suara Pembaruan Agraria

SPA No. 3 Tahun 1997



JURNAL KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

KPA dideklarasikan keberadaannya pada 24 September 1994 yang lalu, telah menyelesaikan Musyawarah Nasional untuk partisipan-partisipan pembentuknya pada akhir tahun 1995.
Saat ini KPA didukung oleh: 65 Organisasi Non-pemerintah, 6 Organisasi Petani, dan beberapa orang individu dari seluruh Indonesia.

Musyawarah Nasional (Munas)

Munas KPA membentuk tiga kelembagaan: Anggota, Rapat Konsultatif Nasional dan Badan Pelaksana. Munas juga mengesahkan dan memandatkan sejumlah hal untuk ditindaklanjuti melalui program-program nyata oleh Badan Pelaksana (BP) KPA periode 1995-1998.

Tujuan Program-program 1995-1998

Dalam periode 1995-1998, BP-KPA memiliki 3 (tiga) tujuan yang hendak dicapai lewat program-programnya, yaitu:
(1) Sosialisasi ide-ide pembaruan agraria yang berorientasi kerakyatan dan perspektif kesetaraan gender,
(2) Perubahan kebijakan politik agraria, dari kebijakan politik yang berorientasi penguatan kapital menjadi kebijakan politik yang berorientasi pada kepentingan rakyat banyak; dan
(3) Membangun kapasitas organisasi rakyat.

Program Pokok

Untuk mencapai tiga tujuan di atas, terdapat 7 (tujuh) program pokok yang menjadi prioritas kerja BP-KPA dalam periode 1995-1998, yaitu:
(1) Studi-studi atau kajian kritis,
(2) Kampanye ide-ide pembaruan agraria dan pembelaan terhadap rakyat korban dalam sengketa agraria,
(3) Membangun kapasitas organisasi rakyat,
(4) Program informasi dan dokumentasi,
(5) Advokasi-advokasi yang mengarah kepada pembaruan kebijakan,
(6) Program konsolidasi organisasi dan pengembangan jaringan, dan
(7) Kursus-kursus Agraria.

* **Suara Pembaruan Agraria (SPA)** adalah jurnal tiga bulanan dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang terbit pada bulan September, Desember, Maret, dan Juni tiap tahun. Jurnal ini merupakan forum bagi siapa saja yang memiliki perhatian terhadap persoalan-persoalan agraria, terlebih pada soal pembaruan agraria di Indonesia. Kerena itu forum ini terbuka untuk tulisan-tulisan yang memuat pandangan-pandangan teoritis maupun pengalaman lapangan, hasil-hasil studi dan penelitian, atau pun ulasan-ulasan terhadap produk-produk informasi lain yang menaruh perhatian pada persoalan agraria.

* Segala tulisan dalam jurnal ini tidak selalu mencerminkan sikap dan pandangan-pandangan KPA sebagai sebuah organisasi, tetapi tetap menjadi ekspresi individual masing-masing penulis, kecuali yang dikeluarkan oleh KPA sendiri.

* KPA mengundang siapa saja untuk memberikan masukan dan tulisannya dalam forum/jurnal ini yang dapat dikirimkan kepada *Dianto Bachriadi*, Editor SPA, d/a Kantor BP-KPA Komplek Pratista II Blok F No. 135 Antapani - Bandung 40291 Indonesia. Panduan ringkas untuk para penyumbang tercetak di bawah ini:

Panduan untuk para penyumbang tulisan

1. Tulisan ditulis dalam format essai atau format ilmiah. Tulisan yang menggunakan catatan kaki atau catatan akhir diharapkan menggunakan format penggunaan catatan akhir/kaki yang umumnya berlaku.
2. Jika menulis dalam format ilmiah, pustaka rujukan yang digunakan dalam tulisan harap disertakan dengan format yang umum berlaku di kalangan akademis dengan Nama Penulis/Pengarang di muka dan diikuti oleh tahun penerbitan dalam tanda kurung, baru setelah itu judul artikel atau buku dan penerbit. Misalnya:
   Subarja, Ahmad (1990). *Nothing to lose*. Bandung: Penerbit KPA.
   Subarja, Ahmad (1991). "Kondisi Agraria Indonesia: Kemarin dan Esok," dalam *Jurnal SPA No. 1/1996*, halaman 6-10.
   Ruwiastuti, Maria R. dan Noer Fauzi (1992). "Menegakan Masyarakat Adat," dalam *Masyarakat Adat di Indonesia*, Stephanus Djueng (editor), halaman 57-112. Bandung: Penerbit KPA.
3. Lebih baik tulisan dibuat dengan menggunakan program komputer Microsoft Word (MS-Word) atau jika tidak memungkinkan dapat dibuat dengan menggunakan program Word Star (WS) dan dikirimkan disketnya berikut hasil cetakannya.
4. Sertakan status penulis dalam dunia yang digeluti sekarang ini atau riwayat penulis secara ringkas pada tulisan yang dikirimkan.
5. Menyertakan ringkasan tulisan dalam dua atau tiga paragraf akan lebih baik.

Permohonan berlangganan dapat ditujukan kepada *Usep Setiawan* dengan alamat Suara Pembaruan Agraria (SPA), Kantor BP-KPA Komplek Pratista II Blok F No. 135 Antapani-Bandung 40291 Indonesia.

Harga berlangganan untuk tahun 1997:
Dalam Indonesia (berikut ongkos kirim)
- Personal: Rp. 20.000 (4 terbitan)
- Lembaga: Rp. 30.000 (4 terbitan)

Luar Indonesia (berikut ongkos kirim)
- Individual: US$ 30 (4 terbitan)
- Institusi: US$ 50 (4 terbitan)

Biaya berlangganan dapat dikirim via wesel pos ke alamat SPA atau ditransfer ke rekening KPA Nomor 413.390.00010.3 Bank Danamon Cabang Juanda Bandung dengan mengirimkan bukti pengiriman uang.

@ Suara Pembaruan Agraria (SPA)
diterbitkan oleh Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA).
Penanggung Jawab: Ketua Badan Pelaksana KPA **Editor:** Dianto Bachriadi.
Tata Usaha dan Produksi: Usep Setiawan dan E. Enaliya
Cover edisi ini: Suwendi
Alamat: Komplek Pratista II Blok F No. 135 Antapani-Bandung 40291, Indonesia
Telepon/Fax. +62-22-7279444. **E-mail:** AIDA@bandung.wasantara.net.id

28-10-10
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

muatan

	1	Muatan
	2	Suara Editor
Gunawan Wiradi	5	Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan
Dadang Juliantara	15	Agraria adalah Akibat Kapitalisme adalah Sebab!
Soetandyo Wignjosoebroto	23	Di Seputar Konsep Pemilikan Tanah di Indonesia: Untuk Siapa? Menurut Siapa?
Jenifer Clarke	30	Hak-hak Tanah orang asli di Sistem Hukum Australia
R. Yando Zakaria	39	Dasar Hukum Pengakuan dan Pengukuhan Hak-hak Adat dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional republik Indonesia
Boy Fidro	44	*Review* Ketergantungan: Agenda yang Tersembunyi pada PIR

suara editor

Salam,

Dilihat dari permukaan, konflik atas tanah dewasa ini ditandai oleh suatu permintaan yang begitu besar akan tanah untuk proyek-proyek pemerintah sendiri, seperti pembangunan waduk, jalan, dll, maupun proyek-proyek swasta. Pada segi yuridis, konflik pertanahan dimulai dari suatu pemberian hak atas sebidang tanah yang secara de facto tanah tersebut sudah dimuati oleh hak pihak lain.

Sejak dilansirnya PAKTO 23/1993, yang diimplementasikan dengan Permenag/Kepala BPN No.2/1993 dan diatur lagi dalam Permenag/ Kepala BPN Nomor 22 tahun 1993, Badan Pertanahan Nasional (BPN) memiliki kuasa untuk memberikan Ijin Lokasi bagi pemohon swasta yang menghendaki sebidang tanah sebagai bagian awal dari proyek investasi.

Implementasi kekuasaan tersebut sudah banyak. Salah satu yang bisa disaksikan adalah pemberian Ijin Lokasi yang ditanda tangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kutai kepada PT. Anekareksa International Corporation tanah seluas kurang lebih 50.100 (lima puluh ribu seratus) hektar untuk perkebunan kelapa sawit, yang terletak Desa Kali, Muara Kelamit, Bentas, Belung, Kiyak, tendik, Penawang-Kecamatan Muara Pahu, dan Desa Penarung, Suakong, Jelmu Sibak, Sambung, Payang, Lotaq, Muara Bagai-Kecamatan Bentian Besar; serta Desa Dingin, Muara Lawa, Payang, Lotaq, Muara Bagai-Kecamatan Muara Lawa – Kabupaten DT II Kutai.

Ijin lokasi tersebut disertai dengan syarat dan ketentuan, diantaranya tercantum pada pasal 1 nomor 4 yang berisi "Menyelesaikan/ melepaskan hak-hak masyarakat atau pihak lain apabila ditemukan di atas tanah yang diberikan ijin lokasi, berdasarkan ketentuan peraturan yang berlaku".

Asumsi bahwa tanah-tanah yang dimaksudkan adalah tanah negara bebas yang berupa tanah-tanah kosong yang tidak ada muatan hak masyarakat atas tanah tersebut, tentunya secara faktual tak dapat diterima sama sekali. Penerbitan ijin lokasi demikian, dengan sendiri mencetuskan suatu konflik juridis dengan penguasaan tanah masyarakat yang diperoleh dari hukum adat setempat.

Dasar hukum pemberian ijin lokasi ini, pada mulanya berasal dari Hak Menguasai dari Negara (HMN) yang dipegang oleh Pemerintah Pusat. Dalam penjelasan UUPA disebutkan bahwa "Soal agraria menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat".

Konflik yuridis antara hak-hak masyarakat yang berasal dari hukum adat dengan HMN yang berlangsung dewasa ini merupakan suatu warisan dari pengaturan awal mengenai hukum agraria. Secara definitif dinyatakan dalam pasal 3 "... pelaksanaan hak-ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan Peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."

Dalam penjelasan umum bagian II nomor 3 disebutkan, "... pada

dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan; sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya di dalam pemberian pemberian suatu hak atas tanah (misalnya hak guna usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "*recognitie*", yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu. Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri sering kali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat. . ."

Konflik yuridis antara hak-hak masyarakat adat atas tanah dengan hak-hak baru yang diberikan oleh UUPA – seperti hak guna usaha dll – dibuka kemungkinannya oleh hukum agraria itu sendiri, dengan mendudukkan hak-hak masyarakat adat sebagai pihak yang dikalahkan.

Dalam suatu Lokakarya Nasional Agraria yang diadakan dalam rangka MUNAS KPA, Ibu Maria Ruwiastuti mengajukan pertanyaan kritis kepada pembuat undang-undang: "Mengapa Undang-undang Agraria membolehkan Pemerintah melakukan campur tangan dalam penggunaan hak ulayat sebegitu jauh?" Beliau menjawabnya sendiri dengan; "Pertanyaan ini akan dijawab oleh Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada selaku konseptor Rancangan Undang-undang tersebut pada waktu itu, sebagai berikut: Setelah Republik Indonesia Bersatu itu disepakati lahirnya, maka organisasi-organisasi kekuasaan yang berbentuk persekutuan-persekutuan hukum adat itu tidak lagi mandiri seperti semula melainkan harus dianggap telah meleburkan diri dalam negara baru tersebut. Konsekuensinya adalah: kalau semula persekutuan-persekutuan itu menguasai sumber-sumber daya alam di sekitarnya berdasarkan hak-hak ulayat, maka kekuasaan dan hak-hak tersebut dengan sendirinya akan beralih kepada Pemerintah Pusat sebagai Penguasa Tertinggi. Itulah sebabnya Pemerintah Pusat, menggantikan kedudukan persekutuan-persekutuan hukum adat, akan menjadi pemegang hak ulayat bagi seluruh wilayah negara."

Suara Editor, yang merupakan pengantar redaksi ini hendak menunjukkan bahwa konflik antara pengakuan dan penghancuran hak-hak masyarakat adat atas tanah memiliki akar yang kukuh pada dasar-dasar hukum agraria. Konflik yuridis ini merupakan warisan yang diturunkan lewat satu generasi hingga sampai pada kita.

Pada edisi kali ini tidak semua artikel diikat oleh tema yang sama. Berkait dengan tema yang diulas di atas, Prof. Dr. Soetanyo Wignjosoebroto — dosen pada Universitas Airlangga — memberi kupasan sosio-historis yang mendalam. Pertentangan antara pemilikan tanah berdasar *ipso jure* dari hukum nasional dengan pemilikan mayoritas penduduk komunitas-komunitas lokal pada umumnya berdasar *ipso facto* sudah melintasi abad dan mewaris hingga sekarang

ini. Ia berharap, pemilikan berdasar *ipso facto* diakomodasi oleh pemerintah melalui proses pengakuan. Banyak tulisan Pak Tandyo bertema dan dengan semangat yang sama, di antaranya buku komprehensif yang berjudul "Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional", yang diterbitkan Rajawali Press beberapa tahun lalu. Dalam suatu diskusi yang diselenggarakan ELSAM tahun lalu, penulis terkesan dengan analisis yang tajam — yang segera dikenali dari judul pengantar diskusinya saja "Tanah Negara: Tanah Adat yang Dinasionalisasikan".

Masih dalam tema hak-hak adat, artikel R. Yando Zakaria mengundang pembaca untuk melihat pengakuan dan pengukuhan hak-hak masyarakat adat dari cahaya pasal 18 Undang-undang Dasar 1945. Pokok penekanannya adalah penghargaan terhadap "hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istemewa" telah mendapat tempat dalam konstitusi. Yando mengundang pembaca untuk mengguna-kannya sebagai "alas hak" hal ini dalam memperjuangkan hak-hak masyarakat adat. Diskusi beberapa kali dengan Yando, penulis Suara Editor ini sangat terkesan bahwa argumentasinya sarat dengan muatan kepedulian yang kuat. Mobilitas yang tinggi ke berbagai wilayah di Indonesia — sebagai peneliti — telah mengisi gagasan mengenai kebinekaan berbagai pengaturan kehidupan bernegara, bahkan pada hukum sekalipun. Tulisan lain, ia mengundang untuk pluralisme hukum.

Selanjutnya, masih dalam tema yang sama, redaksi memilihkan tulisan Jenifer Clarke, seorang profesor pada Fakultas Hukum *Australian National University* (ANU), Melbourne - Australia, untuk memperkenal-kan suatu perjalanan penghancuran-pengakuan hak-hak *Indigenous Peoples* di Australia. Ia menjelaskan secara ringkas hingga terbentuknya *Native Title Act* adalah sebuah undang-undang tingkat *commonwealth* yang mengubah secara mendasar tatanan hukum dan praktek terhadap *Indigenous Peoples*. Dalam diskusi dengan penulis dan sejumlah aktivis NGO Indonesia di bulan April 1995 di suatu ruangan kuliah Fakultas Hukum ANU, ia sebutkan bahwa tulisan itu adalah bahan kuliah yang disampaikan di UGM sebagai dosen tamu.

Selanjutnya, pakar yang tak asing lagi mengenai tema ini dan membandingkannya dengan politik hukum agraria di Indonesia. Reputasinya telah meng-internasional, yakni Ir. Gunawan Wiradi M. Soc. Sc. Sebagai intelektual yang berhati kerakyatan, Ia tak bosan-bosannya menyuarakan perlunya Pembaruan Agraria. Dalam lokakarya agraria dalam rangka Munas KPA Desember 1995 lalu, ia melontarkan gagasan yang berpengaruh, yakni *landreform by leverage* — suatu upaya landreform dari bawah — yang berbasis pada inisiatif rakyat.

Pada edisi kali ini, pembaca juga disuguhkan suatu ulasan dari Dadang Juliantara — aktivis Lapera (suatu Ornop di Jogjakarta) mengenai tulisan penulis di edisi lalu. Terima kasih atas usahanya, yang didasari oleh kepeduliannya untuk membangun diskusi melalui tulisan — suatu kebiasaan yang patut di'tradisi'kan oleh kalangan pergerakan.

Terakhir, sebagai penutup pelengkap, pembaca disajikan tinjauan buku tentang PIR oleh Boy Fidro. Buku yang dikarang oleh Dianto Bachriadi — orang dalam BP-KPA — dimaksud membongkar mitos bahwa PIR merupakan hubungan *mutual* (saling menguntungkan) antara petani plama dengan pihak perkebunan inti.

Salam.

Noer Fauzi

REFORMA AGRARIA *dan* PEMBANGUNAN PEDESAAN

Gunawan Wiradi

Membahas masalah reforma agraria dan dikaitkan dengan kebijaksanaan Pemerintah biasanya mendorong kita untuk melihat dari dua sisi. Pertama, kita dapat membahas mengenai kebijaksanaan apa sajakah yang ternyata membuahkan suatu situasi yang sedemikian rupa sehingga akhirnya dipandang perlu untuk melaksanakan reforma agraria. atau dengan kalimat lain, latar belakang apakah yang mendasari lahirnya kebijaksanaan reforma agraria.

Kedua, kita juga dapat melihat sisi lainnya yaitu, seandainya reforma agraria dilaksanakan, kebijaksanaan apa sajakah yang diperlukan untuk menampung dampaknya. Namun yang dimaksud dengan "implikasi kebijaksanaan" dalam tulisan ini adalah dalam kondisi dan perkembangan situasi masalah pertanahan seperti sekarang ini, sejauh manakah reforma agraria dapat ditawarkan sebagai salah satu pilihan kebijaksanaan. Jika ini yang dimaksudkan, pertanyaan yang sering kita dengar adalah, apakah pada saat ini reforma agraria masih relevan untuk dibicarakan?

Menurut pendapat saya, baik sebagai *policy issue* maupun (dan lebih-lebih) sebagai *scientific research issue,* masalah tersebut tetap relevan. Sebagai *policy issue* relevansi itu baru lenyap jika pemerintah sudah secara eksplisit menyatakan; "Kita tidak akan melaksanakan reforma agraria!" Namun sepanjang pengetahuan saya, pernyataan seperti itu belum pernah ada. Dalam *researech issue*, saya cenderung lebih sependapat dengan John Hicks dari pada Popkin. John Hicks menyatakan:

> "... Bagi pakar-pakar ilmu-ilmu alam, sejarah itu tidak ada artinya. Gagasan dan kontroversi kuno itu sudah mati dan terkubur! Namun tidaklah demikian bagi ilmu ekonomi (dan ilmu-ilmu sosial lainnya). Kita tak dapat menghindarkan diri dari masa lalu kita. Kita dapat berpura-pura untuk melarikan diri, namun masa lalu itu begitu saja senantiasa mengerumuni kita." (John Hicks, dalam Latsis (ed), 1976:207. Terjemahan bebas penulis).

Pertanyaan lain yang juga sering dilontarkan adalah, apakah reforma agraria itu merupakan bagian dari pembangunan pedesaan, ataukah pembangunan pedesaan itu merupakan bagian dari reforma agraria? Yang lebih tepat, menurut pendapat saya, reforma agraria seharusnya merupakan dasar strategi pembangunan nasional secara keseluruhan (Cf. Peter Doner, 1972).

Dalam beberapa tahun ini berbagai kasus pertanahan telah bermunculan dan menjadi berita-berita hangat (seperti kasus Badega, Cimerak, Kedung Ombo, Cimacan dan lain-lain). Bahkan sampai sekarang pun, hampir setiap hari di surat kabar ada berita masalah pertanahan. Bagi mereka yang menaruh perhatian terhadap masalah pertanahan, gejala tersebut sebenarnya

telah diantisipasi sejak lama. Untuk memahami masalah pertanahan (yang diakui sebagai salah satu masalah yang tidak sederhana), khususnya yang berkaitan dengan kebijaksanaan Pemerintah, barangkali ada baiknya di sini kita mulai dengan suatu tinjauan ulang, walaupun secara ringkas. Di antara beberapa hal yang perlu dicatat untuk diketahui oleh mereka yang belum mengetahuinya.

TINJAUAN ULANG

Karena berbagai alasan, Pemerintah Orde Baru menyusun suatu strategi pembangunan yang pada hakekatnya tidak menempatkan masalah reforma agraria sebagai dasar pembangunan. Demi kelangsungan suatu pemerintahan yang baru lahir, maka stabilitas merupakan prioritas utama dan secara politis masalah kecukupan pangan merupakan faktor strategis untuk menangkal keresahan. Kebetulan pada saat yang kurang lebih bersamaan dengan dimulainya Revolusi Hijau (RH) di Asia. Karena itu, bisa dipahami bahwa jalan pragmatis menjadi pilihan. Peningkatan produksi pangan melalui RH kemudian menjadi titik sentral pembangunan selama empat Pelita, dan selama itu pula masalah pertanahan seolah-olah menjadi hilang dari ingatan. Padahal sebenarnya kita Sudah mempunyai modal awal bagi reforma agraria, yaitu UUPA dan UUPBH 1960, serta PP pengganti UU No. 56/1960.

> ... *yang tak jelas statusnya dan menjadi pertanyaan adalah: Dana Land-reform!*

Pada masa Pelita II (1974-1978), di Jawa dan juga di Sumatera telah mulai berbagai kasus sengketa tanah. Karena itu maka atas permintaan presiden, sebuah panitia kecil yang dipimpin oleh Menteri Riset (pada waktu itu Prof. Dr. Soemitro Djojohadikoesoemo) yang anggotanya terdiri dari beberapa pakar dari universitas, melakukan suatu *review* mengenai situasi pertanahan pada waktu itu. Hasil kerja selama tiga bulan panitia ini kemudian dilaporkan kepada presiden.

Sebagai hasilnya, pada tahun 1979 Pemerintah membuat pernyataan yang isinya mengukuhkan kembali bahwa UUPA 1960 tetap sah sebagai panduan dasar dalam memecahkan persoalan-persoalan pertanahan, karena undang-undang tersebut telah merupakan keputusan nasional dan bukan produk PKI. Kepada menteri Dalam Negeri kemu-dian dibebankan tugas untuk melaksanakan "Catur Tertib Pertanahan". Pada tahun 1979 itu pula dibentuknya sebuah Panitia Nasional Agraria yang diketuai oleh Menpan, untuk koordinasi pelaksanaan peraturan-peraturan pertanahan. Panitia ini terdiri dari sejumlah Dirjen dari berbagai Departemen dengan Dirjen Agraria sebagai sekretaris. Satu-satunya anggota yang non-pemerintah adalah wakil dari HKTI. Dengan demikian semua kelembagaan yang pernah ada, yang semula dimaksudkan sebagai sarana/alat pelaksana reformasi agraria, dihapuskan. Panitia *Landreform*, Pengadilan *Landreform*, Panitia Peng-ukuran Desa Lengkap dan sebagainya ditiadakan (yang tak jelas statusnya dan menjadi pertanyaan adalah: Dana *Landreform!)*. Dengan komposisi kepanitiaan seperti tersebut di atas, maka itu

berarti bahwa masalah pertanahan diperlakukan sebagai masalah rutin yang cukup ditangani oleh birokrasi (*Sayogyo and G. Wiradi*, FAO 1985).

Sementara itu, pada bulan Juli tahun yang sama (1979), FAO menyelenggarakan *"World Conference on Agrarian Reform and Rural Development"* di Roma, dan Indonesia mengirimkan sebuah delegasi besar dipimpin oleh Menteri Pertanian. Konferensi itu melahirkan suatu kesepakatan yang tertuang dalam sebuah deklarasi *Declaration of Principles and Programs of Action*. Dokumen ini kemudian diterbitkan oleh FAO pada tahun 1981 dengan judul *The Peasant's Charter*. Diantara berbagai pasal penting yang tercantum di situ, ada satu yang perlu disebut di sini, yaitu:

> "Tujuan Reforma Agraria dan pembangunan pedesaan adalah transformasi kehidupan dan kegiatan pedesaan dalam semua aspeknya, yaitu aspek ekonomi, sosial, budaya, kelembagaan, lingkungan dan kemanusiaan. Sasaran dan strategi untuk mencapai itu haruslah dipusatkan pada penghapusan kemiskinan, ...dan haruslah dikendalikan oleh kebijaksanaan yang berusaha mencapai pertumbuhan dengan pemerataan, redistribusi kuasa-kuasa ekonomi dan politik, serta partisipasi rakyat." (*The Peasant's Charter*, 1981, halaman 6. Terjemahan bebas penulis).

Kita semua perlu diingatkan tentang adanya dokumen ini, karena menurut kesepakatan dalam konferensi itu, setiap dua tahun sekali FAO akan mengadakan sidang untuk membahas *Progress Report* pelaksanaan isi dokumen tersebut (apa yang telah dilakukan di Indonesia???).

Dalam kesempatan berada di Eropa itu, beberapa pejabat dan peneliti bertemu dengan rekan-rekan Belanda, berdiskusi membahas *follow up* dari konferensi tersebut, dan kemudian bersepakat untuk merencanakan serangkaian kegiatan bersama yang bertujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai masalah pertanahan dan reforma agraria di Indonesia. Tugas untuk mengkoordinir kegiatan ini ternyata dibebankan kepada lembaga Studi Dinamika Pedesaan Survey dan Agro Ekonomi (SPD-SAE) di Bogor, yang sejak beberapa tahun sebelumnya memang sudah mencoba melakukan penelitian-penelitian mengenai masalah pertanahan. Serangkaian pertemuan kemudian dilakukan di Bogor antara para pakar yang berminat dari berbagai Universitas (IPB, UGM, UI dan USU), beberapa pejabat dari Ditjen Agraria dan Pusat Penelitian Pertanahan dari Badan Litbang Departemen Dalam Negeri serta beberapa tokoh perorangan yang dianggap menguasai secara historis masalah pertanahan di Indonesia. Tiga program pokok yang telah dilaksanakan adalah:

a. Melakukan serangkaian penelitian mengenai masalah pertanahan di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Sulawesi Selatan. Penelitian ini dilakukan dengan Format "Lokakarya Latihan Penelitian" (LOKTAN), yaitu sekaligus melatih staf muda yang berminat dari berbagai universitas serta instansi pemerintah lainnya, dengan harapan bahwa para peserta itu setelah kembali ke daerahnya masing-masing, dapat mengembangkan lebih lanjut kegiatan penelitian masalah pertanahan. Para peserta itu di *pool* selama jangka waktu 7-12 minggu, dan diwajibkan untuk mengikuti kegiatan itu secara penuh.
b. Melakukan *Landtenure Study Tour* ke negara lain, untuk melakukan perbandingan. Atas dasar berbagai pertimbangan, waktu itu terpilih India sebagai lokasi studi perbandingan. Dari UGM yang mengikuti *study tour*

. . . industrial-isasi yang berhasil ternyata selalu dilandasi oleh pelaksanaan reforma agraria;

ini adalah Prof. Drs. Iman Soetiknjo.

c. Menyelenggarakan pertemuan internasional *Policy on Agrarian Reform in Comparative Perspective.* Di Selabintana, Sukabumi Jawa Barat pada bulan Mei 1981.

d. Lokakarya di Selabintana yang dibuka oleh wakil gubernur Jawa Barat itu berlangsung dua minggu secara *nonstop*, diikuti oleh peserta dari Inggris, Belanda, Amerika (hadir juga Direktur *Landtenure Centre* dari Amerika Serikat), India dan para pakar Indonesia dari universitas, lembaga penelitian serta instansi pemerintah yang berkaitan dengan masalah pertanahan, ditambah dengan wakil dari berbagai badan-badan asing yang ada di Indonesia. Dari segi kebangsaan, memang tampak terbatas, tetapi mereka terdiri dari para pakar yang berdomosili dan/atau menguasai masalah pertanahan di berbagai benua, Amerika Latin, Asia dan Afrika. Tujuan lokakarya tersebut adalah untuk mempertemukan para *policy makers* Indonesia dengan para peneliti yang mempunyai pengalaman luas mengenai reforma agraria di berbagai negara, dan mempelajari relevansinya bagi kondisi Indonesia. Hasil lokakarya tersebut kemudian disampaikan kepada pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri. Sayang, mungkin karena masih dalam suasana 'peka', peristiwa Selabintana tak begitu memperoleh liputan luas dari media massa, walaupun seorang wartawan dari salah satu surat kabar terkenal turut sebagai peserta penuh. Walaupun dengan perumusan yang berbeda, pada hakekatnya pertemuan di Selabintana itu berkesimpulan bahwa:

a. Berdasarkan pengalaman berbagai negara, industrialisasi yang berhasil ternyata selalu dilandasi oleh pelaksanaan reforma agraria;
b. Untuk dapat melaksanakan reforma agraria dengan berhasil, diperlukan langkah pendahuluan berupa penelitian yang luas, mendalam dan serius;
c. Diperlukan pula perencanaan pasca-reformasi.

Kesimpulan Selabintana disertai dengan sebuah *Research Agenda* yang menyarankan sebanyak 46 topik-utama dan sejumlah besar sub-sub topik.

Sebagai *social issue,* barangkali perlu juga dicatat bahwa pada tahun 1967 telah dikeluarkan Undang-Undang Pokok Kehutanan yang pada hakekatnya merupakan "pernyataan domein" (*domein verklaring)* oleh negara atas wilayah hutan alam di pulau-pulau besar kita, demi pemberian konsesi kepada perusahaan besar pengusaha HPH. Sementara itu petani tergeser dari sekitar 40 juta hektar tanah hutan alam tersebut dan digiring ke pemukiman baru proyek *resettlement.* Nampaknya, demi devisa, maka sejarah agraria 1870 di Jawa, terulang kembali di luar Jawa! (Sayogyo, 1989 a;1989 b).

Undang-undang No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau lebih dikenal dengan UUPA-1960, telah memberikan dasar-dasar pengaturan masalah pertanahan. Namun diskusi bahwa undang-undang atau peraturan

pelaksanaannya, belum tergarap secara tuntas. Dari segi hukum, pengelolaan pertanahan secara garis besar memerlukan pengaturan dalam empat bidang yaitu;

1. Peruntukan (mana untuk keperluan negara, mana untuk masyarakat, mana untuk perorangan);
2. Masalah cara perolehannya;
3. Masalah hak penguasaan; dan
4. Masalah penggunaannya.

Sementara itu dua konsep yang berbeda pernah bertanding untuk diundangkan tetapi kemudian keduaduanya tidak menjadi undang-undang (RUU Tata-Guna Tanah dan RUU Tata Ruang Kota). Menjelang berakhirnya dekade 1980-an terdapat pemikiran untuk menyusun Rencana Undang-Undang Penataan Ruang, dengan konsep yang berbeda; yaitu bahwa di sini istilah 'ruang' diberi arti yang sangat luas. Penyusunan ini dikoordinasi oleh kantor Menteri KLH (Budi Harsono, 1989).[1]

Sebelum tahun 1966, masalah pertanahan ditangani oleh departemen khusus, yaitu Kementerian Agraria. Sejak pemerintahan Orba, masalah agraria "turun pangkat" dan hanya diserahkan kepada instansi tingkat Direktorat Jendral, di bawah Menteri Dalam Negeri. Sedangkan gerak pembangunan justeru semakin meningkat langkahnya. Akibatnya, instansi tersebut tidak dapat begitu efektif melakukan langkah-langkah koordinatif dengan berbagai departemen lain yang juga berkepentingan dalam hal penggunaan lahan (PU, Pertanian, Kehutanan, Perindustrian, Transmigrasi, Parpostel, Perumahan Rakyat). Timbullah berbagai kasus sengketa tanah. Maka akhirnya, dengan Keppres No. 28/1988, dibentuklah Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Ditjen Agraria dihapuskan.

Demikianlah, tentu masih banyak hal-hal lain yang dapat dicatat, tapi dari beberapa butir catatan tersebut saja kita sudah dapat memperoleh gambaran bagaimana susana gerak perhatian kita terhadap masalah pertanahan. Jika yang menjadi isu adalah Reforma Agraria, maka pertanyaannya adalah: apakah kita 'sudah melakukan', 'sedang melakukan', 'akan melakukan', ataukah 'tidak akan melakukan' reforma agraria? Barangkali jawabannya adalah, sekarang ini kita 'sedang tidak' melakukan reforma agraria.

REFORMA AGRARIA

Perombakan struktur penguasaan tanah sebenarnya telah dikenal sejak berabad-abad lamanya, misalnya di Yunani enam abad sebelum Masehi, atau di Roma dua abad sebelum Masehi (Tuma, 1965). Sebelum Perang Dunia (PD) II, Jepang juga sudah pernah melakukannya pada pertengahan abad XIX.

Sesudah PD II, untuk selama dua dekade *Landreform* menjadi suatu program yang populer di antara berbagai negara berkembang. Gairah itu surut untuk kurang lebih 10-15 tahun, kemudian meningkat lagi pada akhir dekade 1970-an. Pasang surutnya masalah tersebut sebagai suatu pilihan kebijaksanaan adalah saling berdampingan dengan perdebatan teoritik mengenai masalah tersebut di antara para ilmuwan sosial ekonomi.

1. Rationale

Pada awalnya, khususnya sebelum PD II, restrukturisasi penguasaan tanah pada dasarnya dilandasi oleh tuntutan atas rasa keadilan. Ketika sesudah PD II Jepang, Korea Selatan dan Taiwan melaksanakan reforma agraria dengan lebih terencana tapi pada hakekatnya dilandasi oleh latar belakang politik; maka para ilmuwan lalu berusaha untuk memberi pembenaran teoretik, karena di sementara negara berkembang ternyata alasan keadilan sosial saja tidak

cukup untuk dapat meyakinkan pemerintah ataupun badan-badan pembantu dana. Apalagi ketika di semntara negara berkembang pelaksanaan reforma agraria kurang berhasil atau bahkan dianggap mengalami kegagalan, maka timbullah perdebatan antara yang pro dan kontra terhadap reforma agraria. Bahkan di antara yang pro sendiripun terjadi debat yang menarik. ***Rationale* yang bagai-manakah yang melandasi reforma agraria?**

Di luar negara-negara sosialis, para ilmuwan pada umumnya meletakan pertimbangan logika ekonomi menjadi titik beratnya, walaupun dengan argumentasi yang berbeda-beda. Ada pandangan misalnya, bahwa *rationale* reforma agraria adalah membebaskan masyarakat pertanian dari sistem penguasaan tanah secara 'tradisional' dan dengan demikian memberi peluang berkembang bagi para pemilik tanah melalui persaingan (Chonchol, 1970).

Pada era pasca-reformasi, *enterpreneur* yang berhasil makin lama makin mampu memperluas usahanya dengan cara memperoleh tanah dari mereka yang tidak berhasil, dan bahkan kemudian mempekerjakan mereka menjadi buruhnya. Maka terjadilah proses "seleksi alam" sedemikian rupa sehingga pertanian berkembang secara wajar. Argumentasi demikian ini mencerminkan pemikiran bahwa keadilan diartikan sebagai "adil dalam peluang". Perkembangan selanjutnya memang akan berlangsung secara "hukum alam", tetapi *start*-nya harus kurang lebih sama. Karena itu perlu diciptakan kondisi untuk itu, melalui redistribusi penguasaan tanah.

Ada lagi pandangan yang memberi alasan pembenaran semata-mata atas dasar logika ekonomi, tapi sedikit berbeda. Yang ditekankan adalah masalah bagaimana menciptakan alokasi sumber daya seefisien mungkin. Negara berkembang dicirikan oleh tenaga kerja yang melimpah, tetapi modal sangat langka. Petani kecil lebih efisien dalam memanfaatkan tanah dan modal, dibanding petani kaya, dan juga lebih intensif menggunakan tenaga kerja. Namun para tuan-tanah dan petani kaya ternyata mempunyai jagkauan yang lebih mudah terhadap modal dan sarana produksi, daripada petani kecil. Hal ini disebabkan oleh struktur penguasaan tanah yang timpang yang menimbulkan perbedaan kuasa dan kemampuan menjangkau kedua faktor tersebut. Karena itu, agar tercipta alokasi yang optimal atas sumberdaya yang tersedia dalam masyarakat secara keseluruhan, perlu dilakukan redistribusi penguasaan tanah. Menurut David Lehmann, pada umumnya penganut ekonomi neoklasik mengambil jalur argumen yang demikian itu (Lehmann, 1978). Para *evolutionists,* walaupun mirip, argumentasinya sedikit berbeda. Distribusi penguasaan tanah yang tidak merata menyebabkan secara keseluruhan, pemanfaatan tanah kurang optimal. Sementara itu baik kebijaksanaan perpajakan maupun *resettlement* ternyata tidak cukup mampu mendorong peningkatan produksi dan kesejahteraan petani kecil. Karena itu diperlukan perombakan institusional melalui redistribusi penguasaan tanah.

Perdebatan itu kemudian diramaikan lagi oleh mereka yang mendorong menolak restrukturisasi. Argumentasinya antara lain, reforma agraria memerlukan biaya besar; jumlah luasan tanah adalah terbatas sedang jumlah penduduk selalu bertambah; selama proses reformasi dan untuk beberapa waktu sesudah reformasi, biasanya produksi justeru menurun walaupun sesudah mencapai titik tertentu lalu meningkat pesat. Hal ini juga dapat menimbulkan keresahan sosial. Perdebatan itu juga melahirkan per-

kembangan konsep. Restrukturisasi pedesaan memperoleh konseptualisasi baru yang lebih luas dan komprehensif, *Agrarian reform* mencakup juga berbagai program penunjang, termasuk program pasca-reformasi.

Sebagai *academic exercise*, perdebatan ilmiah itu tentu sangat menarik dan mengasyikkan, tetapi dalam praktek, ketika dihadapkan pada pilihan kebijaksanaan, seringkali berakhir dengan *going nowhere*, sehingga toh para *policy makers* sendirilah yang pada akhirnya menentukan atas dasar sikap politik. Karena itu kesepakatan Konferensi Roma 1979 tersebut di depan sangat penting artinya karena berhasil mewadahi berbagai argumentasi dengan cara sangat 'luwes'. Kata pengantar dalam *The Peasant's Charter (TPC)* antara lain menyebutkan bahwa pada analisa terakhir, tanggung jawab pelaksanaan reforma agraria terletak pada pemerintah beserta seluruh rakyat di masing-masing negara adalah berbeda, dan dengan demikian menentukan corak, sifat dan laju pelaksanaan reforma agraria. Namun yang jelas, lahirnya TPC mencerminkan bahwa telah terdapat kesamaan persepsi bahwa restrukturisasi masyarakat pedesaan melalui reforma agraria memang perlu dilakukan. Itu berarti bahwa pembenaran atas reforma agraria, apapun argumentasinya, telah memperoleh pengakuan dunia.

Tersirat pula dalam TPC bahwa reforma agraria pada hakekatnya adalah suatu 'gerakan' dan bukan kerja rutin! Karena itu diperlukan dorongan terus menerus (TPC, 1981; halaman iii). Dalam rangka memberikan dorongan itulah, UNRISD (*United Nations Research Institute for Social Development*) melakukan *follow up* dengan melakukan kegiatan penelitian mengenai masalah pertanahan, termasuk studi perbandingan berbagai negara dalam hal reforma agraria (lihat: Solon Barraclough, 1982).

Perdebatan tersebut di atas sebagian besar menggunakan argumentasi yang menitikberatkan pada aspek ekonomi, sedangkan kita semua menyadari bahwa reforma agraria merupakan fenomena yang kompleks yang di dalamnya sangat erat terkait aspek-aspek politik dan sosial. Pada kesempatan lain kaitan politik itu telah banyak dikemukakan sehingga tak perlu diulangi di sini (baca: G. Wiradi (ed), 1984). Namun ada satu hal yang barangkali ada baiknya juga dicatat di sini. UNRISD pernah menyatakan suatu proposisi bahwa, "Pada umumnya pemerintah nasional tidak mewakili kepentingan petani karena tidak mau mengorbankan golongan ekonomi kuat, justeru di atas merekalah pemerintah itu bertumpu." (Barraclough, 1982. ibid). Karena itu, "reforma agraria yang berarti" jarang menjadi suatu *policy option*. Proposisi tersebut digunakan dalam studi perbandingan berbagai negara di dunia oleh UNRISD. Sejauh mana kebenaran proposisi itu masih kita tunggu hasil final studi itu.

...ketika dihadapkan pada pilihan kebijaksanaan, seringkali berakhir dengan going nowhere...

2. *Kondisi dan Masalah yang Dihadapi di Indonesia*

Secara garis besar, terutama dilihat dalam kaitannya dengan aspek-aspek

sosialnya, Indonesia dicirikan oleh empat hal yaitu:

1. Sistem perkebunan besar menduduki posisi penting dalam perekonomian nasional. Perkebunan besar ini menguasai tanah luas yang tak terkena pembatasan maksimum, dan relatif bebas dari berbagai alat kontrol sosial;
2. Indonesia terdiri dari pulau Jawa yang sangat padat penduduk dan pulau-pulau lain yang jarang penduduk. Kedua tipe wilayah ini memerlukan syarat-syarat yang berbeda dalam reforma agaria;
3. Ketimpangan struktur penggunaan tanah di pedesaan ternyata sejajar dengan ketimpangan pendapatan (bukan saja dari kegiatan "padat tanah" tapi juga kegiatan pertanian non-tanah dan juga dari usaha-usaha non-pertanian);
4. Transmigrasi dan pemukiman kembali penduduk (*resettlement*) merupakan proyek besar jangka panjang, serta mengkait dengan berbagai kegitan pembangunan lainnya.

Berbagai sengketa tanah akhir-akhir ini sebagian besar berkaitan dengan (dan perlu dipahami melalui) adanya ciri-ciri tersebut. Perkembangan industri dan perkotaan telah menambah pula rumitnya masalah pertanahan. Jika dilihat dari hubungan "antara siapa dengan siapa", panitia Soemitro pada waktu itu telah mencatat adanya beberapa hubungan, yaitu:

1. Antara petani dan buruh tani di desa;
2. Antara petani dan bukan petani;
3. Antara petani dan perkebunan besar;
4. Antara petani dan proyek pemerintah sendiri;
5. Antara proyek-proyek pemerintah sendiri.

Yang belum dicatat waktu itu menurut Sayogyo, adalah:

6. Antara petani dan satuan desa/ lembaga adat; dan
7. Antara perusahaan besar (HGU dan HPH) dan negara (Sayogyo, 1989b).

Semua jenis hubungan ini mempunyai peluang akan timbulnya sengketa jika masalah pertenahan tak dibenahi secara mendasar dan menyeluruh. Penyelesaian kasus demi kasus melalui prosedur hukum konvensional tidak akan menyelesaikan masalah dasarnya, dan tetap terbuka peluang timbulnya kasus sengketa baru. Jawaban mendasar atas masalah tersebut adalah restrukturisasi penguasaan tanah secara integral, di desa dan di kota: Reforma Agraria!

APA YANG PERLU DILAKUKAN?

Pembenahan masalah pertanahan memang bukan hal yang bisa dirancang dalam sehari dua hari. Pemikiran yang serius dan persiapan yang masak memang diperlukan. Pertemuan internasional di Selabintana 1981 mencatat bahwa kalau memang ingin melaksanakan reforma agraria dengan berhasil, maka secara garis besar diperlukan perencanaan yang mencakup tiga tahap, yaitu persiapan, program pelaksanaan dan program pasca-reformasi.

Dalam hal persiapan, sebenarnya telah berkali-kali dicanangkan bahwa pertama-tama yang perlu dilakukan adalah registrasi tanah. Tetapi perlu ditekankan di sini bahwa yang dimaksudkan bukan sekedar pensertifikatan tanah. Menurut pendapat saya, gerakan pensertifikatan tanah sekarang ini sangat menyesatkan kita, dipandang dalam konteks reforma agraria.[2] Mungkin mempunyai tujuan lain! Yang diperlukan adalah pemetaan hak penguasaan tanah. Kedua, reforma agraria perlu dilandasi dengan suatu penelitian yang luas, menyeluruh, terintegrasi dan serius (Kita ingat Raffles mendahului kebijaksanaannya juga dengan 'pe-

nyelidikan'; Pemerintah Kolonial Belanda melandasi UU Agraria 1870 juga dengan penelitian, bahkan relatif secara besar-besaran).

Landasan hukum secara garis besar tersedia (UUPA, UUPBH, PP No.56/1960), walaupun di sana-sini memang masih perlu diadakan penyesuaian mengingat kondisi Indonesia seperti yang diuraikan di depan, maka pertemuan Selabintana juga mencatat beberapa hal yang dapat disarankan dalam hal isi reforma agraria itu sendiri. Saran itu antara lain adalah:

a. Mengendalikan luas perkebunan besar melalui pembatasan maksimum *(ceiling)* berdasarkan jenis tanaman;
b. Membatasi monopoli pengawasan terhadap perkebunan besar;
c. Menjamin partisipasi rakyat setempat yang terkena dampak pengembangan perkebunan di daerah baru, dalam hal kemungkinan bagi-hasil pengawasan dan yang berkaitan dengan masalah tenaga kerja;
d. Mengembangkan perkebunan-perkebunan besar menjadi perusahaan yang berasaskan koperasi, dan perlu dilandasi dengan peraturan perundangan yang menunjang usaha pengembangan tersebut.

Program-program pelaksanaan dan program pasca-reformasi perlu dipersiapkan. Tetapi semuanya sangat tergantung dari satu hal yang sangat fundamental yaitu, struktur baru yang bagaimanakah sebenarnya yang kita kehendaki.

PENUTUP

Dalam membicarakan masalah reforma agraria ini, masih banyak sebenarnya hal-hal yang perlu dibahas. Namun waktu dan kesempatan tentunya tak cukup untuk itu. Karena itu, dua hal saja yang perlu diulangi dalam penutup tulisan ini, yaitu pertama, reforma agraria bukanlah masalah rutin, melainkan suatu 'gerakan' untuk diprakarsai oleh pemerintah. Bahkan peranan pemerintah adalah sangat penting dan justeru diharapkan. Sama halnya seperti koperasi, Bimas, Revolusi Hijau (RH) semuanya itu pada hakekatnya adalah 'gerakan'.

Kedua, sebagai landasan bagi pengambilan suatu kebijaksanaan, penelitian merupakan dasar yang sangat diperlukan. Karena itu, dalam tulisan ini dilampirkan suatu **Agenda Penelitian**, terdiri dari beberapa tema yang disarankan dalam lokakarya Selabinatana.

Demikianlah, mudah-mudahan tulisan pendek ini dapat merupakan sumbangan yang berguna. Sumbangan sekedar sumbangan, tak beguna boleh dibuang. Namun bila isi berkenan di hati, silakan merenung sekali lagi.

AGENDA PENELITIAN

- Inventarisasi peta-peta tanah, catatan-catatan pajak tanah, daftar pemilikan tanah dan data sekunder lainnya.
- Analisa keragaman sosial ekonomi berbagai jenis satuan usahatani
- Analisa mengenai sifat dan tingkat fragmentasi tanah.
- Mekanisme perolehan tanah/pembebasan tanah, baik bagi ke-

reforma agraria bukanlah masalah rutin, melainkan suatu 'gerakan' . . .

pentingan umum maupun untuk kepentingan perusahaan-perusahaan swasta.

- Konversi penggunaan tanah, dari tanah pertanian menjadi tanah untuk kepentingan lainnya (lajunya dan dampaknya secara ekonomi, sosial dan dampak lingkungannya).
- Sifat, jenis dan luasnya sengketa tanah yang berkaitan atau yang disebabkan oleh penggunaan tanah dan/atau pengalihan hak atas tanah.
- Investasi dalam tanah, oleh kelompok-kelompok pengusaha non-pertanian.
- Analisa mengenai sikap berbagai kelompok terhadap, dan interaksi antara mereka mengenai, Reforma Agraria.
- Komposisi, perilaku dan hubungan sosial di antara para pemilik tanah dalam masyarakat pedesaan.
- Reforma agraria dan prinsip-prinsip hukum adat.
- Konflik di dalam penggunaan dan alokasi tanah antara produsen lokal di satu pihak, dan kepentingan dari luar (pengusaha, proyek transmigrasi, *logging* dan lain-lain)
- Kedudukan dan sikap organisasi sosial politik, kelompok kepentingan, Lembaga-lembaga swadaya masyarakat (NGOs), mengenai reforma agraria.

Nilai-nilai sosial budaya yang melekat pada kepemilikan tanah dan kepenguasaan tanah, di daerah yang berbeda-beda.

CATATAN KAKI

[1] RUU ini sekarang telah berwujud UU, yaitu UU N0. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang -*editor*

[2] Yang dimaksud adalah Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) atau *land Administration Project (LAP)*-nya BPN.

DAFTAR ACUAN

BARRACLOUGH, Solon L *Seven Hypotheses Concerning Comparative Studies of Agrarian Reform.* UNRISD, Geneva 1982.

CHONCHOL, J., *Eight Fundamental Condition of Agrarian Reform in Latin America*, dalam **R, STAVENHA-GEN**(ed), *Agrarian Problems and Peasant Movement in Latin America*. Doubleday, New York, 1970.

DONER, PETER, *Landreform and Economic Development*, Penguin Books, 1972.

HARSONO, BOEDI, Masalah Pertanahan. Bahan ceramah dalam pertemuan 'Selamatan' Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, Jakarta 20 Septembert 1989.

HICKS, SIR JOHN; *Revolution in Economics*, dalam S. Latsis (ed), *Method and Appraisal in Economic*, Cambridge, 1976.

LEHMANN, DAVID, *The Death of Land Reform: A Polemic*, dalam *World Development*, Volume 6 No. 3, 1978, Halaman 339-345.

SAYOGYO (1989a), Pasar Modal di Desa, dalam Editor No. 15 Tahun III, 16 Desember 1989.

SAYOGYO dan **WIRADI, GUNAWAN**, *Rural Proverty and Effort for its Alleviation in Indonesia*, University of California, 1965

WIRADI, GUNAWAN, Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria, dalam Sediono MP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (eds), Dua Abad Penguasaan Tanah, PT Gramedia, Jakarta, 1984.

(anonym) *The Peasant's Charter*, FAO, 1981

(anonym) *Agrarian Reform in Comparative Perspective, Report of Policy Workshop held at Selabintana, Sukabumi, Indonesia, May 17-30 1981.*

Gunawan Wiradi, Anggota Dewan Pakar KPA

AGRARIA ADALAH AKIBAT, KAPITALISME ADALAH SEBAB!

Dadang Juliantara

Catatan Kecil untuk Bung Oji:

Tulisan 'reflektif' Bung Oji (NF) dalam SPA No. 2 tahun 1996, yang bertitel: Refleksi Konsep dan Praktek Politik Agraria: Hak Menguasai Negara versus Hak Menguasai Rakyat, tentu saja sangat rugi bila dilewatkan pembaca SPA. Saya tidak bisa menyembunyikan rasa salut atas tulisan tersebut, terutama oleh keluasan data, kesungguhan eksplorasi dan pada pemihakannya yang jelas-tegas. Untuk itu, tulisan ini patut dipandang hanya sebagai diskusi kecil atas tulisan tersebut, dan bukan analisis. Kira-kira begini diskusi yang hendak saya ajukan:

Bila kita mengikuti dengan seksama masalah agraria yang kini berkembang, memang terlihat bagaimana praktek-praktek yang disebut-sebut oleh Bung Oji sebagai penyimpangan asas kerakyatan tersebut berlangsung. UUPA 1960, yang sejak awal dirancang untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi massa rakyat dan sekaligus menjadi lokomotif (yuris) untuk melakukan suatu reforma agraria, ternyata telah *diserimpung*. Atau kalau menggunakan bahasa ABG (Anak Baru Gede), UUPA 1960 hanya dijadikan patung boneka di etalase *mall* yang bernama Orde Baru. Bahkan praktek yang mulai kita rasakan semakin beraroma kolonial yakni ketika zaman liberalisasi digelar, yang ditandai oleh kemunculan Undang-Undang Agraria 1870. Catatan ini tentu tidak ingin mengulang ulasan yang sangat baik dari Bung Oji. Apa yang hendak dikatakan disini adalah bahwa kesemuanya itu, maksudnya praktek agraria Orde Baru, merupakan akibat logis dari corak produksi yang kini berkembang.

BUKAN CUMA GANTI PRESIDEN

Adalah tepat melihat peristiwa kejatuhan Soekarno bukan sekedar suatu peristiwa pergantian kepemimpinan, meski pun secara riil hal tersebut terjadi. Kejatuhan Soekarno, bila dilihat dalam kerangka perubahan dunia, maka sangat terlihat bahwa peristiwa tersebut lebih mirip suatu resonansi dari getaran yang terjadi di pusat-pusat pergolakan dunia, khususnya antara blok sosialis dan blok kapitalis.

Ekspansi sosialisme yang mulai menjalar ke Asia, dalam banyak segi telah memberikan pengaruh yang kuat pada kekuatan kapitalisme internasional. Reaksi yang paling sistematik dari kapitalisme dunia, sebetulnya dapat diperiksa di pusat-pusat penelitian; penerbitan dan berbagai tulisan kalangan akademisi barat, yang langsung atau tidak langsung memiliki keseiringan langkah dengan spirit membendung pengaruh sosialisme.

Hal ini sendiri pada dasarnya me-

rupakan respon dari mulai berkembangnya semangat anti kapitalisme yang mulai berkembang, sejalan dengan kebangkitan negara-negara baru di Asia. Dari sejarah perjuangan panjang bangsa-bangsa Asia tersebut, tersirat suatu pelajaran bahwa kapitalisme bukan jawaban, sosialismelah jawaban. Inilah yang menjadi sumber kekhawatiran rejim kapitalis internasional. Maka ketika Amerika mengeluarkan konsep pembangunan, maka patutlah dibaca sebagai konsep alternatif yang membungkus kapitalisme.[1]

Apa yang hendak dikatakan di sini, bahwa kejatuhan Soekarno dapatlah dikatakan masih berada dalam bingkai tersebut. Soekarno yang menunjukan tendensi sosialisme,[2] tentu saja sangat menimbulkan kekhawatiran kapitalisme internasional. Maka setelah Soekarno jatuh dan pembangunan dijadikan lokomotif untuk perubahan sosial, jelaslah sudah duduk perkaranya. Tentu saja ini hanya sekedar gambaran sederhana, dimana realitas yang berlangsung sudah pasti amat kompleks, dan menyertakan banyak sekali variabel. *Blue print* pembangunan yang menjadi bungkus dari kaptalisme, tentu saja mengalami proses adaptasi dalam banyak hal ketika diterapkan di Indonesia.[3]

Soekarno yang menunjukkan tendensi sosialisme, tentu saja sangat menimbulkan kekhawatiran kapitalisme.

PERKARA DISTRIBUSI ASSET PRODUKSI

Ketika memandang kapitalisme, maka godaan yang paling besar adalah kesegeraan kita untuk menunjuk sejumlah akibat yang dialami oleh massa rakyat, terutama oleh kaum buruh, dalam model produksi tersebut. Memang hal tersebut tidak perlu diragukan lagi, bahwa tata kapitalisme tidak memberi nilai pada manusia, tetapi lebih memuliakan benda, modal. Maka jangan heran bila di pabrik ditemukan majikan memukul sampai luka, hanya karena buruhnya melakukan kesalahan kecil atau mem-*bikin* rusak mesin pabrik. Bagi majikan, buruh yang diberi upah rendah adalah wajar, karena dia menganggap bahwa dia sudah menolong buruh, karena dia punya uang, sedang buruh tidak. Dari sinilah tergelar beragam kenyataan pahit dari kehidupan buruh, dari konsumsi yang rendah gizi, perumahan yang kumuh, jam kerja yang panjang, jaminan keselamatan kerja yang tidak ada dan lain-lain. Persis "di depan rumah buruh" yang berisi derita paksa tersebut, berdiri "rumah kaum modal", yang penuh tawa riang, kegembiraan, kemakmuran dan sekaligus "kemaksiatan".[4] Kontras inilah yang atas kontras tersebut, tentu saja bukan dimaksudkan sebagai kecemburuan, melainkan suatu ketidak-setujuan dan sekaligus harapan bagi masa depan yang lebih baik.

Selain melongok langsung kondisi hidup buruh yang terus direndahkan tersebut, penting pula bagi kita untuk melihat, mengapa hal tersebut berlangsung. Hal ini tentu saja tidak lepas dari apa sebetulnya yang menjadi titik persoalan dalam tata sosial ekonomi (kapitalisme) tersebut. Jika dilihat lebih seksama, maka problem dasarnya adalah adanya suatu kekuasaan terhadap kaum buruh, sehingga daya tawar kaum buruh sama sekali tidak ada.

Alpanya daya tawar buruh ini, pertama-tama buruh dianggap sebagai penjual jasa tenaga belaka, sedang majikan sebagai 'pemilik modal'. Se-

lain itu, daya tawar buruh juga dilemahkan oleh sistem luar pabrik, yang tidak berkompromi dan sama sekali tidak memberi ruang bagi buruh untuk mengorganisasi diri. Distribusi asset produksi itulah yang menjadi titik pangkal masalah, sehingga ada pihak yang begitu mudah dieksploitasi dan ada pihak yang bahagia di atas derita manusia lain. Inilah fokus persoalan yang sering diabaikan, oleh godaan sesegera mungkin melongok kehidupan buruh yang penuh derita.

Masalah distribusi dan penguasaan asset-asset produktif inilah yang seharusnya juga menjadi perhatian utama di lapangan agraria. Persoalan ketimpangan distribusi asset-asset produktif ini, tentu saja bukan hal masalah yang mudah untuk diselesaikan, sebab duduk soalnya sangat rumit dan berakar pada konsep-konsep dasar soal kepemilikan dan perkara bagaimana manusia memenuhi kebutuhan hidup materialnya.[5]

FEODALISME TIDAK BISA DILUPAKAN

Ketika berbicara tentang kapitalisme di Indonesia, maka hal ini bukan berarti bahwa secara umum, seluruh corak produksi masyarakat sudah mengalami transformasi ke arah kapitalisme. Tentu saja dalam satu masyarakat tidak akan mungkin hanya memiliki satu corak produksi. Dunia yang begitu indah, memiliki keragaman warna dan nuansa. Kalau kita memandang langit yang biru indah, maka bukan berarti seluruh unsur di angkasa tersebut berwarna biru. Kalau kita memandang hutan dari pesawat terbang dan menyaksikan hijau nan menawan, maka bukan berarti bahwa seluruh pohon berwarna hijau. Hutan yang hijau, adalah petunjuk dari apa yang disebut sebagai unsur yang menentukan. Warna hijau adalah unsur yang menentukan. Daya penentu dari warna hijau tersebut, sudah barang tentu bukan menjadi unsur penghancur. Lihatlah secara lebih detail ke dalam hutan tersebut, maka keindahan dan keanekaragaman akan terlihat. Dengan kaca pandang inilah kita ingin menegaskan bahwa bila dikatakan Indonesia bercorak produksi kapitalis, maka hal ini berarti bahwa corak produksi kapitalis merupakan corak produksi yang paling dominan (yang menentukan, penting) dibandingkan dengan yang lain —dan bukan corak produksi satu-satunya.

Dalam kaitan inilah, kiranya perlu untuk mulai disadari bahwa pada masa sekarang ini, corak feodalisme dan juga kaum feodal, belum atau tidak sepenuhnya (berhasil) ditundukan oleh gerak modal. Atau kita ingin mengatakan bahwa yang berminat dengan tanah, bukan saja kaum tani dan para pengusaha, tetapi juga kaum feodal. Pihak yang terakhir ini pada umumnya luput dari banyak diskusi, padahal di banyak daerah,[6] kekuatan feodal masih bertahan. Bila kehadiran feodalisme masih diperhitungkan, maka sengketa masalah tanah ini sebetulnya tidak saja berlangsung antara kaum tani dan pengusaha tetapi juga dengan kaum tani sendiri.

...yang berminat dengan tanah, bukan saja kaum tani dan para pengusaha, tetapi juga kaum feodal.

Feodalisme di sini, pertama-tama bukan masalah tradisi atau tata cara pergaulan. Budaya *unggah-ungguh* dan berbagai simbol penghambaan, merupakan budaya yang tumbuh dari sebuah model produk (sistem)

feodal. Terdapat dua ciri penting dari model produksi feodal tersebut: **Pertama,** bahwa dalam sebuah masyarakat yang masih bercorak feodal, sistem ekonomi yang merupakan cermin dari produksi yang diproyeksikan untuk kepentingan sendiri, bukan untuk kepentingan pasar. Bila dikatakan bahwa produksi yang mereka lakukan tidak berorientasi pasar, maka hal ini bukan berarti suatu pertukaran tidak terjadi. Perlu dipahami bahwa pertukaran juga terjadi, namun pertukaran di sini bukan sebagaimana pasar sejarang ini, atau pertukaran yang terjadi bukan bukan merupakan hal yang menentukan. Cerita tentang pertukaran barang antara raja-raja di Indonesia, merupakan contohnya.

Kedua, bahwa dalam masyarakat bercorak feodalisme, maka yang dikatakan sebagai pemegang kekuasaan adalah mereka yang menguasai tanah berlebihan, yang pada umumnya adalah para raja-raja, bangsawan dan sejenisnya. Oleh kekuasaan yang besar atas tanah itulah, yang memungkinkan kaum feodal (*feod*, tanah) ini memiliki kekuasaan atas kaum petani tuna kisma (tidak bertanah, atau yang mendapatkan 'hak' dari kaum feodal untuk mengolah tanah). Maka akan dapat dipahami mengapa kini, kita (angkatan muda), lebih banyak mencerna kisah-kisah kepahlawanan para raja bukan dari rakyat jelata. Memang para raja tidak semuanya buruk, ada pula raja yang berbudi baik. Akan tetapi hal ini bukan merupakan sesuatu yang menentukan, sebab proses dalam kehidupan riil, lebih dicerminkan oleh tarik-menarik kepentingan, terutama antara mereka yang menguasai tanah dan mereka yang tidak bertanah. Kalangan ilmu sosial juga membuat gambaran yang cerdas, yang melukiskan bagaimana kekuasaan raja dipertahankan, yang bukan hanya menggunakan kekuatan senjata, tetapi juga melalui kebudayaan. Jadi kebudayaan feodal yang kini kita kenal, tidak lain dari perangkat non-koersif, yang memang diciptakan oleh kaum penguasa tanah untuk melanggengkan kekuasaan mereka.

. . . yang dikatakan sebagai pemegang kekuasaan adalah mereka yang menguasai tanah berlebihan. . .

Dua ciri inilah yang sebetulnya, di sebagian tempat masih bisa ditemukan, meskipun mungkin tidak begitu signifikan. Namun demikian, yang memang cukup terasakan adalah masih hadirnya kebudayaan feodal dalam kehidupan sehari-hari, dan tentunya dengan wajah yang agak berbeda. Lantas apa pentingnya memahami corak produksi feodal dalam konteks perjuangan agraria dewasa ini?

Pertanyaan ini, tentu saja bukan persoalan yang sederhana, sebab pertanyaan ini menyangkut segi-segi yang paling penting bagi strategi ke depan. Bila selama ini perhatian masih sangat ditujukan kepada agresi modal ke desa-desa, terutama oleh sengketa tanah yang manifes akibat alih fungsi untuk kepentingan industri (pabrik), pariwisata, latihan perang dan lain-lain, maka dengan memasukan faktor feodalisme, persoalan menjadi lain sama sekali. Sebab di dalam realitas kongkrit, pergulatan kepentingan yang terjadi, tidak saja antara kaum tani dengan kaum industrialis (kapitalis), tetapi juga dengan kaum feodal. Datangnya mesin-mesin pabrik ke desa-desa, sebagai contoh. Pada dasarnya bukan hanya

menggusur kaum tani, tetapi juga mengancam kaum feodal. Terlebih lagi mesin-mesin tersebut secara riil bukan hanya mengubah corak produksi di wilayah tersebut tetapi juga memasukan kebudayaan baru yang berbau kapitalisme. Masuknya kebudayaan baru ini, tentunya menjadi ancaman kultural bagi penguasa tanah di desa tersebut, sebab sangat mungkin legitimasi kultural yang ada akan terkikis, sejalan dengan makin rasionalnya penduduk desa. Sehingga dalam kasus ini, penguasa feodal dapat bersekutu dengan petani, terutama untuk issue 'modernisasi' yang akan mendatangkan dekadensi moral. Dilihat dari model respon dan dan issue yang dilontarkan, sebetulnya sudah nampak adanya perbedaan dalam kepentingan. Bila kaum tani tak bertanah bicara soal pentingnya pemenuhan hak-hak mereka, maka kaum feodal lebih memfokuskan diri kepada kemungkinan hancurnya tradisi dan berkembangnya apa yang disebut sebagai dekadensi moral. Mengapa demikian? Dalam konteks agraria, hal ini dapat dengan mudah dimengerti, yakni bahwa kaum feodal bukan bertahan untuk keadilan, tetapi untuk kelanggengan kekuasaannya atas tanah.

Sebaliknya, antara kaum pengusaha dan penguasa feodal sendiri sebetulnya juga bisa saling bertemu. Hal ini mungkin bisa menjelaskan mengapa dalam banyak penelitian terlihat adanya daya adaptasi yang lebih baik antara petani yang menguasai tanah kecil dan "petani yang menguasai tanah besar", terhadap program revolusi hijau. Demikianlah pertukaran pertemuan dalam batas tertentu masih dapat dimungkinkan, namun kesemuanya itu tidak lepas dari persoalan utama: masalah penguasaan dan distribusi asset-asset produktif, yang akan dipakai dalam kegiatan produktif. Dan desakan kapitalisme ke desa-desa, bukan sekedar merenggut tanah kaum tani dan penguasa feodal, tetapi juga membawa nilai dan corak produksi yang baru.

Dengan memahami ini, sebetulnya kita akan dibawa pada beberapa kenyataan yang mungkin tidak begitu menyenangkan, yakni bahwa resistensi terhadap perluasan industri tidak selalu datang dari kaum petani, tetapi seringkali (pertama-tama) dari penguasa feodal. Pada masa kolonialisme Belanda, hal ini lebih banyak nampak. Gerak industri perkebunan yang dijalankan Belanda, pertama-tama membahayakan penguasa feodal dan bukan kaum tani. Sebab kaum tani sendiri, sering masih bisa bertahan hidup dengan bekerja di perkebunan tersebut, karena toh kondisi hidupnya juga tidak banyak berbeda bila bekerja dengan penguasa feodal yang pribumi. Ketika Belanda mencanangkan Undang-Undang Agraria 1870, maka hal ini dapat dilihat sebagai upaya kolonialis untuk melakukan pengambilalihan secara konstitusional, terutama untuk menghindari perang yang menguras sumberdaya. Nampaknya perlu pula disadari bahwa kehadiran UUPA 1960, adalah juga untuk melakukan penertiban atas penguasaan tanah yang timpang, terutama oleh asset besar yang dimiliki oleh kaum feodal.

kaum feodal bukan bertahan untuk keadilan, tetapi untuk kelanggengan kekuasaannya atas tanah.

Apa pentingnya bagi aktivis agraria bicara mengenai feodalisme ini? Tidak lain untuk mempertajam penglihatan dan pemihakan, terutama bagi ka-

um tani (penggarap, mereka yang tidak bertanah, dan lain-lainnya itu! Pengalaman masa lalu masyarakat Indonesia, memperlihatkan bahwa corak feodalisme sama sekali tidak membawa kepada kesejahteraan rakyat. Jumlah penduduk yang bertambah demikian pesat, tentu saja tidak akan mungkin diatasi dengan hanya mengandalkan model produksi feodal yang tidak produktif dan cenderung involutif tersebut.

NEGARA DIBERI KUASA BESAR

Dengan demikian yang hendak dikatakan di sini adalah bahwa medan pergulatan yang terbentuk adalah suatu pertengkaran tiada berkesudahan untuk mendapatkan dan menguasai sumber-sumber produksi (tanah) tersebut. Cara mendapatkan dan taktik memberikan legitimasi tentu saja sangat beragam. Apa yang dilakukan oleh kaum modal Belanda ketika itu (1870) tidak lain dari menggunakan jalan konstitusional untuk mendapatkan dan menguasai tanah. Dengan itu pula proses pengambilalihan tanah berjalan dan membuahkan ketimpangan agraria (lihat tabel Luas Tanah Perkebunan di Indonesia 1870-1930).

Luas Tanah Perkebunan di Indonesia 1870-1930

Tahun	Persewaan tanah desa (Jawa)	Tanah konsesi (luar Jawa)
1870	8.000	25.745
1880	16.000	57.953
1890	75.212	343.021
1900	109.112	478.882
1910	141.403	830.126
1920	208.820	1.146.541
1930	204.873	1.250.653

Sumber: Manslevt.
dikutip dari Mubyarto

Tentu saja "perkara cara" ini tidak perlu mengecohkan kita dengan inti soalnya. Masalahnya bukan cara mendapatkan dan bukan pada institusi yang menguasakan tanah bagi kaum industrialis (kapitalis), tetapi yang paling penting adalah proses pengambilalihan itu sendiri. Disinilah kita akan mendapati kenyataan bahwa 'negara' dalam perkembangannya menjadi instrumen yang bekerja untuk kepentingan tersebut. Hal ini pula yang sebetulnya sedang berlangsung, dan yang nampaknya hendak dimandatkan oleh UUPA. Kekuasaan negara yang besar[7] dapat melakukan apa saja, yang bobotnya bergantung kepada orientasi dari pihak yang berkuasa. Bila pada masa di mana UUPA dilahirkan dimaksudkan untuk memberi perlindungan dan kepastian hukum bagi rakyat, maka dimana pembangunan, hal tersebut diletakan di papan bawah.

Kekuasaan negara yang besar itu, sebetulnya tampak pula pada UUD'45, sebagaimana yang tercermin dalam pasal 33. Namun sekali lagi, bahwa kekuasaan yang besar itu sejak awal diorientasikan untuk kepentingan massa rakyat, dan bukan untuk kemuliaan modal. Artinya penting untuk disadari pula bahwa modalpun membutuhkan negara untuk membesarkan dirinya, meskipun setelah itu akan dikurangi perannya ketika pertumbuhan modal mulai terasa terhambat oleh praktek inefisiensi yang dilakukan oleh negara.

Pada sisi yang lain, perlu digulirkan pertanyaan lain, menyangkut besarnya kekuasaan negara tersebut. Mengapa negara harus memiliki kekuasaan yang besar? Dan apa yang salah dari kekuasaan negara yang besar tersebut? Apakah dinamika kepentingan dalam masyarakat dapat diselesaikan dengan menggunakan demokrasi liberal, sebagaimana yang kini terus berusaha masuk dalam sistem politik nasional. Disinilah pentingnya pemahaman ten-

tang tidak netralnya konsep dan susunan negara. Dan corak produksi di desa dialihfungsikan, maka dapat dikatakan bahwa kepentingan modal telah menjadi 'kusir' dari delman yang bernama negara. Dengan ini hendak dikatakan bahwa masalahnya bukan sekedar silat konsep atau tipu daya retorika pejabat, tetapi pada kepentingan yang tersembunyi di balik kata dan pasal-pasal konstitusi.

KAPITALISME SEBAGAI SUMBER SOAL

Akhirnya ingin dikatakan bahwa berbagai dinamika di lapangan agraria dewasa ini, merupakan cerminan dari dinamika pertumbuhan kapitalisme. Secara demikian sumber soalnya bukan terletak kepada masalah konsistensi penerapan konstitusi, ataupun karena penerapan konsep-konsep hak menguasai negara, tetapi pada corak kapitalisme belaka! Masalah agraria akan terus berkembang, bila corak produksi tersebut bertahan. Terlebih lagi pertumbuhan kapitalisme di negeri ini, sangat khas. Tetapi meskipun khas, dia tetap bertumpu pada saripatinya, yakni eksploitasi, perampasan dan penindasan. Janganlah ciri khas itu menjadi bahan diskusi kita, sebab pembahasan tentang ciri khas cenderung akan mengaburkan kita terhadap saripati masalahnya.

Jadi kapankah konsistensi dalam pelaksanaan UUPA 1960, akan lahir.[8] Rasanya sulit untuk memberikan jawaban. Yang bisa dipastikan adalah bahwa berbagai soal yang diuraikan dengan sangat baik oleh Bung Oji akan terus berlangsung, sebab sumber masalahnya memang belum terselesaikan oleh sebuah transformasi sosial. Tentang transformasi sosial itu sendiri, barangkali Bung Mansour Fakih akan lebih tangkas untuk menguraikannya.

Kenyataan kapitalisme itu juga yang membuat gerakan agraria menjadi sulit untuk eksklusif. Tuntutan untuk bergandengan tangan dengan gerakan sektor lain menjadi sangat penting. Agar nuansa yuris tidak terlampau dominan, dan juga untuk memastikan bahwa sejarah akan kembali bergerak.

CATATAN KAKI

[1] Bung Mansour Fakih dalam banyak hal tulisannya memberikan gambaran sangat baik, yang menunjukan bahwa pembangunan pada dasarnya adalah kapitalisme. Tulisan tersebut dapat dibaca dalam buku kumpulan tulisannya, Analisis Gender dan Transformasi Sosial, ataupun dalam naskah disertasinya. Sebetulnya penjelasan ini sangat banyak telah dikupas oleh para ahli ilmu di luar negeri.

[2] Sebetulnya pendirian teoritik Soekarno sulit ditempatkan pada satu sisi. Semangat persatuannya yang sangat kuat membuat beliau sangat terobsesi untuk mempertemukan apa yang dalam masyarakat selalu bertentangan. Nuansa sosialisme yang kentara dalam tulisan dan pikiran lisan Soekarno, tidak lebih sebagai dari wakil visi kerakyatannya yang kental. Bacalah naskah pidatonya pada 17 Agustus 1964, maka akan terlihat bagaimana komitmen kerakyatan yang tinggi tersebut diformulasikan. Dalam pidato tersebut secara tegas beliau menolak imperialisme dan tidak sekali-kali akan memberi tempat pada imperialisme. Selain itu tatanan feodal juga ditolaknya, secara menegaskan bahwa tanah untuk penggarap. Ciri sosialisme Soekarno juga sering disederhanakan dengan memperlihatkan kedekatannya dengan tokoh-

Tuntutan untuk bergandengan tangan dengan gerakan sektor lain menjadi sangat penting

tokoh PKI, meskipun sesungguhnya Soekarno dekat dengan banyak kalangan, termasuk kalangan militer dan pemuka-pemuka agama.

[3] Bagaimana kapitalisme berkembang, atau khususnya bagaimana kaum modal berkembang di Indonesia, telah menjadi bahan kajian dari banyak kalangan. Sayangnya, kajian yang memakan biaya besar tersebut lebih memfokuskan diri kepada bagaimana kelompok-kelompok tersebut mengembangkan usahanya. Dari melakukan penipuan sampai membangun jaringan patronase bisnis. Memang hasil kajian tersebut telah melahirkan banyak sekali atribut bagi kapitalisme di Indonesia. Dan justeru disitu pula masalahnya, karena fokus kajian itu sebetulnya telah mengaburkan dan menguburkan saripati persoalan dalam kancah kapitalisme, yakni relasi buruh dan majikan. Bila hal ini yang dikaji secara mendalam, maka besar kemungkinan, atribut-atribut yang bertebaran tersebut akan kehilangan maknanya, sebab inti dasarnya sama, bahwa kapitalisme bertumpu kepada eksploitasi atas manusia (buruh),

[4] Kalau sekarang ini orang mulai geger dengan miras, *ecstacy*, atau berbagai selingkuh di kalangan eksekutif atau transaksi seks di hotel-hotel berbintang, sangat jarang orang melihat asal-usul kelas sosialnya. Masyarakat sangat jijik dengan pelacur yang menjual jasa seks dengan harga murah, sebaliknya bersikap baik, santun dan mungkin penuh kagum, pada pelacur yang bersimbah emas dan berkendaraan BMW. Masyarakat mempersoalkan lokalisasi murah, tetapi jarang bereaksi keras terhadap pusat-pusat transaksi seksual yang berselimut gedung-gedung mewah.

[5] Ada pertanyaan yang cukup penting untuk kita kaji bersama, yakni mengapa banyak kaum tani bersedia menjual tanahnya. Mengapa banyak kaum tani yang meninggalkan tanahnya dan pergi ke kota. Mengapa banyak kaum tani 'bersedia' terlunta-lunta di kota, dan kemudian 'bersedia' pula ditransmigrasikan untuk menjadi petani kembali. Atau mengapa hubungan tanah dengan manusia yang sering dikatakan magis macet alias tidak muncul? Mengapa *sadumuk bathuk, sanyari bumi*, tidak bisa terlihat—dan dalam banyak sengketa tanah, selain ada pihak yang memiliki daya resistensi tinggi, namun terdapat pula yang dengan mudah 'ditundukkan' ketika harga jual-beli tanah tersebut telah dianggap menguntungkan.

...mengapa banyak kaum tani bersedia menjual tanahnya, mengapa banyak kaum tani yang meninggalkan tanahnya dan pergi ke kota, mengapa banyak kaum tani 'bersedia' terlunta-lunta di kota...

[6] Saya terpaksa meminta maaf, karena pernyataan ini sama sekali tidak disertai data.

[7] Mengenai asal-usul kekuasaan negara dan juga mengenai kepentingan negara sendiri, tidak akan dibahas disini. Dan dalam hal ini, saya berpendirian bahwa negara lebih memainkan peran sebagai suatu komite. Apa yang kini berjalan adalah bahwa komite tersebut lebih memfasilitasi pertumbuhan modal ketimbang pada perlindungan kepada rakyat. Untuk memperjelas ini, hampaknya bukunya Bung Arief Budiman tentang teori negara bisa dipakai sebagai rujukan.

[8] Inilah kekhasan Orde Baru, yang menyimpangkan aturan-aturan yang mendukung rakyat, sebaliknya sangat konsisten bahwa over dosis dalam menerapkan aturan yang merepresi rakyat, seperti pemberlakuan tiada henti undang-undang subversi!

---

17 Oktober 1996

Dadang Juliantara, Aktivis Lapera Indonesia

DI SEPUTAR KONSEP PEMILIKAN TANAH DI INDONESIA:

UNTUK SIAPA? MENURUT SIAPA?

(Sebuah Wawasan dari Perspektif Sosio-Kultural)

Soetandyo Wignjosoebroto

I

Sejak kapan tanah itu menjadi objek suatu kebijakan dan oleh sebab itu juga mudah menimbulkan silang selisih dalam hal konsep pemilikan atau penguasaannya? Jawabnya ialah: sejak pemerintah yang berkuasa —entah yang feodal, entah yang kolonial, entah yang nasional— hadir secara riil sebagai suatu struktur supra yang mengatasi mayarakat-masyarakat lokal, dan mulai memandang tanah-tanah lahan sebagai aset ekonomik yang pengelolaannya secara benar boleh diperkirakan mendatangkan hasil yang sungguh menguntungkan (entah untung demi kepentingan keuangan negara, entah untung yang didalihkan demi kemakmuran rakyat banyak). Tak pelak lagi, sesegera suatu rezim pengemban kekuasaan negara (oleh suatu sebab!) mulai bersikap dan berkebijakan pragmatik —dan tak lagi secara tegar mau patuh kepada imperativa-imperativa ideologik— maka sesegera itu pula tanah akan terlihat di mata para pejabat negara sebagai suatu aset yang tak sekali-kali boleh disia-siakan, yang oleh sebab itu harus didayagunakan dengan segera guna mengoptimalkan produktivitasnya.

Dalam kehidupan komunitas-komunitas lokal yang berformat kecil dan *stateless*, tanah itu pada galibnya tak akan pernah termaknakan secara pragmatik begitu, melainkan termaknakan sebagai bukti kebesaran dan kemurahan Illahi. Tanah —sebagai bagian saja dari alam semesta— akan terpandang sebagai objek yang bersifat sakral, tanpa ada pretensi kultural macam apapun bahwasanya manusia itu bisa dan boleh menghakinya secara pribadi dan egosentrik dengan mengucilkan secara mutlak dan permanen kesempatan sesama manusia yang lain untuk ikut memanfaatkannya. Dalam tradisi komunitas-komunitas lokal ini, juga yang bertebaran di Kepulauan Nusantara, manusia dikatakan hanya boleh mengklim hasil jerih payahnya saja, ialah hasil jerih payah yang diperoleh dari pengolahan tanah, namun tidaklah ia itu akan dibenarkan apabila hendak mengklim tanah penghasil itu sebagai hak pribadi, ekslusif, dan permanen.

Dalam tradisi komunitas-komunitas lokal itu, selama tanah diolah dan selama ada keringatnya yang tercucur di tanah itu, selama itu pula hasil-hasil yang keluar dari tanah itu (sebagai bukti besarnya kekuasaan dan kemurahan Tuhan) memang akan boleh terakui sebagai hak penuh sang pencucur keringat. Selama itu pula tanah penghasil yang dicucuri keringat itu akan

dan harus diakui sebagai sumber pemberi hidup yang (masih) berada di bawah kuasa sang pencucur keringat itu, diamanahkan sebagai milik yang boleh dimanfaatkan sebagai sumber hidup, namun demikian tak akan boleh dimaknakan sebagai hak mutlak. Sesegera tanah itu tak dipelihara dan dimanfaatkan lagi, dan tanda-tandanya pun kian menampak bahwa tanah itu sudah membelukar tanpa ada sesiapa pun yang mengolahnya lagi, sesegera itu pula tanah akan kembali dipandang oleh sesiapa pun sebagai tanah bebas, yang oleh karena itu lalu boleh dimasuki dan diambil alih untuk digarap dan dimanfaatkan oleh sesiapa pun yang masih terbilang warga komunitas setempat.

Di zaman kekuasaan raja-raja, setidak-tidaknya sebagaimana tersimak dalam sejarah kekuasaan raja-raja di Pulau Jawa, paham bahwa tanah dan seluruh alam yang tergelar ini tak mungkin dihaki secara mutlak (sebagai milik!) oleh manusia adalah pula berlaku. Tak hanya para petani, raja-raja di Jawa beserta para kerabat dan punggawanya sekali pun pada masa itu —betapa pun besar kekuasaannya— tak ada yang pernah memaklumkan tanah sebagai miliknya pribadi. Martabat serat kekayaan para raja dan para ningrat di kawasan kultural bumiputera ini memang tidak sekalikali ditentukan oleh luas sempitnya dan tlatah teritorial yang dikuasainya, melainkan lebih banyak ditentukan oleh jumlah kawula yang bersetia kepadanya, ditengarai oleh besarnya kesediaan para kawula yang petani itu untuk mempersembahkan upeti bulu-bekti yang berupa hasil-hasil yang diperoleh dari tanah-tanah pertanian.

Syahdan, hadirnya negara modern yang dibangun menurut model *nation state* Eropa itulah yang kemudian merombak dan mengubah segala konsep yang setakat itu berlaku di kawasan kultural bumiputera. Itulah perubahan yang tak lagi hendak melihat tanah dan tatanan yang tergelar ini sebagai kemurahan-kemurahan Illahi yang bebas dari klim-klim manusia yang egosentrik, melainkan sebagai kekayaan-kekayaan *(rijk)* milik raja penguasa, kerajaan, atau pula negara. Tak pelak lagi, di sini di dalam perkembangan ini, terjadilah restrukturisasi konsep dan institusi baru tentang tanah dan penguasaan atasnya yang dilakukan oleh penguasa-penguasa asing yang membangun suatu *modern (colonial) state* di tanah jajahan, yang kemudian diintroduksikan secara lintas-kultural dan yang kelak terbukti banyak menimbulkan permasalahan hukum. Konsep dan institusi yang tak membumi di ranah kultural bangsa-bangsa di bumiputera ini —yang menjadi dasar dan rujukan normatif kebijakan-kebijakan kolonial di bidang pertanahan, sejak zaman *interregnum* Raffles hingga saat berakhirnya kekuasaan Hindia Belanda pada pertengahan abad XX —sayang karena penyusunan-penyusunan dan pengambilan-pengam-bilan kebijakan yang acap kali ahistorik dan acap kali pula mengabaikan temuan-temuan antropologi) masih juga terteruskan sampai saat ini, *anno* 1994 di zaman Republik pascakolonial!

II

Didesak dan digantikannya kekuasaan raja-raja Jawa oleh kekuasaan-kekuasaan asing yang berasal dari Eropa membawa konsekwensi besar dalam ikhwal kebijakan pertanahan yang akan diambil oleh para penguasa. Berbeda konsep dan pemahaman kultural, Raffles menghapus upeti-upeti (yang dianggap oleh-nya sebagai pemerasan-pemerasan yang tak berperikemanusiaan) dan bahkan juga menghapus jabatan

bupati (yang dianggap sebagai tokoh pemerasnya). Oleh Raffles, tanah dikontruksi dalam tatanan hukum sebagai milik negara, dan sehubungan dengan itu para petani pengguna tanah diwajibkan membayar sewa tanah *(landrente)* kepada negara, yang akan diterima sebagai penerimaan negara dan masuk ke kas negara. Para petani tak memperlihatkan kekejutan budaya —dan karena itu juga tak memperlihatkan perlawanan kultural— apa-apa, karena massa petani di Jawa ini bisa memaknakan *landrente* tetap sebagai upeti.

Kebijakan Raffles seperti terpapar di muka ini terteruskan pada era berikutnya, ialah era kulturstelsel tatkala —menuruti rencana Gubernur Jenderal van den Bosch— produktivitas dan nilai ekonomi tanah dioptimalkan dengan jalan menaikkan "harga sewa" tanah. Hanya saja pada zaman kulturstelsel ini *landrente* tidak lagi dipungut dalam rupa uang, melainkan dalam wujud hasil bumi yang dapat dijual dengan harga berlipat di pasar-pasar lelang Eropa. Pun di sini tak terlihat perlawanan-perlawanan kultural dari massa petani tentang makna tanah, hak penguasa atas tanah, dan upeti untuk para penguasa tidak terganggu dan tak terubah.

Sejauh itu, hingga masa itu, permasalahan hak-hak tanah yang merefleksikan terjadinya konflik kepentingan antara massa petani dan negara boleh dibilang tidak ada, atau hanya pada taraf yang boleh diabaikan saja. Tanah kosong pada masa itu demikian melimpah, tidak hanya karena jumlah penduduk petani yang pada masa itu masih relatif sedikit dengan sistem pencocokan tanam yang tak sekali-kali ekspansif, akan terjadi juga karena kebijakan negara di bidang pertanahan pada masa itu tidak (atau belum) hendak membuka kesempatan masuknya ber-bagai kegiatan ekonomik yang ekspansif-industrial dengan pemanfaatan tanah secara rasional dan besar-besaran. Hal tersebut tentu saja mulai berubah ketika pada era berikutnya, ialah era liberal —yang ditengarai oleh diundang-kannya *Regering-sreglement 1854*— industri pertanian swasta diizinkan masuk ke tanah jajahan, ialah suatu daerah yang semula hanya me-ngenal ekonomi pertanian subsisten.

Dalam kehidupan industrial —tidak selalu yang manufaktur, akan tetapi justru malahan lebih-lebih lagi yang pertanian, yang dikenali sebagai agrobisnis itu— kebutuhan akan tanah-tanah lahan tak terelakkan akan meningkat sangat banyak, dan konflik-konflik sebagai akibat perluasan usaha dan perluasan kebutuhan akan lahan-lahan eksploitasi bolehlah diantisipasi pasti terjadi. Mengantisipasi perkembangan akan banyak masuknya modal Eropa pada era pasca kulturstelsel yang liberal itu, para pejabat politik dan pemerintahan kolonial dengan cepat memperhitungkan pesatnya peningkatan kebutuhan akan lahan-lahan tanah, dan sudah barang tentu tidak hanya dalam ukuran barang sepetak dua petak saja.

Dimasuki oleh modal dan usaha bisnis liberal kolonial yang sangat dimotivasi tinggi-tinggi oleh rasionalisme ekonomi, tanah-tanah di Pulau Jawa tak ayal lalu kian nyata termaknakan dalam konsep para elit perekayasa kehidupan pada masa itu sebagai sumber daya ekonomi yang berjumlah terbatas dan memerlukan pengaturan hukum positif yang jelas, berdasarkan politik pertanahan yang jelas pula. Di saat inilah bermulanya kesenjangan terwujud di alam praktik, *antara* konsep pribumi tentang tanah (sebagai karunia Illahi yang pemurah) yang tak terbatas dan karena itu tak memerlukan pengaturan secara khusus oleh hukum

manusia *dan* konsep saling tentang tanah sebagai faktor produksi yang terbatas dan karena itu memerlu-kan pengaturan khusus di seputar penetapan hak-hak berdasarkan hukum negara dan diteguhkan oleh sanksi-sanksi administratif dan yudisial yang berdasarkan kekuasaan negara pula.

Maka bukan barang kebetulan mana kala sudah pada tahun 1860-an rancangan-rancangan undang-undang tentang tanah sudah mulai diperdebatkan di Parlemen Belanda, misalnya perdebatan di seputar rancangan *Cultuurwet* (Undang-Undang Pertanian yang pada akhirnya digugurkan). Pada tahun 1870 diundangkanlah *Akkerwet* (Ind. Stbl. 1870 No. 15) sebagai pengganti *Cultuurwet* yang telah digugurkan dalam rancangan itu. *Akkerwet* —yang kemudian lebih tenar dan lebih dikenal dengan nama *Agrarisch Wet* (dan yang semula hanya berlaku untuk Jawa dan Madura saja) ini konon masih bisa dianggap secara konsepsional bertolak dari suatu dasar pembenar yang bersesuaian dengan hukum adat rakyat pribumi, ialah bahwa "sesiapa yang *de facto* menggarap tanah, dia itulah *ipso facto* yang harus dipandang sebagai subjek yang menghaki tanah tersebut untuk digarap dan/atau ditempati". Asas seperti ini sesungguhnya secara implisit dapat pula ditemukan dalam *Regeringsreglement 1854*, pasal 62.

Akan tetapi, ketika pada tahun 1875 sebuah ordonansi dimaklumatkan (di dalam Ind. Stbl. 1875 No. 199a) sebagai pelaksanaan *Agrarisch Wet* dari tahun 1870 itu, sebuah asas yang cukup kontroversial terbaca dalam ordonansi itu, ialah bahwa "tanah-tanah yang di atasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom adalah di bawah kuasa *(domein)* negara". Ordonansi ini —yang kemudian dikenal juga sebagai *Algemene Domenverklaring*— tak mengakui hak-hak rakyat atas tanah garapan yang bersumber pada konsep dan hukum adat sebagai hak pemilikan yang mutlak menurut hukum negara, dan sejauh-jauhnya cuma sebagai hak untuk memakai dan menempati *(bezitsrecht)*, sedangkan hak penguasaan tertinggi *(domein)* ada pada negara (kecuali kalau atas tanah itu bisa dibuktikan adanya *eigendomsrecht)*.

Perundang-undangan tentang pertanahan dari tahun 1870-an ini dengan demikian menyatakan secara implisit bahwa pada asasnya hak atas pemilikan dan penguasaan tanah oleh warga masyarakat itu —apapun golongan rakyatnya— *ipso jure* haruslah bermula dari suatu penetapan hak yang pada gilirannya harus pula dideriverasi dari suatu hak pula, berpangkal pada ujung-ujung awalnya dari hak *domein* negara atas tanah. Tidaklah mungkin lagi sejak saat itu (menurut hukum negara!) hak atas tanah *ipso facto* dari fakta penguasaan, penempatan, pemukiman, pendudukan atau pun penguasaan sebagaimana dulu-dulu boleh dibenar-kan menurut tradisi rakyat.

Agrarisch Wet dan *Agrarisch Besluit* yang menjadi sumber formil *Domeinverklaring* dengan demikian memberikan hak mutlak kepada negara untuk menjadikan hak tanah-tanah di negeri jajahan ini sebagai objek-objek berbagai transaksi hukum oleh negara dengan para pemodal yang membutuhkan lahan-lahan tanah untuk investasi agrobisnisnya, entah utnuk sebesar-besar kemakmuran rakyat en-tah pula untuk sebesar-besar pemasuk-an dana guna kepentingan kas negara. Di atas infrastruktur hukum yang telah didekonstruksi dan/atau direkonstruksi seperti itulah para pengambil kata putus di jajaran pemerintahan negara kolonial di Kepulauan Nusantara ini mulai bisa secara yuridis-formil melepaskan ribuan hektar tanah yang dinyatakan tak bertuan untuk dipindahkan statusnya

sebagai tanah-tanah *eigendom* kepada orang-orang swasta berduit.

III

Buta akan seluk beluk hukum Barat yang setakat itu telah terus dikembangkan sebagai hukum resmi yang berlaku di dan untuk *the modern colonial state* Hindia Belanda, menemukan dirinya berada pada suatu situasi sosial-ekonomi yang telah amat berubah menjadi serba bermotif ekonomi-bisnis, tak ayal lagi para petani pribumi mulai terancam dalam posisinya yang defensif di luar kesadarannya. Lahan-lahan pertanian yang semula aman dari lirikan para pengusaha, kini —dalam era liberalisasi ekonomi tanah jajahan pada belahan kedua abad XIX— tak cuma hendak dilirik melainkan (lebih dari itu!) mulai diserbu untuk kepentingan bisnis perkebunan (khususnya tebu dan gula) dan menjadi tak aman, karena secara teoritik menurut pemikiran *positiefrechtelijk* lahan-lahan pertanian yang digarap dan pekarangan-pekarangan yang dihuni petani-petani bumiputera (secara turun-temurun sekalipun!) itu adalah tetap berstatus sebagai tanah-tanah *domein* negara, maka sesungguhnya tidaklah akan ada keberatan apapun menurut hukum negara yang mulai lugas dan pragmatik itu mana kala para petani dan para penghuni yang bumiputera —yang tak pernah mengenal dan karena itu tak pernah merasa perlu memohon *eigendomsrecht* atas tanah-tanahnya itu— lalu bisa digusur sewaktu-waktu dengan gampangnya.

Kemungkinan penggusuran itu bukannya sesuatu yang di dalam praktik terbukti mustahil. Karena pengolahan dan penggarapan tanah-tanah itu tidak serta merta, *ipso facto*, menurut hukum negara menurut hukum negara yang amat prosedural itu akan mengubah status-status tanah garapan itu menjadi tanah *eigendom*, maka bukan sekali dua kali saja terjadi penggusuran-penggusuran penduduk petani (yang tak memiliki sertifikat tanda bukti milik yang diperoleh *ipso jure)* dari lahan-lahan garapan dan pekarangan-pekarangan pemukimannya, atas perintah pejabat negara. Penggusuran-penggusuran banyak dilaksanakan pada masa itu untuk mengefisienkan pemerintahan desa (dengan memindahkan penduduk dari lahan-lahan terpencar ke lahan-lahan manunggal, yang pada masa itu secara populer disebut *komplangan),* atau untuk kepentingan para pemodal-invesrptor di bidang perkebunan yang menghendaki diperolehnya sejumlah lahan luas yang tak hanya subur dan ditopang fasilitas serta infrastruktur, akan tetapi juga yang telah dibebaskan tanpa masalah dari hak-hak adat yang secara *de facto* dikukuhi penduduk.

Dalam praktik masa itu, namun demikian, penggusuran-penggusuran manakala terpaksa dilaksanakan, di dalam kenyataannya tidaklah terlalu susah benar. Karena tanah kosong yang terbebas dari *eigendomsrecht* dan *bezitsrecht* masih berlimpah, setiap penggusuran yang terpaksa dilakukan (seperti misalnya dalam kasus-kasus *komplangan)* tidaklah selalu harus berarti sebagai pengusiran yang menyebabkan petani kehilangan tanah garapan untuk selama-lamanya. Sementara itu, pemerintah kolonial pada masa itu memang berkebijakan dan berusaha benar agar penduduk pribuni tak sampai terkena malapetaka *depo-sedering* tanpa perlu terusir dari lahan-lahan *domein* negara yang selama ini mereka duduki dengan hak yang diakui sebagai *bezitsrecht* (yang kalau sampai terjadi, apalagi dalam skala yang agak besar-besaran —segala akibatnya cuma akan membebani pemerintah saja). Da-

lam kerangka kebijakan seperti itu, pemerintah kolonial tak hanya membuka kesempatan kepada orang-orang bumiputera untuk memohon pengubahan *bezitsrecht* menjadi *eigendomsrecht*, akan tetapi juga memaklumakan apa yang disebut *vervreemdings-verbod*, ialah larangan pemindahan hak tanah dari golongan rakyat bumiputera ke golongan rakyat yang lain yang secara ekonomik berkedudukan lebih kuat dan sering juga lebih licik.

Lebih dari seabad telah berlalu sejak *Agrarisch Wet, Agrarisch Besluit,* dan *Domeinverklaring* diundangkan dan dimaklumatkan pemerintah kolonial, disusul oleh dimungkinkannya orang-orang bumiputera mengajukan permohonan untuk memperoleh *eigendomsrecht* akan ganti *bezistrecht* yang tak yang tak pernah diakui berkekuatan hukum kuat itu. Sekalipun demikian, perkembangan tak kunjung menunjukkan terperbaikinya posisi massa awam —yang terbilang rakyat kecil itu— di dalam permasalahan tanah dan di dalam soal jaminan hak-haknya. Hukum negara, baik yang kolonial maupun yang nasional— sama-sama tak cukup mampu melindungi kepentingan golongan masyarakat yang berkedudukan lemah dari desakkan kepentingan para pemodal yang memerlukan lahan-lahan guna pengembangan usahanya, entah untuk agribisnis (seperti di zaman kolonial) entah untuk mendirikan pabrik-pabrik dan resort-resort rekreasi (di zaman Republik masa kini ini).

Di zaman Republik ini malah lebih terkesan bahwa hak-hak rakyat atas tanah cenderung kurang terlindungi dan kurang dilindungi. Pertama-tama —karena kultur hukum rakyat yang belum kunjung berubah, namun yang juga tak kunjung terkaji dan dimengerti oleh para pejabat negara— hak-hak rakyat atas tanah masih saja banyak yang tetap tak bisa terakui sebagai hak yang bertitel kuat. Kedua, perundang-undangan di zaman Republik di bidang pertanahan kini ini tak lagi mengenal apa yang disebut *vervreemdings-verbod* pada zaman kolonial, yang sesungguhnya dimaksudkan untuk me-lindungi golongan rakyat lain yang dalam kenyataan (bukan soal kebangsaan atau rasnya!) berkedudukan ekonomi lebih kuat dan amat berpotensi sebagai perebut lahan.

Ketiga, kalau pun bukan karena kebutuhan akan tanah guna keperluan industri yang telah meningkat kian tinggi dan kian terasa lebih mendesak di zaman Republik ini, berbagai permasalahan juga lebih banyak muncul karena pemerintah kini ini (*nota bene* bukan pemerintah yang kolonial) terdudukkan sebagai pihak yang secara langsung harus ikut berkepentingan dengan suksesnya pembangunan industri (yang akan banyak memakan lahan tanah!) itu. Maka —tidak seperti di zaman kolonial dulu itu— kini ini pemerintah akan lebih sulit bertahan pada suatu posisi yang netral guna mengelola keseimbangan dalam ihwal pendistribusian hak-hak atas tanah dan pemanfaatannya. Dalam alam pembangunan yang berstrategi pertumbuhan, dengan menolok setiap keberhasilan dari perspektif ekonomi dan pertumbuhan ekonomi semata, tanah-tanah pun tanpa ayal telah mengalami proses-proses desakralisasi. Di sini tak pelak lagi, dan tanpa ampun lagi, apa yang disebut *Ricardian rents* akan menggusuri nilai-nilai *social rents* dari tanah-tanah pertanian yang selama ini digarap dan dihuni oleh para petani yang terbilang golongan lemah dan rawan. Permasalahan menjadi tersimak lebih serius lagi manakala diketahui bersama bahwa tanah kosong yang terbebas dari "pemilikan *de facto*" penduduk sudah boleh dibilang tak ada lagi, sehingga pengembangan industri di era pem-

bangunan ini mau tak mau —ditunjang oleh kebijakan-kebijakan pemerintah yang pro industrialisasi— dengan gayanya yang amat ofensif (tanpa dapat ditahan lagi!) pasti akan terus memasuki secara amat ofensif kawasan-kawasan yang selama ini diklim sebagai milik *de facto* rakyat kecil.

Setakat ini, tidak atau belum ada tanda-tanda bahwa kebijakan pemerintah di bidang pertanahan —sebagai konsekuensi kebijakan yang lebih makro dalam ihwal pembangunan nasional yang berkiblat dan berpusat ke sektor ekonomi dan industri itu—akan segera berubah. Dengan demikian posisi massa awam yang berkedudukan marjinal di bidang pertanahan ini akan tetap saja rawan dan harus —kalau perlu secara paksa— menyesuaikan diri dengan perkembangan-perkembangan yang dirancangkan oleh pemerintah nasional. Lahan-lahan harus kian diproduktifkan, dan untuk maksud itu pemodal-pemodal harus lebih diberi kesempatan untuk memanfaatkan tanah-tanah dan lahan-lahan demi kepentingan nasional dari pada mereka yang hanya mampu mengelola tanah-tanah dan lahan-lahan tak lebih cuma demi *survival* rumah tangga.

Namun demikian, manakala (dalam batas tertentu, dengan berpertimbangan pada asas kemanusiaan!) kepentingan mereka yang lemah harus pula dilindungi dan tak sampai tergusur-gusur secara semena-mena (yang pada akhirnya akan menimbulkan kerawanan sosial yang imbasnya tentu akan menjadi beban pemikiran dan beban upaya penyantunan-penyantunan pemerintah juga), hak-hak tanah rakyat kecil yang berjumlah massal itu haruslah dilindungi dan diperkukuh dengan memberikan kepada mereka kepastian-kepastian hukum. Sudah waktunya hak-hak rakyat yang telah terlanjur diperoleh secara *ipso facto* dan berstatus *ide facto* diakui sebagai hak-hak milik yang berkekuatan *de jure*, melalui proses-proses dan prosedur-prosedur yang dipermudah, mudah dan murah. Proyek-proyek sejenis "proyek pronas" pada waktu yang lalu baiklah digalakan kembali, dengan perubahan stelsel pendaftaran dari yang aktif ke yang pasif.

Dengan memiliki bukti-bukti hak milik yang menurut hukum nasional lebih terakui, kedudukan hukum rakyat kecil itu pun akan menjadi lebih kuat dan terjamin, sedikit banyak lebih berseimbang pula dengan hak-hak yang selama ini lebih ternikmati oleh mereka yang dalam masyarakat boleh ditengarai lebih berpunya. Apabila toh oleh sesuatu sebab yang didalihkan "demi kepentingan umum" atau "demi kepentingan pembangunan" mereka yang kecil ini harus menyingkir dari lahan-lahan miliknya, dengan memiliki bukti-bukti hak milik yang diakui ini mereka yang kecil itu akan bisa lebih mendudukan diri dalam suatu posisi tawar-menawar yang layak. Mereka tak akan cuma bisa digusur-gusur dengan uang pesangon yang ditetapkan secara sepihak dalam jumlah yang sering tak layak, melainkan dapat memperoleh ganti rugi menurut *expected rents* yang tanggung akan amat lebih pantas.

Mudah-mudahan apa yang dikemukakan di dalam paragraf ini bisa segera menjadi kenyataan, dan tidak cuma merupakan suatu khayalan (disebut *wishful thinking!*) semata, lain tidak karena tiadanya sambutan dari mereka yang *political will*-nya amat menentukan di Republik ini.

Soetandyo Wignjosoebroto, Anggota Komnas HAM

HAK-HAK TANAH ORANG ASLI DI SISTEM HUKUM AUSTRALIA

Jenifer Clarke

Dalam makalah ini maksud dan tujuan saya memberi pengantar umum pada subyek hak-hak tanah orang asli di Australia. Makalah ini isinya keterangan latar belakang tentang sistem hukum Australia, pada khususnya asalnya yang kolonial, sistem pemilikan tanah Australia dan federalisme Australia, mau pun memberi sedikit keterangan tentang subyek hak-hak tanah orang Aborigin dan orang pulau-pulau selat Torres.

AUSTRALIA SEBAGAI SISTEM *COMMON LAW*

Hukum Australia berasal dari Hukum Inggris,[1] dan di beberapa bidang penting pengadilan-pengadilan Australia terus mencari bimbingan dari keputusan-keputusan pengadilan Inggris, walaupun tidak harus mengikuti keputusan-keputusan itu.

Sumber-sumber hukum Australia adalah undang-undang dan *common law* (hukum dikembangkan oleh hakim-hakim). Yaitu pengadilan-pengadilan tidak hanya mengartikan undang-undang, karena di Australia undang-undang isinya bukan kitab hukum yang lengkap. Dalam bidang-bidang hukum tanpa undang-undang, pengadilan boleh 'mengumumkan' atau 'menemukan' hukum dengan mengembangkan hukum itu. Perkembangan ini terjadi pada khususnya dalam bidang hukum perdata yang didirikan dahulu, misalnya hukum tanah dan hukum perjanjian.

Pengadilan-pengadilan Australia juga melakukan *equitable jurisdiction* yuridiksi memutuskan perkara-perkara perdata khusus (misalnya, perkara-perkara mengenai perwalian) dengan prinsip-prinsip keadilan. Ungkapan *common law* sering termasuk keputusan-keputusan *equity*.

Undang-undang mengatasi *common law* sebagai sumber hukum di Australia. Kalau ada undang-undang jelas dalam satu bidang, undang-undag itu mengatasi *common law* yang bertentangan, dan pengadilan-pengadilan diharuskan mengikuti dan menerapkan undang-undang itu. Bagaimanapun juga, dimana undang-undang tersebut mempunyai arti ganda, pengadilan-pengadilan itu harus mengartikan undang-undang itu dengan menggunakan prinsip-prinsip interpretasi. Dalam situasi ini hakim-hakim juga bisa menggunakan kreativitasnya.

Hukum internasional juga bisa merupakan sumber hukum Australia. Hukum internasional *customary* (hukum adat antar negara) bisa dipergunakan langsung oleh pengadilan Australia sebagai sumber *common law*. Hukum internasional dari perjanjian internasional harus diundangkan oleh parlemen-parlemen Australia sebelum masuk hukum Australia.

Seperti dengan sistem-sistem hukum yang lain, ada hukum tentang penggunaan bukti lisan dan tulisan di pengadilan-pengadilan, dan hukum tentang prosedur pengadilan. Hukum pembuktian itu telah dikembangkan oleh pengadilan-pengadilan sebagai *common law* (yaitu keputusan demi keputusan). Hukum acara pengadilan biasanya dikembangkan oleh hakim-hakim tetapi ditulis sebagai peraturan. Hukum pembuktian dan acara tersebut sangat ketat, dan bisa mempengaruhi hasil dari perdata.

Perkembangan *common law* dikuasai oleh prinsip *stare decisis* atau preseden (contoh teladan). Menurut prinsip tersebut itu, pengadilan-pengadilan yang lebih rendah tingkatannya harus mengikuti keputusan-keputusan dari pengadilan yang lebih tinggi, khususnya keputusan-keputusan *high court* Australia.

SISTEM POLITIK AUSTRALIA: *FEDERALISME* DAN *RESPONSILE GOVERNMENT*

Australia mempunyai 10 sistem politik: *Commonwealth of Australia,* enam negara bagian (*Western Australia, South Australian,* Tasmania, Victoria, *New South Wales* dan Quensland) dan tiga wilayah teritori dengan pemerintahannya sendiri (*Nouthtern Territory, Australian Capital Terri-tory and Norfolk Island*). Juga ada beberapa wilayah teritori di luar yang dikuasainya secara langsung oleh *Commonwealth* luar, misalnya Pulau-pulau Ashmore dan Cartier dekat Indonesia.

Australia adalah negara federal, bukan negara kesatuan. Untuk tujuan dalam negeri, kedaulatan dibagi di antara *Commonwealth* dan enam negara bagian tersebut negara bagian itu bukan hanya utusan *Commonwealth.* Negara bagian itu berada sebelum federasi sebelum tahun 1901. Menurut Undang-undang Dasar *Commonwealth* Austraia, kekuasaan-kekuasaan yang diberikan kepada *Commonwealth* spesifik, tidak umum. Biasanya, kekuasaan-kekuasaan yang diberikan kepada *commonwealth* yang tidak digunakan oleh *Commmonwealth,* atau tidak digunakan *commonwealth* dengan cara bertentangan dengan hukum negara bagian, bisa digunakan oleh negara bagian. Kekuasaan-kekuasaan yang tidak diberikan kepada *commonwealth* hanya bisa digunakan oleh negara bagian. Di Australia pada saat ini, bidang kekuasaan *commonwealth* termasuk imigrasi, orang asli, perdagangan luar negeri dan antar negara bagian, perbankan, telekomunikasi dan beberapa aspek kegiatan perusahaan (badan hukum). Bidang kekuasaan negara-negara bagian termasuk hukum pidana, pendidikan, perdagangan dan pengangkutan di dalam negara bagian dan tanah. *Commonwealth* punya sedikit tanahnya sendiri, tetapi sebagian besar tanah di Australia dikuasai oleh negara-negara bagian (dari teritori).

Dibandingkan dengan negara bagian-negara bagian, teritori-teritori dengan pemerintahan sendirinya adalah utusan *Commonwealth of Australia. Commonwealth of Australia* bisa memerintah langsung teritori-teritori ini.

Sepuluh sistem politik ini berdasarkan asas *responsible government.* Menurut asas ini, badan eksekutif pemerintah terdiri atas anggota-anggota parlemen (badan pembuat undang-undang). Para ahli hukum sering memanggil eksekutif itu *the rown* atau *Crown,* karena pemimpinnya yang *tituler* adalah seorang wakil ratu Britania: gelarnya *Governor General (Commonwealth)* atau *Governor* (negara bagian). (Pemimpin tituler teritori dengan pemerintahnya sendiri gelarnya *Administrator.* Dia seorang wakil *Commonwealth Australia.*

Prime Minister Australia adalah seorang anggota parlemen *Commonwealth* yang mendapat dukungan sebagian besar anggota majelis rendah[2] parlemen itu (Majelis Perwakilan). Dia memilih menteri-menterinya dari antara anggota-anggota parlemen yang juga masuk partai politiknya. Sama juga, *Premier* adalah anggota parlemen negara bagian yang mendapat dukungan mayoritas dari anggota-anggota parlemen itu, dan *Chief Minister* adalah anggota *legislative assembly* teritori yang mendapat mayoritas dari anggota-anggota parlemen itu.

PENDUDUK ASLI AUSTRALIA DAN TRADISI TANAHNYA

Ada dua bangsa orang asli Australia; *Torres Strait Islanders* (orang pulau-pulau Selat Torres) dan *Aborigines* atau *Aboriginal People* (orang Aborigin). Tidak ada satu macam atau sumber hukum orang Aborigin atau orang Pulau-pulau Selat Torres. Pada masa penjajahan Britania, orang asli Australia memiliki lebih dari 300 bahasa, dan macam-macam tradisi-tradisi hukum. Walau demikian, ada beberapa ciri-ciri umum tradisinya yang bisa diidentifiikasi. Tradisi-tradisi tersebut pernah diganggu oleh kolonisasi, ada sebagian terganggu sedikit dan sebagian yang lain banyak. Namun demikian, di beberapa daerah terpencil Australia, orang-orang asli terus mengikuti hukum tanah adatnya.

Orang-orang Aborigin adalah keturunan orang-orang yang datang ke Australia sedikitnya 40.000 sampai 60.000 tahun yang lalu. Di dalam budaya Aborigin, orang-orang tidak mempunyai banyak barang (materi), tetapi mereka kaya dalam intelektualisme dan agama tradisional. Biasanya intelektualisme dan agama tradisional itu terdiri atas kepercayaan tentang tanah yang termasuk kelompok pemilik tanah berdasarkan kepercayaan keluarga yang kompleks. Menurut budaya Aborigin, pencipta-pencipta bagian-bagian tanah khusus dan pemiliknya adalah kekuatan gaib yang sedang tinggal dan beristirahat di dalam lingkungan itu. Tradisi Aborigin mengharuskan memelihara tanah di antara selain kegiatan lainnya, berburu dan melakukan upacara-upacara adat. Konsep Aborigin tentang pemeliharaan tanah atau memanfaatkannya, tidak termasuk pertanian. Sebelum kolonisasi, orang-orang Aborigin dulu mengembara di dalam daerah-daerahnya yang tetap. Budaya Aborigin tidak pernah punya bentuk tulisan, walaupun lukisan sering digunakan untuk mencatat kejadian dan hak-hak yang penting. Misalnya, hanya orang-orang dengan hak-hak tanah khusus boleh melukiskan motif-motif kekuatan gaib yang mencipta tanah itu. Pada masa lalu, lukisan-lukisan tersebut sering dibuat di badan atau di tanah, sekarang banyak dilukis pada kulit pohon, kertas atau kanvas. Orang-orang Aborigin masa lalu menurunkan keterangan kebudayaannya dengan lisan, misalnya dengan cerita-cerita tentang penciptaan lingkungan oleh alam gaib. Pada saat ini, cara-cara modern --misalnya buku-buku dan video-video-- digunakan untuk memberikan keterangan ini.

Orang-orang di Pulau-pulau Selat Torres adalah penduduk tradisional, yang terletak diantara negara bagian Queensland dan Papua New Guinea. Mereka orang Melanesia yang tidak berhubungan dengan bangsa Aborigin. Mereka dijajah pada Abad IX. Budaya orang Pulau-pulau Selat Torres yaitu maritim dan pertanian. Tanah dimiliki dan diwariskan oleh individu-individu saja. Menurut budaya mereka, pendiri-pendiri budayanya atau nenek moyangnya adalah makhluk-makhluk laut yang berjalan ke arah selatan dari pulau-

pulau dekat pantai Papua New Guinea. Sebelum masa kolonial, pulau-pulau dekat Papua New Guinea tersebut juga adalah tujuan jarak jauh untuk perjalanan musim kano-kano oleh orang Pulau-pulau Selat Torres telah mudah dibaurkan dengan konsep-konsep aga ma Kristen, sehingga sekarang kebanyakan orang pulau-pulau itu menganut agama Kristen. Budaya mereka yang tradisional tidak menge-nal tulisan tangan, dan juga menurunkan keterangan dalam bentuk cerita-cerita secara lisan. Walaupun demikian, percobaan kolonial di Pulau-pulau Selat Torres menyebabkan berdirinya pengadilan istimewa tradisi tanah untuk untuk memutuskan perkara-perkara di antara orang mengenai hak-hak tanahnya. Misi dijalankan *London Missionary Society* dan pengadilan itu menyimpan catatan yang terperinci tentang mereka, keluarga dan hak-hak tanahnya.

Populasi penduduk asli Australia sekarang berjumlah lebih dari 250.000 jiwa. Banyak orang Pulau-pulau Selat Torres sekarang tinggal di Benua Australia (khususnya di Queensland Utara), dan banyak orang Aborigin sekarang tinggal di kota-kota besar atau kota kecil. Orang asli Australia merupakan sebagian penduduk Australia yang paling miskin: mereka memiliki pendapatan yang rendah, tingkat pengangguran dan pemenjaraan tinggi, selain itu tingkat kesehatan dan pendidikan kurang baik. Situasinya mirip dengan banyak orang asli Australia, mencari pengembalian tanah adatnya sebagai cara mendirikan negara sendiri di dalam Australia.

PENGARUH KOLONIALISASI BRITANIA PADA TRADISI TANAH ORANG ASLI AUSTRALIA: POLITIK DAN HUKUM

Koloni-koloni Britania di Australia didirikan pada waktu yang berbeda, dan dengan tujuan-tujuan yang juga berbeda (misalnya, New South Wales didirikan tahun 1788 sebagai koloni penjara sementara South Australia didirikan pada abad berikutnya sebagai koloni orang-orang yang bebas.

Britania menemukan bahwa kepentingan ekonomi Australia adalah tanahnya, kenyataannya penduduk tambahan Britania bisa dipindah ke sana. Karena masyarakat Aborigin tidak diatur dengan tingkatan-tingkatan dan tidak mengikuti pertanian, orang-orang Aborigin tidak bisa dimanfaatkan sebagai pekerja-pekerja koloni, sama dengan situasi di Indonesia yang dibawahi Belanda. Tanah di pulau-pulau tersebut kecil, namun mereka dipaksa bekerja sebagai tenaga kerja kolonial. Penjajah menganggap bahwa Bangsa Aborigin adalah orang yang tidak berbudaya dan merupakan hambatan pengembangan populasi orang Britania di Australia.

Banyak orang Britania dan Aborigin mati waktu orang-orang Aborigin melakukan perang gerilya. Mereka menyerang rumah-rumah, sapi-sapi dan kambing-kambing Britania. Alasannya adalah protes politik karena kehilangan tanahnya serta kelaparan yang disebabkan oleh hilangnya daerah perburuan. Karena pemerintah Britania mau memisahkan orang Aborigin dari tanahnya, mereka tidak mengakui hak-hak tanah adat seperti orang Belanda di Indonesia. Pemerintah Britania mengesampingkan orang-orang Aborigin. Mereka tidak mau mengakui tradisi Aborigin atau mendirikan pemerintah Aborigin sendiri. Di Australia (mungkin kecuali di Pulau-pulau Selat Torres) informasi terperinci mengenai tradisi orang asli seperti keterangan yang dikumpulkan oleh Belanda di Indonesia tidak bisa ditemukan.

Sama dengan penjajah lain, Brita-

nia[3] mengembangkan hukum tentang kegiatan kolonial dan akibatnya. Hukum kolonial itu mengaku diambil dari hukum antara negara zaman itu, tetapi hukum antara negara zaman itu berarti dua.

Menurut Britania, ada dua kelas koloni; yang didapat dengan cara *conquest* (penaklukan) atau *cession* (penyerahan daerah) di satu pihak, dan yang didapat dengan cara *settlement* (penduduk Britania dipindahkan ke koloni baru) di lain pihak. Menurut hukum antara negara yang lebih lama, hanya koloni-koloni yang tidak ada penghuninya (*terra nullius*) bisa didapat dengan cara *settlement*. Di teritori-teritori yang berpenduduk, perjanjian harus dibuat dengan pemimpin teritori harus digulingkan dalam perang. Walaupun demikian, menurut satu aliran hukum antara negara yang muncul abad XVIII, teritori adalah *terra nulius* kalau diduduki oleh orang-orang yang rupanya tidak ada raja atau pemimpin. Hukum Britania mengembangkan aliran hukum antara negara itu, dan koloni-koloni Australianya dianggap semacam *terra nullius*.

Sejak saat koloni-koloni Australia didirikan, penduduk asli Australia dianggap di bawah hukum Inggris dan nantinya juga di bawah hukum Australia. Sampai saat itu, hukum tradisi orang Aborigin dan Pulau-pulau Selat Torres tidak diakui kecuali di mana pengakuan tersebut telah termasuk dalam undang-undang atau sebagai *native tittle* (akan dibahas nanti). Masih belum ada pengakuan hukum-hukum asli Australia, dan mungkin tidak akan pernah diakui.

HUKUM TANAH AUSTRALIA

Hukum tanah Australia, karena berasal dari hukum tanah Inggris, sudah sangat terpengaruh oleh sejarah serta keadaan geografis Inggris.

Sebelum menjadi kekuasaan kolonial, negara Inggris sendiri dijajah. Waktu Suku Norman menyerbu Inggris mereka membawa yang disebut ahli hukum *doctrine of tenures*. Menurut doktrin ini, tidak ada orang yang mempunyai hak tanah kecuali kalau hak-hak itu diberi kepadanya oleh *Crown*. Orang kalau nenek moyangnya sendiri diberi tanah oleh *Crown*. Namun demikian, sesudah tanah diberi hak milik oleh *Crown* (yaitu *freeholder* atau pemilik *estate in fee simple*) supaya boleh memberi hak tanah yang lain (*estate or interest*) yang lebih kurang tingkatnya kepada orang yang lain (contoh-contoh hak tanah itu adalah hak-hak pakai tanah seumur hidup/ *estate for life*, hak-hak sewa tanah/ *leases* dan hak-hak menggunakan penghasilan tanah/*profits a prendre*). Crown juga bisa memberi hak-hak tanah yang lebih kurang kepada orang lain kalau tanah tidak ada pemilik *estate in fee simple*. Sebenarnya, *Crown* sudah memberi hak tanah macam ini di banyak tanah di Australia. Misalnya di banyak daerah pedalaman serta Australia Utara, perusahaan peternakan yang besar didirikan di tanah yang disewa dari *Crown*, bukan tanah yang dimiliki secara *freehold* oleh perusahaan.

Konsep tanah yang berasal dari pemberian *Crown* bergantung pada pengertian bahwa *Crown* mempunyai hak semula (*Original title*) terhadap semua tanah. Sebenarnya di Australia banyak tanah yang tidak dimanfaatkan, tanah yang disewa dari *Crown* atau tanah yang diduduki oleh orang asli yang hak tanah adatnya belum diakui disebut *Crownland*. Sebelum tahun 1992, hukum Australia menyatakan bahwa *Crown* Britania mendapat hak milik lengkap di semua tanah koloni-koloni Australia pada saat penyataan kedaulatan Britania di koloni-koloni itu.

Pernyataan hukum ini aneh karena sebenarnya banyak daerah Australia hanya diduduki penyerbu pada akhir abad XIX. Hukum modern menyatakan bahwa waktu *Crown* Britania menyatakan kedaulatannya di Australia, *Crown* mendapat *radical title* saja terhadap tanah Australia. *Radical title* mungkin hanya berarti hak untuk memberi tanah kepada orang pribadi atau untuk menggunakannya untuk tujuan pemerintah. Menurut *High Court* Australia di perkara *Mabo* (dibicarakan di bawah), *radical title Crown* itu serta hak-hak tanah adat orang asli bisa hidup sekaligus terhadap tanah sama.

Sudah perbaikan hukum tanah yang dikembangkan di Australia adalah sistem pendaftaran tanah atau *Torres System*. Menurut sistem itu, seorang yang mempunyai hak tanah macam apapun boleh mendaftarkannya pada 'register' (daftar) pemerintah negara bagian, tetapi register itu bukan hanya merupakan daftar hak-hak tanah saja. Pendaftaran juga memperkuatkan hak tanah supaya mendapat status *indefeasibility* (tak bisa dipersoalkan atau diatasi) oleh hak lain yang belum didaftar.

PERKARA MABO: *NATIVE TITLE* DI AUSTRALIA

Pada tahun 1992 *High Court* Australia mengeluarkan keputusan yang menarik banyak kritik umum karena daya cipta pengadilan. Keputusan ini bertentangan dengan keputusan-keputusan yang sebelumnya dikeluarkan oleh pengadilan Inggris dan *Supreme Court Northern Territory*. *High Court* memutuskan bahwa pada saat penjajahan Australia, *common law* Inggris yang 'mengalir' masuk ke Australia sebagai *native title*. Luasnya pengakuan hak tanah orang asli itu sama dengan luasnya hak tanah yang dinyatakan oleh orang asli menurut hukum adatnya. *Native title*, lain daripada hak-hak tanah biasa yang diberi oleh *Crown*, tidak dapat dipindahkan oleh pemegangnya kepada orang lain kecuali *Crown*.

Keputusan *Mabo* ini tidak mengherankan para ahli hukum di bidang itu. Suatu keputusan yang serupa sudah dikeluarkan oleh *Supreme Court* Canada, juga bekas koloni *settled* Inggris dengan orang-orang asli sendirinya, hampir 20 tahun sebelumnya. Memang, Australia merupakan satu-satunya koloni Britania yang sampai tahun 1992 tidak mengakui hak-hak tanah adat orang aslinya. Namun demikian, sudah ada usaha-usaha pemerintah dengan maksud memberi kembali tanah kepada orang Aborigin serta orang Pulau-pulau Selat Torres (usaha itu dibicarakan di bawah).

Penuntut dalam perkara *Mabo* adalah orang Meriam, suatu suku dari orang Pulau-pulau Selat Torres. Mereka berhasil membuktikan *native title* hanya terhadap bagian tanahnya yang belum diberi *Crown* kepada orang lain, dan karena adanya catatan kolonial dan misi yang disebut di atas.

Walaupun pada tahun 1992 *High Court Australia* 'menemukan' suatu prinsip kehormatan terhadap *native title* yang sudah ada sejak tahun 1788, sebenarnya sejarah Australia menunjukan bahwa *native title* pada masa lalu tidak dihormati. Banyak tanah yang dimiliki orang asli menurut adat sudah diberikan kepada orang lain oleh *Crown* tidak dengan mempertimbangkan hak-hak pemilik tradisional tanah itu. Apakah *Crown* yang selama 200 tahun yang lalu berterus-terus melanggar hukum? Kalau dipandang dari sudut ini, keputusan *High Court* dapat dikatakan pragmatis. Menurut *High Court, native title* (lain dari hak-hak atas tanah yang diberikan oleh *Crown*) bisa dihapuskan atau 'dipadamkan' (*be extingushed*) baik kalau *Crown* mengambilalihkan native

title maupun waktu *Crown* memberi hak atas tanah yang bertentangan dengan *native title* kepada orang lain atau kepada *Crown* sendiri. Hak atas tanah bertentangan dengan *native title* kalau hak atas tanah itu membiarkan kegiatan oleh pemegangnya yang mengganggu penggunaan, kepercayaan atau upacara yang menurut tradisi berhubungan dengan tanah itu. Kalau begitu, hak *native title* dihapuskan sampai sejumlah pertentangan. Yaitu, *High Court* menyatakan bahwa hak atas tanah yang diberi *Crown* akan mengatasi *native title*. Prinsip ini bahkan akan diterapkan mengenai hak-hak diberikan oleh *Crown* yang lebih kurang, misalnya izin-izin mencari barang tambang dan minyak tanah.

Apakah orang asli Australia sekarang berhak mendapatkan ganti rugi karena kehilangan tanahnya sejak tahun 1788? *High Court* tidak bisa setuju tentang hal ini, tetapi keputusan mayoritas hakim juga pragmatis. Orang Aborigin serta orang Pulau-pulau Selat Torres tidak mempunyai hak ganti rugi atas pengambilalihan tanah oleh *Crown* merupakan perkembangan perundang-undangan yang agak baru, bukan perkembangan *common law*. Sebelum hak ganti rugi ditetapkan di undang-undang, tidak ada hak asasi ganti rugi menurut *common law*. (*Commonwealth* Australia harus membayar ganti rugi yang adil kalau pemerintah itu mengambilalihkan hak-hak atas tanah karena suatu pasal yang dimuat pada Undang-Undang Dasar *Commonwealth* Australia. Tetapi karena bukan pemerintah *Commonwealth* melainkan pemerintah negara bagian yang sudah memberi hak-hak sehubungan kebanyakan tanah di Australia. Pasal Undang-Undang Dasar ini tidak begitu penting bagi orang asli).

Karena kebanyakan pemilik tanah yang lain di Australia biasanya menerima ganti rugi untuk pengambilalihan hak-hak tanahnya menurut undang-undang negara bagian, aspek ini termasuk perkara *Mabo* yang menyebabkan diskriminasi ras. Sebenarnya, hal diskriminasi ras merupakan suatu aspek lain keputusan itu yang sangat menarik.

KONVENSI INTERNASIONAL TENTANG PENGHAPUSAN SEGALA BENTUK DISKRIMINASI RAS

Australia sudah menandatangani Konvensi Internasional ini (suatu konvensi yang mungkin mencerminkan *"customary international law"* atau hukum adat internasional). Parlemen *Commonwealth* Australia sudah melaksanakan konvensi melalui diundangkannya *Racial Discrimination Act 1975*. Baik konvensi maupun undang-undang itu melarang diskriminasi ras dalam bidang hak-hak atas tanah, serta menjamin adanya persamaan ras di bawah hukum sehubungan dengan penggunaan dan jaminan hak-hak atas tanah.

Undang-Undang Dasar Australia memuat suatu pasal yang menyatakan bahwa kalau ada pertentngan antara hukum *Commonwealth* yang sah dengan hukum negara bagian yang sah, maka hukum *Commonwealth*-lah yang berlaku. Menurut *High Court* Australia, *Racial Discrimination Act Commonwealth* yang tersebut itu telah sudah sejak tahun 1975 menghalangi negara bagian memperbedakan hak *native title* dan hak atas tanah yang lain. Rupanya, sejak 1975, negara bagian tidak boleh menghapuskan *native title* tanpa tata cara yang tepat serta ganti rugi, yaitu hak-hak yang sudah diberikan kepada hak atas tanah lain oleh undang-undang negara bagian.

Apakah negara bagian Australia sejak tahun 1975 melanggar hukum? Entahlah. Kalau begitu, soal ini bisa diperbaiki di bawah Undang-Undang

Commonwealth yang istimewa (dibicarakan di bawah ini). Tetapi tentu saja *'land grab'* (penyerobotan tanah) oleh pemerintah Britania dan nantinya Australia sebelum tahun 1975 adalah penyerobotan yang sah, sehingga banyak orang asli yang tanahnya diambil tidak bisa menerimanya kembali melalui prinsip-prinsip *native title.*

NATIVE TITLE ACT 1993 (COMMONWEALTH)

Pada tahun 1994, Parlemen *Commonwealth* mendirikan suatu pengadilan (tribunal) khusus (dipimpin oleh seorang hakim) untuk mempertimbangkan tuntutan *native title*. Pada tahun ini, pengadilan itu hanya mengeluarkan satu keputusan yang penting, yaitu keputusan yang menolak suatu tuntutan *native title*. Juga beberapa negara bagian sudah mendirikan pengadilan serupa.

Native Title Act 1993 Commonwealth memiliki empat keistimewaan penting. Yang pertama, undang-undang ini menyederhanakan prosedur untuk menuntut hak *native title* (misalnya, karena pengadilan *native title* tidak harus menerapkan hukum pembuktian). Kedua, undang-undang ini mengharuskan perlakuan sama untuk pemegang-pemegang *native title* dan pemegang "*freehold title*" (hak milik) oleh negara bagian. Ketiga, waktu memberikan hak-hak pertambangan atas tanah "*native title*", negara bagian harus terlebih dahulu mencari persetujuan dari orang asli yang memiliki *native title*. Keempat, menurut undang-undang ini kalau negara bagian sudah sejak tahun 1975 melanggar hukum karena membedakan antara *native title* dengan hak atas tanah biasa, pelanggaran itu tidak mempengaruhi keabsahan hak atas tanah biasa tersebut. Jadi Undang-Undang *Commonwealth* ini, seperti keputusan High Court, mendahulukan hak atas tanah biasa untuk zaman dahulu. Tetapi *Native Title Act* ini sangat memperbaiki keadaan pemilik hak-hak *native title* untuk masa depan.

PEMBERIAN "HAK TANAH ORANG ASLI" DI AUSTRALIA

Ada satu hal lagi yang harus disebut. Walaupun pengadilan-pengadilan Australia lambat sekali dengan pengakuannya terhadap hak atas tanah asli (semula) bagi orang asli, sejak tahun 1970-an pemerintah-pemerintah Australia sudah mendirikan beberapa usaha untuk mengembalikan tanah kepada pemilik aslinya melalui pemberian.

Usaha begini yang paling terkenal ada di *Northern Territory*. Usaha ini didirikan oleh pemerintah *Commonwealth* sebelum *Northern Territory* kepada-orang aslinya. Keberhasilannya sebagian besar dikarenakan kebnayakan tanah di *Northern Territory* tidak subur (orang lain tidak tertarik menggunakannya) dan karena 100.000 orang penduduk *Northtern Territory* yang bukan orang Aborigin bukan merupakan kekuasaan besar dalam pemilu *Commonwealth.*

Sistem di *Northtern Territory* memperoleh orang Aborigin mengajukan tuntutan untuk tanah Crown (termasuk tanah *Crown* yang disewa oleh orang Aborigin) kepada komisaris khusus. Komisaris itu melapor kepada menteri. Hal-hal orang Aborigin dan Pulau-pulau Selat Torres di Canberra, yang mengambil keputusan politik yang terakhir tentang pemberian tanah. Kalau tuntutan tanah berhasil, hak yang diberikan kepada orang Aborigin merupakan hak khusus yang tidak bisa dipindahkan lagi. Hukum ini khusus mengenai penambangan terhadap tanah itu.

Sistim serupa (kebanyakan kurang bermanfaat untuk orang Aborigin)

berada di segala negara bagian kecuali Western Australia dan Tasmania. Namun demikian, yang paling berhasil adalah sistem-sistem di daerah utara dan terpencil di mana hak adat atas tanah masih belum diganggu dibandingkan dengan daerah-daerah selatan yang lebih padat penduduknya. Sejak tahun 1970-an, orang asli Australia juga bisa mendapat dana dari pemerintah *Commonwealth* untuk membeli tanah walaupun negara bagian tidak memberikan tanah kepadanya. *Native Title Act 1994* yang tersebut mendirikan Dana Tanah Orang Asli untuk pembelian tanah itu. Dana itu akan menjadi penting sekali untuk orang asli yang tidak bisa memanfaatkan perkara *Mabo* karena hak tanah adatnya sudah lama dihapuskan. Orang Aborigin dari bagian utara dan selatan Australia sudah masuk ke dalam pertentangan politik tentang mana kelompoknya yang paling memerlukan dana untuk membeli kembali tanah adatnya.

KESIMPULAN

Perkara *Mabo* memperbaiki sejarah lama penolakan hak-hak tanah adat orang asli di Australia. Tetapi pentingnya praktek terbatas perkara itu akan memberi manfaat hanya untuk orang asli yang hak atas tanah adatnya belum diganggu. Orang asli Australia lain harus memakai Dana Tanah Orang Asli untuk membeli tanah. Pada kali pertama di Australia mungkin usaha penelitian yang lengkap tentang adat istiadat orang asli terhadap tanahnya akan dilakukan. Pemerintah *Commonwealth* menghadapi kesulitan. Pemerintah harus berhati-hati supaya dana yang dikeluarkannya akan digunakan untuk membeli penyediaan lahan yang benar untuk orang yang tepat, sehingga penduduk asli Aborigin dan Torres merasa puas dan kondisi sosial ekonomi masyarakat asli menjadi lebih baik.

CATATAN KAKI

[1] Pada masa dulu, Australia dijajah oleh Britania. Tetapi di dalam Britania, hukum Inggris berbeda daripada, misalnya, hukum Skotiandia.

[2] Parlemen Commonwealth Australia terdiri atas dua majelis. Parlemen-parlemen negara bagian, kecuali parlemen Queensland dan *legilative assembly* teritori-teritori terdiri atas satu majelis saja.

[3] Hukum penjajahan itu mengenai kegiatan *the crown* di luar Britania, bukan hanya hukum Inggris.

Jenifer Clarke, Staf Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Nasional Australia

DASAR HUKUM

PENGAKUAN *dan* PENGUKUHAN HAK-HAK ADAT

DALAM PERATURAN-PERUNDANGAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA

R. Yando Zakaria

Satu hal yang tidak dapat dipungkiri adalah bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia mewujudkan diri sebagai sesuatu masyarakat yang majemuk. Hal ini merupakan implikasi logis dari perjalanan sejarah Tanah Air. Jauh sebelum 'Indonesia' memproklamirkan diri sebagai suatu 'negara', di wilayah yang sekarang ini disebut sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia itu telah hidup berbagai kesatuan sosial yang beraneka ragam coraknya. Masing-masing tentunya memiliki 'kebudayaan'nya sendiri-sendiri. Lengkap dengan 'aturan-aturan hukum' tertentu, yang di kemudian hari dikenal dengan sebutan 'hukum adat'.

Adanya kemajemukan sistem budaya di Indonesia telah diakui keberadaannya, sebagaimana yang dapat dipahami dari semboyan negara 'Bhineka Tunggal Ika'. Demikian pula, keberadaan hukum ini pada dasarnya telah diakui, malah telah pula dijadikan landasan utama, dalam menyusun aturan-aturan hukum nasional. Seperti yang tampak dengan jelas pada Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 misalnya.

Selama ini, kegiatan advokasi perlindungan dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat ini, yaitu hak-hak yang bersumber dari aturan-aturan hukum adat yang dikenal oleh suatu masyarakat adat tertentu, memang banyak bertumpu pada pengakuan atas hak-hak masyarakat adat sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria 1960 itu. Belakangan kegiatan advokasi hak-hak masyarakat adat itu mulai pula didasarkan atau mengacu pada pengakuan Negara atas hak berpartisipasi masyarakat dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat dan kegiatan-kegiatan pembangunan. Seperti yang terkandung dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup 1982; Undang-Undang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati 1990; Undang-Undang Perumahan dan Pemukiman 1992; Undang-Undang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera; Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman 1992; Undang-Undang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan 1992; serta Undang-Undang Penataan Ruang 1992.

Sejauh yang dapat diamati, tuntutan-tuntutan itu seringkali mendapat kendala, serta mudah ditolak --atau dimentahkan-- oleh pihak-pihak yang merasa akan dirugikan dengan adanya pengakuan hak-hak masyarakat adat ini.

...pengakuan atas adanya kemajemukan budaya ini, termasuk pula pengakuan atas adanya kemajemukan sumber-sumber hukum...

Boleh jadi hal ini dapat terjadi baik karena pengakuan hak adat itu belum begitu jelas pengaturannya di lapangan, maupun karena sumber (dasar) hukum yang digunakan untuk memperjuangkannya bersifat sangat sektoral. Artinya, sumber-sumber hukum yang digunakan itu tidak langsung bicara kedudukan hak masyarakat adat' itu sendiri di dalam tatanan peraturan-perundangan nasional yang berlaku.

KEDAULATAN BERDASARKAN PASAL 18 UUD 1945

Sebenarnya pengakuan atas adanya kemajemukan budaya ini, termasuk pula pengakuan atas adanya kemajemukan sumber-sumber hukum yang berlaku di tengah kehidupan masyarakat sehari-hari, telah terakomodasi di dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang pada galibnya merupakan perangkat hukum tertinggi dan menjadi dasar utama bagi seluruh peraturan-perundangan nasional lainnya. Hal ini tampak pada Bab VI, Pasal 18, yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah. Selengkapnya pasal ini berbunyi: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan *hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa* (cetak miring oleh penulis)".

Dari rumusan Pasal 18 yang demikian memang tidak langsung dapat dirasakan adanya semangat pengakuan atas keberadaan hak-hak adat itu. Hal ini akan berbeda jika kita melanjutkan pengamatan ini kepada bagian Penjelasan untuk Bab VI dan pasal yang bersangkutan.

Dalam bagian penjelasan untuk bab yang memang hanya mengandung satu pasal itu, dinyatakan bahwa "Dalam *territoir* Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri (nagari, pen.) di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. *Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa* (cetak miring oleh penulis)".

Seterusnya dinyatakan pula: "Negara Republik Indonesia *menghormati kedudukan* daerah-daerah istimewa tersebut dan *segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu* akan *mengingati hak-hak asal-usul* daerah tersebut (cetak miring oleh penulis)".

Artinya, dari pernyataan-pernyataan itu, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 mengandung pengakuan atas keberadaan 'kesatuan-kesatuan politik tradisi' yang bersumber dan/atau merupakan bagian dari sistem budaya berbagai kelompok masyarakat yang tercakup di dalam teritorial (wilayah hukum) Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tentunya dengan mudah dapat dipahami bahwa pengakuan ini tentunya tidak terbatas pada aspek wujud

lembaganya semata, melainkan juga pada aspek-aspek struktur organisasi, mekanisme kerja, peraturan-peraturan yang dikandungnya, serta berbagai hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang terkandung di dalam sistem kelembagaan yang dimaksudkan itu.

Selain itu, karena *susunan asli* itu *dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa,* maka perlakuan terhadapnya tentulah bersifat istimewa pula. Artinya, kesatuan-kesatuan teritorial dan sistem kelembagaan yang mengaturnya itu *tidaklah dapat diperlakukan sama* dengan daerah kesatuan-kesatuan teritorial lain yang tidak mengandung susunan asli yang dimaksud. Dengan kata lain, secara tersirat, pengaturan itu mengandung maksud adanya pengakuan atas otonomi atau kedaulatan dari *susunan asli* tersebut. Hal ini diperkuat pula oleh pernyataan bahwa 'Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul (asli, pen.) daerah tersebut'.

Artinya, masyarakat dengan *susunan asli* itu memiliki wujud kelembagaan, tatanan hak dan kewajiban yang khas, yang *berbeda* dengan wujud kelembagaan, tatanan hak dan kewajiban yang berada di luar kesatuan daerah yang dimaksud. Karenanya, sesuatu aturan yang datang dari luar 'susunan asli' itu tidaklah relevan diberlakukan di dalam tatanan 'susunan asli' tertentu. Kalau pun aturan-aturan baru tersebut ingin diberlakukan ke dalam tatanan 'susunan asli' itu, pemberlakuan itu mestilah atas izin warga 'susunan asli' itu sendiri (mengingat adanya unsur pengakuan otoritas/kedaulatan 'susunan asli'). Hal itu sangat manusiawi sifatnya, karena, betapa pun, aturan-aturan baru itu adalah sesuatu yang asing bagi warga masyarakat 'susunan asli'. Mekanisme/proses pengambilan keputusan untuk dapat atau tidaknya pelaksanaan/pemberlakuan aturan-aturan baru yang berasal dari luar 'susunan asli' tersebut mestilah diatur oleh Undang-Undang khusus yang memang mengatur permasalahan ini.

Kalau pun aturan-aturan baru tersebut ingin diberlakukan ke dalam tatanan 'susunan asli' itu, pemberlakuan itu mestilah atas izin warga 'susunan asli' itu sendiri

Demikian pula implikasi dari pengakuan atas ciri yang *bersifat istimewa* itu. Karena masyarakat yang memiliki *susunan asli* itu bersifat istimewa maka kesatuan-kesatuan masyarakat itu tidak dapat diperlakukan sama dengan daerah-daerah lain yang tidak mengandung susunan asli yang dimaksud. Dengan kata lain, masyarakat yang bersangkutan memiliki *milleu*-nya sendiri. Karenanya, aturan-aturan lain yang berasal dari luar *milleu* 'susunan asli' ini dapat dikatakan sebagai sesuatu yang asing, sehingga tidak relevan diperlukan dalam 'susunan asli' yang bersangkutan. Di sinilah letak arti adanya keistimewaan itu! Kalau 'susunan asli' ini diperlakukan sama maka dia tidak dapat dikatakan istimewa lagi!

> ... pengingkaran terhadap otonomi/ kedaulatan 'susunan asli' ini dapat dpandang sebagai penyimpangan dan/atau bahkan pelanggaran semangat UUD 1945

Kalau ini yang terjadi, maka ini dapat dikatakan melanggar semangat UUD 1945!

Menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa itu juga sekaligus menunjukkan adanya pengakuan otonomi dan kedaulatan 'susunan asli'. Karenanya, pengingkaran terhadap otonomi/ kedaulatan 'susunan asli' ini dapat dipandang sebagai penyimpangan dan/atau bahkan pelanggaran semangat UUD 1945. Ini sesuai dengan frasa *peraturan negara yang mengenai daerah-daerah* itu akan *mengingati* (di/memper-timbangkan, pen.) hak-hak asal-usul (hak-hak asli?, pen) daerah tersebut. Dengan pandangan ini maka peraturan negara tidak boleh mengingkari otonomi/kedaulatan 'susunan asli'. Demikian pula, kalau pun ada unsur-unsur 'susunan asli' yang dianggap bertentangan dengan kepentingan-kepentingan Nasional (kepentingan-kepentingan Nasional ini harus diatur oleh Undang-undang tertentu), maka pengurangan dan/atau bahkan penghilangan hak-hak asli ini mestilah atas sepengetahuan dan persetujuan warga 'susunan asli' terkait.

Dugaan adanya pengakuan atas adanya otonomi bagi kesatuan-kesatuan sosial yang memiliki *susunan asli* itu semakin terasa kuat dan beralasan jika dikaitkan, dalam kenyataannya, pengaturan dan pengakuan itu berada dalam Bab Undang-Undang Dasar 1945 yang khusus mengatur masalah 'Pemerintahan Daerah'.

PASAL-PASAL PENGUAT LAINNYA

Adanya pengakuan UUD 1945 atas keberadaan/otonomi hak-hak masyarakat yang bersumber dari 'susunan asli' ini diperkuat (atau sejalan) pula dengan keinginan para *founding fathers* Republik Indonesia untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia, sebagaimana yang dapat dipahami dari semangat UUD 1945, Bab XIII, Pasal 32, yang berbunyi "Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia".

Di dalam Bagian Penjelasan untuk pasal yang dimaksud, dinyatakan bahwa "Kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budinya rakyat Indonesia seluruhnya". Pada alinea seterusnya dinyatakan pula "Kebudayaan lama dan asli yang terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia terhitung sebagai kebudayaan bangsa. Usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya, dan persatuan, dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat mengembangkan atau memperkaya kebudayaan sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia".

Dari pernyataan-pernyataan itu jelaslah bahwa meskipun para *founding fathers* berkeinginan untuk terciptanya satu kebudayaan nasional Indonesia, itu bukan berarti sekaligus menafikan kenyataan adanya kebudayaan-kebudayaan (tradisi/daerah) yang majemuk. Sebagaimana yang tercermin dengan jelas dalam semboyan Bhineka Tunggal

Ika itu.

Dengan kata lain, kebudayaan nasional itu tetaplah harus menunjuk-kan unsur-unsur kemajemukannya! Hal ini misalnya terlihat pula dalam keinginan UUD 1945 memelihara bahasa-bahasa daerah (UUD 1945, Bab XV, Pasal 36).[7]

ALAS HAK MASA DEPAN

Dengan beberapa catatan di atas jelaslah bahwa advokasi untuk pengakuan dan pengukuhan hak-hak masyarakat adat di dalam peraturan-perundangan Nasional Republik Indonesia memiliki dasar hukum yang sangat kuat sekali. Terlebih lagi jika dikaitkan dengan 'jargon politik' yang dikumandangkan rezim Orde Baru yang ingin 'menjalankan UUD 1945 secara murni dan konsekuen'.

Demikian pula, kekuatiran beberapa pihak terhadap klausul 'hak menguasai Negara', seperti yang tercantum dalam beberapa pasal UUPA 1960, yang dianggap dapat dengan sendirinya menyingkirkan otonomi hak-hak masyarakat adat; atau sangat tergantung kepada 'niat baik' Negara memberikan wewenang penguasaan itu, dapatlah dikatakan kurang beralasan lagi. Sebab implikasi dari pengakuan otonomi masyarakat ini, sebagaimana yang terkandung dalam Pasal 18 UUD 1945, memberikan hak penguasaan itu kepada masyarakat adat secara otomatis. Sebab, keberadaan masyarakat adat adalah suatu yang *given*. Kenyataan ini tentunya berbeda statusnya dengan beberapa bentuk organisasi subjek hukum lainnya.

Beberapa catatan di atas juga sekaligus menggugurkan beberapa anggapan keliru yang berkembang selama ini. Yaitu anggapan yang berkeyakinan bahwa issue masyarakat asli *(indegenous people)* tidak relevan dipermasalahkan dalam diskursus 'politik kemasyarakatan' di Indonesia; anggapan yang semakin gencar disosialisasikan oleh kalangan birokrasi belakangan ini. Pasal 18 UUD 1945 sangat jelas menunjukkan adanya karakteristik tatanan masyarakat yang memiliki 'susunan asli' itu. Frasa 'susunan asli' itu dapat diterjemahkan ke dalam pengertian apa yang dimaksud dengan issue *indigenous poeple* itu!

... pengukuhan hak-hak masyarakat adat di dalam peraturan-perundangan Nasional Republik Indonesia memiliki dasar hukum yang sangat kuat sekali.

Dengan demikian, konvensi-konvensi International yang berkeinginan 'mengatur' permasalahan ini, seperti yang terkandung alam Konvensi ILO 169, tetaplah sangat relevan dirujuk, sebagai penguat advokasi pengakuan dan pengukuhan hak-hak masyarakat adat di Indonesia. Penolakan birokrasi atas konvensi-konvensi sejenis sangatlah tidak beralasan sama sekali. Pasal 18 UUD 1945 telah menjaminnya sejak Negara ini memproklamirkan kemerdekaannya!

R. Yando Zakaria, Antropolog, Staf Peneliti LPEM-FEUI

KETERGANTUNGAN: AGENDA YANG TERSEMBUNYI PADA PIR

Dianto Bachriadi, *Ketergantungan Petani dan Penetrasi Kapital,* AKATIGA: Pusat Analisis Sosial, Bandung, September 1995.

Boy Fidro

Dalam tahun 1973 untuk pertama kalinya Bank Dunia memperkenalkan NES (*Nucleus Estate and Smallholders*), sebagai satu strategi baru dalam bidang pertanian. Model ini disambut dengan antusias oleh berbagai negara ketiga. Bank Dunia menjanjikan model sebagai alternatif pemecahan bagi berbagai persoalan kemiskinan rakyat di pedesaan. Indonesia sendiri terbilang cepat merespon prakarsa Bank Dunia tersebut. Pada tahun 1976 Indonesia mulai menguji-cobanya dan sejak saat itu mulai mengintegrasikan model tersebut ke dalam strategi pembangunan pertaniannya.

Perusahaan Inti Rakyat (PIR), nama Indonesia dari NES, adalah relasi yang tertutup antara dua pihak, ***Inti dan Plasma***. Ketika pertama kali diterapkannya, Inti berbentuk perkebunan dan secara kelembagaan dapat berbentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN), badan swasta ataupun koperasi. Sedangkan Plasma merupakan petani yang tinggal di seputar inti yang terikat kontrak untuk menyediakan hasil pertaniannya kepada Inti. Sebagai imbalannya, plasma berhak untuk mendapat bantuan teknis dan manajemen produksi serta pinjaman modal, dari (melalui) Inti. Dalam perkembangan berikutnya pola-pola PIR juga diadaptasi untuk berbagai program lainnya, seperti PIR-Unggas, PIR-Susu dan berbagai bentuk lainnya.

Berbeda dengan pola *estate* (perkebunan) yang basisnya adalah kerja upahan, pada pola PIR petani tetap menguasai tanah sebagai alat produksi dan menguasai tanah sebagai alat produksi dan menguasai hasil produksi. PIR tidak memutuskan akses petani terhadap tanah. PIR memberikan harapan baru pada petani agar bekerja dengan motivasi yang lebih tinggi, karena hasil produksinya sebanding dengan jumlah kerja yang dikeluarkannya. Semakin giat petani bekerja semakin banyak hasil produksi yang dapat dia nikmati. Penganut model ini,

termasuk pemerintah Indonesia, mengasumsikan kepentingan petani dengan pemodal adalah sama. Pemodal bagi petani-petani akan memberikan jaminan pemasaran sebaliknya petani sebagai produsen primer bagi pemodal memberikan jaminan pasokan bahan baku dengan kualitas yang terjaga. Antara petani dengan pemodal terpaut dalam hubungan yang saling menguntungkan

***

Sistematika buku ini tipikal penulisan peneliti. Pada bagian pertama, penulis menjelaskan teori yang hendak digunakannya untuk menganalisis kasus yang diuraikannya pada bagian kedua dari bukunya. Terakhir, pada bagian ketiga merupakan analisis yang berisi terhadap dinamika ketergantungan petani dan penetrasi modal ke pedesaan. Yang menarik dari buku ini adalah perspektif yang sama sekali baru dan berbeda dengan perspektif yang dominan berkembang, perspektif kemitraan. Buku ini menolak anggapan bahwa hubungan antara petani dan pemodal merupakan hubungan saling menguntungkan. Menurutnya, PIR melegalisasikan hubungan ketergantungan yang satu terhadap yang lain. Hubungan yang saling menguntungkan itu mengandaikan aktor-aktor yang terlibat berada dalam posisi yang sub-ordinat di bawah dominasi pemodal. Lebih jauh dikatakan, pola PIR merupakan salah satu bentuk hubungan penguasaan disertai eksploitasi.

Upaya untuk membangun konstruksi kritiknya, penulis menggunakan perspektif inti-satelit yang basis analisisnya adalah *power relationship* antara aktor-aktor yang terlibat, yang justeru diabaikan oleh perspektif kemitraan. Untuk melengkapi *counter* perspektif yang diajukannya, penulis melakukan studi lapangan di lima tempat, yaitu: Tebu Inti Rakyat (TRI) di Jawa, Tambak Inti Rakyat (TIR) di Indramayu, TIR Nanas di Sumedang, PIR-Susu di Jawa Tengah, PIR-Lokal di Tasikmalaya.

Inti sebagai pihak pemberi kontrak selalu berhasil mendesakkan struktur pasar yang monopsonis-monopolis. Akses petani ke pasar bebas ditutup sehubungan dengan kontraknya dengan pihak Inti. Hasil produksi wajib diserahkan pada Inti (dengan harga yang ditetapkan oleh Inti). Ketika harga produksi mengalami penurunan, karena *over suplay* dan harus berkompetisi dengan pemodal lainnya, Inti dapat memaksa plasma untuk memikul batasnya untuk memikul bebannya. Upaya itu dapat ditempuh dengan cara memaksa petani untuk menjual hasil produksinya dengan harga murah atau sama sekali menolaknya dengan alasan teknis, misal kualitas produksi yang buruk, sebagai satu upaya untuk mengontrol optimalisasi produksi.

Inti sebagai pihak pemberi kontrak selalu berhasil mendesakkan struktur pasar yang monopsonis-monopolis. Akses petani ke pasar bebas ditutup sehubungan dengan kontraknya dengan pihak Inti.

Anggapan bahwa dengan tetap memiliki tanah akan menjamin pendapatan petani membaik juga dibantahnya. Petani memang pemilik tanah, tetapi pada saat yang sama mereka juga menghadapi resiko kegagalan produksi. Dengan pola PIR pemodal tidak perlu menanggung kemungkinan resiko produksi seperti yang telah dicurahkan untuk menghasilkan produk tersebut. Bahwa untuk menghasilkan produk tersebut si petani harus mempekerjakan orang lain atau pemodal. Dengan demikian pihak inti mempunyai

mekanisme untuk menimpakan masalah-masalahnya kepada petani secara sah dan legal.

dengan pola PIR, petani tidak dapat keluar dari ketergantungannya pemodal. Dalam keadaan tersebut, petani hanya dapat berkembang jika menggantungkan dirinya pada pemodal. Atau, yang lebih buruk lagi, tersingkirnya petani dari basis kehidupannya. Dari kelima kasus yang di studi tidak satu lokasipun yang memberikan pengaruh secara berarti pada peningkatan kualitas hidup petani. Kalaupun ada yang memperoleh manfaat, seperti pada kasus TRI misalnya, hanyalah elit-elit desa yang sebelumnya PIR diperkenalkan memang telah kuat secara ekonomi. Mayoritas petani tetap dalam himpitan kemiskinan bahkan tidak sedikit yang mengalami degenerasi pendapatan.

Sementara itu petani tidak diperlengkapi dengan hak-hak untuk membela diri secara legal dan terbuka. Skema implementasi PIR tidak memberikan ruang pada petani untuk berpartisipasi baik dalam *policy* proses produksi maupun kontrol terhadap berbagai penyimpangan yang mungkin terjadi. Organisasi produksi misalnya, sengaja dibuat hanya untuk kepentingan kelancaran produksi. Dari seluruh kasus yang di studi tidak satupun organisasi produksi yang dibuat yang membela kepentingan petani. Pun HKTI, organisasi formal petani bentukan pemerintah, tidak berbuat apa-apa.

Petani sendiri tidak tinggal diam sebenarnya. Secara sporadik berbagai bentuk resistensi muncul di tengah tekanan dan himpitan. Bentuk-bentuk resistensi bervariasi dari sekedar bersitegang demonstrasi dan pengaduan kepada lembaga-lembaga formal semacam DPR, sikap antipati, hingga ke bentuk pengrusakan. Secara garis besar konflik tersebut terjadi antara petani dengan pemodal, pemerintah atau persekutuan dari keduanya. Reaksi balik dari resistensi tersebut, tidak jarang petani mendapat perlakuan kekerasan, hujatan: anti pembangunan, PKI, berbagai bentuk intimidasi lainnya dan ada pula berujung dengan pengkriminalan. Sebegitu jauh, upaya-upaya perlawanan tersebut selalu kandas di tengah jalan.

***

Buku ini memberikan pengertian baru pada kita. PIR yang selama ini secara retorik sebagai salah satu upaya untuk mengatasi problem kemiskinan rakyat di pedesaan. Ternyata, kenyataan tidaklah seindah retoriknya. Penulis buku ini merasa perlu secara eksplisit memberikan catatan bahwa pemilihan kasus dilakukan secara arbriter, tidak dengan metodologi yang ketat, oleh karenanya studi ini tidak digunakan untuk maksud menyimpulkan gagal atau berhasilnya program PIR di Indonesia. Namun, buku ini akan banyak memberikan informasi yang berharga bagi praktisi, pemegang kebijakan, aktivis LSM atau siapa saja yang peduli pada basib kaum tani.

Mayoritas petani tetap dalam himpitan kemiskinan bahkan tidak sedikit yang mengalami degenerasi pendapatan.

Boy Fidro, Staf pada Lemabaga Pendidikan dan Pengembangan Pedesaan (LPPP) Bandung