalah suatu bentuk hak atas tanah yang disertai oleh kewenangan untuk membentuk sistem pemerintahan tersendiri di dalam wilayah tanah yang sangat luas itu, karenanya ia dijuluki dengan "negara dalam negara". Selama abad kesembilan belas, sebagaimana dijelaskan oleh Gautama dan Harsono (1972:5-6) dan Gouwgioksiong (1960:19-24), pemerintah kolonial telah mencoba untuk mengatur "tanah-tanah partikelir" ini, seperti

---

[18] Jumlah ini bersumber dari *Indisch Verslag 1941*, II, hal. 270-273 sebagaimana dikutip oleh Shutter (1959: 1267).

[19] Sebagaimana dikutip oleh Soemardjan (1962: 24); jumlah ini mencakup "tanah-tanah partikelir" di Jawa dan Sulawesi.

pada tahun 1854 ketika Gubernur Jenderal memutuskan untuk menghentikan pemberian hak-hak tanah partikelir; kemudian di tahun 1911 pemerintah kolonial mulai membeli kembali "tanah-tanah partikelir" tersebut. Antara tahun 1921 sampai 1931, sekitar 456.709 hektar dari "tanah-tanah partikelir" telah dibeli kembali oleh pemerintah kolonial. Pada tahun 1950, pemerintah Indonesia mengumumkan perkiraan jumlah total area "tanah-tanah partikelir" di Hindia Belanda (Jawa) sebesar sekitar 598.829 hektar (Tauchid1953: 35-37).

Setelah Proklamasi Kemerdekaan 1945, "tanah-tanah partikelir" dianggap bertentangan dengan prinsip keadilan sosial, salah satu lima pilar dari prinsip Negara Indonesia, Pancasila. Pada tahun 1958 pemerintah menetapkan sebuah UU baru terkait penghapusan "tanah-tanah partikelir" (UU No. 1/1958), yang menyatakan bahwa semua hak dan keistimewaan yang sebelumnya dimiliki oleh tuan tanah partikelir akan dihapuskan oleh pemerintah. Para tuan tanah tersebut diberikan pilihan antara menjual tanah mereka secara langsung ke para petani, atau menyerahkan tanahnya ke pemerintah untuk diredistribusikan kepada para petani yang tinggal di bekas "tanah-tanah partikelir" tersebut. Dalam kedua kasus tersebut, harga tanah ditetapkan oleh pemerintah, dan bisa dibayarkan secara dicicil dengan maksimal waktu lima tahun. Para tuan tanah bisa memperoleh hak atas tanah dari pemerintah untuk menjalankan usaha pertanian mereka di bekas "tanah-tanah partikelir"nya itu dengan pembatasan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan agraria. Ketika UUPA ditetapkan di tahun 1960, proses penghapusan "tanah-tanah partikelir" secara resmi hampir selesai (Soemardjan 1962:24-25).

- V -
Bagaimana Perkebunan Kolonial Tidak Menjadi Target Program Land Reform 1960-1965?

Perkebunan-perkebunan kolonial, sebuah bentuk khusus dari sistem agraria kapitalis, berhasil lolos dari likuidasi oleh gelombang revolusi, 1945-1965. Tidak dimasukkannya perkebunan sebagai target program land reform 1960-1965 telah menyebabkan sistem agraria perkebunan kolonial tetap berlanjut hidup di zaman paska-kolonial.

UUPA 1960 menetapkan keberlanjutan hidup perkebunan-perkebunan kolonial dengan mengkoversi hak-hak *erpacht* menjadi "hak guna usaha."[20] Dua kekuatan yang membuat perkebunan-perkebunan kolonial[21] berada di luar program land reform adalah: (a) "Konferensi Meja Bundar" sebuah negosiasi politik antara Belanda dan pemerintah Republik Indonesia di Den Hag, Belanda. Dalam perundingan tersebut Belanda menetapkan syarat-syarat mengenai pengembalian

[20] Makna dari *erfpacht* adalah hak *erfpacht* yang dipunyai perusahaan-perusahaan perkebunan selama 75 tahun. sebangun dengan yang sekarang dikenal dengan Hak Guna Usaha.

[21] Area total tanah perkebunan di tahun 1940 mencapai sekitar 395.180 hektar di Jawa dan 150.517 hektar di pulau-pulau luar. Jumlah ini berdasar pada *Indisch Verslag 1941*, II, hal. 270-273 sebagaimana dikutip oleh Shutter (1959:1267).

harta benda milik Belanda sebagai persyaratan untuk pengakuan Kemerdekaan Indonesia; (b) kelas pengusaha dari tentara yang muncul dari hukum darurat perang (1957) yang dilanjutkan kebijakan pemerintah menasionalisasi perkebunan-perkebunan milik Belanda.

Belanda tidak mengakui kemerdekaan Indonesia, proklamasi tanggal 17 Agustus 1945, dan tetap menolak memberikan kemerdekaan Indonesia sampai kepentingan-kepentingan ekonomi Belanda dilindungi melalui negosiasi di Konferensi Meja Bundar yang berakhir pada Desember 1949 di Den Hag. Selama masa peralihan empat tahun tersebut, Belanda menggunakan aksi-aksi militer, negosiasi politik, dan tekanan di arena internasional sebagai upaya untuk rekolonisasi kepulauan Indonesia.[22] Melalui Konferensi Meja Bundar, Belanda menyetujui untuk mengakui kedaulatan politik Indonesia pada Desember 1949 dengan pendirian Republik Indonesia Serikat (RIS). RIS ini merupakan sebuah sistem federasi yang terdiri dari enam belas negara bagian merdeka tanpa memasukkan Papua Barat.[23] Pada saat yang sama, Belanda menetapkan persyaratan-persyaratan dalam perjanjian tersebut yang dirancang diantaranya untuk memelihara kepentingan-kepentingan ekonominya di kepulauan nusantara, termasuk pengembalian semua aset-aset milik Belanda, termasuk perkebunan-perkebunan.

Berikut ini adalah bagian yang relevan dari kesepakatan yang dicapai dalam Konferensi Meja Bundar:

---

[22] Untuk penjelasan klasik mengenai perjuangan revolusioner untuk mencapai kemerdekaan politik, lihat Kahin (1952).

[23] Papua Barat masih dianggap sebagai koloni Belanda di luar wilayah kepulauan Indonesia sampai tahun 1969 ketika wilayah tersebut menjadi propinsi Indonesia yang ke-26.

Bagian A

Pasal 1

Terhadap pengakuan dan pemulihan hak, konsesi dan izin, yang diberikan dengan syah menurut hukum Hindia-Belanda (Indonesia) dan yang pada waktu penyerahan kedaulatan masih berlaku, maka Republik Indonesia Serikat berpangkal pada pendirian bahwa hak, konsesi dan izin itu diakui dan bahwa yang berhak –sekedar ini belum terlangsung—akan dipulihkan ke dalam pelaksanaan haknya dengan perbuatan, segala-galanya dengan mengindahkan yang tersebut pada ayat-ayat ini yang berikut.

Pasal 2

Hak, konsesi dan izin termasuk pada pasal 1 ayat 1 hanya akan dapat dikurangi untuk keperluan umum, termasuk kepentingan rakyat, dengan jalan perdamaian dengan yang berhak, dan seandainya perdamaian tidak tercapai, dengan pencabutan hak untuk kepentingan umum, menurut yang ditetapkan pada pasal 3.

Hak, konsesi, dan lisensi yang dirujuk dalam Pasal 1, paragraf 1, bisa diabaikan hanya untuk kepentingan umum, termasuk kesejahteraan rakyat, dan melalui ganti rugi yang layak dengan pihak yang berhak, dan jika pihak yang berhak tersebut tidak bisa dicapai, dengan pengambil alihan demi kepentingan umum, sebagaima diatur dalam peraturan-peraturan dari Pasal 3.

Pasal 3

Tindakan mencabut hak, menasionalisir, menghapuskan, menyuruh melepaskan atau memindahkan secara paksa benda atau hak, hanya

> akan dijalankan untuk keperluan umum menurut acara yang ditetapkan dengan peraturan undang-undang dan jika tidak dapat persetujuan antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan pengganti kerugian yang diterimakan atau dijamin lebih dahulu dan yang ditetapkan hakim menurut harga sebenarnya benda atau hak yang diambil itu, segala-galanya itu menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Syarat bahwa pengganti kerugian itu harus diterimakan atau dijamin lebih dahulu tidak berlaku jika benda atau hak itu perlu diambil dengan sesegeranya karena keadaan perang, bahaya perang, pemberontakan, kebakaran, banjir, gempa bumi, gunung meletus atau lain-lain kejadian yang mendesak. (Tauchid1952b:255-256;).

Sebagai konsekuensi dari Konferensi Meja Bundar sejak 17 Desember 1949, Republik Indonesia Serikat mengadopsi konsepsi kolonial mengenai "pendudukan tanah ilegal" yang sebelumnya ditetapkan oleh Belanda dalam *Staatsblad* No. 111/1948.[24] Komitmen untuk mengembalikan aset-aset Belanda menyebabkan kesulitan bagi Republik Indonesia Serikat untuk mengikuti aspirasi-aspirasi dan tuntutan-tuntuan revolusioner untuk menghapus perkebunan-perkebunan kolonial, termasuk yang dilancarkan oleh sebagian kekuatan-kekuatan revolusioner termasuk Barisan Tani Indonesia (BTI) dan Serikat Buruh Perkebunan Indonesia (Sarbupri) yang kemudian menjadi dua organisasi massa pedesaan terbesar di bawah Partai Komunis Indonesia (PKI).[25]

---

[24] Untuk kebijakan-kebijakan mengenai "pendudukan ilegal," lihat Gouwgioksiong 1960:25-29; Tauchid1952:10-39; Gautama dan Harsono (1972:12-15). Teks lengkap dari peraturan tersebut ada di dalam Gouwgioksiong (1960:101-106).

[25] Untuk penjelasan lengkap mengenai peranan ini, lihat Aprianto (2005).

Republik Indonesia Serikat pada kenyataannya tidak bisa berfungsi karena sebagian besar dari para pemimpin politik dari negara-negara bagian menolak bentuk negara federal. Di tahun 1950 para pemimpin mulai meluncurkan manuver-manuver politik untuk menanggalkan federalisme. Perlawanan terbesar terhadap kecenderungan unitaris dari para pemimpin politik ini berasal dari Sumatera Timur dan negara-negara bagian Indonesia Timur. Sebagaimana dijelaskan oleh Ricklefs (2001:285), pertarungan politik mengenai permasalahan tersebut berakhir pada peringatan proklamasi kemerdekaan yang kelima, pada Agustus 1950. Republik Indonesia Serikat, dan negara-negara dari Sumatera Timur dan Indonesia Timur digantikan oleh sebuah Republik Indonesia baru dengan sebuah konstitusi baru, yakni Undang-undang Dasar Sementara 1950. Republik Indonesia ditegakkan kembali, dan sebuah sistem demokrasi parlementer liberal/multi partai didirikan.[26]

Organisasi-organisasi pergerakan pedesaan yang besar seperti BTI dan Sarpubri berjuang di berbagai wilayah perkebunan di Jawa mendorong pemerintah pusat untuk mengurus masalah pendudukan tanah. Di tahun 1954 pemerintah Indonesia mengambil langkah yang lebih jauh yang dimulai dengan Undang-undang Darurat No. 8/1954 mengenai penyelesaian dari pendudukan tanah-tanah perkebunan oleh rakyat.[27] Secara resmi undang-undang darurat tersebut bertujuan

---

[26] Kesepakatan Meja Bundar secara resmi dan sepihak dibatalkan dengan UU No. 13/1956.

[27] Sebagian besar perjuangan di beberapa wilayah perkebunan di Sumatra Timur juga mendorong pemerintah untuk menyelesaikan persoalan pendudukan tanah. Lihat Pelzer (1978) untuk pergeseran hubungan antara perkebunan kolonial dan petani di Sumatera Timur. Untuk kasus Jawa Timur lihat Aprianto (2005).

untuk mencapai penyelesaian damai atas ketegangan-ketegangan yang berdasarkan pada penyelesaian dengan cara perundingan antara pihak-pihak yang berkonflik. Pemerintah berupaya: (a) menyediakan sebuah status hukum yang pasti mengenai tanah-tanah bekas perkebunan yang diduduki selama pihak yang menduduki mematuhi persyaratan-persyaratan yang sudah ditetapkan; dan (b) membuka peluang bagi perkebunan-perkebunan tersebut yang secara strategis penting bagi negara dan masyarakat untuk melanjutkan usahanya. Peraturan tersebut mencatat sekitar 80.000 hektar, dari sekitar 200.000 hektar tanah perkebunan di Jawa, diduduki rakyat, dan para petani yang menduduki tersebut mengubah tanah perkebunan tersebut menjadi lahan pertanian setelah pendudukan Jepang (1942-1945).[28]

Sebelum pemerintah Indonesia bisa mengambil langkah-langkah hukum untuk melegalisasi pendudukan tanah ini, tentara Indonesia mengambil alih kendali atas semua perkebunan milik Belanda ketika Sukarno mendeklarasikan hukum darurat perang yang terutama disebabkan oleh pemberontakan-pemberontakan daerah. Di bawah hukum darurat, tentara memperoleh kekuasaan yang besar dalam wewenang politik, pemerintahan, dan administrasi. Lebih dari lima ratus perkebunan Belanda, sekitar tiga-perempat dari semua perkebunan di Indonesia (juga pada sejumlah besar perusahaan-perusahaan Belanda) dimasukkan dalam pengawasan militer bekerja sama dengan Menteri Urusan Pertanian. Pihak kementerian

[28] Untuk teks yang asli, lihat Gautama (1962:272-284). Pelzer (1982) membuat sebuah penjelasan historis bernilai tinggi mengenai perjuangan agraria di Sumatera Timur, termasuk persoalan okupasi tanah "ilegal" ini.

meninjau kembali dan merencanakan untuk menghentikan semua hak-hak *erpacht* kolonial, dimana setiap perkebunan mendapat konsesi selama tujuh puluh lima tahun berdasarkan UU Agraria 1870 (Gautama dan Harsono 1972:12-15).

Kemudian pada bulan Desember 1957, setelah kegagalan perundingan di PBB untuk mendapatkan Papua dari Belanda, Sukarno membuat sebuah keputusan politik menasionalisasi semua perusahaan-perusahaan Belanda. Sebagaimana dirumuskan dalam UU No. 86/1958, kebijakan ini bertujuan untuk memperkuat dasar potensi ekonomi nasional, dan melikuidasi kekuasaan ekonomi kolonial.[29] Sebuah perusahaan milik negara yang dinamai P.P.N Baru[30] telah menjadi sebuah perusahaan milik negara terbesar, sebuah arena baru dimana elit-elit manajerial baru dari tentara meneguhkan posisi dan peranannya dan memenuhi kepentingan-kepentingan mereka melalui kendali atas sektor dan perusahaan-perusahaan perkebunan (Mackie 1961:340).

Posisi, peranan dan kepentingan strategis dari tentara dalam menguasai semua perkebunan-perkebunan yang telah dinasionalisasikan itu menyebabkan perkebunan-perkebunan kolonial selamat. Lebih dari itu, "nasionalisasi kepemilikan Belanda menciptakan sebuah kelas sosial baru, para tentara pengusaha" (Caldwell dan Utrecht 1979:124). Tentara menghalangi aspirasi masyarakat untuk menghapus

---

[29] Untuk teks aslinya, lihat Ismet (1970), dan Soedargo (1962:582-585). Lihat juga peraturan pemerintah lainnya yang menjalankan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda dalam Soedargo (1962:586-647).

[30] *Pusat Perkebunan Negara-Baru*. P.P.N. yang "lama", yang kemudian digabung dengan P.P.N. Baru, merupakan kantor dari Menteri Pertanian yang mengelola 35 perkebunan.

sistem agraria perkebunan kolonial. Para petani yang menduduki perkebunan dimasukkan ke dalam kategori "pendudukan ilegal", yang harus berurusan langsung dengan tentara yang seringkali mengambil tindakan respresif atas nama "ketertiban umum."

Kemudian, hal yang menjamin keberlangsungan sistem agraria perkebunan kolonial adalah pengaturan konversi dari hak *erfpacht* kolonial menjadi Hak Guna Usaha (HGU) paska-kolonial sebagaimana tercantum dalam UUPA 1960, pasal III (Aturan-aturan mengenai konversi tanah).[31] Hak *erfpacht* dan Hak Guna Usaha tersebut merupakan hak untuk menggunakan tanah yang diberikan pemerintah untuk perusahaan-perusahaan perkebunan. Perbedaan utama keduanya adalah jangka waktunya dimana hak menggunakan tanah itu berlaku, dan status kewarganegaraan dari perusahaan yang memegang hak tersebut. Hak *erfpacht* diberikan pada perusahaan-perusahaan asing untuk jangka waktu selama tujuh puluh lima tahun. Hak Guna Usaha diberikan untuk perusahaan dalam negeri dengan jangka waktu dua puluh lima tahun, atau jika perkebunan tersebut membutuhkan jangka waktu yang lebih lama seperti perkebunan kelapa sawit, Menteri Urusan Agraria bisa memberikan hak menggunakan tanah itu selama tiga puluh lima tahun. UUPA tidak mengijinkan perusahaan-perusahaan asing untuk memiliki Hak Guna Usaha.

---

[31] Berikut ini adalah bagian yang relevan dari UUPA, pasal III Ketentuan-ketentuan Konversi: "Hak *erfpacht* untuk perusahaan kebun besar yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna usaha tersebut dalam pasal 28 ayat 1 yang akan berlangsung selama sisa waktu hak erpacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun"

- VI -
Bagaimana Hutan Dipisahkan Dari Tanah Pertanian, Dan Tanah Kehutanan Tidak Menjadi Target Program Land Reform 1960-1965 ?

Bersama dengan tanah perkebunan, tanah-tanah kehutanan di Jawa juga dikecualikan dari program land reform (1960 – 1965). Pengelolaan hutan di Jawa telah diatur oleh perundang-undangan khusus sejak jaman kolonial, di pertengahan abad kesembilan belas sampai awal abad kedua puluh. Tonggak bersejarah pada awalnya dimulai lima tahun sebelum UU Agraria 1870 disahkan, yaitu ketika pemerintahan kolonial mengumumkan UU Kehutanan tahun 1865. UU Kehutanan 1865 ini memperdalam praktek yang dijalankan pemerintahan kolonial selama lebih dari setengah abad sejak Gubernur Jenderal Daendels mengorganisasi penggunaan hutan jati pada tahun 1808[32] melalui dinas kehutanan pemerintah

[32] Louis Napoleon yang memerintah Belanda dari tahun 1808 sampai 1811 menunjuk Marsekal Daendels sebagai gubernur jenderal untuk Hindia Belanda. Peluso menulis, "beberapa elemen-elemen utama dari sistem Daendels tetap penting setidaknya secara filosofis sampai dua abad berikutnya: Semua hutan ditetapkan sebagai lahan milik negara (*landsdomein*), untuk dikelola demi keuntungan negara; Pengelolaan hutan diserahkan pada Dinas Kehutanan yang didirikan secara langsung untuk tujuan tersebut; Hutan dibagi ke dalam parsel (*perceel*) untuk ditebang dan ditanami kembali dengan suatu basis rotasi; Akses penduduk desa pada pohon jati dilarang, dan hanya pengambilan kayu mati dan hasil-hasil hutan non-kayu yang diperbolehkan" (Peluso 1992:68).

yang pertama, *Dienst van Boswezen*, dengan hak-hak untuk menguasai tanah, pohon, dan tenaga kerja.[33] Undang-undang tersebut kemudian direvisi dengan UU tahun 1874, 1875, 1897, dan 1913. Semua itu adalah undang-undang kehutanan pertama-tama, yang menerapkan lebih lanjut prinsip *Domeinverklaring* yang menyatakan bahwa semua tanah hutan dan tanah yang tidak dimiliki, adalah tanah milik negara. Tidak semua petani Jawa membiarkan begitu saja negara kolonial dan badan penguasa hutan mengurangi, menghapuskan atau mengkriminalisasikan akses mereka pada tanah, hutan dan sumber daya hutan. Beberapa petani melancarkan protes terang-terangan, misalkan seperti gerakan Samin di Jawa Tengah (1890-1915) (Benda dan Castle 1969, Peluso 1992:69-78).

Perubahan besar yang ditimbulkan sebagai akibat dari UU Kehutanan termasuk pendirian Dinas Kehutanan, *Het Boswezen van Netherland Indie* pada 1 Juli 1897, pembagian beberapa wilayah hutan menjadi bagian-bagian yang lebih kecil. UU hutan tersebut juga memasukkan Dinas Kehutanan di bawah Departemen Pertanian, Industri dan Perdagangan, dan memindahkan

---

[33] Peluso menulis "UU Hutan 1865 dianggap sebagai undang-undang hutan yang pertama kalinya di Jawa. Bersama dengan *domeinverklaring* tahun 1870, yang menyatakan bahwa semua lahan yang tidak diklaim dan lahan hutan sebagai lahan negara, undang-undang ini meletakkan dasar untuk "hutan saintifik" sebagaimana dipraktekkan sekarang. Meskipun prinsip-prinsip filosofis dari manajemen hutan negara telah dipelihara selama ratusan tahun atau lebih di Hindia, dan di tempat-tempat lain selama milenia . . . , ada sebuah perbedaan antara peraturan saintifik yang baru dan deklarasi dan perjanjian di tahun-tahun sebelumnya. Penguasaan tanah mendahului penguasaan spesies dan tenaga kerja sebagai kunci untuk kebijakan negara terhadap hutan. Negara tidak melepaskan bentuk-bentuk kendali lama ini, tapi seiring dengan waktu dan watak negara kolonial yang berubah, berganti pula cara-cara pengendalian hutan (Peluso 1992:50)."

polisi hutan ke dalam yurisdiksi langsung Dinas Kehutanan (Soepardi 1974b:60-63; Departemen Kehutanan 1986b:73-88; Peluso 1992:44-55).

UU Kehutanan 1865 kemudian digantikan oleh Undang-undang Kehutanan untuk Jawa dan Madura tahun 1927 dan 1932, yang kemudian menjadi dasar yang lebih kuat untuk menetapkan kawasan hutan negara dan memisahkan tanah-tanah hutan negara dengan lainnya melalui proses-proses pencatatan dan pemetaan yang resmi.[34] Walhasil, komposisi wilayah-wilayah yang berada di dalam eksploitasi negara dan swasta atas hutan-hutan jati di Jawa berubah dari tahun 1900 sampai 1930. Furnival melaporkan pada tahun 1900 bahwa semua lahan hutan yang dieksploitasi oleh pihak-pihak swasta jumlahnya mencapai 655 ribu hektar. Tanah-tanah hutan ini memiliki kategori yang berbeda dengan lahan-lahan hutan yang berada dalam penguasaan langsung Dinas Kehutanan.

---

[34] Untuk terjemahan Indonesia lengkap dari *Bosordonansi Jawa Madura* 1927, *Bosverordering Jawa Madura* 1932, lihat: Perum Perhutani (1984). Sebagaimana ditulis oleh Peluso, UU tahun 1927 dan 1932 mendefinisikan kawasan hutan negara di Jawa dan Madura sebagai berikut:

a. tanah-tanah yang dimiliki negara, yang orang atau pihak lain tidak memiliki hak atau penguasaan, dan dimana tumbuh:
   - √ spesies pohon berkayu yang tumbuh secara alamiah dan bambu,
   - √ spesies pohon berkayu yang ditanam oleh Dinas Kehutanan,
   - √ spesies pohon berkayu yang tidak ditanam oleh Dinas Kehutanan tapi ditanam oleh negara dan diserahkan kepada Dinas Kehutanan untuk pengelolaannya,
   - √ spesies pohon berkayu yang ditanam dari perintah negara/ pemerintah, spesies pohon non-kayu yang ditanam oleh Dinas Kehutanan;

b. semua tanah-tanah yang mengelilingi tanah-tanah yang disebutkan dalam paragraf di atas (a) dimana tanaman-tanaman berkayu tidak tumbuh; selama tanah-tanah tersebut tidak digunakan untuk tujuan lain di luar kewenangan Dinas Kehutanan;

c. semua tanah-tanah yang dilindungi oleh negara untuk memelihara atau memperluas hutan;

Pada tahun 1930, setelah melalui proses restrukturisasi panjang yang pada dasarnya bertujuan untuk memasukkan semua wilayah hutan ke dalam kendali pemerintah, perusahaan-perusahaan swasta hanya mengendalikan 97 ribu hektar. Wilayah-wilayah hutan di bawah eksploitasi negara mencapai 698 ribu hektar (Furnival 1944:325 dikutip dalam Boomgard 1994:130-131). Setelah pembentukan *Dienstvak: Dienst der Bossen op Java and Madura* di tahun 1938, yang menyatukan *Djatibedrijf* (Perusahaan Jati] dan Dinas Kehutanan yang mengurusi kayu rimba, semua eksploitasi hutan oleh perusahaan-perusahaan swasta diakhiri (Departemen Kehutanan 1986a:115, Peluso 1992:67).

Sampai akhir era kolonial Belanda di tahun 1940, Dinas Kehutanan melaporkan sudah mengelola 757.648 hektar hutan jati. Jumlah tersebut mencakup sekitar 92 persen dari jumlah keseluruhan hutan jati di Jawa dan Madura. Dinas Kehutanan tersebut mengelola sekitar 819.749 hektar dari hutan kayu belantara, setara dengan 30 persen dari jumlah keseluruhan hutan kayu belantara di Jawa dan Madura (Soepardi 1974:121).

Di bawah pendudukan Jepang (1942-1945), baik manajemen maupun institusi kehutanan berada dalam kondisi kacau. *Ringyoo Tyuoo Zimusyo* dibentuk untuk menggantikan kewenangan *Boswezen*, namun sebagian besar pengelola hutan berkebangsaan Belanda menolak untuk bergabung. Sebagian besar dari kawasan hutan tidak berhasil dikelola. Pihak Jepang mengambil kayu

---

d. semua tanah-tanah termasuk tanah hutan [negara] disaat batasan-batasan hutan ditetapkan (Peluso 1992:66).

Peraturan yang sama mendefinisikan hutan jati sebagai "tanah atau bidang tanah (a) di semua atau sebagian dimana pohon-pohon jati tumbuh; dan (b) yang dirancang oleh negara untuk perluasan hutan jati, baik tanah tersebut sudah ditanami pohon ataupun belum ditanami" (Peluso 1992:66).

untuk tujuan perang tanpa memperhatikan masalah reforestasi, dan memerintahkan masyarakat untuk mengubah tanah hutan menjadi tanah pertanian minyak untuk bahan bakar (Jatropha) dan makanan, termasuk untuk bala tentara Jepang (Soepardi 1974:1-40; Departement Kehutanan RI 1986b:1-21; Peluso 1992:93-97; Simon 1999:39-41). Sebagaimana disebutkan di bagian awal, para petani pada mulanya menyambut perintah Jepang untuk mengolah lahan hutan yang dulunya terlarang, namun tidak terlalu lama sebelum para petani melawan bentuk pemaksaan kerja pertanian ini.

Dengan proklamasi kemerdekaan 1945, elit-elit politik mendorong pengelola hutan Indonesia untuk menemukan cara-cara baru pengaturan hutan untuk menjalankan prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945, terutama pasal 33 yang menyatakan bahwa "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (Poerwokoesoemo 1956:218; Soepardi 1974:41-83). Sementara itu, perang kemerdekaan membuat kendali kolonial terhadap hutan menjadi mengendor, dan para penduduk desa bertindak secara leluasa memanfaatkan hutan, termasuk mengambil kayu di wilayah yang sejak lama dilarang. Berbagai ketegangan mulai bermunculan. Namun, Jawatan Kehutanan yang mewarisi sekitar tiga juta hektar tanah hutan di Jawa telah gagal untuk mendirikan sebuah tatanan kelembagaan dan pengaturan yang baru. Para pengelola hutan bersikukuh untuk melanjutkan apa yang telah dilakukan oleh *Boswezen* pada masa kolonial terdahulu.

Setelah pemberlakuan UUPA 1960, dua organisasi gerakan pedesaan beraliaran kiri, Barisan Tani Indonesia (BTI) dan Serikat Buruh Kehutanan Indonesia (SABUKSI), melancarkan sebuah kampanye untuk memasukkan

sebagian dari tanah hutan yang berada dalam kendali Dinas Kehutanan ke dalam program land reform. Para pengelola hutan mengartikan kampanye tersebut secara berbeda-beda. Salah satu faksi dari rimbawan memandang gerakan tersebut sebagai sebuah ancaman terhadap hutan, kehutanan dan pengelolaan hutan. Mereka berpendapat bahwa tanah kehutanan harus dikecualikan dari program land reform karena Jawatan Kehutanan berdasar pada UU 1927 dan 1932, dan bukannya UUPA 1960. Sedangkan kelompok rimbawan yang lain bersikap simpatik terhadap gerakan pedesaan tersebut dan mendukung segala upaya merombak Jawatan Kehutanan untuk mengakomodasi tuntutan redistribusi tanah hutan untuk dijadikan tanah pertanian.

UU kehutanan dan UU agraria merupakan dua perangkat UU yang secara keseluruhan memiliki rute, kewenangan dan daerah jurisdiksi yang berbeda. Para rimbawan yang anti land reform memprakarsai kesepakatan dengan Presiden Sukarno untuk mempromosikan status Jawatan Kehutanan menjadi perusahaan milik negara tingkat propinsi dengan menjanjikan pendapatan tahunan untuk anggaran negara dari perusahaan-perusahaan tersebut. Di tahun 1961 Sukarno menandatangani seperangkat peraturan pemerintah (No. 17 sampai No. 30) untuk mendirikan perusahaan-perusahaan kehutanan milik negara di tiga belas propinsi termasuk Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat. Kemudian, Sukarno menandatangani peraturan pemerintah yang lain (No. 35/1963) yang mengatur prinsip dan mekanisme pengelolaan perusahaan-perusahaan kehutanan tersebut. Sebelum pengaturan ini berjalan, ketegangan antara kalangan birokrat kehutanan di Jawatan Kehutanan yang pro versus anti-land reform meningkat sehubungan dengan banyaknya “aksi pendudukan tanah sepihak” pada

beberapa bagian tanah kehutanan di Jawa, seperti juga yang berlangsung pada tanah-tanah perkebunan negara dan swasta, serta tanah-tanah pertanian pribadi yang luas.

Pemimpin PKI – dan ormas-ormas pedesaan yang berada di bawah pengaruhnya – berpendapat bahwa sebagian besar dari para penguasa tanah-tanah luas tersebut telah melanggar UUPA dan bersiasat sedemikian rupa untuk mencegah tanah-tanah mereka untuk dijadikan target/sasaran program redistribusi tanah.[35] Ketegangan semakin meningkat ketika kelompok-kelompok politik anti-komunis beraksi dan bereaksi balik terhadap menguatnya kekuatan PKI dan pendukungnya di dalam dan di luar birokrasi kehutanan.

Kemudian di tahun 1965, sebuah upaya kudeta yang dirancang oleh para tentara dan elite pemimpin PKI untuk menculik dan membunuh beberapa jenderal angkatan darat

---

[35] Peluso (1992:119) menggambarkan pendudukan lahan tersebut sebagai berikut: Sekelompok petani, berjumlah sekitar ratusan atau ribuan dan dikabarkan digerakkan oleh BTI atau kelompok pemuda PKI, Pemuda Rakyat, memasuki lahan hutan. Mereka kemudian akan membagi lahan hutan tersebut di antara para petani.Seringkali, kelompok-kelompok ini berhadapan dengan pekerja perusahaan kehutanan yang biasanya dikabarkan berusaha untuk menghentikan para petani tersebut. Terkadang, pengelola hutan yang simpatik dengan para petani tersebut berusaha untuk menjauh dari konflik. Insiden-insiden seringkali menimbulkan korban luka dari petani maupun pekerja perusahaan kehutanan. Dalam banyak kasus, rumah mandor hutan atau rumah pihak yang terkait atau kantor-kantor diserang dan dijarah dan uangnya dicuri. Dalam beberapa kasus, faksi-faksi komunis membela tindakan mereka dengan berkata bahwa mandor hutan setempat memprovokasi okupasi tanah hutan melalui penyalahgunaan wewenang sebelum kejadian tersebut (*Harian Benteng*, October 21, 1964). Para mandor hutan terkadang bereaksi dengan cara konfrontatif pula, seperti mengganti para petani hutan BTI begitu saja dengan pekerja hutan yang berasal dari luar desa. Dalam contoh lainnya,

dan memproklamasikan Dewan Revolusi, memprovokasi gerakan kontra-manuver yang masif dari Angkatan Darat dan kekuatan-kekuatan anti-komunis lainnya, yang secara efektif menghabisi kekuatan komunis: ideologi, organisasi, hingga orang-orangnya (lihat uraian selanjutnya tentang hal ini di bagian akhir "Kebangkitan dan Kejatuhan Land Reform 1960-1965"). Digulingkannya Sukarno, dan diangkatnya Suharto sebagai presiden baru Republik Indonesia di tahun 1966, merupakan awal dari babak baru yang mengakhiri program land reform secara keseluruhan, termasuk untuk meredistribusikan bagian-bagian tanah kehutanan Jawa kepada para petani yang tidak memiliki lahan. Peluso menjelaskan:

> Setelah upaya kudeta, yang kemudian dikenal dengan sebutan Gerakan 30 September (G30S), banyak orang yang memiliki masalah dengan Jawatan Kehutanan – yakni para penggarap tanah kehutanan, buruh kehutanan dari organisasi yang berafiliasi dengan partai komunis, dan para pedagang gelap kayu jati – telah dibunuh atau dipenjara sebagai tahanan politik. Kelompok-kelompok Islam, tentara, dan kelompok pemuda telah digerakkan oleh kekuatan kontra-revolusi untuk menemukan dan membunuh setiap orang yang diketahui atau diyakini sebagai komunis, termasuk setiap orang yang berafiliasi dengan organisasi komunis. Anggota-anggota SARBUKSI yang tidak dibunuh atau dipenjarakan, dipecat secara permanen dari Jawatan Kehutanan (Peluso 1992:120-121).

---

seorang petani menuntut hak tanah berdasarkan alasan pendudukan tanah yang dilakukan sejak zaman Jepang. Dilaporkan beberapa mandor hutan setempat menerima uang suap dari pekerja reforestasi agar membolehkan mereka menggarap plot-plot tanah di dalam hutan (Departemen Kehutanan 1986, 2:109). BTI membela klaim-klaim para petani dengan alasan kebijakan pemerintah untuk menaikkan produksi makanan. Kelaparan, menurut mereka, sedang melanda daerah pedesaan (Mortimer, 1974).

Bahkan, lebih dari itu, kekerasan yang sistematis dan meluas sepanjang tahun 1965-1966 menyisakan trauma yang mendalam bagi mayoritas rakyat pedesaan selama puluhan tahun berikutnya.

Pemisahan kehutanan dari wilayah agraria diperlebar setelah Presiden Suharto menandatangani Undang-undang Kehutanan (UU No. 5/1967) sebagai bagian dari sebuah paket untuk memfasilitasi investasi modal dari luar negeri dan dalam negeri dalam sektor ekstraktif. Selain dari UU Kehutanan 1967, paket hukum tersebut terdiri dari tiga UU lain, yaitu UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU No.8/1967 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, dan UU No. 11/1967 tentang Pertambangan. UU Kehutanan 1967 ini sama sekali tidak menyinggung keberadaan UUPA 1960. Lebih parah lagi, UU Kehutanan 1967 ini menghidupkan kembali prinsip *domain* negara yang menyatakan bahwa negara adalah pemilik lahan hutan, dan Menteri Kehutanan memiliki kewenangan untuk menentukan kawasan mana saja yang termasuk dalam "kawasan hutan" (Pasal 1 dari UU Kehutanan 1967). Berdasarkan pernyataan ini Menteri memiliki kewenangan untuk memberikan konsesi penebangan hutan kepada perusahaan-perusahaan swasta dari dalam dan luar negeri (Pasal 14 dari UU Kehutanan 1967, dan Peraturan Pemerintah No. 21/1970).[36] Pada tahun 1983, Presiden Suharto memutuskan untuk memisahkan Direktorat Jenderal Kehutanan dari Departemen Pertanian, dan menaikkan statusnya menjadi Departemen Kehutanan dengan yurisdiksi sekitar lebih dari 140 juta hektar lahan hutan di seluruh Indonesia. Luas lahan hutan tersebut

[36] Antara 1967 sampai 1975 empat belas konsesi penebangan hutan diberikan kepada perusahaan-perusahaan asing yang mendapat 2,948 juta hektar hutan primer, dan tujuh puluh dua konsesi diberikan kepada perusahaan-perusahaan *join-venture* yang mendapat 7,6215 juta hektar (Ruzika 1978:10).

mencakup 70 persen dari luas lahan seluruh Indonesia. Dengan demikian, sektor kehutanan menjadi salah satu sektor ekstraktif yang strategis. Dari sektor kehutanan ini, rejim Suharto dan perusahaan-perusahaan penebangan hutan dari dalam dan luar negeri mengakumulasi kekayaan mereka dengan mengeksploitasi hutan primer untuk kayu di kepulauan Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Irian Jaya (Barr 1998, Dauvergne 1994, Gellert 2010) (lihat tabel 1).

Untuk wilayah Jawa dan Madura, pemerintahan Suharto secara resmi mendirikan kembali Perusahaan Hutan Negara (Perhutani) pada tahun 1972 dalam bentuk perusahaan milik negara untuk mengelola lahan hutan di Jawa Tengah dan Jawa Timur (Peraturan Pemerintah No. 2/1972). Tujuan utama dari Perhutani ini adalah untuk menghasilkan keuntungan dari produksi kayu jati. Lebih dari 80 persen dari hutan di Jawa Tengah dan Jawa Timur berada di bawah kendali Perhutani. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 64/1957, Pemerintah Propinsi Jawa Barat tetap mempertahankan kewenangannya atas lahan hutan Jawa Barat. Kawsan hutan Jawa Barat dinilai berbeda dengan kawasan hutan di Jawa Tengah dan Jawa Timur karena perbedaan nilai dan keuntungan yang dihasilkan melalui karakter-karakter hutan yang berbeda. Hanya 7 persen (sekitar 67.861,70 dari 968.100 hektar) dari hutan Jawa Barat yang merupakan hutan jati. Dan karena perbedaan ciri-ciri ekologi tanah dan iklim di hutan jati Jawa Barat, pohon jati tersebut belum pernah tumbuh sebegitu baik dibandingkan dengan di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Selanjutnya, dengan tujuan untuk membuat pengelolaan hutan Jawa Barat menjadi menguntungkan dan tidak tergantung sepenuhnya pada anggaran negara, pemerintahan Suharto di tahun 1978 memutuskan untuk memasukkan hutan Jawa Barat dalam kendali Perhutani (Peraturan Pemerintah No. 2/1978) (Hidayat *et al* 1980, Peluso 1992:285 fn 5).

Tabel 1. Peringkat 10 Kelompok Besar Usaha Perkayuan Menurut Pemegang HPH, 1994/95 dan 1997/98

1994/95		1997/98	
Kelompok Usaha Perkayuan	**Luas HPH (ha)**	**Kelompok Usaha Perkayuan**	**Luas HPH (ha)**
Barito Pacific	6.125.700	Barito Pacific	5.043.067
Djajanti	3.161.700	Djajanti	3.365.357
Alas Kusuma	3.364.200	KLI	2.806.600
KLI	3.053.500	Alas Kusuma	2.661.376
Inhutani I	2.422.000	Inhutani I	2.609.785
Bob Hasan Group	2.380.800	Bob Hasan Group	2.131.360
Korindo	2.225.000	ABRI/AL	1.819.600
Surya Dumai	1.801.400	Korindo	1.589.228
Satya Djaya Raya	1.663.500	Kodeco	1.081.700
Tanjung Raya	1.530.500	Sumalindo	1.057.678
Subtotal	28.183.300	Subtotal	24.165.751
Total (termasuk Kelompok Lainnya)	**62.543.370**	**Total (termasuk Kelompok Lainnya)**	**51.251.052**
10 Perusahaan terbesar dalam % Total (termasuk kelompok lainnya)	**45%**	**10 Perusahaan terbesar dalam % Total (termasuk kelompok lainnya)**	**47%**

Sumber : D. Brown, *Addicted to Rent: Corporate and Spatial Distribution of Forest Resources in Indonesia* Jakarta: DFIF/ITFMP. 7 September. 1999: 12-13, 40-41.
Dikutip dari: FWI/GFW. 2001. Keadaan Hutan Indonesia. Bogor , Indonesia: Forest WatchIndonesia dan Washington D.C.: Global Forest Watch. Halaman 31

Walhasil, setelah memasukkan hutan Jawa Barat, kawasan yang dikuasai oleh Perhutani sekarang ini sama dan sebangun dengan kawasan yang dikendalikan dan dikuasai oleh Jawatan Kehutanan Belanda di Jawa, kecuali untuk *enclave-enclave* tanah yang diduduki oleh para petani, baik yang dimulai pendudukannya pada masa Indonesia di bawah pemerintah pendudukan Jepang (1942-1945) atau menduduki dan memanfaatkan tanah tersebut sejak revolusi (Peluso 1992:125). Bukan hanya wilayahnya yang sama dan sebangun dengan pendahulu kolonialnya, lebih dari itu, Perhutani juga melanjutkan bentuk-bentuk kolonial dari penguasaan hutan, teritorialisasi, dan pengelolaan hutan yang dilegitimasi oleh tiga prinsip ideologi utama:

> (a) bahwa kehutanan negara dilangsungkan berdasar prinsip utilitarian, segala sesuatu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (*the greatest good of the greatest number of people*); (b) bahwa kehutanan ilmiah (*scientific forestry*) adalah suatu bentuk penggunaan sumberdaya yang paling efisien dan rasional; dan (c) bahwa mempromosikan pertumbuhan ekonomi melalui usaha produksi kehutanan adalah orientasi utama (Peluso 1992:125).

Peluso menulis "ideologi-ideologi ini tidak cocok dengan pandangan masyarakat lokal mengenai hutan, juga tidak berkontribusi pada perkembangan petani hutan" (*Ibid*).

Berbagai karya tulis telah mendokumentasikan bagaimana rakyat petani di desa-desa sekitar hutan dikriminalisasi dan berjuang, sehubungan dengan akses mereka atas hutan di Jawa (Peluso 1992, Lindayanti 2003, Suprapto 2003, Santoso 2004, Mary et al 2007). Hegemoni Perhutani menguasai kawasan hutan – apa yang diistilahkan Vandergeest dan Peluso (2001, 2006a,

2006b) sebagai *political forest* (hutan yang didefinisikan secara politis)[37] telah dipertahankan melalui berbagai bentuk penindasan mempergunakan kekerasan dan penaklukan melalui kesepakatan. Hegemoni ini jauh dari stabil. Perhutani merancang dan menjalankan berbagai bentuk program perhutanan sosial untuk mengatasi konflik penguasaan dan pemanfaatan hutan. Perhutanan sosial di Jawa mempunyai rutenya sendiri sejak tahun 1970-an yang berakar dalam pertarungan dan perundingan yang panjang antara Perhutani dan penduduk desa dalam akses atas tanah dan sumberdaya hutan.[38] Produksi berbagai bentuk perhutanan sosial dapat dipahami sebagai siasat untuk melanjutkan hegemoni Perhutani terhadap masyarakat desa yang tinggal di sekitar kawasan hutan. Siasat tersebut dijalankan dengan menyediakan dan memodifikasi akses ke kawasan hutan tertentu, termasuk untuk dipergunakan rakyat untuk kegiatan-kegiatan wana-tani (*agroforestry*). Berbagai siasat tersebut telah juga dipergunakan untuk menandingi gerakan sosial yang menuntut pengakuan hak tanah dan redistribusi tanah-tanah yang dikuasai Perhutani. Dengan menggunakan berbagai siasat tersebut, Perhutani berhasil dalam menyampaikan sebuah pesan ke pendukung land reform bahwa tanah hutan di Jawa harus dikeluarkan dari program land reform.

---

[37] Cara-cara Perhutani melanjutkan penguasaan hutan, penerapan hutan ilmiah, teritorialisasi, dan pengelolaan model hutan kolonial, memungkinkan Vandergeest dan Peluso (2001, 2006a, 2006b) untuk menteorikan apa yang mereka sebut *political forest* (hutan yang didefinisikan secara politik).

[38] Untuk penjelasan yang lebih lengkap mengenai perjalanan kebijakan kehutanan sosial di Jawa, lihat: Barber (1989), Peluso dan Poffenberger (1989), Peluso (1992), Sunderlind (1993), Bratamihardja et al (1995), Lindayati (2000, 2003), dan Awang (2004).

Tabel 2. Wilayah Hutan yang dikuasai oleh Perhutani

Wilayah Hutan	Unit I Jawa Tengah (ha)	Unit II Jawa Timur (ha)	Unit III	
			Jawa Barat (ha)	Banten (ha)
I. Hutan Produksi	546.290	809.959	349.649	61.406
II. Hutan Lindung	84.430	326.520	230.708	17.244
Total (ha)	**630.720**	**1.236.479**	**658.902**	**78.650**

Sumber : "Profil Perum Perhutani"
http://www.perumperhutani.com/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=29
(Diakses pada 10/12/2010)

- VII -
Kebangkitan Dan Kejatuhan Land Reform 1960-1965

Presiden Sukarno mengesahkan UUPA pada tanggal 24 September 1960. Proses ini membutuhkan waktu dua belas tahun. Pemerintahan Sukarno bermaksud untuk menggunakan UUPA 1960 sebagai alat untuk perombakan revolusioner terhadap struktur agraria feodal dan kolonial melalui lima jenis program. Kelima program tersebut yaitu:

> (1) Pembaruan hukum agraria, (2)Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah, (3) Mengakhiri penghisapan feudal secara berangsur-angsur, (4) Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah, dan (5) Perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya (sebagaimana dikutip oleh Harsono 1970:2-3).

Tujuan akhir dari program-program ini adalah untuk mencapai "masyarakat sosialis Indonesia, sebuah masyarakat yang adil dan sejahtera berdasarkan Pancasila" (dikutip dalam Harsono 1970:2-3). Sebelum pengesahan UUPA tersebut, pada sesi pertama di Dewan Pertimbangan Agung yang mengadakan pertemuan secara khusus untuk mendiskusikan kebijakan reforma agraria, sebagaimana dilaporkan oleh Utrecht.

> Sukarno mengemukakan sebuah teori bahwa "land reform merupakan bagian tidak terpisahkan dari Revolusi Indonesia" . . . Banyak tanah yang bisa diolah yang ditelantarkan para tuan tanah bisa diubah menjadi tanah-tanah yang produktif. Para tuan tanah wajib menyerahkan kepemilikan mereka yang melebihi batas tapi mendapatkan ganti rugi yang layak, asalkan peraturan yang efisien dibuat, dan mereka bisa tumbuh menjadi pengusaha manufaktur yang sukses. Land reform yang dijalankan secara tepat bisa menghasilkan, demikian dinyatakan Sukarno, distribusi pendapatan yang lebih adil di antara warga negara dan menciptakan sebuah struktur sosial baru yang akan membuka jalan bagi produksi nasional yang lebih tinggi (1969:72).

Jadi, program land reform bertujuan untuk menghapus kelas tuan tanah yang tanahnya digarap oleh buruh tani, dan mengurangi jumlah petani tanpa tanah dengan cara memberikan tanah milik atas dasar prinsip tanah untuk mereka yang menggarap di atasnya (Utrecht 1969:72).

UU No. 56/1960 menentukan batas maksimum dari kepemilikan tanah berdasarkan pada jenis-jenis tanah (sawah, atau lahan kering) dan kepadatan penduduk (lihat tabel 3). UU tersebut juga menyatakan bahwa setiap orang yang memiliki "tanah kelebihan" (tanah yang jumlahnya melebihi batas kepemilikan maksimum) harus melaporkannya kepada kepala kantor agraria setempat dalam waktu tiga bulan setelah pengesahan UU tersebut. Lebih lanjut, UU tersebut melarang pemindahan kepemilikan atas "tanah kelebihan" kepada pihak lain tanpa persetujuan dari kepala kantor agraria setempat. Kemudian Menteri Urusan Agraria memperpanjang batas waktunya berdasarkan kategori wilayah yaitu 30 April 1961, 31 Mei 1961, dan 30 Juni 1961 (Lihat Harsono 1997:296).

Tabel 3. Batas-batas maksimum atas kepemilikan tanah Menurut Undang-undang No. 56/1960

Kepadatan Penduduk	Sawah (Hektar)	Lahan Kering (Hektar)
1-50 penduduk per km^2	15	20
51-250 penduduk per km^2	10	12
251-400 penduduk per km^2	75	9
Lebih dari 400 penduduk per km^2	5	6

Terlepas dari "tanah kelebihan," land reform juga mentargetkan "tanah *absentee*" (diartikan sebagai tanah yang dimiliki oleh mereka yang tinggal di luar wilayah kecamatan dimana tanah tersebut terletak), tanah *swaparaja* (tanah bekas kerajaan), dan tanah negara lainnya yang akan diputuskan kemudian hari oleh Menteri Urusan Agraria. Peraturan Pemerintah No. 224/1961 menugaskan pembentukan panitia land reform di tingkat kabupaten untuk mengidentifikasi tanah-tanah yang akan ditargetkan, dan mereka yang berhak mendapat bagian dari redistribusi tanah.

Kompensasi finansial untuk "tanah kelebihan" dan "tanah *absentee*" ditentukan oleh panitia land reform kabupaten berdasarkan pada jumlah rata-rata pendapatan bersih dalam lima tahun terakhir per hektarnya. Untuk lima hektar pertama, kompensasi tersebut akan sebesar sepuluh kali dari pendapatan bersih total rata-rata; dan untuk selanjutnya, kompensasinya akan sebesar tujuh kali dari pendapatan bersih total rata-rata.[39]

Sukarno juga mengesahkan UU No. 2/1960 tentang bagi hasil. Tujuan dari UU tersebut adalah (a)

[39] Lihat Peraturan Pemerintah No. 5/1963 yang kemudian menjadi UU No. 6/1964.

untuk menyetarakan bagian keuntungan antara pemilik tanah dengan petani penggarap; (b) untuk memperkuat hak-hak hukum dan kewajiban dari kedua belah pihak, khususnya untuk melindungi penggarap yang berada dalam posisi rentan; dan (c) melalui penyetaraan bagian keuntungan dan melindungi petani penggarap, hal ini diharapkan akan meningkatkan produktivitas dari tanah tersebut. UU tersebut menyatakan bahwa setiap perjanjian panen harus dalam bentuk perjanjian tertulis untuk masa minimal tiga tahun untuk lahan sawah dan lima tahun untuk lahan basah. Perjanjian tertulis tersebut harus dibuat di depan kepala desa dan dua saksi, dan harus diratifikasi oleh camat. UU tersebut memberikan panduan sebagai berikut:

> si pemilik lahan mendapat bagian 50% dan buruh panen mendapat 50% jika lahan tersebut adalah sawah; si pemilik lahan mendapat bagian 33,33% dan buruh panen mendapat 66,66% jika lahan tersebut adalah tanah kering atau tanah basah dengan tanaman tunai;
>
> jika kesepakatan yang ada untuk pembagian hasil panen lebih baik untuk buruh panen ketimbang panduan di atas, kedua pihak harus menggunakan kesepakatan yang sudah ada.[40]

Untuk memajukan agenda land reform, pada tahun 1963 – tahun ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) menetapkan Sukarno sebagai Pemimpin Besar Revolusi Indonesia dan presiden seumur hidup – Sukarno menetapkan 24 September sebagai Hari Petani yang harus dirayakan dengan kegiatan upacara, diikuti dengan rencana kerja untuk meningkatkan kehidupan petani untuk mencapai suatu masyarakat yang adil dan sejahtera. Pertimbangan dari Keputusan Presiden

[40] Rincian lebih lanjut mengenai UU No. 2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, lihat Parlindungan (1991).

No. 169/1963 menyebutkan bahwa 24 September, kelahiran dari UUPA adalah hari kemenangan bagi petani Indonesia, dengan mendirikan dasar-dasar untuk menjalankan land reform untuk menghapus imperialisme di sektor agraria, dan membebaskan petani dari berbagai bentuk eksploitasi terhadap manusia oleh manusia melalui hubungan-hubungan agraria, dengan tujuan untuk mencapai suatu masyarakat yang adil dan sejahtera (Harsono 1970:4).

Pada tahun 1964 Partai Komunis Indonesia (PKI) dan organisasi massa petani terbesarnya (BTI) melancarkan "aksi sepihak" untuk mengambil alih dan menduduki tanah-tanah yang dianggap akan diredistribusikan kepada para petani. Mereka menyatakan bahwa penerapan peraturan redistribusi tanah dan bagi hasil berjalan lambat, karena tuan tanah, yang sebagian besar berafiliasi dengan partai-partai Islam dan nasionalis, menghalang-halangi penerapan peraturan tersebut. Aksi-aksi ini dipandang oleh PKI sebagai sebuah sikap politik resmi untuk melawan para tuan tanah yang menolak untuk melaporkan "tanah kelebihan"mereka kepada panitia land reform, atau menghindarinya dengan cara membagi-bagi tanahnya ke dalam bagian-bagian lebih kecil dengan diatas-namakan anggota-anggota keluarga mereka.[41] Aksi-aski sepihak tersebut memunculkan ketegangan dan kontroversi lokal dan nasional[42], termasuk perdebatan sengit mengenai "aksi sepihak" antara editor Harian Rakyat (mewakili PKI) dan editor Merdeka (mewakili Partai Nasional Indonesia) di tahun 1964.[43]

---

[41] Pada faktanya terdapat beberapa jenis "aksi sepihak" seperti dijelaskan oleh Utrecht (1969), Lyon (1970), dan Mortimer (1972).

[42] Mengenai "aksi sepihak" di dalam konteks reforma agraria dan pertarungan politik 1960-1965 di Jawa Timur dan Jawa Tengah, lihat Hefner (1990), Pratikto (2000), Sulistyo (2000), Padmo (2000), Sanit (2000), dan Kasdi (2001). Cf. Aprianto (2006).

[43] Polemik tersebut dikumpulkan dan diterbitkan dalam sebuah buku *Polemik H.R. dan Merdeka* (Djakarta, Merdeka Press 1965).

Sukarno lebih memihak PKI dan BTI, mendukung aksi sepihak, dan mengecam pihak-pihak yang merintangi land reform. Dalam Pidato Peringatan Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1964 Sukarno menegaskan pandangan dan sikapnya mengenai petani sebagai sokoguru revolusi, bersama dengan para buruh. Kemudian, Sukarno memerintahkan Menteri Urusan Agraria untuk menyelesaikan dengan segera dan sukses – sebelum akhir tahun 1964 atau pertengahan tahun 1965 paling lambat - program redistribusi "tanah kelebihan" di Jawa (dan juga di Madura dan Bali), dan dalam waktu satu atau dua tahun lagi. Ia juga memerintahkan Menteri Kehakiman untuk mendirikan pengadilan land reform secepat mungkin, sebagaimana telah dijanjikan, dan memperingatkan panitia-panitia land reform untuk mengakhiri "praktek-praktek tidak benar" mereka, membiarkan para petani mengambil tindakan sendiri untuk menuntut hak-hak mereka (Sukarno 1964 [1965]:662-623).

Pada bulan Januari 1965 Menteri Urusan Agraria melaporkan bahwa pelaksanaan land reform pada kenyataannya bermasalah. Seperti dilaporkan oleh Utrecht, masalah-masalah utamanya tersebut adalah:

- √ Kurang lancarnya inventarisasi tanah sehingga menyulitkan penetapan "tanah-tanah kelebihan", dan membuka peluang terjadinya penyelewengan.
- √ Kurangnya pengertian mengenai arti perlunya land reform sebagai sarana perubahan sosial untuk rakyat banyak membuat para tuan tanah mudah menghalang-halangi program tersebut.
- √ Kurangnya kerjasama di kalangan anggota panitia land reform, sebagian karena merangkap tugas-tugas lain, sehingga mencegah sebagian mereka untuk meluangkan perhatian penuh melaksanakan tugas-tugas dari panitia land reform tersebut, dan sebagian lagi karena banyak dari kalangan anggota panitia land

reform itu sendiri berniat menggagalkan land reform; dalam banyak kasus "tanah kelebihan" bahkan berhasil secara resmi dikeluarkan dari keharusan sebagai objek land reform.

√ Organisasi-organisasi petani pendukung terbesar land reform dicegah dalam memerankan bagian penting pada panitia land reform.

√ Para petani menjadi sasaran intimidasi psikologis dan ekonomis dari para tuan tanah. Para tuan tanah ini mencegah para petani untuk mendorong penerapan land reform secara lebih efisien.

√ Kesulitan membuat suatu urutan prioritas dalam redistribusi tanah baik karena banyak tuan tanah tidak memiliki buruh maupun karena, dengan perubahan dalam pendaftaran, para buruh tani tersebut tercatat sebagai orang yang diluar kecamatan. Kasus-kasus semacam itu memunculkan pertentangan sengit antara tuan tanah dengan buruh tani atau di antara sesama buruh tani sendiri, yang kemudian, seringkali berujung pada pertengkaran di antara berbagai organisasi politik (dikutip dalam Utrecht 1969:79).

Land reform menjadi kerangka pertarungan kelas di pedesaan Jawa, Bali, dan sejumlah tempat di Sumatera, termasuk melalui apa yang disebut "aksi-aksi sepihak", dan para tuan tanah yang bertindak mempertahankan diri secara politik karena posisi kelas mereka yang terancam (Wertheim 1969:14; untuk beberapa contoh konkret dari konflik antara tuan tanah dan petani, lihat Utrecht 1969; Lyon 1970).

Hingga akhirnya program land reform secara mengejutkan berhenti di akhir tahun 1965. Sebuah manuver yang diorganisir oleh sejumlah elite militer dan elite PKI yang dimulai dengan menculik dan membunuh

sejumlah jenderal angkatan darat pada tanggal 30 September 1965, ternyata telah menyediakan momentum untuk pimpinan angkatan darat yang dipimpin oleh Mayor Jenderal Suharto untuk menyatukan kekuatan-kekuatan anti-komunis hingga berhasil melarang keberadaan PKI dan organisasi *onderbouw*nya, ajarannya, termasuk memusnahkan orang-orang komunis, dan yang dituduh komunis, dengan cara pembunuhan sistematis terhadap lebih dari lima ratus ribu hingga sejuta orang komunis di pedesaan Jawa, dan juga di Bali serta beberapa bagian Sumatera dan Nusa Tenggara (Cribb 1990, 2001, 2002). Pembantaian ini merupakan gerakan puncak dari ketegangan-ketegangan kelas di pedesaan, yang sebagaimana disebut sebelumnya telah diintensifkan dengan penerapan program land reform. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan penahanan dan penyiksaan ratusan ribu pemimpin komunis tanpa proses pengadilan.

Hantaman terakhir adalah untuk menyingkirkan Sukarno melalui sebuah keputusan resmi dari Majelis Permusyawarakatan Rakyat Sementara (MPRS) di tahun 1967,[44] dan penunjukkan Jenderal Suharto sebagai Presiden Indonesia.[45] Seorang sejarawan Indonesia baru-baru ini berpendapat bahwa proses-proses ini merupakan bagian dari

---

[44] Kemudian Sukarno ditahan oleh rejim Suharto sampai ia meninggal di tahun 1970.

[45] Kudeta dan pembunuhan tersebut merupakan dua kejadian politik yang paling misterius di Indonesia. Selama kediktatoran Suharto (1967- 1998) pembicaraan dan penelitian terbuka mengenai kudeta dan pembunuhan tersebut dilarang. Rejim hanya mengijinkan sebuah versi sejarah resmi. Buku bacaan, film, monumen, museum, dan upacara tahunan menyebar- luaskan versi resmi secara berulang-ulang

Penelitian akademis dan penerbitan dari ilmuwan kritis asing disensor. Adam (2005) dan McGregor (2007) memberikan penjelasan kritis terbaru mengenai cara-cara militer untuk membuat dan menyebarkan versi resmi yang terbukti menyesatkan.

"kudeta merangkak" yang didukung oleh *Central Inteligence Agency* (CIA), Dinas Rahasia Amerika Serikat (Wardaya 2007a, 2007b).

Di bawah pemerintahan Jenderal Suharto, Menteri Urusan Agraria diperkecil menjadi sebuah direktorat jenderal di bawah Menteri Dalam Negeri. Di tahun 1968, unit penelitian dari Direktorat Jenderal Agraria menerbitkan sebuah data mengenai hasil program redistribusi tanah sampai Juni 1968 dalam majalah resmi mereka, *Penyuluh Land Reform dan Agraria* seperti yang ditampilkan dalam Tabel 4 (Lihat juga Utrecht 1969:87). Dalam tabel tersebut diperlihatkan bahwa lebih dari 450 ribu hektar tanah telah diredistribusikan kepada lebih dari 500 ribu keluarga di Jawa. Petani penerima dari reforma agraria biasanya mendapat kurang dari satu hektar. Menurut Utrecht angka-angka ini "tidak bisa diandalkan karena angka-angka tersebut tidak memperhitungkan jumlah tanah yang telah diredistribusikan dan telah diambil alih kembali oleh pemilik lama secara terbuka dan tersembunyi" (1969:87, fn 28). White dan Wiradi (1979a:51) yang mempelajari daerah aliran sungai Cimanuk, Jawa Barat, dan Adiwilaga (1975:10-11) yang mempelajari desa Cipamongkolan, dataran tinggi Bandung, Jawa Barat, mengkonfirmasi bahwa tanah-tanah yang telah diredistribusikan diambil alih kembali oleh pemilik tanah yang lama.

Tabel 4. Redistribusi Tanah di Jawa (1962-1968)

Tipe Tanah	Tanah yang dibagi (ha)	Penerima (Keluarga)
Tanah Kelebihan	59.335	89.090
Tanah *Guntai*	148.425	30.331
Tanah *Swapraja*	73.943	104.274
Tanah Negara Lainnya	174941	288.444
Total	**456.644**	**512.139**

Sumber : *Penyuluh Land Reform dan Agraria* (Th VIII/No.4/1968), hal. 14-15

Apa yang terjadi kemudian adalah apa yang disebut oleh Wertheim dengan suatu "kontra-revolusi" di pedesaan, yang berarti:

> para tuan tanah yang kaya telah mengambil kembali tanah mereka, dan para pemimpin militer ikut serta dalam suatu penindasan yang tak kenal ampun terhadap mereka yang berniat membangkitkan kembali gerakan agraria. Tentara berpangkat rendahan tak jarang ditunjuk dimana-mana menjadi kepala desa. Ketika perjuangan kelas dari petani miskin gagal, untuk waktu selanjutnya, adalah para pemilik tanah yang luas, yang didukung oleh kekuatan militer, secara terbuka mengobarkan perjuangan kelas untuk mengukuhkan kepentingan mereka (Wertheim 1969:15).

- VIII -
Rejim Otoriter Suharto, Dan Paradigma-Paradigma Ekonomi Yang Bersaing

Kudeta atas kepemimpinan Presiden Sukarno yang menggelorakan revolusi Indonesia menjadi awal kemunculan Suharto sebagai pimpinan tertinggi dari rejim otoriter pembangunan yang membekukan land reform "seperti dimasukkan ke dalam lemari es" (Wertheim 1969:15). Partai-partai politik diciutkan menjadi tiga saja: Partai Persatuan Pembangunan (PPP) untuk golongan Islam, dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) untuk golongan Nasionalis, Kristen dan Katolik, dan Golongan Karya (Golkar) adalah partai penguasa, yang anehnya tidak boleh kita menyebutnya sebagai partai politik. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) dikendalikan sepenuhnya. Semua partai dan organisasi kemasyarakat harus berAzaskan tunggal, yakni Pancasila.

Dibuatlah sebuah struktur pemerintahan eksekutif di pemerintahan nasional yang terkendali sepenuhnya. Demikian pula untuk pemerintahan daerah. Dengan Undang-undang Pemerintahan Daerah no. 5 tahun 1974, DPRD bukan ditempatkan sebagai parlemen, melainkan "alat kelengkapan" pemerintah daerah. Pengendalian menjadi lengkap dengan penyeragaman desa dengan mengkuti model desa di Jawa melalui pemberlakukan Undang-undang Pemerintah Desa No. 5 tahun 1979. Struktur militer teritorial yang pararel dengan struktur administrasi-pemerintahan

dibuat dan diefektifkan dari tingkat propinsi sampai ke desa, untuk memastikan dihentikannya setiap kecenderungan mempromosikan pandangan-pandangan ideologis "sosialisme Indonesia," kebijakan-kebijakan yang mengubah struktur sosial secara mendasar seperti land reform, hingga mobilisasi petani untuk protes, dan memastikan pula semuanya terkendali secara tersentral. Bagi mereka yang melawan, perlakuan aparat negara yang represif akan menghukum mereka, termasuk dengan mempergunakan kekerasan secara langsung (Southwood dan Flanagan 1979).

Rejim militer otoriter ini mengembangkan kebijakan ekonomi nasional yang secara sadar mengganti seluruhnya apa yang dicoba jalankan oleh Sukarno. Sejak Suharto naik ke kekuasaan di tahun 1966, kebijakan ekonomi Indonesia dibentuk oleh empat paradigma besar yang saling bertanding satu sama lain, yaitu nasionalisme, populisme, birokratisme predatoris, dan liberalisme (Robison 1997:29-30). Karakteristik-karakteristik dasar dari masing-masing paradigma perlu dijelaskan secara ringkas di bawah ini.

Setelah dominasi investasi asing di awal masa rejim Suharto, kemunculan nasionalisme ekonomi sebagai agenda nasional dimungkinkan oleh kenaikan mendadak anggaran negara dari pendapatan minyak di awal 1970-an. Nasionalisme ekonomi ini secara emblematik ditandai dengan munculnya Pertamina, perusahan minyak raksasa milik negara, yang menjadi sumber devisa asing besar sekali (Robison 1997:33). Harga minyak internasional naik secara dramatis antara 1973 dan 1974 sebesar lebih dari tiga kali lipat. Dampak dari kenaikan ini, nilai ekspor minyak dan gas Indonesia melonjak dari $ US 1,6 milyar, atau 50,1 persen dari total ekspor, di tahun 1973. Begitu juga dengan pendapatan minyak dan gas pemerintah yang naik mencapai Rp 382 milyar, atau 39,5 persen dari pendapatan total pemerintah di 1973/74 (Rosser 2003:270). Uang minyak tersebut memperkuat kewenangan dan kekuasaan

negara dan aparatnya sehubungan dengan akses yang besar atas anggaran negara, khususnya dalam mengarahkan serangkaian investasi besar dalam proyek-proyek industri hulu, seperti petrokimia, produk besi dan baja, semen, dan pupuk.

Semua investasi yang diarahkan nasionalisme ekonomi ini telah berakibat pada penciptaan sebuah kebijakan pengambilalihan tanah untuk proyek-proyek pembangunan. Menurut Robison (1997:29) agenda nasionalisme ekonomi dimotivasi oleh dorongan untuk mengubah ekonomi dari yang berfokus pada produksi komoditas bernilai rendah ke arah suatu ekonomi industri yang berteknologi maju dengan kapasitas untuk produksi modal dan barang-barang setengah jadi dan dengan sektor jasa yang canggih. Uang minyak juga membuat agenda ekonomi kerakyatan menjadi mungkin, termasuk mensubsidi bahan kebutuhan pokok, pembangunan infrastruktur pembangunan, kredit untuk industri kecil dan kegiatan pertanian, dan juga berbagai bentuk program pembangunan berorientasi pemenuhan kebutuhan dasar. Agenda tersebut didorong oleh alasan politik, yang tidak hanya untuk mencegah keresahan sosial dengan mensubsidi harga-harga barang pokok namun juga menghasilkan legitimasi yang penting untuk popularitas rejim.

Apa yang disebut Robison (1997) sebagai "birokratisme predatoris" dipraktekkan oleh pejabat sipil dan militer yang mengambil keuntungan pribadi dan politik melalui posisi mereka dalam kekuasaan pemerintahan, termasuk dalam kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan. Robison (1983) menyebut kelompok ini sebagai birokrat-politik. Posisi resmi otoritas mereka di kantor-kantor pemerintah merupakan sumber dari kekuasaan mereka, termasuk penggunaan (dan penyalahgunaan) kewenangan mereka untuk memberikan berbagai konsesi atas tanah, hutan dan pertambangan terutama kepada perusahaan-perusahaan

domestik, begitu juga dengan mengijinkan pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan infrastruktur. Para pemburu-rente ini pada intinya mempunyai kewenangan dalam memberi berbagai ijin dan fasilitas pemerintah kepada kelompok-kelompok pengusaha, seperti lisensi ekspor dan impor, konsesi pertambangan, minyak, kehutanan, dan perkebunan, kredit bank yang disubsidi, dan kontrak penyediaan dan konstruksi pemerintahan. Untuk tujuan ini, Rosser berpendapat "birokrat politik ... dengan bersemangat mempertahankan peranan negara dalam ekonomi, berpendapat bahwa intervensi negara... diperlukan untuk mendorong pembangunan ekonomi nasional ... mengakhiri dominasi ekonomi asing dan mendorong perkembangan dari usaha-usaha bisnis dalam negeri" (2002:33-34).

Kebijakan perdagangan dan industri strategis mendukung tujuan-tujuan mereka dan memungkinkan mereka untuk mensubsidi kredit dan menyediakan bentuk-bentuk lain dari pembiayaan murah kepada sektor-sektor prioritas dan peminjam dan terutama melindungi "keterlibatan langsung negara dalam produksi melalui pendirian dan pembangunan perusahaan-perusahaan milik negara" (2002:33-34).

Salah satu aktor penting lainnya dalam proses pembuatan kebijakan adalah kelompok konglomerat. Mirip seperti birokrat-politik, konglomerat Indonesia telah begitu diuntungkan dari campur tangan negara dalam wilayah ekonomi. Rosser membedakan empat jenis konglomerat, yaitu, konglomerasi besar Cina, konglomerasi yang dimiliki oleh anggota keluarga Suharto, konglomerasi kelompok pribumi, dan kelompok bisnis yang dimiliki militer (Rosser 2002:35). Sebagai kelas kapitalis paling atas di negara ini, mereka memiliki hubungan saling menguntungkan dengan birokrat-politik dan telah diuntungkan dari proteksi negara dalam bentuk tarif dan non-tarif untuk berdagang dan

restriksi terhadap investasi asing. Konglomerasi ini juga menikmati akses pada kewenangan dan fasilitas pemerintah untuk mendapat konsesi lahan untuk eksploitasi minyak dan gas, penambangan, penebangan hutan, mengembangkan perkebunan, membangun daerah-daerah industri, perumahan, dan fasilitas pariwisata, dan lain-lain.

Pada pertengahan 1980-an, dengan turunnya pendapatan minyak, dan dengan perubahan-perubahan struktural penting dalam ekonomi dunia, Indonesia dihadapkan pada kekuatan-kekuatan liberalisme yang mendorong industri Indonesia ke dalam posisi global keuntungan komparatif dan menciptakan tekanan untuk kebijakan-kebijakan deregulasi di saat Indonesia mereposisikan diri ke dalam pasar global. Sejak pertengahan 1980-an teknokrat Indonesia secara terbuka menentang apa yang mereka sebut ekonomi pemburu-rente yang dinilai sebagai suatu ekonomi yang irasional, disfungsional, dan inefisien. Karena itu, Robison menyimpulkan,

> anasir konglomerat dan keluarga-keluarga bisnis-politik sekarang ini mencoba mereorganisasi peranan ekonomi negara dan posisi mereka sendiri di dalam ekonomi, secara selektif mempertahankan kerangka-kerangka *dirigiste* [serba intervensi negara] dan eksistensi pemburu-rente yang menjamin perlindungan dan akses istimewa mereka, sementara di saat yang sama membuka kesempatan untuk aliansi bisnis internasional dan masuk ke dalam sektor-sektor ekonomi yang secara potensial menguntungkan yang dipegang oleh monopoli negara (1997:31).

Tekanan lain untuk agenda liberal berasal dari lembaga-lembaga keuangan internasional, terutama Bank Dunia. Pada tahun 1991 Bank Dunia menerbitkan sebuah dokumen yang mengkritik kebijakan tanah di Indonesia dan mendorong administrasi dan pengelolaan tanah yang berorientasi pasar. Sebagaimana penulis akan jelaskan

kemudian, kekuatan ini telah secara konsisten, menyeluruh, dan terus-menerus membentuk proyek administrasi tanah yang diancangkan selama dua puluh lima tahun, dimulai semenjak tahun 1995.

- IX -
Tanah Untuk Pembangunan

Kebijakan Tanah untuk Pembangunan dimulai dari awal-awal tahun kekuasaan Suharto ketika Direktorat Jenderal Agraria ditempatkan di bawah Departemen Dalam Negeri yang dipimpin oleh seorang jenderal angkatan darat.[46] Petugas-petugas agraria mencoba untuk mempertahankan tugas pokok dan fungsi dari kantor agraria termasuk tata guna tanah, redistribusi tanah, pengadaan tanah, pendaftaran tanah, dan pengembangan hukum dan peraturan pertanahan untuk pembangunan. Meskipun begitu, pemerintah melucuti rejim kebijakan land reform untuk perubahan struktur agraria secara revolusioner. Mochtar Masoed (1989:60-61) berpendapat bahwa land reform dan program-program redistributif lainnya, jika dijalankan, akan memecah para pendukung politik utama Orde Baru. Para tuan tanah di pedesaan, sebagian besar anti-komunis dan menguasai tanah yang cukup besar, merupakan sekutu politik angkatan darat yang paling penting dalam melawan Sukarno dan massa yang diorganisasi komunis.

[46] Selama 32 tahun Suharto selalu menunjuk jenderal-jenderal dari angkatan darat (AD) untuk posisi Menteri Departemen Dalam Negeri.

Pendaftaran tanah dari desa ke desa yang diwajibkan oleh Peraturan Pemerintah No. 10/1961 dihentikan oleh rejim Suharto. UU No. 7/1970 secara resmi membubarkan Pengadilan Land Reform, dan semua kasus sengketa kepemilikan tanah diserahkan ke pengadilan negeri. Direktorat Jenderal Agraria dalam Departemen Dalam Negeri mempertahankan redistribusi tanah sebagai sebuah kategori administrasi untuk satu jenis khusus dari skema pendaftaran tanah yang status awalnya adalah tanah negara. Kemudian, peraturan baru mengenai panitia land reform yakni Keputusan Presiden No. 55/1980 dikeluarkan pada tahun 1980 yang secara resmi memasukkan kebijakan redistribusi tanah secara keseluruhan ke dalam kendali birokrasi[47] (Departemen Penerangan RI 1982:42-49; Hutagalung 1985; Fauzi 1999:157-163).

Suharto menyatakan bahwa Orde Baru akan menjalankan Pancasila dan UUD 1945 "secara murni dan konsekuen", menghapuskan Demokrasi Terpimpin Sukarno. Rejim Orde Baru menolak segala agenda untuk mencapai apa yang disebut dengan "Sosialisme Indonesia." Kerangka utama dari kebijakan pemerintah berubah secara drastis dari "Revolusi" menjadi "Akselerasi dan Modernisasi" sebuah kerangka utama yang dikampanyekan oleh Ali Moertopo (1973).[48] Menurut kerangka ini kebijakan agraria dari Departemen Dalam Negeri – Direktorat Jenderal Agraria

---

[47] Keputusan Presiden No. 55/1980 tentang organisasi dan mekanisme redistribusi tanah menggantikan Keputusan Presiden No 263/1964.

[48] Jenderal Ali Moertopo, asisten pribadi Presiden Suharto untuk urusan politik. Ia bersama tokoh-tokoh Orde Baru yang lain termasuk jenderal Sujono Humar Dani yang juga asisten pribadi Presiden Suharto mendirikan CSIS (*Centre for Strategic and International Studies*), terkenal sebagai sebuah lembaga *think tank* yang memberikan masukan kepada Suharto mengenai kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi.

diabdikan:

> [u]ntuk menjalankan peranan yang lebih aktif pada setiap tahap pembangunan baik di bidang ekonomi, sosial budaya, politik maupun hankamnas yang ditentukan dalam Era Pembangunan 1970-2000 ... Berhubungan dengan itu maka segala potensi keagrariaan yang berada dalam lingkungan tugas Direktorat Jenderal Agraria perlu digali dan dikembangkan serta dimanfaatkan secara maksimal untuk mencapai tujuan yang dimaksud" (Departemen Penerangan RI 1982:135).

Kebijakan emblematik yang baru adalah pengambilalihan tanah untuk proyek-proyek pembangunan termasuk "pemberian hak baru, perpanjangan/pembaharuan hak yang sudah habis waktunya, pencabutan/pembatalan hak serta pengawasan terhadap pemindahan hak, baik atas tanah-tanah untuk bangunan (pemukiman, industri) maupun untuk diusahakan (pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan)" (Departemen Penerangan RI 1982:137). Selama dua belas tahun (1969-1982) Direktorat Jenderal Agraria menerbitkan 682 unit "hak guna usaha"[49] sebesar lebih dari

[49] Menurut UUPA, "Hak Guna Usaha" merupakan sebuah hak untuk memanfaatkan tanah yang khusus pada tanah negara untuk tujuan-tujuan pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan. "Hak Guna Usaha" mengijinkan pemegang hak tersebut untuk mengolah suatu bidang tanah tertentu selama jangka waktu tertentu dan dengan tujuan yang dimaksudkan dalam ketetapan pemberian hak tersebut. Pemegang hak tersebut juga berhak untuk mendirikan bangunan di tanah tersebut dengan persyaratan tertentu yang terkait dengan bidang aktivitasnya. Untuk pertama kalinya Hak Guna Usaha bisa diberikan dengan jangka waktu 25 tahun. Jangka waktunya bisa mencapai 35 tahun untuk perkebunan dengan komoditas khusus seperti kelapa sawit. Hak Guna Usaha ini bisa diperpanjang sampai 20 tahun. "Hak Guna Usaha" bisa diberikan kepada warga negara dan perusahaan yang didirikan di dalam dalam hukum Indonesia dan berdomisili di Indonesia. Perusahaan-perusahaan asing tidak boleh memperoleh hak ini. Untuk rincian lebih lanjut, lihat:Gautama dan Budi Harsono (1972:64-77), dan Parlindungan (1990:126-160).

938 ribu hektar; 4.736 unit "hak guna bangunan"[50] sebesar lebih dari 24 ribu hektar; 3.119 unit "hak pakai"[51] sebesar lebih dari 80 ribu hektar; dan 161 unit "hak pengelolaan"[52] sebesar lebih dari 522 ribu hektar (lihat Tabel 5). Masing-masing hak memiliki cakupan, jangka waktu dan subyek

[50] "Hak Guna Bangunan" merupakan sebuah hak penggunaan khusus pada tanah yang memperbolehkan si pemilik hak untuk mendirikan dan memiliki, selama jangka waktu yang sudah ditetapkan, sebuah bangunan yang terletak di tanah pihak lain. "Hak Guna Bangunan" bisa diberikan untuk tanah negara atau swasta. Tidak ada pembatasan wilayah mengenai ukuran lahan yang digunakan. Hak guna bangunan bisa diberikan dengan jangka waktu maksimum selama 30 tahun, dan jangka waktu ini bisa diperpanjang sampai 20 tahun. Seperti "Hak Guna Usaha," "Hak Guna Bangunan" ini bisa diberikan kepada warga negara Indonesia dan perusahaan yang didirikan di bawah hukum Indonesia dan berdomisili di Indonesia. Perusahaan-perusahaan asing tidak diperbolehkan memiliki hak ini. Untuk rincian lebih lanjut, lihat: Gautama dan Budi Harsono (1972:64-77), dan Parlindungan (1990:126-160).

[51] Hak pakai adalah sebuah hak penggunaan tanah yang memperbolehkan si pemegang hak untuk menggunakan dan mengambil produk hasil dari suatu bidang tanah tertentu. Tanah yang dimiliki dengan hak pakai bisa merupakan tanah negara atau tanah pribadi. Tanah yang digunakan untuk hak pakai bisa diperuntukkan untuk membuat bangunan atau untuk pertanian. Tidak ada pembatasan luas wilayah menurut hukum terkecuali untuk tanah yang dimiliki oleh pribadi yang diperuntukkan untuk tujuan pertanian. Dalam kasus ini batas waktu maksimum menurut UU No. 56/1960 diterapkan. Hak pakai bisa diberikan kepada warga negara Indonesia, warga asing yang berdomisili di Indonesia, perusahaan yang didirikan di bawah hukum Indonesia dan berdomisili di Indonesia, dan perusahaan-perusahaan asing dengan perwakilan di Indonesia. Untuk rincian lebih lanjut, lihat: Gautama dan Budi Harsono (1972:64-77), dan Parlindungan (1990:126-160)

[52] Hak Pengelolaan merupakan suatu hak khusus untuk pengembangan lahan, yang diberikan hanya untuk wilayah-wilayah otonom, atau agen-agen pemerintah/publik. Hak Pengelolaan mengijinkan si pemilik hak untuk menyerahkan sebagian dari tanah yang dikembangkan kepada pihak lain melalui kesepakatan yang spesifik. Untuk kasus agen yang

Tabel 5. Jenis-jenis Utama Hak Tanah yang diberikan untuk Proyek Pembangunan di Indonesia 1969-1982

Periode	Jenis-jenis utama dari hak tanah yang diberikan untuk proyek-proyek pembangunan							
	Hak Guna Usaha		Hak Guna Bangunan		Hak Pakai		Hak Pengelolaan	
	Unit	Total (ha)	Unit	Total (ha)	Unit	Total (ha)	Unit	Total (ha)
1969-1973	224	248.272,1000	1.382	5.343,1829	1.323	1.086,8652	19	11.970,0000
1974-1979	296	363.970,6500	1.941	14.618,8020	936	36.184,1882	38	11.879,3997
1980-1982	162	325.767,2345	1.413	4.173,1665	860	43.006,9804	104	498.796,2447
Total	**682**	**938.009,9845**	**4.736**	**24.135,1514**	**3.119**	**80.278,0338**	**161**	**522.618,6444**

Sumber : Departemen Penerangan RI (1982) *Pertanahan Dalam Era Pembangunan.* Jakarta: Depertemen Penerangan Republik Indonesia, 1982. Tabel IV-9, Tabel IV-11, dan Tabel IV-15 (hal. 144-146); Tabel IV-23, Tabel IV-24, Tabel IV-25, dan Tabel IV-28 (hal. 164-165); dan Tabel IV-34 (hal. 182).

yang memegang hak tersebut sendiri-sendiri (untuk penjelasan yang rinci mengenai penggunaan hak-hak ini, lihat: Gautama and Harsono 1972:64-77; dan Parlindungan 1990:126-160).[53]

Setelah Suharto dipilih kembali oleh MPR RI untuk kelima kalinya di tahun 1988 ia membuat sebuah keputusan untuk meninjau ulang status, tugas, dan fungsi dari Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri, dan meningkatkan Direktorat Jenderal tersebut menjadi sebuah badan yang menangani sektor pertanahan secara nasional. Alasan resmi mengenai keputusan untuk membuat apa yang disebut Badan Pertanahan Nasional (BPN), adalah (a) "bahwa dalam pelaksanaan pembangunan nasional, adanya kebutuhan, penguasaan, dan penggunaan tanah pada umumnya termasuk untuk kepentingan pembangunan dirasakan makin meningkat;" dan (b) "bahwa dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan, dan penggunaan tanah terutama untuk kepentingan pembangunan sebagaimana dimaksud pada huruf a, meningkat pula permasalahan yang timbul di bidang pertanahan" (bagian Pertimbangan dari Keputusan

---

berencana membangun perumahan, unit-unit perumahan individu tersebut bisa diberikan dengan hak guna bangunan atau hak pakai yang baru. Hukum terkait tidak menyebutkan batas waktu yang pasti untuk hak pakai. Hak Pengelolaan hanya bisa diberikan kepada sebuah badan hukum yang memiliki tugas strategis-fundamental dan fungsinya berjalan bersama dengan hak tanah. Untuk rincian lebih lanjut, lihat: Gautama dan Budi Harsono (1972:64-77), dan Parlindungan (1990:126-160).

[53] Ada juga sebuah jenis khusus dalam kebijakan pengambilalihan tanah yang digunakan Direktorat Jenderal Agraria untuk program pemindahan penduduk dari pemerintah, yang secara resmi disebut program transmigrasi, tapi kebijakan tersebut berdampak pada lahan-lahan di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua yang disebut pulau-pulau luar yang dibuka untuk merelokasi penduduk desa dari Jawa, Bali, dan Kepulauan

Presiden No. 26/1988 tentang Badan Petanahan Nasional). Moerdiono, Menteri Sekretaris Kabinet, pada saat pengangkatan pimpinan pertama Badan Pertanahan Nasional, menjelaskan bahwa:

> Agar melalui peningkatan status ini, badan ini lebih operasional dalam geraknya menangani tugas yang amat penting dalam bidang pertanahan secara komprehensif, terencana dan terpadu. Tugas yang demikian luas jangkauannya itu terlalu besar untuk suatu instansi setingkat Direktorat Jenderal. Diperlukan suatu badan yang lebih tinggi, yang berada di bawah kendali Presiden agar dapat melaksanakan tugasnya dengan otoritas yang seimbang (Moerdiono seperti dikutip dalam Badan Pertanahan Nasional 1998:23).

Kemudian berdasarkan Keputusan Presiden No. 26/1988 pasal 3 Badan Pertanahan Nasional menyediakan layanan-layanan dalam kebijakan penggunaan tanah terkait dengan perencanaan ruang, mengatur survei, pemetaan dan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum, memberikan berbagai hak tanah, dan mengembangkan hukum dan regulasi tanah; Kepala BPN memiliki beberapa deputi untuk masing-masing layanan.[54]

Kebijakan paling penting yang dihasilkan BPN dalam

Lombok. Program tersebut mendapat dukungan politik dan finansial yang besar dari pemerintah Orde Baru dan Bank Dunia. Sebagian besar dari program transmigrasi melibatkan distribusi lahan, rumah hunian dan fasilitas-fasilitas lainnya. Dalam rancangannya masing-masing individu memperoleh dua hektar lahan pertanian ditambah setengah hektar untuk rumah dan pekarangan mereka. Dari tahun 1965 sampai 1984 hampir sekitar setengah juta keluarga, setara dengan dua juta dan dua ratus ribu orang. Untuk rincian lebih lanjut mengenai program transmigrasi, lihat juga Hardjono (1977), Oey (1982), Swasono dan Singarimbun (1985), dan Tjondronegoro (2004).

[54] Menurut Keputusan Presiden No. 26/1988 pasal 3 BPN memiliki beberapa fungsi berikut:

a. merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan penguasaan dan penggunaan tanah;
b. merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan pengaturan pemilikan

konteks memperdalam rejim kebijakan tanah-untuk-pembangunan adalah ijin lokasi. Ijin lokasi diberikan untuk menyederhanakan prosedur-prosedur bagi investasi asing dan domestik (diatur melalui Keputusan Presiden No. 97/ 1993 mengenai tatacara penanaman modal). Ijin lokasi secara resmi dimaksudkan untuk menjalankan tiga fungsi:

(i) instrumen pengambilalihan tanah sebelum hak-hak tanah yang lebih permanen diberikan oleh BPN;
(ii) ijin untuk menggunakan tanah yang cocok untuk perencanaan ruang dengan detail yang sudah ada; dan
(iii) ijin untuk memindah hak-hak tanah yang melekat dengan tanah yang sudah ada dan tercakup dalam ijin (Badan Pertanahan Nasional 1998:156).

Tujuan dari kebijakan ijin lokasi adalah untuk melayani para investor untuk mendapatkan tanah, meskipun tanah-tanah tersebut dimiliki oleh penduduk lokal. Jika sebuah ijin lokasi diberikan BPN kepada satu badan usaha perumahan (*developer*), pihak-pihak lain tidak diperbolehkan untuk membeli atau membangun tanah yang tercakup dalam ijin area, terkecuali bila mereka mendapatkan ijin dari si pemegang hak ijin lokasi yang resmi.[55] Selama lima tahun, dari tahun 1993 sampai 1998,

---

tanah dengan prinsip-prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria;
c. melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan;
d. melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah dalam rangka memelihara tertib administrasi di bidang pertanahan;
e. melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan pelatihan tenaga-tenaga yang diperlukan dibidang administrasi pertanahan;
f. lain-lain yang ditetapkan oleh Presiden.

[55] Sebuah laporan resmi BPN menyebutkan bahwa waktu rata-rata yang diperlukan BPN untuk memproses ijin lokasi adalah selama dua belas hari (Badan Pertanahan Nasional 1998:160).

jumlah total ijin lokasi yang dikeluarkan oleh BPN sebanyak 13.036 ijin lokasi untuk seluas 9.673.456,15 hektar tanah untuk tujuan kawasan industri, perumahan, pertanian, jasa, dan berbagai jenis proyek lainnya. Seperti yang ditampilkan dalam Tabel 6 jumlah keseluruhan dari ijin lokasi yang dikeluarkan untuk Jawa (1993-1998) adalah sebanyak 7.978 ijin lokasi untuk seluas 202.190,14 hektar.

Tabel 6. Jumlah dan Luas Ijin Lokasi yang Dikeluarkan oleh BPN (sampai Januari 1998) untuk Lima Propinsi di Jawa

Propinsi		Tujuan Ijin Lokasi					
		Industri	Jasa	Perumahan	Pertanian	Lain-lain	Total
Jakarta	Ijin	2,00	0	0	0	6,00	8,00
	Hektar	5,80	0	0	0	1,64	7,64
Jawa Barat	Ijin	1344,00	769,00	1543,00	107,00	410,00	4173
	Hektar	19.905,05	16.875,58	90.224,00	6.932,89	19.686,39	153.623,91
Jawa Tengah	Ijin	350,00	291,00	271,00	64,00	152,00	1128,00
	Hektar	4.628,80	161,01	3.289,90	288,54	703,96	9.072,20
Yogyakarta	Ijin	17,00	71,00	124,00	8,00	61,00	281,00
	Hektar	12,70	184,07	575,16	99,89	28,31	900,14
Jawa Timur	Ijin	703,00	692,00	601,00	75,00	316,00	2388,00
	Hektar	4.923,74	2.742,86	28.934,86	425,06	1.532,98	38.586,25
Total Untuk Jawa						**Ijin**	7.968,00
						Hektar	202.190,14

Sumber: Dihitung dari Tabel IV.1 "penerbitan Ijin Lokasi Seluruh Indonesia (sampai Januari 1998)". Dalam Badan Pertanahan Nasional (1998) *Dasawarsa Bhumibakti Adhiguna* Jakarta: Badan Pertanahan Nasional. Hal.157

- X -
Pembentukan Kebijakan, Manajemen dan Administrasi Pertanahan Pro-Pasar

Sebuah tahap baru dalam kebijakan pertanahan di Indonesia adalah mempercepat pembentukan pasar tanah melalui reformasi manajemen dan administrasi pertanahan. Kebijakan baru tersebut dimulai ketika Bank Dunia membuat sebuah studi yang berjudul "*Indonesia: Land Resource Management and Planning*" (1991).[56] Studi ini merekomendasikan serangkaian rencana aksi, yang dibagi ke dalam agenda jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Studi tersebut secara jelas menyebutkan revisi terhadap UUPA 1960 dalam agenda jangka panjangnya.

Laporan Bank Dunia tahun 1994 "*Indonesia: Environment and Development*" mengulang perhatian utama dari studi Bank Dunia tahun 1991 itu, yaitu kurangnya kejelasan kerangka hukum untuk kepemilikan tanah

[56] Laporan tersebut tidak pernah diterbitkan. Gershon Feder, Kepala Divisi Operasi Pertanian, Departemen Negara III-Wilayah Pasifik Asia Timur, dalam sebuah surat kepada Noer Fauzi, Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria, 6 September 1996, menyatakan "... Pemerintah Indonesia menilai draft ini belum lengkap ketika kami mengakhiri tugas kami di tahun 1991. Kami memutuskan pada waktu itu bahwa studi tersebut seharusnya tetap menjadi sebuah draft. ... Kami juga mengindikasikan bahwa laporan draft tersebut tidak memberi perhatian yang seimbang mengenai beberapa isu pengelolaan tanah, misalkan saja ijin lokasi, yang penting di masa tersebut." (Dikutip dalam Fauzi 1999:228-229, fn9).

sebagian karena prosedur birokratik yang rumit, tidak transparan dan cenderung koruptif. Laporan tersebut juga mengangkat isu bahwa "pasar tanah belum berkembang dengan baik," dan hal ini menghambat "alokasi tanah untuk penggunaannya yang paling baik dan bernilai" (World Bank 1994:207).[57] Dengan demikian, laporan tersebut mengisyaratkan kebutuhan untuk menghapus rintangan-rintangan yang menghambat pertumbuhan pasar tanah.

Strategi awal dari Bank Dunia dalam meletakkan fondasi dasar untuk menerapkan agenda-agenda tersebut adalah dengan menawarkan kepada Pemerintah Indonesia sebuah bantuan Bank Dunia yang disertai dengan sebuah hibah dari *Australian Aid for International Developement* (AUSAID). Gagasan ini muncul dari kesuksesan *Thailand Land Titling Project*, yang dimulai di tahun 1984.[58] Sebagai sebuah langkah lanjut, *Indonesian Land Administration Project* (ILAP) 1995-1999 dirancang sebagai tahap lima tahun pertama dalam sebuah program rencana dua puluh lima tahun dengan tujuan jangka

---

[57] Pada tahun yang sama, Sutanu Behuria (1994) membuat sebuah analisis kebijakan untuk Asian Development Bank dan juga diterbitkan oleh ADB, yang menjelaskan bahwa "penerapan sejumlah besar proyek-proyek yang dibiayai oleh Bank (ADB) dan Bank Dunia di berbagai sektor secara serius dipengaruhi oleh ... kesulitan-kesulitan dalam pengambil alihan tanah" dan "Bank harus menyediakan bantuan finansial kepada Indonesia untuk mempercepat proses registrasi dan kepemilikan tanah dan juga menyediakan bantuan teknis untuk kodifikasi dan penyederhanaan hukum dan prosedur terkait pemindahan pemilikan dan penggunaan tanah" (Behuria 1994: 10).

[58] Untuk pertama kalinya Bank Dunia dan AusAID mendanai bersama sebuah proyek Thailand Land Titling Project. Proyek ini mendapat penghargaan *World Bank Award for Excellence* di tahun 1997. Dua orang staf Bank Dunia menyatakan bahwa Thailand Land Titling Project ini"... telah menjadi standard bagi Bank Dunia dan beberapa donor bilateral termasuk misalkan USAID"

panjang sebagai berikut:

- √ Untuk mempercepat pendaftaran hak-hak tanah dan penerbitan sertifikat tanah, sehingga pada akhir 25 tahun proyek ini semua pemilik tanah akan memiliki sertifikat;
- √ Untuk meninjau ulang perundang-undangan, peraturan, dan prosedur administrasi pertanahan yang melayani kebutuhan masyarakat Indonesia dan dalam suatu bentuk yang bisa diterapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), bisa dimengerti dan diterima oleh publik, selaras dengan kebijakan Pemerintah, dan cukuk pleksibel untuk merespon pada saat yang tepat terhadap kondisi-kondisi yang berubah;
- √ Untuk memperkuat BPN sebagai sebuah lembaga pemerintah sehingga lembaga ini diakui bisa memberikan layanan yang bernilai dan efektif untuk pemerintah dan publik;
- √ Untuk menyesuaikan biaya-biaya layanan BPN yang cukup tinggi untuk bisa membiayai diri sendiri secara mandiri, dan cukup murah sehingga bisa dijangkau seluruh rakyat Indonesia;
- √ Untuk membuat BPN sebagai partisipan aktif dalam peninjauan kembali yang sedang berlangsung terhadap kebijakan administrasi tanah.

Kemudian di tahun 1995 BPN mulai menjalankan *Indonesian Land Administration Project* (ILAP), yang di-Indonesia-kan menjadi Proyek Administrasi Pertanahan.

(Holstein dan Munro, "I*nternational Impact of the Thailand Land Titling Programme*", *Department of Lands, Ministry of Interior*, 2003, seperti dikutip oleh William 2003:12). Lihat juga berbagai paper yang mempromosikan Thailand Land Titling Project sebagai sebuah cerita sukses luar biasa yangberfungsi sebagai standard kualitas (benchmark) bagi administrasi dan manajemen tanah dan juga untuk kerjasama inter-agensi (Rattanabirabongse et.al. 1998, Feder dan Nishio 1999, AusAID 2000, 2001, Bowman 2004, Burn 2004).

Proyek ini yang didanai oleh dana APBN Pemerintah Indonesia (US $ 44,9 juta), dana hibah dari AusAID (US $ 15,2 juta), dan hutang dari Bank Dunia (US $ 80,0 juta). Proyek tersebut berusaha menjadi sebagai acuan baru untuk mereformasi kebijakan, manajemen dan administrasi pertanahan. Proyek ini bertujuan (i) "untuk mempercepat pasar tanah yang wajar dan efisien, dan untuk meredakan konflik sosial atas tanah, melalui percepatan pendaftaran tanah ... dan melalui perbaikan kerangka kelembagaan untuk administrasi pertanahan yang diperlukan untuk mendukung program tersebut"; (ii) "untuk mendukung upaya Pemerintah Indonesia untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan manajemen pertanahan jangka panjang" (World-Bank 1994:ii).

Melalui proyek ini, BPN mengganti Peraturan Pemerintah No. 10/1962 tentang Pendaftaran Tanah, yang dibuat dalam konteks untuk menjalankan land reform yang didasarkan atas mandat UUPA 1960. Sebuah peraturan pemerintah yang baru mengenai pendaftaran tanah (No. 24/1997) dibuat untuk meletakkan dasar bagi apa yang disebut dalam dokumen proyek sebagai "prosedur yang lebih praktis dan efisien dalam pendaftaran tanah." Dengan prosedur pendaftaran yang baru itu, proyek percontohan mereka (1995-2001) berhasil mengeluarkan sertifikat-sertifikat tanah untuk lebih dari 1,85 juta keluarga di Jawa (lihat tabel 7)[59]

[59] Proyek Administrasi Pertanahan mensasar wilayah-wilayah di empat puluh tujuh kabupaten/kota di Jawa yang mengeluaran sejumlah 1.862.968 sertifikat, plus dua kabupaten proyek percobaan di Sumatera Selatan dan Sumatera Utara, yang menghasilkan secara berturut-turut 11.028 dan 4.934 sertifikat.

Tabel 7. Jumlah Sertifikat Tanah yang Dikeluarkan oleh *Indonesian Land Administratioan Project* 1995-2001 di Lima Propinsi di Jawa

Propinsi	Jumlah Serifikat yang Dikeluarkan	Jumlah Kabupaten/Kota Dimana Proyek ini Diterpkan
Jakarta	157.153	5
Jawa Barat	811.831	14
Jawa Tengah	465.321	15
Yogyakarta	170.580	3
Jawa Timur	258.083	10
Total	**1.862.968**	**47**

Sumber: Smeru 2002 "*An Impact Evaluation of Systematic Land Titling Under the Indonesian Land Admidistration Project* (ILAP)" Laporan riset tidak diterbitkan.

Sebagai tambahan, berdasarkan pada uraian dua pejabat pendukung *Indonesian Land Administration Project*, yakni seorang pejabat tinggi BPN dan seorang konsultan AusAID, ILAP juga menghasilkan

> (P)eningkatan tata pemerintahan melalui suatu pergeseran bertahap dalam BPN dari sebuah badan yang tertutup, otokratis, dan melayani diri sendiri berubah menjadi suatu organisasi yang lebih terbuka, inklusif dan berorientasi menyajikan layanan.
>
> "(P)emantapan industri survei kadastral, yang didukung oleh pendidikan dan pelatihan tingkat lanjutan, yang memperkuat tujuan untuk memaksimalkan keterlibatan sektor swasta dalam membangun dan menjaga sistem administrasi pertanahan di Indonesia. (Heryani dan Grant 2004:7-8)

Proyek tahap kedua dinamai dengan *Land Management and Policy Development Program* (LMPDP) (2004-2009). Rancangan proyek tersebut menekankan pencapaian-pencapaian dalam perubahan kebijakan, penguatan kelembagaan, dan pensertifikatan tanah (World Bank 2004:3).[60] Dalam menanggapi berbagai tuntutan

[60] Jumlah total biaya dari proyek tersebut adalah US $ 87,62 juta

land reform yang disampaikan oleh LSM, laporan persiapan LMPDP - World Bank menuliskan "(s)ementara kebijakan land reform (distribusi tanah dan re-distribusi) akan berkontribusi secara berarti pada pengurangan kemiskinan, tim yang bertugas memilih menentang dukungan langsung terhadap tuntutan land reform pada saat ini." Kemudian, laporan itu berpendapat:

> "kebijakan agraria seringkali sangat bersifat politis, dan pada saat ini, tidak ada konsensus nasional mengenai land reform. Sebagai hasilnya, proyek ini akan lebih mendukung studi-studi kebijakan ketimbang pada menilai kemungkinan dan cakupan dari land reform ini, dan mencoba untuk mengembangkan sebuah konsensus nasional mengenai isu ini. Jika sebuah konsensus nasional dicapai, dan pemerintah mengambil sebuah pendekatan yang bisa diterima oleh masyarakat sipil, dan organisasi-organisasi masyarakat sipil, barulah kemudian World Bank akan mempertimbangkan untuk menyediakan dana dalam sebuah mekanisme peminjaman terpisah untuk memulai skema yang disepakati." (World Bank, 2004: 12). [61]

World Bank pada kenyataannya tidak memiliki suatu proyek terkait land reform di Indonesia. Inisiatif belakangan untuk menghadirkan kembali land reform ke panggung kebijakan bukanlah produk dari intervensi World Bank. World Bank menyusun suatu visi jangka panjang mengenai kebijakan tanah, pengelolaan, dan

---

(US $ 22,2 juta dari Pemerintah Indonesia, US $ 32,80 dari pinjaman World Bank, dan US $ 32,80 juta dari pinjaman ID).

[61] Perlu dicatat bahwa pandangani World Bank mengenai land reform juga juga berubah seiring waktu. Pandangan sekarang ini berasal dari cara pandang neoliberal bahwa tanah itu lebih merupakan sebuah komoditas yang perlu dirasionalisasi ketimbang sebuah sarana produksi yang perlu diredistribusikan untuk pengurangan kemiskinan (Untuk penjelasan dari orang dalam, lihat Deininger dan Binswanger 1999. Untuk penjelasan yang kritis, lihat Borras 2005, Wolford 2007).

administrasi untuk BPN, yang terdiri dari komponen-komponen berikut: (i) mengklarifikasi basis legal dalam kepemilikan tanah; (ii) membuat sistem pertanahan lebih cocok dengan berbagai kebutuhan dari ekonomi modern; (iii) meningkatkan kualitas dan reliabilitas dari pencatatan dan pendaftaran tanah; (iv) perencanaan penggunaan tanah yang partisipatoris dan transparan; (v) pengelolaan tanah di wilayah kehutanan secara berkelanjutan; dan (vi) memperkuat lembaga-lembaga independen dan insentif fiskal untuk pelaksanaan legalisasi aset tanah (World Bank 2005:1-4).

- XI -
Kampanye Mempromosikan Land Reform Setelah Jatuhnya Suharto

Suharto lengser pada bulan Mei 1998 setelah berkuasa selama lebih dari tiga dekade karena oposisi massif kelompok-kelompok masyarakat sipil di tengah-tengah krisis moneter dan finansial yang akut, yang berresonansi dengan tekanan-tekanan internasional yang begitu kuat dari IMF, perpecahan di kalangan tentara dan elit politik, dan yang terpenting, kehilangan dukungan politik dari kabinetnya dan parlemen (Sharma 2002, Anwar 2005, Aspinal 2005).[62] Suharto menyerahkan kekuasaan kepresidenannya kepada Wakil Presiden Habibie, yang kemudian memimpin suatu pemerintahan transisi hingga November 1999.

Berbagai kelompok gerakan rakyat pedesaan di Jawa memanfaatkan kesempatan politik dari periode transisi politik selama delapan belas bulan (Mei 1998 sampai November 1999) yang berlanjut dengan upaya melancarkan aksi-aksi pendudukan atas tanah-tanah yang sebelumnya berada di bawah kendali perkebunan-perkebunan milik pemerintah dan swasta, juga Perhutani.[63] Beberapa istilah baru seperti *reclaiming*, okupasi tanah,

[62] Untuk kejadian-kejadian yang rinci dan kronologis mengenai kejatuhan Suharto, lihat van Dijk (2001).

[63] Kasus Tapos di distrik Bogor, Jawa Barat, merupakan tonggak dari kasus pendudukan tanah dimana sekitar 300 keluarga mengambil alih bagian dari 751 hektar dari lahan perkebunan yang

gerakan petani, land reform, pembaruan agraria, reforma agraria, segera menjadi begitu populer di kalangan aktivis gerakan agraria. Mereka juga menggunakan periode transisi politik ini untuk mendirikan organisasi-organisasi petani lokal, yang dilanjutkan dengan pengembangan jaringan, federasi-federasi dari organisasi-organisasi petani lokal, dan organisasi-organisasi non-pemerintah (LSM). Sebuah koalisi LSM, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), didirikan di tahun 1995 pada era Suharto, mengembangkan studi-studi mengenai kritik atas kebijakan-kebijakan agraria Orde Baru, menerbitkan buku-buku dan paper-paper posisi, dan melaksanakan pelatihan dan lokakarya untuk meningkatkan kesadaran dan suatu pandangan baru atas apa yang Powelson dan Stock (1987) sebut *land reform by leverage*. Gunawan Wiradi, seorang pakar agraria dari Institut Pertanian Bogor (IPB), yang juga merupakan pendiri KPA, mengenalkan gagasan Powelson dan Stock mengenai "*land reform by leverage*" yang berbeda dengan "*land reform by grace*" kepada KPA setelah mempelajari bahwa sebagian besar elit politik di negara-negara paska-kolonial menerapkan reforma agraria yang dijalankan negara pada akhirnya mengkhianati petani karena kepentingan politik mereka (Wiradi 1997, 2001).[64] KPA juga meluncurkan sebuah kampanye terkoordinasi dengan anggota-anggota LSM-nya dan ilmuwan-ilmuwan terkait untuk

---

dikuasai oleh PT. Rejosari Bumi yang dimiliki keluarga Suharto. Aktivitas organisasi untuk melancarkan pendudukan tanah dimulai langsung setelah Suharto mengumumkan pengunduran dirinya dari posisi presiden (Bachriadi dan Lucas 2001).

[61] Wiradi menulis, "(h)ampir semua pembaruan agraria sudah dilaksanakan di bawah kebaikan pemerintah, sehingga setelah kesadaran pemerintah (mengenai arti pentingnya) berubah, kemudian semua hal-hal positif yang diciptakan oleh pembaruan agraria terhapus. Bahkan, tidak ada satu pemerintahan yang menjalankan pembaruan agraria secara adil

melancarkan kritik atas kebijakan agraria sekarang yang menghasilkan konflik tanah dan kesenjangan. Terinspirasi dari argumen Cristodolou (1990:112) bahwa "(p)embaruan agraria merupakan anak keturunan dari konflik agraria," kritik tersebut menjadi basis bagi KPA untuk mempromosikan kebutuhan akan kebijakan land reform.[65]

Rujukan resmi satu-satunya yang tersedia bagi KPA untuk mempromosikan land reform adalah UUPA 1960. KPA memandang UU tersebut sebagai sebuah hukum nasional yang mengusung prinsip "fungsi sosial atas tanah", dan mewujudkan upaya penciptaan keadilan sosial melalui restrukturisasi penguasaan, kepemilikan dan penggunaan tanah. KPA menyadari bahwa dalam upaya itu posisi rakyat dikalahkan oleh kepentingan nasional yang dipegang oleh pemerintah sebagai badan penguasa (Konsorsium Pembaruan Agraria 1998:2). Rejim Suharto membuat perundang-undangan agraria dan sumber daya alam yang baru, seperti UU 2/1967 mengenai Penanaman Modal Asing, UU no. 5/1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan, UU No. 8 1976 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri,

---

dan jujur demi kepentingan banyak orang. Meskipun demikian, setelah pemerintahan tersebut berubah, elit kekuasaan yang baru bisa mengubah arah dan membalikkan situasi. Hal ini bisa terjadi bahkan ketika pembaruan dilahirkan dari sebuah revolusi, sebagaimana yang terjadi di Meksiko, sebagai contohnya. Kebaikan politik tersebut adalah apa yang Powelson dan Stock sebut "*reform by-grace*." Karenanya, apa yang diperlukan adalah sebuah pembaruan yang didasarkan pada penguatan rakyat. Atau apa yang Powelson dan Stock sebut, "*land reform by leverage*." Sehingga dalam suatu "pasar politik" ketika para petani/rakyat kecil tidak berada dalam posisi tawar yang kuat, hasil dari pembaruan sebelumnya tidak akan begitu mudah untuk dibalikkan." (Wiradi 1997:41)

[65] Untuk contohnya, lihat: Suhendar dan Kasim 1995, Bachriadi et al 1997, Fauzi 1997, Suhendar dan Winarni 1998, Hardijanto 1998, Ruwiastuti et al 1998. Semua paper posisi KPA (1997-1998) diterbitkan ulang dalam Konsorsium Pembaruan Agraria (1998).

UU No. 11/67 tentang Pokok-pokok Pertambangan, dan lain-lain perundang-undangan yang bertentangan dengan prinsip "fungsi-fungsi sosial atas tanah" dari UUPA 1960. Menurut KPA, posisi dominan negara dimanfaatkan secara efektif oleh rejim Suharto untuk mengejar pertumbuhan ekonomi tanpa menyediakan bagi rakyat miskin pedesaan – petani subsisten, buruh dan penggarap, kaum miskin kota, dan kelompok terpinggirkan lainnya – kesempatan untuk berpartisipasi dalam menguasai, menggunakan, memiliki dan mengambil manfaat dari tanah. Untuk menarik perhatian publik mengenai relevansi UUPA 1960, KPA mengusulkan untuk menyempurnakan UU tersebut dengan empat tujuan utama, yaitu (a) untuk membatasi kecenderungan pemegang kekuasaan negara untuk menggunakan dan menyalahgunakan kekuasaan mereka untuk mengalokasikan tanah dan sumber daya alam lainnya; (b) untuk memajukan hak rakyat untuk mengendalikan, menggunakan, dan memiliki dan mengambil manfaat dari tanah dan sumber daya alam lainnya, dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan; (c) untuk mengajukan revisi atas kebijakan-kebijakan agraria Orde Baru, termasuk review komprehensif terhadap berbagai hukum yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam UUPA 1960; dan (d) untuk menyiapkan strategi untuk mencapai keadilan agraria melalui sebuah kebijakan pembaruan agraria nasional yang menyeluruh (*Konsorsium Pembaruan Agraria* 1998:2-7).

Pengaruh kampanye untuk land reform selama periode "transisi demokrasi" Indonesia (Mei 1998 sampai November 1999) berada di luar imaginasi para pemrakarsa yang memulai kampanye itu semasa Indonesia berada di bawah rejim Suharto. Hasan Basri Durin, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengambil sebuah pendekatan baru. Berlawanan dengan posisi konfrontatif dari para pendahulunya, Durin memutuskan untuk menciptakan ruang untuk mendengar kritik dan

masukan yang disampaikan oleh para pemimpin gerakan agraria, aktivis LSM, dan ilmuwan kritis. Dalam sebuah pertemuan pejabat tinggi BPN ia menyampaikan pidato yang mengajukan UUPA 1960 sebagai acuan utama untuk mengkritik kebijakan tanah yang dihasilkan oleh rejim Suharto seperti berikut:

> Undang-undang Pokok Agraria yang menjadi landasan utama kebijakan pertanahan sesungguhnya sarat dengan watak dan semangat kerakyatan serta amanat untuk menciptakan keadilan di bidang pertanahan dengan melindungi pihak ekonomi lemah. Namun dalam beberapa tahun belakangan ini kita telah terbawa oleh arus kebijakan yang lebih mementingkan pertumbuhan ekonomi, sehingga semakin jauh meninggalkan fungsi sosialnya serta peranannya untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebagai akibatnya, rakyat pada umumnya, dan masyarakat ekonomi lemah pada khususnya, merasa diperlakukan tidak adil dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah (Durin 1998:32).

Lebih lanjut ia mengajukan masih relevannya UUPA 1960.

> Pada era reformasi sekarang ini, tuntutan terhadap perbaikan kebijakan di bidang pertanahan merupakan salah satu tuntutan pokok yang disuarakan oleh masyarakat. Masyarakat berharap agar kebijaksanaan pertanahan tetap mengacu kepada Undang-undang Pokok Agraria uang mengandung nilai-nilai kerakyatan dan nilai-nilai kehidupan yang berkeadilan sosial (Durin 1998:32).

Dalam menanggapi permasalahan agraria yang meluas dan tuntutan masyarakat sipil untuk pelaksanaan kebijakan land reform Presiden Habibie menerbitkan Keputusan Presiden No. 48/1999[66] yang memandatkan

[66] Keputusan Presiden Nomor 48 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijakan dan Perundangan dalam rangka

Menteri Kehakiman dan Menteri Negara Agraria untuk memimpin sebuah tim untuk mempelajari kebijakan dan aspek-aspek legal dari pelaksanaan land reform berdasarkan UUPA 1960. Menteri Kehakiman, Muladi, merupakan profesor hukum dari Universitas Diponegoro, Semarang. Ia menunjuk Maria Sumardjono, seorang profesor hukum tanah dari Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, sebagai ketua tim pelaksana untuk melaksanakan (a) sebuah studi mengenai hukum dan peraturan yang terkait dengan land reform; (b) studi penerapan kebijakan dan perundang-undangan terkait land reform; (c) untuk menyusun dan memformulasikan kebijakan dan peraturan yang diperlukan untuk menerapkan land reform.

Penegasan kembali pemberlakuan UUPA 1960 adalah pertama kalinya dan satu-satunya Presiden Habibie menyebutkan land reform dalam dokumen resmi. Pada gilirannya, Sumardjono menghasilkan rekomendasi untuk meninjau kembali perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber agraria/

Pelaksanaan Land Reform. Pertimbangan dari Keputusan Presiden itu adalah:

> Bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria mengamanatkan semua hak atas tanah berfungsi sosial, dan agar tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan/penguasaan tanah yang melampaui batas dilarang;
>
> Bahwa kebijaksanaan dan perundang-undangan di bidang pertanahan yang berlaku saat ini belum sepenuhnya seiring dengan amanat Undang-undang nomor 5 Tahun 1960 dan belum mendukung terciptanya penguasaan dan pemanfaatan tanah yang sesuai dengan nilai-nilai kerakyatan dan norma-norma yang berkeadilan sosial sehingga dipandang perlu mengambil langkah-langkah bagi terwujudnya amanat Undang-undang tersebut;
>
> Bahwa sehubungan dengan itu dipandang perlu membentuk Tim Pengkajian Kebijaksanaan dan Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Pelaksanaan Land Reform (Pertimbangan dari Keputusan Presiden No. 48/1999).

sumber daya alam yang dihasilkan oleh rezim Orde Baru Suharto dan menyelesaikan berbagai kontradiksi dan tumpang tindih antara hukum-hukum tersebut dengan UUPA 1960 (lihat Soemardjono 2005:226-232). Hal ini menguatkan pendapat yang digencarkan oleh para sarjana dan aktivis agraria, termasuk yang bergabung dalam KPA. Namun, pada bulan November 1999, sebelum rekomendasi bisa dijalankan, Presiden Habibie dan kabinetnya berakhir.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) pada pertemuan pada bulan November 1999 menolak laporan pertanggungjawaban Habibie ke MPR RI tentang apa yang telah dicapai selama kepresidenannya. Presiden Habibie gagal mendapatkan suara mayoritas yang dibutuhkan dari anggota MPR RI,[67] yang sebagian besar merupakan konsekuensi dari perubahan susunan anggota MPR setelah pemilu Juni 1999.[68] Abdurahman Wahid (seorang ulama Islam, Ketua Tanfidziah Nadhatul Ulama, organisasi Islam moderat terbesar di Indonesia) dan Megawati Sukarnoputri (putri dari Sukarno dan pemimpin sebuah partai politik oposisi, PDI Perjuangan) terpilih masing-masing sebagai

[67] Dalam sistem politik Indonesia, Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia (MPR RI) terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Utusan Daerah dari propinsi dan kelompok-kelompok fungsional (militer, petani, pekerja, pemuda, profesi, kelompok etnis, perempuan, dll).

[68] Meskipun Presiden Habibie berhasil melakukan pemilihan umum yang bebas bagi anggota parlemen (nasional, propinsi dan kabupaten) dengan empat puluh delapan partai politik, keputusan kontroversial yang dibuat adalah untuk mendirikan sebuah referendum di Propinsi Timor Timur yang membuka jalan menuju kemerdekaan Timor Timur. Untuk acara rinci selama enam bulan kepresidenannya, lihat van Dijk (2001). Partai oposisi (PDI Perjuangan) mendapat mayoritas kursi parlemen (30,8%). Partai yang berkuasa sebelumnya (disebut "Golkar") mendapat 22,5% dari kursi. Lihat selebihnya dalam Sulistyo (2002).

Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Selama periode ini, kampanye land reform menghebat. Melalui berbagai taktik kampanye publik, termasuk menggunakan poster, pamflet, dengar pendapat publik, demonstrasi, petisi, konferensi pers, seminar, mogok makan, dan lobi - di bawah kepemimpinan KPA, aktivis agraria dan organisasi gerakan massa lainnya menyerukan perlunya reforma agraria yang komprehensif.

Kampanye land reform dari kalangan gerakan sosial menghadapi kondisi-kondisi khusus, sebagian digerakkan oleh kejadian-kejadian yang mengejutkan yang memungkinkan agenda land reform masuk ke dalam proses kebijakan resmi pemerintah, termasuk di Badan Pertanahan Nasional (BPN). Salah satu kejadian adalah ketika Wakil Presiden Megawati mengumumkan nama-nama para menteri dan pejabat tinggi lainnya di pemerintah pusat, status Menteri Negara Urusan Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tidak diumumkan. Hal ini menimbulkan pertanyaan dan kegelisahan bagi pejabat dan pegawai negeri BPN mengenai eksistensi BPN, sebagian dihantui oleh dibubarkannya Departemen Sosial. Kegelisahan itu semakin menjadi dengan maraknya tuntutan desentralisasi kewenangan pertanahan yang selama ini dipegang oleh pemerintah pusat, dalam hal ini adalah BPN. Tuntutan untuk desentralisasi berfokus pada upaya untuk memindahkan kelembagaan dan kewenangan pertanahan dan karyawan BPN untuk berada di bawah pemerintah-pemerintah kabupaten. Salah satu konseptor utama kebijakan desentralisasi, Ryaas Rasyid, yang juga menjadi Menteri Negara Otonomi Daerah, gencar menyuarakan keharusan adanya kerangka pelaksanaaan desentralisasi, dan secara khusus mengusulkan rencana melikuidasi Badan Pertanahan Nasional beserta kewenangan dalam bidang pertanahan yang dipegang pemerintah pusat.

Seminggu setelah pengumuman Kabinet dan pernyataan Ryaas Rasyid bahwa BPN sebaiknya dibubarkan dan kelembagaan dan kewenangannya itu diserahkan kepada pemerintah daerah kabupaten, ribuan pegawai negeri sipil dari BPN memobilisasi diri berbondong-bondong datang ke DPR RI untuk memprotes pernyataan usulan dari Menteri Negara Otonomi Daerah, Ryaas Rasyid, dan untuk mendesak Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPRRI) untuk menolak usulan tersebut.[69]

Selanjutnya muncullah Surat Terbuka dari Keluarga Besar Badan Pertanahan Nasional kepada Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang menyatakan bahwa keberadaan BPN musti dilanjutkan karena keperluan untuk melaksanakan land reform.

> Kepada Bapak Presiden RI & Wakil Presiden RI, untuk mewujudkan rasa keadilan dan kesejahteraan masyarakat, reformasi agraria merupakan langkah yang harus diambil. Pelaksanaaan reformasi agraria pada dasarnya merupakan proses yang berdiri sendiri, khususnya sektor ekonomi. Sehingga diperlukan instansi yang menangani bidang pertanahan yang mandiri agar bisa melayani semua sektor. (Republika 1999/11/04).

Bersamaan dengan Surat Terbuka di atas, disertai pula suatu uraian panjang yang keduanya kemudian dimuat sepenuhnya di koran nasional *Republika* berisikan argumen-argumen yang selama ini dikampanyekan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) bahwa BPN perlu mengagendakan dan menjalankan kebijakan land reform.[70] "Inilah yang mengejutkan para pemikir dan pemimpin aktivis di

---

[69] Lihat "BPN, Lembaga Yang Menyisakan 'seabrek' Pekerjaan Rumah" Republika 1999/11/05.

[70] Badan Pertanahan Nasional Instansi Penyelenggara Tugas Pemerintahan di Bidang Pertanahan"*Republika* 11/4/1999

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) bahwa argumen dan usulan itu diadopsi dengan cara dan pada situasi yang tidak diduga-duga.

Sebulan setelah itu, Presiden Wahid mengeluarkan keputusan untuk melanjutkan keberadaan BPN sebagai lembaga pemerintah pusat, dan mendudukkan Menteri Dalam Negeri sebagai Kepala BPN *ex-oficio*. Meskipun dibuat sejumlah forum konsultatif bersama aktivis LSM dan pemikir akademisi yang mempromosikan land reform, namun BPN gagal untuk membuat agenda yang konklusif untuk membuat kebijakan land reform yang baru. Kepemimpinan BPN banyak mengerahkan energi untuk melawan pemerintahan daerah yang menuntut pelaksanaan desentralisasi kewenangan pertanahan berdasarkan UU No 22/1999 pasal 11(2) yang secara jelas mencantumkan bahwa pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan dalam bidang pertanahan. Ketegangan berlanjut terus karena BPN menolak tuntutan desentralisasi kewenangan pertanahan itu, maka ketegangan dalam pembuatan pedoman pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah kabupaten/kota, pemerintah propinsi, dan BPN sebagai lembaga pemerintah pusat. Pada tahun 2007 ketegangan itu diselesaikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 38/2007 yang mengklarifikasi Divisi Kewenangan Pemerintah antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, dan kabupaten/kota Pemerintah (lihat Hutagalung dan Gunawan 2008).

Kesempatan politik untuk menjalankan land reform berubah ketika Presiden Wahid digantikan oleh Megawati Sukarno Putri pada bulan Juli 2001. MPR RI memecat Presiden Abdurahman Wahid karena dekrit untuk membekukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indoensia (MPR RI) dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), dan perintah untuk militer

dan polisi untuk membubarkan MPR dan DPR.[71] Perubahan dramatis dalam kepemimpinan nasional, yang menegaskan kembali peran sentral MPR dalam politik nasional, memperkuat gairah aktivis agraria yang dipimpin oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang, sejak tahun 1999, mengusulkan Panitia *Ad hoc* MPR-RI yang memiliki tugas untuk mempersiapkan rancangan ketetapan-ketetapan MPR untuk dibahas dalam Sidang MPR mengagendakan ketetapan khusus untuk melaksanakan pembaruan agraria (Konsorsium Pembaruan Agraria 1999, 2000).[72]

---

[71] Pada awal Juli 2001, konfrontasi politik antara Gus Dur dan partai politiknya (PKB) di satu sisi melawan partai politik lain di sisi lain memuncak dengan perintahnya untuk menetapkan keadaan darurat, mengarahkan militer Indonesia dan polisi untuk membubarkan MPR. Jenderal tentara dan perwira polisi senior menolak dan malahan mengerahkan tentara dan tank untuk melindungi gedung MPR RI di Jakarta. Untuk detail lebih lanjut lihat Sulistyo (2002).

[72] Dengan mendefinisikan reforma agraria sebagai "proses reformasi dan pembangunan kembali struktur sosial, terutama di daerah pedesaan, dalam rangka menciptakan pertanian modern yang sehat, kepemilikan lahan sebagai dasar bagi mata pencaharian yang berkelanjutan, kesejahteraan sosial dan sistem keamanan untuk masyarakat pedesaan, dan penggunaan sumber daya yang optimal untuk kesejahteraan rakyat," KPA mengusulkan sebelas arah kebijakan untuk Keputusan Majelis tentang reforma agraria, yaitu: (i) untuk merevisi undang-undang agraria yang ada dan responsif terhadap tuntutan masyarakat, (ii) meninjau konsep hak Negara untuk mengendalikan semua sumber daya yang rentan disalahgunakan oleh pejabat pemerintah; (iii) untuk merevisi "sektoralisme" hukum dan kelembagaan; (iv) untuk merevisi prinsip sentralisme hukum; (v) untuk mengatur batas maksimum untuk mengontrol tanah untuk korporasi; (vi) untuk melindungi keamanan tenurial untuk petani tanpa tanah, buruh pedesaan, dan petani kecil; (vii) untuk mengembalikan kebebasan dan hak-hak berkumpul dan berserikat bagi masyarakat pedesaan; (viii) untuk menyelesaikan semua konflik agraria; (ix) untuk menghidupkan kembali produksi pertanian (x) untuk mengatur pengadilan agraria yang independen; (xi)

Inisiatif KPA untuk mengusulkan ketetapan MPR itu kemudian diperkuat oleh Maria S.W. Sumardjono, profesor hukum tanah dari Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, yang kemudian membuat sebuah kelompok yang terdiri dari kombinasi para akademisi[73] dan pemimpin aktivis agraria[74] bernama KSPA (Kelompok Studi Pembaruan Agraria). Status hukum dari Keputusan MPR dalam sistem hukum Indonesia hanya di bawah Undang-undang Dasar. Karenanya, anggota KSPA memperdebatkan apakah UUPA 1960 harus menjadi acuan dasar untuk meninjau semua undang-undang agraria yang ada atau apakah UUPA harus menjadi bagian dari hukum agraria yang ada untuk ditinjau. Dari pada memilih satu dari dua argumen itu, Sumardjono memutuskan KSPA harus mengusulkan "seperangkat prinsip-prinsip pembaruan agraria " yang seharusnya menjadi dasar untuk meninjau semua undang-undang agraria yang ada (Kelompok Studi Pembaruan Agraria 2001; Sumardjono 2008:69-77). Peran Sumardjono adalah kunci dalam membuat ide ini mengalir ke dalam proses kebijakan resmi di dalam MPR karena posisinya pada tahun 2001 adalah staf ahli MPR untuk Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDIP), yang memiliki suara mayoritas di Sidang MPR 2001.

Tanpa disadari oleh para pengusul rancangan TAP MPR RI tentang Pembaruan Agraria, Panitia *Ad hoc* MPR-RI mengagendakan pembentukan TAP MPR RI tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam. Hal ini ikut mendorong Kelompok Kerja untuk Pengelolaan Sumberdaya Alam (Pokja

---

untuk mendirikan sebuah lembaga pemerintah khusus untuk melaksanakan agenda reforma agraria (Konsorsium Pembaruan Agraria 2000:5-11)

[73] Para ilmuwan antara lain adalah Maria Sumardjono, dan Nurhasan Ismail dari Universitas Gajah Mada, S.M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi dari Institut Pertanian Bogor.

[74] Antara lain Noer Fauzi Rachman, Dianto Bacriadi, Dadang Juliantara, Ifdhal Kasim, dan Sandra Moniaga.

PSDA)[75], yang didirikan sebelumnya untuk mengkoordinasikan aktivis lingkungan dan akademisi untuk mempromosikan prinsip-prinsip baru pengelolaan sumber daya alam, membentuk sebuah kelompok kerja gabungan bersama KPA dan KSPA, yakni yang disebut Kelompok Kerja untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (Pokja PA-PSDA). Pokja gabungan ini menolak pemisahan keduanya.

Selama proses penyusunan dua ketetapan MPR RI tersebut, panitia *ad hock* MPR RI memprakarsai beberapa seminar dan lokakarya, dan menyambut beberapa demonstrasi, delegasi, dan petisi dari berbagai kelompok masyarakat sipil.[76] Perkembangan selanjutnya, Panitia *Ad hoc* MPR RI pun memutuskan untuk menggabungkan kedua draft itu menjadi satu draft ketetapan MPR RI tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam setelah mereka melakukan konsultasi intensif, termasuk dengan kelompok kerja PAPSDA itu.[77]

---

[75] LSM lingkungan di bawah koordinasi Pokja PSDA antara lain WALHI, AMAN, Yayasan Kehati, WWF Indonesia, ICEL, HuMA, JATAM, Jaring Pela, RACA Institute, Yayasan Lembaga Ekolabel Indonesia, dll. Sebagian besar LSM lingkungan telah didorong oleh keterlibatan mereka dengan perjuangan lingkungan setempat, kebijakan lingkungan nasional, dan jaringan gerakan lingkungan internasional.

[76] Mereka antara lain Konsorsium Pembaruan Agraria, Kelompok Studi Pembaruan Agraria, Serikat Petani Pasundan, Federasi Serikat Petani Indonesia, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara.

[77] Kelompok kerja gabungan ini membentuk fase baru dalam trajektori hubungan antara gerakan agraria dan gerakan lingkungan di Indonesia (Peluso et al 2008). Salah satu isu kunci yang diperdebatkan antara dua kubu itu adalah UUPA. Sebagian besar pemimpin aktivis agraria dan ahli, termasuk Sediono Tjondronegoro SMP, profesor sosiologi pembangunan pedesaan dari Institut Pertanian Bogor, bersikeras bahwa UUPA, setidaknya artikel # 1 sampai 14, sangat relevan untuk dipertahankan, dan harus diposisikan sebagai dasar Prinsip

Pada November 2001 Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Ketetapan No IX/ 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, dengan mana Presiden Indonesia dan DPR RI diberi mandat untuk melaksanakan seperangkat arah kebijakan pembauan agraria dan kebijakan pengelolaan sumber daya alam (lihat Tabel 8). TAP MPR RI No. IX/2001 ini mendefinisikan pembaruan agraria sebagai suatu proses yang berkesinambungan yang berkaitan dengan penataan kembali penguasaan, penggunaan, kepemilikan, dan pemanfaatan sumber-sumber agraria yang dilaksanakan untuk mencapai kepastian hukum dan perlindungan serta keadilan dan kemakmuran bagi semua rakyat Indonesia (pasal 2), dan membedakannya dengan pengelolaan sumber daya alam.[78]

Setelah lebih dari dua dekade aktivisme, pemerintah Indonesia mengagendakan "land reform", bersamaan dengan agenda "pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan". Dua perangkat arah kebijakan ini mencerminkan ketegangan tak terselesaikan antara para promotor "pembaruan agraria" dan "pengelolaan sumber daya alam", yang tidak hanya dalam

---

hukum (undang-undang payung) yang mencakup hukum sumber daya alam "sektoral" seperti kehutanan, pertambangan, dan hukum tanah (Tjondronegoro 2008:155-160). Di kubu lain, sebagian besar pemimpin aktivis lingkungan dan para ahli berpendapat bahwa sistem hukum Indonesia tidak memiliki kategori tersebut; dan mendukung inisiatif untuk merancang undang-undang yang komprehensif tentang Pengelolaan Sumberdaya Alam (Undang-undang Pengelolaan Sumber Daya Alam) yang dimaksudkan untuk merevisi semua hukum dan peraturan yang ada yang berhubungan dengan tanah dan sumber daya alam, termasuk UUPA.

[78] Ketetapan Nomor IX tidak memberikan definisi pengelolaan sumber daya alam kecuali pernyataan umum dan samar-samar bahwa "(P)engelolaan sumberdaya alam yang terkandung di daratan, laut dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan" (pasal 3).

hal isi, tetapi juga kekuatan-kekuatan sosial dalam negara dan di antara kelompok masyarakat sipil yang mempromosikan setiap perangkat arah kebijakan. TAP MPR RI tersebut adalah salah satu contoh yang fenomenal, yang merupakan hasil kerja kekuatan-kekuatan reformis di alam demokrasi dalam mengubah perundang-undangan nasional (Rosser et al 2005).

Di kalangan aktivis agraria berkembang debat yang berpusat pada pertanyaan apakah ketetapan ini bermanfaat atau berbahaya bagi kemajuan gerakan sosial pedesaan. Dua kubu terpisah dalam menjawabnya: Para pemimpin Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) memandang bahwa TAP MPR ini dapat digunakan sebagai alat untuk mendorong pemerintah untuk memprogramkan land reform. Sementara itu, para aktivis yang berada di dalam dan seputar Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI) memandang Ketetapan itu sebagai keputusan berbahaya, pintu masuk potensial untuk agenda neo-liberal dan imperialis melalui "prinsip-prinsip baru pengelolaan sumber daya alam", dengan implikasi yang berpotensi negatif dalam membatalkan UUPA 1960 yang sampai sekarang adalah satu-satunya dasar hukum untuk menjalankan land reform.[79]

Pada pihak lainnya, para aktivis dan pakar lingkungan pengusung tema "pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan" menyambut dengan antusias TAP MPR tersebut. Mereka mengintensifkan kerja bersama-sama dengan Kementerian Negara Lingkungan Hidup dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) untuk merancang Undang-undang Pengelolaan Sumber Daya Alam (RUU PSDA), yang mereka ajukan sebagai "payung hukum" yang

[79] Untuk debat lebih detil lihat: Fauzi 2001, Bey, 2002; 2003; Bachriadi, 2002; lihat juga Bey 2004, Setiawan 2004, Ya'kub, 2004.

Tabel 8. Perbandingan arah Kebijakan untuk Pembaruan Agraria dan Arah Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PSDA) Sebagaimana Tercantum Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No IX/2001.

Enam Arah Kebijakan Pembaruan Agraria		Enam Arah Kebijakan PSDA	
1	Untuk meninjau perundang undangan agraria yang bertentangan dalam rangka sinkronisasi kebijakan lembaga pemerintah yang berbeda	1	Untuk meninjau undang-undang dan peraturan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan lembaga pemerintah yang berbeda
2	Untuk melaksanakan pembaruan agraria redistributif dengan prioritas untuk menyediakan lahan bagi rakyat miskin	2	Untuk mengoptimalkan penggunaan sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas dan potensi untuk pembangunan nasional
3	Untuk melakukan survei tanah yang komprehensif dan sistematis dan pendaftaran dalam rangka untuk melaksanakan reforma agraria	3	Untuk memperhatikan jenis dan karakteristik sumber daya alam dan melaksanakan berbagai upaya untuk menambah nilai sumber daya alam.
4	Untuk menyelesaikan konflik pertanahan dan mengantisipasi konflik pertanahan yang potensial di masa depan	4	Untuk menyelesaikan konflik penggunaan sumber daya alam dan mengantisipasi potensi konflik di masa depan
5	Untuk memperkuat kelembagaan pertanahan dan kewenangannya untuk melaksanakan program reformasi agraria dan menyelesaikan konflik tanah.	5	Untuk memperluas akses publik terhadap informasi tentang potensi sumber daya alam di daerah mereka dan mendorong pembentukan tanggung jawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional
6	Untuk menjamin ketersediaan dana untuk program pembaruan agraria dan untuk menyelesaikan konflik lahan	6	Untuk mengembangkan strategi untuk menggunakan sumber daya alam yang didasarkan pada penggunaan yang optimal dengan memperhatikan kondisi dan kepentingan daerah dan nasional.

menyuratkan revisi semua perundang-undangan yang mengatur sumber daya alam, termasuk UUPA 1960. Namun inisiatif ini kandas karena Departemen Kehutanan dan Departemen Pertambangan dan Energi enggan untuk berpartisipasi dalam penyusunan, dan

pada gilirannya mereka memblokir otorisasi dari draft tersebut untuk diproses menjadi draft pemerintah (Suwarno 2003, 2006).

TAP MPR RI No. IX/2001 tersebut memiliki pengaruh pada proses kebijakan di Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan Komisi Nasional Hak Azasi Manusia (Komnas HAM). Interaksi antara para aktivis dan pakar agraria dan pejabat tinggi BPN menjadi lebih mudah karena Maria Sumardjono – profesor hukum tanah dari Universitas Gajah Mada yang memimpin Kelompok Studi Pembaruan Agraria (KSPA) dan bersama-sama para aktivis dan akademisi lain untuk mempromosikan TAP MPR RI tentang Pembaruan Agraria – diangkat oleh Presiden Megawati sebagai Wakil Kepala BPN. Dengan posisi barunya ini, dan sebagai orang yang sangat terlibat dalam pembuatan Ketetapan MPR, Sumardjono memiliki posisi untuk menggerakkan kewenangan BPN menindaklanjutinya. Dia mendorong BPN untuk menyesuaikan rencana strategis yang ada dan mengusulkan serangkaian kegiatan kunci melaksanakan "arah kebijakan pembaruan agraria" (Sumardjono 2006:88-99). Namun hal ini tidak berbuah. Yang berbuah justru usaha Kepala BPN, Lutfi Nasution, yang berhasil meyakinkan Presiden Megawati untuk mengeluarkan Keputusan Presiden No. 34/2003 yang mengarahkan kembali pelaksanaan Ketetapan MPR ini menjadi hanya dua kegiatan, yaitu:

(1) untuk menyusun revisi UUPA 1960 dan menggantinya dengan rancangan undang-undang pertanahan yang baru;
(2) untuk memantapkan manajemen pertanahan dan sistem informasi dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah.[80]

[80] Keputusan Presiden Nomor 34/2003 juga Presiden Megawati memutuskan untuk mendesentralisasi sebagian kewenang BPN

Kedua agenda itu – yang sangat cocok dengan visi kebijakan, manajemen dan administrasi pertanahan pro-pasar yang dipromosikan oleh Proyek Administrasi Pertanahan Bank Dunia – secara signifikan menggembosi semangat antusiasme aktivis dan pakar agraria yang sebelumnya mulai berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan land reform di BPN; Dan sebaliknya, hal itu memprovokasi aktivis dan pakar agraria untuk menolak dan menjegal upaya merevisi UUPA 1960, yang dipercayai sebagai satu-satunya undang-undang Republik Indonesia yang mempertahankan semangat dan jiwa sosialis dari Undang-undang Dasar Republik Indonesia.

Sementara itu di luar BPN, Ketetapan tersebut menginspirasi aktivis dan pakar agraria untuk bekerjasama dengan Komisi Nasional Hak Azasi Manusia (Komnas HAM) untuk mengembangkan sebuah usulan kebijakan untuk membentuk lembaga khusus, bernama Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA), untuk memproses klaim yang berhubungan dengan perampasan tanah di bawah rezim Soeharto (Bachriadi 2004; Tim Kerja KNuPKA, 2004). Sejak tahun 2000, Komnas HAM telah mengadopsi sebuah pendekatan "keadilan transisional" (*transisional justice*) untuk

---

ke pemerintah kabupaten/kota sebagai berikut: (a) untuk mengeluarkan ijin lokasi; (b) untuk melakukan pembebasan tanah dari proyek pembangunan; (c) untuk menyelesaikan sengketa tanah agraria; (d) untuk menyelesaikan kompensasi pembebasan tanah untuk proyek pembangunan; (e) untuk menentukan penerima manfaat dan objek tanah yang ditargetkan oleh program redistribusi tanah; juga kompensasi bagi pemilik tanah yang tanahnya diredistribusi; (f) untuk menyelesaikan sengketa perihal tanah-tanah adat; (g) untuk menentukan alokasi dan penggunaan "tanah-tanah terlantar", (h) untuk memberikan izin pembukaan tanah pertanian yang baru;, dan (i) untuk mengatur rencana penggunaan untuk tanah di kabupaten/kota.

menangani "pelanggaran HAM masa lalu," termasuk perampasan tanah (Komnas HAM 2001a, 2001b). Pendekatan ini terdiri dari empat elemen kunci yang berbasiskan klaim-klaim para korban, yaitu upaya pencarian kebenaran, reparasi, peghukuman bagi pelaku pelanggaran, dan reformasi kelembagaan. *Commission on Restitution of Land Rights* (CRLR) dan *Land Claim Court* di Afrika Selatan merupakan dua acuan utama yang menginspirasi untuk para pemimpin pakar dan aktivis agraria, komisioner Komnas HAM dan para pejabat pemerintah. Namun, dalam pertemuan khusus dengan para promotor KNuPKA itu pada bulan Juli 2004, Presiden Megawati secara eksplisit menolaknya hanya karena, ia berpendapat, bahwa sebuah lembaga negara baru tambahan akan menciptakan komplikasi politik dan keuangan bagi pemerintah. Dia menekankan bahwa dia sudah mengalami ketegangan dengan komisi negara yang ada seperti Komisi Hak Azasi Manusia, Komisi Ombudsman, Komisi Yudisial, Komisi Hukum Nasional, Komisi Pemberantasan Korupsi, dll. Usulan itu kembali diserahkan ke Presiden Susilo Bambang Yudhyono (SBY) yang baru terpilih pada akhir tahun 2004, namun Presiden SBY memilih menyelesaikan konflik agraria dengan tidak dengan mendirikan lembaga baru; Ia memutuskan untuk memperkuat dan mempeluas kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN), dengan sebuah kedeputian baru, yakni Deputi Penanganan Konflik, Sengketa dan Perkara.

- XII -
Yang Disebut "Reforma Agraria" 2005-2009

Setelah dilantik menjadi Presiden, Susilo Bambang Yudhyono (SBY) mengagetkan para aktivis dan akademisi yang mempromosikan land reform, serta publik Indonesia secara umum, dengan mengeluarkan Peraturan Presiden No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum. Alih-alih hal ini menuai gelombang protes dari kalangan yang luas mulai dari aktivis gerakan sosial, komisioner Komnas HAM, tokoh organisasi kemasyarakatan seperti Nadhatul Ulama dan Muhamadiyah, aktivis mahasiswa, hingga akademisi perguruan tinggi.[81] Joyo Winoto, yang baru diangkat menjadi Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) menghadapi tekanan dari protes-protes ini. Di awal masa kepemimpinannya di BPN, ia berhasil mendorong terbitnya Peraturan Presiden Perubahan atas Perpres No 36/2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Perpres No 65/2006) yang terbit tanggal 5 Juni 2006. Selain berhasil menunjukkan prestasinya itu, ia kemudian maju dengan mengagendakan "Reforma Agraria". Winoto lah yang mempengaruhi bagaimana Presiden SBY menyatakan ke publik komitmen

[81] Perpres ini kemudian berhasil diubahnya menjadi Perpres 65/2006 tentang Perubahan atas Perubahan atas Peraturan Presiden No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

pemerintah untuk melaksanakan redistribusi tanah, melalui pidato tahunan pada 31 Januari 2007. Beberapa bulan sebelumnya Presiden menyelenggarakan pertemuan khusus antara Presiden SBY dengan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang baru diangkat, Joyo Winoto, Menteri Kehutanan M.S. Ka'ban dan Menteri Pertanian Anton Apriyantono mengenai usaha-usaha mengurangi pengangguran dan mengatasi kemiskinan melalui apa yang kemudian disebut "Reforma Agraria".[82] Presiden telah pula menyelenggarakan Rapat Kabinet Terbatas khusus membahas "Reforma Agraria" itu.[83] Kemudian, BPN berhasil memasukan komponen-komponen kebijakan land reform ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025 (Undang-undang No 17/2007).

Sebagai Kepala BPN, Winoto melakukan berbagai usaha yang penting sebagai berikut (lihat Winoto 2005 a,b, 2006, 2007a,b,c, 2008, 2009):

(a) Membuat dasar hukum baru untuk eksistensi dan tugas pokok dan fungsi Badan pertanahan Nasional;[84] menetapan prinsip-prinsip baru kerja BPN[85], pembaruan kelembagaan

---

[82] "SBY Terima Mentan, Menhut dan Kepala BPN. Akan Dikembangkan, Program Reforma Agraria". 28 September 2006. Website resmi Presiden Republik Indonesia, Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono. http://www.presidensby.info/index.php/fokus/2006/09/28/1077.html. Last downloaded on 3 April 2012.

[83] "Rapat Terbatas Bahas Reforma Agraria." 23 Mei 2007. Website Resmi Sekretariat Negara Republik Indonesia. http://www.setneg.go.id index.php?option=com_content&task=view&id=402&Itemid=55. Last downloaded on 3 April 2012.

[84] Melalui Peraturan Presiden No. 10/2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN).

[85] Apa yang dahulu disebut "catur tertib pertanahan" diganti menjadi empat prinsip baru yakni: bahwa Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk: 1) meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat; 2) tatanan kehidupan bersama yang lebih

atas organisasi BPN, termasuk memperbarui struktur organisasi BPN baru dengan mengembangkan deskripsi kerja yang baru untuk tiap posisi; menyelenggarakan "fit and property tests" untuk semua pejabat BPN (level 1, 2 &3) di BPN Pusat, Kanwil BPN, dan Kantor Pertanahan; dan kemudian pda tahun 2006 memindahkan 6.338 dari 22.684 pejabat BPN ke posisi baru, atau sekitar 28 % seluruh pejabat BPN;

(b) Menyetop upaya revisi UUPA 1960, dan sebaliknya mempergunakan UUPA 1960 sebagai dasar untuk mengagendakan legislasi baru reforma agraria, termasuk Peraturan Pemerintah tentang Reforma Agraria, dan Peraturan Pemerintah tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar;

(c) Mendesensitisasi kalangan pejabat pemerintahan dan lembaga negara (militer, polisi, birokrasi hukum dan kementrian) terhadap land reform, agar tidak memperoleh asosiasi politik yang negatif, misalnya "reforma agraria" dipersepsi sebagai agenda komunis yang berbahaya, dan sebaliknya menanam dan mengembangkan pemahaman bahwa "Reforma Agraria sebagai Mandat Konstitusi, Hukum dan Politik";

(d) Mempopulerkan rumus "Reforma Agraria = Asset Reform + Access Reform", yang berarti redistribusi tanah yang disertai dengan segala macam asistensi dan fasilitasi untuk meningkatkan akses penerima tanah

---

berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah; 3) menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat-tanah; dan 4) menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.

redistribusi pada input-input pertanian, kredit, teknologi tata-guna tanah dan pertanian, pemasaran, dan berbagai asistensi teknis lain, agar membuat tanah yang diredistribusikan menjadi produktif, menguntungkan, dan dapat dikelola secara berkelanjutan.

(e) merancang dan menjalankan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN), yang mengagendakan redistribusi tanah pada tiga jenis objek, yakni
   (i) 1,1 juta hektar dari berbagai tipe "tanah negara" yang secara langsung berada di bawah jurisdiksi BPN;
   (ii) 8,15 juta hektar tanah dalam kategori "hutan konversi", bagian dari kawasan hutan yang dapat dikeluarkan dari kawasan hutan untuk tujuan non-kehutanan, di bawah Jurisdiksi Departemen Kehutanan; dan
   (iii) lebih dari 7 juta hektar "tanah-tanah terlantar" yang berada di bawah jurisdiksi BPN (Winoto 2008:52).

"Reforma Agraria" yang diagendakan di atas tidak akan berhasil hanya dengan mengandalkan kerja BPN saja. Misalnya: pengadaan tanah seluas 8,15 juta hektar yang berasal dari kawasan hutan yang dapat dikonversi itu memerlukan keputusan Menteri Kehutanan; asistensi teknis dan inovasi pertanian bagi para petani penerima objek land reform tentu memerlukan kerjasama erat dari Departemen Pertanian; demikian pula halnya dengan kerjasama dengan pemerintah daerah dalam memberikan pertimbangan mana-mana tanah yang perlu diredistribusikan dan siapa-siapa yang diusulkan menjadi penerima tanah yang diredistribusikan.

Pada kenyataanya sepanjang 2005-2009, kerjasama badan pemerintahan lintas sektoral itu tidak terjadi secara sinergis untuk mewujudkan land reform yang berhasil. Masing-masing badan pemerintahan memiliki dan terus memelihara apa yang dikenal di kalangan pejabat

pemerintah Indonesia sebagai "ego sektoral", suatu kecenderungan dari suatu badan pemerintah untuk hanya memenuhi kepentingan lembaga/sektornya sendiri-sendiri tanpa peduli dengan kepentingan lembaga/sektor lainnya. Yang juga tidak terjadi adalah upaya yang serius dan berhasil dalam mengkoordinasikan dan mensinkronkan kepentingan yang berbeda-beda dari badan-badan pemerintahan pusat. Yang terjadi adalah Presiden membiarkan tiap badan pemerintahan pusat melanjutkan kepentingan sektoralnya. Ketiadaan kepemimpinan langsung SBY dalam kebijakan land reform membuka jalan bagi berlanjutnya sektoralisme badan-badan pemerintah itu, terutama hubungan kelembagaan antara BPN, Departemen Kehutanan, dan Departemen Pertanian.

Karena kepentingan sektoralnya lah, maka agenda redistribusi tanah 8,15 juta hektar – berupa tanah-tanah negara yang berada dalam "Kawasan Hutan" yang tergolong Hutan Produksi Konversi (HPK) yang terletak di 474 lokasi di 17 propinsi – tak berjalan. Menurut buku Joyo Winoto 2008 *Tanah untuk Rakyat* merujuk pada Laporan Persiapan Pelaksanaan PPAN BPN 2007, dari keseluruhan Hutan Produksi Konversi (HPK) yang berjumlah 22.140.199 ha, didalamnya telah dikuasai masyarakat lokal seluas 13.411.025 hektar, lebih dari 60 persen (Winoto 2008:56).[86]

[86] BPN membuat asesment tentang tanah-tanah yang secara potensial akan menjadi sasaran PPAN (lihat Winoto 2008:51-57). Dalam menanggapi permintaan yang dikemukakan oleh sekelompok aktivis LSM, dan juga dalam ceramah yang disampaikan di Balai Senat Universitas, Universitas Gajah Mada, pada 22/11/2007, Kepala BPN menyebutkan bahwa detil data dan peta 8.15 juta hektar tanah hutan konversi itu tidak akan diedarkan untuk mencegah kontroversi. Winoto meyakinkan para aktivis bahwa BPN memiliki data dan peta digital masing-masing lokasi. (Keterangan Winoto dalam pertemuan dengan para aktivis LSM di Jakarta, 2/5/2008). Seorang pejabat BPN memperlihatkan penulis sebuah buku tebal,

Namun, Kementerian Kehutanan sebagai pihak yang berwenang menguasai kawasan itu menolak.[87] Kehutanan tetap mempertahankan diri sebagai 'tuan tanah negara' terbesar, melalui penguasaan sekitar 70 wilayah Republik Indonesia atas "Kawasan Hutan.[88]

Di dalam Kementerian Kehutanan masalah hak-hak rakyat atas tanah di wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan sebagai bagian dari "Kawasan Hutan" menjadi masalah yang kronis sebagai akibat dari terus dipergunakannya semacam prinsip "*domein verklaring*" yang diperluas, dimana ditetapkan bahwa di dalam wilayah yang ditetapkan sebagai "kawasan hutan" hanya ada satu kepemilikan tunggal, yakni milik Negara. Hal ini didasarkan pada UU Kehutanan No. 5/1967, yang dilanjutkan dengan UU Kehutanan No. 41/1999. Konsep politik hukum "Kawasan Hutan", dimana hutan ditentukan bukan berdasarkan fungsi ekologisnya, melainkan berdasarkan penetapan suatu wilayah sebagai "kawasan hutan" oleh Menteri Kehutanan. Masalah ini berlanjut menjadi konflik

---

sekitar 100 halaman, di dalamnya terkandung versi cetak dari data dan peta-peta termaksud (wawancara di bulan November 2007).

[87] Dalam suatu diskusi di Pusat Kajian Agraria - IPB, pada tanggal 19 Mei 2008, pejabat Badan Planologi Departemen Kehutanan mempersoalkan cara bagaimana BPN menghasilkan dan menggunakan data itu. Keterangan yang diberikan oleh seorang pejabat tinggi BPN pun, dalam wawancara dengan penulis pada 19 Juni 2009 mengkonfirmasi bahwa belum ada perubahan yang berarti dalam hubungan komunikasi dan kordinasi dengan Departemen Kehutanan mengenai agenda tersebut.

[88] Kita mengetahui dari studi Arnoldo Contreras-Hermosilla dan Chip Fay (2005), *bahwa* tidak semua klaim itu telah absah secara hukum administrasi. Menurut studi itu klaim Departmen Kehutanan dalam menguasai kawasan hutan seluruh Indonesia seluas 120,353,104 hektar didasarkan pada penunjukan oleh Menteri Kehutanan, dan hingga awal tahun 2005 hanya 12 juta hektar atau 10 persen saja yang telah dikukuhkan dengan memiliki Berita Acara Tata Batas (Contreras-Hermosilla dan Cip Fay 2005:11.

tatkala kriminalisasi atas akses rakyat yang hidup di dalam atau sekitar kawasan hutan diaktualkan melalui tindakan-tindakan represif oleh aparatur negara, atau juga melalui pengerahan paramiliter.

Berbagai ragam bentuk kebijakan perhutanan sosial (*Social Forestry*), seperti Hutan Kemasyarakatan (HKM), Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM), Hutan Desa, Hutan Tanaman Rakyat, dan Hutan Adat, adalah suatu pengaturan hak dan kewajiban pemanfaatan suatu bidang dalam "kawasan hutan" tertentu pada periode waktu tertentu saja. Hak milik atas bidang dalam "kawasan hutan" itu tetap berada di Kementerian Kehutanan. Bentuk-bentuk perhutanan sosial ini tidak menyelesaikan masalah tenurial dalam kawasan hutan. Dengan mengemukakan agenda pengakuan kedaulatan masyarakat adat, berbagai organisasi gerakan sosial pedesaan, seperti Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan ornop-ornop agraria dan lingkungan hidup menantang klaim Departemen Kehutanan ini. Mereka menolak wilayah masyarakat adat dimasukkan dalam "Kawasan Hutan", baik itu Hutan Produksi dan Produksi Terbatas, Hutan Lindung, maupun Hutan Konservasi. Baru-baru ini dilansir oleh suatu koalisi organsiasi masyarakat sipil, sebuah dokumen "Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial, Pandangan Kelompok Masyarakat Sipil Indonesia Tentang Prinsip, Prasyarat dan Langkah Mereformasi Kebijakan Penguasaan Tanah dan Kawasan Hutan di Indonesia", yang di antaranya mengusulkan untuk menyelesaikan status hukum 31.957 desa yang berada di dalam, atau tumpang tindih dengan, kawasan hutan; dan menurut sumber BPS dan Departemen Kehutanan (2007), 71,06% dari desa desa tersebut menggantungkan hidupnya dari sumber daya hutan (hal 6-7).[89]

---

[89] 31.957 desa dari 72.816 desa seluruh Indonesia sama dengan

Kementerian Pertanian pun memisahkan diri dari kerangka "Reforma Agraria" tersebut. Alih-alih menyokong segala upaya asistensi teknis pertanian dan kredit untuk para penerima tanah-tanah yang diredistribusi (*land reform beneficiaries*), Kementerian Pertanian memfasilitasi perusahaan-perusahaan raksasa bekerja mengembangkan *food estate* di sejumlah tempat, termasuk yang paling luas di kabupaten Merauke (pada mulanya diharapkan sekitar 1,2 juta hektar, tapi kemudian pemerintah propinsi Merauke menyetujui 500,000 hektar) (lihat Pemerintah Republik Indonesia 2010). Hal ini tak lain adalah bagian dari *global land grabbing* yang melayani kepentingan perusahaan-perusahaan raksasa melakukan akumulasi modal melalui penciptaan keuntungan (Lihat Zakaria *et al* 2010, Ito *et al* 2011). Tanpa mengaitkan dengan kerangka Reforma Agraria, Kementerian Pertanian c.q. Dirjen Pengelolaan Lahan dan Air, memprogramkan pembuatan Rancangan Undang-udang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, bekerja bersama Badan Legislasi DPR RI, yang diajukan antara lain untuk mengendalikan laju alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian. Menurut Naskah Akademik RUU itu, selama periode 1979-1999, konversi lahan sawah di Indonesia mencapai 1.627.514 Ha atau 81.376 ha/tahun. Khusus untuk konversi lahan sawah, 1.002.005 Ha (61,57 %) atau 50.100 Ha/tahun terjadi di Jawa, sedangkan di luar Jawa mencapai sekitar 625.459 Ha (38,43 %) atau 31.273 Ha/tahun.

43,88%. Dari jumlah ini, ada 19.410 di antaranya atau 26,656 % dari seluruh desa di Indonesia. Sumber datanya adalah Departement Kehutanan dan Badan Pusat Statistik (2007). Lihat pula Departement Kehutanan dan Badan Pusat Statistik (2009).

Jadi, dilihat dari proses kebijakan land reform 2006-2009 nyata jelas bahwa BPN, Kementerian Kehutanan, dan Kementerian Pertanian adalah badan-badan pemerintah tidak ter(di)kordinasi dan ter(di)sinkronisasi satu sama lainnya. Mereka masih merupakan aktor-aktor yang bertindak dengan aturan kelembagaannya sendiri-sendiri, untuk kepentingan sektornya sendiri-sendiri, atau melayani kepentingan pihak lainnya, dan juga memerankan diri sebagai arena dimana berbagai kekuatan sosial saling memperjuangkan kepentingannya masing-masing.

Selain dari Kementerian Kehutanan dan Pertanian, hambatan utama lainnya adalah tidak disetujuinya usulan BPN untuk membentuk Lembaga Pengelola Reforma Agraria, suatu badan otorita khusus yang mengurus segala sesuatu berkenaan dengan upaya merencanakan hingga memberdayakan para penerima tanah objek land reform dan menjamin tanah-tanah yang diredistribusikan itu produktif dan dikelola secara berlanjutan. Namun, pembentukan Badan yang diancangkan berbentuk "Badan Layanan Umum" ini, yakni suatu jenis badan usaha pemerintah yang tidak ditujukan untuk kepentingan profit, tidak berhasil memperoleh otorisasi dari Departemen Keuangan sehubungan dengan keharusan untuk menunjukkan bahwa badan ini tidak akan terus-menerus bergantung pada dana APBN, melainkan sanggup secara terus-menerus hidup dari perputaran uang yang bermula dari modal awal yang diberikan pemerintah.

BPN di bawah kepemimpinan Joyo Winoto memastikan tersedianya sumber tanah baru untuk diredistribusikan, yakni apa yang tergolong "tanah-tanah terlantar", yakni tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar

penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Hasil identifikasi BPN luasan "tanah terlantar" tersebut mencapai 7.386.289 hektar" (lihat table 9). Untuk melakukan pengambilalihan keseluruhan "tanah

Tabel 9. Identifikasi Tanah-tanah Terlantar di Semua Propinsi Sebagaimana Didata oleh BPN Tahun 2009.

Tipe Hak Tanah		Total (hektar)
a	Hak Guna Usaha	1.925.326
b	Hak Guna Bangunan	49.030
c	Hak Pakai	401.079
d	Hak Pengelolaan	535.682
e	Tanah dengan Ijin Lokasi dan Ijin-ijin Lainnya	4.475.172
Total		**7.386.289**

Sumber: Badan Pertanahan Nasional, Deputi Pengendalian Tanah dan Pemberdayaan Masyarakat, 2009.

terlantar" ini, diperlukan suatu peraturan pemerintah baru, yang pada gilirannya menjadi PP No. 11/2010 tentang Penertiban dan Pendayaguaan Tanah Terlantar.

Yang kemudian secara praktis diandalkan oleh BPN 205-2009 adalah melakukan legalisasi aset tanah yang telah dikuasai, dipergunakan dan dimanfaatkan rakyat, namun status hukum dari tanah tersebut adalah "Tanah Negara". Jenis legalisasi ini disebut secara resmi dalam kategori kerja BPN sebagai "Distribusi Tanah". Luasan "Tanah Negara" ini yang disasar oleh legalisasi asset tanah melalui jalur redistribusi ini adalah 1,1 juta hektar. Jumlah sertifikat tanah yang dihasikan melalui jalur redistribusi tanah ini sepanjang tahun 2005, 2006, 2007, dan 2008, secara berturut-turut adalah 5.000, 4.700, 74.900, dan 332.935 sertifikat.

Selain jalur "redistribusi tanah", BPN memiliki jalur-jalur lain dalam legalisasi asset tanah, yakni PRONA (Proyek Nasional Agraria), dan P4T (Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan. Pemanfaatan Tanah). Dalam legalisasi aset tanah, BPN di bawah kepemimpinan Joyo Winoto, telah menunjukkan prestasinya yang mengagumkan. Jumlah bidang tanah yang dilayaninya melalui berbagai jenis layanan meningkat sangat tajam (lihat tabel 10). Masa sebelum kepemimpinannya di tahun 2004, jumlah bidang tanah yang dilegalisasi hanyalah 269.902 bidang. Di tahun 2008 jumlahnya mencapai 2.172.507, lebih dari 800 persen dibanding tahun 2004 itu. Bila ditambah dengan bidang yang dibiayai sendiri oleh perorangan, kelompok maupun badan usaha maka jumlahnya mencapai 4.627.039 bidang. Sepanjang lima tahun belakangan, BPN telah melakukan penataan kelembagaan, perampingan prosedur, peningkatan alokasi APBN hingga lebih dari 500%, dan memperbanyak bidang tanah yag disertifikatkan melalui berbagai skema yang secara administrasi diberi nama PRONA (Proyek Nasional Agraria), redistribusi tanah, dan P4T (Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan. Pemanfaatan Tanah). Selain itu, BPN juga membuat terobosan baru yang diberinama Larasita (Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah) berupa perluasan daya jangkau pelayanan kantor pertanahan melalui kantor bergerak (*mobile land service*), dengan mobil, sepeda motor maupun perahu, serta teknologi informatika dan komunikasi. Hingga tahun 2009, BPN mengklaim sudah 60 persen wilayah Indonesia telah dapat dijangkau oleh kantor bergerak ini. Berbagai perubahan itu berujung pada percepatan layanan pemerintah sedemikian rupa sehingga diperkirakan hanya diperlukan waktu delapan belas tahun saja untuk melegalisasi seluruh bidang tanah di Indonesia,

sementara itu tanpa kesemuanya diperlukan waktu seratus sepuluh tahun![90]

Klaim-klaim keberhasilan yang diutarakan ke publik itu menjadi bahan debat para aktivis dan akademisi yang mengikuti musyawarah nasional kelima Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), di Bogor untuk pertanggungjawaban mandat yang diberikan pada kepemimpinan KPA tiga tahun sebelumnya, untuk menetapkan sasaran dan program strategis, dan sekaligus untuk menetapkan kepemimpinan tiga tahun yang akan datang[91].

Dalam siaran persnya tanggal 3 Juli 2009, Sekretaris Jenderal KPA yang baru terpilih, Idham Arshad menilai "adalah keliru jika Pemerintahan SBY menganggap dirinya telah menjalankan program pertanahan untuk rakyat, apalagi menjalankan Reforma Agraria (Pembaruan Agraria)". Selanjutnya ia menekankan,

> "(K)enyataannya, program ini telah menyeret petani yang bertanah kecil semakin cepat kehilangan tanahnya, karena tanah tersebut semakin mudah dijual atau diagunkan kepada perbankan. Dalam keadaan bertanah sempit dan situasi makro ekonomi yang tidak berpihak kepada petani, maka sertifikasi

---

[90] Klaim-klaim keberhasilan yang spektakuler itu adalah bagian utama dari iklan satu halaman "Pertanahan untuk Rakyat. Bukan Omong Kosong" dari Tim Sukses pasangan Calon Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY) di Koran Media Indonesia tanggal 24 Juni 2009, dan sajian Kepala BPN dalam acara *Save Our Nation* di MetroTV pada Rabu, 15 Juli 2009, pukul 22.00–23.00 WIB dan disiarkan ulang pada Senin, 20 Juli 2009, pukul 16.00–17.00 WIB.

[91] Klaim keberhasilan itu ditanggapi secara kritis oleh eksponen KPA, jaringan nasional organisasi non-pemerintah yang sejak tahun 1995 secara lantang menyampaikan kritik terhadap *Land Administration Project* yang dibiayai oleh dana hutang Bank Dunia dan hibah dari AUSAID (lihat bab X "Pembentukan Kebijakan, Pengelolaan dan Administrasi Pertanahan Pro-Pasar").

> pertanahan ... tanpa didahului oleh Pembaruan Agraria adalah alat sistematis yang justru menjerumuskan tanah petani semakin cepat terjual dan jatuh kepada pemodal besar, sehingga ketimpangan tanah pun semakin lebar. Itulah sebabnya tanah pertanian sekarang ini semakin banyak dimiliki oleh kelompok non petani yang tinggal di kota, sementara petani gurem telah menjadi buruh tani."

Perlu ditegaskan disini bahwa sejatinya, legalisasi aset tanah yang dipromosikan oleh BPN ini, bukan hanya bersesuaian dengan yang dirancang oleh reformasi kebijakan, manajemen, dan administrasi pertanahan yang dilancarkan oleh Bank Dunia dalam rangka mempercepat pembentukan pasar tanah. Lebih dari itu, keberhasilan mengkerangkakan "redistribusi tanah" sebagai satu skema dari legalisasi aset tanah menunjukkan dukungan atas rejim kebijakan (*policy regime*) yang bertujuan untuk mempercepat pembentukan pasar tanah, yang dipromosikan oleh Bank Dunia sejak 1995 melalui *Land Administration Project*. Pergeseran dari agenda redistributif menjadi agenda legalisasi aset tanah ini lah yang memprovokasi sejumlah kalangan aktivis agraria untuk meluncurkan kritik yang tajam bahwa yang dijalankan oleh BPN itu adalah suatu bentuk "Reforma Agraria Palsu" (lihat: Konsorsium Pembaruan Agraria 2009, Federasi Serikat Petani Indonesia 2009. Lihat pula: Bachriadi 2007).

Tabel 10. Total Jumlah Sertifikat Tanah yang Dihasilkan 2005-2008

Tipe Legalisasi Aset Tanah	2005	2006	2007	2008
Skema yang Disponsori Pemerintah				
PRONA (Proyek Nasional Agraria)	80.361	84.150	349.800	418.766
Redistribusi Tanah	5.000	4.700	74.900	332.935
Konsolidasi Tanah	2.200	1.600	6.635	10.100
Legalisasi Tanah UKM	-	10.241	13.000	30.000
Legalisasi Penguasaan, Pengguanaan dan Pemanfaatan Tanah (P4T)	43.948	16.943	424.280	594.139
Legalisasi Transmigasi	50.000	47.750	26.537	24.970
Sub Total	**181.509**	**165.384**	**883.452**	**1.410.910**
Skema yang Dibiayai oleh Proyek Bank Dunia				
LMPDP (*Land Management and Program Development Project*)	330.000	507.000	645.000	651.000
RALAS (*Reconstuction of Aceh Land Administration System*)	21.000	118.000	-	110.597
Sub-Total	**351.000**	**625.000**	**645.000**	**761.597**
Skema Swadaya				
Redistribusi Swadaya	6.227	34.000	16.798	39.928
Konsolidasi Swadaya	6.705	27.530	23.863	26.688
Legalisasi Swadaya	1.820.939	1.427.303	2.298.367	2.387.916
Sub-Total	**1.833.871**	**1.488.833**	**2.339.028**	**2.454.532**
Total per-tahun	**2.366.380**	**2.279.217**	**3.879.180**	**4.627.039**
Total 2005 sampai dengan 2008 = 13.141.816				

Sumber: Badan Pertanahan Nasional 2008. "BPN RI Menjawab Tantangan atas Reforma Agraria dan Tuntutan Layanan Masyarakat", halaman 21.

- XIII -
Akhir Dari "Reforma Agraria" 2009-2012

Pada perayaan Hari Tani 24 September 2012 kemarin, lebih dari sepuluh ribu petani dan aktivis berdemonstrasi, termasuk di depan kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN), Jakarta, menuntut BPN di bawah kepemimpinan Hendarman Supandji untuk tanggap terhadap masalah yang dihadapi oleh petani, khususnya yang hidup dalam konflik-konflik agraria. Lebih dari itu, para demonstran menuntut BPN menjalankan reforma agraria sebagai jawaban atas struktur penguasaan tanah yang semakin hari semakin timpang saja. Menurut penulis, demonstrasi semacam ini akan terus menerus berlangsung karena tidak adanya penyelesaian yang adekuat, menyeluruh dan tuntas terhadap kasus-kasus konflik-konflik agraria yang bersifat struktural, kronis dan berdampak luas.

Bab ini hendak menunjukkan bahwa apa yang disebut Reforma Agraria telah diagendakan dan dijalankan oleh BPN di bawah kepemimpinan Joyo Winoto (2005-2012), namun tidak memperoleh dukungan yang memadai dari kementerian lainnya, dan juga dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. "Reforma Agraria" yang dirancang oleh BPN terdahulu

mensyaratkan kerjasama lintas kementerian, setidaknya Kementrian Kehutanan dan Kementrian Pertanian. Namun, kerjasama ini tidak berjalan karena masing-masing badan pemerintahan memiliki dan terus memelihara "ego sektoral", suatu kecenderungan dari suatu badan pemerintah untuk hanya memenuhi kepentingan lembaga/sektornya sendiri-sendiri tanpa perduli dengan kepentingan lembaga/sektor lainnya. Yang juga tidak terjadi adalah upaya Presiden SBY untuk mengkordinasikan dan mensinkronkan kepentingan yang berbeda-beda dari badan-badan pemerintah untuk menjalankan Reforma Agraria tersebut.

Agenda redistribusi tanah 8,15 juta hektar tanah-tanah negara yang berada dalam "kawasan hutan negara" yang tergolong hutan produksi Konversi (HPK) yang terletak di 474 lokasi di 17 provinsi – tak berjalan sama sekali. Menurut Laporan Persiapan Pelaksanaan PPAN BPN 2007, dari keseluruhan Hutan Produksi Konversi (HPK) yang berjumlah 22.140.199 ha, didalamnya telah dikuasai masyarakat lokal seluas 13.411.025 hektar, lebih dari 60 persen (Badan Pertanahan Nasional 2007:56). BPN memiliki detil data dan peta tanah seluas 8.15 juta hektar itu. Sayangnya, komunikasi dan koordinasi BPN dengan Kementerian Kehutanan mengenai agenda tersebut sama sekali tidak memadai. Kementerian Kehutanan tidak bersedia memenuhi agenda ini, dan tetap mempertahankan diri sebagai 'tuan tanah negara' terbesar, melalui penguasaan sekitar 70 persen wilayah Republik Indonesia dalam "Kawasan Hutan Negara".

Kementerian Pertanian pun tidak mendukung program Reforma Agraria yang diinisiasi BPN tersebut. Alih-alih menyokong segala upaya memberdayakan petani penerima tanah-tanah yang diredistribusi oleh BPN dengan segala fasilitas, asistensi, kredit, dan bentuk-

bentuk "*access reform*" lainnya untuk membuat tanahnya produktif, efisien dan berkelanjutan, Kementerian Pertanian menjalankan skema-skema baru untuk menggenjot produksi pangan, terutama beras, dalam program *food security*, mengagendakan RUU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang kemudian menjadi UU No. 41/2009, hingga memfasilitasi perusahaan-perusahaan raksasa untuk membuat perkebunan-perkebunan baru untuk produksi makanan dan energi, termasuk yang paling luas: *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE).

Selain dari Kementerian Kehutanan dan Pertanian, hambatan utama lainnya adalah tidak disetujuinya usulan BPN untuk membentuk Lembaga Pengelola Reforma Agraria, suatu badan otorita khusus yang dirancang mengurus segala sesuatu berkenaan dengan upaya merencanakan hingga memberdayakan para penerima tanah objek land reform dan membuat tanah-tanah yang diredistribusikan itu produktif dan bisa dikelola secara berlanjutan. Namun, pembentukan Badan yang diancangkan berbentuk "Badan Layanan Umum" (BLU) ini, yakni suatu jenis badan usaha pemerintah yang tidak ditujukan untuk kepentingan profit, tidak berhasil memperoleh otorisasi dari Departemen Keuangan sehubungan dengan keharusan untuk menunjukkan bahwa badan ini tidak akan terus-menerus bergantung pada dana APBN, melainkan sanggup secara terus-menerus hidup dari perputaran uang yang bermula dari modal awal yang akan diberikan pemerintah. Walhasil, ide Lembaga Pengelola Reforma Agraria ini kemudian dihilangkan dari draft RPP Reforma Agraria, yang juga belum tuntas dijadi pertauran pemerintah hingga Joyo Winoto diganti oleh Hendarman Supandji.

Dengan keterbatasan ini, pada prakteknya apa yang disebut Reforma Agraria oleh Joyo Winoto adalah suatu skema legalisasi hak atas tanah melalui jalur "pemberian hak di atas tanah negara", dimana diagendakan sekitar 1,1 juta hektar tanah Negara yang berada di bawah jurisdiksi BPN. Sumber lain untuk "redistribusi tanah" adalah "tanah-tanah terlantar". "Tanah-tanah terlantar" adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Hasil identifikasi BPN luasan "tanah terlantar" tersebut mencapai 7.386.289 hektar" terdiri dari Hak Guna Usaha 1.925.326 ha, Hak Guna Bangunan 49.030 ha, Hak Pengelolaan 535.682 ha, dan tanah dengan ijin lokasi dan lainnya 4.475.172 ha (Sumber Data: Deputi Pengendalian Tanah dan Pemberdayaan Masyarakat, BPN 2009).

Untuk melakukan pengambilalihan keseluruhan "tanah terlantar" ini, BPN membuat PP No. 11/2010 tentang Penertiban dan Pendayaguaan Tanah Terlantar. Sebagai pasangannya BPN memprakarsai RPP tentang Reforma Agraria yang memuat ketentuan kategori asal tanah yang akan diredistrribusikan, yang disebut sebagai Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), kriterian penerima TORA, dan mekanisme distribusinya, hingga pemberdayaan subjek yang menerima TORA. Namun, berbeda dengan RPP tentang Tanah terlantar yang berhasil selesai menjadi PP No 41/2009, RPP RA tidak berhasil menjadi PP.

Penulis kerap bertanya pada pejabat-pejabat di BPN mengenai mengapa RPP ini tidak kunjung dibahas di Rapat Kabinet dan disetujui? Dari waktu ke waktu saya

mendapatkan jawaban bahwa dukungan politik atas Reforma Agraria kurang memadai, dan menggantungkan pada hubungan antara Joyo Winoto dengan Presiden. Presiden pun tidak menggunakan kewenangannya untuk membuat RPP itu terwujud menjadi PP.

Quo vadis Reforma Agraria?

- XIV -
Ringkasan

Dalam mendemontrasikan dan menganalisis bagaimana berbagai hubungan sosial atau kekuatan saling bertarung satu sama lain dalam babakan/periodisasi kebijakan land reform Indonesia, penulis mempergunakan pendekatan analisis konjungtural yang secara padat ditampilkan oleh Stuart Hall (2007:280) dalam kutipan di awal bab pendahuluan. Penulis telah mempertunjukkan secara ringkas, rute (trajektori) yang ditempuh oleh land reform dalam perjalanan kebijakan pertanahan Indonesia sejak 1945, saat proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia.

UUPA 1960 menetapkan seperangkat kewenangan pemerintah pusat yang disebut sebagai "Hak Menguasai dari Negara", yang memungkinkan berbagai rezim politik yang berbeda (a) mengatur, mengelola dan mengalokasikan tanah dan sumber daya alam, (b) menentukan hubungan kepemilikan, dan (c) menentukan mana tindakan yang sesuai dengan hukum (*legal*) dan melanggar hukum (*illegal*) dalam tindakan hukum mengenai tanah dan kekayaan alam. Penulis telah menunjukkan bagaimana rezim politik yang berbeda membentuk kebijakan land reform, atau anti land reform, yang berbeda-beda walau di bawah naungan Undang-undang Dasar 1945 dan UUPA 1960 yang sama. Perundang-undangan agraria secara strategis dibentuk, disiasati, dan dimanfaatkan oleh para penguasa politik yang berbeda-beda untuk memenuhi kepentingan dan visi

ideologis yang berbeda pula. Telah diuraikan sejarah kelembagaan, pengaturan hukum, dan perjuangan politik tertentu mengeluarkan tanah-tanah perkebunan dan kawasan hutan di Jawa dari program redistribusi tanah 1960-1965, meskipun organisasi-organisasi gerakan pedesaan menuntut pemerintah menargetkan kedua sistem agraria warisan kolonial tersebut.

Meskipun semua partai politik di parlemen nasional sepakat untuk memberlakukan UUPA, sifat khas dari program land reform yang "bertekad untuk menjalankan perubahan tenurial yang memaksa, drastis, dan cepat" (Tai 1974:19), telah menghasilkan resistensi dari kaum tuan tanah yang tanahnya disasar untuk diredistribusi. "Aksi-aksi sepihak" untuk menandingi resistensi tuan tanah itu bergaung luas dalam pertarungan politik elite di tingkat nasional. Kudeta militer secara drastis dan dramatis mengakhiri Demokrasi Terpimpin (1957-1965), dan semua agenda politik dan visi Sukarno tentang sosialisme Indonesia. Selanjutnya, setelah memberantas gerakan komunis, melarang PKI dan organisasi-organisasi yang diasosiasikan dengannya, dan membunuhi dan memenjarakan orang-orang yang diberi cap komunis, dan melarang ajaran-ajaran komunisme, rezim militer Suharto yang disebut "Orde Baru" membalikkannya, menempatkan Indonesia di bawah visi ideologis yang sama sekali berbeda dengan yang diusung oleh Demokrasi Terpimpin Sukarno. Di Jawa, dua penguasa tanah negara terluas (Perhutani dan perkebunan-perkebunan-perkebunan milik pemerintah maupun swasta), mendapatkan jalan melanjutkan hegemoni mereka atas penduduk desa secara keseluruhan, terutama memanfaatkan trauma dan ketakutan penduduk desa yang meluas setelah pemberantasan komunisme yang berlangsung secara brutal itu.

Pada tahun 1978 Pemerintah membuat Departemen Kehutanan (sebelumnya adalah Direktorat Jenderal Kehutanan dalam Departemen Pertanian), dan selanjutnya

melalui kebijakan Tata Guna Hutan Kesepakatan pada tahun 1984 Menteri Kehutanan menunjuk apa yang diistilahkan "kawasan hutan", seluas 120 juta hektar, 62 persen dari wilayah daratan Republik Indonesia (Contreras-Hemolisa dan Fay 2005). Selanjutnya, terbentuklah sistem ganda penguasaan dan pengelolaan pertanahan di Republik Indonesia ini, yakni pada "kawasan hutan" yang berada di bawah jurisdiksi Departemen Kehutanan berdasarkan Undang-undang Kehutanan (UU no 5/1967 yang kemudian direvisi menjadi UU no 41/1999) dan tanah-tanah non-kawasan hutan yang berada di bawah jurisdiksi BPN berdasar pada UUPA dan perundang-undangan agraria (Fay dan Sirait 2004, Moniaga 2007).

Di wilayah non-hutan, pemerintahan Orde Baru membentuk rejim kebijakan "tanah untuk pembangunan" dengan mengandalkan apa yang secara formal diistilahkan sebagai "pengadaan tanah". Badan Pertanahan Nasional (BPN) dibentuk pada mulanya untuk meningkatkan kapasitas pemerintah dalam melayani kepentingan pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan itu. Protes-protes rakyat secara sporadis meletap-letup di sana-sini. Sejak tahun 1980an para aktivis bantuan hukum dan hak Azasi manusia bekerja membela korban-korban perampasan tanah, mengkritik kebijakan pertanahan Orde Baru, dan mulai mempromosikan (kembali) land reform.

Sejak tahun 1991, Bank Dunia mulai merencanakan intervensi pada hukum, lembaga, dan manajemen tanah Indonesia yang dianggap menghambat munculnya pasar tanah yang efisien dan wajar. Penulis telah menjelaskan bagaimana proyek tanah Bank Dunia diarahkan pada legalisasi aset tanah yang kemudian menjadi ortodoksi baru dalam BPN.

Tumbangnya rezim militer-otoriter Suharto pada tahun 1998 memungkinkan aktivis agraria dan akademisi untuk mengartikulasikan kritik terhadap penggunaan dan

penyalahgunaan kewenangan pemerintahan oleh Rejim Orde Baru, khususnya kebijakan-kebijakan pemberian konsesi. UUPA 1960 memainkan peran penting sebagai acuan resmi dan inspirasi bagi kalangan aktivis dan akademisi agraria untuk mengingat kembali visi "Sosialisme Indonesia" dan agenda land reform. Penulis telah menunjukkan bagaimana dinamika politik setelah jatuhnya Suharto membuka kemungkinan baru untuk membawa land reform kembali ke arena kebijakan formal di tingkat nasional, termasuk yang disuarakan oleh aktivis dan akademisi agraria melalui seminar dan konferensi, buku, artikel jurnal, advokasi kebijakan dan kampanye, demonstrasi dan bentuk lain dari mobilisasi rakyat, dan lainnya. Satu puncak pencapaian kampanye promosi land reform adalah dihasilkannya TAP MPR RI No.IX/2001 yang mengakui bahwa sepanjang orde baru 1967-1998 kebijakan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dijalankan oleh perundang-undangan yang saling tumpang tindih dan bertentangan satu sama lain, dan menghasilkan konflik agraria dan kerusakan lingkungan yang kronis. Presiden dan DPR RI dimandatkan mengkaji ulang perundang-undangan yang bertumpang tindih dan bertentangan satu sama lain itu, dan menjalankan kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan.

Namun, meski dalam hirarki sistem perundang-undangan Indonesia TAP MPR RI No IX/2001 ini berada satu tingkat dibawah UUD, dan setingkat di atas UU, namun efektifitas pelaksanaannya bergantung pada kekuatan-kekuatan yang bekerja efektif dalam proses-proses kebijakan di DPR RI dan badan-badan pemerintahan pusat. Pada kenyataannya, TAP MPR itu adalah instrumennya para aktivis dan akademisi agraria menagih badan-badan pemerintah pusat agar mereka menjalankannya.

Bab akhir dari buku kecil ini diisi oleh yang disebut "Reforma Agraria" oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kepala BPN yang baru yang diangkat oleh Presiden Susilo

Bambang Yudhoyono pada tahun 2005, Joyo Winoto, merombak organisasi BPN, peran dan fungsinya, menjadikan "Reforma Agraria" menjadi orientasi utama dari BPN, dan secara gencar mempromosikan "Reforma Agraria" sebagai "mandat politik, konstitusi dan hukum" untuk mengatasi kemiskinan, pengangguran, dan kesenjangan penguasaan tanah, dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. Namun, usaha menciptakan legislasi yang mengatur pelaksanaan land reform yang menyeluruh, membentuk kelembagaan pelaksana yang kuat, dan menjalankan program-program redistribusi tanah tidak memperoleh dukungan yang memadai dari pimpinan tertinggi pemerintahan, yakni Presiden Yudhoyono, koalisi partai politik yang berkuasa di pemerintahan dan DPR RI. Dalam jaman demokrasi liberal saat ini, dijalankan atau tidak dijalankannya land reform, tidak mengganggu bagi keberlangsungan dan reproduksi elite penguasa politik di DPR RI maupun pemerintahan melalui pemilu Presiden/Wk.Presiden, DPR/DPRD, maupun pilkada. Walhasil, walau konflik agraria meletus disana-sini dan protes agraria tak henti-hentinya diartikulasikan, land reform dalam pengertian sebagaimana Michael Lipton (2009) maksudkan tidak menjadi agenda utama pemerintahan nasional. Lebih jauh dari itu, sektoralisme hukum dan kelembagaan pemerintahan yang terus dilanjutkan pada akhirnya membuat yang disebut "Reforma Agraria" menjadi urusan BPN saja.

Quo vadis kebijakan land reform yang pada mulanya diniatkan untuk pencapaian keadilan sosial?

- Epilog -

Pemerintah Sebagai Pengurus Rakyat[92]

Sebagian orang hidup di dalam kegelapan;
segelintir saja yang hidup di tempat yang terang;
dan mereka yang hidup di kegelapan tetap tak terlihat
(Bertold Brecht 1928)[93]

Epilog ini berangkat dengan suatu pendirian bahwa cita-cita keadilan sosial yang menjadi tujuan pendirian Negara Republik Indonesia dapat terus hidup melalui perjuangan agraris mengubah posisi rakyat miskin pedesaan dari "penduduk" menjadi "warga Negara". Kerangka "perjuangan kewarganegaraan" di sini sengaja dimunculkan bukan sama sekali dalam pengertian yang sempit dalam administrasi formal pemerintahan. Warga negara di sini bukan pula diartikan sebagai kelompok sasaran atau dalam versi lain adalah "*stakeholder*" suatu program pembangunan atau

[92] Bagian Epilog ini bersumber dari "Epilog: Birokrasi Agraria sebagai Pewujud Keadilan Sosial?" yang dimuat dalam Tauchid (2010).

[93] Sangat menarik Wertheim (1984) menggunakan petikan puisi ini untuk menunjukkan tak dapat terlihatnya hidup dan perjuangan hidup buruh tani dan petani yang tidak bertanah sebagai lapis terendah dalam struktur agraria di pedesaan Jawa. Kenyataan ini tidak-mau-dilihat dan diabaikan oleh golongan yang elite terdidik dan pengambil kebijakan di pemerintahan. Buku Wertheim ini telah diterjemahkan oleh Herwinarko ke dalam bahasa Indonesia (Wertheim 2009).

rekayasa sosial tertentu yang dijalankan pemerintah. Pengertian kewarganegaraan di sini secara luas dimaksudkan sebagai sebundel hak-hak dasar rakyat yang memberdayakan diri dan bertindak sebagai agen-agen perubahan yang diekspresikannya dalam beragam arena politik tertentu (Lister 1998:228, sebagaimana dirujuk oleh Jones and Gaventa 2002:6; lihat pula Gaventa 2010:59-69). Dalam konteks ini, perjuangan kewarganegaraan dari rakyat miskin pedesaan adalah pertama-tama perjuangan untuk menjadi subjek yang memiliki kesadaran kritis dan kekuatan mengubah nasibnya sebagai objek eksploitasi, penindasan dan penaklukan (Tauchid 1952, 1953, dan Fauzi 1999).

Lebih jauh, Epilog ini mengajak pembaca untuk memikirkan bagaimana cara menjadikan pemerintahan (khususnya birokrasi agraria) sebagai kekuatan sosial yang *mengurus* perwujudan keadilan sosial bagi petani miskin di pedesaan dan pedalaman. Perlu benar dipahami bahwa menjadikan "Pemerintah" sebagai "Pengurus" sama sekali bukan perkara mudah. Kebiasaan memerintah telah menyatu dalam kedudukannya, dan sudah diterima sebagai sesuatu yang lazim dan alamiah. Kata "pemerintah" berasal dari kata dasar "perintah" yang diberi imbuhan "em" sehingga menjadi "p-em-erintah", alias pemberi perintah. Hendro Sangkoyo (2001:1) pernah menulis dengan gamblang sebagai berikut:

> "Pemerintahan" sebagai mitos yang harus diterima sebagai ketentuan bagi rakyat, yang nyaris diterima begitu saja dan dianggap bersifat alami. Dalam mitos yang sekarang masih melekat sebagai wacana publik itu, pemerintahan merupakan sebuah pertunjukan tentang bagaimana mengelola sumber-sumber alam, orang, barang, dan uang, dengan para pengelola negara sebagai pemain panggungnya, dan rakyat sebagai pengamat dan pembayar karcis pertunjukan.

> Partisipasi rakyat, paling jauh, adalah sebagai komentator atau kritikus pertunjukan. Ajakan pembaruan cara dan agenda pemerintahan dengan demikian bersifat mudah-mudahan, penuh harap pada para pengelola negara yang baru serta pada ketentuan-ketentuan yang dihasilkannya; sebuah koor nyaring dari bawah panggung tentang reformasi, yang tetap takzim pada akar kata itu: perintah.
>
> Pengurusan merupakan suatu konsep tandingan yang sangat akrab bagi penutur bahasa Indonesia, dan mengacu kepada konsep pokok yang lebih jitu: urus. Setelah sejarah membuktikan kegagalan dari pengelolaan perubahan tanpa-rakyat selama tiga puluh tahun, penggantian orang, perombakan dekorasi panggung dan atau skenario baru saja mengandung resiko kegagalan yang sama, selama rakyat sendiri tidak aktif dan tidak berkesungguhan mengurus apa yang menjadi persyaratan kehidupannya.

Jadi argumen utama dari tulisan reflektif ini adalah bahwa transformasi birokrasi dari 'pemerintah' menjadi 'pengurus', yang mewujudkan keadilan sosial bagi rakyat banyak di pedesaan dan pedalaman, dan transformasi posisi rakyat miskin pedesaan dari "penduduk" menjadi "warga negara", adalah dua proses yang saling membentuk satu sama lain.

Kemiskinan Agraria Sebagai Akibat

Kemiskinan agraris itu bukanlah suatu kondisi, melainkan suatu akibat yang ternyata berpangkal pada politik agraria, yang memiliki sejarah panjang melebihi panjangnya umur Republik Indonesia. Memahami kemiskinan sebagai akibat,[94] akan membimbing kita

[94] Baru-baru ini pembedaan antar memperlakukan"kemiskinan sebagai kondisi" dan "kemiskinan sebagai akibat" dikemukakan oleh David Mosse (2007), seorang antropolog kritis dari School of African and Oriental Studies (SOAS), University of London.

pada upaya menelusuri rantai penjelas sebab-sebab dari kemiskinan dan kesengsaraan rakyat.

Lebih sepuluh tahun yang lalu, penulis menerbitkan buku *Petani dan Penguasa, Perjalanan Politik Agraria Indonesia* yang menelaah bagaimana masalah agraria diatur oleh penguasa negara dari waktu-ke-waktu semenjak jaman feodalisme, kolonialisme, awal masa kemerdekaan, masa pelaksanaan UUPA 1960, Orde Baru hingga masa Indonesia di era Reformasi (Fauzi 1999). Buku *Petani dan Penguasa* itu menunjukkan pengaruh berbagai politik agraria sejak jaman kolonial dalam hubungannya dengan cara tanah (dan kekayaan alam) dimasukkan secara paksa menjadi modal dalam sistem produksi kapitalistik. Secara khusus penulis menelaah dan merenungkan bagaimana nasib dan tanggapan petani atas politik agraria yang secara struktural mempengaruhi hilangnya akses dan kontrol atas tanah yang menjadi sandaran keberlanjutan hidupnya. Penulis mendapat inspirasi dari Tauchid (1952, 1953)[95] yang menguraikan detail-detil yang mengagumkan mengenai masalah agraria, kebijakan agraria dan perubahan hubungan keduanya dari waktu-ke-waktu semenjak masa kerajaan, masa kolonial hingga saat awal masa kemerdekaan saat buku itu ditulis awal tahun 1950-an.

Tauchid menulis dalam "Kata Pengantar" dari buku *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia* jilid 1 bahwa

[95] Buku yang pada mulanya terbit lebih setengah abad yang lalu, merupakan buku klasik yang penting, tidak boleh diabaikan begitu saja oleh para pelajar perubahan agraria, para pejabat birokrasi agraria, hingga pejuang-pejuang petani. Buku ini telah diterbitkan ulang oleh tiga penerbit berbeda-beda (Tauchid 2009, 2010, 2011).

> "rakyat langsung merasakan *akibat* politik agraria kolonial Belanda berupa kemiskinan dan kesengsaraannya ... buku ini bukan sekedar kupasan tentang politik yang terdapat dalam Hukum Agraria Pemerintah Hindia Belanda, bagaimana prakteknya dengan segala akibatnya. Juga hak-hak tanah menurut hukum adat dengan segala peraturan yang mengikutinya. ... (A)gar dalam usaha kita menyelesaikan soal ini mempunyai gambaran, mengetahui pangkal yang menimbulkan keadaan semacam ini." (huruf miring dari penulis, NF)

Lebih lanjut, Tauchid menegaskan bahwa pangkal dari kesulitan untuk memakmurkan rakyat petani di Indonesia di awal masa kemerdekaan adalah warisan hukum agraria kolonial.

> Hukum Agraria yang kita pusakai sekarang, pokoknya bertujuan: menjamin kepentingan modal besar partikelir di atas kepentingan Rakyat Indonesia sendiri, dengan memberikan hak-hak istemewa kepada orang asing akan tanah, di balik itu mengabaikan hak rakyat. Kecuali itu terdapat macam-macam hak tanah menurut adat yang berlaku di kalangan masyarakat Indonesia sendiri. Keadaan semacam ini tidak sepantasnya ada dalam negara yang akan menjamin kemakmuran bagi Rakyat (Tauchid 1953:51).

Menelusuri pangkal persoalan kemiskinan dan penderitaan rakyat akan menghindarkan diri kita dari sikap menyalahkan korban: Rakyat yang sudah menjadi korban, dipersalahkan pula. Di lain pihak, juga menghindarkan diri kita dari sikap mengasihani korban.[96] Sebaliknya kita akan_mengakui keutamaan dari cara

[96] Paulo Freire, pemikir pendidikan di abad 20 yang berasal dari Brazil, mengemukakan bahwa sikap menyalahkan korban ini dan mengasihani korban menjadi hambatan utama bagi pembebasan kaum tertindas dari hubungan penindasan yang melingkupi dan membentuk korban. Baca: Paulo Freire (1972, 1973). Kedua buku ini telah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia, masing-masing dalam Freire (1985, 1984).

mengatasi persoalan dengan menyediakan kondisi yang memadai agar korban dapat menjadi agen perubahan, pelaku utama dari perubahan nasib mereka sendiri, sambil terus tetap menyadari kompleksitas dari rantai penyebab penderitaan mereka. Tauchid menunjukkan bahwa aspirasi kerakyatan dan kebangsaan dapat bertemu dalam upaya Negara Republik Indonesia memecahkan "masalah agraria" yang sesungguhnya merupakan "masalah penghidupan dan kemakmuran rakjat Indonesia".

Dari Birokrasi Negara Budiman ke Birokrasi Pemburu Rente

Politik agraria di masa awal kemerdekaan diisi oleh gelora kebangsaan yang revolusioner untuk mendayagunakan kekuasaan negara untuk mengubah politik agraria dan hubungan-hubungan sosial agraria warisan-warisan kolonialisme dan feodalisme. Hal ini memang merupakan *zeitgeist*, semangat zaman, pada waktu itu yang dihayati oleh elite terdidik zaman revolusi. Kesenjangan yang kontras antara kemiskinan dan kesengsaraan petani dengan kekayaan dan kejayaan elite kolonial merupakan sebagian kondisi yang ikut membentuk semangat revolusioner itu. Kondisi kemiskinan agraria dan kesengsaraan petani yang disebabkan oleh cara pemerintahan kolonial membentuk dan menjalankan politik agraria, termasuk melalui sistem penguasaan tidak langsung (*indirect rule*) dengan menggunakan elit–elit feudal, benar-benar telah mempengaruhi pemikiran para pemimpin pejuang kemerdekaan Indonesia.

Pada saat itu, ketetapan "untuk membentuk pemerintah negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia

... dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia"[97] telah mendasari "perjuangan perombakan hukum agraria nasional (yang) berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa melepaskan diri dari cengkaraman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing."[98] Tak heran bila seorang peneliti agraria ternama tahun 1960-an, Eric Jacoby dalam buku klasiknya *Agrarian Unrest in South-east Asia* (1961) mengemukakan bahwa

> ... dapat dinyatakan dengan jelas bahwa sesungguhnya struktur agraria yang bersifat merusak lah yang memberi jalan bagi gagasan kebangsaan, dan perjuangan-perjuangan politik (selanjutnya) dikuatkan oleh identitas rasa perjuangan kemerdekaan melalui perjuangan tanah (Jacoby 1961:50).[99]

Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA 1960) telah mendasarkan diri pada konsepsi politik hukum Hak Menguasai dari Negara (HMN). Dalam bab III buku kecil ini, penulis telah menunjukkan bahwa sifat negara budiman ini lah yang mendasari konsepsi HMN itu.

---

[97] Kalimat dalam Pembukaan UUD 1945.

[98] Pidato Pengantar Menteri Agraria (Mr. Sadjarwo) di dalam sidang DPR-GR tanggal 12 September 1960 (dimuat dalam Harsono, 1994:53).

[99] Kalimat aslinya, "*...it can be asserted that it was the defective agrarian structure which paved the way for the national idea, and political developments have confirmed the emotional identity of the fight for freedom with the cry for land*" (Jacoby 1961:50). Secara berbeda-beda, di awal masa kemerdekaannya banyak elit negara yang baru merdeka, benar-benar dipengaruhi oleh naskah resmi badan Persatuan Bangsa-Bangsa, FAO (*Food and Agricultural Organization*) *Land Reform - Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development* yang diterbitkan pada 1951.

Berbagai pemikir dan pemikiran agraria di awal masa kemerdekaan tidak pernah membayangkan bahwa pemerintah pusat sebagai pemegang kewenangan HMN itu akan menggunakan (dan menyalahgunakan) kewenangan yang besar itu sedemikian rupa sehingga mengkhianati sifat budiman yang telah dilekatkan dalam kewenangan yang besar sekali itu.

Namun mereka salah terka. Seperti ditunjukkan dalam buku kecil ini pada bab VII, VIII dan IX, praktek dari rejim penguasa Negara Orde Baru memaksimalisasi peran negara sebagai alat pembangunan Kapitalisme. Kewenangan yang digenggam pemerintah pusat melalui konsep HMN itu berakibat bencana bagi rakyat petani yang menjadi korban perampasan tanah. UUPA tidak ditempatkan sebagai induk dari perundang-udangan agraria. Masing-asing sektor diatur oleh perundang-udangan tersendiri, misalnya Undang-undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan No. 5/1967 dan Undang-undang No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. HMN yang telah disektoralisasikan itu menjadi sumber kewenangan yang luar biasa bagi rejim penguasa, dengan menyingkirkan sifat budiman yang dahulu telah dilekatkan padanya. Kita menyaksikan tak henti-hentinya bagaimana perampasan tanah itu dibenarkan melalui proses yang saya istilahkan negaraisasi tanah-tanah rakyat, yakni tanah rakyat dimasukkan dalam kategori sebagai “tanah negara”, lalu atas dasar definisi “tanah negara” itu, pemerintah pusat – baik itu Departemen Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional, maupun Departemen Pertambangan – memberi hak-hak baru untuk badan-badan usaha produksi maupun konservasi. Jadi sebagian badan-badan usaha produksi dan konservasi raksasa itu berdiri di atas proses penyingkiran rakyat petani dari tanah dan

sumber daya alam yang menjadi sandaran keberlangsungan hidupnya (Fauzi , 2002).

Dalam posisi negara Orde Baru yang sangat birokratik dan otoritarian, seperti banyak dianalisis oleh ilmuan sosial Indonesia tahun 1980an dan 1990an (misalnya Bulkin 1984a, 1984b, Mas'oed 1989, Tornquist 1990, Budiman 1991)[100], pengadaan tanah untuk usaha produksi pertambangan, kehutanan, perkebunan, perumahan, maupun kawasan industri memberikan kemungkinan luas bagi para birokrat pemburu rente untuk berkiprah. Maksudnya, korupsi menyertai penggunaan (dan penyalahgunaan) kewenangan untuk membuat keputusan publik tertentu, yakni berupa pemberian konsesi-konsesi untuk penguasaan tanah/ pengusahaan hutan/pengerukan barang tambang/ eksploitasi gas dan minyak bumi/dan lain-lainnya.

Pejabat birokrasi menyusun peraturan dan mekanisme untuk memperoleh rente ekonomi bagi keuangan Negara berupa pendapatan pajak, royalti, maupun pungutan-pungutan berbagai bentuk.

Prosedur yang rumit (dan yang diperumit) menjadi arena sekaligus kekuasaan yang dapat diandalkan para birokrat pemburu rente untuk menghadapi para pelaku bisnis yang menjadi sasarannya. Para birokrat pemburu rente senantiasa tahu, bila perlu memonopoli informasi dan kewenangan dalam menjalankan prosedur-prosedur itu. Misalnya saja Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) membuat surat keputusan Izin Lokasi untuk proyek-proyek kawasan industri atau kawasan perumahan *real estate* tertentu. Birokrasi yang bersifat pemburu rente juga bersifat otoritarian karena

[100] Untuk kajian teori-teori negara paska kolonial secara ringkas, lihat: Budiman (1996) dan Hadiz (1999).

keputusannya tidak ada yang bisa melakukan kontrol administrasi maupun kontrol publik atas kemungkinan penyalahgunaannya. Birokrasi itu bersekongkol dengan pemodal asing dan domestik menggerogoti kekayaan publik. Sifat lain dari birokrasi pemburu rente adalah predatoris. Proyek pembukaan hutan tropis untuk pembalakan kayu secara besar-besaran dengan hak-hak pengusahaan hutan, atau pemberian konsesi pertambangan merupakan contoh lain yang gamblang. Sifat predatoris itu bisa juga dilakukan atas anggaran negara, seperti terang-benderang terjadi dalam skandal mega-proyek "pencetakan sawah satu juta hektar" di hutan gambut Kalimantan Tengah-Kalimantan Selatan yang berlangsung menjelang kejatuhan rejim Suharto tahun 1997.

Birokrasi otoritarian pemburu rente itu tetap memerlukan justifikasi dari suatu ide besar mengenai pembangunan. Mereka tetap saja birokrasi pembangunan yang mengaku mengabdikan diri pada tujuan-tujuan *the greatest good for the greatest number of people*, yang merupakan moto utama dari paham utilitarianisme. Mereka menjadi alat teknokratik dari kekuatan ekonomi-politik yang mendominasi negara dan masyarakat. Mereka memerlukan justifikasi atas perbuatan maupun akibat negatif yang ditimbulkannya. Segala korban dapat dibenarkan asal demi Pembangunan. Pembangunan menjadi ideologi yang membenarkan korban yang bergelimpangan. Pembangunanisme berusaha menyediakan justifikasi dan menghindarkan mereka dari rasa bersalah.

Pada masa Indonesia di bawah rejim Orde Baru, birokrasi otoritarian pemburu rente semacam ini lah yang ikut andil memasukkan tanah-tanah rakyat dan kekayaan publik lainnya secara paksa ke dalam sirkuit produksi kapitalis yang dimiliki perusahaan-perusahaan

raksasa nasional maupun transnasional, dan pada gilirannya memberi jalan bagi akumulasi kekayaan elite oligarki yang mendominasi ekonomi politik Indonesia. Menurut penelitian dari Robison and Hadiz (2004), Hadiz dan Robison (2005) dan Hadiz (2001, 2004a, 2004b, 2006) dan Winter (2011:139-192) kebanyakan oligark Indonesia ini berhasil melewati badai krisis finansial dan perubahan politik di masa transisi demokrasi (1998-1999), bahkan kemudian dapat bekerja lebih baik lagi dalam tatanan politik yang demokratis. Mereka telah berhasil membentuk kembali diri mereka menjadi aktor-aktor demokratik melalui partai-partai politik dan parlemen yang mereka mainkan. Dengan demikian lembaga-lembaga demokrasi itu telah dipakai dan dibajak oleh oligarki lama yang merupakan eksponen utama dari rejim yang terdahulu.

Ketika kebijakan desentralisasi diterapkan mulai tahun 2001, para oligarki pun berhasil menyesuaikan diri dan memanfaatkannya dengan mendesentralisasikan pula kekuatan oligarkinya dan membangun jaring-jaring baru dengan kekuatan lokal, termasuk pula dengan para "bandit-bandit dan preman politik dalam kepemimpinan partai-partai, parlemen-parlemen dan lembaga-lembaga eksekutif yang kesemuanya mengendalikan agenda desentralisasi".[101] Dengan kebijakan desentralisasi, yang berlangsung semenjak tahun 2000, kewenangan pemerintah kabupaten/kota untuk memberikan konsesi-konsesi berupa ijin lokasi, pengusahaan hutan skala kecil, konsesi eksplotasi tambang batu bara, dan lainnya, telah membuat para pemburu rente berlipat ganda begitu cepat, membanyak, dan meluas di badan-badan pemerintahan daerah.

---

[101] Hadiz mengistilahkannya sebagai "newly decentralized, predatory networks of patronage" (Hadiz 2004a:699).

Penutup: Birokrasi sebagai Pewujud Keadilan Sosial?

Bagaimana birokrasi saat ini, baik di Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertambangan, maupun mereka yang berada di badan-badan pemerintahan daerah, dapat mengatasi warisan, posisi, dan kebiasaan sebagai birokrasi-otoritarian-rente. Selalu saja ada tarikan kuat untuk menjalankan kebiasaan-kebiasaan itu. Inilah bagian dari tirani status quo. Memang diperlukan pengetahuan yang memadai mengenai apa yang terjadi, apa saja yang menyebabkannya, dan bagaimana proses pembentukannya. Tapi, lebih dari itu seperti telah diberikan tauladan oleh buku Mochammad Tauchid (1952, 1953) adalah mengembangkan aspirasi kebangsaan dan kerakyatan sekaligus. Aspirasi ini dapat membimbing komitmen yang kuat dan kepemimpinan yang teguh untuk mengubah_birokrasi otoritarian pemburu rente menjadi birokasi agraria yang mewujudkan keadilan sosial.

Haluan reformasi birokrasi, yakni menciptakan apa yang diistilahkan dengan *good governance*, yang sering diterjemahkan menjadi "tata kepemerintahan yang baik", bisa salah arah. Birokrasi pemerintahan yang ramping, efisien, transparan dan akuntabel dalam dan proses penggunaan kewenangan, termasuk pengelolaan keuangan, jauh dari perilaku korupsi, dan senantiasa konsultasi dengan *stakeholder*, tidak cukup memadai. Penulis berargumen bahwa kita perlu mengerjakan kembali secara serius dan terus-menerus mengerjakan reformasi birokrasi pada berbagai arena pemerintahan dengan mengkerangkakannya sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, lebih khusus lagi, untuk mewujudkan keadilan agraria.

Akumulasi dan sirkulasi modal skala dunia pada jaman globalisasi[102] saat ini telah sampai pada strategi pembentukan-pembentukan kawasan-kawasan pasar bebas (*free-trade zone)* dimana andil pemerintah begitu penting dalam mengukuhkan hak-hak kepemilikan pribadi (*property rights*), mengatur arus transaksi barang dan jasa, pembangunan infrastruktur, dan mendisiplinkan masyarakat pekerja dan pelaku bisnis. Dalam konteks ini, perlu dipahami benar konsekuensi dari penyebaran paham neoliberalisme yang memuja pasar dan perdagangan bebas (*free market and trade*) terhadap konsentrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, kekayaan alam, dan wilayah.

Kita perlu secara seksama mempelajari bagaimana cara pemerintahan Indonesia bekerja, secara terus-menerus dibentuk oleh apa yang Karl Polanyi sebut sebagai "gerakan pasar" ini. Ekonomi pasar kapitalistik bekerja sama sekali berbeda dengan ekonomi pasar sederhana dimana terjadi tukar-menukar barang melalui tindakan belanja dan membeli yang diperantarai oleh uang. Perbedaan itu dijelaskan dengan sangat baik oleh Karl Polanyi dalam bab 5 "Evolusi Sistem Pasar" dalam karya klasiknya *The Great Transformation* (1944/1957). Dalam kalimat yang lugas, untuk memahami

---

[102] Mengikuti David Harvey (1990), penulis membedakan globalisasi sebagai proses saling berhubungannya berbagai bagian dunia yang utamanya ditandai oleh "semakin mengkerutnya ruang dan waktu" (*time-space compressions*) akibat perkembangankekuatan produktif (modal, teknologi, komunikasi, dll); dan neoliberalisme sebagai suatu proyek ideologi dan politik yang menomor satukan prinsip-prinsip kebebasan berusaha, kepemilikan pribadi yang mutlak, pasar bebas, dan akumulasi modal skala dunia. Untuk uraian mengenai pengaruh neoliberalisme ini bisa dilihat pada karya-karya Fauzi (2001); Wibowo dan Wahono (2003), Setiawan (2003), Khudori (2004), Ya'kub (2004), dan Herry-Priyono (2006).

bagaimana sistem ekonomi pasar kapitalis bekerja, ia membalikkan prinsip resiprositas dari ekonomi pasar sederhana. Dalam ekonomi pasar kapitalis, "bukanlah ekonomi yang melekat ke dalam hubungan-hubungan sosial, melainkan hubungan-hubungan sosial lah yang melekat ke dalam sistem ekonomi kapitalis itu" (Polanyi 1944/1957:57).

Dalam konteks ini sangat penting untuk memahami apa yang Karl Marx (1867/1967: 713-764) kemukakan mengenai "*the so-called primitive accumulation*", yang mendudukkan proses perampasan tanah rakyat petani sebagai satu sisi dari mata uang, dan kemudian memasangkannya dengan sisi lainnya, yaitu penciptaan tenaga kerja bebas.[103] Para pelajar sejarah perubahan agraria Indonesia, lebih-lebih mereka yang mempelajari sejarah agraria negera-negara kolonial dan paska-kolonial di Asia, Amerika Latin hingga Afrika, akan banyak menemukan contoh-contoh dimana pemberlakukan hukum agraria baru, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang mengatur usaha-usaha perkebunan, kehutanan, dan pertambangan, merupakan suatu cara agar perusahaan-perusahaan kapitalis dari negara-negara penjajah di Eropa dapat memperoleh akses eksklusif atas tanah dan kekayaan alam, untuk modal perusahaan-perusahaan itu. Badan-badan pemerintahan dan perusahaan-perusahaan itu telah memagarinya, dan mengeluarkan penduduk bumi putera dari wilayah itu. Hubungan dan cara mereka menikmati hasil dari tanah dan alam telah diputus melalui pemberlakuan hukum, penggunaan kekerasan,

[103] Uraian menarik mengenai konsep "original accumulation" dari Adam Smith dan "primitive accumulation" dari Karl Marx, dan relevansinya untuk memahami perkembangan kapitalisme dewasa ini, dapat ditemukan dalam Perelman (2000) dan De Angelis (2007).

pemagaran wilayah secara fisik, hingga penggunaan simbol-simbol baru yang menunjukkan status kepemilikan yang bukan lagi milik mereka. Bila saja sekelompok rakyat melakukan protes dan perlawanan untuk menguasai dan menikmati kembali tanah dan wilayah yang telah diambil alih pemerintah dan perusahaan-perusahaan itu, akibatnya sangat nyata, yakni mereka dapat dikriminalisasi, dikenai sanksi oleh birokrasi hukum, atau tindakan kekerasan lainnya yang dapat saja dibenarkan secara hukum.

Pemutusan hubungan itu pada intinya adalah penghentian secara paksa akses petani atas tanah dan kekayaan alam tertentu. Tanah dan kekayaan alam itu kemudian masuk ke dalam modal perusahaan-perusahaan kapitalistik. Jadi, perubahan dari alam menjadi sumber daya alam ini berakibat sangat pahit bagi rakyat bumi putera yang harus tersingkir dari tanah asalnya dan sebagian dipaksa berubah menjadi tenaga kerja bebas (buruh upahan).

Proses dasar ini masih terus berlangsung sekarang ini dalam bentuk konkrit yang jauh lebih kompleks, [104]

---

[104] Michael Perelman lah yang pertama kali bertanya mengapa Marx tidak lebih lugas mengemukakan sifat keberlangsungan akumulasi primitif. Ia menganggap bahwa cara Marx merumuskan akumulasi primitif sebagai kenyataan masa lampau sungguh dapat dimengerti, karena "Marx mengabdikan keterangannya mengenai akumulasi primitif sebagai kritik yang meyakinkan terhadap kapitalisme, yakni *sekali kapitalisme memegang kendali*, kaum kapitalis belajar bahwa tekanan-tekanan pasar sungguh lebih efektif dalam mengeksploitasi tenaga kerja ketimbang tindakan brutal akumulasi primitif" (Perelman 2000:30). Perelman juga yang memecahkan misteri "primitif" dalam "akumulasi primitif". Seperti yang secara tegas tercantum dalam tulisan Marx, kata primitif dari istilahnya Adam Smith *previous accumulation*. Dalam karyanya, Perelman menunjukkan kalimat lengkap dimana Marx mengambil dari Adam Smith, yakni "*the accumulation of stock must, in the nature*

sebagaimana dikemukakan oleh David Harvey (2003, 2005). Harvey menunjukkan bahwa sekarang ini berlangsung apa yang diistilahkan *accumulation by dispossession* (akumulasi dengan cara perampasan) yang dibedakan dengan *accumulation by exploitation*, yakni akumulasi modal secara meluas melalui eksploitasi tenaga kerja dalam proses produksi dan sirkulasi barang dagangan.[105] Dalam proses akumulasi dengan cara perampasan ia menekankan pentingnya ”produksi ruang, organisasi pembagian kerja yang secara keseluruhannya baru dalam wilayah yang baru pula, pembukaan berbagai macam cara perolehan sumber daya

---

of things, be previous to the division of labour”. Marx yang menulis dalam bahasa Jerman menerjemahkan kata *'previous*dari karya Adam Smith menjadi “*ursprunglich*“, dimana penerjemah bahasa Inggris Marx kemudian menerjemahkannya mejadi “*primitive*“ (Perelman 2000:25).

[105] *Accumulation by dispossession* merupakan reformulasi Harvey atas ”akumulasi primitif” setelah ia mengolah teori *underconsumption* dari Rosa Luxemberg dalam karyanya *The Accumulation of Capital* (1968). Menurutnya, banyak teori-teori Marxist mengenai akumulasi ”mengabaikan proses akumulasi yang terbentuk melalui berbagai macam tindakan perampasan, penipuan, dan kekerasan yang diperlakukan atas berbagai hal di ”keadaan awal” yang dianggap tidak lagi relevan atau – di sini ia kemudian merujuk pada Rosa Luxemberg – yang diperlakukan terhadap yang berada ”di luar dari” kapitalisme yang berlaku bagaikan suatu sistem tertutup. Selanjutnya, ”mengevaluasi kembali peran yang menetap dan terus berkelanjutan dari praktek-praktek buas dari ”akumulasi primitif” atau ”akumulasi awal-mula” dalam sebuah geografi sejarah akumulasi modal, sungguh merupakan tugas yang mendesak sebagaimana akhir-akhir ini disampaikan oleh para komentator”. Harvey merujuk pada Parelman (2000), de Angelis (2000) dan perdebatan besar-besaran dalam *The Commoner*. Harvey memutuskan untuk meluaskan dan menamakannya *accumulation by disposession* (akumulasi dengan cara perampasan kepemilikan), karena ia merasa ”adalah janggal untuk menyebut suatu proses yang berkelanjutan dari ”akumulasi primitif” atau ”akumulasi awal-mula” (Harvey 2003:144). Dalam karyanya *Comment in*

baru yang jauh lebih murah, pembukaan wilayah-wilayah baru sebagai bagian dari dinamika ruang-ruang akumulasi modal, dan penetrasi terhadap formasi sosial yang ada oleh hubungan-hubungan sosial kapitalis dan tatanan kelembagaannya(Harvey 2003:116). Re-organisasi dan rekonstruksi geografis sebagai akibat dari pembukaan ruang-ruang baru bagi kapitalisme ini sering menjadi ancaman bagi keberlanjutan hidup nilai-nilai dan segala unsur kebudayaan yang memelihara keberadaan nilai-nilai yang telah menancap dalam dan terikat secara sosial pada tempat-tempat itu.

Harvey menampilkan beragam contoh kontemporer dari apa yang disebutnya sebagai *' The cutting edge of accumulation by dispossession*'. Menurutnya, "apa yang dilakukan melalui *accumulation by disposession* sesungguhnya adalah melepaskan serangkaian aset (termasuk tenaga kerja) dengan biaya yang sangat rendah (dan dalam banyak hal sungguh tanpa biaya). Modal yang telah terakumulasi secara berlebihan dapat dipakai untuk merampas rangkaian aset tersebut dan segera memasukkannya ke dalam suatu usaha baru pelipatgandaan keuntungan" (Harvey 2003: 149).[106]

Commentaries (Harvey 2006), yang ditulisnya sebagai tanggapan atas sejumlah komentar serta kritik dari kaum Marxist lain atas *New Imperialism* (Ashman dan Calinicos 2006; Brenner 2006; Brenner 2006. Castree 2006; Fine 2006; Suteliffe 2006; Wood 2006), ia berkeras bahwa:

> praktek-praktek kanibalistik dan kebuasaan yang terjadi terus di negara-negara kapitalis maju dengan kedok privatisasi, reformasi pasar, pengetatan anggaran kesejahteraan dan neoliberalisasi lebih cocok bila ditampilkan sebagai "*accumulation by disposession*. *Accumulation by disposession* secara kualititaf dan teoritis berbeda dengan apa yang terjadi di masa awal kapitalisme (Harvey 2006:158

[106] Secara khusus di jaman neoliberal sekarang ini bentuk-bentuk baru *accumulation by dispossession* berlangsung melalui proses privatisasi badan-badan usaha milik negara dan publik,

Kesemua itu, seperti yang terjadi pada masa kolonial dahulu berujung pada proses paksa menciptakan orang-orang yang tidak lagi bekerja terikat pada tanah dan alam. Orang-orang ini pada gilirannya hidup hanya dengan_mengandalkan tenaga yang melekat pada dirinya saja, lalu menjadi para pekerja bebas. Sebagian mereka pergi dari tanah mereka di desa-desa ke kota-kota untuk mendapatkan pekerjaan. Namun hanya sebagian kecil saja yang bias terserap dalam dunia pekerjaan industrial. Selebihnya hidup dalam ekonomi informal, setengah penganggur, dan penganggur dalam kantung-kantung kemiskinan di kota-kota (Davis 2006).

Rakyat, tanah, kekayaan alam dan wilayah pedesaan saat ini akan terus dibentuk menjadi produsen bahan mentah bagi industri, dan bahan makan bagi kebanyakan orang-orang lainnya, termasuk mereka yang hidup di kota, dan *reservoir* tenaga kerja murah bagi proyek-proyek pembangunan di perkotaan. Perubahan agraria dan lingkungan yang drastis dan dramatis demikian inilah sesungguhnya yang ditantang secara sungguh-sungguh oleh banyak gerakan-gerakan rakyat pedesaan di seantero wilayah Nusantara, sebagaimana yang juga terjadi di berbagai negara paskakolonial lainnya (lihat Fauzi 2005a, 2005b).

Lalu bagaimana?

Penulis merindukan upaya-upaya untuk menghadirkan Pancasila, konstitusi dan paham konstusionalisme yang sanggup memberi arah dan

---

komodifikasi tanah dan sumber daya alam lain, finansialisasi yang dilakukan berbagai macam badan keuangan internasional dan nasional, pengelolaan dan proses manipulasi atas (?) krisis-krisis finansial, ekonomi, politik, sosial, bahkan bencana alam, dan redistribusi asset milik negara (Harvey 2005: 157-158).

inspirasi bagi usaha-usaha mewujudkan keadilan agraria, yakni kondisi dimana tidak terdapat konsentrasi yang berarti dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, kekayaan alam, dan wilayah hidup rakyat pedesaan dan pedalaman, dan terjaminnya hak-hak petani dan pekerja pertanian lainnya atas akses dan kontrol terhadap tanah, kekayaan alam, dan wilayah hidupnya. Penulis menutup Epilog ini dengan seruan bahwa kesemua ini selayaknya dijadikan alas bagi kehadiran upaya sungguh-sungguh mengerjakan dan membentuk kembali birokrasi agraria dalam rangka mewujudkan keadilan sosial, yang harus ditempatkan seiring sejalan dengan upaya sungguh-sungguh mengubah posisi rakyat miskin pedesaan dari penduduk menjadi warga negara. ***)

Daftar Pustaka

Adam, Asvi Warman. 2005. "History, Nationalism, and Power". Dalam *Social Science and Power in Indonesia*, diedit oleh Vedi R. Hadiz and Daniel Dhakidae. Jakarta: Equinox Books. Pp. 247-274.

Adas, Michael. 1979. *Prophets of Rebellion: Millenarian Protest Movements against European Colonial Order*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Adi, N. Juni, Felicianus Arganata, M. Chehafudin, Faisal H. Fuad, Sandi C. A. Nugraheni, Rohni Sanyoto, Rowena Soriaga, dan Peter Walpole. 2005. *Communities Transforming Forestlands, Java, Indonesia. A Collaborative Study by Lembaga Arupa, Yayasan Koling, and Asia Forest Network.* Bohol, Phillipines: Asia Forest Network.

Adiwilaga. 1975. "Laporan tentang Cipamongkolan". Lembaga Penelitian Kemasyarakatan, Universitas Padjadjaran. Bandung.

Anderson, Ben. 1972. *Java in a Time of Revolution: Occupation and Resistance, 1944-1946*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Anonimous. 1965. *Polemik H.R. dan Merdeka*. Djakarta, Merdeka Press.

Anwar, Dewi Fortuna. 2005. "The Fall of Suharto: Understanding the Politics of the Global." In Francis Loh Kok Wah and Joakim Öjendal. (eds.), *Southeast Asian Responses to Globalization: Restructuring Governance and Deepening Democracy*. Copenhagen: Niass Press. Pp. 201-232.

Aprianto, Tri Chandra. 2005. "Petani dan Proses Nasionalisasi Perusahaan Perkebunan di Jember". Laporan tidak diterbitkan. Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) Indonesia, and Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) Belanda.

_____. 2006. *Tafsir(an) Land Reform dalam Alur Sejarah Indonesia: Tinjauan Kritis atas Tafsir(an) yang Ada*. Yogyakarta: KARSA

Arndt, Heinz. 1967. "Economic Disorder and the Task Ahead". *Sukarno's Guided Indonesia*. Edited by In T. Tan. Brisbane: Jacaranda. Pp. 129-140.

Aspinal, Edward. *2005, Opposing Suharto*: Compromise, Resistance and Regime Change in Indonesia, Stanford, Stanford University Press.

Awang, S. Afri, W.T.Widayati, B. Himmah, A. Astuti, dan W. Wardhana. 2006. "Collective Action on State Forest Company in Java." A paper delivered at the eleventh biennial conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), Denpasar, Bali.

Bachriadi, Dianto, 2002. "Lonceng Kematian atau Tembakan Tanda Start? Kontroversi seputar Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 - Komentar untuk Idham Samudra Bey", *Kompas*, 11 Januari 2002.

_____. 2004. "Tendensi dalam Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia: Menunggu Lahirnya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA)", dalam *Jurnal Dinamika Masyarakat* Vol. III, No. 3, November 2004, pp. 497-521.

_____. 2007. "Reforma Agraria untuk Indonesia: Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah *ala* Pemerintahan SBY". Makalah yang disajikan pada suatu lokakarya organisasi-organisasi gerakan agraria 6-7 Juni 2007 di Magelang, Jawa Tengah. http://agrarianrc.multiply.com/journal/item/19/Reforma_Agraria_untuk_Indonesia [last accessed on 04/11/2011].

Bachriadi, Dianto, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (eds.), 1997, *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: LP-FE Universitas Indonesia dan KPA.

Bahar, Saafroedin, Ananda B. Kusuma, dan Nanie Hudawati (Eds). 1995. *Risalah Sidang Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Edisi Ketiga. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Barr, C. 1999. *Discipline and Accumulate: State Practices and Elite Consolidation in Indonesia's Timber Sector*, 1967-1998. M.Sc Thesis, Cornell University, Ithaca, New York.

Benda, Harry, dan Lance Castles. 1969. *The Samin Movement*. *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 125(2): 207-240.

Benda-Beckman, Keebet dan Franz. 2008. "Traditional Law in a Globalising World. Myths, Stereotypes, and Transforming Traditions." Van Vollenhoven Lecture. Leiden, May 16, 2008.

_____. 2011. "Myths and Stereotypes about Adat Law. A reas-

sessment of Van Vollenhoven in the light of current struggles over adat law in Indonesia". *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 167(2-3):167-195.

Bey, Idham Samudera. 2002. "Lonceng Kematian UUPA 1960 Berdentang Kembali - Menyoal TAP MPR No IX/MPR/ 2001", *Kompas*, 10 January 2002.

____. 2003. "UUPA 1960 Lebih Baik Dibandingkan RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam", *Kompas*, 10 May 2003.

____. 2004. "Hentikan Revisi UUPA 1960 untuk Neoimperalisme". *Jurnal Analisis Sosial* 9(1):85-96. Bandung: Yayasan Akatiga.

Boileau, Julian M. 1983. *GOLKAR: Functional Group Politics in Indonesia*. Jakarta: CSIS.

Boomgard, Peter. 1994. "Colonial Forest Policy in Java in Transition, 1865–1916", in *The Late Colonial State in Indonesia: Political and Economic Foundations of the Netherlands Indies, 1880-1942*. Leiden, KITLV Press. Pp. 117-138.

Borras, Saturnino Jr. 2006. "The Underlying Assumptions, Theory, and Practice of Neoliberal Land Policies" in P. Rosset, R. Patel and M. Courville (eds), *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*. Oakland: Food First Books. Pp. 99-128.

Burns, Peter J. 1989 "The Myth of Adat." *Journal of Legal Pluralism* 28:1-127.

____. 2004. *The Leiden Legacy: Concepts of Law in Indonesia*. Leiden, KITLV.

Brata, Roby Arya. 2010. "Why did anticorruption policy fail? Implementation of the anticorruption policy of the authoritarian new order regime in Indonesia, 1971–1998." In *The Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region*, edited by Lawrence R. Jones. Oxford, UK:Emerald Group Publishing Limited. Pp. 123-153.

Bratamihardja, Mulyadi, Satyawan Sunito, dan J. Kartasubrata, J. 2005. *Forest Management in Java 1975-1999: Towards Collaborative Forest Management*. ICRAF Southeast Asia working paper no. 2005_1. Bogor: World Agroforestry Centre (ICRAF).

Budiman, Arief. 1991. *Negara dan Pembangunan: Studi tentang Indonesia dan Korea Selatan*.Jakarta, Yayasan Padi dan Kapas.

____ 1996. *Teori Negara: Negara, kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia.

Bulkin, Farchan. 1984a. "Kapitalisme, Golongan Menengah dan negara: Sebuah Catatan Penelitian". *Prisma* 2 :3-22.

____ 1984b. "Negara, Masyarakat dan Ekonomi", *Prisma* 13 (8):3-17.

Burns, Peter J. 1989. "The Myth of Adat". *Journal of Legal Pluralism* 28:1-127.

____. 2004. *The Leiden Legacy: Concepts of Law in Indonesia*. Leiden: KITLV.

Caldwell, Malcolm dan Ernst Utrecht, 1979. *Indonesia: an Alternative History*. Sydney: Alternative Publishing Cooperative.

Contreras-Hermosilla, Arnoldo, dan Chip Fay. 2005. *Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*. Washington: Forest Trends and World Agroforestry Centre.

Cribb, Robert. 1990. Introduction: Problems in the Historiography of the Killings in Indonesia.' In R. Cribb (Ed) *The Indonesian Killings: 1965-1966* (pp.1-44) Clayton: Centre for Southeast Asian Studies, Monash University

____. 2001. 'Genocide in Indonesia, 1965-1966', *Journal of Genocide Research* 3(2):219-239

____. 2002. "Unresolved Problems in the Indonesian Killings of 1965-1966". Asian Survey 42 (4): 550–563.

Christodoulou, Demetrios. 1990. *The Unpromised Land: Agrarian Reform and Conflict Worldwide*. London: Zed Books.

Crouch, Harold, 1978, *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca, Cornell University Press.

Dauvergne, Peter. 1994. "Politics of Deforestration in Indonesia", *Pacific Affairs* 66 (4):497-518.

Deininger, Klaus dan Hans Binswanger. 1999. "The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience and Future Challenges". *The World Bank Research Observer*, 14(2): 247–276.

Departemen Penerangan RI. 1982. *Pertanahan dalam Era Pembangunan Indonesia*. Jakarta, Departemen Penerangan Republik Indonesia.

Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik 2007 *Identifikasi Desa Dalam Kawasan Hutan 2007*. Jakarta: Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik.

Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik 2009 *Identifikasi Desa di Dalam dan di Sekitar Kawasan Hutan 2009*. Jakarta: Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik.

Departemen Kehutanan RI. 1986. *Sejarah Kehutanan Indonesia*. Volume I, II, dan III. Jakarta: Departemen Kehutanan RI. *Kehutanan Indonesia*. Volume III. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.

Durin, Hasan Basri. 1998. *Himpunan Pidato 1998 Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*. Jakarta: Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat. Badan Pertanahan Nasional Repupblik Indonesia.

Eng, van der P._2002. "Halting Progress: Indonesia's Economic Development since 1880." *Itinerario*, 26(1):1-12.

____. 2008. "Food Supply in Java during War and Decolonisation, 1940-1950". MPRA Paper No. 8852. Online at http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8852/. Last accessed on 08/07/2010.

Fay, Chip dan Martua Sirait. 2004. "Kerangka Hukum Negara dalam Mengatur Agraria dan Kehutanan Indonesia: Mempertanyakan Sistem Ganda Kewenangan atas Penguasaan Tanah ".Paper dipresentasikan dalam *The International Conference on Land Tenure*, Jakarta, 11-13 October 2004.

Fauzi, Noer (Ed). 1997. *Tanah dan Pembangunan: Risalah dari Konferensi INFID*. Jakarta: Sinar Harapan.

____. 1999. *Petani dan Penguasa, Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Insist Press.

____. 2002. "Konflik Tenurial: yang Diciptakan Tapi Tak Hendak Diselesaikan". dalam *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berspektif Kampus dan Kampung*. Edited by Anu Lounela and R. Yando Zakaria. Yogyakarta: KARSA.

____. 2001. "Revisi UUPA Perlu Dipikirkan." *Kompas*, 27 September 2001.

____. 2003, *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria*, Yogyakarta: Karsa.

Feith, Herbert. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca, Cornell University Press.

____. 1963. "Dynamics of Guided Democracy". In *Indonesia*, edited by Ruth T. McVey (ed.). New Haven, Southeast Asia Studies, Yale University. Pp. 309-409.

____. 1980 ."Repressive-Developmentalist Regimes in Asia: Old strengths, New Vulnerabilities', *Prisma*, 19: 39-55.

Freire, Paulo. 1984. *Pendidikan Sebagai Praktek Pembebasan*. Jakarta: Gramedia.

____. 1985. *Pendidikan Kaum Tertindas*. Jakarta: LP3ES.

Gautama, Soedargo dan Boedhi Harsono. 1972. *Survey of Indonesian Law: Agrarian Law*. Bandung, Padjadjaran University Law School.

Gautama, Sudargo, dan Budi Harsono. 1972. *Survey of Indonesian Economic Law: Agrarian Law*. Bandung, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.

Gaventa, John. 2010. "Seeing Like a Citizen: Reclaiming Citizenship in a Neoliberal World". In A. Fowler & C. Malunga (Eds.), *NGO management: The Earthscan companion*. London: Earthscan.

Gallent, Paul, K. 2010.ment." *Rural Sociology* 75 (1): 28-57.

Glassburner, Bruce. 1962. "Economic Policy-Making in Indonesia 1950-57." *Economic Development and Cultural Change* 10(2):113-133.

Gordon, Alec. 1982. "Indonesia, Plantations and the Post-Colonial Mode of Production". *Journal of Contemporary Indonesia* 12(2):168-187.

____. 1986. "Colonial Mode of Production and the Indonesia Revolution," *Economic and Political Weekly* XXI(32): 1417-1426.

____. 2010. "Netherlands East Indies: The Large Colonial Surplus of Indonesia, 1878-1939." *Journal of Contemporary Asia* 40(3):425-443.

Gouwgioksiong. 1960. *Masalah Agraria berikut Peraturan dan Tjontoh-tjontoh*. Djakarta Keng Po.

____. 1961. "Land Reform in Indonesia." *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 26:535-553.

____. 1967. *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*. Djakarta, Kinta.

Gunawan, B. 1973. "Political Mobilization in Indonesia: Nationalists against Communists." *Modern Asian Studies* 7:707-715.

Hadiz, Vedi. 2001. "Capitalism, Oligarchis Power and the State in Indonesia." *Historical Materialism*. 8:119-151.

____ 2004a. "Decentralisation and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perpectives." *Development and Change* 35:697-718.

____ 2004b. "Indonesian Local Party Politics: A Site of Resistance to Neo-Liberal Reform." *Critical Asian Studies* 36:615-636.

____ 1999. *Politik Pembebasan. Teori-teori Negara Pasca Kolonial.* Jakarta: Pustaka Pelajar.

____ 2006. "Corruption and Neo-liberal Reform: Market and Predatory Power in Indonesia and Southeast Asia". In *The Neo-liberal Revolution, Forging the Market State*. Edited by Richard Robison. New York: Pagrave Mcmillan. Halaman 70-97.

Harman, Benny K., Paskah Irianto, dan Noer Fauzi (eds.), 1995, *Pluralisme Hukum Pertanahan dan Kumpulan Kasus Pertanahan*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI).

Harsono, Boedi. 1970. *Undang-undang Pokok Agraria. Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaan Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Penerbit Jambatan.

____. 1994. *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Penerbit Jambatan.

_____. 1997. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta, Pradya Paramita.

Hardijanto, Andik. 1998. *Agenda Land Reform di Indonesia*. Bandung, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan INPI-PACT.

Hardjono, Joan M. 1977. *Transmigration in Indonesia*. Kuala Lumpur/London: Oxford University Press.

Harman, Benny K., Paskah Irianto, dan Noer Fauzi (eds.), 1995, *Pluralisme Hukum Pertanahan dan Kumpulan Kasus Pertanahan*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI).

Hefner, Robert. 1990. *The Political Economy of Mountain Java*. Berkeley: University of California Press.

Heryani, Erna dan Christ Grant. 2004. "Land Administration in Indonesia." A paper presented at the 3rd FIG Regional Conference. Jakarta, Indonesia. www.fig.net/pub/jakarta/papers/ps_04/ps_04_3_heryani_grant.pdf (last accessed on 09/24/2010).

Hidayat, Ahmad, Sambas Nadiar, Dedi Bratawijaya, Sudrajat Tirta W, dan Tjardana. 1980. *Mengenal Hutan Jawa Barat*. Bandung: Perum Perhutani Unit III Jawa Barat.

Hill, Hal. 1996. *The Indonesian Economy since 1966: Southeast Asia's Emerging Giant*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hutagalung, Arie Sukanti. 1985. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Suatu Sarana ke Arah Pemecahan. Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah.* Jakarta: Rajawali Press.

Hutagalung, Arie Sukanti, dan Markus Gunawan. 2008. *Kewenangan Pemerintah Bidang Pertanahan*. Jakarta: Rajawali Press.

Ito, Takeshi., Noer Fauzi Rachman, dan Laksmi Savitri. 2011. "Naturalizing Land. Dispossession: A Policy Discourse Analysis of the Merauke Integrated Food and Energy Estate." Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing 6-8 April 2011.

Ismail, Nurhasan. 2007. *Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik, Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial dan Kelompok yang DiuntungkanI*. Jakarta: HuMA bekerja sama dengan Magister Hukum, Universitas Gajah Mada.

Jacoby, Erich. 1949. *Agrarian Unrest in Southeast Asia*. New York, Columbia University Press.

_____ 1961. *Agrarian Unrest in Southeast Asia*, 2nd ed. London: Asia Publishing House.

Jones, Emma dan John Gaventa. 2002. "Concept of Citizenship: A Review", *IDS Development Bibliography No. 19*.

Jenkins, David. 1984. *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics, 1975-1983*. Ithaca: Cornell University, Modern Indonesia Project.

Jochim, Ashley E. and Peter J. May. 2010. "Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance". *Policy Studies Journal* 38(2):303–327.

Kahin, George McTurnan. 1951. *Nationalism and Revolution in Indonesia*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

Kartodirdjo, Sartono. 1972. "Agrarian Radicalism in Java: Its Setting and Development". In *Culture and Politics in Indonesia*. Claire Holt (ed.). Ithaca: Cornel University Press. Pp. 71-125.

____. 1973. *Protest Movements in Rural Java: A Study of Agrarian Unrest in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*. Oxford: Oxford University Pres.

____. 1984. *Ratu Adil*. Jakarta: Sinar Harapan.

Kasdi, Aminuddin. 2001 . *Kaum Merah Menjarah, Aksi Sepihak PKI/BTI di Jawa Timur 1960-1965*. Yogyakarta: Penerbit Jendela, 2001.

Kelompok Studi Pembaruan Agraria. 2001. "Ketetapan MPR RI Tentang Pembaharuan Agraria sebagai Komitmen Negara Menggerakkan Perubahan Menuju Indonesia yang Lebih baik". A manuscript for Ad-Hock Preparatory Committee of People Consultative Assembly of Republic of Indonesia (MPR) submitted on 21 May 2001.

Kurasawa, Aika. 1988. "Mobilization and Control. A Study of Social Change in Rural Java, 1942-1945". Unpublished PhD-thesis, Cornell University, Ithaca.

____. 1993. *Mobilisasi dan Kontrol: Studi Tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa, 1942-1945*. Jakarta: Grasindo.

Komnas Ham. 2001a. "Transitional Justice. Menentukan Kualitas Demokrasi di Masa Indonesia Masa Depan". A, unpublished working paper. Jakarta : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia,

____. 2001b. *Keadilan di Masa Transisi*. Jakarta : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia,

Konsorsium Pembaruan Agraria. 1996a. *Land Disputes: Strawberries of Development. KPA's first Memorandum on Land Administration Project*. Bandung: KPA (Consortium for Agrarian Reform).

____ 1996b. *Our Land is Not for Sale. KPA's Second Memorandum on Land Administration Project*. Bandung: KPA (Consortium for Agrarian Reform).

____ 1997a. *To Ignore or to Engange NGO's? KPA's Third Memo-*

randum on Land Administration. Bandung: KPA (Consortium for Agrarian Reform).

____1997b. *No! for Communal Land Registration. KPA's Third Memorandum on Land Administration.* Bandung: KPA (Consortium for Agrarian Reform).

____. 1998. *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria : Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat atas Sumber-sumber Agraria.* Jakarta : Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Konsortium Pembaruan Agraria (KPA).

____. 1999. *Usulan Ketetapan MPR Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria (Reforma Agraria).* Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria.

_____. 2000. *Usulan Ketetapan MPR Republik Indoesia tentang Pembaruan Agraria (Reforma Agraria).* Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria.

____. 2009. "Keliru Jika SBY Dianggap Telah Melakukan Pembaruan Agraria" Siaran Pers KPA 3 Juli 2009. Website resmi KPA.

http://www.kpa.or.id/index. php?option =com_content &task=view&id=300&Itemid=1. (diunduh terakhir pada 28 Juli 2009).

Lev, Daniel S. 1963. "The Political Role of the Army in Indonesia". *Pacific Affairs* 36(4): 349-364.

____. 1966. *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957–1959.* Ithaca: Cornell. Modern Indonesia Project.

Li, Tania. 2000. "Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot." *Comparative Studies in Society and History* 42(1):149-179.

____. 2001 "Masyarakat Adat, Difference, and the Limits of Recognition in Indonesia's Forest Zone" *Modern Asian Studies* 35(3):645-676.

Liddle, R. William. 1999. "Indonesia's Democratic Opening". *Government and Oppositions.* 34(1): 94-116.

Lipton, Michael. 2009. *Land Reform in Developing Countries. Property Rights and Property Wrongs.* London, Routledege.

Lister, Ruth. 1998. "Citizen in Action: Citizenship and Community Development in a Northern Ireland Context", *Community Development Journal,* 33(3):226-235.

Lyon, Margo. 1970. *Bases of Conflict in Rural Java.* Berkeley: Center for Southeast Asia Studies, *Univercity of California Berkeley.*

Mahfud, Moh. MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia.* Jakarta: LP3ES.

Mackie, J.A.C. 1961. "Indonesia's Government Estates and Their Masters", *Pacific Affairs* 34(4):337-360.

Mack, Andrew. 2001. *Rethinking the Dynamics of Capital Accu-*

mulation in Colonial and Post-Colonial Indonesia: Production Regulation. Unpublished dissertation: Sydney University.

Marr, Caroly. 1993. *Digging Deep: The Hidden Costs of Mining in Indonesia*. London, Down to Earth and Minewatch.

_____. 2008. "Forest and Mining Legislation in Indonesia". In *Law and Society in Indonesia* 2ed. Edited by T. Lindsey. Sydney Federation Press.

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

Mcgregor, Katharine E. 2007. *Indonesia History in Uniform: Military Ideology and the Construction of Indonesia's Past*. Singapore: National University of Singapore Press.

Moertopo, Ali. 1973. *Some Basic Thoughts on the Acceleration and Modernization of 25 Years' Development*. Jakarta: Yayasan Proklamasi, Center for Strategic and International Studies.

Moniaga, Sandra dan Stephanus Djueng. 1994. *Konvensi ILO 169 mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di negara Negera Merdeka*, Jakarta: Elsam-LBBT.

Morfit, Michael. 1981. "Pancasila: The Indonesian State Ideology According to the New Order Government". *Asian Survey* 21(8):838–51.

Morteimer, Rex. 1972. "The Indonesian Communist Party and Land Reform 1959-1965", *Monash Papers on Southeast Asia*, No. 1.

Mosse, David. 2007. "Power and the durability of poverty: a critical exploration of the links between culture, marginality and chronic poverty". CPRC Working Paper 107. http://www.chronicpoverty.org/publications/details/power-and-the-durability-of-poverty-a-critical-exploration-of-the-links-between-culture-marginality-and-chronic-poverty (last downloaded on 09/11/2009).

Mubyarto dkk, 1992. *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan Kajian Sosial Ekonomi*, Yogyakarta: Penerbit Aditya Media.

_____. 1974. *Indonesian Communism under Soekarno, ideology and politics, 1959-1965*, Ithaca and London, Cornell University.

Nasution, Adnan Buyung. 1992. *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Sinar Harapan.

Nonet, Philippe dan Selznick, Philip. 1978. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper & Row.

Notonagoro. 1972. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Jakarta, Pantjuran Tudjuh.

Oey, Mailing. 1982. "The Transmigration Programme in Indonesia." *In Population Resettlement Programmes in Southeast Asia*, edited by C. W. Jones and H.V. Richter. Canberra: ANU Development Studies Centre, 1982.

Padmo, Soegijanto. 2000. *Landreform dan Gerakan Protes Petani Klaten 19591965*. Yogyakarta: Media Pressindo bekerjasama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria.

Palmer, Ingrid. 1978. *The Indonesian Economy since 1965: A Case Study of. Political Economy*. London: Frank Cass, Ltd.

Parlindungan, A.P. 1990. *Komentar atas Undang-udang Pokok Agraria*. Bandung: Penerbit Alumni.

____. 1991. *Undang-undang bagi hasil di Indonesia. Suatu Studi Komparatif*. Bandung: Mandar Maju.

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

Pelzer, Karl J. 1982. *Planters against Peasants: The Agrarian Struggle in East Sumatra, 1947–1958*. The Hague: Martinus Nijhoff.

Pemerintah Republik Indonesia. 2010. *Grand Design Pengembangan Pangan dan Energi Skala Luas (Food and Energy Estate) di Merauke*. Jakarta: Kantor Menteri Kordinator Bidang Perekonomian dan Kemeterian Pertanian.

Posthumus, G. A. 1971. *The Inter-Governmental Group on Indonesia. Rotterdam: Rotterdam Unieversity Press.*

____. 1972. The Inter-Governmental Group on Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 8(2):55-66.

Poerwokoesoemo, Soepardi. 1956. *Jati Jawa*. Djakarta: Djawatan Kehutanan.

Praptodiharjo, Singgih. 1951. *Sendi-sendi Hukum Tanah di Masa Depan*. Yayasan Pembangunan, Jakarta.

Pratikto, Fadjar. 2000. *Gerakan Rakyat Kelaparan: Gagalnya Politik Radikalisasi Petani* Yogyakarta, Penerbit Media Pressindo.

Reeve, David. 1985. *GOLKAR of Indonesia: An Alternative to the Party System*. Singapore, Oxford University Press.

Ricklefs, M.C. 2001. *A History of Modern Indonesia since c.1200*. 3rd Edition. Hampshire, Palgrave.

Robison, Richard. 1986. *Indonesia: The Rise of Capital*. Sydney: Unwin and Hyman.

____. 1992. "The Transformation of the State in. Indonesia'". *Bulletin of Concerned Asian Scholars*. 14(1):48-60.

____. 1997. "Politics and Markets in Indonesia's Post-oil Era", in *The Political Economy of Southeast Asia: An Introduction*. Edited by Garry Rodan, Kevin Hewison and Richard

Robison. Pp. 29-63.
Roger, Simon. 1981. *Gramsci's Political Thought*. London: Lawrence & Wishart.
Rosser, Andrew. 2002. *The Politics of Economic Liberalisation in Indonesia: State, Market, and. Power*. Richmond, Surrey: Curzon Press.
____2003. "Governance, Market and Power: The Political Economy of Accounting Reform in Indonesia". In *International Financial Governance under Stress: Global Structures versus National Imperatives*. Edited by Geoffrey R. D. Underhill and Xiaoke Zhang. Cambridge: Cambridge University. Pp. 263-282.
Rosser, Andrew, Kurnya Roesad, dan Donni Edwin. 2005. "Indonesia: The Politics of Inclusion". *Journal of Contemporary Asia*, 35(1), pp. 53–77.
Ruwiastuti, Maria. 2000. *'Sesat Pikir' Politik Hukum Agraria. Membongkar Alas Penguasaan Negara atas Hak-hak Adat.* Yogyakarta, Insist Press.
Ruzika, I. 1978. "Forest Exploitation in Indonesia: Past and Present". *Indonesia and the Malay World*. 6(16):10.
Sanit, Arbi. 2000 *Badai Revolusi: Sketsa Kekuatan Politik PKI di Jawa Tengah dan Jawa Timur*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
Sangkoyo, Hendro. 2001. "Pembaruan Agraria dan Pemenuhan Syarat-syarat Sosial dan Ekologis Pengurusan Daerah." Kertas Posisi Konsorsium Pembaruan Agraria No. 8
Sato, Shigeru. 1994. War, *Nationalism and Peasants: Java under the Japanese Occupation 1942-1945*. Sydney: Allen and Unwin.
Setiawan, Usep. 2004. "Menemukan Pintu Masuk untuk Keluar: Relevansi Tap MPR No IX/MPR/2001, UUPA No 5 Tahun 1960, dan Keppres No 34/2003 bagi Pelaksanaan Pembaruan Agraria di Indonesia," *Jurnal Analisis Sosial* 9(1):65-84. Bandung: Yayasan Akatiga.
Sharma, Shalendra D. 2002 "Beyond Crony Capitalism: From Banking Crisis to Financial Crisis in Indonesia," *Journal of Social Science* 30:384-419.
Simon, Hasanu. 1999. *Pengelolaan Hutan Bersama Rakyat. Teori Dan Aplikasi Pada Hutan Jati Di Jawa*. Yogyakarta: BIGRAF Publishing.
Sivaramakrishnan, Khrisna. 1999. *Modern Forests: Statemaking and Environmental Change in Colonial Eastern India*. Stanford: Stanford University Press.
Simpson, Bradley. *Economists with Guns: Authoritarian Development and U.S.- Indonesian. Relations, 1960-1968*. Stanford, California: Stanford University

____2009. “Indonesia’s “Accelerated Modernization” and the Global Discourse of Development, 1960–1975. *Diplomatic History* 33:467–486.

Southwood, Julie and Patrick Flanagan. 1983. *Indonesia: Law, Propaganda and Terror*. London: Zed Press.

Soedomo. 1979. “Operasi Tertib dan Masalah Pertanahan Dewasa ini”, *Mimbar Departemen Dalam Negeri* No IX/1979. Pp. 15-17.

Soemardjan. 1962. “Land Reform in Indonesia”. *Asian Survey* 1(12):23–30.

Soepardi 1974. *Hutan dan Kehutanan Dalam Tiga Jaman*. Volume 1-3. Jakarta, Perum Perhutani.

Soepomo, Raden. 1951. *Kedudukan Hukum Adat di Kemudian Hari*. Djakarta, Penerbit Kebangsaan Pustaka Rakyat NV

____. 1953. “The Future of Adat Law in the Reconstruction of Indonesia”. In *Southeast Asia in the Coming World*. Edited by P. W. Taylor. Baltimore: The John Hopkin University Press. Pp. 217-235..

Suhendar, Endang and Ifdhal Kasim 1995. *Tanah Sebagai Komoditas : Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*. Jakarta: Elsam

Suhendar, Endang dan Yohana Budi Winarni. 1998. *Petani dan Konflik Agraria*, Bandung: Akatiga.

Sumarjono, Maria. S.W. 2005. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi Implementasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Sukarno. 1965. *Dari Proklamasi sampai Takari. Terbitan berisi Pidato Proklamasi diutjampkan oleh P.J.M. Presiden republik Indonesia pada tiap tanggal 17 Agustus sedjak tahun 1945 sampai 1965*. Djakarta: B.P. Prapantja.

Sulistyo, Hermawan 2000. *Palu Arit di Ladang Tebu: Sejarah Pembantaian Massal yang Terlupakan*. Jakarta: Gramedia.

____. 2002. “Electoral Politics in Indonesia: A Hard Way to Democracy.” In *Electoral Politics in Southeast and East Asia*. Edited by A. Croissant, G. Bruns & M. John (eds). Singapore: ISEAS. Pp. 75-99.

Sudhaussen. 1980. “The Military: Structure, Procedures, and Effects on Indonesian Society”. In *Political Power and Communications in Indonesia*. Edited by Karl D. Jackson and Lucian W. Pye. University of California Press, Berkeley. Pp. 45-81.

____. 1982. *The Road to Power Indonesian Military Politics, 1945-1967*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Sutter, John O. 1959. *Indonesianisasi: Politic in Chancing in Economy, 1940-1955*, Ithaca: Cornell University, Modern Indonesia Project.

Suwarno, R. Simarmata dan R. Ahmad (eds). 2003. *Di Bawah Satu Payung: Hasil Konsultasi Publik RUU Pengelolaan Sumberdaya Alam*, Jakarta: Tim Konsultasi Publik RUU PSDA.

____(eds). 2006. *Merangkai Keberagaman: Petikan Pelajaran Hasil Konsultasi Publik RUU Pengelolaan SDA*. Jakarta: Yayasan Kehati.

Swasono, Sri Edi dan M. Singarimbun, (eds.) 1985. *Transmigrasi di Indonesia 1905-1985*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

____. 1987 *Proses Terjadinya UUPA: Peranserta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada*. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.

Tai, Hung-Chao. 1974. *Land Reform and Politics. A Comparative Analysis*. Berkeley: University of California Press.

Tauchid, Mochammad. 1952. *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakjat Indonesia* Bagian Pertama, Jakarta, Penerbit Tjakrawala.

____. 1953. *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakjat Indonesia* Bagian Kedua. Jakarta, Penerbit Tjakrawala.

Tauchid, Mochammad. 1952. *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*

____. Tt. *Agraria*. Lima jilid (Jilid I, II, III, IV, IV, V). Bogor: Sekretariat Pimpinan PusatGerakan Tani Indonesia.

____. 2009. *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta: Pawarta.

____. 2010. *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan.

____. 2011. *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Jakarta: Bina Desa Sadar Jiwa.

Thee Kian Wee. 1977. *Plantation Agriculture and Export Growth: An Economic History of East Sumatra 1863-1942*. Jakarta: Leknas LIPI.

Tim Kerja KNuPKA. 2004. "Pokok-Pokok Pikiran mengenai Penyelesaian Konflik Agraria". Lokakarya Persiapan Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA), Maret 2004, Jakarta: Komnas Ham, KPA, HuMa, WALHI, Bina Desa.

Tirtosudarmo, Riwanto. 2004. "A National Project That Failed: A Tale of Population Resettlement Policy in Indonesia". In *Ecological Destruction, Health, and Development: Advancing Asian Paradigms*. Edited by Furukawa Hisao, Nishibuchi Mitsuaki, Kono Yasuyuki, and Kaida Yoshihiro.

Kyoto: Kyoto University Press.
Tjondronegoro, Sediono M. P. 1999. *Sosiologi Agraria: Kumpulan Tulisan Terpilih.* AKATIGA. Bandung.
____. 2008. *Negara Agraris Ingkari Agraria: Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia*. Bandung: Akatiga.
____. 2009. "A Brief Quarter Century Overview of Indonesia's Agrarian Policies." In *Land and Household Economy 1970-2005: Changing Road for Poverty Reduction*. Edited by I. Wayan Rusastra, Sahat M. Pasaribu, and Yusmichad Yusdja. Jakarta: Indonesian Center for Agriculture Socio Economic and Policy Studies (ICASEPS). Pp. 21–35.
United Nations. 1951. *Land Reforms. Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic. Development*. New York: United Nations, Department of Economic Development. New York: United Nation.
Utrecht, Ernst. 1969. "Land Reform in Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 5(3):71-88.
___. 1973. "Land Reform and Bimas in Indonesia". *Journal of Contemporary Asia* 3(2):149-164.
___. 1976. "Political Mobilizations of Peasants in Indonesia". *Journal of Contemporary Asia* 6(3):269-288.
van der Kroef, Justus M. 1960. "Agarian Reform and the Indonesian Communist Party". *Far Eastern Survey* 29(1):5–13.
____. 1963. "Peasant and Land Reform in Indonesian Communism". *Journal of Southeast Asian History*, 4:31-67.
Van Dijk, Kees. 2001 *A Country in Despair: Indonesia between 1997 and 2000*. Leiden: KITLV Press
Vickers, Adrian. 2010. "Where are the Bodies: The Haunting of Indonesia." *The Public Historian* 32(1):45-58.
Vollenhoven, C. van. 1932. *De Indonesiër en zijn Grond*. Leiden, Boekandel en Drukkerij v/h E.J.Brill.
____. 1975. *Orang Indonesia dan Tanahnya*.Translated by: R. Soewargono. Jakarta: Pusat Pendidikan Departemen Dalam negeri, 1975.
Ward, Kenneth E. 1974. *The 1971 Election in Indonesia: An East Java Case Study*. Clayton, VIC: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.
____. 2010. "Soeharto's Javanese Pancasila", in *Soeharto's New Order and its Legacy. Essays in Honour of Harold Crouch.* Canberra: ANU e-Press. Pp.27-38.
Wardaya, Baskara T. 2007a. *Cold War Shadow: United States Policy toward Indonesia, 1953-1963.* Yogyakarta : PUSDEP (Pusat Sejarah dan Etika Politik/ Center for History and Political Ethics) bekerjasama dengan Galangpress.
____. 2007b *Membongkar Supersemar: Dari CIA hingga kudeta merangkak melawan Bung Karno.* Yogyakarta,

Galangpress.
Wertheim, Willem F. 1969. "From Aliran to Class Struggle in the Countryside of Java". *Pacific Viewpoint* 10(2):1-17.
____. 2009. *Elite vs Massa*. Yogyakarta: Libra bekerjasama dengan ResistBook.
White, Benjamin and Gunawan Wiradi. 1979a. "Pola-pola Penguasaan Tanah di DAS Cimanuk. Dulu dan Sekarang: Beberapa Catatan Sementara" . *Prisma*. No. 9/1979. Pp. 44-56.
____. 1979b. "Patterns of Land Tenure in the Cimanuk River Basin: Some Preliminary Notes." *Rural Dynamic Series No. 8*. Bogor: Agro Economic Survey.
Winoto, Joyo. 2005a. "Kebijakan Pertanahan Nasional", pengantar pada pertemuan konsultasi BPN dengan Komisi II DPR RI, 1 September 2005.
____. 2005b. "Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional pada Upacara Bendera dalam rangka Bulan Bhakti Agraria ke 45, 24 September 2005." Jakarta, September 24, 2005. In *Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional dan BPN dalam Sorotan Media*. Jakarta, Badan Pertanahan Nasional. Pp. 3-6.
____. 2006. "De Soto and Ekonomi Politik Kita" *Tempo*. Info Tempo edisi 10 September 2006. Pp 79-80.
____. 2007a. "Reforma Agraria dan Keadilan Sosial". Orasi 1 September 2007. Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Bogor: Institute Pertanian Bogor.
____. 2007b. "Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi dan Hukum dalam rangka Mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat". Kuliah Umum Balai Senat Universitas Gajah Mada, Bulaksumur, Yogyakarta, 22 November 2007.
____. 2007c. "Pengarahan dan Pembekalan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia kepada Pejabat Eselon I, Eselon II Pusat dan Daerah, Jakarta, 21 Juni, 2007." In *Himpunan Pidato 2007 Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*. Jakarta: Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat, BPN RI. Pp.292-334.
____. 2008. *Tanah untuk Rakyat*: *Risalah Reforma graria sebagai Agenda Bangsa*. Unpublished manuscript.
____ 2009. "Taking Land Policy and Administration in Indonesia to the Next Stage and National Land Agencie's Strategic Plan", Conference on "Land Governance in Support of the Millenium Development Goals: Responding to New Challenges." A paper in FIG-World Bank Conference, Washington D.C. USA 9-10 March 2009.

____2010a. "Laporan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI pada Acara Peresmian Program-program Strategis Pertanahan untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat", Jakarta, Maruya, January 15, 2010.

____2010b. "Pengarahan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia pada Acara Rapat Kerja Nasional BPN RI tahun 2010". Jakarta, February 21, 2009.

Winters, Jeffrey. 2011. *Oligarchy*: Cambridge: Cambridge University Press.

Wiradi, Gunawan. 1997. "Pembaruan Agraria: Masalah yang Timbul Tenggelam". In *Reformasi Agraria. Perubahan Politik, Snegketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Pp. 38-44.

____2001. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Noer Fauzi (Ed.), Yogyakarta: Insist Press and Pustaka Pelajar.

____. 2002 "Tantangan Gerakan Pembaruan Agraria 'Post' TAP-MPR No. IX/2001", *Jurnal Analisis Sosial* 7(3):1-10, Bandung: Yayasan Akatiga.

Ya'kub, Ahmad. 2004. "Agenda Neoliberal menyusup Melalui Kebijakan Agraria di Indonesia", dalam *Jurnal Analisis Sosial* 9(1):47-64, Bandung: Yayasan Akatiga.

Wilson, Carter A. 2010. "Policy Regimes and Policy Change". *Journal of Public Policy*. 20(3): 247-274.

World Bank. 1988. *Indonesia: The Transmigration Program in Perspective World Bank*. Washington, D.C.: World Bank.

____. 1994. *Indonesia Land Administration Project, Staff Appraisal Report*. Washington. World Bank, Agriculture Operations Division, Country Department III, East Asia and Pacific Region**:** 67 pages.

____. 1994. *Indonesia, Environment and Development*. Washington. The World Bank.

____. 2004. *Project Appraisal Document on A Proposed Loan in the Amount of US$ 32.8 Million and A Credit in the Amount of SDR 21.9 (US$ 32.8 Million Equivalent) to The Government of Republic of Indonesia for A Land Management and Policy Development Project*. Washington. The World Bank. Rural Development and Natural Resources Sector Unit East Asia and Pacific Region. Report No: 28 178-IND

____. 2004. *Regional Study on Land Administration, Land Markets, and Collateralized Lending*. Washington: The World Bank, East Asia and Pacific Region Office.

____. "Indonesia Policy Brief: Ideas for the Future. Land Policy, Management and Administration". http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/

Publication/280016-1106130305439/617331-1110769011447/810296-1110769045002/LandPolicy.pdf. (Accessed on December 6, 2006)

Wendy Wolford. 2007. "Land Reform in the Time of Neo-Liberalism: A Many Splendored Thing," *Antipode* 39(3): 550-572.

Wright, Warren L. 1999. *Final Report on The Review of the Basic Agrarian Law 1960*. Jakarta: Indonesian Land Administration Project (ILAP) Part C.

Zakaria, Yando., Emil O. Kleden, dan F. Samperante. 2010. *Beyond Malind Imagination: Beberapa Catatan atas Upaya Percepatan Pembangunan cq. Merauke Integrated Food and Estate (MIFEE) di Kabupaten Merauke, Papua, dan Kesiapan Masyarakat Adat Setempat dalam Menghadapinya*. Jakarta: Pusat Studi dan Advokasi Hakhak Masyarakat Adat (PUSAKA).

Indeks

A

Accumulation by disposession 136, 137
Aidit 12
akumulasi modal 7, 108
APBN 76, 109, 111
Azas domein 15, 17

B

Bank Dunia 5, 6, 61, 69, 73, 74, 76, 98, 112, 113, 117
Belanda 7, 8, 9, 10, 15, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 33, 36, 44
BPN 68, 69, 70, 71, 75, 76, 77, 79, 85, 88, 89, 90, 97, 98 99, 101, 102, 103, 104, 105 106, 109, 110, 111, 112, 113, 117, 118, 119, 129
BTI 13, 28, 29, 37, 39, 40, 51, 52
Buruh tani 13, 14, 22, 48, 53, 113, 121

D

Demokrasi Terpimpin 7, 10, 11, 13, 64, 116
Dinas Kehutanan 33, 34, 35, 36, 38
Dinas kehutanan 33
Distribusi tanah 78
Domeinverklaring 34

F

FAO 14, 127
Fauzi, Rachman 64, 73, 83, 92, 95
Feodal 4, 14, 17, 20, 22, 47
Furnival 35, 36

G

Gramsci 4

H

Hadiz, Vedi R 129, 131
Hak *erpacht* 25, 31, 32
Hak Guna Bangunan 66, 68, 109
Hak Guna Usaha 25, 32, 65, 66, 109
Hak Menguasai 15, 16, 115, 127

Hall, Stuart 1, 4, 115
Harsono
22, 23, 28, 47, 48, 51, 65, 66, 68, 127
Harvey, David 133, 136, 137, 138
Hutan Adat 107
Hutan Desa 107
Hutan jati 33, 35, 36, 42
Hutan Konservasi 107
Hutan Lindung 107
Hutan Produksi 105, 107
Hutan Tanaman Rakyat 107
Hutang 5, 76, 112

I

Ijin lokasi 70, 71, 73, 98

J

Jacoby, Erick 8, 14, 127
Jawa Barat 38, 42, 44, 81
Jawa Timur 29, 38, 42, 51
Jawatan Kehutanan 37, 38, 40, 44
Joyo Winoto
6, 101, 102, 105, 109, 111, 119

K

Karl Pelzer 13
Kawasan Hutan 35, 36, 41, 42, 44, 45, 104, 105, 106, 107, 116, 117
Kelas buruh 13
Kolonialisme 12, 20
Komoditi ekspor 7
Konfrensi Meja Bundar 10, 25, 26, 28, 29
Konsesi 5, 8, 22, 27, 31, 41, 47 59, 60, 61
KPA 82, 83, 84, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 112

L

Larasita 111
Liberal 10, 29, 78, 95, 119

M

Madura 35, 36, 42, 52
Manifesto Politik 11
Marx, Karl 134, 135, 136, 137

N

Notonagoro 17, 18

P

PDI Perjuangan 87
Peluso, Nancy 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 42, 44, 45, 93
Pemberontakan 10, 28, 30
Pemerintah kolonial 8, 17, 23, 24
Pendaftaran Tanah 19, 63, 64, 69, 70, 76, 79, 97
Pengambil alihan 27, 59, 74
Pengambilalihan tanah 65, 68, 70
Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat 107
Perdikan 21
Perhutani 35, 42, 44, 45, 81, 116
Pertambangan 5, 41, 59, 60, 84, 94, 96
PKI 9, 12, 13, 28, 39, 51, 52, 53, 54, 116

PRONA 111

R

Redistribusi Tanah 4, 38, 39, 45, 49, 51, 53, 55, 63, 64, 98, 102, 103, 104, 105, 110111, 113, 116, 119
Revolusi 5, 9, 10, 11, 13, 14, 17, 25, 40, 44, 48, 52, 56, 57, 64, 83

S

Samin 34
Serikat Buruh Kehutanan Indonesia 37
Serikat Buruh Perkebunan Indonesia 28
Sertifikasi Tanah 111
Singgih Praptodihardjo 8
Suharto 3, 4, 5, 6, 40, 41, 42, 54, 57, 58, 60, 63, 64, 68, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 116, 117, 118
Sukarno 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 30, 31, 38, 40, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 57, 58, 63, 64, 87, 116
Supomo 17, 18, 19
Swapraja 17, 22

T

Tanah *absentee* 49
Tanah adat 18, 98
Tanah Negara 4, 64, 65, 66, 104, 105, 106, 110, 116
Tanah partikelir 9, 23, 24
Tanah Pertanian 2, 4, 20, 33, 37, 38, 39, 98, 113
Tanah swapraja 4
Tanah Terlantar 98, 103, 104, 109, 110
Tauchid 9, 24, 28, 121, 122, 124, 125, 126, 132
Tauhid 28
Tuan tanah 23, 24, 48, 51, 52, 53, 56, 63, 106, 116

U

Undang-undang kehutanan 34
Utrecht 11, 12, 31, 51
UUPA 4, 8, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 32, 37, 38, 39, 41, 47, 51, 65, 73, 76, 83, 84, 85, 86, 87, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 103 115, 116, 117, 118, 124, 127, 128

V

Vollenhoven 17, 18

W

Wertheim 53, 56
Wiradi 55, 82, 83, 92

Z

Zakaria, Yando 108

Biodata Singkat Penulis



Noer Fauzi Rachman, yang dalam karya-kayanya terdahulu menggunakan nama Noer Fauzi saja, memperoleh PhD dalam bidang Environmental Science, Policy and Management dari University of California, Berkeley, pada tahun 2011. Saat ini mengajar Politik dan Gerakan Agraria di Departemen Ilmu Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat (KPM), Fakultas Ekologi Manusia (FEMA), Institut Pertanian Bogor (IPB). Ia juga aktif sebagai guru, peneliti utama, dan kepala Studio Studi Agraria Indonesia, Sajogyo Institute.

Sebelum bergabung ke dalam program doktoral di UC Berkeley pada tahun 2005, ia mulai aktif bekerja dalam organisasi non-pemerintah di tingkat nasional sebagai pendiri dan sekaligus Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) periode 1995-1998. Selanjutnya, selain melanjutkan kepemimpinan secara kolektif (bersama dua orang ketua lainnya) di KPA untuk periode 1998-2002, dia juga aktif sebagai anggota, pelatih, fasilitator, peneliti, dan penulis, di antaranya, pada Perhimpunan Lingkar Belajar untuk Pembaruan Agraria dan Desa (KARSA), Indonesian Society for Social Trans-

formation (INSIST), dan Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum dan Masyarakat (HuMa). Sepanjang masa lebih dari dua puluh tahun sebagai *scholar activist* dia sangat produktif menghasilkan karya tulis berupa buku, panduan latihan, bab dalam buku, maupun artikel dalam jurnal, yang mencakup tema politik dan gerakan agraria, kebijakan dan hukum pertanahan dan kehutanan, pengelolaan sumber daya alam, gerakan sosial pedesaan, desentralisasi demokratik, dan pemberdayaan rakyat, pendidikan popular dan advokasi kebijakan. Buku utamanya yang terbit lebih dari sepuluh tahun yang lalu, dan juga telah menjadi bahan rujukan bagi banyak kalangan di dunia akademik, adalah *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Insist Press dan Konsorsium Pembaruan Agraria, 1999). Buku terakhirnya adalah *Memahami Gerakan-gerakan Rakyat Dunia Ketiga* (Yogyakarta: Insist Press 2005).