

LANDREFORM BY LEVERAGE
DI INDONESIA

KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA
KPA

11.11.11
JIJ VECHT TEGEN ONRECHT
Coalition of the Flemish

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) merupakan koalisi organisasi non-pemerintah (ornop), organisasi rakyat dan individu yang peduli terhadap pembaruan agraria di Indonesia. KPA dideklarasikan keberadaannya pada tanggal 24 September 1994 di Jakarta, dan pertama kali mengadakan Musyawarah Nasional (MUNAS) pada tanggal 7-10 Desember 1995 di Bandung.

Pada Munas I KPA ini ditetapkan tujuan yang hendak dicapai lewat program-program periode 1995-1998, yakni: (1) Sosialisasi ide-ide pembaruan agraria yang berorientasi kerakyatan dan berperspektif kesetaraan gender, (2) Perubahan Kebijakan politik agraria, dari kebijakan politik yang berorientasi penguatan kapital menjadi penguatan politik yang berorientasi kepentingan rakyat banyak, dan (3) Membangun kapasitas organisasi rakyat.

Sementara pada Munas II KPA di Yogyakarta pada tanggal 5-8 Desember 1998, KPA menetapkan kembali program-program periode 1995-1998 sebagai kelanjutan program-program yang hendak dicapai untuk periode 1999-2001, dengan penekanan pada suatu tema rekonstruksi pedesaan (rural reconstruction).

Kertas Posisi KPA
(Position Paper)
No. 001 / 1998
Cetakan ke - 2 tahun 2001

Landreform by Leverage di Indonesia

Oleh:
Andik Hardiyanto

Kertas Posisi ini diterbitkan atas kerjasama antara **Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)** dengan **11.11.11**

KPA
Konsorsium Pembaruan Agraria
Jl. Situ Batu No. C 9 Buah Batu
Bandung 40265
Telp./Fax.: +62-22-7303386
E-mail: kpa@kpa.or.id;
kpa@centrin.net.id
Homepage: Http://www.kpa.or.id

01.

Pengantar

Ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah merupakan masalah yang sangat kritis di Indonesia. Desakan liberalisasi perdagangan dengan menempatkan "tanah sebagai komoditi" membuat wilayah masalah ini semakin kompleks, di mana rakyat, terutama petani kecil diposisikan sebagai "korban" arus kapitalisme global yang nyaris tanpa jalan keluar.

Pada arus politik hukum agraria nasional fenomena di atas sangat jelas terlihat. Rezim Orde Baru, sejak awal langkah pemerintahannya, telah meninggalkan roh dan semangat Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA) yang populis dan digantikan dengan kebijakan memfasilitasi akumulasi modal. Kebijakan tersebut dapat dilihat dengan banyak dikeluarkannya peraturan perundang-undangan yang ditujukan untuk eksploitasi sumber-sumber agraria dengan menyandarkan aktivitasnya kepada lembaga-lembaga pembangunan multilateral dan lembaga keuangan internasional. Bahkan didapati, peraturan perundang-undangan berkenaan dengan alokasi sumber-sumber agraria tersebut justru sama sekali tidak merujuk UUPA dan menjadikan pengaturan masalah ini menjadi masalah sektoral.

Perkembangan terakhir, pelibatan lembaga-lembaga pembangunan multilateral (*World Bank Group*) dan Lembaga Keuangan Internasional (IMF) semakin nyata dalam pengintegrasian alokasi sumber-sumber agraria dengan liberasi perdagangan. Kasus ini dapat dilihat dalam proses dan keluaran Proyek Administrasi Pertanahan *(Land Administration Project)*, seperti dengan diterbitkannya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mencabut salah satu fondasi pelaksanaan *landreform*, yakni PP No. 10 Tahun 1961.

Arah politik agraria di atas pada akhirnya menghasilkan kekacauan dalam sistem pemilikan dan penguasaan tanah *(land tenure system)* dan berujung pada semakin meluasnya ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia.

Di tengah semakin meluasnya ketidakadilan yang dialami rakyat yang dihasilkan dari kondisi di atas, jelas sangat dibutuhkan jalan keluar yang didasarkan pada kepentingan dan kebutuhan mereka, yakni petani kecil (berlahan sempit) dan buruh tani. Jalan keluar itu ditujukan pada perubahan mendasar terhadap kondisi sistem dan struktur penguasaan dan pemilikan agraria yang telah melahirkan ketidakadilan agraria tersebut di atas kearah yang lebih jujur dan adil. Hal ini semacam ikhtiar penciptaan sistem penguasaan dan pemilikan tanah yang jujur dan adil, yang sama sekali baru dengan berbasiskan pada kepentingan petani kecil dan buruh tani.

Gagasan berkenaan dengan pembaruan agraria yang didasarkan pada pemberdayaan rakyat di atas dikenal dengan sebutan *landreform by leverage* sebagai lawan dari pelaksanaan *land reform by grace*. *Reform by grace* pada kenyataannya didasarkan pada kedermawanan pemerintah, dan itu sangat bergantung pada pasar politik, *"begitu pemerintah berganti, elit penguasa yang baru dapat berganti haluan, dan membalikkan keadaan. Bahkan, sekalipun pembaruan itu lahir dari sebuah revolusi seperti Meksiko."* Inilah titik penting dari *reform by leverage*, *"dalam kondisi bagaimanapun, jika posisi tawar petani atau rakyat kecil kuat, maka hasil-hasil pembaruan sebelumnya tidak begitu mudah dibalikkan."* (G.Wiradi,1997:41). Gerakan *landreform by leverage* ini sangat potensial dilakukan untuk menjawab kondisi ketidakadilan agraria yang telah lama terbangun di tengah arus "pembangunan" Indonesia yang tidak lagi berpihak pada petani atau rakyat kecil.

LEVERAGE LANDREFORM BY *di Indonesia*

02.
Struktur Ketimpangan Pemilikan dan Penguasaan Tanah

Menurut Sensus Pertanian 1983, rata-rata penguasaan tanah pertanian untuk seluruh Indonesia adalah 0,98 Ha untuk setiap rumah tangga petani (RTP), khusus di Jawa 0,58 Ha dan 1,58 Ha di luar Jawa. Kenyataan itu semakin parah pada tahun 1993, pemilikan tanah rata-rata 0,83 Ha untuk seluruh Indonesia, 0,47 Ha untuk Jawa dan 1,27 Ha untuk di luar Jawa.

Dalam realitas pemilikan dan penguasaan tanah tersebut di atas, jumlah petani *gurem* (dengan pemilikan tanah kurang atau sama dengan 0,2 Ha) terus bertambah, yakni 9.532.000 pada tahun 1983 menjadi 10.937.000 pada tahun 1993. Persentase pertambahan jumlah petani *gurem* ternyata lebih besar terjadi di luar Jawa, yakni 33,4% dengan jumlah 2.840.000 (1983) dan pertambahan 9,37% dengan jumlah 8.097.000 (1993) untuk kasus Jawa.

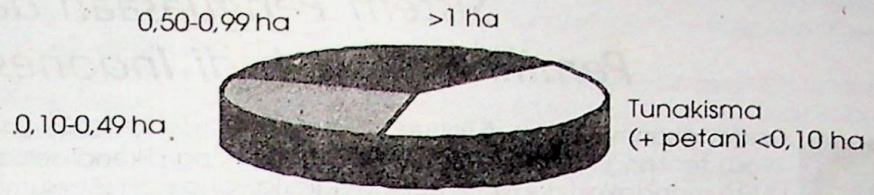
Penyelidikan terhadap kondisi keagrariaan yang dilakukan KPA menunjukkan fakta bahwa tekanan masalah di atas telah menambah semakin banyaknya petani tak bertanah atau buruh tani. Seperti yang tersaji dalam Tabel 1,43% dari total RTP atau sejumlah 11.084.605 RTP adalah tunakisma dan di antara mereka yang memiliki lahan, rata-rata penguasaan mereka atas lahan pertanian adalah sesungguhnya tidak lebih dari 0,10 Ha. Meski sulit untuk menentukan dari data BPS tersebut seberapa besar buruh tani yang ada, namun dapat dipastikan bahwa kelompok 43% di atas didominasi oleh petani berlahan sempit dan sekaligus keluarga buruh tani di mana anak-anak mereka pergi ke kota, tinggal di daerah kumuh pinggiran kota, sebagai buruh pabrik.

Sementara itu, hanya 16% atau sejumlah 4.421.746 RTP memiliki rata-rata lebih dari 1Ha lahan usaha tani untuk digarap dalam proporsi tanah yang dikuasai 69% dari seluruh total luas lahan pertanian. Jika data ini dikelompokkan menjadi 2, yakni penguasaan tanah antara di bawah 1 Ha dan di atas 1 Ha, maka gambaran penguasan tanah pertanian di Indonesia adalah sejumlah 84% penduduk pedesaan menguasai 31% dari total luas lahan usaha tani, dan hanya 16% menguasai sebesar 69% dari total luas lahan usaha tani.

Bila dibandingkan dengan data penurunan luas lahan pertanian, yakni berkurang dari 5,72 juta Ha (1983) menjadi 5,24 juta Ha (1993) atau menurun 0,48 juta Ha, maka data struktur penguasaan lahan pertanian di atas sudah sepatutnya disebut sebagai krisis atas sistem penguasaan sumber-sumber agraria, terutama di Jawa.

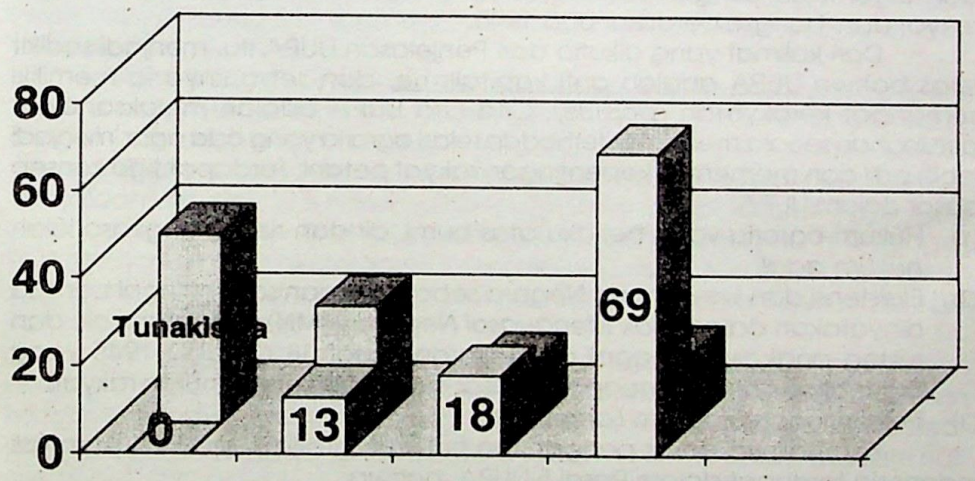
Mengkaji lebih jauh masalah penguasaan tanah pertanian ini antara tahun 1973-1993 (lihat: **Tabel 2**), maka fenomena ketimpangan struktur agraris di Indonesia menjadi semakin jelas dan tak terbantahkan, dan sesungguhnya telah menjadi kenyataan pahit bagi kaum miskin pedesaan.

Rumah Tangga Petani



Tabel 1
Struktur Penguasaan Lahan di Indonesia (1993)

Golongan Luas Tanah	RTP		Proporsi Tanah yang Dikuasai
	Jumlah	%	
Tunakisme (+ petani < 0,10 ha)	11.084.605	43	0
0,10 - 0,49 ha	7.645.428	27	13%
0,50 - 0,99 ha	4.130.221	14	18%
> 1 ha	4.421.746	16	69%



Tabel 2
Distribusi Luas Usaha Tani di Indonesia

Luas Usaha Tani (hektar)	1973			1983			1993		
	% Usaha Tani	% Area	Rata-rata Luas (ha)	% Usaha Tani	% Area	Rata-rata Luas (ha)	% Usaha Tani	% Area	Rata-rata Luas (ha)
< 0,50	45,6	11,9	0,26	40,8	10,2	0,26	48,5	15,6	0,17
0,50-1,99	42,8	41,0	0,95	44,9	40,3	0,94	39,6	49,2	0,90
2,00-4,99	9,4	26,6	2,78	11,9	30,9	2,72	10,6	37,3	3,23
5,00+	2,1	20,5	9,45	2,4	18,6	8,11	1,3	12,9	11,90
Jumlah Usaha Tani (juta Ha)				15,9			17,9		
Jumlah Area (juta Ha)				16,7			15,4		
Rata-rata Luas Usaha Tani (Ha)				1,05			0,74		

Sumber: Hasil Sensus Pertanian 1973, 1983, 1993 (BPS)

KERTAS POSISI KPA
NO. 001/1998

03.
Sistem Penguasaan dan Pemilikan Tanah di Indonesia

Diundangkannya UU No. 5 Tahun 1960 (LN 1960-104, TLN. 2043, 24-09-1960) tentang Pokok-pokok Agraria atau yang dikenal sebagai UUPA mengakhiri dualisme hukum agraria yang ada sebelumnya berlaku di Indonesia, yakni Hukum Tanah Barat yang didasarkan pada Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan Hukum Tanah Adat yang didasarkan pada prinsip-prinsip hukum penduduk asli (adat) Indonesia.

Tujuan pokok dari diundangkannya UUPA adalah: (i) meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur; (ii) meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan *kesatuan* dan *kesederhanaan* dalam hukum pertanahan; (iii) meletakkan dasar-dasar untuk memberikan *kepastian hukum* mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Latar belakang dari agenda atau tujuan pokok dari UUPA di atas adalah karena realitas pengaturan hukum agraria yang diwariskan oleh pemerintah jajahan sangat bertentangan dengan kepentingan rakyat dan bangsa, melahirkan sifat dualisme hukum agraria, dan tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi rakyat asli Indonesia. Semua itu harus dihapus dan digantikan dengan semangat yang didasarkan pada kepentingan rakyat dan bangsa berdasar UUD 1945.

Dari kalimat yang dikutip dari Penjelasan UUPA itu, menjadi sedikit jelas bahwa UUPA adalah anti kapitalisme, dan sebaliknya ia memiliki semangat kerakyatan *(populis)*. Cita-cita UUPA adalah melaksanakan perubahan secara mendasar terhadap relasi agraria yang ada agar menjadi lebih adil dan memenuhi kepentingan rakyat petani. Terdapat tiga konsep dasar dalam UUPA:

(1) Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah *hukum adat;*
(2) Eksistensi dan wewenang Negara sebagai organisasi tertinggi bangsa dinyatakan dalam *Hak Menguasai Negara* (HMN) atas bumi, air, dan ruang angkasa sebagai penjabaran Pasal 33 (3) UUD 1945 yang digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
(3) Pelaksanaan program *Landreform.*

Kembalinya dasar pengaturan hukum agraria kepada hukum asli Indonesia terdapat dalam Pasal 5 UUPA, bahwa:

"Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur hukum pada hukum agama."

Namun demikian, UUPA sendiri juga memberikan banyak pembatasan bagi pelaksanaan hukum adat ini:

Pertama, di bawah kendali Hak Menguasai Negara (HMN) dilakukan penyederhanaan atas *pluralitas* atau keberagaman hukum asli yang banyak tersebar di wilayah Indonesia. Tidak ada langkah-langkah konkrit untuk menggali hukum adat tersebut yang sesungguhnya dinyatakan oleh UUPA sebagai dasar hukum agraria nasional.

Kedua, Pelaksanaan hukum adat yang lokal itu tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi. Di sini hukum adat di suatu daerah tidak lagi dominan dan mandiri. Jika undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi bersikap bertentangan

dengan hukum adat tersebut, maka perundang-undanganlah yang berlaku.

Prinsip nasionalitas dalam UUPA memang memberi kewenangan yang sangat luas pada Negara melalui Hak Menguasai Negara. Pasal 2 UUPA menyatakan bahwa:

Ayat (1) : *Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia*

Ayat (2) :*Hak Menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:*

a. *Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.*
b. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, ruang angkasa.*
c. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.*

Ayat (3) : *Wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mendapat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, ke-sejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.*

Ayat (4) : *Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.*

UUPA jelas menyatakan menghapus asas *domein*, namun pasal 2 UUPA di atas memberikan kekuasaan yang besar dan kewenangan yang sangat luas bagi Negara untuk mengatur alokasi atas sumber-sumber agraria. Eksistensi hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria dan berikut, kebijaksanaan alokasi sumber-sumber agraria menjadi sangat tergantung pada politik hukum dan kepentingan Negara. Dengan mengingat banyaknya kasus sengketa agraria yang terjadi saat ini sekaligus menyajikan fakta tentang begitu rendahnya jaminan kepastian hukum pemilikan hak-hak rakyat atas sumber agraria.

Sementara itu, berdasarkan HMN, Negara dapat menentukan macam-macam hak atas sumber-sumber agraria, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Macam-macam hak atas tanah dalam sistem pemilikan dan penguasaan sumber-sumber agraria menurut UUPA dibedakan dalam dua kategori: (1) semua hak yang diperoleh langsung dari Negara, disebut *hak primer*, (2) semua hak yang berasal dari pemegang hak atas tanah lain berdasarkan pada perjanjian bersama, disebut *hak sekunder*. Kedua kategori hak atas sumber-sumber agraria tersebut pada umumnya mempunyai persamaan di mana pemegangnya berhak untuk menggunakan sumber-sumber agraria yang dikuasainya untuk dirinya sendiri atau untuk mendapat keuntungan dari orang lain melalui perjanjian di mana satu pihak memberikan *hak sekunder* pada pihak lain. Dalam Pasal 16 UUPA dapat ditemukan jenis-jenis hak atas tanah sebagai hak primer dan *hak sekunder* tersebut.

LANDREFORM BY LEVERAGE di Indonesia

04.
Hak-hak Atas Sumber Agraria di Bawah UUPA

I. Hak-Hak Atas Tanah

A. Alas Hak yang Utama *(primary tittles)*

1. Hak Milik
2. Hak Guna Bangunan
3. Hak Pakai
4. Hak Pengelolaan*
5. Hak Guna Usaha
6. Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

B. Alas Hak yang sekunder *(secondary tittles)*

1. Hak Sewa
2. Hak Usaha Bagi Hasil
3. Hak Menumpang
4. Hak Gadai

II. Hak atas Air dan atas Ruang Angkasa

1. Hak Guna Air
2. Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan
3. Hak Guna Ruang Angkasa

III. Hak Jaminan Atas Tanah

1. Hak Tanggungan

*) hak atas tanah di luar UUPA

Untuk memfasilitasi kebutuhan *papan* bagi masyarakat di perkotaan, Negara memperkenalkan satu lagi jenis hak, yakni hak milik atas satuan rumah susun. Juga dapat dilihat dalam tabel di atas, di luar hak-hak atas tanah juga dikenal hak tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan sebagai agunan kredit.

Dalam perkembangannya, di mana kebijakan pertanahan rezim Orde Baru lebih banyak memfasilitasi pertumbuhan modal maka dapat dibandingkan dengan jelas arah kebijakan pertanahan tersebut dengan rezim Orde Lama, terutama berkait dengan kewenangan Negara yang luas dalam penggunaan sumber-sumber agraria. Bisa dilacak bagaimana pemerintah Orde Lama, yang biasa disebut sebagai rezim populis demokrasi terpimpin, melaksanakan prinsip-prinsip HMN tersebut.

Ada dalam kerangka pencapaian tujuan perwujudan cita-cita keadilan sosial yang menjadi semangat dan roh UUPA, pemerintah Orde Lama mengeluarkan berbagai peraturan hukum di bidang pertanahan, antara lain Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil, PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian yang kesemuanya disiapkan untuk pelaksanakan program *landreform*.

Sementara itu, rezim Orde Baru melaksanakan HMN ini didasarkan pada semangat pertumbuhan ekonomi nasional yang tinggi yang ternyata kemudian justru mengingkari semangat dan roh UUPA. Berbagai peraturan perundang-undangan yang berkait dengan alokasi sumber-sumber agraria diterbitkan untuk memfasilitasi pertumbuhan modal.

Kecenderungan pengingkaran semangat dan roh UUPA tersebut tampak dari pilihan rezim Orde Baru untuk mencapai pertumbuhan ekonomi nasional yang tinggi dan mengintegrasikannya pembangunan ekonomi nasional tersebut dengan sistem ekonomi global dan dalam kerangka dukungan lembaga-lembaga pembangunan multilateral, yakni dengan diterbitkannnya UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.

Bersamaan dengan proses di atas, pasal HMN juga disebarkan ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur alokasi

sumber-sumber agraria, seperti UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan, UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan. Satu sisi, lewat peraturan perundang-undangan tersebut terbangun kondisi pengaturan agraria yang bersifat sektoral dan berikut memunculkan kebijakan-kebijakan agraria sektoral, dan di sisi lain menyajikan fakta bahwa pembangunan ekonomi nasional disandarkan pada eksploitasi sumber-sumber agraria. Kenyataan di lapangan selanjutnya juga memberikan fakta pengingkaran semangat dan roh UUPA. Misalnya lewat UU Pokok Kehutanan dan PP Pengusahaan Hutan yang ternyata memungkinkan bagi pemegang konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH) lewat alas Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan besar untuk meniadakan hak-hak rakyat, terutama masyarakat hukum adat. Tampaknya, cara-cara perolehan tanah atau penguasaan tanah menurut hukum asli (adat) dianggap tiak pernah ada.

Dengan pondasi politik agraria seperti di atas, rezim Orde Baru menegaskan kebijakan memfasilitasi pertumbuhan modal dengan intervensi yang kuat dari Negara. Prinsip yang digunakan adalah tanah untuk sepesat-pesatnya pertumbuhan ekonomi nasional. Di sinilah konteks terbitnya berbagai peraturan perundang-undangan setingkat Peraturan Menteri yang mengatur tentang pencabutan hak atas tanah dan pembebasan tanah. Aparatus militer juga diposisikan untuk mendukung proses ini dengan dasar asumsi bahwa pembangunan memerlukan stabilitas politik. Di sini konsep tanah berfungsi sosial semakin jauh. Hegemonik yang dikembangkan kemudian adalah, fungsi sosial tersebut dimaknakan dan dijadikan dasar legitimasi pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan industri. Secara kelembagaan, pengelolaan masalah agraria ditingkatkan dan diurus oleh seorang Menteri Negara Agraria dan sekaligus Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Melewati paruh kedua tahun 1990-an, politik agraria Orde Baru benar-benar meninggalkan semangat dan roh UUPA untuk mewujudkan cita-cita keadilan sosial lewat program *landreform*. Kebijakan agraria disandarkan kuat-kuat ke dalam liberasi perdagangan global dengan memperkokoh kucuran dana pinjaman lembaga-lembaga pembangunan multilateral, seperti kelompok Bank Dunia. Pada tahun 1995 ditandatangani kontrak antara pemerintah Indonesia dengan Bank Dunia untuk Proyek Administrasi Pertanahan, suatu proyek untuk memfasilitasi proses penyediaan tanah untuk kepentingan pertumbuhan modal lintas negara dengan membentuk "pasar tanah" lewat pengaturan administrasi pertanahan yang efektif dan efisien. Kecenderungan kuat yang segera terjadi nantinya adalah proses pengadaan tanah disandarkan pada mekanisme pasar.

Dalam proses ini, sistem penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia jelas-jelas menyimpang dari UUPA. Simak misalnya, PP No.40 Tahun 1996 yang mengatur tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah. Menurut Pasal 8 PP No. 40 Tahun 1996, dinyatakan bahwa HGU —yang berasal dari tanah negara— diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Ketentuan ini memperluas pasal-pasal mengenai HGU dalam UUPA (Pasal 28-34). Misalnya, lewat PP No. 40 Tahun 1996 ini, HGU dimungkinkan dipegang oleh perorangan untuk tanah seluas 25 Ha. Diatur juga bahwa permohonan pertama kali dapat langsung untuk jangka waktu 35 tahun, sedangkan Pasal 29 (1) UUPA mengisyaratkan 25 tahun untuk permohonan pertama kali. PP ini juga memungkinkan pemegang HGU yang sudah menguasai total 60 tahun untuk memperharui haknya dengan alas hak yang sama untuk jangka waktu 35 tahun dan perpanjangannya 25 tahun. Dengan demikian total jangka waktu pemegang HGU bisa mencapi 120 tahun untuk luas tanah yang tidak ada batas maksimumnya. Selain itu, PP No. 40 Tahun 1996 tidak menegaskan tentang tidak dikerjakan sendiri tanah HGU tersebut oleh pemegang haknya, atau dikerjakan secara subkontrak dengan pihak lain sebagai hal untuk syarat hapusnya tanah HGU. Di sini nampak jelas pertentangan semangat antara PP ini dengan

UUPA, khususnya pasal 10. Sebaliknya, dengan dasar HMN dalam UUPA, pemberian HGU dimungkinkan untuk memasuki kawasan hutan.

Berdasarkan PP No. 40 Tahun 1996 ini dan seperangkat pendukung peraturan tentang tata cara penanaman modal asing maka perkembangan penguasaan tanah HGU oleh pemodal kuat tumbuh dengan cepat dan kasus-kasus lama berkenaan dengan HGU bekas *hak erfpacht*, termasuk tanah-tanah HGU yang ditelantarkan dan kemudian diduduki oleh rakyat, mulai bermunculan ke permukaan. Kasus-kasus penguasaan tanah HGU dalam skala yang luas dan dalam jangka waktu yang sangat lama ini menjadi semakin pelik dihadapkan pada persoalan ketimpangan struktur penguasaan tanah yang juga semakin luas tidak hanya di Jawa, Bali, dan Lombok, tapi juga Sumatera.

Dari apa yang digambarkan di atas menjadi jelas sistem penguasaan dan pemilikan tanah oleh rezim Orde Baru dikembangkan dalam kerangka memfasilitasi pertumbuhan modal dengan meng-gunakan atau mengatur lebih lanjut dari alas-alas hak hasil *konversi* hak-hak barat dan memperkuat hak-hak baru untuk kepentingan fasilitasi pertumbuhan modal itu. Sementara itu, alas-alas hak dalam UUPA yang berasal dari hak-hak adat atau hukum asli Indonesia justru ditenggelamkan. Semua ini menjadikan masalah ketimpangan struktur agraris semakin kuat, terutama di pedesaan.

Dalam kondisi politik agraria nasional yang lebih bersifat memfasilitasi akumulasi modal dan berikut ketidakadilan yang diakibatkan oleh ketidakadilan sistem alokasi sumber-sumber agraria, ternyata mewujudkan banyak sengketa agraria di berbagai wilayah, yang berlarut-larut dan selalu berujung dengan kekalahan petani kecil. Dan tidak berhenti di situ, karena intimidasi dan tindak kekerasan juga menjadi kenyataan pahit bagi mereka.

Dalam kasus Sumatera Selatan misalnya, dengan situasi penguasaan tanah di mana 19 perusahaan HPH menguasai 1.916.050 hektar dari jumlah hutan seluas 5.343.862 Ha, 16 perusahaan perkebunan besar (agroindustri) menguasai lahan seluas 1.409.092 Ha, dan sementara itu, perkebunan rakyat dengan rata-rata penguasaan 5 Ha ada dalam lahan seluas 1.045.044, 94 Ha, 8 (delapan) Daerah Tingkat (DT) II dari 10 DT II di Sumatera Selatan dilanda sengketa agraria berlarut-larut dan tidak terselesaikan. Beberapa di antaranya, 20 kasus agraria muncul di 7 wilayah kabupaten/kotamadya dengan seluas wilayah sengketa lebih dari 20.000 Ha sebagai akibat penerapan kebijakan pencadangan lahan dari kepala pemerintahan propinsi —dan itu berarti penggusuran petani dari tanah milik mereka— untuk pengembangan HTI, pabrik pulp dan kertas, serta komoditi sawit dan karet. Di wilayah itu misalnya, pembangunan PT. TEL (pulp dan kertas) menggusur perkebunan karet rakyat. Hal yang sama juga terjadi di desa Pangkalan Bayat, Bayat Ilir dan Simpang Bayat (kasus PT. Pakerin) dengan mengambil-alih 3000 tanah perkebunan rakyat dan tanah kas desa. Dalam kasus-kasus ter-sebut, intimidasi dan tindakan kekerasan menjadi kenyataan yang harus diterima rakyat petani. Sedangkan di Lampung, sampai dengan Oktober 1995, sengketa tanah terjadi di wilayah lahan seluas 110.737,50 Ha yang didominasi oleh masalah pengembangan agroindustri, konsesi pengusahaan hutan di hutan lindung dan pengembangan tambak modern. Sementara itu di Jawa Barat antara tahun 1980-1996, terjadi 45 sengketa tanah yang banyak didominasi oleh masalah penguasaan dan pengusahaan tanah perkebunan besar terjadi di lahan seluas 67.122 Ha dengan menempatkan sebanyak 35.282 KK petani sebagai korban penggusuran, pemukiman kembali secara paksa, dan tentu saja represi politik dari birokrasi sipil dan militer. Di Jawa Timur, hak-hak dan kepentingan petani di dalam wilayah kasus seperti kasus tanah Raci (Pasuruan), tanah HGU Jenggawah (Jember), dan Banongan (Situbondo) selalu tergusur, dan bahkan dihadapkan pada represi politik dan bahkan penjara. Tahun 1979, tokoh-tokoh petani Jenggawah di penjara karena mempersoalkan kebijakan *her kavling* yang merupakan gagasan pihak perkebunan, dan di pertengahan tahun 1996, 12 (dua belas) tokoh petani Banongan di penjara selama 10 (sepuluh) bulan dengan alasan merusak lahan Hak Guna Usaha

PD. Banongan. Di wilayah Timur Indonesia, seperti Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi terjadi ekspansi pariwisata, perkebunan, konsesi HPH juga mencerabut rakyat dari tanah adat mereka. Begitu juga masalah alokasi sumber-sumber agraria khusus-nya untuk pesisir dan kelautan. Kasus-kasus bermunculan di wilayah sepanjang Pantai Timur Sumatera, Pantai Utara Jawa dan wilayah Timur Indonesia. Persoalan muncul bersamaan dengan program reklamasi untuk pengembangan kota marina, budi daya tambak dalam skala luas, pembangunan infrastruktur energi (PLTGU Paiton, misalnya) yang ternyata banyak merusak lingkungan dan menggusur nelayan kecil, sekaligus menghancurkan nilai-nilai lokal mereka.

05.
Landreform by Leverage: Sifat Konjungtur dan Tuntutan Rakyat

Desakan sistem alokasi sumber-sumber agraria yang tidak jujur dan tidak adil ternyata menimbulkan banyak masalah di tingkat penguasaan dan pemilikan tanah rakyat atau petani kecil, seperti:

- tidak adanya perlindungan atau jaminan hukum yang memadai bagi penguasaan dan pemilikan tanah.
- terjadinya pencerabutan nilai-nilai asli dan kultural rakyat atas tanah mereka.
- semakin meluasnya petani *gurem* (berlahan sempit) dan bahkan petani tak bertanah atau buruh tani.
- semakin meluasnya kemiskinan dan kesenjangan sosial.
- kuatnya represi politik bagi rakyat atau petani kecil yang mengekspresikan tuntutan hak-hak dasar mereka.
- wilayah masalah ternyata juga didominasi dan dihasilkan dari pola penguasaan tanah-tanah dalam skala luas dan dalam jangka waktu penguasaan yang sangat panjang, seperti Hak Guna Usaha (HGU) untuk perkebunan besar.

Dalam kenyataan demikian, kebijakan "pembangunan" rezim Orde Baru, seperti yang dinyatakan dalam GBHN dan REPELITA, tidak menyentuh kepentingan dan kebutuhan rakyat atau petani kecil. *Landreform* tidak lagi menjadi dasar bagi pembaruan agraria yang dilaksanakan. Disinilah kontekstual relevansi dari pentingnya *"landreform by leverage"*.

Pelaksanaan *landreform by leverage* membutuhkan persyaratan tertentu agar layak dan bertanggungjawab untuk dilaksanakan:

- *landreform by leverage* haruslah hasil dari kesadaran kritis rakyat dan oleh karena itu benar-benar didasarkan pada kepentingan dan kebutuhan rakyat. Dari wilayah ini ikhtiar dan argumentasi pentingnya *landreform by leverage* disusun.
- gerakan *landreform by leverage* membutuhkan desakan kekuatan nyata dari rakyat, dan oleh karena itu asumsi sosial yang harus dibangun untuk pelaksanaannya adalah organisasi rakyat yang kuat dan kritis.

Bila dibandingkan dengan kenyataan masalah agraria nasional saat ini tampak jelas bahwa potensial wilayah *landreform by leverage* adalah:

- reformasi hukum agraria yang lebih baik dan menjamin serta memberi kepastian hukum yang jelas bagi pemilikan dan penguasaan tanah bagi rakyat. Wilayah reformasi hukum agraria ditujukan pada:
  a. sumber hukum pengaturan alokasi sumber-sumber agraria, yakni UUPA
  b. menegaskan jaminan hukum bagi alas hak dalam UUPA yang berasal dari hukum adat.
  c. menegaskan pembatasan alas hak dalam UUPA yang berasal dari hukum barat memberikan dasar penguasaan tanah dalam skala luas

KERTAS POSISI KPA
NO. 001/1998

dan berjangka waktu yang sangat panjang untuk penguasaannya, seperti HGU untuk perkebunan.

- wilayah potensial aksi dari *land reform by leverage* adalah wilayah yang merupakan sumber ketimpangan penguasaan agraria, yakni perkebunan-perkebunan besar, baik yang sudah ada sejak jaman kolonial maupun yang dikembangkan dalam jaman Orde Baru. Dalam kasus-kasus tertentu di Jawa, land reform by leverage dapat dilaksanakan di tanah-tanah bekas swapraja.

Namun demikian, dalam konteks Rezim Orde Baru dan pilihan politik "pembangunan" yang dijalankan saat ini dan mendatang jelas gagasan ini ada dalam kotak "subversif". Ancaman nyata bagi pelaksanaan *landreform by leverage* justru datang dari Negara dan segenap aparatusnya, serta pengusaha yang menguasai tanah dalam skala luas dan dalam jangka waktu penguasaan yang sangat panjang. Ini sekaligus menjadi tantangan besar bagi pelaksanaan *landreform by leverage*.

Sekian.