

Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia

REFORMASI AGRARIA





EDITOR
Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, & Bonnie Setiawan









Konsorsium Pembaruan Agraria
bekerja sama dengan

Lembaga Penerbit
Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

PROLOG
Dr Mansour Fakih

EPILOG
Noer Fauzi

Buku ini mencerminkan komitmen, pemihakan dan kesungguhan para penulisnya untuk menciptakan proses transformasi sosial, yakni penciptaan hubungan yang secara fundamental baru dan lebih adil melalui pembaruan agraria. Komitmen dan pemihakan serta pemberdayaan untuk memakmurkan rakyat melalui proses dan politik agraria yang secara mendasar adil, sesungguhnya bukanlah hanya visi dan cita - cita generasi saat ini saja.

Buku ini adalah merupakan saksi sejarah dari usaha para pelaku yang ingin membangkitkan kembali wacana reformasi agraria dan landreform, suatu cita - cita lama dan berdimensi jangka panjang menuju keadilan sosial bagi seluruh rakyat di Indonesia.

Dr Mansour Fakih

ISBN 979-8140-85-0

Bohnie Sattawan

Gunawan Wiradi

Maria R. Ruwiastuti

Noer Fauzi

Dianto Bachriadi

Endang Suhendar

Andik Hardiyanto

R. Yando Zakaria

Djaka Soehendera

Kelompok kerja KPA Irian Jaya

Tim Studi KPA Kalimantan

Yayasan Bantuan Hukum & Studi Hukum Adat BANTAYA

S. Lery Mboeik

Yones Pellokila

Vian K. Burin

Tim Studi KPA NTB

M. Soni Qodri

Erpan Faryadi

Tim Studi KPA DIY - Jateng

Munarman

Lembaga Bantuan Hukum Bandar Lampung



REFORMASI AGRARIA

PERUBAHAN POLITIK, SENGKETA, DAN

AGENDA PEMBARUAN AGRARIA DI INDONESIA

Editor
Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan

Prolog
Dr. Mansour Fakih

Epilog
Noer Fauzi

Konsorsium Pembaruan Agraria
bekeija sama dengan

Lembaga Penerbit
Fakultas Ekonoml Universitas Indonesia

Reformasi Agra ria : perubahan politik, sengkcta, dan agenda pembaruan agraria di Indonesia / editor, Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan. — Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, 1997. xxv ; 395 him.; 26 cm.

ISBN 979-3140-35-0

1. Agraria, Masalah I. Bachriadi, Dianto II. Setiawan, Bonnie III. Faryadi, Erpan.

333

HakCipta© 1997
pada Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi
Universitas Indonesia
Jakarta - Indonesia

Dilarang mengutip sebagian ataupun seluruh isi buku ini dalam bentuk a pa pun tanpa izin tertulis penerbit

Dicetak di Indonesia oleh Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi
Universitas Indonesia

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
Kompleks Pratista II Blok F No. 135 Antapani Bandung 40291 Indonesia
Teip / Fax: +62-22-7279444
Email: aida@bandung.wasantara.net. id
Homcpage:http://www.geocilies.com/CapitolHill/Lobby/4297/index.html

PENGANTAR

Telah dimengerti bahwa masalah agraria saat ini merupakan masalah yang sangat berat. Meskipun telah adanya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun I960, yang merupakan induk dari segala peraturan keagrariaan, akan tetapi dalam kenyataannya, UUPA tidak marnpu menjadi rujukan dan faktor penentu dalam mengatasi berbagai problem yang muncul di sekitar persoalan agraria. Hal ini terutama sekali disebabkan oleh politik hukum yang sering kali bertentangan dengan makna dan isi yang terkandung di dalam UUPA. Dalam kenyataannya, masalah-masalah agraria terus saja muncul. Misalnya, konsentrasi penguasaan tanah kepada perkebunan besar dan pengusaha swasta, semakin menyempitnya lahan pertanian, semakin bertambahnya jumlah petani tak bertanah, semakin banyaknya petani yang hanya menjadi buruh tani, semakin dalam dan kuat intervensi modal kuat ke pedesaan, semakin kukuhnya monopoli dan oligopoli di lapangan agraria, semakin banyaknya migrasi warga desa ke kota-kota untuk menjual tenaga kerjanya menjadi kuli-kuli dan buruh murah, makin intensifnya pengurasan terhadap sumber daya lokal untuk keuntungan pihak luar, semakin luasnya proses perampasan tanah dan penggusuran yang terus-menerus terjadi tanpa bisa dihentikan, tiadanya jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum terhadap pemilikan tanah dan penguasaan tanah oleh masyarakat desa, dan berbagai persoalan lain yang menyangkut sumber daya agraria. Belum lagi, ini sethtia dapat mengakibatkin dathpak soslal lanjutan yang dapat semakin memiskinkan dan memarjinalisasi rakyat.

Masalah lain adalah menyangkut sumber daya alam, baik itu hutan, pertambangan, air, pantai, laut maupun berbagai sumber daya alam lain. Masalah-masalah ini juga terus-menerus datang tanpa henti dengan tiada kepastian hukum bagi warga lokal, seperti pertambangan besar yang mengusir rakyat setempat, dan menguras sumber daya lokal tanpa member! manfaat pada rakyat lokal, pertambangan yang merusak lingkungan, penguasaan hutan yang mengusir masyarakat adat setempat, penguasaan hutan yang merusak sumber daya hutan tropis dan tidak membawa manfaat kepada masyarakat lokal, pengurasan industri terhadap sumber daya air, pencemaran air oleh limbah industri, penguasaan pantai oleh industri pariwisata dan *property*, penguasaan pantai oleh industri pertambakan dan pemodal besar, perusakan lingkungan laut, penguasaan sumber daya laut oleh pemodal besar, dan berbagai masalah lain.

Catatan-catatan mengenai kasus-kasus agraria dapat mudah dijumpai di media massa maupun dalam laporan dan publikasi ORNOP (Organisasi Non- Pemerintah). Persoalannya adalah bagaimana mengatasi masalah-masalah ini. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) sebagai koalisi dari berbagai ORNOP,

hendak berupaya mengatasi persoalan ini dalam berbagai cara, di antaranya dengan kegiatan advokasi. Untuk menunjang proses advokasi dilakukan sejumlah studi. Kegiatan lainnya adalah penguatan organisasi rakyat sebagai bagian dari proses pemberdayaan. Kegiatan-kegiatan tersebut akan merespon berbagai keresahan agraria yang selama ini terjadi, agar mendapatkan penyalurannya, sehingga terjadi kontrol publik yang semakin luas dalam menentang adanya praktek-praktek pengurasan sumber daya alam maupun ketidakadilan dalam penyelesaian masalah-masalah agraria, serta mengajukan altematifnya. KPA akan berupaya menjadi institusi publik dalam ikut menyumbang bagi pemecahan masalah agraria ini.

Buku ini adalah basil studi yang dilaksanakan oleh KPA. Studi ini merupakan studi pendahuluan yang akan mengungkap berbagai permasalahan di atas serta rumusan bagi konseptualisasi Pembaruan Agraria. Pada masa lalu, Pembaruan Agraria terutama dimengerti dalam arti *land reform* maupun dalam perbaikan berbagai aturan dan perangkat agraria yang ada sehingga dapat memberi manfaat yang besar bagi para petani dan warga desa. Kim, Pembaruan Agraria perlu dimengerti dalam arti yang lebih luas karena menyangkut sumber daya alam secara keseluruhan. Pembaruan Agraria juga harus mampu merespon proses globalisasi dan mekanisme pasar bebas dunia yang akan berlaku pada tingkat regional, nasional dan lokal, yang akan membawa dampak yang menguntungkan kekuatan modal raksasa dan semakin melemahkan kekuatan ekonomi rakyat kecil. Dalam masalah agraria dan pembaruan agraria ini, dibutuhkan adanya berbagai data, informasi, perumusan masalah-masalah agraria dan, terutama, konseptualisasi "Pembaruan Agraria" itu sendiri. Selain itu, diperlukan penjelasan yang dapat menggambarkan berbagai masalah spesifik yang muncul di berbagai daerah yang karakteristiknya berbeda satu dengan yang lain.

Sebagai studi pendahuluan, studi ini tentunya memiliki kekurangan. Penekanan pada pertanahan menjadi mencolok, sementara sumber agraria lain, seperti tambang, perairan dan kelautan masih sangat sedikit diberi porsi. Demikian pula dengan gambaran permasalahan yang merepresentasikan wilayah, akan dirasakan kurang komplit. Sangat disadari bahwa kekurangan ini dikondisikan oleh ruang gerak dan perhatian ORNOP, yang biasanya memusatkan diri pada sebagian permasalahan saja. Kami membuka pintu lebar-lebar untuk segala kritik dan saran untuk perbaikan di masa akan datang.

Akhimya, buku ini tidak mungkin terwujud tanpa kerjasama yang diwujudkan oleh anggota KPA, baik yang terlibat sebagai penulis maupun partisipan dalam diskusi draft hasil studi. Secara khusus, studi ini dipersiapkan oleh suatu tim yang dikoordinir oleh Bonnie Setiawan, dan finalisasinya dilaksanakan oleh Dianto Bachriadi dan Erpan Faryadi dari Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA). Untuk mereka, ucapan terima kasih kami sampaikan atas segala andil yang diberikan. Ucapan yang sama tertuju pada Oxfam UK/1 dan Oxfam Australia, yang tanpa bantuan dana dari mereka, iv
mustahil studi dan buku ini terwujud. Demikian pula pada Dr. Mansour Fakih yang bersedia untuk mengabdikan energinya guna menuliskan prolog.

Bandung, 24 September 1997

Noer Fauzi
Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria

KONTEKS PEMBARUAN AGRARIA SAAT INI

Pengantar Editor

Bonnie Setiawan, Dianto Bachriadi, dan Erpan Faryadi

Masalah dan Pertanyaan Pokok

Di tengah-tengah hiruk pikuk globalisasi dan pasca-modemisme, di mana posisi pembaruan agraria *(agrarian reform)* sekarang? Itulah salah satu pertanyaan pokok yang muncul di benak kita, ketika kita hendak kembali berbicara tentang pembaruan agraria. Pertanyaan yang logis, mengingat apa yang kita bayangkan tentang pembaruan agraria seperti melihat kembali ke masa silam; masa di mana hiruk pikuk perang dingin Barat dan Timur tercermin dalam konflik tak berkesudahan antara kaum tani dengan tuan tanah, konflik tak berkesudahan antara gerakan kiri yang mengagendakan *land reform* dengan kaum konservatif dan feodal yang juga pemilik *hacienda* dan tanah- tanah yang luasnya tak terkira.

Apakah yang teijadi setelah masa-masa dekade 1950, 1960 dan 1970? Apakah kini sudah tidak ada lagi petani tak bertanah dan petani semi-budak? Apakah sudah tidak ada lagi kaum tuan tanah dan para pemilik *hacienda?* Apakah lahan-lahan pertanian sudah merata terbagi kepada para petani? Apakah kaum tani sudah lebih sejahtera hidupnya? Apakah usaha pertanian sudah bisa menghidupi petani dan keluarganya? Tidak ada jawaban yang sederhana untuk pertanyaan-pertanyaan semacam itu. Justru di situlah substansi dari berbagai retorika pembangunan dan modemisasi pertanian selama ini.

Banyak jalan ke Roma, begitulah kata pepatah. Pembaruan agraria adalah salah satu jalan. Tetapi banyak juga yang berpikiran lain, yaitu mengambil jalan lain yang lebih mudah, jalan pintas yang lebih menguntungkan atau jalan yang sudah *ready-made,* tinggal pakai saja. Memang harus diakui, jalan melalui Pembaruan Agraria adalah jalan yang sulit dan penuh tantangan. Mengapa? Karena banyak kepentingan beradu di sana, ditambah dengan segala prasangka dan cap tertentu. Sudah tidak mudah lagi.

Contoh dari tidak diterapkannya Pembaruan Agraria bisa dilihat di Indonesia. Pada mulanya kita bisa berharap Indonesia bisa memberi gambaran tentang hasil *land reform* — Pembaruan Agraria dalam konteks terbatas —model Populisme. Karena bila disimak visi UUPA dan segala mandatnya mencerminkan prinsip Populisme yang diistilahkan dengan Sosialisme Indonesia. Tetapi harapan itu tidak terwujud. Peristiwa perebutan kekuasaan tahun 1965-1966 menggagalkan secara total rencana *agrarian reform* versi UUPA

1960. Sementara pembaruan agraria versi Orde Baru lebih memperlihatkan kecenderungan memperkuat kapitalisme di lapangan agraria, meskipun coraknya berbeda dengan Jepang, karena progran *land reform* yang belum total dijalankan. Sebagai hasilnya, yang tampak —bisa dilihat pada bagian-bagian selanjutnya dari buku ini —malah ketimpangan penguasaan lahan yang semakin dalam, penetrasi modal kuat ke pedesaan, proletarisasi Kaum Tani, dan sengketa agraria yang tidak pemah menunjukkan kecenderungan menurun; dan sejumlah penyimpangan-penyimpangan dari amanat-amanat luhur LJUPA.

Setelah program *land reform* kandas, maka Indonesia lebih memilih jalan lewat jalur modemisasi pertanian, yang terkenal dengan nama "Revolusi Hijau". Hal ini berarti juga adanya perubahan kebijakan yang mendasar dan perubahan yang bersifat pragmatis. Modemisasi pertanian kemudian dijalankan sejak dekade 1970 dan seterusnya. Salah satu hasilnya adalah swasembada beras di tahun 1984, yang mendapat penghargaan dari FAO. Instrumen ekonomi ini juga dikombinasikan dengan instrumen politik, yaitu dengan depolitisasi pedesaan lewat konsep "massa mengambang". Hasilnya adalah dunia pedesaan yang relatif stabil dan jauh dari hiruk pikuk keterlibatan politik.

Buku yang ditulis oleh William Collier dan kawan-kawan menggambarkan hasil-hasil dari bekerjanya instrumen ekonomi yang telah dicapai selarna ini khususnya mengenai hasil-hasil pembangunan di pedesaan (sayangnya hanya di Jawa) selarna 25 tahun terakhir, dan menggambarkan beberapa keadaan berikut ini:

- Pertanian di Jawa telah menjadi kegiatan yang sangat komersial, bukan lagi subsistensi
- Mekanisasi produksi padi telah menyebar ke seluruh kawasan dataran Jawa
- Di sebagian besar desa-desa terdapat beragam tipe kegiatan agrobisnis, selain industri kecil dan industri non-pertanian. Sebagian dari usaha ekonomi itu kecil sekali tapi menggambarkan adanya jiwa kewirausahaan
- Pasar penjualan lahan di pedesaan Jawa berkembang dengan harga-harga yang tinggi sekali, penjualan kepada orang luar desa meningkat cepat. Terjadi konsolidasi usaha tani kecil, sedangkan golongan tuna kisma di desa makin meningkat
- Walaupun jumlah tunakisma bertambah, tetapi pengangguran pada golongan tuna kisma bukan merupakan masalah berat karena terdapat pertambahan peluang kerja di luar desa
- Penyerapan lebih banyak tenaga kerja dalam kegiatan pertanian di pedesaan Jawa mungkin mustahil, dan akan terjadi pengurangan tenaga kerja pertanian di Jawa pada masa mendatang

- Sejumlah besar orang desa bennigrasi harian, bulanan atau tahunan menuju ke kota-kota mengejar pekerjaan di pabrik dan pekerjaan jasa, ke Sumatera untuk bekerja di perkebunan besar, ke Arab Saudi sebagai pembantu rumah tangga, dan ke Malaysia sebagai pekerja bangunan dan pembantu rumah tangga
- Di desa-desa tersebut telah terjadi perubahan sosial-ekonomi dan prasarana yang lebih besar yang telah mendukung perbaikan substansial dalam pendapatan dan kesejahteraan
- Dua puluh tahun lalu kemiskinan adalah masalah yang tersebar luas baik di pedesaan maupun perkotaan di Jawa. Kini kemiskinan terutama ditemukan di antara penduduk relatif tua tanpa anak dan pada keluarga yang didukung wanita tanpa suami di pedesaan. Kemiskinan mungkin lebih merupakan suatu masalah perkotaan daripada masalah pedesaan di kawasan dataran rendah di Jawa. Proyek-proyek prasarana besar telah memberi sumbangan besar pada pembangunan pedesaan di Jawa selama 25 tahun terakhir [1]

Apa artinya gambaran di atas, khususnya di pulau Jawa? Bahwa tanpa Pembaruan Agraria, kemiskinan telah semakin bergeser menjadi masalah perkotaan, bahwa orang-orang desa lebih banyak bekerja di luar desanya, dan bahwa telah terjadi pembangunan di desa karena adanya berbagai prasarana, mekanisasi dan komersialisasi. Tepat seperti yang dikatakan Sayogyo mengenai hal ini, bahwa kajian Collier cs ini "bersikap 'neo-liberalis' dalam hal penguassan tanah: biarlah ditentukan oleh kekuatan pasar!... Konsolidasi tanah telah terjadi sesuai hukum penawaran-permintaan yang menjurus ke tatanan dengan efisiensi lebih tinggi".[1] [2] Kesan menyeluruh dari kajian ini adalah adanya gambaran dari teijadinya kapitalisasi di pedesaan (perkembangan kapitalisme di pedesaan) dan saran mereka untuk mendorong perkembangan kapitalisme lebih lanjut.

Persoalan Struktural

Lalu bagaimana relevansi Pembaruan Agraria sekarang, bila telah teijadi berbagai perkembangan baru selama hampir tiga dekade belakangan ini? Pembaruan Agraria memanglah hanya sebuah alat atau instrumen. Sedang mengenai pertanyaan hendak ke mana akan dibawa, sepenuhnya merupakan isu paradigmatis.

---

[1] William L.Collier, et.al., *Pendekatan Baru dalam Pembangunan Pedesaan di Jawa: Kajian Pedesaan Selama Dua Puluh Lima Tahun,* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1996, him. xvi-xviii.

[2] Sayogyo, “Kata Pengantar”, dalam *ibid.*, hlm.xxvii.

Pembaruan Agraria adalah instrumen bagi jalan ke Kapitalisme maupun Sosialisme atau campuran dari keduanya, atau sistem lainnya: Populisme. Hanya saja isu Pembaruan Agraria dan *land reform* menjadi penting bila kita melihat dampak dan basil Pembaruan Agraria melalui perbandingan antara negara-negara yang menjalankannya (Cina, Jepang, Korea, Taiwan) dengan yang tidak menjalankannya (Filipina, Indonesia, dan sebagian besar negara- negara Amerika Latin). Isu pokok tersebut adalah mengenai dijalankan atau tidaknya perubahan struktural. Negara yang mengalami perubahan struktural (yaitu prasyarat utama dari Pembaruan Agraria) di masyarakatnya, kini berkembang menjadi negara-negara kapitalis maju atau sosialis maju. Sedangkan yang tidak menjalankannya, akan terus menerus menghadapi berbagai masalah struktural yang sulit terpecahkan.

Pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa penghapusan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan di pedesaan, serta industrialisasi, bisa saja terjadi tanpa dijalankannya Pembaruan Agraria (sebagaimana ditunjukkan oleh kajian Collier cs), akan tetapi sedikit sekali merubah struktur masyarakatnya. Lalu dengan keadaan seperti itu, apakah Indonesia bisa menjadi negara kapitalis maju, mengikuti Jepang, Taiwan dan Korea?

Gambaran mengenai masalah-masalah struktural tersebut telah ditunjukkan oleh tulisan-tulisan di dalam Studi Pembaruan Agraria ini. Sebagai kesatuan tulisan yang komprehensif, yang diwakili oleh analisis di tingkat sektoral dan di tingkat wilayah, maka apa yang terjadi dengan pembangunan pedesaan dan pertanian kita selama 25 tahun belakangan ini masihlah suram. Tulisan-tulisan tersebut secara kaya mampu menggambarkan dan menunjukkan 'benang-kusut' masalah agraria, pedesaan dan pertanian di Indonesia. Terlihat juga bahwa penggunaan instrumen politik yang sistematik telah turut menyumbang kepada terjadinya intensitas konflik-konflik agraria dan proses kekerasan yang terjadi.

Benang merah utama dari berbagai kejadian di sektor agraria tersebut adalah adanya penyakit struktural yang inheren di dalam masyarakat yang mengakibatkan konflik agraria menjadi berkepanjangan dan tanpa arah. Segala bentuk perbaikan dan pengaturan baru malahan dapat membuat lebih runyam, bila tidak mulai dilihat dari sisi strukturalnya. Masalah struktural tersebut pada intinya adalah masih adanya warisan dan sisa-sisa kolonialisme dan feodalisme di sebagian besar masyarakat yang tidak dirubah sama sekali, sehingga masyarakat tidak sanggup menata sebuah sistem agraria yang lebih sehat dan baru.

Beberapa tulisan dalam Studi Pembaruan Agraria ini memperlihatkan adanya kesinambungan struktural yang tidak berubah sejak kolonialisme hingga sekarang, dan malahan adanya kecenderungan untuk dipertahankan atau diperbarui dalam bentuk yang modem tapi dengan substansi yang sama. Sementara itu adanya program *land reform* di tahun 1960an yang sesungguhnya merupakan upaya pengikisan dan pembaruan struktural tersebut, kemudian dikandaskan.

Selain itu salah satu kesalahan pokok adalah menganggap bahwa masalah agraria bisa diselesaikan dan didekati lewat pendekatan keamanan! Protes masyarakat karena tanahnya digusur atau diberi ganti rugi yang rendah, ditanggapi dengan cara kekerasan dan intimidasi oleh aparat birokrasi dan militer. Bentuk tanggapan yang semacam ini lama-kelamaan menjadi sistemik dan absah di mata pemerintah. Semua pengurbanan kaum tani tampaknya dianggap sebagai bagian yang tak terhindarkan dari strategi pembangunan. Ritual pembangunan memerlukan kurban-kurban, sebagaimana ungkapan Peter Berger yang terkenal. Kesudahannya adalah semakin semrawutnya masalah agraria.

Dengan diterapkannya strategi pembangunan pedesaan yang tanpa Pembaruan Agraria,

Indonesia sebetulnya telah memilih untuk mendayagunakan sektor pedesaan dan pertanian lewat campur tangan yang besar dari pihak-pihak non-pedesaan. Ini berakibat bahwa penentuan strategi dan prioritas bukan didasarkan atas kebutuhan dari masyarakat desa, akan tetapi diturunkan dari atas (birokrat). Birokrat memainkan peran yang sangat besar, baik dalam perumusan kebijakan, penentuan prioritas, alokasi biaya, pelaksanaan, keuntungan ekonomi, dan hasil-hasil dari seluruh proses pembangunan pedesaan.

Kini yang menjadi pertanyaan, apakah lalu masih bisa diadakan Pembaruan Agraria di negara-negara yang belum juga melaksanakannya, seperti kasus di Indonesia? Atau "Sudah terlambaC', "Nasi sudah menjadi Bubur", tidak ada jalan kembali? Inilah pertanyaan pokok, di samping pertanyaan lain, "Apakah kita ingin menjadi negara Kapitalis maju?".

Persoalan Paradigma

Dalam sebuah buku yang terbit tahun 1993, Rehman Sobhan, seorang ekonom terkemuka dari Bangladesh, mengemukakan arti penting Pembaruan Agraria. Bukunya yang diberi judul "Pembaruan Agraria dan Transformasi Sosial: Prasyarat bagi Pembangunan", mengulas perjalanan sejarah dan pengalaman program Pembaruan Agraria di 36 negara di seluruh dunia. Kesimpulan yang ia tarik dari semua pengalaman tersebut adalah "bahwa studi ini tidak dapat lain selain pada akhimya menyimpulkan bahwa bila kita benar-benar ingin *mewujudkan* penghapusan kemiskinan di pedesaan serta mengakselerasikan segala pembangunan ekonomi, maka tidak ada altematif lain selain melakukan pembaruan agraria yang radikal, yang akan mendistribusikan kembali tanah- tanah secara merata bagi sebagian besar rakyat yang tak bertanah dan yang kekurangan tanah, dan yang dengan sendirinya dapat menghapuskan secara total penguasaan tanah yang dominan dari kelas-kelas yang lama maupun baru

di pedesaan ... Bahwa kemudian tidak terhindarkan terjadi ekspansi pasar pedesaan akibat dari dijalankannya pembaruan agraria ini, akan menyebabkan dinamika bagi industrialisasi desa dan pengembangan industri modem".[3]

Apa yang dapat direnungkan dari berbagai masalah agraria ini adalah kemudian memahami Pembaruan Agraria sebagai bagian dari sebuah paradigma baru yang dicita-citakan. Pembaruan Agraria dapat menjawab soal- soal masa kini, dan oleh karenanya konsep Pembaruan Agraria harus mengandung muatan-muatan altematif baru. Terutama sekali harus dipahami bahwa konsep tersebut tidak lagi berada di antara dua kubu lama kapitalisme dan sosialisme.

Konsep Pembaruan Agraria ini adalah perspektif ke arah dunia yang baru, yang tidak terkotak-kotak dan terjerat ke dalam ideologi-ideologi kuno maupun kubu-kubu kanan dan kiri yang lama. Seluruh bangunan lama sedang mengalami kebangkrutan. Sosialisme model lama mulai runtuh. Sedangkan kapitalisme global adalah wajah paling dominan dari bangunan lama tersebut, yang masih ingin berusaha menguasai segala hal. Akan tetapi jalan tersebut semakin disadari hanya akan membawa pada kehancuran demi kehancuran, yaitu kehancuran seluruh umat manusia. Bumi tidak bisa menyediakan kecukupan bagi keserakahan manusia, tapi bumi bisa menyediakan tempat yang layak bagi kemanusiaan.

Pembaruan Agraria sesungguhnya masih memuat semua prasyarat bagi paradigma baru tersebut. Pembaruan Agraria akan menyediakan makanan yang cukup dan merata bagi semua orang, juga menyediakan kesejahteraan dan keadilan bagi semua pihak. Pelaksanaan Pembaruan Agraria akan memudahkan bagi diadakannya reformasi yang menyangkut pembaruan sistem di berbagai sektor masyarakat, dan juga menyediakan perangkat yang dibutuhkan bagi kebebasan dan demokratisasi masyarakat, khususnya bagi masyarakat pedesaan. Pembaruan Agraria juga akan menguntungkan semua pihak dalam jangka panjang, karena menyediakan instrumen pemerataan dan kesejahteraan sosial bagi mayoritas masyarakat di desa-desa dan di berbagai pelosok daerah. Karenanya Pembaruan Agraria sesungguhnya adalah agenda yang diperlukan bagi terjaminnya masyarakat baru yang lebih baik.

Tentang Buku Ini

Buku ini sebagian besar isinya adalah hasil studi yang dibuat oleh dua buah Tim Studi. Tim Pertama melakukan studi atas kondisi makro keagrariaan di Indonesia. Hasilnya tertuang dalam sejumlah tulisan yang termuat pada bagian pertama dan kedua. Tim Kedua melakukan studi mengenai kondisi keagrariaan di berbagai wilayah Indonesia. Memang tidak seluruh wilayah bisa tercakup dalam studi ini. Tetapi beberapa wilayah studi yang hasilnya tertuang pada bagian ketiga dari buku ini bisa memberikan gambaran yang lebih detail mengenai kondisi keagrariaan di Indonesia masa kini.

Atas dasar itu, dalam buku ini akan disajikan: (i) konseptualisasi mengenai Pembaruan Agraria, baik dalam arti konsepnya yang umum maupun khusus; (ii) gambaran permasalahan Politik Agraria secara nasional, baik kebijakan, peraturan, maupun kelembagaannya; dan (iii) gambaran mengenai permasalahan agraria di tingkat wilayah masing-masing, yang berbeda

[3] Rehman Sobhan, *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development*. London and New Jersey: Zed Books, 1993, him. 138.

antara satu wilayah dengan lainnya. Buku ini sendiri didahului oleh sebuah Prolog yang ditulis oleh seorang doktor yang aktif terlibat dalam sejumlah advokasi dan kajian agraria di Indonesia. Sebagai penutup, dalam Epilog coba dihadirkan perspektif Pembaruan Agraria yang dimiliki oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) sebagai sebuah lembaga. Perspektif ini dibangun berdasarkan hasil studinya yang telah ditampilkan terdahulu.

Pada dasamya buku ini merupakan hasil studi kebijakan. Bahan didasarkan pada data kepustakaan/dokumentasi yang tersedia di perpustakaan, data/Iaporan agraria ORNOP dan badan-badan/instansi lain, dan studi kasus, pengalaman dan pengetahuan pribadi aktivis yang bersangkutan dalam keterlibatan mereka dengan masalah-masalah agraria; dan diskusi sesama aktivis ORNOP di berbagai wilayah yang secara khusus diabdikan untuk studi ini.***

DAFTAR ISI

Pengantar Hi

Pengantar Editor:
Konteks Penibaruan Agraria Saat Ini vi

Prolog:
Reforntasi Agraria Era Globalisasi: Teori, Refleksi dan Aksi xvii

BAG IAN PERTAMA
KONSEP PEMBARUAN AGRARIA

Konsep Penibaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum 3
Bonnie Setiawan
Penibaruan Agraria: Masalah yang Timbul Tenggelam 39
Gunawan Wiradi
Penibaruan Sistem Hukum Agraria 45
Maria R. Ruwiastuti
Hak-hak Masyarakat Adat dalam Politik Hukum Agraria 51
Maria R. Ruwiastuti

BAGIAN KEDUA
POLITIK DAN KONDISI AGRARIA NASIONAL

Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme:
Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial 67
Noer Fauzi
Situasi Perkebunan di Indonesia Kontemporer 123
Dianto Bachriadi
Kondisi dan Permasalahan di Sektor Pertanian 149
Endang Suhendar
Penibaruan Agraria di Sektor Perairan: Periu dan Mendesak 169
Andik Hardiyanto
Kemajemukan Hukum, Mengapa Tidak? 181
Yando Zakaria dan Djaka Soehendera

BAGIAN KETIGA
KONDISI DAN PERSOALAN AGRARIA WILAYAH

Irian Jaya
Prinsip Hak Menguasai Tanah dan a
Kasus-kasus Sengketa Pertanahan di Irian Jaya 191 Kelompok Kerja KPA
Wilayah Irian Jaya

Kalimantan
Pola Penguasaan dan Pemilikan Tanah pada Masyarakat Adat Dayak di Kalimantan 213
Tim Studi KPA Wilayah Kalimantan

Sulawesi
Masalah Agraria di Sulawesi 227
Yayasan Bantuan Hukum dan Studi Hukum Adat BANTAYA

Nusa Tenggara Timur
Laob sebagai Cermin Kondisi Permasalahan Agraria Nusa T enggara Timur 245
S. Lery Mboeik dan Yones Pellokila
Masalah-masalah Sekitar Penguasaan Tanah di N i l[1] 253
Vian K. Burin

Nusa Tenggara Barat
Kondisi dan Permasalahan Agraria di Nusa Tenggara Barat 257
Tim Studi KPA Wilayah NTB

Bali
Bali dan Sengketa Agraria 275
M. Soni Qodri

Jawa
***Land Reform:* Jawaban Bagi Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat 285**
Erpan Faryadi
Petsoalan Agraria DIY-Jateng 329
Tim Studi KPA Wilayah DIY-Jateng

Sumatera
Refleksi Kasus Pertanahan di Sumatera Selatan 341
Munarman
Lampung: Antara Pembangunan dan Konflik-konflik Agraria 363
Lembaga Bantuan Hukum Bandar Lampung

Epilog:
Perubahan Politik Agraria dan Penguatan Institusi Rakyat: Dua Ranah Agenda Pembaruan Agraria 381

Daftar Pustaka 389

PROLOG

REFORMASI AGRARIA ERA GLOBALISASI:
TEORI, REFLEKSI DAN AKSI

Dr. Mansour Fakih

Sungguh sangat membahagiakan dan membanggakan untuk dapat mengantarkan buku yang sesungguhnya tidak memerlukan pengantar ini. Karena pada dasamya buku ini merupakan karya kolektif yang selain merefleksikan kedalaman pemahaman dan pengetahuan yang luar biasa dari penulisnya, juga menyajikan latar belakang permasalahan secara baik. Selain itu buku ini juga mencerminkan komitmen, pemihakan dan kesungguhan bagi para penulisnya untuk menciptakan proses transformasi sosial, yakni penciptaan hubungan yang secara fundamental baru dan lebih adil melalui pembaruan agraria. Komitmen dan pemihakan serta pemberdayaan untuk memakmurkan rakyat melalui proses dan politik agraria yang secara mendasar adil, sesungguhnya bukanlah hanya visi dan cita-cita generasi saat ini saja. Kenyataan cita-cita untuk memakmurkan rakyat telah mendorong ditetapkannya visi agraria dalam konstitusi bangsa telah muncul sejak zaman sebelum kemerdekaan. Sehingga pada saat Republik Indonesia baru berdiri, cita-cita tersebut dirumuskan secara tegas oleh para pendiri republik ini dengan gagasan bahwa sumber-sumber agraria, yakni tanah atau bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara digunakan sebesar-besamya untuk kemakmuran rakyat.[4]

Itulah makanya mengapa asumsi dasar yang dipergunakan sebagai landasan ideologi negara pada waktu itu adalah bahwa negara merupakan pembela kepentingan dan kedaulatan rakyat. Komitmen dan gagasan untuk mensejahterakan rakyat tersebut ditujukan dengan ditetapkannya undang- undang yang secara khusus memberikan kemungkinan legitimasi operasional untuk mewujudkan cita-cita mensejahterakan rakyat tersebut. Perlu waktu 15 tahun untuk menemukan bentuk mekanisme tentang bagaimana memelihara, mengelola, memperuntukkan sumber-sumber alam dan agraria tersebut bagi sebesar-besamya kesejahteraan rakyat. Atas dasar itulah suatu kebijakan ditempuh yang yang akhimya menghasilkan suatu kebijakan agraria yang dituangkan dalam "Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria" yang selanjutnya terkenal dengan UUPA 1960 tersebut.

Undang-undang inilah yang selanjutnya untuk pertama kalinya melahirkan Undang-Undang *Land Reform* Indonesia yang masih berlaku hingga saat ini.[5][6]

---

[4] Lihat Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945.

[5] Lihat Boedi Harsono, *Hukum Agraria Nasional*, Jilid I, Jakarta: Jembatan, 1975. Juga lihat: Drs. Imam Soetiknyo, Landreform, (suatu masalah yang multi komplek). Jogjakarta: Gadjah Mada. Tanpa tahun.

[6] Meskipun gagasan membahas persoalan 'landreform' dikalangan ORNOP (Organisasi non Pemerintah) telah berulangkali dibahas, misalnya "Lokakarya Penataran Hukum Tanah untuk Lembaga Pembina Swadaya Masyarahat Desa" yang diselenggarakan oleh Bina Desa, HKTI

Namun ironisnya munculnya gagasan untuk membicarakan pembaharuan agraria dan *land reform* pada saat ini, 30 tahun kemudian, yakni suatu era yang dikenal sebagai era globalisasi ini selain dianggap mengejutkan juga dianggap sangat kontroversialA Persoalannya mengapa cita-cita yang dulunya menjadi harapan sebagian besar atau mayoritas masyarakat Indonesia khususnya para petani miskin tersebut, kini menjadi konsep asing sehingga perlu dikenalkan kembali. Reformasi agraria yang intinya *land reform* yang dulunya pernah menjadi diskursus dominan dalam pembahasan mengenai perubahan sosial bangsa Indonesia sejak kemerdekaan hingga tahun enampuluhan, kini bahkan menjadi ancaman sehingga tabu untuk dibicarakan. Gagasan reformasi agraria yang lebih ditujukan ntuk memungkinkan bagi kesejahteraan rakyat kecil, tidak saja dianggap aneh oleh sementara orang, namun juga dianggap tidak relevan dengan 'kebenaran global' serta arus utama yang dominan tentang perubahan sosial dewasa ini. Karena agenda umumnya orang saat ini adalah lebih pada bagaimana menciptakan kebijakan tan ah yang lebih memudahkan untuk investasi perusahaan besar.[7]

Oleh karena itu, buku ini mempunyai tugas yang sangat berat. Pertama, harus menjajakan suatu gagasan yang sama sekali tidak ada di dalam agenda diskursus umum tentang bagaimana mengentaskan kemiskinan. Ini berarti gagasan reformasi agraria merupakan versi kecil *(subversion)* yang bertentangan dengan- gagasan umumnya tentang pengentasan kemiskinan melalui pendekatan 'pertumbuhan' dan upaya membuat 'trickle down' melalui Inpres Desa Tertinggal, yang menjadi versi dominan wacana pembangunan saat ini. Kedua, gagasan reformasi agraria juga akan berhadapan dengan arus utama ekonomi dunia yang lebih dimenangkan oleh gagasan ekonomi liberal yang kapitalistik dalam era yang dikenal dengan globalisasi. Orang umumnya saat ini tidak sedang membicarakan *land reform*, akan tetapi lebih tertarik membahas mengenai program sertifikasi tanah nasional untuk menyongsong liberalisasi investasi yang menjadi salah satu bagian dari kesepakatan GATT setelah

---

dan PERHEPI, Cibubur, Jakarta 1980, juga membahas landreform. Pertemuan IN HD suatu koalisi advokasi ORNOP intemasional tentang pembangunan Indonesia, tahun 1996 di Canberra, Australia juga mengambil fokus tanah.

[7] Lihat makalah yang ditulis Sutanu Behuria, seorang programs officer Asian Development Bank, *Some Aspects of Land Administration in Indonesia: Implication for Bank Operation.* Occasional Papers No. 10. ADB: July 1994.

ditandatanganinya Uruguay Round dan yang akan menjadi agenda kegiatan WTO mendatang.[8]

Padahal, para penulis buku ini sangat percaya bahwa reformasi agraria khususnya *land reform* bagi bangsa Indonesia adalah suatu keniscayaan dan peluang pembangunan. Sebaliknya, tanpa reformasi agraria kemungkinan terjadinya krisis agraria dan pertanahan akan memanifestasi dalam bentuk krisis sosial politik yang lebih luas dan besar. Dalam studi kasus yang disajikan dalam bagian ketiga buku ini, menunjukkan bahwa krisis agraria yang tengah terjadi memerlukan penanganan secara komprehensif dan mendasar. Kasus- kasus tersebut memberikan tanda bahwa menyelesaikan persoalan agraria secara mendasar tidak bisa ditunda lagi. Namun kenyataannya optimisme dan komitmen ini sedang berhadapan dengan ideologi dan keyakinan 'mainstream' yang dianut sebagian besar rakyat, kaum intelektual dan birokrat yang dibangun oleh hegemoni informasi penganut paham modemisasi dan globalisasi. Bagaimanakah kesempatan, tantangan dan harapan terhadap reformasi agraria yang menjadi dan cita-cita utama buku ini, adalah yang penting untuk dianalisis dalam konteks latar belakang mengapa buku ini ditulis dan diterbitkan.

Untuk memulainya, pertama perlu dikenali bagaimana watak dem arus perkembangan sistem sosial politik ekonomi global mempengaruhi kebijakan pemerintah yang akan menghambat upaya reformasi agraria di Indonesia. Uraian tersebut akan memberikan analisis kesempatan apa yang mungkin didapat dalam menggolkan reformasi agraria.

Ada beberapa tantangan untuk melaksanakan reformasi agraria pada era globalisasi saat ini. Pertama, gagasan reformasi agraria dengan prasyarat *land reform* yang lebih memihak pada kepentingan untuk mensejahterakan rakyat pada dasamya bertentangan dengan agenda globalisasi yang lebih mengabdi pada kepentingan perusahaan transnasional raksasa (TNCs) dan pemilik modal raksasa, yang justru menjadi pendorong globalisasi. Kampanye besar-besaran terhadap gagasan globalisasi melalui media global sangat bertentangan dengan gagasan reformasi agraria, terutama gagasan *land reform.* Justru peperangan yang terbesar adalah perang informasi untuk melakukan dan mengkampanyekan *land reform* sekaligus mendekontruksi globalisasi. Apa yang dimaksud globalisasi pada dasamya adalah suatu proses untuk menciptakan suatu sistem ekonomi dunia dengan bersandar pada liberalisasi perdagangan dunia, yang ditopang oleh pengembangan sistem finansial global serta berkembangnya produksi transnasional berlandaskan pada ketentuan dan homogenisasi nilai. Yang dimaksud homogenisasi nilai di sini adalah nilai-nilai kapitalisme dan liberalisms.[9] Globalisasi sebagai suatu proses mendapat respon luar biasa dari berbagai pemerintah dunia ketiga. Berbagai bentuk globalisasi ditandai dengan dorongan merajalelanya Perusahaan Transnasional (TNCs), reformasi restrukturisasi ekonomi, dikembangkannya perdagangan intra- regional serta pusat-pusat pertumbuhan.

---

[8] Lihat: Atkinson, Jeff *GATT: What Do the Poor Get?.* Background Paper No. 5: Australia: Community Aid Abroad, 1994. Juga lihat George, Susan. "Trade Liberation and Food Security in South East Asia", makalah disampaikan pada *South East Asian NGO Conference on Food Security and Fair Trade,* di Manila, Februari 1996.

[£] Lihat Kevin Watkins, *Global Market Myths.* Monograph. Oxford: OXFAM-UKI. 1996. Juga Lihat Wendy Harcout, "Globalization of The Economy: An International Gender Perspective", dalam *Focus on Gender.* Vol.2,No.3, Oktober 1994.

Umumnya, masyarakat merespon globalisasi tanpa kesadaran kritis dan kecemasan. Hal ini karena berhasilnya media massa yang mewakili kepentingan globalisasi untuk menyediakan informasi dan analisis yang mendukung gagasan globalisasi. Tidaklah mengherankan jika bahkan banyak kalangan masyarakat justru menyambutnya dengan antusiasme, seolah-oleh globalisme memberikan harapan dan kesempatan baru. Umumnya masyarakat menyongsongnya lebih dengan menyiapkan diri, tanpa penolakan terhadap hakekat globalisasi sebagai jalan yang seharusnya, hanya bagaimana menyiapkan diri untuk menghadapinya. Bahkan sebagian besar masyarakat tanpa menyadari keberadaannya.

Integrasi sistem ekonomi nasional dengan sistem ekonomi dunia yang berdasarkan perdagangan liberal pada dasamya adalah cita-cita Dunia Barat lama sejak zaman Kolonialisme. Setelah kolonialisme berlalu dengan ditandai berakhimya Perang Dunia 11, suatu ketentuan dan kesepakatan dagang baru ditetapkan melalui suatu pertemuan yang terkenal dengan pertemuan Bretton Woods, yakni didirikannya Bank Dunia, International Monetary Fund (IMF) dan disahkannya the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Gagasannya adalah lebih dimaksudkan sebagai jalan pelicin untuk kepentingan Perusahaan Transnasional (TCNs). Perubahan dunia, yakni terbukanya pasar karena globalisasi produksi perusahaan transnasional, runtuhnya blok sosialis, perkembangan telekomunikasi dan bioteknologi, krisis hutang dan keberhasilan negara dominan mengkampanyekan model pembangunan pertumbuhan secara global ikut mempengaruhi lajunya gagasan liberal. Terbentuknya *World Trade Organization* (WTO), setelah melalui proses perjanjian yang sulit yang dikenal dengan 'Uruguay Round' pada dasamya merupakan saat berakhimya kesepakatan mengenai perdagangan dan tarif yang sudah berlaku sejak tahun 1949 yang dikenal dengan "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT). WTO merupakan kesepakatan aturan baru dalam hal perdagangan dan investasi yang menganut sistem bebas.

Mekanisme dan proses globalisasi yang pada dasamya diarahkan dan peran utamanya dimainkan oleh Perusahaan Transnasional, lembaga-lembaga finansial intemasional seperti Bank Dunia dan IMF, serta Institusi Liberalisasi Perdagangan seperti WTO, NAFTA ataupun APEC akan mendesakkan kesepakatan intemasional yang menghasilkan reformasi kebijakan suatu negara

dalam berbagai bidang seperti perpajakan, ketenagakerjaan, perdagangan, hutang serta investasi. Liberalisasi investasi inilah yang pada pelaksanaannya akan mendorong kebijakan negara yang memudahkan bagi kepentingan investasi untuk mengeksploitasi sumber-sumber agraria. Desakan inilah yang kemudian akan berhadapan dengan mereka yang menghendaki sebaliknya, yakni tersedianya akses rakyat terhadap sumber-sumber agraria. Sehingga kebijakan agraria harus direformasi untuk memudahkan investasi dan globalisasi. Salah satu yang diadvokasikan oleh penganut globalisasi adalah "to reduce entitlement of resources and legitimacy". Dengan begitu, sekali lagi globalisasi melalui rezim WTO yang tengah mendorong untuk dilakukannya reformasi kebijakan di negara-negara dunia ketiga untuk member! kemudahan bagi investor, khusus Perusahaan Transnasional, • dalam mengeksploitasi sumberdaya agraria. Dengan pendekatan seperti itu cita-cita bahwa sumber- sumber agraria harus dinikmati sebanyak-banyaknya oleh rakyat akan disingkirkan oleh ideologi dominan globalisasi.

Tantangan kedua bagi gagasan *land reform* adalah karena ia juga bertabrakan dengan "gagasan modernisasi dan pembangunan" yang dewasa ini memenangkan wacana mengenai persoalan kemiskinan, yang dalam bentuk nyatanya bemama "Revolusi Hijau". Kebijakan pembangunan pertanian ini sangat membuat frustasi bagi mereka yang ingin memahami dan memerangi proses pemiskinan melalui solusi yang secara struktural lebih mendasar. Masalah kemiskinan di pedesaan dan keamanan pangan oleh kaum modemis direspon dengan pendekatan prakstis melalui proyek sempit pembangunan pedesaan, tanpa kaitan analisis politik ekonomi antara terbelakangnya suatu desa dan kaitannya dengan sistem politik pada tingkat yang lebih makro, yakni tingkat nasional maupun global. Padahal kalau dilihat lebih kritis, apakah Revolusi Hijau merupakan jalan keluar, atau justru sebagai bagian dari masalah. Karena temyata Revolusi Hijau sebagai salah satu bentuk implementasi dari model pembangunan pertanian memiliki kaitan yang erat dengan marginalisasi terhadap petani kecil. Dengan kata lain Revolusi Hijau yang merupakan proses yang menciptakan ketergantungan dan keterbelakangan ekonomi, teknologi, budaya, pengetahuan, gender maupun politik secara sistemik berkaitan dengan pemiskinan petani.

Karena sesungguhnya Revolusi Hijau bukan sekedar program teknik pertanian belaka, melainkan suatu strategi perubahan dan penyingkiran kebudayaan pertanian Ipkal, Selama empat puluh abad pengetahuan masyarakat dalam bertani untuk pertama kalinya menghadapi penggusuran. Untuk pertama kali dalam sejarah manusia, suatu model pertanian yang dipelopori oleh pengusaha multinasional, melakukan homogenisasi keanekaragaman pengetahuan pertanian manusia, direduksi menjadi satu pola bentuk pertanian.[10] Program yang didukung oleh 13 lembaga penelitian raksasa dikelola oleh CGIAR (the Consultative Group for International Agricultural Research) tersebut mampu merubah kebudayaan pertanian dunia. Akibatnya, petani yang telah selama 5000 tahun (lima puluh abad) memproduksi, menseleksi, menyimpan dan menanam bibit mereka telah tergusur. Bibit tidak saja menjadi komoditi komersial tetapi juga alat kontrol (Morgan, D. 1979).

Jika ditinjau dari aspek politik ekonomi, Revolusi Hijau yang dilakukan melalui "komando subsidi" memang berhasil melipatgandakan hasil padi dibandingkan hasil

[10] Untuk uraian bagaimana kaitan antara Kapitalisme, Teknologi, Paradigma Positivisme yang Patriarki itu lihat: Shiva, Vandana. *Staying Alive.* London: Zed Books, 1989.

pertanian Jawa tahun 1960-an.[11] Secara kuantitatif program ini berhasil mengantarkan status Indonesia dari pengimpor terbesar beras dan tahun 1985 menjadi mandiri. Namun jika dilihat secara kualitatif terdapat persoalan yang mempunyai dampak terhadap meningkatnya kemiskinan, urbanisasi, serta meningkatnya represi politik terhadap kaum tani.[12] Justru persoalan perampasan tanah terjadi secara proses dan sistemik yakni melalui pengenalan pertanian kapitalistik, dan hal ini telah mengakibatkan naiknya tingkat *landlessness* di Jawa. Ekstrapolasi data yang dilakukan oleh Husken (1987) dengan data sensus yang tersedia pada periode (1961, 1971 dan 1980) menunjukkan jika pada tahun 1963 sekitar 73% keluarga di pedesaan memiliki tanah lebih dari 0,1 hektar, maka pada tahun 1983 turun secara drastis hanya 57% keluarga yang memiliki sawah, suatu kenaikan jumlah petani tak berlahan yang agak dramatis yakni 16% dalam waktu 20 tahun.

Namun persoalannya, Revolusi Hijau dewasa ini masih diyakini sebagai jalan terbaik, kalau bukan satu-satunya jalan untuk menyelesaikan masalah pedesaan. Meskipun telah terjadi kritik luar biasa terhadap praktek Revolusi Hijau terutama dari kalangan akademis yang melihat masalah kemiskinan pedesaan dengan sistem kapitalisme dunia.[13] Namun masalahnya, meskipun Revolusi Hijau sudah banyak mendapat kritik, terutama bagi penganut "sustainable agriculture", ia masih tetap dipercaya oleh kalangan birokrat dan perencana proyek pembangunan, bahkan kalangan akademik, sebagai pilihan terbaik. Dengan demikian, analisis mengenai bagaimana proses pemiskinan di pedesaan terjadi secara struktural, yakni penjelasan yang memfokuskan pada bagaimana kaitan pemiskinan dengan sistem dan struktur yang dilegitimasi melalui kebijakan serta dilanggengkan oleh perilaku politik dan kepentingan golongan tertentu dalam masyarakat masih jarang dijumpai. Karena hanya dengan penjelasan seperti itu rriemungkinkan menciptakan strategi pemecahan yang menjurus pada diperlukannya *land reform* bisa dimengerti. Karena analisis strukturallah yang memungkinkan untuk memahami bagaimana proses pemiskinan didekati melalui aspek yang mendasar yakni politik reformasi agraria.

Asumsi di balik usaha untuk memahami dan menyelesaikan masalah melalui perspektif agraria, pada dasamya berangkat dari keyakinan bahwa pokok permasalahan kemiskinan terletak pada bagaimana alat produksi, dan secara lebih luas sumber daya seperti tanah dikelola secara adil untuk kepentingan sebanyak-banyaknya rakyat baik pada level lokal maupun nasional.

Green Revolution atau Revolusi Hijau di Indonesia dilaksanakan dalam berbagai bentuk program. BIMAS atau bimbingan massa tahun 1970 adalah salah satu bentuk pelaksanaan Revolusi Hijau. BIMAS adalah suatu paket program pemerintah yang berupa teknologi pertanian, masukan bibit, pupuk, pestisida dan bantuan kredit. Ketika peserta B1MAS menurun. pemerintah melontarkan program baru INMAS (intensifikasi massa) yakni suatu program kredit sebagai lanjutan bagi peserta Bimas. Tahun 1979 program baru lagi dilemparkan yakni INSUS (intensifikasi khusus), tujuannya untuk mendorong petani menanam tanaman sambil mengontrol hama padi.

[12] Bentuk mekanisme kontrol politik itu seperti *floating mass policy;* pemilihan kepala desa *diganti* dengan sistim penunjukan yang sering kali dari kalangan militer; serta kebijaksanaan tentang pemerintahan desa yang berlaku sejak tahun 1979 untuk menggantikan model rembug desa yang demokratis (Sasono, 1987). Juga lihat Gunawan Riyadi, *Dampak Revolusi Hijau di Jawa: Laporan Penelitian.* Jakarta: Konphalindo, 1989.

Lihat Alain de Janvry. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America.* Baltimore: John Hopkins University Press. 1985.

Karena memang bagi negara agraris, masalah tanah pada hakekatnya adalah masalah fundamental.[11]

Namun sebagai buku yang ditulis oleh kalangan yang mencoba mencari solusi masalah kemiskinan dan pedesaan melalui usaha pembaruan agraria yang lebih adil, buku ini belum berhasil memasukan analisis yang tajam mengenai bagaimana relasi gender terjadi dan sering justru menjadi sumber marginalisasi kaum perempuan. Kita perlu belajar dari kegagalan Revolusi Hijau dan banyak program pengentasan kemiskinan pedesaan, yang berangkat dari asumsi bias gender bahwa petani adalah lelaki. Padahal pada kenyataannya banyak kegiatan pertanian yang justru dikerjakan oleh perempuan. Setiap usaha pemecahan masalah yang "buta gender" dalam kenyataannya justru menciptakan masalah baru. Analisis gender, suatu analisis yang mulanya dikembangkan sebagai analisis ilmu sosial oleh Ann Oakley (1972)[14] [15] dapat membantu kita untuk melakukan analisis yang tajam untuk memahami persoalan diskriminasi terhadap kaum perempuan secara umum, maupun menjadi alat analisis untuk memahami ketidakadilan sosial secara luas termasuk persoalan tanah, Demikian halnya upaya reformasi agraria, tanpa memperhitungkan masalah gender dalam hak tanah maka suatu reformasi agraria akan gagal memecahkan masalah tanah secara mendasar dan menyeluruh.[16]

Buku ini bukan sekedar bacaan ataupun renungan tentang apa itu reformasi agraria dan *land reform* dan mengapa kita memerlukannya. Namun ia merupakan dokumen dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), suatu koalisi Advokasi Organisasi Non Pemerintah (ORNOP) Indonesia untuk Pembaharuan Agraria. Dengan begitu buku ini merupakan refleksi yang dihimpun dan disistematisasikan dari aksi lapangan untuk mempengaruhi kebijakan dan politik agraria terutama *land reform* di Indonesia oleh masyarakat sipil. Usaha advokasi ini mempunyai legitimasi mengingat hingga saat ini UUPA 1960 masih diakui, dan oleh karenanya perlu tidak saja diindahkan, melainkan harus dilaksanakan.

Sebagai usaha awal dari suatu rangkaian agenda jangka panjang menuju pada perubahan agraria, masih ada beberapa hal yang perlu diselesaikan jika UUPA 1960 akan dijadikan titik tolak usaha transformasi sosial tersebut. Kalau demikian upaya yang dilakukan adalah terfokus pada advokasi untuk menegaskan suatu undang-undang atau kebijakan. Karena upaya ini menyangkut persoalan hukum, ada baiknya kita pinjam analisis Schuler (1994) tentang bagaimana menciptakan strategi untuk memperjuangkan perubahan kebijakan dan hukum. la mengingatkan bahwa hukum ataupun undang- undang pada dasamya memiliki tiga dimensi yang secara dialektika saling berkaitan.[17]

Pertama, aspek isi dari hukum tersebut *(content of the law).* UUPA 1960 masih

---

[14] Lihat Gunawan Wiradi "Land Reform: Antara Harapan dan Kenyataan", makalah disampaikan pada *Lokakarya Penataran Hukum Tanah untuk LSPSMD,* Jakarta, 1980, hal.3.

[15] Gender, oleh Oakley diartikan "behavior differences between women and men that are socially constructed-created by men and women themselves; therefore they are matter of culture". Lihat; Ann Oakley, *Sex, Gender, and Society* (New York: Harper and Row, 1972). Juga lihat;
Elizabeth Eviota, *The Political Economy of Gender,* London; Zed Book, 1992, hal.4.

[16] Mengenai persoalan gender dan hak tanah, lihat: Bina Agarwal, *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia.* Great Britain: The University Press, Cambridge. 1994.

[17] Lihat: Schuler M. (Ed.). *Empowerment and the Law Strategies of Third World Women.* Pub GLE International. 1994.

mempunyai persoalan isi yang perlu dikaji kembali untuk kemudian direvisi dan diperbaiki. Misalnya saja yang menyangkut soal batas maksimum dan batas minimum yang lebih sesuai, serta kriteria skala prioritas mengenai siapa yang berhak menerima distribusi tanah. Untuk itu diperlukan studi mengenai pemilikan dan penguasaan tanah yang akurat, dengan pemetaan tanah yang melibatkan petani miskin sendiri. Revisi terhadap UUPA 1960 ini selain mencoba memperbaiki isi undang-undang tersebut, juga merupakan usaha advokasi untuk menegaskan kembali bahwa UUPA 1960 masih berlaku, konstitusional, namun telah dilupakan. Masih dalam merevisi isi dari UUPA 1960, ketegasan mengenai akses masyarakat adat terhadap sumber-sumber agraria mereka sendiri, masih perlu dikaji secara sungguh-sungguh, untuk tidak menyingkirkan mereka. Demikian halnya persoalan 'gender' dalam hal pemilikan dan akses tanah seringkali menyingkirkan kaum perempuan dari sumber-sumber agraria, termasuk tanah.

Aspek yang kedua setelah merevisi isi UUPA 1960 adalah menyangkut "structure of the law" atau "administrative of the law", yakni aparat penyelenggara undang-undang. Persoalannya, para administrator kebijakan agraria, seperti aparat pemerintah (dari menteri hingga kepala desa), anggota DPR, pihak keamanan sering juga tidak berkepentingan terhadap UUPA 1960. Oleh karena itu strategi untuk melakukan advokasi untuk mendesakkan revisi dan pemberlakuan kembali UUPA 1960 tidaklah cukup. Berbagai upaya untuk mempengaruhi administrator undang-undang perlu dilakukan, termasuk melakukan lobby, mendidik dan menyuluh para pelaksana hukum.

Aspek yang ketiga dan yang terberat adalah menyangkut persoalan "culture of the law" atau budaya hukum. Seperti banyak kasus menunjukkan bahwa tidak serta merta diberlakukannya suatu undang-undang, benar-benar disadari manfaat, kepentingan dan efektivitasnya oleh masyarakat yang sesungguhnya memerlukan undang-undang tersebut. Banyak petani miskin dan buruh tani penggarap dewasa ini bahkan tidak mendengar dan tidak memahami apa yang disebut *land reform.* Sementara itu, banyak juga kalangan intelektual dan birokrat yang menganut paham modemisasi secara fanatik dan antusias terhadap globalisasi dan pada saat yang sama sangat apriori terhadap reformasi agraria. Sebagian lagi, masyarakat enggan membicarakan gagasan pembaruan agraria karena trauma terhadap akibat politik agraria di Indonesia yang terjadi pada saat pergantian dari masa Orde Lama menuju Orde Baru. Untuk memecahkan masalah budaya hukum ini, berbagai strategi perlu dibangun. Untuk kalangan petani dan mereka yang menjadi korban trauma politik, kampanye, pendidikan massa dan penyuluhan perlu dilakukan. Melakukan berbagai upaya untuk memecahkan persoalan trauma dan stigma politik agraria harus dilakukan bersamaan dengan upaya advokasi terhadap UUPA 1960. Sementara itu untuk kalangan intelektual dan birokrat penganut paham liberalisme juga membutuhkan upaya khusus dalam bentuk publikasi dan seminar yang memungkinkan mereka memahami dan bersimpati terhadap perlunya reformasi agraria ini.

Akhimya, buku ini adalah saksi sejarah dari usaha para pelaku yang ingin membangkitkan kembali wacana reformasi agraria dan *land reform*, suatu. cita- cita lama dan berdimensi jangka panjang menuju keadilan sosial bagi seluruh rakyat di Indonesia.

BAGIAN PERTAMA

KONSEP PEMBARUAN AGRARIA

KONSEP PEMBARUAN AGRARIA :
SEBUAH TINJAUAN UMUM

Bonnie Setiawan

> "the realization of agrarian reform is precondition of the economic, social, political and technological changes without which democracy in Asia has no bright future"
>
> - Wolf Ladejinsky, 1964'

Pendahuluan

Istilah Pembaruan Agraria adalah terjemahan dari *Agrarian reform* (sering disebut juga Reforma Agraria). Dalam pengertian yang terbatas dikenal sebagai *Land Reform,* di mana salah satu programnya yang banyak dikenal adalah dalam hal redistribusi (pembagian) tanah. Seringkali antara *Agrarian reform* dan *Land Reform* dianggap identik, meskipun sebenamya sudah disepakati secara umum bahwa *Agrarian Reform* adalah lebih luas dari pengertian *Land Reform.* Karena itu, di sini dipilih menggunakan istilah Pembaruan Agraria *(Agrarian Reform)* karena maksud-maksudnya yang lebih luas dari sekedar pembagian tanah.

Pembaruan Agraria merupakan kata-kata kunci pada masa-masa dekade 1950-1960an di berbagai negara. Semua badan intemasional dan semua perdebatan di sekitar pembangunan, membahas dan memperdebatkan soal ini; dan hampir semua negara mau tidak mau mencoba menyelenggarakan program tersebut, baik itu pada tingkat kebijakan, operasionalisasi, ataupun hanya sebagai retorika. Salah satu dorongan terhadap dijalankannya Pembaruan Agraria pada saat itu terutama karena adanya persaingan dan pertentangan di antara kubu negara-negara Blok Barat dan Blok Timur. Dengan demikian perdebatan di seputar Pembaruan Agraria ini sebenamya diwamai juga oleh aspek ideologis.

Program Pembaruan Agraria yang dijalankan sangat tergantung dari sistem ekonomi politik dan watak rejim masing-masing pemerintah pada saat itu, sehingga terdapat berbagai ragam model dan pola pelaksanaan Pembaruan Agraria, maupun berbagai hasil yang dicapai. Ketika Dunia mulai masuk ke dalam dekade Pembangunanisme (Developmentalisme) di tahun-tahun 1960-

[1] Wolf Ladejinsky, "Agrarian Reform in Asia", dalam Sein Lin, *Readings in Land Reform,* him. 45. 1970, mulai nampak bahwa ide dasar Pembaruan Agraria —yang didasarkan pada redistribusi tanah yang menyeluruh — sebenamya mulai ditinggalkan, dan diganti dengan modemisasi pertanian, atau salah satunya yang terkenal adalah program Revolusi Hijau. Pembangunanisme dan Revolusi Hijau mulai menggusur arti penting dari Pembaruan Agraria. Hal ini sebenarnya merupakan

bagian juga dari dimensi konflik ideologis perang dingin di antara kedua Blok di atas.

Akan tetapi hasil-hasil yang terjadi kemudian dalam dekade pembangunan, terutama di Dunia Ketiga, menampakkan banyak kegagalan. Kegagalan tersebut terutama tercermin dari meluasnya disparitas (kesenjangan) pendapatan dan tingkat hidup antara kaum kaya di satu pihak dengan kaum miskin desa di pihak lain. Demikian pula harapan akan terjadinya "tetesan ke bawah" *(trickle-down effect)* temyata nihil belaka.

Kemiskinan semakin meluas dan rakyat desa semakin dijauhkan dari akses produktif mereka. Karenanya pada bulan Juli 1979, diadakan Konferensi Dunia tentang Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedesaan *(World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* atau WCARRD) oleh FAO, yang diharapkan mampu memperbaiki keadaan. Terutama WCARRD menyimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi saja tidaklah mencukupi, dan harus didukung oleh pemerataan dan partisipasi rakyat. Program Aksi-nya menyatakan bahwa perbaikan yang berkelanjutan dari pedesaan memerlukan akses yang lebih merata atas tanah, air dan sumberdaya produktif lainnya, serta keikutsertaan kaum miskin desa dalam kekuasaan ekonomi dan politik serta dalam sistem produksi dan distribusi.[18] Apa yang dikumandangkan ini sebenamya adalah sebuah kritik resmi terhadap pembangunan pedesaan yang semakin menyebabkan keterbelakangan. Meskipun demikian, Program Aksi yang dihasilkan WCARRD sebenamya masih di dalam batas-batas pengertian Pembangunanisme.

Mengakhiri dekade 1980-an, mulai terlihat kegagalan dua dekade pembangunan. Dunia mengalami apa yang dinamakan Krisis, baik krisis ekonomi, politik maupun ideologis. Krisis ini terutama ditandai dengan semakin jauhnya kesenjangan ekonomi, terutama antara negara-negara kaya dan negara-negara miskin. Bencana di Afrika tidak bisa dilepaskan dari krisis ini, *di* mana negara dan masyarakat di berbagai wilayah Afrika sampai pada tingkat pemusnahan akibat perang saudara, eksploitasi dan imperialisme. Kemiskinan dunia juga semakin meluas pada tingkat yang ekstrim bila dibandingkan dengan kehidupan di negara-negara kapitalis maju. Krisis komunisme juga menandai hal ini, yaitu semakin rendahnya tingkat hidup masyarakat di negara-negara sosialis dan bangkrutnya sistem komunisme birokratis.

Apakah Pembaruan Agraria dengan begitu juga tidak lagi relevan? Jawabannya adalah sebaliknya. Justru kini menjadi nyata bahwa Pembangunanisme yang meniadakan pembaruan agraria, sebenamya merupakan sebab dari krisis di Dunia Ketiga. Kemiskinan yang meluas dan kesenjangan yang tinggi adalah akibat dari pembangunanisme. Dengan keadaan ini maka sebenamya Pembaruan Agraria kembali menjadi relevan. Dalam konteks dan situasi yang berbeda sekarang ini, maka Pembaruan Agraria juga perlu dimengerti dan dirumuskan kembali secara kontemporer dan lebih luas.

Tulisan berikut ini hendak menempatkan kembali Pembaruan Agraria dalam konteks ke-kini-an. Pembaruan Agraria yang lama dan yang sekarang pada dasamya tetaplah sama, yaitu pemerataan akses produktif kepada rakyat. Hanya kini mulai disadari adanya pandangan-pandangan dan asumsi-asumsi baru yang sedang dirumuskan dalam menghadapi krisis yang terjadi, baik di tingkat global dan nasional.

Dekade saat ini adalah dekade yang menentukan dalam masuk ke abad 21, di mana berbagai hal yang mapan mulai dipertanyakan kembali, terutama karena akibat-akibatnya yang menyengsarakan rakyat. Pembaruan Agraria adalah salah satu jawaban yang tersedia, yang

---

Lihat FAO, *Studies on Agrarian Reform and Rural Poverty,* (Rome: 1984), him. v.

menempatkan rakyat sebagai penentu kehidupan mereka sendiri, terutama dalam mengurus sumber daya alam bagi kesejahteraan rakyat di masa kini dan masa mendatang.

Struktur Agraria

Pada dasamya, Pembaruan Agraria merupakan jawaban yang paling logis dari berbagai masalah struktur sosial agraria di masyarakat manapun. Sepanjang sejarah agraria, kelas-kelas penguasa agraria mengambil kekuasaan atas sumber daya ekonomi yang paling pokok: tanah. Kelas-kelas Feodal menguasai tanah untuk menimbun kekayaan dan kejayaan bagi dirinya, dan dengan sendirinya memeras kelas-kelas di bawahnya, baik melalui bentuk perbudakan, perhambaan, pemberian upeti, penyakapan, dan kaum tani yang bekerja untuknya. Kemudian seiring dengan perkembangan teknologi pertanian dan perkembangan bentuk negara, penguasaan agraria merambah kepada eksploitasi terhadap hutan, tambang, sungai, pantai, dan lain-lain sumberdaya agraria. Ini adalah masalah-masalah yang ada dalam struktur agraria, yaitu hubungan antara kelas-kelas sosial dengan sumber daya alamnya, serta hubungan di antara masing-masing kelas tersebut.

Ketika sebuah kelas menguasai dominasi terhadap sumber daya alam, maka ia dengan sendirinya harus pula memeras masyarakat lainnya, baik untuk bekerja kepadanya maupun untuk mempertahankan penguasaannya terhadap sumber-sumber tersebut dan melipatgandakannya. Tuan tanah selalu mempunyai logika untuk meluaskan tanahnya sebanyak-banyaknya. Demikian pula para penguasa hutan, tambang, pantai dan lain-lain berusaha keras mempertahankan kekuasaannya dan sebanyak-banyaknya menciptakan keuntungan bagi dirinya sendiri.

Pada masa Feodalisme, sumberdaya agraria yang terutama adalah tanah. Tanah merupakan sumber ekonomi utama, di mana hasil pertanian dan surplus pertanian dimiliki dan diambil oleh tuan tanah dan hanya sedikit disisakan kepada hamba sahaya atau petani. Tuan tanah mempunyai hak mutlak atas hasil pertanian dan dilayani oleh kerja perhambaan. Raja dan kaum bangsawan adalah tuan tanah besar. Dengan perkembangan pra-kapitalisme, tuan-tuan tanah swasta semakin banyak dan hubungan dengan kaum tani dilakukan baik dalam bentuk bagi hasil, perhambaan, maupun kerja upahan buruh tani.

Perkembangan ke kapitalisme atau transformasi ke masyarakat boijuis modem secara perlahan mulai merubah struktur agraria. Akan tetapi transformasi semacam ini terutama hanya teijadi di negara-negara Barat. Sedangkan di masyarakat Dunia Ketiga, di mana struktur agrarianya dimasuki olehsistem kolonialisme/imperialisme, maka struktur agraria yang ada telah dirubah sedemikian rupa agar melayani kepentingan kekuasaan kolonial. Dan struktur agraria peninggalan kolonialisme ini setelahnya tetap bertahan. Karenanya banyak negara berusaha menghapusnya melalui program pembaruan agraria, yaitu usaha merombak dan menata kembali bangunan agraria mereka ke arah struktur agraria yang lebih merata dan lebih adil sesuai dengan tuntutan kemerdekaan nasional.

Isu utama dalam *land reform* adalah penguasaan tanah *(land tenure)* dalam bentuk pertuanan tanah *(landlordism)* dan penyakapan bagi hasil *(tenancy* atau *ground rent).* Yang menarik, bahwa kedua bentuk penguasaan tanah tersebut ada dalam peralihan agraria dari feodalisme ke kapitalisme. Sebagaimana diketahui, pemilikan tanah perorangan di dalam sejarah

baru muncul hanya ketika manusia telah mengenal kehidupan menetap, bertani dan betemak. Secara khusus pemilikan tanah baru muncul setelah berkembangnya produksi komoditi dan pertukaran pada suatu tingkatan tertentu.[19] Dalam beberapa wilayah nasional di beberapa masyarakat, terutama karena keterbelakangan ekonomi regional, wilayah yang luas, serta letaknya yang terisolir; masih bertahan masyarakat dengan penguasaan tanah komunal (masyarakat adat), di mana tanah dikuasai oleh keluarga suku, *clan, fam,* marga dan lain-lain. Dengan perkembangan pertanian menetap serta masuknya ekonomi uang (monetisasi), lama kelamaan penguasaan tanah akan beralih kepada penguasaan perorangan juga. Dan karena tiadanya masyarakat feodal, maka mereka merupakan bagian dari ekonomi pra-kapitalisme dalam persinggungannya dengan sistem kapitalisme makro.

Bentuk penyakapan dalam cara produksi feodal merupakan hubungan produksi sosial seluruhnya, karena hasil lebih *(surplus product)* pertanian diambil oleh kelas penguasa dan merupakan gambaran dari watak proses tenaga kerja dalam proses produksi feodal. Sedangkan dalam cara produksi kapitalis, penyakapan hanya salah satu saja dari pengambilan nilai lebih di pertanian. Nilai lebih yang utama diambil dari kelas pekerja upahan, atau buruh tani.[20] Struktur peralihan agraria menjadi rumit, ketika bentuk feodal dan kapitalisme bercampur, seperti dalam sistem penyakapan feodal dalam bentuk hubungan bagi basil dengan tuan tanah ataupun dengan petani pemilik; sewa kapitalis; pertuanan-tanah feodal seperti *latifundio* atau *hacienda;* tuan tanah kapitalis, baik secara *absentee* maupun agro-industri, serta perkebunan besar milik pemerintah atau perusahaan swasta. Berbagai bentuk sistem agraria ini menyebabkan agenda program *land reform* menjadi beragam, sesuai dengan keadaan dan perkembangan masyarakat setempat.

Cohen secara umum menyatakan adanya dua kelompok besar di dalam masyarakat agraria, yaitu pertama adalah sekelompok kecil tuan-tuan tanah dan petani besar, dan kedua adalah sekelompok besar petani penyakap, petani kecil dan buruh tani tak bertanah. Menurutnya, "hubungan di antara kelompok-kelompok ini merupakan penentu utama dari berbagai sikap petani terhadap pembaruan agraria, dan karenanya menentukan berhasil atau tidaknya usaha pembaruan".[21]

Secara tradisional, struktur agraria dalam hal pemilikan tanah oleh Cohen dibedakan ke dalam empat tipe, yaitu (1) tipe komunal Afrika, (2) penguasaan tanah Asia, (3) penguasaan tanah Amerika Latin, dan (4) perkebunan. Tipe komunal Afrika terdapat di kelompok-kelompok kesukuan di Afrika (selain juga di beberapa tempat-tempat lain), di mana tanah merupakan penguasaan bersama *{common property)* dan akses kepada tanah relatif tidak dibatasi. Pada tipe Asia, dasar utamanya adalah pemilik-penggarap *{owner-operator),* penyewa- penggarap *{leasehold),* dan petani penyakap bagi hasil *{crop-sharing).* Pada tipe Amerika Latin, meskipun terdapat pemilik-penggarap, penyewa penggarap, dan penyakap; akan tetapi bentuk tipikal perkebunan yang disebut Tatifundio' mencakup hampir sebagjan besar tanah pertanian. Dalam

---

19
John Eaton, *Political Economy* (New York: International Publishers, 1963,ed. 1970), him. 125.
Lihat Eaton, Ibid., him. 72-76; Antony Cutler, "The Concept of Ground Rent and Capitalism in Agriculture", dalam *Critique of Anthropology,* t.p, t.th, him. 130.

[21] S.I Cohen, *Agrarian Structures and Agrarian Reform* (Leiden/Boston: Martinus NijhofT Social Sciences Division, 1978), him. 6.

latifundio sebagian kecil lahan digarap secara sangat ekstensif, sedangkan sisanya dibiarkan liar atau tidak terpakai. *Latifundio* merupakan unit penguasaan tanah secara politik. Pemilikannya bersifat guntai *{absentee owner)* dan dikelola oleh pegawai- pegawai yang digaji; serta digarap oleh petani-petani yang berstatus semi- hamba *{semi-serf).* Sedangkan tipe perkebunan, merupakan pemilikan tanah besar oleh perusahaan besar atau perusahaan swasta, baik dalam negeri atau asing. Penggunaan tanahnya bersifat intensif dan monokultur; produksi untuk komersial, dan seringkali untuk tanaman ekspor. Menurut Cohen, meskipun

keberadaan ke-empat tipe tersebut masih bertahan, akan tetapi mulai banyak berubah karena perubahan struktural yang cepat akibat pembangunan. Bentuk- bentuk penguasaan tanah yang baru kini muncul. Di antaranya yang paling tersebar luas adalah (5) tipe pertanian kapitalis modem dengan luas beragam. Pertanian ini dikerjakan secara intensif dan menggunakan tenaga kerja bayaran *(hired labour)* secara komersial. Tipe-tipe lainnya yang kurang tersebar adalah (6) pertanian oleh koperasi dan (7) pertanian negara.[22] [23]

World Bank dalam sebuah publikasinya mengenai *land reform* , juga memberikan pengertian mengenai berbagai pola penguasaan dan pemilikan tanah di berbagai masyarakat. Menurutnya, pola ini ada karena pengaruh berbagai faktor, yaitu (1) sistem politik dan situasi politik; (2) struktur ekonomi; (3) sistem sosial; (4) sistem hukum; (5) situasi demografis; (6) sistem pertanian; dan (7) basis sumberdaya nasional masing-masing. Karena pengaruh faktor-faktor tersebut, maka terdapat enam kategori dasar penguasaan dan penggunaan tanah, yaitu:

1. Tipe Feodal Asia, mengandung ciri: (a) konsentrasi pemilikan yang tinggi, (b) ketidakmerataan ekonomi yang tinggi, (c) produktivitas tanah yang rendah, (d) produktivitas tenaga kerja yang rendah, (e) tingkat teknologi yang rendah, (f) terutama digarap oleh petani bagi hasil *(sharecroppers),* (g) intensitas tenaga kerja tinggi, (h) intensitas modal yang rendah, (i) produksi terutama untuk subsistensi, (j) tanah sulit didapat, dan (k) struktur kelembagaan bersifat terpusat.

2. Tipe Feodal Amerika Latin, mengandung ciri: (a) konsentrasi pemilikan yang tinggi, (b) ketidakmerataan sosial yang tinggi, (c) ketidakmerataan ekonomi yang tinggi, (d) produktivitas tanah yang rendah, (e) produktivitas tenaga kerja yang rendah, (f) tingkat teknologi yang rendah, (g) tenaga kerja disediakan oleh para penghuni liar, pemilik tanah-tanah kecil di sekelilingnya serta pekerja-pekerja migrasi, (h) modal secara ekstensif, (i) tenaga kerja secara ekstensif, (j) dioperasikan oleh pemiliknya sendiri atau manajer ditambah tenaga kerja bayaran, tenaga kerja perhambaan *(serfs),* atau bagi hasil *(sharecroppers).*

3. Tipe Komunal Tradisional, mengandung ciri: (a) konsentrasi pemilikan yang rendah—di mana hak kedaulatan berada di komunitas, (b) pengolahan tanah yang tidak terpusat—di mana hak-hak berada di anggota-anggota kelompok, (c) kesamarataan sosial-ekonomi yang tinggi atau moderat, (d) produktivitas tenaga kerja yang rendah, (e) produktivitas tanah yang rendah, (f) intensitas tenaga kerja bersifat medium/menengah, (g) intensitas modal yang rendah,

[22] Cohen, *Ibid.*, him. 17-19.
[23] World Bank, *Land Reform: Sector Policy Paper* (World Bank, May 1975), him. 16-18.

(h) produksi untuk subsistensi, (i) struktur jasa/layanan pendukung masih terbelakang.

4. Tipe Pasar Ekonomi, mengandung ciri: (a) konsentrasi pemilikan bersifat medium/ menengah, (b) pengolahan tanah tidak terpusat, (c) ketidakmerataan sosial-ekonomi bersifat medium/menengah, (d) produktivitas tanah tinggi, (e) produktivitas tenaga keija tinggi, (f) tingkat teknologi yang tinggi, (g) modal secara intensif, (h) tenaga kerja secara ekstensif, (i) berorientasi produksi ke pasar, (j) jasa/layanan dan kelembagaan tersebar.

5. Tipe sosialis, mengandung ciri: (a) hak pemilikan berada di negara atau kelompok, (b) pengolahan tanah secara terpusat atau tidak terpusat, (b) kemerataan sosial-ekonomi tinggi, menengah atau rendah, (c) produktivitas tanah tinggi, menengah, atau rendah, (d) produktivitas tenaga keija tinggi, menengah atau rendah, (e) tingkat teknologi yang medium/menengah, (f) produksi untuk pasar atau subsistensi, (g) sistem jasa/layanan bersifat terpusat.

6. Tipe perkebunan besar, mengandung ciri: (a) konsentrasi pemilikan yang tinggi—dimiliki oleh negara ataupun asing, (b) ketidakmerataan sosial yang tinggi, (c) ketidakmerataan pendapatan yang tinggi, (d) ketidakmerataan sosial pendapatan yang tinggi, (e) produktivitas tenaga kerja menengah atau rendah, (f) tingkat teknologi yang tinggi atau medium, (g) dioperasionalkan oleh manajer dan pekerja upahan, (h) produksi terutama untuk ekspor.

Konsep Pembaruan Agraria

Pembaruan Agraria merupakan jawaban terhadap masalah-masalah yang muncul dalam struktur agraria di setiap masyarakat, khususnya dalam mengantisipasi dan melengkapi peralihan agraria, apakah itu bagi arah ke perkembangan sistem kapitalisme atau ke sistem sosialisme. Kedua sistem tersebut pada dasamya memerlukan *land reform.* Karena itu setiap program dan agenda Pembaruan Agraria selalu berbeda-beda di masing-masing negara menuruti perbedaan struktur agrarianya dan sistem politiknya. Meskipun demikian bisa disimak adanya beberapa persamaan mendasar mengenai apa yang disebut sebagai pembaruan agraria. Setidaknya konsep pembaruan agraria yang dikenal oleh berbagai negara tersebut mengacu kepada logika pemerataan sumber daya.

Dalam arti yang sempit, pembaruan agraria diartikan sebagai *land reform.* Arti sempit dari *land reform* adalah redistribusi tanah. Sedangkan pengertian *land reform* yang luas adalah pembaruan dalam struktur penguasaan, struktur produksi dan struktur pelayanan pendukung. Seringkali pengertian *agrarian reform* dan *land reform* dipakai bergantian dalam arti yang sama. Sedangkan *agrarian reform* sebenarnya merupakan upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa. Jadi pada dasamya memang merupakan upaya pembaruan sosial.

Beberapa Konsep Pembaruan Agraria

Menurut Lipton, *Agrarian Reform/Land Reform* merupakan sebuah kebijakan pemerataan, setidaknya di dalam keinginan; yang terdiri dari (1) pengambil- alihan tanah secara paksa, biasanya (a) oleh negara, (b) dari para tuan tanah besar, dan (c) dengan penggantian yang parsial; (2) Pengembangan pertanian dari tanah-tanah tersebut bagi semakin besamya kemanfaatan hubungan antara manusia dengan tanahnya dibandingkan dengan sebelum adanya pengambil- alihan tersebut. Terutama dikenali dua cara *land reform,* yaitu pembagian tanah *(distributivist)* dan kolektivisasi *(collectivist).* Selain *land reform,* juga ada bentuk-bentuk upaya pembaruan lain yang juga berkaitan, yaitu (1) pembaruan penyakapan *(tenancy reform),* (2) pemindahan dan pembukaan tanah baru *(settlement schemes),* (3) bantuan khusus bagi petani kecil, dan (4) pajak tanah progresif.[24]

Menurut Cohen, istilah *land reform* biasanya dipakai dalam pengertian yang terbatas, yaitu perubahan dalam penguasaan tanah, terutama redistribusi dalam kepemilikan tanah, sehingga dapat mencapai tujuan pemerataan lebih besar. Sementara itu *agrarian reform,* sebagaimana yang biasa digunakan oleh PBB, dipakai dalam pengertian yang luas, yaitu dalam mencapai tujuan pemerataan dan produksi yang lebih tinggi. Selain itu juga diterapkan bagi pemanfaatan tenaga kerja secara lebih baik dan sumbangan yang meningkat dari sektor pertanian terhadap upaya industrialisasi. Karena itu Cohen mengartikan *agrarian reform* sebagai "berbagai upaya yang luas dari pemerintah yang mencakup berbagai macam kebijakan pembangunan" melalui cara-cara: (1) peraturan redistribusi tanah, (2) upaya-upaya menumbuhkan produktivitas, (3) kredit kelembagaan, (4) pajak pertanahan, (5) peraturan mengenai penyakapan dan upah, dan (6) pemindahan dan pembukaan tanah baru.[25]

Sementara itu Walinsky dalam tulisan "Pendahuluan" atas kumpulan tulisan Wolf Ladejinsky memberikan beberapa poin yang terpenting dari pandangan Ladejinsky. Ladejinsky adalah pemikir dan praktisi *land reform* yang paling berpengaruh, khususnya karena keterlibatannya dengan berbagai program *landreforni* di berbagai negara, khususnya di Jepang, Taiwan dan negara Asia lainnya. Bagi Ladejinsky, *Land reform* adalah sebuah program yang "berisikan redistribusi drastis atas pemilikan dan pendapatan lewat pengurbanan kaum tuan tanah. *Land reform* merupakan upaya yang revolusioner berkenaan dengan pemilikan, kekuasaan politik dan status sosial dari satu kelompok masyarakat kepada lainnya ... Sebuah pembaruan yang sangat bemilai karena memperkuat prinsip dari pemilikan pnbadi ketika masih ada dalam tingkatannya yang terlemah, yang didasarkan atas piramida masyarakat ... Bila kaum tuan tanah kehilangan banyak dari kekayaannya, maka ia sekaligus kehilangan banyak dari pengaruhnya". Menurut Ladejinsky, redistribusi yang mengarah kepada pemilikan tanah yang lebih meluas bagi sejumlah besar massa penggarap akan merupakan jalan yang terbaik bagi penyediaan insentif yang diperlukan dalam investasi di pertanian, modemisasi, peningkatan *output,* serta peningkatan tingkat hidup dan kesejahteraan, yang dengan sendirinya memajukan pertanian. Adanya redistribusi pemilikan tanah dan penyakapan yang bersewa-rendah belumlah menjamin keberhasilan pembaruan agraria. Dibutuhkan juga penyediaan air yang cukup dan terjamin, serta

Sein Lin, "Preface", dalam Sein Lin, *Reading in I .and Reform,* him. iv.

Michael Lipton, "1 oward a Theory of Land Reform", dalam David Lehmann (cd.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism,* (London: Faber&Faber, 1974), him. 270.

[1] Cohen, *Op.cit.,* him. 23-24.

penataan kelembagaan yang efektif bagi berbagai input yang penting, penyediaan kredit yang mereka butuhkan, serta pelayanan jasa guna membimbing para petani penggarap kecil guna semakin efisien. Akan tetapi menurut Ladejinsky, kunci bagi pelaksanaan pembaruan agraria adalah pada kemauan dan kehendak pemerintah. Bahkan menurutnya, "sembilan- persepuluh dari *land reform* adalah kemauan politik".[11]

Secara ringkas, Ladejinsky kemudian memberi pengertian pembaruan agraria sebagai "yang meliputi seluruhnya atau sebagian besar dari unsur- unsur berikut: distribusi tanah kepada kaum tak bertanah (tunakisma) serta pengaturan pembiayaan yang layak bagi pembelian tanah penyakapan; jaminan bagi penguasaan tanah dan penyakapan tanah yang adil; metode penggarapan yang lebih baik melalui asistensi teknis, kredit yang cukup, fasilitas pemasaran lewat koperasi, dan lain-lain. Pembaruan agraria adalah kombinasi dari banyak hal, dan tidak semua sama pentingnya". Tetapi terutama yang terpenting bagi Ladejinsky adalah, pembaruan agraria berarti petani penggarap memiliki tanahnya sendiri, serta setidak-tidaknya jaminan tanah bagi petani penyakap.[26 27]

Pembaruan Agraria *(land reform)* yang efektif, menurut Flores, haruslah memenuhi beberapa kondisi berikut ini:[13]

1. *Land reform* haruslah mengambil tanah produktif beserta pendapatannya, di atas plafon yang dikecualikan dari reform, serta ditentukan oleh pertimbangan politik yang dimengerti sebagai ukuran yang optimal secara ekonomis. Tanah produktif harus diambil-alih *tanpa kompensasi dengan segera*. Bila tidak begitu, maka itu bukanlah tindakan redistribusi.
2. *Land reform* haruslah dilakukan sesegera mungkin dan secara masif (meluas), katakanlah dalam waktu satu atau dua dekade. Bila tidak, maka *land reform* tersebut tidak akan menghasilkan momentum bagi tinggal- landas. Sebaliknya, malahan akan bisa mengganggu kinerja ekonomi pertanian lebih lanjut, serta menciptakan proses disinvestasi karena adanya ketidak-pastian yang meluas akibat tiadanya keputusan.
3. *Land reform* haruslah disertai oleh kebijakan pembangunan yang lebih bersemangat di dalam pertanian maupun di luamya. Di dalam sektor pertanian, perlu diciptakan pola alokasi dan pemanfaatan sumber daya yang fleksibel dan efisien. Sejalan dengan itu, haruslah ada transfer ke mdustri dan perdagangan yang terkait secara langsung dengan tanah.

Menurut Hayami, Pembaruan Agraria *(Land Reform)* di Dunia Ketiga dapat dibagi ke dalam dua model besar, yaitu model komunis dan non-komunis. Model-model ini lahir semenjak kemerdekaan politik di negara-negara Dunia Ketiga di tahun 1940-1950an, di mana pemerintahan yang baru dengan sendirinya perlu melakukan pembaruan agraria guna mengikis dan menghapus struktur dan sistem agraria kolonial. Model komunis dapat dilihat pada pembaruan agraria di RRC, sedangkan model non-komunis dapat dilihat di Jepang, Korea Selatan dan Taiwan.

label 1 Pola Pandang *Land Reform* Non-Komunis dan Komunis di Asia Timur dan Asia Tenggara[14]

Walinsky, "Introduction", dalam Louis J. Walinsky, *The Selected Papers of Wolf Ladejinsky: Agrarian Reform as Unfinished Business* (World Bank-Oxford University Press, 1977), him. 9-11, 19.

Ladejinsky, "Agrarian Reform in Asia", dalam Sein Lin, *op.cit.,* him. 33.

Pola	Pandangan Non-Komunis	Pandangan Komunis
1 Asumsi-asumsi yang berkenaan dengan masalah tanah	ketidaksempurnaan pasar dalam faktor produksi pertanian, seperti tanah, tenaga kerja, modal, kewiraswastaan	perjuangan kelas antara tuan tanah dan kaum tani
2. Sikap terhadap pemilikan	dislribusi yang lebih luas bagi kepemilikan tanah pnbadi	penghapusan pemilikan pnbadi alat-alat produksi. yaitu tanah
3 Proses redistribusi tanah	menurut norma-norma hukum, ditegakkan oleh peradilan dankekuasaan polisi negara	alat bagi kaum tani untuk menjalankan kekuasaan terhadap tuan-tuan tanah

E. Flores, "The Economic of Land Reform", paper at 8th Regional FAO Conference, Chile, 1965, dikutip dan Pedro R. Sandoval dan Willie C. Depositario, *Agrarian Reform in Asia* (Philippines. Agrarian Reform Institute, Occasional papers No. 9, 1983), him. 11.

Antonio J. Ledesma, S3, *Land Reform Program in East and Southeast Asia: A Comparative Approach,* (Manila: Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University, 1980), him. 34.

4. Lamanya distnbusi tanah	tahap akhir, didukung oleh jasa mfrastruktur, seperti kredit dll	tahap transisi, mengarah pada kolektivisasi (koperasi dan/atau komune)
5 Kompensasi ke tuan tanah	"kompensasi yang adil" didasarkan atas nilai tanah maupun norma-norma lamnya	tidak ada, semua tanah dan peralatan pertanian drsita
6 Yang diuntungkan dalam pembaruan penguasaan tanah	penyakapan bagi-hastl semakmberkurang atau menjadi pemilik-penggarap, tetapi buruh tarn tak bertanah tidak ikut diuntungkan	dibagikan kepada petani miskin dan petani sewa, sementara petani kaya dan menengah tidak cisentuh
7 Operasi pertanian	pertanian keluarga, penmgkatan skala produksi lewat HYVs dan input lamnya, serta jasa koperasi	pertanian kolektif: tim produksi, brigade, komune rakyat dan pertanian skala-besar
8 Visi utama	untuk membentuk kelas menengah pedesaan yang kuat yang bisa berpartisipasi di dalam demokrasi parlementer	untuk membentuk masyarakat pedesaan yang egaliter, prinsip-pnnsip gans massa, dan sentralisme demokratis
9 Masalah-masalah sekarang mi	1. re-konsentrasi pemilikan tanah 2. bagaimana memngkatkan harga dan skala operasi pertanian 3. kooptasi pemerintah terhadap kelompok-kelompok tarn -ke arah fasisme	1 masalah msentif 2 bagaimana menyediakan latihan-latihan yang khusus tanpa kembali ke "kecenderungan kapitalis' 3 kontrol oleh pemerintah pusat dan partai- - kearah totalitensme kaum kiri

Land reform model Komunis pada dasamya adalah menghapuskan hak kepemilikan tanah. Tanah disita dari baik tuan tanah maupun petani pemilik, yang kemudian dikonsolidasikan ke dalam pertanian kolektif dan pertanian negara. Sedang model non-komunis adalah terutama lewat redistribusi keseluruhan atau hanya sebagian saja dari hak pemilikan tanah, dan dimaksudkan untuk menciptakan dan menetapkan keberadaan kelas petani pemilik-tanah yang independen sebagai kelompok yang dapat menstabilkan masyarakat pedesaan.[28]

Menurut Volkov, Pembaruan Agraria pada dasarnya merupakan upaya negara dalam merubah hubungan-hubungan agraria dan bentuk-bentuk kepemilikannya. Bila dalam model non-komunis, pembaruan terutama ditujukan untuk menghapuskan sisa-sisa feodalisme, yang menghambat kemajuan kapitalisme di pertanian; maka dalam model komunis, pembaruan adalah bagian dari transformasi masyarakat secara revolusioner yang menghapus kepemilikan pribadi

[28] Yujiro Hayanu et.al, *Toward an Alternative Land Reform Paradigm: Philippine Perspective* (Manila: Ateneo de Manila University Press, 1990) him. 5.

atas tanah dan menggantikannya kepada pemilikan untuk seluruh rakyat.[29]

Perbedaan antara *land reform* model komunis dan non-komunis dapat disimak dari pembagian menurut Ledesma pada label 1.

[29] MI. Volkov, *A Dictionary of Political Economy* (Progress Publisher, 1985), him. 13.

Pembaruan Agraria menurut FAO

FAO mendasarkan teorinya pada teori Dualisme, dengan menyatakan bahwa *"The rural areas of the developing world continue to be marked by a dualism".* Dalam tiga level analisisnya mengenai pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan, yaitu mengenai (a) struktur pedesaan, (b) kebijakan pembangunan nasional, dan (c) hubungan intemasional, FAO melihat saling keterkaitannya berdasarkan teori Dualisme. Struktur pedesaan dijelaskannya sebagai "dualisme antara mereka yang mempunyai akses kepada sumber-sumber yang layak, dengan sejumlah besar orang yang tidak mempunyainya, dan sebagai konsekuensinya, antara orang-orang yang mampu mengambil keuntungan dari kesempatan teknologi baru dan sebagian besar orang yang tidak mampu untuk apa-apa". Penjelasannya mengenai kebijakan nasional, adalah adanya dualisme "konflik antara tujuan-tujuan ekonomi makro dengan strategi pembangunan pedesaan". Penjelasannya mengenai hubungan intemasional adalah bahwa "perdagangan, bantuan asing dan investasi modal asing ... merupakan penyumbang dari adanya masalah-masalah dualisme pembaruan agraria pedesaan dan kemiskinan".[30]

Dalam melihat berbagai program pembaruan agraria di berbagai negara semenjak tahun 1965, FAO melihat dua jenis pembaruan. Jenis pertama adalah negara-negara yang menginginkan adanya distribusi hak-hak tanah dan air yang adil, sebagai awal dan dasar ke arah peningkatan produktivitas dan guna memenuhi kebutuhan kaum miskin desa. Jenis kedua adalah negara-negara yang menginginkan diadakannya modemisasi teknologi di dalam struktur yang telah ada, di mana di dalamnya termasuk program paket, proyek-proyek pengembangan kawasan/wilayah, ekstensifikasi, pendidikan dan pelayanan kesehatan, peningkatan gizi dan keluarga berencana. Menurut FAO, kedua *jenis* ini tidaklah bertolak belakang satu sama lain. Jenis yang kedua biasanya mendampingi atau mengikuti jenis yang pertama, dan keduanya merupakan proses yang berkelanjutan.[31] Pembaruan agraria dalam arti *land reform,* yaitu guna mencapai hak-hak bagi tanah dan air yang adil, oleh FAO dibagi ke dalam tiga tipe dasar, yaitu: (1) redistribusi penguasaan pribadi *(redistribution of private holding); (2)* pemindahan penduduk ke tanah-tanah baru *(settlement of unoccupied lands),* dan (3) pengaturan terhadap penyakapan *(regulation of tenancy).*[19]

Sementara itu pembaruan agraria dengan sendirinya mengimplikasikan redistribusi kekuasaan ekonomi dan politik bagi kaum miskin desa, yang

FAO, *Review and Analysis of Agrarian Reform and Rural Development in the Developing Countries Since the Mid 1960s,* (Rome: FAO, t.th.), him. ii-iii.

[18] FAO, *Ibid.,* him. 21.

[31] FAO, *Ibid.,* him. 97.

disebut sebagai adanya partisipasi. Menurut FAO ada dua jenis redistribusi kekuasaan yang terjadi, yaitu:

(1) Perubahan struktural yang mendasar dan transformasi dari seluruh sistem pedesaan yang lama ke arah sistem pedesaan yang egaliter serta partisipasi yang berbasis luas dari seluruh kaum miskin desa, termasuk kaum tuna kisma. Contohnya adalah di RRC, Tanzania, Ethiopia dan Korea.
(2) Perubahan parsial yang dimasukkan ke dalam sistem pedesaan lama yang tidak merata seperti dalam hal distribusi pendapatan dan kekayaan di pedesaan maupun di antara berbagai sektor ekonomi; serta hubungan kekuasaan desa-kota. Perubahan parsial ini dilaksanakan melalui upaya- upaya perbaikan kecil-kecil, termasuk *land reform*, program dan proyek lapangan bagi sebagian saja dari kaum miskin desa di dalam kekuasaan ekonomi politik yang ada. Contohnya adalah Mesir, India, Meksiko, Nepal dan Filipina.[32]

Hasil dari program pembaruan agraria di berbagai negara ini oleh FAO kemudian dibagi ke dalam beberapa tipe situasi agraria sebagai berikut: (1) masyarakat petani dengan stratifikasi yang tinggi serta adanya pembagian yang tajam antara perkebunan dan desa, seperti yang dijumpai di Srilangka; (2) penyakapan bagi-hasil *(sharecropping tenancy)* yang meluas, yang dijumpai di Filipina; (3) tuna kisma yang luas dengan sedikit cakupan bagi redistribusi tanah, seperti di Bangladesh; (4) konsentrasi tanah yang ekstrim dan pembagian antara *latifundia* dan *minifundia*, seperti di Kolumbia; (5) *land reform* yang relatif berhasil, yang mendekati ke arah pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan yang komprehensif, sebagaimana yang ditemui di Syria; dan (6) transformasi sistem penguasaan tanah adat di bawah komitmen pemerintah yang kuat bagi pelaksanaan pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan yang komprehensif.[33]

Setelahnya diadakanlah Konferensi Dunia Mengenai Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedesaan *(World Conference on Agrarian Reform and Rural Development/Vi CARRD)* di tahun 1979, yang menghasilkan "Deklarasi Mengenai Prinsip-Prinsip dan Program Aksi", atau yang dikenal sebagai Piagam Kaum Tani. Pada dasamya Deklarasi ini mencanangkan bahwa masalah-masalah pembangunan pedesaan pada dasamya merupakan masalah global yang harus ditangani secara serentak guna menghapus kemiskinan di pedesaan. Demikian pula deklarasi meyakini bahwa pembaruan agraria merupakan komponen kritis yang terdapat dalam pembangunan pedesaan dalam konteks menegakkan rasa percaya dirt dan terciptanya Tata Ekonomi Intemasional Baru.

---

32 M.R. El Ghonemy, "The Crisis of Rural Poverty: Can Participation Resolve It?" dalam FAO, *Studies on Agrarian Reform and Rural Poverty* (Rome: FAO, 1984), him. 5-6.

[1] FAO, Review and Analysis, *Op.cit.,* him. 100.

Karena itu Deklarasi merumuskan tujuan pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan sebagai "perubahan perikehidupan dan kegiatan pedesaan dalam semua segi ekonomi, sosial, budaya, kelembagaan, lingkungan dan kemanusiaan". Untuk mencapai perubahan tersebut, Deklarasi menyatakan bahwa "tujuan dan strategi nasional di negara-negara yang sedang berkembang harus dipusatkan pada penghapusan kemiskinan, termasuk perbaikan gizi, dan harus dikendalikan oleh kebijaksanaan pertumbuhan disertai persamaan, pembagian kembali kekuasaan ekonomi dan politik, serta partisipasi rakyat Dalam strategi tersebut di atas, haruslah dimasukkan pembatasan maksimal atas milik perorangan, pengerahan sumber daya guna meningkatkan investasi, perluasan produksi dan kesempatan kerja, peneguhan kekuatan dasar ekonomi petani kecil, pengorganisasian perkumpulan petani, koperasi, serta kelompok-kelompok orang miskin lain di desa maupun perusahaan pertanian negara, pengenalan inovasi teknik, penggunaan sumber- sumber secara efisien melalui penetapan perangsang (insentif) dan harga yang memadai, menyeimbangkan pembangunan desa-kota, serta perlunya kesamarataan dan keadilan dalam membagi sumber-sumber produktif dan manfaat hasil kemajuan".[34]

Ada beberapa kritik terhadap FAO. Dari penjelasan Deklarasi di atas nampak jelas bahwa pembaruan agraria oleh FAO dimasukkan ke dalam komponen dari pembangunan pedesaan maupun pertumbuhan ekonomi nasional. Dengan demikian pembaruan agraria bukanlah sebagai dasar dari pembangunan pedesaan, sebagaimana yang dimengerti di dalam program pembaruan agraria sebelumnya. Demikian pula teori Dualisme yang dipakai FAO untuk menekankan adanya konflik dan pertentangan dari dua dunia tersebut, hanya sampai pada penjelasan gejala dan perbaikan atas gejala-gejala sosial tersebut, dan tidak mau menjelaskan keberadaan dan perkembangan sistem kapitalisme yang bersifat 'eksploitatif. Ini dapat dipahami mengingat FAO merupakan badan intemasional yang mewakili pemerintah-pemerintah di dunia. Selain itu FAO dengan perangkat WCARRD juga tidak mempunyai kehendak untuk mempermasalahkan soal tersebut. Dengan demikian pembaruan agraria kini beralih menjadi sebuah gerakan yang lain lagi, yang dikenal dengan nama Revolusi Hijau. Revolusi Hijau yang muncul di awal tahun 1970-an sebenamya juga ber-setting ideologis, guna meredam dan menangkal 'revolusi merah' yang pada ketika itu sedang dalam keadaan pasang naik.

Pembaruan Agraria menurut Bank Dunia *(World Bank)*[35]

Land reform menurut Bank Dunia adalah program yang berkenaan dengan berbagai aspek yang saling terkait dari produktivitas dan pemerataan penggunaan tanah. Dalam konteks pembangunan, *land reform* dilihat sebagai bagian dari *agrarian reform* atau program pembangunan desa. *Land reform* berbeda dari reform politik, administratif, fiskal ataupun moneter; karena *land reform* terkait dengan sebuah sektor dan melibatkan perubahan di dalam asset yang nyata *(tangible asset)* yang tidak sekedar bersifat persediaan yang tetap *(fixed in supply),* tetapi juga menyediakan faktor dasar bagi sebagian besar rakyat di negara berkembang yang menggantungkan hidupnya kepada tanah. Sementara itu *agrarian reform* merupakan konsep yang jauh lebih komprehensif ketimbang *land reform,* karena melibatkan modifikasi dari

---

[34] FAO, *Piagam kaum Tani: Deklarasi Mengenai Prinsip-Prinsip dan Program Aksi* (Roma: FAO- WCARRD, 1981).

[35] Menurut buku dari World Bank, *Land Reform: Sector Policy Paper* (World Bank: May 1975).

berbagai kondisi yang lebih luas yang mempengaruhi sektor pertanian. Modifikasi ini termasuk misalnya perubahan kebijakan harga yang bisa merendahkan tingkat nilai tukar *(terms of trade)* gun a menguntungkan sektor pertanian; meningkatkan alokasi sektor pertanian agar dapat mengembangkannya ke dalam riset, ekstensi, latihan, dan layanan tempat penyimpanan/gudang *(storage);* membuat penyediaan fisik, seperti pupuk, ketersediaan kredit untuk pembelian petani; atau menyediakan infrastruktur guna memfasilitasi produksi pertanian. *Agrarian reform* dapat memerlukan atau tidak memerlukan *land reform.* Dalam beberapa kasus, tidak diperlukan *land reform,* karena tanahnya telah tersebar secara merata. Di kasus yang lain, bisa saja secara politis tidak memungkinkan lagi untuk menjalankan *land reform.* Poin pokoknya adalah bahwa *land reform* dapat merupakan kondisi bagi *agrarian reform,* tetapi jarang merupakan kondisi yang diperlukan bagi peningkatan output pertanian, karena tanah hanyalah salah satu faktor dari produksi.

Land reform mengandung beragam derajat perubahan, apakah itu hanya beberapa atau seluruhnya dari kegiatan-kegiatan berikut ini:

1. Redistribusi tanah publik atau tanah pribadi guna merubah pola distribusi tanah serta ukuran penguasaannya. Biasanya hal ini akan meningkatkan jumlah pertanian berukuran sedang atau kecil, serta mengurangi jumlah penguasaan pertanian besar, Anti lainnya, bahwa semua tanah dapat dinasionalisasikan dan kemudian dikelompokkan kembali ke dalam penguasaan negara yang berukuran besar-besar.
2. Konsolidasi penguasaan individual, yaitu mereorganisasikan pola fisik pengontrolan tanah, Penguasaan yang terpecah-pecah dapat dikelompokkan menjadi blok-blok tanah yang berdampingan. Ini dapat dilakukan dengan atau tanpa merubah distribusi pemilikannya, dalam pengertian nilai atau luas yang dimiliki setiap individu.

3. Perubahan dalam pemilikan tanah dan hak penguasaan, dengan atau tanpa redistribusi tanah secara fisik. Redistribusi tanah dapat dialokasikan kepada pemilik-pemilik baru atau petani-petani yang bekerja di atas tanah tersebut. Arti lainnya, tanah tidak perlu diredistribusikan, melainkan penyakap atau buruh tani dapat menjadi pemilik dari tanah yang mereka garap. Dalam kasus ini, maka hasilnya secara umum adalah redistribusi pendapatan dari pemilik yang lama kepada pemilik yang baru. Pemilik-pemilik baru kemudian dapat bertani secara koperasi atau secara individual.
4. Perubahan dalam kondisi penguasaan tanah tanpa merubah pemilikan atau redistribusi tanah. Hak-hak penggarap yang bekerja di tanah tersebut dapat dijamin oleh hukum tanpa perubahan pemilikan. Termasuk di dalam perubahan dalam kondisi penguasaan seperti ini adalah penyediaan jaminan akan penguasaan tanah *(security of tenure),* pengenalan aturan bagi basil *(crop-sharing)* yang lebih setara, manajemen tanah koperasi, dan lain- lainnya. Perubahan-perubahan ini termasuk konversi dari tanah hak adat menjadi tanah secara legal (hukum).

Bank Dunia kemudian membenkan pan du an bagi sebuah negara dalam pelaksanaan *land reform* ini, beberapa di antaranya adalah:

1. Pemerintahan yang menyetujui komitmen dasar terhadap program *land reform* perlu

mempertimbangkan tiga komponen berikut ini: (i) redistribusi pemilikan tanah guna mengurangi maldistribusi yang ada; (ii) pembaruan penyakapan *(tenancy reform);* dan (iii) konsolidasi, bila diperlukan.

2. Komitmen kepada *land reform* mengarah kepada tindakan-tindakan serentak untuk menciptakan atau mengembangkan sistem penyediaan input *(input supply system)* guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan khusus dari penerima *land reform.* Ini artinya misalnya pembentukan lembaga baru untuk menyediakan kredit, input dan layanan teknis, termasuk juga riset dan perluasannya.
3. Di negen-negeri yang padat penduduknya, skema bagi pemindahan penduduk yang terstruktur *(structured settlement scheme)* bisa menjadi pengganti kedua yang terbaik, atau juga program tambahan, dari redistribusi tanah-tanah yang sudah berlaku.
4. Sebagaimana diketahui, struktur pertanian kecil dapat menghasilkan pekeijaan untuk menampung tenaga keija di wilayah-wilayah yang padat di mana tidak ada prospek jangka pendek untuk menampungnya di pekerjaan non-pertanian atau pertanian besar. Dengan teknologi benih- pupuk-air yang telah tersedia, struktur seperti itu dapat menghasilkan setidak-tidaknya sama banyaknya dengan per-unit tanah dalam pertanian besar.
5. Dalam hal adanya perkebunan berskala besar yang efisien, maka hal ini tidak perlu dibagi-bagi, akan tetapi harus diterima dalam arti tujuan *land*

reform terealisir bila pada usaha pertanian tersebut diterapkan sistem pajak progresif, dan bahwa para pekerja ikut serta di dalamnya secara layak guna kemanfaatan usaha tersebut.

6. Perlu dilibatkannya riset guna menghasilkan kebijakan pemindahan penduduk yang berbiaya rendah *(lew-cost settlement policy).* Bila kebijakan pemindahan penduduk ini digunakan sebagai pengganti dari *land reform,* maka skema pemindahan ini harus berakibat sama dengan bila diadakan redistribusi tanah. Hal ini akan terjadi bila (i) para penghuni tanah baru tersebut memang betul-betul petani kecil yang miskin atau buruh tani tuna kisma, dan bahwa sistem penyedia input betul-betul sanggup mendukung mereka; (ii) ukuran distribusi tanah-tanah baru tersebut adalah merata; dan (iii) penyakapan hanya dibolehkan di bawah tipe-tipe kontrak yang khusus.
7. Perlu dipahami bahwa para penerima tanah yang tadinya tuna kisma dan kini menjadi petani independen untuk pertama kalinya, perlu disediakan dengan kredit jangka pendek dan jangka panjang serta kredit konsumsi untuk tiga atau empat masa tanam. Juga dibutuhkan fasilitas latihan khusus, kegiatan penelitian ataupun *demplot.*
8. Penghapusan terhadap penyakapan bisa tidak dimungkinkan di negeri- negeri di mana kebutuhan akan tanah oleh tuna kisma dan petani kecil melebihi dari tanah yang tersedia. Untuk itu, pengaturan bagi hasil dapat bersifat kebijakan efisiensi. Umumnya, kontrak sewa-tunai yang tetap *(fixed cash-rent contracts)* adalah lebih baik ketimbang kontrak bagi-hasil *(cropsharing contracts)* karena bisa mendorong penggunaan input ke tingkat yang optimal. Atau dapat juga dikombinasikan dengan bagi-biaya *(cost-sharing),* yang didukung dengan sistem insentif.

Dalam menjalankan kebijakan ini, Bank Dunia akan bekeijasama dengan FAO *(Food and Agricultural Organization),* UNDP *(United Nations Development Programmes)* serta organisasi-organisasi lain guna menyediakan dukungan dan asistensi kepada pemerintahan yang memerlukan bantuan dengan spesifikasi dan rancangan program *land reform* yang sesuai dengan tujuan dari Bank dunia. Dukungan ini meliputi bantuan keuangan dan teknis melalui survei-survei kadaster *(cadastral surveys),* pendaftaran tanah *(registration of land titles),* dan jasa-jasa lainnya yang serupa. Dalam hal tanah bersifat komunal tanpa adanya aturan atas akses, maka Bank Dunia akan mendorong untuk dibagi-bagi *(subdivision),* bila bentuk pertanian tak berpindah dimungkinkan, atau bila penggunaan tanah dan pengaturan aksesnya bersesuaian dengan produktivitas jangka panjang tanah dan kesejahteraan dari penduduk setempat.

Pembaruan Agraria Menurut UUPA

Pembaruan Agraria *(Agrarian Reform)* di Indonesia didasarkan pada UUPA No.5/1960, UU No. 56 Prp/1960 dan UUPBH No.2/1960. Bila melihat UUPA, maka agfaria yang dimaksud di Indonesia adalah lebih dari sekedar tanah saja, tetapi mencakup juga "Bumi, Air, Ruang Angkasa dan Kekayaan Alam yang Terkandung Di dalamnya". Ketika diadakan Pembaruan Agraria di tahun 1962- 1965, maka yang dimaksud sebenarnya baru terbatas pada *Land Reform* (Pembaruan Tanah), dan itupun baru menyangkut tahap awal, yaitu redistribusi tanah dan pembaruan dalam perjanjian bagi hasil.

Pengertian Agraria sebagaimana yang tercantum di dalam UUPA 1960, yaitu di dalam: (a) konsiderans "menimbang" huruf a dan "berpendapat" huruf a; (b) pengaturan Pasal 1,

Pasal 2 ayat (1), Pasal 4, 5, 14, 16, 46, 47, 48; (c) penjelasan Undang-Undang; menyimpulkan pengertian sebagai berikut:

1. Kata 'agraris' dipergunakan untuk menggambarkan corak dari susunan kehidupan, termasuk perekonomiannya, rakyat Indonesia.
2. Materi yang diatur menyangkut pengolahan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam di dalamnya.
3. Hak-hak yang diatur meliputi hak-hak atas tanah (sebagai lapisan permukaan bumi termasuk yang berada di bawah air) dan tubuh bumi, juga hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan serta hak guna ruang angkasa.

Dengan pengertian seperti di atas, maka hukum agraria serta pengertian agraria di Indonesia merupakan pengertian yang luas, jauh lebih luas daripada hukum pertanahan; karena meliputi juga hukum perairan, keruangkasaan, pertambangan, perikanan, dan sebagainya.[36]

Land reform sebagai bagian khusus di dalam Pembaruan Agraria pada waktu itu dilaksanakan dengan maksud dan tujuan sebagaimana yang diucapkan oleh Menteri Agraria ketika itu, Sadjanvo, pada tanggal 12 September 1960 di depan Sidang Pleno DPR-GR, yaitu :

- Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner guna merealisir keadilan sosial.
- Untuk melaksanakan prinsip: tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan objek (maksudnya alat) pemerasan.

36 Lihat dalam Hasan Wargakusumah *et.al., Hukum Agraria I* (Jakarta: APTK dan PT Gramedia Pustaka Utama, 1992), him. 8.

- Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita yang bersifat sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap *privaat bezit*, yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan dan turun temurun tetapi yang berfungsi sosial.
- Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan minimum untuk tiap keluarga. Sebagai kepala keluarga bisa seorang laki-laki ataupun wanita. Dengan demikian, mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah serta memberikan perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah.
- Untuk mempertinggi produksi dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani/

Sedangkan ruang lingkup *Land Reform* di dalam UUPA dan peraturan- peraturan lainnya adalah sebagai berikut:[37] [38]

1. Kewajiban mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, bagi pemegang hak atas tanah pertanian (Pasal 10 ayat 1,2 dan 3); Pasal 24 yang kemudian diatur dalam UU No. 2/1960.
    - Larangan untuk memiliki tanah guntai *(absentee)* (diatur kemudian dalam PP No. 224/1961 *jo* PP No.411/964, serta PP No.4/1977)
    - Pengaturan kembali peijanjian bagi hasil (Pasal 53, UU No.2/1960 *jo* Inpres No.13/1980, Inpres No.13/1980 Pasal 4)
    - Penyelesaian masalah gadai (UU No.56 Prp/1960, Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK 10/K/1963, Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No.20/1963)
2. Penetapan batas luas areal pemilikan tanah (Pasal 7, diatur lebih lanjut dalam UU No.56 Prp/1960, Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12).
    - Wajib lapor tanah kelebihan (Pasal 3 UU No. 5 Prp/1960)
    - Larangan mengalihkan hak atas tanah kelebihan (Pasal 10 ayat 1 huruf
3. Redistribusi tanah (penjelasan Pasal 17 UUPA, Pasal 2 dan 3 UU No.56 Prp/1960, PP No.224/1961, lampiran SK Menteri Pertanian dan Agraria No. 5d XIlI/17/ka/1962).
4. Pemberian ganti rugi (PP No.224/1961 Pasal *6*, UU No.6/1964 tentang surat utang *land reform* (SHL).

UUPA dengan sendirinya adalah model pembaruan agraria *(land reform)* non-komunis atau banyak orang menyebutnya sebagai model populis. Program *land reform* di Indonesia ini dilaksanakan antara tahun 1962-1965. Rencananya program redistribusi tanah akan dilaksanakan dalam dua tahap. Tahap pertama akan meliputi daerah-daerah Jawa, Madura, Bali dan kepulauan Nusa Tenggara. Tahap kedua meliputi bagian Indonesia lainnya. Seluruh

[37] Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, 1975, him. 279, dikutip dari Wargakusumah *et.al., Ibid.,* him. 149-150.
[38] Wargakusumah *et.al., Ibid.,* him. 150-160.

program diharapkan selesai dalam waktu 3 sampai 5 tahun.

Dalam laporan menjelang akhir 1964, di Jawa dan pulau-pulau sekitamya, hanya sedikit lebih dari 50% dari jumlah tanah yang ditargetkan yaitu sekitar 112.000 ha (dari pemilik-pemilik tanah yang tanahnya lebih dari 5 ha) dan sepertiga dari jumlah target luas sekitar 22.000 ha tanah *absentee* diredistribusikan. Di samping itu hampir semua 220.000 ha tanah yang tersedia dari pemerintah pusat dan daerah diredistribusikan.[39]

Pencapaian redistribusi ini masih diragukan, terutama bila mengacu pada pengamatan lapangan dari Ladejinsky, yang menyatakan sebagai berikut: "Dalam kasus di Jawa dan dengan asumsi bahwa setiap pemilik baru menerima 1,5 ha, maka pada akhir tahun 1963 jumlah total keluarga yang menerima manfaat dari reform ini adalah 128.000; dan bila seluruh tanah yang dicadangkan untuk redistribusi benar-benar dibagikan di akhir tahun 1964, maka jumlah penerima akan sekitar 248.000. Sekilas nampaknya angka ini tidak kecil, tetapi bila perkiraan kasar saja bahwa jumlah petani penyakap sekitar empat sampai lima juta orang mendekati kenyataan, maka tidak lebih dari 6 persen saja dari keluagja-keluarga tersebut yang akan menerima tanah ketika berakhimya program ini".[40]

Dalam penyimpulannya, Hutagalung menyatakan bahwa "sesudah 20 tahun pelaksanaan program ini, secara keseluruhan tujuannya belum tercapai. Beribu-ribu orang yang tidak mempunyai tanah menguasai tanah secara ilegal, dan pola pemilikan tanah menunjukkan suatu kegagalan program redistribusi tanah".[41]

Dalam perkembangannya sekarang ini, politik agraria Orde Baru tidak lagi menggunakan konsep redistribusi; melainkan mengacu kepada revolusi hijau, transmigrasi, dan modemisasi. Selain itu berbagai Undang-Undang produk

39

Aly A. Morad, *Land Reform: Report to the Government of Indonesia,* FAO, Rome, 1970, dikutip dari Ane Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia* (Jakarta: CV Rajawali, 1985), him. 73-74.

Walinsky, *Op.cit.,* him. 342.

Hutagalung, *Op.cit.,* him. 96.

hukurn Orde Baru yang bersifat keagrariaan, tidak lagi mengaitkannya kepada UUPA atau malahan bertentangan dengan UUPA. Misalnya seperti UU tentang Ketentuan Pokok Kehutanan (UU No.5/1967), UU tentang Ketentuan Pokok Pertambangan (UU No.11/1967), UU tentang Pengairan (UU No.1/1974), UU tentang Ketentuan Transmigrasi (UU No.3/1972), UU tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No.4/1982) dan UU tentang Rumah Susun (UU No.16/1985).[42] Demikian pula penguasaan sumber daya alam kini digeser menjadi 'pemilikan oleh negara dan swasta (termasuk swasta asing)'. Inilah tantangan dan keadaan objektif yang ada yang perlu diperhitungkan dalam Pembaruan Agraria yang sekarang.

Dengan mengacu kepada UUPA, maka jelas bahwa Pembaruan Agraria di Indonesia sebenamya akan mencakup bukan hanya *Land reform*, tetapi juga Pembaruan Sumber Daya Alam *(Natural Resources Reform).* Dengan demikian diperlukan pendefinisian yang lebih tepat dan lengkap mengenai Pembaruan Agraria sebagaimana yang dimaksud oleh UUPA. Pembaruan Agraria oleh karenanya sebaiknya dimengerti sebagai "upaya-upaya yang dilakukan oleh negara dan masyarakat dalam merubah hubungan-hubungan sosial agraria dan bentuk-bentuk penguasaan tanah dan sumber daya alam ke arah keadilan dan pemerataan, melalui mekanisme dan sistem politik yang demokratis dan terbuka, bagi sebesar-besamya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat".

Definisi ini menjadi lebih luas dari yang sernula hanya sekedar perubahan dari penguasaan tanah dan hubungan-hubungan sosial di dalamnya (penyakapan dan upahan), sebagaimana yang dikenal selama ini. Selain itu Pembaruan Agraria harus pula mengakui keberadaan tanah-tanah masyarakat adat. Nampaknya UUPA tidak pemah menyatakan pengakuannya kepada tanah-tanah adat, kecuali untuk di Jawa. Hal ini mengundang kontroversi, dengan hasil bahwa tanah-tanah adat kemudian dijarah/diambil-alih oleh kepentingan negara dan pemilik modal.

Pengakuan akan tanah-tanah adat adalah hal yang vital dalam program Pembaruan Agraria, sehingga kiranya perlu diadakan pengaturan yang khusus mengenai hal tersebut. Pembaruan agraria diartikan sebagai redistribusi dalam keadaan terjadi ketimpangan tanah, di mana jumlah tanah terbatas sementara penduduknya padat; akan tetapi dalam keadaan di mana tanah-tanah masih luas dengan penduduk yang jarang/sedikit, maka mutlak bagi adanya pengakuan segera akan hak-hak tanah adat mereka.

Model-model Pembaruan Agraria

Dengan memahami beragamnya model nasional pembaruan agraria atau *land reform*, maka bisa dimengerti adanya berbagai variasi bentuk dan model pembaruan agraria yang dilaksanakan. Dengan demikian ada baiknya memfokuskan pada beberapa unsur saja dari pembaruan agraria yang penting, yaitu yang mengenai redistribusi tanah, pengaturan penyakapan, serta salah satu atau beberapa program pendukungnya. Secara mudah model-model ini bisa dibedakan dalam dua jenis: (1) model komunis dan kolektivis, dan (2) model

A.P. Parlindungan, "Review Undang-Undang Pertanahan di Indonesia dan Prospek Pembaharuannya: Sebuah Tinjauan Umum", paper dalam Dialog Pertanahan yang diadakan oleh Bina desa di Jakarta tanggal 12-14 Agustus 1991, him. 17-18.

non-komunis dan distributivis. Biasanya salah satu dari dua model ini yang dipilxh oleh setiap pemerintahan berdasarkan orientasi ideologi dan politiknya masing-masing. Setelahnya masing-masing bervariasi menurut struktur dan sistem agraria yang berlaku, serta kemauan politik dalam melakukannya secara tuntas atau sekedar parsial saja (kebijakan politik setengah hati).

Program pembaruan agraria yang terpenting terjadi selama dua dasawarsa setelah Perang Dunia Kedua, yaitu di antara tahun 1945 sampai 1970. Setelahnya di tahun 1970an ke atas agak mengendur atau dianggap telah usai, tergantung dari pencapaian di masing-masing negara. Selama dua dasawarsa berikutnya, yaitu 1970an hingga 1990an, titik berat masalah agraria bergeser di sekitar pembangunan pedesaan, yaitu penekanan terhadap kata 'pembangunan', terutama di negara Dunia Ketiga yang bersifat kapitalistik, semi-kapitalistik atau ^uasi-kapitalistik. Ini dicerminkan pula oleh adanya Tata Ekonomi Intemasional Baru (TEIB), di mana negara-negara Selatan berperan sebagai penyedia bahan mentah hasil dari sumber daya agraria mereka di dalam kerangka industri substitusi impor (ISI) ataupun kemudiannya industri berorientasi ekspor (IOE). Memasuki tahun 1990an, mulai terasa adanya perubahan, yaitu masuknya dunia ke dalam Rejim pasar bebas dunia, yang disebut sebagai Orde Ekonomi Global Baru dengan pencanangan GATT/WTO. Dengan demikian pembangunan desa dan pertanian akan mulai dicirikan oleh kekuatan pasar bebas.

Meskipun demikian mudah ditemui, bahwa pembaruan agraria tetap merupakan isu keadilan di berbagai negara Dunia Ketiga hingga kini, dan bahwa desakan bagi terus dilaksanakannya program ini tidak pemah berhenti hingga sekarang, terutama di negara yang tidak juga berusaha menuntaskan masalah tersebut, dan yang karenanya selalu mengalami jurang permasalahan struktural agraria yang semakin dalam dan tidak berkesudahan.

Pembaruan agraria dianggap merupakan agenda pembangunan yang utama, terutama di negara Dunia Ketiga yang masyarakatnya sebagian besar adalah agraris. Dengan demikian perhatian pemerintah terutama kepada bagaimana mentransformasikan struktur agraris yang timpang karena warisan kolonialisme ke arah struktur agraria yang adil, dan yang sanggup memberikan surplus bagi transformasi ke sistem industri.

Dengan demikian sebenarnya penyelesaian atau tuntasnya masalah agraria ini akan sangat menentukan dalam langkah pengembangan berikutnya. Akan tetapi karena pembaruan agraria ini akan mempunyai akibat-akibat yang merugikan, khususnya bagi kelas penguasa di pedesaan maupun secara nasional, maka hal ini menjadi tidak mudah; terutama bila kemudian berkait dengan sistem politik dan sistem ekonomi makro.

Beberapa Model dan Variasi *Land Reform*

Ledesma mencoba menggambarkan berbagai bentuk program *land reform* yang dilaksanakan oleh negara-negara di Asia Timur dan Asia Tenggara berdasarkan model-model yang dianut di masing-masing negara (Tabel 2 dan Tabel 3).[43]

[43] Antonio J. Ledesma SJ, *Land Reform Program in East and Southeast Asia: A Comparative Approach,* (Manila: IPC-

Tabel 2 Cakupan dan Derajat pelaksanaan *Land Reform* di Asia Timur dan Asia Tenggara

Redistribusi Tanah Terselesaikan:		
Komunis	Non-Komunis	Sosialis
RRC (1950-1952) Korea Utara (1946-1948) Vietnam Utara (1954-1956)	Jepang (1947-1949) Korea Selatan (195O-) Taiwan (1953-)	Birma ?
Pembaruan Parsial yang Terutama Bersifat:		
Redistribusi Tanah	Pemindahan Tanah *(Land Settlement)*	Upaya Minimal
Vietnam Selatan (1957-) Filipina (1963-sekarang) Indonesia (1962-1965)	Filipina (1954-1957) Malaysia Indonesia Thailand	Kamboja(1970-1975) Laos

Tabel 3 Pelaksanaan dan Orientasi *Land Reform* di Asia Timur dan Asia Tenggara

	Pelaksanaan Penuh	
	RRC Korea Utara Vietnam Utara Birma	Jepang Taiwan Korea Selatan
Land Reform Kolektif		**Land Reform Distribute**
	(selelah 1975) Vietnam Selatan*?	Filipina Indonesia

Ateneo de Manila University, Reprint No. 21,1980).

Kamboja? Malaysia
Laos?Thailand

PeUksanaan Parsial

Sementara itu data dari Ghonemy kiranya dapat menunjukkan perkembangan program *land reform* di beberapa negara berikut ini:

Tabel **4** Perkraan Besaran Wilayah yang Terkena *Land Reform* di Beberapa Negara per-Tahun 1968[44]

NEGARA	UU LAND REFORM	BESARAN WILAYAH	% DARI TOTAL TANAH PERTANIAN
Bolivia	1963	23 Juta ha	70
Chili	1966,1967	1,5 Juta ha	10
Taiwan	1953	313,225 ha	37
Cuba	1959	7 Juta ha	75
Hongana	1945,1966	4,5 Juta ha pertanian negara dan koperasi	93.4
Iran	1962	tahap 1:12.000 desa tahap II: 30.000 desa	24 dari total 60 desa
Irak	1958	2 Juta ha dembil-alih 1 Juta ha Miri Sirf	55
Jepang	1946	2,4 Juta ha	33
Korea	1948,1960	577,320 ha	32
Meksiko	1917	60 Juta ha	59
Siria	1958.1963	1.447.000 ha	28
RPA	1952,53,56,57 1961,63,64	redrstnbusi 390.000 ha pengaturan penyakapan 1.620.000 ha	17 64

Keterangan lain mengenai pelaksanaan *land reform* bisa disimak dari pemaparan Parsons, yang bisa diringkaskan sebagai berikut r[45]

Tabei 5 Pelaksanaan ***Land Reform*** di Beberapa Negara (Itali, Mesir, India dan Jepang)

NEGARA	MULAI TAHUN	OBJEKLAND REFORM	PROGRAW1NSTRUMEN	CARA/METODE
I tali	1946	tanah pemilikan luas. tetap Mak dgarap dan sedkit menghasilkan	• pensitaan tanah dari kaum tuan tanah • dstnbusi tanah • pengembangan tanah • program pemindahan keluarga • pembukaan tanah pertanian meialui peningkatan dan pembaruan tanah	1. pembelian tanah dari pemiliknya berdasarkan harga menurut pajak 2. penerima tanah membayar harga asal ditambah 42% biaya peningkatan unit pertanian. 58% dbiayai oleh dana publik

M. Riad El Ghonemy, "Land Reform and Economic Development", dalam Sein Lin, *Op.cit.,* him. 88.

Diringkas ke dalam tabel dari tulisan Kenneth H. Parsons, "Land Reform in the Postwar Era", dalam Sein Lin, *Ibid.,* him. 63-80.

Mesir	1953	1 tanah penguasaan publik 2. tanah yang telah digarap 3 penguasaan tanah berskala besar (>200 acre) 4 tanah bekas milik keluarga kerajaan tanpa kompensasi	• redistribusi tanah • pengaturan penyakapan • resettlement • penetapan upah minimum bagi buruh tani • penyediaan kredt pertanian • penguatan koperasi pertanian • penataan kampung • reklamasi tanah pantai dan tanah padang pasir	1 dijual kepada penggarap btaya 40% dari bantuan Amerika 2 + 3. kompensasi sebesar 70 kali dari pajak tahunan, dengan obligasi selama 30 tahun 4 penyitaan dan setelahnya menjualnya kepada penggarap sebelumnya berdasarkan biaya yang keluar plus 15% tanah noo- kerajaan, selama masa 30 tahun
India (conloh di Uttar Pradesh)	1952	tanah tuan tanah (zamindari)	• program penghapusan zamindari • pengurangan bagian penyakapan tuan tanah menjadi 1/3 atau 1/4atau kurang • distribusi tanah	lewat kompensasi pembayaran yang rendah dan pembenan tanah kecil
Jepang	1945	tanah penyakapan	• distribusi tanah	1. sebagian besar tanah penyakapan diberikan kepada penggarap aktual melalui pembelian oleh pemerintah dan penjualan kembali 2. tanah dijual kepada penggarap pada harga fix berdasarkan harga dan sewa sebelum perang

Beberapa Kasus *Land Reform* di Asia

1. Jepang

Land Reform di Jepang dimaksudkan terutama untuk memberikan landasan ekonomi di dalam sebuah tipe pemerintahan yang demokratis. Hal ini nampaknya sudah tercapai. Setelah usainya *land reform*, hampir semua petani di Jepang dapat menikmati status sebagai pemilik tanpa hutang apapun *(debt-free ownership).* Para keluarga penyakap yang sebelumnya tanpa tanah selama beberapa generasi, kini ada dalam posisi untuk mendapat pendapatan dari baik sebagai penyakap maupun pemilik tanah. Petani kini mampu menabung. Sebuah perkiraan dari Bank Koperasi Pusat *(Central Cooperative Bank)* menyatakan bahwa surplus kas tahunan per-pertanian keluarga adalah 44.000 yen ($ 125) dari tahun 1952 hingga 1955. Diperkirakan 60% dari tabungan tersebut adalah melalui sistem koperasi. Akumulasi ini difasilitasi oleh adanya rancangan di mana pemerintah membayar dimuka kepada petani perorangan atas kewajiban kuota beras-nya dan mendepositokannya ke dalam rekening koperasi-nya. Sementara itu karena bunga deposito beijangka adalah 5%, sementara bunga deposito biasa adalah 2%, maka petani lebih senang untuk tetap menyimpannya, sehingga menumbuhkan tabungan kelembagaaan dari para petani penggarap. Perubahan status sosial-ekonomi petani Jepang yang dikarenakan *land reform* ini adalah sangat mirip dengan pengalaman petani Eropa di masa awal dan setelahnya dalam jangka panjang ketika Eropa menjadi industrialis. Jepang telah mengalami transformasi

struktur agrarianya secara penuh.[46]

Sukses Jepang dalam *land reform* juga dikemukakan oleh Kawano dalam arti dampak ekonomi terhadap konsumsi, tabungan, investasi dan produktivitas. Menurutnya, "Signifikansi ekonomi dari *land reform* di Jepang, dalam kenyataannya karena telah berhasil meningkatkan tingkat konsumsi rata-rata *(average consumption level)* serta kecenderungan konsumsi rata-rata petani *(average propensity to consume of farmers),* yang menghasilkan ekspansi yang besar dari pasar konsumsi domestik, dan selain itu, dengan pemindahan tanah penyakapan menjadi tanah milik-garapan *(owner-cultivated land),* maka mempercepat investasi jangka panJang di pertanian. Ini dengan disertai kombinasi kemajuan teknologi telah membawa akibat yang positif dalam meningkatkan produktivitas pertanian. Meskipun demikian nampaknya dalam Jangka waktu periode yang kita amati tersebut, *land reform* tidak dengan sendirinya dapat dikatakan telah meningkatkan produktivitas pertanian secara eksplisit".[47]

2. Korea Selatan

Pengalaman di Korea Selatan dalam program *land reform* tahun 1953 dapat dilihat dari hasil evaluasi oleh ILO, terutama dalam hal kinerja pertanian antara tahun 1963 dan 1973. Laporan tersebut menyimpulkan adanya hasil yang memuaskan terutama dalam pengertian produksi, distribusi, tabungan dan akumulasi. Tidak ada peningkatan dalam kemiskinan absolut dan manfaat yang dapat diambil dari pertumbuhan telah tersebar secara layak. Keberhasilan tersebut karena faktor-faktor berikut:

a. *Land reform* yang dijalankan bersifat radikal dan mencakup proporsi yang luas dari keseluruhan tanah, serta dari jumlah penduduk petani;
b. *Land reform* tersebut memberikan kepemilikan tanah kepada petani penyakap sebelumnya dan telah dijalankan tanpa mengganggu unit-unit operasional;
c. *Land reform* telah menghasilkan redistribusi asset dan pendapatan yang mendasar di dalam ekonomi pedesaan;

d. Adanya dorongan yang kuat bagi batas tanah 3 hektar dalam pemilikan tanah, serta larangan bagi munculnya kembali penyakapan, karena *land reform* menghindari tumbuhnya kembali ketimpangan;
e. Usaha-usaha non-pertanian nyatanya telah mampu menyerap tenaga kerja dan menghindari tumbuhnya kembali tuna kisma;
f. Tersedianya bantuan asing dan perlindungan pertanian dalam tahap-tahap awal ke arah dorongan bagi industrialisasi.

Meskipun demikian Korea Selatan merupakan contoh dari adanya perubahan penguasaan tanah yang drastis bagi petani kecil, akan tetapi usaha ini tidak diintegrasikan ke dalam skema yang lebih luas dari dukungan pelayanan pemerintah bagi pembangunan pedesaan. Selain itu

Parsons, *Ibid.,* him. 76-77.
Sbigeto Kawano, "Economic Significance of the Land Reform in Japan", *Developing Economies 3* (1965) him. 139-57, dikutip dari Ledesma, *Op.cit.,* him. 6.

temyata banyak petani penyakap maupun bekas petani penyakap yang tetap miskin. Ini terutama karena: (1) ketidak-mampuan dari banyak petani penyakap untuk membayar tanahnya dikarenakan jangka waktu pembayaran kembali yang hanya lima tahun, tingkat bunga uang yang tinggi yaitu 24% per-tahun, serta adanya ketentuan mengenai pembayaran kembali dalam bentuk barang; (2) akibat tidak langsung dari akselerasi kecenderungan ke arah pertanian kecil— yaitu ukuran rata-rata tanah pertanian turun dari 1,62 *chongbo* di akhir tahun 1930an menjadi 0,8 *chongbo* di tahun 1960; dan (3) bahwa pemerintah telah mengabaikan sektor pertanian, seiring dengan pembangunan yang bersifat dualistik, di mana terjadi bias ke arah program industrialisasi berorientasi- ekspor.[48] [49]

3. Taiwan

Land reform di Taiwan dianggap berhasil terutama karena posisinya yang unik. Para pengambil keputusan *land reform* sesungguhnya adalah para pemimpin Kuomintang, yang baru saja datang dari Cina daratan, dan karenanya tidak mempunyai kepentingan pertanahan. Selain itu terutama sekali karena dukungan dan bantuan dari Amerika dalam pertentangan ideologis menghadapi kekuatan raksasa Cina daratan.

Ciri utama dari *land reform* di Taiwan adalah adanya model rekonstruksi pedesaan yang terintegrasi *(integrated model for rural reconstruction)* di mana pembaruan penguasaan tanah adalah perlu tetapi bukan satu-satunya unsur untuk mengangkat secara total kesejahteraan petani kecil. Ciri lainnya, adalah bahwa kompensasi terhadap tuan tanah diatur atas dasar harga komoditas, dan bukan melalui harga uang yang tetap. Selain itu formula kompensasi diatur secara mekanisme *built-in* agar modal tuan tanah tersalurkan ke industri. Ciri terakhir adalah perangkat aturan *land reform* (mengenai pengaturan penyakapan, redistribusi dan batas maksimum tanah), menyebabkan petani penyakap mampu meningkatkan pendapatannya, dan dengan demikian memudahkan mereka dalam melunasi pembayaran selama tahap akhir dari redistribusi tanah.[50]

4. RRC

Program pembaruan agraria RRC berlangsung sudah sejak dari tahun 1927, masa dimana kekuatan komunis telah menguasai beberapa wilayah di Cina ketika masih di bawah kekuasaan Kuomintang. Dalam masa itu kebijakan *land reform* yang dijalankan beragam, karena perbedaan wilayah. Akan tetapi setidaknya kebijakan *land reform* tersebut mengandung: (1) hanya sedikit jumlah tanah yang diambil-alih, (2) redistribusi tanah berdasarkan jumlah yang setara per-orang, (3) pendaftaran pendukung dari kalangan petani kaya, pedagang kecil dan lain-lain "kelas intermediasi".

Mao menyatakan bahwa panduan dasar *land reform* pada saat itu adalah "menyandarkan

[48] FAO, Review and Analysis, *Op.cit.,* him. 31.
[49] Ledesma, *Op.cit.,* him. 7-8.
Ledesma, *Ibid.,* him. 9-10.

diri pada petani miskin, bersatu dengan petani menengah, tidak mengganggu kepentingan petani kaya baru, dan menghapus tuan tanah feodal sebagai kelas". Kebijakan semacam ini terutama berhubungan dengan perjuangan komunis ketika itu, yang pada dasamya didasarkan atas: (a) tahap kmemenangkan perjuangan politik (revolusioner); (b) tahap Ikmemenangkan perjuangan ekpnomi (produksi), yaitu lewat: 1. menjalankan *land reform,* 2. menjalankan penyelidikan pertanahan, 3. mengembangkan koperasi dan gotong royong *(mutual aid),* dan 4. mencapai pengembangan pertanian (dan industri) dari kekuatan produktif; (c) tahap III: memenangkan perjuangan ideologi dan kebudayaan.

Setelah komunis berkuasa di tahun 1949, maka diadakan kebijakan ekonorru nasional yang didasarkan pada pembaruan agraria. Gurley mengkategorikannya sebagai berikut: (1) masa *land reform,* tahun 1949-1952; (2)masa kolektivisasi-komunisasi, tahun 1955-1959; (3) pembentukan modal *(capitalformation)* untuk pertanian, tahun 1960-1972; serta (4) perubahan gradual dari nilai tukar *(terms of trade)* di antara pertanian dan industri bagj kepentingan sektor pertanian dan kaum tani. Pada tahap pertama, melakukan redistribusi kekayaan dan pendapatan dari kaum kaya ke kaum miskin dan menghapuskan kelas penguasa sebelumnya. Yang kedua, meningkatkan *output* di pedesaan dengan mendorong pemanfaatan suplai tenaga kerja secara lebih baik. Yang ketiga, mendorong lebih lanjut *output* pertanian dengan peningkatan barang-barang modal *(capital goods)* serta *input* lainnya yang tersedia di sektor pedesaan, serta dengan mendirikan industri-industri kecil hampir dimanamana di semua desa. Dan yang keempat, meningkatkan harga yang dibayar oleh pemerintah atas produk-produk pertanian serta merendahkan harga barang-barang yang dibeli oleh petani. Jadi proses yang terjadi adalah, pada awalnya massa petani mampu mengontrol; kemudian tenaga kerjanya dimanfaatkan secara baik; setelahnya mereka dapat meningkatkan input pertanian; dan kemudian selama tahun 1953-1972 mereka secara perlahan mampu mencapai nilai tukar yang layak.

Dengan melaksanakan redistribusi asset-asset pedesaan, *land reform* yang dijalankan di Cina sebenamya bukan hanya telah mematahkan dominasi kelas tuan tanah dan mengalihkan kekuasaan pada petani miskin dan menengah saja, tetapi juga dengan sendirinya telah meningkatkan tingkat konsumsi dari kebanyakan petani dan meningkatkan tabungan pedesaan yang layak bagi investasi. Kebanyakan dari peningkatan tabungan pedesaan ini digunakan oleh pemerintah bagi kebutuhan investasi.

Land reform di Cina dengan sendirinya juga menghapuskan konsumsi kemewahan dari kaum kaya dan meningkatkan konsumsi dasar dari kaum miskin. Arti yang penting sebenamya bahwa *land reform* bukan sekedar memberikan tanah kepada petani miskin, tetapi mendorong mereka untuk mengorganisasikan dirinya untuk mengambilnya dan mengalahkan penindas mereka sebelumnya. Ini merupakan prasyarat bagi pengembangan sosialisme berikutnya di pedesaan, karena bila tidak dilakukan, maka struktur kelas yang lama maupun pola pemilikan kekayaan yang lama akan bisa muncul kembali, karena sikap-sikap lama yang masih bertahan dan pranata-pranata yang menguntungkan kaum kaya.

Pembaruan agraria di Cina merupakan proses yang unik, karena dilakukan melalui upaya *trial-and-error* dan tidak mencontoh model pembaruan agraria di negara lain. Dalam hal ini strategi pembaruan agraria Cina terdiri dari beberapa langkah berikut ini:

1. Menghancurkan struktur kelas tuan tanah-birokrat dan redistribusi tanah dan asset-asset lain,

pendapatan, dan kekuasaan kepada kaum tani dan kaum buruh.

2. Mendirikan hubungan sosial produksi sosialis sesegera mungkin, serta menggunakan partai untuk mendidik kaum tani dan kaum buruh mengenai cita-cita dan nilai-nilai sosialis. Yaitu, dengan menasionalisasikan industri dem mengembangkan koperasi di pedesaan tanpa harus menunggu adanya mekanisasi pertanian. Ini berarti menciptakan superstruktur sosialis.
3. Membangun mekanisme perencanaan pen uh sebagai ganti dari alokasi sumberdaya yang ditentukan oleh harga pasar dan distribusi pendapatan, serta secara penuh masuk ke industrialisasi, tetapi dengan penekanan industri yang mempunyai kaitan langsung ke pertanian.
4. Mencapai tingkat pembentukan modal *(capital formation)* yang tinggi dengan mendorong tabungan di semua tingkat dan menggunakan tabungan tersebut pada tiap tingkatan guna melakukan investasi secara swadaya *(selffinanced investment).* Demikian pula mendorong daerah pedesaan khususnya, untuk memenuhi kebutuhan barang-barang modal dengan menciptakan industri-industri berskala kecil dan dari masyarakat sendiri. Sementara itu di tingkat politik yang lebih tinggi, membiayai dan mengelola barang-barang modal yang hanya dapat diproduksi secara skala besar dan dengan metode yang modem.
5. Mengembangkan dan menyalurkan kreativitas dan enerji manusia lewat penyebaran nilai-nilai sosialis ("melayani rakyat", tidak mementingkan diri sendiri, insentif secara kolektif) dalam mengatasi nilai-nilai borjuis (individualisme, serakah, materialisme), dengan cara menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan, pendidikan secara meluas, penetapan tujuan-tujuan yang mulia guna menginspirasikan orang untuk bekerja lebih giat, serta dengan mendorong pengambilan keputusan di tingkat dasar kepada tingkatan rakyat yang paling bawah.
6. Menjalankan revolusi yang berlanjut di semua tingkatan masyarakat, serta mempertahankan kediktatoran kaum proletar.

Pelajaran apa yang bisa dipetik dari Cina? Sesungguhnya kebijakan di Cina bukanlah barang baru dan sebenamya diambil dari teori dan praktek ekonomi borjuis maupun dari pengalaman Uni Soviet. Beberapa di antaranya adalah seperti peningkatan pembentukan modal *(capital formation)* relatif terhadap konsumsi guna mencapai tingkat pertumbuhan yang tinggi; mendorong tabungan melalui cara-cara seperti pajak dan pembiayaan institusional; menggunakan faktor suplai yang relatif guna pemanfaatan barang *(relative factor supplies to good advantage);* mencapai anggaran pembangunan pemerintah dan tingkat pertumbuhan yang moderat dari suplai uang; serta penggunaan bantuan dan perdagangan secara efisien. Secara umum kinerja di Cina dapat dijelaskan melalui rasio tabungan dan investasi yang sangat tinggi yang dicapai pada tahun 1953-1954, dan yang setelahnya terus dipertahankan.

Analisis dan Kesimpulan

Pembaruan Agraria bukanlah sebuah konsep sederhana. Dalam pemaparan- pemaparan sebelumnya, dapat dilihat bahwa pada dasamya, pembaruan agraria adalah sebuah kegiatan yang harus dilakukan di awal-awal sekali dari pembangunan. Ini merupakan argumen pokok, di mana

baik rejim kapitalis maupun sosialis kesemuanya melakukannya. Pembaruan agraria dalam arti *land reform* harus dan perlu dilakukan pada masa awal mula sekali

39 John G. Gurley, *China's Economy and the Maoist Strategy* (New York and London: Monthly Review Press, 1976) him. 30-31, 39, 70-71,240-241.

pembangunan, karena merupakan fondasi dari bangunan masyarakat yang akan dirubah. Tan pa adanya *land reform,* maka pembangunan yang kemudian berjalan, apakah itu pembangunan kapitalis atau sosialis, akan pincang dan selalu dihinggapi penyakit struktural.

Land reform yang paling minimal adalah dengan program redistribusi tanah dan pengaturan bagi basil, atau intinya adalah pemerataan tanah sebagai sumber daya pertanian. Pemerataan tanah adalah dasar dari demokrasi ekonomi. Ini berarti setiap kali kita berbicara mengenai aspek demokrasi ekonomi bagi masyarakat pada umumnya, maka kita berbicara pertama sekali mengenai demokrasi tanah atau pemerataan tanah. Berbeda dengan faktor produksi lainnya (mesin, peralatan, perkakas, teknologi), maka tanah adalah faktor produksi yang terbatas, tidak tergantikan, tidak bisa dibuat dan merupakan pemberian alam. Karenanya tidak ada alasan sama sekali bagi dibolehkannya monopoli tanah atau penimbunan tanah, atau yang disebut sebagai pertuanan-tanah, baik itu pertuanan tanah feodal atau "tuan tanah" kapitalis.

Salah satu alasan mengapa kapitalisme menghendaki *land reform* dan tidak menghendaki tuan-tanah (feodal), adalah karena pertuanan-tanah akan merusak mekanisme pasar. Kapitalisme menghendaki tanah dimasukkan ke dalam mekanisme pasar lewat *land market* (pasar tanah). Selain itu, tuan tanah menghendaki kekuasaan politik, sementara kekuasaan politik pada kapitalisme adalah pada pemilik modal. Bagi kapitalisme, tanah bukanlah modal, melainkan faktor produksi saja. Modal adalah hasil akumulasi dari berbagai faktor produksi yang menghasilkan nilai lebih dan nilai tambah. Sementara bagi tuan tanah,-tanah adalah modal. Dengan demikian, jelas bahwa pertuanan- tanah adalah bentuk ekonomi masa lalu yang sudah lewat Akan tetapi pemilikan tanah besar untuk agro-industri kapitalis dibolehkan oleh kapitalisme, karena sudah merupakan bentuk perusahaan modem. Jadi kapitalisme menghapus pertuanan-tanah untuk diganti dengan perusahaan pertanian kapitalis.

Akan tetapi dalam hal kerjasama antara kelas feodal/pra-kapitalis dalam negeri dengan kapitalis asing, seperti contohnya antara kelas komprador tuan tanah di Amerika Latin dengan MNC / kapitalis intemasional, hal ini berbeda. Kapitalisme intemasional hanya tertarik kepada kepentingan ekonomi semata. Soal apakah ia harus bekerjasama dengan kaum feodal atau militer, hal itu tidak penting. Bahkan kapitalisme intemasional membutuhkannya untuk mengamankan kepentingan investasi modalnya. Kapitalisme intemasional tidak berkepentingan terhadap upaya untuk merombak struktur agraria yang berlaku, sepanjang tetap menguntungkan posisinya. Bahkan ia akan terus mendukung rejim yang bersangkutan, asalkan investasinya terus terjamin.

Land reform mengandung arti yang penting bagi dasar awal ekonomi nasional di setiap sistem manapun. Tanpa *land reform,* fondasi ekonomi nasional akan keropos dan setelahnya perekonomian akan mengalami kontradiksi permanen dan menciptakan keterbelakangan. Akibat dari tidak diberlakukannya *land reform* adalah:

- Pertama, *land reform* menciptakan pasar atau daya beli. Tanpa adanya pemerataan tanah, maka tidak ada kekuatan daya beli, artinya juga tidak ada kekuatan pasar. Tanpa kekuatan pasar, produksi tidak akan berkembang. *Land reform* adalah sebuah instrumen bagi penciptaan pasar dalam negeri, suatu prasyarat dari setiap sistem ekonomi nasional.
- Kedua, petani tanpa asset tanah, sama artinya dengan petani miskin yang tidak akan mampu untuk menciptakan tabungan. Padahal tabungan pertanian diperlukan oleh setiap pemerintahan, guna mendanai pembangunan pertanian maupun pengembangan sektor-sektor lain.
- Ketiga, tanpa peningkatan ekonomi petani, maka pajak pertanian akan tetap minim.
- Keempat, tanpa *land reform,* maka tidak akan terjadi diferensiasi yang meluas dari pembagian kerja di pedesaan yang tumbuh karena kebutuhan pedesaan itu sendiri. Diferensiasi yang terjadi tanpa *land reform,* bersifat terbatas, menimbulkan jurang kelas yang tajam, dan eksploitatif.
- Kelirna, tanpa *land reform,* tidak akan terjadi investasi di dalam pertanian oleh petani sendiri. Malahan terjadi disinvestasi, karena lama kelamaan banyak petani kehilangan tanah dan kemiskinan meluas. Akibatnya sektor industri kecil, industri rumah tangga, perdagangan, jasa, dan sirkulasi uang melemah, dan hanya bisa bergantung dari intervensi modal di kota. Akibat parahnya, adalah desa menjadi sumber pemerasan kota, karena desa tunduk pada kepentingan kota. Desa menjadi sumber yang dipakai untuk mensubsidi ekonomi kota, sementara desa menjadi terbelakang.
- Dan keenam, tanah akhimya hanya menjadi objek spekulasi, karena tidak mampu digunakan secara produktif oleh kaum tani-nya, melainkan dijarah oleh kelas-kelas di kota bagi kepentingan spekulasi dan investasi non- produktif. Tanah dijadikan objek komoditi dan dijadikan dasar bagi akumulasi primitif modal awal dengan mekanisme *land grabbing* (pengambilan tanah sewenang-wenang), yang kemudian dijual kembali atau di masukkan ke mekanisme pasar tanah. Semua sympton tersebut yang sekarang terjadi di Indonesia, karena Indonesia enggan melakukan program *land reform.*

Dengan demikian redistribusi tanah adalah keharusan dalam memasuki setiap sistem ekonomi modem. Tanpa redistribusi tanah, ekonomi modern yang *dihasilkan* bersifat cacat, pincang dan tidak bisa berjalan sebagaimana yang diharapkan. Konflik kelas-kelas sosial akan semakin tajam dan tidak terselesaikan. Tidak akan ada tingkat konsumsi masyarakat yang tinggi; demikian pula tidak ada tabungan masyarakat, karena mayoritas penduduk

desa hidup dalam subsistensi dan hanya sanggup membelanjakan sebatas kebutuhan hidup yang paling primer.

Ditambah lagi oleh kenyataan, bahwa tanpa program *land reform,* juga tidak ada demokrasi di tingkat desa. Demokrasi ekonomi menghasilkan demokrasi politik. Tumbuhnya ekonomi rakyat, akan menghasilkan kreativitas dan pengorganisasian. *Land reform* dengan sendirinya akan menghasilkan diferenslasi pembagian kerja masyarakat. Berkembangnya diferensiasi ini akan menghasilkan berbagai profesi dan pekerjaan; yang selanjutnya menciptakan asosiasi dan kelembagaan baru. Dengan sendirinya ini menciptakan aspirasi dan penyaluran politik. Politik adalah cerminan dari diferensiasi kelas-kelas sosial dan pengelompokan masyarakat yang semakin majemuk. Pada akhimya tercipta sebuah masyarakat sipil sebagai ganti dari masyarakat politik.

Kebalikan dari proses ini akan menyebabkan kemacetan ekonomi dan politik. Tanah akan terpusat di segelintir otang, dan kemudian akan menjadi monopoli dari sebagian kecil orang sebagai obyek komoditi. Tanah sebagai faktor produksi digunakan tidak produktif, sehingga fungsinya musnah. Tanah dipakai sebagai objek spekulan, menyebabkan harga tanah terus melonjak. Tapi tidak ada investasi nil, karena nilai tanah tidak mencerminkan perkembangan produktif. Sementara tanah yang digunakan sebagai asset produktif untuk agro-industri ataupun perkebunan, hasilnya masuk ke dalam keuntungan segelintir orang yang *notabene* adalah orang kota. Akibatnya terjadi ketimpangan dan *gap* kelas sosial. Semakin lama sistem ekonomi semakin pincang, yang ditandai oleh segelintir kaum kaya berhadapan dengan mayoritas kaum miskin.

Di berbagai masyarakat yang menempuh jalan ini, maka sistem ekonominya mencerminkan kontradiksi semacam ini. Produktivitas ekonomi tidak mencerminkan produktivitas masyarakat. Meskipun tingkat produksi domestik tinggi ataupun tingkat pertumbuhan tinggi, akan tetapi tidak mencerminkan adanya tingkat pemerataan. Sebaliknya, terus menerus terjadi pemerasan dan eksploitasi ekonomi. Contoh yang ekstrim adalah di masyarakat Amerika Latin, di mana tumbuhnya sektor industri modem dan sistem politik modem dengan riwayat yang panjang (sejak abad 19), tidak juga menghasilkan pemerataan ekonomi. Bahkan *gap* kelas-kelas sosial semakin tajam. Keadaan ini terutama karena ketiadaan program *land reform.* Para tuan tanah *latifundio* hidup di atas penderitaan rakyat miskin. Demikian pula contoh masyarakat di Asia yang tidak menjalankan *land reform* secara tuntas, mengakibatkan *gap* kelas sosial semakin tajam. Kegagalan *land reform,* menyebabkan kegagalan berlarut-larut dari sistem ekonomi dan politiknya dalam mengakomodasikan kepentingan rakyat miskin.

Dengan gambaran seperti ini, maka jelas bahwa program *land reform* tidak bisa diabaikan. Apakah ada program lain yang sanggup memberikan daya produktif kepada rakyat? Pembangunan desa adalah pelengkap dari *land reform,* bukan pengganti dari *land reform,* sebagaimana yang diinterpretasikan

oleh Bank Dunia dan FAO dengan mengaburkan pengertian dasar dari *land reform* itu sendiri. Ini kemudian diikuti pula oleh rejim yang enggan atau tidak suka dengan program *land reform*, karena mempunyai potensi bagi penguatan dan demokratisasi rakyat yang mengancam *status quo.* Pembangunan desa yang sempuma sekalipun, akan tidak bisa menjawab masalah distribusi asset produktif. Apakah itu yang bemama program kredit, koperasi, program benih- pupuk-air, infrastruktur jalan, industri kecil dan lainnya; tidak akan bisa berjalan dengan baik sebelum diberlakukannya program *land reform.* Contoh- contoh nyata tersebut dapat dilihat di Jepang, Taiwan dan Korea di satu pihak, dengan contoh di Indonesia, Filipina atau Malaysia sekalipun. Dengan demikian redistribusi tanah adalah jalan awal bagi pengembangan ekonomi lebih lanjut dari perekonomian rakyat dan perekonomian nasional.

Redistribusi tanah akan melibatkan keikut-sertaan rakyat dalam sistem ekonomi makro. Selanjutnya akan memberikan pula suasana keterbukaan pada sistem politik makro. Pembangunan yang berorientasi ke pedesaan akan memberikan dasar yang nyata pada sistem ekonomi, karena akan melibatkan tenaga keija mayoritas, berikut segala efek ikutannya *(multiplier-effect).* Pembangunan pedesaan yang demikian akan menghasilkan industri pedesaan, industri pertanian, di samping sektor industri modem.

Harus disadari benar, bahwa *land reform* sebaiknya diikuti dengan pembangunan yang non-kapitalis. Bila redistribusi asset bisa menghasilkan perekonomian rakyat, maka tidak ada alasan untuk kembali masuk ke sistem kapitalisme. Sistem kapitalisme akan mengembalikan mekanisme ekonomi kepada dorongan keserakahan dan pemerasan; menciptakan akumulasi modal melalui penghisapan tenaga kerja; dan mendorong persaingan individu ke arah kekayaan tanpa batas, elitisme dan kesenjangan sosial. Pada dasamya reform harus bersifat anti kapitalisme, sehingga cita-cita reform akan menuju ke arah pemumian sosial dan kesejahteraan rakyat seluruhnya.

Tidak benar bahwa kapitalisme adalah tidak terelakkan. Tidak benar juga bahwa pelaku ekonomi haruslah diserahkan kepada sektor swasta (dalam arti kaum pengusaha kapitalis). Kapitalisme adalah kapitalisme, yaitu penghisapan dan *"exploitation de I'homme par I'homme"* (penindasan manusia atas manusia lainnya). Bila ada yang mengatakan kapitalisme adalah baik, maka ia belum paham apa itu kapitalisme, atau ia memang *pro* terhadap kapitalisme. "Ekonomi Pancasila" jelas bukan kapitalisme, dan karenanya tidak boleh bergerak ke kapitalisme, seperti yang terjadi sekarang. "Ekonomi Pancasila" adalah ekonomi kerakyatan, sebagaimana yang bisa dilihat di dalam pasal- pasalnya. UUPA jelas sekali bukan *land reform* model kapitalisme, karena tanah mempunyai fungsi sosial dan melarang adanya pemerasan lewat tanah. UUPA adalah model bagi *land reform* yang kerakyatan. Pengaburan idiil ke arah kecondongan sistem yang kapitalistis adalah hasil dari sistem ekonomi-poiitik yang sekarang berlaku. Hal inilah yang perlu segera dikoreksi dan diperbarui.

Selain tanah, masalah agraria juga meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam. Ini adalab pertambangan, kehutanan, kelautan, pantai, sungai, air, udara, dan berbagai kekayaan alam lainnya. Sumber daya agraria ini juga dimiliki oleh rakyat Indonesia seluruhnya. Dengan demikian pemanfaatannya dan hasilnya harus kembali kepada rakyat. Padahal, apa yang berkembang sekarang adalah bertolak belakang dengan konsep tersebut. Kekayaan alam tersebut telah menjadi penguasaan perorangan dan modal asing. Demikian pula seolah-olah

dikelola oleh negara, padahal hasilnya masuk ke dalam kantong perorangan. Inilah bidang yang belum masuk ke dalam pengaturan *agrarian reform*, meskipun sudah disinggung di dalam UUPA. Karenanya diperlukan perombakan dan penataan kembali agar pemanfaatan sumber daya alam diserahkan pada masyarakat atau pada pemerintahan yang non- kapitalistis, tidak korup, dan transparan dalam arti demokratis, di mana pengambdan keputusan terletak di tangan parlemen rakyat atau perwakilan rakyat. Dengan mekanisme kerakyatan yang demokratis, maka sudah dapat dipastikan bahwa sumber daya agraria bisa benar-benar memberikan kesejahteraan yang meluap-luap tidak habis-habisnya kepada rakyat Indonesia.

Pembaruan agraria dengan demikian menyentuh pula bagaimana sistem ekonomi politiknya harus dikelola. Pada saat ini mulai berkembang pemikiran ke arah sistem politik yang bersifat ekologis, feminis dan sosialis. Ekologis dalam arti politik yang memelihara dan tidak merusak lingkungan. Juga tidak membutuhkan industrialisasi yang merusak dan pertumbuhan ekonomi yang eksploitatif. Cukup mengembangkan kegiatan dan usaha ekonomi berdasarkan kebutuhan bersama, sehingga sumber daya alam dapat dikelola untuk kepentingan dan kelangsungan bersama. Feminis artinya bahwa politik dikelola secara setara, dimana laki-laki dan perempuan mengembangkan potensinya tanpa bias gender dan *stereo-type.* Politik feminis berarti juga cinta damai, anti kekerasan, tidak eksploitatif, memelihara alam, menjaga keberlangsungan hidup, dan tidak mengulangi kegagalan politik maskulin dunia yang lama, yaitu kapitalistis, kekerasan dan eksploitatif. Sosialisme artinya berangkat dari kebutuhan bersama dan bukan dari keserakahan perorangan. Individualisme diganti dengan kolektivisme. Mekanisme pasar diganti dengan fungsi sosial. Sosialisme ini berangkat dari nilai idiil sosialis, bukan dari sosialisme birokratis dan totaliter sebagaimana praktek di masa lalu, yang tidak berbeda dengan kapitalisme.

Pembaruan agraria mengandung arti seperti di atas. Dengan demikian *land reform* dilaksanakan bukan untuk mengarah pada petani individualis yang serakah dan laki-laki. Tanah dibagikan bukan untuk mengejar produktivitas tanpa batas, tetapi kebutuhan yang seperlunya. Produksi pangan bukan untuk industri makanan bagi yang bisa membeli, tetapi pangan bagi kebutuhan dasar semua orang. Pasar diciptakan bukan untuk mengkonsumsi sebanyak-banyaknya, tetapi untuk konsumsi yang layak bagi setiap orang. Pedesaan dibangun bukan untuk menjadi imitasi kota, tetapi untuk menjadi desa sebagai
tempat tinggal yang layak bagi banyak orang. Pedesaan dikembangkan bukan untuk mensubsidi perkotaan, tetapi pedesaan menjadi pusat dari perekonomian. Industri pedesaan ditumbuhkan bukan untuk menjadi sub- kontrak industri kota, tetapi menjadi industri yang mensuplai kebutuhan spesifik secara nasional. Agro-industri dikembangkan bukan untuk menjadi pertanian yang industrialis, tetapi agro-industri yang memenuhi kebutuhan sehari-hari setiap orang dan memelihara lingkungan alam. Pedesaan yang demokratis bukan bagi tumbuhnya kelas menengah desa, tetapi organisasi rakyat desa yang mempunyai suara dan kontrol terhadap pengambilan keputusan politik. Pembaruan agraria adalah pembaruan yang mempunyai nilai-nilai altematif terhadap sistem kemapanan yang berlaku sekarang.

Pembaruan agraria bukanlah mimpi, melainkan cita-cita sosial. Dengan demikian ia perlu diwujudkan. Pembaruan agraria adalah instrumen bagi perwujudan kesejahteraan sosial. Pembaruan agraria adalah juga instrumen bagi sebuah sistem ekonomi yang bersifat kerakyatan, sehingga hasil akhimya tidak akan bertentangan dengan reform yang diinginkan.

Dengan demikian Pembaruan Agraria adalah instrumen dari sistem sosial-ekonomi kerakyatan. Baik di dalam sistem sosial, ekonomi dan politik, akan tetap berlaku dalil: rakyat adalah sumber kedaulatan; bukan negara, birokrasi, atau partai.

PEMBARUAN AGRARIA:
MASALAH YANG TIMBUL TENGGELAM

Gunawan Wiradi

Isi tulisan ini hanya sederhana, yaitu mencakup dua hal saja. Pertama adalah isu mengenai relevansi pembaruan agraria, khususnya dalam konteks Indonesia. Kedua adalah urgensinya melakukan studi-studi masalah pertanahan, khususnya di wilayah-wilayah luar Jawa.

Masalah yang Timbul Tenggelam

Kita semua sudah cukup mengetahui bahwa pembaruan agraria dalam arti penataan kembali struktur penguasaan tanah sebenamya telah dikenal sejak jaman Romawi kuno, sekalipun bentuk dan sifatnya berbeda-beda sepanjang jaman, sesuai dengan tuntutan masing-masing jamannya. Dan di lain pihak juga tergantung dari tujuan para elit yang berkuasa yang biasanya memang memprakarsai pembaruan itu (kecuali tentunya, jika pembaruan itu lahir dari suatu revolusi).

Dampak dari pembaruan itupun bermacam-macam. Namun, perubahan- perubahan yang bermakna dan berarti (sebagai akibat langkah-langkah pembaruan itu) terhadap susunan masyarakat (sosial, ekonomi, politik) barulah menjadi perhatian pembahasan dan perdebatan, ketika hal itu dikaitkan dengan proses yang lain yaitu teijadinya revolusi industri di Inggris dan proses industrialisasi yang melahirkan sistem kapitalisme.

Apa yang disebut "Perdebatan Agraria" selama kurang lebih 35 tahun di Eropa (1895-1929) merupakan cermin dari maraknya masalah tersebut, dan istilah *land reform* mulai dikenal luas$_z$ khususnya di antara para ilmuwan dan para politisi. Namun, maraknya masalah *land reform* baru mencapai puncaknya sesudah Perang Dunia Kedua, ketika banyak daerah-daerah bekas jajajahan Barat berubah menjadi negara-negara nasional yang merdeka. Untuk selama 15-20 tahun (khususnya dalam dekade 1950-1970) baik di kalangan ilrniah maupun dalam kalangan pemerintahan di negara-negara berkembang, *land reform* menjadi tema yang sangat menonjol dalam pembahasan dan perbincangan.

Hal itu, antara lain, disebabkan oleh beberapa faktor berikut ini: (a) dibesar- besarkannya "success story" dari pelaksanaan *land reform* di Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan; (b) dalam konteks perang dingin antara Blok Barat (Amerika) dan Blok Timur (negara-negara sosialis), negara-negara yang baru merdeka menjadi kancah perebutan pengaruh, termasuk dalam hal memacu pembangunan; dan (c) pemikiran yang merupakan arus dominan adalah bahwa "pembangunan" itu identik dengan industrialisasi.

Isu *land reform* mulai pudar semenjak pertengahan dekade 1960an, terutama sejak keluamya buku Daniel Thomer (196..) yang berjudul *Land dan Labour in India.* Sebenamya

Thomer tidak *anti-land reform,* melainkan lebih menganjurkan untuk mengkaji ulang konsep *land reform* dalam menghadapi pesatnya kemajuan teknologi. Atas dasar pengamatannya di India itu, ia menyimpulkan bahwa temyata perubahan-perubahan struktur masyarakat yang teijadi itu bukan karena *land reform,* melainkan lebih karena pengaruh teknologi; dan yang lebih penting adalah bahwa perubahan itu bukan ke arah struktur yang lebih baik sesuai dengan yang diidealisasikan oleh *land reform,* melainkan kadangkala justru sebaliknya. Artinya, petani tetap saja nasibnya, bahkan yang terjadi adalah kesenjangan yang lebih tajam. Sejak sinyalemen ini, maka banyak di antara pemerintah negara-negara berkembang mulai ragu terhadap efektifitas program *land reform,* dan bahkan mulai meninggalkannya. Namun, ini tidak berarti bahwa gagasan pembaruan agraria menjadi mati sama sekali. Berkembang pula pemikiran-pemikiran baru, termasuk rekonseptualisasi mengenai pembaruan agraria. Mulailah timbul istilah "agrarian reform", dan bahkan badan dunia (PBB) melalui FAO menyelenggarakan konferensi intemasional tentang "Agrarian Reform and Rural Development" pada tahun 1979. Maka, setelah mereda sekitar 15 tahun, mulailah berkembang kembali minat terhadap masalah pembaruan agraria. Temyata, ini pun tidak sesemarak dekade 1950an, dan temyata juga tidak berlangsung lama.

Inti pemikiran baru itu adalah bahwa sekalipun konsep inti "agrarian reform" itu adalah juga "land reform" tetapi guna mengakomodasi masalah- masalah teknologi, maka diperlukan penyelarasan kelembagaan. Namun dalam praktek, tekanan pada pentingnya masalah kelembagaan ini seringkali mengalihkan perhatian (sengaja atau tidak) dari intinya, yaitu masalah struktur penggunaan tanah, justru ke arah yang sebaliknya. Hal ini, menurut Erich Jacoby, adalah karena orang tidak sadar bahwa yang dihadapi adalah "kapitalisme dalam bentuk baru" yang dibesarkan atas kegiatan yang beragam dari "... Corporation" (TNC) (Jacoby, 1980: 296 ff). "Penyelarasan kelembagaan" itu dalam prakteknya tidak "compatible" dengan tujuan dan kalkulasi bisnis TNC yang melaksanakan alih teknologi. Penyelarasan kelembagaan dalam prakteknya justru menguntungkan TNC dan tetap tidak menguntungkan rakyat. Apakah itu berarti bahwa gagasan pembaruan agraria menjadi kuna? Jawaban Jacoby : tidak! (dan saya sependapat dengan dia). Asal, tujuan pembaruan agraria itu adalah pemerataan pendapatan dan keadilan sosial, serta diintegrasikan ke dalam keseluruhan kebijakan pembangunan. Artinya konsep pembaruan agraria adalah konsep pembangunan. Bukan semata-mata redistribusi tanah.

Sementara itu, pada akhir dekade 1980an timbul pula penilaian baru. Dari analisis dan pengamatannya terhadap sekitar 16 negara yang berusaha melaksanakan program pembaruan agraria, John Powelson dan Richard Stock menyunting sebuah buku yang berjudul : *The Peasant Betrayed (Petani Terkhianati)* (1987). Menurut mereka, pelaksanaan pembaruan agraria abad ke- 20 ini, baik gaya sosialis maupun gaya kapitalis tetap belum berhasil merubah posisi petani ataupun masyarakat lapisan bawah pada umumnya. Apakah dengan demikian gagasan pembaruan agraria lantas tidak perlu lagi?

Jawaban mereka : Perlu! Pembaruan agraria tetap diperlukan, asal filsafat patemalisme ditinggalkan. Sekarang ini hampir semua pembaruan agraria dilakukan atas dasar kedermawanan pemerintah, sehingga begitu minat pemerintah berubah (demi kepentingannya), maka habislah hasil-hasil positif yang mungkin pemah dicapai oleh pembaruan agraria. Memang diakui, ada suatu pemerintah yang dengan tulus dan jujur benar-benar melakukan pembaruan agraria demi rakyat banyak. Namun, begitu pemerintah tersebut berganti, elit

penguasa yang baru dapat berganti haluan, dan membalikkan keadaan. Bahkan, sekalipun pembaruan itu lahir dari sebuah revolusi seperti misalnya Meksiko. Kedermawanan pemerintah, itulah yang oleh Powelson dan Stock sebutkan dengan istilah "reform by-grace". Pembaruan demikian tidak 'sustainable', karena tergantung dari "pasar-politik" menurut istilah Yushiro Hayami.

Dengan demikian, yang diperlukan adalah pembaruan yang didasarkan atas pemberdayaan rakyat. Atau kalau menurut istilah Powelson dan Stock: "land reform by-leverage". Dalam kondisi "pasar-politik" yang bagaimanapun, jika posisi tawar petani/rakyat kecil kuat, maka hasil-hasil pembaruan sebelumnya tidak begitu saja mudah dibalikkan.

Demikianlah, masalah pembaruan agraria, dan masalah pertanahan pada umumnya, merupakan masalah yang timbul tenggelam sepanjang sejarah.

Bagaimana di Indonesia?

Apakah di Indonesia pembaruan agraria masih relevan? Saya kira jawabannya sangat jelas, yaitu : ya ! Berbagai macam kasus sengketa tanah yang merebak di mana-mana telah mencerminkan kenyataan bahwa masalah pembaruan agraria dalam era Orde Baru ini memang diabaikan. Di samping Meksiko, barangkali Indonesia juga merupakan contoh jelas dari apa yang dimaksud oleh Powelson dan Stock tersebut di atas.

Bagaimana signifikansi dan urgensi pembaruan agraria, saya rasa sudah cukup jelas diuraikan dalam *Pandangan Dasar KPA.* Apa yang perlu ditambahkan (untuk dipikirkan dan dipertimbangkan) barangkali adalah jika kedua pandangan tersebut di atas (Jacoby dan Powelson dan Stock) digabungkan, maka perlu diperhatikan dua hal berikut ini:

a. Pembaruan agraria merupakan perjuangan terus-menerus, berkelanjutan, yang setiap langkahnya ke depan perlu dibentengi bukan saja terhadap prasangka-prasangka tradisional apapun ataupun penentang-penentang kemajuan, tetapi di atas semua itu juga terutama terhadap kekuatan pasar bebas yang semakin meningkat yang lahir dari kegiatan yang semakin meluas dari TNC (lihat juga Jacoby, 1980: 302).

b. Pembaruan agraria "by-leverage" bukan merupakan program hitam-putih yang dapat direalisir dalam satu malam. la merupakan proses yang memerlukan waktu. Sebab, bagaimanapun, pembaruan agraria, seperti juga pembaruan-pembaruan lainnya tetap memerlukan kekuasaan. Natnun, agar rakyat tidak "terkhianati", maka pemberdayaan politik dan masyarakat bawah perlu dikembangkan (lihat juga Powelson dan Stock, 1987: 9). Posisi tawar yang kuat dari rakyat akan dapat mendesakkan aspirasinya untung dituangkan dalam kebijakan-kebijakan pembaruan.

Sebagai langkah awal dari upaya pembaruan "by-leverage" diperlukan pengetahuan/informasi yang cukup, dan seteliti mungkin. Kita semua tahu bahwa Indonesia adalah negara besar yang terdiri dari beragam wilayah dengan sub-kultur yang berbeda-beda. Informasi tentang keagrariaan di seluruh Indonesia sangat diperlukan. Perbedaan ketersediaan

informasi adalah sangat menyolok antara pulau Jawa dan luar Jawa. Karena itu, studi-studi mengenai keagrariaan di wilayah-wilayah luar Jawa perlu digalakkan.

Catatan Penutup

Dari uraian ringkas tersebut di atas, maka barangkali KPA dapat dipandang sebagai pelembagaan suatu upaya untuk mengembangkan pembaruan agraria "by-leverage" dan sebagai langkah awal, sambil beijalan, dilakukan berbagai studi mengenai masalah keagrariaan.

Diharapkan bahwa studi-studi tersebut mencakup bukan saja deskripsi mengenai sengketa-sengketa tanah melainkan justru harus dilandasi dengan informasi-informasi yang walaupun sederhana tapi mendasar. Beberapa di antaranya adalah:

a. Deskripsi tentang pranata-pranata adat setempat yang berkaitan dengan tanah, dan persepsi dasar mengenai: "tanah itu apa".
b. Pola-pola yang ada mengenai hubungan penggunaan dan/atau penggunaan tanah (sewa, gadai, bagi-hasil, dsb).
c. Untuk setiap pola tersebut perlu dipertanyakan:
    - siapa yang menyediakan tanah
    - siapa yang menggarap/ menggunakan/menduduki

tanah itu tanah apa (hutan, padang rumput, tanah kering, rawa, dll) status hak atas tanah tersebut (menurut adat, hukum formal) oleh pengguna/penggarapnya dipakai untuk apa bagaimana perjanjian antara "pemilik" dan penggarap

PEMBARUAN SISTEM HUKUM AGRARIA

Maria R. Ruwiastuti

Pengantar

Suatu pendapat tentang pentingnya gerakan pembaruan agraria pada hemat saya perlu dikaitkan dengan pertanyaan-pertanyaan mendasar seperti: ada masalah apakah gerangan di bidang keagrariaan di Indonesia selama ini dan apa akar-akar penyebab permasalahan tersebut?

Untuk menjawab pertanyaan pertama, saya akan memanfaatkan sejumlah pemyataan-pemyataan kembali sebagai tongkat penolong. Pelbagai masalah agraria yang ingin saya kutip itu adalah :

1. penggusuran/perampasan tanah rakyat;
2. penggusuran sumber daya alam kepunyaan masyarakat;
3. tidak teijamin/ terlindunginya hak-hak rakyat atas sumber-sumber daya alam oleh hukum nasional;
4. penguasaan hutan dan penambangan yang melanggar hak-hak tradisional rakyat atas sumber-sumber ekonomi, lingkungan hidup fisik dan perpangkalan sosial budaya mereka;
5. penguasaan sumber daya laut, pengrusakan lingkungan laut dan kawasan pantai oleh kaum pemodal dan industri pariwisata.

Jawaban atas pertanyaan kedua, kiranya memerlukan referensi dan pertolongan-pertolongan lain yang lebih banyak lagi karena pelanggaran- pelanggaran hak rakyat (entah atas sumber-sumber ekonomi, lingkungan hidup fisik, maupun pangkalan sosial budaya mereka) sebenamya bukan dipertanggungjawabkan hanya oleh satu faktor penyebab tunggal yang sifatnya sederhana dan mudah dipahami oleh setiap orang. Bisa jadi perilaku-perilaku para penguasa lewat "kebijakan-kebijakan pelaksanaan" yang mereka terbitkan adalah faktor penyebab yang mudah terlihat sehari-hari oleh rakyat maupun para pegiat ORNOP (Organisasi Non Pemerintah). Namun di samping itu tidak kuatnya ketahanan rakyat di lapangan, tidak populemya hak-hak tradisional di kalangan pegiat ORNOP dan tidak cukup berperannya rakyat dalam proses pembuatan undang-undang adalah faktor penyebab lain yang sering kali luput dari pengamatan kita. Dua faktor-faktor yang saya sebutkan pertama mungkin akan menarik sekali diselidiki lebih lanjut dengan bantuan ahli-ahli sosiologi dan antropologi hukum, tetapi dalam makalah ini saya hanya ingin mengingatkan akan faktor ketiga, yakni tidak berperannya rakyat dalam proses pembuatan undang-undang di negeri ini.

Politik Hukum Mengenai Hak Atas Sumber-sumber

Pada bagian ini saya akan mengemukakan dua peristiwa yang setelah dikaitkan satu pada lainnya akan melahirkan suatu kesunpulan yang mudah- mudahan bermanfaat untuk dibahas lebih lanjut dalam Munas nanti. Peristiwa yang pertama adalah pengalaman saya di pedalaman

Asmat, Irian Jaya, sepuluh tahun yang lalu.

Sebagai pioneer LBH di Irian Jaya yang masih serba hijau di lapangan, pada waktu itu saya "diuji" oleh seorang misionaris Kanada yang bekerja di antara penduduk asli di Kecamatan Sawa Erma: "Bisakah Anda membantu orang-orang Asmat mengusir perusahaan HPH Artika Optima Inti yang telah bertahun-tahun membuat rakyat di sini menderita oleh perlakuan-perlakuan tidak adil sekitar penebangan kayu ?" Sebagai sarjana hukum saya jawab: bisa. Padahal, terus terang, itu kasus pertama menyangkut Undang-undang Kehutanan yang tentu saja tidak pemah kami jumpai di LBH Jakarta (di mana saya dulu bekerja) sebelumnya. Sekarang ini barulah saya menyadari betapa naifnya pandangan dan harapan saya terhadap peran hukum agraria nasional; tetapi pada waktu itu saya memang percaya pada mitos bahwa "Hukum itu Pengayom Rakyat", sama seperti banyak sarjana hukum muda lain di manamana.

Pada waktu itu pun saya masih yakin (sama seperti Prof AP Parlindungan dan saudara Ifdal Kasim juga) bahwa hak ulayat masyarakat adat di seluruh Indonesia dijamin dan dihargai oleh Undang-Undang Agraria dan oleh sebab itu tidak alasan untuk merasa cemas sedikitpun mengenai hal ini. Tetapi keyakinan saya mulai terguncang sedikit ketika mempelajari isi Undang- Undang Kehutanan (1967) dan Peraturan Pemerintah tentang Pengusahaan Hutan (1970), sebab di situ saya menemukan beberapa pasal yang membolehkan pemegang HPH meniadakan hak-hak adat "orang-orang di sekitar situ" atas segala sesuatu di dalam hutan yang menjadi konsesi perusahaan. Ketika itu saya masih mencoba bertahan sambil penasaran : bukankah hutan masyarakat adat itu termasuk kategori hutan milik sebagaimana dikatakan oleh Pasal 2 Undang-Undang Kehutanan?

Temyata tafsiran saya selama ini terhadap isi pasal dua itu sama sekali keliru; dari penjelasannya kemudian saya mengerti bahwa menurut pandangan pembuat undang-undang, hutan masyarakat adat bukan termasuk kategori hutan milik melainkan hutan negara, sebab hutan itu bukan tumbuh di tanah- tanah milik melainkan di tanah-tanah hak ulayat. Pemahaman baru inilah yang mnedorong saya untuk mendalami lebih jauh lagi tentang isi Pasal 3 Undang- Undang Agraria, yakni satu-satunya pasal yang menyebutkan kata "hak *ulayat"* masyarakat adat, lengkap dengan semua penjelasan yang berkaitan dengannya.

Jika Pasal 3 Undang-Undang Agraria itu dibaca secara kritis, maka isinya secara garis besar adalah demikian: "Pelaksanaan hak ulayat masyarakat adat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional, bangsa maupun peraturan-peraturan yang lebih tinggi." Pantaslah kalau di atas tanah-tanah hak ulayat itu kemudian pemerintah diperbolehkan memberikan HGU kepada perusahaan-perusahaan perkebunan/pertanian. Pantaslah kemudian di atas tanah-tanah hak ulayat itu kemudian pemerintah diperbolehkan memberikan HPH, HPHT1 maupun hak pertambangan kepada perusahaan-perusahaan kayu dan industri-industri pertambangan.

Jadi, rupanya-rupanya isi Pasal 2 Undang-Undang Kehutanan tadi bukan sesuatu yang muncul secara tiba-tiba dan berdiri sendiri-sendiri (tanpa cantolan juridis), melainkan berkaitan secara sistematis dengan Pasal 3 Undang-Undang Agraria yang sudah "dipersiapkan" tujuh tahun sebelumnya.

Saya mengerti, tentu sulit bagi Anda sekalian untuk percaya bahwa produk hukum rejim Orde Baru tersebut (terbit 1967) terbukti hanya kelanjutan dari produk hukum rejim sebelumnya yang konon dilawan itu. Namun lebih penting dari memperdebatkan mana rejim yang lebih jahat, kita semua telah maklum bahwa ketidakadilan yang ditimbulkan oleh adanya keistimewaan-

keistimewaan berupa HPH, HGU, HPHTI dan Hak Pertambangan itu secara langsung telah menimpa rakyat yang menurut hukum adatnya berhak atas sumber-sumber tersebut.

Tentu sekarang Anda sekalian akan bertanya dalam keheranan: bagaimana mungkin bisa disepakati oleh DPR kita suatu pasal yang isinya seburuk itu dalam Undang-Undang Agraria kita yang begitu "agung" itu? Supaya lebih memahaminya, saya menganjurkan Anda mempejari risalah-risalah rapat ketika Rancangan Undang-Undang Agraria itu dibahas sekitar tahun 1959-an. Tapi sebelum lupa, saya ingin mengingatkan Anda sekalian bahwa dalam kehidupan bemegara, hukum itu bukanlah Sabda Allah yang ingin diwujudkan di bumi melainkan suatu alat politik yang corak dan isinya selalu setia pada kepentingan para sponsomya.

Isi Pasal 3 Undang-Undang Agraria yang konon "menghormati" (meminjam istilah Prof. A.P. Parlindungan) hak ulayat masyarakat adat itu merupakan suatu rangkaian logis dengan isi pasal-pasal dua (mengenai hak dan kekuasaan negara atas sumber-sumber daya alam) dan lima (mengenai masa depan hukum adat) yang sejauh saya tahu merupakan pokok-pokok yang dibahas cukup lama dan intens oleh DPR, Pemerintah dan Seksi Agraria Universitas Gajah Mada. Seperti Anda ketahui, pasal-pasal yang saya sebutkan di atas adalah ketentuan-ketentuan prinsipil dalam Undang-Undang Agraria yang kelak mempengaruhi bahkan mengubah "nasib" orang-orang tertentu di bidang penguasaan sumber-sumber daya alam di negeri ini.

Pertanyaan kritis saya kepada Pembuat Undang-undang: "Mengapa Undang-Undang Agraria memperbolehkan pemerintah melakukan campur tangan dalam penggunaan hak ulayat sebegitu jauh?" Pertanyaan ini akan dijawab oleh Seksi Agraria Universitas Gajah Mada selaku konseptor dari Rancangan Undang-Undang tersebut pada waktu itu, sebagai berikut: setelah Republik Indonesia Bersatu itu disepakati lahimya, maka organisasi-organisasi kekuasaan yang berbentuk persekutuan-persekutuan hukum adat itu tidak lagi mandiri seperti semula melainkan harus dianggap telah melebur diri dalam negara baru tersebut.

Konsekuensinya adalah: kalau semula persekutuan-persekutuan itu menguasai sumber-sumber daya alam di sekitamya 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.

Menurut logika konseptor Rancangan Undang-Undang Agraria tersebut, karena hak ulayat persekutuan hukum adat itu sudah "ditingkatkan nilainya" menjadi hak ulayat negara, maka penggunaannya tidak lagi terbatas pada anggota-anggota persekutuan hukum adat setempat belaka. Oleh sebab itu tidak heran jika orang-orang di luar persekutuan pun punya peluang untuk memohon HGU atau hak-hak lain di atas tanah-tanah hak ulayat negara tersebut. Permohonan mana tidak perlu lagi melibatkan kepala-kepala persekutuan setempat melainkan langsung kepada Pemerintah Pusat.

Mudah-mudahan penjelasan ringkas saya mengenai peran Seksi Agraria Universitas Gajah Mada dalam mendalangi kisah kelahiran Pasal 3 Undang- Undang Agraria tersebut dapat menambah wawasan dan mempertajam daya kritis kita semua: apa sebab DPR kita pada waktu itu dapat menerima penjelasan logis semacam itu ? Pertanyaannya masih bisa diperpanjang lagi: apa kata anggota-anggota masyarakat adat sendiri tentang hak-hak mereka atas sumber daya alam? Pemahkah aspirasi mereka tentang hal ini didengar oleh DPR?

Tahukah mereka bahwa masa depannya telah ditetapkan baik corak maupun arahnya secara

sepihak oleh kaum cerdik pandai yang belum tentu sungguh-sungguh memahaminya? Adakah kesempatan bagi mereka untuk mengatakan tidak setuju terhadap gagasan-gagasan para konseptor tersebut ?

Penutup

Berdasarkan pengalaman buruk yang telah saya sajikan di atas saya berpendapat bahwa gerakan pembaruan agraria perlu sekali dan sudah saatnya dilakukan oleh kita semua.

Cara sederhana yang ingin saya anjurkan di sini adalah: bekerjalah bersama-sama rakyat, pahamilah kebudayaan dan aspirasinya dan bantulah mereka untuk menyadari dan memanfaatkan kekuasaannya dalam proses menentukan perubahan sistem hukum agraria ke arah yang lebih adil bagi rakyat.

Kalau Anda terlampau berambisi menjadi konseptor bagi perubahan sistem tersebut, saya khawatir jangan-jangan kita hanya akan mengulang sejarah penjajahan kaum terpelajar atas masyarakat buta huruf dan politik di negeri ini.

HAK-HAK MASYARAKAT ADAT DALAM POLITIK HUKUM AGRARIA[1]

Maria R. Ruwiastuti[51] [52]

Pengantar

Banyak orang terpelajar di Indonesia mempercayai hukum sebagai pelindung yang menjamin keadilan bagi semua. Kepercayaan itu disimbolkan dengan dipakainya pohon beringin sebagai lambang "keadilan" oleh Departemen Kehakiman Republik Indonesia. Kepercayaan terhadap "kesaktian" hukum seperti itulah yang pertama-tama harus dihadapi ketika menjawab pertanyaan: "Kemanakah sebenamya politik hukum agraria kita selama ini memihak?" Bukankah politik dan hukum sesungguhnya merupakan dua aspek yang sating berkaitan jika kita berbicara dalam konteks Negara?

Berdasar pada kepercayaannya, orang-orang terpelajar itu mungkin akan terperangah dan sulit menerima kenyataan bahwa dalam konteks Negara, hukum adalah salah satu alat politik (di samping birokrasi, uang dan kekuatan militer). Dengan berasumsi demikian, pandangan kritis tentang hak-hak masyarakat adat dalam politik hukum agraria ini akan disajikan.

Sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan Negara, politik hukum agraria antara lain menampakkan diri dalam sebuah keputusan presiden. Kita ambil contoh konkrit yang mutakhir, yakni Keputusan Presiden No 55/1993 tentang "Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum". Diputuskan oleh Presiden bahwa ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan itu diberikan terhadap empat hal yaitu: (1) hak orang atas sebidang tanah; (2) bangunan di atas tanah; (3) tanaman yang tumbuh di atas tanah; (4) benda-benda lain yang terkait pada tanah (lihat: Pasal 12 KepPres No 55/1993). Dilihat dari Pasal 12, Keputusan Presiden tersebut tampaknya baik sekali, artinya: isinya cocok dengan rasa keadilan orang-orang yang memiliki tanah dan secara formal tidak menyalahi Pasal 18 Undang-Undang Agraria yang menjadi panutannya. Politik hukum agraria yang termuat dalam Pasal 12 KepPres No 55/1993 juncto Pasal 18 UU No 5/1960 boleh dikatakan memihak kepada penduduk yang tanahnya diperuntukkan bagi keperluan pembangunan. Kalau kelak dalam praktik terjadi kecurangan-kecurangan, misalnya tentang ukuran luas tanah atau besamya ganti kerugian yang tidak sesuai kesepakatan dengan penduduk, itu soal lain, yakni

[51] Atas izin penulisnya, tulisan ini adalah hasil suntingan Noer Fauzi, dari berbagai makalah penulis, yang pemah disampaikan di antaranya pada Lpkakarya Pemetaan Partisipatif dan Pcnguatan Masyarakat Adat, diselenggarakan pada tanggal 13-20 Mei 1996 oleh Ixmbaga Alam Tropika Indonesia di Bogor, Artikel untuk Majalah AHKAMAH, Senat Fakultas Hukum Universitas Gadjahmada, diskusi tentang Hak-hak Masyarakat Adat atas tanah dalam konteks kebijakan pertanahan Orde Baru, yang diselenggarakan oleh ELSAM Jakarta pada hari Senin 21 Oktober 1996 di Wisma PKBI Kebayoran Baru Jakarta, dan tulisan Pedoman Penelitian Sistem Penguasaan Tanah - Konsorsium Pembaruan Agraria, Desember 1996.

[52] Koordinator Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria.

penegakan hukum.

Pasal 12 KepPres No 55/1993 dan Pasal 18 Undang-Undang No 5/1960 merupakan contoh yang tepat kalau kita ingin memuji politik hukum agraria di Indonesia perihal ganti kerugian hak atas tanah. Bagaimana praktiknya di kawasan Kedung Ombo? Mengapa masih juga terjadi kericuhan di Kedung Ombo kalau benar bahwa politik hukum agraria sungguh memihak rakyat? Apakah kericuhan itu terjadi karena kecurangan dalam pelaksanaan isi KepPres tadi, ataukah karena hal lain yang sifatnya lebih prinsipiil?

Banyak kalangan kritisi politik hukum percaya bahwa penyelesaian ganti rugi dalam perkara Kedung Ombo merupakan cerita yang monumental di Jawa Tengah. Buktinya sejumlah 34 orang penduduk pemegang sertifikat hak milik berhasil memenangkan gugatan mereka atas ganti kerugian tanah senilai Rp 50.000 per meter persegi, walaupun keputusan pengadilan tersebut kemudian dimentahkan kembali. Tetapi ada hal lain yang masih perlu dipersoalkan lebih lanjut: bagaimana nasib puluhan ribu orang Kedung Ombo lainnnya yang sehari-hari tidak memegang sertifikat hak milik? Mengapa mereka tidak bisa dibela untuk memperoleh ganti kerugian sebagaimana dijanjikan oleh Pasal 12 KepPres No 55/1993 juncto Pasal 18 Undang-Undang No 5/1960 tersebut? Jawabnya adalah: karena kedua pasal "terpuji" tadi temyata tidak berlaku bagi mereka.

’ Mengapa tidak? Bagi orang-orang itu disediakan sebuah aturan khusus yang termuat dalam Pasal 14 KepPres: "Penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan h^k ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat". Dalam praktik, fasilitas umum yang dijanjikan oleh pasal ini bisa bervariasi mulai dari kakus umum, gedung puskesmas hingga jalan raya (padahal yang terakhir ini katanya "dibiayai dengan dana yang dikumpulkan dari pajak yang saudara-saudara bayar"). Bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat, dalam konteks perkara Kedung Ombo adalah tanah pengganti seluas 2 ha per kk dengan status tanah Negara. Sungguh berbeda dengan jaminan yang dijanjikan oleh Pasal 12 KepPres No 55/1993 juncto Pasal 18 Undang-Undang No 5/1960, temyata hakekat dari isi Pasal 14 tidaklah seindah yang kita duga. Lebih celaka lagi, isi Pasal 14 KepPres ini temyata tidak berkaitan dengan Pasal 18 Undang-Undang No 5/1960 perihal ganti kerugian, yang berbunyi, "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah

dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang".

Kalau kita menggunakan interpretasi sistematis maka akan segera nampak bahwa isi Pasal 14 KepPres No 55/1993 itu berpanutan pada Pasal 3 Undang-Undang No 5/1960 perihal hak ulayat. Ringkasnya, Pasal 3 undang-undang tersebut mengatakan: "Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan aturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Semakin jelas bagi kita sekarang bahwa di samping politik hukum agraria yang termuat dalam Pasal 18 Undang-Undang No 5/1960 masih terdapat politik hukum yang terkandung dalam Pasal 3 undang-undang yang sama yang, jika dilihat dari kepentingan rakyat, agak sulit mendapat pujian.

Pertanyaan kritis yang patut diajukan adalah mengapa pembuat undang- undang pada masa itu menetapkan Pasal 3 yang isinya demikian? Apakah ini terjadi karena faktor kebetulan? Atau karena ketidaktahuan? Atau karena kesengajaan? Dalam penjelasan umumnya diuraikan oleh pembuat undang-undang bahwa isi Pasal 3 ditetapkan demikian dengan maksud supaya kelak dikemudian hari jangan sampai penduduk setempat pemegang hak ulayat itu dapat menghalang-halangi rencana pemerintah untuk mengadakan pembangunan yang memerlukan tanah-tanah luas. Dengan kalimat lain, Pasal 3 Undang-Undang No 5/1960 merupakan jaminan bagi pemerintah bahwa pelaksanaan pembangunan nasionalnya tidak akan diganggu oleh penduduk setempat walaupun faktual mereka lebih dulu menguasai dan merasa memiliki tanah-tanah yang dikehendaki pemerintah itu. Tujuh tahun kemudian, jaminan yang dijanjikan oleh Pasal 3 Undang- Undang No 5/1960 tersebut sungguh-sungguh dimanfaatkan oleh pemerintah melalui undang-undang Kehutanan No 5/1967; penjelasan Pasal 2 dari undang-undang ini menegaskan bahwa semua hutan yang tumbuh di atas tanah-tanah hak ulayat secara otomatis dimasukkan ke dalam kategori "hutan Negara". Kemudian, sebagian dari hutan-hutan Negara itu oleh departemen kehutanan boleh diserahkan dengan hak pengusahaan hutan (HPH) kepada kaum kapitalis yang ingin mengeruk keuntungan dari mengusahakan dan menjual kayu-kayu itu.

Pertanyaannya, siapakah yang paling diuntungkan dan terjamin masa depan usahanya oleh adanya politik hukum agraria yang termuat dalam Pasal 3 Undang-Undang No 5/1960 itu? Jelas bukan rakyat penduduk Kedung Ombo, atau masyarakat adat di kawasan danau Lore Lindu di Sulawesi Tengah, atau orang-orang Amungme di Irian, atau orang-orang Dayak di pedalaman Kalimantan.

Konflik Agraria:
Konflik Kepentingan versus Konflik Hukum

Konflik agraria bisa dimengerti sebagai konflik kepentingan-kepentingan mengenai sesuatu areal tanali (termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Jika sumber konflik terletak pada kekaburan batas-batas fisik antara areal tanah/hutan yang satu dengan yang lain, metode pemetaan dapat membantu. Tetapi, konflik agraria harus dicari pemecahannya pada politik hukum agraria, jika sumber konflik terletak pada adanya perbedaan dua atau lebih sistem-sistem hukum yang melahirkan hak-hak yang berlainan, yang sama kuatnya terhadap areal tanah yang sama, yang dipegang oleh masing-masing pihak yang berselisih itu.

Berbeda dengan konflik batas-batas, yang akamya bersifat fisik dan riil, masalah politik agraria berakar pada adanya konflik aturan hukum yang sering tidak disadari oleh pihak-pihak yang berselisih sebab kedua-duanya memiliki keterbatasan pengetahuan hanya pada sistem hukum yang berlaku baginya saja. Contoh-contoh di lapangan mengenai hal ini mudah sekali didapat perusahaan-perusahaan pemegang HPH (Hak Pengusahaan Hutan) yang bersiteguh mempertahankan hak-haknya yang sah menurut hukum nasional (lengkap dengan peta resmi dari Departemen Kehutanan) berhadapan dengan komunitas-komunitas pribumi yang berani bersumpah memiliki hak atas areal tanah/hutan yang sama dari nenek moyang mereka berdasarkan hukum adat setempat. Perdebatan yang sama serunya juga sering timbul antara petugas-petugas PHPA (Pengawas Hutan dan Perlindungan Alam) dan komunitas-komunitas pribumi yang berkampung/berladang/berhutan di lereng-lereng gunung. Para petugas bersikeras menjalankan tugasnya demi kelestarian hutan dan memegang teguh perintah hukum perundang-undangan bahwa tanah-tanah yang kemiringannya melebihi 40% berstatus "tanah negara berfungsi lindung" (vide Undang-undang Kehutanan Pasal 3 ayat 1 juncties Peraturan Pemerintah No 28/1985 Pasal 8 ayat 2 dan Keputusan Presiden No 32/1990 Pasal 8 ayat 2) dan harus dibebaskan dari usaha-usaha pembudidayaan tanaman musiman; sementara itu komunitas-komunitas pribumi setempat mengaku telah lebih dari tujuh turunan bercocok tanam di lereng-lereng yang "terlarang" itu serta memperoleh penghidupan dari Sana. Menurut hukum adat setempat tidak satu komunitaspun berhak atas tanah/hutan di areal tersebut kecuali mereka.

Contoh lain adalah perdebatan antara perusahaan-perusahaan pemegang HPHTI dan masyarakat adat mengenai padang-padang rumput, padang- padang alang-alang, tanah-tanah belukar dan hutan-hutan belantara. Masyarakat adat itu mendalilkan bahwa turun-temurun padang-padang rumput, semak belukar dan padang alang-alang itu adalah bekas ladang- ladang *(Ekari: mude)* milik nenek mereka dulu yang menurut hukum adat setempat tidak bisa diambil untuk dimiliki orang lain; sementara itu para pemegang HPHTI (Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri) dengan tegas mendalilkan haknya yang sah sesuai surat keputusan menteri yang memberi mereka hak menanam/ mengusahakan tanaman-tanaman industri di areal tanah yang sama yang secara teknis dinyatakan "rusak/telantar" itu.

Dewasa ini, konflik agraria yang besar yang melibatkan masyarakat adat, melibatkan keduanya, yakni konflik batas dan konflik hukum. Hal ini tercermin pada pertanyaan praktis, misalnya, apakah kesepakatan- kesepakatan bilateral yang dibuat di lapangan antara komunitas-komunitas pribumi dan PHPA maupun para pemegang HPH/HPHTI/HGU/Kuasa Pertambangan

mengenai pengelolaan tanah/hutan/gunung bisa memiliki arti bagi kedua belah pihak? Tidak mudah menjawabnya. Pertama, yang pasti: apapun isi kesepakatan yang dibuat, hal itu tidak akan dapat mengabaikan, apalagi mengubah isi Pasal 3 juncto Pasal 5 Undang-Undang Agraria 1960. Kedua, usulan kesepakatan biasanya ditawarkan oleh pihak yang secara juridis formal kuat (yakni PHPA, pemegang-pemegang HPH/HPHTI/HGU/Kuasa Pertambangan) dengan himbauan supaya mereka bersedia "menyisihkan sebagian dari hak-haknya" yang dijamin undang-undang itu kepada masyarakat adat yang umumnya dipandang lebih rendah dari segi ekonomi. Dengan kalimat lain: kesepakatan-kesepakatan bilateral itu sendiri tidak pemah terjadi berdasarkan asumsi bahwa masyarakat adat tersebut sama nilainya dengan hak-hak yang dijamin undang- undang.

Kalau dua atau lebih sistem-sistem hukum bertemu dan menimbulkan sengketa hak maka perlu dicari suatu "kaidah penunjuk" yang akan menentukan: hukum mana yang harus dianggap berlaku terhadap peristiwa sengketa tersebut.

Hak-hak Masyarakat Adat

Hak-hak masyarakat adat atas sumber-sumber agraria adalah seluk beluk hak yang tidak populer di kalangan masyarakat kota besar, tapi dampaknya sangat terasa di kalangan masyarakat adat di desa-desa di pedalaman. Sejumlah kalangan terbatas, termasuk *Konsorsiunt Pembaruan Agraria* (KPA), mempelajari seluk beluk hak ini lebih serius, karena begitu seringnya muncul sengketa-sengketa besar penguasaan tanah dan kekayaan alamnya yang melibatkan komunitas-komunitas yang oleh undang-undang ini dimasukkan kategori "masyarakat hukum adat" tadi.

Mengenai hal ini, Undang-Undang Pokok Agraria hanya menyebutnya sepintas pada Pasal 3 yang walaupun kalimatnya panjang lebar namun sulit ditangkap intinya. Alhasil, apa yang.dimaksud oleh Pembuat Undang-undang mengenai hak ini masih tetap saja kabur dan justru menimbulkan pertanyaan- pertanyaan baru.

> Istilah resmi yang digunakan dalam Undang-Undang Agraria Nasional adalah "masyarakat hukum adat"; maksudnya adalah komunitas-komunitas yang masih tunduk/terikat pada sistem hukum-hukum adat *(custofiiaty law)* setempat. Kalau dalam tulisan berikut ini digunakan istilah hak-hak masyarakat adat maka yang dimaksudkan tidak lain dari "hak-hak kepunyaan masyarakat hukum adat" tersebut.
>
> Pembuat Undang-undang menggunakan dua macam istilah yang berbeda untuk menyebutkan dua jenis hak atas tanah yang telah dikenal sebelum tahun 1960, yakni: "hak-hak adat" (vide pasal II Ketentuan Konversi juncto Pasal *22* Undang-Undang No 5/1960) dan "hak-hak kepunyaan masyarakat hukum adat" (vide Pasal 3 Undang-Undang No 5/1960).

Yang dimaksud dengan "hak-hak adat" oleh undang-undang ini meliputi bermacam-macam hak atas tanah baik yang dikenal dalam sistem hukum-hukum adat (seperti: hak gogol, hak anggaduh, hak druwe, hak numpang, hak pesini, hak yasan, hak andarbeni, hak milik karena membuka hutan) maupun hak-hak lain yang dikenal di kalangan penduduk yang mendiami wilayah bekas koloni Hindia Belanda dulu (seperti: hak Grant Sultan di kesultanan Deli dulu, *altijddurende erfpacht*, *landrijenbezitrecht*, dan hak milik di daerah-daerah bekas swapraja

Surakarta dan Yogyakarta). Kecuali "hak milik karena membuka hutan" (vide Pasal 22 Undang-Undang No 5/1960) semua hak-hak adat yang disebutkan di atas tidak diatur di luar Ketentuan Konversi. Mengapa demikian? Karena maksud Pembuat Undang- undang adalah hendak menghapuskan hak-hak tersebut dengan cara berangsur-angsur mengubahnya (mengkonversikannya) menjadi hak milik ataupun hak pakai yang bersifat nasional.

Mengenai "hak-hak masyarakat adat" sebaliknya diatur di luar Ketentuan Konversi, tersendiri, tepatnya pada Pasal 3 undang-undang ini. Artinya, sejak semula Pembuat Undang-undang memang tidak bermaksud melakukan pengubahan (konversi) hak-hak ini menjadi hak-hak yang bersifat nasional. Mengenai hak ini tidak banyak yang diketahui orang-orang modern.

Terdapat dua pertanyaan yang masih perlu diajukan sehubungan dengan pembicaraan mengenai hak-hak ini. Pertama, sejauh manakah hak- hak ini diakui/dihormati/dipertahankan/dilindungi oleh undang-undang agraria dan dilaksanakan serta dipatuhi oleh pemerintah? Kedua, apa yang sesungguhnya dimaksud dengan istilah "hak-hak masyarakat adat" itu?

Para pakar hukum agraria maupun pelaksana undang-undang agraria sudah sejak dulu selalu berusaha meyakinkan kita bahwa hak-hak masyarakat adat itu (diantaranya adalah: hak ulayat) diakui dan dihormati oleh undang-undang nasional. Oleh sebab itu sebagian besar dari kita menganggap tidak perlu lagi bersikap kritis terhadap Pasal 3 Undang-Undang No 5/1960 yang mengatur soal ini. Pada garis besamya ketentuan Pasal 3 itu demikian: " .. pelaksanaan dari hak ulayat maupun hak-hak lain kepunyaan masyarakat hukum adat harus sedemikian rupa sehingga tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, bangsa dan Negara, serta peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi". Tafsir konvensional yang menganggap hak-hak ini diakui dan dilindungi, diketahui telah diterima secara luas. Sebaliknya, kalau dipahami dengan cara lain maka bagian kalimat "...harus sedemikian rupa sehingga tidak bertentangan dengan " itu patut ditafsirkan sebagai pembatasan. Kenyataannya, sementara aspek "pengakuan" itu diamini di kalangan kaum terpelajar di pusat-pusat kekuasaan, aspek "pembatasan" lah yang secara riil dialami, dihadapi dan menghantui masyarakat adat setempat dalam hubungan mereka dengan projek-projek transmigrasi, kehutanan (HPH, PHPA), pertambangan dan perkebunan-perkebunan tanaman hutan (HPHTI) yang semuanya terjadi di tempat-tempat yang jauh dari pusat-pusat kekuasaan.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang No 5/1960 secara sepintas dikatakan bahwa pemerintah diperbolehkan memberi HGU (Hak Guna Usaha) kepada pihak ketiga di atas tanah-tanah kepunyaan masyarakat adat Apa maksudnya? Bukankah HGU itu hanya bisa diberikan di atas tanah-tanah yang langsung dikuasai Negara (vide Pasal 28 Undang-Undang No 5/1960)? Apakah Pembuat Undang-undang berpikir bahwa tanah-tanah kepunyaan masyarakat adat itu setara nilainya dengan tanah-tanah Negara? Memang dikatakan juga dalam penjelasan umum itu bahwa untuk keperluan itu komunitas yang bersangkutan dengan tanah tersebut akan didengar pendapatnya dan akan diberi *recognitie.* Tetapi apa artinya istilah "didengar pendapatnya" kalau kesimpulannya nanti mereka tidak boleh menghalang- halangi pemberian hak guna usaha itu kepada pihak ketiga? Sampai disini, pembatasan itu sudah sama artinya dengan meniadakan hak untuk bertahan dan berbeda pendapat dengan pemerintah. Praktik-praktik di lapangan berupa tekanan-tekanan terhadap masyarakat adat sudah terlalu banyak didengar dan dibaca baik melalui berita-berita koran maupun keluh kesah langsung dari orang-orang pribumi setempat

yang tanah/padang-rumput/kebun/hutannya diinginkan pemerintah dan kemudian diambil untuk keperluan pembangunan.

Memang, logis jika pemerintah (yang secara konstitusional wajib melaksa- nakan isi perintah undang-undang) selama ini menjalankan praktik-praktik yang intinya membatasi (baca: meniadakan) hak-hak masyarakat adat; sebab tindakan tersebut ternyata dibolehkan/ dibenarkan oleh undang-undang.

Secara juridis formil tidak dapat dikatakan bahwa pemerintah telah bersalah melanggar undangundang walaupun faktual telah meniadakan hak- hak orang lain. Oleh sebab itu mengupayakan pembelaan hukum secara konvensional lewat pengadilan hanya akan sia-sia belaka. Pada hemat saya berdebat dengan pemerintahpun soal adil ataii tidak adilnya isi Pasal 3 undang-undang ini juga tidak akan ada manfaatnya sebab bukan tugas mereka mengoreksi undang-undang. Satu-satunya jalan yang paling mungkin diambil adalah mencoba membicarakannya kembali dalam forum DPR dan mendorong mereka untuk mengusulkan perubahan isi Pasal 3 itu berikut altematifnya kepada Badan Pembuat Undang-undang.

Menurut penjelasan Pasal 3 yang dimaksud hak-hak masyarakat adat itu adalah apa vang di dalam kepustakaan hukum adat disebut *beschikkingsrecht (beschikken* artinya menguasai). Oleh Pembuat Undang-undang istilah ini kemudian diambil alih begitu saja dan dijadikan panutan kaiena diyakini terdapat pada semua persekutuan-persekutuan masyarakat adat di seluruh Indonesia. Apakah keyakinan ini cocok dengan keadaan senyatanya di lapangan, pertanyaan inilah yang belum pernan dicoba diajukan.

Berbeda dengan "hak-hak adat" yang berciri privat, oleh Pembuat Undang-undang "hak-hak masyarakat adat" ini sejak semula telah dikategorikan hak-hak yang berciri publik. Ini juga salah satu anasir pembeda yang menjadi sebab penempatannya secara khusus pada Pasal 3, menyusul ketentuan tentang hak Negara untuk menguasai tanah. Mengenai inipun masih perlu dipertanyakan lebih lanjut: apakah benar bahwa semua masyarakat adat di Indonesia itu mengenai konsep "hak publik" atas tanah dalam hukum mereka? Apakah konsep semacam itu cocok dengan corak kehidupan masyarakat-masyarakat tertentu di Indonesia yang praktiknya lebih banyak mengandalkan hubungan-hubungan sosjJl mereka pada ikatan- ikatan kekerabatan yang lebih berciri privat?

Sejauh ini pertanyaan-pertanyaan pokok tulisan ini adalah sejauh mana pemerintah Republik Indonesia mengakui adanya hak-hak masyarakat adat yang sudah dikenal sebelum 1945? Dapatkah hak-hak itu dilaksanakan seutuhnya sebagaimana leluhur mereka dahulu menikmatinya? Kalau dalam praktik terdapat pembatasan-pembatasan, apakah pembatasan-pembatasan tersebut tidak melawan hukum dan dibuat untuk kepentingan siapa? Dapatkah komunitas-komunitas pribumi mengabaikan pembatasan- pembatasan itu misalnya dengan membuat kesepakatan-kesepakatan bilateral dengan pemegang HGU/HPH/HPHTI/Kuasa Pertambangan atau keputusan pemerintah daerah setempat?

"Kaidah penunjuk" yang telah disebutkan beberapa kali pada paragraf pertama bab pertama terdahulu adalah Pasal 3 dari Undang-Undang Agraria No 5/1960. Patut disadari, sejak berdirinya Republik Indonesia, Pasal 3 undang-undang tersebut adalah ketentuan pertama yang pernah menyebut- nyebut perihal posisi hak-hak komunitas-komunitas pribumi di negara ini berhadapan dengan hukum nasional. Dikatakan oleh Pasal 3 bahwa hak ulayat *dan* hak-hak serupa itu yang dipunyai komunitas-komunitas pribumi di Indonesia hanya bisa dilaksanakan

sejauh tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara maupun peraturan perundang-undangan dan peraturan lain yang lebih tinggi. Artinya: jika temyata terjadi pertentangan/konflik kepentingan antara komunitas pribumi di satu pihak dan bangsa/negara (baca: pelestarian hutan lindung dan perekonomian kapitalistik seperti perkebunan besar, pengusahaan pertambangan

logam/mineral, pengusahaan hutan dan pengadaan tanaman industri) di pihak lain, maka hak-hak pribumi tersebut tidak dapat dilaksanakan.

"Kaidah penunjuk" yang senada adalah Pasal 5 undang-undang yang sama: hukum agraria yang berlaku di Indonesia adalah hukum adat sejauh tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Dengan kalimat lain jika ada pertentangan dengan kepentingan nasional dan negara maka hukum adat setempat itu harus dianggap tidak berlaku. Artinya: jika temyata kelak terjadi konflik kepentingan yang menimbulkan sengketa penguasaan tanah antara masyarakat adat setempat melawan pemerintah, maka hukum yang akan diberlakukan untuk menyelesaikan sengketa ini adalah hukum nasional.

Banyak pengkritik politik hukum agraria percaya bahwa praktik-praktik perusahaan-perusahaan pemegang HPH/HPHTI/HGU dem Kuasa Pertambangan di lapangan itu telah melanggar hukum undang-undang. Padahal hak-hak yang mereka peroleh itu seratus persen sah dan halal menurut undang-undang (baik undang-undang agraria, kehutanan maupun pertambangan). Pembatasan-pembatasan yang dibuat oleh Pasal 3 juncto Pasal 5 Undang-Undang Agraria 1960 itu di satu pihak memang merugikan kepentingan dan hak-hak kelompok pribumi atas tanah/sumber-sumber agraria yang diperolehnya dari leluhur mereka. Namun di lain pihak pembatasan-pembatasan seperti ini penting sekali untuk memudahkan terjadinya penguasaan sumber-sumber agraria tersebut oleh kaum kapitalis (pemegang-pemegang HPH/HPHTI/HGU dan Hak Pertambangan). Sangat boleh jadi sejarah lahimya Pasal 3 tersebut justru berkaitan erat dengan desakan-desakan kelompok yang disebut terakhir ini.

Kalau pada masa kolonial di Nederland Indie dulu Gubemur Jendral wajib menjaga agar pemberian hak-hak *erfpacht* untuk perkebunan- perkebunan besar tidak melanggar hak-hak pribumi atas tanah mereka, kini Pemerintah Republik Indonesia tidak terikat pada kewajiban hukum semacam itu ketika memutuskan memberikan semacam hak guna usaha atau kuasa pertambangan . atas tanah-tanah milik komunitas pribumi. Mengapa demikian? Sebab tatkala prinsip "dualisme hukum" (hukum Belanda versus hukum-hukum adat pribumi) diakhiri, temyata yang menjadi gantinya adalah prinsip "dominasi hukum" (hukum undang-undang mengalahkan hukum-hukum adat pribumi).

Secara tegas penjelasan khusus Pasal 3 Undang-Undang Agraria 1960 mengatakan bahwa yang dimaksud dengan "hak ulayat" dalam undang- undang ini adalah "beschikkingsrecht" sebagaimana dikenal dalam kepustakaan hukum adat Indonesia. Meskipun secara resrni dikatakan bahwa perkataan "hak ulayat" merupakan terjemahan dari perkataan "beschikkingsrecht", namun dari segi hukum terdapat perbedaan makna yang prinsipiil. Dalam alam kolonial Nederland Indie dulu, *beschikkingsrecht* yang dikhayalkan oleh Van Vollenhoven dan pemerintah jajahan masih memuat unsur-unsur "penghormatan/pengakuan" di dalamnya. Sebaliknya, dalam alam kemerdekaan Republik Indonesia hak ulayat yang dikhayalkan oleh pembuat undang-undang nasional temyata tidak memuat unsur-unsur "penghormatan/pengakuan" lagi. Istilah "recognitie" memang ikut teradopsi dalam penjelasan umumnya, namun pengertiannya sudah berubah sama sekali, sebab penyerahan *recognitie* menurut undang-undang nasional justru bertujuan melepaskan seterusnya hak-hak pribumi itu dari para pemegangnya kepada negara. Mengenai hal ini argumentasi pakar hukum adalah sebagai berikut: adalah logis *jika* semua tan ah dikuasai negara karena negara dianggap merupakan penjelmaan tertinggi dari rakyat sehingga negara berhak memegang hak tertinggi

atas tanah (Sudikno Mertokusumo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, h.8).

Sekilas Pern banding I:
Pengakuan oleh Gubernur Jendral Nederland Indie

Sebagai pembanding, ada baiknya membandingkannya dengan zaman Hindia Belanda. Secara resmi, bumi Nederland Indie dinyatakan sebagai koloni Kerajaan Belanda pada 1800. Namun politik untuk melindungi hak-hak komunitas-komunitas pribumi di tanah koloni ini baru mulai dilakukan sejak 1870. Kelak usaha-usaha itu semakin meluas berkat pandangan-pandangan baru yang dikemukakan oleh seorang ahli hukum yang dipekeijakan sebagai penasihat di Kementrian Urusan Jajahan Kerajaan Belanda yang antara lain juga memperkenalkan istilah "beschikkingsrecht" sebagai hak-hak asli yang dipunyai komunitas-komunitas pribumi di tanah koloni tersebut.

Pada tahun 1870 itu dengan pimpinan Menteri Urusan Jajahan, de Waal, ditetapkanlah suatu *Agrarische Wet* (Stb: 55/1870) yang antara lain mengatakan bahwa Gubernur Jendral wajib menjaga agar tiap-tiap pemberian tanah dengan hak *erfpacht* kepada perusahaan-perusahaan perkebunan tidak melanggar hak-hak penduduk pribumi di tanah koloni Nederland Indie. Tanah-tanah yang telah dibuka oleh penduduk pribumi dan dipergunakan bagi keperluan mereka sendiri baik sebagai padang penggembalaan temak maupun yang oleh sesuatu alasan termasuk golongan tanah desa, tidak boleh dikuasai oleh Gubernur Jendral, kecuali untuk kepentingan umum dan penanaman tanaman-tanaman yang diwajibkan oleh pemerintah sesuai peraturan, itupun dengan penggantian kerugian yang sepatutnya.

Pada tahun 1925, Comelis Van Vollenhoven memperkenalkan istilah "beschikkingsrecht" dan meminta perhatian para pejabat pemerintah di tanah koloni Nederland Indie terhadap hak-hak asli penduduk pribumi yang ditemukannya melalui penelitian jarak jauh yang dibuat untuk kepentingan Kementrian Urusan Jajahan tersebut. *Beschikkingsrecht* adalah suatu hak yang

tidak dapat dipecah-pecahkan, memiliki dasar religius dan tidak ada sangkut pautnya dengan hukum perdata Belanda yang termuat dalam Burgerlijk Wetboek. Hak *beschikken* atas tanah itu hanya dapat dimiliki oleh persekutuan hukum *(gemeenschapperi)* dan tidak dapat dimiliki oleh perorangan. Hak ini tidak dapat dilepaskan untuk selama-lamanya; jika hak ini dilepaskan untuk sementara, maka wajib dibayar kerugian-kerugian karena hilangnya penghasilan-penghasilan sebelumnya maupun pajak-pajak yang menurut hukum adat setempat harus diserahkan kepada persekutuan pemilik tanah itu (Van Vollenhoven, *Een adat wetboekje voor heel Indonesie,* 1925. Dikutip dari Dirman, *Perundang-undangan Agraria di seluruh Indonesia,* 1952).

Meskipun hasil penemuan Van Vollenhoven 1925 itu tidak secara res mi dituangkan dalam sistem hukum perundang-undangan Kerajaan Belanda, dalam praktik sehari-hari hal itu diakui oleh Gubemur Jendral, demikianpun dalam keputusan-keputusan pengadilan yang menyangkut hak-hak penduduk pribumi di wilayah koloni Nederland Indie tersebut. Jika pemerintah jajahan dulu menghendaki tanah kepunyaan penduduk pribumi, hal itu akan dimohon kepada komunitas pemegang *beschikkingsrecht* setempat dengan pengertian bahwa hak itu maksudnya hanya dipindahkan sementara waktu guna menyelenggarakan keperluankeperluan pemerintahan dan untuk itu biasanya dibayarkan sejumlah uang atau benda-benda lain sebagai tanda pengakuan adat ("recognitie adat"). Sebagai contoh: pada 1933 anggota- anggota klan Hamadi di dekat kota Jayapura menerima seratus gulden sebagai "recognitie adat" atas pengalihan sementara sebagian dari hak-hak mereka atas tanah di tempat itu guna pembangunan pelabuhan. Setelah Irian dinyatakan menjadi bagian dari Republik Indonesia, keturunan Hamadi menggugat pemerintah daerah tingkat I Irian Jaya supaya mengembalikan tanah-tanah yang dulu dipinjamkan itu. Gugatan itu di tingkat banding dika- bulkan oleh pengadilan.

Sekilas Pembanding II: Pengakuan terhadap *Native Title Right* di Australia

Perkara Eddie Mabo yang telah diputus oleh pengadilan tinggi Queensland 1992 akan dikemukakan disini sebagai bahan perbandingan. Sejarah kolonisasi Kerajaan Inggris di benua Australia telah dimulai pada 1788. Selama hampir duaratus tahun pertama masa kolonial tersebut hak-hak penduduk pribumi Australia tidak dihiraukan. Argumentasinya adalah: dengan diberlakukannya hukum Inggris di wilayah koloninya maka dengan sendirinya hukum-hukum lain tidak berlaku. Akibatnya: pada masa itu hak- hak komunitas-komunitas pribumi atas tanah bisa ditiadakan tanpa membayar ganti rugi apapun. Dalam praktik penghapusan hak semacam itu terjadi secara teratur melalui kegiatan-kegiatan penambangan logam dan minyak bumi maupun pengusahaan petemakan-petemakan biri-biri; dua kegiatan perekonomian kapitalistik yang di kemudian hari muncul menjadi maskotnya negeri persemakmuran Inggris itu.

Angin baru mulai berhembus pada tahun 1975 dengan disahkannya suatu undang-undang tentang pembedaan rasial *(Racial Discrimination Act)* yang mengatakan bahwa tidak seorangpun boleh memperlakukan orangorang dari satu ras berbeda dengan orang-orang dari ras lain. Dengan undang-undang ini berlakunya "azas kesetaraan rasial di hadapan hukum" menjadi lebih spesifik. Implikasinya adalah: hak-hak komunitas-komunitas pribumi Australia harus disamakan harganya dengan hak-hak lain yang iahir dari hukum Inggris. Artinya:

dengan berlakunya undang-undang 1975 tersebut kalau ada perusahaan pertambangan ingin memulai usahanya di negeri itu maka perusahaan tersebut wajib meminta persetujuan dari para pemegang hak-hak asli setempat. Demikian pula jika pemerintah Australia ingin mengambil tanah-tanah milik penduduk pribumi maka pemerintah wajib memberitahu dan merundingkan soal ganti rugi dengan komunitas pribumi setempat yang memiliki tanah tersebut. Konsep "kesetaraan rasial" merupakan faktor penentu bagi perkembangan selanjutnya. Selain itu, sistem *common law (judge make law)* juga menjadi faktor yang ikut menentukan terjadinya perubahan nasib penduduk pribumi Australia (Jennifer Clarke, ANU, 1996). Keputusan hakim atas perkara Eddie Mabo 1992 adalah contoh riil dari kekuatan sistem ini.

Sepuluh tahun sebelum perkaranya diputus oleh pengadilan tinggi Queensland, pada 1982 Eddie Mabo dkk. dari kepulauan Meriam di selat Torres mendalilkan bahwa menurut hukum adat dan kebiasaan-kebiasaan di tempat itu mereka masih mempunyai hak-hak atas tanah dan perairan. Kepada pengadilan mereka mengatakan bahwa mereka masih tetap menjalankan semua tradisi sebagaimana leluhur mereka melakukannya dan memberikan pada mereka hak atas tanah-tanah itu.

Dalam keputusannya pada 1992, pengadilan tinggi Queensland menyetujui bahwa penduduk pribumi kepulauan Meriam tetap memiliki hak untuk menguasai, hidup dan menikmati seluruh tanah-tanah Mer. Pengadilan menyebut hak tersebut: "hak pribumi (asli)". Pengadilan juga mengatakan dalam keputusannya bahwa pemerintah Queensland dapat, jika mereka menghendakinya, mengambil tanah-tanah tersebut baik untuk keperluan pemerintahan maupun untuk diberikan kepada pihak-pihak lain. Tetapi, hal itu hanya dapat terjadi jika pemerintah memperlakukan hak-hak pribumi kepulauan Meriam dengan cara yang sama dengan perlakuannya terhadap hak-hak orang lain (yang dilindungi hukum Inggris). Berbeda dengan tradisi hukum Eropa Kontinental, menurut sistem hukum Inggris. keputusan pengadilan merupakan sumber hukum yang sangat berwibawa dan wajib ditaati oleh pemerintah. Mengikuti keputusan pengadilan tinggi mengenai perkara Mabo itulah maka setahun sesudahnya pemerintah persemakmuran Australia memutuskan mengesahkan suatu undang-undang baru mengenai hak-hak pribumi (1993). Dengan undang-undang ini hak-hak penduduk pribumi Australia yang sudah ada sebelum kolonisasi Inggris hendak dilindungi oleh pemerintah.

Dengan disahkannya undang-undang mengenai hak-hak pribumi itu maka komunitas-komunitas pribumi Australia berhak menuntut bilamana suatu perusahaan pertambangan misalnya bermaksud menduduki tanah mereka. Perusahaan-perusahaan tersebut wajib meminta persetujuannya lebih dulu dan merundingkan besamya ganti kerugian yang harus dibayar kepada komunitas pribumi yang memiliki hak atas tanah tersebut.

Dalam jangka panjang, bagi para pemerhati masalah-masalah penduduk pribumi, persoalan pokoknya justru terletak pada: bagaimana memberdayakan komunitas-komunitas pribumi di seluruh Indonesia supaya mampu memperjuangkan perubahan nasib mereka melalui perubahan politik hukum agraria khususnya yang menyangkut perlindungan dan penghargaan hak mereka atas tanah dan sumber-sumber alam lainnya. Perkara Eddie Mabo di Queensland adalah contoh yang patut dipertimbangkan dalam hal ini; bagaimanapun suatu perubahan hukum bukan akan terjadi oleh sebab "kebaikan hati" pemerintah (baca: penguasa) melainkan oleh sebab keuletan kelompok-kelompok rakyat yang bersangkutan untuk mendesakkan identitas, kepentingan serta kebutuhan-kebutuhan survive mereka melalui jalur politik yang sedemokratis mungkin.

BAGIAN KEDUA

POLITIK DAN KONDISI AGRARIA NASIONAL

PENGHANCURAN POPULISME DAN PEMBANGUNAN KAPITALISME:

DINAMIKA POLITIK AGRARIA INDONESIA PASCA KOLONIAL

Noer Fauzi

Pendahuluan

"Bag! suatu negara agraria, tanah mempunyai fungsi yang amat penting bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dalam pada itu, luas tanah dalam negara adalah terbatas, lebih-lebih tanah pertanian, padahal jumlah penduduk makin bertambah. Karena itu, probleem (sic) pokok yang dihadapi semua negara agraris yalah (sic): Mengingat keadaan alam dan luas tanah dalam negara, dalam hubungannya dengan jumlah penduduk yang main bertambah, bagaimana cara memelihara, mengawetkan, memperuntukkan, mengusahakan, mengurus dan membagi tanah serta hasilnya, sedemikian rupa sehingga yang paling menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat dan negara. Problem pokok tersebut inilah yang ingin dipecahkan oleh ilmu politik agraria, yang objeknya yalah (sic): hubungan manusia dengan tanah, beserta segala persoalan dan lembaga-lembaga masyarakat yang timbul karenanya, yang bersifat politis, ekonomis, sosial dan budaya. Dapat dikatakan bahwa perhatian daripada (sic) ilmu politik agraria itu berpusat pada tiga faktor, yaitu: (I). . faktor adanya hubungan antar manusia dengan tanah yang merupakan suatu realita yang selamanya akan ada, (II). faktor manusia dari sudut yang politis, sosial, ekonomis, kultural dan mental, dan (III), faktor alam, khususnya tanah." Demikian pengertian politik agraria, sebagaimana pandangan Prof. Iman Soetiknjo (Iman Soetiknjo, 1974: 3-4)

Pemikiran tentang politik agraria Indonesia paska kolonial telah merebak seiring dengan peijuangan kemerdekaan (dekolonisasi politik). Pengalaman hidup rakyat di bawah politik agraria kolonial merupakan sumber pokok yang mendasari keharusan dilakukannya pembaruan. "Indonesia di masa datang mau menjadi negeri yang rnakmur, supaya rakyatnya dapat serta pada kebudayaan dunia dan ikut serta mempertinggi peradaban. Untuk mencapai kemakmuran rakyat di masa datang, politik perekonomian mestilah disusun di atas dasar yang temyata sekarang, yaitu Indonesia sebagai negeri agraria. Oleh karena tanah faktor produksi yang terutama, maka hendaklah peraturan milik tanah memperkuat kedudukan tanah sebagai sumber kemakmuran bagi rakyat umumnya," demikian diungkap oleh Drs. Mohammad Hatta dalam *Dasar Pre-adviesv kepada Panitia penyelidik Adat-ishadat dan Tata-usaha lama* (1943).

Perkembangan gagasan politik agraria Indonesia menemukan bentuk konstitusionalnya dengan dirumuskannya pasal 33 dalam UUD 1945, dan Undang-Undang Pokok Agraria 1960. Politik agraria konstitusional jelas mencerminkan pilihan pada (neo) populisme.

Secara umum, berdasarkan strateginya, politik agraria[LIII] dapat dibedakan atas tiga ciri

[LIII] Gunawan Wiradi (1991:10) dengan mendasarkan pada A.K. Goshie menimuskannya sebagai strategi agraria, sementara John Haris (1982:37-43) menyebutnya sebagai *path of agrarian change.*

ideal. Dapat disebutkan tiga hal yang menjadi pembeda antar satu sistem dengan sistem lainnya. Yakni (a) Penguasaan Tanah; (b) Tenaga Kerja; dan (c) Tanggungjawab atau pengambilan keputusan mengenai produksi, akumulasi dan investasi. (Wiradi, 1991: 10).

Dalam strategi agraria Kapitalis, sarana produksi yang utama (tanah) dikuasai oleh individu-individu non-penggarap. Penggarap yang langsung mengerjakan tanah adalah pekerja upahan "bebas", diupah oleh penguasa/pemilik tanah. Hubungan antara penguasaan/pemilikan tanah dan peketjaan sifatnya terpisah. pekerja (penggarap) menjual tenaga yang dibeli dengan upah yang diberika pemilik/ penguasa tanah. Tenaga kerja adalah barang dagangan (komoditi). Tanggungjawab dan penambilan keputusan produksi, akumulasi dan investasi terletak sepenuhnya di tangan si pemilik/penguasa tanah.

Dalam strategi Sosialis, tanah dan sarana produksi lainnya dikuasai oleh organisasi (biasanya adalah negara) atas nama kelompok pekeija. Tenaga keija merupakan tenaga yang memperoleh imbalan dari hasil kerjanya, yang diputuskan oleh organisasi yang mengatasnamakan organisasi para pekerja. Dengan demikian, tanggungjawab atau pengambilan keputusan atas produksi, akumulasi dan investasi terletak di tangan organisasi yang mengatasnamakan para pekerja (biasanya adalah negara).

Sedangkan dalam Strategi (Neo) populis, satuan usaha merupakan usaha keluarga. Karena itu, penguasaan tanah dan sarana produksi lainnya tersebar pada mayoritas keluarga tani. Tenaga kerjanya adalah tenaga kerja keluarga. Jadi, produksi secara keseluruhan merupakan pekerjaan keluarga tani tersebut, walaupun tanggungjawab atas akumulasi biasanya diatur oleh negara.

	JEN IS STRATEGIAGRARIA		
	Kapttalls	Soslalls	Populis
UNSUR STRATEGI AGRARIA			
Penguasaan Tanah	Individu non-penggarap	Negara a n. Pekerja	Keluarga Petani
Tenaga kerja	Pekerja upahan (b'jruh betas')	Pekerja yang diorgamsir	Keluarga Petani
Tanggungjawab produksi, akumulasi dan investasi	Individu non-penggarap	Negara a n. Pekerja	Keluarga Petani yang dorganisir

UUPA 1960 menentang strategi kapitalisme, karena kapitalisme melahirkan kolonialisme, yang menyebabkan "penghisapan manusia atas manusia *(exploitation de I'homme par I'homme)".* UUPA 1960 juga menentang strategi sosialis, yang dianggap "meniadakan hak-hak individual atas tanah". Politik agraria yang terkandung dalam UUPA 1960 adalah populisme, yang mengakui hak individu atas tanah, tetapi hak atas tanah tersebut memiliki fungsi sosial. Melalui prinsip Hak Menguasai Negara, pemerintah mengatur agar tanah-tanah "dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (pasal 33 ayat 3 UUD 1945). UUPA 1960 mendasarkan diri pada asumsi manusia yang monodualis, yakni sebagai individu dan sebagai makhluk sosial (Iman Soetiknjo, 1987, 1990). Populisme ini dijalankan, bukan dengan kekuasaan sentral pada pemerintah saja, melainkan desentralisasi kekuasaan politik melalui-partisipasi organisasi massa petani. Jadi, politik agraria populisme dijalankan dengan langgam politik yang populis pula.

Perubahan politik agraria terjadi sejalan dengan perubahan rejim Orde Lama ke Orde Baru, yakni dari Populisme menuju Kapitalisme. Selain itu, terdapat pula perubahan langgam politik

populis menuju otoritarianisme. Langgam politik Populis mengikutsertakan kekuatan politik masyarakat pada program-program agraria populis, seperti tercennin pada program *land reform;* sedangkan Otoritarianisme diwujudkan dengan menghilangkan kekuatan politik masyarakat dan memusatkan kekuasaan politik pada Pemenntahan, sedemikian rupa sehingga pemerintah Orde Baru dengan leluasa menjalankan program-program agraria kapitalis.

Dinamika Politik Agraria Populisme

Kerangka Dinamika

Aspirasi petani merupakan unsur politik yang menjadi perhatian pokok dalam isu-isu nasional zaman revolusi di bawah kepemimpinan Presiden Soekamo. Hal ini dimungkinkan karena terbukanya ruang lebar untuk partisipasi organisasi massa petani. Pelbagai organisasi massa petani bernaung di bawah payung partaipartai politik.

ORGANISASI PETANI	**PARTAI POLITIK**
Petani (Persatuan Tani Nasional Indonesia)	PNI (Partai Nasional Indonesia)
Petanu (Persatuan Tani Nadhatul Ulama)	NU (Nadhatul Ulama)
STII (Sarekat Tani Islam Indonesia)	MASYUMI (Majelis Syuro Muslimin Indonesia)
BTI (Barisan Tani Indonesia)	PKI (Partai Komunis Indonesia)
RTI (Rukun Tani Indonesia) SAKTI (Sarekat Kaum Tani Indonesia)	
GTI (Gerakan Tani Indonesia)	PSI (Partai Sosialis Indonesia)
BPRP (Badan Perjuangan Rakyat Penunggu)	PRN (Partai Rakyat Nasional)

Catalan : (1). RTI dan BTI melakukan fusi pada tahun 1953, dan organisasi itu mempertahankan nama BTI. kemudian golongan sosialis sayap kri BTI (Sic), BTI dan SAKTI melakukan fusi pada tahun 1955; (2). BPRP hanya ada di Sumatera Timur, dan secara polibs didukung oleh PRN. (K.J.Pelzer. *Sengketa Ag&ria,* Jakarta: SH, 1991, 83.)

Dalam dinamika politik populis di bawah kepemimpinan Presiden Soekamo, ruang gerak partisipasi politik organisasi massa petani terbuka luas. Mereka yang paling siap menyambut peluang ini adalah golongan kiri. Isu petani menjadi vokal khususnya karena andil PKI dan organisasi massa petani BTI. Di samping isu-isu lainnya, isu yang paling menonjol adalah isu tanah. Konflik yang terjadi bersifat internal, yakni antara buruh tani dan petani-petani miskin melawan tuan-tuan tanah dan petani kaya (Lyon, dalam Tjondronegoro dan Wiradi, 1984).

Ketika masa diundangkannya UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) 1960 dan UUPBH (Undang-undang Pokok Bagi Hasil) 1960, konflik tersebut memperoleh legitimasi hukum. Namun, pada tahun 1963, dan terutama tahun 1964, nampak jelas bahwa pelaksanaan

undang-undang tersebut pada umumnya sangat terhambat karena beberapa alasan. Alasan umum adalah administrasi yang buruk, korupsi dan oposisi dari pihak tuan-tuan tanah dalam bentuk manipulasi (Lyon, dalam Tjondronegoro dan Wiradi, 207).

Jadi, pelaksanaan UUPA dan UUPBH menimbulkan ketidakpuasan pada kedua pihak: pihak buruh tani dan petani kecil di satu pihak, dan pihak tuan-tuan tanah dan penguasa perkebunan di pihak lain. Didorong oleh ketidakpuasan yang kuat terhadap rintangan-rintangan pelaksanaan *land*

reform, maka PKI dan BTI mengorganisasir gerakan aksi sepihak untuk melaksanakan undangundang *land reform* yang ditujukan pada pihak-pihak per in tang.

Aksi-aksi sepihak ini menjadi pusat persengketaan. Namun, apa yang sebenamya dimaksudkan dengan aksi sepihak ini dapat ditafsirkan dengan berbagai cara (Lyon, 208-209). Aksi-aksi kedua pihak sama-sama merupakan aksi sepihak, karena aksi-aksi petani untuk melaksanakan Undang-undang *land reform* secara sepihak dimulai sebagai reaksi atas provokasi dan rintangan dari pihak tuan tanah. Jadi, hampir seluruh gerakan kedua pihak dapat didefinisikan sebagai aksi sepihak, karena sebagaian besar diadakan tanpa menghiraukan prosedur yang normal, misalnya tanpa menunggu keputusan Panitia *Land Reform*, atau bertentangan dengan keputusan Panitia *Land Reform.*

Situasi massa di pedesaan, baik di Jawa maupun Sumatera saat itu, diliputi oleh ketegangan yang kuat. Sementara itu, di tingkat elite negara, juga terdapat ketegangan yang kuat, yang melibatkan unsur militer (khususnya Angkatan Darat), gerakan kiri (khususnya Partai Komunis Indonesia) dan Soekamo (Ahmad Syafi'i Ma'arif dalam Karim 1983, xiii).

Namun, konflik elite tersebut meledak ketika terjadi upaya pembunuhan terhadap jenderal-jenderal anti-komunis yang dianggap merintangi jalan menuju revolusi sosial, pada 30 September 1965. Pecahnya konflik elite ini, memicu pula pecahnya ketegangan politik di kalangan massa. Pergolakan agraria diakhiri oleh suatu pembunuhan massal aktivis-aktivis petani sekitar ratusan ribu orang dan penangkapan puluhan ribu lainnya, sepanjang kurun 1965 hingga 1967. [54]

Alhasil, pelaksanaan *land reform* menemui kegagalan, karena dinamika faktor-faktor berikut: (i) Kelambanan praktek-praktek pemerintah melaksanakan hak menguasai negara; (ii) Tuntutan (organisasi) massa petani yang ingin meredistribusikan tanah secara segera, sehingga menimbukan aksi sepihak; (iii) Unsur-unsur *anti-land reform* melakukan pelbagai mobilisasi kekuatan tanding dan siasat mengelak bahkan menggagalkan *land reform;* (iv) Terlibatnya kekerasan antara unsur *pro-land reform* dengan unsur *anti-land reform* — yang merupakan pelebaran dari konflik kekerasan pada tingkat elite politik yang bekerja di tubuh regim.

Demikian kerangka dinamika politik agraria yang terjadi di Jaman Revolusi 1945 - 1967 ("Orde Lama"). Berikut akan diurai faktor-faktor yang terlibat dalam dinamika tersebut.

Kelas-kelas Sosial di Pedesaan

Pengkelasan sosial di pedesaan didasarkan atas seberapa besar ia menguasai tanah. Menurut keadaan pertanian di Jawa, dapat dibedakan kelas-kelas sosial adalah Tuan Tanah, Petani Kaya, Petani Sedang, Petani Miskin, dan Buruh Tani (Jusuf M. van der Kroei dalam Tjondronegoro dan Wiradi 1984: 162-163).

Tuan tanah adalah pemilik-pemilik tanah mulai dari 10 ha ke atas hingga ratusan ha. Mereka tidak mengeijakannya sendiri, melainkan mereka terutama hidup dari menyewakannya pada pihak lain dengan sewa berupa uang atau hasil bumi secara bagi hasil.

[54] Suatu artikel dari ludonesianolog dari Australia, Dr. Robert Cribb mengemukakan daftar jumlah orang yang terbunuh menurut 39 (tiga puluh sembilan) perkiraan, baik pengumuman resmi, pemyataan pejabat, perhitungan kaum intelektual, maupun perkiraan para wartawan (Cribb, 1990: 12).

Petani kaya, adalah orang yang memiliki tanah 5 hingga 10 ha, tetapi ia ikut mengerjakan tanahnya sendiri. Meskipun demikian, mereka lebih senang mempekerjakan buruh tani daripada pihak lain dengan bagi hasil. Mereka hidup makmur dari eksploitasi tenaga buruh tani.

Petani sedang, meliputi petani yang memiliki tanah 1 hingga 5 ha. Mereka mengerjakan tanahnya sendiri dengan alat-alat pertaniannya sendiri. Hasil perolehan dari usaha taninya mampu menghidupi keluarga.

Petani Miskin dicirikan dengan pemilikan tanah yang sempit (kurang dari 1 ha). Kehidupannya tidak cukup hanya dari hasil taninya. Karenanya, petani miskin mengerjakan tanah petani kaya atau tuan tanah dengan cara sebagai buruh atau bagi hasil. Terakhir adalah buruh tani. Mereka pada umumnya, tidak memiliki alat produksi sama sekali. Kehidupannya, keseluruhan. bergantung pada tenaga yang ia jual, terutama pada petani kaya.

Mengenai pengkelasan sosial, terutama di Jawa, data-data yang dihimpun oleh Kementnan agraria pada tahun 1957, menunjukkan keadaan sebagai berikut.

	JUMLAH LUAS PEMILIHAN TANAH						
DAERAH	00,5	0,6-1	1.1-2	2.1-5	5,1-10	10,1-20	>20 ha
Jawa Barat	1.908.821	304.079	198.663	92.785	11999	2268	756
Jawa Tengah	2.956 974	376.875	187.844	70.227	6.373	754	137
Jawa Timur	2 278 143	393.332	237 814	111394	13 968	1748	421
Sulawesi & Nusa Tenggara	411.127	127.661	91.231	57.444	13.123	3.618	1.443
Jumlah	**7.555.085**	**1.201.945**	**715.552**	**57.444**	**45.457**	**8.388**	**2.757**

Sumbec Risalah ***Mr. Sadjarwo,*** Menteri Ayaria, pada rapat pleno DPR terbuka ke 20, November 1959, sebagaimana dikutip dalam Ina E. Slamet ***Pokok-pokok Pembangnnan Masyarakat Desa,*** Bhratara, 1965, hal. 45.

Angka-angka ini bila disusun terpolarisasi, antara tuan tanah (memiliki tanah lebih dari 10 ha), dengan petani kecil (memiliki kurang dari 1 ha), akan tampak sebagai berikut (Slamet, 1945: 45):

Tuan Tanah		
Di Jawa Barat	3.024	orang
Di Jawa Tengah	891	orang
Di Jawa Timur	2.169	orang
Sulawesi dan Nusa Tenggara	5.061	orang
Petani kecil		
Di Jawa Barat	87,8	%
Di Jawa Tengah	92,6	%
Di Jawa Timur	88,1	%
Sulawesi dan Nusa Tenggara	76,3	%

Dari gambaran ini, nampak bahwa mayoritas penguasaan rata-rata petani atas tanah adalah relatif kecil, kurang dari 1 ha.

Di samping kaum tani, terdapat satu kelas sosial yang merupakan kelas terbawah, yakni pekerja pertanian tak memiliki tanah, atau yang sering disebut sebagai buruh tani. Tidak ada, data makro yang diperoleh untuk bisa menggambarkan besamya petani tak bertanah (buruh tani). Namun, untuk memperoleh gambaran berapa besar buruh tani ini, ada sejumlah data rrukro, penelitian pada desa-desa (Slamet, 1945: 46). Menurut perkiraan Menteri Agraria, Mr Sadjarwo berdasarkan penyelidikan Departemen Agraria di Ba- tang, Jawa Tengah: lebih 60 % dari semua kaum tani tidak memiliki tanah. Suatu penyelidikan yang dilakukan oleh Lembaga Penyelidikan Masyarakat - Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, UI, di daerah Klaten kecamatan kota, menunjukkan data tahun 1958 sebagai berikut (Slamet, 1945: 46):

Tani Kenceng (memiliki sawah dan Pekarangan)	2330
Tani Setengah Kenceng (hanya memiliki pekarangan)	1045
Tani Pengindung (hanya memiliki rumah atau tidak memiliki apa-apa)	3067

Untuk Djomboran, suatu desa yang letaknya 5 sampai 6 km di sebelah selatan kota Klaten, angka-angkanya adalah:

Tani Kenceng	219
Tani Setengah Kenceng	91
Gundulan (mempunyai sawah tanpa pekarangan)	15
Pengindung	250

Suatu penyelidikan Iain di desa Cipicung, Kabupaten Pandeglang, meliputi kampung seluas 526.730 ha dengan jumlah kepala Keluarga 893, pembagian tanah secara global sebaga berikut

Tani yang mengerjakan tanahnya sendiri	20%
Tani pemaro	50%

Di samping itu, terdapat 20 % kepala keluarga yang tercatat sebagai pedagang, dan 10 % sebagai buruh tani atau pekeija di kantor, guru S.R. dan sekolah-sekolah agama. Jadi, dapat disimpulkan bahwa lebih dari 2/3 kepala keluarga tidak mempunyai tanah. Walaupun angka-angka pada penelitian mikro itu bervariasi, namun bisa memberikan gambaran jumlah tani tidak bertanah.

Dalam dinamika politik agraria di masa Orde Lama, kelas-kelas sosial di sektor agraria, yakni Tuan Tanah, Petani Kaya, Petani Sedang, Petani Miskin dan Buruh Tani, memiliki peran yang pokok. Selain itu, dinamika politik agraria di masa Orde Lama ditentukan juga oleh soal-soal ideologi dan organ isasi.

Kerangka Ideologis: Aliran

Faktor penting yang terkait dengan dinamika politik agraria di masa Orde Lama adalah orientasi-orientasi budaya-keagamaan, yang disebut sebagai aliran. Masyarakat di masa itu terbagi atas orientasi budaya-keagamaan yang berbeda-beda, yang terbagi dalam tiga kelompok besar: kelompok "priyayi, san tri dan abangan" (Geertz, 1981).

Golongan Priyayi adalah orang-orang yang mempunyai hubungan dengan aristokrasi turun-menurun yang berakar dalam kerajaan Hindu-Jawa kuno serta dipergunakan oleh orang-orang Belanda dalam kepegawaian kolonial dan yang sekarang menjadi dasar birokrasi Jawa. Orientasi Santri yang berdasarkan sub-tradisi Islam di Jawa, secara tradisional dihubungkan dengan pedagang-pedagang pesisir, tetapi dewasa ini merupakan unsur yang sudah menyebar luas ke seluruh pelosok Jawa. Pengikutnya dapat dicirikan oleh tekanan mereka pada unsur-unsur Islam dalam sinkretisme Jawa dan kecenderungan mereka untuk menolak unsur-unsur pra-Islam sebagai tidak mumi. Sedangkan Abangan atau tradisi para petani Jawa, berkaitan erat dengan pola umum kepercayaan priyayi dan mungkin harus dilihat lebih sebagai bagian suatu rangkaian stratifikasi daripada sebagai suatu aliran keagamaan tersendiri.

Pemisahan antara golongan Santri, Abangan dan Priayi dalam kehidupan organisasi modem telah dimulai semenjak masa pergerakan nasional awal abad 20. Setelah revolusi, dibuka peluang besar-besaran bagi semua

organisasi sosial politik untuk mengakar pada massa rakyat luas. Penarikan massa rakyat banyak menggunakan simbol-simbol budaya-keagamaan (aliran). Sehingga, organisasi sosial politik memiliki komposisi keanggotaan yang lintas kelas: mulai dari kelas bawah, menengah hingga kelas atas.

Pemisahan menjadi semakin jelas ketika menghadapi pemilu 1955, dimana setiap organisasi sosial politik dituntut memiliki dukungan massa rakyat sebanyak-banyaknya. Mereka

saling bersaing satu sama lain untuk meraih suara dari masyarakat desa. Mobilisasi organisasi golongan santri didasarkan pada orientasi keagamaan seperti yang hampir selalu terjadi, dengan tekanan pada simbolsimbol Islam. Selain modin (pejabat urusan keagamaan) dan pejabat-pejabat desa dari golongan santri, tokoh penting dalam kegiatan politik kalangan santri pedesaan adalah guru agama, kiyai atau ulama.

Mobilisasi golongan abangan dalam masyarakat Jawa erat kaitannya dengan sejarah Partai Komunis, walaupun PNI pun penting dalam kalangan itu. Dalam hal ini, pihak komunis lebih berhasil di antara orang Jawa desa yang berorientasi lebih sekuler, dengan cara menyesuaikan unsur-unsur Marxisme dengan kebudayaan dan sinkretisme masyarakat pedesaan Jawa tradisional.

Hubungan antara dukungan politik dengan orientasi keagamaan ini nampak dengan jelas dalam suara yang diberikan orang-orang Jawa dalam pemilihan umum tahun 1955. Jadi, organisasi politik pada tingkat desa memperoleh arti polarisasi politik berdasarkan orientasi Islam versus orientasi non-Islam. Dikotomi politik ini mencerminkan dikotomi budaya agama lama, akan tetapi dengan landasan organistoris dan pengertian baru, karena partaipartai itu serta organisasi di bawahnya (untuk wanita, petani, buruh, pemuda dan sebagainya) memberikan pengaruh politik pada massa rakyat yang lebih besar.

Perbedaan antara kelompok yang timbul dapat juga diekspresikan dari segi non-agama, misalnya konflik soal tanah—yang akan digambarkan secara dinamik dalam uraian-uraian selanjutnya. Konflik soal tanah ini, bukan hanya berdasar konflik kelas, melainkan juga konflik orientasi budaya- keagamaan.

Pertumbuhan Organisasi-organisasi Massa Petani

Dalam rangka mengisi kemerdekaan, pemerintahan Baru Soekarno-Hatta membuka kesempatan besar-besar untuk berorganisasi. Segala upaya pembentukan organisasi rakyat apapun disokong. Bahkan untuk pembentukan partai politik, pemerintah mengeluarkan suatu Maklumat Pemerintah tertanggal 3 November 1945, yang ditanda tangani oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta. Isi maklumat itu memuat keinginan pemerintah akan kehadiran partai politik. Dengan semangat demikian, bergulir upaya-upaya *Reformasi Agrana: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia* pembangunan organisasi massa petani (Kartodirdjo, 1984: 111 dst, Huizer, 1974).

Pada tanggal 5 sampai 7 November 1945, di Surakarta dilangsungkan rapat kaum buruh bersamaan dengan rapat kelompok-kelompok tani. Kongres buruh dan tani ini dihadiri kira-kira dua ribu orang utusan. Ketika ternyata bahwa anggota-anggota perutusan tani tidak diwakili oleh partai yang baru dibentuk, diselenggarakan sebuah rapat khusus yang memutuskan keharusan pembentukan organisasi petani. Untuk keperluan ini, pada tanggal 22-25 November 1945, dilangsungkan kongres petani di Jogjakarta. Dalam kongres tersebut, diputuskan dibentuk suatu organisasi petani, yang bemama Barisan Tani Indonesia (BTI).

BTI tidak dengan sendirinya, menjadi cepat besar. Para pemimpin BTI menyadari bahwa mereka sendiri masih belum memahami sepenuhnya masalah petani. Banyak dari para pemimpin ini berlatarbelakang pendidikan yang luas. Sebagian besar kalangan pimpinan ini berlatarbelakangan kota. Pemahamannya yang luas dan dalam mengenai petani, diperoleh melalui studi- studi.

Isu-isu awal yang diangkat oleh BTI adalah anti-kolonialisme. Karena itu, BTI bisa merangkul segala aliran ideologi apapun, yang punya perhatian dengan nasib petani akibat

kolonialisme. Keanggotaan BTI meluas hingga daerah Sumatera.

Perkembangan kepemimpinan BTI mengalami pasang-surut. Hingga tahun 1947, praktek organisasi BTI mengarah pada radikalisme. Ini berkaitan dengan semakin dominannya, pimpinan yang menganut ajaran marxisme. Akibat dominasi ini, pemimpin yang berlatar ideolgi Islam, meninggalkan BTI di tahun 1947 dan menggabungkan diri dalam suatu organisasi tani yang disponsori oleh Partai Masyumi, yakni STII (Sarekat Tani Islam Indonesia). STII ini telah didirikan pada tahun 1946. Sementara itu, pimpman-pimpinan yang moderat dari kubu paham Sosialis dan Nasionalis tetap berada di BTI. Mereka mendesak pada pemerintah agar membeli tanah-tanah tuan-tanah partikelir dan tanah-tanah perkebunan terlantar, lalu menjualnya pada petani tak bertanah dengan harga murah.

Melalui tekanan dari BTI dan STII, pemerintah membentuk Komisi Tanah Konversi pada tahun 1948, untuk menyelesaikan masalah lahan-lahan perkebunan yang ditinggalkan oleh Belanda.

Kejadian upaya pemberontakan Musso di Madiun tahun 1948, membuat surutnya dominasi barisan penganut komunis dalam pimpinan BTI. Pada tahun itu pula, kaum nasionalis yang tergabung dalam Partai Nasionalis Indonesia (PNI) mendirikan organisasi petani, yang bemama Petani (Persatuan Tani Nasional Indonesia). Petani melakukan kongres yang pertama di tahun 1950.

Dekat dengan sebelum waktu Konferensi Meja Bundar (KMB) tahun 1949, dimana Belanda mengakui kedaulatan penuh bagi Indonesia, ada

konferensi petani seluruh Indonesia yang diorganisir secara bersama, oleh BTI, STII dan Petani pada tanggal 22-23 November 1949. Tuntutan yang terkemuka waktu itu adalah, dalam rangka memecahkan masalah konversi tanah; koperasi harus didirikan oleh pemodal asing, pemilik perkebunan, dan buruh, di bawah pengawasan pemerintah. Konferensi itu juga menuntut agar perkebunan yang tanah-tanahnya telah diduduki oleh rakyat sejak perjuangan melawan penjajah, harus diserahkan kepada petani atau penduduk desa.

Perkembangan Partai Komunis Indonesia

Partai Komunis Indonesia (PKI), memainkan peran yang pokok dalam pergolakan agraria (Pelzer, 55 - 73; Kartodirdjo, 1984 hal 111 dst; Kasdi, 1990). Perkembangan PKI paska pemberontakan Madiun 1948, mengalami perubahan ketika dipimpin oleh Aidit. Dalam tahun 1951 hingga 1965, PKI memainkan peran yang pokok dalam dinamika gerakan petani, baik berupa propaganda maupun aksi-aksi. Sejumlah anggota PKI mendirikan RTI (Rukun Tani Indonesia). Praktis, secara de fakto, RTI berada dalam kontrol langsung PKI.

Sebagai pimpinan PKI, Aidit menetapkan sebuah agenda perjuangan petani, dalam tulisan "Hari Depan Perjuangan Petani", yang memperhatikan masalah pedesaan dan potensi organisasi massa di area pedesaan. Isi terpenting adalah mengkritik program agraria BTI, yang berpokokkan pada tuntutan "Hak negara terhadap semua tanah". Tuntutan ini diambil alih oleh RTI dengan memodifikasinya menjadi semboyan "nasionalisasi semua tanah". Menurut Aidit, program agraria demikian belum dimengerti oleh kaum petani. Sehingga, gagal membangunkan inisiatif massa, tidak mampu memobilisasi massa untuk melaksanakannya. Massa kaum tani acuh tak acuh dan bahkan tidak jarang curiga. Semboyan yang tepat adalah "tanah untuk kaum tani"; "pembagian tanah kepada kaum tani"; dan "milik perseorangan tani atas tern ah". Dalam dokumen ini pula, ia menganjurkan metoda "bekerja praktis" dengan prinsip "biar kecil tapi berhasil".

Dokumen Aidit ini menjadi bahan pokok pembuatan program agraria dalam Kongres Nasional ke V PKI. la merupakan tonggak perubahan kebijakan PKI terhadap seal agraria. Gerakan BTI seakan mendapat tambahan tenaga setelah D.N. Aidit mengambil alih kekuasaan PKI pada tahun 1951. Untuk pertamakalinya PKI menyatakan pentingnya aliansi buruh-petani untuk revolusi sosialis dan mengumumkan program baru agraria tak lama kemudian ditahun itu juga. Kongres partai ke V, tahun 1954 partai mengesahkan rencana Aidit untuk mengubah fokus utama partai dari buruh ke petani. Rekomendasi penting dari kongres itu adalah revolusi agraria adalah inti dari revolusi demokratik rakyat Indonesia. Keputusan politik itu meletakkan dasar yang kokoh bagi gerakan (kiri) tani dan terbukti pada

mendatang PKI dan BTI memainkan peran yang penting dalam politik agraria.

Para pemimpin PKI melakukan analisis tentang situasi agraria, dengan menggunakan pedekatan kelas. Masyarakat pedesaan dibedakan atas musuh dan kawan. Yang tergolong musuh diberi cap dengan Tujuh Setan Desa", masing-masing adalah Tuan Tanah Penghisap, Lintah Darat, 1 ukang Ijon, Kapitabs Birokrat (Kabir), Tengkulak Jahat, Bandit Desa dan Penguasa Jahat. Sementara, mereka yang berada di barisan kawan adalah golongan tani miskin dan buruh tani.

Langkah lain dari PKI adalah melakukan pengenalan dan penyelidikan secara langsung kehidupan kaum tani. PKI mengirimkan kader-kademya ke desa-desa. Mereka melakukan diskusi, konsolidasi serta meluaskan keanggotaan dan kerjasama (infiltrasi) dengan berbagai organisasi. Pada kader- kademya, PKI mengajarkan metode tiga sama, yakni: bekerja, bertempat tinggal, dan makan bersama petani miskin. Selain itu juga, para kademya diwajibkan menerapkan metode 4 jangan (jangan tidur di rumah kaum penghisap, jangan menggurui kaum tani, jangan merugikan kaum tani dan jangan mencatat di muka kaum tani) dan 4 harus (harus melakukan 3 sama, harus rendah hati dan sopan di hadapan kaum tani, harus tahu bahasa dan adat istiadat setempat, dan harus membantu memecahkan kesulitan kaum tani (tuan rumah).

Kerja-kerja PKI menunjukkan hasil yang nyata. Pada tahun 1953, PKI berhasil menfusikan RTI, BTI dan Sarekat Kerukunan Tani Indonesia (SAKTI), dengan tetap memakai nama BTI. Dengan demikian, keanggotaan BTI menjadi semakin besar. Di tahun 1953, anggota BTI adalah 800.000 orang. Sementara di tahun 1957 menjadi 3.390.286. Tahun-tahun berikutnya semakin pesat lagi. Di tahun 1961 menjadi 4.547.526 orang. Saat kongresnya ke VII, jumlahnya mencapai 5.654.947 orang.

Sementara kader-kader PKI sendiri bertambah pesat sejalan dengan kerja- kerja yang semakin maju. Tahun 1951 anggota PKI baru mencapai 7.910 orang, sementara di kongresnya ke V, di tahun 1954 jumlahnya mencapai 650.206.

Dengan kader-kader yang banyak, mereka berhasil menduduki peringkat keempat, setelah PNI, Masyumi dan NU, pada pemilu 1955. Khusus untuk propinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur, mereka menduduki peringkat kedua dan ketiga. Paska Pemilu 1955, golongan PKI berhasil mendapatkan 39 kursi di DPR. Dengan demikian, ia menguasai 15,2% keanggotaan di DPR. Kekuatan organisasional PKI demikian, menjadi faktor yang menentukan dalam dinamika politik agraria, baik di tingkat elite maupun massa.

Pada Kongres Nasional tahun 1959, PKI menetapkan bahwa dalam menangani masalah agraria dan massa petani, kader-kader partai harus bekerja berdasarkan hasil riset atau bekerja secara ilmiah, untuk memperbaiki pekerjaan praktis mereka.

Dengan penetapan ini, PKI melaksanakan Riset dengan tetap berpegang pada metode 3 sama (sama bertempat tinggal, sama bekerja, dan makan bersama kaum tani). Khusus untuk kepentingan riset (penyelidikan) ini, dikirimkan 250 kader dan 3000 petugas riset ke desa-desa di 142 kecamatan di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur antara bulan Februari-Mei 1964. Penelitian dipimpin langsung oleh Aidit.

Para petugas riset ini terpilih dari:

1. Fungsionaris-fungsionaris Partai
2. Fungsionaris ormas-ormas buruh, tani, wanita, pemuda, dll.
3. Kader-kader intelektual komunis, sarjana, pekerja-pekerja teori partai, mahasiswa, guru dan pelajar.

Hasil-hasil penyelidikan yang pemah dilakukan oleh PKI (Partai Komunis Indonesia) ini membenarkan pertentangan antara kaum tani miskin dan buruh tani dengan petani kapitalis dan kaum tuan tanah. Hasil-hasil penelitian ini meneguhkan kontradiksi antar kaum tani tak bertanah dengan tuan-tuan tanah. Dengan hasil penelitian ini, PKI-BTI semakin gencar menyuarakan tentang *land reform*, atas dasar data yang mereka peroleh.

Dalam periode 1962 hingga 1965 PKI-BTI sangat gencar menjebol hambatan-hambatan pelaksanaan *land reform.* Dalam laporan kongres ke VI- BTI di tahun 1962, DPP BTI menggariskan suatu langkah-langkah untuk menjebol hambatan-hambatan pelaksanaan *land reform* tersebut, yang disebut sebagai aksi sepihak.

Selanjutnya, di tahun 1963, komando aksi-aksi sepihak PKIBTI diambil langsung oleh Ketua Umum CC PKI, D.N. Aidit. Dengan demikian, aksi sepihak sudah merupakan garis perjuangan PKI, dalam rangka mempersiapkan massa petani menuju perwujudan revolusi sosial.

Land Reform sebagai Isu Politik

Paska pemilu 1955, dinamika politik elite dan massa dalam hal politik agraria, terpusat pada isu *land reform* (Utrecht, 1969). Isu *land reform,* resmi menjadi pembicaraan resmi ketika di tahun 1959, pada peringatan proklamasi 17 Agustus, Presiden Soekamo membuat sebuah pidato berjudul "Penemuan Kembali Revolusi Kita", yang kemudian terkenal sebagai Manifesto Politik (Manipol). Dalam pidatonya tersebut, ia mengindikasikan perlunya memberantas sejumlah warisan dari jaman Belanda, termasuk pengaturan mengenai tanah. Dalam Pidato tersebut, dikaitkan masalah tanah dengan apa yang disebutnya sebagai Revolusi Indonesia.

Selang, lima bulan, Sidang Dewan Pertimbangan Agung pada tanggal 13 januari 1960 menegaskan hal itu kembali (Lihat Harsono, 1988, khusus bagian *land reform).* Dalam sidang itu, ditegaskan kembali bahwa untuk mencapai

tujuan revolusi, yakni masyarakat sosialis Indonesia, harus dihapuskan kelas-kelas tuan tanah, mengurangi buruh tani dan memberikan tanah hanya kepada mereka yang mengerjakan sendiri, melalui pelaksanaan *land reform.*

Land reform menjadi strategi yang mengatasi ketimpangan yang terjadi karena perbedaan penguasaan tanah. Dipercayai, bahwa petani yang memiliki tanah bekerja lebih

produktif. Tuan-tuan tanah yang melepaskan tanah- tanahnya akan menerima ganti rugi yang layak. Pelaksanaan *land reform* ditujukan untuk pemerataan pendapatan dan menyusun suatu dasar bagi produktifitas yang tinggi. Menurut laporan DPA pada Pemerintah, *land reform* merupakan sarana untuk menciptakan keadilan sosial dan kemakmuran.

Proses penetapan *land reform* sebagai strategi politik agraria, dilatarbelakangi oleh pertikaian antara dua kubu kepentingan: perwakilan petani tak bertanah vs perwakilan tuan tanah dan pemilik tanah luas (Utrecht, 1969). Di tingkat elite kenegaraan, pertentangan kepentingan ini tercermin di DPR maupun di DPA terjadi tiga golongan. Pertama adalah Golongan Radikal, yang berasal dari unsur-unsur PKI, PNI, Partai Murba. Mereka mengusulkan pembagian tanah didasarkan atas prinsip tanah hanya untuk mereka yang menggarap. Dengan pelaksanaan prinsip ini, golongan tuan tanah melakukan penghisapan melalui penggarapan, sewa tanah dan bagi hasil. Golongan kedua, adalah golongan Konservatif, yang terdiri dari unsur- unsur partai-partai Islam, dan sebagian PNI.

Mereka menolak tuduhan bahwa telah terjadi penghisapan karena penguasaan tanah yang luas. Mereka juga menolak pembatasan luas pemilikan tanah. Golongan ketiga adalah adalah golongan kompromis. Golongan ini menerima pandangan golongan radikal, namun mereka menganjurkan penerapannya secara bertahap. Termasuk dalam golongan reformis ini adalah Presiden Soekamo dan Menteri Agraria Sadjamo yang pemah menjadi anggota BTI sebelum organisasi petani ini berada di bawah pengaruh PKI, dan selanjutnya menjadi anggota Pertani (Persatuan Tani Nasional Indonesia) yang berada di bawah PNI.

Melalui suatu dinamika yang menegangkan, akhimya konsepsi rancangan Undang-Undang *Land Reform* — yang disiapkan pemerintah — diterima sebagai bentuk kompromi dari kubu Radikal vs kubu Konservatif. Alhasil diterima UU *Land Reform* ini yang berpokokkan pada dua undang- undang, yakni UUPBH (Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil) dan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria). Tiga kegiatan yang menandai pelaksanaan *land reform* dari tahun 1961 hingga 1965 adalah (a) Pendaftaran Tanah; (b) penentuan tanah lebih serta pembagiannya kepada sebanyak mungkin petani tidak bertanah; dan (c) pelaksanaan UUPBH (Undang-Undang No. 2 tahun 1960).

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan PP No. 10 tahun 1961. Kegiatan pendaftaran tanah dipusatkan di tingkat desa. Pendaftaran tanah

dilaksanakan desa demi desa, dengan memperhatikan riwayat tanah yang akan didaftar atau diukur serta keterangan-keterangan yang diberikan oleh yang berkepentingan. Pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas pendaftaran terdiri dari seorang pejabat dari Jawatan Agraria setempat yang bertindak sebagai ketua, dengan dibantu oleh dua anggota pejabat pemerin- tahan desa. Bila menteri Agraria memandang perlu, petugas pendaftaran dan pengukuran dapat ditambah dengan masing-masing seorang dari Jawatan Agraria, Pamong Praja dan Kepolisian Negara.

Petugas pendaftaran dan pengukuran tanah ini merupakan ujung tombak dari pelaksanaan *land reform.* Dari hasil pendaftaran dan pengukuran inilah tanah-tanah objek *land reform* ditetapkan, sesuai dengan PP no. 224/1961, khususnya tanah-tanah kelebihan dari luas maksimum yang diperbolehkan.

Panitia *land reform* mulai melaksanakan tugas pada tanggal 1 September 1961. Ditetapkan masa persiapan kerja adalah satu tahun, sebelum pelaksanaan *land reform* yang dimulai tanggal 24 September 1962, hari ulang tahun ke-2 UUPA. Pembagian tanah kelebihan luas maksimum yang diperbolehkan, akan dilaksanakan dalan 2 tahap. Tahap pertama, meliputi wilayah Jawa, Madura, Bali dan Nusa Tenggara Barat. Pada tahap ini, akan dibagikan tanah-tanah kelebihan luas maksimum yang diperbolehkan, tanah *absentee* (tanah guntai) dan tanah-tanah swapraja. Dijadwalkan pembagian tanah itu akan diselesaikan pada akhir tahun 1963, atau paling lambat awal tahun 1964. Tahap kedua, adalah akan meliputi wilayah Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan pulau-pulau lain. Dalam rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana tahap I yang disyahkan MPRS di bulan Desember 1962, seluruh pekerjaan *land reform* diperkirakan memerlukan waktu antara 3 sampai 5 tahun.

Dalam pelaksanaan *land reform,* organisasi-organisasi petani yang ada ikut aktif dalam panitia *land reform.* Baik dari tingkat lokal maupun hingga tingkat nasional. Sementara itu, organisasiorganisasi tani yang ada tidak memiliki satu kepentingan yang sama. Dapat disimpulkan, bahwa terjadi polarisasi antara organisasi-organisasi tani yang ada. BTI menyatakan merekalah yang paling revolusioner dengan mewakili kepentingan buruh tani dan petani kecil, yang menginginkan pembagian tanah-tanah secara cepat; sementara PERTANI dan PERTANU mewakili kepentingan tuan tanah dan pemilik tanah luas, yang menginginkan keberadaan tanahtanah yang luas. Perebutan pengaruh antara kedua kepentingan ini, terjadi di panitia-panitia landreform. Hal ini merupakan salah satu penghambat kelancaran *land reform.*

Kegiatan-kegiatan pelaksanaan *land reform* temyata memperoleh hambatan yang nyata, pada dua tahap kegiatan: baik Pendaftaran tanah, dan Pembagian tanah-tanah objek *land reform.* Sementara penerapan UUPBH belurn sempat dilaksanakan.

Dalam Laporannya, Menteri Agraria Sadjarwo mengemukakan hambatan-hambatan pokok pelaksanaan *land reform* (dimuat dalam Kasdi, 1990):

a. Adanya administrasi tanah yang tidak sempuma, mengakibatkan sukamya mengetahui secara tepat luas tanah yang akan dibagikan dalam *land reform.* Kelemahan administrasi ini sering membuka peluang bagi penyelewengan-penyelewengan.
b. Masih ada orang-orang yang belum menyadari penting dan perlunya *land reform* bagi penyelesaian revolusi. Kadang-kadang terjadi tindakan- tindakan merintangi *land reform* dengan berbagai dalih.

c. Sebagian anggota panitia tidak menaruh perhatian sepenuhnya terhadap pelaksanaan *land reform,* karena kesibukan tugas atau kepentingan dirinya sendiri. Hal ini mengakibatkan ada tanah yang dibebaskan/dikeluarkan dari daftar tanpa alasan yang benar, sehingga menimbulkan salah alamat dan sebagainya.

d. Organisasi-organisasi Massa petani yang diharapkan member! dukungan dan kontrol di sejumlah daerah belum diberi peranan dalam kepanitiaan *land reform.*

e. Adanya tekanan-tekanan psikologi dan ekonomis dari tuan-tuan tanah kepada para petani di sejumlah daerah, membuat para petani belum merupakan kekuatan sosial untuk memperlancar pelaksanaan *land reform.*

f. Dalam penetapan prioritas panitia sering menghadapi kesukaran-kesukaran karena penggarap yang tidak tetap, perubahan administrasi pemerintahan sehingga tanah itu menjadi *absentee* (guntai). Hal ini sering menimbulkan konflik antar petani atau antar golongan.

Hambatan-hambatan pelaksanaan *land reform* inilah yang menjadi alasan bagi teijadinya aksi-aksi sepihak, baik dari sudut kaum petani tak bertanah maupun dari sudut pihak tuan tanah maupun petani kaya pemilik tanah luas.

Apa yang dimaksudkan sebagai aksi sepihak dapat digambarkan sebagai berikut (E. Utrecht, 1969: 82 - 83).

a. Seorang pemilik tanah luas atau tuan tanah menyadari, salah seorang buruh taninya—atas inisiatif sendiri atau atas anjuran BTI —telah meminta Panitia *Land Reform* Lokal untuk menunjukkan padanya, tanah- tanah yang digarapnya (yang bakal menjadi haknya si penggarap). Tanpa menunggu keputusan Panitia *Land Reform,* tuan tanah mencoba mengeluarkan buruh-buruh tani yang membahayakan baginya. Lalu, buruh-buruh tani tersebut meminta pertolongan BTI (atau sebelumnya, BTI telah berada di belakangnya). Kemudian pemilik tanah melaporkan apa yang terjadi pada PETANI (Organisasi Massa Petani, yang mewakili kepentingan pemilik tanah luas atau tuan tanah. PETANI berada di bawah pengaruh Partai Nasionalis Indonesia). PETANI menyarankan padanya,

untuk memberikan ultimatum bahwa "pada Hari H buruh-buruh itu harus meninggalkan tanah tersebut". Namun, beberapa hari sebelum ultimatum dilaksanakan, sang tuan tanah menemukan kerumunan 100 lebih angota BTI di ladang-ladangnya, yang bersenjata tongkat, bajak dan sabit, bekerja bersama pada tanah itu. Segera, tuan tanah ini pergi melaporkan ke pengurus lokal PETANI. Selanjutnya, ia kembali ke tanahnya bersama dengan sepasukan anggota PETANI, yang jumlahnya sama atau lebih banyak dari orang-orang BTI. Pasukan PERTANI itu diperlengkapi dengan senjata serupa. Pertempuran terjadi menjatuhkan korban, akibat pisau-pisai dan bajak-bajak, atau karena peluru tentara atau polisi yang ikut campur.

b. Seorang buruh tani yang menyadari bahwa sebagai seorang penggarap bagi-hasil ia memiliki hak atas tanah yang digarapnya, menolak membagi sebagian hasil panenannya pada pemilik tanah. la melakukan tindakan ini, setelah mengajukan permohonan kepada Panitia *Land Reform* lokal, tanpa menunggu keputusan dari panitia tersebut (tidak jarang, tindakan ini dilakukan atas saran dari BTI). Kemudian, Pemilik tanah didukung oleh PETANI, berusaha memecat buruhnya, dengan melakukan penekanan atau intimidasi. Selanjutnya, barisan

massa BTI datang membantu mendampingi sang buruh. Alhasil, terjadilah pertempuran.

c. Seorang pemilik tanah sedang menunggu keputusan dari Panitia *Land Reform* tentang tanahnya. la yakin akan memenangkan perkara tersebut, baik karena alasan-alasan yang bersifat objektif, faktual atau hukum, maupun karena alasan-alasan dukungan beberapa anggota panitia *land reform,* yang satu partai dengannya atau punya hubungan kekeluargaan. Buruh-buruh tani dengan dorongan dan sokongan dari BTI, sering menduduki tanah tersebut secara massal (mengambil dengan begitu saja), padahal status tanah itu belum diputuskan panitia.

Pada pertengahan tahun 1964, pemerintah tidak lagi dapat mengabaikan merebaknya aksi-aksi sepihak. Pada tanggal 12 juli 1964, anggota-anggota DPA membuat satu pertemuan khusus untuk mengatasi masalah-masalah landreform dan aksi-aksi sepihak.

Selanjutnya, pada pidato 17 Agustus 1964, Presiden Soekamo membuat pidato yang — di an tar any a berisi—secara tidak langsung menyetujui aksi-aksi sepihak (dari sisi para petani). Menurut Soekamo, petani—bersama-sama buruh —adalah sokoguru revolusi. Selanjutnya, Soekamo memerintahkan pada Menteri Agraria untuk menyelesaikan dengan cepat dan sukses pembagian tanah-tanah kelebihan batas maksimum, sebelum akhir tahun 1964 atau paling lambat tengah 1965 untuk daerah Jawa, Madura dan Bali. Selanjutnya, menyelesaikan tahap II untuk daerah lainnya. Menteri Kehakiman diperintahkan sesegera mungkin membentuk Pengadilan *Land Reform* — yang kemudian terwujud melalui LJU No. 21 tahun 1964. Soekamo

juga memperingatkan Panitia *Land Reform* agar mengakhiri putusan-putusan dan tindakan-tindakan yang keliru, terutama mengenai hak-hak petani, juga manipulasi terhadap perjanjian bagi basil.

Di akhir Desember 1964, pembagian tanah-tanah kelebihan di Jawa, Madura, Bali, Lombok dan Sumbawa (seluruh wilayah tahap I) telah diselesaikan. Sedangkan untuk wilayah tahap II, baru sebagian. Di awal tahun 1965, pada 14 Januari, Menteri Agraria melaporkan hasil-hasil pembagian tanah kelebihan hingga akhir 1964.

Tahap I:	
Tanah Kelebihan	337.445 ha
Tanah yang telah dibagikan	296.566 ha
Tahap II:	
Tanah yang telah dibagikan	152.502 ha

Jadi, sejak Program *Land Reform* dicanangkan, hingga akhir 1964 sekitar 450.000 ha tanah telah dibagikan (Utrecht, 1969).

Tragedi Pedesaan Terbesar Mengakhiri *Land Reform*

Bagi politik agraria, akibat pokok dari G.30/S/PKI adalah langkah mundur yang parah dari pelaksanaan *land reform* (Utrecht, 1969). Bukan hanya pada *land reform*, melainkan seluruh fundamen politik agraria populis Orde Lama. Proses konversi, pendaftaran tanah, *land reform*, dan rencana Pembangunan Semesta selanjutnya tidak berlanjut. [55]

Pada aspek kehidupan politik rakyat pedesaan, tragedi ini menghancur- leburkan partisipasi mereka. Iklim politik yang mewamai seluruh kehidupan waktu itu adalah polarisasi antara komunis dan anti-komunis. Propaganda dan counter-propaganda, agitasi dan counter-agitasi, dan aksi dan reaksi kekerasan menghasilkan korban. Sejurrtlah besar anggota organisasi yang berafiliasi dengan PKI dan BTI dan yang tertuduh sebagai simpatisannya terbunuh. Sejumlah lainnya ditangkap untuk kemudian dipenjarakan. Demikian pula berjatuhan korban dari pihak anti-komunis. [56]

[55] Oleh pengganti Orde Lama, yakni Orde Baru, persoalan konversi, pendaftaran tanah, dan *land reform* hanya diperlakukan sebagai ha] teknis administratif saja. Bukan sebagai suatu dasar bagi proses pembangunan. Hal ini memberikan implikasi yang luas, di antaranya, bahwa masalah tanah merebak luar biasa, mulai dari soal kepentingan, hak, penguasaan, peruntukan, hingga administrasi.

Sulit memperoleh data jumlah korban terbunuh yang pash. Setidaknya terdapat 39 (tiga puluh sembilan) pihak yang menyatakan jumlah korban, dengan variasi angka yang sangat berbeda jauh. Rentang antara yang memperkirakan paling kecil hingga paling besar adalah 78.000 jiwa hingga 1.000.000 jiwa. (Robert Crib, 1990:12)

Pelaksanaan Program *Land Reform,* yang sejak awal dicap oleh musuh- musuhnya, sebagai produk PKI, dihentikan total. Sejumlah pemilik tanah luas (yang tanahnya terkena sebagai objek *land reform)* gigih mencoba memperoleh kembali 'milik' mereka semula. Kerabat dari pemilik tanah yang baru yang terbunuh atau yang ditahan, berhasil dicegah untuk menggarap tanah pembagian program *land reform* tersebut. Bahkan sering kali, pencegahan itu disokong penuh oleh penguasa sipil maupun militer. Pemilik yang baru, atau kerabatnya yang didakwa bersimpati pada komunis, tidak berani muncul di tanah mereka dan banyak di antaranya yang lari ke kota. Hal ini memperbesar kesempatan untuk mengambil kembali tanah-tanah ke tangan pemilik semula dan meniadakan sebagian basil kerja keras para panitia pelaksana *land reform.*

Dalam usaha menyelamatkan hasil positif yang telah dicapai *land reform,* Menteri Agraria member! instruksi pada tanggal 10 Desember 1965 (No. 42- PLP-1965) yang berisi perintah untuk membuat perhitungan dengan pemilik tanah semula dan orang lain yang menyalahgunakan perlakuan terhadap G/30/S/PKI dengan mengambil kembali secara tidak sah tanah tersebut, atau menghalangi redistribusi tanah dengan intimidasi, ancaman, dsb. Namun, instruksi ini tidak berjalan efektif.

Sesungguhnya, penguasa militer saat itu bisa menghentikan pengambilan kembali tanah yang diredistribusikan — baik secara terang-terangan (seperti di Jawa Barat, di Banten, Krawang dan Tasikmalaya. Di Jawa Tengah di Tegal, Pekalongan, Demak. Di Jawa Timur di Kab. Besuki), maupun yang berlangsung secara diam-diam. Sementara, pembagian tanah lebih lanjut berhenti sekitar tahun 1966-1967.

Tidak ada gambaran yang didapat dalam tahun 1966. Dari 200.000 ha yang seharusnya dibagikan, pada tahun 1967, hanya terbagi 33.460 ha, artinya kurang dari 17% yang sungguh-sungguh terbagi.

Selama tahun 1966 dan 1967 sekitar 150.000 ha diperkirakan secara tidak sah kembali pada pemilik semula atau jatuh ke tangan ketiga—dalam banyak kasus, jatuh pada pihak penguasa, sipil atau militer. Pada beberapa kasus, tanah-tanah yang sudah terbagikan tetap tidak bertuan, diterlantarkan setelah pemilik baru dibunuh.

Tahun 1968 *land reform* berlangsung lebih lancar dan efisien dibandingkan dua tahun sebelumnya. Lima tahun pertama setelah 24 September 1962, ketika Program *Land Reform* dimulai, sampai dengan akhir 1967, sejumlah 800.000 ha tanah telah bagikan kepada sekitar 850.000 keluarga, sebagaimana dilaporkan dalam buletin resmi *Penyuluh Landrefbrm* No. VIII, 4 (Oktober 1968), hal. 11. [57]

[57] E. Utrecht meinberikan catatan bahwa data ini tidak bisa dipercayai demikian sepenuhnya, karena data ini tidak memasukkan perebutan kembali tanah-tanah yang telah dibagikan (Utrecht, 1969).

Tanah yang diredistribusikan	Luas (Ha)	Jumlah penerima
1. Tanah Kelebihan Maksimum	116.559	135.859 KK
2. Tanah bekas Absentee	17.477	40.037 KK
3. Tanah bekas swapraja	111.407	131.335 KK
4. tanah Negara lainnya	555.874	539.912 KK
JUMLAH	801.317	847.143 KK

Reformasi Agraria: Pervbahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembanjan Agraria di Indonesia

Sumter: E. Utrecht, 'Land Reform in Indonesia', *Bulettin of Indonesian Economic Studies.* Vol. V. No. 3. November 1969.

Gambaran tahun 1968 belum diperoleh, tapi tampaknya telah bertambah paling tidak sekitar 200.000 acre atau 92.000 ha lebih, sehingga telah sekitar 1 juta ha tanah diredistribusikan pada 1 juta keluarga. Tapi ini berarti bahwa paling tidak 2 juta keluarga yang tersisa tetap tidak memiliki tanah dan masih menunggu gilirannya.

Setelah rejim politik berganti, *land reform* tidak lagi dihalangi oleh petjuangan partai politik, karena sejak 1966 nyaris tidak ada aktivitas partai politik lagi di Indonesia. Pada tahun-tahun ini, usaha menghalangi pelaksanaan *land reform* masih dilaporkan, yang kebanyakan dilakukan oleh penguasa politik lokal yang sekaligus merupakan penguasa ekonomi lokal. Faksi-faksi penguasa ini memperoleh kekuasaan penuh dan dibenarkan untuk memutuskan siapa yang "terlibat" dalam G30S dan siapa yang tidak. Ini memungkinkan mereka untuk secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi redistribusi, meskipun secara resmi mereka menyatakan tidak berkepentingan dengannya.

Berubahnya penguasa politik, berubah pula politik agrarianya. Pemerintahan Orde Baru, sama sekali tidak mewariskan kepentingan ideologis dan politis terhadap politik agraria populis. Sebaliknya, ia membekukan program politik agraria populis, khususnya *land reform.* Tidak ada tindak lanjut dari hasil-hasil yang telah dicapai.

Dinamika Politik Agraria Kapitalisme

Kerangka Dinamika '

Sepanjang 1959 hingga 1967 (masa Demokrasi Terpimpin Soekamo) merupakan periode akhir Pemerintahan Presiden Ir. Soekamo yang dicirikan oleh konflik politik yang kuat antara militer, khususnya Angkatan Darat, dengan gerakan kiri, khususnya Partai Komunis Indonesia (M-Syafi'i Ma'arif, dalam M. Rusli Karim, 1983: xii). Kekuatan pendukung militer adalah partai-partai Islam;

sedangkan mereka yang menjadi kekuatan pendukung PKI adalah organisasi- organisasi massa kiri dan para simpatisan (faksi) kiri dari berbagai partai maupun organisasi yang ada. Konflik tersebut tidak meledak menjadi pergolakan yang terbuka karena kepemimpinan Soekarno yang

populis dan kharismatik mampu meredam keduanya. Di masa akhir kepemimpinannya (1960-1967), Presiden Ir. Soekarno mengambil posisi "revoiusioner" menyokong gerakan kiri.

Peristiwa politik 30 September 1965 telah memicu perubahan konstelasi politik secara drastis (Karim, 1983: 153 dst.), menjadi:

Pertama, terkonsolidasinya kekuatan anti-PKI yang dimotori oleh militer dan partai-partai Islam. Konsolidasi ini membuat mereka mudah melakukan pembersihan anggota dan simpatisan PKI dalam tubuh mereka sendiri maupun tubuh organisasi lain.

Kedua, gelombang demonstrasi mahasiswa yang terus-menerus, dengan ujung tombaknya pada tiga tuntutan rakyat (tritura), Bubarkan PKI, Turunkan Harga dan Bubarkan Kabinet Dwikora 100 menteri.

Ketiga, penghancuran kekuatan PKI dan organisasi massa pendukungnya. Gelombang pembunuhan massal terkena pada mereka yang menjadi anggota atau berhubungan dengan PKI atau yang diduga/dituduh. Dalam konflik ini korban juga berjatuhan dari mereka yang anti terhadap PKI. Gelombang pembunuhan ini diikuti dengan penangkapan aktivis-aktivis yang berkaitan langsung dan tidak langsung, atau diduga terlibat dengan PKI. Jenderal Soeharto sebagai pemegang mandat Surat Perintah Sebelas Maret (supersemar), mengumumkan pelarangan PKI dan organisasi-organisasi pendukungnya.

Puncak dari gelombang itu adalah tumbangnya Presiden Ir. Soekarno, yang ditandai oleh ditolaknya pertanggungjawaban presiden — yang berjudul Nawaksara — oleh MPRS tahun 1967 mengenai peristiwa yang disebut sebagai G.30-S/PKI. Sebagai upaya mengisi kursi kepresidenan, MPRS mengangkat Letnan Jenderal Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia berikutnya.

Perubahan yang dramatis dari kepemimpinan pemerintah dari Presiden Ir. Soekarno ke Presiden Jenderal Soeharto, membawa akibat pokok pada politik agraria dari populisme menuju kapitalisme. Sejak awal, terdapat kesepakatan atau konsensus di antara para pendukung Orde Baru tentang perlunya stabilisasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis (Mas'oed, 1989: 59). Koalisi pendukung Orde Baru menolak populisme (Sosialisme ala Indonesia), yang akan mengubah struktur sosial-ekonomi secara radikal.

"Strategi seperti itu secara politik tidak dapat diterima oleh para pendukung Orde Baru, khususnya Angkatan Darat, pada saat mereka harus menghadapi tantangan berat dari kekuatan-kekuatan Orde Lama. Melaksanakan *land reform* dan program-program yang bertujuan meredistribusi kekayaan dan memaksakan tabungan, seperti perpajakan progresif, hanya

akan menjauhkan para pendukung Orde Baru yang menganggap rezim itu sebagai antitesa dari program yang diilhami komunis itu. Para pemilik tanah di pedesaan yang antikomurus, sekalipun sebagian besar menguasai tanah sempit, adalah sekutu penting tentara yang harus dipertahankan, karena ia masih harus menangani para pendukung Orde Lama. Program seperti itu juga dapat memaksa beberapa pengusaha dalam negeri yang merruliki jaringan kerja intemasional untuk melakukan bisnis di luar Indonesia dan ini akan makin memperburuk masalah pelarian modal ke luar negeri. Para intelektual yang menekankan efisiensi dan rasionalitas juga tidak akan bersedia membantu kalau pimpinan militer memilih cara radikal. Dan tanpa dukungan para sekutu tersebut, pimpinan Angkatan Darat tidak bisa berharap memecahkan masalah besar ekonomi yang diwarisi dari rezim sebelumnya. Lagi pula Angkatan Darat sendiri menganggap program *land reform* yang disponsori golongan kiri selama awal 1960-an itu mengancam pengendaliannya atas beberapa perkebunan milik negara. Dan akhimya,

sekalipun misalnya pimpinan Angkatan Darat berhasil menerapkan strategi radikal itu, mereka tidak bisa berharap bahwa strategi itu akan dapat memberikan hasil dengan cepat. Kalau perubahan radikal itu dilakukan, maka anggota koalisi dan rakyat pada umumnya harus banyak berkurban. Pengurbanan besar ini akan makin diperberat karena bisa diduga ekonomi akan tumbuh dengan sangat lamban dan mungkin masih disertai dengan tingkat inflasi yang tinggi. Ini jelas akan sangat mengecewakan rakyat yang sudah lama merindukan perbaikan kehidupan ekonomi." (Mas'oed, 1989:60-61)

Perubahan. rejim yang dramatis membawa akibat pokok pula perubahan strategi politik dari Populisme menjadi Otoritarianisme. Konflik dan kekerasan politik masa akhir Orde Lama memberikan trauma yang mendalam bagi penguasa baru. Psikologi politik Orde Baru yang berpokokkan otoritarianisme ini berakar dari trauma ini. Otoritarianisme merupakan suatu penampakan dari trauma terhadap gerakan komunis semasa akhir rejim Soekamo.

Politik Populis berarti menonjolkan partisipasi *(participatory politics)* atau mengikutsertakan kekuatan politik masyarakat pada program-program agraria, seperti tercermin pada program *land reform* yang merupakan amanat UUPA 1960; sedangkan Otoritarianisme diwujudkan dengan menghilangkan kekuatan politik masyarakat, dan memusatkan kekuasaan hanya pada pemerintah yang berkuasa.

Otoritarianisme [58]

Kebijakan-kebijakan politik agraria yang dibangun oleh Orde Baru —sebagai realisasi dari otoritarianisme adalah:

Pertama, menjadikan masalah *land reform* hanya sebagai masalah teknis belaka. Ahli Sosiologi Pertanahan, Ir. Gunawan Wiradi, M. Soc. Sc. menyatakan bahwa pemerintahan Orde Baru tidak menjadikan masalah tanah sebagai dasar pembangunan, melainkan masalah tanah hanya menjadi masalah rutin birokrasi pembangunan (Wiradi, dalam berbagai tulisan). Program *Land Reform* yang berupaya menata penguasaan tanah (termasuk pemilikan tanah) dan bagi hasil tidak dilanjutkan sebagaimana strategi agraria pemerintahan Ir. Soekamo, yakni "satu bagian mutlak dari Revolusi Indonesia". *Land reform* berubah dari sebuah strategi pembangunan, menjadi kegiatan teknis saja.[59] Pada dataran organisatoris pemerintahan, pada Kabinet Pembangunan I, tidak terdapat Kementrian Agraria. Kepengurusan soal agraria "diturunkan" menjadi tingkatan direktorat jendral, dan berada di bawah Departemen Dalam Negeri.[60] UUPA dan UUPBH masih tetap berlaku, namun posisinya diambangkan.[61] UUPA tidak lagi menjadi induk dari seluruh peraturan yang berlaku di bidang agraria. Sejumlah Undang- undang lain yang dibuat kemudian bertentangan dengan UUPA. Misalnya, adalah Undang-Undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Sementara itu, aturan-aturan teknis agraria yang mendukung bagi strategi politik otoritarian dan strategi pembangunan Kapitalis justru

[58] Bangkitnya Otoritarianisme di jaman Orde Baru berlaku menyeluruh, bukan semata di bidang politik agraria (Lihat, Mas'ocd, 1989). Kebangkitan otoritarianisme rnasa Orde Baru dikarenakan tiga hal pokok, pertama, kondisi-kondisi struktural serta krisis-krisis politik dan ekonomi yang diwarisi rejim Soekarno, kedua, koalisi kekuasaan dominan yang mendukung rejim Orde Baru, dan ketiga, cara pimpinan koalisi baru itu memandang dan menanggapi berbagai tantangan dan kesempatan tertentu (Mas'oed, 1989:59). ' Dirjen Agraria Departemen Dalam Negeri mengeluarkan suatu prinsip kebijakan agraria pemerintah, yakni yang disebut sebagai "Catur Tertib", yakni: 1. tertib Hubum Pertanahan; (2) Tertib Administrasi; (3) Tertib Penggunaan Tanah; dan (4) Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

[60] Baru di tahun 1988, dibentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN), suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden, melalui Keputusan Presiden RI No. 26 tahun 1988. Dengan BPN, maka kedudukan, tugas, dan fungsi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri ditingkatkan menjadi lembaga setingkat departemen. Peningkatan ini atas pertimbangan kaema "meningkatnya kebutuhan penguasaan dan penggunaan tanah terutama untuk kepentingan pembangunan ...". Di tahun 1993, Di dalam Kabinet Pembangunan VI, Kepala BPN ditingkatkan lagi menjadi Menteri Negara Urusan Agraria / Kepala BPN.

[61] Prof. Dr. A.P. Parlindungan mengemukakan pada kesempatan Dengar Pendapat dengan Komisi H DPR- RI tanggal 14 Mei 1984, bahwa 18 (delapan belas) perintah UUPA belum dituangkan dalam undang- undang atau peraturan pemerintah, atau bila telah ada kurang sempuma sehingga perlu diperbaharui. "Kalau dirinci maka dari 17 UU atau PP dapat dikembangkan menjadi lebih dari 40 peraturan pemerintah ataupun perundang-undangan" (Parlindungan, 1991:116-117).

 dikembangkan sedemikian detil —Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, dan Pembebasan Tanah.

Kedua, menghapuskan semua legitimasi partisipasi organisasi petani di dalam program *land reform*, dengan cara mencabut peraturan lama dan menggantinya dengan peraturan baru. Dua peraturan baru itu adalah (i) UU no 7 tahun 1970 berisi penghapusan pengadilan *land reform* — yang merupakan badan tertinggi pengambil keputusan mengenai peruntukan tanah-tanah objektif *land reform.* Jadi, pengadilan ini merupakan representasi dari negara dan organisasi-organisasi massa petani dalam menentukan peruntukan tanah- tanah objek *land reform*, (ii) Keputusan Presiden RI no 55 tahun 1980, berisi Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan *Land Reform* (di dalamnya terdapat Pencabutan Keputusan Presiden No. 263 tahun 1964 tentang Penyempumaan Panitia *Land Reform* sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden No. 131 tahun 1961). Panitia *Land Reform* yang mengandung partisipasi organisasi-organisasi petani dihapuskan, diganti dengan panitia baru yang didominasi oleh birokrasi [terdapat unsur Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI)[62] —suatu organisasi massa petani 'boneka' pemerintah.] Jadi, panitia *land reform* diambil oleh birokrasi Orde Baru, mulai tingkat menteri hingga lurah/kepala desa. Hasil yang nyata adalah (i) pemandulan partisipasi petani melalui organisasi massanya dalam program *land reform;* dan (ii) isu *land reform* berada dalam kontrol birokrasi.

Ketiga, penerapan kebijakan massa mengambang *(floating mass')* pada menjelang pemilu tahun 1971 memotong hubungan massa pedesaan dengan partai-partai .politik. Partai-partai politik tidak boleh lagi mempunyai cabang di daerah kecamatan ke bawah. Rakyat pedesaan kehilangan saluran politik untuk memperjuangkan kepentingan mereka. Peranan organisasi-organisasi massa petani pedesaan ditiadakan, diganti dengan organisasi 'korporatis' ciptaan pemerintah, seperti HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia) dan HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia). Pada tahun 1973 terjadi penciutan jumlah partai politik dari 10 partai (kontestan pemilu 1971) hingga hanya 3 partai politik. Golongan Agama Islam bersatu dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya — sebagai partai pemerintah, dan Golongan Nasionalis dan Agama (selain Islam) bersatu dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Selanjutnya, aneka ragam koperasi yang dahulu diorganisir oleh berbagai partai politik dan organisasi massa *onderbouwnya*, dilarang oleh Inpres tahun 1978 dan 1984, dan semua kegiatan ekonomi berkoperasi disalurkan melalui wadah tunggal Koperasi Unit Desa (KUD)

(Husken dan White, 1989, 29). Pengaturan organisasi kemasyarakatan masih dilakukan oleh Orde Baru dengan penyeragaman asas organisasi kemasyarakatan. Selanjutnya, hak berserikat semakin suram ketika diterapkan UU No. 8 tahun 1985 dan Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1986 tentang Organisasi Kemasyarakatan, yang mengatur secara menyeluruh pembentukan keanggotaan dan kepengurusan, keuangan, pembinaan dan pembekuan dan pembubaran

[62] Dr. Loekman Soetrisno memberikan pendapat mengenai HKTI, "HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia) pada hakekatnya bukanlah suatu organisasi mumi petani karena sebagian besar anggota pengurus organisasi itu berasal dari pejabat Departemen Pertanian, mantan pejabat Departemen Pertanian, dan mereka-mereka yang tidak pemah hidup sebagai petani. Akibatnya dalam beberapa hal HKTI nampak jelas sebagai suatu organisasi milik pemerintah dari pada organisasi milik petani" (Soetrisno, 1990, 33).

organisasi kemasyarakatan (Kusumah, 1987).

Keempat, diundangkannya UUPD (Undang-Undang Pemerintahan Desa) tahun 1979, membuat desa semakin kehilangan dinamika proses politik yang demokratis-partisipatif (Suwondo, 1991). Rangkaian peraturan penjabaran dari UUPD 1979 semakin menunjukkan kuku birokrasi yang nyata menghambat partisipasi sejati rakyat desa. Adapun format-format institusi partisipasi yang disediakan oleh peraturan yang ada merupakan upaya kontrol birokrasi terhadap kekuatan masyarakat desa. Contohnya adalah: Lembaga Musyawarah Desa (LMD) sebagai representasi dari kekuatan legislatif rakyat, merupakan 'boneka' birokrasi. Perhatikan, klausul tentang keanggotaan LMD yang "dimusyawarahkan/dimufakatkan oleh kepala desa dengan pemuka-pemuka masyarakat desa yang bersangkutan" dan "ketua LMD dijabat oleh Kepala Desa karena Jabatannya". Contoh lain adalah perubahan Lembaga Sosial Desa (LSD) menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) (Nordholt, 1988). LSD merupakan wadah partisipasi langsung pemuka desa dalam pembangunan Desa, diubah secara seragam menjadi wadah kontrol LKMD yang diketuai oleh Kepala Desa. Demikian pula halnya dengan peran perempuan, dikoordinasi lewat Pembinaan Kesejahteraan Keluarga, yang di desa wajib diketuai oleh Ibu Kepala Desa. Pengambilan keputusan mengenai kepemimpinan di desa juga sudah kehilangan banyak kadar demokrasi dan partisipasi—seperti di zaman Rezim Soekamo. Sekarang, aparat Kecamatan, militer dan kepolisian memperoleh keabsahan untuk mencampuri proses pemilihan kepala desa, karena merekalah panitia pemilihan kepala desa. Mulai dari pendaftaran calon, proses 'screening', dan seterusnya. Manakala terdapat calon kepala desa yang populer di mata rakyat, calon tersebut bisa digagalkan oleh panitia tersebut.

Kelima, terlibatnya unsur polisi dan militer di dalam pengawasan dinamika pembangunan desa. Di tingkat desa terdapat Bintara Pembina Desa dari unsur Militer. Mereka ini lebih berfungsi sebagai pengendali untuk kepentingan birokrasi dari pada pembina masyarakat dalam artian pembangkit partisipasi yang sejati. Di tingkat kecamatan terdapat institusi Tripika (Tri Pimpinan Kecamatan), yang terdiri dari Koramil (Militer), Polsek (Kepolisian) dan Camat (birokrasi sipil), yang selalu bekerjasama untuk mengawasi, mengendalikan dan mengintervensi proses-proses sosial-politik pedesaan. Semenjak Orde Baru, pada daerah-daerah 'basis oposisi' ditempatkan kepala-kepala Desa dari ABRI, dan dilakukan operasi-operasi 'pembangunan' yang disebut sebagai ABRI Masuk Desa (AMD). Walaupun

AMD, nampak merupakan upaya membangun sarana pembangunan seperti jalan, jembatan dan lain-lain, namun terdapat aspek polits, yakni kontrol terhadap daerah-daerah 'basis oposisi'. Suatu strategi melibatkan rakyat sebagai pelaku aktif keamanan adalah Doktrik Hankamrata (Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta). Doktrin teritorial ini memperlihatkan bahwa seluruh penduduk ikut bertanggungjawab terhadap keamanan. Dalam prakteknya, itu berarti seluruh penduduk sampai ke desa-desa paling jauh berada di bawah pengawasan keamanan. Penerapan strategi Hankamrata didukung oleh organisasi teritorial RT/RW, melalui apa yang disebut sebagai Pertahanan Sipil (Hansip) dan Siskamling (Sistem Keamanan Lingkungan). RT/RW ditugaskan mengawasi gerak-gerik orang dan setiap orang asing yang memasuki lingkungan itu 1 x 24 jam lebih, harus melapor. Hansip dan Siskamling bukan sekedar pengamanan terhadap pencuri, pencoleng dan pelaku kriminal lainnya. Tetapi merupakan suatu kontrol pemerintah terhadap kebebasan warganegaranya.

Kesemua tindakan politik ini mengarah pada suatu sentralisasi kekuasaan birokrasi pedesaan. Gejala sentralisasi kekuasaan ini, sangat nampak di suatu desa yang disebut Selomartani, "Badan administrasi desa sekali lagi tergantung pada camat; Mereka lebih

bertanggungjawab kepada camat dari pada kepada petani Dilarangnya partai-partai politik untuk beroperasi di tingkat desa telah menghilangkan payung perlindungan yang bisa dipakai oleh petani terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat-pejabat pemerintah ..... Pelarangan tersebut juga menghilangkan hak-hak mereka untuk mengorganisir dan secara kolektif memperjuangkan kepentingan- kepentingan mereka dan memperkuat posisi tawar-menawar mereka dengan elit desa lokal.... Menjawab tentang perubahan-perubahan ini, petani di Selomartani berkata bahwa mereka merasa kehilangan persatuan antara petani dan badan administrasi desa yang masih mereka rasakan 15 tahun yang lalu. Pada waktu itu, kata mereka, lurah (kepala desa) dan pembantunya lebih memperhatikan kesejahteraan petani dan menunjukkan rasa hormat. Tapi sekarang ini, kata mereka selanjutnya, perhatian lurah dan para pembantunya lebih dipusatkan pada pengumpulan uang pajak dan pengerahan peta-ni- petani untuk mengikuti berbagai proyek pembangunan yang diturunkan pemerin-tah pusat" (Loekman Soetrisno, sebagaimana dikutip oleh Husken dan White, 1989).

Suatu penelitian yang mendalam tentang kepemimpinan lokal, menyimpulkan hal senada: "Kekuatan-kekuatan yang menentang tidak boleh mengorganisir diri dan apa saja yang dapat merupakan organisasi di tingkat desa harus ada di bawah pengawasan LMD. Pengurus LMD sepenuhnya dikuasai oleh lurah, atau lurah dapat mengenyampingkan dengan efektif LMD ini dengan menggunakan alasan bahaya "arena politik" kebijakan mendepolitisasi pedesaan dapat berakibat pamong desa bertindak tanpa kekuatan-kekuatan pengawasan formal di tingkat lokal. ... Ketiadaan kekuatan

lawan yang terorganisasi resmi di tingkat desa menyelubungi pertentangan kepentingan yang sesungguhnya. Suatu selubung yang sesuai dengan gambaran tentang desa yang dicita-citakan, tetapi pada hakekatnya merupakan rintangan bagi norma partisipasi penduduk dalam pengembangan diri" (Nordholt, 1988, 497).

Pembangunan Kapitalisme

Sebagai *counter* terhadap strategi Populisme yang dijalankan oleh rejim Soekamo, maka rejim Soeharto menetapkan ideologi "baru", yakni Pembangunanisme *(developmentalism),* yang merupakan wajah baru dari Kapitalisme. Strategi pembangunanisme ini dijalankan dengan mengaitkan diri dengan kapitalisme intemasional.

Krisis ekonomi yang parah di akhir rejim Orde Lama membuat cadangan devisa pemerintah pada bulan April 1966 telah merosot menjadi hanya $ 8 juta, padahal untuk impor beras pada tahun itu saja diperlukan kurang lebih $ 100 juta. Karena itu, strategi ekonomi yang paling baik menurut pimpinan Orde Baru adalah strategi yang memungkinkan perusahaan swasta memainkan peranan aktif—kendatipun masih berada dalam pengarahan pemerintah — di dalam sistem pasar bebas dan yang memungkinkan pemanfaatan modal asing (Masoed, 1989:61).

Kaitan ke Kapitalisme Intemasional, dilakukan dengan membuka diri terhadap agen-agen donasi intemasional, seperti World Bank, International Monetary Funds (IMF), dan IGG1 (Inter-Governmental Group on Indonesia). Hal ini tidak terlepas dengan konteks konflik 'perang dingin' tingkat Dunia, antara blok Kapitalis yang dimotori oleh Amerika dan Eropa Barat, *versus* Blok Sosialis-komunis yang dimotori oleh Uni Soviet dan Gina. Blok Kapitalis menerapkan promosi strategi "pembangunan" sebagai *counter* terhadap strategi "revolusi" dari blok Sosialis-Komunis.

Jadi, pilihan pada "pembangunan" (baca: Kapitalisme), bukanlah semata-mata perumusan kreatif dari kaum teknokrat Orde Baru, melainkan adopsi dari strategi blok kapitalis.

Dalam uraian berikut ini akan dikemukakan, empat program pembangunan kapitalisme, pada sektor agraria, yakni: (i) Eksploitasi Tambang; (ii) Eksploitasi Hutan; (iii) Revolusi Hijau; dan (iv) Agro-industri.

Industri Tambang *(Mining Industry)"*

Bagi Orde Baru, signifikansi eksploitasi minyak dan tambang terletak pada sumbangannya yang besar bagi pendapatan nasional. Dalam makalah ini hanya akan dibahas mengenai politik agraria pertambangan, dengan memusatkan pada politik hukum hubungan antara kegiatan pertambangan dengan masalah penguasaan tanah.

UU no. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan bukan merupakan pembaharuan peraturan pertambangan yang tersendiri. Bersama-sama dengan UU no. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, politik hukum pertambangan masa Orde Baru berada dalam konteks reformasi politik agraria populisme menuju pembangunan kapitalisme, yang terintegrasi kembali dalam kapitalisme dunia. Lewat UU no. 11 tahun 1967, pada 2 Desember 1967, maka kegiatan pertambangan di Indonesia memiliki babak baru. Dua ciri dari babak baru ini adalah:

Pertama, terpisahnya kegiatan pertambangan dalam payung "keagrariaan" — sebagaimana dimaksud oleh UUPA sebagai induk dari segala peraturan keagrariaan. UUPA memiliki strategi populisme, sedangkan UU no.ll tahun 1967 berada dalam strategi kapitalisme. Walaupun demikian, konsep politik hukum "Hak Menguasai Negara" sama-sama terkandung dalam kedua Undang-undang ini.

Kedua, suatu ekstensifikasi kawasan kuasa pertambangan modal besar dengan capaian produktifitas yang belum pemah ada sebelumnya. Masukan pendapatan negara dan modal besar, terutama modal besar intemasional, dari sektor pertambangan ini sangat besar.

Politik Hukum Pertambangan: Hak Menguasai Negara versus Hak Menguasai Rakyat

Dalam Pasal 1 UU No. 11 tahun 1967 dinyatakan bahwa "Segala bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa, adalah kekayaan Nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besamya kemakmuran rakyat."

Dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 11 tahun 1967 disebutkan jenis-jenis bahan galian (juga dapat dilihat dalam pasal 1 peraturan pemerintah No. 27 tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan-bahan Galian). Terdapat tiga jenis barang tambang:

[11] Bahan pokok bagian ini - bila tidak disebutkan secara khusus - diambil dengan izin penulis dari Chalid Mohammad, "Hak-hak rakyat dan Lingkungan Hidup atas Kegiatan Pertambangan: Pengantar Lokakarya", makalah pada *Lokakarya Advokasi Jaringan Tambang,* WALH1, Banjarmasin, 13-18 Desember 1995.

A. Tambang Golongan A

Golongan ini disebut juga bahan galian strategis, yakni adalah Minyak Bumi, Bitumen Cair, Lilin Bumi, Gas Alam, Bitumen Padat Aspal, Antrasit, Batubara, Batubara Muda, Uranium, Radium, Thorium dan bahan galian radioaktif lainnya, Nikel, Kobalt, Timah.

B. Tambang Golongan B

Golongan ini disebut bahan galian vital, yaitu Besi, Mangaan, Molibden, Khro, Wolfram, Vanadium, Titan, Bauksit, tembaga, Timbal, Seng; Emas, Platina, Perak, Air Raksa, Intan; ntimon, Bismut; Ytrium, Rhutenium, Cerium dan logam-logam langka lainnya, Berillium, Korundum, Zirkon, Kristal Kwarsa; Kriolit, Fluorspar, Barit; Yodium, Brom, Khlor, Belerang.

C. Tambang Golongan C

Golongan ini adalah bahan galian yang tidak termasuk dalam golongan A dan Golongan B. Yaitu, Nitrat-nitrat, Pospat-pospat, Garam Batu (halite); Asbes, Talk, Mika, Grafit, Magnesit; Yarosit, Leusit, Taw as (alum), Oker; Batu Permata, Batu setengah permata; Pasir kwarsa, Kaolin, Feldspar, Gips, Bentonit; Batu Apung, Tras, Obsidian, Perlit, tanah Diatome, Tanah Serap (Fullers Earth); Manner, Batu Tulis; Batu Kapur, Dolomit, kalsit; granit, Andesit, Basal, Trakhit, Tanah Liat, dan Pasir sepanjang tidak mengandung unsr-unsur mineral golongan A maupun B dalam jumlah yang berarti ditinjau dari segi ekonomi pertambangan.

Mineral-mineral strategis seperti oil, tin, nickel, dan radioaktive hanya dapat ditambang oleh Negara atau BUMN (Pasal 6). Peraturan khusus diberlakukan untuk Minyak dan Gas Bumi (UU No. 44 tahun 1960) dan mineral-mineral radioaktive (Undang-Undang No. 31 tahun 1964). Organisasi yang dibentuk khusus untuk pengelolaan mineral strategis ini adalah PERTAMINA (Perusahaan Tambang dan Minyak Negara) dan BATAN (Badan Tenaga Atom Nasional). Sedangkan pertambangan kategori B dan C dapat dikelola oleh Negara, BUMN/D, swasta atau koperasi.

Jadi, UU Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan disusun untuk memberikan legitimasi hukum terhadap pengembangan industri pertambangan Orde Baru, dengan mengganti konsep Konsesi dengan Kontrak Karya. Konsep konsesi adalah pemberian hak penuh dan langsung pada pihak pemegang konsesi untuk mengeksploitasi barang tambang. Berbeda dengan konsesi, pada Kontrak Karya hanya negara, atau perusahaan milik negara yang menguasai hak pertambangan tersebut. Pihak lain dapat menjadi kontraktor pada pihak yang

menguasai tambang tersebut, yakni negara atau perusahaan milik negara. Pihak lain ini akan mengerjakan semua tahap pekerjaan, termasuk penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pemrosesan, transportasi dan pemasaran basil tambang -- sebagai kontraktor untuk dan atas nama pemerin- tah atau perusahaan negara. Sebagai pihak yang mengerjakannya, kontraktor harus membentuk perusahaan sesuai dengan hukum-hukum Indonesia. Perusahaan memiliki kontrol dan manajemen tersendiri terhadap segala aktivitasnya dan bertanggungjawab penuh dan menanggung segala resiko atas pekerjaan tersebut. Kontrak Karya berlaku selama 30 tahun, semenjak ditandatanganinya kontrak dan dapat diperpanjang.

Terdapat enam jenis operasi pertambangan berdasarkan organisasi pemegang kuasa pertambangan, (Pasal 5-9 UU No. 11 tahun 1967), yakni: (i) Pemerintah, (ii) Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan LJsaha Milik Daerah (BUMD)-Pertambangan, (iii) Kerjasama BUMN dan BUMD, (iv) Koperasi; (v) perusahaan Swasta, baik nasional maupun asing, dan (vi) *Joint Venture* dari organisasi-organisasi yang telah disebutkan.

Hingga tahun 1994, paling tidak terdapat 133 kontrak karya telah diberikan pemerintah Indonesia kepada Perusahaan asing dan dalam negeri.[63] Di pulau Irian Jaya tercatat 14 Kontrak Karya, Kepulauan Riau 3 Kontrak Karya, di Pulau Sulawesi 20 Kontrak Karya, di Pulau Kalimantan 522 Kontak Karya, di Pulau Sumatera 24 Kontrak Karya, di Kepulauan Maluku 5 Kontrak Karya, di Kepulauan Nusa Tenggara 4 Kontrak Karya, dan di Pulau Jawa 1 Kontrak Karya.

Mempertimbangkan karakter dari bahan galian tambang yang memiliki nilai ekonomis sangat tinggi, maka politik agraria pertambangan rejim Orde Baru memusatkan diri pada eksploitasi barang tambang skala besar dengan sistem produksi Kapitalis. Pengabdian pada orientasi ini memberi tempat pada akomodasi kepentingan modal besar, khususnya modal intemasional, melalui konsep-konsep politik hukum seperti: kontrak karya dan kuasa pertambangan.

Akomodasi modal intemasional bisa dilihat dalam tabel produksi barang tambang Indonesia di tahun 1994 berikut:

[63] Pencatatan daftar Kontrak Karya ini didaftar oleh WALHI sebagai koordinator Jaringan Advokasi Tambang. Daftar tersebut sekedar memberikan ilustrasi, tidak diperoleh data yang memadai mengenai jumlah luas penguasaan tanah dari masing-masing pemegang Kuasa Pertambangan. Sumber: WALHI, "Kerangka Acuan Lokakarya Advokasi Jaringan Tambang", 1995.

Commodity	Unit	Production From National Company	ProductlonFrom Foreign & J.V. co's	Total
Coal	ton	8,649,607	22,394	31,044.094
Copper Concentration	ton	-	1.065,468	1,065,468
Nickel Ore	ton	2,311.510		2,311,510
Nickel Matte	ton		45,325	45,325
Tin	ton	23,315	7,785	31,000
Bauxite	ton	1,342,402		1.342.402
Gold *)	kg	1,164	41,411	42,604
Silver")	kg	13,660	93,365	107,025
Fee-sand Concentration	ton	334,895	-	334,885

*) Not including industrial/non-metallic minerals

**) Including Au and Ag in copper concentrate

Sumber: Soetarto Sigit, "Foreign Investment and The Growth of The Indonesian Mining Industry*, dalam *Indonesian Mining Journal* Vo. 1 No. 2 June 1995.

Posisi pertambangan rakyat dalam aturan hukum pertambangan cukup lemah. Dalam ketentuan aturan pertambangan terlihat jelas batasan-batasan yang diberikan kepadanya. Pasal 11 UU No. 11 tabun 1967 menyebutkan:

1. Pertambangan Rakyat bertujuan memberikan kesempatan kepada rakyat setempat dalam mengusahakan bahan galian untuk turut serta membangun Negara di bidang pertambangan dengan bimbingan pemerintah.
2. Pertambangan rakyat hanya dilakukan oleh rakyat setempat yang memegang kuasa pertambangan (izin) pertambangan rakyat.
3. Ketentuan-ketentuan mengenai pertambangan rakyat dan cara serta syarat-syarat untuk memperoleh kuasa pertambangan (izin) Pertambangan Rakyat diatur dalam Peraturan Pemerintah. Pengaturan izin Pertambangan Rakyat dapat dilihat pada Pasal 2 ayat (3) PP No. 32 tabun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 11 tabun 1967, yang menyebutkan: Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat adalah Kuasa Pertambangan yang diberikan oleh Menteri Kepada Rakyat Setempat untuk melaksanakan usaha pertambangan secara kecil-kecilan dengan luas wilayah yang sangat terbatas.

Ketentuan di atas secara tegas menyatakan kewenangan pemberi izin bagi Pertambangan Rakyat ada pada Menteri Pertambangann dan Energi. Selain itu, pertambangan Rakyat hanya diperbolehkan jika aktivitas penambangnya berskala kecil serta luas wilayah yang sangat terbatas. Akan tetapi pada ketentuan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah tersebut sedikit member! kewenangan kepada Pemerintahan Daerah (dalam hal ini Gubemur KDH) untuk dapat memberikan izin bagi Pertambangan Rakyat, dengan batasan harus memberikan syarat-syarat dan petunjuk yang perlu diindahkan dengan pelaksanaannya, serta izin yang diberikan hanya untuk lima tabun, yang dapat diperpanjang untuk jangka waktu yang sama (lihat Pasal 5 ayat (3) PP No. 32/1969).

Secara juridis formal, posisi Pertambangan Rakyat semakin lemah dengan ketentuan Pasal 16 ayat (1) UU No. 11/1967, yang memungkinkan dibatalkannya suatu izin Pertambangan Rakyat jika ada kuasa pertambangan yang diberikan pada pihak lain dan Menteri menetapkan kegiatan tersebut demi kepentingan negara.

Dalam hubungannya dengan penguasaan tanah, Pasal 26 UU No. 11/1967 secara jelas menyatakan bahwa masyarakat pemilik tanah diwajibkan memperbolehkan pekerjaan-pekerjaan pemegang kuasa pertambangan di atas tanahnya dengan musyawarah dan mufakat, jika pemegang kuasa pertambangan telah mendapatkan izin kuasa pertambangan sesuai dengan hukum yang berlaku. Klausul ini menunjukkan bahwa tak ada pilihan lain, bagi masyarakat pemegang hak atas tanah kecuali melepaskan haknya kepada pemegang kuasa pertambangan.

Pasal 25 ayat(l-2) mempertegas hal tersebut dengan:

1. Pemegang kuasa pertambangan diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usahanya pada segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di dalam lingkungan daerah kuasa pertambangan maupun di luamya, dengan tidak memandang apakah perbuatan itu dilakukan dengan atau tidak dengan sengaja, maupun yang dapat atau tidak dapat diketahui terlebih dahulu.
2. Kerugian yang disebabkan oleh usaha-usaha dan dua pemegang kuasa pertambangan atau lebih, dibebankan kepada mereka bersama.

Hal ini dapat diintrepretasikan bahwa jika suatu pihak telah memiliki kuasa pertambangan di suatu wilayah tertentu, dimana di wilayah tersebut melekat hak milik atas tanah dari orang lain, maka dapat dipastikan pemegang kuasa pertambangan tidak akan terhenti kegiatannya hanya karena tidak mendapatkan persetujuan dari pemegang hak atas tanah, bahkan jika perlu dapat melakukan perbuatan yang merugikan bagi pemilik tanah, asalkan tersedia uang ganti rugi.

Selain itu, dalam ketentuan Pasal 27 ayat (1-4), memuat mekanisme penentuan ganti rugi bagi pemilik tanah akibat kegiatan pertambangan dari pemegang kuasa pertambangan, di mana mekanisme tersebut juga tidak memungkinkan ada pilihan lain bagi pemilik tanah selain melepaskan haknya pada pemegang kuasa pertambangan. Isi pasal tersebut adalah:

1. Apabila telah ada hak atas sebidang tanah yang bersangkutan dengan wilayah kuasa pertambangan, maka kepada yang bersangkutan diberi ganti rugi yang jumlahnya ditentukan bersama-sama antara pemegang kuasa pertambangan dengan yang mempunyai hak atas tanah tersebut atas dasar musyawarah dan mufakat, untuk penggantian sekali atau selama hak itu tidak dapat dipergunakan.
2. Jika yang bersangkutan tidak dapat mencapai kata mufakat tentang ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, maka penentuannya diserahkan kepada Menteri.
3. Jika yang bersangkutan tidak dapat menerima penentuan Menteri tentang ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) pasal ini, maka penentuannya diserahkan kepada Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi daerah/wilayah yang bersangkutan.
4. Ganti rugi yang dimaksud pada ayat (1), (2) dem (3) pasal ini beserta segala biaya yang berhubungan dengan itu dibebankan kepada pemegang kuasa pertambangan yang bersangkutan.

Undang-undang pertambangan ini juga secara tegas memberi ancaman pidana bagi pemilik

tanah berdasarkan hak yang ada padanya, jika merintangi atau menganggu usaha pertambangan meskipun itu upaya mempertahankan haknya. Ketentuan ini tertuang dalam Pasal 32 ayat (2) yang berbunyi: "Dihukum dengan kurungan selama-lamanya tiga bulan dan/atau dengan denda setinggi-tingginya sepuluh ribu rupiah, barang siapa yang berhak atas tanah merintangi atau mengganggu usaha pertambangan yang sah, setelah pemegang kuasa pertambangan memenuhi syarat-syarat sebagaimana ter- cantum dalam pasal 26 dem 27 Undang-undang ini."

Dari beberapa ketentuan aturan yang berkaitan dengan Pertambangan Rakyat dapat disimpulkan menunjukkan bahwa Pertambangan Rakyat memiliki posisi yang kurang menguntungkan, baik dari segi keabsahan yuridis formal hingga perizinan, skala kegiatan, luas wilayah penambangan maupun waktu pelaksanaan kegiatan.[64]

Program Eksploitasi Hutan

Jalan bagi pembangunan Kapitalisme, adalah reformasi hukum. Hukum bersi- fat instrumental terhadap Ekonomi. Untuk membuka jalan bagi investasi PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri) dan PMA (Penanaman Modal Asing), dibuat UU No. 1/1967 dan UU No. 8/1968, dan peraturan-peraturan

[64] Beragam kasus yang mencuat menunjukkan bukti kelemahan posisi rakyat. Dalam *Lokakarya Jaringan Advokasi Tambang,* 13-18 Desember 1995, yang diselenggarakan oleh WALHI di Banjarmasin, diungkap berbagai kasus kongkrit yang berskala luas, melalui narasi lisan, visual dan tulisan. Misalnya kasus-kasus yang ditimbulkan karena keterlibatan usaha pertambangan skala besar: PT. Adaro, PT. Arutmin dan PT. Kaltim Priina Coal di Kalimantan Selatan, PT. KEM di Kalimantan Timur, PT Indo Muro di Kalimantan Tengah, PT Newmont Minahasa di Sulawesi Utara, Kasus Mobil Oil di DI. Aceh, PT. Caltex di Riau, PT. Inco di Sulawesi Tengah dan Sulawesi Selatan, PT Newmont Nusatenggara di Nusa Tenggara Barat, dan — yang sedang mencuat — adalah kasus yang ditimbulkan karena keterlibatan PT. Freeport Indonesia di Timika - Irian Jaya.

 pelaksanaannya.

Dalam, soal eksploitasi Hutan, dikeluarkan pula UU No. 5 tahun 1967.

Dalam Undang-undang No. 5 tahun 1967 tentang "Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan", secara jelas di atur seluruh prosedur pengelolaan hutan. Dalam hal ini nampak sekali, peran pemerintah yang dominan dalam mendefinisikan suatu wilayah sebagai hutan atau kawasan hutan (Saman Dkk, 1993: 8).

Pasal 1 ayat 1: "'Hutan' ialah suatu lapangan bertumbuhan pohon- pohonan yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya dan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan". Demikian pula pada ayat 4, "'Kawasan Hutan' ialah wilayah-wilayah tertentu yang oleh Menteri ditetapkan untuk dipertahankan sebagai Hutan Tetap".

Dalam hal pengusahaan hutan, UU No. 5/1967 menyebutkan, "Kepada Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah dan Perusahaan Swasta dapat diberikan hak pengusahaan hutan" (Pasal 14 ayat 2); sedang untuk pemungutan hasil hutan, disebutkan, "kepada warganegara Indonesia dan Badan-badan Hukum Indonesia yang seluruh modalnya dimiliki oleh warga negara Indonesia yang diberikan hak pemungutan hasil hutan".

Jadi, dengan peraturan-peraturan di atas, terjamin adanya dan kelancaran Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH), yang berupa kegiatan penanaman, pemelihataan, pemungutan hasil, pengolahan dan pemasaran hasil hutan. Untuk itu, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 1970, tentang pengaturan HPH dan HPHH.

HPH adalah "Hak untuk mengusahakan hutan di dalam suatu kawasan hutan, yang meliputi kegiatan penebangan kayu, permudaan dan pemeliharaan hutan sesuai dengan rencana kerja pengusahaan hutan menurut ketentuan yang berlaku serta berdasarkan asas kelestarian hutan dan asas perusahaan". Hak pengusahaan hutan yang dititikberatkan pada penebangan kayu sebagai bahan dasar industri maupun untuk keperluan ekspor. Sedangkan HPHH adalah "hak untuk menebang menurut kemampuan yang meliputi areal hutan paling luas 100 ha untuk jangka waktu selama-lamanya 2 tahun serta untuk mengambil kayu dan hasil lainnya dalam jumlah yang ditetapkan dalam surat ijin yang bersangkutan untuk jangka waktu 6 bulan."

Jika dibandingkan dengan HPH (yang surat ijinnya diberikan oleh Menteri Kehutanan), maka surat ijin untuk HPHH diberikan oleh Gubemur/kepala daerah Propinsi di wilayah diselenggarakannya HPHH tersebut. Juga, subjek penerima HPHH, hanya bisa oleh Warga negara dan badan-badan hukum Indonesia yang seluruh modalnya dimiliki oleh WNI.

Baik HPH maupun HPHH, pelaksanaan dimulai bersamaan. Namun, penyelenggaraan HPHH dicabut oleh Menteri Kehutanan sejak 1 Januari 1989,

dengan satu teleks Menteri Dalam Negeri kepada Gubemur-gubemur/KDH Tingkah I seluruh Indonesia (Saman dkk, 1993, 73).

Pemerintah, Kapitalis Asing, dan Pribumi Sama-sama Menguras Rejeki dari HPH

Pemerintah member! kemudahan pihak swasta (asing maupun dalam negeri) untuk mendapatkan ijin memiliki Hak Penguashaan Hutan (HPH) dengan syarat membayar *licence fee* kepada pemerintah serta menyerahkan sejumlah royalty. *Licence Fee* atau iuran HPH adalah pungutan yang dikenakan atas kompleks hutan tertentu; pungutan tersebut dikenakan pada saat HPH diberikan oleh pejabat yang berwenang (Menteri Kehutanan). Besamya pungutan tersebut ditentukan berdasarkan luas hutan yang dikuasakan, waktu penguasaan dan nilai tegakan (pohon-pohon yang ada dalam hutan). Secara rinci nilai pungutan tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1 Berbagai Pungutan di Sektor Produksi Kayu Alam

Jenis Pungutan	Tartf dan Dasar Perhltungan	Satuan Perhltungan	Alokasi Penerimaan
A. Pungutan berdasarkan wilayah			
IHPH (Iuran Hak Pengusaha Hutan)	Rp. 1,500/hektar (Irja) Rp. 3.000/hektar (lam-lain)	Pengesahan/ Pembaruan	70 % Pemda Tk. I 30 % Bendahara Negara
PBB (Pajak Bumi dan Bangunan)	Rp. 1.000/ha tarif = 0.5% dan nilai kena pajak. Nilai kena pajak = 20 % dari harga Dikenakan atas 5 % dari luas di luar wilayah yang sedang ditebang	Persetujuan RKT (Rencana Kerja Tahunan)	9 % biaya pemungutan 10 % Bendahara Negara 16,2% Pemda Tk. I 64,8 % Pemda Tk.II
B. Punqulan berdasarkan volume			
IHH (Iuran Hasil Hutan)	6% dari harga resmi	Log Pond	30% Pemda Tk I 15% Pemda Tk II 20 % Bendahara Negara 15 % Menteri Kehutanan 20 % dialokasikan sebagai PBB
DR (Dana Reboisasi)	10dolarAS/m3 log 1,50 dolar AS/m3 chipwood	Log pond	100 % Menteri Kehutanan
Biaya Grading & Scaling	Rp. 400/m3 40 % jika dilakukan pabrik	Log pond	100 % Menteri Kehutanan

Sumber : Berbagai Keputusan Pemerintah (Keppres dan Kepmen)-Sebagaimana dimuat dalam Mubariq Ahmad, "Rente Ekonomi dalam Eksploitasi Hutan Tropis", *Prisma* No. 6/1992.

Tabel 1 menunjukkan berbagai jenis pungutan yang dewasa ini digunakan pemerintah untuk menarik rente ekonomi dari sektor produksi kayu gelondongan. Tabel yang disusun berdasarkan berbagai peraturan pemerintah menyajxkan besamya jumlah, dasar pengenaan serta distribusi pungutan yang diterima. Pada mulanya terdapat delapan macam pungutan pemerintah

atas kegiatan produksi kayu gelondongan. Kemudian dengan diberlakukannya kebijakan larangan ekspor kayu gelondongan secara penuh, sejak 1985 tiga macam pungutan khusus dihapuskan, yaitu IHHT (luran Hasil Hutan Tambahan), Dana Tabungan Khusus untuk Pengembangan Industri Kayu Domestik, dan Pajak atas Pekerja Asing di sektor kehutanan. Hasil pelaksanaan ketentuan tentang pungutan tersebut ialah penerimaan pemerintah dari berbagai pos pungutan dan bagi berbagai pihak penerima seperti digambarkan dalam Tabel 2.

Tabel 2 Penerimaan Pemerintah dari Produksi Kayu 1980-89 (juta rupiah)

	1980	**1985**	**1989**
1. luran Hak Pengusahaan Hutan	2874	666	2012
2 luran Hasil Hutan	102.259	56.747	174 254
3 luran Hasil Hutan Tambahan	5 205	40	0
4 Dana Reboisasi	7.175	44.777	262.719
5 Pajak Bumi dan Bangunan	788	1 000	3 029
6. Biaya grading & scaling	6164	3 853	4.994
7. Tabungan Wajib Pengembangan Industri'	49.314	0	0
8 Pajak pekerja asing	228	0	0
Penerimaan Total	**174.008**	**107.083**	**447.009**
Yang diterima pemerintah :	93.784(54%)	51 627(48%)	158 461 (35%)
Pemerintah Pusat	28.551 (16 %)	15.621 (15%)	47 955(11 %)
Pemerintah Daerah Tingkat 1	36.130(21 %)	19.491 (18%)	59 821 (13 %)
Pemerintah Daerah Tingkat II	29.102(17%)	16.514(15%)	50 685(11 %)

Angka dalam kurung: Persentase dari total penerimaan.
Sumbec FAO/GOI, *Forestry Sector Study, UTF/INS/065, Working Paper No. 5.* Sebagaimana dimuat dalam Mubariq Ahmad, 'Rente Ekonomi dalam Eksploitasi Hutan Tropis", *Prisma* No. 6/1992.

Tabel 2 tersebut menunjukkan bahwa IHH (luran Hasil Hutan) dan DR (Dana Reboisasi) merupakan sumber penerimaan pemerintah terbesar dari produksi kayu alam. Sejak 1985, kedua pungutan ini menyumbang lebih dari 90% terhadap seluruh penerimaan dari sektor kehutanan. Pada tahun 1989, pungutan Dana Reboisasi menyumbang 59% dari total penerimaan negara yang sebesar 447 milyar rupiah, luran Hasil Hutan berperan 39% dan berbagai pungutan lain menyumbang 2% dari total penerimaan di atas.

Selain, penerimaan pemerintah, eksploitasi hutan juga memberikan ke- kayaan bagi investor asing dan pribumi. Di akhir Desember 1978 saja, ada 9 HPH yang sepenuhnya dipegang oleh perusahaan asing (lihat Tabel 3).

Pada prakteknya kemudian, para pemodal asing di bidang HPH, mengajak pemodal pribumi untuk membagi beban dengan cara membentuk perusahaan *joint venture.* Upaya ketjasama yang dimulai sekitar tahun 1978,

memunculkan 86 perusahaan model tersebut. (Untuk beberapa HPH yang besar, Lihat label 4). Dengan 95 HPH yang dipegang oleh asing dan model perusahaan *joint venture,* maka sisanya 364, dari jumlah 469 pemegang HPH, berada di tangan perusahaan nasional.

label 3 Sembilan HPH yang dipegang oleh Modal Asing

Nama Perusahaan Asing	Realisasi Investasi dalam ribu US$		
	Modal sendiri	Pinjaman	Jumlah
Sumatera Mokuzai (Jepang)	790	644	1.434
Palembang Timber Develop. (Jepang)	3.150		3.150
Pitco Indonesia (Hongkong)	858		858
Asialog (Hongkong)	1.427	-	1.427
Keang Nam Development Co. (Korsel)	1.456	-	1.456
Korea Development Co (Korsel)	5.999	676	6.675
Valgosons Ind Ltd.(Philipina)	5 000	-	5.000
Kayan River Timber (Philipina)	4.474	18575	23.045
Hargas Industnes (Malaysia)	1.478	-	1.478

Sumber: *Eksekutif,* Maret 1980, sebagaimana dikutip *LINK* No. 3/1988, hal. 47.

Dengan cepat, jumlah hutan yang dijatahkan untuk HPH membengkak. Pada tahun 1978, lahan seluas 35,87 juta Ha telah dikelola oleh 382 satuan pemegang HPH. Jumlah tersebut sepuluh tahun kemudian meningkat menjadi 531 satuan dengan luas kawasan produksi 53 juta ha atau sekitar 37,1 persen dari luas hutan yang tercatat seluas 141 juta ha. Dengan demikian, dalam waktu relatif singkat jumlah pemegang HPH meningkat sebanyak 149 satuan (39%). Hingga Pelita V, Pemerintah menargetkan penambahan jumlah satuan pemegang HPH menjadi 573, dengan luas Hutan 62 juta ha.

Hingga Desember tahun 1993, terdapat 20 besar pemegang HPH, sebagaimana disebut di label 5. Angka perbandingan perolehan rejeki dari hutan antara Pemerintah dengan Pengusaha Kapitalis masih jadi kontroversi. Dengan patokan rata-rata (1985-1990), perhitungan para ahli dari IPB adalah 26:74. Sementara kalangan pengusaha sendiri menemukan perbandingan—sedikit berbeda —25:75. Kajian WALHI menunjukkan perbedaan, yakni: 13:87. Sementara Menteri Kehutanan punya angka sangat lain, yakni 61:39 *(Tempo,* 26 Oktober 1991 — sebagaimana dikutip Harry Wibowo, 1992).

HPH Vs Hak Adat

Semenjak disahkannya UU No. 5 tahun 1967, telah diantisipasi kemungkinan HPH berbenturan dengan hak rakyat atas tan ah (Saman, dkk, 1993: 42 dst.). Pasal 17 menyebutkan, "pelaksanaan hak-hak masyarakat, hukum adat dan aggota-anggotanya serta hak perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan, baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas sesuatu

peraturan hukum, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, "tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam undang- undang ini". Penjelasan Pasal 17 ini menyebutkan, "Karena itu tidak dibenarkan, andaikata hak ulayat suatu masyarakat hukum adat setempat digunakan untuk menghalang-halangi pelaksanaan rencana umum pemerintah, misalnya: menolak dibukanya hutan secara besar-besaran untuk proyek- proyek besar, kepentingan transmigrasi, dan lain sebagainya."

label 4 Sejumlah HPH besar, pola *Joint Venture*

Nama Perusahaan	Realisasi Investasi (ribu US$)	Kapasitas penebangan (tahun/m3)	Luas Areal HPH (ha)	Peserta Asing (saham)	Peserta Indonesia (saham)
International Timber Corp.Ind.	25663	240 000	400 000	Wayerhauser (USA), 50%	PT IRDA & Tri Usaha Bakti, 50%
Georgia Pasific Ind.	9314	690 000	350 000	Georgia Pasific (USA), 90%	M.Hasan, 10%
Sarmento Prakanca Timber	6930	300 000	170000	Sei Trad Co (Hongkong), 80%	PT Prakanca, 20%
Good Hope Timber	5692	600.000		Good Hope (Hongkong), 70%	Melapi Timber, 30%
Kintap Timber Co.Ltd.	4600		125.000	Korea Dev. (Korsel), 70%	PN Perhutam, 30%
Marabunta Timber Ltd.	4200	200.000	200 000	UMW Timber (Jepang), 70%	Marabunta Jaya Sakti, 30%
Gonpu Indonesia	4543	120.000	150.000	Gonzale Puyat & Sons (Philipina), 80%	HB Tambunan, 20%
Limbang Ganeca	2400	150.000	150000	Limbang Ganeca (Malaysia), 80%	Ganeca Jaya, 20%
Sinar West Kalimantan Timber	425	58.000	180.000	Lignum SPA (Italia), 42.5%	PT Ramin Air Hitam, 57.5%

Sumter: *Eksekutif,* Maret 1980, sebagaimana dikutip *LINK* No. 3/1988. hal. 48.

Penindasan terhadap hak adat atas tanah, ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 1970 tentang HPH dan HPHH. Pasal 6 ayat (1), menyatakan, "Hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan yang didasarkan atas suatu peraturan hukum sepanjang menurut kenyataannya masih ada, pelaksanaannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pengusahaan hutan." Ayat (2): "Pelaksanaan tersebut dalam ayat (1) pasal ini harus seijin pemegang Hak Pengusahaan Hutan yang diwajibkan meluluskan pelaksanaan hak tersebut pada ayat (1) pasal ini, yang diatur dengan tata tertib sebagai hasil musyawarah antara pemegang hak dan masyarakat hukum adat dengan bimbingan dan pengawasan dinas kehutanan." Ayat (3): "Demi keselamatan umum di areal hutan yang sedang dikerjakan dalam rangka pengusahaan hutan, pelaksanaan hak rakyat untuk memungut hasil hutan, dibekukan."

Dua puluh Pemegang HPH terbesar dan luas HPHnya

No	Nama Group	Jumlah Unit	Luas Areal (ha)
1	Barito Pacifik	60	6.158.670
2.	Kayu Lapis Indonesia	20	3.437.000
3.	Alas Kusuma	18	2.988.000
4	Djayanti	20	2.775000
5.	Kalimanis	9	1 936.000
6.	Mutiara Timber	6	1.558.900
7	Korindo	7	1.436.000
8.	Indo Plywood	10	1.329 000
9.	Tanjung Raya-	11	1.226.300
10.	Hutrindo	12	1.152.000
11	Pakarti Yoga	4	1.133.000
12.	Hanurata	4	1.016.000
13.	Bumi Raya Utama	9	955.000
14.	Budhi Dharma Bhakti	10	947.500
15.	Satya Djaya Raya	8	938.000
16.	Antang	11	891.000
17.	Surya Dumai	7	883.593
18.	Uni Selaya	8	835.000
19.	Kayumas	9	802.000
20	Budhi Nusa (Soejono Varinata)	5	801.000
	SUB-TOTAL	248	33.198.963
	OTHERS	307	31 092.473
	TOTAL	**555**	**64.291436**

Sumber: Pusat Data Bisnis Indonesia, "Forestry Indonesia" (Jakarta:PDBI, 1995)

Jadi, UU No. 5 tahun 1967, dan peraturan pelaksanaan mengenai Hak Pengusahaan Hutan, dapat diartikan meliputi kegiatan penebangan, pemudaaan dan pemeliharaan, pengelolaan dan pemasaran, bahkan diberi wewenang bersama-sama Dinas Kehutanan untuk melakukan tindakan- tindakan represif (baca: tindakan penindasan) berupa penertiban dan pembekuan atas hak masyarakat adat meman-faatkan hutan. Tindakan memanfaatkan hutan oleh masyarakat—yang merupakan kebiasaan turun temurun dan dijamin dengan hak adat—dipandang sebagai menghalang- halangi rencana umum pemerintah dan mengganggu pelaksanaan pengusahaan hutan.

Padahal semangat hak adat dinilai tinggi oleh Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Hak ulayat telah 'diangkaf ke tingkat yang lebih tinggi menjadi Hak Menguasai Negara. Adapun Hak Menguasai Negara memberi mandat pada pemerintah 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 dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-

perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa" (Pasal 2 ayat (2) UUPA).

Pasal 2 ayat (4) UUPA menyebutkan secara tegas, "Hak menguasai dari negara tersebut di atas, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada ... masyarakat-masyarakat adat Pasal 5 UUPA menyatakan secara tegas, "Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dari 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 yang bersandar pada hukum agama."

Hutan Tanaman Industri

Praktek pelaksanaan Hak Pengusahaan Hutan dengan sendirinya mengakibat- kan kehancuran hutan yang luas, bila tidak ada penanganan setelah penebangan. Pemerintah mempunyai formula (resep) agar tidak terjadi kehancuran hutan akibat pengusahaan hutan, yakni Tebang Pilih Indonesia (TPI). Namun, temyata para pemegang HPH mengabaikan prinsip Tebang Pilih Indonesia (TPI). Sehingga, kehancuran hutan sudah nampak hasilnya.

Menilai hasil Tebang Pilih Indonesia (TPI) tidak menunjukkan hasil, maka pemerintah mengubahnya menjadi Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI), melalui SK Menteri Kehutanan No. 485/Kpts-II/1989. Pada SK itu, pemerintah mewajibkan semua pemegang HPH melaksanakannya. Namun, seperti TPI, TPTI pun mengalami nasib yang sama, yakni diabaikan oleh pemegang HPH, sehingga pemerintah menghadapi kritik yang bertubi-tubi. Menurut data dari FAO, laju kerusakan hutan di Indonesia telah mencapai 1.314.700 hektar per tahunnya.

Di pihak lain, permintaan hasil industri kehutanan meningkat terus (terutama industri kayu lapis, pulp, kertas dan rayon), yang mampu mendatangkan devisa dan keuntungan yang berlimpah. Upaya menghadapi kritik soal kerusakan hutan (terutama dari kalangan organisasi non-pemerintah dalam dan luar negeri), dan pemasokan hasil industri hutan, maka pemerintah menelurkan program HTI (Hutan Tanaman Industri), yaitu "hutan tanaman yang dibangun dalam rangka meningkatkan potensi dan kualitas produksi dengan menerapkan silvikultur intensif untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri hasil hutan" (Peraturan Pemerintah No. 7 tahun 1990). Adapun peraturan yang menjadi payung untuk program HTI ini adalah Peraturan Pemerintah No. 7 tahun 1990.

Untuk mendukung pembangunan HTI, pemerintah memberikan banyak kemudahan (Ahmad, 1992:15-16).

(i) Dalam soal penyertaan dana pemerintah dalam unit usaha HTI dan kesempatan memperoleh pinjaman dengan tingkat bunga 0%. Secara

keseluruhan, sebuah usaha HTI berhak mendapatkan dana gratis sebesar 46% dari nilai seluruh kekayaan perusahaan tersebut. Dana ini diperoleh dari Dana Reboisasi yang terkumpul di kas Departemen Kehutanan dan bukan merupakan bagian dari penerimaan pemerintah dalam APBN. Presiden dan Menteri Kehutanan menentukan penggunaan dana ini.

(ii) Discount (potongan) jumlah kewajiban pajak Bumi dan Bangunan, yang dikenakan atas wilayah HTI yang luas ekonorrtisnya ditentukan secara resrni resmi sebesar 300.000 hektar untuk HTI bubur kertas (pulp) dan 60 hektar untuk HTI kayu gelondongan.

(iii) Peraturan pemerintah tentang pelaksanaan HTI memberikan rangsangan yang luar biasa. untuk memenuhi skala ekonomis resmi wilayah HTI seperti dikemukakan di atas, peraturan ini membuka peluang bagi perubahan status atau konversi dari berbagai kategori hutan non-produksi (termasuk hutan lindung dan suaka alam) menjadi wilayah HTI. Jadi dalam peraturan tentang TGHK (Tata Guna Hutan Kesepakatan) pemerintah memberi kesempatan bagi pelbagai berubahan yang bersifat *ad hoc* (contohnya, kasus perubahan status sebagian kawasan Taman Nasional Pelaihari, Kaltim, menjadi kawasan HTI). Dalam pelaksanaan pemberian HPHTI (Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri), pemerintah juga memberi kesempatan bagi konversi kawasan HPH yang sudah rusak menjadi HPHTI. Dengan praktek tersebut, pengusaha HPH yang tidak menjalankan kewaji-bannya melakukan penghutanan kembali *(replanting)* dan penyuburan *(enrichment planting)* atas biaya sendiri di samping kewajibannya membayar Dana Reboisasi, mendapat peluang untuk mengubah (konversi) wilayahnya menjadi HTI dan menanamnya kembali atas biaya negara.

Apa yang bisa disimpulkan dari rangsangan dan kemudahan ini adalah penguasa HPH akan mempercepat penggundulan kawasan HPHnya, berusaha mengubah statusnya menjadi HTI, memenuhi kewajiban minimum dan mencairkan dana gratis yang ditawarkan. Bahkan jika kawasan yang ada tidak memenuhi skala resmi, hutan lindung yang ada dapat dikonversi menjadi HTI. Alhasil, di kemudian hari hutan alam akan semakin cepat menemui masa kehancurannya.

Dengan pelbagai kemudahan ini, pengusaha berbondong-bondong mengajukan HPHTI. Tabel 6 menunjukkan perkembangan permohonan HTI hingga sampai bulan Mei 1991.

Jumlah yang luar biasa, yakni dalam setahun sejak dicanangkan sudah 353 perusahaan yang hampir pasti diterima usulan perolehan HPHTI. Selain jumlahnya yang banyak, proyek-proyek HTI ini temyata memerlukan dana trilyunan rupiah (Tabel 7).

 Tabel 6 Jumlah

Perusahaan yang sedang dan telah diproses pemnohonan HTI-nya.

KETERANGAN	JUMLAH
A. HTI Pulp	
Pre Studi kelayakan	14 Perusahaan
Studi Kelayakan/ Ijin Percobaan Penanaman	16 Perusahaan
Pabrik telah beroperasi	3 Perusahaan
B. HTI Non-Pulp	
Orientasi Lapangan	108 Perusahaan
Ijin Percobaan Penanaman	75 Perusahaan
Melengkapi Data	57 Perusahaan
JUMLAH	**353 Perusahaan**

Catalan: Jirnlah ini belum termasuk 17 peoisahaan HTI Pulp dan 288 peoisahaan HTI Non-Pulp yang penoohonannya tidak dapat drterimaVftolak. Sumber: Data diolah dan Direktorat Jenderal Reboisasi dan rehabilitasi lahan, Departemen Kehutanan—sebagaimana dimuat dalam, E. Saman, dkk., *Politik Hukum Pengusahaan Hutan di Indonesia,* (Jakarta: WALHI, 1993), hal88.

Tabel 7 Peringkat Investasi di bidang HTI

No.	Nama Proyek	Pemllik	Investasi (RpTrilyun)	Jenis Usaha	Lokasi	Status Proyek
1	PT. Enim Musi Lestari	Barito Group	5,00	HTI	Prabumulih	PMDN
2	HTI dan Pabrik Kertas	PT. Pakerin	2,90	Pulp & kertas	Jawa Timur	PMDN
3	PT. Gekxa Abad 45	Dayak Besar Group	2,24	HTI	Kaltim	PMDN
4	Proyek HTI	Shell	1,90	HTI	P. Laut Kalsel	PMDA
5	Proyek HTI 4 Pabnk Pulp	PT Iriani Lestari	1.62	HTI	Sorong	PMDN
6	PT Surya Raya Wahana	PT. Surya Raya Wahana	1,50	HTI	Kutai	PMDN
7	Pabnk Pulp 8 Kertas	1. Surya Damai; 2. PT. Panca Bina 3. Hadi Wijaya (Singapore)	1,45	Pulp & kertas	Riau	
8	Proyek HTI	PT. Krani Lestari (Bob Hasan Group)	1.35	HTI	Kaltim	PMDN
9	PT. Riau Pulp & Paper	PT. Riau Pulp(RMG Group)	1,20	Pulp & kertas	Riau	PMDN
10	PT. ITCI	PT. ITCI (Bimantara Group	1,16	HTI	Kengan Kaltim	PMDN
11	Proyek HTI	PT. Astra Intemasional	1,16	HTI	Irian Jaya	PMDN
12	PT. Takengon Pulp & Paper Utama	Risyad Son Group	1,00	HTI	Aceh	PMDN
		TOTAL INVESTASI PROYEK HTI	**o 22,48 TRILYUN RUPIAH**			

Sumber: Diolah berdasarkan *Warta Ekonoml* No. 48/II/29 April 1991—sebagaimana driuat dalam E. Saman. Dkk., *Politik Hukum Pengusahaan Hutan dl Indonesia,* (Jakarta: WALHI, 1993), hal 89.

Program Revolusi Hijau

Yang melatarbelakangi apa yang disebut sebagai Revolusi Hijau adalah suatu kelangkaan beras di pasaran kota-kota besar sepanjang rejim Orde Lama. Sejak masa kemerdekaan, impor beras (yang terutama ditujukan untuk kepentingan kota-kota besar) telah meningkat dari sekitar 0,3 hingga mencapai 1 juta ton (atau sekitar 10% konsumsi domestik) di awal 1960-an, dan menyusut jatuh secara drastis hingga hanya menjadi 0,2 juta ton pada masa akhir-akhir rejim Orde Lama. Kelangkaan pangan masa Orde Lama, juga merupakan andil bagi berkembangnya pergolakan politik di perkotaan (Husken dan White, 1989).

Pemerintahan Orde Baru menyadari betul pentingnya ketersediaan bahan pangan, khususnya adalah beras. Jalan yang yang ditempuh adalah melalui apa yang disebut sebagai Revolusi Hijau. Revolusi Hijau merupakan suatu istilah yang mulai dikenal Indonesia sejak tahun 1960-an. Pengertian istilah ini adalah suatu program intensifikasi pertanian tanaman pangan, khususnya beras. Program ini mengenalkan dan meluaskan penggunaan teknologi baru dalam teknik bertani. Sejak awal, tujuan program ini adalah meningkatkan produksi beras secara luar biasa, tanpa mengubah bangunan sosial pedesaan. Hal ini berbeda dengan *land reform* yang berusaha mengubah bangunan sosial pedesaan, melalui pemerataan penguasaan tanah.

Revolusi Hijau memperoleh dukiingan besar dari sumber-sumber pembiayaan anggaran pembangunan. Sumber pembiayaan negara ada dua unsur pokok: (i) Pinjaman dan hibah intemasional, dan (ii) Pendapatan dari Minyak Bumi (Husken dan White, 1989).

Pinjaman dari hibah intemasional untuk Indonesia disalurkan melalui suatu kelompok badan donor, yang disebut IGGI (Inter-Governmental Group on Indonesia). Sejak 1968, setiap tahun, IGGI telah member! sejumlah dana yang jauh lebih besar dibandingkan seluruh penerimaan atau pengeluaran negara selama tahin-tahun pemerintahan Soekamo. Sedangkan pendapatan dari Minyak bumi merupakan hasil lonjakan harga minyak per barrel dari US$ 3 menjadi US$ 12 dalam tahun 1974, dan selanjutnya menaik sampai US$ 36 di tahun 1982.

Dari anggaran pembangunan yang dibuat berdasarkan penerimaan- penerimaan tersebut, dijatahkan sekitar 20% untuk pembangunan pertanian. Dari sumber inilah dimungkinkan dilakukan pembangunan pedesaan, baik berupa sarana-saranan fisik maupun program pengadaan produksi beras yang luar biasa.

Program intensifikasi padi, mula-mula lebih dikenal dengan nama Birnas Gotong Royong. Pemerintah mengontrak sejumlah perusahaan multinasional (dengan membayar mereka sebanyak US$ 50 per hektar) untuk jasa menyediakan bahan-bahan yang diperlukan petani, seperti pupuk, obat- obatan, penyuluhan dan manajemen serta bibit-bibit unggul. Para petani dituntut untuk membayar kembali bahan-bahan itu dengan menyerahkan seperenam dari basil panen mereka pada BULOG (Badan Urusan Logistik).

Tabun 1972-1973 terjadi suatu krisis pengadaan beras, akibat kegagalan panen, bersamaan dengan melonjaknya harga beras di pasar dunia. Pemerintah mengimpor beras lebih dua kali lipat dari 0,74 juta ton menjadi 1,66 juta ton di tabun 1973. Untuk selanjutnya, pemerintah menerapkan kebijakan baru yang berintikan subsidi. Unsur-unsur utama dari subsidi tersebut adalah (Husken dan White, 1989):

1. Subsidi terhadap harga pupuk. Tabun 1974, perbandingan harga padi diband-ing harga pupuk (urea) adalah 1 : 0,6. Setelah ada kebijakan subsidi, di tabun 1982 menjadi 1 : 1,9. Biaya subsidi ini berjumlah US $ 500 juta setahun, pada tabun 1980-an.

2. Kredit pertanian, melalui program Bimas dan Inmas. Kredit ini berbunga rendah, bahkan bila gagal mengembalikan ada tolerarisi terhadap para penunggak. Pada prakteknya, banyak kredit jatuh pada petani berlahan luas, pejabat desa, dan bukan petani ('petani palsu'). Mereka inilah kelompok yang sering menjadi penunggak utama.
3. Pembelian padi oleh pemerintah melalui penetapan harga dasar gabah, yang ditujukan untuk membangun stok cadangan gabaj nasional.
4. Pengadaan dan perbaikan sarana irigasi yang dibiayai melalui dana-dana pinjaman luar negeri.

Keberhasilan-keberhasilan Revolusi Hijau dalam meningkatkan produksi beras tidak perlu diragukan lagi. Ditinjau dari segi produksi, rangkaian subsidi itu menunjukkan basil yang luar biasa. Para petani di Jawa menghasil- kan padi dua kali lipat dibandingkan pada masa akhir tahun 1960-an. Sehingga, Indonesia yang tadinya mengimpor beras jutaan ton di masa Orde Lama, pada tahun 1985 bisa mengalami swasembada beras, hingga sekarang.

Di balik prestasi "Swasembada Beras" tersebut, terdapat suatu proses yang biasa disebut sebagai diferensiasi agraria. Diferensiasi agraria adalah suatu pergeseran kelompok-kelompok sosial yang merupakan akibat dari masuknya unsur baru di sektor agraria.

Hanya 20 hingga 30% rumah tangga di pedesaan diuntungkan dengan Revolusi Hijau. Mereka berhasil menjadi petani kaya yang berkecukupan. Mereka bukanlah petani-petani yang independen, melainkan bergantung pada subsidi negara dan perlindungan ekstra-ekonomi negara. Mereka mengkonsentrasikan sejumlah tanah dan menggunakan sejumlah teknologi baru dalam proses produksinya. Konsekuensinya, lambat laun mereka menjadi kapitalis-kapitalis pertanian, yang mempekerjakan buruh tani untuk tanah- tanahnya yang cukup luas.

Apa yang sedang terjadi di sektor pertanian adalah pengelompokan sosial yang di dalamnya terdapat: elite-elite pemerintahan lokal yang memonopoli, menginvestasikan dan mengambil keuntungan dari program pemerintah dan

sumberdaya-sumberdaya di lingkungan lokal; petani-petani kaya yang diuntungkan dengan konsentrasi tanah yang dilakukannya; petani-petani miskin yang subsisten dem buruh-buruh tani yang merupakan mayoritas penduduk desa.

Fakta yang terlihat menyadarkan kita bahwa di tahun 1993 (data Sensus Pertanian 1993) menunjukkan petani kaya yang menguasai tanah dengan luas lebih dari 1 ha hanya sekitar 16% rumah tangga tani dan menguasai 69% tanah, petani menengah yang menguasai 0,5 hingga 0,99 ha hanya 14% rumah tangga tani, dengan sedangkan sebagian besar masyarakat di desa hanya memiliki sedikit tanah, yakni kurang dari 0,5 ha, adalah 27% rumah tangga tani dengan jumlah penguasaan tanah 13%. Sementara itu, mayoritas rumah tangga tani, 43% tidak tidak punya tanah sama sekali (Endang Suhendar, 1995).

Struktur Penguasaan Tanah di Indonesia Menurut Sensus Pertanian 1993

Golongan Luas Tanah	Rumah Tangga Pedesaan		Proporsi Luas Tanah yang dikuasai
	Jumlah	%	

Tunakisma (+ Petani < 0,10 ha)	11.084.605	43	
0,1 -0,49 ha	7.645.428	27	**13%**
0,5 - 0.99 ha	4 130.221	14	**18%**
> 1 ha	4 421.746	16	**69%**

Dengan struktur pemilikan tanah yang tidak merata ini tentu semakin jelas bahwa program Revolusi Hijau yang menghasilkan swasemba pangan masih belum mampu mengangkat nasib petani kecil dan terutama buruh tani.

Kesimpulannya, adalah melalui program Revolusi Hijau, aparat pemerintaan lokal dari camat dan unsur-unsur sektoral kecamatan, sampai kepala desa dan pegawainya mengendalikan hampir seluruh program Revolusi Hijau (juga program pembangunan pedesaan lainnya, seperti pajak, inpres dll.). Dari program-program pemerintah ini, mereka semakin memperoleh peneguhan terhadap sentralisasi kekuasaan yang dipunyainya, berhadapan dengan penduduk desa secara keseluruhan.

Program Agro-Industri

Penurunan pendapatan dari Minyak Bumi mendorong pemerintah mengaktifkan ekspor non-migas sebagai upaya peningkatan pendapatan negara. Harga minyak bumi merosot di pasaran intemasional, secara drastis dari harga tertinggi US$ 35 per barrel pada bulan Januari 1981, ke titik terendah sebesar US$ 9,83 per barrel pada bulan Agustus 1986. Bahkan penurunan secara tajam terjadi dalam waktu yang amat singkat, yakni dalam waktu 7 bulan harga turun dari US$ 25,13 di bulan Januari 1986 menjadi USS 9,83 di bulan Agustus 1986.

Padahal, RAPBN 1986/1987 dirumuskan berdasarkan perhitungan harga ekspor minyak US$ 25. Maka, penurunan yang demikian drastis praktis menginvalidasikan asumsi pembangunan pada waktu itu. Kalau setiap penurunan harga ekspor minyak US$ 1 akan mengakibatkan turunnya pendapatan negara dengan Rp 300 milyar, maka penurunan dari US$ 25 menjadi US$ 15 di tahun 1986/1987 akan menurunkan pendapatan nasional sebesar Rp 3 trilyun.

Salah satu primadona non-migas, untuk mengatasi menurunnya 'boom minyak' adalah agro-industri. Pelbagai ketentuan dibuat untuk meningkatkan ekspor non-migas, seperti Inpres 4/1985, Paket Kebijakan Enam Mei 1986.

Sumber pembiayaan bagi investasi diperoleh melalui PMA (Penanaman Modal Asing) dan PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri). Data kontemporer menunjukkan, jumlah investasi yang telah disetujui akan terlibat—hingga 15 Agustus 1992 untuk PMDN sebesar Rp 209,07 trilyun untpk 707 proyek; sedangkan untuk PMA disetujui US$ 58,47 milyar untuk 2.310 proyek. Dari jumlah investasi tersebut, investasi di sektor pertanian yang merupakan sektor pendukung atau pensupply bahan baku agro-industri adalah sebesar Rp 25,8 trilyun atau 12,4% dari seluruh investasi PMDN dan US$ 1,4 milyar atau atau 2,5% dari seluruh investasi dalam rangka PMA.

Persetujuan PMDN di sektor pertanian tersebut meliputi tanaman pangan dengan rencana

investasi sebesar Rp 3,63 trilyun untuk 156 proyek, perkebunan Rp 17,2 trilyun untuk 455 proyek, petemakan Rp 1,7 trilyun untuk 76 proyek dan perikanan Rp 3,2 trilyun untuk 337 proyek. Sedangkan untuk PMA, rencana investasi sub-sektor tanaman pangan adalah sebesar US$ 302,9 juta untuk 15 proyek, perkebunan US$ 705,6 juta untuk 43 proyek, petemakan US$ 182,2 juta untuk 9 proyek dan perikanan sebesar US$ 302,9 juta untuk 52 proyek (Soebono, 1992).

Nilai investasi demikian menunjukkan kecenderungan yang kuat bahwa pilihan agroindustri menjadi primadona di masa datang akan nyata hasil-hasilnya, di masa, "Pembangunan Jangka Panjang Tahap II", bagi pemerintahan Orde Baru dan investor, yakni meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, khususnya ekspor non-migas.

Perusahaan Inti Rakyat - Perkebunan (PIR - BUN)

Terdapat kecenderungan baru dalam bentuk khas organisasi produksi agroindustri, yang juga umum terjadi di beberapa negara berkembang sesudah Perang Dunia Kedua, khususnya selama dua dekade terakhir ini. Bentuk- bentuk khas organisasi produksi yang mengkaitkan secara vertikal satuan-

satuan usaha rakyat dengan perusahaan besar agroindustri yang bermodal raksasa. Pada umumnya, bentuk demikian itu memperoleh dukungan resmi dari pemerintah. Di Indonesia, bentuk ini dikenal sebagai sistem Perusahaan Inti Rakyat (PIR), dan dalam kepustakaan pembangunan disebut dengan beragam istilah sebagai sistem "usahatani-kontrak" *(contract farming)* atau Inti- Plasma.

Yang dimaksud dengan model "Inti-Plasma" adalah suatu cara mengorganisasi produksi pertanian, dimana petani-petani kecil atau 'plasma' dikontrak oleh satu perusahaan besar untuk menghasilkan hasil pertanian sesuai dengan yang ditentukan dalam sebuah kontrak atau perjanjian. Perusahaan yang membeli hasil pertanian itu dapat memberikan bimbingan teknis, kredit, dan lain-lain, dan menjamin pengolahan dan pemasaran.

Sistem inti-plasma' ini lahir dari para pemilik modal asing raksasa yang tidak bisa lagi menanam modalnya di asal negaranya (negara maju), sebab tidak ada lahan yang tersedia, biaya infrastruktur dan upah buruh yang tinggi. Maka, mereka mengalihkan penanaman modalnya ke negara-negara dunia ketiga — seperti Indonesia. Namun karena penanaman modal tidak bisa lagi langsung seperti di zaman kolonial, maka mereka "numpang program" melalui agen-agen finansial dunia — seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dll. Bagi negara dunia ketiga, penanaman modal "raksasa" perkebunan mengingatkan pada praktek kolonialisme.

Jadi, model "inti-plasma" diharapkan bisa meredam sejumlah gejolak, tidak menimbulkan gejolak penolakan, karena ia memberi kesan yang positif, yakni "kemitraan" antara modal besar (kapitalis) dengan modal kecil (petani) Model inti-plasma ini, seakan-akan bisa menghindari dari kritik karen; suasana politik nasionalis (mencurigai modal asing), populis (mencurigai usaha raksasa), dan demokratis (melindungi hak berorganisasi petani) (White, 1991: 45).

Dipandang dari kepentingan perusahaan perkebunan, model "inti- plasma" memiliki sejumlah keuntungan (Kirk, C., sebagaimana dikutip Wiradi, 1993):

(i) Mengatasi masalah tanah. Walaupun pengontrak (inti) tidak secara nyata menguasai tanah, namun memperoleh cukup penguasaan atas hasil produksi pertanian secara tidak langsung. Modal untuk tanah menjadi sangat berkurang dan resiko kemungkinan tanah disita menjadi hilang.

(ii) Mengatasi masalah tenaga keija. Perkebunan besar adalah padat karya, tapi tergantung pada tenaga murah yang semakin sukar diperoleh. Seba- liknya, dalam usahatani-kontrak, petani dipekerjakan secara tidak langsung. Petani "dikontrak untuk menjual tanamannya, bukan tenaganya".

(iii) Melalui pengendalian atas penyediaan kredit, pupuk dan sarana produksi lainnya serta dengan tetap dikuasainya secara kuat kegiatan pengolahan dan pemasaran, pihak inti dapat mengendalikan kegiatan petani.

(iv) Melalui usahatani-kontrak pihak inti dapat memperoleh citra positif, menghapus citra buruk yang biasanya melekat pada sistem perkebunan besar. Dengan lagak membantu petani kecil, pihak inti dapat menampilkan diri sebagai menyelaraskan aspirasi dan kepentingan nasional.

(v) Melalui sistem usahatani-kontrak, pemodal besar asing seringkali dapat berbagi biaya dan resiko dengan lembaga-lembaga pembangunan dan keuan-gan seperti World Bank atau Bank Pembangunan Asia, dll.

Namun sesungguhnya model inti-plasma mempunyai sasaran yang tersembunyi. Yakni, mengeksploitasi petani dengan cara yang khas:

(i) Dengan memberikan kegiatan produksi pada petani kecil, maka pengusaha (kapitalis) perkebunan dapat menghindarkan diri dari resiko dan ketidakpastian yang ada dalam investasi produksi, maupun perubahan harga di pasar, dengan cara mengalihkan resiko-resiko tersebut kepada petani peserta.

(ii) Dengan cara 'membeli produk dari petani' dan bukan 'membeli tenaga kerja dari buruh', pengusaha besar perkebunan mengalihkan semua soal pengerahan dan pengendalian tenaga kerja kepada rumah tangga petani (yang di dalamnya terdapat laki-laki, perempuan dan anak-anak). Dengan demikian, secara tersembunyi, ada proses "self exploitation" dimana rumah tangga tani 'plasma' membayar upah lebih rendah dari yang seharusnya.

(iii) Walaupun biasanya soal mutu dan harga telah ditentukan dalam perjanjian, tetapi pengambilan keputusan mengenai mutu (yang menentukan apakah bahan baku milik petani itu diterima atau tidak) adalah pihak inti.

(iv) Melalui sistem ini petani dipisahkan dari pasar bebas karena kegiatan pengolahan dan pemasaran berada di tangan pihak inti.

Jadi, bisa disimpulkan bahwa model "inti-plasma" adalah satu bentuk khas "penetrasi kapitalis ke dalam pertanian" (J. Wilson dalam Wiradi, 1993).

Perusahaan Inti Rakyat - Perkebunan (PIR-Bun) di Indonesia dimulai Pada tahun 1976. *Pilot Project* (Proyek Percontohan) dilaksanakan bagi para transmigran di Sumatera (Labuan Batu) yang dananya ditunjang oleh dana pinjaman dari IBRD. Program tersebut berhasil menjangkau sekitar 5750 petani. Beberapa bulan kemudian proyek PIR kedua dimulai. Sampai tahun 1985 Bank Dunia telah membantu membiayai pelaksanaan 7 buah proyek NES dan sebuah proyek Tebu Rakyat Jntensifikasi (TRI) —nama lain PIR untuk Tebu.

Sampai dengan tahun 1989 telah tercatat ada 80 buah proyek PIR yang telah dilaksanakan di seluruh Indonesia. Tanaman yang diusahakan dalam pola PIR ada 7 jenis tanaman budidaya, masing-masing adalah: kelapa sawit, karet, kelapa hibrida, teh, tebu, kapas dan coklat. Luas tanam kebun PIR di seluruh Indonesia sampai dengan tahun 1989 mencapai 481.847 ha dari 597.436 ha yang ditargetkan. Jumlah petani peserta PIR sampai tahun 1989 telah mencapai 117.256 keluarga tani yang sebagian besar merupakan peserta PIR Khusus, yakni para

transmigran (Dirjen Perkebunan, 1989).

Konflik Agraria

Strategi Politik Otoritarian dan strategi Pembangunan Kapitalis Orde Baru, dalam Agraria menimbulkan konflik agraria yang berbeda dengan konflik agraria di masa Orde Lama. Pengamatan terhadap konflik agraria yang terbuka sepanjang Orde Baru, bukan karena hubungan-hubungan sosial 'internal' desa, seperti pertentangan antara tuan tanah dengan buruh tani, atau antara petani dengan pangreh praja soal penarikan pajak. Melainkan, karena hubungan-hubungan sosial yang bersumber dari 'ekstemal', yakni konflik berhadap-hadapan dengan pihak 'luar desa', baik modal besar maupun pemerintah (Soetrisno, 1991a).

Terdapat sejumlah konflik utama yang meruyak:

Pertama, pemerintah mewajibkan petani untuk mempergunakan unsur- unsur Revolusi Hijau, demi tercapai-terjaganya swasembada beras. Unsur- unsur Revolusi Hijau adalah seperti bibit unggul, pupuk pabrik dan pestisida, irigasi, mesin-mesin traktor, *huller*, dan organisasi produksi - distribusi seperti pelbagai fasilitas kredit, organisasi KUD yang memonopoli pemasaran, juga BULOG, sebagai penjaga harga beras agar tetap stabil. Isu-isu yang berkaitan dengan hal ini antara lain:[65] (i) Pihak petani ingin mempertahankan penggunaan bibit dan pengelolaan padi secara tradisional; (ii) Kesempatan kerja yang menyempit karena penggunaan traktor, mekanisme tebasan, dll.; (iii) Harga pupuk dan pestisida yang naik tidak sebanding dengan kenaikan harga gabah; (iv) Kredit Usaha Tani yang tidak mampu terbayarkan; (v) Praktek Koperasi Unit Desa.

Kedua, perkebunan-perkebunan mengambil alih tanah-tanah yang sebelumnya dikuasai oleh rakyat. Dalam 10 tahun belakangan ini, investasi modal di perkebunan-perkebunan semakin meluas. Jelas, perluasan perkebunan membutuhkan tanah sebagai modal utamanya. Fakta yang ada menunjukkan tanah-tanah di jawa, kecuali lahan hutan, hampir tidak ada lahan kosong terlantar. Tanah-tanah eks perkebunan Belanda (eks hak *erfpacht),* maupun tanah-tanah TN (Tanah Negara) boleh dikata tidak ada yang tersisa. Hampir semua telah didayagunakan oleh petani kecil. Bagaimana tingkah laku pemerintah Orde Baru berhadapan dengan dua pihak: tuntutan perkebunan besar menggandakan modalnya atau hak kaum petani atas tanah yang telah didayagunakan puluhan tahun? Evaluasi kita menunjukkan pemerintah menyokong usaha-usaha modal besar dalam usaha mencerabut petani dari hubungannya dengan tanah, dengan memanfaatkan peluang "tidak terjaminnya hak hukum petani atas tanah". Fakta yang menge-naskan adalah mandulnya UUPA I960, yang didalamnya ternyatakan tegas, dukungan hukum tentang hubungan petani dengan tanahnya. Isu-isu yang terangkat antara lain:[66] (i) Penolakan

[65] Isu ini tidak terangkat ke publik luas. Ada dua pihak yang bergelut dengan isu ini: (i) Peneliti perubahan sosial akibat Revolusi Hijau. Laporan serta angka-angka akibat Revolusi Hijau bisa dilihat pada buku Sritua Arief dan Adi Sasono (Arief dan Sasono, 1981); dan (ii) Omop (Organisasi non-Pemerintah) yang bergerak di bidang *community development,* dengan kelompok sasaran petani padi. Penulis memperoleh informasi dari seorang aktivis NGO di Delanggu, bahwa di awal-awal tahun 1970-an terdapat pembakaran padi-padi 'tradisional' (seperti rojolele), oleh aparat pemerintahan setempat. Jenis padi yang diperbolehkan ditanam adalah jenis-jenis padi 'bibit unggul'.

[66] Satu contoh kasus besar yang terkemuka adalah antara Rakyat Petani Badega - Ganit dengan PT. Surya Andaka

petani atas pencerabutan hubungannya dengan tanah; (ii) Ganti rugi yang tidak memadai; (iii) Proletarisasi petani, karena hilangnya hubungan dengan tanah; (iv) Pemukiman kembali *(resettlement)* petani yang tergusur sama sekali dari tanahnya.

Dalam variasi konflik agraria ini, adalah Konflik Perkebunan dengan petani dalam hubungan Inti-Plasma dalam program Perusahaan Inti Rakyat - Perkebunan (PIR-Bun)[67]. Dalam prakteknya, banyak Petani Plasma PIR- Bun kurang berhasil menyejahterakan kaum tani atas ukuran "distribusi surplus". Yang terjadi adalah penyedotan surplus oleh perkebunan inti melalui pelbagai mekanisme. Isu-isu yang muncul antara lain : (i) Pengambilan tanah- tanah produktif rakyat petani untuk PIR-Bun; (ii) Tercerabutnya rakyat petani dari tanahnya sendiri, menjadi 'buruh di tanah sendiri'; (iii) Langkanya penyuluhan dari pihak Perkebunan Inti, sehingga tidak terjadi *transfer of technology;* (iv) Rendahnya produktivitas lahan yang dikelola oleh plasma; (v) Monopoli pemasaran hasil-hasil komoditi oleh pihak inti. Penentuan harga komoditi yang lebih rendah dari harga pasar; (vi) Proses kredit yang tidak diketahui oleh petani plasma, dan jumlah hutang yang tidak bisa terbayarkan; (vii) Korupsi hak-hak petani plasma, baik oleh oknum inti, maupun pihak perantara lainnya.

Ketiga, terdapat sejumlah kasus di mana pemerintah melakukan pengambilalihan (penggusuran) tanah untuk apa yang dinyatakan sebagai

Mustika yang bergerak di perkebunan teh. Tanah yang dipersengketakan adalah seluas 498,6142 ha yang telah digarap sepenuhnva oleh 312 Kepala Keluarga (Lihat: *Laporan Kasus YLBHI-JARIM,* Vol. 1/1990).

[67] Kasus yang tnenonjol ada tiga kasus PIR di Sumater Utara (Sei Lepan, Silau Jawa dan Tangga), lihat: Tim Wahana Informasi Masyarakat, *PIR: Berkat atau Bencana?* (Medan: 1994), juga PIR-Bun V Cimerak - Ciamis. Tanah produktif rakyat seluas 3000 ha—sebagian telah bersertivikat—dijadikan areal PIR-Bun (Lihat: *Laporan Kasus YLBHI-JARIM,* Vol. 1/1990).

"Program pembangunan", baik oleh pemerintah sendiri maupun swasta. Tanah dibutuhkan untuk pembangunan pabrik-pabrik besar, waduk untuk irigasi dan pembangkit tenaga listrik, *real estate* untuk perumahan kaum kaya, hotel-hotel dan fasilitas wisata, dan lain-lain. Komitmen pemerintah pada pertumbuhan ekonomi mempersyaratkan dibangunnya prasarana dan sarana bagi pemerintahan, industri maupun jasa pariwisata. Dalam hal ini pemerintah secara langsung turun tangan membersihkan rintangan-rintangan yang menghalangi mulusnya "pembangunan". Gurita birokrasi yang mencengkram membuat aspirasi petani untuk memperjuangkan ganti rugi yang layak menjadi kandas. Isu yang terkemuka di antaranya adalah[68]: (i) Penolakan penduduk untuk menyerahkan tanah garapannya; (ii) Ganti rugi yang tidak layak, dibanding dengan harga tanah di pasar umum; (iii) Pemukiman kembali penduduk *(resettlement)* yang tidak memadai, dan altematif usaha ekonomi.

Keempat, konflik akibat Industri Pertambangan dan Kehutanan. Sepanjang Orde Baru, tambang dan hutan merupakan salah satu sumber pendapatan yang pokok. Melalui Kuasa Pertambangan dan Hak Pengusahaan Hutan, pemerintah memberikan keleluasaan pada swasta untuk mengeksploitasi hutan. Hak-hak Adat atas tanah tidak diperdulikan oleh pemegang Kuasa Pertambangan dan HPH. Praktik pemegang Kuasa Pertambangan dan HPH mengakibatkan tersingkimya masyarakat adat dari hubungannya dengan tanah.[69] [70] Masyarakat adat pengguna hutan dituding sebagai perambah hutan dan penghancur ekosistem hutan. Variasi konflik ini, terjadi di Jawa, Bali dan Sumatera." Atas dasar peta hutan yang berlaku di akhir penguasaan kolonial Belanda, pemerintah membuat batas-batas hutan dari pemukiman dan tanah usaha penduduk untuk masa sekarang. Padahal, semenjak zaman kemerdekaan petani melakukan perambahan hutan dan telah mengolah tanah tersebut lebih dari 30 tahun dan telah menjadikan tanah tersebut sebagai pemukiman. Dengan alasan tersebut, pemerintah mengusir petani dan penduduk desa tersebut dengan segala cara birokrasi maupun kekerasan. Isu- isu yang terlibat dalam sengketa akibat industri Pertambangan dan Kehutanan ini adalah: (i) Penolakan petani untuk keluar dari tanah yang diklaim; (ii) Kehancuran sumber daya subsistensi masyarakat adat; (iii) Penyediaan sumber ekonomi dan pemukiman altematif yang memadai; (iv) Kemunduran kualitas ekologis di tingkat lokal hingga global.

Menghadapi konflik agraria tersebut, terdapat suatu gejala umum dari tindakan (aparat) pemerintahan Orde Baru, yakni penindasan dengan cara- cara kekerasan *(coercion)* dan

---

[68] Contoh yang populer adalah Kasus pembangunan waduk Kedung Ombo di Jawa Tcngah. Salah satu isu adalah ganti rugi: untuk sawah Rp 350,-/m2; untuk pekarangan Rp 700,-/m2; dan tegalan Rp 280,-/m2. Contoh lain adalah Kasus Cimacan, di mana rakyat petani hanya diganti rugi Rp 30,-/m2 (setelah melalui proses pengadilan dinaikkan 7 kali lipat).

[69] Untuk sengketa karena masuknya industri pertambangan bisa disebut contoh yang mencuat: tanah suku Amungme dan Kamoro di Timika, Irian Jaya. Untuk industri kehutanan, dapat disebut kasus masyarakat Dayak Besar - Kalimantan. Kasus tanah yang berkaitan dengan HTI contohnya yang populer adalah kasus Sugapa - Sumatera Utara.

" Kasus yang terkemuka adalah Pulo Panggung - Lampung. Pada kasus ini, untuk menyingkirkan rakyat petani, (aparat) pemerintah daerah setempat menggunakan cara membakar rumah-rumah penduduk. Di Jawa, kasus yang mencuat adalah kasus Sagara - Garut. Tanah seluas 3000 ha diklaim sebagai hutan oleh Perhutani. Padahal, sudah menjadi tanah garapan rakyat. Pohon Jati yang ada di lahan itu, ditanami oleh rakyat petani. Di Bali, kasus yang tersohor adalah kasus Sumber Klampok di mana tanah pemukiman dan garapan penduduk dinyatakan sebagai kawasan Taman Nasional.

penaklukan dengan cara-cara ideologis *(consent)* terhadap petani.[71]

Semenjak tabun 1980, ada satu gejala aksi protes terhadap penindasan dan penaklukan petani. Aksi protes ini mempunyai ciri-ciri yang khas: (i) Protes dilakukan oleh sejumlah petani korban, dengan didampingi oleh Organisasi Non-Pemerintah (Omop) tertentu[72]; (ii) Protes disalurkan pada parlemen (DPR, DPRD), ke pemerintah (Departemen Dalam Negeri, Badan Pertanahan Nasional, atau ke Instansi-instansi terkait lainnya (Bank Dunia, Kantor Menko Polkam, dll); (iii) Isu protes bersifat kasuistis, yang berisi tuntutan penyelesaian kasus yang dialami oleh petani korban. Artikulasi tuntutan ini spesifik, dan bersifat ekonomis; (iv) Media massa merupakan salah satu sasaran pokok aksi protes ini. Pemuatan di media massa, dipercayai akan membantu penyelesaian masalah. Aksi protes agraria semacam ini demikian populer, hingga sejumlah media massa memasukkan masalah tanah menjadi masalah terpopuler di tahun. 1989,1991, dan 1992.

Konflik agraria[73] yang sudah sedemikan luasnya dimungkinkan karena adanya suatu politik hukum yang memberikan mandat kekuasaan besar bagi

[71] Uraian detil bentuk-bentuk Penindasan dan Penaklukan terhadap petani dalam konflik agraria masa Orde Baru, lihat Noer Fauzi "Politik Agraria Orde Baru: Penindasan dan Perlawanan", dalam YLBHL *Demokrasi: Antara Represi dan Resistensi, Catalan Keadaan HAM 1993,* (Jakarta: YLBHI, 1994). Tulisan ini mendaftar bentuk Penindasan: Intimidasi, Teror, Pembakaran, Pematokan, Pembuldoseran, Penangkapan dan Pemenjaraan, Penggunaan Senjata yang Mengakibatkan Korban dan Pencegatan. Sedangkan daftar penaklukan, terdiri dari klaim telah bermusyawarah, labelling/stigmatisasi, Manipulasi Makna, Pembatalan Laporan Petani, IsoIasi dari Dunia Luar dan Janji Palsu.

[72] Omop ini sangat beragam, ditinjau dari sejarah pendiriannya; orientasi politiknya; besar organisasinya; jerns kegiatannya; cakupan wilayahnya; dll. Omop yang terlibat dalam aksi-aksi protes ini memiliki karakteristik yang beragam pula; Ada organisasi bantuan hukum, seperti Lembaga Bantuan Hukum dan sejenisnya; Kelotnpok-kelompok Mahasiswa, seperti Kornite Solidaritas Mahasiswa untuk Rakyat Badega, dan sejenisnya; perkumpulan dari kelompok-kelompok yang berperhatian pada lingkungan hidup, seperti Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dan Sekretariat Pelestarian Hutan Indonesia (SKEPHI) dan sejenisnya; Organisasi yang merintis program pembangunan altematif, seperti Kelompok Studi dan Pengembangan Partisipasi Masyarakat (KSPPM) - Sumut, Lembaga Pendidikan dan Pengembangan Pedesaan (LPPP) - Bandung; dan lain-lain.

ekonomi, seperti antara sistem ekonomi Kapitalis dengan sistem ekonomi subsistensi; Konflik antar mayoritas-minoritas, seperti antara masyarakat "modem" dengan "masyarakat adat"; Konflik antar warga- negara vs negara, seperti pada Hak-hak Berorganisasi petani vs sistem politik otoritarian negara; Konflik antar sistem ekologi, seperti sistem "ekosistem" vs industrialisme; konflik antar sistem pengetahuan, seperti antar sistem pengetahuan positivistik vs sistem pengetahuan "asli" atau akal sehat *(commonsense)',* antar sistem kebudayaan, seperti antara kebudayaan "modem" vs kebiidayaan "adat"; sistem relasi gender, seperti antar patriarki vs feminisme. 1 Sebagian konflik ini, khusus pada pertanahan, diungkap oleh, G.T. Aditjondro, "Dimensi-dimensi Politis Sengketa Tanah," Makalah pada *Latihan Analisis Sosial Tanah,* Medan: Wahana Informasi Masyarakat - Akatiga, 1993.

negara untuk menguasai sumber-sumber agraria, dengan menafikan hak masyarakat (termasuk masyarakat hukum adat atau *indigenous people)* dalam kekuasaan negara. Hak Menguasai dari Negara (HMN) inilah yang membuka peluang dan realisasi monopoli pengaturan sumber-sumber agraria. Pada prakteknya, hak ini dipergunakan sebagai dasar politik agraria yang menafikan dan mengambil sumber-sumber agraria rakyat, termasuk masyarakat adat.

Konflik agraria juga tercipta karena tidak adanya perubahan fundamental dari kondisi sosial-budaya-ekonomi-politik warisan kolonialisme, melainkan terjadi penguatan dan pencanggihan warisan kolonial tersebut (Sritua Arief, 1981). Hal lain yang turut menciptakan persoalan agraria adalah pertumbuhan kepadatan penduduk yang meningkat secara tajam, kesempatan kerja yang terbatas, serta pola penguasaan dan pemilikan tanah yang tidak adil dalam kaitannya dengan stratifikasi masyarakat (Tjondronegoro, 1994).

Prospek bagi Pembaruan Agraria: Struktur dan Konjungtur

Pilihan pengukuhan atau perubahan politik agraria ditentukan oleh struktur dan konjungtur. Dalam hal ini, struktur adalah susunan hubungan sosial yang relatif menetap dalam jangka waktu relatif lama *(epoch),* yang ditentukan oleh penguasaan terhadap tanah. Di zaman Orde Lama, konfigurasi penguasaan terhadap tanah dicirikan oleh kontradiksi yang terbuka antara buruh tani dan petani kecil dengan pemilik tanah luas. Kontradiksi tersebut dimungkinkan terbuka karena bekeijanya kekuatan-kekuatan politik yang merupakan representasi kekuatan ekonomi (pengkelasan sosial) yang berbasiskan penguasaan atas yakni tanah tersebut.

Politik agraria populis di masa Orde Lama yang berintikan program *land reform* berkepentingan untuk mengubah konfigurasi penguasaan tanah yang pada gilirannya mengubah susunan hubungan sosial. Dengan *land reform* hendak diubah hubungan sosial yang eksploitatif dari bangunan feodalisme dan kapitalisme-kolonial. Program *land reform* merupakan suatu titik temu kompromi dari kekuatan-kekuatan politik yang bekeija di tubuh negara dan masyarakat. Terdapat konjungtur politik yang khusus, yang memungkinkan

 kelompok-kelompok politik yang konservatif, radikal dan konforrrus menyepakati *land reform.*

Konjungtur politik sepanjang 1962 hingga 1965 berubah secara sangat dinamis, yang bermuara pada penggantian rejim politik yang pada gilirannya menghancurkan keseluruhan bangunan politik agraria populis. Jadi, konjungtur politiklah yang menentukan bagi keberhasilan dan/atau kegagalan politik agraria. Sebaliknya, praktek dari politik agraria akan merruliki pengaruh pada dinamika struktur kekuasaan politik, yang pada gilirannya akan menguatkan atau mengubah susunan kelas-kelas sosial. Posisi hukum agraria —sebagaimana hukum lainnya —adalah instrumental terhadap susunan kekuasaan politik yang ada. Dalam kata-kata Ernest Feder (sebagaimana dikutip Hutagalung, 1984: 101): "Dalam semua masyarakat, hukum dapat mengukuhkan struktur masyarakat yang ada, dengan member! kesan yang agung dan absah terhadap ketidakadilan sosial, atau ia dapat mengusahakan keadilan yang lebih baik dengan menata-merealokasikan sumberdaya dan keseimbangan hak dan kewajiban yang lebih baik. Namun, apa yang tak dapat hukum lakukan adalah mengubah struktur

kekuasaan politik. Hukum itu sendiri sekedar merupakan cermin dari struktur kekuasaan."[74]

Dalam struktur dan konjungtur politik Orde Baru, politik agraria populis dengan program *land reform* tidak lagi dimungkinkan. Justru politik agraria kapitalis dengan program eksploitasi hutan, Revolusi Hijau dan agroindustri yang menjadi pilihan. Alhasil, terjadi penguatan terhadap struktur ekonomi sebagaimana di zaman kolonial (Sritua Arief, 1978). Hal ini tercermin dari komposisi penguasaan tanah.

Berikut adalah komposisi penguasaan dan penggunaan tdnah di awal Orde Baru, yakni tahun 1973 (Sayogyo, 1981), yang dapat menunjukkan kekuatan ekonomi dan politik, yakni penguasaan atas tanah menjadi dasar awal bagi pengkelasan dalam masyarakat Orde Baru:

1. Lapisan teratas adalah pengusahaan hutan yang dikelola oleh kurang lebih 400 perusahaan swasta, terutama setelah pemerintah Orde Baru berkuasa kebanyakan dari mereka adalah milik asing, seluas 36 juta hektar ditambah penguasaan hutan oleh BUMN seluas 1,7 juta hektar yang berlokasi di berbagai pulau.
2. Lapisan Kedua adalah penguasa dari perkebunan-perkebunan besar (milik pemerintah/negara) seluas 1,1 juta hektar, dan perkebunan skala menengah, yang dimiliki oleh perusahaan-perusahaan milik swasta dengan luas 1,1 juta hektar.
3. Lapisan ketiga adalah para petani penggarap sebanyak 7,7 juta keluarga tani di atas tanah seluas 11,7 hektar dengan rata penguasaan tanah seluas 1,2 hektar (untuk Pulau Jawa) dan atau 1, 5 hektar di pulau-pulau lain.

[74] Terjemahan oleh penulis (NF).

Lapisan paling bawah adaiah petani gurem, yang menguasai tanah rata- rata kurang dari 0,5 hektar sebanyak 6 juta rumah tangga, kebanyakan di Pulau Jawa. Dari jumlah tersebut terdapat jumlah 5,2 juta yang menguasai tanah kurang dari 0,25 hektar, yang kalau dijumlahkan menempati luas tanah sebesar 1,5 juta hektar. Bila petani tak bertanah dimasukkan ke dalam lapisan ini (data Sensus 1980), akan kita dapat angka 7,2 juta rumah tangga tani yang tergolong ke dalam lapisan ini.

Data di atas memperlihatkan bahwa kekuasaan atas tanah, yang merupakan basis kekuasaan ekonomi dan politik, bertumpuk pada bentuk pengusahaan hutan dan perkebunan besar yang dimiliki oleh pemerintah dan pihak swasta, yang termasuk di dalamnya kelompok modal asing. Dengan demikian, dapat diantisipasikan bahwa politik agraria kapitalis akan menguatkan posisi pemilik modal swasta —termasuk swasta milik asing—dan pemerintah sebagai kekuatan ekonomi politik yang dominan.

Penerapan politik agraria kapitalis selama 20 (dua puluh) tahun menunjukkan pergeseran yang berarti dimana dominasi penguasaan tanah oleh modal swasta menduduki peringkat pertama, menggeser dominasi penguasaan tanah oleh pemerintah.[75]:

1. Data per-Desember 1993, penguasaan tanah hutan oleh kurang lebih 570 perusahaan pemegang HPH sudah mencapai 64.291.436 ha, dimana terdapat 33.198.963 ha (51,64%) dikuasai oleh hanya 20 kelompok konglomerat. Sementara itu, terdapat 3.841.777 ha tanah dikuasai oleh pemegang HPHTI, yang dikuasai oleh 38 Perusahaan. Ditambah dengan 796.254 ha yang dipakai oleh HPHTI trans oleh 10 kongkolomerat. Bandingkan dengan total areal yang dikuasai oleh BUMN kehutanan (Perhutani dan Inhutani) per-April 1994 sebesar 8.943.272. Sementara, penguasaan tanah oleh perkebunan besar telah mencapai 3.800.000 ha, yang dikuasai oleh 709 perusahaan swasta, 388 BUMN, 48 perusahaan asing, dan 21 koperasi.

2. Peringkat berikutnya adaiah perkebunan besar yang menguasai 3,80 juta hektar yang dikuasai oleh 1206 perusahaan (709 perusahaan swasta, 388 perusahaan negara/BUMN, 48 perusahaan asing, 21 perusahaan patungan dan 40 BUMD) dan 21 koperasi. Jika diambil rata-rata, maka tiap perusahaan men-guasai kurang lebih 3.096,985 hektar. Data ini berasal dari perhitungan menurut *Sensus Perkebunan Besar 1990 - 1993.*

3. Sementara menurut SP (Sensus Pertanian) 1993, dari 19.713.806 rumah tangga tani, 22,41% (terbanyak) merupakan rumah tangga tani yang menguasai lahan hanya antara 0,25-0,49 hektar. Sedangkan jumlah keseluruhan rumah tangga tani yang menguasai lahan <0,50 hektar jumlahnya mencapai 48,61 % dari jumlah keseluruhan rumah tangga tani (19.713.806) . Menurut sensus ini juga, di sektor pertanian pangan, rumah tangga tani rata-rata hanya menguasai 0,86 hektar. Bahkan ketimpangan penguasaan lahan dalam lapangan pertanian pangan juga terjadi cukup menyolok. Ada 8.726.343 rumah tangga tani (atau 48,54% dari keseluruhan rumah tangga tani) yang keseluruhannya menguasai 2.099.420,53 hektar (13,60% dari total lahan pertanian pangan). Atau ada 48,54% dari keseluruhan rumah

[75] Dihitung oleh Dianto Bachriadi dan NF berdasarkan data-data yang dikeluarkan oleh Departemen Kehutanan dan BPS (Biro Pusat Statistik) - termasuk Sensus Pertanian 1993.

tangga tani yang total hanya menguasai 13,60% dari keseluruhan lahan pertanian pangan yang ada. Tetapi, di pihak lain, ada 217.720 rumah tangga tani yang menguasai 1.457.477,46 hektar, atau ada 1,21% rumah tangga tani yang menguasai 9,44% dari total lahan pertanian pangan yang ada. Berarti kelompok pertama rata-rata hanya menguasai sekitar 0,24 hektar, sedangkan kelompok kedua rata-rata menguasai sekitar 6,69 hektar. Selain itu ada 11.487 rumah tangga tani yang menguasai 254.710,54 hektar, atau ada 0,06% yang menguasai 1,65% dari total lahan pertanian pangan. Berarti rata-rata kelompok ini menguasai sekitar 22,174 hektar.

Dominasi modal inilah yang akan nampak pada konfigurasi kekuasaan ekonomi dan politik pada jaman Orde Baru selanjutnya. Secara dinamis, dominasi ini mengkondisikan munculnya konflik agraria. Konflik agraria yang demikian meluas di masa sekarang ini merupakan indikasi krisis dalam politik agraria. Artikulasi konflik dalam isu-isu yang meruyak dimungkinkan oleh suatu konjungtur politik di mana organisasi non- pemerintah relatif memiliki keleluasan bergerak. Isu-isu tersebut menunjukkan indikasi keperluan akan pembaruan agraria, namun bukan merupakan argumentasi tentang keperluan akan pembaruan agraria. Keperluan akan pembaruan agraria harus diargumentasikan dengan penjelasan keadaan struktur ekonomi-politik, yang berbasiskan penguasaan tanah. Sedangkan promosi pembaruan agraria harus dilakukan dalam konjungtur politik tertentu.

SITUASI PERKEBUNAN DI INDONESIA KONTEMPORER'

Dianto Bachriadi

Permasalahan agraria nasional di subsektor perkebunan tidak bisa dilepaskan dari sejarah kolonialisme. Lewat kolonalisme, khususnya Belanda, sistem perkebunan Indonesia mengalami perubahan dari usaha tambahan untuk usahatani pangan menjadi satu sistem usahatani yang memiliki skala ekonomi besar dan kompleks dengan ciri-ciri: menggunakan areal pertanahan yang luas, padat modal, menggunakan tenaga kerja yang besar dengan pembagian kerja yang rinci dan struktur hubungan kerja yang rapi, berteknologi modem, dan berorientasi pada pasar (Mubyarto dkk, 1992:15). Berbagai dinamika dan perubahan-perubahan kebijakan di sektor perkebunan pada masa kolonial, seperti: sistem monopoli, pungutan paksa, pajak tanah, sewa-menyewa lahan, tanam paksa, dan pemberian hak *erfpacht* dan *consesi* merupakan bagian integral dari beberapa persoalan agraria saat ini. Program nasionalisasi perkebunan-perkebunan asing dan upaya pemerintahan Orde Lama untuk membangun landasan pembangunan agraria yang bebas dari watak kapitalis- kolonialistik menjadi bagian penting lainnya dari bentuk konflik-konflik yang muncul akibat serangkaian upaya untuk terus memperbesar kinerja subsektor perkebunan saat ini, khususnya dalam memperbesar angka-angka devisa.

Pemerintah Orde Baru dengan gaya otoritarianismenya memiliki kesempatan untuk mulai memberikan prioritas-prioritas ekonomi baru dalam rangka memperbaiki perekonomian negara setelah mengalami kemacetan pada masa Orla. Tekanan khusus diberikan pada produksi pangan (terutama beras) dan sandang. Modal asing didorong untuk masuk, terutama disektor industri dan

pertambangan. Untuk itu, utang luar negeri dijadikan salah satu alat untuk memancingnya. Menjelang tahun 1977 perekonomian Indonesia telah mengalami perubahan struktural yang cukup mencolok. Neraca perdagangan juga menunjukkan situasi positif yang semakin membaik. Angka-angka ekspor dari Pelita ke Pelita terus menunjukkan peningkatan, meskipun sumbangan terbesamya masih diberikan oleh sektor migas. Dalam konteks ini, modal asing memegang peranan sangat penting dalam proses membaiknya realisasi dan penerimaan ekspor selama tahun 1970-an (Rosendale, 1987). Setelah sektor nonmigas lebih didorong lagi untuk memberikan sumbangan terhadap devisa,

[1] Beberapa bagian dari subbab ini mengacu pada dua buah tulisan yang kemudian dikembangkan lebih lanjut, yaitu: Dianto Bachriadi, *Ketergantungan Petani dan Penetrasi Kapital,* Bandung: Akatiga, 1995; dan Dianto Bachriadi dan Noer Fauzi Rahman, *PIR-Bun vs UUPA* (sedang dalam proses untuk dipublikasi).

peran sektor perkebunan dan kehutanan menjadi lebih penting dari sekedar mengejar swasembada pangan.

label 1 di bawah ini memberikan gambaran nilai ekspor Indonesia sejak Pelita I hingga Pelita IV, dan memperlihatkan peran sektor migas dan pertanian dalam menyumbang realisasi nilai ekspor tersebut.

label 1 Angka Rata-rata Nilai Ekspor Indonesia dan Sumbangan Sektor Migas dan Pertanian dalam Pelita I-IV

	Pelita 1	Pelita II	Pelita III	Pelita IV
Total Ekspor (USS juta)	(8.183,9) 1 636.78	(45.571,1) 9114.22	(108.179,8) 21 635,84	(91.933.6) 18326,72
Sumbangan Minyak (%)	42,73	69,81	78,23	35,74
Sumbangan Pertanian (%)	36,52	23,95	16.41	7.86

Sumbec Diotah dari Stabstik Indonesia berbagai edisi, BPS
Catatan: Angka dalam tanda (...) menunjukkan angka total selama Pelita

.Dari tabel ini bisa dilihat bahwa sumbangan sektor pertanian terhadap realisasi nilai ekspor Indonesia khususnya sejak Pelita 1 dan Pelita III menunjukkan angka yang sangat berarti. Meskipun perannya menurun pada Pelita IV. Tabel 2 memperlihatkan sumbangan sektor pertanian terhadap PDB dari Pelita MV.

Tabel 2 Peranan Sektor Pertanian. Industri, dan Jasa dalam PDB selama Pelita I-IV (dalam %)

Sektor	Pelita 1	Pelita II	Pelita III	Pelita IV
Pertanian	43.5	35.6	30.6	23.7
Industri	8.9	11.5	15,0	21.4
Jasa dan lainnya	15,0	31.4	33,5	45,5

Sumbec Diotah dari Statisbk Indonesia berbagai edisi, BPS.

Dari Tabel 2 bisa dilihat bahwa sektor pertanian merupakan penyumbang PDB yang sangat penting, meskipun kecenderungannya menurun dari Pelita ke Pelita. Tetapi dibanding dengan sektor industri sumbangannya masih lebih besar.

Sumbangan sektor pertanian terhadap realisasi penerimaan ekspor Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sumbangan hasil perdagangan komoditas hasil-hasil produksi tanaman keras selain dari subsektor kehutanan, dan

sumbangan komoditas udang segar sejak tahun 80-an. Peranan tanaman keras dalam ekspor sangat penting terutama sebelum kenaikan harga minyak pada tahun 1973 dan setelah tahun 1983 ketika harga minyak mulai turun. Komoditi- komoditi tradisional seperti karet, kopi, teh, kopra, tembakau, dan lada merupakan penghasil devisa yang penting, meskipun perannya kemudian sempat menurun bahkan ada yang tenggelam sama sekali dalam percaturan ekspor. Lihat Tabel 3 di bawah ini yang menggambarkan komposisi ekspor menurut barang sejak tahun 1965 hingga 1978.

Tabel 3 Komposisi Ekspor Menurut Barang, 1965-1978 (dalam %)

	1965-67	1968-70	1971-73	1974-76	1977-78
Minyak mentah	20,1	30,7	40,6	66,2	61,5
Hasil-hasil minyak bumi	7.9	4.1	4.5	5.7	4,0
Total Migas	**28,0**	**34,8**	**45,1**	**71,9**	**65,5**
Kayu	0	4.3	13,7	9.0	8.7
Kopi	7.1	6.1	3.4	1.9	4.8
Teh	2,8	2.0	1.3	0.7	0.9
Lada	1.9	1.2	1.4	**0,4**	0.6
Tembakau	3.2	2.7	2,2	0.5	0,5
Kopra	4.4	3.4	0,4	-	0,3
Karet	36,9	31,7	15,0	6,0	5.8
Minyak sawit	3.3	2,5	2,6	**1,9**	1.7
Total pertanian tanpa kayu	**59,6**	**49,6**	**28,3**	11,4	14,6
Biji timah & konsentrat	4,8	4,3	3.4	**2,1**	2.4
Lain-lain	7.6	7.0	11.5	5.6	8,7
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Sumber: Rosendale, 1982, halaman 229.

Jika kita lihat Tabel 3 ini, sampai tahun 1970 temyata sumbangan hasil tanaman keras terhadap realisasi ekspor lebih besar ketimbang sumbangan yang diberikan migas. Perubahan komposisi sumbangan ini mulai berubah setelah tahun 197O.Tetapi Tabel 3 telah menunjukkan pada kita bahwa tanaman keras memang memiliki peran dalam perdagangan luar negeri Indonesia, paling tidak sebelum tahun 1970 ketika harga minyak belum mengalami ledakan. Tabel 4 berikut ini menunjukkan peran hasil produksi tanaman keras setelah *boom* minyak menyurut di tahun 1983.

Pada tabel ini kita dapat lihat bahwa setelah tahun 1983 sumbangan ekspor hasil pertanian nonkayu-hasil hutan-ikan-dan udang menunjukkan peningkatan kembali. Walaupun angka-angkanya kembali menurun pada tahun 1989 dan seterusnya. Seperti telah dikemukakan di atas, bahwa peningkatan yang teijadi setelah tahun 1983 merupakan cerminan dari menurunnya harga minyak di pasaran dunia, dan penurunan yang terjadi

setelah tahun 1989 lebih disebabkan oleh mulai meningkatnya ekspor komoditas nonmigas lainnya akibat kebijakan pemerintah yang mendorong peningkatan nilai ekspor komoditas

Tahun	Getah Karet	Kopi	Teh	Rempah - rempah	Tem-bakau	Cokelat	Minyak Sawit	Bahan Nabati Lam	Jumlah	% terhadap total ekspor	Total Ekspor**
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1981	42.4	345,9	108,8	72.5	50,7	15.4	106,9	9.6	752,2	2,99	25,164.5
1982	37.7	341,7	89,5	78.7	38,0	15.2	96.2	10.1	707,1	3.17	22 328,3
1983	44.4	427,3	120.4	93,8	40,5	26,4	111,5	8.4	872,7	4.13	21.145,9
1984	45.0	565,2	226,2	111,8	32,9	50,3	63.3	3.9	1098,6	5,02	21 887,8
1985	35,1	556,2	149,1	125,9	43.1	59,2	166.2	2,8	1137,6	6,12	18.586,7
1986 -	42.9	818,4	99,1	209,0	62,5	57,0	112,9	5.0	1406,8	9,50	14.805,0
1987	53.6	535,4	118,9	239,5	57,4	60,4	143,6	6.4	1215,2	7.50	17.135,6
1988	77,6	549,5	125,2	221,8	42,7	74,9	227,3	6.5	1325.5	6.90	19 218.5
1989	52.0	481,6	162,8	182,4	47,3	69,9	244.6	10,2	1250,8	5,64	22.160,2
1990	39,6	369,3	180,9	152,3	58,6	99,2	203,5	12.4	1115,8	4.35	25 675,2
1991*	57.5	322,6	123,1	131,9	47,6	88,2	335,5	9,9	1116,3	4.64	24 945,0

nonmigas secara menyeluruh.

Tabel 4 Nilai Ekspor Hasil Pertanian Tahun 1983-1990 (dalam USS juta)

• Dalam hal volume dan nilai ekspor antara tahun 1980 dan 1988, hasil tanaman kopi, teh, dan karet merupakan penyumbang terpenting. Sedangkan ekspor minyak sawit mulai memperlihatkan posisi yang penting pula. Meskipun demikian, sebetulnya secara total penghasilan ekspor sektor tanaman keras setiap tahunnya mengalami stagnasi di antara angka US$ 0,5-1 milyar. [76]

Meskipun tanaman keras merupakan satu elemen penting dalam perdagangan luar negeri Indonesia di tahun-tahun sebelum 1970, kebanyakan barang-barang seperti karet, kopi, teh, kopra, dan lada tidak mempunyai permintaan mantap dan terus mengalami penurunan harga di pasar dunia. Sehingga pemasarannya berkembang secara lambat. Sedangkan pasaran bagi kopra justru menunjukkan penurunan setelah PD II. Penyebab lambatnya perkembangan pasaran komoditi-komoditi ini adalah: pertama, munculnya barang-barang sintesis pengganti yang mempunyai berbagai keunggulan teknis, yang mempengaruhi pasaran kopra, karet, dan hasil

Sumber: Diolah dan *Buletin Indikator Ekonomi Indonesia.* BPS 1992; dan *Statistik Indonesia* berbagai edisi, BPS. Catalan: ** meliputi ekspor migas dan nonmigas

minyak • sampai dengan bulan Oktober 1991, kecuali data untuk komoditas Minyak Sawit nabati; kedua, rendahnya elastisitas pendapatan dari permintaan akan bahan makanan dasar di negara-negara

` Untuk hal ini lihat jug a tulisan Steven R. Tabor, "Pertanian dalam Peralihan," dalam *Ledakan Harga Minyak dan Dampaknya.* Anne Booth (ed.). Jakarta: Ul-Press, 1994, halaman 193-242.

industri, yang mempengaruhi pasaran kopi, teh, dan rempah-rempah.

Meskipun kondisi pasar sangat menghantui prospek pengembangan tanaman keras, sektor ini tetap merupakan pemberi sumbangan yang berarti untuk ekonomi Indonesia. Di samping itu, jumlah petani yang bergerak di bidang ini jumlahnya sangat banyak. Bahkan bisa dibilang para petani kecil merupakan tulang punggung sektor tanaman keras di Indonesia. [77] Karena itu, tidak salah jika pemerintah menempatkan tanaman keras sebagai peringkat kedua dalam daftar prioritas rencana pembangunan pertanian setelah beras. Pembangunan itu kemudian dilakukan dalam dua babak periode. Periode pertama, perhatian penuh diberikan pada perkebunan besar yang sudah ada. Salah satunya lewat progam Peremajaan, Rehabilitasi, dan Perluasan Tanaman Ekspor (PRPTE). Sedangkan periode selanjutnya merupakan upaya untuk meningkatkan produktivitas petani kecil atau perkebunan rakyat melalui Project Management Unit (PMU)[78] dan PIR-Bun (Perusahaan Inti Rakyat - Perkebunan). Itu sebabnya antara tahun 1980-1987 kira-kira US$ 3,5 milyar dana masyarakat diinvestasikan dalam skema petani kecil tanaman keras. Kurang lebih separohnya merupakan proyek-proyek yang dibiayai oleh pihak luar negeri (Tabor, 1994: 227).

Selain sebagai potensi, petani-petani kecil dianggap sebagai satu titik kelemahan dalam perkembangan hasil produksi tanaman keras. Kualitas mereka dan hasil produksinya dianggap rendah menurut standar pasar dunia. Kontinuitas hasil produksinya pun tidak teratur. Menurut beberapa studi hal ini disebabkan oleh hubungan yang tidak baik antara petani produsen kecil dan pabrik-pabrik pemroses hasil produksi (Budiman, 1987; Soemardjan dkk, 1988; Godoy dan Bennet, 1987). Dengan kata lain, secara asumtif sudah dikemukakan cara mengantisipasi pasar dan mengembangkan pemasaran adalah dengan meningkatkan mutu hasil produksi tanaman keras dan atau hasil olahannya. Termasuk di dalamnya adalah mutu hasil produksi petani- petani kecil.

Walaupun ratusan juta dolar dibelanjakan untuk pengembangan petani kecil tanaman keras, produktivitasnya tetap cenderung mengalami stagnasi. Hasil karet rakyat (kandungan karet kering) tetap sekitar 0,5 metricton per hektar; kelapa menghasilkan kopra hanya 0,9 metricton per hektar (Tabor, 1994: 231). Uniknya, untuk kedua jenis komoditas ini Indonesia merupakan produser yang sangat kompetitif di pasar dunia tetapi sekaligus juga produsen yang rendah produktivitasnya (Landall Mills, 1986 dan 1987; McStocker, 1987).

Dengan kata lain, produktivitas petani kecil, lebih-lebih yang mengerjakan tanaman keras penting, tidak mendapat kemajuan. Ketika harga-harga hasil tanaman keras di pasaran dunia membaik di tahun 70-an dan awal 80-an, komitmen investasi masyarakat banyak dibuat untuk meningkatkan produksi karet, kelapa, dan minyak sawit. Ketika tanaman-tanaman itu mulai menghasilkan di pertengahan tahun 1980-an, harganya di pasaran dunia telah merosot kembali. Menurut Bank Dunia, hal ini mengurangi rangsangan para petani kecil untuk menggunakan teknik-teknik penanaman baru yang telah diperbaiki (World Bank, 1986).

Selain soal harga pasaran yang rendah, proyek besar karet dan kelapa terutama sekali terganggu oleh penanaman yang mutunya di bawah standar dan kesukaran-kesukaran dalam

[77] Tercatat 32% tanah matang ditanami karet dan kopi; 99% tanah matang untuk kelapa, lada, dan cengkeh; 40-45% tanah untuk kelapa sawit dan the. Lihat Steven R. Tabor, *op.cit.,* halaman 277.

[A] Project Manajement Unit (PMU) biasa juga disebut dengan Unit Pelaksana Proyek (UPP). Program UPP dimulai tahun 1973/1974 melalui Proyek Pengembangan Teh Rakyat dan Perkebunan Besar Swasta Nasional (P2TRSN), Proyek Perkebunan Rakyat Sumatera Utara (P3RSU), dan Proyek Pengembangan Cengkeh Lampung (PPCL).

mengubah tanah perkebunan menjadi milik petani. Di samping itu, perencanaan dan pelaksanaan proyek yang kurang teratur menyebabkan tidak adanya koordinasi antara penanaman pohon dan pembangunan pabrik pemroses.

Investasi swasta berskala besar dalam sektor tanaman keras mulai tumbuh subur tahun 1980-an. Untuk menghindari akibat negatifnya, pemerintah juga mensyaratkan kepada investor berskala besar untuk turut mengambil bagian dalam menanggung beban pengembangan petani kecil. Sektor swasta diharuskan mengikuti pola investasi yang dirancang untuk program PIR yang dibiayai masyarakat (World Bank, 1986).

Rencana penguatan sektor pertanian untuk memenuhi kebutuhan industri dalam negeri maupun untuk ekspor sebetulnya sudah mulai dirancang sejak awal tahun 1970. Ketika itu Bank Dunia melihat bahwa ketergantungan ejconomi Indonesia terhadap minyak sudah harus diantisipasi dengan pengembangan sektor lainnya khususnya pertanian. Salah satu hasilnya adalah rekomendasi Bank Dunia untuk lebih mengembangkan sektor perkebunan, baik perkebunan besar maupun perkebunan rakyat. Untuk itu Bank Dunia menyediakan sejumlah bantuan keuangan untuk merehabilitasi perkebunan- perkebunan yang ada di Indonesia.

Perebutan Lahan antara Rakyat vs Perkebunan

Sisi lain dari kebijakan mempertahankan dan memacu sektor perkebunan untuk memperbesar devisa adalah terciptanya struktur pengusaan tanah yang timpang di Indonesia, dan perkebunan-perkebunan besar menjadi bagian dari unsur pembentuk ketimpangan itu. Dalam hal ini, sampai tahun 1993, perkebunan besar menguasai sekitar 3,80 juta hektar tanah yang dikuasai oleh 1206 perusahaan patungan (388 perusahaan negara/BUMN, 709 perusahaan swasta, 48 perusahaan asing, 21 perusahaan patungan, dan 40 BUMD) dan 21 koperasi. Jika diambil rata-rata, maka setiap perusahaan menguasai + 3.096, 985 hektar. Sedangkan rumah tangga pertanian pengguna lahan di Indonesia, sebagai perbandingannya, hampir 50%-nya adalah rumah tangga pengguna lahan yang hanya menguasai lahan < 0,5 hektar (menurut SP 1993).

Dari 3,80 juta hektar lahan perkebunan besar, 85,80% diantaranya adalah lahan dengan status Tanah Negara (TN) yang kemudian hak penguasaannya diberikan pada perusahaan-perusahaan perkebunan, baik dalam bentuk HGU, HGB, Hak Pakai, maupun hak lainnya atau tanpa pengakuan hak secara formal. Menurut catatan BPS, 82,87% tanah negara itu diberikan penguasaannya kepada perkebunan dalam bentuk HGU. Persoalan penetapan Tanah Negara (TN) ini seringkali menjadi awal dari konflik antara pihak perkebunan atau calon penguasa HGU perkebunan dengan rakyat yang telah menguasai tanah-tanah tersebut sejak lama. Definisi dari tanah negara itu sendiri adalah sejumlah lahan, tidak termasuk lahan hutan, yang tidak bisa dibuktikan kepemilikan atau penguasaannya secara formal oleh seseorang atau sebuah badan hukum secara otomatis akan dianggap sebagai tanah negara. Persoalan klaim sepihak ini seringkali membuat sejumlah lahan yang telah dikuasai oleh sejumlah penduduk, tetapi belum bersertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan/penguasaan secara formal, akan segera diklaim sebagai tanah negara pada saat tanah-tanah tersebut akan digunakan untuk proyek perkebunan tertentu atau di atas tanah-tanah tersebut diterbitkan HGU untuk satu perusahaan tertentu. Padahal ada peraturan yang mengatur prioritas pemberian hak tanah-tanah tersebut kepada rakyat penggarapnya. Tetapi • pertimbangan rente ekonomi yang bisa diperoleh dari tanah tersebut jika diberikan dalam bentuk HGU ketimbang tetap dikuasai rakyat, di samping alasan-alasan sumbangan sektor perkebunan terhadap pendapatan negara, sering kali membuat rakyat penggarap tanah-tanah itu harus tersingkir dari situ.

Dengan kata lain, moda penetapan tanah dengan status Tanah Negara yang sebetulnya merupakan pengejawantahan dari Hak Menguasai Negara (HMN), seperti yang dimaksud oleh UUPA, lebih banyak digunakan untuk menyokong kepentingan modal ketimbang kepentingan ekonomi rakyat. Padahal pengertian HMN dalam UUPA adalah memberi hak pada negara untuk menguasai tanah sementara dan kemudian mendistribusikannya sesuai dengan prinsip-prinsip untuk kepentingan umum, prinsip *land reform*, dan tidak merugikan rakyat. Karena itu, tanah-tanah yang berstatus dikuasai oleh negara itu pada hakekatnya harus didistribusikan, dan dipastikan status hukum kepemilikannya terlebih dulu kepada rakyat yang telah menggarapnya atau kaum tani tak bertanah yang tinggal di sekitar areal tersebut. Jika - pada kenyataannya justru banyak terjadi - tanah-tanah dengan status dikuasai oleh negara itu haknya lebih banyak diberikan kepada perusahaan-perusahaan perkebunan secara sewenang-wenang, maka pada hakekatnya rezim yang berkuasa telah memberlakukan kembali azas *domein verklaring* (azas negara memiliki sejumlah tanah atau azas tanah milik negara) yang justru hendak dilenyapkan oleh UUPA. Dengan adanya azas ini, negara, tepatnya rezim yang berkuasa, bisa meninggalkan kepentingan rakyatnya untuk mencapai kepentingannya sendiri—satu hal yang sebetulnya telah diatasi secara nonnatif oleh UUPA. Kenyataan ini lebih diperparah lagi dengan adanya tindakan-tindakan represif maupun manipulasi administratif yang dilakukan oleh negara terhadap rakyat ketika tanah-tanah yang bertatus dikuasai sementara oleh negara itu hak penguasaannya hendak dialihkan kepada perusahaan- perusahaan perkebunan. Pengerahan kekuatan militer, intimidasi, tekanan- tekanan fisik maupun administratif, pemberian stigma politik, dan manipulasi bukti-bukti hak penguasaan atau penyerahan hak penguasaan menjadi hal yang umum terjadi.

Dalam konteks ini, model konflik yang terjadi adalah antara rakyat dengan perusahaan

perkebunan akibat klaim Tanah Negara, seperti yang terjadi dalam kasus Badega, [79] kasus Gunung Batu, [80] dan kasus Cimerak [81] di Jawa Barat, serta Sendang Pasir [82] di Bali memperlihatkan kasus-kasus semacam ini. Di sini, pihak birokrasi pertanahan negara yang menerbitkan HGU atas sejumlah lahan yang dianggap (klaim) sebagai tanah negara yang kosong tidak berpenghuni menjadi pemicunya. Padahal di atas tanah-tanah itu sudah bermukim dan hidup sejumlah keluarga untuk masa yang cukup lama, bahkan bergenerasi.

[79] Kasus Badega adalah sengketa atas lahan seluas 498,5 hektar yang keseluruhannya merupakan tanah garapan masyarakat setempat di empat desa yang masuk dalam Kecamatan Cikajang, Kab. Garut, Jawa Barat dan melibatkan 579 KK yang bersengketa dengan PT SAM. Tanah yang discngketakan itu adalah bekas perkebunan PT C yang tidak digarap oleh pemegang haknya tetapi disewakan kepada masyarakat setempat selama kurang lebih 38 tahun sebelum muncul sengketa. Tahun 1986 pemerintah menerbitkan HGU untuk PT SAM atas sejumlah tanah garapan rakyat tadi dan memulai pengusiran rakyat dari tanah- tanah tersebut. Padahal sebagian rakyat juga telah mengajukan sertifikasi kepemilikan tanah jauh sebelum PT SAM mengajukan permohonan HGU, karena HGU PT C telah berakhir pada tahun 1980. Tetapi permohonan rakyat tidak digubris oleh pemerintah. Pemberian HGU untuk PT SAM ini dilakukan oleh pemerintah tanpa ada musyawarah atau meminta persetujuan dari rakyat setempat. Dalam konflik ini ada 13 petani yang kemudian ditahan oleh aparat keamanan dengan tujuan membuat kerusuhan dan menyebarkan permusuhan, padahal masyarakat setempat hanya meminta perlindungan hukum dari LBH dan mencoba bertahan di atas tanah-tanah yang sebetulnya menjadi hak mereka. Dalam kasus ini pun aparat pemerintah, baik sipil maupun militer, pemah melakukan operasi gabungan untuk "menduduki" tanah yang disengketakan meskipun tanah itu dalam *status quo* dan memaksa rakyat untuk menyerahkan tanah-tanahnya kepada PT SAM. Banyak warga, khususnya penduduk laki-laki, terpaksa menyingkir dan lari ke hutan-hutan karena tekanan-tekanan aparat keamanan ketika mereka dan keluarga mencoba bertahan.

[80] Tanah-tanah garapan rakyat yang secara *de facto* telah menjadi pemukiman (perkampungan), lahan persawahan dan perladangan di daerah Gunung Batu, Kecamatan Ciracap, Sukabumi Selatan diklaiin oleh PT BLA sebagai areal yang berada di bawah penguasaannya karena perusahaan ini telah mengantongi HGU yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pada tahun 1984 untuk tanah seluas 450 hektar. Tanah itu, yang seluruhnya memiliki luas 830 hektar, adalah bekas perkebunan asing yang HGU-nya kemudian dipegang oleh NV C sampai tahun 1980, sebagian sudah digarap masyarakat sejak berakhimya kekuasaan kolonial asing. Bahkan sejak 1973 kegiatan perkebunan sudah tidak berlanjut di situ, dan Bupati Sukabumi pada waktu itu memberikan wewenang kepada masyarakat untuk mengolah tanah-tanah itu sepenuhnya asalkan dijadikan areal pertanian.

[81] Proyek PIR-Bun Cimerak yang berlokasi di Kecamatan Cimerak meliputi sejumlah lahan yang luasnya yang akan mencapai 6.000 hektar. Proyek dimulai pada tahun 1981. Pada mulanya ditetapkan areal yang akan digunakan adalah sejumlah lahan yang dikaitkan sebagai tanah negara, Tetapi pada pada kenyataannya proyek ini juga meliputi sejumlah areal yang telah digarap penduduk yang berstatus tanah *Letter C* maupun yang telah bersertifikat hak milik yang jumlahnya mencapai 134 sertifikat. Tetapi karena proyek ini harus betjalan menggunakan tanah-tanah itu, maka sertifikat-sertifikat tadi dinyatakan sebagai ASPRO (asli tapi salah prosedur). Akhimya sejumlah tanah pertanian masyarakat digusur dengan begitu saja oleh PTP XIII selaku pemilik proyek tanpa ganti kerugian. Untuk itu, PTP XHI melakukan sejumlah intimidasi terhadap warga yang menolak upaya penggusuran. Pemaksaan juga dilakukan oleh aparat militer dan pemerintah daerah. Rakyat-rakyat yang membangkang akan segera dicap sebagai oknum PKI atau anggota kelompok separatis Islam yang membangkang terhadap pembangunan.

[82] Tanah yang disengketakan luasnya 388 hektar saat ini dikuasai oleh PT M yang mendapatkan haknya dari YKP. Tanah-tanah itu sebagian pemah dijadikan oleh pengurus YKP akan diberikan pada masyarakat setempat yang telah membantu YKP mempcrtahankan tanah itu ketika teijadi aksi-aksi pendudukan tanah di bawah tekanan PKI Meskipun dalam kenyataan rakyat setempat telah tinggal di lokasi itu sejak tahun 1917 karena menjadi buruh perkebunan asing di situ. Setelah kemerdekaan rakyat terus menggarap tanah- tanah itu meskipun secara sepihak kontrak atas tanah itu dialihkan kepada tuan tanah nonpri oleh penguasa lamanya tanpa memperhatikan hak rakyat penggarap. Tahun 1952, YKP mengambil alih penguasaan atas tanah-tanah itu meskipun mereka juga tidak bisa menunjukkan bukti-bukti yang sah. Tahun 1983 tanah itu "dijual" kepada PT M, dan mulailah dilakukan pengusiran terhadap rakyat yang masih terus mengarap di atas tanah-tanah itu. Pengusiran-pengusiran diperkeras dengan keterlibatan aparat militer. Penahanan terhadap warga yang unjuk rasa atas nasib mereka juga dilakukan oleh pemerintah. Bahkan penduduk setempat diisolasi di lokasi sengketa karena daerah sengketa dinyatakan tertutup bagi orang luar dan dijaga ketat.

Konflik lain yang seringkali terjadi adalah soal pemberian HGU kepada perusahaan perkebunan di atas sejumlah tanah yang diklaim hak otomatis dari perusahaan yang bersangkutan sehubungan dengan program nasionalisasi perusahaan-perusahaan perkebunan asing di tahun 1950-an. Kasus Jenggawah [83] di Jawa Timur dan Tanah Jaluran [84] di Deli Sumut, misalnya, konflik antara FTP dengan rakyat akibat perebutan lahan yang diklaim oleh PTP sebagai bagian dari tanah yang mereka kuasai akibat program nasionalisasi perkebunan. Pihak

FTP menganggap dengan adanya program nasionalisasi, mereka secara otomatis menguasai sejumlah lahan yang ditinggalkan oleh perkebunan- perkebunan asing pada jaman kolonial karena kebijakan pemerintah kolonial yang menghendaki rakyat-rakyat itu menetap dan berusahatani di situ. Ketika PTP memerlukan sejumlah perluasan lahan untuk lebih memastikan peningkatan produktivitasnya maka tanah-tanah yang telah dikuasai rakyat itu turut mereka klaim sebagai bagian dari warisan yang seharusnya menjadi milik mereka. Negara dengan perangkat birokrasi pertanahannya kemudian justru membuat konflik ini semakin runcing, karena mereka biasanya menerbitkan sertifikat-sertifikat HGU ataupun surat-surat perpanjangan HGU untuk perusahaan perkebunan yang meliputi tanah-tanah yang telah dikuasai rakyat.

Konflik-konflik perebutan tanah ini bisa terjadi karena pemerintah tidak konsisten, bahkan cenderung mengabaikan sejumlah peraturan yang sudah ada yang mengatur soal prioritas peruntukan kepemilikan tanah. Misalnya, UUPA menjamin bahwa prioritas peruntukan hak atas tanah adalah rakyat tani, lebih khusus lagi adalah rakyat tani yang tidak memiliki tanah. Peraturan lainnya adalah Keppres No.32/79 dan Permendagri No.3/79 yang memberikan prioritas pertama kepada rakyat, yang telah menguasai dan hidup di atas tanah-tanah bekas hak Barat yang telah habis masa berlakunya sejak 1980, untuk mendapatkan hak kepemilikan di atas tanah-tanah tersebut. Tetapi, dengan pertimbangan sumbangan-sumbangan pada peningkatan dan penghematan angka-angka devisa serta sejumlah angka balikan dari rente ekonomi yang mereka berikan kepada penguasa, segala peraturan ini diabaikan. Selain itu, proses pembentukan dan pelaksanaan rencana tata ruang agraria yang tidak konsisten juga menjadi salah satu penyebabnya.

---

[83] Kasus Jenggawah adalah sengketa atas lahan yang luasnya mencapai 2800 hektar yang diperebutkan oleh PTP XXVH dengan penduduk setempat. Tanah itu adalah bagian dari eks tanah perkebunan Belanda yang terletak di dua kecamatan di Karesidenan Besuki. Oleh pemilik perkebunan waktu itu, penduduk diberi hak untuk menggarap tanah-tanah yang sekarang disengketakan karena pihak perkebunan membutuhkan kehadiran dan tenaga mereka sebagai buruh perkebunan maupun untuk mengolah tanah sesuai dengan tatacara pengelolaan perkebunan tembakau. Ketika pendudukan Belanda berakhir, dan perkebunan itu secara otomatis dinasionalisasi, maka pihak PTP XXVH secara sepihak mengklaim tanah-tanah tersebut juga menjadi bagian hak mereka. Tahun 1978 sengketa perebutan penguasaan lahan ini pemah meledak dengan buntut ditahannya beberapa penduduk setempat. Tahun 1994, BPN malah menerbitkan HGU baru untuk PTP XXVH atas tanah yang sebetulnya masih bermasalah tadi. Rakyat menjadi marah, dan melakukan sejumlah aksi protes. Dengan terbitnya HGU untuk PTP XXVII mereka tentunya menjadi terancam dan bisa diusir oleh pihak perusahaan setiap saat.

[84] Sengketa ini berawal dari disewakannya sejumlah lahan ladang berpindah milik masyarakat adat di Deli kepada perkebunan Belanda oleh Sultan Deli, meskipun dalam kontrak itu disebutkan bahwa tanah-tanah yang dikontrak adalah tanah-tanah milik rakyat setempat. Proses selanjutnya, rakyat yang selama ini menjadi peladang berpindah berubah menjadi petani jaluran karena menyesuaikan waktu usahatani mereka dengan selang waktu penanaman tembakau milik perkebunan. Luas tanah yang disewakan itu hampir 300.000 hektar. Ketika masa kependudukan Belanda berakhir, sebagian tanah-tanah itu dibagikan kepada rakyat, dan sebagian lagi diserahkan penguasaannya kepada perusahaan perkebunan nasional, kemudian menjadi PTP IX. Semenjak itu rakyat mulai sulit, bahkan cenderung tidak lagi bisa, menggarap tanah-tanah jaluran mereka karena tanah-tanah tersebut diklaim sebagai hak PTP IX. Jadi, jangankan membayar sewa kepada rakyat setempat, PTP IX malah menggusur rakyat setempat dari lahan-lahan pertanian mereka.

Konflik perebutan lahan bentuk lainnya adalah konflik yang timbul antara perusahaan perkebunan yang ingin memperluas atau membuka areal kebun baru di tanah-tanah adat milik satu masyarakat adat tertentu. Di sini proses ekstensifikasi perkebunan juga merambah pada tanah-tanah yang tidak berstatus Tanah Negara tetapi tanah-tanah yang secara hukum statusnya adalah milik masyarakat adat « Kasus PIR-Arso di Irian adalah satu contoh dari konflik ini.[85] [86]

Dengan kata lain, kebutuhan akan buruh dan tanah murah sebagai konsekuensi logis dari usaha-usaha untuk meningkatkan kinerja sektor perkebunan membuat negara lebih sering mengabaikan hak-hak rakyatnya atas tanah ketimbang hak-hak perusahaan perkebunan untuk mendapatkan tanah bagi usaha-usaha mereka. Uniknya, konflik antara buruh perkebunan dengan majikannya yang manifes dalam bentuk pemogokan-pemogokan kerja sangat jarang terjadi, tidak seintens konflik perebutan lahan. Meskipun keduanya merupakan dua hal penting yang harus terpenuhi agar kinerja perkebunan bisa terus meningkat.

Berdasarkan data statistik resmi yang dikeluarkan BPS, temyata angka upah buruh perkebunan (BPS menyebutnya dengan istilah pekerja perkebunan) secara rata-rata terlihat lebih tinggi dibanding dengan angka UMR.[B] Tetapi dibanding dengan KFM, upah buruh perkebunan itu secara rata-rata tetap masih rendah. Sepanjang tahun 1984-1992, besamya upah buruh perkebunan rata-rata hanya 91,10% dari KFM. Sedangkan rata-rata upah buruh perkebunan di Indonesia tertera pada Tabel 5, dan perbandingannya dengan UMR serta KFM tertera pada Tabel 6.

Tabel 5 Upah Buruh Perkebunan per Hari

Tahun	Buruh Perempuan	Buruh LaH-lald	Rata-rata
1984	1172	1596	1384
1985	1316	1767	1541,5
1986	1419	1901	1660
1987	1471	2005,5	1738
1988	1539,5	2094	1817
1989	1649,5	2269,5	1959,5
1990	1934	2600,5	2267
1991	2217	2891,5	2554

yang menyatakan bahwa tanaman sawit akan didirikan berdampingan dengan tanaman sagu yang masih tetap menjadi milik masyarakat, begitupun dengan tanah-tanah tempat tanaman sagu itu tumbuh.

[13] Kelemahan menggunakan data resmi keluaran BPS ini adalah kita tahu besamya upah ril buruh perkebunan per harinya, karena BPS memberikan angka besamya upah untuk tiap semester (6 bulan) dan tiap tahun yang hasilnya setelah dibagi 360 hari kerja adalah seperti tertera pada tabel. Pada kenyataannya kita tidak tahu apakah buruh-buruh

[85] UUPA menjamin status pemilikan tanah oleh suatu masyarakat adat. Lagi pula, dalam tatanan hukum Indonesia, hukum adat masih diakui sebagai salah satu sumber hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat.

[86] Kasus sengketa ini terjadi antara PTP II yang akan membuka areal perkebunan PIR Kelapa Sawit di Kecamatan Arso, Kabupaten Jayapura pada tahun 1981. Areal yang akan digunakan sebagai perkebunan inti maupun plasma adalah areal pertanian sagu masyarakat setempat yang dimiliki oleh mereka selaku satu kesatuan masyarakat adat. Luas keseluruhannya mencapai 500 hektar. Dalam perjanjian semula antara pihak PTP, Pemerintah Daerah, dan masyarakat setempat, tanaman-tanaman sagu milik masyarakat tidak akan diganggu gugat dan masyarakat akan mendapatkan pembangunan sarana-sarana sosial dari pemerintah. Kenyataannya, ketika proyek PIR dibangun, tanaman sagu masyarakat digusur habis dan dinyatakan dalam surat perjanjian bahwa masyarakat adat telah melepas tanah-tanah pertanian mereka untuk kepentingan proyek itu—satu hal yang berbeda dengan janji-janji pemerintah maupun PTP semula,

perkebunan yang disurvei itu mendapatkan upahnya per bulan atau harian. Pada kenyataannya, buruh-buruh perkebunan kebanyakan berstatus buruh harian yang hanya akan •mendapatkan upah jika mereka pada hari yang bersangkutan bekerja. Kenyataan lainnya adalah kebanyakan buruh perkebunan yang berstatus harian ini tidak bekerja penuh selama satu bulan atau satu minggunya—apalagi dalam satu semester, sehingga besamya upah ril yang bisa mereka terima setiap bulannya tidak bisa dengan begitu saja dianggap 25 atau 30 kali lipat besamya upah kerja pada hari tersebut. Hal lain yang meragukan dari statistik resmi keluaran BPS adalah sumber data. Jika sumber datanya juga resmi, yaitu perusahaan perkebunan, rnaka angka upah yang akan muncul sudah pasti lebih besar dari kenyataan karena dua alasan berikut: Pertama, sudah menjadi kebiasaan umum, jika untuk kepentingan survei atau kepentingan keluar, maka perusahaan akan selalu menunjukkan upah buruh yang mereka bayarkan besamya memadai atau lebih dari memadai; kedua, angka yang dikeluarkan oleh perusahaan (atau yang diterima oleh BPS) biasanya masih berupa angka upah kotor yang belum dikurangi berbagai potongan yang besamya bisa mencapai 20-50% dari nilai upah kotor tersebut.

1992	2475,5	3261,5	2868,5

Sumber: Rata-rata Upah Pekerja Perkebunan, BPS. berbagai edisi.

Tabel6 Upah Buruh Perkebunan Dibandingkan dengan UMR dan KFM

	Upah Buruh Perkebunan	UMR	KFM
1984	1384		1443
1985	1541,5	817	1630
1986	1660	879	1855
1987	1738	983	2107
1988	1817	1068	2232
1989	1959,5	tda	Ida
1990	2267	Ida	tda
1991	2554	<2100	>2600
1992	2868,5	<2600	>3000

Sumber: Tabel sebelumnya dan Rudiono (1992).

Jika parameter pemogokan buruh masih berkisar pada persoalan besamya upah minimum menurut ukuran normatif, besamya upah buruh di sektor perkebunan bisa jadi merupakan penyebab dari jarangnya terjadi pemogokan buruh perkebunan. Menurut catatan Depnaker 1992, yang merekapitulasi pemogokan yang terjadi di Indonesia dalam kurun waktu enam tahun ke belakang sejak 1992, tercatat angka nol pemogokan buruh perkebunan. Menurut catatan itu pula, pemogokan buruh perkebunan hanya muncul dua kali pada tahun 1985. Sangat sedikit dibanding dengan jumlah pemogokan buruh industri pada tahun yang sama, yaitu 78 kasus pemogokan. Unjuk rasa buruh perkebunan baru muncul kembali pada tahun 1995, yaitu unjuk rasa buruh perkebunan Pamegatan, Garut. [87] Tetapi unjuk rasa dan pemogokan ini tidak untuk menuntut perbaikan atau kenaikan upah melainkan untuk menuntut pembayaran upah 706 buruh selama 22 bulan yang tidak pemah dibayarkan oleh perusahaan perkebunan milik Pemda Jawa Barat (PT KGR).[88]

Upaya untuk mendapatkan tanah murah untuk perkebunan juga diupayakan oleh pemerintah lewat kebijakan PIR-Bun yang sejak 1976 diujicoba di sektor perkebunan dan sejak

[87] Kasus ini merupakan kasus penangguhan pembayaran upah buruh perkebunan teh di Pamegatan, Garut yang sudah berlangsung sejak April 1993. Uniknya, buruh-buruh perkebunan tersebut sejak upahnya tidak dibayar oleh perusahaan hanya mendapat pinjaman sebesar Rp 2.000 sampai Rp 5.000 setiap minggunya. Pinjaman ini kemudian akan dihitung kembali sebagai utang buruh yang pembayarannya akan diambil (dipotong) dari upah yang seharusnya rnereka terima. Lihat: *Bisnis Indonesia,* 28 Februari 1995 dan *Republika,* 28 Februari 1995.

[88] PT KGR adalah perusahaan perkebunan milik Pemda Tk I Jawa Barat yang beroperasi sejak 1903, dan luas areal perkebunan yang dikuasainya sekitar 2.000 hektar di daerah Kabupaten Garut bagian selatan.

awal Pelita IV ditetapkan sebagai model ideal pengembangan pertanian di seluruh sektor, karena dari model ini perusahaan- perusahaan perkebunan atau perusahaan-perusahaan agroindustri lainnya dapat mengakses kepada lahan tanpa harus mengeluarkan biaya. Program PIR ini malah dianggap sebagai resep mujarab yang bisa menjadi obat kuat bagi semua pihak sehingga siapapun yang menggunakan dan terlibat di dalamnya akan menjadi dewa penolong untuk meningkatkan kinerja subsektor perkebunan selain akan memperoleh keuntungan-keuntungan ekonomi. Konflik kemudian seringkali muncul antara rakyat dengan perusahaan perkebunan yang mengantongi hak untuk mengembangkan perkebunan inti- rakyat (PIR-Bun). Dengan hak untuk mengembangkan PIR-Bun ini seringkali perusahaan yang bersangkutan kemudian diberi hak untuk mengelola (menggarap) sejumlah tanah termasuk penduduk atau rakyat penggarap sebelumnya terlepas dari kehendak atau kemauan rakyat yang terkena proyek itu. Kasus Cimerak dan Cikaso di Jawa Barat, kasus Arso di Irian, dan kasus Silau Jawa[89] di Sumut memperlihatkan contoh-contoh kasus semacam ini. Demikian juga dengan kasus-kasus pemaksaan untuk menanam tebu di lahan- lahan sawah petani lewat program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI). Bahkan dalam satu kasus, ada sawah petani yang sedang menanti panen dibuldozer dengan begitu saja karena harus segera ditanami dengan tebu, walaupun petani yang bersangkutan menolak untuk terlibat TRI.

Di sisi lain, pengembangan model PIR ini selain membuat rakyat kehilangan haknya untuk menguasai dan mengelola tanah garapannya juga pada hakekatnya menempatkan petani-petani yang pada mulanya mandiri menjadi buruh-buruh perkebunan, meskipun secara *de jure* tidaklah dikatakan demikian. Tetapi beberapa kajian memperlihatkan bahwa secara *de facto* mereka sebetulnya diubah dari petani-petani yang menguasai alat-alat produksi sendiri, khususnya tanah, menjadi petani-petani yang kehilangan kekuasaannya atas alat-alat 'produksi tersebut (lihat Tim LBHI, 1988; Tim WIM, 1994; Bachriadi, 1995; dan Gunawan dkk., 1995).

Proses Pergeseran Petani Mandiri Menjadi Buruh Perkebunan Melalui Program PIR dan Sejenisnya

Rencana penguatan sektor pertanian untuk memenuhi kebutuhan industri dalam negeri maupun untuk ekspor sebetulnya sudah mulai dirancang sejak awal tahun 1970. Ketika itu Bank Dunia melihat bahwa ketergantungan ekonomi Indonesia terhadap minyak sudah harus diantisipasi dengan pengembangan sektor lainnya, khususnya pertanian. Salah satu hasilnya adalah rekomendasi Bank Dunia untuk lebih mengembangkan sektor perkebunan, baik perkebunan besar maupun perkebunan rakyat. Untuk itu Bank Dunia menyediakan sejutnlah bantuan keuangan untuk merehabilitasi perkebunan- perkebunan yang ada di Indonesia. Untuk membantu perkembangan perkebunan rakyat Bank Dunia menyarankan diterapkannya skema NES *(Nucleus*

[89] Kasus Silau Jawa ini berpangkal dari perluasan areal PIR di Bandar Pasir Mandoge yang temyata tidak bisa dipenuhi oleh daerah setempat. Lokasi kemudian dialihkan ke Silau Jawa pada tahun 1982/1983. Kemudian pada tahun 1985/1986 diadakan perluasan lokasi PIR dengan menggunakan tanah-tanah rakyat yang dijanjikan akan dijadikan petani plasma. Tetapi kemudian, dalam kenyataannya, banyak anggota masyarakat yang telah merelakan tanahnya untuk dijadikan lokasi PIR tidak memperoleh kembali haknya menjadi petani plasma. Bahkan dalam daftar calon peserta PIR banyak calon peserta yang berasal dari daerah luar Silau Jawa.

Estate and Smallholder Scheme). Dalam pandangan Bank Dunia, skema ini sangat cocok untuk mengembangkan perkebunan ataupun pertanian rakyat karena melalui skema ini intensifikasi maupun ekstensifikasi dapat dilakukan dan kendala pemilikan, penguasaan, serta distribusi lahan —satu hal yang dapat menimbulkan persoalan politik sangat serius —relatif dapat diatasi dengan mudah. Dari sudut ekonomi, skema ini dianggap dapat meningkatkan produktivitas basil pertanian untuk perdagangan dan investasinya relatif lebih kecil dibanding dengan membangun perkebunan besar. Bagi pemerintah Indonesia, skema ini sangat cocok dengan keinginan untuk meningkatkan pertumbuhan sektor pertanian dalam perekonomian negara. Selain itu tentunya karena skema ini disodorkan oleh Bank Dunia selaku donor dan penjamin pinjaman yang sangat penting untuk Indonesia. Jadi, dengan serta merta konsep ini diterapkan. Bahkan memasuki Pelita keempat konsepsi NES yang kemudian diistilahkan dengan PIR dijadikan satu model hubungan produksi ideal untuk mengembangkan seluruh sektor pertanian dalam konteks agroindustri dan agrobisnis.

Meskipun demikian, kendala investasi untuk memperbesar kegiatan agroindustri tetap merupakan satu kendala penting. Untuk itu, pemerintah mengundang pihak swasta untuk terlibat terjun ke dalam agroindustri. Bahkan beberapa fasilitas dan kemudahan serta bantuan akan diberikan oleh negara. Undangan ini tentunya sangat menarik dan merupakan peluang usaha yang bagus bagi pihak swasta. Paling tidak, manakala pemerintah sudah menyiapkan konsep formalnya mereka bisa berlindung dari banyak kendala teknis penyediaan lahan dan modal usaha di balik kepentingan pembangunan. Perlindungan ini kemudian juga dimanfaatkan untuk menekan biaya investasi.

PIR-Bun

Pada intinya, PIR adalah proyek intensifikasi, rehabilitasi, maupun ekstensifikasi pertanian untuk berbagai jenis komoditas. Proyek ini yang pada mulanya dicobakan di subsektor perkebunan kemudian diterapkan juga di subsektor lain.

Secara khusus, program PIR-Perkebunan atau PIR-Bun memiliki beragam variasi nama dan penerapannya. Karena itu kita bisa mendapati PIR-Trans, yang berarti proyek PIR perkebunan yang diterapkan di daerah-daerah luar Jawa yang disertai dengan program transmigrasi. Proyek PIR-Trans selalu membuka areal-areal perkebunan baru, dan menyertakan sejumlah transmigran yang kemudian dijadikan petani plasma dalam proyek ini. PIR-Trans sekarang ini banyak diimplementasi oleh perusahaan-perusahaan swasta yang ingin membuka perkebunan-perkebunan di luar Jawa. Ada juga istilah PIR-Lokal, yaitu proyek rehabilitasi, intensifikasi, dan penambahan areal perkebunan di daerah-daerah yang sebelum proyek ini diterapkan memang sudah merupakan daerah perkebunan rakyat untuk satu komoditas tertentu. Ada juga istilah PIR-Swasta yaitu proyek PIR di daerah transmigrasi yang melibatkan perusahaan swasta sepenuhnya sebagai pihak inti dan penanam modal. Di samping itu ada pula istilah PIR-Akselerasi yang menunjukkan bahwa proyek PIR ini dibangun di daerah transmigrasi dan biaya untuk membangun kebun plasma ditanggung oleh PTP yang bertindak sebagai perusahaan inti dengan mengandalkan kredit bank pemerintah. Berdasarkan SK Menteri Pertanian No. 333/1986 model PIR-Akselerasi dan PIR-Swasta kemudian disatukan dengan

model PIR-Transmigrasi dan disebut dengan PIR- Transmigrasi atau PIR-Trans saja. Khusus pada beberapa proyek yang dibiayai oleh Bank Dunia, istilah NES masih tetap digunakan.

Penggabungan istilah PIR-Akselerasi dan PIR-Swasta ke dalam satu istilah PIR-Transmigrasi yang dalam pelaksanaannya bekerjasama dengan Departemen Transmigrasi menimbulkan bias beberapa bias, yaitu: bias penentuan calon peserta, bias penetapan status lahan yang akan dimanfaatkan dalam proyek PIR, dan bias penerapan *land, reform.* Istilah PIR-Trans menegaskan bahwa seluruh peserta harus transmigran, dan hal ini seringkali menimbulkan konflik dengan penduduk lokal yang berada di sekitar proyek atau penduduk yang lahan-lahan pertanian mereka terkena proyek. Bagi perusahaan inti keterlibatan Departemen Transmigrasi merupakan keuntungan tersendiri karena bisa menghemat investasi. Dalam PIR-Trans, biaya pembangunan fasilitas untuk petani plasma selain biaya pembangunan kebun plasma dibiayai melalui Daftar Isian Pembiayaan Proyek (DIPP) Departemen Transmigrasi. Sedangkan status lahan yang akan dijadikan lokasi proyek PIR-Trans selalu diklaim sebagai tanah negara atau tanah-tanah yang dikuasai oleh negara tanpa melihat dan memperhatikan lebih teliti kondisi dan status lahan-lahan tersebut yang sesungguhnya. Bias status penetapan lahan ini pada akhimya memunculkan bias *land reform,* yaitu: menegaskan program PIR-Trans sebagai obyektif *land reform* karena program transmigrasinya dinyatakan sebagai obyektif *land refirrm* yang dalam hal ini masih perlu dipertanyakan ketepatannya. Sesungguhnya, seluruh program PIR, dengan nama atau istilah apapun, bisa mengandung ketiga bias ini. Tetapi ketiga bias ini akan sangat kentara di dalam program PIR-Trans, karena penegasannya sebagai obyektif *land reform* tidak sesuai dengan makna prinsip dan teknis pelaksanaan *land reform* sebagaimana yang diamanatkan oleh UUPA 1960. Sedangkan pada program-program PIR lainnya, bias itu bisa terjadi pada tingkat pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam UUPA.

Berdasarkan asal-usul pembiayaannya, pemerintah sering menggunakan istilah PIR-Berbantuan untuk proyek PIR yang dibiayai oleh pinjaman luar negeri, dan proyek yang pembiayaannya menggunakan dana yang berasal dari dalam negeri disebut dengan PIR-Swadana.

Tabel 7 Jenis-jenis PIR-Bun dan Karakteristiknya

Karakteristik	NES	PIR-Khusus	PIR-Lokal	PIR-Akselerasi	PIR-Swasta	PIR-Trans
Luas Kebun Plasma	2 hektar	2 hektar	2 hektar	2 hektar	2 hektar	2 hektar
Luas Lahan Tanaman Pangan	0,75 hektar	0,75 hektar			-	
Luas Pekarangan	0,25 hektar	0,25 hektar	-		-	0,5 hektar
Perumahan Lokasi	Disediakan Di daerah baru	Disediakan Di daerah baru	Di sekitar areal PTP yang sudah ada	Disediakan Di daerah baru	Disediakan Di daerah baru	Disediakan Di daerah baru
Peserta	Penduduk Lokal dan transmigran	Penduduk Lokal dan transmigran	Penduduk Lokal	Penduduk Lokal dan transmigran	Penduduk Lokal dan transmigran	Transmigran

Catalan: Luas kebun plasma yang 2 ha, lahan tanaman pangan yang 0,75 ha, dan lahan pekarangan yang 0,25 ha pada kenyataannya hanya berlaku untuk proyek di luar Jawa. Sedangkan untuk proyek yang lokasinya di Pulau Jawa, luas kebun plasmanya hanya 1,5 ha, lahan tanaman pangannya hanya 0,3 ha, dan luas pekarangannya hanya 0,2 ha.

Tanaman yang diusahakan dalam proyek-proyek PIR-Bun yang berada di dalam koordinasi Direktorat Jenderal Perkebunan ada 7 jenis, yaitu: kelapa sawit, karet, kelapa hibrida, teh, tebu, kapas, dan coklat. Dalam perkembangannya kemudian pola PIR-Bun juga diterapkan pada komoditas- komoditas hortikultur (sayur dan buah-buahan), tanaman-tanaman perkebunan lainnya, serta pada komoditas-komoditas petemakan dan perikanan. Bahkan ada rencana, pola PIR akan diterapkan pula pada usahatani tanaman pangan, yaitu padi yang akan dicobaterapkan di Timor Timur.

Luas tanam kebun PIR di seluruh Indonesia sampai dengan tahun 1989 mencapai 481.847 hektar dari 597.436 hektar yang ditargetkan. Jumlah petani peserta PIR sampai tahun 1989 telah mencapai 117.256 keluarga tani yang sebagian besar merupakan peserta PIR-Khusus, yakni para transmigran (Dirjen Perkebunan, 1989). Sampai dengan akhir Pelita IV proyek PIR-Bun yang pengelolaannya dilakukan oleh instansi pemerintah beijumlah 83 yang tersebar di 19 propinsi. Jumlah ini merupakan proyek PIR-Bun yang perusahaan intinya adalah FTP. Jadi jumlah ini belum meliputi proyek-proyek PIR-Bun yang dikelola oleh perusahaan swasta. Proyek NES lebih banyak terkonsentrasi di Jabar, Riau, dan Sumatera Utara. Lainnya di Jambi, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Irian Jaya.

label 8 Jumlah Proyek PIR-Bun sampai dengan Pelita IV

Jenis PIR	Pelita II	Pelita III	Pelita IV
NES	4	22	40
PIR-Khusus	0	27	28
PIR-LokaL	0	7	15

Jumlah	**2**	**56**	**83**

Pada dasamya PIR-Bun merupakan program pengembangan dan pengelolaan tanah yang diorganisir dan ditanami dengan satu jenis tanaman tertentu oleh pihak inti. Dalam hal ini pihak plasma menjadi pihak yang pasif yang akan banyak menerima bantuan dari pemerintah melalui pihak inti. Secara normatif pelaksanaan proyek PIR-Bun dimaksudkan untuk mengatasi lahan-lahan kritis dan kurang produktif selain ditargetkan untuk meningkatkan pendapatan petani kecil. Pemerintah sendiri sangat berkeinginan PIR-Bun dapat mencapai beberapa tujuan sebagai berikut:

1. Membentuk masyarakat pekebun yang secara perorangan memiliki usaha tani terpadu dan sebagai unit merupakan kegiatan agrobisnis yang utuh yang meliputi aspek-aspek produksi, pengolahan, dan pemasaran.
2. Meningkatkan taraf hidup keluarga petani sekaligus pemerataan hasil-hasil pembangunan. Menurut hasil studi kelayakan konsultan PIR untuk Bank Dunia, pendapatan peserta PIR dalam satu tahun diperkirakan akan dapat mencapai jumlah sebesar US$ 1000 per keluarga atau sama dengan Rp 1.950.000 per tahunnya (sama dengan Rp 162.500 per bulannya).
3. Melakukan redistribusi faktor-faktor produksi yang utama seperti: tanah, modal, dan manajemen.
4. Teijadinya alih teknologi dan manajemen usahatani yang tepat kepada petani-petani kecil.
5. Meningkatkan volume dan nilai ekspor.
6. Meningkatkan produksi tanaman keras (perkebunan) baik secara kuantitas maupun kualitas.
7. Mendukung pengembangan wilayah dan membantu mengembangkan sarana umum yang ada di desa tempat proyek dilaksanakan.
8. Mendukung program transmigrasi dan redistribusi penduduk.
9. Meningkatkan kesempatan keija dan produktivitas tenaga kerja.
10. Mendukung industri hulu dan hilir.
11. Membuka wilayah-wilayah yang terpencil dan terisolasi.
12. Meningkatkan pemanfaatan dan menjaga kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup.
13. Mengusahakan terciptanya swasembada pangan.
14. Membantu pengadaan komoditi tertentu bagi pasaran dalam negeri.

Dalam PIR-Bun ada dua pihak yang bekerja sama dan tentunya masing- masing berharap mendapat kentungan dari kerjasama itu. Kedua pihak itu adalah: Petani peserta yang biasa disebut plasma atau petani plasma, dan Perusahaan yang mempunyai modal besar yang kepemilikannya berada di tangan pemerintah ataupun swasta. Hubungan kerjasama keduanya berada dalam konteks hubungan produksi pada usahatani perkebunan. Jadi, PIR-Bun adalah hubungan antara suatu usahatani kecil dengan suatu perusahaan besar di bidang perkebunan. Atau dalam bahasa pemerintah, pola PIR-Bun adalah suatu pola pelaksanaan pengembangan perkebunan dengan mempergunakan perkebunan besar sebagai inti yang membantu dan membimbing perkebunan rakyat di sekitamya sebagai plasma dalam suatu sistem kerjasama yang saling menguntungkan, utuh, dan berkesinambungan (Lampiran SK Mentan No. 668/1985).

Hubungan Produksi Inti-Rakyat yang Merugikan dan Menyingkirkan Petani

Ada tujuh hal yang dapat kita beri garis bawah ketika mengamati fenomena pergeseran petani mandiri menjadi buruh perkebunan lewat program PIR- Bun.[90] Pertama, proses pergeseran petani mandiri menjadi buruh perkebunan tidak lepas dari ketergantungan negara (Indonesia) terhadap rezim kapitalis intemasional yang sebagian daripadanya terwakili oleh lembaga-Iembaga keuangan intemasional, semisal: Bank Dunia, IMF, dan ADB. Ketergantungan Indonesia kepada lembaga-Iembaga ini dalam pembiayaan pembangunan membuat pemerintah 'harus' menerima konsep-konsep pembangunan yang ditawarkan oleh mereka. Padahal konsep-konsep tersebut seringkali tidak berpihak kepada rakyat atau tidak melulu bisa sejalan dengan kepentingan rakyat banyak—untuk tidak mengatakan malah seringkali mengorbankan kepentingan rakyat banyak. Salah satunya adalah konsep *Nucleus Estate and Smallholder Scheme* atau skema NES atau yang biasa kita kenal dengan istilah PIR yang diintrodusir oleh Bank Dunia dan CDC *(Commonwealth Development Corporation)* sebagai salah satu konsep untuk mengembangkan pertanian di sini. Model NES/PIR ini kemudian ditransformasi ke dalam berbagai bentuk program intensifikasi pertanian. Padahal jika kita tinjau lebih dalam, di dalam konsep NES itu sendiri sudah terkandung bibit-bibit eksploitasi dan ketika diterapkan seringkali meninggalkan kepentingan rakyat atau petani, baik petani peserta maupun petani yang bukan peserta.

Kandungan bibit eksploitasi dan ketidakseimbangan kekuatan menjadi bagian kedua yang harus digarisbawahi ketika membicarakan penerapan hubungan inti-rakyat dalam usahatani perkebunan. Dalam konsep PIR dan sebagainya yang ada sekarang secara eksplisit terungkap seal ketidakseimbangan kekuatan antara pihak rakyat (satelit) dan pihak inti yang pasti mempengaruhi posisi tawar di kedua pihak. Dalam konsepsi itu, bobot kekuatan lebih banyak berada—tepatnya diberikan —ke pihak inti. Posisi petani (rakyat) otomatis menjadi lebih lemah. Ketidakseimbangan posisi tawar dan bibit eksploitasi ini kemudian akan berdampak pada bentuk akhir dari penerapan model usahatani ini khususnya di pihak petani (rakyat), yaitu: sebagian dari mereka akan tersingkir secara pelan-pelan atau tersingkir dengan begitu saja. Kalaupun ada petani peserta yang bisa berkembang, mereka akan berkembang di dalam situasi ketergantungan atau berkembang sambil terus memikul beban eksploitasi. Kondisi-kondisi ini berlaku sama saja dalam penerapan PIR-Bun yang diimplementasi oleh perusahaan negara maupun perusahaan-perusahaan swasta, karena dalam banyak hal pemerintah kemudian menyiapkan seluruh konsep baku untuk mengatur pola hubungan inti-rakyat di seluruh subsektor pertanian. Bagi pihak swasta, tersedianya konsep-konsep yang disediakan oleh negara untuk mengatur pola hubungan mereka dengan pihak petani merupakan keuntungan tersendiri karena bisa dijadikan alat dalam proses penetrasi kapitalnya dan sebagai alat untuk pembenaran pada saat perilaku ekonomi mereka sangat merugikan petani.

Soal ketiga adalah masalah distribusi hasil yang bisa didapat dan nilai tambah dari

[90] Tujuh hal ini didasari (mengacu) pada hasil penelitian mengenai penerapan usahatani kontrak dalam proyek-proyek intensifikasi pertanian di Indonesia yang dilakukan oleh Dianto Bachriadi. Dengan kata lain, tujuh hal ini merupakan kesimpulan-kesimpulan yang dapat ditarik atas penelitian tersebut. Lihat Dianto Bachriadi, *Ketergantungan Petani dan Penetrasi Kapital,* Bandung: Akatiga, 1995.

hubungan produksi model inti-satelit. Hasil studi mengenai penerapan model usahatani kontrak dalam proyek-proyek intensifikasi pertanian pada beberapa proyek perkebunan, petani, khususnya petani berlahan sempit (kurang dari satu hektar) lebih banyak merugi ketimbang mendapatkan keuntungan ketika mengikuti proyek.[91] Memang ada pengecualian untuk petani peserta yang menguasai lahan luas (lebih dari 2,5 hektar). Mereka bisa mendapatkan keuntungan dengan keterlibatannya dalam proyek. Tetapi hal ini kemudian menimbulkan persoalan baru yaitu adanya kecenderungan untuk menguasai tanah secara luas di satu tangan. Bagi perusahaan inti, model PIR jelas sangat menguntungkan karena sebagian resiko usaha bisa dialihkan ke petani. Pengecilan resiko ini akan membuat keuntungan bisa bertambah. Apalagi dengan model hubungan produksi semacam ini pemasaran hasil serta input bisa mereka monopoli.

Satu penelihan tentang proyek PIR-Bun Kelapa Hibrida di Cikaso memperlihatkan bahwa keterlibatan petani dalam proyek ini tidak menguntungkan (Gunawan, *et.al.*, 1995). Nilai beli perusahaan inti atas kelapa (basil produksi) plasma sangat rendah, dan petani peserta tidak memiliki perlindungan hukum maupun ekonomis dari soal ini. Kasus lain, sebagai contoh adalah Proyek PIR-Khusus Karet di Tabalong, Kaltim. Petani plasma menghentikan setoran angsuran kreditnya ke PTP XVIII selaku perusahaan inh karena harga beli getah karet yang ditetapkan oleh PTP lebih rendah hingga 50% dibanding dengan harga pasar. Di samping itu dalam pelaksanaan proyek terlalu banyak potongan yang membuat pendapatan petani plasma jadi tambah rendah (lihat *Kompas*, 9 Mei 1995). Soal potongan pendapatan dalam proyek- proyek inh-satelit seakan sudah menjadi satu hal yang inheren dengan pelaksanaan proyek itu sendiri, karena pada umumnya proyek inh-satelit berkembang menjadi satu bentuk usahatani yang birokrahs sifatnya karena terlalu banyak pihak yang turut campur di dalamnya (lihat Bachriadi, 1995; juga Gunawan dkk., 1995).

Pendapatan yang rendah akibat penentuan harga yang lebih rendah dari harga pasar menjadi persoalan kritis dari penerapan model inh-satelit dalam usahatani perkebunan, sekalipun secara keseluruhan proyek itu dapat menguntungkan pihak perusahaan inh. Sudah barang tentu sebagai pihak yang mengendalikan usahatani ini secara keseluruhan, pihak inh dapat menekan pihak plasma untuk menjaga aliran surplus yang bisa mereka peroleh. Paling hdak dengan membuat mekanisme pasar tertutup untuk pemasaran hasil produksi plasma dan seringkali juga untuk penyaluran sarana penunjang produksi serta penyediaan bibit kontrol untuk menjaga aliran surplus ini bisa mereka kendalikan. Jadi, besar kemungkinan dalam proyek ini pihak petani plasma mengalami kerugian tetapi pihak perusahaan intinya hdak turut memikulnya. Apalagi jika proyek secara keseluruhan mengalami kerugian dan atau mengalami kebangkrutan usaha, sudah bisa dipashkan bahwa petani plasma juga akan turut memikulnya sebelum 'terbebas' dari ikatan-ikatan dalam proyek tersebut.

Persoalan keempat adalah lemahnya petani akibat dilemahkannya organisasi mereka. Dalam konsep PIR-Bun dan sejenisnya, petani diorganisir dalam organisasi-organisasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah yang pada dasamya hdak ditujukan untuk menangkap dan memperjuangkan aspirasi (kepenhngan) petani tetapi lebih berfungsi untuk memudahkan proses

[91] Dalam proyek PIR-Bun lahan petani plasma adalah 1,5 hektar, tetapi dalam proyek-proyek perkebunan inti-satelit lainnya, seperti: PIR-Lokal, PIR Pangan, Tebu Intensifikasi Rakyat, dan beberapa program intensifikasi tanaman perkebunan lainnya luas lahan plasma bergantung pada luas lahan semula yang sudah dikuasai oleh si calon plasma. Jadi, ada plasma yang kemudian menguasai lahan hingga 2 hektar tetapi ada juga plasma yang lahannya hanya 0,2 hektar. Sudah barang tentu produktivitas optimal yang bisa dicapai menjadi berbeda sebagai akibat dari penguasaan lahan yang berbeda ini.

produksi dan distribusi. Meskipun segala pembiayaan organisasi untuk kedua proses itu ditanggung oleh petani peserta proyek. Lemahnya pengorganisasian petani peserta proyek-proyek intensifikasi ini pada akhimya juga hdak terlepas dari strategi politik korporahsme-negara yang sifatnya melemahkan organisasi- organisasi rakyat.

Kelima adalah masalah perlawanan petani atas penerapan program intensifikasi dengan pola kontrak ini. Dari studi-studi yang telah dilakukan (lihat Tim LBHI, 1988; Tim WIM, 1994; Bachriadi, 1995; dan Gunawan dkk., 1995) terlihat bahwa segala perlawanan petani untuk menolak program ini diterapkan (dilaksanakan) tidak ada satupun yang bisa membuat rencana implementasi proyek menjadi gagal atau dibatalkan. Bahkan, petani-petani yang mencoba mempertahankan lahan-lahan dan hak mereka untuk bebas dari keterlibatan dengan proyek malah dicap sebagai pembangkang yang menganggu proses pembangunan atau dengan segala model represi mereka ditekan untuk menerima berlangsungnya proyek. Kalaupun akhimya lahan- lahan, yang telah mereka kuasai sebelum proyek tersebut ada, harus diserahkan menjadi bagian dari proyek maka persoalan ganti rugi yang tidak memadai atau kelambatan dalam proses sertifikasi selalu menjadi masalah. Selanjutnya—sudah seperti sebuah kebiasaan—persoalan ganti rugi lahan akan menimbulkan konflik yang kemudian melekat pada *power structure,* sehingga pihak petani (rakyat) akan lebih banyak kalah. Akhimya, kalaupun sebagian dari mereka kemudian dijadikan petani plasma (peserta proyek), lahan-lahan plasma yang seharusnya mereka kuasai lebih banyak disewakan atau dijual secara diam-diam kepada pihak lain untuk menghindari resiko usaha atau menghindari keterlibatannya dengan proyek. Akibatnya muncul penguasaan lahan secara luas di satu tangan. Cara lain yang kurang lebih sama adalah dengan menelantarkan lahan-lahan plasma tersebut. Meskipun, dengan cara- cara seperti ini, tidak berarti mereka bisa lebih untung dibanding terlibat penuh dalam proyek. Mereka sebetulnya lebih merugi. Itulah dilemanya. Meskipun demikian, seringkali petani lebih 'suka' mengambil cara ini *(.safety first)* ketimbang ikut serta mengambil resiko yang lebih besar dengan keterlibatan mereka di dalam proyek. Pada beberapa proyek PIR, upaya-upaya menelantarkan kebun plasma memang cukup efektif untuk membuat kinerja proyek secara keseluruhan menjadi turun, seperti yang terjadi pada proyek PIR-Cikaso, proyek PIR-Cimerak, dan proyek PIR-Lokal Teh di Tasikmalaya. Tetapi secara keseluruhan hal ini tetap saja tidak bisa mengembalikan hak mereka sepenuhnya atas tanah-tanah tersebut karena mereka secara institusional terikat kepada perusahaan intinya atau kepada organisasi proyek.

Cara lain adalah dengan melakukan beberapa pembangkangan sosial yang pada intinya merupakan pemyataan dari ketidaksetujuan mereka terhadap proyek atau program yang sedang berjalan. Misalnya adalah dengan melakukan pembakaran atau merusak peralatan-peralatan pendukung produksi atau distribusi, seperti yang banyak terjadi pada program Tebu Rakyat Intensifikasi. Tetapi, sekali lagi, pembangkangan-pembangkangan seperti ini jelas tidak menguntungkan mereka secara ekonomis.

Kelima hal ini menunjukkan bahwa posisi petani sangat lemah di tengah penerapan model usahatani kontrak. Terlebih dari itu, sebetulnya mereka sedang mengalami proses penyingkiran, karena mereka menjadi kehilangan kebebasannya untuk bercocok tan am di atas lahan-lahan pertanian mereka sendiri, atau menjadi tersingkir dari lahan-lahan pertanian mereka. Proses

 penyingkiran petani ini kemudian harus kita pandang sebagai proses penyingkiran petani yang dilakukan oleh negara dan pemodal secara sistematis akibat proses penetrasi modal di sektor pertanian. Penyingkiran ini bisa bersifat spatial atau bersifat substansial. Dalam penyingkiran spatial, petani yang tidak bisa bertahan di bawah tekanan-tekanan itu akan segera bermigrasi ke daerah lain atau melakukan urbanisasi dengan segala konsekuensi ekonomisnya. Dalam penyingkiran substansial, yang terjadi adalah proses penggeseran petani dari pemilik dan atau penguasa lahan menjadi buruh di atas lahannya sendiri. Ini adalah hal keenam, dan bahan membawa kita pada hal ketujuh yang hendak digarisbawahi.

Program intensifikasi pertanian dengan pola PIR atau hubungan inti-rakyat sering dikemukakan oleh pemerintah dan sebagian pengamat sebagai salah satu bentuk implementasi reforma agraria sesuai dengan amanat UUPA. Reforma agraria memang salah satu amanat UUPA, tetapi program reforma agraria menurut UUPA memiliki sejumlah tahapan keija dan prasyarat tertentu yang sudah ditetapkan dan jelas-jelas tidak merugikan petani-petani kecil. Di samping itu, UUPA meletakkan kebebasan kepada petani untuk berusaha di atas tanah-tanah mereka selama usaha-usaha itu tidak merugikan pihak lain. Pola PIR atau usahatani dengan kontrak melenyapkan kebebasan ini. Selain itu, PIR atau sejenisnya malah menjadikan petani atau petemak menjadi buruh di atas tanahnya sendiri dalam proses akumulasi kapital yang dilakukan bukan untuk kepentingan mereka. Di samping itu, penataan struktur kepemilikan tanah seperti yang diamanatkan oleh UUPA selalu menuntut upaya-upaya dialog dan keterbukaan serta tidak merugikan. Tanah-tanah yang berpindah pemilikannya karena melebihi batas-batas yang telah ditentukan akan mendapat ganti rugi.

Dari kasus-kasus penggusuran lahan-lahan petani untuk proyek PIR-Bun atau sejenisnya, banyak lahan-lahan yang ditetapkan menjadi areal proyek merupakan tanah-tanah yang sudah atau sedang digarap secara aktif. Bahkan ada yang sudah digarap oleh dua-tiga generasi. Bukan tanah-tanah guntai atau tanah-tanah terlantar. Meskipun demikian, pemerintah selalu mengklaim tanah-tanah tersebut sebagai Tanah Negara, yang berarti Negara atau proyek yang mengatasnamakan Negara bisa bebas melakukan apa saja di atasnya, termasuk menggusur sejumlah penduduk yang sudah turun-temurun menggarap tanah-tanah itu tanpa ganti rugi yang layak. Padahal UUPA bercita- cita untuk meninggalkan prinsip semacam *domein verklaring* ini. Kadangkala, proyek-proyek PIR yang dibangun di atas tanah-tanah itu malah tidak mengikutsertakan mereka sebagai peserta PIR nantinya. Peserta PIR malah berdatangan dari daerah-daerah lain. Padahal, menurut UUPA dan aturan pelaksananya dalam program *land reform* (PP No. 224/1961), petani penggarap bukan pemilik di atas lahan tertentu yang menjadi sasaran penataan struktur kepemilikan tanah merupakan subyek *land reform* yang utama.

Hal lain yang lebih mendasar adalah implementasi PIR atau usahatani kontrak yang *notabene* merupakan penetrasi kapital di pedesaan (sektor pertanian) yang menciptakan kegiatan monopoli-monopsoni dan eksploitasi, sesungguhnya bertentangan dengan semangat UUPA yang bersifat antieksploitasi dan antimonopoli dalam upaya-upaya memanfaatkan bumi, air, dan ruang angkasa (kegiatan-kegiatan ekonomi di lapangan agraria). Ini adalah seal ketujuh yang harus digarisbawahi, yaitu: program intensifikasi pertanian dengan pola PIR atau usahatani kontrak pada hakekatnya banyak bertentangan dengan UUPA selaku induk dari hukum agraria nasional.

Hasil akhir dari penerapan PIR bisa dilihat, misalnya pada kasus PIR-Bun Cikaso dan PIR-Bun Cimerak. Petani-petani plasma di PIR-Cikaso mengalami proses degradasi kesejahteraan dengan kecenderungan mengalami proses pemiskinan secara ekonomis, politis, dan kultural (Gunawan dkk., 1995). Begitupun dengan penderitaan petani-petani di Cimerak. Masyarakat petani yang daerahnya terkena proyek tidak berdaya menghadapi kekerasan-kekerasan dan paksaan-paksaan, sementara hak-hak politik dan hak-hak hukum mereka dilumpuhkan. Selanjutnya mereka mengalami penurunan kualitas hidup dengan adanya proyek PIR. Proyek pun melemahkan kontrol mereka terhadap sarana produksi dan menghancurkan aset-aset ekonomi yang sudah mereka kuasai sebelumnya (Tim LBHI, 1988).

Dalam kasus TRI, petani ternyata tidak pemah mendapatkan perbaikan pendapatan dengan adanya program ini. Hasil usahatani padi-padi-palawija masih lebih menguntungkan mereka. Harga *provenue* gula yang rendah akibat monopoli tataniaga gula dan banyaknya potongan akibat panjangnya rantai produksi dan banyaknya pihak yang terlibat di dalam program ini merupakan penyebab utama rendahnya pendapatan mereka. Tetapi di sisi lain petani yang lahannya, dalam satu masa tertentu, terkena proyek ini sama sekali tidak menghindar. Akhimya menyewakan lahan kepada *cukong-cukong* merupakan sebuah jalan keluar yang aman yang bisa dilakukan oleh petani-petani berlahan sempit. Dampaknya adalah muncul sekelompok kecil orang yang menguasai lahan san gat luas—bisa mencapai 20 hektar—untuk mengusahakan tebu, yang dari segi efisiensi satuan produksi tebu memang lebih baik ketimbang mengusahakan tebu di lahan sempit.[92]

Petani-petani PIR-Lokal Teh mengalami hal yang hampir sama, yaitu akan mendapatkan dirinya dalam situasi merugi jika seluruh hasil produksi mereka setorkan ke pabrik pengolah teh milik perusahaan pembinanya (perusahaan inti). Satu-satunya jalan untuk menyelamatkan dirinya dari kerugjan adalah dengan menjual pucuk-pucuk tehnya sebagian ke bandar-bandar, meskipun hal ini berarti menentang SK Bupati mengenai rayonisasi pengusahaan teh **rakyat.** Selain itu, mereka selama lebih kurang 10 tahun mengalami ketidakpashan hukum atas status tanah yang selama ini mereka kuasai karena program konversi lahannya mengalami keterlambatan sepanjang masa itu. Keterlambatan proses konversi ini tentunya merugikan mereka karena sejak turut serta program PIR-Lokal sampai proses konversi tiba, lahan-lahan mereka berada di bawah kuasa Kantor Koordinator Pelaksana PIR. Sepanjang masa itu pula, mereka secara nyata hanya menjadi buruh di atas lahan-lahan mereka sendiri.

Petani plasma PIR-Nanas mengalami hal yang sama dengan petani plasma PIR-Lokal Teh dalam soal pendapatan penghasilan. Petani berlahan sempit akan merugi jika menjual

[92] Lihat juga tulisan Dianto Bachriadi, "Madu Pahit untuk Petani: 20 Tahun Program Tebu Intensifikasi Rakyat (TRI)", suplemen makalah untuk seminar *Refleksi 20 tahun Program TRI*, Yogyakarta (sedang dalam proses untuk dipublikasikan lebih luas dengan judul yang sama).

seluruh hasil produksinya ke pabrik pengolah milik perusahaan inti, karena ketetapan harga beli yang lebih rendah dibanding harga pasar. Petani berlahan luas masih bisa memperoleh kelebihan dari hasil produksi lahannya meskipun seluruh nanas hasil produksinya dijual ke pabrik inti, tetapi kelebihan itu bukan diperoleh dari hasil penjualan itu melainkan dari hasil penjualan hasil tanaman tumpang sari di atas lahan-lahan nanas mereka. Ketika usaha PIR-Nanas ini mengalami kebangkrutan, petani secara otomatis ikut memikul sejumlah kerugian tambahan akibat hutang-hutang perusahaan inti yang tidak diselesaikan.

Tinjauan Kritis terhadap PIR-Bun berdasarkan Politik Hukum Agraria

Dilihat dari sudut politik hukum agraria sebagaimana yang tersurat dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya, maka program PIR-Bun sesungguhnya bertentangan dengan UUPA dan peraturan-peraturan pelaksananya. Strategi agraria yang dianut oleh PIR-Bun adalah strategi kapitalis. Dalam strategi agraria kapitalis, sarana produksi yang utama (tanah) dikuasai oleh individu- individu bukan penggarap. Penggarap yang langsung mengerjakan tanah adalah pekerja upahan yang diupah oleh penguasa/pemilik tanah. Pekerja (penggarap) menjual tenaga yang dibeli dengan upah. Hubungan antara penguasaan/pemilikan tanah dengan pekerjaan sifatnya terpisah. Tanggung jawab dan pengambilan keputusan produksi, akumulasi, dan investasi terletak sepenuhnya berada di tangan si pemilik/ penguasa tanah.

Dalam program PIR-Bun secara *de jure* sertifikat tanah yang dijadikan kebun plasma akan diberi atas nama si pengelola tanah. Secara retorik posisi petani plasma memang bukan (tidak dikatakan sebagai) buruh upahan. Tetapi, kenyataannya *(de facto)* penguasaan atas tanah petani-petani plasma berada di tangan perusahaan inti, bukan di tangan petani plasma karena segala keputusan mengenai produksi, akumulasi, dan investasi berada di tangannya. Selain itu, apabila kita perhatikan dengan seksama mekanisme kontrak yang terjalin antara pihak inti dengan plasma tampak bahwa petani plasma menggantungkan pendapatannya pada hasil produksi kebunnya lewat
penjualan kepada pihak inti. Jika ia tidak menyetorkan hasil produksi kebunnya ke pihak inti, ia tidak akan memperoleh pendapatan bahkan mendapatkan sanksi. Ditambah dengan penentuan harga beli yang ditentukan oleh pihak inti dan resiko produksi yang ditanggung oleh petani plasma, maka mekanisme kontrak semacam ini lebih eksploitatif dari mekanisme buruh upahan. Perusahaan inti hanya akan menerima dan memperhitungkan komoditas yang berhasil diproduksi dan bennutu baik, tanpa perlu memperhitungkan segala resiko yang mungkin terjadi di dalam proses produksi. Perusahaan inti juga tidak perlu mengeluarkan biaya untuk mengendalikan penggunaan tenaga kerja. Petani plasma akan mempekerjakan keluarganya untuk mengolah kebun. Tetapi tanggung jawab dan pengambilan keputusan produksi, akumulasi, dan investasi terletak di tangan perusahaan inti. Dengan demikian, petani plasma tidak memiliki keleluasaan untuk mengambil keputusan mengenai produksi, akumulasi, dan investasi di atas tanah yang secara *de jure* adalah miliknya.

Mekanisme penjualan hasil hanya kepada perusahaan inti pada dasamya bertentangan dengan amanat UUPA yang menegaskan bahwa rakyat tani harus dilindungi dari segala kegiatan ekonomi yang bersifat monopolistik, termasuk kegiatan ekonomi monopolis yang

dilakukan oleh pemerintah sekalipun. Bahkan pemerintah seharusnya mencegah segala kegiatan ekonomi di dalam lapangan agraria. Kenyataan yang berkembang di dalam PIR-Bun justru sebaliknya. Pemerintah tidak hanya tidak berusaha mencegah, tetapi malah menjadi salah satu pelakunya melalui badan-badan usaha milik negara yang diamanatkan kepada mereka. UUPA memang menyiratkan bahwa kegiatan monopoli di lapangan agraria bisa dilakukan oleh pemerintah asalkan dilakukan berdasarkan undang-undang tertentu. Tetapi pada kenyataannya, sampai saat ini undang-undang yang mengatur soal monopoli, khususnya monopoli dalam lapangan agraria sebagai tunman dari UUPA, tidak pemah ada.

Hal lain yang perlu dicermati adalah administrasi pelaksanaan PIR-Bun berusaha meniru program *land reform,* sehingga program ini dikatakan sebagai satu bentuk *land reform.* Peniruan administrasi ini dimungkinkan karena peraturan teknis administrasi pertanahan telah dipisahkan dari strategi agrarianya. Pelaksanaan prinsip nasionalitas, Hak Menguasai Negara, tanah berfungsi sosial, *land reform,* serta perencanaan agraria hanya dipenuhi aspek administratifnya saja. Sedangkan dalam pelaksanaannya yang meliputi pendaftaran tanah, konversi, dan *land reform,* sesungguhnya jauh menyimpang dari strategi agraria yang diamanatkan oleh UUPA.

Bila kita melihat dari tata pelaksanaan *land reform* yang dinyatakan oleh hukum agraria dengan pola PIR-Bun tampak banyak perbedaannya. Karena itu, program PIR-Bun tidak dapat disebut sebagai suatu upaya untuk melaksanakan program *land reform.* Perbedaan yang paling penting dari keduanya adalah prinsip *land reform* menurut hukum agraria nasional

 membebaskan petani dalam cara menanam dan menjual hasilnya serta pembebasan petani dari jeratan ekonomi yang bersifat monopoli-monopsonis. Sedangkan PIR-Bun telah menempatkan petani sebagai bagian dari alat produksi perkebunan dengan cara memaksa penyeragaman jenis tanaman yang harus ditanam dan mekanisme pembelian basil produksi yang bersifat monopsonis serta penyaluran sarana produksi secara monopoli oleh pihak inti.

Dengan demikian, pada tingkat praktek terjadi sejumlah masalah yang menunjukkan bahwa penggunaan prinsip Hak Menguasai Negara (HMN) dipergunakan bukan untuk "sebesar-besamya kemakmuran rakyat" tetapi telah mengabdi kepada kepentingan modal dan kekuasaan. Posisi seperti ini jelas merupakan penyimpangan UUPA dalam pelaksanaan kegiatan sosial- ekonomi. Kita bisa melihat hal ini pada sejumlah masalah yang biasanya muncul akibat penggunaan Hak Menguasai Negara itu di dalam pelaksanaan program PIR-Bun.

KONDISI DAN PERMASALAHAN DI SEKTOR PERTANIAN

Endang Suhendar

Tulisan ini berupaya menjelaskan kondisi atau masalah agraria di Indonesia saat ini terutama yang menyangkut pertanahan di sektor pertanian.[XCIII] Beberapa hal yang ingin dikemukakan adalah: bagaimana persoalan pertanahan terutama yang menyangkut sektor pertanian dan kaitannya dengan peranan sektor pertanian dalam struktur perekonomian Indonesia; bagaimana implikasi kebijakan, terutama kebijakan Revolusi Hijau dengan strategi orientasi *outputnya* terhadap akses atas tanah; bagaimana dinamika perubahan konsentrasi penguasaan tanah; bagaimana hubungan-hubungan kelembagaan yang berkaitan dengan tanah pertanian seperti hubungan sewa-menyewa, bagi hasil, pola-pola hubungan inti-rakyat dan lain-lain; dan bagaimana gambaran penguasaan tanah *absentee* yang semakin marak.

\ Selain itu ingin dikemukakan pula bagaimana pengaruh struktural, selain aspek tanah, yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi kondisi petani di pedesaan. Dengan adanya gambaran ini diharapkan kita dapat mengambil sikap, masalah agraria apa saja yang harus dan dapat dipecahkan dalam kerangka reforma agraria. Dengan demikian, upaya ini diharapkan dapat menciptakan suatu struktur agraria yang adil dan membuka akses bagi seluruh rakyat untuk menguasai sumber daya agraria yang dimiliki oleh Bangsa Indonesia.

Tanah dan Sektor Pertanian

Dewasa ini sektor pertanian mempunyai kontribusi yang cukup penting terhadap produk domestik bruto, meskipun dari tahun ke tahun cenderung menurun dengan tajam. Jika pada tahun 1969 kontribusi sektor pertanian terhadap PDB nasional mencapai 49,3%, dan pada tahun 1991 turun menjadi 19,3%. Bahkan pada akhir PJP II nanti, sektor pertanian diperkirakan hanya dapat menyumbang sebesar 9% saja terhadap PDB. Berbeda dengan sektor industri yang sangat diharapkan menjadi *leader* bagi sektor lain dalam struktur ekonomi Indonesia, sejak Pelita 1 sampai PeEta V kontribusinya terhadap PDB telah mengalami peningkatan pesat. Apabila pada tahun 1969 sektor ini hanya mampu menyumbangkan sebesar 9,2%, pada akhir Pelita V sektor ini mampu menyumbang sebesar 22%. Akan tetapi, walaupun kontribusinya terhadap FOB cenderung menurun, sektor pertanian sampai saat ini masih merupakan sektor penyerap tenaga kerja yang terbesar. Pada tahun 1971 sektor ini mampu menyerap 64,2% angkatan kerja dan pada tahun 1990 masih mampu menyerap 49,3% angkatan kerja. Angkatan kerja ini tidak hanya pemilik atau penggarap tanah, tetapi termasuk juga mereka yang bekerja sebagai buruh tani.

[XCIII] Tulisan ini lebih terfokus pada kunin waktu Orde Bam. Ide penulisan dan beberapa data yang ditampilkan dalam tulisan ini sebagian besar diambil dari Endang Suhendar, *Ketimpangan Penguasaan Tanah di Java Barat,* Bandung: Akatiga, 1994.

Dalam konteks demikian, pembicaraan mengenai sumber daya tanah menjadi sangat penting. Dan hal itu pulalah yang mendorong pendiri negara ini untuk menata terlebih dahulu struktur penguasaan tanah pertanian, karena sektor ini merupakan sektor yang menyangkut kehidupan orang banyak. Bahkan dalam ULJPA atau secara khusus kebijakan pertanahan yang dikembangkan pada periode Orde Lama, penataan struktur penguasaan tanah menjadi agenda utama yang harus dipecahkan sebelum Indonesia melakukan pembangunan lebih lanjut yaitu pertanian dan industri. Akan tetapi kenyataan menunjukkan lain. Ketika pemerintah Orde Baru memasuki tampuk kekuasaan, upaya-upaya atau kerangka kebijakan yang telah dibangun sebelumnya tidak dilaksanakan lagi, bahkan Orde Baru secara langsung membangun sektor pertanian tanpa terlebih dahulu menata struktur tersebut menjadi lebih adil. Sehingga masalah-masalah lama terabaikan.

Pada masa pemerintah Orde Baru kebijakan pertanian lebih ditujukan untuk mengejar suatu produktivitas yang setinggi-tingginya tanpa memperhatikan dampak yang akan muncul. Kebijakan pertanian lebih ditujukan untuk mencapai suatu stabilitas politik melalui kecukupan pangan dengan program Revolusi Hijaunya, tidak lebih dari itu. Dalam konteks ini, Revolusi Hijau dianggap sebagai jawaban terhadap upaya menciptakan stabilitas politik sekaligus ekonomi.

Pada masa Orde Baru swasembada pangan (beras) menjadi prioritas utama. Beras dipandang sebagai produk kunci dalam perekonomian Indonesia, karena kekurangan suplai pada harga yang wajar dapat menjadi ancaman bagi kestabilan politik dan ekonomi (Mears,1982).

Perbedaannya, pada masa Orde Lama perubahan dilakukan secara struktural dan cenderung radikal melalui *land reform.* Sedangkan pada masa Orde Baru hal-hal tersebut ditiadakan dan kebijakan lebih ditekankan kepada perubahan teknologis dan organisatoris (Husken,1982). Pada masa Pemerintahan Orde Lama penyelesaian struktur agraria dilakukan dengan melindungi hak-hak atas tanah kaum tani dengan berbagai kebijakan yang merombak tatanan agraria yang timpang akibat peninggalan sejarah kolonial dan feodalisme. Sedangkan pada masa Pemerintahan Orde Baru politik pangan ditempuh melalui gerakan yang lebih menitikberatkan pembangunan sektor pertanian untuk mendukung perkembangan industrialisasi melalui penggunaan dan pemanfaatan seluas- luasnya hasil teknologi pertanian serta pembangunan infrastruktur pertanian yang modern, tanpa merombak tatanan agraria yang lama (Setiawan,1990).

Dilihat dari basil produksi yang dicapai, program intensifikasi melalui BIMAS, INMAS, sampai Supra Insus telah meningkatkan produktivitas padi dari sekitar 2,5 ton menjadi 4,5 ton gabah per hektar (Gunawan,1993). Pada mulanya program ini tidak dapat memecahkan persoalan tingginya impor beras, bahkan pada tahun 1977 Indonesia menjadi negara pengimpor beras terbesar di dunia (Mears,1982). Baru pada tahun 1984 Indonesia telah berhasil berswasembada beras.

Revolusi Hijau di satu pihak telah berhasil meningkatkan produksi beras, tetapi di lain pihak telah menimbulkan pembagian keuntungan yang tidak merata dan dampak-dampak sosial ekonomi pada masyarakat pedesaan yaitu timbulnya gejala stratifikasi sosial, walaupun belum mengarah kepada polarisasi (Tjondronegoro,1990). Menurut Tjondronegoro, Revolusi Hijau lebih menguntungkan petani kaya daripada petani miskin, karena:

1. Petani kaya lebih mampu memperbaiki nasibnya berdasarkan aset tanah dan modal yang dimiliki dibandingkan petani kecil.
2. Petani kaya dapat menanggung resiko gagal panen yang diakibatkan oleh faktor-faktor yang

tidak dikuasai petani kecil.

3. Petani kaya dapat lebih memperbesar produksinya dengan cara menyewa walaupun tidak menimbulkan akumulasi pemilikan tanah, tetapi menimbulkan akumulasi penguasaan tanah. Disamping itu, petani kaya dapat memanfaatkan keuntungan lain misalnya kredit murah, tenaga kerja murah, dan dapat menjangkau sektor lain di luar sektor pertanian.

Pendapat yang sama tentang dampak Revolusi Hijau dikemukakan oleh Soewardi sebagaimana dikutip Sayogyo (1993) bahwa memang petani lapisan atas yang paling siap, lebih cenderung bersikap modern daripada petani sempit di lapisan bawah. Lebih lanjut Gunawan (1993) berpendapat bahwa di Indonesia setelah 25 tahun introduksi teknologi pertanian, proses konsolidasi lahan terus berlangsung. Di Kabupaten Karawang dan Kabupaten Subang gejala konsolidasi lahan justru dilakukan oleh penduduk yang berpendapatan utama bukan dari sektor pertanian.

Menurut White (sebagaimana dikutip Hartman,1985) strategi pembangunan pertanian yang berorientasi kepada *output* semata telah menimbulkan kecenderungan-kecenderungan,misalnya keuntungan langsung maupun tidak langsung dari introduksi teknologi pertanian tidak dapat didistribusikan secara merata. Walaupun teknologi pertanian yang baru mampu mengurangi biaya produksi bagi petani berlahan luas, tetapi pada saat yang sama *income opportunities* petani kecil dan tunakisma menurun. Kemudian, Collier (dalam Hartman,1985) berpendapat bahwa strategi *output oriented* hanya memberikan keuntungan kepada 10%-20% penduduk pedesaan.

Wiradi (1984) dalam penelitiannya di sekitar DAS Cimanuk berpendapat bahwa ada kecenderungan petani bertanah luas lebih mampu menjangkau berbagai fasilitas, terutama kredit BIMAS.

Kajian-kajian mikro tentang dampak kebijakan pemerintah dalam bidang pertanian terhadap petani kecil dan tak bertanah secara umum berkesimpulan bahwa meski produksi meningkat, kesejahteraan petani miskin dan buruh tani tak bertanah di pedesaan tetap mandeg atau hanya bisa diperbaiki pada tingkat yang sangat lamban. Hal ini disebabkan program hanya bisa dijangkau oleh mereka yang siap dan sudah memiliki tanah. Perubahan dan hubungan buruk antara petani miskin dan buruh tani tak bertanah dengan para pemilik tanah sebagai akibat pemakaian bibit unggul dan teknologi yang lebih baik telah menyebabkan memburuknya distribusi pendapatan (Syahrir,1986).

Distribusi Penguasaan Tanah

Salah satu persoalan agraria yang dialami oleh rakyat Indonesia dari waktu ke waktu adalah terjadinya suatu struktur agraria (terutama tanah) yang timpang. Ketimpangan ini mengakibatkan pula ketimpangan pada bidang- bidang lain misalnya ketimpangan struktur sosial, ekonomi maupun politik. Ketimpangan struktur agraris ini mengakibatkan munculnya masalah penyebaran pendapatan, kekayaan, kesempatan ekonomi, dan penguasaan politik. Mengenai hal ini Kartodirdjo (1987) menyatakan bahwa kemiskinan pedesaan merupakan dimensi yang berkaitan dan berhubungan erat dengan distribusi tanah dan pendapatan yang tidak merata. Kemudian, Gunawan dan Erwidodo (1993) menyatakan bahwa:

"... di Jawa hampir 60% penduduk tidak memiliki lahan, sedangkan rata-rata luas pemilikan lahan (termasuk sawah dan lahan kering) hanya 0,62 ha menurut Sensus Pertanian 1973 dan 0,61 ha menurut Sensus Pertanian 1983. Di beberapa desa di Jawa Barat lebih dari 75% buruh tani tidak memiliki lahan pertanian. Rata-rata pemilikan lahan per rumah tangga buruh tani berkisar antara 0,018-0,027 ha unluk lahan sawah dan 0,001-0,004 ha untuk lahan kering. Dengan lahan yang begilu sempil buruh tani dan petani gurem lebih mengandalkan kegialan berburuh dalam mencukupi kebutuhan keluarganya. Kondisi ini tampaknya akan semakin parah mengingat perkembangan upah riil buruh pertanian cenderung konstan atau menurun, sementara kebutuhan hidup keluarga lerus bertambah."

Tidak diketahui dengan pasti sejak kapan terjadi ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia. Akan tetapi, dalam beberapa laporan khususnya di Pulau Jawa, sebelum datangnya penjajah pun sudah terdapat fenomena ketimpangan, walaupun belum menjadi masalah krusial. Karena pada saat itu, di mana jumlah tanah yang tersedia relatif sangat luas, penguasaan tanah tidak lebih penting daripada penguasaan tenaga kerja. Dengan demikian, fenomena yang terjadi bukanlah pada perebutan penguasaan tanah, tetapi perebutan sumber daya manusia (tenaga kerja).

Ketika datang penguasa asing dengan berbagai kebijakan yang diterapkan, terutama yang menyangkut alokasi penggunaan tanah untuk perkebunan- perkebunan asing, fenomena ketimpangan penguasaan tanah yang semula tidak menjadi masalah penting, menjadi sangat penting. Banyaknya tanah penduduk Jawa yang dijadikan areal perkebunan, ditambah dengan adanya kerja wajib bagi pemilik tanah, telah banyak menyebabkan penduduk kehilangan tanahnya. Pada saat bersamaan muncul hubungan kerja perburuhan terutama di sektor perkebunan. Data yang dapat mengungkapkan tentang distribusi penguasaan atau pemilikan tanah di Jawa, yang pertama kali dapat dilihat pada laporan hasil penelitian tentang menurunnya kehidupan masyarakat desa pada tahun 1905.

Kemudian, data tahun 1957 mengungkapkan bahwa lebih dari 19.000 kepala keluarga di Jawa memiliki tanah lebih dari 5 ha, sementara pada sisi lain lebih dari 3 juta keluarga hanya menguasai kurang dari setengah hektar. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1 Distribusi pemilikan tanah di Jawa dan Madura

Luas (ha)	Jumlah kk	Persentase
<0,5	3717.274	67
0,6 - 2,0	1.638.108	30
2,1 - 5,0	123024	2
>5	19.285	1
Jumlah	5.497.691	100

Sumber: Departemen penerangan Rl, dikutip dari Hardjosoedarmo 1970.

Walaupun jumlah kk yang menguasai tanah di atas 5 ha hanya berjumlah 1% saja dari total pemilik tanah, akan tetapi luas lahan yang dikuasai sangat besar. Dari data yang dikemukakan Hardjosoedarmo terungkap pula bahwa pemilik tanah di Jawa hanya sepertiga (5.497.691 kk) dari jumlah kk sebanyak 15,5 juta. Fenomena ketimpangan pemilikan tanah ini telah banyak mendorong munculnya hubungan sementara dalam penguasaan tanah dan perburuhan di sektor pertanian. Demikian pula data mikro mengungkapkan bahwa hanya sekitar 30% saja keluarga

pedesaan yang memiliki tanah, selebihnya merupakan penyakap dan buruh tani.

Kondisi pemilikan dan penguasaan tanah seperti inilah yang telah mendorong tekad para pendiri bangsa untuk memiliki undang-undang agraria sendiri yang mampu mengangkat rakyat dari kemiskinan yang disebabkan oleh tidak adilnya akses rakyat atas tanah. Hal ini dapat dilihat dari orientasi

UUPA 1960 yang lebih menekankan akses yang adil semua warga negara terhadap tanah, yang kemudian dicerminkan dalam strategi *land reform*. Upaya menata struktur agraria seperti yang diamanatkan oleh UUPA ini tidak dapat dituntaskan, sehingga struktur agraria di Indonesia praktis tidak berubah sejak zaman penjajahan sampai sekarang.

Terlebih lagi pada periode pemerintahan Orde Baru, di mana kebijakan lebih ditujukan untuk melakukan suatu pembangunan ekonomi dengan tingkat pertumbuhan tertentu, program redistribusi menjadi terabaikan. Hal ini berkaitan dengan pandangan bahwa program redistribusi dianggap radikal dan tidak sejalan dengan gaya pembangunan ekonomi kapitalis yang dianut. Oleh karena itu, jika dilihat dari struktur penguasaan tanah, pada periode Orde Baru ini terjadi suatu kondisi di mana struktur penguasaan tanah menjadi lebih timpang. Semakin timpangnya struktur penguasaan tanah ini tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan agraria yang dianut pada saat ini yang lebih dititikberatkan pada upaya meningkatkan produktivitas. Hal yang terpenting bagi pemerintah Orde Baru adalah mencukupi kebutuhan pangan masyarakat perkotaan sehingga gejolak politik yang ditimbulkan akibat kekurangan pangan dapat diatasi. Tetapi pada saat bersamaan, terjadi marginalisasi dalam masyarakat pedesaan, karena pelaksanaan kebijakan peningkatan produktivitas pertanian pangan (Revolusi Hijau) tidak dibarengi dengan pelaksanaan UUPA, sehingga terjadi konsentrasi penguasaan tanah pada sekelompok elit desa tertentu yang memang didorong untuk menjadi motor pertumbuhan di pedesaan. Fenomena ini berkaitan dengan kenyataan bahwa program hanya dapat dinikmati oleh pemilik tanah luas, sementara pada sisi lain kondisi petani kecil dan buruh tani semakin tergeser. Data mengenai terjadinya ketimpangan yang semakin melebar dapat dilihat dari label 2.

Apabila kita mencermati tabel di atas, satu fenomena penting yang terjadi adalah semakin terkonsentrasinya penguasaan tanah pada sebagian kecil penduduk pedesaan. Berkaitan dengan Revolusi Hijau, pada Sensus Pertanian 1973 terungkap bahwa jumlah rumah tangga pertanian yang menguasai tanah di atas 5 ha adalah 2,1%, dan mereka menguasai 20,5% luas areal pertanian yang ada. Akan tetapi, pada sensus pertanian berikutnya, yaitu Sensus Pertanian 1983, jumlah mereka bertambah menjadi 2,4% dengan luas areal yang dikuasai sebesar 18,6%. Ini berarti, periode Revolusi Hijau telah menciptakan suatu konglomerasi di pedesaan yaitu dengan semakin besamya kelompok yang menguasai tanah luas, dengan rata-rata luas penguasaan tanah 8,11 ha. Fenomena konsentrasi penguasaan tanah ini pun telah mengakibatkan semakin besamya peluang kelompok penguasa tanah luas untuk memasuki sektor nonpertanian, misalnya dengan menginvestasikan surplus yang diperoleh dari sektor pertanian ke sektor nonpertanian seperti mesin *huller*, angkutan, dan lain-lain. Dengan demikian, kebijakan ini telah menciptakan suatu kelas baru dalam masyarakat yaitu kelompok "konglomerat pedesaan"

yang pada hakekatnya adalah para pendukung pemerintah Orde Baru di pedesaan. Dengan semakin kuatnya posisi ekonomi mereka maka posisi politik merekapun yang diharapkan dapat mendukung Orde Baru semakin kuat. Di beberapa desa penelitian SAE-SDP gambaran kelas baru pemilik tanah luas dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 2 Distribusi luas usaha tani di Indonesia 1973 - 1993[XCIV]

Luas (ha) Usahatanl	**1973**			**1983**			**1993**		
	%Usaha tani	%Area	rata-rata luas (ha)	%Usaha tani	%Area	rata-rata luas (ha)	%Usahat ani	%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	11,9
Jml usahatani Guta)					**15.9**			**17.9**	
Jml area Guta ha)					**16.7**			**15.4**	
Rata-rata luas usaha tani (ha)					**1,05**			**0,74**	-

Sumber: Sensus Pertanian 1993, Seri B1.

Tabel 3 Penguasaan tanah oleh orang terkaya di 6 desa sampel SDP-SAE, 1978

Desa	**Kabupaten**	**jumlah orang yang dianggap kaya (orang)**	**jumlah orang yang memiliki tanah lebih dari 3 ha (orang)**	**Luas tanah yang dimillki oleh orang terkaya**	**Range penguasaan dl antara orang terkaya (ha)**
W	Cirebon	10	8	11	3-11
G	Majalengka	10	4	5	2-5
M	Majalengka	6	3	90	2-90
C	Garut	8	8	5	3-5
S	Sumedang	7	4	15	2-15

Sumber: White dan Wiradi 1979.

Sementara di sisi lain, kelompok masyarakat petani kecil dan buruh tani tunakisma yang tergeser dalam Revolusi Hijau semakin berada pada posisi marginal baik secara ekonomi maupun politik. Posisi ekonomi yang marginal ini ditandai dengan misalnya saja semakin berkurangnya kesempatan kerja bagi mereka sebagai akibat penerapan mekanisasi

[XCIV] Fokus perhatian dari sensus pertanian ini lebih ditujukan kepada aspek penguasaan tanah dan distribusi luas usaha tani. Sensus ini hanya mengacu kepada penguasaan efektif, bukan kepemilikan formal sebenamya, sehingga rumah tangga yang tidak memiliki tanahpun ikut tercatat. Demikian pula petani yang tidak mempunyai tanah pun tidak menunjukkan angka yang sebenamya, karena angkanya diambil dari petani yang sedang tidak menguasai tanah, meskipun sebenamya mungkin memiliki tanah.

pertanian. Terutama bagi kelompok perempuan, kondisi ini semakin menyempitkan ruang gerak mereka dalam mencari pendapatan sebagai buruh tani. Munculnya sistem *tebasan* misalnya yang telah menggeser pola lama yaitu sistem *bawon* telah banyak mengurangi daya serap tenaga kerja perempuan. Sebagai contoh adalah, pada tahun 1979, di sebuah desa di Jawa, satu hektar lahan pertanian dapat menyerap 1103 jam kerja maka pada tahun 1992, dengan penggunaan mekanisasi pertanian, jumlah jam kerja yang dibutuhkan adalah sebesar 712 jam. Ini berarti telah terjadi penurunan kesempatan kerja di pedesaan yang merupakan katup pengaman terjadinya migrasi dari pedesaan.

Kemudian, pada sisi lain, terjadi penurunan upah buruh nil terutama bagi buruh perempuan di sektor pertanian. Data di beberapa pedesaan Jawa menunjukkan hal tersebut. Untuk buruh laki-laki peningkatannya sangat lamban, padahal laju inflasi yang terjadi di pedesaan semakin tinggi.

Pada Sensus Pertanian 1993, walaupun jumlah rumah tangga pertanian yang menguasai tanah di atas 5 ha menurun, tetapi jumlah rata-rata luas tanah yang dikuasainya justru semakin besar yaitu 11,9 ha. Ini menandakan semakin tidak terkendalinya atau semakin bebasnya kelompok tertentu untuk menguasai tanah melebihi yang diatur dalam UUPA 1960. Hasil Sensus Pertanian 1993 mengungkapkan ketimpangan yang cukup tajam. Pada gambar berikut terungkap bahwa 16% jumlah rumah tangga pertanian di Indonesia yang menguasai tanah pertanian di atas 1 ha menguasai sekitar 69% dari luas areal pertanian yang ada. Sementara pada spektrum lain, 43% rumah tangga pedesaan tidak menguasai tanah pertanian sama sekali. Dengan demikian, apabila rumah tangga pedesaan dibagi dalam dua kelompok yaitu rumah tangga yang menguasai tanah pertanian di atas 1 ha dan rumah tangga yang menguasai tanah kurang dari 1 ha dan tunakisma, maka gambarannya adalah 16% penduduk pedesaan menguasai tanah seluas 69%, sementara ada 84% penduduk pedesaan menguasai 31% luas tanah pertanian yang ada.

Slruktur Penguasaan Tanah di Indonesia Menurut Sensus Pertanian 1993

Golongan luas tanah	**Rumahtangga Pedesaan**		**Proporsl luas tanah yang dlkuasai**
	Jumlah	%	
Tunakisma (♦ petani < 0,10 ha)	11.084.605	43	
0,10-0,49	7.645.428	27	**13%**
0,50 - 0,99	4.130.221	14	**18%**
> 1 ha	4 421 746	16	**69%**

Selain faktor ketimpangan penguasaan tanah dan kebijakan Revolusi Hijau yang lebih memfasilitasi pemilik lahan luas, hal lain yang membuat kondisi rumah tangga pedesaan menjadi semakin termarginalisasi adalah 156

tidak adanya kebebasan petani dalam menentukan komoditas yang akan ditanam. Adanya berbagai program Supra Insus, pola P1R, TRI dan program sejenis yang mewajibkan petani yang ada dalam suatu hamparan tanah tertentu untuk menanam jenis tanaman yang ditetapkan pemerintah, pada sebagian besar kasus telah menyebabkan suatu kerugian bagi petani peserta. Berbagai kasus pola hubungan inti-rakyat justru telah menjadi awal proses pemiskinan. Faktor-faktor yang bersifat struktural lainnya yang sangat merugikan adalah misalnya tidak adanya kebebasan petani dalam hal menentukan organisasi yang dapat mengartikulasikan kepentingannya. Dengan demikian masalah yang muncul tidak hanya berkaitan dengan ketimpangan penguasaan tanah, tetapi juga berbagai kebijakan dan struktur yang diciptakan.

Dampak penggunaan teknologi terhadap distribusi penguasaan tanah

Satu hal yang sangat menarik dalam bahasan Revolusi Hijau adalah bagaimana dampak penggunaan teknologi seperti bibit unggul, pestisida, dan lain-lain berpengaruh terhadap konsentrasi penguasaan tanah. Pada skala makro hal ini dapat dilihat dengan membandingkan hasil Sensus Pertanian 1973 dan 1983. Sedangkan pada skala mikro dapat dilihat pada hasil studi yang dilakukan Hayami dan Kikuchi (1987) tentang perubahan kelembagaan di Asia. Mereka menyimpulkan hal yang sama, yaitu semakin tingginya gejala konsentrasi penguasaan tanah di pedesaan sebagai akibat penggunaan teknologi. Sampel penelitian Hayami dan Kikuchi yang diambil dari dua buah desa di Kabupaten Subang Jawa Barat menunjukkan perbedaan ketimpangan antara desa yang mengalami kemajuan teknologi (Desa Subang Utara) dan desa yang mengalami stagnasi teknologi (Desa Subang Selatan).

Ketimpangan lebih besar terjadi di sebuah desa di Subang Utara. Hal ini disebabkan daerah ini sangat terbuka dari berbagai introduksi teknologi pertanian. Sedangkan di sebuah desa di Subang Selatan ketimpangan pemilikan tanah tidak terlalu tinggi, karena desa ini termasuk desa yang lambat menerima introduksi teknologi.

Dampak penggunaan teknologi terhadap penyerapan tenaga kerja

Tidak dapat disangkal lagi bahwa penggunaan teknologi dapat meningkatkan jumlah produksi pertanian. Akan tetapi, introduksi teknologi juga membawa dampak terhadap distribusi, antara lain penerimaan lahan pertanian *(land share)* yang menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Sementara penerimaan tenaga keija *(labour share)* semakin menurun dan metode budidaya semakin hemat tenaga kerja. Kebutuhan tenaga kerja pada usaha

tani padi menurun dari sekitar 1300 jam kerja/ha pada tahun 1968/1969 menjadi sekitar 1150 pada tahun 1980-an (Gunawan,1993).

Collier dkk. (1993) melaporkan bahwa dalam kurun waktu satu abad telah terjadi penurunan drastis penyerapan tenaga kerja per hektar. Penurunan ini semakin tajam dengan adanya introduksi teknologi pertanian terutama pada akhir tahun 1960-an.

Tabel 4 Penggunaan Tenaga kerja pada tanaman padi dari tahun 1875-1993 di Jawa

1875/1876	1.747 jam kerja/ha
1878	1 888
1886/1887	1.563
1925/1931	1.534
1969-1971	1.357 untuk varietas lokal
1969-1971	1.246 untuk varietas unggul
1975-1980	1.162
1987	1.030 tanpa menggunakan traktor
1987	832 menggunakan traktor
1992/1993	937 tanpa menggunakan traktor
1992/1993	805 menggunakan traktor

Sumber: Collier dkk., 1993.

Kegagalan Revolusi Hijau dalam peningkatan daya serap tenaga kerja yang timbul sebagai akibat dari tidak seimbangnya manusia dengan tanah (akses atas tanah) dan memburuknya distribusi pendapatan tidak hanya terjadi di Indonesia atau Jawa saja, tetapi terjadi hampir di semua negara yang melakukan program Revolusi Hijau. Hayami dan Kikuchi (1987) berpendapat bahwa walaupun dengan peningkatan kesuburan tanah yang didukung oleh berbagai infrastruktur lainnya, temyata hal ini tidak cukup untuk mengatasi bertambahnya tekanan penduduk terhadap tanah. Di beberapa bagian temyata produktivitas marjinal buruh tetap tidak meningkat.

White dan Husken (1989) melihat bahwa keuntungan-keuntungan dari pemacuan produksi padi yang berbiaya tinggi tersebut lebih dari hanya melepaskan ketergantungan pada beras irnpor, tetapi juga merupakan keberhasrlan Pemerintah Orde baru dalam menjangkau dukungan politik di pedesaan. Perlindungan Pemerintah terhadap petani berlahan luas yang merupakan penerima kredit Bimas dan berbagai subsidi, telah berhasil memperingan masalah pengawasan politik di kawasan pedesaan. Hasilnya, elit pedesaan telah memperlihatkan loyalitas dan partisipasi mereka dalam pembangunan.

Ketunakismaan

Selain sempitnya luas usaha tani, ciri pokok permasalahan pertanian di Indonesia terutama di Jawa, adalah tingginya angka tunakisma. Adanya tunakisma dalam struktur petani ini bukanlah merupakan produk modem saat ini melainkan lebih berakar pada sejarah panjang Bangsa Indonesia itu sendiri.

Pengertian tunakisma sampai saat ini belum ada yang baku, hal ini sangat bergantung kepada cara pandang mengenai tunakisma, apakah semua orang yang tidak memiliki tanah di anggap sebagai tunakisma atau hanya orang yang berpenghasilan di sektor pertanian tetapi tidak memiliki lahan garapan (misalnya buruh tani). Jika semua orang yang tidak memiliki tanah di anggap tunakisma, hal ini juga akan menimbulkan pertanyaan lain, sebab keluarga pedesaan

yang tidak memiliki atau menguasai lahan tersebut mungkin bukan merupakan keluarga yang bermata pencaharian sebagai petani atau buruh tani, tetapi mereka mungkin saja pegawai, pedagang, dan lain-lain. Dalam pembahasan ini, penulis mengunakan istilah tunakisma dalam pengertian semua rumah tangga pedesaan yang tidak menguasai tanah pertanian. Pengertian tersebut digunakan mengingat sulitnya memperoleh data yang pasti tentang tunakisma.

Data sensus pertanian yang ada tidak menunjukkan angka tunakisma. Bahkan Hiroyoshi Kano (1988) dalam memperkirakan data jumlah tunakisma pun menggunakan definisi semua rumah tangga pedesaan yang tidak menguasai tanah dikategorikan sebagai tunakisma, walaupun mungkin yang bersangkutan tidak bekerja di sektor pertanian.

Data pada Tabel 5 mengungkapkan bahwa secara nasional persentase tunakisma cenderung menurun. Hal ini disebabkan jumlah rumah tangga pedesaan dan jumlah rumah tangga tani menurun dalam sepuluh tahun terakhir. Dengan demikian turunnya angka tunakisma ini bukan merupakan hasil suatu upaya mengurangi tingkat ketunakismaan, akan tetapi lebih disebabkan semakin besamya kecenderungan migrasi penduduk atau rumah tangga pedesaan ke perkotaan baik dari kelompok petani tunakisma maupun petani berlahan sempit.

Jika data makro menampilkan data yang lebih moderat, maka data mikro menunjukkan bahwa tingkat ketunakismaan lebih tinggi. Di beberapa desa SDP-SAE, angka-angka tunakisma dapat dilihat pada Tabel 6.

Laporan terakhir yang ditulis oleh Collier (1993) mengemukakan bahwa angka tunakima di beberapa desa di Jawa mengalami peningkatan pesat. Misalnya di Desa Wargabinangun angka tunakisma yang semula 73% pada tahun 1981, meningkat menjadi 82% pada tahun 1993. Kemudian di Desa Sukaambit, pada tahun 1981 angka tunakisma hanya 23%, tetapi pada tahun 1993 meningkat menjadi 66%. Hal yang sama terjadi di desa-desa lain.

Tabel 5 Perkiraan banyaknya tunakisma

	Jawa			Indonesia		
	1973	1983	1993	1973	1983	1993
Banyaknya rumah tangga pedesaan (X1000)....A	14.140	15.793	16.583	21.562	32216	28002
Banyaknya rumah tangga tani (x1000) .....B	8 644	10.517	10570	14.353	18 695	17 978
Banyaknya rumah tangga bukan tani . A-B	5.496	5 276	6013	7 209	13251	10 024
Proporsi tunakisma (A-B)/A (%)	39.9	33.4	36,3	33,4	42,0	35,8

Sumber: Hiroyoshi Kano, 1988, Sensus Pertanian 1993, Sensus Penduduk 1990.

Tabel 6 Tingkat ketunakismaan menurut berbagai indikator, di kampung/dukuh penelitian di 10 desa Jawa (Jawa Barat. 1979; Jawa Tengah dan Jawa Timur 1981/1982)

Desa	(1) proporsi RT yang tidak memilIkI tanah (%)	(2) proporsi RT yang punya tanah garapan (%)	(3) proporsi RT yang sama sekall tdk punya tanah garapan (%)	(4) ratio 3 thd 2 (%)
Jawa Barat				
1. Wargabmangun	73	45	55	122
2. Mariuk	76	39	61	156
3 Jati	52	78	22	28
4 Sukaambit	23	77	23	30
Jawa Tengah				
5. Rowosari	64	31	69	222
6. Wanarata	28	63	37	58
7. Kebanggan	58	41	59	143
Jawa Timur				
8. Janti	57	40	60	150
9 Geneng	61	47	53	112
lO.Sukosari	50	51	49	96

Sumber: Wiradi. 1984.

Demikian pula pada skala mikro, data penelitian SDP-SAE menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 10 tahun, angka tunakisma di beberapa desa naik dengan cepat. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 7 yang membandingkan data penelitian di beberapa desa sampel Intensifikasi Padi Sawah (IPS) antara tahun 1970/71 dan 1980/81.

Tidak ada batasan yang tepat mengenai berapa luas tanah yang dapat dianggap cukup

untuk menghidupi sebuah keluarga pedesaan. Edmunson (dalam Wiradi,1986) dalam penelitiannya di Jawa Timur menyebutkan bahwa petani dengan luas penguasaan 0,5 ha sawah mampu menghidupi enam orang anggota keluarganya. Berbeda dengan Edmunson, Penny dan Singarimbun (dalam Hartman,1984) dalam penelitiannya di sebuah desa di Jawa Tengah menyatakan bahwa tingkat kecukupan bagi keluarga dengan jumlah anggota lima orang dapat dicapai; dengan menguasai 1 ha lahan. Dalam hal ini 0,7 ha tanah sawah dan 0,3 ha lahan pekarangan. Hart (dalam Hardjono,1990) mengatakan bahwa 0,24 ha sawah yang dapat dipanen dua kali setahun sudah cukup untuk memenuhi kebutuhan beras sebuah keluarga yang beranggota lima orang, akan tetapi luas minimum untuk memenuhi segala kebutuhan adalah 0,575 ha.

Tingkat Kecukupan Penguasaan Tanah

Dengan menggunakan garis kemiskinan Sayogyo yaitu setara dengan 320 kg beras per kapita. Ini berarti sebuah keluarga dengan jumlah anggota lima orang, agar ia berada di atas garis kemiskinan harus mampu menghasilkan 1.600 kg beras per tahun. Dengan asumsi bahwa penduduk pedesaan masih tergantung sepenuhnya pada pendapatan di sektor pertanian maka jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan akan lebih besar lagi. Karena untuk menghasilkan beras sejumlah itu, paling tidak keluarga tersebut harus menguasai 0,25 ha sawah (asumsinya adalah setiap hektar lahan dapat ditanami dua kali setahun dan menghasilkan tujuh ton beras). Tetapi hal ini belum termasuk biaya produksi yang harus ia keluarkan dalam menggarap tanah tersebut. Dengan demikian, asumsi yang dikemukakan oleh Edmunson tampaknya dapat digunakan untuk menganalisis batas penguasaan tanah minimum bagi penduduk pedesaan.

Jika kita menggunakan batas penguasaan lahan yang dikemukakan oleh Edmunson yaitu 0,5 ha, ini berarti bahwa 75% penduduk pedesaan berada di garis kemiskinan (menurut Sensus Pertanian 1983). Hanya 25% keluarga pedesaan yang berada di atas garis kemiskinan. Padahal bagi daerah- daerah pedesaan pada umumnya sektor pertanian tetap merupakan ciri utama. Menurut hasil penelitian pada skala mikro tidak kurang dari 80% penduduk pedesaan di Jawa Barat berpendapatan utama dari sektor pertanian, walaupun hanya sekitar 40% saja yang memiliki lahan pertanian (Gunawan dan Erwidodo,1993).

label 7 Perubahan jumlah tunakisma selama 10 tahun (1970/71 s/d 1980/81) di Jawa

Desa	jumlah RT yang tunakisma 1970/71 (%)	1980/81 (%)	pertambahan jumlah tunakisma (%)
Jawa Barat			
1. Sentul	5	30	25
2. Manuk	33	70	37
3. Jati	22	32	10
Jawa Tengah			
4 Kebanggan	26	58	32
5 Wanarata	1	28	27
6 Rowosari	48	65	17
Jawa Timur			
7 Geneng	38	60	22
8 Janti	52	56	4
9 Sukosari	41	50	9

Sumber Wiradi 84.

Hal di atas agak berbeda dengan daerah yang dekat dengan pusat-pusat ekonomi, rumah tangga pedesaan sudah terbiasa dengan pola penghasilan ganda yaitu dari sektor non-pertanian. Tidak hanya keluarga tunakisma dan petani gurem tetapi juga termasuk mereka yang menguasai tanah luas. Aart Schrevel (1989) misalnya menyatakan bahwa sekitar 80% rumah tangga di daerah penelitian memperoleh pendapatannya, lebih dari setengahnya berasal dari sektor nonpertanian.

label 8 Rata-Rata Pendapatan Rumah Tangga per tahun menurut kategori pemilikan tanah

pemilikan tanah	**pendapatan**		**total pendapatan per tahun**
	pertanian	**nonpertanian**	
Tunakisma	100	720	820
<0,75 ha	210	740	950
>0.75 ha	740	770	1510

Sumbec Aart Schrevel 1989.

Walaupun pendapatan dari sektor pertanian cenderung menurun, tetapi hal ini tidak begitu saja mengurangi arti tanah bagi penduduk pedesaan. Menurut Sensus Pertanian 1983, tingkat penyakapan dari seluruh usaha tani adalah sekitar 40%. Demikian pula pada skala mikro terdapat kecenderungan yang sama yang terbukti dari masih tingginya tingkat penyakapan. Di desa Wargabinangun Kabupaten Cirebon misalnya banyak migran yang penghasilannya digunakan untuk menyewa tanah pertanian dengan cara sewa. Data lain misalnya dari Gunawan (1993) menjelaskan bahwa masih banyak para migran yang berusaha menggunakan penghasilannya untuk membeli tanah.

Bukti lain dari masih pentingnya penguasaan lahan bagi penduduk pedesaan adalah masih besamya mekanisme pertahanan diri penguasaan hak atas tanah, terutama yang dapat dilihat

pada kasus-kasus penggusuran lahan garapan petani. Pada beberapa kasus penggusuran, misalnya, kasus Cimacan, kasus Badega dan lain-Iain, sempitnya luas lahan yang dikuasai dan terbatasnya akses ke sektor nonpertanian mendorong mereka untuk bertahan.

Tabel 9 Persentase Migran yang Melakukan Investasi dan Besamya Investasi di Desa Asal

Jenis Investasi	Jakarta		Bandung		Cirebon	
	%	RpOOO	%	RpOOO	%	RpOOO
Memperbaiki rumah	40	815	25	2.164	20	479
Beh rumah	15	1 958	15	2313		752450
Bell tanah	15	1.142	28	2 340	5	2515
Beli ternak	20	284	12,5	568	5	55
Investasi lain	55	1.249	55	3.203		331.256

Somber: Gunawan 1993.

Perkembangan dewasa ini, akses petani kecil dan tunakisma terhadap tanah tampak semakin menurun. Hubungan-hubungan kelembagaan tradisional seperti bagi hasil cenderung tergeser oleh pola hubungan rasional dengan cara sewa misalnya. Di beberapa desa penelitian SAE-SDP, sistem bagi hasil cenderung menurun, sedangkan sistem sewa meningkat. Di Desa Wargabinangun misalnya, sistem bagi hasil cenderung menjadi ekslusif, hanya terbatas pada mereka yang mempunyai hubungan dekat dengan pemilik tanah. Pemilik tanah lebih menyukai sistem sewa-menyewa dengan pembayaran di muka sebelum tanah mulai digarap oleh penyewa. Hal ini disebabkan pemilik tanah ingin mendapat kepastian tentang pembayarannya, dan dengan demikian ia tidak ikut menanggung resiko kegagalan tanaman. Berbeda dengan sistem bagi hasil di mana si pemilik tanah ikut menanggung resiko kegagalan. Selain sistem sewa dengan pembayaran di muka, di desa ini dikenal pula sistem sewa yang lebih lunak dimana si penyewa dapat membayar sewa setelah tanah tersebut men gha silk an (ketika panen) yang dikenal dengan istilah *mercuma,* tetapi sistem ini jarang terjadi.

Bagi petani kecil dan tunakisma yang mempunyai akses terbatas terhadap penguasaan tanah, peluang kerja di sektor pertanian yang relatif terbuka

adalah menjadi buruh tani. Akan tetapi, walaupun peluang ini relatif terbuka, upah ril buruh tani sangat rendah. Sebagai gambaran, label 10 menjelaskan upah ril buruh di beberapa desa di Jawa.

Tabel 10 Upah ril Buruh Laki-laki (mencangkul) dan Wanita (menanam) di beberapa desa di Jawa per jam dalam kg gabah kering giling (GKG)

Desa	Laki-laki		Wanita	
	1992/1993	1970/1971	1992/1993	1970/1971
Kebanggan	1.09	0,61	0,73	0,40
Wanarata	1,36	0.68	0,91	0,54
Rowosari	1.82	0,55	1,09	0,55
Geneng	1.45	0.53	0.91	0,35
Gemarang	1.45	0,54	0,91	0,44
Janti	2,18	0,55	1,03	0,27

Sumber: Collier 1993.

Perkembangan upah buruh ril laki-laki naik sangat lambat, padahal tingkat inflasi yang terjadi di pedesaan cukup tinggi. Ini berarti kenaikan upah ril tidak dapat mengimbangi bergerak naiknya harga kebutuhan pokok. Hal berbeda terjadi pada upah ril buruh perempuan yang cenderung menurun. Hal ini ada kaitannya dengan semakin besamya tingkat penawaran buruh perempuan, sebagai akibat introduksi teknologi yang banyak menggeser posisi buruh perempuan. Pada satu sisi jumlah angkatan kerja perempuan cenderung meningkat, sementara pada sisi lain, peluang kerja untuk buruh perempuan semakin berkurang.

Di beberapa daerah di Jawa Barat, rendahnya peluang kerja pertanian telah menyebabkan timbulnya hubungan kerja *ceblokan* yaitu jenis hubungan kerja di mana buruh tidak dibayar kontan melainkan diberikan hak panen. Artinya, si *pencebloklah* yang memegang keputusan siapa yang boleh ikut panen pada luasan yang *diceblok* itu. Di Desa Wargabinangun misalnya, banyak buruh tani perempuan (menanam padi) lebih suka tidak dibayar asalkan mendapat hak *nyeblok,* karena pada saat panen nanti ia akan mendapatkan *bawon* lebih besar dibandingkan buruh lain. Oleh karena penghasilan *penyeblok* jauh lebih besar, ada pula *penyeblok* yang mau membayar buruh tani lain asalkan hak *nyebloknya* diberikan.

Dengan asumsi bahwa jumlah hari kerja buruh tani rata-rata 170 hari per tahun dengan rata-rata 6 jam kerja per hari dan upah 2 kg padi per jam, maka seorang buruh tani tunakisma akan berpendapatan 170 x 6 x 2 = 2.040 kg gabah kering giling atau setara dengan 1.400 kg beras. Dengan asumsi bahwa anggota keluarga lain tidak bekerja, dan jumlah anggota keluarga sebanyak lima orang (dengan menggunakan garis kemiskinan Sayogyo sekitar 1.600 kg beras) maka rumah tangga buruh tani dengan pendapatan seperti tersebut di atas berada di bawah garis kemiskinan. Untuk mencukupi tingkat kebutuhan beras dan kebutuhan lainnya, rumah tangga ini harus mengerahkan anggota keluarganya misalnya istrinya menjadi buruh tani dan anaknya menjadi tenaga kerja migran.

Sempitnya rata-rata luas usaha tani dan semakin terbatasnya akses petani kecil dan buruh tani tunakisma terhadap tanah, pada beberapa kasus telah mendorong teijadinya rrtigrasi. Pada dasamya mernang ada hubungan yang erat antara penguasaan lahan dan kecenderungan migrasi. Lewis (dalam Todaro,1990) melihat bahwa ada hubungan antara ratio manusia dan tanah dengan kecenderungan migrasi.

Demikian pula, Todaro (1990) menyatakan bahwa persentase terbesar para migran berasal dari petani miskin dan tunakisma. Hasil penelitian Gunawan dan Erwidodo (1993) menyatakan bahwa kecenderungan bermigrasi lebih besar terjadi pada petani kecil dan tunakisma. Walaupun demikian, kecenderungan bermigrasi terjadi pula pada rumah tangga pemilik lahan terutama yang disebabkan adanya persepsi kalangan muda pedesaan bahwa pekeijaan agraris berkonotasi inferior. Sayangnya, Gunawan dan Erwidodo tidak menjelaskan pemilik lahan seluas berapakah yang melakukan migrasi. Untuk migrasi bermotif ekonomi tampaknya lebih banyak dari pemilik lahan sempit dan tunakisma dibandingkan pemilik lahan luas.

label 11 Pemilikan lahan pertanian oleh migran di Jakarta, Bandung, dan Cirebon (%)

Pemilikan lahan	Jakarta	Bandung	Cirebon
mempunyai lahan	39,5	53,9	27,5

tidak mempunyai lahan	60,5	46,1	72,5

Somber: Gunawan dan Erwidodo, "Urbanisasi dan Pengurangan Kemiskinan" dalam *Prisma* No. 3/1993.

Data dari Desa Wargabinangun Cirebon menunjukkan bahwa sebagian besar tenaga kerja wanita (TKW) ke luar negeri (Saudi Arabia dan Malaysia) berasal dari keluarga petani kecil dan buruh tani tunakisma. Di desa ini terdapat kurang lebih 150 orang TKW. Pendapatan mereka per bulan adalah 600 real atau sekitar Rp 300.000. Pendapatan ini sangat jauh berbeda dengan jika mereka menjadi buruh tani di desanya.

Hasil penelitian Gunawan dan Erwidodo pun menyebutkan bahwa pendapatan migran jauh lebih tinggi dibandingkan dengan di daerah asal mereka. Tabel di bawah ini menunjukkan bahwa pendapatan migran tersebut jauh lebih baik dibandingkan dengan petani yang menguasai lahan seluas 0,5 ha. Dengan demikian migrasi dapat dikatakan sebagai jawaban, paling tidak untuk sementara, dan sebagai tindakan rasional dalam memperbaiki pendapatan terutama bagi petani kecil dan tunakisma.

Tabel 12 Rata-rata pendapatan Per Tahun Migran di Daerah Asal dan Daerah Tujuan (Rupiah)

Lokasi migran	Daerah asal	Daerah tujuan
Jakarta		
Dari Pertanian	136 212	
Dari Nonpertaman	36 000	2 533 5001
Bandung		
Dari Pertanian	173 370	
Dan Nonpertaman	346.200	1.979 1001
Cirebon		
Dari Pertanian	305 530	
Dari Nonpertaman	684 000	1 032 9001

Sumber: Gunawan dan Erwidodo 1993. Keterangan Satu tahun dianggap 300 hari kerja.

Pemilikan Tanah *Absentee*

Struktur agraria yang timpang ini semakin diperparah dengan semakin menggejalanya pemilikan tanah oleh orang-orang yang tinggal di daerah lain *(absentee),* terlebih lagi pemilikannya bukan oleh orang yang kehidupannya tergantung kepada sektor pertanian. Tidak ada data yang akurat tentang berapa luas tanah yang dikuasai secara *absentee.* Tetapi di daerah-daerah di sekitar pusat pertumbuhan tingkat pemilikan *absentee* bisa mencapai sekitar 75%. Pada sisi lain pertambahan penduduk dan pola pewarisan yang ada semakin memperbesar tingkat fragmentasi tanah.

Sebenarnya UUPA berupaya untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah secara *absentee* yang diatur dalam PP 224/1961 yang menyatakan bahwa tanah *absentee* merupakan salah satu objek *land reform.* Sampai dengan akhir tahun 1960-an upaya ini sebenarnya telah

membuahkan hasil (Sawit 1980). Akan tetapi, setelah periode Orde Baru, di mana peraturan yang menyangkut pertanahan diabaikan bahkan dibekukan, fenomena meningkatnya pemilikan tanah secara *absentee* meningkat kembali. Salah satu contoh adalah yang terjadi di sebuah desa di Jawa, yang dapat dilihat pada Tabel 13.

Alih Fungsi dan Penggusuran Lahan Pertanian

Kondisi struktur penguasaan tanah yang timpang, sempitnya rata-rata usaha tani, tingginya angka tunakisma, dan pola fragmentasi yang tidak terkendali,

semakin diperparah dengan tidak jelasnya kebijakan penataan tata ruang yang berkaitan dengan peruntukan lahan untuk kegiatan nonpertanian. Pengubahan fungsi tanah pertanian menjadi nonpertanian, berjalan sangat pesat seiring dengan semakin didorongnya tingkat pertumbuhan yang mengandalkan sektor industri. Tumbuhnya berbagai sektor industri manufaktur, pariwisata, dan berbagai fasilitas pendukung menjadikan alih fungsi lahan ini menjadi tidak terkendali.

Di Jawa saja dalam 10 tahun terakhir terjadi alih fungsi lahan pertanian beririgasi teknis ke nonpertanian seluas 1 juta ha. Kemudian, untuk seluruh Indonesia, luas tanah pertanian yang beralih fungsi seluas 1,3 juta ha. Fenomena ini tidak hanya dilihat dari segi alih fungsi yang berimplikasi menurunnya kemampuan swasembada pangan, akan tetapi juga yang lebih penting adalah terjadinya penggusuran kesempatan kerja besar-besaran di sektor pertanian. Untuk kasus Jawa saja, dengan asumsi bahwa satu hektar sawah beririgasi teknis dapat menyerap 937 jam kerja (kurang lebih 160 hari orang kerja/HOK), maka satu juta hektar alih fungsi lahan tersebut akan menggusur 160 juta hok.

Tabel 13 Pembelian tanah sawah oleh orang yang beralamatkan di kota besar 1973-1979 di Desa J Cianjur

Tahun	Jumlah kasus	Area (ha)	Rata-rata luas (ha)	Jumlah kasus penjualan/ pembelian di desa
1973	2	0,512	0,258	41
1974	3	1.190	0,397	17
1975	3	0,761	0,254	14
1976	16	4,849	0,303	63
1977	5	1,890	0,378	21
1978	8	2.166	0,271	26
1979	17	7,634	0.499	37

Sumber; Sawit 1980.

Pada sisi lain, selain faktor alih fungsi lahan yang telah menggusur jutaan lapangan kerja, adalah semakin maraknya kasus penggusuran lahan garapan petani. Di hampir sebagian besar wilayah Indonesia penggusuran lahan pertanian garapan penduduk menjadi model baru marginalisasi penduduk pedesaan. Upaya-upaya penggusuran ini berkaitan erat dengan upaya pemerintah meningkatkan pendapatan di sektor nonmigas melalui sektor agroindustri baik melalui pola PIR maupun pola perkebunan besar.

Penutup

Dari gambaran masalah pertanahan di atas, secara jelas terlihat bahwa sektor pertanian yang masih merupakan tumpuan kehidupan sebagian besar penduduk pedesaan, masih dan akan menyimpan sejumlah persoalan, kecuali jika secara dini mendapat perhatian yang memadai. Dalam hal ini posisi petani kecil dan tunakisma semakin tergeser ke posisi yang tidak menguntungkan, sementara petani besar semakin mendapatkan peluang untuk berkembang dengan cepat. Sebenamya jika KPA dapat mendorong atau memaksa pemerintah untuk konsekuen menjalankan amanat UUPA, maka sebagian persoalan yang menyangkut masalah pertanahan akan dapat dikurangi, kalau tidak dipecahkan secara tuntas.

PEMBARUAN AGRARIA DI SEKTOR PERAIRAN: PERLU DAN MENDESAK

Andik Hardiyanto

Pendahuluan

Potensi Perikanan. Di lihat dari sisi luasnya perairan lautan, letak geografis wilayah maupun panjang garis pantai, dapat dikatakan Indonesia memiliki potensi perikanan yang sangat besar. Sebagai negara kepulauan, hampir dua pertiga wilayahnya adalah lautan. Luas lautnya sekitar 3,1 juta km[95] [96], yang terdiri dari perairan laut nusantara 2,8 juta km^2 dan perairan laut teritorial 0,3 km^2. Bila ditambah dengan perairan Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI), maka secara keseluruhan luas perairan laut Indonesia adalah 5,8 juta km^2. Sementara itu, garis pan tai yang dimiliki Indonesia mencapai 81.800 km. Garis pantai ini termasuk salah satu garis pantai yang paling panjang di dunia.

Menurut data Diijen Perikanan (1995), potensi lestari sumberdaya perikanan tangkap di laut Indonesia diperkirakan sebesar 6,7 juta ton dengan rincian 4,4 juta ton di perairan laut teritorial dan perairan laut nusantara, serta 2,3 juta ton di perairan laut ZEEI. Dilihat dari penyebarannya, potensi sumberdaya ikan di laut teritorial dan nusantara, sekitar 53,6% berada di wilayah perairan Kawasan Timur Indonesia, yaitu 30,9% di perairan Irian Jaya dan Maluku, dan 22,7% di perairan sekitar pulau Sulawesi. Sedangkan potensi sumberdaya perikanan di perairan ZEEI, sebagian besar ada di ZEE Laut Hindia (Selatan Jawa dan Barat Sumatera), yakni sebesar 38,3%, di Laut Cina Selatan sebesar 23,4%, serta laut Sulawesi dan Samudera Pasific (Utara Irian Jaya) sebesar 21,2%.[1]

Kendati demikian, adalah kenyataan pula bahwa nasib nelayan kampung *(fisherfolks)* tidak semakin membaik dengan adanya potensi perikanan yang besar itu. Jika Diijen Perikanan menyajikan data bahwa produksi perikanan di Indonesia pada Pelita V terus meningkat dengan rata-rata 5,4% per tahun dan sementara itu, kehidupan sebagian besar nelayan kampung di Indonesia tidak semakin membaik, maka ini adalah persoalan besar dan sekaligus membuktikan bahwa, pertama, potensi perikanan yang sedemikian besar itu hanya dinikmati oleh sedikit orang pemodal besar; kedua adanya ketidakadilan di dalam pola produksi perikanan, yakni cenderung *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia* mengeksploitasi massa nelayan kampung untuk kepentingan pemodal besar itu.

Masalah di atas, sesungguhnya, tidak hanya terjadi di Kawasan Barat Indonesia, yakni di perairan yang padat penduduk seperti di perairan Pantai Utara Jawa, Selat Malaka, Pantai Barat dan Timur Sumatera, dan Selat Bali. Pada kenyataannya, hal yang sama juga terjadi dan

[95] Diijen Perikanan, "Kebijakan Pemanfaatan dan Pengelolaan Potensi Sumberdaya Perikanan Laut," Makalah pada Seminar Dua Hari DPR-RI tentang Sumberdaya Kelautan, 30-31 Januari 1995, hal. 7-8.
[96] *Ibid.*

dialami nelayan kampung di Kawasan Timur Indonesia. Menurut laporan nelayan kampung asal Aru Tenggara,[97] telah sejak lama kapal pukat udang milik kongsi perusahaan Indonesia dengan perusahaan asing dengan menggunakan jaring pukat harimau *(bottom trawl nets)* beroperasi di Laut Arafura. Kegiatan pukat udang ini, lanjut laporan tersebut, tidak hanya merusak habitat kerang mutiara dan hampir seluruh habitat dasar laut. Tapi lebih jauh menyebabkan nelayan kampung setempat sulit memperoleh ikan untuk kebutuhan sehari-hari.

Dampak buruk dari operasi pukat udang memang sudah dikenal luas, dan itu terjadi pada hampir seluruh wilayah perairan laut Indonesia. Perlawanan nelayan terhadap beroperasinya pukat udang ini menggores sejarah tersendiri, tetapi hal tersebut senyatanya belum menunjukkan realitas nasib dan kehidupan nelayan kampung. Masalah sesungguhnya begitu kompleks.

Dalam konteks "pembangunan" Indonesia saat ini, nelayan kampung dihadapkan pada masalah baik yang datang dari wilayah laut maupun daratan. Yang pertama, ditandai dengan semakin terbatasnya akses mereka ke sumberdaya perikanan laut. Kapal-kapal besar yang kebanyakan menggunakan teknologi destruktif sudah menjarah wilayah tangkapan ikan mereka. Yang kedua, ditandai dengan desakan industrialisasi dari daratan dengan mengirim limbah, dan bahkan limbah beracun dan berbahaya (B3) ke wilayah perairan laut Secara keseluruhan, semua ini membuat ekosistem pesisir dan (dasar) laut menjadi rusak dan tercemar, dan berakibat menurunkan dan mematikan sumberdaya ikan tangkapan. Akibat lebih jauh adalah semakin menurunnya kualitas kehidupan nelayan kampung.

Tulisan ini mencoba mengungkap masalah pengelolaan sumber-sumber agraria, khususnya untuk perairan laut dan pesisir di mana masyarakat nelayan kampung sangat tergantung pada keberadaannya. Kebijaksanaan yang tidak adil terhadap sumber-sumber agraria di sektor perairan ini jelas akan member! dampak pada pertama-tama, dan terutama, masyarakat nelayan kampung. Dan telah menjadi kenyataan di hadapan kita bahwa ketidakadilan itu, sebenamya sudah beijalan bertahun-tahun. Ini menjadi satu alasan utama, bahwa pembaruan agraria di sektor perairan ini *(water reform)* menjadi sangat penting untuk dilaksanakan.

[97] Laporan tersebut menyatakan tentang dampak operasi Pukat Udang di perairan Laut Arafura terhadap sumberdaya laut dan budaya setempat. Laporan nelayan kampung ini ditujukan pada WWF-Indonesia. Lihat: *Bulletin Ikan,* "Kegiatan Pukat Udang Di Laut Arafura: Siapa yang Bertanggung Jawab?", diterbitkan Kelompok Keija Masalah Perikanan dan Kelautan, Baileo, Maluku, tanpa nomor/tahun:I-2.

Realitas Masalah Nelayan Kampung

Nelayan kampung adalah mereka yang menggantungkan hidupnya pada sumber-sumber perikanan, seperti sungai, danau, pesisir dan lautan. Kerja mereka dalam penangkapan ikan menggunakan alat tangkap tradisional yang cara pembuatan dan pemakaiannya didasarkan pada kearifan dan kondisi lokal. Hal ini dapat diperjelas dengan kenyataan bahwa norma-norma lokal sangat mempengaruhi cara kerja maupun pola penguasaan sumber-sumber perikanan mereka.

Itulah sebabnya, sarana penangkapan ikan milik nelayan kampung sangat beragam, baik dalam seal nama, bentuk, dan cara penggunaannya. Begitu juga dalam konteks norma-norma lokal yang mempengaruhi cara kerja dan pola penguasaan lautan. Beberapa contoh yang dikenal luas, seperti hukum adat "Sasi"[98] di wilayah Maluku dan Irian Jaya, dan hukum adat laut "Petorosan"[99] di wilayah pantai Utara Jawa bagian Timur.

Dalam keberagaman sarana penangkapan ikan dan norma-norma lokal yang menopang ada satu nilai yang sama di dalamnya, yakni kearifan dalam pengelolaan sumber-sumber perikanan. Nilai kearifan ini telah diuji dan dipelihara bertahun-tahun antar generasi dan bahkan menjadi identitas harkat dan martabat mereka di hadapan dunia luar.[100] Norma-norma kearifan penguasaan sumber-sumber perikanan ini sebenamya ada pada hampir semua pulau di Indonesia di mana nelayan kampung tinggal.

Persoalannya di sini temyata kemudian hukum nasional tidak cukup melindungi keberadaan mereka dan berikut norma-norma kearifan penguasaan sumber-sumber perikanannya. Sementara itu, kapal-kapal besar penangkap ikan, baik Kapal Berbendera Indonesia (KII) maupun Kapal Berbendera Asing juga sudah menjarah wilayah perairan dekat pantai.

Pada hampir semua wilayah perairan laut di Indonesia, wilayah perairan dangkal dekat pantai adalah sumber utama tangkapan ikan bagi nelayan kampung di mana udang biasanya bersarang dan hidup. Perahu mereka berkapasitas kecil dan tidak dilengkapi dengan motor tempel. Kalaupun dilengkapi dengan motor tempel, itu hanya berkekuatan 5 sampai 10 PK, dan paling besar adalah 15 PK. Sangat sulit bagi mereka untuk menembus wilayah perairan ZEEI. Sehingga wilayah perairan dangkal dekat pantai benar-benar menjadi andalan sumber perikanan mereka. Kenyataannya sekarang, kapal- kapal besar penangkap ikan, KII maupun KIA, yang pada umumnya adalah Pukat jenis "Pukat harimau" atau "Pukat berang-berang" (otter) dengan kapasitas antara 10 sampai 30 GT *(Cross Tonage)* menjadikan udang di perairan dangkal dekat pantai sebagai sasaran tangkapannya. Meski pukat-pukat harimau ini sudah dilarang beroperasi, tapi realitas menunjukkan mereka tetap saja beroperasi.[101]

Masyarakat nelayan kampung sebenamya tidak mendiamkan masalah ini. Mereka melawan. Banyak kasus sengketa di tengah laut antara nelayan kampung dengan armada

---

[98] Lihat: Eliza Kissya, *Sasi Aman Haru-ukui: Tradition of A Sustainable Resources Management in Haruku Island,* Yayasan Sejati, 1994.

[99] Lihat: Siaman, "Petorosan dan Tantangan Masa Depan Nelayan Kedung Cowek, Surabaya," makalah untuk konsultasi regional nelayan kampung, *INFANET,* Surabaya, 21 Mei 1995.

[100] Lihat: Tan Rahail dan Sodry Renhoran, "Traditional Community-Based Fisheries in Kei Islands, Indonesia: Plight and Future," makalah untuk Lokakarya Hukum Laut Intemasional dan Pengelolaan Perikanan Berbasis Kerakyatan, ACFOD, Bangkok, 16-20 Agustus, 1995.

Andik Hardiyanto, "The Fisherfolks Reality: A View From Indonesia," makalah untuk ACFOD Fisherfolks Asia-Pacific Region Consultation, 20-22 Agustus 1995 di Chonburi, Thailand.

Pukat Harimau terjadi, dan bahkan pernah terjadi pembakaran kapal-kapal Pukat Harimau. Namun, sering juga terjadi, karena kapasitas ^oukat-pukat ini besar maka mudah bagi mereka untuk lari, dan menghilang, termasuk dari kejaran Armada Angkatan Laut RI. Memang, sebagian dari pukat-pukat itu juga tertangkap tapi masalah tetap berlanjut karena begitu banyaknya jumlah pukat yang beroperasi.

Praktek-praktek pukat-pukat harimau ini jelas sangat merugikan nelayan- nelayan kampung, semakin memojokkan mereka dalam kemiskinan. Bahkan di Kawasan Bagian Timur, praktek pukat benar-benar merajalela dengan cara- cara manipulatif, yakni dengan mengontrak wilayah-wilayah petuanan laut tradisional nelayan kampung setempat. Kontrak ini banyak diperoleh dengan cara-cara paksaan dan intimidasi.[102] Sementara itu, praktek manipulatif lain dari pukat-pukat ini adalah merubah nama (dengan nama sebutan lokal) dan sedikit memodifikasi bentuknya dengan menambah peralatan khusus. Praktek demikian sebenamya tidak ada bedanya dengan pukat harimau, dan ini banyak terjadi di wilayah perairan pantai utara Jawa, Selat Malaka, Selat Bali dan juga ditemukan di perairan Kei, Tanimbar, Aru, Irian Jaya, dan Laut Arafura.[103]

Masalah pesisir dan lautan, serta nasib nelayan kampung ini menjadi kian kompleks ketika terdapati limbah-limbah industri dari wilayah daratan pada akhirnya terbawa ke laut. Kasus-kasus ini nyata terjadi banyak wilayah, seperti Pantai Timur Surabaya (PTS), Pantai Utara Jawa (Pantura), dan di Sumatera. Kualitas degradasi ini semakin meningkat ketika pemerintah kota membangun kota-kota marina. Dibangunnya kota-kota pantai, seperti di Pantai Indah Kapuk dan Kota Marina PTS ini membuat hilangnya lahan hutan bakau *(mangrove)* dan semakin sempitnya wilayah tangkapan ikan dari nelayan kampung. Di beberapa wilayah seperti, di pesisir Lampung dan Pantura, dikembangkannya pertambakan dalam kapasitas besar juga menyebabkan hilangnya sebagian besar hutan bakau, dan lebih jauh menyumbang pada degradasi ekosistem pesisir dan lautan.[104]

Secara keseluruhan masalah-masalah di atas semakin menyudutkan masyarakat nelayan kampung dalam kemiskinan, menjebak mereka dalam lingkaran kemiskinan yang sulit terpecahkan. Pencarian ikan untuk kebutuhan sehari-haripun menjadi sulit. Tidak hanya itu, lingkungan tempat tinggal masyarakat nelayan kampung juga tampak kumuh, jauh dari fasilitas yang layak untuk hidup yang baik.

Kenyataan yang mengharuskan mereka untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari keluarganya membuat banyak nelayan semakin tergantung pada juragan. Sebagian besar dari mereka meminjam modal dari juragan untuk ke laut, dan ketika laut tidak memberi hasil atau sedikit hasil tangkapan maka ini menjadikan hutang mereka menumpuk. Perahu yang rusak tidak mampu diperbaiki, serrientara itu adalah tidak mungkin bagi mereka untuk membeli perahu baru.

Itulah sebabnya, jebakan kemiskinan membuat sebagian mereka tunduk pada kemauan dan

---

Dalam setiap Izin Usaha Perikanan (IUP) sebenamya terdapat larangan bagi pcrusahaan pemilik ijin untuk beroperasi di wilayah petuanan laut tradisional nelayan kampung setempat.
Andik Hardiyanto, "Traditional Fishing Rights in Indonesia and UNCLOS", makalah untuk United Nation Convention on The Law of The Sea (UNCLOS): Asia Pacific Workshop, ACFOD and CERD Manila, 20-24 Mei 1994 di Silang Cavite, Philippines.

[104] Untuk mengkaji kondisi hutan bakau di Indonesia saat ini dan berikut dampaknya bagi ekosistem pesisir dan laut, lihat: Yus Rusila Noor, "Mangrove Indonesia, Pelabuhan Bagi Keanekaragaman Hayati: Evaluasi Keberadaannya Saat Ini," makalah untuk Seminar Nasional V Ekosistem Mangrove di Univ. Jember, 3-6 Agustus 1995.

kepentingan juragan, sebagai pemilik alat produksi. Pada akhimya, masyarakat nelayan kampung diharuskan menggunakan teknologi destruktif, seperti racun sianida dan bom untuk penangkapan ikan. Realitas seperti ini terjadi pada masyarakat nelayan kampung di kepulauan Seribu dan di kawasan Nusa Tenggara Timur.

Begitulah gambaran wajah masyarakat nelayan kampung saat ini. Terlihat bahwa menurunnya kualitas kehidupan mereka juga dipengaruhi oleh bagaimana negara mengambil keputusan berkenaan dengan alokasi sumber- sumber agararia di sektor perairan ini. Memang, masyarakat nelayan dalam proses pengambilan keputusan itu diwakili oleh Himpunan Nasional Seluruh Indonesia (HNSI). Tapi melihat kenyataan sekarang, juga jelas terlihat bahwa HNS1 tidak menyuarakan kepentingan mereka. Di sisi lain, negara juga melarang mereka untuk membentuk organisasi altematif diluar HNSI.

Sederetan kenyataan di atas menambah keyakinan bahwa pembaruan agraria di sektor perairan ini adalah sangat mendesak.

Pembaruan Agraria di Sektor Perairan

Undang-Undang No.5/1960 tentang Pokok Agraria (UUPA) selain menghapuskan dualisme hukum agraria, juga merekomendasikan perlunya suatu pembaruan agraria di semua sektor, yakni tanah, ruang angkasa, dan perairan. Namun konsentrasi pembaruan agraria ini, karena desakan situasi ekonomi politik saat diundangkannya UUPA, hanya terfokus pada sektor tanah atau yang biasa disebut *land reform.* Kegiatan *land reform* itupun dapat dikatakan tidak memberikan banyak basil dan manfaat bagi petani miskin.

Sementara itu, pembaruan agraria di sektor perairan *(water reform)* dapat dikatakan tidak ada sama sekali, meski realitas menunjukkan banyak lapisan masyarakat di Indonesia yang bekerja di sektor perairan. Dan tidak hanya itu. Ada beberapa alasan yang bisa . diajukan bahwa betapa mendesaknya pembaruan agraria di sektor perairan ini: *Pertama,* besamya kecenderungan "pengkaplingan" perairan pedalaman (sungai dan danau) dan perairan dangkal (pantai). Di wilayah perairan pedalaman, yakni sungai dan danau, pemanfaatannya cenderung didominasi oleh kepentingan pemilik modal kuat. Sungai, misalnya, banyak dimanfaatkan untuk buangan limbah industri. Kondisi demikian jelas menyingkirkan kelompok masyarakat yang lain untuk memanfaatkan air sungai tersebut. Pencemaran sungai ini lebih jauh akan semakin memberatkan kondisi pencemaran laut. Kasus-kasus semacam ini banyak ditemukan di Jawa dan Sumatera. Begitu juga dengan masalah perairan danau. Banyak pengembangan energi, seperti PLTA, dikembangkan dengan menggunakan sumber perairan danau. Kasus semacam ini bisa dilihat di wilayah Sumatera dan Sulawesi.

Sementara itu, di kawasan pantai (perairan dangkal) dan laut, kelompok masyarakat yang banyak menanggung akibat negatif dari kecenderungan "pengkaplingan" perairan di kawasan ini adalah kelompok masyarakat nelayan kampung. Kecenderungan "pengkaplingan" itu dapat dilihat dari banyak dikembangkannya proyek perumahan di kawasan pantai, proyek pengembangan energi (PLTGU, misalnya). Jadi, dalam kasus-kasus demikian, yang dilihat tidak hanya masalah habisnya hutan *mangrove,* terjadinya reklamasi dan juga pengerukan laut yang jelas memberikan akibat buruk bagi ekosistem pantai, tetapi juga bagaimana pengaruhnya bagi masyarakat nelayan kampung. Pemah terjadi di wilayah pantai Semarang Barat, masyarakat

nelayan kampung setempat tidak boleh mencari ikan di depan bangunan perumahan di kawasan pantai. Kecenderungan demikian akan terjadi pula di wilayah Iain, kelompok masyarakat nelayan kampung dengan perahu-perahu kecilnya dianggap merusak pemandangan bagi penghuni perumahan- perumahan di kawasan pantai atau kota marina.

Kedua, kecenderungan "pengkaplingan" perairan juga terjadi di laut dengan semakin banyaknya kapal-kapal besar penangkap ikan milik dari perusahaan-perusahaan perikanan Indonesia maupun asing. "Pengkaplingan" itu terjadi karena wilayah tangkapan mereka telah menjarah wilayah perairan tempat nelayan kampung menangkap ikan. Dengan kata lain, operasi kapal- kapal besar beralatkan *trawl* kini telah masuk ke wilayah perairan dangkal yang dalamnya, bahkan hanya 3-5 meter. Menurut nelayan di Maluku Tenggara, kapal-kapal *trawl* itu biasanya memakai kekerasan bila ada nelayan kampung yang datang untuk protes. "Pengkaplingan" laut ini cenderung semakin meluas di Kawasan Timur Indonesia.

Ketiga, dengan demikian, akses masyarakat nelayan kampung ke perairan, baik perairan dalam maupun laut, jelas semakin sempit. Kebijaksanaan di bidang perairan dan perikanan yang ada, dan juga yang muncul belakangan ini, tidak menguntungkan dan melindungi hak-hak nelayan kampung untuk memanfaatkan perairan.

Kondisi di atas jelas bertentangan dengan nilai-nilai yang diperjuangkan dan yang terkandung dalam Undang-Undang Pokok Agraria atau UUPA sendiri. UUPA sebenamya demikian jelas memberikan landasan bagi pelaksanaan *water reform.*

Perairan dan Agraria

Hukum agraria sebagaimana diatur dalam UUPA menunjukkan bahwa yang dimaksud agraria itu menunjuk pada bumi (tanah), air dan ruang angkasa, dan dinyatakan, "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional," (Pasal 1 ayat 2). Hubun- gan yang ada antara bangsa Indonesia dan kekayaan nasional itu bersifat abadi (Pasal 1 ayat3). Sedangkan yang dimaksud dengan pengertian air itu adalah termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia (Pasal 1 ayat 4). Meski Pasal 1 ayat (4) UUPA itu dalam konteks perkembangan hukum laut intemasional sekarang sudah jauh tertinggal, tapi jelas memberi pengertian dasar bahwa air, juga sebagaimana bumi (tanah) dan ruang angkasa, masuk dalam lingkup salah satu sumber-sumber agraria.

UUPA juga merujuk amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang ada di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuatan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat 1). Yang dimaksud dengan Hak Menguasai dari Negara itu adalah memberi wewenang pada Negara 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 dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa (Pasal 2 ayat 2). Wewenang hak menguasai dari negara itu digunakan untuk

mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat (Pasal 2 ayat 3). Wewenang dari Hak Menguasai Negara ini memang terlalu luas dan akan menjadi tidak terkendali bila tidak ada kontrol efektif dan kritis dari rakyat. Kontrol itu, pada aras hukum (doktrin *public trust),* dapat digunakan bila

dalam kenyataannya Negara gagal mengemban amanat (... untuk sebesar- besar kemakmuran rakyat) dari Hak Menguasai Negara atas kekayaan alam itu. Bila Negara gagal, maka negara, dalam hal ini pemerintah, sebagai pengelola sumber-sumber agraria dapat dibawa ke muka pengadilan untuk mempertanggungjawabkan kegagalan tersebut.

Selanjutnya, LJUPA menjelaskan bahwa Hak Menguasai dari Negara itu dapat dikuasakan pada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah (Pasal 2 ayat 4). Persoalan ini ditegaskan kembali dalam Pasal 5 bahwa *"Hukum Agraria yang berlaku atas burni, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara,..."*. Ketentuan ini sebenamya merekomendasikan bahwa peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan untuk menjabarkan dan menjadi landasan praktek Hak Menguasai Negara seharusnya bersumber pada Hukum Adat. Tapi kenyataan berkembang sebaliknya. Kebijaksanaan dan peraturan perundang-undangan yang dikembangkan berkenaan dengan alokasi sumber-sumber agraria lebih bersifat memfasilitasi kepentingan akumulasi modal, dan ini berarti, yang diuntungkan adalah kelompok pemilik modal kuat dan sekaligus meminggirkan keberadaan masyarakat hukum adat dan berikut nilai dan norma-norma yang dipeliharanya selama bertahun-tahun. Kenyataan dan ancaman inilah yang sekarang dirasakan oleh masyarakat hukum adat Di sektor perairan, saat ini masalah tersebut menjadi demikian berat bagi komunitas adat laut yang banyak tersebar di wilayah Indonesia, seperti di Sulawesi, Maluku, dan Irian Jaya.

Seperti yang telah dijelaskan di muka untuk wilayah-wilayah non-hukum adat, seperti beberapa bagian di Sumatera dan Jawa telah menjadi kenyataan ekosistem pantai telah banyak yang rusak akibat pembabatan hutan *mangrove,* reklamasi dan pengerukan di perairan laut dangkal. Dari sisi kebijaksanaan publik, hal ini disebabkan karena memang ada peluang yang datang dari UUPA sendiri dan sementara itu, peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah perairan tidak memadai.

Pasal 4 ayat (1), (2), dan (3) memberikan landasan bagi bermacam-macam hak atas tanah, dan termasuk penggunaan air selama diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan tanah itu, serta hak-hak atas air. Inilah yang memberi kemudahan bagi perusakan kawasan pantai, seperti munculnya Hak Guna Usaha (perikanan darat atau tambak modem), Hak Guna Bangunan (perumahan dan kota marina), dan juga alas hak yang tidak diatur oleh UUPA, yakni Hak Pengelolaan (pelabuhan, pertambangan, dan konsesi HPH/HTI kawasan hutan *mangrove).* Sementara itu, hak-hak yang menyangkut masalah perairan, seperti Hak Guna Air, dan Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan (Pasal 16 ayat 2.a dan 2.b) tidak banyak dikembangkan dalam peraturan perundang-undangan lebih lanjut. Bahkan, Undang-Undang

No.9/1985 tentang Perikanan tidak menyebutkan UUPA sebagai landasan substansial pasal-pasalnya.

Ke Arab *Water Reform*

Lemahnya kebijaksanaan dan peraturan perundang-undangan di bidang perairan serta semakin semakin sempitnya akses nelayan kampung atas pesisir dan laut jelas menunjuk pada perlunya upaya *water reform* di Indonesia. Dapat dilihat betapa peraturan perundangan yang sudah ada dan deregulasi perikanan yang muncul belakangan ini (seperti, ijin impor pembelian kapal-kapal kapasitas besar untuk penangkapan ikan dan ijin yang mempermudah praktek kapal *trawl)* hanya memfasilitasi kepentingan akumulasi modal. Sementara itu, UU Perikanan dengan kalimatnya yang indah, seperti dalam Mukadimah-nya yang menyatakan, *"pengelolaan sumberdaya perikanan wajib dilaksanakan sebaik mungkin berdasarkan asas keadilan dan pemerataan dalam pemanfaatannya, dengan ntenekankan pentingnya perluasan kesempatan kerja dan perbaikan baku kehidupan para nelayan, terutama nelayan kecil,"* temyata di lapangan cenderung menempatkan nelayan kampung sebagai "plasma" dalam usaha perikanan, seperti halnya petani plasma dan program PIR. *Water Reform* adalah suatu desakan mengembalikan perairan sebagai sumber agraria yang pengelolaan dan pengaturannya harus berlandaskan pada UUPA, dan dengan demikian diharapkan mampu memenuhi kebutuhan dan kepentingan sejumlah besar masyarakat nelayan kampung yang kini hidup dalam jebakan kemiskinan.

Sebagai suatu program untuk mengembalikan sumber-sumber agraria pada yang berhak, *Water Reform* tidak banyak dikenal dan oleh karena itu, tidak banyak begara, atau bahkan tidak ada satupun yang mencoba menjalankan program *Water Reform.* Tetapi berdasarkan gambaran masalah di atas, tulisan ini mengajukan beberapa hal kunci dari apa yang bisa dikembangkan lewat program *Water Reform* ini. *Pertama, Water Reform* peka terhadap masalah dan kapasitas lokal. Sudah menjadi kenyataan bahwa di Indonesia, terutama di kawasan Timur, masyarakat nelayan kampung memiliki, dan tetap dipertahankan sampai saat ini, norma-norma dan nilai yang dipelihara sebagai hukum adat dalam pemanfaatan dan pengelolaan pesisir dan lautarr secara lestari. Inilah yang dimaksud sebagai masalah dan kapasitas lokal. Kapasitas lokal menunjuk pada kemampuan dan norma ataupun nilai-nilai adat mereka dalam mengelola sumber-sumber agraria, dan masalah lokal itu menunjuk pada betapa besamya tekanan ekstemal terhadapnya.[11] Dengan demikian, *Water Reform* sebenamya juga merekomendasikan pengelolaan sumber-sumber agraria, yakni pesisir dan lautan, yang berbasis kerakyatan. Namun ia harus berlandaskan pada kapasitas [105]

masyarakat nelayan kampung setempat (lokal).[106] *Kedua*, *Water Reform* menegaskan wilayah

Andik Hardiyanto (1995), *loc.cit.*

106 Andik Ilardiyanto, "Aspek Hukum dan Kelembagaan Pengelolaan Perikanan di Kawasan Pesisir dan Laut Indonesia," makalah untuk Lokakarya Kelautan yang diselenggarakan Gugus Analisis pada 31 Juli -3 Augustus 1996, di Jakarta.

penguasaan laut dari masyarakat nelayan kampung atau yang biasa dikenal sebagai *local marine tenure.* Di wilayah inilah yang seharusnya dijaga dan dilindungi oleh peraturan perundang-undangan sebagai wilayah utama bagi nelayan kampung untuk menangkap ikan dan sekaligus menjaga kemampuan daya dukung lingkungannya. Kondisi sekarang, wilayah ini pun tidak hanya dijarah oleh kapal-kapal *trawl* yang kemudian mengundang konflik tanpa henti, tapi termasuk juga tekanan yang semakin membesar dari bisnis perumahan atau kota marina maupun pertambangan.

Dua hal kunci di atas, menegaskan bahwa *Water Reform* mengikhtiarkan terciptanya akses yang sama dan adil terhadap penggunaan sumber-sumber agraria di kawasan perairan pantai maupun laut dengan batas-batas penguasaan wilayah perairan yang jelas dan diakui oleh hukum. Ini menjadi sangat mungkin bila kita melihat kembali ke dalam pasal-pasal UUPA. UUPA menjelaskan bahwa hak-hak atas air, seperti Hak Guna Air dan Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum (Pasal 4 ayat 1 dan ayat 3 dan Pasal 16 ayat 2). Sebagaimana telah dikemukakan, hak-hak ini belum diatur lebih lanjut dengan baik dan jelas, tapi kenyataan bahwa di tingkat praktek hak-hak semacam ini sudah dijalankan oleh pemilik modal kuat dengan menyingkirkan hak-hak masyarakat nelayan kampung.

Di sinilah relevansi dari *Water Reform*, yakni pentingnya pembaruan dalam bentuk7bentuk penguasaan sumber-sumber agraria di kawasan pantai dan lautan, dan termasuk pembaruan dalam hubungan-hubungan sosial agraria yang ada didalamnya. Pembaruan dengan cara demikian memang mensyaratkan dua hal: *Pertama*, kontrol yang efektif dan kritis dari masyarakat nelayan kampung dan yang *kedua*, sistem politik agraria yang secara konsisten berlandaskan pada Undang-Undang Pokok Agraria.

Kesimpulan

Water Reform: **Perlu dan Mendesak.** Masalah besar yang dihadapi dalam kebijaksanaan alokasi sumber-sumber agraria untuk kawasan pantai dan laut adalah kepentingan sektoral departemen yang demikian tinggi, dan tidak

Andik Hardiyanto, "Status of Natural Resources and Environmental Quality of Indonesia's Coastal and Marine Zone," draft kertas keija untuk lokakarya kedua "Off-shore Oil and Gas Development in Continental Southeast Asia: Environmental Policy and Regulation," di Ho Chi Minh City, Vietnam, 10-13 September 1996.

jarang terjadi konflik di dalamnya. Sebagai suatu masalah, hal ini sulit diatasi karena kebijaksanaan publik yang menopangnya pun demikian lemah. Sementara itu, masalah lain, logika dan kekuatan "pasar" tampaknya melihat kearifan lokal masyarakat nelayan kampung itu tidak efisien dan tidak produktif.

Masalah-masalah di atas menjadi tantangan besar bagi ikhtiar *Water Reform.* Dalam konteks *land reform,* seorang pakar mengatakan faktor kunci program itu, yakni sembilan-persepuluh dari *land reform* adalah kemauan politik. Boleh jadi begitu. Tapi ini sebenamya bukan masalah besar seandainya sistem politik agraria kembali didasarkan dan konsisten pada ULJPA. Namun justru inilah yang tidak terjadi. Dalam kenyataan dan perkembangannya, hal ini membuat masalah perairan menjadi kian kompleks dan menghasilkan kemiskinan bagi masyarakat nelayan kampung.

Sementara itu, bila disadari benar masalah perairan sekarang, maka sebenamya pula tidak ada alasan untuk tidak melaksanakan *Water Reform.* Bila tidak, bukan mustahil wilayah perairan, seperti halnya tanah, menjadi ajang perebutan yang tidak adil, yang menempatkan kaum miskin sebagai korban.

Pembaruan agraria di sektor perairan ini, dengan demikian, merupakan hal yang periu dan mendesak untuk dilaksanakan. Inisiatif bisa datang dari siapapun, tapi yang jelas ia harus memenuhi kepentingan dan kebutuhan masyarakat nelayan kampung dan sekaligus menghormati kapasitas mereka dalam pemanfaatan, pengelolaan dan pelestarian sumber-sumber agraria itu.

KEMAJEMUKAN HUKUM, MENGAPA TIDAK?[1]

R. Yando Zakaria dan Djaka Soehendera[107 108 109]

Di tengah hiruk-pikuk berita deregulasi sektor riil yang dilakukan pemerintah, ada dua berita lain yang, agaknya, perlu 'ditindaklanjuti'. Pertama, agar lapisan masyarakat bawah lebih meningkat taraf kehidupannya, birokrasi perlu memberdayakan masyarakat. Gagasan ini meluncur dari Ginandjar Kartasasmita, Menteri Negara Perencana Pembangunan/Ketua BAPPENAS, dalam orasi ilmiah saat dikukuhkan sebagai guru besar dalam Ilmu administrasi di Universitas Brawijaya, Malang *(Media Indonesia, 27/5/95).* Kedua, di tengah kritik yang bertubi-tubi, baik dari dalam maupun luar negeri, Menteri Kehutanan Djamaludin Suryohadikusumo mengemukakan bahwa pemerintah sangat berkeinginan memperhitungkan hak masyarakat tradisional masuk ke dalam hukum kehutanan Nasional. Keinginan ini lahir untuk memberikan payung hukum (positif) bagi masyarakat tradisional *(Kornpas, 27/5/95)?*

Yang menarik, dan mengejutkan banyak pihak, substansi dari apa yang dikemukakan kedua petinggi negara itu, terlebih dari institusi yang paling menentukan arah pembangunan di negeri ini, adalah bahwa isu yang mengemuka itu sejatinya menjadi isu sentral kalangan LSM. Maka, ketika artikulasi LSM itu kemudian 'diserap' negara, wajar saja ada yang bertanya apakah ia akan menjadi agenda riil atau lebih sekedar gerakan simbolis dan permaian retorika belaka.

Tentu tak sulit menarik hubungan antara kedua 'gagasan' petinggi negara itu. Pemberdayaan masyarakat tidak pelak menyangkut hal terjaganya akses masyarakat kebanyakan terhadap sumberdaya kehidupannya. Tanpa adanya pengalokasian sumberdaya kepada masyarakat kebanyakan niscaya pemberdayaan itu —diantaranya terwujud ke dalam adanya kondisi yang memungkinkan orang hidup dalam taraf yang berkecukupan—hanya akan menjadi permainan retorika politik belaka. Jika demikian halnya, upaya pemberdayaan ini, antara lain, menyangkut juga persoalan adanya kepastian hukum (Nasional) terhadap hak-hak rakyat tradisional sebagaimana yang diatur oleh sistem hukum adat yang dikenal oleh berbagai masyarakat adat yang ada dinegeri ini.

Kedua isu tersebut menarik pula didiskusikan dengan mengingat adanya peristiwa penting yang terjadi pada delapan tahun yang lalu. Sebagaimana diketahui, pada tanggal 27 Juni 1989 lalu, setelah melewati perdebatan yang melelahkan selama sekitar dua tahun, International

---

107 Tulisan berikut merupakan *INDISCA Working Paper,* No.l, Vol.ID, Tahun 1996. Terbitan tidak berkala dari Indonesia Institute for Social and Cultural Analysis (INDISCA), Jakarta. Dimuat dengan izin penulisnya, guna memberikan perspektif yang seimbang tentang persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat adat di Indonesia.

108 Kedua penulis adalah peneliti pada Institute for Social and Cultural Analysis (INDISCA).

109 Gagasan tentang perlunya 'birokrasi yang memberdayakan masyarakat' dan 'payung hukum (positif) bagi masyarakat tradisional' ini, menurut penulis, tentunya sangat relevan dalam merumuskan 'konsepsi dan strategi pembangunan masyarakat terasing di Indonesia', sebagaimana yang dimaksudkan oleh *Konvensi Nasional tentang Konsepsi dan Strategi Pembangunan Masyarakat Terasing di Indonesia,* yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian Pembangunan Regional-PPM, Departemen Sosial Republik Indonesia, di Jakarta, 29 Agustus 1995.

Labour Organization (1LO), badan PBB yang menangani masalah ketenagakerjaan, mengadopsi *Konvensi 169*, sebuah *Konvensi Internasional tentang Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-negara Merdeka.* Meski tidak semuanya memenuhi harapan semua pihak, sebagaimana yang tergambarkan dari *walkout-nya* sebagian utusan bangsa- bangsa pribumi dan masyarakat adat yang terlibat dalam sidang-sidang perumusan, konvensi pengganti Konvensi 107 yang lahir tahun 1957 itu mengandung berbagai pemyataan penting dan makin relevan dengan perkembangan masa kini.

Hal yang paling mendasar adalah penghapusan pendekatan patemalistik dan integrasionis yang ada dalam Konvensi 107, dan dalam kebijakan banyak negara-negara terkait, yang dinilai banyak merugikan masyarakat pribumi dan masyarakat adat itu sendiri. Ini tampak dalam adanya pengakuan atas hak dari bangsa pribumi dan masyarakat adat untuk hidup secara bebas dan dengan harkat kemanusiaan yang sepenuhnya dihargai.[110]

Sikap ini, kalau dapat dikatakan begitu, tampaknya dapat menjadi sumber 'legitimasi' perenungan makna Konvensi 169. Khususnya jika dikaitkan, misalnya, dengan makin maraknya kasus konflik pertanahan belakangan ini, yang sebagian diantaranya kait-berkait dengan masalah pengakuan — sah- tidaknya—hak masyarakat adat atas sebidang tanah atau suatu sumberdaya tertentu.

Itikad Baik

Betapapun, gagasan untuk memberikan 'payung hukum' bagi hak-hak masyarakat adat telah ada sejak awal Negara Kesatuan Indonesia berdiri. Hal ini berkaitan dengan kenyataan bahwa jauh sebelum diproklamirkan sebagai negara yang merdeka, di wilayah ini telah hidup berbagai wujud kesatuan sosial yang beraneka ragam coraknya. Masing-masing memiliki kebudayaan

[110] Tentang hal ini lihatlah Djuweng dan Moniaga (1994), "Kebudayaan dan Manusia Yang Majemuk: Apakah Masih Punya Tempat di Indonesia?", dalam ELSAM & LBBT (1994), *Konvensi 1LO 169: Mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakal Adat di Negara-negara Merdeka.* Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Lembaga Bela Banua Talino (LBBT), 1994.

yang berbeda pula. Lengkap dengan aturan-aturan hukum tertentu, yang kemudian disebut hukum adat itu.

Maka, ketika Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diundangkan pada tahun I960, menjadi logis jika dinyatakan hukum adat, bersama-sama dengan hukum agama, secara tegas dinyatakan sebagai dasar penyusunan. Meski tidak dinyatakan secara terang-terangan, dengan demikian, adanya gejala pluralisme hiukum di Indonesia ini telah ditangkap dan ditanggapi secara formal.

Persoalannya kemudian adalah, di satu sisi, mengacu apa yang telah diatur dalam UUPA 1960, masih banyak pengakuan —yang dapat dikatakan sebagai itikad baik itu —yang belum jelas pengaturannya di tingkat lapangan. Selain itu, jika diperhatikan dengan sungguh-sungguh, pengaturan hak-hak adat dalam UUPA 1960 masih diwamai sejumlah bias. Antara lain masih terkandungnya 'bias adat Melayu', 'bias peradaban modem', dan 'bias agraris'.[111] Sehingga, ketika pengaturan itu diterapkan ke dalam berbagai kelompok masyarakat yang tidak dapat dikategorikan ke dalam masing-masing ciri dimaksud itu, muncul berbagai pesoalan. Seperti yang banyak ditunjukkan oleh berbagai studi mendalam maupun laporan-laporan oleh media massa, hal ini telah menimbulkan kerugian bagi banyak kelompok masyarakat adat. Terutama bagi sejumlah kelompok masyarakat dari belahan Indonesia bagian Tengah dan Timur.[112]

Dengan kata lain, ketidak-jelasan ini pada akhimya telah menjadi kondisi yang memungkinkan terjadinya penggusuran hak-hak masyarakat adat itu sendiri. Baik karena kekuatan dan kekuasaan negara yang berorientasi pada pengembangan kegiatan ekonomi yang kapitalistik dan ekstraktif, maupun karena lemahnya (baca: tidak jelasnya) pengakuan dan pengaturan hak-hak adat itu sendiri.

Di sisi lain, pengakuan formal atas hak-hak masyarakat adat yang telah ada ini menyisakan pula pertanyaan tenteng di manakah sebenamya letak/posisi hukum adat dalam tatanan sistem hukum Nasional dewasa ini.

Pasal-pasal Mematikan

Alhasil, pada tahapan selanjutnya pengaturan hak-hak masyarakat adat ini lebih mengarah pada tujuan-tujuan yang sebaliknya. Upaya-upaya sistematis — dan konstitusional— yang menafikan hak-hak masyarakat adat ini mewarnai itikad-itikad pengaturan dan pengakuan itu. Contoh konkret dalam sektor kehutanan adalah diberlakunya Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. Dalam peraturan pemerintah ini, atas nama pembangunan sektor kehutanan, tegas- tegas dinyatakan

[111]Tcntang hal ini periksalah Zakaria dan Soehcndera (1994), "Pengaturan Hukum Adat Tanah dalam Perundang-undangan Nasional dan Rasa Keadilan". Makalah yang disampaikan pada *Seminar Nasional Pluralisme Hukum Pertanahan di Indonesia.* Diselenggarakan oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI). Jakarta, 7 September 1994.

[112] Sekedar menyebut beberapa contoh, periksalah Dove (1984); Soetrisno (1989); Ngo (1989); Mubyarto, *et.al.* (1990 dan 1991); Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (1990); Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) (1990); Kusumah, *et.al.* (1991); Tjayo (1991); Pantir (1991); Naim (1992); Tjitradjaja (1993); Soehendera & Animung (1993); Fauzi (1994); dan Zakaria (1994). Berdasarkan catatan dari Majalah *Monitor dan Dokumen Hak-hak Asasi Manusia Indonesia,* dari bulan Januari 1990 sampai dengan April 1990 saja telah teijadi 138 kasus sengketa pertanahan, yang terbentang mulai dari ujung Utara sampai ujung Selatan Pulau Sumatera; dari ujung Timur sampai ujung Barat Pulau Jawa; di Irian Jaya; Kalimantan; Sulawesi, bahkan sampai ke pulau-pulau kecil yang terpencil, seperti Kepulauan Seribu (Tim YLBHI, 1991: 99).

bahwa hak-hak adat yang ada di dalam sebuah konsesi pengusahaan hutan dibekukan! Padahal, meski UUPK 1967 tidak menyebut- nyebut UUPA 1960 dalam bagian Konsiderannya, UUPK 1967 mengakui pula secara tegas eksistensi hak adat, dengan merujuk pengaturan yang terkandung dalam UUPA 1960. Memang banyak pihak yang mempertanyakan apakah bisa peraturan-perundangan di bawah tingkat undang-undang membatalkan apa yang telah diatur oleh sebuah undang-undang. Meski secara teoritis dapat dikatakan tidak bisa, kasus PP No.21 Tahun 1970 justru membuktikan sebaliknya.

Demikian pula dengan surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 251/Kpts- 11/93 tentang Ketentuan Pemungutan Hasil Hutan oleh Masyarakat Hukum Adat atau Anggotanya di dalam Areal Hak Pengusahaan Hutan. Keputusan Menteri ini terasa memberatkan masyarakat adat. Misalnya, meski masyarakat adat diizinkan memungut hasil hutan, hak itu hanya diberikan pada sekelompok masyarakat adat tertentu 'yang masih ada' (Pasal 1). Masalahnya, ada atau tidak adanya suatu masyarakat adat itu haruslah ditentukan oleh Bupati Kepala Daerah TK.II. Persoalan yang (akan) muncul bukanlah karena penetapan itu sangat tergantung pada peran birokrasi, melainkan lebih menyangkut persoalan metodologis dalam menentukan ada tidaknya masyarakat adat itu. Selain itu, pemungutan hasil hutan ini memerlukan izin dari pejabat kehutanan yang berwenang (Pasal 2). Artinya perlu syarat prosedural formal yang biasanya sulit untuk dipenuhi oleh masyarakat adat. Padahal kita tahu banyak masyarakat yang tergantung pada sumberdaya hutan itu masih hidup dalam peradaban yang sangat sederhana, yang *notabene* buta akan tatacara prosedural formal itu. Demikian pula, pemungutan hasil hutan itu hanya boleh untuk keperluan sendiri dan/atau keperluan sosial masyarakat adat yang bersangkutan (Pasal 4). Padahal, jumlah terbanyak dari masyarakat lokal tersebut justru memperdagangkan hasil-hasil pungutannya, terutama hasil-hasil hutan non-kayu, untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari- hari. Kasus konflik perebutan sarang burung walet antara penduduk dengan pihak pemerintah daerah di Kab. Berau dan Kabupaten Kutai, Propinsi Kalimantan Timur dalam 3 tahun belakangan ini dapat menjadi kasus pembuktian yang menarik.[113]

Demikian pula dengan Undang-Undang Pokok Perikanan (Undang- Undang No. 9 Tahun 1985). Kalau diperhatikan peraturan-perundangan ini baru menjelaskan prosesur pemberian lisensi kepada perusahaan skala besar saja. Prosedur untuk memberikan hak-hak perolehan kepada masyarakat kebanyakan , seperti nelayan kecil yang menggantungkan hidupnya kepada sumberdaya kelautan misalnya, tidak dinyatakan secara jelas. Padahal kita tahu bahwa di dalam masyarakat yang bersangkutan itu hidup suatu pola pengaturan dan pemanfaatan tertentu *(sea tenure),* yang seringkali mencakup pula upaya pelestarian sumberdaya yang bersangkutan. Penerapan adat *sasi* yang terdapat di daerah Kepulauan Maluku adalah contoh yang amat populer.

Oleh sebab itu banyak pihak beranggapan bahwa pengakuan secara legal hak-hak (tradisional) nelayan kecil dalam mengelola (sebagian) wilayah pesisir dan laut itu akan memberikan inisiatif untuk turut berpartisipasi dalam memantau dan mengendalikan tindakan-tindakan yang melanggar hukum yang mengarah kepada kegiatan perusakan lingkungan.

Demikianlah. Banyak laporan menunjukkan bahwa persyaratan dan pengaturan yang

[113]Tentang hal ini lihat Tim Plasma dan Robin Wood, *Ketika Sarang Burung IValet Dirampas ...* Samarinda: Yayasan Plasma, 1994.

sedemikian rupa itu, terlebih lagi PP No. 21 Tahun 1970, telah menyingkirkan akses masyarakat adat dari sumberdaya yang mendukung kehidupan mereka. Penggusuran secara konstitusional ini, kalau dapat dikatakan begitu, pada akhimya telah dan akan memicu konflik yang berkepanjangan. Lebih dari itu, telah pula menyebabkan terjadinya proses marjinalisasi .ekonomi banyak masyarakat (tradisional). Maka, jika Menteri Kehutanan ingin lebih bersahabat dengan masyarakat tradisional *(Kompas*, 27/5/95), yang *notabene* rentan jika berhadapan dengan sistem ekonomi dan manajemen modem itu, kedua peraturan-perundangan inilah yang perlu ditangani terlebih dahulu.

Pluralisme Hukum

Dalam konteks inilah, sebetulnya, masalah pluralisme hukum, terlebih dalam satu tatanan negara yang memang bercirikan masyarakat majemuk seperti Indonesia ini, harus mendapat perhatian (dan kajian) yang lebih mendalam. Perhatian atas gejala kemajemukan hukum kini bukan saja dapat diartikan sebagai perhatian terhadap beberapa hukum lain yang diakui oleh sistem hukum resmi *(state law).* Melainkan, lebih jauh lagi, juga menyangkut hal yang menggambarkan perhatian (dan pengakuan) pada fakta bahwa berbagai macam sistem hukum *exist* pada lingkupnya masing-masing, dan (dapat) berlaku bebas

di luar ketentuan negara. Masing-masing sistem hukum memiliki sumber dan perkembangan sejarah yang bebeda-beda. Mereka berbeda pula dalam kerangka klasifikasi dan konsep-konsep khusus, dan memiliki cara-cara yang khas dalam mempersepsikan realita dan member! makna pada realita tersebut (Slaats & Portier, 1992).

Bahkan, dalam aspek tertentu *legal pluralism* itu berlawanan dengan ide *legal centralism* yang menyatakan bahwa negara memonopoli hukum dan menolak bentuk-bentuk hukum lainnya. *State law*, seperti diketahui, adalah hukum yang *uniform* untuk seluruh penduduk sehingga diatur oleh sistem tunggal oleh institusi negara, dan bahwa hukum lainnya hanya bisa *exist* bila diakui oleh *state law* tadi. Ide *legal pluralism* kemudian berkembang ke arah penolakan terhadap dominasi *state law* terhadap berbagai aturan hukum lainnya yang pada kenyataannya memang banyak terdapat di berbagai suku- suku bangsa tertentu. Dominasi tersebut biasanya akan, misalnya, merubah tatanan *tenure system* masyarakat lokal dan akibatnya bisa bervariasi dari satu masyarakat ke masyarakat lainnya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa gejala kemajemukan dalam kehidupan bangsa Indonesia bukanlah suatu yang baru dan asing sama sekali. Semboyan negara, *Bhineka Tunggal Ika*, telah menunjukkan semangat itu. Hal yang sama juga tampak pada perangkat peraturan-perundangan Nasional yang mengatur masalah perkawinan, pewarisan, dan lain sebagainya, misalnya. Dalam kadar tertentu juga dalam hal 'kebebasan beragama'.[114]

Sebab itu, ketika kita berdiskusi tentang pengaturan hak-hak adat dalam masalah pengelolaan sumberdaya alam, misalnya, kita bukanlah berdiskusi tentang perangkat peraturan-perundangan setingkat undang-undang yang majemuk. Melainkan bicara soal pengaturan semangat yang terkandung dalam undang-undang pertanahan, kehutanan, dan lain sebagainya, di tingkat lapangan. Ini berati kita berdiskusi tenteng peraturan-perundangan di tingkat bawahan. Dengan kata lain, pengaturan hak-hak adat di tingkat lapangan itulah yang majemuk. Sebab, hak-hak adat, sebagaimana yang dikandung oleh suatu sistem hukum adat tertentu, hanya berlaku pada *millieu-nya* sendiri. Maka, menjadi tidak logis jika suatu sistem yang berlaku dalam suatu sistem hukum adat tertentu diberlakukan sama pada suatu sistem sosial yang lain.

Hanya saja, yang perlu dihindari adalah munculnya sikap-sikap yang bersifat diskriminatif, sebagaimana yang terjadi pada era pluralisme hukum pada zaman kolonial. Dengan demikian, jika pada masa kolonial pluralisme terjadi pada tataran vertikal maka semangat pluralisme baru' ini mengarah pada pluralisme horizontal. Tanpa mengurangi arti

[114] Masalah kebebasan beragama ini dengan sengaja diberi tanda petik. Sebab, mcski tidak ada pcraturan resmi tertentu yang mengatumya, dalam kenyataannya kebebasan beragama ini hanya mengacu pada kebebasan penganutan 5 (lima) agarna besar. Masing-masing adalah Agama Islam, Katolik, Protestan, Hindu, dan Budha, yang mencirikan sistem religi yang monoteisme (?). Dengan demikian, sistem-sistem rcligi yang bukan monoteisme, dengan sendirinya, tidak punya keleluasaan untuk bertahan hidup, dan dapat saja dianggap bertentangan dengan Pancasila (sebab, sila pcrtama Pancasila berbunyi 'Ketuhanan Yang Maha Esa'). Kalaupun ada semangat untuk mengatur/mengakui sistem rcligi non-monoteisme ini, itu pun hanya dalam pengertian 'Aliran Kepercayaan' dan bukan 'Agama'. Sebab itu pula, sudah sejak lama, kegiatan pengagamaan pada banyak masyarakat adat, temtama masyarakat adat yang digolongkan ke dalam masyarakat terasing, menjadi kegiatan pokok dalam rangka pembangunannya. Sebagaimana yang banyak ditunjukkan berbagai penelitian, lihat Dove (1985) dan Zakaria (1994) misalnya, 'pclecehan hak beribadah menunit ajaran tradisi' ini telah mendatangkan permasalahan-permasalahan (baru) dalam masyarakat yang bersangkutan Pandangan 'panca agama' yang diskriminatif ini memang patut untuk dipertanyakan.

dan/atau mengenyampingkan semangat 'persatuan' dan 'kesatuan' Bangsa Indonesia.

Penutup

Dengan pandangan ini, sebenamya, hukum adat yang sebelumnya hanya dikategorikan sebagai *folk law* dirubah statusnya menjadi *state law* yang berlaku pada dalam suatu sistem sosial tertentu, yang pelaksanaannya tetap tunduk pada peraturan-perundangan Nasional yang ada. Jika demikian halnya, yang kemudian menjadi penting adalah bagaimana pengaturan hak-hak masyarakat adat itu sendiri dilakukan ke dalam peraturan-perundangan setingkat undang-undang. Artinya, sudah ada kebutuhan atas peraturan-perundangan setingkat Undang-undang (Nasional) yang mengatur kedudukan hak-hak adat itu dalam peraturan-perundangan Nasional. Sehingga, hak-hak masyarakat adat (dan juga tentu kewajiban-kewajibannya) tidak dapat begitu saja gugur dan disingkirkan oleh peraturan-perundangan lain. Terlebih oleh peraturan-perundangan bawahan setingkat Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Surat Keputusan Menteri, sebagaimana yang terjadi selama ini, yang seringkali dibungkus kedok 'kepentingan pembangunan' dan 'kepentingan orang banyak' itu.

Dengan kata lain, pengaturan dan pengakuan atas hak-hak adat tidak lagi cukup sekedar tercantum dalam Undang-undang sektoral, seperti yang ada selama ini. Pada tingkatan ini, yang penting bukanlah apa-apa saja wujud hak adat yang diakui, melainkan penegasan atas diakuinya hak-hak adat itu, yang wujudnya dijabarkan dalam peraturan-perundangan yang lebih rendah, yang berbeda dari satu daerah dengan masyarakat yang satu dengan daerah dan masyarakat yang lainnya itu. Semangat yang ada dalam *Konvensi ILO 169* boleh jadi sumber aspirasi baru bagi pembaruan Hukum Nasional dalam masyarakat yang majemuk ini.

■

■ *!* *w*

-

* ■ ■ W

- fl

' [1] "t •

BAGIAN KETIGA

KONDISI DAN PERSOALAN AGRARIA WILAYAH

PRINSIP HAK MENGUASAI TANAH DAN SENGKETA PERTANAHAN DI IRIAN JAYA

Kelompok Kerja KPA Wilayah Irian Jaya

Pendahuluan

Irian Jaya adalah propinsi ke 26 dan terluas di Indonesia. Jika dibandingkan dengan pulau-pulau terbesar di dunia, maka Irian Jaya merupakan pulau terbesar kedua di dunia setelah Greenland Kanada. Luas dataran 410.660 km^2 dan terbentang lebih dari 1500 km dari ujung timur ke ujung barat. Propinsi Irian Jaya dibanding dengan propinsi lainnya di Indonesia adalah terluas bahkan sekitar tiga setengah kali lebih luas dari pulau Jawa. Irian Jaya memiliki luas daratan hampir sepuluh kali luas dari Switzerland atau Negeri Belanda.

Pulau Irian memiliki ekosistem, mulai dari ekosistem rawa, bakau, dataran rendah, dataran tinggi, subalpin sampai dengan ekosistem alpin di mana terdapat *equator gletsyer* yaitu salah satu dari tiga daerah bersalju tropis di dunia selain Kalimanjaro di Afrika dan Andes di Amerika Selatan. Selain itu, Irian Jaya adalah salah satu pemilik hutan tropis dan hutan daratan rendah paling luas serta memiliki ekosistem terlengkap di Asia Tenggara (Petocz, 1987), dengan keragaman ekosistem dan jenis biota yang tinggi.

Keberagaman ekosistem dan keanekaragaman hayati yang tinggi juga disertai dengan keragaman kelompok etnik atau suku. Secara keseluruhan Pulau New Guinea dikenal memiliki keragaman suku dan budaya yang tinggi. Seperempat dari bahasa-bahasa yang ada ditemukan di pulau ini. Untuk Irian Jaya belum ada angka yang pash mengenai banyaknya suku yang mendiami propinsi ini. Pembagian suku yang ada hanyalah berdasarkan pembagian bahasa yang berhasil mengidentifikasikan lebih dari 251 bahasa yang diketahui (Sizer dan Heikkenen, 1991). Jumlah ini sudah mencapai separuh dari jumlah bahasa-bahasa di Indonesia. Tetapi dipercaya masih lebih banyak lagi suku di propinsi ini yang belum diketahui. Beberapa suku di antaranya telah dikenal di dunia seperti suku Dani di Lembah Baliem terkenal dengan *mummi-nya* ataupun suku Asmat dengan ukirannya, tetapi masih sangat banyak suku lain yang belum dikenal.

Setiap suku mendiami daerah tertentu yang tersebar di seluruh daratan Irian Jaya pada berbagai tipe lingkungan ekosistem. Selain di kota-kota besar, masyarakat di Irian Jaya hidup di balik gunung, di lembah, di tengah rawa, di pinggir pantai dan juga di hutan-hutan yang lebat, sangatlah erat dengan alamnya. Banyak di antara mereka yang belum pemah kontak dengan dunia luar. Satu-satunya cara untuk mempertahankan hidupnya adalah menciptakan sistem dengan pola hidup yang selaras dengan kondisi dan ketersediaan sumber daya alam di sekitar daerah yang ditinggalinya. Dengan demikian, tipe lingkungan ekosistem yang berbeda ini telah ikut membentuk budaya masing-masing suku yang berbeda. Pengalaman interaksi secara erat dengan alam telah memberikan pengetahuan mendalam bagi kelompok- kelompok

masyarakat tradisional dalam pengelolaan sumber daya lokalnya. Mereka sudah memiliki pengetahuan tradisional untuk mengolah tanah, tumbuhan dan binatang untuk memenuhi segala kebutuhan hidup mereka seperti makanan, obat-obatan, pakaian, dan perumahan. Harus diakui bahwa masyarakat tradisional sudah hidup puluhan ribu tahun di daerah ini. Dengan pengetahuan tradisionalnya itu, maka mereka adalah ilmuan-ilmuan yang paling tahu tentang alam lingkungan mereka.

Banyak di antara pengetahuan ini yang potensial dan sangat relevan dengan kehidupan dewasa ini, walaupun belum diketahui kegunaannya secara pasti. Misalnya pengetahuan obat-obat tradisional suku-suku pedalaman yang masih sedikit didokumentasikan, penting untuk pengobatan. Penelitian di salah satu propinsi Papua New Guinea, telah ditemukan 127 jenis tanaman obatyang digunakan bagi 54 jenis penyakit (Woodley, 1991). Diyakini, belahan barat New Guinea atau Irian Jaya, setidaknya juga mempunyai potensi yang sama.

Selain pengetahuan pengobatan tradisional, masyarakat yang tinggal di kawasan hutan telah mengembangkan praktek-praktek pengelolaan lahan serta pemanfaatan berbagai ragam produk hasil hutan, yang kerapkali di dalam penerapannya terkandung kearifan tradisional berwawasan lingkungan. Penerapan prinsip pelestarian sumber daya hutan bisa dilihat dari kepercayaan akan adanya hutan sakral atau *seboanayi* pada masyarakat suku Amungme (Manembu, 1991).

Sistem pengelolaan sumber daya alam tradisional ini juga disertai dengan sistem kepemilikan tanah yang kompleks. Kedua sistem ini berkembang bersama-sama dan menyatu erat dalam sistem sosialnya. Keterpaduan sistem inilah yang dapat membuat mereka bertahan hidup selama puluhan ribu tahun. Persoalannya sekarang adalah bahwa keberadaan dan peranan masyarakat dalam mengelola sumber daya secara berkelanjutan belum mendapat perhatian dan tempat dalam sistem perencanaan pemanfaatan dan pengelolaan hutan nasional (Pffenberger, ed., 1990). Persoalan yang sama juga terjadi dalam pengalokasian dan pengelolaan kawasan konservasi.

Semua daerah konservasi Irian jaya mempunyai masyarakat di dalamnya yang rasa kepemilikan tanahnya sangat kuat. Begitu pula kawasan taman nasional laut mempunyai beberapa kampung di dalam wilayah kawasannya. Menurut Dove (1983), hal itu antara lain disebabkan oleh adanya kebijakan pemerintah dalam sektor pengelolaan hutan yang mengasumsikan bahwa

pengelolaan sumber daya hutan secara tradisional bersifat primitif, tidak efisien dan destruktif terhadap lingkungan.

Pada kondisi demikian, maka persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam di Irian Jaya tidak bisa dilepaskan dari hak- hak dan kepemilikan atas kawasan lahan atau tanah. Terlebih lagi dengan adanya kebijakan pemerintah untuk memacu pembangunan di Indonesia Timur. Masuknya investasi dan berbagai program pembangunan yang menggunakan tanah masyarakat telah menimbulkan begitu banyak persoalan. Salah satu sumber permasalahan tersebut adalah tidak dimengertinya dan diabaikannya persepsi masyarakat adat tradisional mengenai tanah. Padahal, bagi masyarakat tradisional tanah bukanlah komoditi, sesuatu yang bisa diperjualbelikan atau disewakan. Tanah adalah sesuatu yang dianggap sakraL Tanah diibaratkan bagaikan ibu yang begitu erat hubungan batinnya dengan anaknya. Tanah merupakan identitas dan tanda keberadaan seseorang (Davies, 1993). Persepsi inilah yang menjadi dasar terbentuknya pola interaksi sistem aturan-aturan adat, basis akar hidup, berkembangnya kebudayaan suatu kelompok tradisional.

Di sisi lain, pembangunan telah menyebabkan banyak kelompok masyarakat tradisional di propinsi ini kehilangan sumber kehidupannya berupa tanah hutan dan perairan. Hal ini bisa teijadi karena dalam proses pengaturan peruntukan tanah oleh pemerintah, tidak melibatkan penduduk asli. Juga karena kedudukan persepsi masyarakat atas tanah sangat lemah dalam konteks hukum formal nasional, yaitu sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Kurangnya informasi mengenai sistem pengelolaan sumber daya alam secara tradisional dan persepsi masyarakat tentang tanah merupakan salah satu penyebab masyarakat asli tersisih dalam proses pembangunan.

Beberapa hasil studi lapangan yang didokumentasikan dan dipublikasikan telah mengungkapkan mengenai persepsi tanah dan bagaimana masyarakat mengelola sumber daya alamnya. Temuan ini menjadi pengetahuan dasar mengenai apa yang menjadi aspirasi dan ilmu masyarakat tradisional, sehingga bisa diketahui oleh para pengambil keputusan dan masyarakat umum.

Pengetahuan dan kearifan tradisional ini sangat dibutuhkan, antara lain: (1) Sebagai masukan penting dalam pembaruan agraria di Indonesia; dan (2) Untuk mencari suatu sistem pengelolaan sumber daya alam yang lebih baik, sehingga tidak merugikan kelompok-kelompok etnik atau suku yang sangat banyak terdapat di Irian Jaya.

Prinsip Hak Menguasai Tanah dan Konflik Kepentingan

Prinsip Hak Menguasai Tanah

1. Persepsi UUP A 1960

Persepsi UUPA 1960 terhadap prinsip hak menguasai tanah dengan jelas memberi pengertian bahwa negara menguasai tanah berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Ini merupakan amanat penting yang dikandung oleh UUPA 1960. Berkaitan dengan hak-hak tanah yang belum terdaftar dan dikuasai oleh

masyarakat, rumusannya diatur di dalam Pasal 3 UUPA 1960 tentang hak ulayat.

Pada dasamya hak ulayat adalah hak menguasai yang dipegang oleh masyarakat adat yang bersangkutan atas tanah, hutan, dan lingkungan hidupnya. Rumusan Pasal 3 UUPA 1960 menyatakan bahwa hak ulayat adalah hak menguasai atas tanah yang dipegang oleh masyarakat hukum adat-masyarakat hukum adat sepanjang masih ada dan harus disesuaikan dengan kepentingan pembangunan yang lebih luas, persatuan dan kesatuan bangsa, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Apabila ada kepentingan pembangunan yang lebih luas bagi kepentingan umum, maka masyarakat adat harus menyesuaikan dengan pembangunan bagi kepentingan umum, karena mengingat persatuan dan kesatuan bangsa tidak boleh dihancurkan oleh kepentingan kelompok dan orang-perorangan. Pada Pasal 2 UUPA 1960, dinyatakan bahwa hak ulayat tertinggi dipegang oleh negara yang akan dipergunakan untuk sebesar- besamya kemakmuran rakyat. Kepentingan kelompok dan orang perorangan harus dikalahkan demi pembangunan bagi kepentingan umum.

Hak ulayat dianggap sebagai hak-hak milik masyarakat adat, namun pengertiannya tidak terdapat pada penjelasan umum, tetapi pada penjelasan pasal per pasal. Dikatakan bahwa yang dimaksud dengan hak ulayat adalah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut *Beschikkingsrecht.* Yaitu teori tentang hak menguasai tanah yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven, yang banyak menulis tentang persekutuan-persekutuan masyarakat adat di Nusantara.

Menurut pandangannya, hak-hak atas tanah yang dipegang oleh masyarakat adat dan anggota-anggotanya adalah hak menguasai tanah, sebab mereka tidak mempunyai hak milik. Konsep dan pandangan teori ini diangkat sebagai pengertian hak ulayat. Sedangkan hak ulayat sendiri diadopsi dari bahasa Minangkabau, artinya hak menguasai atas suatu lingkungan tanah yang dipegang oleh kepala persekutuan.

Penggolongan tanah bila dilihat dari status hukumnya, terdapat dua status hukum di Indonesia yaitu *Bukan Tanah Negara* yaitu semua tanah yang dikuasai orang berdasarkan hak milik dan *Tanah Negara* yaitu semua tanah yang langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara. Yang langsung dikuasai oleh negara meliputi tanah-tanah tidak bertuan disebut *Tanah Negara Bebas,* sedangkan yang tidak langsung dikuasai negara disebut *Tanah Negara Tak Bebas.*

Tanah-tanah yang termasuk golongan tanah negara tak bebas adalah tanah negara bebas yang sudah diberikan kepada seseorang dengan *Hak Guna Usaha* ataupun *Hak Guna Bangunan;* tanah negara bebas yang sudah diberikan kepada badan-badan atau instansi-instansi dengan *hak pakai* dan tanah-tanah kepunyaan masyarakat yang hak-haknya belum dikonversikan (diubah) menjadi hak-hak yang diakui oleh undang-undang. Dengan dasar pandangan ini, maka segala hak tanah yang diakui oleh undang-undang seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha adalah sejumlah hak tanah yang diberikan oleh negara kepada setiap warga negara Indonesia. Jenis- jenis hak ini dapat *dialihkan* seperti dalam bentuk jual-beli dan sewaktu-waktu dapat digugurkan karena berhadapan dengan pembangunan bagi kepentingan umum.

Peraturan pelaksana untuk mencabut jenis-jenis hak ini telah diatur melalui Undang-Undang Pencabutan Hak Atas Tanah No.20/1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Berada di Atasnya, sebagai undang-undang organik yang berinduk kepada

Pasal 18 UUPA 1960 tentang lembaga pencabutan hak atas tanah. Undang-undang ini tidak memiliki peraturan pelaksana, tetapi atas nama pemerintah, Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.14/1975 tentang pembebasan tanah, kemudian diganti dengan Keputusan Presiden No.55/1993 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum.

Pemerintah sendiri mengalami kendala dalam menghadapi persoalan pembebasan tanah dan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Peraturan-peraturan pelaksana ini menempatkan kedudukan hak-hak tanah masyarakat pada tingkatan yang paling rendah dan lemah. Oleh karena itu, persoalan yang sangat penting adalah musyawarah yang diutamakan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

2. Persepsi Pejabat Pemerintah

Pejabat pemerintah baik di tingkat pusat dan daerah memiliki kekuatan politik dalam menghadapi persoalan pembangunan dengan masyarakat, sehingga dengan bebas dapat memberikan penafsiran tentang apa yang

dimaksud dengan hak ulayat. Pejabat pemerintah Daerah Tingkat I di Irian Jaya dalam beberapa pertemuan telah memberikan penafsiran tentang hak ulayat, artinya hak publik yang dipegang oleh kepala persekutuan dan hak tanah ini telah diangkat dalam UUPA 1960 menjadi hak ulayat yang dipegang oleh negara sebagai organisasi kekuasaan yang tertinggi.

Sebagian pendapat pejabat pemerintah di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat II di Propinsi Irian Jaya menyatakan bahwa masyarakat hukum adat bukan subjek hukum, sehingga tidak memiliki kekayaan, sebagaimana subjek hukum yang dimaksud di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yaitu orang dan badan hukum.

Dengan demikian, bila ada proyek pembangunan di dalam suatu wilayah hukum masyarakat adat tertentu, maka sesuai dengan prinsip mengutamakan kepentingan umum, hak ulayat masyarakat adat harus disesuaikan dengan kepentingan umum dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Masyarakat adat cukup diberikan *recoqnisi* yaitu pembangunan fasilitas umum bagi kepentingan umum pula.

Persepsi pemerintah yang demikian, tidak menguntungkan masyarakat adat, namun menguntungkan pihak luar (investor) untuk dapat memperoleh tanah dan sumber daya alam lainnya, karena ada kolusi dengan pejabat pemerintah. Secara nasional, pada beberapa pejabat pemerintahan Daerah Tingkat I di Propinsi Indonesia bagian barat dan tengah, seperti Propinsi Kalimantan nyata-nyata tidak mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya. Menurut mereka, hak ulayat masyarakat adat telah ditingkatkan menjadi hak ulayat negara dan tidak boleh lagi berpikir adanya hak ulayat kedaerahan atau hak ulayat golongan/suku.

Pemyatan-pemyataan pejabat seperti ini sangat mempengaruhi opini pejabat pemerintah daerah Propinsi Irian Jaya dalam memberikan penafsiran terhadap apa yang dimaksud dengan hak ulayat menurut persepsinya, bukan persepsi masyarakat adat yang bersangkutan dengan potensi sumber daya tanah dan sumber daya alam lainnya. Persepsi pejabat pemerintah sangat membingungkan masyarakat adat dan seolah-olah hak-hak tanah masyarakat adat ditentukan oleh pejabat pemerintah daerah yang bersangkutan.

3. Persepsi Masyarakat Adat

Persepsi masyarakat adat atas hak tanah dipandang secara keseluruhan meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Persepsi ini dipandang berdasarkan ekosistem yang memiliki hubungan erat dengan prinsip saling ketergantungan. Keberadaan ini memiliki nilai-nilai yang terpusat pada tanah sebagai kekuatan pangkalan hidup masyarakat adat. Pandangan masyarakat adat atas hak tanah adalah hak milik

yang sifatnya tidak dapat dijual, sebab memiliki nilai-nilai dari beberapa kepentingan yaitu: politik, ekonomi, sosial budaya, religi dan kesehatan.

Konsep hak milik tanah masyarakat adat mempunyai kekuatan daya timbal balik. Hak milik perorangan menjadi sangat kuat, apabila kedudukannya di dalam hak milik bersama. Jika hak milik perorangan diperhadapkan keluar, maka hak milik persekutuan menjadi sangat kuat Hak milik tanah tidak dapat dialihkan dalam bentuk jual bell tanah seperti yang dianut oleh LJUPA 1960. Konstruksi hak milik telah dibangun oleh leluhur masyarakat adat sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dan berkembang dan dimanifestasikan dalam sistem pemilikan, penguasaan, dan penggimaan hak tanah masyarakat adat.

Pada zaman pemerintahan Nederlands New Guinea, para pegawai tingginya telah menulis hasil penelitiannya dalam laporan tentang hak-hak tanah penduduk asli di New Guinea. Disebutkan bahwa, sepanjang diketahui yang merupakan hak-hak terpenting yang terdapat pada persekutuan keluarga genealogis-patrilineal adalah *keret, tuma, gelet* dan lainnya. Hak-hak seperti ini di Indonesia disebut *Inlandsbezitrecht.* Di New Guinea, hak semacam ini disebut *Papuas Bezitsrecht* yaitu hak tanah dengan sifat perorangan yang sangat kuat. Sekali seseorang membuka suatu lahan tanah, maka selanjutnya telah menjadi hak milik perorangan bagi seseorang anggota masyarakat adat yang membuka tadi. Untuk tanah hutan belukar bagi setiap anggota keluarga yang akan membukanya harus memperoleh izin kepala persekutuan yang menguasai suatu lingkungan wilayah tanah. Dalam pandangan masyarakat adat di Irian Jaya, mengenal tanah dan hutan yang sudah dibuka dan sedang dikerjakan, tanah dengan hutan belukar yang belum pemah dibuka.

Hasil penelitian dan lokakarya yang dilakukan oleh YKPHM Irja temyata menemukan pandangan tentang hak milik tanah masyarakat adat berbeda dengan hak ulayat dan hak-hak yang dibenkan oleh negara menurut UUPA 1960. Menurut masyarakat adat, hak tanah yang dipegangnya adalah hak milik baik perorangan maupun persekutuan, sebab hak tanah milik masyarakat adat bukan diberikan oleh negara berdasarkan UUPA 1960. Tetapi hak-hak bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya telah diperoleh dan dikuasai berdasarkan hak milik sejak turun temurun dengan bersifat terkuat dan terpenuh. Hubungan manusia dalam kelompok masyarakat adat dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah berupa hubungan hukum yang dikuasai dengan hak milik, karena terkandung semua sistem nilai yang meliputi kepentingan politik, ekonomi, sosial budaya, kesehatan, dan religi.

Konflik Kepentingan

Pertumbuhan pembangunan di daerah Propinsi Irian Jaya berjalan dengan sangat cepat. Namun hal ini tidak Input dari konflik-konflik yang timbul di antara masyarakat dengan pemerintah dan pihak luar lainnya seperti investor yang akan mengeksploitasi tanah dan sumber daya alam di sektor pertambangan, kehutanan, pertanian, perkebunan, kelautan, dan lainnya yang selama ini sangat dominan menguasai hajat hidup masyarakat adat. Potensi sumber daya tanah dan sumber daya alam lainnya menurut kepentingan pembangunan nasional akan diaktualisasikan menjadi kekuatan ekonomi secara nyata melalui kegiatan penanaman modal secara besar- besaran untuk mendukung kepentingan pembangunan ekonomi secara nasional. Pada sisi lain terdapat kelompok-kelompok masyarakat adat di Irian Jaya yang mempunyai kaitan sangat erat berdasarkan hak milik dengan sumber daya tanah dan sumber daya lainnya dalam satu kesatuan lingkungan ataupun ekosistemnya.

Permasalahan agraria di Irian Jaya merupakan permasalahan yang sangat berat. Meskipun telah ada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960, yang merupakan induk dari segala peraturan keagrariaan, UUPA tidak mampu menjadi rujukan dan faktor penentu dalam mengatasi berbagai masalah yang muncul di sekitar persoalan agraria di Irian Jaya. Dalam kenyataannya, masalah-masalah agraria terus saja muncul yaitu:

1. Konflik kepentingan akibat perbedaan pandangan tentang hak tanah, di mana UUPA menganggap hak tanah masyarakat adat sebagai hak ulayat, yang artinya hak menguasai. Sedangkan masyarakat adat menentang anggapan tersebut, sebab mereka lebih' memiliki perasaan hubungan hukumnya dengan sumber daya tanah dan sumber daya alamnya sebagai hak milik. Kasus-kasus tanah seperti ini terjadi di daerah perkotaan dan pedesaan. Untuk daerah perkotaan di Jayapura, kelompok-kelompok masyarakat adat menuntut ganti rugi atas tanah milik mereka yang dahulu dikuasai oleh pemerintah Nederlands New Guinea dan setelah Irian Jaya kembali ke Indonesia, maka tanah-tanah dan bangunannya bekas hak barat selanjutnya dipergunakan oleh pemerintah Indonesia. Misalnya dalam kasus tanah Hanok Hebe, Ohee, kasus tanah Kantor Pos dan Giro Abepura, kasus tanah lembaga perguruan tinggi Universitas Cendrawasih yang dituntut oleh kelompok masyarakat adat Hebeibulu-Yoka dan Hedam Ayapo. Masyarakat adat menuntut hak-hak tanah ini karena merasa belum pemah melepaskan hak tanahnya kepada pemerintah Nederlands New Guinea. Penuntutan kasus ini tidak mendapat tanggapan yang baik dari pemerintah untuk menghormati hak tanah masyarakat adat.
2. Konsentrasi penguasaan tanah kepada perkebunan besar dan pengusaha swasta. Misalnya konsentrasi penguasaan tanah oleh perkebunan kelapa

sawit Arso secara besar-besaran, di mana masyarakat adat Arso tidak turut serta dalam proses pengalihan hak tanah.

3. Semakin luas proses perampasan tanah di daerah-daerah pertambangan yang mengusir rakyat setempat. Penambangan itu sendiri menguras sumber daya lokal tanpa memberikan manfaat bagi rakyat lokal, merusak lingkungan. Permasalahan ini terjadi di daerah pertambangan PT Freeport Indonesia di Tembagapura Irian Jaya. Kasus-kasus agraria ini muncul akibat dari adanya tuntutan masyarakat adat Amungme di Tembagapura, sehingga masyarakat mengalami korban jiwa pelanggaran HAM.
4. Penguasaan sumber daya hutan oleh perusahaan-perusahaan HPH yang tidak membawa manfaat bagi masyarakat adat dan merusak ekosistem, di mana masyarakat adat masih sangat menggantungkan hidupnya kepada hutan dan lingkungan hidup sekitamya. Misalnya terjadi pada masyarakat adat Mooy di Sorong di mana lebih dari 10.000 hektar tanah dan hutan diberikan konsesinya kepada PT Kayu Lapis Lestari tanpa kompensasi.

Konflik kepentingan ini terjadi sebagai akibat dari pelaksanaan UUPA 1960 yang memiliki perbedaan pandangan dengan masyarakat adat mengenai hak tanah yang meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. UUPA 1960 menganggap hak tanah adat sebagai hak ulayat dan masyarakat merasakan sebagai hak milik. Perbedaan pandangan ini menjadi dasar berbagai konflik antara masyarakat adat dengan pihak luar (investor), sehingga menimbulkan kasus-kasus penguasaan hutan, pengurasan sumber daya mineral, konsentrasi penguasaan tanah secara besar-besaran kepada perusahaan besar yang tidak membawa manfaat bagi masyarakat adat di Irian Jaya bahkan menimbulkan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Tembagapura Irian Jaya.

Politik Hukum Agraria Nasional di Masa Orde Baru

Politik hukum agraria pada masa Orde Baru berorientasi pada pembangunan stabilitas politik, pertumbuhan ekonomi dan pemerataan hasil- hasil pembangunan. Pembangunan stabilitas politik berkaitan dengan ideologi negara yakni Pancasila dalam rangka mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa yaitu Indonesia. Untuk menyatakan politik pembangunan secara konkrit, maka pemerintah menyiapkan konsep nilai-nilai pembangunan dalam bentuk Garis-Garis Haluan Negara (GBHN), agar sasaran pembangunan ekonomi dapat dilakukan dengan mengundang modal baik dalam negeri maupun luar negeri.

Konstruksi nilai-nilai pembangunan sebagai kenyataan dari perencanaan dibangun dengan membentuk penataan kerangka berpikir, nilai-nilai kebijakan, peraturan-peraturan, pembentukan kelembagaan yang akan melakukan tugas-tugas kenegaraan dan tidak luput mengenai hukum adat sebagai nilai-nilai dasar dalam pembangunan nasional:

Paradigma

Kerangka berpikir yang digunakan oleh pemerintah dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan berlandaskan kepada sistem ekonomi kapitalis yang berwujud sistem ekonomi konglomerasi sebagai ekonomi Pancasila. Karena itu, terjadi konsentrasi penguasaan kekayaan alam oleh sejumlah kelompok elit bangsa. Penguasaan kekayaan tersebut dilegitimasi oleh sistem nilai-nilai yang dibentuk dalam rangka pertumbuhan pembangunan ekonomi nasional. Model pembangunan seperti ini sebenamya berdasarkan pada penerapan sistem ekonomi yang pemah dilakukan oleh pemerintah jajahan Hindia Belanda.

Pada zaman pemerintahan Hindia Belanda telah dikeluarkan peraturan perundang-undangan agraria yang disebut *Agraris Wet*. Secara materil, isi peraturan perundangan ini mengutamakan kepentingan ekonomi pemerintahan jajahan. Pada saat itu, Indonesia dijadikan sebagai tempat memperoleh bahan-bahan mentah untuk keperluan industri yang pengolahannya dilakukan di negara-negara Eropa. Bahan-bahan mentah yang disediakan di Indonesia adalah dibukanya perkebunan-perkebunan besar seperti teh, kopi, tebu, kakao. Tenaga kerja yang dipekerjakan adalah tenaga kerja yang didatangkan dari luar lokasi perkebunan dan para petani yang tadinya memiliki tanah yang sangat luas, tetapi hanya dengan hak menguasai, sehingga tanah-tanah tersebut dianggap sebagai tanah tak bertuan yang dikuasai oleh raja. Kemudian dipergunakan oleh pemerintah jajahan untuk membuka perkebunan secara besar-besaran.

Masyarakat dalam kondisi di mana telah adanya perusahaan-perusahaan perkebunan besar berkedudukan sebagai tenaga kerja dengan upah buruh harian. Bahkan sebagian masyarakat petani tidak dapat mempertahankan hak- hak tanah secara turun temurun, karena pemerintah Hindia Belanda sejak itu telah mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang secara materil menyatakan bahwa semua tanah-tanah di wilayah hukum pemerintah Hindia Belanda apabila tidak terdapat bukti-bukti surat secara tertulis, maka dianggap sebagai tanah negara alias tanah tak bertuan. Dengan dasar pandangan seperti itu, telah diundang pemodal-pemodal besar dari luar negeri yang menanam modalnya di Hindia Belanda untuk membuka perusahaan perkebunan besar dan memberikan keuntungan yang sebesar- besamya kepada induk negara jajahan dari Hindia Belanda. Pada saat itu, 200

kenyataan menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia menjadi sangat melarat dan miskin di negerinya sendiri.

Setelah bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya, maka pada tahun 1960 dibentuk Undang-Undang Pokok Agraria No.5/1960. Peraturan perundang-undangan ini adalah manijfestasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar- besarnya bagi kemakmuran rakyat. Seluruh tanah-tanah yang dipunyai oleh masyarakat adat adalah tanah negara bebas yang belum dikonversikan ke dalam UUPA 1960. Hak-hak tanah ini disebut hak ulayat sebagai hak menguasai yang dipegang oleh suatu masyarakat hukum adat sepanjang masih ada. Ketika suatu areal tanah akan dipergunakan untuk pembangunan baik untuk kepentingan swasta maupun kepentingan pemerintah, maka hak tanah masyarakat adat cukup diberikan *rekoqnitie* yaitu sebagai imbalan jasa selama menguasai lahan tanah tersebut. *Rekoqnitie* yang dimaksudkan adalah pembangunan fasilitas umum seperti jalan raya, puskesmas yang akan dipergunakan pula bagi kepentingan umum. Dengan demikian, masyarakat adat tidak memperoleh pengakuan sebagai pemilik tanah yang telah dikuasai oleh perusahaan swasta atau pihak pemerintah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Kebijakan

Kebijakan pembangunan nasional baik di daerah maupun secara keseluruhan di ■ Indonesia dikeluarkan berdasarkan nilai-nilai yang terpusat pada pembangunan bagi kepentingan umum demi persatuan dan kesatuan bangsa. Berbagai program pembangunan yang telah digariskan secara bersama dalam politik pembangunan pemerintah Orde Baru diarahkan kepada pembangunan sektor ekonomi makro yang dapat memasukkan devisa negara sebesar-besamya dengan cara memperoleh kredit dari Bank Intemasional dan mengundang investasi dalam berbagai sektor pembangunan yakni pertambangan, perkebunan besar, kehutanan, kelautan, pertanian, kepariwisataan, dan sektor lainnya yang memiliki keterkaitan sangat erat dengan sumber daya alam.

Berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah di bidang perekonomian dalam bentuk paket deregulasi dan debiroktratisasi dilakukan untuk mengantisipasi pertumbuhan pembangunan ekonomi nasional yang terkonsentrasi pada kekuasaan negara, agar dapat dipergunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Dalam kaitannya dengan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya tanah dan sumber daya alam lainnya, secara materil dalam kebijakan-kebijakan pemerintah menempatkan kedudukan masyarakat pada tingkatan yang paling rendah, lemah bahkan

tidak memiliki kekuatan politik yang berkaitan dengan hak-hak rakyat atas pembangunan.

Banyak kegiatan pembangunan di negara Dunia Ketiga yang didanai oleh lembaga-lembaga moneter intemasional. Termasuk di Indonesia sudah banyak kegiatan-kegiatan pembangunan baik untuk proyek pemerintah maupun proyek di kalangan swasta memperoleh dukungan pembiayaan dari Multilateral Development Banks. Sejumlah proyek telah dibangun

di pulau Jawa dan Sumatera, maka di Kawasan Timur Indonesia termasuk Irian Jaya juga terdapat beberapa proyek yang dibiayai dengan dana dari Bank Dunia. Salah satu yang paling klasik adalah program transmigrasi dan pemukiman perambah hutan. Di samping itu, masih ada beberapa proyek lainnya yang dibangun oleh pemerintah kita di Irian Jaya dengan pembiayaan dari lembaga- lembaga moneter intemasional. Proyek Perkebunan Inti Rakyat (PIR) kelapa sawit di Arso dan proyek pencetakan sawah di Wamena, Jayawijaya dananya dibiayai oleh Bank Dunia melalui Bank Pembangunan Asia (Asian Development Bank).

Dana pembiayaan proyek pembangunan dari Bank Dunia diberikan bukan dalam bentuk hibah, tetapi berupa hutang yang ditanggung oleh seluruh rakyat, di mana seluruh potensi sumber daya alam milik Indonesia dijadikan agunan kredit untuk pembayaran hutang luar negeri. Kesemua proyek ini pada kenyataannya mengakibatkan masalah di sekitar persoalan agraria. Untuk sektor pertanahan berkaitan dengan proses pelepasan tanah, pemindahan pemukiman penduduk maupun krisis lingkungan hidup. Proyek perkebunan kelapa sawit Arso dalam proses pelepasan tanah tidak dilakukan secara musyawarah, sebab masyarakat adat tidak diikutsertakan dalam proses pelepasan tanah. Dampak yang dirasakan oleh kelompok masyarakat adat Arso adalah terasa kehilangan hak-hak atas sumber daya alam berupa tanah, hutan, dan lingkungan hidup serta tidak adanya penghargaan terhadap hak-hak masyarakat adat Arso sebagai penduduk asli dan kebudayaannya.

Langkah yang dipergunakan oleh pemerintah adalah menerapkan UUPA 1960 dengan konsep hak ulayat untuk dapat memperoleh lahan tanah tanpa melalui proses pelepasan hak tanah yang sesuai dengan peraturan pelaksana tentang peraturan perundang-undangan pertanahan dan keagrariaan. Di beberapa tempat di sebelah barat Kecamatan Arso yakni Kecamatan Kaure (Lereh), telah dilakukan pengambilan lahan tanah dengan tanpa memberikan kompensasi kepada masyarakat adat, untuk dipergunakan sebagai lahan pemukiman transmigrasi. Hutan-hutan milik rakyat dirusakkan oleh perusahaan-perusahaan pemegang Hak Pengusahaan Hutan dengan tanpa memberikan kompensasi kepada masyarakat pemilik hutan. Terjadi perubahan ekosistem, di mana mengakibatkan beberapa sungai besar mengalami pengurangan debit air dan menimbulkan rawan banjir yang dapat menjadi musibah bagi masyarakat adat setempat, sehingga menimbulkan korban bagi

masyarakat adat. Perusahaan pertambangan mengambil lahan-lahan tanah masyarakat tanpa melakukan proses musyawarah, sehingga menimbulkan tuntutan masyarakat adat atas hak-hak tanah, yang pada akhimya menimbulkan perlakuan kejam dan penganiayaan dari pihak militer kepada masyarakat adat. Di bidang kelautan masyarakat petani nelayan adat tidak mendominasi penangkapan hasil-hasil laut dengan menggunakan alat-alat teknologi sederhana, karena telah dilakukan oleh perusahaan besar dan oknum tertentu dengan menggunakan alat-alat teknologi modem yang dapat mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup dan habitat di laut.

Peraturan

Menurut tingkatan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, Undang-Undang memperoleh kedudukan setelah Garis-Garis Besar Haluan Negara. Rakyat terlibat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan menurut konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945. Suatu Rancangan Undang- Undang dapat dimajukan oleh pemerintah kepada Dewan Perwakilan

Rakyat dan dapat pula dimajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas menjadi suatu Undang-Undang. Kenyataan dalam sistem politik pemerintah Orde Baru menunjukkan bahwa pemerintah yang lebih sering memajukan suatu Rancangan Undang-Undang untuk dibahas dan mendapat persetujuan.

Undang-Undang Pokok Agraria dipandang dari latar belakang sejarah pembentukannya, maka Rancangan Undang-Undang tersebut disusun oleh pemerintah dengan tujuan untuk mengakhiri berlakunya peraturan perundang- undangan agraria yang dibentuk oleh pemerintah kolonial Belanda dan memberlakukan hukum adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia yang dapat disesuaikan dengan perkembangan pembangunan dewasa ini. Setelah Rancangan UUPA 1960 disetujui dan disahkan, maka berlaku sebagai Undang- Undang yang hanya memuat ketentuan-ketentuan pokok tentang keagrariaan. Untuk pelaksanaan lebih lanjut perlu dibentuk sejumlah peraturan perundang- undangan sebagai peraturan pelaksana bagi pelaksanaan UUPA 1960.

Beberapa peraturan perundang-undangan sebagai Undang-Undang organik telah dibentuk. Undang-Undang organik ini bersifat sektoral seperti di bidang pertambangan, kehutanan, perairan, pertanian, kelautan, dan lainnya. Materi pokok perundang-undangan ini tidak berinduk kepada UUPA 1960, akan tetapi mencantol langsung kepada Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besamya bagi kemakmuran rakyat. Akibatnya bahwa Pasal 3 UUPA 1960 tentang hak ulayat masyarakat hukum adat tidak ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan organik bersifat sektoral dan peraturan pelaksananya. Sebagai contoh UU No.5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan secara materil tidak berinduk kepada

UUPA 1960, demikian pula UU No.11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. Kedua peraturan perundangan ini mencantol langsung kepada UUD 1945. Peraturan pelaksana untuk melaksanakan UUPA 1960 telah dibentuk dengan berbagai aturan yang ditetapkan oleh pemerintah berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum dan pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pihak swasta. Peraturan pelaksana yang dibentuk adalah khusus di bidang pertanahan yang berkaitan dengan hak- hak alas tanah.

Beberapa peraturan tersebut dibentuk untuk mencabut hak-hak atas tanah dan pembebasan tanah. Pencabutan hak atas tanah dilakukan terhadap hak- hak tanah yang diberikan oleh negara melalui UUPA 1960 yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan beberapa hak atas tanah lainnya. Sedangkan pencabutan hak tanah milik masyarakat adat akan mengalami kesulitan, sehingga di tingkat peraturan pelaksana untuk melaksanakan Undang-Undang Pencabutan Hak Atas Tanah tidak dapat dilaksanakan karena akan dianggap melanggar hak-hak asasi manusia.

Untuk memperlunak penggunaan istilah pencabutan hak atas tanah, maka pemerintah melalui Permendagri No.15/1975 menggunakan istilah pembebasan tanah. Peraturan pembebasan tanah dikeluarkan untuk membebaskan semua hak tanah baik yang diberikan oleh negara maupun hak tanah milik masyarakat adat. Temyata penerapan peraturan pembebasan tanah tidak pemah terlepas dari kericuhan dan keresahan masyarakat, sebab rakyat pemilik tanah tidak diajak serta dalam panitia pembebasan tanah yang jumlahnya sembilan orang. Karena rakyat tidak diikutsertakan dalam panitia, yang justru menentukan pembebasan tanah seperti mengukur dan menetapkan harga tanah, maka kepentingan mereka gampang tersisihkan. Panitia bisa berbuat apa saja terhadap tanah tersebut, termasuk misalnya demi kepentingan pribadi panitia. Oleh karena itu, tidaklah perlu heran, jika terjadi dalam praktek, tanah yang ingin dibebaskan sudah dikuasai sedemikian rupa dan dipakai lebih dahulu oleh pihak yang memerlukan tanah itu, sementara proses pembebasannya belum tuntas dilaksanakan.

Pada tanggal 17 Juni 1993 dikeluarkan Keppres tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Tampaknya Keppres ini dibuat dengan maksud untuk menampung berbagai aspirasi berbagai kalangan dalam masyarakat sebagai reaksi terhadap ekses-ekses pembebasan tanah yang terjadi sekarang ini. Permasalahan yang sering menjadi isu pokok adalah definisi mengenai kepentingan umum.

Dalam Keppres ini, kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian, interpretasi tentang kegiatan

yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.

Berbeda dengan batasan tentang kepentingan umum dalam berbagai peraturan terdahulu, dalam Keppres ini dipilih pendekatan berupa penyebutan kepentingan umum yang meliputi 14 jenis kegiatan yang tidak memerlukan penafsiran lebih lanjut. Misalnya jalan, rumah sakit umum dan puskesmas, pasar umum, pasar inpres, kantor pemerintah, dan sebagainya. Bagi kegiatan lain yang tidak termasuk ke dalam 14 jenis kegiatan tersebut, menurut Keppres ini disebutkan, untuk kegiatan selain disebutkan di atas akan ditetapkan dengan Keppres (Pasal 5 angka 2), dengan catatan bahwa tentulah penentuannya didasarkan pada pemenuhan ketiga unsur tersebut.

Dalam Keppres ini, pengadaan tanah dilakukan atas dasar musyawarah langsung. Apabila dalam musyawarah tidak tercapai kata sepakat dengan pemegang hak yang ditempuh dengan berbagai cara yang dimaksudkan dalam Keppres ini, sedangkan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, maka penyelesaiannya dilakukan dengan cara, sebagaimana diatur dalam UU No.20/1961. Selain terhadap tanah-tanah hak perorangan, dalam Keppres ini ditentukan bahwa terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan penggantian kerugian dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat. Penggantian dalam bentuk ini disebut pemberian *recognisi* yang sebenamya bagi masyarakat adat di Irian sangat bertentangan dengan hak milik tanah yang dipegangnya. Pembangunan bagi kepentingan swasta dengan nilai investasi besar dilakukan untuk memperoleh pembebasan tanah melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Dan terhadap tanah-tanah masyarakat adat dilakukan pelepasan dan penyerahan hak tanah tanpa melalui musyawarah dan penggantian kerugian yang layak bagi masyarakat adat. Sehingga penguasaan lahan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan proyek transmigrasi dan perkebunan besar mengambil lahan tanah yang sangat luas serta tidak mengikutsertakan masyarakat adat dalam proses pembebasan tanah atas dasar musyawarah yang sebenamya.

Kelembagaan

Pelaksanaan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui lembaga- lembaga kenegaraan secara sektoral yakni dilaksanakan oleh setiap departemen dan instansi pemerintah. Kelembagaan negara yang menangani keagrariaan sektor pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang kini telah dibentuk menjadi lembaga negara non-departemen. Lembaga negara ini hanya menangani masalah pertanahan yaitu menyangkut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang berada di atasnya.

Dalam penanganan masalah keagrariaan diberikan tugas-tugas untuk melaksanakan peruntukan, penggunaan, dan pengolahan tanah untuk kepentingan pembangunan. Tugas-tugas lain yang sangat penting adalah pemberian kepastian hukum terhadap kepastian hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan. Pemberian kepastian hak adalah melalui pendaftaran tanah yang semata-mata hanyalah penerbitan sertifikat hak atas tanah bagi setiap warganegara

Indonesia sebagai pemegangnya. Penerbitan sertifikat ini dapat dilakukan dalam bentuk proyek. Dilihat dari aspek hukum, tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan/kepastian hukum, maka di dalam Pasal 19 UUPA dikemukakan aspek teknis pendaftaran tanah, yaitu mencakup tiga hal: (i) pengukuran luas tanah, pemetaan, pembukuan; (ii) pendaftaran hak dan peralihan hak; dan (iii) selanjutnya dinyatakan pada Pasal 19 ayat 4 dinyatakan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya-biaya pendaftaran tanah. Maksud pasal ini diinstruksikan kepada pemerintah dan pendaftaran dilakukan secara sederhana dan dengan partisipasi rakyat.

Salah satu kebijakan pertanahan Orde Baru secara menyeluruh adalah *Land Administration Project* untuk mendukung tingkat pertumbuhan ekonomi. Sebagai salah satu instrumen kebijakan digunakan untuk mempermudah pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Proyek ini didasarkan kepada asumsi bahwa munculnya konflik tanah di Indonesia disebabkan oleh ketidakjelasan status tanah, sehingga pada banyak proyek pembangunan seringkali terjadi konflik yang disebabkan rendahnya ganti rugi, munculnya calo tanah dan lainnya. Menurut Bank Dunia, dengan adanya kepastian hukum pemilikan tanah yang ditandai oleh sehelai sertifikat, pengadaan tanah akan berjalan lancar sehingga kegiatan penanaman modal tidak terganggu, investor asing akan tertarik, dengan demikian tingkat pertumbuhan ekonomi dapat dipertahankan. *Land Administration Project* ini ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka memperoleh kepastian hukum dilakukan dalam bentuk perolehan tanah untuk kepentingan penanaman modal dan kepentingan pembangunan lainnya tidak mempersulit pengadaannya.

Posisi Hukum Adat

Posisi hukum adat dalam kaitannya dengan hak tanah adat masyarakat adat di Irian Jaya memperoleh kedudukan pada tingkatan di bawah dari peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Karena harus sesuai dengan kepentingan nasional serta persatuan dan kesatuan bangsa. Hukum adat dilihat secara komunal yang berkaitan dengan hak-hak tanah, oleh sementara pejabat pemerintah dianggap sebagai hukum publik dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional. Semua potensi pembangunan

digerakkan untuk menunjang pertumbuhan pembangunan ekonomi. Potensi pembangunan yang dimaksud adalah potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia.

Potensi sumber daya alam terdiri dari bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Untuk mewujudkannya agar kekuatan ekonomi potensil menjadi kekuatan ekonomi nil, maka pengelolaannya dilakukan dalam bentuk proyek-proyek nasional secara sektoral yaitu kegiatan usaha perkebunan, pertambangan, kehutanan, dan lainnya. Kegiatan usaha seperti ini membutuhkan teknologi dan modal besar, sehingga dilakukan dalam bentuk penanaman modal untuk semua sektor pembangunan.

Dalam rangka penanaman modal dibutuhkan lahan tanah yang sangat luas untuk sektor perkebunan, demikian juga sektor-sektor lainnya. Untuk itu perlu dilakukan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan proyek perkebunan, pertambangan, dan kegiatan usaha lainnya yang terkait dengan tanah, hutan, dan lingkungan hidup dari masyarakat adat sebagai penduduk asli yang memegang hak milik tanah, hutan, dan lingkungan hidup.

Beberapa proyek pembangunan di Irian Jaya mengambil lahan tanah masyarakat adat dengan tanpa mengetahui batas-batas yang jelas. Sebab dalam proses pembebasan tanah, masyarakat adat pemegang hak milik tanah tidak diajak dalam musyawarah, sehingga panitia tanah secara bebas dapat menentukan batas sesuai dengan kepentingan pribadi yang terikut di dalam pembangunan bagi kepentingan umum.

Dengan tidak diajaknya masyarakat adat dalam musyawarah untuk pengadaan tanah, menunjukkan bahwa proses pembebasan tanah dilakukan tidak sesuai dengan peraturan pelaksana tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan swasta dan pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur bisnis yang memperhitungkan untung rugi secara ekonomi. Sikap ini menimbulkan kerugian bagi masyarakat adat dalam bentuk tidak dihargainya hukum adat yang bersumber pada sistem nilai yang hidup dan berkembang dalam komunitas masyarakat adat di Irian Jaya.

Konsep Pembaruan Agraria di Irian Jaya

Pembaruan dalam arti universal

Pembaruan agraria dalam arti universal meliputi pembaruan terhadap sumber daya tanah dan sumber daya alam lainnya yaitu, pertambangan, kehutanan, dan sektor-sektor lainnya yang ada keterkaitannya dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pembaruan yang dimaksud secara keseluruhan adalah terhadap undang-undang organik secara

sektoral tidak pemah memberikan pengakuan kepada hak milik tanah masyarakat adat dan hutan serta lingkungan hidupnya.

Berbagai peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan secara sektoral seperti pada peraturan kehutanan mengakui hak masyarakat adat sebagai hak ulayat yang artinya hak menguasai atas tanah dan hutan. Apabila dalam suatu kawasan hutan ditetapkan sebagai kawasan hutan lindung maka segala hak-hak lain yang terdapat di atas dan di dalamnya harus dibersihkan. Jika terdapat hak-hak tanah dan hutan milik masyarakat adat di dalam kawasan hutan lindung yang ditetapkan pemerintah, maka hak milik hutan tersebut hanya diakui sebagai hak ulayat dan kepada masyarakat adat diberikan kompensasi berupa penggantian kerugian atau pemindahan perkampungan ke kawasan pemukiman baru dalam bentuk transmigrasi. Menurut Undang-Undang No.5/1967, maka pemerintah atas nama negara mendapat kewenangan untuk menggolong-golongkan hutan negara menjadi empat golongan sesuai fungsi hutan tersebut yaitu hutan negara yang berfungsi hutan lindung, hutan produksi, hutan suaka alam, dan hutan wisata. Masyarakat adat yang terdapat di dalam hutan negara tersebut harus dikeluarkan dengan program transmigrasi baik secara lokal maupun secara nasional.

Peraturan perundangan lainnya seperti di sektor pertambangan yaitu Pasal 1 Undang-Undang No.11/1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan menyatakan bahwa: "Segala bahan galian yang terdapat di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kekayaan nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk sebesar-

besamya kemakmuran rakyat. Pada bagian lain yang berkaitan dengan hak-hak tanah tidak dijelaskan di dalam UUPA 1960 yang mengatur tentang pertanahan. Hak-hak tanah dimaksud di dalam Pasal 16 UUPA 1960 berupa: hak milik, hak pakai, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak sewa, dan hak lainnya yang dibuktikan dengan surat bukti pemilikan atau penguasaan hak berupa: "sertifikat hak atas tanah".

Kalau tanah masyarakat adat di dalam Pasal 3 UUPA diakui sebagai tanah ulayat sepanjang masih ada hubungan. Kalau tidak ada hubungan, maka hak atas tanah tersebut menjadi tanah negara bebas. Jadi menurut UUPA hak masyarakat adat itu hanya atas permukaan dari tanah dan tidak termasuk dalam perut bumi. Dengan demikian pemerintah lewat undang-undang pokok pertambangan menyatakan bahwa segala bahan galian yang terkandung di dalam perut bumi merupakan endapan-endapan alam yang tidak dimiliki seseorang dan dikuasai negara. Dari pemyataan Undang- Undang Pokok Pertambangan menyatakan bahwa hak tanah masyarakat adat diakui sesuai dengan yang diatur di dalam UUPA 1960 sebagai hak ulayat sepanjang masih ada hubungan. Hak ulayat adalah hak menguasai bukan hak

memiliki, sehingga kedudukan masyarakat adat sebagai pemegang hak milik tanah adat tidak diakui oleh Undang-Undang Pokok Pertambangan.

Pembaruan Agraria dalam UUPA 1960

Dalam pelaksanaan UUPA 1960 dan pandangan masyarakat adat terdapat perbedaan pandangan tentang tanah, hutan, dan lingkungan hidup. Perbedaan ini disebabkan karena faktor budaya masyarakat adat di Irian Jaya bersifat *Communalis-individual.* Jika dibandingkan pelaksanaan pembangunan yang berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi dengan mengundang penanaman modal pada segala sektor pembangunan, sehingga banyak menimbulkan kasus-kasus agraria yang tidak henti-hentinya. UUPA 1960 sesungguhnya telah dengan sangat teliti dirumuskan oleh pembentuk undang-undang sesuai dengan latar belakang kehidupan masyarakat Indonesia yang pada waktu itu masih sepenuhnya bergantung kepada kehidupan agraris yang meliputi tanah, hutan, dan lingkungan hidupnya. Untuk mengantisipasi semua masalah keagrariaan yang akan timbul di kemudian hari telah dirumuskan pasal-pasal dari berbagai peraturan pelaksanaannya sesuai dengan faktor politik, ekonomi, dan sosial budaya. Di dalam konsiderans dengan tegas dinyatakan bahwa UUPA No. 5/1960 berlandaskan kepada hukum adat.

Pandangan masyarakat adat mengenai hak tanah adalah dipegang dengan hak milik sebagai hak-hak yang paling kuat dan dipergunakan oleh anggota-anggota masyarakat adat yang memiliki dan menguasai suatu lingkungan wilayah tanah. Pemilikan tanah sesuai dengan nilai-nilai adat yang hidup dan berkembang dalam kebudayaan masyarakat adat. Masyarakat adat di Irian Jaya hidup dalam beberapa ekosistem yaitu ekosistem rawa, bakau, dataran rendah, dan dataran tinggi. Keberagaman ekosistem telah membentuk kebudayaan masyarakat adat yang memiliki hubungan timbal balik yang sangat kuat dengan sumber daya tanah dan sumber daya lainnya di sekitar mereka. Dengan demikian, menimbulkan sistem pengelolaan sumber daya alam adat baik sistem pengelolaan tanah rnaupun hutan yang berkelanjutan.

Pembaruan agraria yang diinginkan dalam UUPA 1960 adalah pembaruan terhadap Pasal

3 UUPA 1960 mengenai hak ulayat. Di sini dimaksudkan agar hak ulayat harus lebih dipertegas dalam kaitannya dengan pengakuan terhadap hak milik masyarakat adat yang telah dipegangnya secara turun temurun bersifat terkuat dan terpenuh. Dengan demikian, pembaruan agraria yang diinginkan dari wilayah Irian Jaya adalah:

1. Hak Ulayat di Irian Jaya harus ditegaskan sebagai hak milik *communal* dari masyarakat adat atas bumi, air, ruang ahgkasa, dan kekayaan alam yang

terkandung di dalamnya beserta keberadaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan harus mendapat pengakuan di dalam UUPA 1960 dan ditambahkan sebagai ayat (2) Pasal 3 UUPA 1960 dengan penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal.

2. Bahwa harus dibentuk peraturan pelaksana mengenai hak milik menurut hukum adat yang diakui melalui peraturan pemerintah sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 22 ayat (1) UUPA 1960.
3. Bahwa apabila dijabarkan, maka hak milik tradisional masyarakat adat tidak terbatas hanya pada sumber daya tanah tetapi meliputi sumber daya alam lainnya, seperti kelautan, pertambangan, perairan, pertanian, perkebunan, kehutanan, dan lingkungan hidup secara keseluruhan dalam berbagai ekosistem yang berkaitan dengan keberadaan persekutuan masyarakat hukum adat yang harus mendapat pengakuan dalam pembaruan agraria.

Penutup

Bahwa terdapat perbedaan pandangan antara sistem hukum adat tentang hak tanah masyarakat dengan sistem hukum nasional yakni UUPA 1960. Pandangan UUPA 1960 menyatakan bahwa hak tanah masyarakat adat adalah Hak Ulayat artinya bersifat Hak Menguasai bukan hak milik. Sedangkan menurut sistem hukum adat, bahwa tanah masyarakat adalah bersifat hak milik yang terkuat dan terpenuh dipegang secara turun temurun.

Kedudukan hak milik tanah masyarakat adat dalam UUPA 1960 adalah sangat rendah dan lemah, sehingga dalam konteks pelaksanaan pembangunan nasional, maka hak tanah masyarakat adat sebagai hak ulayat tidak boleh bertentangan dengan peraturan lain yang lebih tinggi. Walaupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi itu tidak mencerminkan asas kedaulatan rakyat.

Dalam konteks pelaksanaan pembangunan nasional berkaitan dengan investasi swasta maupun pemerintah untuk usaha-usaha di berbagai sektor pembangunan berkaitan dengan persoalan agraria, maka dalam kegiatannya tidak memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat di mana lingkungan hidup dalam wilayah hukum adatnya yang menyangkut tanah dan hutan sedang dieksploitasi seperti pertambangan dan Hak Pengusahaan Hutan (HPH).

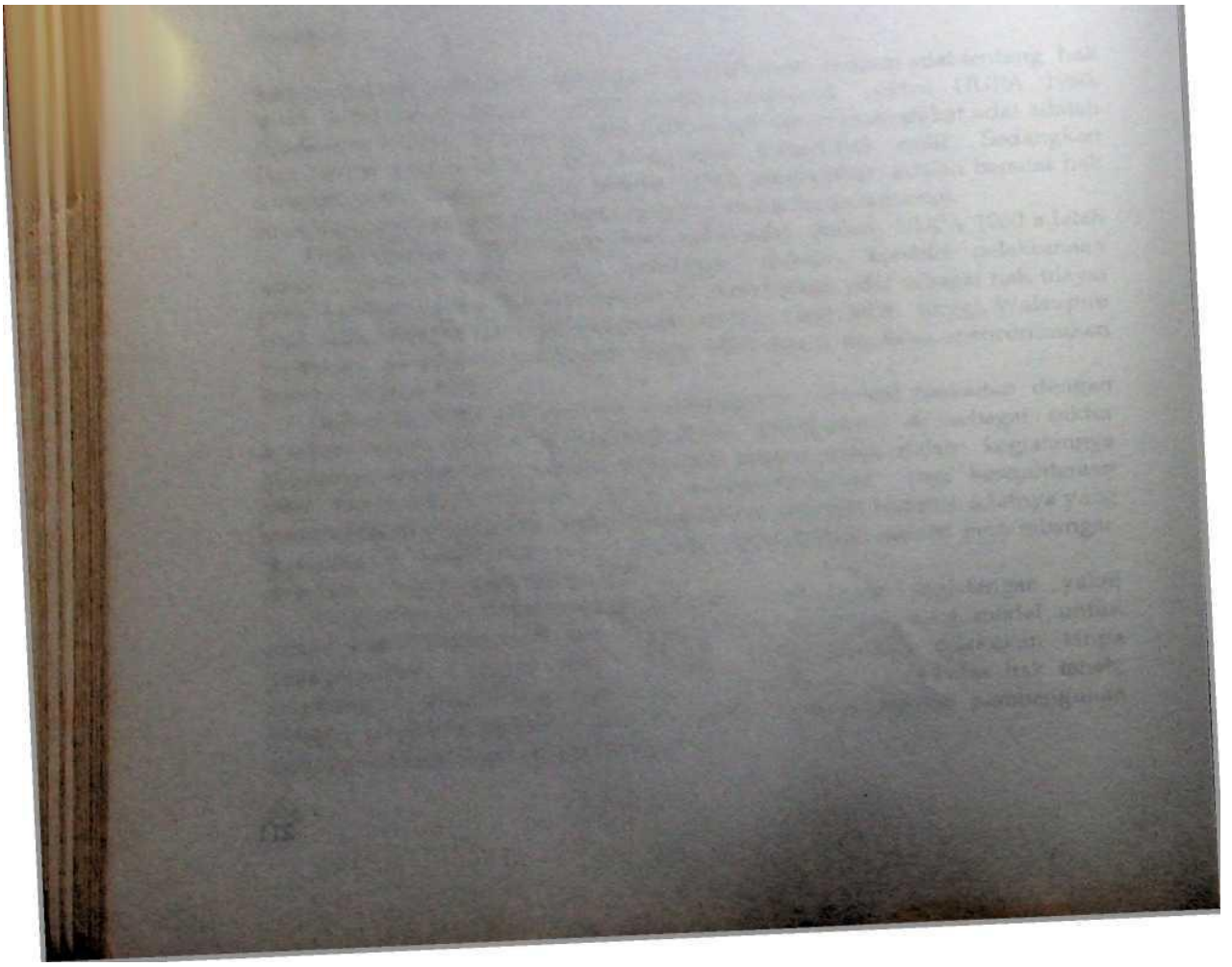
Banyak terjadi konsentrasi penguasaan tanah dalam satu tangan yakni antara pejabat pemerintah dengan pengusaha yang menanam modal untuk pembangunan di Irian Jaya. Proses penguasaannya dilakukan tanpa musyawarah dengan masyarakat guna penentuan batas-batas hak tanah. Penguasaan tanah tersebut dilakukan dalam semua kegiatan pembangunan yang berkaitan dengan persoalan agraria.

Hak ulayat masyarakat adat Irian Jaya harus ditegaskan sebagai Hak Milik *Privat Communal* atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan keberadaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan harus mendapat pengakuan dalam UUPA 1960 sebagai subjek hukum perdata. Pengakuan tersebut ditambahkan sebagai ayat (2) Pasal 3 UUPA 1960 dengan penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal.

Harus dibentuk peraturan pelaksana mengenai hak milik menurut hukum adat yang diakui melalui peraturan pemerintah sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 22 ayat (1) UUPA 1960.

Dalam penjabarannya, maka hak milik tanah secara tradisional dari masyarakat hukum adat tidak boleh terbatas hanya pada sumber daya tanah, tetapi meliputi sumber daya alam lainnya, seperti kelautan, pertambangan, perairan, pertanian, kehutanan, dan lingkungan hidup secara keseluruhan dalam berbagai ekosistem yang berkaitan dengan keberadaan persekutuan masyarakat hukum adat.





POLA PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH PADA MASYARAKAT ADAT DAYAK DI KALIMANTAN

Tim Studi KPA Wilayah Kalimantan[CXV]

Pengantar

Adalah sebuah kepastian bilamana masyarakat adat Dayak di Kalimantan menyatakan bahwa tanah merupakan milik mereka yang paling berharga. Antara mereka dengan tanah dan dunia 'alam atas' terdapat suatu hubungan yang amat menyejarah. Dengan demikian, tanah bagi masyarakat adat Dayak diyakini sebagai 'rantai penghubung' antara generasi masyarakat Dayak di masa lalu, masa kini dan mendatang.

Realita di atas, *de facto* lima tahun terakhir ini (1990-1995) mulai terusik dengan munculnya ragam kasus pertanahan di Kalimantan. Perlbagai kasus agraria yang merebak di Kalimantan, tentu saja merupakan suatu ancaman tersendiri bagi keberlangsungan hidup masyarakat Dayak di Kalimantan. Terlebih ketika akses pemilikan dan penguasaan mereka terhadap tanah mulai dipecundangi oleh kepentingan kekuasaan pihak luar, baik swasta maupun pemerintah.

Dalam kerangka persoalan di atas, termaktub makna penting dari gagasan besar tentang Pembaruan Agraria yang juga berikhtiar untuk mengakomodir kepentingap masyarakat adat Dayak di Kalimantan. Untuk itu, sebagai upaya member! kontribusi wawasan dan persoalan di sekitar agraria, disajikan rangkuman basil studi yang dilakukan oleh kawan-kawan KPA Wilayah Kalimantan ini.

[CXV] Tulisan ini merupakan rangkuman *policy paper* yang disusun oleh: (1) Stepanus Djuweng (Institute of Dayakology Research and Development, Pontianak), "Kampung Loboh Banua: Konsep dan Praktik Penguasaan Tentorial pada suku Dayak Simpang di Kalimantan Barat"; (2) Sandra Yati Moniaga (Lembaga Bela Banua Talino, Pontianak), "The Kenyah Shifting Cultivators Sovereignty and The Indonesian Natural Resources Tenure Law: A Case in Long Segar, East Kalimantan", "Menuju Hutan Masyarakat Swakelola dan Hubungannya dengan Pengakuan atas Hak Milik Adat di Pulau-pulau di luar Jawa: Suatu Analisis Hukum dan Kebijakan", "Pengetahuan Masyarakat Dayak sebagai Altematif dalam Penanganan Permasalahan Kerusakan Sumber Daya Alam di Kalimantan: Suatu Kebutuhan Mendesak"; (3) Lodi Inoh (Yayasan Talusung Damar, Palangkaraya), 'Tola Penguasaan Tanah dan Permasalahannya di kalangan Orang-orang Dayak Banuaka di Kalimantan Tengah"; (4) Jacobus E Frans (Peneliti, kini Bupati Kapuas Hulu, Kalimantan Barat), 'Tola Penguasaan Tanah dan Permasalahannya pada Masyarakat Dayak Banuaka di Kabupaten Kapuas Hulu, Kalimantan Barat"; (5) THG Mering Ngo
(Peneliti),"Pengabaian Hak-hak Tanah Masyarakat Lokal: Dua Pelajaran dari Orang Kayan dan Orang Limbai di Kalimantan Barat"; (6) Yosiar Nasir (Peladang dari Dilang Puti, Kecamatan Bentian Besar), "Hak Milik atas Tanah dan Permasalahannya: Suatu Tinjauan Kasus di Daerah Bentian Besar"; dan (7) Roedy Haryo Widjono AMZ (Lembaga Bina Benua Puti Jaji, Samarinda), "Hak Pemilikan Tanah Suku Dayak Benuaq di Kalimantan Timur", *"SimpunkngMunan* Dayak Benuaq: Suatu Kearíafan Tradisioanal Pengelolaan Sumberdaya Hutan".

Masyarakat Adat Dayak di Kalimantan

Masyarakat Dayak adalah pribumi pulau Kalimantan. Leluhur mereka berasal dari daratan Asia di Propinsi Yunan (China Selatan) yang bermigrasi secara besar-besaran sekitar tabun 3000-1500 sebelum Masehi. Walau telah banyak studi dilakukan untuk mengelompokkan suku Dayak (HJ. Mallinckrodt, W. Stohr, Tjilik Riwut, Raymond Kennedy, Bernard Sellato), namun hingga saat ini belum ada kepastian, berapa banyak kelompok etnis di Kalimantan yang tergabung dalam Dayak

Meski demikian, secara turun-temurun, komunitas kehidupan mereka yang terpusat di rurnah panjang (Kaltirn: *lou, amin bioq, lamin;* Kalbar: *betang)* tak terberaikan, terutama hal itu disebabkan oleh faktor keturunan, teritorial, adat, kepercayaan, mata pencaharian dan faktor pendukung psikologis lainnya. Hal termaksud sekaligus menunjukkan bahwa, mereka sejak mula terikat dalam kemasyarakatan adat sebagai suatu persekutuan hukum adat.

Sejumlah sub suku Dayak tertentu, pada hakekatnya memiliki unsur budaya yang sangat serupa, meski penyebutannya berbeda seturut bahasa setempat. Kesamaan unsur budaya merupakan hal yang tak mustahil, karena mereka memiliki leluhur yang sama.

Bila dilakukan penelusuran sejarah kehidupan silam, amatlah mungkin dipastikan, pada mulanya mereka (sub-sub suku Dayak) adalah satu kerabat yang terbentuk berdasarkan geneologis, baik dari pihak bapak maupun dari pihak ibu, kemudian berkembang menjadi persekutuan hukum adat yang bersifat geneologis teritorial. Bahkan untuk sebagian dari mereka sudah bersifat teritorial semata, karena keterikatan mereka dalam suatu daerah yang disebut *banua* atau *manua* (Kalbar), *lewu* (Kalteng), *leppo* atau *benua* (Kaltirn).

Masyarakat Dayak pada umumnya berkarakter kolektif, dengan struktur yang terdiri dari Kepala Adat atau Kepala Suku yang disebut *Tamanggung* (Kalbar), *Damang* (Kalteng), *Paren Bioq* atau *Punggawa Pengkadikng* (Kaltirn), di samping pemuka-pemuka masyarakat dan warga masyarakat biasa.

Pada masyarakat adat Dayak terdapat pula strata sosial, seperti misalnya pada Dayak Banuaka di Kapuas Hulu, Kalimantan Barat yang mengenal adanya golongan *Samagat* (bangsawan), *Pabiring* (menengah), *Banua* (masyarakat biasa) dan *Pangkam* (budak). Sedangkan masyarakat Dayak Bahau di Kalimantan Timur terdapat hal serupa dengan sebutan *Hipui* (bangsawan), *P'anyin* (menengah) dan *Dipan* (budak), pada suku Dayak Benuaq sebutannya adalah *Mantiq* (bangsawan), *Merentikaq* (menengah), dan *Ripetn* (budak).

Perkembangan saat ini, golongan yang disebut budak *(Pangkam, Dipan, Ripetri)* sudah tidak terdapat lagi.

Adat Istiadat dan Hukum Adat

Masyarakat Dayak secara turun-temurun hidup dalam suatu teritotial dengan sistem sosial, institusi, kebiasaan dan hukum adat tersendiri. Aturan atau ketentuan yang merupakan pedoman hidup bagi warga Dayak, dalam praktiknya ada yang mengandung sanksi dan ada pula yang tidak.

Lazimnya, yang tak mengandung sanksi adalah kebiasan atau adat istiadat, meski demikian barang siapa melanggar akan tercemooh, .karena adat bagi mereka merupakan pencerminan kepribadian dan penjelmaan dari jiwa mereka secara turun-temurun. Lebih dari itu, adat merupakan kumpulan norma-norma yang bersumber dari perasaan keadilan masyarakat, yang senantiasa berkembang serta meliputi aturan dan tingkah laku manusia dalam kehidupan sehari-hari yang niscaya ditaati dan dihormati.

Sedangkan yang mengandung sanksi adalah hukum yang terdiri dari norma-norma kesopanan, kesusilaan, ketertiban hingga ke norma-norma keyakinan atau kepercayaan yang dihubungkan dengan 'alam atas' dan Sang Pencipta (Kaltim: *Perjadiq Bantikng Langit Seniang Pengitah* atau *Tamai Tingar;* Kalbar: *Jubata;* Kalteng: *Ranying).* Norma-norma itu disebut 'hukum adat'. Meski demikian, tidaklah mudah untuk memisahkan antara adat istiadat dengan hukum adat dalam suatu konteks kehidupan nyata sehari-hari pada masyarakat Dayak.

Dalam hubungan antara adat dengan hukum, ada baiknya dicermati pendapat Surojo Wignjodipoero, SH yang mengatakan:

> *"Tidak semua adat merupakan hukum. Ada perbedaan antara adat istiadat biasa dan hukum adat. Hanya adat yang bersanksi mempunyai sifat hukum serta merupakan hukum adat. Sanksinya adalah berupa reaksi dari masyarakat hukum yang bersangkutan. Reaksi adat masyarakat hukum adat yang berasangkutan ini dalam pelaksanaannya sudah barang tentu dilakukan oleh penguasa masyarakat hukum dimaksud. Penguasa masyarakat hukum yang bersangkutan menjatuhkan sanksinya terhadap si pelanggar peraturan adat, menjatuhkan keputusan hukuman."(Pengantar dan Azas-azas Hukum adat, 1973).*

Dalam praktik kehidupan sehari-hari di masyarakat adat Dayak, terlihat jelas bahwa para fungsionaris adat mempunyai wilayah kekuasaan hukum masing-masing, sesuai tingkatannya.

Pola Penguasaan dan Pemilikan Tanah

Pola penguasaan dan pemilikan tanah pada masyarakat adat Dayak, pada hakekatnya tidaklah jauh berbeda antara sub suku satu dengan sub suku lainnya. Penguasaan dan pemilikan tanah termaksud, dapat oleh individu maupun kolektif, melalui penemuan, pembukaan hutan, pemberian atau warisan, tukar-menukar maupun pembelian.

Berikut beberapa ringkasan tentang pola penguasaan tanah pada masyarakat adat, berdasarkan hasil studi dari kalangan NGO di Kalimantan:

Dayak Banuaka di Kalimantan Barat

Pemilikan Berdasarkan Pareoan

Guna memperoleh lahan yang baik, masyarakat Dayak Banuaka acap kali bergilir balik (Mareo) untuk membuka hutan dari suatu tempat ke tempat lain dalam kawasan persekutuan hukum mereka. Pada kawasan bekas peladangan, pasti terdapat tanda kepemilikan, misalnya

berupa pondok ladang berikut peralatan ladang, berbagai jenis tanaman terutama buah-buahan yang dikenal sebagai *Belean Uma* dan *Belean Sao.*

Daerah pemukiman sebagai watas wilayah masyarakat Dayak Banuaka, baik dengan suku Dayak lain maupun dengan sub sukunya, mempunyai batas-batas tertentu seperti sungai, bukit, lembah dan sebagainya.

Tanah garapan untuk bercocok tanam yang terjadi karena pembukaan hutan berdasarkan *Pareoan* itu, diwarisi secara turun-temurun dan selanjutnya disebut *Watas Am,* maksudnya adalah *Tana' Am* ("tanah kami).

Pemilikan Berdasarkan Pareoan Lola Mundi

Pada masyarakat Dayak Banuaka, kearifan tradisional dalam sistem perladangan gilir balik mengenal masa putaran tertentu, yakni: 3 hingga 4 tahun untuk tanah *Ujung* dan *Paya;* 5 hingga 6 tahun untuk tanah *Rambur* dan *Kereng* dan 10 hingga 15 tahun untuk tanah *Toan.*

Sistem peladangan semacam itu, seiring dengan kian bertambahnya anggota keluarga mendorong mereka untuk membuka hutan primer atau memeperluas watas umum hak *banua* sebagai *Pareoan Lola Mundini,* dapat juga menjadi watas sebagai secara turun-temurun.

Pemilikan Berdasarkan Pameangi

Pada suku Dayak Banuaka terdapat pula tanah yang penguasaan dan pemilikannya diperoleh berdasarkan pemberian orang lain, yaitu: *o Tana' Pameangi Uwatan Panait,* yang diperoleh atas pemberian seorang *Semagat* kepada seorang warga pindahan dari kelompok atau suku Dayak lain

o *Tana' Pameangi Basamaan,* yaitu tanah yang diperoleh dari pemberian seorang *Samagat* atau warga masyarakat tertentu kepada salah seorang warga masyarakat lainnya, yang karena alasan tertentu pantas menerixnanya

Tanah yang diperoleh berdasarkan *Pameangi Uwatan Panait* atau *Pameangi Basamaan,* sepanjang yang bersangkutan tinggal di lingkungan masyarakat hukum adat 'pemberian tanah' dapat diwariskan, tetapi tidak boleh dipindahtangankan kepada keturunan atau anggota masyarakat lainnya. Bilamana kemudian, yang bersangkutan pindah ke tempat lain, maka haknya atas tanah termaksud gugur.

Pemilikan Berdasarkan Sipetan dan Sisurang

Seseorang karena alasan tertentu, dapat saja melakukan *Sipetan* (jual-beli) tanah watasnya kepada orang lain atas dasar musyawarah antar sesama ahli waris, maupun musyawarah dengan calon pembeli. Demikian pula, peralihan hak penguasaan dapat pula dilakukan dengan cara *Sisurang* (pertukaran) antara warga yang satu dengan warga lainnya.

Peralihan hak atas tanah berdasarkan *Sipetan* maupun *Sisurang,* lazimnya disaksikan oleh pemuka adat setempat. Dan biasanya tanah-tanah yang diperoleh melalui kedua cara itu, merupakan warisan atau milik bersama dari keluarga yang satu keturunan.

Pemilikan berdasarkan Lola Kabe Tana'

Pola penugasan dan pemilikan dengan cara ini *(Lola Kabe Tana')*, berdasarkan hasil studi, hanya berlaku pada masyarakat Dayak Banuaka di Batang Labiyan saja. Pola penguasaan dan pemilikan termaksud diatas, diperoleh karena terjadinya peristiwa alam, seperti banjir yang mengakibatkan longsomya tanah seseorang yang berada di pinggiran sungai, sementara itu tanah warga lainnya yang berada di seberangnya semakin bertambah besar, maka tambahan baru atas tanah seseorang tadi, harus diserahkan dengan suka rela kepada orang yang tanahnya telah longsor.

Kepemilikan seperti ini, tidaklah terjadi seketika bersamaan dengan longsomya tanah, tetapi hal itu baru dapat dilakukan setelah secara nyata dibuktikan bahwa telah teijadi penambahan pada tanah warga yang berseberangan dengan tanah yang longsor.

Sedangkan pengesahan untuk 'kasus' penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan *Lola Kabe Tana',* dilakukan dengan cara memeriksa dan mengukur luas tanah warga yang bertambah, kemudian atas dasar musyawarah yang

disaksikan Pemuka Adat, kelebihan dari ukuran semula menjadi milik warga yang kehilangan tanah karena peristiwa longsor.

Dayak Simpang di Kalimantan Barat

Pemilikan bersadarkan Nangorang

Untuk memperoleh sebidang tanah seseorang dapat membuka hutan primer dengan cara meladanginya. Usaha semacam itu, disebut *Nangorang* yang lazimnya didahului dengan upacara adat pembukaan hutan.

Pemilikan Berdasarkan Abuh

Abuh berasal dari kata Abu, yang merupakan lambang kehidupan dan keturunan bagi masyarakat Dayak Simpang. Seseorang yang sudah berkeluarga, lazimnya menerima *abuh*, di mana *abuh* termaksud dimasukkan ke dalam sepotong bambu dan diserahkan kepada tiap-tiap keturunan dari sebuah keluarga tertentu. Ahli waris pertama pada cara itu akan menerima *abuh* pokok.

Pada upacara itu, selain *abuh* diserahkan pula harta benda milik orang tua kepada anaknya, termasuk *kampong tamawang, bawas belukar, kebon janah, sampun piatan, pangorang pintang*, kesemuanya yang disebut tadi adalah beberapa jenis hak milik atas tanah pada suku Dayak Simpang.

Pemilikan Berdasarkan Tukar Samek

Seorang warga Dayak Simpang dapat pula memperoleh tanah dengan cara tukar-menukar, baik tanah dengan tanah maupun tanah dengan adat. Pada masa silam (kini cara itu sudah langka terjadi), sebidang tanah dapat ditukar dengan adat senilai empat real, yang dimaksud real adalah suatu ukuran nilai adat.

Dalam tukar menukar tanah atau tukar-menukar adat, kedua belah pihak biasanya menunjuk masing-masing dua orang saksi untuk mengumumkan kepada masyarakat. Apabila terjadi sengketa, para saksi inilah yang akan menyelesaikan sengketa tadi.

Pemilikan Berdasarkan Pengaseh-Pengajch

Seorang dapat pula memperoleh tanah atas dasar *pengasch-pcngajeh*, yakni pemberian karena belas kasih atau jasa. Seorang pendatang baru, misalnya dapat diberi tanah untuk peladangan. Demikian pula misalnya seorang yang dianggap berjasa terhadap suatu keluarga, dapat saja diberi sebidang tanah.

Pemberian semacam itu, lazimnya juga berlangsung di hadapan para saksi yang kemudian mengumumkan kepada khalayak bahwa telah terjadi pemberian tanah kepada seseorang. Apabila kelak terjadi sengketa, maka para saksi dan masyarakat lainnya turut pula bertanggung jawab menyelesaikan sengketa terma ksud.

Dayak Kayan di Kalimantan Barat

Di kalangan suku Dayak Kayan, terdapat konsepsi tentang penguasaan dan pemilikan tanah yang bersifat kolektif, hal mana dapat mencakup kawasan sekitar kampung maupun di luar kampung. Konsepsi semacam itu dikenal dengan sebutan *Daleh Umaa'.*

Daleh Umaa' bagi masyarakat Dayak Kayan mencakup pekarangan dan kebun di sekitar kampung *(lidaa),* kawasan ladang yang sedang digarap *(luma'),* bekas ladang atau kawasan hutan tertentu yang ditanami buah-buahan atau tanaman keras *(lepu'uri),* kawasan kuburan *(liaang)* dan kawasan tertentu yang diperuntukkan bagi pengambilan madu lebah *(halah hingat).*

Tatkala masih berdiam di rumah panjang, hak pemanfaatan kawasan- kawasan tersebut di atas, dikoordinasikan bersama seisi rumah panjang. Namun kini pengaturan hak pakai tersebut dipegang seisi kampung sebagai suatu entitas korporasi. Meskipun demikiann, hak miliknya *(along hipuri),* tetap sepenuhnya di tangan keluarga, dengan demikian tetap saja ada pemisahan antara hak milik dan hak pakai.

Dalam hal pewarisan, pemegang, pengatur atau pembagi pemakaian hak milik adalah anak tertua *(anaak ayaari),* laki-laki atau perempuan. Namun bila anak tertua dianggap tak cakap mengendalikan pemakaian hak milik termaksud, perannya dapat digantikan oleh salah satu anak yang dianggap cakap untuk memikul tugas itu dan yang bersangkutan tetap tinggal di rumah keluarga asal *(ta'amiri).*

Dayak Limbai di Kalimantan Barat

Pada masyarakat Dayak Limbai pola penguasaan dan pemilikan tanah sebagaimana dimaksud dengan *Daleh Umaa',* disebut *Gupung Adat.* Dalam mana kawasan termaksud mencakup tanah perladangan *(tempalai),* kuburan *(tanah' malt)* dan kawasan hutan yang dicadangkan untuk sumber kayu bagi bahan ramuan rumah.

Kecuali kebun-kebun karet yang amat jelas status kepemilikannya pada keluarga tertentu, hak pakai pada kawasan *Gupung Adat* diatur oleh Kepala Adat *(Tamenggung).* Meski demikian pada masyarakat Dayak Limbai, kawasan

 kolektif yang dicadangkan untuk kepentingan warga masyarakat sangatlah tegas.

Walau perbedaan hak milik dan hak pakai sebenamya dikenal, namun perwujudannya dalam praktik sehari-hari sulit dibedakan, karena status pemilikannya kurang tegas. Implikasinya, meski sepetak tanah diakui sebagai hak milik seeorang, tapi sulit untuk mengubah atau mengalihkan hak itu dengan jual belt. Yang bisa dilakukan hanyalah mewariskan kepada pihak lain atau dipertukarkan dalam bentuk dan nilai yang setara.

Dayak Katingan di Kalimantan Tengah

Pemilikan Berdasarkan Malan

Melalui pekerjaan *Malan* (berladang), seseorang *pemalan* (peladang) yang membuka hutan di kawasan kuasa lingkungan *Lewu*, akan mempunyai hubungan langsung dengan tanah ladangnya. Selanjutnya, tanah bekas ladang *(Awan Tana)* itu senantiasa di bawah kekuasaannya.

Pemilikan Berdasarkan Marutas Petak

Marutas Petak adalah ikhtiar mempertahankan tanah di kawasan hutan rimba untuk *Kalian* (tanah kuburan untuk bangsawan). Menurut kepercayaan *Kaharingan*, bagi seseorang bangsawan yang meninggal, harus disediakan tanah di kawasan persekutuan hukum adat mereka *(Lewu).*

Pemilikan Berdasarkan Petak Palaku

Salah satu syarat perkawinan pada masyarakat Dayak Katingan adalah *Palaku* atau lazim disebut mahar nikah. Lazimnya, *Palaku* ini berbentuk *selebar kebun* atau sebidang tanah perkebunan, sehingga dengan penyerahan *Palaku*, pihak perempuan memiliki sebidang tanah sebagai haknya.

Pemilikan Tanah berdasarkan Petak Waris

Selain menanam padi, kawasan ladang juga dapat ditanami dengan buah- buahan atau tanaman lain untuk diwariskan kepada anak-anak mereka.

Dayak Kenyah di Kalimantan Timur

Pemilikan Berdasarkan Pembukaan Hutan

Sejak perpindahan mereka (beberapa ratus tabun silam) dari sungai Iwan (Kayan Ulu) dan Sungai Blujo (Sarawak-Malaysia Timur), melalui hulu sungai Kay an (kini disebut Apo Kayan), mereka membuka dan mengerjakan hutan dari suatu tempat ke tempat lain sesuai dengan kebutuhan. Apabila kebutuhan tanah untuk perladangan tidak mencukupi, mereka membuka hutan baru lagi untuk keperluan warga masyarakat setempat.

Pemilikan Berdasarkan Tukar-menukar dan Pinjam Pakai

Selain harus membuka hutan untuk memenuhi kebutuhan hidup, kadang mereka secara bergantian tukar-menukar lahan atau pinjam-meminjam pakai antar sesama warga masyarakat atau dengan sub suku Dayak Kenyah lainnya.

Pola penguasaan dan pemilikan semacam itu terjadi, misalnya di Kecamatan Pujungan, Kabupaten Bulungan, sub suku Dayak Kenyah Leppo Ke di Apau Ping meminjam atau bertukar pakai dengan sub suku dayak Kenyah Leppo Ma'ut di Long Berini atau sub suku Dayak Kenyah Uma' Lasan meminjam atau bertukar pakai dengan sub suku Dayak Kenyah Uma' Alim.

Pemilikan Berdasarkan Ulen

Suatu hal yang menarik dalam penguasaan dan pemilikan tanah pada masyarakat Dayak Kenyah adalah *Tana' Ulen*, yaitu suatu pola penguasaan yang bersumber pada pemilikan secara bersama dalam kelompok kerabat atau satu persekutuan hukum adat tertentu.

Konsep *Tana' ulen* berawal dari penguasaan dan pemilikan yang melekat pada kelompok *Paren* (bangsawan). Dalam hal perkembangannya, *Tana' ulen* termaksud diperuntukkan bagi seluruh warga *leppo. Tana' ulen* termaksud lazimnya dikenal dalam dua kategori, yakni: *Tana' ulen me* adalah tanah milik perorangan dan *Tana' ulen leppo* adalah tanah milik persekutuan hukum adat Dalam kata lain, pengertian *Tana' ulen* jika dikorelasikan dengan pola penguasaan tanah sama dengan hak milik tanah atas individu dan kolektif.

Dayak Benuaq di Kalimantan Timur

Konsepsi tentang Kampukng dan Benua

Kehidupan kolektif masyarakat Dayak Benuaq sebagai halnya suku Dayak lain, secara turun-temurun berpusat di *Lou Layatn* yang secara bendawi berwujud

rumah panjang. Di sekitar *Lou Layatn*, lazimnya terdapat rumah-rumah tunggal yang disebut *Jayukng.* Selain itu ada pula suatu bagian yang disebut *Pokatn*, yakni rumah besar yang didirikan oleh beberapa kelompok keluarga. Di sekitar *Lou*, senantiasa terdapat kuburan *(lubakng)*, selanjutnya di sekitar *Lou* juga terdapat kawasan yang digunakan untuk tanaman buah *(simpukng bua).* Keseluruhan dari *Lou layatn, jayukng, pokatn, lubakng* dan *simpukng* disebut sebagai *kampukng*, yakni suatu kawasan pemukiman yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat setempat.

Selain konsepsi tentang *kampukng*, masyarakat Dayak Benuaq juga mengenal konsepsi pemilikan dan penguasaan tanah berdasarkan *benua.* Menurut masyarakat Dayak Benuaq, mulai dari *kampukng* sampai lima jenis kategori kawasan hutan, yakni: *simpukng brahatn, simpukng ramuuq, simpukng urnaq tautn, kebotn dukuh* dan *simpukng munan* (tentang hal itu akan diuraikan kemudian setelah ini), itulah yang disebut *benua*, yaitu suatu wilayah persekutuan hukum dari masyarakat Dayak Benuaq.

Enam Kategori Kawasan

Menurut masyarakat Dayak Benuaq, kawasan hutan yang terdapat dalam benua, sesuai dengan fungsinya dibagi enam kategori, yakni:

=> **Talutn Luatn,** yakni kawasan hutan bebas yang tidak termasuk penguasaan persekutuan Kukum (benua). Meski demikian berdasarkan hukum adat setempat, pemilik *benua* terdekat berkewajiban untuk mengawasi dan menjaganya.

=> **Simpukng Bahatn,** yakni suatu kawasan hutan yang disediakan untuk berburu dan memungut hasil hutan non kayu. Dengan demikian seluruh warga masyarakat mempunyai hak yang sama untuk memanfaatkannya, dalam kata lain status penguasaan dan pemilikan untuk *simpukng brahatn* bersifat kolektif.

=> **Simpukng Ramuuq,** yakni kawasan hutan yang disediakan untuk mengambil hasil hutan yang digunakan untuk untuk keperluan *kampukng.* Dengan demikian, status penguasaan dan kepemilikannya juga bersifat kolektif.

=> **Simpukng Umaq Tautn,** yakni hutan yang dicadangkan dan disediakan khusus untuk kawasan perladangan bagi warga masyarakat. Pada mulanya, hak penguasaan dan pemilikan dari *simpukng umaq tautn* bersifat kolektif, namun ketika seseorang telah membukanya menjadi kawasan berladang, maka statusnya menjadi hak individu yang dapat diwariskan. **Kebotn Dukuh,** yakni suatu kawasan hutan yang dimanfaatkan untuk perkebunan, status penguasaan dan kepemilikannya, sama saja dengan *simpukng umaq tautn*, artinya semula bersifat kolektif, namun akan menjadi hak milik individu bila sudah dikerjakan oleh warga atau keluarga tertentu.

=> **Simpukng Munan,** yakni suatu kawasan bekas ladang atau di sekitar kampung yang ditanami pohon buah atau tanaman keras dari peruntukannya jelas bahwa status penguasaan dan pemilikannya bersifat individu.

Di kalangan masyarakat Dayak Benuaq dikenal banyak jenis *simpukng munan* (lazim disebut *simpukng* saja), berdasarkan lokasi keberadaannya, dikenal beberapa *simpukng* sebagai berikut:

- **Simpukng** Umaq, yang lokasinya berada di kawasan perladangan
- **Simpukng Lou,** yang berada di sekitar rumah panjang
- **Simpukng Belay,** yang berada di sekitar pemukiman rumah tunggal
- **Simpukng Lalaq,** yang berada di sepanjang jalan kampung

Sedangkan berdasarkan jenis tanamannya, masyarakat Dayak Benuaq mengenal beberapa simpukng sebagai berikut:

- **Simpukng Bua,** yang mana terdapat banyak ragam tanaman buah
- **Simpukng Tanyut,** yang berisi tanaman/pohon keras
- **Simpukng We,** yang berisikan khusus berbagai jenis tanaman rotan

Selain itu juga terdapat *simpukng* lain, yakni *simpukng nunuk*, yakni suatu kawasan hutan yang sengaja tak dijamah, karena terdapat pohon *nunuk* (beringin), yang menurut kepercayaan mereka ada penghuninya dari alam gaib, sehingga mereka tak mau mengganggunya. Hal yang sama untuk *Simpukng Kayu' Yaq Naan Entutn* yang diyakini pohon kayu yang ada penghuninya dari alam gaib.

Dayak Bentian di Kalimantan Timur

Pemilikan Berdasarkan Pembukaan Hutan

Sejak kepindahan mereka dari induk sukunya *(Dayak Luangan* di Kalimantan Tengah), sekitar 1300 tahun silam, mereka menetap di Bentian Besar, setelah terlebih dahulu melakukan upacara adat yang disertai *antang jatus* (100 buah *antang), kerbau jatus* (100 ekor kerbau) dan *batang ulutn* (seorang budak) kepada *Raja Tementakng* penguasa awal di kawasan Bentian Besar.

Selanjutnya di bawah pimpinan Kepala Adat *(Tatau Montian Manuk),* mereka membuka hutan untuk keperluan perladangan. Pembukaan hutan termaksud, selanjutnya menimbulkan hak penguasaan untuk pemilikan, baik secara kolektif maupun individu.

Pemilikan Berdasarkan Pinjam Pakai

Pinjam pakai untuk masyarakat Dayak Bentian, adalah suatu bentuk penguasaan tanah untuk jangka waktu tertentu, yang lazimnya diikuti dengan beberapa syarat antara lain:

- Peminjam tidak boleh menanam tanaman keras atau tanaman lain yang berumur panjang selain padi

- Menyerahkan jaminan berupa *antang* sejumlaFi lima buah
- Tanah yang didapat sebagai hadiah perkawinan, akan dikembalikan kepada orang tua pihak perempuan, apabila perkawinan itu tanpa keturunan, kecuali kalau sang suami tetap menjadi warga persekutuan istrinya

Penutup

Sebelum kemerdekaan RI, setidak-tidaknya terdapat tiga ketentuan yang menjadi dasar atau mempengaruhi penguasaan dan pemilikan tanah di Kalimantan, yakni hukum adat, hukum kolonial dan hukum feodal. Namun ketiga ketentuan tersebut, tidak berlaku pada semua wilayah suku Dayak. Untuk daerah pantai, ketiga ketentuan hukum tersebut berlaku secara efektif, sebagai contoh misalnya, sejumlah tanah dimiliki berdasarkan pemyataan atau surat keterangan dari Raja (Penembahan atau Sultan), yang kemudian didaftarkan pada Kantor Pejabat Kolonial setempat (Demang atau asistennya) serta melalui pengakuan lisan dari warga persekutuan hukum setempat. Sedangkan di wilayah pedalaman dan perbatasan, yang mayoritas dihuni masyarakat adat Dayak, yang dikenal hanya ketentuan hukum adat atau pengakuan lisan secara turun-temurun dari warga masyarakat setempat. Tanah termaksud, lazim dikenal sebagai tanah adat.

Dari beberapa pola penguasaan dan pemilikan tanah yang terurai di depan, kiranya dapat dicatat beberapa hal penting tentang masyarakat Dayak di Kalimantan, yakni:

- Adanya ikatan kehidupan kolektif yang harmoni
- Adanya hukum adat dan adat istiadat yang masih berlaku
- Adanya wilayah persekutuan hukum adat
- Adanya tanah hak milik yang dikuasai baik oleh individu maupun kolektif
- Adanya Lembaga Adat yang secara fungsional menjalankan peranannya sebagai pelindung kehidupan

Ringkasan Pola Penguasaan dan Pemilikan Tanah Masyarakat Dayak di Kalimantan

Masyarakat Adat Dayak dl Kalimantan Barat			
Dayak Banuaka	**Dayak Simpang**	**Dayak Kayan**	**Dayak Limbal**
• **Pareoan** Pemilikan tanah ka-rena membuka tanah	• **Nangorang** Pemilikan berdasarkan pembukaan hutan	• **Daleh Umaa'** Mencakup pekarangan kebun (Maa); kawasan ladang (/uma*); bekas ladang atau tanaman keras (fepuun); kawasan kuburan *(liaang)* dan kawasan tertentu untuk mengambil madu lebah *{halah hingaf)*	• **Gupung Adat** Hak penguasaan dan pemilikan tanah meliputi kawasan perladangan *(tempalaiy*, kuburan *{tans' mati}* dan kawasan hutan yang dicadangkan untuk mendapatkan bahan bangunan
• **Pareoan Lola Mundi** Penguasaan tanah ka-rena sistem ladang gilir batik	• **Abuh** Pemilikan berdasarkan hasil pembagian warisan	Pengaturan hak untuk *daleh umaa'* berada pada seluruh warga sebagai suatu entitas korporasi	Hak pakai pada *gupung adat* diaturoleh *Tamenggung* (Kepala Adat)
• **Pameangai Basamaan** Pemberian *samagat* atau warga masyarakat kepada salah seorang warga lain	• **Tukar Samek** Berdasarkan tukar menukar, tanah-tanah atau tanah adat	Meski begitu, hak milik (a/ang *hipun)* sepenuhnya di tangan keluarga	
• **Sipe tan** Pemilikan tanah berdasarkan jual beli	• **Pangaseh atau Pangajeh** Pemilikan tanah karena bela kasih atau balas jasa kepada seseorang	Dalam hal pewarisan, hak pengaturan dipegang oleh anak tertua, baik perempuan atau laki- laki	
• **Slsurang** Pemilikan tanah berdasarkan tukar-menukar tanah			
• **Lola KabeTana*** Pemilikan tanah ka-rena peristiwa musibah alam			

Masyarakat Adat Dayak di Kalimantan Timur			Kalimantan Tengah
• **Pembukaan Hutan** Pemilikan berdasarkan pembukaan kawasan hutan	• **Kampukng** Kawasan pemukiman yang dikuasai masya-rakat hukumadat mencakup *Lou, jayukng, pokatn*, *lubakng* dan *simpukng*	• **Pembukaan Hutan** Pemilikan dan pe-nguasaan tanah berdasarkan pembukaan hutan	• **Malan** Pemilikan berdasar-kan pembukaan lahan perladangan
• **Tukar Menukar** Pemilikan berdasarkan kesepakalan tukar- menukar tanah	• **Benua** kawasan persekutuan hukum adat yang meliputi *kampukng* dan lima kategori kawasan hutan	• **Pinjam Pakai** Penguasaan tanah dan pemilikan tanah berdasarkan kesepakatan untuk pinjam pakai sebidang tanah	• **Marutas Petak** Pemilikan tanah un-tuk kawasan pe- kuburan
• **Pinjam Pakai** Pemilikan berdasarkan pinjam pakai untuk sebidang tanah	• **Talutn Luatn** Kawasan hutan bebas yang tidak termasuk penguasaan persekutu-an adat		• **Petak Palaku** Pemilikan tanah karena mahar perkawinan
• **Tana Ulen Me** Pemilikan tanah adat secara individual	• **Simpukng Brahatn** Kawasan hutan untuk berburu dan memungut hasil hutan guna kepertuan bangunan		• **Petak Waris** Pewarisan kawasan ladang dan kebun
• **Tana Ule Leppo** Pemilikan tanah adat secara kolektif	• **Simpukng Ramuuq** Kawasan hutan yang disediakan untuk mengambil hasil hutan guna keperluan bangunan		
	• **Simpukng Umaq Tautn** Kawasan khusus untuk perladangan		
	• **Kebotn Dukuh** Kawasan khusus untuk kebun		
	• **Simpukng Munan** Kawasan bekas ladang yang dijadikan kebun		

MASALAH AGRARIA DI SULAWESI

Yayasan Bantuan Hukum dan Studi Hukum Adat BANTAYA

Pendahuluan

Pulau Sulawesi adalah salah satu dari lima pulau besar di Indonesia, selain Irian, Kalimantan, Sumatera dan Jawa. Luasnya sekitar 19.005.170 ha, atau sekitar satu setengah kali luas Pulau Jawa. Secara administratif terbagi atas empat propinsi, yaitu Propinsi Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara.

Daratan Pulau Sulawesi didominasi oleh pegunungan-terutama di bagian tengah dan utara-dengan lereng yang curam. Sehingga begitu luas bagian lahan yang berada pada kemiringan di atas 40%. Berdasarkan kondisi alam seperti itu, maka tidaklah mengherankan bila sebagian besar daratan Pulau Sulawesi harus ditetapkan sebagai kawasan hutan tetap, karena sangat riskan untuk dikembangkan sebagai kawasan pemukiman dan budi daya.

Menurut Tata Guna Hutan Kesepakatan tahun 1987, sekitar 12.061.000 ha atau sekitar 63,46% daratan Pulau Sulawesi ditetapkan sebagai kawasan hutan tetap. Artinya, kawasan yang layak dikembangkan untuk kepentingan pemukiman, budi daya pertanian dan sebagainya, seluas kurang lebih 6.944.170 ha, atau 36,54% dari luas daratan Pulau Sulawesi. Termasuk di dalamnya hutan produksi yang dapat dikonversi seluas 1.494.000 ha.

label 1 Hutan Tetap Menurut TGHK 1987

Hutan Lindung	4.475.000 ha
Hutan Suaka Alam & Hutan Wisata	1.395.000 ha
Hutan Produksi Terbatas	4 703.000 ha
Hutan Produksi Tetap	4.703.000 ha
J u m l a h	**12.0(1.000 ha**

Sumber: BPS, 1992.

Kondisi alam sebagaimana digambarkan di atas, juga mempengaruhi budaya pertanian masyarakatnya. Sebagaimana umumnya daerah luar Jawa, pertanian di Sulawesi bertumpu pada sistem perladangan. Hal mana berbeda dengan sistem pertanian di Jawa yang bertumpu pada persawahan. Kondisi alam serta budaya pertanian seperti itu menunjukkan perlunya kebijakan agraria yang spesifik, setidak-tidaknya, berbeda dengan kebijakan-kebijakan agraria di Pulau Jawa.

Hingga tahun 1993 pemanfaatan lahan di Sulawesi untuk pemu- kiman, budi daya pertanian, perikanan dan peternakan mencapai luas sekitar 5.470.016 ha, atau sekitar 28,78% dari luas daratan Pulau Sulawesi. Selebihnya berupa lahan yang untuk sementara tidak diolah seluas 1.179.183 ha (6,20%), tanaman kayu-kayuan/hutan rakyat seluas 1.064.312 ha (5,60%), rawa- rawa seluas 202.571 ha (1,07%). Total pemanfaatan tersebut adalah 7.916.082 ha atau

41,65% dari luas daratan Sulawesi.

Iabel 2 Pemanfaatan Lahan di Sulawesi Tahun 1993

Pekarangan	
Tegalan/ Huma	
Ladang	
Padang Rumput Penggembalaan	463 544 ha 1 127.542 ha
T a m ba k	501 542 ha
K o 1 a m	537.133 ha
Perkebunan	96.037 ha
Sawah	34.185 ha 1.844.021 ha
Tanaman Kayu-kayuan/Hutan Rakyat Tanah yang untuk sementara tidak diolah	866.812 ha 1.064 312 ha 1.179.183 ha
Ra wa - rawa	202.571 ha
J u m 1 a h	**7.916.082 ha**

Sumber: BPS, 1993.

Fakta tersebut menunjukkan adanya tumpang tindih pemanfaatan lahan, karena temyata kawasan yang dipakai untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan dan pemukiman telah mencapai 41,65% dari luas daratan Sulawesi. Padahal daratan yang terletak di luar kawasan hutan tetap, hanya beijumlah 36,54% dari luas daratan Sulawesi. Kenyataan tersebut menunjukkan betapa pentingnya untuk meninjau kembali rencana-rencana pembangunan yang membutuhkan lahan yang luas. Misalnya program transmigrasi dan perkebunan besar.

Strategi pembangunan yang "mendewakan" pertumbuhan, telah berhasil memacu pertumbuhan ekonomi nasional. Akan tetapi pada sisi lain, juga telah menciptakan *gap* yang besar antara segelintir orang kaya dengan mayoritas orang miskin. Dalam konteks kebijakan agraria, strategi pembangunan tersebut, disamping mengakibatkan pengurasan sumberdaya alam secara tak terkendali dan ketimpangan dalam penguasaan sumberdaya alam, juga mengakibatkan timbulnya watak otoriter di kalangan aparatur negara dalam mengarahkan kebijakan agraria.

Watak otoriter aparatur negara dalam mengarahkan kebijakan agraria, mengurangi—atau bahkan menghilangkan — sikap apresiatif dan akomodatif terhadap hak-hak rakyat atas sumber daya alam yang kemudian menimbulkan ketidakadilan yang pada gilirannya menimbulkan berbagai konflik agraria yang menempatkan negara berhadap-hadapan dengan rakyat yang merasa haknya

digilas untuk kepentingan pembangunan atau kepentingan lain yang begitu sulit mereka pahami.

Bayang-bayang *Agrarisch Besluit*

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, wilayah Indonesia secara administrasi dapat di bagi dua, yaitu: Daerah yang diperintah langsung oleh pemerintah pusat atau yang biasanya disebut daerah Gubememen; dan Daerah yang tidak diperintah langsung oleh pusat yang kemudian dalam UUDS 1950 disebut daerah swapraja dan dalam UUD 1945 disebut Daerah Istimewa.

Di daerah Gubememen dengan sendirinya berlaku hukum produk Belanda, sedangkan di Daerah Swapraja pada umumnya berlaku hukum adat- adat di masing-masing swapraja. Sampai menjelang akhir masa pemerintahan Hindia Belanda, sebagian besar wilayah di luar Jawa Madura merupakan Daerah Swapraja yang terdiri atas ratusan kerajaan. Untuk daerah Maluku, Sulawesi dan Sunda Kecil saja, terdapat sekitar 115 daerah swapraja (Tauchid,1952).

Pada tahun 1870 pemerintah Belanda mengeluarkan *Agrarisch Besluit* atau yang juga dikenal sebagai *Domein Verklaring* (Pemyataan Tanah Negara). Pada pokoknya peraturan tersebut menyatakan, bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan sebagai *eigendom* seseorang adalah tanah negara (Tanah Milik Negara). Berdasarkan Pasal 21 ayat 2 IS *(Indische Staatsregeling)* peraturan tersebut hanya berlaku untuk daerah Gubememen, sedangkan di Daerah Swapraja, pada umumnya berlaku hukum adat masing-masing swapraja.

Berdasarkan rumusan *Domem Verklaring* tersebut, maka tanah negara dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

1. Tanah Negara Bebas *(Vrij Staatsdomeiri),* yaitu tanah yang sama sekali tidak dibebani hak seseorang menurut hukum Belanda;
2. Tanah Negara yang Tidak Bebas *(Onvrij Staatsdomeiri),* yaitu tanah yang terbebani suatu hak menurut hukum Belanda selain *eigendom.* Misalnya *Erfpacht, Opstal* dsb.

Secara historis peraturan tersebut dikeluarkan untuk melayani kepentingan para pengusaha besar — terutama berkebangsaan Belanda mengembangkan usaha pertanian secara besar-besaran di Hindia Belanda (Dirman,1952).

Sebelum adanya peraturan tersebut para pengusaha tidak dapat mengembangkan usaha perkebunan secara besar-besaran karena peraturan yang ada tidak memungkinkan untuk menguasai tanah dalam jumlah yang luas untuk jangka waktu yang panjang dengan hak yang *zakellijk* serta terbentur pada hak-hak penduduk pribumi atas tanah berdasarkan hukum adat. Berdasarkan *doniein verklaring,* maka secara teoritik seluruh tanah yang dikuasai oleh pribumi berdasarkan hukum adat, tercakup dalam pengertian tanah negara, karena tidak satupun bentuk hak adat yang sama persis dengan hak *eigendom.*

Setelah berlakunya *Agrarisch Besluit,* maka dalam waktu yang relatif singkat berkembanglah perkebunan besar di Hindia Belanda yang secara sistematis mendesak pertanian rakyat pribumi. Pada tahun 1938, Hindia Belanda memiliki 1.400 buah perkebunan besar yang mempergunakan tanah seluas kira-kira 2.500.000 ha. Sebagian besar dari perkebunan itu dikuasai oleh beberapa perusahan raksasa dan saling berkaitan di bawah naungan super struktur sindikat dan kartel besar yang mengkordinasi kegiatan perusahaan- perusahaan itu (Geertz,1983). Oleh sebab itu *Doniein Verklaring* mendapat kritik keras dari sejumlah intelektual bangsa Belanda, antara lain *Van Vollenhoven* yang menyatakan sebagai tindakan yang sangat tidak adil terhadap bangsa pribumi (Dirman,1952).

Masa *doniein verklaring* secara konstitutional telah diakhiri oleh UUD 1945 dan lebih dipertegas lagi melalui Undang-Undang Pokok Agraria 1960. Oleh sebab itu dalam UUPA 1960 tidak ditemukan istilah tanah negara, melainkan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan tanah yang tidak dikuasai langsung oleh negara. Hal mana berarti bahwa negara bukan pemilik tanah, karena pemilik tanah adalah rakyat.

Oleh karena negara bukan pemilik tanah, maka kewenangan negara dalam bidang agraria dibatasi oleh hak-hak rakyat, baik hak perorangan maupun hak komunal (masyarakat adat). Selanjutnya, karena dalam UUPA 1960 secara tegas dinyatakan bahwa Hukum Agraria Nasional berdasarkan hukum adat, maka berarti negara tidak dibenarkan mengabaikan hak adat atas tanah, air dan ruang angkasa. Karena itu, maka UUPA 1960 dianggap sebagai titik balik peijalanan politik agraria yang kolonialistik ke arah yang lebih sesuai dengan perasaan keadilan bangsa Indonesia. Pada awal dekade 1970-an istilah tanah negara kembali dipergunakan pada beberapa aturan pelaksanaan UUPA 1960. Semula istilah tersebut digunakan untuk menyingkat istilah tanah yang dikuasai langsung oleh negara sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA 1960, yaitu tanah yang tidak dibebani dengan hak seseorang, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan sebagainya. Akan tetapi lama kelamaan istilah tanah negara tersebut mengalami distorsi makna sedemikian rupa, sehingga seakan-akan hendak menghidupkan kembali alam pemikiran yang terkandung dalam *Doniein Verklaring.* Hal ini berkaitan erat dengan semakin menguatnya aliansi negara dan modal di masa Orde Baru.

Kebijaksanaan tanah negara di Sulawesi Tengah dalam kurun waktu empat tahun terakhir, agaknya kebijakan yang paling transparan dipengaruhi oleh pemikiran yang terkandung dalam *Doniein Verkldking.* Hal itu dapat ditelusuri melalui instruksi Kakanwil BPN Sulteng melalui surat No.500-693, tanggal 1 September 1992. Menurut pertimbangan surat tersebut:

- Bahwa Sulawesi Tengah adalah bekas Daerah Swapraja/tanah swapraja;
- Berdasarkan diktum keempat UUPA 1960, hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja, hapus dan beralih kepada negara;
- Berdasarkan PP No.224/1961, tanah swapraja/bekas swapraja yang beralih kepada negara tersebut menjadi salah satu objek pengaturan penguasaan tanah.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka diinstruksikan oleh Kakanwil BPN Sulteng, agar pensertifikatan tanah di Sulawesi Tengah dilakukan dengan tata cara pemberian hak atas tanah negara. Dengan adanya instruksi tersebut, maka tertutuplah peluang bagi masyarakat di Sulawesi Tengah untuk melakukan pensertifikatan tanah melalui konversi atas hak-hak adat, yang biayanya lebih murah dibandingkan biaya tata cara penyerahan tanah negara.

Sebagai konsekuensi juridis dari instruksi tersebut, maka semua tanah di Sulawesi Tengah yang tidak mempunyai sertifikat hak yang dikeluarkan oleh BPN, dianggap tanah negara, kendatipun sudah dikuasai secara turun-temurun oleh rakyat sejak zaman dulu kala. Oleh karena itu kalau terjadi transaksi jual beli atas tanah-tanah seperti itu, maka pemerintah bukannya menerbitkan Akte Jual Beli, melainkan Akte Penyerahan Penguasaan Tanah Negara.

Kebijakan tersebut, disamping merugikan kepentingan rakyat pemilik tanah, juga mengabaikan kenyataan adanya belasan suku asli di Sulawesi Tengah yang menguasai tanah, hutan dan air berdasarkan hukum adat yang sudah ada jauh sebelum berdirinya negara Indonesia. Dalam perspektif sejarah masyarakat di Sulawesi Tengah yang merupakan bekas Daerah Swapraja, hal ini sangat ironis, karena pengingkaran terhadap hak-hak adat mereka, justru baru terjadi jauh setelah *Agrarisch Besluit* dicabut dari khasanah perundang- undangan di Indonesia. Kenyataan pahit tersebut, dikaitkan dengan beberapa kasus sengketa agraria, seperti kasus Wewangriu dan Rinding Allo di Sulawesi Selatan (Suding,1994), kasus Paguyaman di

Sulawesi Utara (Nangka,1994) dan beberapa kasus lainnya di Sulawesi menunjukkan, bahwa sedang terjadi upaya untuk menghancurkan hukum adat secara sistematis. Artinya, kita semakin menjauh dari semangat (roh) yang terkandung dalam konsiderans UUPA I960: "...berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia... dst".

Pencabutan Hak Atas Tanah

Pencabutan hak atas tanah *(pntegeining)* adalah pengambilan tanah suatu pihak oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus dan beralih kepada negara, tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi suatu kewajiban hukum (Abdurrahman,1976). Hal ini merupakan suatu pengecualian terhadap asas-asas hukum di negara-negara demokrasi, sebagaimana tercantum dalam *The Universal Declaration of Human Right,* bahwa tidak seorangpun dapat dicabut hak miliknya secara sewenang-wenang. Oleh sebab itu, pencabutan hak atas tanah hanya dapat dilakukan dalam keadaan terpaksa dan semata-mata untuk kepentingan umum serta dengan tata cara yang ditentukan secara khusus. Sepanjang sejarah hukum di Indonesia, dikenal dua peraturan yang mengatur mengenai masalah ini, yaitu: *Ontegeinings Ordonantie* yang merupakan produk pemerintah kolonial Hindia Belanda dan Undang-undang No.20/1961 dengan berbagai aturan pelaksanaannya yang dibuat oleh pemerintah Republik Indonesia.

Menurut *Ontegeinings Ordonantie*, penentuan kepentingan umum harus dinyatakan dengan suatu *ordonansi* (Undang-undang). Hal mana berarti, bahwa badan legislatif berwenang untuk ikut menentukan batas-batas pengertian kepentingan umum. Selanjutnya proses pencabutan hak atas tanah menurut *ordonansi* tersebut, dilakukan oleh pengadilan atas gugatan pihak yang membutuhkan tanah, setelah segala upaya musyawarah/ negosiasi tidak berhasil. Putusan pengadilan tersebut selain menyatakan pencabutan hak atas tanah, juga menentukan besamya ganti kerugian yang diberikan kepada pihak yang haknya dicabut.

Pada tahun 1961 *Ontegeinings Ordonantie* dicabut dan digantikan dengan Undang-undang No.20/1961. Alasan pencabutan tersebut, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Undang-undang No.20/1961, adalah karena *Ontegeinings Ordonantie* dianggap memberikan perlindungan yang berlebihan terhadap hak-hak perseorangan. Lagi pula prosedur pencabutan hak menurut ordonansi tersebut membutuhkan waktu yang lama, karena melibatkan badan legislatif dan yudikatif. Hal ini dianggap dapat menghambat proses pembangunan.

Menurut Undang-undang No.20/1961, pencabutan hak atas tanah merupakan wewenang penuh badan eksekutif yang dalam hal ini dilakukan berdasarkan Keputusan Presiden. Dalam perspektif demokrasi, perubahan tersebut merupakan langkah mundur karena peluang rakyat—khususnya pemilik tanah —untuk berperan dalam penentuan keputusan, semakin dipersempit.

Terlepas dari kontroversi tersebut, kewenangan mutlak yang diberikan kepada badan eksekutif, membuka peluang bagi pihak eksekutif untuk menciptakan peraturan-peraturan pelaksanaan yang mengacaukan tata hukum
dan memudahkan tindakan-tindakan represif serta manipulate terhadap pemilik tanah, tanpa dapat dikontrol oleh badan legislate dan yudikatif.

Pada awal masa Orde Baru, kewenangan pencabutan hak atas tanah yang berada di tangan

Presiden, dianggap masih berbelit-belit dan membutuhkan waktu yang panjang. Oleh sebab itu dapat ditemui peraturan-peraturan atau peristiwa-peristiwa yang "seakan-akan" menunjukkan, bahwa Gubemur atau Bupati dapat melakukan pencabutan hak atas tanah. Hal ini antara lain dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 (sudah dicabut) dan Perda Kabupaten Donggala (Sulawesi Tengah) No.2/1973.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, tidak dijelaskan mengenai langkah selanjutnya yang harus ditempuh, bilamana pemilik tanah yang hendak dibebaskan menolak keputusan gubemur. Hal ini menimbulkan penafsiran, bahwa keputusan Gubemur bersifat final dan mensahkan pembebasan tanah secara paksa. Penafsiran seperti itulah yang banyak dimanfaatkan oleh aparatur negara. Dalam kasus pengadaan tanah untuk perkebunan tebu di Paguyaman, Bupati Gorontalo melalui SK No.1/1991, mencabut hak rakyat setempat, dengan alasan, bahwa penguasaan atas tanah oleh rakyat, tanpa izin pemerintah dan hanya berdasarkan semangat adat Gorontalo (Nangka,1994).

Perda Kabupaten Donggala (Sulawesi Tengah) No.2/1973, secara tegas memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah (Bupati) untuk melakukan pencabutan hak atas tanah. Di samping itu secara tegas pula memasukkan unsur keamanan (militer) ke dalam panitia ganti rugi dan memberi kewenangan kepada Bupati untuk menentukan harga dasar tanah. Sampai sekarang — sepanjang diketahui—Perda tersebut belum dicabut.

Berbagai konflik agraria yang terjadi dalam dua dekade terakhir dalam proses pembebasan/ pencabutan hak atas tanah menunjukkan, bahwa kewenangan mutlak badan eksekutif dalam proses pencabutan hak atas tanah, telah menimbulkan berbagai bentuk kesewenang-wenangan serta manipulasi oleh aparat negara terhadap hak-hak rakyat atas tanah. Oleh sebab itu Undang-undang No.20/1961 yang menjadi sumber kewenangan tersebut, perlu ditinjau kembali.

Tabel 3 Perbandingan antara Perda Kabupaten Donggala No.2/1973 dengan Pemtendagri No.15/1975

PERMENDAGRI No. 15/1975	PERDA DONGGALA No. 2/1973
	1. Nama Panitia : Panitia Ganti Rugi
1. Nama Panitia : Panitia Pembebasan Tanah	2. Keanggotaan Panitia:
2. Keanggotaan Panitia : Kasub.Dir.Agraria Kabupaten, Pejabat Kantor Pemda II yang ditunjuk oleh Bupati; Kepala Kantor IPEDA; Pejabat yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah; Kepala Dinas PU Kabupaten; Kepala Kecamatan; Kepala Desa.	Komposisi dan personalia ditentukan oleh Bupati. Pejabat yang karena kedudukannya kuat dengan persoalan tanah dan keamanan
3. Tugas Panitia:	3. Tugas Panitia:
Mengadakan inventarisasi serta penelitian setempat tentang keadaan	Ditentukan oleh Bupati

tanah. tanaman dan bangunan.
Mengadakan perundingan dengan pemegang hak atas tanah/tanamanAsangunan
Menaksir besamya ganti yang akan dberikan kepada yang berhak.
Membuat benta acara pembebasan tanah drsertai
fatwa/ pertimbangan
Menyaksikan pembayaran ganti rugi
4. Harga Dasar Tanah:
Drtentukan oteh Panitia dan pembebasan tanah setelah bermusyawarah dengan pemilik tanah
5. Katau bdak tercapai kesepakatan dengan pemilik tanah: Panitia tetap pada kepcrtusan semula. Meneruskan keberatan pemegang hak kepada Gubemur.

4. Harga Dasar Tanah:
Ditentukan oleh Bupati

5. Kalau tidak terjadi kesepakatan dengan pemilik tanah:
Pemerintah Daerah Tingkat II dapat membenkan ganti rugi. tanpa persetujuan yang berhak.

Suka atau tidak, *Ontegeinings Ordonantie* lebih memberikan jaminan bagi rakyat terhadap tindakan semena-mena dari aparatur negara. Kendatipun itu adalah produk pemerintah kolonial.

Distribusi Penguasaan Tanah Pertanian

Tanah pertanian di Sulawesi pada umumnya terbagi atas tanah yang dikuasai oleh Perkebunan Besar dan yang dikuasai oleh Rumah Tangga Pertanian. Sebagai daerah penerima transmigrasi, Rumah Tangga Pertanian di Sulawesi dapat dibagi menjadi RTP Transmigrasi dan RTP non Transmigrasi/penduduk asli. Hingga 1992 terdapat 133 perkebunan besar yang menguasai tanah seluas 169.247,50 h^ yang diperinci pada label **4.**

label 4 Junlah Perkebunan Besar di Sulawesi dan Luas Lahan yang Dikuasai, 1992

Propimi	Perkebunan	Jumlah Lahan dikuasai
Sulawesi Utara	**80**	8.761,54 ha
Sulawesi Tengah	17	22 872,98 ha
Sulawesi Selatan	30	123 868,44 ha
Sulawesi Tenggara	6	13.744,34 ha
Total	**133**	**169.247,30 ha**

Sumbec BPS,1992.

Menurut Sensus Pertanian tahun 1993, terdapat 1.582.244 Rumah Tangga Pertanian (RTP) di Sulawesi yang menguasai lahan seluas 1.956.341,60 ha yang diperinci dalam **label 5.**

Tabel 5 Jumlah Rumah Tangga Pertanian (RTP) di Sulawesi dan Lahan yang dikuasai

Propinsi	Jumlah RTP	Luas Lahan Dikuasai
Sulawesi Ulara	312185	334118.20 ha
SulawesiTengah	235 653	386 093.04 ha
Sulawesi Selatan	860 758	985 804.72 ha
Sulawesi Tenggara	173 648	250.341.72 ha
Total	**1.582.244**	**1.956.341,60 ha**

Sumber: BPS,1993.

Tabel di atas menunjukkan, bahwa rata-rata setiap RTP di Sulawesi menguasai tanah pertanian seluas 1,24 ha. Meskipun demikian temyata masih cukup banyak petani gurem yang hanya mengusahakan tanah kurang dari setengah hektar. Hal ini menunjukkan adanya ketimpangan distribusi penguasaan tanah pertanian di kalangan RTP sebagaimana temyata pada **Tabel 6.**

Program Transmigrasi adalah salah satu program pemerintah yang kontroversial. Di balik keberhasilan yang sering diungkapkan, hampir tidak pemah terdengar seberapa besar pengorbanan masyarakat asli di daerah tujuan transmigrasi. Padahal program transmigrasi sangat sedikit memperhitungkan kepentingan penduduk asli. Purboadiwidjojo (1986) menunjukkan, bahwa penduduk asli di sekitar proyek transmigrasi pada umumnya mengalami kemunduran dari segi ekonomi maupun sosial politik.

Kemunduran ekonomi bagi penduduk asli, karena kalah bersaing dengan para transmigran yang pada umumnya lebih menguasai teknologi modem. Sehingga seringkali mereka dengan mudah melepaskan tanahnya kepada para transmigran atau pihak lain, kemudian pergi meninggalkan desanya. Ada juga yang mencoba bekerja pada perusahaan pertanian, akan tetapi mereka tak mungkin bersaing dengan para transmigran yang sudah menguasai penggunaan peralatan pertanian modem. Sebagian di antara mereka berpindah ke kota dan menjadi pegawai negeri atau berdagang kecil-kecilan, akan tetapi persaingan yang keras di kota, membuat banyak di antara mereka terpaksa menjadi pengangguran.

Kerugian sosial-politik bagi penduduk asli karena arus transmigrasi begitu deras, sehingga membuat perkampungan penduduk asli menjadi *enclave* di tengah pemukiman transmigran. Dalam pemilihan Kepala Desa secara demokratis, maka sulit bagi calon-calon yang diajukan dari kalangan penduduk asli mendapat kemenangan.

Propinsi Sulawesi Tengah adalah salah satu daerah tujuan transmigrasi yang sampai sekarang dinyatakan terbuka untuk menerima transmigran baru. Sejak Pelita I sampai dengan Pelita V, realisasi penempatan transmigrasi di Sulawesi Tengah, sejak Pelita I hingga Pelita V mencapai 32.699 kk. Kalau diasumsikan, bahwa seluruh transmigran bekerja pada sektor pertanian maka dapat disimpulkan, bahwa sebagian besar dari rumah tangga pertanian di Sulawesi Tengah yang menguasai tanah dua hektar atau lebih, adalah warga transmigran. Artinya, diukur dari segi penguasaan tanah pertanian, warga transmigran merupakan kelompok elit di kalangan rumah tangga pertanian.

Menurut rencana pemerintah, dalam Pelita VI ditargetkan penempatan transmigrasi di Sulawesi Tengah sebanyak 27.650 kk (110.000 jiwa). Rencana tersebut didasarkan pada asumsi sebagai berikut:

- Kepadatan penduduk Sulawesi Tengah termasuk rendah, yaitu 29 jiwa/ km;
- Lahan potensial untuk pengembangan pertanian, seluas 1.347.863 ha. Dari jumlah tersebut yang telah diolah untuk budi daya pertanian seluas 750.835 ha. Artinya masih terdapat seluas 597.028 ha lahan potensial yang belum tergarap.

Tabel 6 Golongan Luas Lahan yang Diusahakan oleh Rumah Tangga Pertanian di Sulawesi. 1993

Luas lahan yang diusahakan (ha)	PROPINSI				Total Jumlah RTP
	Sulut	Sufteng	Sulsel	Sultra	
<0.05	6683	2.984	186 556	2 568	31.051
0,050.09	10.154	1989	925	5569	31.760
0,100,14	10109	2.782	17515	5.793	39 958
0.150,19	14.262	2 388	21 229	3.641	35871
0.200,24	64 881	6.650	19.733	6 863	61.050
0250,49	55.454	7.487	33 240	23 344	267 758
0,500.74	38622	38.001	152046	22397	263 580
0,750,99	32 824	27.016	147.728	22 273	193.357
1,00-1,24	15 863	37 983	105 446	21.603	192 026
1,251,49	23 049	14 581	99 616	13 265	100.282
1,50-1,99	33.709	28.400	56 573	21 339	155.300
2.00-	19	45.392	82512	24 966	210258
Tak dilaporkan		9	106191 28		
Total:	**312.185**	**235.653**	**860.758**	**173.648**	**1.582.244**

Sumber: BPS.1993.

Berdasarkan asumsi tersebut disimpulkan, bahwa Sulawesi Tengah masih dapat menampung transmigran sebanyak 298.000 kk (Yudohusodo,1995). Sejauh mana kebenaran asumsi tersebut, perlu dikaji dengan memperhitungkan kondisi lahan di Sulawesi Tengah secara lebih cermat dan memperhitungkan pertumbuhan penduduk serta kondisi rumah tangga petani di daerah ini.

Luas Propinsi Sulawesi Tengah adalah 6.368.920 ha yang didominasi oleh pegunungan dengan lereng-lereng yang terjal, sehingga tidak mungkin untuk dikembangkan sebagai kawasan pemukiman dan budidaya pertanian. Sekitar 3.806.640 ha atau 59% daratan Sulawesi Tengah mempunyai kemiringan di atas 40% (BBLH/1992).

Menurut Tata Guna Hutan Kesepakatan 1987, luas hutan tetap di Sulawesi Tengah adalah 4.934.915 ha atau 77,48% dari luas daratannya. Dengan demikian kawasan luar hutan tetap, sekitar 1.434.005 ha atau 22,52% dari luas daratan Sulawesi Tengah.

Selanjutnya data BPS menunjukkan pemakaian lahan di Sulawesi Tengah pada tahun 1993 sebagai berikut:

label 7 Pemanfaatan Lahan di Sulawesi Tengah. 1993

Pekarangan	97 506 ha
Tegalan	172.320 ha
Ladang/Huma	105 156 ha
Tambak	2 145 ha
Kolam/Empang	3.179 ha
Perkebunan	733.690 ha

Sawah	124.600 ha
Rawa-rawa	67 812 ha
Lahan yang untuk sementara tidak diusahakan	507.904 ha
Tanaman kayu-kayuan/ Hutan Rakyat	189.871ha
Lahan Penggembalaan	80 209 ha
Jumlah	**1.957.792 ha**

Sumber: BPS,1993.

Gambaran di atas menunjukkan adanya tumpang tindih pemakaian kawasan, karena lahan yang diusahakan melebihi luas kawasan di luar hutan tetap. Artinya, program transmigrasi di samping mengabaikan kepentingan masyarakat asli/ penduduk setempat, juga didasarkan pada asumsi yang keliru tentang potensi lahan pertanian di Sulawesi Tengah.

Kesimpulan tersebut didukung oleh kenyataan banyaknya kawasan konservasi alam yang tumpang tindih dengan pemukiman transmigrasi (Dephut,1994), seringnya petani setempat "mengokupasi" areal yang dicadangkan untuk transmigran (BAPEDA,1995) serta adanya penggusuran terhadap kebun-kebun produktif penduduk setempat guna keperluan proyek transmigrasi. Dan, hal yang benar-benar mengejutkan, pada tanggal 31 Oktober 1995, Harian *Surya* melaporkan rencana relokasi 750 kk transmigran di UPT Bahumatefe dan UPT Bahodopi, karena temyata lokasi pemukiman dan lahan pertanian mereka merupakan bagian dari lahan konsesi pertambangan nikel milik PT INCO.

Kehadiran PT INCO selain berbenturan dengan program transmigrasi, juga menimbulkan problem bagi penduduk asli. Selain proses pengambil-alihan tanah yang meresahkan/ menjengkelkan masyarakat setempat, lahan pertanian semakin menyempit, sehingga jumlah petani gurem di sekitar lokasi pertambangan semakin meningkat. Hal ini merupakan faktor penting penyebab berbagai kasus penyerobotan tanah (Nggao,1990).

Ketimpangan penguasaan tanah pertanian di Sulawesi juga diwamai oleh "serbuan orang kota" terhadap tanah-tanah pertanian di desa, terutama desa yang baru terlepas dari isoIasi pada awal dekade tabun 70-an. Pembukaan jalan yang menghubungkan kota dan desa, temyata memudahkan penduduk kota— terutama dari kalangan pedagang dan birokrat—untuk mendapatkan tanah pertanian di desa-desa. Seringkali mereka mendapatkan tanah dengan memanfaatkan kebijakan pemerintah yang tidak mengakui hak adat.

Studi kasus mengenai penguasaan tanah pertanian di Desa Lalombi Kec. Banawa Kab.Donggala Prop.Sulawesi Tengah yang dilakukan oleh Suardin A. Rasyid pada tahun 1993, menunjukkan kenyataan yang memilukan, karena sebagian besar dari tanah pertanian produktif di desa itu dikuasai oleh segelintir orang dari kota. Di samping itu lebih dari 50% penduduk desa hanya memihki masing-masing kurang dari 0,5 ha.

Ketimpangan struktur penguasaan tanah juga mengggejala di desa-desa yang lain di Kec. Banawa, khususnya yang baru terlepas dari isoIasi pada awal dekade tahun 1970-an. Sebagai contoh, sebagian besar pembayar pajak bumi di Desa Powelua Kec. Banawa, adalah penduduk dari kola Palu dan Donggala. Hal ini menunjukkan, bahwa sebagian besar tanah pertanian di desa tersebut, dikuasai oleh orang dari luar.

label 8 Distribusi Penguasaan Tanah Pertanian di Desa Lalombi

Jenls lahan	Luas total	Dlmlllki penduduk desa	Dlmlllki orang luar	Jumlah pemilik
Empang	100 ha	23 ha	73 ha	4 orang
Ladang/ Kebun	405 ha	225 ha	180 ha	23 Orang

Sumber Suardin A. Rasyid, 1993.

Negara dan Rakyat dalam Konflik Agraria

Dalam dua dekade terakhir kita menyaksikan semakin banyaknya teijadi konflik agraria, dimana negara—seringkali bersama swasta besar—pada satu pihak berhadapan dengan masyarakat di pihak lain. Biasanya konflik terjadi ketika negara atau swasta membutuhkan tanah/sumberdaya alam. Pada umumnya konflik tersebut bersumber pada tiga hal, yaitu:

1. Perbedaan persepsi mengenai: makna kepentingan umum/pembangunan, nilai dan status hukum tanah/sumberdaya alam;
2. Kepentingan rakyat yang terkena dampak proyek, kurang diperhatikan;
3. Perlakuan yang diskriminatif terhadap masyarakat asli.

Perbedaan persepsi mengenai pembangunan/kepentingan umum, biasanya terjadi pada proyek-proyek swasta. Di samping itu juga terjadi ketika suatu proyek pemerintah mengancam keberlanjutan hidup suatu komunitas masyarakat.

Bagi pemerintah, proyek-proyek swasta seperti Hak Pengusahaan Hutan, Perkebunan Besar, adalah menyangkut kepentingan umum. Pandangan tersebut didasarkan pada pertimbangan, bahwa pihak swasta dapat memanfatkan sumber daya alam secara besar-besaran dan efektif karena mempunyai keunggulan finansial, teknologi dan manajemen, sehingga

diharapkan akan memacu pertumbuhan ekonomi daerah dan memberikan kontribusi kepada kas negara untuk membiayai pembangunan. Oleh sebab itu aparat pemerintah merasa berkepentingan untuk berperan aktif dalam proses pembebasan tanah serta melindungi kepentingan pihak swasta bilamana berhadapan dengan pihak lain.

Beberapa kasus yang menonjol di Sulawesi, seperti kasus Paguyaman di Sulawesi Utara, kasus Wewangriu di Sulawesi Selatan dan kasus Kasimbar di Sulawesi Tengah, menunjukkan betapa aparatur negara bertindak dengan berbagai macam cara untuk membebaskan tanah dari penguasaan rakyat setempat agar pihak swasta dapat mendirikan perkebunan besar di daerah tersebut. Sebaliknya bagi masyarakat, proyek-proyek tersebut justru merugikan kepentingan mereka dan hanya menguntungkan pihak swasta belaka. Oleh sebab itu mereka terpaksa melawan.

Dalam bidang eksploitasi hutan, masyarakat Desa Ombo di Sulawesi Tengah, umumnya berpendapat bahwa kehadiran PT Iradat Puri di desa itu sebagai pemegang konsesi HPH, tidak bermanfaat bagi mereka. Bahkan menimbulkan kerugian karena mengakibatkan penurunan kualitas lingkungan hidup, terputusnya akses mereka untuk memanfaatkan hutan dan kebun mereka dijadikan areal HPH serta kerusakan pada tanaman mereka karena tertimpa kayu tebangan. Oleh sebab itu sebagian warga masyarakat melakukan protes, baik melalui aparat pemerintah ataupun langsung kepada pihak perusahaan (Nahar,1993).

Dalam hal pengadaan tanah yang nyata untuk kepentingan, seperti sekolah, rumah sakit, sarana ibadah, jalan dan sebagainya, antara rakyat dengan aparat pemerintah, tidak terjadi perbedaan persepsi mengenai kepentingan umum/pembangunan. Oleh sebab itu hampir tidak pemah terjadi konflik dalam hal tersebut.

Untuk kepentingan pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air Palu 3 atau yang juga dikenal dengan PLTA Lore-Lindu, pemerintah bermaksud membendung muara Danau Lindu yang diperkirakan akan menaikkan permukaan air danau setinggi dua meter dan akan menenggelamkan sejumlah bagian perkampungan di sekitar danau. Sehingga, penduduk di perkampungan tersebut harus dipindahkan keluar dataran Lindu.

Box 1 Kasus Paguyaman

PEMBANGUNAN: UNTUK SIAPA?

Dataran Paguyaman adalah dataran yang luas dan subur di Kab. Gorontalo Propinsi Sulawesi Utara. Oleh sebab itu tempat ini pemah menjadi daerah tujuan transmigrasi, balk transmigrasi umum maupun lokal. Di samping itu banyak pula penduduk dari bagian lain Gorontalo. berpindah ketempat ini. atas anjuran Bupati Gorontalo.

Kondisi itu mendorong Pemerintah Daerah untuk menetapkan dataran Paguyaman sebagai sentra produksi pangan yang kedua di Sulawesi Utara, setelah Bolaang Mangondow. Pada tahun 1975, pemerintah melakukan studi kelayakan pembangunan irigasi Bongo yang diperkirakan mengairi sawah seluas 12.000 ha di dataran Paguyaman. Hingga tahun 1989, petani di Paguyaman masih berharap akan menikmati irigasi Bongo yang ketika itu sudah memasuki tahap konstruksi.

Namun di luar dugaan. pemerintah malah memberikan rekomendasi kepada PT Naga Manis Plantation, sebuah anak perusahaan PT Barito Pacific Timber Group untuk membangun perkebunan tebu dan pabrik gula.

Akibatnya, ribuan petani tergusur dari lahan pertaniannya. Maka harapan mereka untuk menikmati air dari irigasi Bongo tinggal menjadi impian.

Sumbec Nangka,1994.

Dalam kasus tersebut, Pemerintah berkepentingan menyediakan energi untuk penduduk serta untuk keperluan pengembangan industri di Sulawesi Tengah. Sebaliknya bagi masyarakat

adat Lindu, rencana relokasi tersebut akan mengakhiri eksistensi masyarakat adat Lindu yang merupakan bagian tak terpisahkan dari alamnya (tanah, hutan dan danau).

Timbulnya perbedaan persepsi mengenai status hukum tanah/sumber daya alam, berkaitan erat dengan politik agraria yang dikembangkan oleh pemerintah. Hal ini antara terlihat dalam kasus pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan kampus Universitas Tadulako di Kelurahan Tondo Kodya Palu dan kasus pengadaan air minum untuk masyarakat kota Palu dengan memanfaatkan mata air Ue Lera di Desa Porame.

Dalam kasus pertama, pemerintah menganggap bahwa tanah yang hendak dipakai untuk pembangunan kampus Universitas Tadulako adalah tanah negara. Sebaliknya bagi masyarakat Kelurahan Tondo tanah tersebut adalah tanah milik mereka yang digunakan sebagai tempat penggembalaan sejak zaman dahulu kala. Dalam kasus kedua, pemerintah menganggap, mata air Ue Lera bukan merupakan hak seseorang ataupun suatu kelompok masyarakat, sedangkan bagi masyarakat mata air tersebut adalah milik mereka.

Perbedaan persepsi mengenai nilai tanah, seringkali memicu konflik agraria antara pemerintah dan rakyat. Pemerintah berpandangan bahwa rakyat harus mau berkorban untuk pembangunan. Oleh karena itu pemerintah seringkali menentukan harga ganti rugi tanah secara sepihak yang biasanya sangat jauh di bawah harga yang layak. Antara lain dengan menetapkan peraturan daerah yang memungkinkan Pemerintah daerah memaksakan kehendaknya.

Sebaliknya bagi rakyat pemilik tanah, tujuan pembangunan adalah untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, sehingga proyek-proyek pembangunan hendaknya tidak membuat mereka mengalami kemunduran. Setidak-tidaknya dari segi ekonomi. Oleh sebab itu mereka menuntut agar pemerintah memberikan ganti kerugian yang sesuai dengan harga pasar, agar mereka bisa membeli tanah pengganti. Hal seperti ini—antara lain—terjadi pada kasus pengadaan tanah di kota Palu untuk kepentingan perkantoran dan peru- mahan dinas serta saluran irigasi.

Dalam kasus pembebasan tanah untuk perumahan dinas DPRD Sulteng, berkembang sedemikian rupa, sehingga rakyat yang semula telah menerima ganti kerugian, kembali menduduki tanahnya yang telah dibebaskan. Masalahnya karena selain mereka dipaksa menerima ganti rugi yang tidak layak, temyata tanah tersebut dibagi-bagikan menjadi milik pribadi anggota DPRD dan sejumlah pejabat di Palu yang kemudian menjualnya kepada pihak ketiga.

Perbedaan persepsi mengenai makna pembangunan/kepentingan umum, status hukum dan nilai tanah/sumber daya alam sebagaimana digambarkan dalam kasus-kasus di atas, sekaligus telah menunjukkan betapa kepentingan rakyat yang terkena dampak suatu proyek swasta atau pemerintah, sangat kurang diperhatikan.

Salah satu masalah yang timbul dalam proyek transmigrasi, karena masyarakat asli merasa diperlakukan secara diskriminatif. Hal ini antara lain terjadi dalam kasus Panggalaseang dan kasus Ungkaya Sulawesi Tengah.

Dalam kasus pertama, tanah milik penduduk asli sebagian di antaranya kebun-kebun produktif diambil untuk kepentingan proyek transmigrasi. Sebagian dibayar dengan harga yang sangat murah dan sebagian lagi tidak dibayar sama sekali. Dalam kasus proyek PIR-Trans di Desa Ungkaya, masyarakat merasa begitu dikecewakan, karena temyata para transmigran mendapat bagian tanah/kebun yang lebih luas daripada penduduk asli. Padahal tanah/kebun tersebut, semula adalah milik penduduk asli yang diserahkan secara cuma-cuma kepada

perusahaan pelaksana proyek.

Box 2 **Kasus Porame**

UE LERA, SIAPA YANG PUNYA?

De Lera adalah nama dari satu-satunya mata air yang terietak di tepi Sungai Sornbe Desa Porame. Salah satu desa yang terietak di kaki gunung Kamalisi, sebelah barat Lembah Palu.

Sepanjang sejarah Ue Lera tidak pemah kering pada musim kemarau dan tetap mengalirkan air yang jemih pada musim hujan. Oleh sebab itu, Ue Lera merupakan satu-satunya sumber mata air bag masyarakat Porame untuk memenuhi kebutuhan air minum serta pengairan sawah, bilamana Sungai Sornbe kering pada musim kemarau.

Sebelum masa penjajahan Belanda, masyarakat Porame telah mempunyai jaringan irigasi serta organisasi yang mengatur pemanfaatan air dari Ue Lera dan Sungai Sornbe untuk mengairi sawah di Desa Porame, Sibedi dan Padende.

Organisasi tersebut telah lama tidak berfungsi, terutama ketika pada pertengahan dekade 70-an pemerintah merrfcangun bendungan irigasi di Sungai Sombe. Akan tetapi, bag masyarakat Porame. Ue Lera tetap meopakan

LAOB SEBAGAI CERMIN KONDISI
PERMASALAHAN AGRARIA NUSA TENGGARA TIMUR

S. Lery Mboeik dan Yones Pellokila

Gambaran Umum NTT

Propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan propinsi dengan karakteristik wilayah terdiri dari pulau-pulau besar (Pulau Timor, Flores, Sumba dan Alor), yang mempunyai suku, budaya dan bahasa yang beraneka ragam serta pulau- pulau kecil dengan luas daratan seluruhnya 4.734.991 ha, serta luas perairan 18.311.539 ha. Ditinjau dari letak geografinya di belahan selatan Indonesia berdampingan dengan benua Australia.

Secara administratif, Pemerintahan Daerah Tingkat 1 Nusa Tenggara Timur terdiri dari 12 daerah tingkat II kabupaten, satu kota administratif (Kupang), dua pembantu gubemur, tiga pembantu bupati, 98 kecamatan, 63 perwakilan kecamatan, 1626 desa, dan 97 kelurahan.

Topografi wilayah ini sebagian besar terdiri dari pegunungan dan berbukit- bukit. Keadaan permukaan tanah gundul, kritis, dan beriklim kering. Musim kemarau panjang (8-9 bulan), sedangkan musim hujan 3-4 bulan dengan curah hujan antara 800-3000 mm, dan hari hujan 100 hari dalam setahun. Kondisi seperti ini membuat beberapa kawasan di N i l merupakan kawasan rawan bencana, gempa, letusan gunung api, erosi tanah dan kekeringan (bagian utara propinsi).

Akan tetapi, dibalik kondisi geologi yang demikian temyata di NTT banyak terdapat berbagai macam deposit, baik pasir besi (Mamboro, Righu Sumba Barat), Manner (Nggolonio-Ngada, 300 ha, Desa Fatukmetan, Sanleo dan Desa Davala Kabupaten Belu seluas 300 ha), potensi belerang (Gunung Egon-Sikka, Gunung Inelike-Ngada, Gunung Sirung-Pantar, Alor), gyps (Desa Baralel-Pantar 300 ha, Desa Lamakera dan Mananga, P. Solor-Flores Timur dengan luas 600 ha), potensi batu mulia di daratan Timor, Sumba dan Flores, dan potensi sumber daya minyak dan gas di Celah Timor.

Tanah yang luas walau kurang subur dengan tingkat kepadatan penduduk rendah menyebabkan manusia NTT (Timor) mengembangkan pola kebun berputar yang dikenal dalam bahasa Timor: *Rene feut* dan *Rene tetas* dengan maksud mengembalikan kesuburan tanah.

Jumlah penduduk NTT menurut hasil Sensus Penduduk 3.402.503 jiwa (Registrasi penduduk 1994) dengan perbandingan jumlah penduduk di pedesaan (87,13%) dengan mata pencahariannya sebagai petani/peternak dengan tingkat pendidikan rendah.

Areal kawasan hutan di N i l seluas 1.667.962 ha terdiri dari hutan lindung 667.601 ha, hutan produksi terbatas 398.954 ha, hutan suaka alam, dan wisata 131.890 ha, dan hutan yang dapat dikonversi 181.370 ha. Sedangkan areal peternakan di NTT (padang pengembalaan yang efektif seluas 826.006 ha.

Kondisi dan Permasalahan Agraria NTT

Dalam dua dasawarsa terakhir, rakyat NIT dihadapkan pada pelanggaran hak- hak adat mereka atas sumber-sumber alam oleh pemerintah daerah dan pengusaha. Konflik-konflik kepemilikan hak atas sumber daya alam antara masyarakat adat dan penguasa serta pengusaha disebabkan antara lain karena penguasaan tanah, hutan dan sumber-sumber air secara sepihak oleh Dinas Kehutanan di seluruh NTT, Perhutani Jawa Timur (HTI) di seluruh NTT, bendungan di Sumba Timur, Celah Timor di TTS dan Kupang, industri garam di Kupang oleh pengusaha PT Guna Ganda Enterprise, semen di Kupang oleh PT Semen Kupang dan PT Oshin serta Perkebunan Inti Rakyat (kakao) di Belu. Prosentase terbesar pembagian hasil tanaman cendana adalah untuk pemerintah.

Konflik-konflik yang terjadi antara masyarakat adat dan pemerintah antara lain disebabkan oleh pelaksanaan DU No.5/1960 tentang Agraria, UU Pemerintahan. Desa, dan UU No.7/1967 tentang Kehutanan secara sepihak tanpa memperhatikan tata guna tanah masyarakat adat seperti pembagian wilayah adat untuk temak, kebun-kebun, sawah pemukiman dan hutan-hutan adat yang dilindungi dengan hukum adat komunitas masing-masing. Hukum adat komunitas tersebut antara lain:

Talas dan Banu di TTS

Talas adalah larangan pengambilan hasil hutan dan satwa liar dalam hutan serta air, yang ditetapkan lewat sumpah adat dengan penyembelihan hewan besar yang kepalanya digantung dalam wilayah larangan. Bagi pelanggar, dihukum membayar kerugian sebesar biaya yang dikeluarkan untuk acara tersebut. *Banu* diberlakukan untuk tanaman milik perorangan dengan aturan dan sanksi seperti pada *talas.*

Papadak di Rote

Dahulu Rote memiliki 18 wilayah persekutuan adat. Tiap persekutuan adat memiliki organisasi perlindungan dan pelestarian alam yang disebut *Lala. Lala* terdiri dari orang-orang yang berasal dari klan berbeda dalam satu *nusak*

(wilayah persekutuan adat) yang melindungi dan melestarikan sumber-sumber air dengan hutan buatan yang disebut *maniar*. Dari pembuatan *mamar* hingga pemanfaatan dan pembagian basil diatur dengan aturan adat yang disebut *papadak* yang ditetapkan oleh *Lala* dan disahkan dalam rapat adat yang disebut *Hoholok*.

Weri di Sumba Timur

Weri adalah aturan adat tentang perlindungan ikan tertentu di muara, pengambilan ikan dilakukan setahun sekali yakni bulan Oktober dan hanya dalam sehari.

Mata wai marapu di Sumba Timur

Aturan adat untuk menjaga agar sumber mata air tidak mengalami kekurangan air, maka daerah-daerah mata air tidak diperkenankan menjadi daerah pertanian, petemakan maupun pemukiman; juga larangan menebang pohon- pohon di sekitamya.

Kondisi alam yang keras dengan sumber-sumber alam yang terbatas menyebabkan masyarakat adat membuat berbagai aturan tentang pembagian dan pemilikan sumber-sumber alam (tanah, hutan, satwa liar dan sumber air) guna melindungi dan membatasi kesewenangan manusia terhadap sumber- sumber alam serta mencegah pertikaian antar berbagai persekutuan masyarakat adat yang harus dipatuhi oleh anggota masyarakat adat maupun masyarakat adat dari komunitas lain. Jika dilanggar maka aturan-aturan adat yang telah ditetapkan lewat sumpah dan penyembelihan hewan korban harus ditegakkan dengan cara yang sama dengan dibebani kepada pelanggar.

Aturan-aturan negara tentang pemilikan sumber-sumber alam secara bertahap memarginalkan aturan-aturan adat yang akan bermuara pada penghancuran hukum adat secara diam-diam.

Pada sisi lain, terjadi pertarungan terus menerus antara anggota masyarakat adat maupun berbagai persekutuan adat untuk mendapatkan hak milik atas tanah dengan menggunakan peluang yang diberikan oleh hukum negara. Hal ini terbukti dengan meningkatnya statistik masalah tanah di berbagai pengadilan negeri di NTT. Ini dapat terjadi karena masalah tanah bagi masyarakat NTT merupakan persoalan hidup dan mati mereka. Tanah dipandang sebagai tempat di mana mereka dilahirkan dan di mana mereka dibesarkan. Tanah dianggap pula sebagai yang member! makan dan yang memberi penghidupan kepada mereka, tanah dianggap sebagai tempat di mana mereka menutup mata serta dimakamkan. Karenanya tanah dianggap pula sebagai tempat kediaman nenek moyangnya atau arwah leluhur mereka, yang harus mereka hormati.

Studi Kasus di Desa Laob, Mollo Selatan TTS

Desa Laob terletak 65 km dari SoE (ibukota Kabupaten TTS), dapat dicapai dengan kuda/truk (2 kali seminggu) ataupun kendaraan roda dua. Desa ini terdiri dari empat *kuan* (kampung) yakni Baob, Mensat Anin, Noebesi, dan Kobe^{A}o pada wilayah perbukitan dengan kerrtiringan sekitar 45 derajat, timur berbatas dengan Desa Kombaki, barat dengan Desa Tobu, utara dengan

Desa Bijeli dan selatan dengan Desa Noenoni. Jumlah penduduk 1547 jiwa terdiri dari 818 laki-laki dan 729 perempuan (411 kk) yang merupakan orang Bijoba (kesatuan adat Mollo).

Mayoritas beragama Protestan dan sedikit Katolik, bermatapencaharian sebagai petani petemak. Ekonomi sehari-hari ditopang oleh basil asam, kemiri, jagung, padi ladang, dan temak sapi, kerbau, kuda, babi, dan kambing dengan sistem petemakan lepas dan sistem pertanian berputar (ZeZe dan *bane).* Kebutuhan akan air (manusia dan temak) dipenuhi oleh sungai Noenoni. Struktur sosial adat terdiri dari *Usif* (penguasa wilayah), *Aniaf-Amaf* (penasehat, pelindung, dan pemberi makan *Usif),* dan *Tob* (rakyat).

Sejarah Laob

Dahulu Laob merupakan salah satu *kuan* (kampung) dalam wilayah Bijoba. Wilayah Bijoba terdiri dari Kampung Loli, Konbaki, Laob, Bijeli, Kualeu, Oelbubuk, Binaus, Oinlasi, Biloto, Tuasene, Koa, Fatukoko dan Taubneno. Kampung-kampung ini kemudian dijadikan desa pada tahun 1969 pada zaman RI.

Bijoba berasal dari nama orang pertama yang berdiam di Gunung Mutis yakni *Bi Oba Neno* (anak Allah yang berwama-wami). Bi Oba Neno kemudian pindah dan berdiam di Bijeli serta melahirkan keturunannya yang beranak pinak sampai sekarang.

Orang pertama yang tinggal di Laob adalah Kono Melia bersama Keko Tasekeb sebagai panglima perang, kemudian disusul Ufi dan Neken. Karena itu, hingga sekarang yang berkedudukan sebagai *Usif* (penguasa wilayah) adalah Melia, sedangkan para *Amaf* (pelindung, penasehat, dan pemberi makan) adalah Mnanu-Tasekeb-Ufi-Neken. .

Konsep Kepemilikan Sumber-sumber Alam

Tiap wilayah diberi nama sebagai tanda bahwa itu bukan tanah kosong seperti nama tempat yang ditanami pilar dengan tulisan E oleh Dinas Kehutanan TTS adalah Malekat, Pos Manu, Haem Fain, Sunaf, Beskolen, Baki Haumeni, Baki Feu, Kleo In, Lipan, Oel Bonak, Lilkole, Noabatan, Kaunuif, Neofmeto, Nun

Napa, Bokofane, Kismolo, Kiumakono, Nefobitok, Oele'U, Beskapo, Nonokaka, Taisibu, Oel Haubesi, Nono Ekam, Eon Ana, Putu, Hauteas, Bakibesa, Nono Feku dan Nisemnasi. Nama lokasi yang dipatok untuk kawasan HTI adalah Ob Bano, Numpisa, Tubumnanu, Temkuna, Oel Ankai dan Teufnama.

Konsep kepemilikan didasarkan pada struktur masyarakat adat Bijoba yakni bahwa *Usif (Uis Pah)* adalah penguasa wilayah (tanah, hutan, satwa liar dan sumber-sumber air) yang pengawasannya dilakukan oleh para Amaf. Konsep ini terus berlangsung sampai kedatangan kolonial Belanda, kemudian dimekarkan lagi menjadi *Usif*, *Fetor* dan *Tamukung*.

- Jika seseorang ingin memiliki tanah maka ia harus menghadap L/si/dengan membawa *tek okomama* (tempat sirih) yang berisi sirih pinang, uang perak dan sopi 1 botol (minuman keras tradisional), kemudian *Usif* akan memanggil para *Amaf* di wilayah tersebut untuk berunding dan member! keputusan.
- Yang pertama membuka hutan adalah pemilik tanah tersebut, bila kemudian dijadikan *bane* (kebun istirahat) dan ada orang lain yang ingin menjadikannya *lele* (kebun aktif), maka ia harus meminta izin pada pembuka pertama dan hak yang melekat pada orang kedua adalah hak pakai.
- Jika teijadi perselisihan di antara anggota masyarakat adat, maka para pihak harus menghadap *Usif* dengan membawa *tek okomama* untuk diperiksa dan didamaikan.
- Jika berselisih dengan orang luar, maka orang luar tersebut dengan pemimpinnya diperhadapkan pada *Usif* dan para *amaf* akan bersidang untuk menentukan hukuman.
- Jika itu teijadi pembukaan hutan primer tanpa izin *Usif* ataupun berkebun di atas tanah milik orang lain tanpa izin maka orang tersebut disebut *atoin abakat* (orang pencuri) dan ia harus dikenakan denda adat berupa uang perak, gelang perak, dan seekor sapi.
- Dalam konsep kepemilikan atas tanah ada larangan tentang penjualan tanah, jika pemilik menjual tanah maka tanah tersebut harus kembali pada *Usif* untuk diberikan pada anggota masyarakat lain yang membutuhkan. Yang dapat dijual adalah tanaman dan hasilnya saja.

Masalah

Sejak tahun 1972, Dinas Kehutanan TTS mematok lahan-lahan di Desa Laob dan Bijeli tanpa pemberitahuan maupun musyawarah, sebagai daerah kawasan hutan dengan konsekuensi penduduk tinggal di dalam daerah *enclave* sehingga tidak boleh membuka lahan baru tanpa seizin kehutanan atau altematif lain yang ditawarkan adalah penduduk mengikuti program transmigrasi.

Walaupun demikian para pemilik tan ah tidak bereaksi sampai akhir tahun 1995 ketika Perhutani Jawa Timur mengukur dan mematok padang temak mereka sebagai lokasi HTI dan Badan Pertanahan TTS mengadakan pengukuran untuk sertifikat dengan program Prona. Para pemilik tanah yang curiga dan marah kemudian mengusir orang-orang HTI menggunakan parang., batu dan kayu, kemudian mereka menghadap Kepala Perwakilan Kec. Mollo Selatan untuk meminta penjelasan dilanjutkan dengan meminta penjelasan ke Bupati TTS dengan alasan :

- Tanah-tanah tersebut merupakan warisan nenek moyang kami yang sudah dikerjakan turun-temurun dan ada bukti-bukti seperti tempat-tempat keramat, bekas-bekas rumah, kuburan-kuburan antara lain di Kiumakono (Pa'i Tuan), Ob Bano, Boko Melia dan Foi Kin serta peta tanah Bijoba sejak dahulu yang disahkan oleh Belanda.
- Di atas tanah-tanah tersebut ada *lele, bane,* tempat gembala hewan dan juga tanaman-tanaman milik kami.

Dalam peta status tanah Kabupaten Daerah Tk II TTS tentang dikomentari bahwa di Perwakilan Kecamatan Mollo Selatan (Desa Laob) tidak ada tanah adat, yang ada hanya tanah kawasan hhutan. Berarti semua tanah yang ada di Laob adalah "tanah kawasan hutan" menurut pemahaman penguasa, padahal sejak nenek moyang, masyarakat telah tinggal di desa tersebut.

Dari gambaran permasalahan masyarakat adat Laob, Dinas Kehutanan dan pengusaha HTI tidak mengakui konsep kepemilikan masyarakat juga aturan- aturan adat dalam kesatuan adat sama sekali tidak dihargai, sementara peran pemangku adat pada saat sekarang kekuasaannya atas sumber daya alam semakin melemah (terutama tanah dan hutan).

Faktor penyebab dari melemahnya penguasaan masyarakat adat terhadap sumber daya alam adalah :

1. Adanya Undang-Undang Pemerintahan Desa; yang mana dimanipulasi peran pemangku adat untuk kepentingan penguasa, UUPA 1960 yang tidak jalan semestinya, LILI Kehutanan Tahun 1967 tentang perlindungan hutan dan tata ruang yang tidak memperhatikan aturan tata guna tanah yang dibuat masyarakat adat. Ini terjadi di TTU, Sumba Timur (untuk TTU, Perda Tahun 1971; penguasa tanah adat yang bukan milik perorangan beralih di bawah penguasaan negara. Apakah penguasaan dalam arti memiliki ? Tidak jelas).
2. Adanya sistem pajak yang mengacaukan.

3. Secara tidak langsung ikut mempengaruhi yaitu, hilangnya ritus-ritus urituk cara pengolahan sumber daya alam secara tradisional akibat dari masuknya agama modern.

Anggapan bahwa *tanah tak bertuan* ini sangat menimbulkan keresahan masyarakat, karena secara fakta di Laob tidak ada tanah yang tidak ada pemiliknya. Dari peta yang digambarkan masyarakat adat itu memberikan gambaran jelas bahwa semua tanah di situ ada pemiliknya dan jelas tata guna tanahnya menurut pemahaman masyarakat adat.

Persoalannya terletak pada "apakah pemerintah dan pengusaha mau mengakui dan menghormati atau tidak hak milik atas tanah menurut hukum adat dari masyarakat adat yang tidak pemah tahu segala macam peraturan tentang tanah?"

Bagi masyarakat yang tidak mensertifikatkan hak atas tanahnya menurut aturan yang berlaku, tidak membayar pajak, apalagi tidak tinggal di atasnya secara gampang dianggap tanah terlantar, tanah bebas, tanah negara, dan sebagainya yang pada pokoknya mengacu kepada melemahkan kekuatan hak milik atas tanah tersebut.

Masalah-masalah yang muncul sekarang adalah :

1. Apabila sumber daya tanah dan sumber daya alam milik masyarakat adat diklaim menjadi milik HTI maka masyarakat tidak ada tempat untuk padang penggembalaan serta lahan pertanian, padahal sumber pendapatan masyarakat yang cukup besar adalah dari usaha temak. Banyak atau sedikitnya penggembalaan temak sangat tergantung pada luas sempitnya padang penggembalaan. Hal ini akan berakibat pada :
   - Bertambahnya beban kerja (khususnya perempuan) yang harus mencari tambahan penghasilan sebagai ganti usaha temak.
   - Tidak adanya kesempatan melanjutkan pendidikan bagi anak dikarenakan di Timor (Laob) pendidikan anak bersumber dari hasil jas.aha temak. Juga anak perempuan bisa bersekolah sama seperti anak laki-laki jika ada kelebihan hasil usaha temak.

2. Hubungan kekerabatan yang ada di dalam persekutuan kesukuan di Bijoba menjadi rusak akibat politik adu domba yang dilakukan oleh HTI dan Dinas Kehutanan.
3. Keseimbangan lingkungan akan menjadi terganggu akibat penggunaan tanah yang tidak disesuaikan dengan tata guna tanah masyarakat adat yang punya tujuan menjaga kelestarian lingkungan.

Dengan melihat konteks permasalahan agraria yang mengacu pada kesatuan adat Bijoba dianggap perlu adanya pengakuan negara terhadap aturan adat tentang kepemilikan sumber daya alam masyarakat adat dan tata guna tanah yang telah dibuat oleh masyarakat adat itu sendiri. Dengan begitu, kedudukan fungsionaris (pemangku) adat secara eksplisit ditegaskan memiliki wewenang sebagai penguasa tanah yang berada dalam lingkungan wilayahnya. Dengan kata lain, masyarakat adat diberikan konsesi untuk mengelola dan mendapatkan basil, termasuk bahan tambang, yang ada di dalam wilayah kawasan masyarakat adat.

MASALAH-MASALAH SEKITAR
PENGUASAAN TANAH DI NTT

Vian K. Burin

Permasalahan

Permasalahan mendasar munculnya kasus-kasus struktural di NTT menyangkut pengambilalihan tanah-tanah suku/ulayat milik masyarakat lokal/adat untuk kepentingan penguasa. Misalnya untuk proyek HTi, reboisasi, hutan lindung, pertambangan, dan pembangunan proyek-proyek besar seperti bendungan.

Sengketa batas tanah suku/ulayat

Sejarah kepemilikan tanah di NTT umumnya bermula dari peperangan antar suku. Yang menang dalam perang menurut hukum adat mempunyai hak atas tanah hasil dari peperangan tersebut. Selain itu, dapat juga dengan cara menebas hutan perawan, jual beli dan hibah.

Tanah suku menurut hukum adat di NTT adalah tanah warisan yang dimiliki dan dikuasai secara turun-temurun secara bersama-sama oleh seluruh anggota keluarga dalam suku tersebut, dengan segala konsekuensi adatnya. Sengketa batas tanah yang terjadi di NTT saat ini baik antara suku dengan suku maupun suku dengan pemerintah disebabkan oleh sistem pewarisan sejarah tentang tanah suku yang tidak berkesinambungan dari generasi ke generasi.

Di samping itu, munculnya konsep tanah negara oleh pemerintah setelah kemerdekaan yang mengklaim bahwa semua tanah tak bertuan, tanah terlantar, padang penggembalaan dan tanah-tanah suku/ ulayat adalah tanah negara dan dikuasai sepenuhnya oleh pemerintah. Hal ini semakin mengaburkan bahkan menghilangkan batas-batas tanah suku, sehingga masyarakat semakin sulit membedakan mana batas tanah suku dan mana batas tanah negara.

Status tanah suku kabur

Masalah ketidakjelasan mengenai tanah suku/ulayat sebetulnya bermula dari munculnya UUE'A No.5/1960 yang menyatakan, hak penguasaan tanah dan sumber daya alam pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara. Konsep ini secara politik telah mengaburkan status tanah suku/ulayat yang diyakini oleh masyarakat adat dan termuat di dalam hukum adatnya. Di samping itu juga mengalihstatuskan dari tanah suku menjadi tanah negara.

Masih ditambah lagi beberapa peraturan pelaksanaan seperti kepres, perda, yang turut mengaburkan nilai kepemilikan masyarakat adat atas tanah- tanah suku. Pemerintah juga sering

memanipulasi tanah-tanah suku milik masyarakat adat sebagai tanah negara dengan alasan tanah-tanah suku tidak memiliki surat-surat bukti yang kuat (misalnya: sertifikat).

Perbedaan konsep tentang "tanah suku/ulayat"

Masyarakat adat selama ini memahami keberadaan tanah suku sebagai tanah milik mereka yang sah menurut hukum adat dan merupakan warisan turun- temurun. Sedangkan pemerintah/penguasa melihat tanah suku bukan sebagai hak milik *(eigendomrechf)* tetapi merupakan hak pakai *(beschikkingsrechf).* Konsep *beschikkingsrecht* ini menjadi kekuatan hukum bagi pemerintah untuk mengklaim setiap tanah suku sebagai tanah negara.

Sementara itu kondisi di NTT semakin diperburuk dengan Perda NTT No.8/1974 yang mengklaim bahwa di NTT sudah tidak ada lagi tanah-tanah suku; di mana dalam Pasal *2* ayat 1 dinyatakan tanah-tanah bekas penguasaan masyarakat adat dinyatakan sebagai tanah-tanah di bawah kekuasaan pemerintah daerah c.q. Gubemur Kepala Daerah. Perda ini sangat bertentangan dengan kenyataan yang ada di mana masyarakat adat NTT sampai saat ini masih mengakui keberadaan tanah suku.

Tipisnya pengertian masyarakat adat akan hak-hak tradisional mereka atas sumber-sumber daya alam

Dari proses pendampingan selama ini ada indikasi kuat bahwa sesungguhnya secara adat masyarakat NTT sangat patuh terhadap adat dan kebudayaannya. Namun pemahaman mereka yang kuat itu diperlemah dan nyaris hilang, akibat penjajahan yang berkepanjangan dengan segala macam politik dan aturannya yang senantiasa menguntungkan si penjajah.

Sebaliknya mengakibatkan rakyat kehilangan penguasaan atas sumber- sumber daya alam. Kondisi ini terus berkelanjutan sampai dengan Indonesia merdeka. Contoh kasus di beberapa kabupaten: pada pembukaan ladang musim tahun ini masyarakat adat yang membuka ladang baru dalam tanah suku harus meminta izin dan membayar sejumlah uang kepada pemerintah/dinas kehutanan.

Analisa

Permasalahan-permasalahan tersebut di atas sebetulnya terjadi akibat benturan antara konsep pemilikan/penguasaan masyarakat adat atas sumber-sumber daya alam berdasarkan hukum adat kebiasaan yang diyakininya turun- temurun dengan konsep pemilikan/penguasaan tanah dan sumber daya alam yang dikedepankan pemerintah berdasarkan aturan-aturan juridis formal terutama dengan lahimya UUPA.

Selama ini diartikan bahwa negara adalah penjelmaan seluruh rakyat sehingga negara pantas menguasai tanah dan sumber-sumber daya alam yang semula berakar dalam kekuasaan rakyat (Prof. Soedikno Mertokoesoemo). Menurut kami konsep ini secara langsung telah membuktikan adanya monopoli dan kecenderungan kapitalisme negara.

Hal ini akhimya menimbulkan masalah-masalah hukum strategis yang dihadapi masyarakat NTT pada dua puluh tahun terakhir ini. Di mana telah terjadi ketidakadilan sosial yang ditimbulkan oleh politik hukum agraria dan sejumlah peraturan pelaksanaan maupun peraturan daerah yang tidak mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat adat atas penguasaan tanah dan sumber daya alam.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut di atas, maka langkah yang dapat diambil untuk mengantisipasi meluasnya kasus-kasus struktural adalah melawan sistem yang selama ini menindas rakyat terutama sistem penguasaan tanah dan sumber-sumber alam yang terkandung dalam UUPA.

KONDISI DAN PERMASALAHAN AGRARIA DI NUSA TENGGARA BARAT

Tim Studi KPA Wilayah NTB[CXVI]

Pendahuluan

Luas Propinsi NTB (Nusa Tenggara Barat) 20.153,15 km^2 terdiri dari 2 pulau besar yakni Sumbawa dan Lombok, serta pulau-pulau kecil. Wilayah Pulau Lombok mempunyai luas 4.738,70 km^2 dan wilayah Pulau Sumbawa 15.414,45 km^2.

Temyata, wilayah Pulau Lombok yang luasnya kurang dari sepertiga luas NTB dihuni oleh lebih dari dua-pertiga penduduk NTB yang pada tahun 1990 berjumlah sekitar 3,4 juta jiwa. Sebaliknya, kurang dari sepertiga penduduk bertempat tinggal di Pulau Sumbawa yang luasnya lebih dari dua-pertiga luas NTB. Kondisi penyebaran penduduk yang timpang ini tentu saja tidak menguntungkan, angka kepadatan penduduk di Pulau Lombok termasuk padat, yakni 507 jiwa/km^2, sedangkan Sumbawa sangat jarang, yakni 63 jiwa/km^2(Sensus Penduduk 1990).

Apalagi kalau kita kaitkan dengan kondisi alam yang berbeda di antara dua pulau ini yang secara umum menunjukkan lahan di Pulau Lombok lebih subur dibanding Pulau Sumbawa. Bagian utara Pulau Lombok merupakan daerah pegunungan di mana Gunung Rinjani merupakan gunung tertinggi (3.726 m) sedangkan di bagian tengah merupakan daerah bertopografi datar atau merupakan daerah pertanian yang sangat subur dan di bagian selatan merupakan perbukitan kapur. Topografi Pulau Sumbawa berupa perbukitan dan pegunungan dengan gunung tertingginya, Tambora, dan hanya sebagian kecil berupa dataran rendah yang membentang di sepanjang daerah pesisir pantai terutama di bagian utara.

Potensi alam yang dimiliki oleh propinsi NTB, memaksa sebagian besar masyarakatnya menggantungkan diri pada sektor pertanian. Pembangunan industri tidak banyak berkembang di wilayah ini, kecuali industri pariwisata yang baru mulai dikembangkan pada tahun 1989 serta tambang yang pada saat ini baru dalam tahap eksplorasi. Ironisnya, lahan pertanian boleh dibilang kecil. Dari luas wilayah NTB 20.153,15 km^2, 26,82% (540.704 ha) digunakan untuk lahan pertanian, 58,09% (1.063.273,2 ha) digunakan untuk kawasan hutan, luas kawasan hutan ini ditetapkan berdasarkan SK Menteri Pertanian No.756/Kpts/Um/10/1982 tanggal 12 Oktober 1982, dan 15,08% untuk areal penggunaan lainnya.

Sebagai wilayah yang pembangunannya menggantungkan pada sektor pertanian, masa depan kehidupan petani di wilayah ini cukup memprihatinkan. Pada tahun 1985, tanah yang merupakan faktor produksi utama, petani rata-rata hanya memiliki lahan seluas 0,36 ha/kk. Dari pemilikan tersebut, lahan pertanian dari tahun ke tahun terus menyusut. Berdasarkan data dari Bappeda Tk 1 NTB, dari tahun 1988-1991, penyusutan luas lahan sawah rata-rata 0,49

[CXVI] Muslich Ismail (Aspirasi), Sulistiyono (PSDI Tripamana), Sira Prayuna (YLBHR), Yani S. (LOH), A. Husni (Yayasan Al-Manaar).

persen/tahun.

Padahal, dari tahun 1980-an sampai sekarang ini telah terjadi proses pengalihan tanah yang rata-rata dikuasai oleh petani untuk digunakan bagi kepentingan pembangunan pariwisata, baik melalui proses penggusuran, pembebasan tanah, maupun bujuk rayu dari para calo tanah.

Secara historis, perjalanan kehidupan petani di wilayah ini memang kurang beruntung. Di Lombok misalnya, pada jaman kerajaan, penguasaan tanah terkonsentrasi pada lapisan *permenak* (golongan bangsawan). Namun tanah- tanah yang dikuasai para *permenak* ini digarap oleh lapisan *jajar karang (kaula)* yang rata-rata tidak memiliki lahan garapan, baik dengan cara bagi hasil *(nyakap)* ataupun dengan cara sewa tahunan *(meleisin).*

Seperti halnya di Lombok, penguasaan tanah di Sumbawa pada jaman kerajaan ada pada golongan bangsawan yang bergelar *Datu* atau *Dea.* Walaupun golongan *Tau Sanak* (rakyat biasa bukan budak) diberi hak oleh raja untuk memiliki tanah, namun hak kepemilikannya dibatasi oleh raja.

Hukum adat yang berlaku di pulau Sumbawa yang berkaitan dengan pertanahan, menganut pada prinsip siapa yang menemukan dan memelihara, dialah yang memiliki. Akan tetapi pada jaman kerajaan, hukum adat seperti ini dibatasi oleh kewenangan yang dimiliki oleh raja atau yang dikenal dengan 4 titah raja, yakni:

- *Kelek* (dipanggil), *dateng* (datang) artinya kalau dipanggil raja harus datang
- *Suruh, Laloartinya* kalau disuruh raja harus berangkat
- *Beang, tangko* artinya kalau dikasih raja harus menerima
- *Eneng, beang* artinya kalau diminta oleh Raja harus diberikan

Golongan *sanak* diberi hak untuk memiliki tanah pertanian karena golongan ini telah menunjukkan kesetiaan pada raja dengan perbuatan- perbuatan besar yang berguna bagi sang raja. Di Sumbawa ada pepatah adat yang berbunyi *me dalap tama renge rangala* artinya rakyat hanya memiliki hak atas tanah sedalam mata bajak. Hal ini berarti bahwa hak rakyat untuk memiliki tanah pertanian dibatasi pada tingkat hanya menikmati hasilnya saja, selebihnya adalah milik raja.

Konsentrasi penguasaan tanah ini temyata tidak banyak berubah setelah Indonesia merdeka. Golongan bangsawan sampai tabun 1950 masih menjadi tuan-tuan tanah, dimana kelas *jajar karang* di Lombok dan *Tau Sanak* di Sumbawa juga masih menjadi penggarap, *penyakap* atau buruh dari tanah-tanah yang dikuasai kaum bangsawan ini. Keadaan seperti itu berlangsung hingga kini walaupun banyak perubahan, tetapi secara sistematika masih terasa tidak adil dan merugikan massa rakyat.

Adanya penguasaan asset produksi utama (tanah) yang terkonsentrasi pada bangsawan dan tuan tanah dalam sistem feodal berlangsung melalui pola warisan darah. Rakyat sulit atau bahkan tidak mungkin melakukan akumulasi, dan akhimya lambat laun basis ekonomi yang menentukan strata ini dimanipulasi juga. Seiring dengan proses pelaksanaan pembangunan, konsentrasi penguasaan tanah yang tadinya dipegang oleh kalangan bangsawan, pada saat ini dikuasai oleh pemegang kapital.

Kebijakan Pembangunan

Potensi sumber daya alam atau potensi agraria yang dimiliki propinsi NTB sangatlah minim. Tidak ada minyak, tak ada industri manufaktur yang berkembang, kecuali pembangunan pertanian, eksploitasi hutan pada tahun 1970-an, pengembangan industri pariwisata yang mulai dirintis tahun 1990-an, dan pada masa sekarang ini mulai dilakukan eksploitasi tambang emas di pulau Sumbawa.

Sebagai daerah agraris, daerah ini pemah menyandang gelar kantong kelaparan (kemiskinan) Indonesia, khususnya pulau Lombok (bagian selatan). Hampir tiap tahun dibayangi dengan musibah-musibah, apalagi bila terjadi musirn kemarau panjang yang di masyarakat dikenal dengan siklus 7 dan 4 tahunan. Kelaparan menjadi sesuatu yang akrab dan semakin membuat masyarakat sulit berkembang tak berdaya.

Problem kemiskinan yang dihadapi, membuat propinsi NTB tak luput dari eksploitasi sumber daya hutan. Pada tahun 1973, PT Veneer Product Indonesia diberi Hak Pengusahaan Hutan seluas 20.000 ha, sesuai dengan SK Menteri Pertanian No.310/Kpts/Um/6/1973. Kemudian, menyusul PT Angka Wijaya Timber mendapatkan HPH seluas 60.500 ha berjangka waktu 20 tahun berdasarkan *Forest Agreement* No.FA/N/004/I/1981. Setelah itu, PT Jati Alam Lestari mendapatkan HPH seluas 10.000 ha selama 10 tahun berdasarkan *Forest Agreement* dengan SK No.24/Kpts-IV/1985, namun pada tahun 1990 HPH PT Jati Alam Lestari ini dicabut berdasarkan SK Menhut No.262/Kpts-IV/1990. Selain pemberian HPH, beberapa perusahaan juga mendapatkan HPHH. Tercatat sampai dengan tahun 1990 terdapat 4 perusahaan yang mendapatkan HPHH kayu dengan luas masing-masing 100 ha.

Walaupun eksploitasi hutan dilakukan, namun belum mampu merangsang masuknya investasi besar di Propinsi ini, sebagaimana dengan ciri umum pelaksanaan pembangunan di Indonesia yang mendorong masuknya kapital. Baru setelah pembangunan kepariwisataan di NTB digalakkan, mulai berduyun-duyun investor masuk ke propinsi ini. Berbarengan dengan hal itu, pengalihan tanah—sebagai bahasa halus dari 'perampasan'—milik rakyat ke tangan pemilik modal, terjadi secara besar-besaran.

Untuk melancarkan pembangunan kepariwisataan, seperangkat peraturan pun dikeluarkan, misalnya, SK Gubemur No.113/1984 tentang penunjukkan lokasi dan pengaturan penggunaan tanah untuk pengembangan pariwisata di propinsi NTB; SK Gubemur No.20/1989 tentang pedoman pembangunan kawasan wisata di daerah NTB serta Perda NTB No.9/1989 tentang Pembangunan kawasan Pariwisata di Daerah NTB. Dari Perda NTB No.9/1989, hampir semua daerah pinggiran pantai sebelah barat, selatan dan timur pulau Lombok merupakan kawasan pariwisata.

Padahal, tanah-tanah di daerah-daerah pinggiran pantai sebagian besar dimiliki atau dikuasai rakyat (petani dan nelayan) tanpa surat (sertifikat). Hal ini membuat ramainya kiprah calo-calo tanah, intimidasi dari aparat sehingga rakyat melepas tanahnya dengan harga rendah.

Dari segi pembangunannya, kepariwisataan NTB mempunyai beberapa ciri yang dapat dikenali. Yakni: Pertama, bersifat *capital intensive*, artinya pengelolaan kepariwisataan NTB selama ini bertumpu pada kekuatan modal. Sehingga model kepariwisataan dengan modal kecil

tidak mendapat tempat karena dianggap kurang mampu memacu peningkatan devisa negara dan pertumbuhan kunjungan wisatawan. Kalaupun ada model seperti itu akan dipinggirkan. Proses ini dapat kita lihat pada sikap Pemda NTB dalam penanganan konflik masyarakat setempat dengan pengusaha pada kasus Gili Trawangan. Nampaknya, pembangunan kepariwisataan merupakan kesempatan besar untuk menggaet investasi ke NTB. Buat menarik investasi besar, Pemda NTB mengeluarkan Perda No.7/1990 tentang Usaha Kawasan Pariwisata, yang memberi peluang kepada para pengusaha untuk mengelola lahan sekurang-kurangnya 50 ha untuk membangun usaha pariwisata meliputi pembangunan hotel, restaurant, tempat rekreasi, hiburan umum dan usaha pariwisata lainnya (Pasal 2 Perda No.9/1990). Berdasarkan Perda ini, LTDC *(Lombok Tourism Development Corporation)* mendapat ijin menguasai kawasan pariwisata atas lahan seluas 1.250 ha. Sebagai konsekuensinya, LTDC memiliki hak untuk mengatur pengelolaan pariwisata di kawasan tersebut sehingga rakyat yang memiliki tanah di Kute dan membangrm usaha penginapan harus minggir. Jelas, bahwa pembangunan kepariwisataan yang bersifat *capital intensive* tidak memberi akses buat masyarakat setempat atau justru menyingkirkannya sehingga mereka beserta tanah-tanahnya menjadi "tergusur".

Kedua, di tingkat pengambilan keputusan, kekuasaan negara sangat dominan. Hal ini dapat kita lihat pada isi dari UU No.9/1990 tentang pariwisata. Dominannya kekuasaan negara dalam pembangunan kepariwisataan membuat pengelolaan kepariwisataan oleh rakyat sangat kecil peluangnya. Sehingga mau tidak mau tanah-tanah yang dimiliki rakyat pada daerah yang telah ditetapkan menjadi daerah pariwisata harus dijual atau dibebaskan. Dalam kondisi yang demikian, ada kecenderungan informasi mengenai perencanaan pembangunan kepariwisataan begitu tertutup (termasuk di dalamnya mengenai AMDAL). Akibatnya, rakyat yang tidak tabu menahu mengenai tanah yang dimilikinya merupakan daerah pariwisata 'dibodohi' oleh mafia tanah (jaringan calo tanah yang berkolusi dengan birokrat), melepaskan tanahnya dengan harga yang murah.

Konflik-konflik Agraria di NTB

Kasus-kasus agraria di NTB menggambarkan dengan sangat jelas dan terang akibat-akibat yang harus dipikul oleh rakyat kecil yang menguasai tanah, dari adanya kebijaksanaan pengalokasian penggunaan tanah oleh pemerintah setempat secara sepihak, tanpa melibatkan peran serta masyarakat setempat dalam proses pengambilan kebijaksanaan pengalokasian penggunaan tanah tersebut. Nyata sekali bahwa pemerintah daerah telah berpihak kepada pemilik modal besar, yaitu industri dan bisnis dengan merugikan kelompok masyarakat lemah, Hal-hal inilah yang jelas-jelas melanggar hak-hak ekonomi rakyat dan asas keadilan sosial.

Fenomena tersebut menunjukkan ketidakberdayaan masyarakat pemilik tanah, di mana hak kepemilikan atas tanah tidak dihargai, sebagaimana yang diakui dan diatur dalam undang-undang. Akibatnya tanah semakin dilihat dan diperlakukannya dalam hubungannya dengan fungsi ekonomi, semakin kehilangan kaitannya dengan fungsi sosial.

Tipe Konflik

Dari berbagai kasus yang telah berlangsung, permasalahan agraria di NTB diwamai oleh beberapa hal, yakni: praktek jual, sewa gadai tanah, pembebasan tanah dengan ganti rugi yang tidak sepadan, ketidakjelasan peruntukan dan tata ruang, sengketa pemilikan lahan serta sengketa pemanfaatan sumber daya alam yang mana kesemuanya itu merupakan proses pemiskinan rakyat dalam hal penguasaan sumberdaya tanah.

Praktek jual, sewa gadai tanah

Praktek jual gadai lahan pertanian (sawah, ladang atau kebun) sebenamya dikenal masyarakat Lombok sejak jaman penjajahan Jepang yang dikenal dengan istilah *sating singgak* dan *meleisin* (sewa tahunan). *Sating singgak* (saling pinjam) artinya pinjam uang dan atau ternak dan atau barang kebutuhan lainnya yang sangat diperlukan untuk kebutuhan mendesak kemudian meminjamkan (menggadaikan) lahannya.

Transaksi semacam biasanya ini tidak menggunakan bukti surat, cukup dengan akad yang disaksikan oleh anggota keluarga terdekat (istri, anak atau saudara) bahkan ada juga yang tanpa pengetahuan siapapun melakukan transaksi berdasarkan pada rasa saling percaya. Hal lain adalah tanpa perjanjian batas waktu, artinya lahan akan dikembalikan jika uang, ternak atau barang lainnya bisa dikembalikan. Ada juga yang mengembalikan lahan tanpa harus mengembalikan pinjaman karena kebaikan hati pemberi pinjaman di samping sudah merasa hasil dari lahan yang dikuasainya sudah sebanding atau lebih dengan uang yang dipinjamkan. Kebanyakan, praktek jual atau sewa gadai ini sangat merugikan bagi pemilik tanah, karena lahannya (sawah) akan kembali kalau dia mampu mengembalikan pinjamannya.

Tak jarang, praktek gadai tanah berlangsung turun-temurun dari generasi ke generasi, sehingga manakala teijadi pengalihan status tanah menimbulkan sengketa diantara pihak keturunan penggadai dengan keturunan penerima gadai lahan. Praktek jual atau sewa gadai ini kebanyakan terjadi di Lombok terutama di daerah Lombok tengah dan di beberapa daerah Lombok barat dan timur seperti di Pemenang, Santong, Keruak, Jeroaru, Pancor, Labuhan Lombok, Labuan Aji, dan Sambelia.

Pembebasan Tanah Dengan Ganti Rugi Yang Tidak Sepadan

Seiring dengan digalakkannya pembangunan kepariwisataan di NTB pada tahun 1980-an, pelepasan hak rakyat setempat atas tanah di kawasan pariwisata mulai dilakukan secara besar-besaran dan bergelombang. Ada tiga macam tipe cara yang teijadi dalam proses pelepasan hak atas tanah ini.

Pertama, pelepasan hak atas tanah melalui bujuk rayu calo tanah. Tipe ini biasanya dilakukan oleh para calo tanah yang selalu mengincar tanah-tanah yang akan menjadi lokasi suatu pembangunan kepariwisataan. Mereka memanfaatkan ketidaktahuan masyarakat akan nilai tanah-tanah miliknya, dengan cara membujuk rayu, calo-calo ini membeli tanah dengan harga yang murah untuk kemudian dijual lagi kepada investor dengan harga tinggi. Kasus ini tidak hanya teijadi pada awal pencanangan kepariwisataan di NTB saja, seperti di Senggigi dan Kute akan tetapi juga masih berlangsung sampai sekarang seperti di Pemongkong.

Kedua, pelepasan hak atas tanah melalui pembebasan tanah secara ilegal. Tipe yang kedua

ini dilakukan oleh sekelompok orang dengan melibatkan aparat. Mereka memanfaatkan ketidaktahuan masyarakat mengenai seluk beluk hukum terutama dalam hal pertanahan. Sebelum pembebasan terlebih dahulu para pelaku pembebasan tanah yang kebanyakan dilakukan sindikat investor mencari data tanah dengan segala kelemahannya. Setelah mengetahui jelas seluk-beluk tanah yang rata-rata milik negara, investor datang membebaskan dengan alasan mengambil tanah negara untuk kepentingan umum, sehingga nilai pembebasanpun ditentukan investor.

Dan yang ketiga tentunya proses pelepasan hak atas tanah melalui pembebasan tanah secara legal. Tentunya tipe ini telah memenuhi persyaratan birokrasi dan mendapatkan legitimasi dari pemerintah.

Dari ketiga tipe ini ekses yang ditimbulkan pada dasamya sama yakni pemilik tanah tidak mendapatkan ganti rugi yang sepadan. Pembebasan tanah di Senggigi, Kute, Rowok dan Sekotong, memperlihatkan ketidakpuasan rakyat dalam hal besamya ganti rugi. Di samping itu pelaksanaan pelepasan hak atas tanah tidak berjalan secara adil karena kalaupun terjadi proses musyawarah pengetahuan rakyat mengenai pertanahan tidak imbang dengan investor ataupun pemerintah, demikian pula dengan posisi tawamya.

Sengketa dalam Hal Status Pemilikan Lahan

Sengketa dalam hal pemilikan tanah pada dasamya merupakan benturan antara kepentingan hukum dan hak adat yang masih berlaku dalam masyarakat dengan kepentingan penguasa dan pengusaha. Adat yang berlaku dalam masyarakat Sumbawa misalnya mengukuhkan bahwa seseorang yang membuka lahan yang tidak ada pemiliknya adalah pemilik lahan tersebut. Hal ini yang memperkuat sikap masyarakat di labuhan Badas Sumbawa, bahwa merekalah pemilik atas tanah yang diklaim oleh pihak pelabuhan berstatus HPL atas nama pelabuhan.

Demikian pula dengan kepongahan HPH PT Angka Wijaya Timber di Monggal yang merambah hutan di sekitar Makam Bebekeq. Padahal hutan di Bebekeq ini dikeramatkan oleh masyarakat Bebekeq. Masyarakat Bebekeq percaya bahwa leluhur mereka masih hidup dalam bentuk yang tidak nyata di hutan, di mana di dalam kawasan hutan tersebut terdapat sebuah makam (tempat hilangnya) seorang wali. Penggundulan hutan di Bebekeq tentu saja melukai perasan masyarakat Bebekeq yang sangat mengkeramatkannya.

Sengketa dalam Hal Akses Pengelolaan SDA

Sengketa dalam hal akses pengelolaan SDA pada dasamya merupakan sengketa antara rakyat setempat dengan pengusaha dan pemerintah. Hal ini terjadi pada konflik masyarakat pulau Moyo dengan PT Moyo Safari Abadi. PT

Moyo Safari Abadi (MSA) yang mendapatkan hak pengelolaan taman burn dan taman laut (berdasarkan SK Menhut No.313/KTTS/Il/1992) melarang masyarakat Moyo untuk mengambil basil hutan seperti madu dan kayu yang secara turun menurun telah mereka kerjakan.

Contoh Kasus

Rowok

Rowok adalah nama sebuah dusun di desa Mangkung Kabupaten Lombok Tengah. Daerah Rowok terletak di sebelah tenggara dari kota Mataram dengan jarak 52 km, merupakan daerah pinggiran pantai yang dikelilingi lembah dan bukit.

Berbeda dengan daerah lainnya di kawasan pariwisata Selung Belanak, penduduk Rowok tidak kekurangan air. Di samping itu pula, tanah di dusun ini cukup subur, hal ini terlihat dari kondisi alamnya yang menghijau. Pantai di Rowok cukup indah dan dikenal bagus untuk olah raga *surfing.* Potensi alam inilah yang membuat banyak investor melirik Rowok sebagai daerah pariwisata.

Dusun Rowok mulai dihuni sekitar tahun 1985. Berbekal surat ijin menggarap, sejumlah orang meninggalkan desa asalnya (Mujur, Kediri. Pujut) untuk mengubah nasibnya dengan membuka lahan baru di Rowok. Rowok yang pada waktu itu masih berupa hutan, mereka garap menjadi tegalan dan kebun. Usaha membuka hutan menjadi tegalan dan kebun ini berhasil karena di daerah ini kecukupan air.

Keberhasilan masyarakat membuka hutan menjadi tegalan dan kebun semakin hari semakin meningkat. Akhimya masyarakat mengairi kebun miliknya menjadi sawah. Keberhasilan masyarakat itu membuat mereka semakin betah tinggal di daerah yang semula merupakan wilayah sarang nyamuk.

Ketenangan masyarakat yang mendiami Rowok ini mulai terusik dengan kehadiran PT SRI (Sinar Rowok Indah). PT SRI yang sahamnya dipegang oleh Maros Hartono, David Hartono, Fredy Hartono, Misbach Mulyadi, Frangky Lasmana dan Andir Setiawan (putra Gubemur NTB, H. Warsito) ini didirikan tahun 1990 dengan surat persetujuan dari Menteri Kehakiman bemomor C- 6348.HT.01.01 tahun 1990. PT SRI ini berupaya menguasai daerah seluas 100 ha tersebut dengan melengkapi persyaratan birokratis seperti: SK Gubemur NTB No.162/1990 tentang ijin lokasi dan pembebasan tanah untuk pembangunan hotel berbintang dan fasilitas penunjang di Rowok dan Semeti desa, serta SK Badan Pertanahan Nasional No.35/HGB/BPN/91 dan No.36/HGB/BPN/91 tentang pemberian hak guna bangunan atas nama PT SRI dan sertifikat HGB selama 20 tahun (14 Desember 1991-14 Desember 2011).

Pada pertengahan 1990 Kades Mangkung Lalu Sudirman dengan Lalu Wirakarma selaku wakil dari PT SRI mengumpulkan penduduk dan mengumumkan pembebasan tanah. Pada saat membahas persoalan besarnya ganti rugi, L. Wirakarma mematok harga 2 juta/hektar sedangkan penduduk meminta antara 9-25 juta/ha. Akhirnya, dengan keterpaksaan disepakati 7 juta per hektar. Setelah ada persetujuan Wirakarma tidak pemah lagi ke Rowok bahkan mengundang penduduk untuk menerima uang ganti rugi ke tempatnya di Praya dengan alasan akan disaksikan langsungoleh bupati, camat dan kades. Namun temyata penerimaan ganti rugi dilakukan tanpa saksi, karena masyarakat dipanggil satu per satu. Masyarakat Rowok yang kebanyakan tidak pemah sekolah ini menurut saja ketika disuruh cap jempol di atas *8* lembar kertas kosong. Temyata pemberian ganti rugi tidak sesuai dengan kesepakatan, tanah tersebut oleh PT SRI dicicil. Masyarakat menerima ganti rugi dengan harga yang murah dan berbeda-beda bahkan ada

yang dibayar dengan hewan temak seperti kuda atau kambing.

Proses ganti rugi seperti yang dilakukan oleh L. Wirakarma sangat jelas tidak add dan bertentangan dengan hukum. Secara khusus proses tersebut telah melanggar Keputusan Gubemur KDH Tk I NTB dengan Surat No.162/1990 tanggal 23 Juni 1990 tentang Pemberian Ijin Lokasi dan Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Hotel dan Fasilitas Penunjang Kepada PT Sinar Rowok Indah, yang secara tegas menyatakan bahwa: Pembebasan tanah harus dengan pembayaran ganti rugi; Pembebasan tanah harus dengan musyawarah; Pembebasan tanah tidak boleh memakai perantara.

Masyarakat yang merasa dibodohi karena mereka tidak menerima ganti rugi sebagaimana mestinya, tentu saja kemudian tetap bertahan di Rowok. Sikap keberatan dari masyarakat Rowok tidaklah digubris oleh Pemda Lombok Tengah. Pihak Pemda sendiri menganggap besarnya pembayaran ganti sudah layak karena tanah tersebut bukan tanah milik masyarakat melainkan tanah negara (lahan penggembalaan). Padahal dalam Surat Bupati KDH Tk II Loteng yang tertuju kepada Gubemur NTB pada tanggal 7 Aprd 1990 No.593.62/150/182 dalam butir 3 menjelaskan bahwa tanah Rowok MASIH BERSTATUS TANAH MILIK MASYARAKAT. Namun temyata masyarakat belum juga mendapatkan ganti rugi yang layak, bahkan mereka mendapat perintah untuk mengosongkan tanah Rowok melalui surat Bupati KDH Tk II Loteng No.181.1/190/01 mengenai pengosongan tanah Rowok. Pada tanggal 15 Juni 1994, 25-an warga Rowok mengadukan permasalahan tersebut ke DPRD II Loteng. Seperti biasanya, wakil rakyat Loteng ini hanya menampung pengaduan tersebut.

Pada tanggal 18 Juni 1994, empat mobil aparat keamanan terdiri atas satu mobil Tibum dan Hansip, dua truk polisi dan satu truk tentara datang ke Rowok memaksa rakyat agar mengosongkan rumah masing-masing. Masyarakat menolak pindah dengan alasan ganti rugi belum tuntas. Karena masyarakat menolak diusir, petugas berusaha menakuti-nakuti masyarakat.

Pada hari Minggu sore tanggal 19 Juni 1994, saat kedua belah pihak bersitegang terdengar tiga kali tembakan pistol. Tidak hanya itu, salah seorang petugas menendang pintu rumah penduduk yang terbuat dari gedeg hingga berantakan. Di samping itu ada juga yang mengaduk-aduk persediaan beras warga, lalu mencampurkan tanah dan minyak tanah. Tiga ratus ikat ilalang kering milik penduduk (Ahmad Ruslan, Saleman dan Mami[1] Jamiah) yang siap dijual dibakar. Aparat keamanan juga mengangkut paksa 3 orang KK (Drawan, Amak Sami dan Amak Canik) dan kemudian menurunkannya di pasar Selung Belanak.

Atas tindakan pemaksaan dan intimidasi tersebut, masyarakat Rowok melalui kuasa hukumnya (IGP Ekadana SH associates) menggugat Bupati melalui PTUN Ujung Pandang agar Surat perintah pengosongan dari Bupati KDH Tk II Loteng No.181.1/190/01 dicabut. Namun gugatan masyarakat Rowok tersebut dikalahkan dalam PTUN Ujung Pandang, sebagaimana keputusan PTUN (No.47/B/TUN/1995/PT.TUN.SBY Tgl.15 Oktober 1995 *jo* Putusan PTUN Ujung Pandang No.31/G.TUN/19944/P.TUN.U.P.dg Tgl.23 Maret 1995).

Hasil putusan PTUN Ujung Pandang ini kemudian dijadikan dasar bagi Bupati Loteng untuk menerbitkan surat perintah pengosongan bernomor 181.1/16/01 tertanggal 29 Februari 1996. Pada tanggal 6 Maret 1996, Pemda Loteng yang terdiri dari ratusan personil Hansip, Kodim, Tibum beserta beberapa aparat Pemda Tk II melaksanakan perintah Bupati Loteng, melakukan penggusuran tanah Rowok. Kalau pengosongan dua tahun yang lalu pada tanggal 19 Juni 1994 diwamai oleh bunyi tembakan senjata api sebanyak tiga kali, maka pelaksanaan

pengosongan warga dari tanah Rowok pada tanggal 5 Maret 1996 diwamai oleh tindak kekerasan.

Sekitar jam 06.00 Wita, pada saat warga Rowok melakukan sholat subuh, 250-an aparat yang terdiri dari 170 tibum dan hansip,11 tentara Kodim, 25 anggota polisi, 17 anggota Sedangkan selebihnya dari aparat Pemda Loteng (Bupati, Kakansospol, IG Sueta, Kapolres, dan lain-lain) datang ke Rowok dengan mengendarai 27 kendaraan roda empat berupa 18 truk, empat kendaraan dinas, 1 mobil tahanan, 1 mobil ambulance dan tiga kendaraan lainnya. Mereka memaksa rakyat Rowok untuk mengosongkan tanahnya, namun sebagian rakyat menolak sehingga terjadi bentrokan fisik antara rakyat Rowok dengan aparat. Akibatnya dua orang penduduk yang mengalami patah tulang sedangkan penduduk yang mengalami luka-luka memar hingga mengeluarkan darah di bagian kepala dan tangan sebanyak 16 orang. Di samping itu pula terdapat tiga penduduk Rowok yang telah ditangkap kemudian dihajar ramai-ramai tanpa latar belakang dan prosedur yang jelas.

Rempek

Rempek adalah nama sebuah desa yang termasuk dalam kecamatan Gangga Kabupaten Lombok Barat. Desa Rempek terdiri dari 11 dusun yakni dusun Telaga Meluku, Kelongkong, Beririjarak, Rempek, Soloh, Lempenge, Luk, Jugil, Busur, Kuripan dan Senjajak. Kasus Rempek pada dasamya merupakan konflik kepentingan antara masyarakat tepi hutan dengan pemerintahan daerah dalam hal status tanah.

Kxonologi kasus ini adalah sebagai berikut

Tahun 1978, Siradip Arty BA, Camat Gangga pada waktu itu meminta penduduk agar mengelola lokasi Erat Punggung menjadi lahan produktif. Masyarakatpun mengelola kawasan hutan menjadi lahan produktif dengan tanaman kopi, cengkeh dan lain-lain. Karena berhasil dan mendapat ijin dari camat, maka beberapa anggota masyarakat ikut bercocok tanam di Sana. Tahun 1982, sekitar 450-an KK penggarap lahan kopi seluas 450 ha di areal Lempajang, Pondok Injong, Torean, Murmokean, Tepos Bangsal dan Kuripan (Blok A, B, C, D ,E dan F) mengajukan sertifikat tanah, atas tanah yang statusnya GG. Camat tidak mengeluarkan sertifikat akan tetapi hanya member! surat ijin menggarap (SIM) tertanggal 24 Oktober 1982. Meski dengan status tanah SIM dan belum memiliki sertifikat, masyarakat tetap memelihara lahan untuk pertanian dan perkebunan dengan hasil yang cukup untuk memenuhi kebutuhan keluarga.

Sesuai dengan data survei dan pemetaan detail tahun 1978, areal A Rempajang, B Pondok Lnyong, C Torean, D Murmokean, E Tepos Bangsal, F Kuripan merupakan tanah yang berada di luar kawasan hutan. Hal ini tertuang dalam surat dari BPN NTB No.460.2/199/1991. Pada tahun 1983/1984 tanah GG tersebut diukur dan dimasukkan dalam kawasan hutan penyangga oleh Dinas Kehutanan NTB. Dengan demikian tanah garapan/kebun kopi yang diusahakan masyarakat termasuk dalam hutan penyangga dan tapal batas beridentitas PKD. Masyarakat yang menggarap lahan tersebut tentu saja dicap oleh dinas kehutanan sebagai penyerobot tanah/ perambah hutan. Ketidakjelasan tapal batas hutan inilah yang menjadi pokok persoalan. Pemda NTB melalui dinas kehutanan mengklaim bahwa masyarakat telah menyerobot kawasan hutan dan mengadukan persoalan ini ke kepolisian.

Tanggal 12 September 1994, Maswati salah seorang penggarap tanah tersebut kedatangan tamu dari Polsek Gangga yang ingin bertemu dengan kelompok tanah GG Blok F. Kemudian

tamu tersebut mengajak Amaq Ruka, Makmun, Mayadi, Sukur, Baharudin, Husein, Muhammad, Rudin untuk dibawa ke Polsek Gangga dengan menggunakan jip yang didalamnya sudah menunggu dua anggota polsek dan pegawai kehutanan. Lucunya Maswati disuruh oleh polisi tersebut untuk mencabut tanamannya sendiri untuk bukti bahwa dia telah merusak tanaman. Temyata kemudian, ke tujuh orang tersebut

ditangkap dengan tuduhan mereka tertangkap basah melakukan tindak kejahatan.

Badas

Sekitar tahun 1950-an masyarakat yang berasal dari Jawa, Madura, Lombok, Sulawesi, Timor dan sekitar Sumbawa yang semuanya berlatar belakang nelayan datang ke Badas dengan membuka hutan di pinggir pantai untuk dijadikan tempat tinggal sementara, namun karena dirasakan cocok, mereka menetap dan berkembang dijadikan perkampungan nelayan.

Sekitar tahun 1960-an pantai labuhan Badas mulai disinggahi perahu- perahu barang. Tidak lama kemudian Perum kapas cabang Sumbawa membuat gudang penampungan kapas dan mendatangkan buruh dari luar dusun Badas. Pada tahun 1969 pantai Badas mulai dijadikan pelabuhan, diawali dengan pengukuran kemudian pemagaran. Karena perkampungan berada dalam wilayah pelabuhan, maka rakyat digusur tanpa ada ganti rugi atau pesangon sepeserpun. Dan pada saat itu pihak pelabuhan menyarankan agar masyarakat membuka hutan diluar pagar pelabuhan, dengan janji pihak pelabuhan tidak akan mengganggu lagi masyarakat.

Pada tahun 1978 rakyat diminta kumpul di KP3 Labuhan Badas, dan pada saat itu rakyat diminta menandatangani atau cap jempol belangko kosong tanpa ada penjelasan tentang maksud dan tujuannya. Pada tahun 1992 pihak pelabuhan mengedarkan surat tertanggal 22 Agustus dengan No.DJ.125/01/2/C. Ada 92 perihal sewa tanah pelabuhan untuk perumahan yang berisi: "Agar masyarakat membayar sewa kepada pelabuhan sebesar Rp *75/m*^{2}. Bagi yang tidak mau membayar dikeluarkan dari kawasan pelabuhan."

Dan kenyataan belangko kosong yang ditandatangani/cap jempol oleh masyarakat, sebetulnya dalam rangka pembuatan sertifikat tanah yang ditebitkan pada tahun 1987, sertifikat tersebut diterbitkan sebanyak 4 buah dengan luas 46 ha dan berstatus hak pengolahan (HPL), yang mana dalamnya termasuk lokasi perkampungan, fasilitas umum seperti kuburan, lapangan olah raga dan mata air.

Gili Trawangan

Gili Trawangan (GT) merupakan sebuah pulau kecil seluas sekitar 340 ha. Termasuk dalam wilayah desa Pemenang kecamatan Tanjung, Lombok Barat. Sejak tahun enam puluhan para nelayan menggunakan pulau GT sebagai perhentian sementara/istirahat atau antar waktu saja. Pada tahun 1973, Aparat Pemda termasuk Gubemur Wasita Kusuma berkunjung kepulau tersebut yang kemudian merencanakan perkebunan. PT Rinta (milik Akhmad

Bagis) dan CV Generasi Jaya (GJ) atas nama tiga anak gubemur dan Sudarli, BA diberi ijin mengusahakannya. Pada tabun itu pula, para nelayan Bugis yang memperoleh ijin tinggal dari pejabat desa setempat mulai bermukim di sana. Lahan yuang masih berupa hutan belukar, sarang nyamuk dan ular mereka kelola menjadi kebun ubi/ singkong, jagung dan kelapa. Karena badan usaha Generasi Jaya berupa CV, permintaannya ditolak pengajuan HGU-nya, kemudian para pemiliknya mengajukan atas nama masing-masing atau badan usaha perseorangan pada tanggal 1 September 1973.

Sejak itu, mereka mulai menanam kelapa. Pada tanggal 2 November 1979 SK Mendagri atas nama Asep Kusuma (SK Mendagri No.26/HGU/DA/79); atas nama Kumia Candra Kusuma (SK No.27/HGU/DA/79); atas nama Sudarli, BA (SK No.28/HGU/DA/79); dan atas nama Kundang Siswara (SK No.29/HGU/DA/79) telah keluar. Sedangkan atas nama PT Rinta tidak disetujui, karenanya kemudian tanahnya dibagikan ke masyarakat melalui Camat Tanjung (24/10/1981).

Temyata pengelolaan HGU untuk perkebunan kelapa ini gagal, karena sejak awal kurang begitu diperhatikan secara serius. Sekitar 1980, tanaman mati terbakar, ada hama, dan tak dirawat. Sejak itu, HGU beserta pekerjanya menjadi terlantar, sebab para pekerja hanya diberi jaminan hidup selama 3 bulan. Untuk mempertahankan hidupnya, pekerja perkebunan beserta penduduk lainnya menggarap lahan HGU menjadi kebun singkong untuk memenuhi kebutuhan pangan sehari-hari. Untuk mendapatkan kepastian hak atas tanah, pada 29 Agustus 1983 rakyat mengajukan permintaan untuk memperoleh sertifikat kepada bupati melalui camat Namun surat permohonan tidak ditanggapi bahkan pemegang HGU memerintahkan rakyat segera mengosongkan tanah HGU.

Kunjungan pariwisatawan ke Gili Trawangan yang menginap di rumah- rumah penduduk member! inspirasi pada rakyat Gili Tarawangan untuk mengelola sarana akomodasi. Pada tahun 1985, Daeng Madjid membangun *homestay* berkamar lima, langkah inipun kemudian diikuti oleh masyarakat lainnya. Sejak saat itu, secara bertahap rakyat Gili Trawangan menata pembangunan kepariwisataan.

Pesatnya perkembangan kepariwisataan tentu saja cukup menggiurkan bagi investor, dalam hal ini PT Gili Trawangan Indah (GTI). PT GTI kemudian mengambil lahan HGU tersebut melalui proses penjualan di bawah tangan HL. Hasan Basri (CV Hikmah) selaku pemegang kuasa HGU PT Generasi Jaya pada 13 Mei 1988 di depan notaris Abdurrahim, SH. Kemudian pada tanggal 26 September 1989 terbit rekomendasi bupati atas PT GTI untuk mengelola lahan HGU seluas 75 ha tersebut dan di Ombak Belik (20 ha).

Perkembangan tersebut tentu saja sangat mengkhawatirkan bagi rakyat Gili Trawangan. Sebab, rakyat Gili Trawangan yang selama ini mengelola lahan HGU terlantar, dari berupa semak belukar hingga menjadi daerah pariwisata yang diminati periwisatawan, merasa memiliki hak atas lahan tersebut. Oleh karenanya mereka rrtelakukan berbagai upaya untuk mempertahankan haknya. Pada bulan Desember 1989 Tri Sukses sebagai kuasa hukum rakyat menggugat BPN NTB dan Pemda Lobar. Namun gugatan ini ditolak (28/6/1990). Sekitar Agustus 1990 Tri Sukses Menggugat Disbun NTB, lagi-lagi gugatan ini ditolak oleh pengadilan.

Selain berupaya melalui jalur pengadilan, rakyat Gili Trawangan juga melakukan pengaduan ke beberapa lembaga pemerintahan. Pada 16 Agustus 1991, rakyat GT bersurat ke

Wapres, DPR RI, Mendagri, Ketua BPN, tentang persoalan yang dihadapinya dan permohonan pemilikan atas tanah yang digarap (HGU Terlantar). Tidak ada tanggapan terhadap pengaduan melalui surat ini, rakyat mengadu langsung ke DPR RI di Jakarta pada tanggal 28 Agustus 1991. Setahun kemudian (27/8/1992) rakyat Trawangan mendatangi DPRD I NTB. Pengaduan ke DPRD I ini dilakukan lagi pada tabun 1993 (14/5), dan Januari 1995.

Bagai berhadapan dengan "batu karang", pengaduan rakyat tersebut sama sekali tidak digubris. Demikian halnya dengan pengaduan mereka ke Komnas HAM pada bulan Januari 1995, han ya mendapatkan jawaban "tidak ada pelanggaran HAM di Gili Trawangan".

Sementara itu, sejak tabun 1989 upaya menggusur rakyat melalui lika-liku birokrasi 'permainan' aturan hukum formal dilakukan secara sistematik. Proses ini dilakukan melalui:

Pengalihan status lahan HGU menjadi HPL

Kalau sebelumnya, pemyataan dari rakyat bahwa lahan HGU terlantar selalu *dicounter* oleh pemerintah, pada tanggal 7 November tahun 1989, melalui surat No.503/1411/UT, Disbun mengidentifikasi lahan HGU GT sebagai perkebunan kelas V (terlantar). Hal ini dikuatkan lagi pada 15 Agustus 1990 dengan Surat Disbun NTB No.503/704/UT. Rupanya, identifikasi lahan HGU sebagai perkebunan terlantar merupakan awal dari pengalihan status lahan HGU menjadi HPL.

Pada 13 Februari 1993, Panitia B NTB mengusulkan pencabutan HGU dan penguasaan langsung oleh Negara. Kemudian, pada 5 April 1993 Gubemur meminta pengalihan status HGU GJ menjadi HPL oleh Pemda Tk I kepada BPN pusat, surat No.593/189/001. Menyertai surat gubernur NTB, Kanwil BPN NTB membuat surat pengantar pada 6 April 1993 No.540/30/1993. Pada tanggal 20 Desember 1993, terbit SK Meneg Agraria/Ketua BPN No.l56/HPL/BPN/1993 tentang pemberian HPL (di bekas tanah 3 anak mantan Gubemur Wasita) pada Pemda NTB. Dengan status HPL, dianggap Pemda NTB-lah yang berhak atas tanah bukannya pemegang HGU ataupun rakyat Trawangan yang menempati dan menguasai tanah tersebut.

Melegitimasi PT GTI untuk tnengelola lahan HPL

Pada 18 Januari 1990 BKPM menyetujui terhadap rencana PT GTI tertuang dalam surat No.65/l/PMDN/1990 guna penggunaan fasilitas PMDN. Dua tahun kemudian (19/11/1992) keluar Surat ijin lokasi No.597/02- 14/BKPMD/92 pada GTI di tanah HGU 3 artak Wasita (untuk dibebaskan). Kemudian pada tanggal 21 Desember 1992 terbit SK Gub. No.500/92 mengenai tata ruang Gili. Setelah segala perijinan yang dibutuhkan PT GTI terlengkapi, pada hari yang sama dengan keluamya ijin lokasi PT GTI, Gubemur meminta persetujuan DPRD NTB terhadap rencana Kontrak Kerja Produksi atas HPL. Gabungan komisi di DPRD I menyetujui kerja sama kontrak produksi antara Pemda Tk 1 dengan PT GTI (22/3/1995). Pada tanggal 26 Maret 1995 Gili Trawangan secara resmi dikelola oleh PT GTI.

Intimidasi dan penggusuran

Untuk memperlemah rakyat Trawangan, dilakukan proses intimidasi, dan penggusuran. Pada

bulan Januari 1990 Kapolres mengajukan tiga orang pembangkang (rakyat GT) ke pengadilan dengan tuduhan menempati dan berusaha di tanah yang tidak sah, ini atas permintaan kuasa hukum HGU. Setahun kemudian 3 orang tersebut ditahan selama 1,5 bulan.

Pada 13 November 1990 Pemda menetapkan ganti rugi bagi pengusaha penginapan mendapat tanah 15 are, Rp 50.000/cottage/bungalow, Rp 100.000/restoran berikut sertifikat dan ijin usaha, sedangkan petani hanya memperoleh 3 are. Karena menolak, pada 2 Agustus 1991 Pemda Lobar menyegel usaha penginapan milik tiga orang yang tidak mengindahkan pengarahan Bupati agar rakyat rela kalau lahan yang ditempati diambil alih oleh Pemda. Secara sepihak, pada 1 April 1992 melalui SK Gubemur KDH TK I NTB No.97/1992, Pemda memberi 14 orang (ada pendatang baru) ijin lokasi dan pembebasan tanah untuk usaha *cottage* dan restoran. Dari tanggal 23 sampai 30 Agustus 1992, 90 bungalow milik rakyat Trawangan yang menolak untuk pindah, digergaji dan dirobohkan secara paksa oleh aparat keamanan.

Setelah penggusuran terhadap pemilik bungalow dilakukan, Pemda berupaya untuk menggusur rakyat Trawangan yang selama ini mengelola lahan pertanian. Pada tanggal 13 April 1993 rumah enam warga GT dibongkar oleh Aparat. Namun para petani GT tetap menolak karena merasakan ganti rugi yang diberikan tidak sepadan. Pada tanggal 17 April 1995 ratusan aparat keamanan (Kodim, Polres, Hansip dan Tibum) didatangkan secara bergelombang sore dan malam hari. Keesokannya, bungalow dan rumah penduduk Trawangan digergaji oleh aparat Pemda dan aparat keamanan. Pada tanggal 19 April 1995 bentrokan fisik antara rakyat Trawangan dan mahasiswa dengan aparat keamanan tidak bisa dihindarkan. Sehari setelah itu penggusuran ditunda/dihentikan untuk sementara.

Pada tanggal 22 buruh dan masyarakat desa Tanjung sebanyak 200 orang didatangkan oleh Camat Pemenang ke Gill Trawangan dengan dalih gotong royong pembersihan. Setelah sehari penuh rakyat Trawangan dan mahasiswa berhadapan saling dorong, pada tanggal 23 April 1995, bentrokan fisik terjadi lagi sehingga beberapa mahasiswa dan penduduk terluka.

Peran Ornop dan Rakyat

Konflik-konflik agraria di NTB terutama yang teijadi dari tahun 1989 sampai sekarang ini, tidak pemah lepas dari keterlibatan NGO dan mahasiswa. Di samping merupakan bentuk nyata dari kepedulian kalangan ini terhadap persoalan rakyat, juga rakyat yang menghadapi kasus tanah cenderung mengadukan persoalannya ke kalangan mahasiswa dan NGO.

Dari upaya advokasi yang selama ini dilakukan, strategi yang biasanya diterapkan dalam penanganan persoalan agraria, meliputi tiga hal yakni investigasi, pengorganisasian, serta *pressure.* Investigasi menyangkut pada: dokumentasi kasus-kasus tanah yang pemah dan sedang terjadi, serta studi kebijakan dan lapangan.

Sedangkan upaya pengorganisasian yang dilakukan pada dasamya ada dua yakni pengorganisasian yang bersifat terprogram maupun yang tidak. Namun dalam kenyataannya, NGO ataupun mahasiswa lebih banyak terkonsentrasi pada pengorganisasian masyarakat yang bersifat insidentil.

Dalam proses refleksi kiprah NGO dalam penanganan kasus agraria, disadari bahwa peranan NGO dan mahasiswa masih bersifat reaktif dan sporadis. Hal ini disebabkan begitu banyaknya kasus tanah yang muncul dan rakyat yang sedang mengalami kasus tersebut mengadu atau meminta bantuan NGO dan mahasiswa. Sementara itu sumberdaya manusia (aktivis yang *concern* dan tertarik menangani kasus tanah) masih terbatas.

Berbagai cara yang selama ini dilakukan oleh NGO dan mahasiswa berupa:

- Memunculkan opini publik baik sebagai *counter* maupun *blow-up* issue. Baik melalui aksi turun ke jalan, mimbar bebas, maupun pengeluaran statemen
- Melakukan upaya untuk mempengaruhi pengambil keputusan melalui proses *hearing* dengan lembaga legislatif (DPR/DPRD), lobi ke lembaga eksekutif (Bupati, gubemur, dll)
- Mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa melalui proses mediasi
- Melakukan proses pendampingan masyarakat untuk memberikan pemahaman akan hak masyarakat dalam pertanahan

» Melakukan pendampingan dalam proses pengadilan (litigasi).

Disadari bahwa upaya-upaya yang dilakukan oleh kalangan NGO dan mahasiswa tersebut mempunyai dampak yang jelas dalam hal pendidikan politik dan hukum. Namun di dalam menjawab persoalan tanah, dalam artian rakyat *versus* pengusaha dan penguasa, nampaknya belum memperlihatkan basil yang berarti. Oleh karenanya diperlukan perubahan arah gerakan advokasi pertanahan di NTB. Apalagi kalau mengingat kondisi real sumber daya manusia di NTB yang punya perhatian pada persoalan agraria masih terbatas.

BALI DAN SENGKETA AGRARIA

M. Soni Qodri

Fenomena Kasus Pertanahan di Bali

Perkembangan Bali sebagai daerah tujuan wisata telah berjalan sedemikian jauh sehingga membawa sejumlah dampak dalam hal pertanahan. Pengembangan industri wisata, demikian juga industri penunjang wisata yang lain, tak pelak lagi memerlukan tanah sebagai lahan kerjanya. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kawasan industri ini dua hal sering berbenturan, yaitu tradisi dan pembangunan. Bagi masyarakat Bali, tanah memiliki nilai dan makna di samping ekonomis , juga sosial, kultural, bahkan religius. Ada wilayah tertentu di Bali ini yang memang merupakan sebuah lahan wisata yang potensial bisa dikembangkan menjadi lahan industri perumahan. Namun dalam wilayah tersebut terdapat sejumlah aset kultural-religius yang tidak bisa saja diubah atau dimusnahkan. Akibatnya, terdapat semacam benturan pandangan antara pihak investor dan para pecinta tradisi, budaya dan agama mengenai masalah pengubahan wilayah semacam itu menjadi kawasan wisata dan industri real-estate.

Di satu sisi, daya dukung alam di Bali akan semakin kritis dimasa mendatang. Pasalnya bukan hanya aktivitas pariwisata yang menga- lamiperluasan, tetapi juga areal yang ditetapkan sebagai kawasan wisata. Berdasarkan Surat Keputusan Gubemur Bali No.528/1993, daerah yang ditetapkan sebagai kawasan wisata diperluas menjadi 21 kawasan. Ini berarti SK Gubemur No.15/1988 yang sebelumnya menetapkan hanya 15 kawasan wisata menjadi tidak berlaku lagi.

Daerah-daerah yang ditetapkan menjadi kawasan wisata, menurut SK Gubemur No.528/1993 itu, tersebar diseluruh kabupaten dan kotamadya, dengan luas keseluruhan mencapai 178.470 ha atau 24,72% dari luas daratan Pulau Bali yang berjumlah 563.282 ha. Jumlah kawasan wisata ini hampir menyamai luas lahan pertanian yang mecapai 178.470 ha dan sedikit lebih luas dari areal hutan yang mencapai 127.591 ha. Kalau dibandingkan dengan luas pemukiman yang berjumlah 526,4 km^2, luas kawasan wisata itu mencapai hampir 5 kali lipatnya.

Merebaknya perkembangan pariwisata membawa dampak pada berkur- angnya lahan pertanian yang beririgasi teknis rata-rata 1.000 ha pertahun. Perkembangan kepariwisataan Bali telah mengundang masuknya jutaan manusia ke pulau ini. Salah satu dampaknya adalah meningkatnya kebutuhan akan tanah. Hal itu tampak sangat jelas pada kenyataan melambungnya harga tanah dan tingginya sewa rumah. Sebagai akibat selanjutnya tanah bukan saja merupakan tanah kultural dan religius, tetapi berubah menjadi komoditi yang sangat menggairahkan. Dalam keadaan semacam ini, timbul dua hal yang saling mendukung.

Di satu pihak minat pembeli karena kebutuhan real, terus menerus meningkat, sedangkan di pihak lain minat masyarakat Bali menjual tanahnya pun turut meningkat pula. Yang terjadi kemudian adalah munculnya banyak pihak ketiga yang mencoba mencari komoditi diantara orang-orang desa, yang begitu paham benar apa yang sebenamya terjadi, di mana dalam situasi semacam itu tidak jarang proses jual beli itu dibarengi tindakan-tindakan pemaksaan dan

penipuan yang justru merugikan rakyat kecil.

Pembangunan kawasan wisata maupun real-estate yang terjadi di Bali selama ini, hanya dititikberatkan pada investasi dan pertumbuhan ekonomi. Pelaksanaan pembangunan model seperti ini, tanpa disadari telah mengakibatkan suatu proses marginalisasi atau penggusuran yang mengakibatkan hilangan martabat manusia baik secara politis, ekonomi, sosial dan budaya masyarakat.

Keadaan tersebut diatas pada dasamya timbul akibat tidak diindahkannya sistem sosial dan budaya yang berkembang dalam masyarakat Bali dalam pengambilan keputusan. Perlu diketahui, bahwa dalam sistem kemasyarakatan di Bali dikenal adanya konsep pembangunan berwawasan budaya yang meletakkan manusia dan alam sebagai subjek dalam mencapai manusia seutuhnya, yaitu pengagungan atas harkat dan martabat manusia yang kreatif, partisipatif dan demokratis, serta apapun aset masyarakat harus tetap di tangan masyarakat. Sehingga pembangunan (Bali) berlanjut semestinya menyangkut pemenuhan kebutuhan dasar manusia, kesempatan yang sama dan terbuka bagi setiap anggota masyarakat, mengurangi ketidakadilan serta mempertahankan keanekaragaman jenis dan keutuhan ekologi.

Peran Non Government Organization (NGO)

Dari sekian kasus sengketa agraria yang muncul di Propinsi Bali sangatlah utopia jika hanya mengandalkan satu atau dua NGO untuk melakukan advokasi atas semua kasus sengketa agraria yang terjadi. Fakta yang ada memang demikian adanya. Kelangkaan NGO yang punya "kepedulian" terhadap persoalan keagrariaan ini menjadi prolematika tersendiri bagi pengembangan pola advokasi kasus agraria di Propinsi Bali.

Kelangkaan peran NGO atas persoalan keagrariaan ini tentunya mempengaruhi konsep (pola dan strategi) advokasi yang akan dilaksanakan. Pada kondisi ini, LBH-Bali mengembangkan konsep advokasi yang berdrientasi pada pemberdayaan *(empowering)* rakyat petani, baik secara politik, hukum dan ekonomi, maka pola advokasi pun di formulasikan sesuai dengan kebutuhan program. Program yang dikembangkan bertumpu pada dua kepentingan advokasi. Pertama, adalah menumbuhkan dan mengembangkan "kader" di tingkat rakyat petani sendiri. Asumsi program pertama ini digulirkan lebih dipengaruhi dari kondisi faktual mengenai "kelangkaan" NGO dalam melakukan advokasi terhadap kasus-kasus agraria yang muncul.

Sedangkan program yang kedua, adalah bertumpu pada kekuatan "aksi kampanye". Sudah barang tentu program yang terakhir ini sangat mengandalkan adanya publikasi kasus dari media massa formal. Tujuan program ini tentunya untuk mempublikasikan kasus di tengah-tengah masyarakat Bali. Jika pekerjaan (program) ini berjalan mulus, maka jalan bagi program studi dan kajian atas kasus sengketa tanah, melalui forum ilrniah seperti, diskusi, seminar, pembentukan opini di media massa daerah dapat tercapai sebagaimana direncanakan. Target yang hendak dicapai dari program "aksi kampanye" ini adalah terbentuk dan terjadinya suatu *counter issue* atau opini dari kelas menengah (intelektual, mahasiswa dan kaum profesional) terhadap kasus yang terjadi.

Kasus-kasus Pertanahan di Bali

Sumber Klampok

Pengembangan pelestarian hutan/taman nasional dan pariwisata yang tidak melibatkan partisipasi rakyat, dengan penutupan daerah "enclave" Sumber Klampok melalui transmigrasi Bedol Desa. Rakyat yang menjadi korban rencana pembangunan ini mewakili tipologi keadaan sosial masyarakat produk jaman kolonial yang terus berkelanjutan di jaman merdeka dan saat ini dihadapkan pada upaya penggusuran atas nama lingkungan dan pariwisata. Dalam kasus ini terkihat adanya konflik kepentingan ekonomi antara penguasa/pengusaha dengan rakyat dalam pengelolaan dan pemanfaa- tan sumber daya hayati yang ada di kawasan tersebut. Secara politis, kasus ini mengungkapkan gambaran dinamika rakyat dalam memperjuangkan dan menegakkan hak-hak atas tanah serta dapat disertakannya rakyat dalam pengambilan keputusan setiap kebijakan pembangunan yang dilaksanakan di kawasan tersebut.

Kasus ini bermula dari pertemuan tanggal 18 oktober 1990 antara Pemda Bali, Kanwil Dep. Kehutanan dan pejabat PHPA yang membahas rencana pengembangan Pariwisata dan Taman Nasional Bali Barat (Wanawisata). Dari hasil pertemuan yang tidak melibatkan masyarakat tersebut, dicanangkan program penghutanan kembali kawasan *enclave* Sumber Klampok untuk menghilangkan kekumuhan dan gangguan atau perusakan terhadap Taman Nasional Bali Barat melalui transmigrasi "Bedol Desa" sebagai prioritas.

Serangkaian tekanan, tuduhan, penghinaan dan pengingkaran hak-hak rakyat ini sudah berlangsung sejak lama, yakni sejak negeri ini merdeka dan bahkan menurut beberapa penduduk setempat, keadaan ini jauh lebih buruk dari jaman penjajahan kolonial Belanda.

Kronologi proses dan perjalanan kasus ini sebagai berikut:

- Rencana tersebut disampaikan dalam rapat dengar pendapat antara Gubemur Bali dengan rakyat Sumber Klampok tanggal 7 Desember 1990. Menurut Gubemur kawasan ini di huni oleh masyarakat penda- tang/transit/liar, penjarah hutan dan tidak berTuhan serta tidak akan mungkin mampu mengelola pariwisata, sehingga dalam peningkatan derajat dan kesejahteraan masyarakat adalah dengan ikut program transmigrasi.
- Adanya rencana pihak perkebunan untuk menutup tanah pertanian mereka oleh pihak perkebunan pada bulan Maret 1991, membuat rakyat Sumber Klampok resah dan pada tanggal 28 Februari 1991, sebanyak 60 orang rakyat Sumber Klampok mendatangi DPR RI di Jakarta dan berhasil menemui tiga fraksi (FKP, FPP dan FPD1) dan dijanjikan masalah tersebut akan dibicarakan melalui pemerintah.
- Aksi dan lobi terus mereka lakukan, baik di tingkat daerah yaitu Camat, Bupati dan DPRD Tk II Buleleng, DPRD Tk I Bali dan Gubemur Bali, maupun pusat yaitu ke DPR RI, BPN, Dep. Dalam Negeri dan Sekretaris Negara, namun hasilnya hanya janji penyelesaian atas kasus mereka.
- Setelah begitu lama menunggu dan mengadu tanpa jawaban dan kepastian, pada tanggal 7 November 1991 seluruh rakyat Sumber Klampok berkumpul di bawah pohon Kapuk dan berikrar menuntut keadilan. Mereka mengekspresikan ketidakpuasannya dengan

spandukspanduk yang menghiasi "tenda rakyat untuk keadilan".

Pulau Serangan

Pengembangan Pulau Serangan seluas 112 ha, sempat diprotes warga masyarakat yang tidak menyetujui adanya pembangunan pariwisata di daerahnya, tetapi protes tersebut tidak sempat muncul di permukaan yang dikarenakan pihak aparat keamanan langsung terjun ke lokasi Pulau Serangan dan mengintimidasi warga masyarakat agar melepaskan tanahnya. Sampai saat ini masih ada beberapa warga yang bertahan tidak menjual tanahnya tersebut untuk pengembangan kepariwisataan dan lapangan golf yang dilakukan oleh konsorsium PT Bimantara Citra, PT Ometraco Realty, PT Summa Surya, PT Saka Mandiri dan PT Pembangunan Kartika Udayana.

Taman Safari

Pembangunan Taman Safari yang melingkupi areal seluas 100 Ha telah mendapat ijin prinsip dari Gubemur Bali, di mana masyarakat yang terkena proyek tersebut sejumlah 58 kepala keluarga tetap bertahan tidak ingin melepas tanah tersebut. Hal ini disebabkan karena tanah tersebut adalah warisan yang harus dipergunakan sebagaimana sebelumnya.

Sendang Pasir

Ketertindasan dan rasa ketidakadilan yang dialami rakyat Sendang Pasir sejak jaman kolonial sampai saat ini menjadi sebab adanya kasus ini. Muatan sosial kasus berupa dinamika sosial masyarakat dalam suatu organisasi yang terintegrasi dari berbagai etnik religius, sedang muatan ekonominya adalah konflik kepentingan antara rakyat dengan perusahaan dalam pemanfaatan lahan. Secara politis kasus ini dapat dilihat dari kesadaran dan keberanian masyarakat untuk menegakkan hak-haknya dihadapkan pada sistem politik represif negara melalui aparatnya.

Petani Sendang Pasir umumnya merupakan keturunan dari buruh perkebunan yang didatangkan perusahaan kolonial Belanda dalam membuka kawasan ini. Tanah/objek sengketa adalah Tanah Negara yang saat ini berstatus Hak Guna Usaha milik PT Margarana dengan penunjukan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No.78 HGU/DA/1980 tanggal 27 Desember 1980' dan Sertifikat HGU No.l tanggal 31 Juli 1981. Upaya rakyat untuk membebaskan dan memohon hak atas tanah ini untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mayoritas berada di bawah garis kemiskinan. Dalam upaya tersebut dilakukan melalui permohonan surat, aksi dan lobi, namun pemerintah daerah menganggap tindakan masyarakat mengganggu stabilitas sehingga kemudian dilakukan pendekatan keamanan untuk mengatasinya.

Langkah-langkah yang telah diambil oleh rakyat Sendang Pasir dalam memperjuangkan dan menegakkan hak-haknya, khususnya hak atas tanah sebagai berikut:

• Dimulai adanya musyawarah-musyawarah dalam mengatasi persoalan kemiskinan di kalangan

masyarakat sekitar bulan Mei 1993. Dari musyawarah ini menghasilkan kesepakatan untuk memohon tanah negara yang berstatus Hak Guna Usaha (pada saat itu di kelola oleh PT Margarana) yang ada di sekitar kawasan, mengingat tanah tersebut adalah bukaan/*rabasan* orang tua atau pendahulu mereka. Permohonan tersebut kemudian disampaikan secara lisan kepada Kepala Desa Pemuteran dan kemudian diteruskan ke Camat Gerokgak,serta sekaligus memohon petunjuk cara membebaskan dan memohon tanah negara, namun tidak mendapat tanggapan dan petunjuk dari pejabat termaksud.

- Karena tidak ditanggapinya usulan masyarakat tersebut, tanggal 16 Agustus 1993 sebanyak 4 orang rakyat Sendang Pasir memberanikan diri mendatangi DPRD Tk II Buleleng untuk mengadukan persoalan kemiskinan mereka berikut usulan masyarakat untuk memohon tanah - negara, di mana aspirasi masyarakat tidak ditanggapi.
- Atas keadaan ini kemudian beberapa warga Sendang Pasir datang ke Desa Sumber Klampok untuk meminta informasi dan pengalaman, dan sekaligus menghubungi kelompok mahasiswa dan pemuda yang mendampingi rakyat Sumber Klampok. Setelah mengadakan diskusi permasalahan rakyat dan latihan organisasi, tanggal 25 Agustusl993, 23 rakyat Sendang Pasir sebagai utusan 233 kk dengan didampingi Komite Solidaritas Mahasiswa dan Pemuda Bali mendatangi DPR RI guna menyampaikan aspirasi berikut permohonan hak atas tanah negara yang ada di wilayahnya. Di sana rakyat hanya diterima oleh Fraksi PDI, di mana mereka hanya mendapat janji-janji dan jaminan keamanan. Selain itu mereka mendatangi Departemen Agraria/BPN, namun tidak berhasil menemui Menteri Agraria/Ketua BPN dan hanya diterima Kepala Biro Tata Usaha.

> Atas pengaduan dan permohonan rakyat di Jakarta, tanggal 2 September 1993 atas undangan Kepala Desa, seluruh rakyat diperintahkan menghadiri pertemuan dengan Danramil, Kapolsek, Bimas, Ketua-ketua RT dan petugas keamanan PT Margarana di Balai Desa Pemuteran. Dalam pertemuan yang tidak menghasilkan jalan keluar tersebut, secara terbuka aparat keamanan mengeluarkan tuduhan bahwa rakyat Sendang Pasir (khususnya pemohon) adalah PKI serta pemyataan penghinaan dan pengingkaran hak-hak rakyat.

Fitnah PKI dan pelecehan hak-hak rakyat, kemudian oleh rakyat diadukan ke DPRD Tk II Buleleng (tanggal 6 September 1993) dan diterima oleh Fraksi ABRI yang kemudian menanggapi dan berjanji akan membantu perjuangan rakyat. Dari tanggapan ini, tanggal 10 September 1993 rakyat mendatangi PT Margarana untuk menanyakan sertifikat HGU perusahaan, dan dinyatakan bahwa "itu rahasia perusahaan".

Tanggal 24 September 1993, tiga orang rakyat Sendang Pasir bergabung dengan petani dari beberapa daerah kasus (Jawa Barat, Jawa Tengah, Sumatera dan lain-lain) mengadakan aksi ke DPR RI menuntut ditegakkannya UUPA 1960 dan kebebasan berorganisasi bagi petani.

Melihat makin berkembangnya persoalan, atas undangan Bupati Buleleng tanggal 7 Oktober 1993 dengan dihadiri Danramil, Kapolsek, Kasdim, Ketua DPRD Tk II Buleleng, Kepala Kejaksaan Negeri Buleleng, Camat Gerokgak dan lain sebagainya mengadakan pertemuan dengan petani. Dari pertemuan tersebut Bupati menyatakan membantu menyelesaikan

permasalahan dan tidak melarang petani mengusahakan lahan di kawasan perkebunan.

» Pernyataan Bupati tersebut dijadikan pedoman oleh rakyat Sendang Pasir, di mana mulai tanggal 8 Oktober 1993 mereka kembali menggarap tanah lama (bukan pendahulunya) dan mendirikan pondok -pondok.

® Tanggal 23 Oktober 1993, penggarapan dan pendirian pondok tersebut kemudian menimbulkan tragedi memilukan, yaitu adanya aneksasi, kekerasan dan penangkapan sewenang-wenang terhadap rakyat Sendang Pasir yang dilakukan oleh aparat militer (Batalyon Yonif 741/SBW). Pada kejadian tersebut dua orang Iuka berat, puluhan lainnya mengalami luka- luka dan sebelas orang lagi ditahan tanpa prosedur serta tiga orang dianggap buron.

- Setelah itu seorang penduduk ditangkap lagi dan selama lebih dari tiga bulan kawasan Sendang Pasir dinyatakan sebagai daerah tertutup dan di setiap jalan masuk ke kawasan ini ada Pos ABRI/Militer. Penduduk setiap saat ditekan dan diteror guna mendapat informasi tentang keberadaan orang-orang yang dianggap sebagai penggerak aksi rakyat, dan baru berhenti setelah Hariyadi (salah seorang yang dianggap buron) menyerahkan diri.
- Pada awalnya, para warga yang ditahan tidak dapat ditengok oleh keluarganya. Melihat keadaan tersebut para ibu-ibu kemudian mengadukannya ke DPRD Tk I Bali pada tanggal 6 November 1993 tentang adanya oknum aparat keamanan yang mengusir secara kasar dan tidak memberi ijin untuk menengok suaminya yang ditahan di Polres Buleleng.
- Pada permulaan sidang 13 rakyat Sendang Pasir, Pengadilan Negeri Singaraja dijaga ketat oleh aparat keamanan dan sidang-sidang selanjutnya terus dijaga dan diawasi. Basil dari putusan yang dijatuhkan, masing- masing dianggap bersalah melakukan penghasutan dan melawan petugas negara, begitu pula putusan di tingkat banding menguatkan putusan-putusan Pengadilan Negeri Singaraja.
- Kondisi terakhir rakyat Sendang Pasir, setelah semua penduduk yang di pidana dibebaskan, delegasi rakyat mencoba melakukan lobi ke Pemda Tk II Buleleng untuk penyelesaian inti dari kasus, yakni pembebasan dan permohonan hak atas tanah.

Bakrie Nirwana Resort (BNR)

Pembangunan dan pengembangan industri pariwisata di kawasan Tanah Lot menimbulkan keprihatinan dan keresahan dalam masyarakat Bali, baik yang langsung atau tidak langsung terkena dampak proyek tersebut. Kasus Bali/Bakrie Nirwana Resort (BNR) ini mengandung dimensi sosial-budaya,

yakni berupa gangguan terhadap sistem tradisional (adat/Subak) dan ritual masyarakat.

Kasus BNR ini hanya menyangkut sebagian kecil dari rencana pengembangan industri pariwisata di kawasan Tanah Lot dengan pemanfaatan lahan-lahan sawah beririgasi teknis dan sangat produktif seluas 620 ha. BNR meliputi areal seluas 121 ha untuk lapangan golf, resor hotel dan kondominium.

Kronologi kasus:

- Dimulai dengan keluamya Peraturan Daerah No.16/1989 tentang Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Bali yang menetapkan kawasan Tanah Lot sebagai kawasan industri pariwisata, dilanjutkan dengan keluamya Surat Keputusan Gubemur Bali No.15/1988 tentang Ijin Pembangunan Bakrie Nirwana Resort serta SK No.129/1990 tentang Pemberian Ijin Lokasi dan Pembebasan Hak/Pembelian Tanah. Kemudian diikuti dengan Persetujuan Presiden RI SK No.376/PMA/1991 tertanggal 31 Desember 1991.
- Dalam mengakomodasi RUTR dan ijin pembangunan BNR, Pemda Tabanan mengeluarkan Perda No.12/1992 tanggal 17 September 1992 tentang RUTR Kab. Dati II Tabanan dan Perda No.12/1992 tentang Rencana Kawasan Wisata Tanah Lot
- Dalam proses pembebasan tanah di kawasan Tanah Lot, BNR dan investor lainnya mengalami hambatan mengingat tanah di kawasan tersebut merupakan areal persawahan beririgasi teknis dan sangat subur.
- Guna memperlancar proses pembebasan tanah di Desa Beraban Kab.Tabanan tersebut pihak BNR mengeluarkan serangkaian janji-janji, baik berupa prioritas bagi petani untuk mengisi kesempatan kerja maupun penyesuaian harga atau kompensasi tambahan kalau ada kenaikan harga maksimal 10% di atas patokan harga dasar yang ditetapkan Pemda Tabanan.
- Dengan serangkaian janji tersebut, tidak banyak petani yang mau melepaskan tanahnya. Akhimya untuk mengantisipasi keadaan tersebut aparat melakukan penekanan dari rumah ke rumah agar petani melepaskan tanahnya dengan harga yang ditetapkan BNR. Kalau tidak menyerahkan, pembayarannya dilakukan melalui peradilan (konsinyasi). Mengingat sebagian besar masyarakat belum menyerahkan tanahnya, Pemda Tk II Tabanan, dalam hal ini Bupati Tabanan tanggal 23 September 1993 mengeluarkan Instruksi No.588/1993 tentang Pelaksanaan Pembangunan Fasilitas Pariwisata dan Penutupan Air di kawasan Tanah Lot. Awal November 1993 mulai dilakukan pembuldoseran atas sawah- sawah petani yang secara simbolis dilakukan oleh Bupati Tabanan padahal tanah-tanah belum semua dibebaskan.
- IMB dikeluarkan tanggal tanggal 10 November 1993 No.296/DPU.Kab/1993 meskipun belum dilengkapi AMDAL. Atas

rencana pembangunan kawasan wisata Tanah Lot, khususnya BNR menimbulkan keresahan dan gejolak dalam masyarakat agar kebijaksanaan tersebut ditinjau kembali. Serangkaian protes dilakukan oleh masyarakat: Dimulai dari serangkaian lobi-lobi yang dilakukan oleh forum-forum mahasiswa, pemuda, intelektual, budayawan, agamawan, dan masyarakat luas. Kemudian dilanjutkan dengan serangkaian aksi-aksi massa dafi akhir Desember 1993 sampai Februari 1994, baik ke parlemen (DPRD Tk II Tabanan, DPRD Tk I Bali dan DPR RI), Birokrat (Bupati Tabanan dan Gubemur Bali), Komnas HAM,

Perusahaan (BNR), dan aksi-aksi budaya di lokasi.

Dalam kampanye atas kasus ini, didukung dengan penyebaran brosur, jumal *(Suara Bali/FPPB* dan *Sarasuiati/*FMHB), serta membentuk jaringan informasi dan kerja regional, nasional dan intemasional.

Melihat gejolak keresahan masyarakat Bali akan kesucian Pura Tanah Lot ini, PH DI Pusat sebagai lembaga tertin ggi umat Hindu tanggal 25 Januari 1994 mengeluarkan "Bhisama" atau fatwa No.ll/Kep./PHDIP/1994 tentang radius kesucian pura. Pura Tanah Lot termasuk Pura Dang Kahyangan, berarti tidak boleh ada bangunan permanen pada radius 2 km^2.

Akibat gejolak dan tekanan masyarakat, DPRD Tk I Bali mengeluarkan surat (resolusi) No. 446.2/1994 tertanggal 21 Februari 1994 tentang penghentian sementara proyek BNR sampai selesainya AMDAL yang dibuat PSL Univ. Udayana dan meminta masyarakat untuk tenang serta berjanji akan memperjuangkan aspirasi masyarakat berikut "Bhisama" kesucian pura.

Tanah Redis Jimbaran

Pada tahun 1962 Panitia *Land Reform* Tk II Kabupaten Badung memutuskan agar I Way an Carteg yang memiliki tanah darat seluas 126,310 hektar setelah dibagi dengan keluarganya, sisa yang ada seluas 81,570 hektar diredistribusikan kepada masyarakat yang tidak mempunyai tanah dan untuk Laba Pura. Tetapi kemudian pada tahun 1995, gugatan dari I Gede Arya sebagai anak dari I Wayan Carteg dimenangkan Pengadilan Negeri Denpasar dan Pengadilan Tinggi, yang berisi pembatalan putusan Panitia *Land Reform* tersebut.

Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi Bedugul

Rencana pembangunan PLTP di kawasan Bedugul, di mana naskah kerjasamanya telah ditandatangani pada tanggal 17 November 1995 antara

Pertamina, PLN dan mitra usaha dari Amerika Serikat yaitu PT California Energy International. Pembangunan PLTP ini mengambil lokasi di wilayah Hutan Raya Bedugul, di mana lokasi tersebut diapit oleh tiga buah danau, yaitu Danau Buyan, Danau Tambingan dan Danau Beratan. PLTP tersebut direncanakan mempunyai kapasitas sebesar 350-400 megawatt. Tahap pertama pembangunan selama 20 bulan sejak penandatanganan ini diharapkan mampu menghasilkan 55 megawatt. Penelitian akan dilakukan mulai Februari 1996.

Daerah Bedugul terdiri dari hutan yang merupakan suatu tempat endemik khas Bali dan danau tersebut merupakan persediaan air bagi daerah Kabupaten Buleleng dan Tabanan, di mana di daerah Buleleng saja 2/3 penduduknya mengambil air di danau tersebut untuk pengairan dan perlu juga diketahui, bagi masyarakat Hindu Bali di daerah tersebut sejumlah tempat suci berada di hutan tersebut yang dikeramatkan. Pembangunan PLTP dengan asumsi bahwa pipa-pipa tersebut akan ditanam di dalam tanah, belum menjawab permasalahan dampak lingkungan terhadap Bali.

LAND REFORM: JAWABAN BAGI KETIMPANGAN PENGUASAAN TANAH DI JAWA BARAT

Erpan Faryadi[117]

"Revolusi Indonesia tanpa *land reform* adalah sama saja dengan gedung tanpa alas, sama saja dengan puhun tanpa batang, sama saja dengan omong besar tanpa isi. Melaksanakan *land reform* berarti melaksanakan *satu bagian mutlak dari Revolusi Indonesia."* Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Soekamo, 17 Agustus 1960

Pengantar

Pola penguasaan tanah tak dapat dilepaskan dari permasalahan petani pedesaan dan masalah kemiskinan mereka; kekurangan tanah merupakan indikator utama masalah kemiskinan petani pedesaan. Karena itu penataan terhadap ketimpangan penguasaan tanah merupakan faktor penting dalam upaya untuk mengurangi kemiskinan di pedesaan. Salah satu reformasi paling penting yang diajukan oleh para ekonom pembangunan untuk mengurangi kemiskinan pedesaan di negara-negara berkembang adalah: *land reform.*[2]

Sewaktu Indonesia mengadakan *land reform* sejati pada periode 1960-an, Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia menegaskan dalam sidangnya pada tanggal 13 Januari 1960 bahwa:

> "Untuk mencapai tujuan revolusi, yakni masyarakat sosialis Indonesia, harus dihapuskan kelas-kelas tuan tanah, mengurangi buruh tani, dan memberikan tanah hanya kepada mereka yang mengerjakan sendiri, melalui pelaksanaan *land reform. Land reform* menjadi strategi untuk mengatasi ketimpangan yang terjadi karena perbedaan penguasaan tanah. Dipercayai, bahwa petani yang memiliki tanah bekerja lebih produktif. Tuan-tuan tanah yang melepaskan tanah-tanahnya akan menerima ganti rugi yang layak. Pelaksanaan *land reform* ditujukan untuk pemerataan pendapatan dan menyusun sualu dasar bagi produklifilas yang tinggi."

Dua argumentasi penting ini, menjelaskan bahwa *land reform* sejati adalah jalan yang iogis untuk mengatasi ketimpangan penguasaan tanah. *Land reform* merupakan sarana untuk menciptakan keadilan sosial dan kemakmuran.

Bagaimana dengan kondisi agraria Indonesia saat ini, khususnya Jawa Barat, setelah

---

[117] Tulisan ini diabdikan untuk kaum tertindas, terutama kaum tani Indonesia dan kelompok-kelompok yang dibunuh dan dilumpuhkan sampai ke akar-akamya. Sejumlah komentar terhadap draft tulisan ini diberikan oleh Noer Fauzi, namun segala kesalahan dan konsekuensi yang muncul dari tulisan ini adalah tanggung jawab penulis.

Lihat kata pengantar J. Tinbergen untuk buku *Agrarian Structures and Agrarian Reform,* karya S.I. Cohen, Leiden: Martinus Nijhoff, 1978, hal. vii-viii.

Orde Populis Soekamo (untuk tidak menggunakan istilah Orde Lama) tumbang pada tahun 1966? Data statistik, salah satunya, dapat menjelaskan akan hal ini.

Menurut Sensus Pertanian 1963, 1973, dan 1983, ada beberapa perubahan penting pada pola penguasaan tanah di Jawa Barat. *Pertania*, penurunan drastis golongan petani kurang dari 0,1 ha, baik dalam jumlah maupun area. Pada Sensus Pertanian 1973, persentase kelompok ini mencapai 6,70%, tetapi pada Sensus Pertanian 1983 berkurang menjadi 2,99%. Demikian pula area yang dikuasai kelompok ini menyempit. Pada Sensus Pertanian 1973, kelompok ini menguasai 0,77% dari total area, tetapi pada Sensus Pertanian 1983 hanya menguasai 0,37%.[118] [119]

Kedua, pada spektrum lain, terjadi kenaikan luas tanah yang dikuasai golongan petani berlahan luas (2,0 ha ke atas). Pada Sensus Pertanian 1973, kelompok ini hanya menguasai 26% luas area, tetapi pada Sensus Pertanian 1983 bertambah menjadi 29%. Ini berarti telah terjadi konsentrasi penguasaan tanah pada sekelompok kecil penduduk yang menurut beberapa pakar, sebagai akibat Revolusi Hijau. Dengan demikian, jika petani dikelompokkan menjadi dua kelompok besar yaitu petani yang menguasai tanah kurang dari satu hektar dan lebih dari satu hektar, akan terlihat bahwa 55% luas tanah pertanian di Jawa Barat dikuasai oleh 20% petani dan sisanya 80% petani hanya menguasai 45% luas lahan.

Ketiga, dalam kurun waktu 20 tahun sejak Sensus Pertanian 1963 hingga Sensus Pertanian 1983, jumlah keluarga petani naik menjadi 35%, sedangkan jumlah lahan pertanian naik 28%. Kenaikan jumlah keluarga petani ini menyebabkan penurunan luas penguasaan lahan rata-rata yang sangat kecil yaitu dari 0,7 ha menjadi 0,67 ha.

Dalam hal ketimpangan penguasaan lahan, data terakhir dari Sensus Pertanian 1993 menunjukkan bahwa dari 19.713.806 rumah tangga tani, 22,41% (terbanyak) merupakan rumah tangga tani yang hanya menguasai lahan antara 0,25-0,49 ha. Sedangkan jumlah keseluruhan rumah tangga tani yang menguasai lahan < 0,5 ha jumlahnya mencapai 48,61% dari jumlah keseluruhan rumah tangga tani/ Menurut Sensus ini juga, di sektor pertanian pangan,

118
lindang Suhendar, *Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat.* Bandung: Akatiga, 1995, hal.30-31.

[119] Dianto Bachriadi, "Pembangunan, Konflik Pertanahan, dan Masa Depan Perlawanan Rakyat", makalah yang disampaikan dalam Konferensi INFID ke-X, yang bertema *Land and Development* di Canberra, Australia, 26-28 April 1996, hal. 6.

rumah tangga tani rata-rata hanya menguasai 2.099.420,53 ha (13,63% dari total lahan pertanian pangan). Rata-rata mereka hanya menguasai lahan seluas 0,24 ha saja. Tetapi di pihak lain, ada 217.720 rumah tangga tani yang menguasai lahan seluas 1.457.477 ha, atau ada 1,21% rumah tangga tani yang menguasai 9,44% dari total lahan pertanian yang ada. Berarti rata-rata kelompok orang ini menguasai 22,174 ha. Secara normatif, hal ini sudah bertentangan dengan UUPA 1960 dan UU No.56/PRP/1960, khususnya mengenai batas-batas penguasaan lahan pertanian dan penentuan-penentuannya. Sedangkan jumlah rumah tangga pedesaan yang tidak memiliki tanah, menurut hasil Sensus Pertanian 1993 menunjukkan jumlah 43% dari jumlah keseluruhan rumah tangga pedesaan.

Gambaran ini cukup gamblang menjelaskan tentang ketimpangan penguasaan tanah di Jawa Barat yakni: 55% luas tanah pertanian di Jawa Barat dikuasai oleh 20% petani dan sisanya 80% petani hanya menguasai 45% luas lahan.

Tulisan ini akan menguraikan kondisi keagrariaan di wilayah jawa Barat, dalam upaya memahami kondisi keagrariaan di wilayah Jawa masa kini. Sudah jelas bahwa kondisi keagrariaan yang timpang tersebut antara lain terbentuk mula-mula pada jaman kolonial. Karena itu, untuk memahami persoalan agraria saat ini, penjelasan ringkas tentang politik agraria jaman kolonial menjadi penting. Selain itu, dinamika politik yang terjadi pada saat Indonesia mencoba memperbaiki kondisi ketimpangan penguasaan tanah dengan program *land reform* sejati, yakni periode Orde Populis, juga perlu mendapatkan tempatnya dalam tulisan ini.

Untuk bahan-bahan tentang kondisi agraria pada masa 1960-an, sebenamya banyak sekali bahan yang telah ditulis. Namun, karena prahara politik pada masa itu, studi-studi tentang kondisi riil di lapangan agraria yang terutama dibuat oleh kader-kader Partai Komunis Indonesia (PKI), yang tergabung dalam Barisan Tani Indonesia (BTI), banyak yang tidak dapat terselamatkan. Salah satu bahan yang terselamatkan adalah laporan yang berjudul "Views and Strategies of the Indonesian Peasant Movement on the Eve of Its Annihilation in 1965-1966", yang ditulis oleh I.E. Slamet-Velsink.[120] Sebagaimana diketahui, banyak pengamat mengakui bahwa Partai Komunis Indonesia dan afiliasinya Barisan Tani Indonesia adalah satu-satunya organisasi politik di jaman Orde Populis Soekamo yang secara serius menganalisis situasi pedesaan dan melakukan mobilisasi massa pedesaan dalam upaya merubah

[120] Laporan ini merupakan projek penelitian lapangan tentang kondisi agraria, yang dilakukan oleh kader- kader muda (perempuan dan laki-laki) Barisan Tani Indonesia terhadap lima wilayah Indonesia (Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur, Lampung dan Bali) pada permulaan tahun 1965, setelah menjalani pelatihan pada Akademi Sosial Aliarcham. Penulis minta maaf karena mengutip laporan ini, yang jelas sekali terpampang peringatan: "This Report is for limited circulation only, and may not be cited".

 kondisi-kondisi ketimpangan penguasaan sumber agraria (terutama tanah) waktu itu.[121]

Sedangkan bahan-bahan tentang kondisi agraria di masa kini, terutama untuk kondisi Jawa Barat, tulisan-tulisan Endang Suhendar (1994 dan 1995), bisa membantu untuk memahami situasi keagrariaan yang ada di wilayah ini.[122]

Secara keseluruhan, tulisan ini akan menguraikan secara singkat sejarah penguasaan tanah di Jawa Barat, dengan memaparkan perspektif historis yang membentuk situasi keagrariaan seperti sekarang ini. Berikutnya, akan dibahas tentang struktur penguasaan tanah periode kemerdekaan dan upaya mengubah struktur penguasaan tanah yang timpang akibat politik agraria kolonial, lewat program *land reform* sejati yang dilakukan oleh Orde Populis Soekamo. Kondisi agraria di Jawa Barat dewasa ini dipaparkan pada bagian selanjutnya; dan diakhiri dengan catatan penutup.

Sejarah Penguasaan Tanah di Jawa Barat

Langkah pertama yang menandai diambilnya kebijakan pertanahan secara formal-legal dalam sejarah Indonesia adalah langkah yang diambil Gubemur Jenderal Inggris Stamford Raffles (1811-1816). Dalam masa pemerintahannya yang singkat di Hindia Belanda, Raffles berhasil melakukan pembaruan di bidang pertanahan, yaitu dengan menerapkan "teori domein"-nya yang terkenal itu.[123]

Ciri utama .kebijakan agraria pada masa itu adalah bahwa kebijakan tersebut didasarkan atas, atau bertujuan untuk menarik pajak bumi *(landrente),* dengan dalih bahwa tanah adalah milik raja. Karena ukuran besamya pajak didasarkan atas hasil bumi sesuai dengan luas "pemilikan" tanah, maka batas- batas pemilikan itu harus jelas. Petani diwajibkan menyerahkan dua perlima dari hasil buminya. [124]

Setelah pemerintahan kembali ke tangan Belanda, ketentuan tersebut tetap berlanjut, sampai kemudian diubah mulai tahun 1830 ketika Gubemur Jenderal Van den Bosch melancarkan kebijakannya berupa tanarn paksa *(Cultuurstelsel).* Petani tidak lagi diwajibkan menyerahkan dua perlima hasil buminya, tetapi

---

Lihat Kata Pengantar Benjamin White untuk laporan yang ditulis oleh I.E. Slamet-Velsink tersebut.

Ada beberapa laporan lain yang dapat dipelajari misalnya laporan-laporan lapangan Serikat Petani Jawa Barat (SPJB) maupun Lembaga Pendidikan dan Pengembangan Pedesaan (LPPP), yang terbentuk pada tahun 1991, serta Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Bandung.

Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, *Tanah sebagai Komoditas: Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Ban,* Jakarta: ELSAM, 1996, hal. 10-16.

Gunawan Wiradi, "Kebijakan Agraria, Modal Besar dan Kasus-kasus Sengketa Tanah", makalah untuk *Lokakarya Antar Wilayah Advokasi Kasus-kasus Tanah* yang diselenggarakan oleh kerjasama antara Lembaga Pendidikan dan Pengembangan Pedesaan (LPPP) Bandung, Yayasan Sintesa Kisaran, Pos YLBHI Lampung, dan Lembaga Kajian Hak Masyarakat (Lekhat) Yogyakarta, di Bandung, 8-11 November 1993.

seluas seperlima tanahnya wajib ditanami dengan tanaman-tanaman yang dikehendaki pemerintah dan menjadi milik pemerintah, untuk diekspor (kapas, nila, kopi, teh, tebu, dan lain-lain). Jaman Tanam Paksa juga ditandai oleh dibangunnya "waduk-waduk" tenaga kerja *(labour reservoirs)* yang harus diisi dengan cara memaksa atau mewajibkan para petani pemilik tanah untuk juga bekerja dalam jangka waktu tertentu, terutama di perkebunan tebu.

"Jaman Liberal" di masa kolonial dapat dikatakan bermula sejak diberlakukannya Undang-Undang Agraria 1870 *(Agrarische Wet)* yang membuka kesempatan bagi para pemilik modal swasta untuk menanamkan modalnya dan mengusahakan tanaman perkebunan. Lahirlah berbagai perkebunan besar swasta dari bermacam komoditi (karet, teh, kina, kopi, dan lain-lain), termasuk perkebunan tebu yang sebelumnya hampir semuanya dimonopoli pemerintah. Liberalisasi ini merupakan hasil perjuangan para pemilik modal swasta di negeri Belanda, yang merasa iri terhadap keuntungan besar pemerintah sebagai akibat sistem tanam paksa.[125] [126]

Tujuan gerakan liberal di bidang agraria ini adalah: (i) Memberikan pengakuan kepada hak milik tanah oleh pribumi sebagai "hak milik-mutlak" *(eigendom)*, sehingga dengan demikian memungkinkan penjualan dan penyewaan; dan (ii) dengan "azas domein" yang mendasari UUA-1870 itu, pengusaha swasta diberi kesempatan untuk dapat menyewa tanah dalam jangka panjang dan mu rah (di antaranya yaitu: *erfpacht*— sekarang disebut HGU). Dengan adanya UUA-1870 itu, dikenallah pengertian-pengertian "tanah- negara bebas", dan "tanah-negara tidak bebas". Yang pertama mengacu pada tanah-negara yang tidak diliputi oleh hak-hak lain, sedangkan yang kedua adalah tanah-negara yang diliputi oleh hak-hak lain (hak-hak pribumi, adat). Dengan demikian terjadilah dualisme, antara hak-hak atas tanah yang didasarkan pada hukum Barat (Belanda) dengan yang didasarkan pada hukum adat.

Setelah dikeluarkannya UUA-1870 tersebut, maka Indonesia atau secara khusus Pulau Jawa telah menjadi perkebunan besar. Kenyataannya Undang- Undang ini memang lebih merupakan suatu Undang-Undang Penanaman Modal ketimbang sebuah kebijakan pertanahan untuk perlindungan hak rakyat pribumi — seperti yang diretorikakan oleh pemerintah Hindia Belanda. Tujuannya untuk memberikan kesempatan kepada pemilik modal swasta untuk menanam modalnya di Hindia Belanda sangat berhasil, sementara tujuannya yang lain yaitu memberikan perlindungan terhadap hak-hak atas tanah milik pribumi gagal total. Karena dengan peraturan tersebut, penduduk yang semula petani menjadi kehilangan tanah-tanah mereka; yang kemudian menjadi buruh-buruh di perkebunan-perkebunan milik pengusaha-pengusaha besar tersebut.[11]

[125] Gunawan Wiradi, *ibid.*
[126] Endang Suhcndar dan Ifdhal Kasim, *op.cit.*

Menurut Geertz, yang mula-mula menikmati perubahan hukum agraria ini adalah para pengusaha swasta yang ada di Indonesia, yaitu orang-orang yang semula muncul menjadi besar justru sebagai akibat dilaksanakannya "cultuurstelsel", tapi kemudian menentang "cultuurstelsel". Namun, tidak lama kemudian, di awal abad ke-20, mereka itu temyata tak dapat bertahan dan masuk ke dalam cengkeraman pemilik modal raksasa, yaitu "korporasi- korporasi perseroan terbatas" yang maha besar dan bersifat "serba-usaha" (konglomerat), yang berakar dalam-dalam di negeri Belanda ataupun beberapa negeri Eropa lainnya. *Nederlandsche Handels Maatschappij* (NHM) misalnya, adalah sebuah konglomerat yang pada tahun 1915 telah memiliki (sepenuhnya atau sebagian) 16 pabrik gula dan secara efektif mengontrol 20 buah lainnya, plus empat buah pabrik tembakau, 12 pabrik teh, dan 14 perkebunan karet.[127]

Proses pemiskinan penduduk pribumi yang ditimbulkan oleh kebijakan liberalisasi ini akhimya membangkitkan kecaman dari berbagai pihak. Puncak dari berbagai kecaman ini adalah muncul dalam bentuk apa yang dikenal sebagai "gugatan van Koi". Semua kecaman ini akhimya mendorong pemerintah kolonial untuk mengadakan penyelidikan mengenai menurunnya kehidupan penduduk pribumi dengan membentuk sebuah Komisi Penyelidik Kemiskinan *(Mindere Welvaart Commissie)* pada tahun 1902. Hasil penelitian ini kemudian mengubah kebijakan pemerintah Belanda terhadap koloninya, yaitu dengan mengeluarkan kebijakan baru yang kemudian sangat terkenal: politik etis.

"Politik Etis" mencakup enam program, yaitu di bidang irigasi, reboisasi, transmigrasi (kolonisasi), pendidikan, kesehatan, dan perkreditan. Walaupun politik etis itu berpretensi memperbaiki kesalahan dan mulai memperhatikan nasib rakyat, namun pada hakekatnya, kebijakan agraria 1870 tidak berubah secara mendasar dan tetap mencerminkan kepentingan pabrik, suatu kepentingan yang telah lama diinginkan oleh para pemilik modal swasta perkebunan tebu, yaitu memperoleh kepastian untuk menjangkau penyediaan tanah secara jangka panjang.

Bagaimana dengan penguasaan tanah di Jawa Barat dalam dinamika politik agraria di era kolonial seperti yang terpapar di atas?

Sejarah penguasaan tanah di Jawa Barat, terutama yang menyangkut pemilikan dan penguasaan tanah, sangat sukar ditelusuri karena sangat terbatasnya sumber informasi yang bisa mengungkapkannya.[128] Keterangan tentang hal pemilikan dan penguasaan tanah baru diperoleh sekitar pertengahan abad ke-19, ketika pemerintah kolonial mulai menyadari arti pentingnya data penduduk dan penguasaan tanah. Hal inipun sebenamya lebih ditujukan untuk kepentingan pemerintah kolonial memungut pajak dan

[127] Clifford Geertz, *Agricultural Involution,* Berkeley University Press, 1963, dikutip dari Wiradi, *op.cit.*
[128] Endang Suhendar, *op.cit,* hal. 9-20.

menarik penduduk untuk kerja wajib daripada memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah.

Dalam hal penguasaan tanah di Jawa Barat, pada waktu itu terdapat dua bentuk penguasaan tanah, yaitu penguasaan dengan hak milik perorangan dan penguasaan tanah komunal. Kedua bentuk penguasaan tanah tersebut muncul secara bersamaan. Hak penguasaan tanah komunal tercipta ketika sekelompok penduduk membuka lahan hutan secara bersama-sama untuk dijadikan lahan pertanian, kemudian dipergunakan secara bersama-sama pula atau dengan sistem bergilir. Dengan demikian, penduduk yang menggunakan tanah tersebut, baik berupa tanah *sikep*, tanah *bengkok*, maupun tanah *titisara*, hanya mempunyai hak pakai. Sedangkan tanah dengan pemilikan individual tercipta ketika seseorang membuka hutan untuk kepentingan keluarganya sendiri.

Masuknya penjajah Belanda mengubah struktur penguasaan tanah. Kebijakan penanaman kopi wajib di daerah Priangan *(Preangerstelsel)*, kebijakan pemberian tanah partikelir, munculnya sistem persewaan desa oleh orangorang Tionghoa, dan kebijakan-kebijakan lain telah merugikan hak-hak penduduk atas tanah. Penduduk pemilik atau yang menguasai tanah menjadi objek pemerasan melalui penarikan pajak tanaman atau dikerahkan sebagai tenaga kerja wajib *(hierendienst)*. Di beberapa daerah, misalnya di wilayah Cirebon, kondisi ini menyebabkan penduduk meninggalkan tanahnya daripada harus melakukan kerja wajib yang sangat memberatkan mereka. Di daerah Majalaya, munculnya peluang kerja baru di sektor non-pertanian yaitu pertenunan telah mendorong penduduk meninggalkan tanah pertaniannya daripada harus membayar pajak yang tinggi.

Kondisi semacam ini bermula sejak diterapkarmya sistem penanaman kopi wajib di daerah Priangan, kemudian pada awal tahun 1800-an ketika bermunculannya perkebunan pemerintah Belanda, dan diperparah dengan diberlakukannya Undang-Undang Agraria pada tahun 1870. Pemberlakuan UU tersebut semakin memperburuk kondisi penguasaan tanah. Hal ini terjadi karena tanah yang dikuasai penduduk secara komunal maupun individual tetapi tidak terdaftar, dikategorikan sebagai tanah negara *{domein verklaring)*. Akibatnya, banyak penduduk kehilangan tanahnya karena dijadikan lahan perkebunan asing.

Sebagai konsekuensi dari masuknya pemerintah kolonial yang banyak memberikan tanah-tanah kepada partikelir, sampai awal tahun 1900-an pola penguasaan tanah di Jawa Barat terbagi menjadi tiga bentuk penguasaan, yaitu tanah komunal, individual, dan penguasaan di atas tanah partikelir.

Daerah yang mengenal penguasaan tanah komunal adalah daerah Karesidenan Cirebon yang meliputi distrik Cirebon, Kuningan, Majalengka, dan Ciamis. Istilah untuk menyebut tanah komunal tersebut bervariasi. Di Cirebon dan Kuningan disebut *kasikepan*, di Ciamis *sawah desa* atau *kanomeran*, dan di Majalengka *kacacahan*. Selain penguasaan tanah komunal, di daerah ini dikenal pula tanah *bengkok* yang merupakan tanah jabatan bagi aparat desa dan

tanah *titisara* yaitu tanah yang dikuasai desa sebagai kas desa. Meskipun demikian, di daerah ini dikenal pula penguasaan tanah perorangan yang dikenal dengan tanah *yasan.* Dengan demikian penguasaan tanah di daerah ini lebih bervariasi.

Pada masa pemerintahan Raffles (1811-1816) dikeluarkan kebijakan baru yaitu penjualan tanah di beberapa daerah di Pulau Jawa. Hal ini ada kaitannya dengan krisis keuangan yang dialami pemerintahan Inggris di Indonesia. Di Jawa Barat sendiri, penjualan tanah kepada partikelir banyak terjadi di sekitar Subang, Karawang, Purwakarta, dan Tangerang. Persil terbesar tanah partikelir dikuasai oleh *P en T Land* seluas 2129 km persegi yang terletak di sekitar Kabupaten Subang, Karawang, dan Purwakarta sekarang (luas Kabupaten Subang sekarang 2051 km persegi). Penguasaan tanah partikelir ini lebih mirip dengan negara dalam negara. Mereka mengangkat orang-orang pribumi menjadi demang, asisten demang, mantri, dan lain-lain.

Wilayah yang mempunyai pola penguasaan tanah individual adalah Banten dan Priangan. Di daerah ini tidak ditemukan penguasaan tanah komunal. Tanah jabatan juga jarang ditemukan, karena gaji aparat desa diperoleh dari *pancen* (iuran desa). Menurut laporan *Memori Serah Jabatan Residen Priangan Tahun 1921* (Arsip Nasional 1976) hanya beberapa distrik yang mengenal tanah jabatan, di antaranya Cimahi, Ujungberung, Cicalengka, Ciparay, Sumedang, Tanjungsari, Cimalaka, Tomo, dan Darmaraja. Di beberapa desa, status tanah tersebut masih dipertahankan sampai saat ini. Di Priangan, pola pemilikan tanah individual ditandai dengan pemilikan tanah yang sangat luas. Sedangkan di Banten, tidak terdapat penguasaan tanah yang luas.

Ketimpangan Penguasaan Tanah

Tidak diperoleh informasi sejak kapan terjadi ketimpangan dalam distribusi pemilikan tanah di Jawa Barat. Namun sebagai gambaran, Hiisken dan White (1989)[129] menjelaskan bahwa sebelum adanya penguasa asing pun pada masyarakat pedesaan telah terbentuk tiga kelas penguasaan lahan. Pertama, kelompok besar petani tunakisma yang seringkali menumpang pada keluarga petani pemilik lahan. Kedua, kelompok petani yang menguasai lahan, terutama *sikep* dan elit lainnya. Ketiga, kelas pamong desa yang menguasai lahan milik pribadi atau *sikep* dan menguasai sejumlah besar lahan desa sebagai upah mengatur pemerintahan.

Hiisken dan White berpendapat, masyarakat Jawa secara historis memang terbagi ke dalam kelas-kelas agraris yang terutama didasarkan atas perbedaan penguasaan lahan, dan ditandai oleh rantai sejarah komersialisasi yang panjang

[129] Frans Hiisken dan Benjamin White, "Ekonomi Politik Pembangunan Pedesaan dan Struktur Agraria di Jawa*". dalam *Prisma* No.4/1989. hal. 15-37.

dan tidak merata; sehingga pada gilirannya perubahan-perubahan yang dihubungkan dengan "Revolusi Hijau" adalah lebih tepat dilihat sebagai kelanjutan, pengendapan atau bangkitnya kembali kecenderungan- kecenderungan yang telah lama sekali dimulai.

Data statistik pertama yang dapat menjelaskan struktur pemilikan tanah di Jawa Barat adalah basil penelitian tentang menurunnya kehidupan penduduk pribumi tahun 1905 yang disebut dalam *Mindere Welvaart Onderzoek (MWO).* Secara umum, distribusi pemilikan tanah di Jawa Barat pada tahun 1905 dapat dilihat pada **Tabel 1** dan kondisi ketunakismaan *(landlessness)* dapat dilihat pada **Tabel 2.** Sementara Stratifikasi Sosial Penduduk Jawa dan Madura menurut "Penelitian tentang Beban Pajak Penduduk Pribumi" Tahun 1923, dapat dilihat **pada Tabel 3.**

Di daerah Priangan, sejak dahulu pemilikan tanah sudah terkonsentrasi pada beberapa orang. Tahun 1905 dilaporkan ada sekitar 559 orang yang menguasai tanah lebih dari 30 bau dan pada tahun 1925 bertambah menjadi 1226 orang. Adanya konsentrasi pemilikan tanah mengakibatkan berkembangnya kelompok petani tunakisma. Tingkat ketunakismaan di seluruh Priangan mencapai 39%.

T abel 1 Penyebaran Luas Pemilikan Tanah di Jawa Barat Tahun 1905

Golongan luas pemilikan (hektar)	Jumlah pemlllk (%)					
	Jawa Barat	Karesidenan				
		Banten	Bogor	Karawang	Priangan	Cirebon
<0,7	67	84	86	60	57	63
0,7-1.4	17	12	12	24	18	14
1.4-4.2	**7**	3	**1**	8	12	4
>4,2	7	1	1	8	11	3
Total (%)	100	100	100	100	100	100

Sumber: *Mindere Welvaart Onderzoek* 1905, dikutip dari Suhendar, 1995.

Dari 189.325 keluarga yang terdaftar di Kabupaten Bandung hanya 52.292 keluarga (31%) yang memiliki lahan. Di distrik Majalaya dari 25.094 keluarga yang tercatat hanya 8634 keluarga (34%) yang memiliki lahan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sekitar dua pertiga penduduk di daerah Bandung adalah tunakisma. Pekerjaan tunakisma adalah menggarap tanah milik orang lain, bekeija sebagai buruh tani, buruh perkebunan atau migran ke kota Bandung.

Tibet 2 Tingkat Ketunakismaan di Jawa Barat Tahun 1905

	Banten	Bogor	Priangan	Cirebon	Jawa Barat
Jumlah rumah tangga Jumlah	222.293	75136	642 868	355.914	1 296 211
pemilik tanah Jumlah tunakisma	148.868	36145	271.171	179.796	635 980
	73.425	38 991	371 697	176.118	660 231
Proporsi tunakisma (%)	**33**	**52**	**58**	**49**	**51**

Sumbec *Minders Wehraart Onderzoek* 1905, dikutip dari Suhendar, 1995.

Tabel 3 Stratifikasi Sosial Penduduk Jawa dan Madura Menurut "Penelitian tentang Beban Pajak Penduduk Pribumi" Tahun 1923

	Kategori Pekerjaan	Rata-rata Pendapatan Tahunan Rumahtangga (Guldens)	Persentase Rumahtangga
1.	Pejabat, Kepala Desa, Guru Agama	n.a.	4,0
2	Pedagang Besar Pribumi dan mdustriawan	1130	0.3
3.	Petani Kaya	1090	2.5
4	Karyawan tetap pada usaha Eropa/Cina	370	2,4
5.	Petani Menengah	300	19,8
6.	Pedagang eceran, pengrajin	248	5,9
7.	Petani Miskin	147	27,1
8.	Pemaro yang tidak memiliki lahan sendiri	118	3.4
9	Kuli di perusahaan asing	120	19,6
10	Buruh di pertanian pribumi	101	12.4
11.	Lain-lain	n.a.	2.6

Sumbec Dikutip dari HOsken dan White, 1989, hal. 23.

Catalan: Kriteria pereisnya bagi stratifikasi "petani" ke dalam tiga kelompok adalah tidak jelas. Dari perbincangan- perbincangan lain masa ini adalah mungkin bahwa "petani miskin" adalah mereka yang memiliki lahan kurang dari 0,5 hektar atau mungkin 0,7 hektar (= 1 bahu); "petani menengah" adalah mereka yang mempunyai lahan 0,5 (atau 0,7) hingga 1,4 hektar; sedangkan "petani kaya" adalah mereka yang pemilikannya adalah lebih dari 1,4 hektar.

AJkibat Politik Agraria Kolonial bagi Rakyat Tani

Apa yang telah diuraikan semua di muka itu, menunjukkan dengan jelas, bagaimana politik agraria Pemerintah Kolonial Belanda di Indonesia. Satu politik yang menjamin kebesaran modal partikelir asing sebagai modal raksasa, dengan mengorbankan rakyat. Semua undang-undang tanah ditujukan untuk politik itu, yaitu untuk memberi keuntungan sebesar-besamya kepada modal raksasa. Sedang kepentingan rakyat dikorbankan. Disediakannya undang-undang selengkap-lengkapnya, menurut keadaan dan objeknya masing-masing bagi kepentingan modal asing itu.[130]

130 Lihat karangan Mochammad Tauchid, *Masalah Agraria: Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia, Buku Bagian Pertama.* Jakarta: Tjakrawala,1952, halaman 175-189. Karangan yang terdiri dari dua bagian ini, bagian kedua diterbitkan pada tahun 1953, merupakan karangan

Dengan berlakunya hukum agraria bagi orang Barat di samping hukum tanah yang berdasarkan adat, maka di atas pundak Rakyat menimpa beban dan gencetan dari kedua belah pihak yang sangat beratnya. Penindasan secara feodal dan secara kapitalis modem. Akibatnya ialah kemiskinan, kesengsaraan dan kelaparan.

Dengan politik agraria Kolonial seperti sudah diuraikan di muka, maka akibatnya bagi penghidupan Rakyat Indonesia, dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Karena penanaman modal selalu mencari sasaran tanah dan memerlukan tenaga manusia yang cukup banyak dan murah, maka selalu mencari tempat yang tanahnya baik dan cukup banyak penduduknya. Berarti bahwa di daerah-daerah itu jadi makin sempit dan rakyatnya makin terdesak. Di daerah-daerah yang sudah padat penduduknya itulah modal di lapangan perkebunan ditanamkan. Penanaman modal tidak mencari tempat yang masih luas tanahnya dengan penduduk yang sedikit, tetapi sebaliknya memilih daerah yang tanahnya baik dan penduduknya padat. Dengan begitu, maka tanah Jawa dan daerah lainnya yang sudah sangat penduduknya, masih dikurangi tanahnya untuk *ondememing* (perkebunan), dengan *erfpacht*, konsesi, persewaan dan lain-lain. Di tanah yang subur dan banyak penduduknya biasanya di situ menjadi sasaran ondememing. Lihat misalnya catatan berikut:

   Tanah ondememing di Jawa 1.250.706 ha
   Tanah ondememing di luar-luar Jawa 1.619.023 ha
   (diantaranya terletak di Sumatera Timur saja ada 888.000 ha atau lebih kurang 66% dari luar ondememing di luar Jawa, atau hampir 30% dari luas ondememing di seluruh Indonesia).

2. Sasaran ondememing selalu di tempat yang baik tanahnya dan banyak penduduknya. Hal ini temyata dalam perbandingan luasnya ondememing di Jawa dengan di luar Jawa. Pada tahun 1938 tanah-tanah yang dipakai untuk keperluan ondememing pertanian ada 2.937.757 ha, yang dibagi menurut macamnya hak pemakaian tanah sebagai berikut

   Konsesi pertanian 1.058.534ha
   Erfpacht (pertanian besar) ..... 1.180.898 ha
   Erfpacht (pertanian kecil) 11.808ha

---

yang sangat berguna, jemih, lengkap dan sangat berpihak kepada kepentingan Rakyat Tani. Sebuah karangan yang ditulis oleh salah satu pendiri Barisan Tani Indonesia, organisasi massa tani yang sangat berperan dalam mempeijuangkan kepentingan kaum tani pada masa-masa pemerintahan Presiden Soekamo. Uraian pada subbagian ini sepenuhnya mendasarkan pada buku tersebut.

Tanah partikelir	492.190 ha
Tanah sewa dari Rakyat	101.771 ha
Tanah sewa di Surakarta dan Yogyakarta.....	61.346 ha
Ondememing Pemerintah	31.210 ha

3. Ondememing di Jawa Barat hampir 60% dari luasnya ondememing di seluruh Jawa, sedang yang ditanami hanya 43%. Di antaranya termasuk 54 tanah partikelir yang luasnya 334.655 ha yang hanya ditanami dengan tanaman keras luasnya 43.920 ha, lainnya berupa tanaman padi, kampung atau tanah cadangan.

Daerah	Luas (ha)	Luas ondememing (ha)	Penduduk lebih kurang
Jawa Madura	13.212 400	1.250.706	50.000 000
LuarJawa	177 207.100	1.619.023	20.000.000

Sumber: Mochammad Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, **1952, hal. 177.**

4. Di mana ondememing mengarahkan kukunya, di situ tanah buat pertanian menjadi sangat kecil (di daerah Jawa Tengah dan Sumatera Timur). Tanah Jawa menjadi sasaran modal raksasa. Jawa Barat untuk tanaman keras (seperti juga di Jawa Timur), Jawa Tengah menjadi sasaran? perkebunan tebu, yang kecuali tanahnya memang baik itu, juga di situ tersedia tenaga manusia yang banyak bahkan berlebih-lebihan, karena tanaman itu lebih memerlukan tenaga yang banyak dari tanaman keras lainnya. Kesuburan ondememing di daerah-daerah itu justru karena penduduk yang melarat itu, yang merupakan cadangan tenaga mu rah.

5. Dengan tanah pertanian yang sangat kecil itu, dengan masih diganggu oleh persewaan tanah oleh ondememing, ditambah lagi dengan kewajiban dan beban-beban lainnya yang sangat berat, dan terutama dengan tidak adanya modal, maka untuk mengurangi resiko perusahaannya, pertanian rakyat di Jawa hanya menjurus kepada penanaman bahan makanan (padi, jagung, ketela pohon, kedele, kacang tanah, ubi jalar) sekedar buat menjaga persediaan makanan untuk kepentingan keluarganya. Rendahnya produksi pertanian rakyat (bahan makanan dan bahan perdagangan) juga disebabkan karena politik tanah, yang selalu mengganggu kemerdekaan rakyat dalam pertaniannya. Milik tanah yang kecil, menyebabkan juga bahwa orang tani terpaksa mencari makan di lapangan lain, yang kemudian pertaniannya menjadi pekerjaan yang tidak pokok yang mempengaruhi juga tidak tingginya produksi pertaniannya.

6. **Dengan tidak adanya modal untuk mengerjakan sawah (tanahnya) yang sekecil itu, Tani terpaksa menempuh jalan yang makin menjerumuskan**

hidupnya ke lembah kemiskinan dan kemelaratan. Jatuh ke tangan gadai, ijon dan lain-lain. Tanah Rakyat menjadi objek perdagangan orang-orang tukang lepas uang itu. Di seluruh Indonesia terjadi semacam ini. Di daerah Minahasa (Tondano) menjadi kebiasaan, tanah seseorang digadaikan kepada orang lainnya. Orang yang menggadai itu menggadaikan lagi kepada orang lainnya dengan harga yang lebih tinggi. Hal ini menimbulkan bermacam-macam perkara di daerah tersebut.

7. Hubungan kerja antara tani kaya dan tani miskin yang menjual tenaga kepada tani kaya, karena tidak adanya organisasi dari golongan tani selalu tani miskin menjadi korban. Atas dasar "kekeluargaan" katanya, tidak ada hubungan yang mengikat, memberi kesempatan kepada tukang lepas uang dengan beralatkan sawah dan tanah menekan upah kepada golongan lemah atas nama "gotong royong", *sambatan*, tolong menolong dan lain- lain. Di daerah Bali Timur (Gianyar) menjadi kebiasaan orang-orang yang maro sawah (menyakap) hanya menerima bagian V4 dari hasil sawah yang disakap, bahkan ada yang hanya menerima 1/5-nya. Di Lombok orang yang mengerjakan tanah menerima 1/6 dari hasilnya. Orang yang punya sawah, dengan tidak bekerja apa-apa, dengan sawahnya yang luas puluhan bahkan ratusan hektar menerima 4/5 hasil sawahnya.

8. Pertanian Rakyat yang bersifat "monokultur" padi buat di Jawa, dan monokultur bahan perdagangan (karet di beberapa daerah Sumatera dan Kalimantan serta tempat-tempat lainnya, dan lada di Lampung) mengakibatkan keadaan yang pincang. Di Jawa orang lapar karena hanya menanam padi di atas tanahnya yang tidak cukup memberi makanan itu, dengan tidak ada tambahan hasil dari bahan perdagangan. Di luar Jawa lapar karena hanya menanam karet dan lada yang waktu dulu tidak seberapa harganya.

Struktur Penguasaan Tanah Setelah Kemerdekaan

Dalam masa Perang Dunia Kedua, Indonesia diduduki Jepang. Bagaimana kebijakan agraria di kala itu kurang jelas karena informasi mengenai hal ini sangat langka. Yang terang adalah bahwa Jepang membiarkan, bahkan mengerahkan rakyat untuk menggarap tanah perkebunan yang terlantar karena ditinggalkan oleh penguasa-penguasa swasta asing (Belanda, Inggris). Di Jawa Barat misalnya, banyak bekas perkebunan kopi atau kina, berubah menjadi kebun sereh atau jarak, dua tanaman yang memang dibutuhkan Jepang dan dianjurkan kepada rakyat untuk menanamnya.[131]

Setelah Indonesia mencapai kemerdekaan, Presiden Soekarno menyebutkan bahwa kemerdekaan tersebut tidak menghasilkan perubahan struktur sosial yang mendasar. Ekonomi sebagian besar masih terikat pada Barat dan struktur agraria secara esensial belum ditransformasikan.[1'] Masalah ini banyak menyebabkan kekecewaan dan kerusuhan yang terjadi antara tabun 1945 dan awal tabun 1960-an.

Dasar meluasnya konflik-konflik agraris selama masa suasana polibk pedesaan yang relabf demokratis di bawah pimpinan Soekarno adalah kesenjangan-kesenjangan yang tajam yang telah terjadi dalam pemilikan lahan, kekayaan dan kekuasaan. Masalah penguasaan tanah

[131] Gunawan Wiradi, *op.cit.*

dan hubungan-hubungan agraris merupakan faktor dari pertentangan-pertentangan politik yang tajam di berbagai daerah di Jawa pada masa tabun 1960-an, di mana Partai Komunis Indonesia (PKI) dan anak-anak organisasinya seperti Barisan Tani Indonesia (BTI), Gerakan Wanita Indonesia (Gerwani) dan Pemuda Rakyat memainkan peranan amat menonjol.[132] [133] Pertentangan-pertentangan tersebut terutama terpusat di sekitar pelaksanaan UUPA 1960 dan LIUPBH 1960 (Undang-Undang Pokok Bagi Hasil) yang tergolong relabf moderat.

Di sejumlah daerah, BTI mengadakan kampanye "tanah untuk penggarap" yang lebih radikal, dengan menggunakan aksi-aksi sepihak untuk memaksakan pelaksanaan *land reform* tersebut dengan mengabaikan Paniba Land Reform setempat yang dianggap bdak bekerja efektif. Ada juga beberapa bukri lokal tentang aksi-aksi untuk melarang sejumlah hubungan perburuhan yang dianggap merugikan buruh tani seperti *kedokan/ceblokan'*[134] dan untuk mempertahankan tingkat upah panen berbentuk *bmoon* — suatu isu yang khususnya penting bagi kaum wanita pedesaan yang bdak atau hampir tidak memiliki lahan.

Aksi-aksi sepihak seperb inilah yang pada gilirannya mendorong terjadinya reaksi yang sama kerasnya dari organisasi-organisasi Islam dan kelompok-kelompok pemilik lahan besar, serta angkatan bersenjata; yang berpuncak pada penghancuran PKI di tahun 1966.[135] Satu konsekuensi terpenting dari peijalanan sejarah tersebut adalah bahwa ketika "Revolusi Hijau" di Jawa di kemudian hari ditetapkan, itu didasarkan pada suatu struktur agraris yang "tanpa reformasi".

IE. Slamet-Velsink, *Views and Strategies of the Indonesian Peasant Movement on the Eve of Its Annihilation in 1965-1966,* August 1988, hal. 2.

[133] Hflsken dan White, *op.cit,* hal. 27-28.

[134] ,

Kedokan (sering dikenal sebagai *ceblokan* di Jawa Barat): cara pengupahan yang meliputi persyaratan untuk mengerjakan beberapa pekeijaan, yang tidak dibayar sebelum masa panen (dalam pengolahan tanah, menanam bibit, menyiangi, dsb) dalam rangka memperoleh hak untuk dipekerjakan pada masa panen dan memperoleh upah *bawon* (upah dengan hasil panen).

[135] Menurut Hflsken dan White, "Pertikaian masalah tanah pada tahun 1960-1965 dan pembunuhan- pembunuhan yang teijadi selanjutnya di banyak daerah di Jawa Timur dan Jawa Tengah serta daerah pantai utara Jawa Barat merupakan ccnninan yang hidup mengenai adanya perpecahan vertikal yang mendalam pada masyarakat pedesaan."

Ketimpangan yang Tidak Berubah

Setelah proklamasi kemerdekaan tahun 1945, struktur pemilikan maupun penguasaan tanah di Jawa Barat praktis tidak berubah. Struktur ekonomi Indonesia saat itu masih diwarnai oleh dominasi sistem ekonomi asing, terutama ekonomi perkebunan dan pabrik gula yang juga mempengaruhi politik pertanian kolonial.[136] Demikian pula penerapan hukum pertanahan yang dualistis yang didasarkan kepada Undang-Undang Agraria 1870 masih mewamai pola pemilikan tanah. Dualisme tersebut diakhiri dengan berlakunya UUPA 1960.

Hardjosudarmo (1970)[137] menyatakan bahwa penerapan Undang-Undang Agraria Kolonial 1870 selama 3/4 abad telah melahirkan bentuk penguasaan tanah sebagai berikut:

1. Dipandang dari segi pemilikan tanah, maka kita dapatkan golongan tuan tanah (pemilik tanah besar), pemilik tanah sedang, pemilik tanah kecil, dan golongan petani tak bertanah.
2. Dari keadaan itu, maka dalam penggunaan tanahnya *(tenancy)* kita dapatkan:
   - Petani besar yaitu tuan tanah yang mengerjakan tanahnya sendiri yang luas, ataupun mereka ini melepaskan tanahnya pada orang lain (sewa, maro, dsb), atau membiarkan tanahnya kosong;
   - Pemilik sawah sedang yang menjadi petani sedang, ataupun melepaskan tanahnya dengan sewa atau maro;
   - Pemilik tanah kecil yang biasanya jadi petani kecil, dan biasanya juga sambil maro mengerjakan sawah orang lain;
   - Yang tidak punya sawah sama sekali menjadi tani-buruh (maro) ataupun buruh tani.
3. Perburuhan di lapangan pertanian (keadaan buruh-tani).

Dibandingkan dengan propinsi lain, temyata ketimpangan pemilikan tanah lebih besar terjadi di Jawa Barat. Hal ini tampaknya berkaitan dengan pola pemilikan tradisional di Jawa Barat, pada umumnya (Priangan), yang lebih didasarkan kepada pemilikan individual. Begitu pula daerah Karesidenan Cirebon yang berpola komunal, pada awal abad ke-20 kebanyakan tanah *sikep* tidak dibagikan secara bergilir tetapi menjadi *sikep* tetap. Sedangkan Jawa Tengah dan Jawa Timur yang kepemilikan tanahnya sebagian besar didasarkan kepada pemilikan komunal bergilir, pemilikan tanah luas relatif sedikit. Lihat label 4.

Ada 1802 kk di Jawa Barat yang memiliki tanah di atas 10 ha. Akan tetapi, sekitar 90% keluarga hanya menguasai tanah di bawah 1 ha. Dari 90% pemilik lahan di bawah 1 ha tersebut sekitar 5/6-nya merupakan petani berlahan di bawah 0,5 ha. Data makro yang menggambarkan jumlah petani tunakisma pada saat itu tidak diperoleh, tetapi dari beberapa hasil penelitian mikro digambarkan bahwa persentasenya cukup besar.

Tabel 4 Penggolongan Pemilik Sawah di Jawa Tahun 1957

[136] Lihat selanjutnya Endang Suhendar, *Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat,* 1995, hal. 20-26.

[137] Sudigdo Hardjosudarmo, *Masalah Tanah di Indonesia: Suatu Studi Pelaksanaan Landreform di Jawa dan Madura,* Jakarta: Bhratara, 1970, dikutip dari Suhendar, *ibid,* hal. 21.

Propinsi	Banyaknya pemilik sawah						
	s/d0,5	0,6-1	1.1-2	2,1-5	5,1-10	10,1-2020,1 ♦	
Jawa Barat	1 395 307	359 424	156 216	56 283	8153	1 449	363
Jawa Tengah	1.388 352	405 067	115.304	25 787	3 265	905	111
Jawa Timur	933 615	464 352	167 565	40 954	**4 369**	577	**93**

Sumber: Hardjosudarmo 1970, dikutip dari Suhendar, 1995, hal.22.

Selain timpangnya pola penguasaan tanah adalah sempitnya rata-rata luas usaha tani. Rata-rata luas penguasaan sawah hanya mencapai 0,5 ha. Padahal luas minimal yang dapat mencukupi kebutuhan keluarga pertanian, sebagaimana dijelaskan dalam PP 56/60 tentang *land reform* adalah sekitar 2 ha. Untuk lebih jelasnya lihat **Tabel 5**.

Tingginya angka tunakisma dan banyaknya tanah yang dikuasai oleh tuan tanah menyebabkan tingginya tingkat penyakapan (bagi hasil). Di Desa Cipicung Kabupaten Pandeglang dengan tingkat kepadatan penduduk sekitar 660 orang per km^2 terdapat sekitar 50% keluarga petani *pemaro.* Kira-kira 2/3 keluarga di desa tersebut tidak memiliki tanah. Demikian pula di Desa Cimanuk Kabupaten Pandeglang, jumlah petani *pemaro* diperkirakan mencapai 60% kepala keluarga. Di Desa Anyer Lor Kabupaten Serang, dari sawah seluas 211 ha, 113 ha diantaranya disakapkan kepada petani *pemaro.*

Timpangnya penguasaan tanah dan tingginya tingkat penyakapan (dengan bagi hasil) yang temyata sangat merugikan petani penggarap, baik secara umum di Jawa dan secara khusus di Jawa Barat merupakan landasan disahkannya LIU No.2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH) pada tanggal 7 Januari 1960. Undang-undang ini muncul sebagai respons terhadap kenyataan bahwa luas tanah sangat terbatas, sementara jumlah penggarap sangat besar. Kondisi ini menyebabkan petani penggarap terpaksa menerima syarat-syarat perjanjian yang tidak sesuai dengan apa yang telah dikeluarkan dalam penggarapan. Secara umum, undang-undang ini bertujuan untuk melindungi kepentingan petani penggarap.

Tabel 5 Luas Tanah Milik Rata-rata Menurut Propinsi Tahun 1957

Propinsi	Jumlah desa	Jumlah pemillk tanah	Luas areal sawah	Rata-rata luas sawah petani pemillk tanah (hektar)
Jawa Barat	3.763	1 977 195	1.040 943	0.5
Jawa Tengah	8.314	1 938791	1.047.879	0.5
Jawa Timur	8 136	1 872 261	1 130.872	0.6
Total:	20.213	5.788.247 -	3.219.694	0,5

Sumber: Sadjarwo dalam Lyon. 1984. hal. 171[23].

Land Reform: Upaya Merubah Ketlmpangan Penguasaan Tanah

Dalam tahun 1951 hingga 1965, PKI memainkan peran yang pokok dalam dinamika gerakan petani di Indonesia, baik berupa propaganda maupun aksi- aksi. Sebagai pimpinan PKI, Aidit pada bulan Juli 1953 menetapkan sebuah agenda perjuangan petani, dalam tulisan "Hari Depan Peijuangan Petani", yang memperhatikan masalah pedesaan dan potensi organisasi massa di

area pedesaan. [138]

Dokumen Aidit ini menjadi tonggak perubahan kebijakan PKI dalam soal agraria. Gerakan BTI seakan mendapat tambahan tenaga setelah Aidit mengambil alih kekuasaan PKI dalam tahun 1951. Dalam Kongres V PKI di tahun 1954, partai mengesahkan rencana Aidit untuk mengubah fokus utama partai dari buruh ke petani. Keputusan politik itu meletakkan dasar yang kokoh bagi gerakan (kiri) tani dan terbukti pada tahun-tahun selanjutnya PKI dan BTI memainkan peran yang penting dalam politik agraria.

Pada Kongres Nasional tahun 1959,[139] PKI menetapkan bahwa dalam menangani masalah agraria dan massa petani, kader-kader partai harus bekerja

[23] Margo Lyon, "Dasar-dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa", dalam Tjondronegoro dan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah di Jawa dari Masa ke Masa*, Jakarta: Gramedia, 1984.

[24] Gerrit Huizer, *Peasant Movements and their Counterforces in South-East Asia*, New Delhi: Marwah Publications, 1980, hal. 84.

[25] Gerrit Huizer (1980) dalam catatan kakinya pada halaman 88 mengutip laporan Guy J. Pauker ("The Rise and Fall of the Communist Party of Indonesia", Memorandum yang disiapkan untuk United States Air Force Project Rand, The Rand Corporation, 1969, hal. 5-6) tentang kondisi politik Indonesia saat itu: ["Para pemimpin PKI sangat berharap banyak terhadap pemilu berikutnya setelah Pemilu 1955, yang dijadwalkan akan berlangsung pada tahun 1959. Banyak pcngamat memperkirakan bahwa pada saat itu PKI akan muncul sebagai partai politik terkuat di Indonesia, yang menurut konstitusi saat itu berhak untuk membentuk kabinet baru. Jika ini teijadi, PKI akan menjadi satu-satunya partai komunis di dunia yang memperoleh kontrol terhadap pemerintahan nasional lewat cara-cara damai-legal." Selanjutnya laporan itu menycbutkan, Angkatan Darat... "tidak siap untuk menghadapi kenyataan akan menangnya PKI lewat pemilu 1959 dan meminta dalam bulan Mei 1958 agar pemilu ditunda sampai enam tahun lagi." Ini teijadi dan ....."dalam bulan Juli 1959, sistem parlemen Indonesia digantikan dengan rezim otoritarian yang didukung oleh Angkatan Darat, yakni yang disebut Sukarno sebagai 'demokrasi terpimpin'. Melihat perkembangan ini, PKI mulai menyandarkan diri pada Sukarno dalam peran barunya sebagai diktator, sementara terus melanjutkan upaya untuk membuka kembali 'jalan parlemen'." - Teijemahan *Penulis]*

 berdasarkan basil riset atau bekerja secara ilmiah, untuk memperbaiki pekerjaan praktis mereka. Dengan penetapan ini, PKI melaksanakan riset dengan tetap berpegang pada *Metode 3 sama* (sama bertempat tinggal, sama bekerja, dan makan bersama kaum tani). Khusus untuk kepentingan riset ini, dikirimkan 250 kader dan 3000 petugas riset ke desa-desa di 142 kecamatan di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur antara bulan Februari-Maret 1964.

Hasil-hasil penyelidikan yang pemah dilakukan oleh PKI ini membenarkan pertentangan antara kaum tani miskin dan buruh tani dengan petani kapitalis dan kaum tuan tanah. Dengan basil penelitian ini, PK1-BT1 semakin gencar menyuarakan tentang *land reform,* atas dasar data yang mereka peroleh. Dalam laporan Kongres VI BTI di tabun 1962, DPP BTI menggariskan suatu langkah- langkah untuk menjebol hambatan-hambatan pelaksanaan *land reform* tersebut, yang disebut sebagai aksi sepihak.

Proses penetapan *land reform* sebagai strategi politik agraria, dilatarbelakangi oleh pertikaian antara dua kubu kepentingan: perwakilan petani tak bertanah vs perwakilan tuan tanah dan pemilik tanah luas (Utrecht 1969).[*] [140] Melalui suatu dinamika yang menegangkan, akhimya konsepsi rancangan undang-undang *land reform* — yang disiapkan pemerintah — diterima sebagai bentuk kompromi dari dua kubu Radikal vs kubu Konservatif. Alhasil, diterima UU *Land Reform* ini yang berpokokkan pada dua undang-undang, yakni UUPBH (Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil) dan UUPA (Undang- Undang Pokok Agraria).

Sebagai akibat disahkannya Undang-Undang *Land Reform,* definisi tuan tanah juga mencakup pejabat desa yang karena kedudukannya mendapat jatah tanah cukup besar *(bengkok)* dan seringkali beberapa pemuka agama seperti kiyai yang mengelola pesantren-pesantren yang umumnya memiliki tanah wakaf luas.[141]

Dalam pelaksanaan *land reform,* organisasi-organisasi petani yang ada ikut aktif dalam panitia *land reform.* Baik dari tingkat lokal hingga tingkat nasional. Sementara itu, organisasi-organisasi tani yang ada tidak memiliki satu kepentingan yang sama.- Dapat disimpulkan, bahwa terjadi polarisasi antara organisasi-organisasi tani yang ada. BTI menyatakan merekalah yang paling revolusioner dengan mewakili kepentingan buruh tani dan petani kecil, yang menginginkan pembagian-pembagian tanah secara cepat; sementara Petani dan Petanu mewakili kepentingan tuan tanah dan pemilik tanah luas, yang menginginkan keberadaan tanah-tanah yang luas. Perebutan pengaruh antara

[140] E. Utrecht, "Land Reform in Indonesia", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies,* Vol. V, No. 3, November 1969, dikutip dari Noer Fauzi, 1995, hal. 12-13.

Margo L. Lyon, "Dasar-dasar Konfltk di Daerah Pedesaan Jawa", dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dariMasa ke Masa,* hal. 175.

kedua kepentingan ini, terjadi di panitia-panitia *land reform.* Hal ini merupakan salah satu penghambat kelancaran pelaksanaan *land reform.*

Sejak diundangkannya *Undang-Undang Land Reform* dalam tahun 1960, PKI memperkuat tanggung jawab para anggotanya untuk melaksanakan undang- undang itu secara radikal dan dengan jalan demikian mempercepat proses krisis politik.[23] Masalah-masalah tentang urusan-urusan intemasional menambah menajamnya konflik menuju ke konfrontasi. Sebagai akibatnya, kompetisi antara organisasi-organisasi massa menjadi lebih peka terhadap perbedaan-perbedaan dan ancaman. Segala macam kegiatan dilancarkan oleh PKI sejak tahun 1960, seperti demonstrasi, rapat umum, pidato di depan umum, dengan maksud untuk memupuk peningkatan identitas dan solidaritas partai dengan akibat meningkatkan permusuhan dan keagresifan terhadap apa yang disebut golongan-golongan reaksioner dan kontra-revolusioner. Inti agitasi itu berkisar dari persoalan-persolan materiel sampai ke persoalan- persoalan ideologi, soal tunduk kepada kepentingan kapitalis, rongrongan terhadap persatuan nasional, pengkhianatan dengan melepaskan tujuan nasional, aksi-aksi subversif dan mental kontra-revolusioner, dan seterusnya. Suatu serangan yang keras dilakukan terhadap kekuatan-kekuatan reaksioner dan feodal yang menghalangi pelaksanaan *land reform* secara lancar dan cepat, serta dilancarkannya suatu kampanye yang kuat untuk mengadakan pengkajian desa.

Garis agitasi komunis berupaya memperhebat konflik yang timbul dari polarisasi perbedaan-perbedaan ekonomi dan dengan jalan demikian berusaha membuat teori perjuangan kelas yang mempunyai arti bagi penduduk pedesaan. Sampai tahun 1964 PKI harus menjalankan strategi berganda, di satu pihak ia harus puas dengan politik nasional pemerintah dan melunakkan strateginya yang radikal, di lain pihak ia harus meningkatkan konflik di pedesaan. Sejak Januari 1964 ia mulai beragitasi tentang aksi yang radikal yang mengakibatkan terjadinya letupan dahsyat berupa aksi-aksi sepihak, protes- protes dan demonstrasi-demonstrasi sepanjang tahun yang terus berlangsung sampai bulan pertama tahun 1965.

Bersama itu, pemerintah menyadari bahaya bahwa melaksanakan program *reform* yang radikal atau drastis berarti mengurangi kekuasaan para pemilik tanah dan karena pemerintah mengkhawatirkan kesetiaan mereka, pemerintah tak dapat menawarkan program semacam itu. Perlindungan pemerintah terhadap kelompok pemilik lahan yang luas ini—juga dalam konteks Revolusi Hijau nantinya di masa Orde Baru —menurut beberapa kalangan pada gilirannya berhasil meringankan masalah pengawasan politik di kawasan pedesaan —suatu hal yang biarpun dengan kekuatan militer dan polisi yang [142] besar sekalipun tidak mungkin tercapai tanpa memperoleh dukungan dari pihak sipil dalam penduduk pedesaan yang berjumlah 70 juta itu (Sensus Pertanian 1983). [143]

> Golongan-golongan agama dan nasionalis didesak melakukan reaksi dengan kekerasan karena kegiatan-kegiatan radikal PKI mengancam *status quo* sehingga mereka tidak mempunyai pilihan kecuali membalas memukul. Inilah apa yang sebenarnya memang terjadi menjelang *coup* yang gagal itu ketika peristiwa-peristiwa berakhir dengan kegagalan yang menyedihkan.

---

[28] Lihat tulisan Sartono K., bertajuk "Keresahan Agraria dan Mobilisasi Petani di Jawa dalam tahun-tahun 1960-an", hal. 134-158. Sebuah tulisan yang memikat, selain tulisan Margo Lyon, tentang dinamika *land reform* di Jawa pada tahun 1960-an.

Htlsken dan White, *op.cit.,* hal. 32.

Bulan-bulan setelah terjadinya *coup* yang gagal itu merupakan saat-saat yang paling mengerikan dalam sejarah keresahan agraria di Jawa ketika orang menyaksikan benturan antara PKI dan kelompok-kelompok yang berafiliasi kepadanya di satu pihak dengan golongan Islam atau nasionalis di lam pihak. Alhasil, ketegangan tak terpecahkan yang mencekam pedesaan di Jawa itu meletus menjadi ledakan tindak-tindak kekerasan dan kekejaman-kekejaman yang sebegitu jauh tidak dikenal atau tidak ada bandingannya. Sebenamyalah, seluruh proses polarisasi itu, sebagaimana yang tercermin dalam konfrontasi besar yang dilukiskan di atas, masih tetap jauh dari perjuangan kelas sebagai yang dipropagandakan oleh PKI. [144]

Berikut akan digambarkan apa yang dilakukan oleh PK1/BT1 dalam upayanya memahami dengan seksama persolan-persoalan yang dihadapi masyarakat pedesaan, khususnya di tingkatjawa Barat.

Kondisi Agraria Jawa Barat dalam Periode 1960-an[145]

Walaupun Barisan Tani Indonesia (BTI) telah melakukan sejumlah penyelidikan tentang kondisi agraria di pedesaan sebelumnya, upaya penyelidikan yang serius ada dua, yakni: (a) Dalam tahun 1964 (Februari-Maret, dibawah kepemimpinan langsung Sekretaris Jenderal PKI) di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Jawa Barat; dan (b) Dalam tahun 1965 (Februari-Maret) oleh Akademi Ilmu Sosial "Aliarcham" di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Lampung, dan Bali.

Bagian ini akan memaparkan hasil-hasil temuan tentang kondisi penguasaan tanah dari hasil penyelidikan yang dikoordinir oleh Akademi Aliarcham. Patut dicatat bahwa saat penyelidikan kedua ini dilakukan, Februari-Maret 1965, merupakan puncak konflik pedesaan yang dilatarbelakangi kampanye aksi sepihak PKI maupun reaksi sepihak dari non- PK1 untuk penerapan Undang-Undang *land reform.*

Dibandingkan dengan laporan Aidit tentang riset yang dilakukan PKI di Jawa Barat[146] setahun sebelumnya, laporan-laporan yang disajikan dalam studi yang dilakukan oleh Akademi Aliarcham ini mempunyai sejumlah keuntungan yakni bahwa data tentang persoalan-persoalan politik dan organisasi dapat dihubungkan dengan aspek-aspek situasi lokal yang lain dan latarbelakang historis, sehingga memungkinkan untuk mengetahui bagaimana faktor-faktor seperti kedekatan dengan kota-kota besar ataupun isolast kepadatan penduduk, kehadiran perkebunan, intensitas penanaman, maupun kejadian- kejadian di masa lalu menyumbang pada pembentukan kondisi yang ada pada awal tabun 1960-an.

Di sejumlah daerah, para periset menemukan bahwa anggota-anggota BTI sangat kekiri-

V) Sartono K., *op.cit.,* hal. 155.

145 Bagian ini mendasarkan diri pada analisis yang dilakukan oleh l.E. Slamet-Velsink terhadap laporan penelitian lapangan yang dilakukan oleh kader-kader 13'11 tentang kondisi agraria di lima wilayah (Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Lampung dan Bali) pada pennulaan tahun 1965. Lihat selanjutnya, IE.Slamet-Velsink, *op.cit,* khususnya bab "The Research Reports", hal. 46-173.

146 I.E.Slamet-Velsink, *ibid,* hal. 47.

kirian (too *leftist),* siap menghancurkan "tujuh setan desa", rindu terhadap pembalikan situasi yang segera, dan tidak mempercayai cara-cara damai untuk mematahkan kekuasaan setan bermuka banyak yang mengontrol kehidupan mereka.[147] Para periset menemukan bahwa sikap ini tercetus dalam bentuk keputusasaan, dan sangat terasa di wilayah-wilayah di mana kontradiksi sangat kuat. Ini merupakan kasus di sejumlah wilayah perkebunan, seperti Jember, Jawa Timur, dan wilayah perkebunan kopi di Buleleng, Bali Utara; di Cianjur, Jawa Barat, yang produksi padi sawahnya sangat tinggi, namun dengan konsentrasi tanah di tangan sebagian tuan tanah *absentee* (yang tinggal di Bandung) dan terdapat hubungan yang erat antara tuan tanah, kepentingan-kepentingan komersial dan industri dan pemegang kekuasaan baik pada tingkat lokal maupun supralokal (kota Bandung); di sebuah wilayah pantai dekat Surabaya di mana kepemilikan tambak ikan, sebagian juga dimiliki oleh pemilik *absentee* (guntai), sangat terkonsentrasi dan cara produksi, pemasaran dan kekuatan politik juga terkontrol pada jaringan "tujuh setan desa" yang sangat berkuasa.[148]

Bagaimana relasi-relasi ekonorrti yang eksploitatif dan timpang terbentuk kembali dengan mudah, diilustrasikan oleh dua desa di wilayah transmigrasi Lampung. Walaupun pada mulanya sudah ada pembagian tanah yang merata untuk setiap keluarga dan dalam satu kasus bahkan di bawah kepemimpinan komunis, ketuan-tanahan *(landlordism)* dan eksploitasi berkembang lagi, di salah satu desa dalam waktu kurang dari 8 tahun. Ini terjadi akibat perbedaan di antara keluarga-keluarga yang memboyong modal dari Jawa, kondisi-kondisi kesehatan (sejumlah keluarga menderita malaria yang parah), ketersediaan tenaga kerja, dan sebagainya. Perbedaan-perbedaan semacam itu dikapitalisir dengan sejumlah keberuntungan dalam sebuah musim tanam di mana terjadi kegagalan panen yang parah.

Di Jawa Barat,[149] beberapa wilayah yang berbeda diteliti, dari Banten Selatan, yang sangat terisolir, terbelakang dan jarang penduduknya, ke daerah pantai kecamatan Serang di Banten Utara, Karawang, dan akhimya wilayah penghasil beras Cianjur yang terletak di dataran beririgasi tinggi antara Bogor dan Bandung. Tinjauan terhadap salah satu desa di Cianjur akan dipaparkan di sini, di mana aktivitas-aktivitas organisasi kiri sudah lama berlangsung namun kombinasi kapitalis-birokrat, kapitalis liberal dan bentuk-bentuk eksploitasi tradisional serta metode-metode kontrol membuat para anggota BT1 hampir berputus asa.

Kabupaten Cianjur

Di Kabupaten Cianjur, desa-desa J. dan P.[150] yang diteliti, keduanya terletak di Kecamatan Bojongpicung. Di desa J. terutama, semuanya berpusat pada penanaman padi sawah basah (dan beberapa diantaranya kering) dan penjualan panen surplus yang dihasilkan. Di desa P. pola utamanya adalah sama, namun sejumlah orang di sini bekerja sebagai buruh pada perkebunan karet. Konsentrasi tanah maupun pengaruh kapitalis sangat diperkuat oleh kedekatan dengan kota besar Bandung.

[147] I.E. Slamet-Vclsink, *ibid,* hal. 47.
[148] I E. Slamet-Velsink, *ibid,* hal. 48.
I.E. Slamet-Velsink, *ibid,* hal. 130, 143-49.
[150] Penyingkatan nama-nama desa yang diteliti dilakukan oleh penulis laporan studi Akademi Aliarcham. Bisa dimengerti, karena alasan keamanan, pada waktu itu.

Hal khusus yang berkaitan dengan tanah adalah lahan pertanian yang luas. Yang paling luas, yakni 1086 ha, membentang sepanjang jalan utama dari Bojongpicung sampai Ciranjang, adalah Perusahaan Milik Pemerintah Cihea. Tanah perusahaan ini diperoleh dari para penanam lokal melalui penjualan paksa dalam tahun 1908 oleh pemerintah kolonial dalam usaha untuk mengeringkannya dan mengubahnya menjadi tanah sawah, karena sebelumnya tanah tersebut adalah tanah berlumpur dan tempat sarang malaria. Ketika setelah sepuluh tahun bidang-bidang sawah siap untuk ditanami, penduduk semula telah membuka tanah lain dan tidak berminat untuk membeli bidang- bidang sawah itu. Karena itu, penanam-penanam baru dari wilayah-wilayah yang berdekatan tertarik berdatangan, yang kemudian menggarap bidang tanah tersebut dengan sewa dalam bentuk 15% bagi hasil. Panennya sangat tinggi, dari 50-70 qt./ha untuk panen utama. Sekitar 2000 penyakap terlibat.

Lahan terbesar kedua, 285 ha dan dikeijakan oleh 200 petani, adalah bekas tanah *erfpacht* S., yang terletak di desa P. Syarat bagi hasil adalah sama. Dan akhimya terdapat 68 ha bekas "tanah milik agraria" (tanah pemerintah, juga disakapkan untuk penanaman padi basah).

Sekarang menurut Undang-Undang Agraria yang baru semua tanah ini secara definitif merupakan hak pemerintah dan harus didistribusikan kepada para penggarap. Cihea, walaupun begitu, sudah sejak lama dikontrol oleh dewan direktur di bawah pengawasan gubemur propinsi, sementara tanah S. dijalankan oleh perusahaan pertanian swasta. Jika di masa lalu BT1 membatasi dirinya untuk melakukan aksi guna menurunkan sewa (sebuah aksi dalam 1951 untuk tujuan ini berhasil di Cihea), setelah 1960, ketika Undang-Undang Agraria diproklamirkan, ketegangan dan konflik terasa di kalangan penyakap karena mereka terancam pengusiran ketimbang menjadi pemilik sah dari bidang-bidang yang mereka garap.

Desa].

Riset di desa ini tidak berjalan mudah. Di desa P. salah satu periset ditangkap dan catatan-catatannya diperiksa; di desa J. mereka pindah ke rumah lain di mana mereka dilindungi oleh 40 orang organisasi pemuda kiri yang dipersenjatai dengan kapak-kapak kecil.

Desa ini terkenal dengan tanahnya yang subur dan irigasi teknis alami. Kepadatan penduduk adalah biasa 536 orang/ m^2 (6539 orang dalam area 1239 ha). Surplus yang berarti dapat dihasilkan. Pada waktu panen, para tuan tanah datang dari Bandung dan kota-kota lebih kecil seperti Tasikmalaya dan Garut, untuk menghadiri dan mengawasi panenan.

Dalam 1945 daerah ini adalah bagian dari garis depan dan menjadi sumber suplai makanan bagi tentara lokal (sekitar 1947), seperti Sabillilah (Muslim), BBRI (Barisan Banteng) dan Barisan Citarum atau Bambu Runcing. Sabillilah telah masuk ke hutan-hutan dan kemudian menjadi DI-TI1 atau gerakan pemberontakan Darul Islam, BBRI berfusi dengan tentara reguler republik (TNI), namun yang terakhir juga menolak integrasi dan membentuk Bambu Runcing yang telah disebutkan dalam konteks Cibaliung (Banten Selatan), yang mengambil garis Trotskyist. Dulunya Sukami, seorang tokoh Murba yang terkenal, sering mengunjungi wilayah Cianjur untuk menghubungi pengikut- pengikutnya di sana. Antara 1950-3 ketiga jenis unit tentara ini saling bertempur. Barisan Bambu Runcing kalah dan kembali menjadi penduduk biasa; Darul Islam tetap aktif hingga 1963.

Pada saat riset hanya sekitar 10% penduduk yang merupakan penduduk asli desa, yakni di desa J. Gonta-ganti kawin cerai perempuan-perempuan muda (12-13 tahun) sangat kerap di sini. Di aritara para tuan tanah, petani kaya, dan birokrat, adat ini dikembangkan menjadi bentuk pelacuran terselubung, karena gadis-gadis tersebut kadang-kadang kawin kurang dari 3-15 hari dan ada seorang laki-laki yang telah kawin lebih dari 60 kali. Selain gadis-gadis muda, isteri-isteri petani miskin yang terjebak hutang dengan tuan tanah atau pedagang perantara juga terpaksa melacurkan diri mereka kepada para lintah darat.

Kepemilikan tanah dan modal

Terdapat 22 atau 23 orang tuan tanah yang memiliki tanah yang tidak mereka kerjakan sendiri di desa ini *(absentee')*, jumlahnya bervariasi dari 1 hingga 91,91 ha. Tuan tanah terbesar adalah seorang perempuan yang tinggal di Bandung dan beberapa tuan tanah besar lainnya juga menetap di kota yang sama. Setelah Undang-Undang *Land Reform* diberlakukan, beberapa di antara mereka menjual tanah mereka ke penduduk-penduduk kecamatan setempat —ini bertentangan dengan undang-undang—dengan bantuan aparat-aparat lokal. Dengan cara ini, mereka memperoleh kompensasi yang cepat dan lebih baik ketimbang menyerahkannya kepada penggarap, yang dalam kasus-kasus pemilik *absentee* ini biasanya adalah para penyakap. Ketika tanah tersebut dijual, para penyakap diusir, 228 orang dalam kasus tuan tanah terbesar, 43 dalam kasus tuan tanah Bandung lainnya yang mempunyai tanah seluas 26,16 ha. Dalam kasus ketiga, di mana 6,7 ha tanah dijual setelah kontrak bagi basil dibuat, 13 orang penyakap mencoba melawan pengusiran dengan terus melanjutkan penggarapan tanah bersama-sama; namun pemilik baru memanggil polisi, keamanan desa dan penasehat militer. Sebuah insiden terjadi dan tembakan- tembakan dilepaskan, di mana pemimpin aksi menyerah dan berkompromi dengan tuan tanah, sesuai dengan permintaan para petani yang ikut serta dalam aksi.

Jika 339 keluarga petani menengah hanya bisa dengan susah payah mencukupi kebutuhannya dan mayoritas intelektual desa (guru, dsb) harus menjadi petani paruh waktu (pemilik atau penyakap) untuk memenuhi kebutuhan, 457 keluarga petani miskin dan 515 buruh tani sungguh-sungguh melarat, mencoba bertahan dengan makan makin sedikit dan terperangkap dalam hutang. Dari anggaran yang diberikan oleh sebuah keluarga petani miskin dan buruh tani, tampaknya sumber utama tambahan adalah penggergajian kayu dan lainnya adalah pengumpulan kayu bakar. Keluarga petani miskin (6 anggota keluarga) mempunyai defisit tahunan Rp 85.520, sedangkan keluarga buruh tani (8 anggota keluarga) tidak kurang dari Rp 217.390.

Kekuasaan dan politik

Dalam pemilu 1955, partai komunis memimpin dengan 700 suara, walaupun pada waktu itu hanya mempunyai 40 anggota di desa ini. PNI berada di tempat kedua dengan 560 suara dari 750 anggota dan Partai Sosialis Indonesia (PSI) ketiga dengan 136 suara. Tak ada partai lain yang ikut serta pada tingkat lokal.

Dalam tabun 1965, hanya tinggal 125 anggota PNI yang tersisa dan 200 anggota Nahdatul

Ulama (NU). BTI mempunyai keanggotaan 1700, organisasi perempuan kiri 124 dan organisasi pemuda kiri 117 (76 laki-laki dan 41 perempuan). Kelompok kiri walaupun begitu tidak terwakili sama sekali dalam pemerintahan desa, yang terdiri dari nasionalis-nasionalis kanan dan elemen- elemen bekas Murba, yang mendukung penjualan surplus dan tanah *absentee* ke petani-petani kaya atau orang-orang dari sekeliling kota-kota kecil.

Perjuangan Petani Masa Orde Populis

Bermacam-macam organisasi petani yang muncul setelah Proklamasi Kemerdekaan berulang kali mengajukan tuntutan politik yang mendesak para pemimpin Republik untuk menghapuskan hak konversi para pengusaha perkebunan. BTI (Barisan Tani Indonesia) ada di barisan terdepan.[151] Dalam kongresnya pada tanggal 29 Desember 1946 di Jember, BTI meminta pemerintah agar membeli semua perkebunan swasta, baik yang diperoleh melalui jalan konsesi maupun sewa jangka panjang. Setahun kemudian, dalam kongresnya yang diselenggarakan di Blitar pada tanggal 16 Desember 1947, BTI bahkan menjadi makin tegas, dengan mengajukan resolusi men un tut penghapusan hak konversi dan semua hak istimewa lainnya dari pengusaha perkebunan Barat di tanah para pangeran Jawa (Surakarta dan Yogyakarta) yang sangat padat penduduk. Memang lusinan cabang BTI mengajukan resolusi serupa.

Sementara itu pada tanggal 13 November 1947, Dewan Perwakilan Rakyat Surakarta dengan terus terang membekukan hak konversi, suatu sikap yang segera didukung oleh STII (Sarekat Tani Islam Indonesia = organisasi massa petani di bawah partai Masyumi). Ketika menghadapi tuntutan yang semakin meningkat, sebuah komite khusus parlemen akhimya menyarankan penghapusan hak konversi. Sementara itu, BTI mengorganisasikan demonstrasi besar di Yogyakarta, Klaten, dan kota-kota lainnya di dalam wilayah-wilayah kepangeranan untuk meyakinkan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat bahwa rakyat mendukung dengan penuh semangat tuntutan yang mereka ajukan.

Panitia Tanah Konversie menyimptflkan bahwa tuntutan petani untuk penghapusan segera hak konversi memang masuk akal, karena hak konversi ini didasarkan pada sistem feodal yang bertentangan dengan prinsip demokrasi, khususnya dengan Pasal 27 dan Pasal 33 UUD 1945 Republik Indonesia. Lebih lanjut komisi tersebut menyatakan, bahwa kerugian lebih lanjut yang disebabkan oleh hak konversi, secara moral tidak dapat

[151] Karl J. Pelzer, *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani.* Jakarta: Sinar Harapan, 1991, hal. 44-54. Uraian-uraian berikut ini berdasarkan keterangan pada buku tersebut.

 dipertahankan karena hak itu memperkosa prinsip dasar keadilan sosial, dengan merintangi perkembangan ekonomi rakyat dan memberikan keuntungan yang tidak wajar kepada pengusaha perkebunan. Lagi pula, kalau hak itu tetap dipertahankan tidak hanya akan mengganggu kedamaian dan ketertiban tetapi juga membahayakan persediaan makanan rakyat.

Golongan Komunis yang paling keras menuntut "penghapusan sistem tuan tanah dan menggantikannya dengan pengawasan petani atas tanah. Hal ini dapat dicapai hanya dengan menyita lahan milik orang asing dan tuan tanah bangsa Indonesia tanpa ganti rugi dan membagikan kembali lahan ini secara gratis kepada setiap petani, khususnya petani miskin yang tidak memiliki tanah, untuk menjadi hak milik pribadi mereka. Penghapusan sisa-sisa feodalisme ini berarti meletakkan dasar yang kukuh bagi kemerdekaan nasional seutuhnya."

Sikap agresif BTI berbeda dari satu daerah ke lain daerah dan dari satu kecamatan ke lain kecamatan, mencerminkan perbedaan kecanggihan politik dan sikap militan para pimpinan PKI, yang selama bertahun-tahun telah beijuang dengan sungguh-sungguh melatih pimpinan BTI. Hal ini membawa hasil partai semakin menguasai kaum tani dan organisasi petani. Saingan BTI — Petani yang bemaung di bawah PN1; Petanu, yang bemaung di bawah NLJ; ST1I yang bemaung di bawah Masyumi—tidak dapat mengklaim di mana pun kekuatan yang hampir sama. Tidak ada partai lain yang memberikan tekanan yang demikian besar pada penyelidikan desa seperti yang dilakukan PKI dan BTI. Hal ini memungkinkan karena partai itu menggunakan kondisi sosial, ekonomi dan fisik setempat dalam usahanya untuk memperoleh dukungan kaum tani dan memberikan kepada lembaga desa tradisional orientasi politik yang baru. Kelenturan yang sangat tinggi menandai kegiatan PKI dan BTI di daerah pedesaan, seperti diperlihatkan oleh kegiatan BTI di Sumatera Timur dan Jawa. BTI yang tidak pemah berhenti menggalakkan dan mengorganisasi lebih lanjut pendudukan tanah, merupakan organisasi petani yang paling militan di Sumatera Timur pada tahun 1950.[152]

Bagaimana pandangan organisasi-organisasi massa petani ini terhadap Revolusi Indonesia? Laporan yang disampaikan oleh sekretariat RTI (Rukun Tani Indonesia) pada kongres RTI yang pertama di Bandung dapat menjelaskan hal ini:

"Revolusi 1945 gagal karena tidak berhasil mencampakkan imperialisme dan mendirikan Republik Demokrasi Rakyat. Itu berarti kembalinya modal asing, pembentukan *negara* bagian, dan pembentukan Republik Indonesia Serikat. Ini semua merupakan hasil dari Konferensi Meja Bundar. Republik Indonesia Serikat menjadi alat yang membantu pemulihan orde lama dalam suatu bentuk yang baru. Modal asing masih menguasai pertambangan, perkebunan, pabrik, fasilitas

angkutan darat, fasilitas angkutan laut, dan fasilitas angkutan udara yang ada di Indonesia.

Revolusi itu gagal karena para buruh, petani dan golongan masyarakat tertekan lainnya, yang kelihatannya antikapitalis dan antifeodal, tidak memahami benar hakikat dan tujuan Revolusi Agustus

152

Karl J. Pelzer, *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani.* Jakarta: Sinar I larapan, 1991, halaman 84 dan seterusnya.

1945. Revolusi ini tidak dicetuskan oleh kelompok-kelompok yang sungguh-sungguh antiixnperialis, dan antifeodal, yaitu kelompok tani dan buruh, karena mereka tidak diorganisasi dan dengan demikian tidak dapat memimpin revolusi.

Perjuangan petani yang sekarang mempunyai aspek ekonomis, sosial dan politis. Program petani selama perang bertujuan melemahkan lembaga-lembaga politik dan ekonomi dart modal asing dan untuk akhimya menghilangkannya dari muka bumi Indonesia. Dalam bidang politik petani menghendaki pemberantasan otokrasi dalam pemerintahan, karena pemerintahan otokratis menjadi alat untuk melayani kepentingan modal asing. Dengan mengakui konsesi pertanian dan sewa jangka panjang, pemerintahan pusat melayani kepentingan modal asing lebih daripada kepentingan rakyat, khususnya petani dan buruh.

Kebijakan agraria lama harus diakhiri. Sasaran petani dalam bidang ekonomi adalah: nasionalisasi tanah, pembagian tanah kepada orang yang tidak memiliki tanah, pemberantasan feodalisme, nasionalisasi semua perusahaan asing, peningkatan produksi petani, modemisasi ekonomi pedesaan secepatnya, kredit murah untuk petani, dan lain-lain. Sasaran dalam bidang politik adalah: jaminan hak demokrasi seperti kebebasan berbicara, kebebasan berkumpul, kebebasan^ers, dan hak untuk mogok, serta pembentukan sistem pemerintahan demokratis."

Dengan demikian, secara perlahan-lahan tujuan partai semakin meluas di daerah pedesaan setelah tahun 1951. Golongan Komunis menekankan pembaruan pada suatu bidang yang luas, dengan menuntut: penghapusan undang-undang agraria kolonial yang bersifat eksploatatif, kewajiban untuk mengadakan perjanjian sewa-menyewa tertulis antara tuan tanah dan penyewa, keamanan untuk penyewa, bunga pinjaman yang lebih rendah, upah lebih tinggi untuk buruh tani, nasionalisasi perkebunan milik orang asing, tidak adanya pembaruan untuk konsesi pertanian dan sewa tanah jangka panjang yang telah habis masanya, izin untuk penduduk liar untuk terus menggarap lahan yang secara teknis berada di dalam batas-batas perkebunan untuk cadangan hutan, ganti rugi yang pantas dan bantuan keuangan yang memadai bagi penduduk liar yang harus dimukimkan kembali, larangan menggunakan traktor di atas tanah yang dikuduki penduduk liar, dan pembatalan undang- undang kolonial yang mengatur hubungan antara perkebunan tebu dan petani.

[39] *Suara Rakyat,* 12 dan 13 April 1950. Sebuah salinan dari laporan ini beredar di kalangan pengusaha perkebunan Sumatera Timur. Dikutip dari Karl J. Pelzer, *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani.* Jakarta: Sinar Harapan, 1991, hal. 85 dan catatan kakinya.

Kebanyakan dari tuntutan ini sangat menarik perhatian petani di wilayah perkebunan.[153]

Sebuah pamflet PKI yang dikeluarkan pada tabun 1955 menganjurkan agar kader melakukan kegiatan nyata untuk membela kepentingan petani, seperti penyaluran pupuk; persemaian dan perkakas dengan harga murah; perbaikan saluran irigasi; perbaikan tambak ikan dan penyaluran bibit ikan; pendirian koperasi; pengeringan daerah rawa-rawa; perbaikan jembatan dan jalan desa; pembentukan perkumpulan pemakaman; perencanaan pendidikan umum dan pendidikan pemimpin agraria; pembelaan petani yang diadukan ke pengadilan; pengaturan kampanye pemberantasan buta huruf dan program olah raga dan program kebudayaan. Kader yang bekerja di desa menyampaikan empat prinsip penggarapan lahan; "bajak dalam-dalam, tanam rapat-rapat, (gunakan) lebih banyak pupuk, benih yang lebih baik dan irigasi yang lebih baik", dan nasihat seperti "perlakukan lahan padi dengan kasih sayang dan hati-hati, basmilah serangga, perbaiki peralatan pertanian".

Dengan demikian, PKI dan organisasi-organisasi yang berada di bawahnya merupakan kelompok yang merumuskan masalah-masalah sosial dan ekonomi yang mendasar untuk para petani dan merupakan kelompok utama yang menonjolkan simbol-simbol khas bagi kepentingan para petani miskin. *Land reform* yang dijadikan suatu program nasional yang didukung oleh undang- undang, oleh PKI diangkat sebagai kerangka untuk membangun suatu gerakan yang terpadu di daerah pedesaan.

Kondisi Agraria Wilayah Jawa Barat di Masa Orde Baru

Pada tanggal 1 Oktober 1965, terjadi apa yang kita kenal sekarang sebagai peristiwa perebutan kekuasaan lewat sebuah "kudeta prematur". Sebagai akibat dari kejadian ini terjadi prahara politik besar-besaran, baik di perkotaan maupun di pedesaan. Ratusan ribu atau bahkan jutaan orang menemui ajalnya sebagai akibat langsung maupun tak langsung dari peristiwa ini. Tokoh-tokoh kiri, simpatisannya maupun orang yang tak tahu apa-apa ikut terbantai dalam peristiwa menyusul tanggal 1 Oktober 1965.

Dasar-dasar konflik yang sudah terbentuk sebelum peristiwa ini menemui titik kulminasinya dalam bentuk paling ekstrem yakni penyembelihan besar- besaran terhadap pihak-pihak yang dianggap sebagai musuh politik maupun musuh pribadi, dengan memanfaatkan aji mumpung. Banyak sejarawan menyebutkan bahwa ini merupakan salah satu tragedi berdarah paling besar dalam sejarah modem Indonesia.

Sejumlah analisis tentang kegagalan PKI dan program-programnya dikembangkan menyusul peristiwa ini. Dalam analisis ini terkembang pula studi-studi tentang mengapa *land reform* yang ditetapkan sebagai salah satu program politik pemerintah pada waktu itu untuk menata ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia menemui kegagalan, setelah terjadinya prahara politik ini.

Dr. Olle Tomquist dalam telaahnya, *Dilemmas of Third World Communism: The Destruction of the PKI in Indonesia,* menunjukkan letak kesalahan partai yang dipimpin D.N.

[153] Lihat Karl J. Pelzer, *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani.* Jakarta: Sinar Harapan, 1991, halaman 59-60.

Aidit ini pada sebab yang paling dasar: teori.[154] Bagi Tomquist, kesalahan utama PKI ialah teori yang keliru dipakai pimpinan Partai untuk menganalisa masyarakat Indonesia. Karena teorinya salah, strategi yang disusun berdasarkan teori itu juga salah. Bagaimana Partai melihat negara dan pemerintah RI tak jelas benar, tapi umumnya positif: bukan sebagai alat yang sepenuhnya dikuasai oleh "kapitalis".

Bila tesis atau teori itu benar —untuk Indonesia —pastilah PKI telah berhasil menarik semua petani tak bertanah atau petani miskin ke dalam kubu mereka, ke dalam suatu kelas yang mereka cita-citakan. Kenyataannya mereka gagal membentuk suatu kelas proletar petani tak bertanah atau petani miskin.[155]

Aminuddin Kasdi berkesimpulan, kegagalan PKI disebabkan oleh tiga faktor: Pertama, PKI tidak berhasil menanamkan ideologi kelas serta mengikat seluruh buruh tani dan petani miskin dalam satu ikatan kelas-kelas tidak bertanah atau kelas proletar. Kedua, masih kuatnya ikatan hubungan *patronclient* di berbagai sektor kehidupan. Ketiga, PKI belum memiliki daerah tertentu yang benar-benar (mutlak) mereka kuasai secara sosial, politik, ekonomi, dan militer sebagai pangkalan untuk mencetuskan revolusi.[156]

Setelah hancumya PKI dan Presiden Soekamo tumbang, dan Letnan Jenderal Suharto mengambil alih kekuasaan dalam tahun 1966, maka tema- tema pergerakan petani dan penataan penguasaan tanah seperti *land reform* yang diatur dalam UUPA 1960, menjadi tema dan referensi yang semakin dijauhi dan ditinggalkan oleh penguasa baru yang biasa disebut sebagai rejim Orde Baru. Dalam kerangka inilah rejim Orde Baru mulai meletakkan bangunan agrarianya, yakni menjamin stabilitas politik dan ekonomi, dengan mengurangi partisipasi masyarakat pedesaan atau lebih tepatnya partisipasi masyarakat secara keseluruhan dalam apa yang disebut "pembangunan-isme", dan menjamin tersedianya pangan bagi masyarakat. Segera setelah Orde Baru
berkuasa, konsep Pembangunan berubah dari sebuah konsep perubahan sosial menjadi ideologi.[157] [158] [159]

Orde Baru yang mengambil jalan kapitalis untuk proses pembangunan dan menekankan pertumbuhan ekonomi sebagai tolok ukurnya dengan sendirinya menempatkan bidang agraria sebagai salah satu penyangganya. Karena itu, ketika rejim ini berkuasa$_z$ Revolusi Hijau, eksploitasi emas hijau (hasil hutan), agroindustri, serta eksploitasi hasil tambang dan hasil laut dilancarkan secara besar-besaran untuk menyokong pertumbuhan ekonomi tersebut.[1]

Dalam strategi pembangunan seperti ini, maka permasalahan agraria oleh rejim ini tidak dijadikan sebagai dasar bagi pembangunan, tetapi ditempatkan sebagai persoalan teknis-birokratis semata. Padahal, salah satu persoalan mendasar dalam struktur masyarakat Indonesia

---

[154] Goenawan Mohammad, "Mengapa PKI Gagal", *Tempo,* 6 Oktober 1990, hal. 33-35.

[155] Aminuddin Kasdi, "Masalah Tanah dan Keresahan Petani di Jawa Timur 1960-1965: Studi tentang Gerakan Aksi Sepihak yang Dilancarkan PKI-BTT, *Tesis* yang diajukan kepada Fakultas Pasca Saijana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1990, hal. 31-32.

[156] Kasdi, *ibid,* hal. xiii.

[157] Dianto Bachriadi. *op.cit,* hal. 1.

[158] Lihat selanjutnya Dianto Bachriadi, *op.cit.,* hal. 2-3.

[159] Noer Fauzi, "Transformasi Agraria dan Kesejahteraan Kaum Tani", dalam *Tanah, Rakyat dan Demokrasi,* Yogyakarta: Forum USM/LPSM DIY, 1995, hal. 166.

sejak jaman kolonial, dan akhirnya menjadi persoalan mendasar sampai saat ini, adalah ketimpangan dalam penguasaan lahan yang dianggap dapat menimbulkan eksploitasi manusia atas manusia dan ketidakseimbangan pendapatan antara pemilik, penggarap, dan buruh-buruh di dalam lapangan kehidupan agraria.

Dapat kita katakan di sini bahwa pola sengketa agraria yang marak dalam dua dekade terakhir ini akibat bangunan agraria Orde Baru yang ternyata bertolak belakang dengan bangunan agraria Orde Populis yang bermaksud menghancurkan warisan kolonial dan feodal. Bangunan agraria Orde Baru malahan berdiri di atas dasar warisan kolonial, seperti dikatakan oleh Sritua Arief:

> "Kehijaksanaan ekonomi Indonesia dan proses ekonomi yang mengikutinya telah berjalan di atas suatu struktur ekonomi warisan kolonial...dulu diperkembangkan dan diperkual untuk melayani negara-negara asal pibak penjajah, dan sektor massa agraris merupakan daerah yang diabaikan dan sumberkuli murahan... di alas struktur inilah kehijaksanaan ekonomi Indonesia selama ini telah dijalankan hingga pada hakekatnya, sadar atau tidak sadar, kita telah memperkuat dan mengembangkan struktur ekonomi warisan kolonial.""[6]

Di atas warisan kolonialisme inilah sesungguhnya Indonesia membangun suatu sistem ekonomi, terutama program pembangunan pertaniannya.

Sengketa Agraria: Rakyat Tani versus Negara dan Modal

Akumulasi tanah yang sekarang terjadi di daerah pedesaan, apakah ini dilakukan oleh penduduk-penduduk pedesaan sendiri (petani-petani kaya) atau kelas-kelas perkotaan (kepemilikan guntai) adalah perkembangan kapitalisme itu sendiri. Dengan begitu, kenyataan yang sesungguhnya telah terjadi di masyarakat pedesaan adalah mereka telah bertransformasi menjadi kelas-kelas kapitalis dengan segala macam spesifikasinya.[47] Para pemilik tanah luas adalah kelas petani kaya yang memandang akumulasi tanah sebagai basis formasi modal usaha mereka menuju sektor-sektor modem (transportasi, industri, perumahan, pertanian, pertambangan, dan sebagainya).

Konflik-konflik agraria yang terjadi saat ini hampir sama brutalnya dengan konflik-konflik yang terjadi pada periode awal kapitalisme di Eropa. Konflik agraria Orde Baru sangat brutal dan ganas terhadap petani-petani kecil dan masyarakat pedesaan. Jumlah konflik yang terjadi sangat hebat dan terjadi hampir setiap hari, dengan korbannya: petani maupun masyarakat adat. Karena itu dapat disimpulkan bahwa konfrontasi dan konflik agraria ini adalah konflik antara para pemilik modal (kelas kapitalis) dan petani-petani pedesaan yang kecil (apakah itu para petani ataupun masyarakat adat). Struktur kapitalisme yang terbentuk saat ini adalah struktur ekonomi yang dicirikan oleh kepentingan-kepentingan dari kelas-kelas kapitalis, baik di tingkat pedesaan maupun perkotaan, melawan kepentingan-kepentingan petani kecil dan menengah.

Perubahan yang sangat mencolok dalam konflik agraria saat ini adalah struktur konflik yang berubah dari konflik horisontal menjadi konflik vertikal di mana negara Orde Baru berperan aktif sebagai aktor di dalam konflik yang terjadi.[160] [161] Konflik atau sengketa tanah pada masa Orde

[47] Bonnie Setiawan, "Changes in Agrarian Strategy: Agrarian Capitalism and Agrarian Reform in Indonesia", makalah

Baru banyak terjadi antara rakyat dengan pemilik modal, atau antara rakyat dengan negara, atau antara rakyat dengan pemilik modal yang beraliansi dengan negara. Dengan kata lain, konflik atau sengketa tanah di masa Orde Baru merupakan konflik antara rakyat di satu pihak dengan negara dan modal di pihak lain yang terjadi bukan hanya karena adanya perebutan sumber-sumber agraria tetapi lebih disebabkan oleh proses akumulasi primitif kapital dalam kapitalisasi (pembentukan modal). Dalam proses ini, negara Orde Baru berperan sebagai penyedia sarana untuk kemudahan proses atau menciptakan kondisi yang mendukung bagi akumulasi modal secara cepat dan yang menyingkirkan hambatan-hambatan yang merintangi proses itu, maupun berperan sebagai pemilik kapital itu sendiri.

Persoalan sengketa tanah bukanlah fenomena baru dalam sejarah penguasaan tanah di Jawa Barat. Sejak masyarakat merasa kekurangan tanah pertanian, akibat penjajahan dan ledakan jumlah penduduk, persoalan sengketa tanah telah banyak muncul ke permukaan.[162] Pada beberapa kasus, fenomena kekurangan tanah pertanian ini telah memunculkan perlawanan petani. Misalnya pemberontakan petani di Tangerang 10 Februari 1924, yang disebabkan oleh timpangnya penguasaan tanah. Pada waktu itu, sebagian besar tanah pertanian dikuasai oleh penduduk Cina. Derrtikian pula sengketa tanah yang terjadi di daerah perkebunan Ciomas Bogor, penduduk lokal menentang penguasa perkebunan karena telah mengambil alih lahan yang mereka kuasai. Kasus lainnya, yaitu perlawanan petani yang timbul di beberapa daerah Priangan, seperti Bandung, Garut, Tasikmalaya, Ciamis, Cianjur, dan Sukabumi.

Di Jawa Barat masa Orde Baru, sebagai gambaran, dalam kurun waktu 1980-1996 saja terjadi sejumlah sengketa agraria di wilayah pedesaan yang mengakibatkan penggusuran massal terhadap lahan garapan petani dan perkebunan rakyat di Jawa Barat. Untuk ilustrasi lihat label 6.[163]

label 6 Beberapa Corak Sengketa dan Jumlah Petani Tergusur di Jawa Barat. 1980-1996[164]

untuk Konferensi INFID ke-X, bertema Land and Development, Canberra, 26-28 April 1996, hal. 10-11.

[161] Dianto Bachriadi, *op.cit.,* hal. 5.

Endang Suhendar, 1995, hal. 68-70.

Ada sejumlah data tentang daerah kasus, corak sengketa, jumlah petani yang tergusur/fenomena "proletarisasi" yang teijadi scrta luas lahan/tanah konflik dan konsentrasi penguasaan tanah yang belum terekam secara luas dan tajam/data dasamya belum lengkap dalam gambaran ini. Walaupun begitu, ini dapat memberikan gambaran ringkas tentang sengketa agraria yang teijadi di Jawa Barat masa Orde Baru.

Sejumlah data yang belum terisi atau tidak lengkap memerlukan konfirmasi dan penelitian lapangan lebih jauh untuk memperoleh data mutakhir. Untuk kolom "Jumlah petani yang tergusur", khusus untuk sengketa PIR diartikan sebagai "Jumlah petani yang dapat ditampung" sebagai peserta PIR. Beberapa kasus yang muncul/terungkap belakangan adalah hasil ketja keras embrio organisasi tani tingkat Jawa Barat, yakni Serikat Petani Jawa Barat (SPJB-berdiri 1991) yang dimotori oleh para petani Jawa Barat yang mengalami sengketa agraria, serta Lembaga Pendidikan dan Pengembangan Pedesaan (LPPP-berdiri 1991), organisasi payungnya, yang dimotori oleh sejumlah aktivis muda perkotaan yang mempunyai perhatian terhadap pengorganisasian kaum tani dan masalah pedesaan.

	Daerah Kasus	Corak dan lawan sengketa		Jumlah petani yang tergusur	Luas lahan (hektar)
		Corak	Lawan		
1	**Kab. Sukabumi**				
1	Gunung Batu-Ciracap	HGU	PT BLA (Han Cader Group)	1200	2092
2	Cikaso	PIR-bun kelapa hibnda	PTPXII	1 334	11.110
3	Lengkong	HGU	PT WOT I	150	180
4	Cikole	HGU			50
5	Ciemas	PIR-bun kelapa hibrida	PTP XI	2533	8.673
6	Kelapa Condong-U.Genleng	Kepentingan mililer	AURI	80	50
7	Cibadak	Penggusuran			
8	Jampangkulon			364	tad.
9	Nagrak			1150	tad.

II	**Kab. Clamls**				
1	Cimerak	PIR-Bun	PTPXIII	1740	5 579
2	Langkaplancar			328	913
3	Rancah			360	150
III	**Kab. Taslkmalaya**				
1	Taraju	PIR Lokal Teh	PT Nusamba Indah	2 064	1050
IV	**Kab. Garut**				
1	Badega	HGU	PT SAM	579	500
2	Sagara	Hutan	Perhutam Unit III Jabar	753	1 100
3	Cisewu	Hutan	Perhutam	197	82
4	Selekta	HGU	PT HJS	300	107
5	Cihideung	HGU			
6	Pameugatan	HGU			
7	Cisompet	Hutan	Perhutam Unit III Jabar		
8	Ciseupan	Hutan			
9	Cikeulet	Hutan			
10	Leuwipaii	HGU			
11	Darajat	Hutan			
12	Pakenjeng	PIR Lokal Teh	PT Nusamba Indah	815	1 238
V	**Kab. Majalengka**				
1	Jatiwangi-Ligung	Sengketa status tanah	AURI	2198	1021
VI	**Kab. Sumedang**				
1	Cibugel	PIR			
2	Jatigede	Bendungan	Pemda Jabar-OECF		
3	Rancakalong			300	tad.
VII	**Kab. Subang**				
1	Pg.Gula Subang	HGU			
2	Gunung Tua -Tanjungwangi	Public Utilities	PDAM	1260	
VIII	**Kab. Purwakarta**				
1	Cicadas-Cilangkap	Kawasan industri	PT SAB dan PT BSI	108	70
2	Cipularang	Jalan tol			
IX	**Kab. Cianjur**				
1	Cimacan	HGU	PT BAM	287	33
2	Cikalongkulon	Hutan			
3	Agrabinta	PIR-bun kelapa hibrida	PTPXIWPemda Jabar	2.334	16105
4	Proyek Cirata	Bendungan	Pemda Jabar/WB	6.335	6176
5	Proyek Saguling	Bendungan	Pemda Jabar/WB	3.000	5 600
X	**Kab. Bogor**				
1	Cisarua			128	55
2	Binuang			700	t.a.d.
3	Cibinong			2000	316
XI	**Kab.Bandung**				
1	Cicalengka			500	200
XII	**Kab. Bekasl**				
1	Pondokgede			108	90
XIII	**Kab. Karawang**				
1	Telukjambe	HGU	PT SAMP	657	582
XIV	**Kab. Tangerang**				
1	Tigaraksa			1400	3.000

Sumber:

1. **Diolah dari "Laporan Pertanggungjawaban Proyek Pembangunan Institusi SPJB", Maret-Agustus 1994, Bandung: LPPP, 1994.**
2. **Endang Suhendar, 1994.**
3. **Dianto Bachriadi dan Noer Fauzi Rachman,** *PIR-BUN dan UUPA: Strategi Agraria Kapitalis vs (Neo) Populis,* **daft pertama diseminarkan (internal) tanggal 10 Agustus 1995.**
4. **Komite Pergerakan Mahasiswa Untuk Rakyat Indonesia (KPMURI),** *Data Dasar Kasus Tanah di Jawa Barat: Badega, Jatiwangi, Cimerak, Gunung Batu, dan Cimacan,* **Bandung: KPMURI, 1992.**
5. *Suara Pembaruan,* **12 Desember 1991, "PIR Lokal Teh di Jabar".**

Gambaran ini menunjukkan bahwa puluhan ribu petani penggarap di Jawa Barat harus meninggalkan lahan garapannya serta menjadi buruh-buruh tani baik di sektor perkebunan maupun pertanian. Kondisi ini sekaligus menunjukkan betapa lemahnya hak penguasaan yang dimiliki seorang petani penggarap. Pada umumnya para petani penggarap sudah berpuluh-puluh tahun menggarap lahan tersebut. Bahkan ada yang di antaranya sudah mengolah lahan tersebut beberapa generasi. Fenomena ini muncul sebagai akibat ketidakjelasan hak penguasaan tanah, terutama tanah bekas perkebunan asing terlantar yang digarap penduduk yang sangat memerlukan tanah pertanian. Fenomena semakin maraknya kasus penggusuran lahan garapan petani ini, dapat dikatakan sebagai proses pemiskinan penduduk pedesaan, karena dengan demikian akses petani kecil dan tunakisma terhadap tanah pertanian semakin sulit.

Dapat dilihat di sini, sengketa-sengketa agraria yang terjadi di Jawa Barat terutama sengketa-sengketa menyangkut HGU (Hak Guna Usaha), PIR (Perusahaan Inti Rakyat) dan kehutanan. Persoalan HGU adalah persoalan warisan kolonial *(erfpacht)* yang tidak terselesaikan dengan baik sewaktu terjadi penelantaran tanah-tanah perkebunan, yang pada masa sekarang dilihat oleh para pemilik modal sebagai upaya untuk memasuki perkebunan-perkebunan itu *(replanting)* dengan biaya murah dan dukungan pemerintah setempat. Persoalan ini amat terasa dalam konflik tanah di Badega (perkebunan teh), Gunung Batu (perkebunan kelapa hibrida), dan Cimacan (lapangan golf), untuk menyebut beberapa contoh sengketa agraria menyangkut HGU yang menonjol di Jawa Barat. Karena dukungan ekspose dari media massa[165] serta kegigihan rakyat tani dan kelompok-kelompok pro-rakyat untuk mendorong kasus-kasus ini ke permukaan, ketiga kasus ini menjadi perhatian publik kota.

Pemilikan Tanah Skala Raksasa

165 Majalah *Tempo* (dan *Editor)* sebelum dibreidel, dan juga *Jakarta-Jakarta* (sebelum berganti rupa) beberapa kali memuat sengketa-sengketa agraria, khususnya kasus-kasus tanah, ke permukaan publik dengan simpati yang kuat. Lihat khususnya liputan *Tempo* dan *Editor* sewaktu mengulas aksi-aksi mahasiswa dalam membela kasus tanah Badega (Jawa Barat) dan Kedung Ombo (Jawa Tengah). Kedua aksi ini menjadi tonggak kebangkitan kelas menengah Indonesia, khususnya kalangan aktivis mahasiswa di Jawa, terutama di kota-kota Yogya, Bandung, Salatiga dan Jakarta, dalam memperhatikan dan mencoba berinteraksi dengan persoalan-persoalan yang menimpa rakyat tertindas, dalam politik Indonesia kontemporer. Mahasiswa-mahasiswa yang terlibat antara lain dari kampus UGM, UII Yogya, UNPAD, l ib, UI, UKSW, UNISBA, UNPAR, IAIN Sunan Gunung Jati dan sejumlah kampus lainnya. Kedua kasus tanah tersebut memuncak pada kurun waktu 1988-1990. Harian-harian yang patut disebut dalam konteks ini antara lain **adalah** *Kompas* dan *Suara Pembaruan.*

Selain persoalan HGU dan PIR, yang menonjol dalam sengketa agraria di Jawa Barat adalah penggusuran-penggusuran untuk proyek buat 'kepentingan umum" seperti bendungan-bendungan dan pengembangan kota serta kawasan industri dan perumahan mewah. Dua proyek bendungan di Jawa Barat yang sudah terbukti menghancurkan komunitas dan kehidupan petani setempat adalah bendungan Saguling dan Cirata. Sebuah proyek bendungan lainnya yang sudah diekspose oleh media massa adalah rencana pembangunan bendungan Jatigede di Sumedang. Untuk proyek bendungan-bendungan ini, yang perlu dicatat adalah keterlibatan dan peran serta organisasi-organisasi donor/pemberi pinjaman, terutama Bank Dunia, dalam merekomendasikan perlunya pembangunan proyek-proyek tersebut.

Peran Omop dan Mahasiswa dalam Pergerakan Petani

Gerakan mahasiswa yang bertemakan isu-isu kerakyatan di Jawa Barat sebenamya mulai bangkit lagi pada periode 1980-an. Cuma agak sulit melacak siapa/kelompok mana yang memulainya. Pada tahun 1988 misalnya, Komite Sohdaritas Mahasiswa Untuk Rakyat Badega (KSMURB) mulai memperhatikan isu-isu petani; sebelumnya beberapa aktivis yang tergabung dalam Front Pemandu Latihan (FPL) mulai memperhatikan isu-isu ini dalam tema-tema kegiatan mereka. Dalam vonis pengadilan untuk petani Badega pada bulan Maret 1989, sekitar 700-an mahasiswa dari berbagai kota yang berkumpul di Bandung melancarkan aksi turun ke jalan sepanjang 60 km yang diberi judul *Long March Bandung-Garut.* Aksi ini dipelopori oleh KSMURB, diinspirasi oleh *long march* yang dilakukan oleh pemimpin pertama Cina Komunis, Mao Ze Dong. Sementara pada saat yang bersamaan, para mahasiswa di Salatiga dan Yogyakarta ikut ambil bagian dalam aksi-aksi di lokasi proyek bendungan Kedung Ombo.

Komposisi KSMURB, lebih banyak didominasi oleh mahasiswa- mahasiswa dari UNPAD, ITB, UNPAR, dan UNISBA. Dalam transformasi selanjutnya menyusul peristiwa abortus '5 Agustus 1989' di ITB, KSMURB manjadi Komite Pergerakan Mahasiswa Untuk Rakyat Indonesia (KPMURI), pada tahun 1991-1992. Komposisi kepemimpinan kolektifnya lebih banyak dimotori oleh mahasiswa-mahasiswa UNPAD.

> Situasi militan yang sudah terbangun di kalangan mahasiswa di kedua wilayah ini dalam menggarap isu-isu kerakyatan tampak terpukul hebat akibat peristiwa '5 Agustus 1989[7], yakni protes mahasiswa ITB —yang lebih banyak dipengaruhi pemikiran kelompok-kelompok oportunis dan salon dari elemen- lemen bekas partai sosialis — terhadap kehadiran Mendagri Rudini di kampusnya. Di Yogyakarta terjadi hal yang sama, yakni 'Yogya Berdarah September 1989', ketika satuan tentara memukul para mahasiswa yang memprotes vonis kasus pengadilan 'buku terlarang' (buku-buku novel sejarah karangan Pramoedya Ananta Toer) terhadap Bambang Isti Nugroho/Bambang Subono/Bonar Tigor Naipospos. Kedua peristiwa ini setidak-tidaknya membuat para aktivis mahasiswa yang menggarap isu-isu kerakyatan pada waktu itu— yang pada periode sekarang sebagian di antaranya menjadi aktivis omop—

mempertimbangkan apa yang oleh Ernesto "Che" Guevara sebut sebagai 'kondisi-kondisi objektif yang belum tercipta'. Mereka masuk lagi ke "bawah", membangun 'kondisi-kondisi subjektif untuk perubahan.

Dalam periode itu, omop yang terus bergerak dalam isu-isu kerakyatan di Jawa Barat, terutama isu-isu tanah adalah LBH Bandung. Namun lembaga ini mempunyai keterbatasan karena perspektifnya yang terlampau legalistik. Sejumlah aktivis memang mencoba merubah perspektif tersebut dari luar. Kemudian berdiri Lembaga Penelitian dan Pengembangan Pedesaan (LPPP) pada tahun 1991 yang komposisinya lebih beragam, aktivis mahasiswa, aktivis kelompok studi, pengacara, yang memberikan dinamika baru sebenamya untuk pembahasan tema-tema agraria. Pada tahun yang sama, sebuah embrio organisasi tani yang bemama Serikat Petani Jawa Barat (SPJB) berdiri dalam aliansinya dengan—atau lebih tepat dalam payung—LPPP. Dalam periode tersebut juga berdiri Akatiga, sebuah omop yang mengkhususkan pada penelitian yang menyangkut tema-tema golongan ekonomi lemah (GEL). Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Nusantara (YLBHN), yang berdiri pada tahun 1994, paling belakangan memproklamirkan diri untuk menggarap tema- tema tanah.

Keempat lembaga ini (LBH Bandung, YLBHN, LPPP dan Akatiga) dalam prosesnya dengan omop-omop dan kelompok-kelompok mahasiswa-pemuda lain di luar kota Bandung dan luar Jawa Barat menggulirkan isu-isu tanah ke dalam tema-tema yang lebih luas: agraria. Proses itu dimulai sejak tahun 1994 hingga terbentuknya secara formal Konsorsium Pembaruan Agraria dalam Munasnya yang pertama pada Desember 1995 di Bandung. Keempat omop di atas beserta omop lain dan kelompok mahasiswa,[166] dengan gayanya masing- masing telah menyumbang pada pembentukan kesadaran dan perhatian publik terhadap isu-isu kerakyatan, khususnya isu agraria di wilayah Jawa Barat. Resultantenya mungkin dapat dilihat pada organisasi yang menamakan dirinya Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Karena sebagai sebuah koalisi omop yang jauh lebih luas sudah tentu diharapkan mampu mengembangkan tema- tema yang lebih kuat dan dalam, untuk konteks *agrarian reform.*

Di Garut sendiri misalnya dapat dicatat organisasi yang bemama Forum Pemuda, Pelajar, dan Mahasiswa Garut (FPPMG) yang ikut aktif menempa kesadaran mahasiswa, pemuda dan pelajar di wilayah itu untuk memperhatikan isu-isu pertanahan, seperti pembelaan kasus tanah Sagara, Selekta, dan Cisewu. Di Bogor, terdapat LBHR Bogor dan Forum Penegak Kedaulatan Rakyat yang gencar mempeijuangkan kepentingan-kepentingan petani misalnya dalam kasus tanah Rancamaya dan Cimacan serta kasus-kasus tanah lainnya. Salah satu aktivisnya yang menonjol yakni Dedi Eka Dibrata harus meringkuk di penjara karena keberpihakan dan aktivitasnya dalam membela petani. Di kota ini, sejumlah mahasiswa dari LJniversitas Pakuan mernang cukup menonjol dalam mengambil isu-isu pertanahan. Demikian pula di Cianjur, terdapat LBH Cianjur yang cukup vokal menggarap isu tanah.

Pergerakan rakyat tani Jawa Barat sendiri sebenamya mulai tumbuh sejak berdirinya SPJB dalam tahun 1991. Namun untuk mengatakan bahwa SPJB sudah mulai terbentuk kekuatannya

---

Agak sulit mengidentifikasi kelompok-kelompok mahasiswa yang mempunyai kepedulian yang cukup senus dan terns menerus bergerak dalam menggarap isu agraria. Kesulitan ini rupanya punya latar belakang historis. Karena kampus-kampus di Bandung, terutama kampus UNPAD dan JIB, yang menjadi sentral gerakan mahasiswa Bandung—dan artinya cukup mempengaruhi dalam konteks Jawa Barat—sejak

secara organisatoris tentu saja terlalu pagi,

dulu terkenal banyak dipengaruhi pemikiran-pemikiran sosial demokrat atau demokrasi liberal, ketimbang pemikiran-pemikiran yang betul-betul memihak pada kepentingan rakyat tertindas. Atau lebih tegasnya, pemikiran "PSI" lebih kuat di kalangan mahasiswa Bandung ketimbang pemikiran "PKT'. Ini berbeda dengan tradisi di kalangan mahasiswa Yogya, yang lebih kerakyatan. Sejumlah kelompok mahasiswa mernang masih cair secara 'ideologis', reaktif terhadap disinformasi pihak intelejen (dan senang/bangga menyebarluaskan informasi ke-dan-dari pihak intelejen), dan 'terlena' dalam konflik-konflik internal mereka sendiri. Dalam kasus tanah Cibeureum-Cimahi (mencuat dalam tahun 1995-1996) misalnya, muncul kelompok/komite mahasiswa yang menyuarakan solidaritasnya terhadap persoalan tanah tersebut. Dikabarkan, sejumlah mahasiswa Bandung (terutama mahasiswa Unpad) dan Jakarta terlibat di sini. Dalam tahun 1989, di Bandung, hanya kelompok mahasiwa yang bemama Komite Solidaritas Mahasiswa Untuk Rakyat Badega (KSMURB), yang cukup serius [dilihat dari jangka waktu berdiri, 1988-1990] menggarap isu-isu agraria, dengan mengadakan pelatihan-pelatihan untuk mahasiswa dan pengorganisasian rakyat tani, Namun kelompok ini terpukul hebat akibat peristiwa 5 Agustus 1989 di kampus ITB, karena koalisi Unpad-ITBnya yang cukup kuat, terpecah dalam memandang peristiwa tersebut dan akibat- akibatnya. Pada periode 1990-an, di Bandung ada beberapa kelompok mahasiswa yang cukup menonjol. Yang pertama, menamakan dirinya Keluarga Aktivis Universitas Padjadjaran (KA-UNPAD) dan yang kedua, ALDERA (Aliansi Demokrasi Rakyat). Kedua kelompok ini berperan penting dalam memberikan penyadaran kritis terhadap kelompok-kelompok mahasiswa yang lain di Bandung masa kini. Untuk tinjauan yang memadai tentang gerakan mahasiswa Indonesia periode 1980-an dapat dilihat pada *Inside Indonesia,* No. 19, July, 1989, "Special Report: Students on the Move".

karena ujian-ujian eksistensinya sebenamya belum dilalui oleh organisasi ini; sebagaimana yang sudah dilalui oleh sejumlah omop dan aktivis mahasiswa dalam 'pergulatan politik internal' mereka. Salah satu hambatan bagi SPJB sendiri tampaknya adalah kebudayaan berorganisasi di kalangan kaum tani telah hancur, atau lebih tepatnya, kebudayaan untuk mengkonsolidasikan perlawanan dalam organisasi turut hancur sejak hancumya kekuatan komunis pada tahun 1965. Selain itu, tentu saja adalah represi politik pihak Orde Baru terhadap kemunculan sekecil apa pun kemungkinan resistensi dari kaum tani. Hal ini relatif sedikit berbeda dengan kalangan mahasiswa (dan omop) yang biasanya punya tradisi berorganisasi sejak aktif menjadi mahasiswa, biarpun mendapatkan represi politik yang sama kerasnya di kampus-kampusnya.

SPJB merupakan embrio organisasi tani tingkat regional Jawa Barat yang dibentuk oleh para petani yang terlibat dalam kasus-kasus tanah, dengan dibantu oleh sejumlah kalangan mahasiswa dan non-mahasiswa pada tahun 1991, di Lembang, Bandung. Oleh para pendirinya SPJB dimaksudkan untuk menjadi salah satu motor penggerak gerakan tani di Jawa bersama dengan embrio-embrio organisasi tani lain. Secara politik, SPJB adalah sebuah eksperimen, yakni untuk menguji apakah Orde Baru mentolerir sebuah organisasi tani independen "pada tingkat apa dan bagaimana". Maksudnya adalah apakah organisasi tersebut betul-betul terorganisir, mempunyai massa yang luas dan kuat, bukan hanya sekedar dibesar-besarkan oleh media massa, yang kemudian tampak begitu besar tapi kropos dan mudah dihajar. Salah satu organisasi massa tani yang patut ditiru dalam konteks ini, yang sampai sekarang masih hidup dan bergerak adalah BPRP1 (Badan Peijuangan Rakyat Penunggu Indonesia), yang berdiri sejak tahun 1953 dan

mempunyai akar historisnya sejak masa Kolonial Belanda.[167]

Tentang peran organisasi non-pemerintah/ORNOP (atau yang lebih 'sopan' di mata penguasa: lembaga swadaya masyarakat/LSM) dalam gerakan petani di Jawa Barat, tak berbeda halnya dengan yang teijadi di wilayah- wilayah lain. Secara umum, misalnya, menurut Arief Budiman,[168] Omop menanggung beban politik yang terlalu berat. Maksudnya adalah dalam struktur dan kebudayaan politik Indonesia saat ini, fungsi yang coba dijalankan oleh Omop dan juga kalangan mahasiswa tersebut adalah fungsi yang seharusnya dijalankan oleh partai politik (yakni fungsi artikulasi politik). Jadi, di kalangan aktivis Omop dan kalangan mahasiswa sendiri terkadang tercetus pikiran, "Kok kita nggak maju-maju nih. Rejimnya masih-masih santai saja, sementara kita berantakan begini". Ya, bagaimana bisa, karena berkehendak (atau terpaksa?) menjalankan fungsi partai politik, sementara organisasi massanya belum terbangun. Tentu saja tidak semua orang bisa meniru Mao
Zedong, dengan sedikit orang bisa membentuk partai politik, dan yang lebih penting, berhasil. Pengalaman pergerakan petani dan perjuangan agraria yang berhasil di negara-negara Cina, Khmer, Vietnam, Mexico dan Chile, tentu patut dipelajari dengan seksama, bila kaum pro-tani Indonesia ingin sungguh- sungguh mengubah struktur agraria yang eksploitatif dan menindas petani- petani miskin. Di negara-negara tersebut seperti dikatakan Cohen, "... it was even possible for *peasant movements to assume the leadership role* in rural areas and dictate the course of events."[169]

Larang Penguasaan Tanah *Absentee*, Cegah Alih Fungsi Lahan Tak Terkendali dan Tinjau Batas Penguasaan Tanah Maksimum

Ketimpangan penguasaan tanah di Jawa Barat dapat dilacak pada periode- periode kolonial. Ketimpangan mana memberikan alas terjadinya sengketa tanah pada waktu itu antara rakyat versus perkebunan besar, pemerintah- pemerintah kolonial dan aparat birokrasi pribuminya serta golongan Tionghoa yang diuntungkan oleh kebijakan saat itu. Salah satu ciri khas peninggalan kolonial yang masih kuat sampai sekarang dalam konteks penguasaan tanah di Jawa Barat adalah tanah-tanah partikelir dan perkebunan-perkebunan terlantar yang ditinggalkan Belanda ketika Jepang menjarah Indonesia pada periode 1940-an.

Pada periode 1960-an, pola penguasaan tanah komunal yang tidak bergilir dan pola penguasaan tanah individual di Jawa Barat menjadi sumber persengketaan, karena pola ini antara lain berperan penting dalam pembentukan penguasaan tanah-tanah secara luas oleh para tuan tanah dan pemilik tanah luas melalui bantuan aparat-aparat setempat Penelitian- penelitian yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia bersama-sama dengan Barisan Tani Indonesia terhadap kondisi Jawa Barat (1964-1965) membenarkan dugaan mereka telah terjadi kontradiksi yang tajam antara tuan tanah, petani besar, petani sedang, petani kecil dan buruh tani. Namun

---

167 Budi Agustono, Muhammad Osmar Tanjung, Edy Suhartono, *Badan Peijuangan Rakyat Penunggu Indonesia vs PTPNII: Sengketa Tanah di Sumatera Utara.* Bandung: WIM-Akatiga, 1997, hal. 2.

Disampaikan dalam training advokasi yang dilakukan oleh Remdec, Yogyakarta, 4-11 Desember 1996.

169 S.I. Cohen, *Agrarian Structure and Agrarian Reform,* Leiden: Martinus Nijhoff, 1978, hal. 10.

kontradiksi ini menurut sejumlah pengamat tidak menyebabkan terbentuknya kelas proletar yang menjadi andalan partai tersebut untuk memperjuangkan tuntutan-tuntutannya terhadap "tujuh setan desa".

Tuntutan *Land Reform* yang saat itu, disuarakan secara kuat oleh PKI/BT1 setelah mendapatkan legitimasi dart Undang-Undang *Land Reform* (UUP A 1960 dan UUPBH 1960), menempatkan partai ini sebagai aktor utama dalam perjuangan agraria dan pergerakan petani pada periode Orde Populis Soekamo. Semangat Undang-Undang *Land Reform* untuk mensejahterakan kaum tani tak bertanah dan kaum miskin di pedesaan tersebut mendapatkan tentangan yang sama kuatnya dari pihak pemilik tanah luas, tuan tanah, kelompok-kelompok Islam, dan terutama sekali Angkatan Darat, yang berkepentingan supaya PK1 tidak berkuasa, bila seandainya Presiden Soekarno meninggal dunia atau turun dari panggung politik. Undang-Undang *Land Reform*, terutama UUPA 1960, yang disebut-sebut sebagai undang-undang terbaik yang pemah dihasilkan oleh pemerintah Indonesia tersebut, bermaksud menghapuskan struktur penguasaan tanah yang timpang akibat politik agraria kolonial; dan dengan begitu memberikan kesempatan dan akses terhadap faktor produksi yang paling penting tersebut kepada petani tak bertanah dan petani berlahan sempit.

Upaya yang mulia dan konstitusional ini kandas, akibat kudeta yang gagal pada tahun 1965, yang menurut tinjauan pengamat politik mempunyai berbagai versi tentang siapa aktor utamanya. *Land reform* yang sudah berjalan empat tahun (1960-1964) tersebut telah berhasil membagikan 450.000 hektar tanah kepada rakyat tani yang membutuhkannya. Namun hasil-hasil positif ini kembali mentah akibat bergantinya rejim penguasa.

Orde Baru meletakkan bangunan agrarianya atas dua pilar: kestabilan pangan dan depolitisasi rakyat pedesaan. Pilar ini temyata bersandar pada sejumlah warisan ekonomi kolonial. Sengketa-sengketa agraria yang menyangkut HGU dan status tanah misalnya, adalah warisan jaman kolonial yang sebenamya diatur pemilikan dan penguasaannya dalam UUPA 1960. Namun, karena ambivalensinya kebijakan pertanahan Orde Baru khususnya dalam sikapnya terhadap UUPA, menyebabkan sengketa agraria terus berkepanjangan. Sikap Orde Baru terhadap kapital tentu saja tidak ambivalen. Malahan berperan sebagai aktor utama dalam arus kapital ini. Tak heran dominasi corak sengketa agraria pada masa ini adalah: rakyat versus negara dengan modal. Dalam sengketa-sengketa agraria di masa Orde Baru, salah satu aktor utama lainnya adalah Bank Dunia, yang mengusung tinggi-tinggi modal dalam bentuk pinjaman untuk proyek-proyek pembangunan semacam bendungan dan PIR-bun, untuk Jawa Barat. Sejumlah tulisan menyebutkan bahwa kebrutalan sengketa agraria di masa Orde Baru sama dengan kebrutalan pada periode awal kapitalisme di Eropa.

Pemilikan tanah guntai (absentee) semakin menjadi-jadi di Jawa Barat. Hal ini makin memperburuk ketimpangan penguasaan tanah. Kalau dulu di masa 1960-an dikenal tuan-tuan tanah yang menguasai ribuan hektar tanah dalam wilayah-wilayah tertentu, sekarang akumulasinya bertambah meraksasa: puluhan ribu hektar tanah dikuasai oleh satu kelompok bahkan terkadang oleh satu orang. Contoh paling mutkhir adalah penguasaan tanah oleh beberapa pengembang di kawasan Jabotabek.

Dari apa yang sudah dipaparkan sebelumnya, terlihat bahwa sejak masa kolonial hingga kini, struktur agraris di Jawa Barat tidak berubah, artinya, terjadi ketimpangan distribusi penguasaan tanah. Di satu sisi sebagian kecil masyarakat menguasai sebagian besar luas lahan, akan tetapi, di sisi lain sekelompok besar petani kecil dan tunakisma hanya menguasai sebagian kecil luas lahan yang ada. Fenomena ini pada gilirannya makin mempersempit akses petani kecil dan tunakisma terhadap kesempatan-kesempatan politik dan ekonomi.

Persoalan pertanian yang terjadi di Indonesia sangat berlawanan dengan apa yang terjadi di negara-negara maju. Jika Indonesia yang tanahnya sangat luas, sekitar 1.919.600 kilometer persegi —terluas kesepuluh di dunia —secara ironis lahan yang dimiliki petani menurun.[170] Sementara negara seperti Belanda dan Taiwan yang kecil, justru luas lahan yang dimiliki per petaninya makin besar.

Menurut Sensus Pertanian 1993, jumlah penduduk yang bermata pencaharian di bidang pertanian 15,4 juta jiwa, yang memiliki tanah kurang dari 0, 5 hektar sebanyak 6,5 juta jiwa, yang tanahnya sangat sempit, sehingga harus mencari makan di luar pertanian 1, 6 juta jiwa, dan buruh tani penuh 2,6 juta. Keluarga petani meningkat dari 19,5 juta menjadi 21,5 juta dari hasil Sensus Pertanian 1983 dan 1993.

Dengan semakin bertambahnya tenaga kerja pertanian secara absolut dan lahan yang menyempit, melahirkan petani-petani gurem dan buruh tani yang makin besar jumlahnya. Tahun 1983 tercatat 9,53 juta petani miskin, menjadi 10,94 juta pada tahun 1993 dan 74 persen di antaranya di Pulau Jawa. Sedangkan lahan yang dikuasai[171] [172] petani selama 10 tahun itu turun dari 18,35 juta hektar menjadi 17,65 juta hektar. Demikian pula lahan yang dimiliki petani berkurang dari 16,78 hektar menjadi 15,24 juta hektar. Dengan begitu, penanggulangan kemiskinan mendatang akan menjadi semakin sulit karena semakin menyempitnya lahan rata-rata keluarga petani. Padahal saat ini, sekitar 60 persen penduduk miskin —dari sekitar 22,6 juta jiwa (catatan resmi tahun 1996) —adalah buruh tani dan petani gurem.

Dewasa ini, luas lahan pertanian di Jawa Barat cenderung menyempit. Kebutuhan lahan untuk non-pertanian telah banyak menggusur lahan pertanian subur. Luas sawah beririgasi teknis dalam beberapa tahun terakhir mengalami penurunan yang cukup besar. Pada tahun 1991 di Jawa Barat tercatat sawah beririgasi teknis seluas 441.000 hektar. Sementara saat ini diperkirakan bahwa untuk kepentingan industri, Jawa Barat telah kehilangan sekitar 60.000 hektar sawah beririgasi teknis. Bahkan dalam beberapa tahun terakhir, setiap tahunnya sekitar 10.000 hektar sawah beririgasi teknis di Jawa Barat terancam beralih fungsi. Apabila fenomena ini terus berlangsung dan tidak diantisipasi sedini mungkin, akan mengancam produktivitas pertanian.

Fenomena teijadinya alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian ini terutama terjadi di zona utara Jawa Barat. Hal ini berkaitan dengan semakin derasnya pembangunan industri yang terpusat di zona tersebut. Untuk mengakomodasikan kepentingan industri saja, Pemda Jawa Barat mencanangkan kawasan industri seluas 18.000 hektar, yang sebagian besar terletak di zona utara. Padahal sebagaimana diketahui 79% lahan pertanian di zona ini beririgasi teknis. Daerah ini merupakan gudang beras Jawa, yakni daerah Krawang, Indramayu dan Bekasi.

[170] Lihat "Makin Sempit Lahan Petani, Makin Sulit Atasi Kemiskinan", dalam *Kompas,* 12 Agustus 1997, hal. 12.

[171] Lahan yang dikuasai = (lahan yang dimiliki) ditambah (lahan yang berasal dari pihak lain) dikurangi (lahan yang berada di pihak lain).

[9] Endang Suhendar, *op.cit.,* hal. 82.

Dengan demikian, alih fungsi ini akan mengancam investasi yang telah dilakukan pada masa lalu, yaitu pada masa Revolusi Hijau.

Dengan melihat persoalan-persoalan pokok di atas untuk kasus Jawa Barat, maka larangan penguasaan tanah *absentee* dan upaya peninjauan kembali batas penguasaan tanah maksimum merupakan kebutuhan mendesak. Selain mempersoalkan proses alih fungsi lahan pertanian yang tak terkendali. Tiga tindakan ini dapat tercakup dalam satu kata: *land reform.*

Kebijaksanaan *land reform* adalah kebijaksanaan yang mutlak harus dilakukan agar dilema pembangunan ekonomi di suatu negara agraris tidak terhambat oleh masalah-masalah kelembagaan yang berkaitan dengan soal distribusi tanah dan produktivitasnya. Negara-negara yang seharusnya menjalankan kebijaksanaan ini adalah seluruh negara Asia Selatan dan sebagian besar negara Asia Tenggara dan negara-negara lainnya yang mempunyai ketersediaan tanah sempit serta jumlah penduduk yang besar. Selain itu ada pula yang memandang bahwa program *land reform* merupakan bagian integral dari pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Program *land reform* dalam hal ini menyangkut segala aspek yang berkaitan dengan upaya peningkatan produktivitas tanah pertanian dan upaya mempertangguh sektor ini, sehingga pada tahap kemajuan selanjutnya sektor pertanian bisa menjadi landasan yang kuat bagi sektor-sektor lainnya. [173]

Di mana peran petani, omop dan mahasiswa dalam upaya mendorong *land reform* ini pada prakteknya? Peran rakyat yang terlibat dalam upaya *land reform* ini adalah hendaknya terus menerus menciptakan "kondisi-kondisi subjektif' untuk perubahan dalam konteks perjuangan agraria, misalnya terus-menerus melakukan aksi-aksi perlawanan tingkat lokal seperti menduduki dan mengolah tanah-tanah yang ditelantarkan, mencegah taktik pecah belah musuh tani, dan memperkuat keyakinan akan pentingnya program *land reform* dilakukan. Sementara kalangan pro-tani, perlu juga menegaskan diri bahwa bila ingin sungguh-sungguh memperbaiki nasib kaum tani, maka partai petani

[173] Oidik J. Rachbini, "Gambaran Stratcgi Pembangunan Pedcsaan TransformatiP', dalam *Prisma,* No.4 tahun 1989, hal. 107-112.

Land Reform: *Jawaban bagi Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat* adalah pilihan yang tepat, dengan terlebih dahulu membangun organisasi-organisasi massanya. Selain itu, tak kalah pentingnya, adalah memperhatikan ke arah mana konjungtur pohtik akan berubah. Maksudnya tak lain, pada format rejim politik yang bagaimana gagasan maupun program *land reform* ini akan lebih tepat ditempatkan dan dipromosikan. Kalangan pro-tani mesti memperhatikan sikap-sikap dan kepentingan-kepentingan kelompok pekerja industri, kaum tani miskin, para pemilik tanah luas, para manajer, pengusaha, kalangan intelektual, dan militer terhadap *land reform* khususnya, dan *agrarian reform* pada umumnya, dengan mempertimbangkan upaya *land reform* dan kegagalannya yang pemah dilakukan pemerintahan populis Indonesia pada tahun 1960-an.

PERSOALAN AGRARIA DIY-JATENG

Tim Studi KPA Wilayah DIY-Jateng[1]

Pendahuluan

Tidak dapat disangkal, tanah merupakan barang berharga dalam kehidupan manusia. Tanah bukan saja menjadi tempat dimana kebudayaan manusia berkembang. Tanah bukan saja menjadi tempat tinggal, tetapi juga menjadi tempat di mana kebudayaan manusia berkembang. Dalam masyarakat agraris, kebutuhan akan tanah sangat penting, terutama bagi kelangsungan proses produksi pertanian. Besar kecilnya penguasaan tanah akan sangat menentukan tingkat produktivitas. Bahkan pada masa kerajaan, tanah menjai sumber kekuasaan. Karena itu pula, relasi antara manusia dengan tanah senantiasa diwamai oleh sengketa. Ketegangan yang mengarah pada perebutan penguasaan dan pemilikan tanah ini dimungkinkan karena relasi manusia dengan tanah pada prinsipnya adalah hubungan aktivitas. Bila manusia menguasai tanah tertentu, hal ini mengandung implikasi bahwa orang lain tidak boleh memilikinya, atau boleh memilikinya dengan syarat-syarat tertentu.[174] [175] [176]

Pada masa sekarang dimana pembangunan fisik gencar dilaksanakan,[177] persoalan tanah menjadi semakin krusial. Beratnya masalah pertanahan ini, disebabkan karena kebutuhan akan tanah terus meningkat untuk berbagai kepentingan. Gerak industrialisasi yang ditandai dengan pembangunan sarana dan prasarana industri, baik berupa kawasan-kawasan industri ataupun berbagai infrastruktur untuk keperluan industri, pada satu sisi menjanjikan apa yang disebut sebagai kemajuan dan kemakmuran,[178] natnun pada sisi lain mendatangkan semacam ancaman

---

[174] Paper ini dipersiapkan sccara keroyokan oleh Satya Widodo, Atmo Suwito RS, Agung Wibawanto, dan Dadang J. Bahan-bahan diperoleh dari media massa lokal, *Bemas, Kedaulatan Rakyat, Suara Merdeka* dan *Wawasan.* Sebagian dari pikiran yang tertulis dalam paper ini telah dibahas dalam diskusi-diskusi intern Lapera, serta diskusi dalam rangka Forum Konsultatif Wilayah pada 24 November 1995, yang menghadirkan Jeremias Lemek, SH di Sekretariat Lapera. Keseluruhan isi dari paper ini menjadi tanggung iawab tim penulis.

[175] Dalam tradisi masyarakat Jawa, kedekatan manusis dengan tanah disimbolkan oleh pepatah: *sedumuk bathuk senyari bumi, ditohi pecahing dodo lan wutahing ludiro.*

[176] Lihat Gunawan Wiradi, "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria", dalam Soediono MP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (peny.), *Dua Abad Penguasaan Tanah,* Jakarta: Gramedia,1984: 287.

[177] Lihat Harini Dwiyatmi Suyanto, "Mewaspadai Perkembangan Bidang Pertanahan". dalam *Wawasan.* 23 September 1994: 2. Lebih lanjut Harini memperlihatkan munculnya beberapa persoalan yang berkaitan dengan makin intensiftiya kebutuhan akan tanah, terutama untuk keperluan dunia usaha yang harus berhadapan dengan struktur dalam memperoleh tanah.

[178] Dalam siaran-siaran resmi sejak Negara Orde Baru (NOB) berdiri dikatakan bahwa jalan industrialisasi akan dapat mengantarkan rakyat Indonesia ke gerbang kemakmuran. Pemikiran ini pula menjadi landasan bagi dijalankannya politik buka pintu terhadap modal asing. Dengan harapan masuknya modal asing akan memacu industri, sehingga memperbesar pemasukan negara dan membuka lapangan kerja seiuas-luasnya. Setelah lebih dua dasawarsa pembangunan beijalan, hasil yang diperoleh nampaknya berbalikan dan apa yang sebelumnya diharapkan. Loekman

terhadap rakyat, terutama berkaitan dengan potensi terjadinya proses pembebasan tanah rakyat untuk keperluan industri.

Tingginya kebutuhan akan tanah pada satu sisi dan terbatasnya lahan pada sisi yang lain, membuat persengketaan tanah meningkat frekuensinya. Kepastian pemilfkan tanah, terutama berupa bukti-bukti yuridis, sedikit banyaknya memberikan garansi kepada rakyat agar tidak diserobot kepemilikannya atau tidak mudah 'dipindahkan'. Gagasan kepastian hukum ini pula yang diwariskan oleh hukum kolonial.

Pada prakteknya gagasan besar yang terformulasi dalam ULJPA tahun 1960 belum bisa terwujud, meskipun secara *de jure* undang-undang produk Orde Lama[179] tersebut masih berlaku. Selama satu tahun belakangan ini, kita masih menyaksikan maraknya masalah-masalah tanah, baik karena praktek agraria yang lemah, terutama berkaitan dengan lemahnya birokrasi negara, sampai dengan terjadinya tabrakan kepentingan rakyat dengan pemilik modal. Tulisan ini bermaksud memberikan gambaran tentang berbagai persoalan aktual yang berkembang di DIY dan Jateng. Pembahasan akan dimulai dengan membuka persoalan-persoalan yang berkembang, untuk kemudian menganalisis mengapa persoalan tersebut muncul dan tentunya rekomendasi ke depan.

PBB[180] dan Birokrasi Agraria

Persoalan pertama yang ingin diangkat dalam tulisan ini adalah tentang PBB. Tentu saja tulisan ini tidak bermaksud melihat sistem pajak yang berlaku, tetapi ingin melihat *kinerja* birokrasi agraria, terutama berkaitan dengan pendataan tanah. Dari kasus PBB ini akan terlihat adanya sikap dualisme[181] di kalangan aparat birokrasi. Di mana untuk meningkatkan pendapatan pemerintah diadakan intensifikasi penarikan pajak,[182] baik melalui pengetatan penarikan pajak, khususnya dengan menurunkan aparat ke rumah-rumah, juga melalui perubahan nilai pajak yang terus disesuaikan dengan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak).

Soetrisno menggambarkan adanya *outmigration* dari orang miskin di kota dan di desa menuju wilayah hutan. Mereka menyeberang ke wilayah hutan untuk membuka hutan karena mereka sudah sulit mencari pekerjaan di sektor industri. Sedangkan untuk bertani, lahan di gedesaan semakin sempit *(Kompas,* 30/7/1994).

Istilah Orde Lama ini dengan begitu saja digunakan, tanpa mempersoalkan lebih jauh maksud atau batasan konsep ini. Dalam tulisan ini Orde Lama dipahami sebagai konsep yang dilahirkan menjadi pembeda dari apa yang disebut sebagai Negara Orde Baru. Gambaran yang lebih lengkap tentang kemacetan implementasi UUPA tahun 1960, dapat dilihat pada Noer Fauzi, 1995, *Penghancuran Populisms dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamila Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial,* makalah untuk bahan Forum Konsultatif Wilayah KPA. Dalam makalah ini Noer Fauzi menggambarkan bahwa kemacetan dalam mewujudkan cita-cita pembaruan agraria sebagaimana terformulasi dalam UUPA tahun 1960, pada dasamya bukan persoalan teknis administratif, tetapi merupakan masalah ekonomi-politik. Pergantian rejim bukan saja pergantian pimpinan, tetapi juga pergantian haluan 'pembangunan', dari populisme ke kapitalisme. Sayangnya dalam makalah ini, Noer Fauzi tidak memberikan gambaran yang lebih jelas tentang praktek agraria rejim Orde Lama dan struktur agraria di jaman Orde Lama. Tanpa gambaran tersebut, tesis teijadinya peralihan haluan tersebut menjadi "sedikit hambar", sebab kita ketahui persis bahwa di jaman Orde Baru ini UUPA tahun 1960 tidak dicabut.

---

180 PBB, *Pajak Bumi dan Bangunan.*

181 Dalam dialog antara Forum LSM DIY dengan DPR RI tahun 1993, sempat disinggung sikap dualisme agraria. Di mana ketika menarik PBB, harga tanah selalu disesuaikan dengan perkembangan kenaikan harga pasar, sementara ketika terjadi penggusuran atau pembebasan tanah, harga tanah diambil serendah mungkin.

182 Bahkan untuk menggalakkan aparat daerah dalam menarik PBB, digunakan metode lomba intensifikasi PBB. Untuk DIY, Kabupaten Sleman berhasil meraih juara penarikan PBB periode 1994/1995, yang berhasil menghimpun dana sebesar Rp 3,4 milyar. Penerimaan ini mencapai 127,55% dari target *(Benias,* 5/7/1995).

Paling tidak ada dua hal yang ingin disorot di sini: Pertama, tidak atau belum tersedianya *base line* data agraria yang akurat. Hal ini nampak dari kesulitan pihak aparat birokrasi dalam mengumpulkan PBB sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Pemda Kulonprogo, sebagai contoh, telah meminta agar tunggakan PBB tahun 1986-1990 dihapus, karena pihaknya kesulitan mengadakan penagihan. Terjadinya tunggakan[183] [184] [185] yang mencapai Rp 41,5 milyar, karena kurang akuratnya pendataan yang telah dilakukan *(Kedaulatan Rakyat*, 24/6/1995). Persoalan yang sama dialami oleh Pemda Gunung Kidul yang menunggak sebesar Rp 44 juta sepanjang 1986-1993 *(Bernas*, 28/6/1995).

Kedua, tidak jelasnya kriteria penilaian PBB dan *semrawutnya* birokrasi. Warga Kendal, telah mengembalikan formulir SPPT ke balai desa/kelurahan, karena PBB tahun 1995 naik[11] 1.000 (seribu) persen. Sementara pihak Sekdes, membenarkan adanya kenaikan tersebut dan mengatakan bahwa kenaikan tersebut juga terjadi di kelurahan lain. Pihaknya tidak mengetahui secara pasti dasar yang dipergunakan sebagai perhitungan penentuan besar kecilnya PBB.

Masalah yang diangkat warga Kendal, bukan saja menyangkut tingginya kenaikan, tetapi juga masalah kelayakan. Sebagai misal, tanah yang dimiliki Jumali yang terdiri dari tembok dan tegel, pajaknya hanya Rp 3.521. Tabun lalu justru Rp 18.000. Sebaliknya tanah dan bangunan milik Repin yang lebih sempit dan terdiri dari papan kayu malah sebesar Rp 18.000 *(Bernas*, 30/6/1995).

Kasus hampir serupa terjadi pula di Temanggung. Di mana 811 wajib pajak mogok membayar PBB, mulai tahun 1991-1994. Warga mengatakan bahwa pihaknya enggan membayar PBB, karena ajsarat penagih PBB lah yang *teledor*. Baik berupa kesalahan nama, salah ukur,[1] nama persil maupun yang lain *(Bernas*, 19/7/1995). *Kesemrawutan* birokrasi ini, bukan saja merugikan pihak birokrasi sendiri, tetapi juga merugikan masyarakat, khususnya warga desa yang "patuh" dan "buta administrasi". Dari pengakuan seorang warga Bantul, pihaknya terpaksa membayar PBB meskipun dirasakan tidak wajar kenaikannya, karena menganggap bahwa nilai tersebut adalah aturan dari pemerintah.[186] [187]

Hal yang menarik dari proses penarikan PBB ini bahwa penarikan PBB tidak didasarkan kepada pemilikan sertifikat. Warga (penduduk) yang dikenai kewajiban pajak adalah mereka yang dinyatakan "memiliki" tanah, paling tidak yang ditunjukkan oleh pemilikan *letter C.*

---

[183] Pengertian tunggakan di sini, adalah belum tercapainya pengumpulan PBB sesuai dengan nilai yang ditargetkan. Dalam hal ini pihak Pemda Tk I, telah mcmberikan target kepada aparat di bawahnya, di mana target ini adalah nilai yang harus dipenuhi, sehingga bila pada periode yang ditetapkan tidak bisa memenuhi dianggap *menunggak.*

[184] Keluhan kenaikan PBB yang tidak wajar juga terjadi di Klaten, yang naik antara 150-200% *(Benias,* 20/7/1995). Di Wonosari, Kec.Playen, ratusan SPPT PBB dikembalikan karena kenaikan hingga 1.000% *(KR,* 21/8/1995).

[185] Dalam penjelasannya lebih lanjut, Sekdes mengatakan bahwa seingatnya, beberapa waktu sebelumnya salah seorang petugas dari kantor pajak Semarang melakukan pengukuran ulang disertai dua perangkat desa setempat, kemudian muncul SPPT yang kontroversial tersebut *(Bemas,* 30/6/1995). *Dari kasus ini. dapat dimunculkan pertanyaan, siapa sebetulnya yang punya hak untuk mengadakan pengukuran atau pendataan tanah?*

[186] Perihal pengukuran tanah yang akan dikenai PBB, juga terdapat masalah tersendiri. Warga Waru (Rembang), belum lama, mempertanyakan biaya pengukuran tanah untuk PBB, yang dinilai memberatkan untuk penduduk yang hanya sebagai buruh tani. Pihak desa telah menetapkan biaya ukur Rp 15 ribu/bidang, di mana di desa tersebut terdapat 469 bidang tanah, schingga terkumpul Rp 7.035.000 *(Suara Merdeka,* 877/1995).

[187] Dato ini diperoleh dari hasil wawancara.

Persoalan Sertifikat

Kepastian hukum pemilikan tanah yang merupakan jawaban untuk menghindari sengketa, dalam kenyataannya menjadi masalah tersendiri bagi masyarakat. Hal ini nampak dari munculnya berbagai persoalan di seputar pembuatan sertifikat. Tuntutan masyarakat untuk mempunyai bukti yuridis atas tanah yang dimilikinya, dalam kenyataan tidak mendapat respon yang memadai dari birokrasi agraria. Terdapat beberapa persoalan yang terus berkembang dari tahun ke tahun, yang kesemuanya menunjuk kepada lemahnya kinerja birokrasi agraria.

Pertama, tidak adanya kepastian biaya pembuatan sertifikat. Anggota Komisi A DPRD Gunungkidul, dalam kunjungannya ke desa Dadapayu menemukan penyimpangan pengurusan sertifikat *Prona,* berupa penarikan biaya tambahan yang membebankan rakyat, hingga 10 kali lipat. Ditemukan bahwa biaya yang ditetapkan petugas Prona berdasarkan kesepakatan rakyat pemohon sebesar Rp 35.000 dengan rincian untuk disetor ke BPN Rp 11.000; biaya ukur Rp 5.000; biaya administrasi Rp 5.000; biaya fotokopi Rp 1.000; biaya penyelenggaraan masing-masing Rp 2.000 *{Bernas,* 23/10/1994).

Ketidakjelasan besamya biaya juga terjadi dalam pengurusan sertifikat non-prona. Sekitar 20 warga Kelurahan Potorono, Kec. Banguntapan, Bantul, mengatakan bahwa pihaknya telah mengeluarkan biaya dari Rp 260 ribu hingga Rp 1,2 juta *{Bernas,* 7/3/1995). Ratusan warga Bawuran, Kec. Pleret, Bantul, mengeluh atas biaya *pemutihan* sertifikat yang dibebankan birokrasi agraria. Untuk mendaftar saja harus membayar Rp 60 ribu, kemudian ditambah Rp 250 per meter (KR, 24/7/1995). Penduduk menyatakan bahwa biaya sebenamya, sesuai dengan penjelasan BPN Bantul, hanya sekitar Rp 30 ribu. Sementara itu, Ketua BPN Bantul menjelaskan[188] bahwa biaya pengurusan sertifikat hanya Rp 6.500. Keluhan biaya yang tinggi dan tidak ada kepastian, juga muncul di Dusun Karangtritis, Tepus, Gunungkidul. Warga mengaku telah membayar antara Rp 60 ribu sampai Rp 500 ribu. Pembayaran langsung kepada kepala dusun Karangtritis, tanpa memperoleh kuitansi *{Bernas,* 16/9/1995). Puluhan warga Desa Canggal, Kec.Candiroto, Temanggung, juga mengeluh telah mengeluarkan biaya dari Rp 300 ribu sampai Rp 1,8 juta, tetapi belum ada kejelasan tentang penyelesaian sertifikat mereka.

Kedua, tidak adanya transparansi birokrasi, sehingga mengakibatkan lamanya proses dan seringkali *terkatung-katungnya'*[189] administrasi rakyat. Dalam kasus kelurahan Pptorono, warga mengaku telah menunggu selama 5 tahun *{Bernas, 7/3/1995).* 44 kk penduduk Dukuh Morangan, Desa Sidowamo, Kec. Wonosari Klaten, menunggu perbaikan sertifikat tanah setelah terkena proyek pelurusan sungai Bengawan Solo, hingga 5 tahun tanpa kejelasan *{Bernas,* 30/8/1991). Warga Karangtritis, Bantul, yang menyerahkan pengurusan sertifikat pada lurah, sudah 4 tahun ini belum selesai dan belum ada kejelasan.[190] Di Giricahyo, Gunungkidul, warga telah mengurus surat tanah dari tahun 1987 hingga kini belum selesai, padahal mereka sudah terlanjur menyerahkan uang ke perangkat desa *{Bernas,* 10/11/1995). Sementara itu, Bupati

[188] Penjelasan pihak BPN Bantul ini muncul setelah kasus desa Bawuran ini dibawa ke LBH Yogya.

[189] Kata ini dipergunakan untuk menjelaskan posisi ketidakpastian proses administrasi pembuatan sertifikat. Ketidakpastian ini menyangkut lama waktu yang dibutuhkan dalam pembuatan sertifikat tersebut dan juga jawaban yang diperoleh rakyat ketika mempertanyakan *kapan sertifikatnya* selesai.

[190] Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa warga Karangtritis membayarkan uang kepada pihak kelurahan dengan tanpa memperoleh kuitansi pembayaran.

Sragen HR Bawono menegaskan bahwa sertifikasi bisa selesai dalam tempo 4-7 bulan *{Bernas,* 17/10/1995).

Ketidakjelasan waktu tersebut, bukan hanya menyangkut kelambatan proses administrasi, tetapi juga terdapat kasus yang menunjukkan

 ketidakjelasan posisi "berkas administrasi" rakyat. Sedikitnya 800 warga empat kecamatan Baturetno, Wuryantoro, Giritintro dan Giriwoyo, di Wonogiri, mengaku telah menunggu selama 5 tahun, namun belum juga ada kepastian akan terbitnya sertifikat mereka. Sementara BPN menolak dikatakan "menunggak" penerbitan sertifikat. Pihaknya mengaku sampai saat ini belum ada berkas pengajuan sertifikat yang masuk ke kantor BPN. *"Lalu dinianakah keberadaan berkas-berkas untuk penyelesaian sertifikat itu?"* tanya salafi seorang warga *(Bernas,* 30/6/1994).

Di desa Bugel, Kec.Sidorejo, Salatiga, warga mendatangi kantor kepala desa membawa poster dan spanduk, untuk meminta sertifikat yang telah empat tahun lebih tan pa penyelesaian *(Bernas,* 5/9/1994). Sebanyak 102 warga desa Langenharjo yang tanahnya terkena pelurusan sungai juga resah, karena sertifikat sudah empat tahun tidak kunjung turun. Warga desa tersebut heran, sebab beberapa warga desa tetangga yang terkena proyek pelurusan Bengawan Solo temyata kini sudah mendapat sertifikat, sementara mereka belum *(Bernas,* 19/9/1995).

Jalan panjang pengurusan sertifikat ini diakui oleh pihak birokrasi agraria sendiri sebagai kurangnya tenaga profesional, baik untuk keperluan pengukuran tanah maupun dalam masalah administrasi.[191] BPN Sleman, sebagai contoh, mengungkapkan pihaknya hanya memiliki 26 tenaga khusus pengukur yang harus bertugas di 86 desa. Akibatnya dalam satu hari, hanya mampu menuntaskan tugasnya di lokasi terbatas. Kurangnya tenaga khusus ini merupakan kendala utama yang dihadapi BPN dalam menangani pensertifikatan. Selain itu, pihak BPN juga harus menangani sertifikat tanah yang berupa proyek seperti *Prona* dan *Proda.* Karena itu, pihaknya mengaku setiap hari harus menunggak 30 sertifikat setiap harinya *(Bernas,* 5/6/1995).

Di samping itu, tiadanya transparansi dalam pembuatan sertifikat, membuat warga yang "buta administrasi" cenderung mudah *ditipu'*[192] [193] dan dipermainkan. Tanpa kejelasan itu pula, membuat rakyat tidak mengetahui secara pasti kriteria dan tolok ukur dari pembiayaan (serta waktu) dalam pengurusan sertifikat. Pendapat para elit birokrat yang tidak seiring dengan praktek di lapangan,[194] menambah ketidakpastian hukum. Tanpa perbaikan yang berarti atas birokrasi agraria ini, bukan saja rakyat yang selalu dirugikan karena sulit untuk memperoreh kepastian hukum, tetapi juga akan membawa

Dalam diskusi tanggal 24/11 di lapera, Sdr. Jeremias Lemek, mengungkapkan pengalaman pribadinya dalam mengurus sertifikat. Secara umum, Jeremias mengungkapkan bagaimana kelambanan dan "arogansi" birokrasi agraria.

Lihat kasus pembayaran uang sertifikat yang tidak disertai kuitansi pembayaran.

Kasus *ketlingsutnya* berkas-berkas administrasi dan jawaban yang tidak pasti dari petugas agraria, merupakan contoh dari mudahnya rakyat dipermainkan.

Lihat pemyataan Bupati Sragen, yang mengatakan bahwa untuk mengurus sertifikat hanya dibutuhkan waktu 4-7 bulan, sementara dalam kenyataannya ada yang lebih dari 5 tahun.

dampak yang merugikan pihak pemerintah, terutama akan semakin sinisnya masyarakat terhadap birokrasi agraria.

Sengketa Tanah

Gambaran tentang PBB dan proses sertifikasi dimaksudkan untuk memberikan sketsa tentang proses administrasi agraria yang berhadapan dengan tuntutan kepastian hukum. Spektrum persoalan yang berkembang di lapangan lebih dari sekedar persoalan administrasi tersebut. Sengketa yang berkaitan dengan pemberian ganti rugi, merupakan fenomena yang muncul dalam dinamika sengketa agraria. Setidaknya terdapat tiga macam sengketa yang terjadi:

Sengketa pembebasan tanah yang berkaitan dengan projek pembuatan atau pelebaran jalan

Di Karimunjawa, Kab. Jepara, muncul sengketa pelebaran jalan untuk keperluan pariwisata. Jalan yang dimaksud menghubungkan kota kecamatan sampai ke pelabuhan udara sepanjang 22 km. Dalam hal ini pihak Pemda tidak memberikan ganti rugi dan memberikan kompensasi kepada penduduk berupa sertifikat gratis bagi warga yang merelakan hak miliknya. Pihak warga sendiri merasakan adanya diskriminasi, terutama karena beberapa tetangga mereka temyata memperoleh ganti rugi, yakni dari kalangan pegawai. Mereka berlandas kepada Keppres No.55/1993[195] *(Bernas,* 23/5/1994).

Sebanyak 19 warga penduduk desa Rawajaya, Kawunganten, mengadukan nasibnya ke DPRD Tk II Cilacap. Mereka menuntut ganti rugi atas tanah mereka yang terkena proyek jalan. Sementara pihak panitia pembebasan tanah belum menyepakati keinginan warga dengan tuntutan harga pembebasan yang dinilai terlalu tinggi. Panitia bertahan dengan harga Rp 1.500 per meter persegi, sedang warga mengajukan Rp 5.000/m^2. Dalam kondisi belum adanya kesepakatan tentang ganti rugi ini, proyek jalan tersebut sudah mulai dikerjakan *(Bemas,* 16/6/1994).

Di Bangetayu Kulon, Semarang, mereka resah karena tanah milik mereka sebesar 25% "harus disumbangkan" atau *dikepras* untuk konsolidasi tanah. Sumbangan tersebut tanpa ganti rugi. Padahal menurut warga tanah yang akan disumbangkan merupakan tanah produktif. Menurut penduduk setempat, konsolidasi tersebut hanya merupakan dalih semata, karena di dalam projek

konsolidasi tersebut terdapat kepentingan bisnis yang lebih besar ketimbang unsur kepentingan umumnya, terbukti adanya pembangunan perumahan Korpri di areal tanah tersebut *(Bernas,* 22/1/1994).

Warga yang terkena projek jalur lambat Kartasura, Prambanan, tetap belum bersedia

[195] Keppres No. 55 Tahun 1993, merupakan peraturan yang mcnggantikan Kepmendagri No. 15 Tahun 1975. Dalam aturan baru ini, semua proyek yang membutuhkan tanah yang bukan untuk kepentingan umum harus dilakukan secara jual beli biasa. Gambaran tentang Keppres ini sendiri, lihat Masruchah dan Untoro Hariadi (ed.), *Tanah, Rakyat dan Demokrasi,* Yogyakarta: Forum LSM DIY, 1995.

menyerahkan tanah mereka dan tetap meminta agar Pemda menaikkan ganti rugi atas tanah mereka, meskipun pembuatan jalur tersebut telah selesai. Kabag Humas Sukoharjo mengatakan bahwa dana *stimulan* Rp 5 juta bagi warga yang tanahnya terkena total dan dana Rp 1.000/m sama sekali bukan uang ganti rugi. "Namun itu hanya untuk meringankan beban warga," katanya *(Bernas*, 22/1/1994).

Sedikitnya 150 kk warga sepanjang jalan Pos Tingkir sampai terminal baru Salatiga, menuntut ganti rugi tanah kepada Walikota Salatiga, yang *mengepras* tanah warga namun tidak ada ganti rugi. Pihak warga sebetulnya tidak keberatan untuk menyerahkan tanah untuk kepentingan umum, namun hendaknya ada kompensasi, karena tanah tersebut sudah digunakan warga sejak puluhan tahun yang lalu. Pemda sendiri tidak akan memberikan ganti rugi, dengan alasan tidak tersedia dana untuk ganti rugi tanah *(Bernas*, 9/10/1995).

Masyarakat di sepanjang pinggir jalan wilayah desa Kasongan-Karangjati- Bibis, Bantul, mengeluh projek pelebaran jalan melenceng dari hasil musyawarah antara warga dengan pimpinan projek. Pimpinan projek dinilai mengingkari janji pembuatan sertifikat baru, drainase dan bangket (fondasi) di pinggir jalan itu. Warga yang tinggal di sepanjang jalan itu rata-rata pekarangan depannya dikurangi 1-2 meter dengan panjang sejauh pekarangan masing-masing. Janji dari pimpinan proyek tersebut merupakan kompensasi dari tidak adanya ganti rugi atas tanah yang *dikepras.*

Warga jalan Sisingamangaraja, Semarang, yang terkena projek pelebaran jalan menolak ganti rugi pembebasan tanah yang ditetapkan oleh Pemda Kodya Semarang. Harga ganti rugi yang diberikan dinilai terlalu kecil dibanding nilai jual objek pajak (NJOP) atas tanah di daerah tersebut. Warga mengungkapkan bahwa harga pasaran tanah di jalan Sisingamangaraja mencapai Rp 400.000 sampai Rp 700.000 per meter persegi. Sementara ini proyek pelebaran jalan telah dilaksanakan, tetapi warga tidak tahu kontraktor mana yang mengerjakan. Pihak Pemda mengatakan bahwa papan nama[196] bukan hal yang pokok, karena mengejar waktu *(Bernas*, 24/1/1995).

Sementara itu, penduduk di desa-desa wilayah Kec. Turi, Sleman yang terpangkas tanahnya akibat projek peningkatan jalan Dati II Kab. Sleman, merasa bingung karena belum mendapat uang kompensasi, terutama karena tanaman mereka banyak yang *terpangkas.* Warga dusun umumnya pemah dijanjikan *uang tali asih* untuk setiap pohon yang ditebang. Bahkan mereka juga menunggu ganti rugi dari tanah rrtereka yang terkena pelebaran jalan tersebut. "Kalau terkena seluas (1000 meter persegi) tanpa ganti rugi kan kasihan. Lha kalau petani yang tanahnya hanya secuil, tapi terpotong 500 meter mau apa?" tutur seorang warga Girikerto *(Bernas*, 14/1/1995).

Dari berbagai kasus sengketa pelebaran (atau pembuatan) jalan yang terjadi, rakyat senantiasa dirugikan. Pertama, adanya kolusi[197] (langsung ataupun tidak) pihak birokrasi. Dalam

196
Papan nama yang dimaksud adalah papan nama yang menjelaskan tentang kontraktor pelaksana, waktu projek, serta anggaran projek. Dalam projek pelebaran jalan ini, papan yang dimaksud tidak ada.

197 Tentang adanya kolusi antara pihak birokrasi (state apparatus) dengan pengusaha, dapat dilihat dalam, Sri Budi Rahayu, "Dinamika Permasalahan Pertanahan, Periode 1983-1993", 1995, *Skripsi* Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL, UGM, Yogyakarta.

kasus di Karimunjawa, rakyat melihat bahwa pembangunan jalan tersebut lebih banyak menguntungkan pihak bisnis, ketimbang rakyat kebanyakan. Kedua, tidak adanya musyawarah yang simetri. Jelas tampak bahwa praktek pembebasan tanah, berjalan dengan tanpa musyawarah yang demokratik. Hal ini terbukti dari masih bertahannya warga terhadap hak tanahnya, meskipun pembangunan jalan dilaksanakan. Ketiga, terjadinya penyimpangan kesepakatan atau pengingkaran janji. Dari kasus tersebut sebagian dari rakyat setuju, terutama karena adanya kompensasi. Tetapi dalam kenyataannya, proyek berjalan di luar kesepakatan dan apa yang dijanjikan kepada rakyat tidak diberikan.

Sengketa pembebasan tanah yang berkaitan dengan projek pariwisata

Paling tidak ada dua projek besar yang kini sedang mengepung Yogya, yakni projek pembangunan kawasan wisata Kaliurang II—yang meliputi pembangunan lapangan golf, tenis, penginapan, taman rekreasi, kolam renang, dll—dan megaprojek Parangtritis. Pertama, projek kawasan wisata Kaliurang II. Projek ini berada di daerah Umbulharjo dan Kepuhharjo, Kaliurang. Pembangunan kawasan wisata ini telah menggusur para pedagang yang berjualan di kawasan wisata Bebeng dan Kalikuning. Terhadap larangan ini, rakyat melakukan protes. Kemudian pihak Pemda membuatkan kios-kios untuk berjualan di Bebeng, sebagai jawaban atas protes dan agar rakyat tidak mendirikan rumah-rumah secara "liar". Dalam hal ini rakyat posisinya sebagai penyewa kios-kios tersebut. Namun pada prakteknya, rakyat lebih memilih membangun gubuk-gubuk kecil sebagai tempat berjualan. Dan menghindari penyewaan tempat-tempat yang telah disediakan pihak Pemda.

Sementara itu, pihak Pemda DIY menegaskan bahwa kawasan tersebut ingin dijadikan kawasan wisata, maka ditawarkan agar rakyat bertransmigrasi ke luar Jawa. Terhadap tawaran ini rakyat menolak. Sebaliknya rakyat menuntut agar Pemda melakukan upaya pensertifikatan tanah-tanah mereka. Pihak Pemda kemudian melakukan pensertifikatan, namun hanya beberapa orang yang menerima sertifikat, yakni aparat Pemda (dukuh, lurah, dan pegawai negeri lainnya), sementara rakyat kebanyakan dipersulit untuk memperoleh sertifikat. Dalam situasi di mana musyawarah belum terjadi, pihak Pemda terus mengadakan pembangunan fasilitas, seperti gapura. Untuk kebutuhan ini, pihak Pemda tidak melibatkan rakyat Karena itu pula, rakyat menolak. Sehingga akhimya Pemda menggunakan tanah dari para pegawai negeri dan bukan dari rakyat kebanyakan. Rakyat hingga kini masih menuntut pensertifikatan untuk tanah yang mereka miliki,[198] [199] [200] sementara itu pembangunan terus berlangsung. Lapangan Kepuhharjo,

198
Data ini dihimpun dan wawancar di lokasi. Dalam kasus ini para mahasiswa yang tergabung dalam SMID-Yogya, terlibat "pendampingan". Pada 30 Mei 1994, mereka mengadakan aksi bersama ke DPRD Tk I DIY, menentang adanya penggusuran *(Bernas,* 31/5).

Sebagian penduduk menuturkan bahwa mereka memang pemah disuruh menandatangani surat yang berupa kertas kosong sebanyak tiga lembar, tanpa tahu untuk apa. Belakangan mereka tahu bahwa tandatangan yang mereka bubuhkan adalah surat kesediaan untuk pindah sewaktu-waktu. Surat ini pula yang diklaim pihak Pemda, "Mereka sudah membuat surat pemyataan sanggup meninggalkan lokasi," kata Camat Kretek.

200

kini telah selesai 60% *(Bernas*, 4/8/1995).

Kedua, megaproyek Parangtritis akan dibangun di atas tanah yang berstatus OO (Oro-Oro), milik negara. Namun demikian di atas tanah tersebut tinggal penduduk, yang sebagian membangun rumah permanen dan semi permanen. Penduduk sendiri mengira tanah tersebut adalah tanah kraton Yogya *(Bernas*, 4/8/1995). Sebagian dari warga yang "buta administrasi" telah menandatangani surat joemyataan untuk pindah sewaktu-waktu bila dibutuhkan oleh Pemda.[2] Sementara sebagian yang lain, menolak pindah. Mereka mengatakan bahwa dulu daerah tersebut kosong tidak berpenghuni dan merekalah yang membersihkan daerah tersebut. Kini setelah daerah tersebut bersih dan banyak pengunjung mereka ingin diusir tanpa diberi ganti rugi. Sementara itu, megaprojek Parangtritis juga memperoleh sorotan dari para aktivis lingkungan dan kalangan akademisi. Masalah mendasar yang menjadi keprihatinan mereka adalah tentang kemungkinan rusaknya tempat- tempat yang menyimpan potensi untuk riset ilmu pengetahuan. Kelompok Walhi mengkritik belum adanya AMDAL bagi megaprojek tersebut. Sementara pihak Pemda dengan *juniawa* mengatakan bahwa projek akan jalan terus, meskipun banyak yang tidak setuju.[2]

Sengketa tanah yang berkaitan dengan kebutuhan pariwisata, dalam kurun sepuluh tahun terakhir ini meningkat cukup pesat. Hal ini berkaitan dengan makin tingginya tuntutan industri pariwisata dan upaya meningkatkan pendapatan "negara" dari sektor pariwisata. Di desa Sariharjo, beberapa tahun lalu teijadi kasus penggusuran seorang ibu (Sarikem), yang kini lokasi tersebut direncanakan akan dibangun hotel termegah di DIY. Di Solo, pembangunan lapangan golf juga sedang diupayakan dibeberapa tempat. Dari berbagai kasus tersebut, terdapat beberapa kecenderungan yang sama: Pertama, tidak berjalannya musyawarah yang simetri antara rakyat dengan pihak Pemda maupun pemilik modal; Kedua, adanya ketidaksesuaian harga ganti rugi maupun masih bertahannya rakyat di daerah tersebut. Dalam kasus Parangtritis, rakyat berada pada posisi lemah, karena pihak Pemda telah mengantongi "perjanjian" atau surat pemyataan warga, sementara warga sendiri tidak mengantongi sertifikat atau bukti kepemilikan yang lain.

Lihat, Atmo Suwito RS, "Ketika Megaproyek Mengepung Yogya", *Bernas,* 20/11/1995.

REFLEKSI KASUS PERTANAHAN
DI SUMATERA SELATAN

Munarman[1]

Kondisi Daerah

Propinsi Sumatera Selatan yang terletak di bagian selatan pulau Sumatera, keadaan tanahnya di pantai timur terdiri dari rawa-rawa dan payau yang dipengaruhi oleh pasang surut. Vegetasinya berupa tumbuhan palmase dan kayu rawa (bakau). Makin ke barat sedikit merupakan dataran rendah yang luas. Lebih ke dalam lagi tanahnya semakin tinggi menuju bukit barisan yang membelah daerah Sumatera Selatan dan merupakan daerah pegunungan denga ketinggian 900-1200 m dpi. Di sebelah barat bukit barisan merupakan lereng yang menurun dan lebih curam dari bagian timur. Pada lembah daerah bukit barisan terdapat daerah-daerah perkebunan/pertanian, terutama kopi, teh, dan sayuran. Sementara itu tanah di Pulau Bangka dan Belitung pada umumnya datar dan sedikit yang berbukit dan bergunung. Dengan kepadatan penduduk rata-rata 60,1 per km[201] [202], propinsi ini terbagi atas 10 daerah tingkat dua, 101 kecamatan, 202 kelurahan, dan 2401 desa.

Sumatera Selatan merupakan Daerah Tingkat I yang dibekali dengan berbagai sumber daya alam yang melimpah. Diperkirakan bahwa pada sekitar tahun 60-an produksi karet alamnya kira-kira seperempat dari produksi dunia, dan eksportir besar untuk minyak mentah dan hasil-hasil minyak, timah, merica, pala, cengkeh, kopi, teh, rotan dan bega (bahan untuk pembuatan porselen). Petani-petani Sumsel, kecuali beberapa pemilik kebun karet yang kecil, hampir selalu memproduksi beras yang cukup untuk keperluan mereka sendiri.[2] Sekarang ini kondisi seperti yang digambarkan ini hanya tinggal merupakan catatan sejarah.

Dalam beberapa tahun terakhir yang menonjol bukan lagi hasil alam yang melimpah, akan tetapi justru masalah sengketa tanahlah yang muncul kepermukaan. Kasus-kasus sengketa tanah yang muncul tersebut meliputi kasus-kasus yang berkaitan dengan: penggusuran lahan garapan petani, manipulasi tanah oleh oknum-oknum yang mengambil kesempatan dan yang paling menonjol adalah yang menyangkut pengambilalihan tanah untuk

Reformasi Agraria: Perubahan Politik. Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia kepentingan "pembangunan". Persoalan yang menjadi latar belakang dari kasus-kasus pertanahan yang muncul tersebut adalah kondisi yang membuat tidak jelasnya kepastian hukum bagi rakyat. Ini antara lain dikatakan dengan: semua tanah yang ada merupakan tanah negara, Hak-hak secara

---

[201] Staf Divisi Pertanahan LBH Palembang.

[202] *Bunga Rampai Korupsi,* Mochtar Lubis dan James Scott, LP3ES, 1985 : Catatan tersebut dibuat berdasarkan keadaan antara tahun 1960-1964. Salah satu penyebab dari runtuhnya keadaan yang demikian adalah karena parahnya korupsi yang teijadi di Sumsel. Dapat dibaca lebih lanjut dalam buku tersebut.

adat atas tanah telah hapus dengan diberlakukannya UU No.5/1979, lahan yang diambil- alih merupakan "lahan tidur" sehingga tidak ada beban hak milik di atas tanah tersebut.

Keadaan yang demikian semakin dikacaukan dengan turut campumya oknum-oknum aparat sipil dan militer dalam permasalahan tanah tersebut, dengan cara intimidasi atau dengan istilah yang dipakai adalah "show of force". Belum lagi hadimya calo-calo tanah yang mengambil kesempatan untuk keuntungan sendiri.

Apa yang dinamakan "pembangunan" ini adalah, proyek-proyek perkebunan skala besar (agroindustri) yang menggilas lahan perkebunan rakyat, perluasan kota dengan nama proyek reklamasi, proyek penghutanan kembali dengan nama HTI dan pembangunan industri skala besar, yang kesemuanya ini merupakan kegiatan yang termasuk dalam "Industri lapar tanah". Dampak yang telah ada sekarang ini adalah terjadinya perubahan struktur kepemilikan tanah dari petani ke pemodal besar (lihat Tabel 1). Kondisi yang demikian jelas sangat tidak menguntungkan rakyat, sebab di Sumsel tanah merupakan modal untuk kelangsungan hidup para petani. Dengan beralihnya sumber daya yang ada rakyat tidak mempunyai akses terhadap sumber daya tersebut.

Dengan luas 10.925.400 ha, jumlah penduduk 6.313.074 jiwa, pertumbuhan penduduk pertahun 3,15%, Sumatera Selatan merupakan potensi yang besar untuk dikembangkan secara ekonomi. Ini terlihat dari target pertumbuhan yang dicanangkan sebesar 8,3% per tahun selama Pelita VI, untuk mengejar target pertumbuhan tersebut dibutuhkan investasi sebesar Rp 27,5 triliun. Dalam satu setengah tahun perjalanan Pelita VI ini telah mencapai Rp 4,447 triliun yang akan menyerap tenaga kerja sebanyak 82.410 orang. Dari jumlah tersebut proyek PMDN berjumlah 41 buah dan 9 proyek PMA. Di sini terlihat bahwa pertumbuhanlah yang hams dikejar.

Dengan target yang sedemikian ini akan ada "pengamanan" yang ketat dari pemerintah lokal untuk mengamankan investasi yang masuk ke Sumsel. Secara politis rakyat semakin jauh dari sumber-sumber ekonomi yang ada dan akan semakin tersingkir. Sebab yang berhak untuk mengelola sumber daya tersebut bukan rakyat akan tetapi elit ekonomi yang membawa modal besar. Perekonomian rakyat akan semakin tidak jelas arahnya. Dengan sistem ekonomi yang hanya mengejar target pertumbuhan, maka titik beratnya adalah pemberian rangsangan kepada sektor di mana rakyat banyak tidak menggantungkan hidupnya, alokasi sumber daya ekonomi bukan ditujukan
kepada rakyat banyak. Bahwa ekonomi rakyat diharapkan akan meningkat mengikuti pertumbuhan tersebut, hanya merupakan efek dari sistem tersebut *(trickle down effect)*.

Areal persawahan yang ada di Sumsel seluas 486.058 ha. Untuk sektor kehutanan, dari total jumlah hutan di Sumsel seluas 5.343.862 ha, luas lahan yang dikuasai oleh 19 perusahaan pemegang HPH adalah seluas 1.916.050 ha. Sedangkan sektor perkebunan yang dikuasai 66 pemodal besar, luas lahan yang dikuasai adalah 1.409.092 ha. Sementara itu luas areal perkebunan rakyat 1.045.044 ha. Terlihat dari angka-angka ini bahwa rakyat banyak justru menguasai lahan yang lebih kecil dari pada luas lahan yang dikuasai oleh segelintir pemegang HPH plus perkebunan besar. Jumlah ini belum ditambah dari sektor pertambangan, dimana diperkirakan, paling tidak ada 3 perusahaan pertambangan besar yang mempunyai kuasa pertambangan lebih kurang 500.000 ha.

Hak Atas Tanah

Masyarakat Sumsel pada umumnya adalah masyarakat agraris, mayoritas adalah petani karet. Rata-rata kepemilikan atas tanah untuk lahan perkebunan adalah sekitar 5 ha. Pada umumnya kepemilikan atas tanah ini berdasarkan hukum adat setempat. Dulunya masyarakat Sumsel terdiri dari marga yang dipimpin oleh *Pasirah.* Masing-masing marga tersebut mempunyai wilayah sendiri yang luasnya bisa mencapai ribuan hektar. Dalam teritori inilah anggota masyarakat dari suatu marga membuka lahan. Biasanya pembukaan lahan tersebut atas izin dari pasirah dengan membayar *panning alas.* Luas lahan yang dibuka biasanya disesuaikan dengan jumlah anggota keluarga. Jumlah anggota keluarga tersebut biasanya disimbolkan dengan ranting kayu dimana lahan akan dibuka. Disini terlihat apabila luas lahan yang dibuka melebihi dari jumlah anggota keluarga maka secara otomatis lahan kelebihan tersebut tidak dapat dijadikan hak milik dari yang membuka, harus dikembalikan menjadi hak marga.

Dengan dihapuskannya pemerintahan marga melalui UU No.5/1979 tentang Pemerintahan Desa, maka seluruh hak-hak marga tersebut dinegasikan sama sekali oleh pemerintah. Tentu saja hal ini menimbulkan banyak kerugian bagi petani pemilik tanah. Padahal sebagai Pemerintahan yang terendah dalam organisasi Pemerintahan di Indonesia seharusnya hak "menguasai"—dengan

[3] Sritua Arief, *Kebijakan Pertanahan Pemerintahan Orde Barn.* Pemikiran strukturalis-neo strukturalis bertujuan transformasi dalam arti yang sebenamya, maka alokasi sumber daya ekonomi sebagian besar akan ditujukan kepada keperluan rakyat banyak. Berdasarkan pemikiran ini, golongan "miskin" tidak mungkin akan mendapat porsi anggaran belanja yang besar dalam pola pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan.

asumsi negara menguasai —tersebut harus berada di tangan Pemerintahan Desa, sebagi wujud dari otonomisasi dan kedaulatan rakyat.

Tabel 1 Struktur Penguasaan Tanah di Sumsel

Sektor	Jumlah perusahaan	Luas (ha)
Kehutanan (HPH)	19 Perusahaan	1.916.050
Agro-Industri (Perkebunan besar)	66 Perusahaan	1.409.092
Perkebunan rakyat		1 045 044. 94

Data diolah: LBH Palembang.

Konflik Pertanahan

Pada penghujung tahun 1995 masalah pertanahan di Sumsel semakin marak. Indikatomya dapat kita lihat dari meningkatnya jumlah kasus yang ada dan dan luasnya daerah yang menjadi sengketa. Pada penghujung tahun 1994 jumlah kasus tanah yang dicatat LBH palembang ada 12 kasus, jumlah tersebut terus meningkat menjadi 18 kasus pada penghujung tahun 1995 ini. Dari 10 daerah tingkat dua di Sumsel, 8 (delapan) daerah tingkat II mempunyai kasus pertanahan. Ini menunjukkan bahwa masalah pertanahan merupakan masalah yang pelik dan rumit. Sampai saat ini belum ada titik terang terhadap penyelesaian kasus yang ada.

Pada tingkat lokal kebijakan pertanahan yang dikeluarkan oleh penguasa lokal justru semakin meminggirkan posisi rakyat. Kebijakan yang berpihak kepada rakyat hanya sebatas pemanis mulut. Penafsiran sepihak berdasarkan azas legalitas dijadikan senjata ampuh dalam persoalan tanah oleh penguasa, baik di tingkat lokal maupun tingkat yang lebih tinggi lagi. Alas hak atas tanah yang kerap dijadikan senjata adalah bukti surat kepemilikan hak atas tanah. Tanpa mempunyai bukti-bukti surat maka rakyat sama sekali dianggap tidak memiliki hak atas tanah, walaupun pada kenyataannya rakyat telah menggarap tanah tersebut sejak lama (dalam angka puluhan tahun). Sekarang ini suratlah yang menjadi satu-satunya bukti kepemilikan atas tanah. Tanpa surat tanah maka seseorang dianggap tidak memiliki hak atas tanah.

Apabila kita amah' dalam setiap SK pencadangan lahan yang dikeluarkan oleh Gubemur Kepala Daerah Tk I Sumsel, dalam salah satu diktumnya pasti disebutkan bahwa: "Pembukaan lahan baru boleh dilakukan setelah hak/usaha dan tanam tumbuh/bangunan penduduk yang terdapat dalam areal yang dicadangkan telah diselesaikan/dibebaskan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, sedangkan terhadap tanah usaha tanam tumbuh/bangunan penduduk yang tidak bersedia dibebaskan maka tanah tersebut harus ditinggalkan (menjadi *enclave)."*

Dari SK ini jelas bahwa pembuktian melalui surat tidaklah menjadi satu- satunya cara untuk menyatakan bahwa tanah tersebut mernang telah menjadi hak milik penduduk, akan tetapi bukti-bukti fisik yang ada di atas tanah tersebut yaitu berupa tanam tumbuh atau bangunan yang menjadi alat untuk membuktikan kepemilikan hak atas tanah tersebut. Dan tidak ada satu orangpun yang dapat memaksakan kehendaknya agar tanah yang telah diusahakan oleh penduduk tersebut dialihkan haknya kepada pihak lain.

label 2 Corak Sengketa Tanah di Sumatera Selatan

Kabupaten	Lokasi kasus	Nama Perusahaan	Komodlti	Luas Lahan Pencadangan (Ha)	Luas Lahan sengketa (Ha)
Musi Rawas	1. Plawe	PT EML (BARITO GROUP)	HTI	300 000-	2 700
	2. Bingin Teluk	PT Londsum	Sawit	24.000	100
Lahat	3 Kikim	PT Multrada Multi Maju	Sawit	10.000	4.000
	4. Merapi-Arahan	PT Padang Bolak Jaya	Sawit	10 000	5.000
Muara Enim	5. Muara Enim	PT PX	Sawit	38600	22.4
	6. Ujan Mas	PT Cipta Futura	Sawit	10.000	600
	7 Benakat	PT MHP (Barito)	HTI	300 000-	1.000
	8. Babat	PT MHP	HTI	300 000-	300
	9. S.lbul	PT MHP	HTI	300 000-	150
	10. Muara Niru	PT TEL	Pulp& Paper	1 600	300
	11. Pagar Gunung & Kota Baru	PT Mitra Ogan	Sawit	34 900"	710
OKU	12. Lubuk Rukam	PT.Mitra Ogan	Sawit	34 900"	1 143
Muba	13. Bayat	PT Pakerin	HTI	12000	
	14.Tebing Bulang	PT MHP	HTI	300.000-	
	15, Keluang	PT MBI	Sawit	12000	-
Kodya Palembang	16. Seberang Ulu	Pemda (Reklamasi)		2 500	-
	17.32 Ilir				1.2
Bangka	18. Kundi	PT GSBL	Sawit	12.000	3.700
	19. Peradong				
OKI	20. Sri Kembang	PT BRK	Karet	10.425	10 0

Keterangan : * Areal Pencadangan HTI PT MHP di kelompok Benakat

Praktek yang terjadi di lapangan adalah sangat jauh berbeda dengan apa yang dikehendaki oleh semangat kebersamaan dan semangat UUPA. Bahwa gusur dulu ganti kemudian adalah cerita yang biasa terjadi di lokasi-lokasi yang wilayahnya terdapat perkebunan atau industri skala besar, malahan ada yang lebih kejam dengan semboyan gusur saja tidak ada ganti merupakan cerita lumrah yang terjadi.

Apabila diurut maka akan kita lihat lokasi, perusahaan, komiditi, dan luas lahan sengketa pertanahan yang ada di Sumsel dalam Tabel 2. Masalah penyimpangan yang paling menonjol dalam sengketa tanah di Sumatera Selatan adalah apa yang terjadi pada penyediaan lahan untuk lokasi pabrik pulp dan kertas PT TEL. Dalam masalah tersebut dibentuk tim yang

penggungjawabnya langsung dibawah Bupati Muara Enim. Untuk biaya operasionalnya tim tersebut memakan dana hampir Rp *700* juta. Ini sekali lagi membuktikan siapa yang diuntungkan dan siapa yang berkepentingan terhadap "pembangunan" yang dikatakan akan membawa

kemakmuran rakyat. Keadaan semacam itu diperparah lagi dengan praktek-praktek permainan manipulasi ukuran tanah oleh oknum-oknum yang memikirkan kepentingan perut sendiri. Maka semakin lengkaplah penderitaan yang dirasakan oleh rakyat. Padahal rakyat di sekitar lokasi yang akan dibangun pabrik tersebut penghasilannya dari karet mampu mencapai Rp 15.000-Rp30.000 per hari dengan jam kerja tidak lebih dari 3 jam.

Pola Sengketa Agraria

Dari kasus-kasus pertanahan yang terjadi di Sumatera Selatan terdapat ciri khas yang muncul dalam setiap kasus —yang tampaknya menjadi pola umum dalam setiap kasus pertanahan tersebut. Dari pengamatan empirik dapat diketahui beberapa pola yang sering dipakai dalam pengambilalihan hak atas tanah tersebut.

Identifikasi pola pengambilalihan hak atas tanah dalam kasus sengketa tanah di Sumsel:

1. Penyalahgunaan izin prinsip, izin pencadangan lahan, dan izin lokasi. Perizinan tersebut digunakan sebagai senjata untuk melakukan penggusuran lahan perkebunan rakyat. Praktek yang demikian berulangkali dilakukan oleh perusahaan-perusahaan tersebut. Dengan keluamya perizinan tersebut mereka merasa telah berhak atas lahan yang ada. Hal ini terjadi pada setiap kasus tanah yang ada.

2. Bahwa tanah yang ada merupakan tanah negara, ini sering dikatakan ketika masyarakat menuntut tanahnya agar dihargai atau dikembalikan kepada mereka. Ini jelas-jelas pengingkaran terhadap UUPA yang ada. Padahal kita semua mengetahui bahwa negara tercinta ini tidak memiliki tanah, negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dan yang pasti batasan menguasai harus dikembalikan "untuk sebesar-besamya kemakmuran rakyat".

3. Pengingkaran terhadap hak-hak atas tanah secara adat Ini dilakukan dengan menuntut rakyat membuktikan secara tertulis bahwa mereka memiliki tanah tersebut. Ini mengingatkan kita semua pada praktek politik pertanahan kolonial, rejim Hindia Belanda dengan politik *Dontein Velklaring.*

4. Pembentukan panitia pengadaan tanah untuk kepentingan swasta. Sangat mengada-ada apabila pengadaan tanah untuk kepentingan swasta dilakukan melalui panitia yang terdiri dari aparat-aparat birokrasi. Padahal sangat jelas dan lugas disebutkan dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, bahwa untuk pangadaan tanah selain untuk kepentingan umum harus dilakukan secara langsung antara pemilik dengan pihak yang membutuhkan. Kasus yang paling menonjol di Sumsel berkaitan dengan ini adalah pangadaan tanah untuk pabrik pulp dan kertas yang akan dibangun oleh PT TEL, di mana Bupati bertindak sebagai penanggung jawab. Yang paling parah dari dari kerja tim tersebut adalah biaya operasional tim sebesar Rp 700 juta dimintakan kepada PT TEL dan masih melakukan potongan-potongan kepada rakyat yang terpaksa menerima pembayaran.

5. Pengunaan instrumen hukum pidana terhadap masyarakat yang mengadakan perlawanan. Terhadap masyarakat yang gencar melakukan perlawanan maka hukum pidana merupakan senjata ampuh yang digunakan untuk menjinakkan perlawanan tersebut. Penggunaan instrumen hukum pidana tersebut telah meminta "korban" delapan orang yang tanahnya tergusur secara paksa.

6. Keterlibatan oknum-oknum aparat sipil dan militer dalam melakukan peralihan hak atas tanah, dengan cara melakukan intimidasi. Oknum- oknum tersebut akan dengan sigapnya melakukan "pengamanan" terhadap investor yang masuk. Terkadang dengan gagahnya mereka menghamburkan peluru secara membabi buta untuk menakuti rakyat. Keterlibatan tersebut dapat berupa organisasional maupun individual.

7. Dari sisi lingkungan, dokumen Amdal yang harusnya dimiliki sebagai syarat untuk melaksanakan kegiatan tidak pemah ada terdengar kabar beritanya. Amdal tidaklah menjadi prasyarat untuk melaksanakan kegiatan.

8. Tidak pemah ada proses tawar menawar ataupun musyawarah dalam peralihan hak atas tanah. Yang teijadi adalah tiba-tiba tanah-tanah garapan rakyat berubah menjadi hamparan tanah kosong yang siap ditanami dengan komoditi perusahaan.

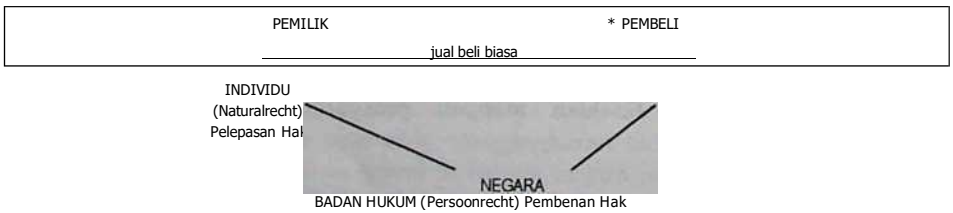
9. Lahan masyarakat yang belum diolah atau telah diolah yang sedang dalam masa penyuburan secara alami dikatakan *Lahan Tidur*. Oleh karena pola pertanian masyarakat secara tradisional memang membutuhkan lahan yang luas. Untuk merubah pola pertanian tersebut maka rakyat

memerlukan modal dalam pengolahannya. Akan tetapi justru kesempatan mendapatkan modal inilah yang tidak diperoleh oleh rakyat kebanyakan.

10. Dengan hapusnya Sistem Pemerintahan Adat yang digantikan dengan UU No.5/1979 tentang Pemerintahan Desa, maka hak-hak adat juga turut hapus. Ini juga merupakan bukti bahwa masalah pertanahan tidak terlepas dari masalah politik pemerintah Orde Baru untuk menegasikan hak-hak adat atas tanah yang dimiliki rakyat.

11. Perencanaan Tata Ruang Daerah yang tidak jelas, ini terlihat dalam kasus perencanaan pembangunan PT TEL (pabrik pulp & kertas), yang menempati areal perkebunan karet rakyat dan di sebelah hulu pemukiman penduduk. Penempatan ruang yang tumpang tindih semakin membuat rakyat terjepit dan tidak lagi memiliki sumber daya yang dapat digunakan untuk mengembangkan kemampuan ekonomi rakyat.

Apabila kita mau berpegang pada aturan, maka prosedur yang harus dilakukan dalam peralihan hak atas tanah untuk kepentingan selain kepentingan umum adalah: Bahwa proses antara pihak yang membutuhkan dengan pemilik harus dilakukan secara langsung; apabila pihak yang membutuhkan tersebut merupakan badan hukum sedangkan pemilik semula merupakan individu, maka si pemilik membuat pemyataan pelepasan hak kepada negara, karena badan hukum tidak boleh mempunyai hak milik. Secara skematik hal ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Dari skema diatas jelas terlihat bahwa persoalan antara pemilik dengan pihak yang berkepentingan/membutuhkan tanah tersebut haruslah selesai terlebih dahulu, baru bisa dilakukan pelepasan hak atas tanah. Kesemua masalah pertanahan tersebut sekarang ini belum menunjukkan titik terang penyelesaian, yang dirasakan adil bagi rakyat. Rakyat sebagai pemilik lahan tersingkirkan secara sistematis dengan masuknya Agro-industri dan industri kehutanan skala besar ke wilayah Sumsel.

Dengan semakin meningkatnya masalah pertanahan di Sumsel maka LBH Palembang juga dituntut untuk meningkatkan perannya. Oleh karena itu akan sangat besar pengaruhnya apabila ada perubahan kebijakan pada tingkat makro. Sehingga masalah-masalah yang menyelimuti kasus-kasus pertanahan akan dapat diselesaikan. Karena bagaimanapun juga dalam permasalahan tersebut rakyat banyaklah yang paling menderita, sebab merekalah yang secara langsung merasakan kondisi yang ada.

Lampiran:

Deskripsi Perampasan Tanah dan Lahan Perkebunan Penduduk di Sumatera Selatan

Lembaga Bantuan Hukum Palembang

Peristiwa-peristiwa penggusuran di Sumsel akhir-akhir ini semakin banyak terjadi. Setidaknya sampai 1996, tercatat masyarakat yang mengadu ke LBH Palembang ada 18 kasus. Tentu yang belum sempat dimonitor atau dilangani oleh LBH Palembang jumlahnya lebih banyak lagi.

Adalah kenyataan bila dalam penggusuran atau perampasan tanah-tanah rakyat ini, posisi masyarakat sangat lemah karena masyarakat selalu dipojokkan dengan bukti-bukli formal seperti sertifikat dan lain-lain. Padahal masyarakat pedesaan di Sumsel kecuali transmigran, hampir 100% tidak memiliki sertifikat tanah. Pola-pola pertanian, perkebunan yang dikelola oleh masyarakat pedesaan, tentunya dengan pola yang masih sangat tradisional dan turun-temurun, yang apabila dibandingkan dengan perkebunan yang dikelola oleh perusahaan perkebunan besar, akan tampak bahwa pola perkebunan yang dilakukan oleh masyarakat pedesaan seolah-olah tidak produktif, padahal sebetulnya bagi masyarakat itu sangatlah produktif karena bisa menghidupi keluarganya.

Kondisi tersebut sangat dimanfaatkan oleh para investor yang didukung pula oleh para penguasa untuk membenarkan tindakan penggusuran dan perampasan lahan perkebunan penduduk. Sementara aturan-aturan hukum yang ada dilanggar dengan semena-mena. Delapan belas kasus tanah di bawah, nampaknya bisa mewakili kondisi yang digambarkan di alas.

1. Penggusuran yang dilakukan oleh PT Pakerin di Desa Pangkalan Bayat

Desa Pangkalan Bayat, Bayat Ilir dan Simpang Bayat berjarak kira-kira 225 km dart Palembang. Pada perlengahan tahun 1993 PT Pakerin mulai menggusur lahan perkebunan penduduk seluas hampir 500 ha milik 98 kk, tennasuk tanah kas desa seluas kira-kira 2500 ha. Masyarakat telah berusaha mencegah tetapi tidak pemah digubris oleh PT Pakerin yang selalu dikawal oleh aparat keamanan. Penduduk telah pula melapor pada instansi pemerintah terkait, mulai dari Bupati, Gubernur, sampai ke Menhut tetapi tidak pemah ditanggapi secara proporsional. Akhimya beberapa penduduk tidak bisa menahan din, lalu mereka mencabuti beberapa lanaman HTI PT Pakerin sebanyak 7000 pohon akasia mangium. Setelah pencabutan tanaman akasia mangium barulah pihak PT Pakerin mau bermusyawarah dengan penduduk, itupun setelah Bupati Musi Banyuasin lurut menengahi.

Tanggal 24 April 1994 di hadapan Bupati dibuatlah kesepakatan perdamaian antara penduduk dan Pakerin. Pihak PT Pakerin diminta dan bersedia mengganti perampasan lahan penduduk dengan membuat lahan perkebunan karel seluas 80 ha, tetapi belakangan PT Pakerin mengingkari perdamaian tersebut dan

menganggap perjanjian itu tidak pemah ada. Malahan kemudian Pakerin menggugal secara perdata tokoh masyarakat setempat yaitu H. Abdul Korry yang dianggap sebagai motor penduduk ke Pengadilan Negeri Palembang, walaupun pada akhimya ditolak oleh pengadilan. Pakerin kemudian melaporkan penduduk pada Kepolisian karena dianggap telah merusak tanaman Pakerin, sehingga H. Abdul Korry, Ayib Usman Kades Pangkalan Bayat, dan 6 orang warga lainnya sempat ditahan Polisi Resort Musi Banyuasin. Di persidangan H. Abdul Korry dihukum 9 bulan penjara, kemudian Pak Korry menyatakan banding, namun kalah dan sekarang dalam la hap kasasi. Maka lengkaplah penderitaan warga yang telah kehilangan lahan perkebunannya dan saat ini menantikan pula hukuman penjara karena dianggap merusak tanaman Pakerin yang ditanam di alas lahan perkebunan milik penduduk.

2. Penggusuran Lahan Perkebunan Masyarakat di Desa Simpang Babat

PT Enim Musi Lestari melakukan penggusuran untuk keperluan HTI dan PT Sajang Heulang untuk perkebunan kelapa sawit. Hal ini mulai berlangsung sejak tahun 1991 dan hampir menghabiskan 75% lahan perkebunan karet rakyat yang dikelola secara tradisional dan turun-temurun. 56 kk warga Desa Babat kehilangan lahan seluas 331 ha serta 29 kk warga Desa Sungai Ibul kehilangan lahan seluas 123,4 ha. Sejak awal masyarakat sudah memprotes dan mengajukan keberatan namun tidak membuahkan basil, bahkan beberapa warga yang berkeras bertahan sempat ditahan oleh pihak Koramil setempat, dan baru dikeluarkan setelah menandatangani surat pemyataan penyerahan tanahnya kepada perusahaan.

Tahun 1992 warga menyampaikan persoalan mereka ke LBH Palembang. Bersama LBH Palembang, warga melakukan dialog dengan Bupati KDH Tk II Muara Enim dan DPRD Tk II Muara Enim, namun tetap juga tidak membuahkan hasil. Sclanjutnya 30 kk masyarakat korban menyampaikan persoalan ini ke DPRD Tk I Sumsel dan sempat diterima dengan baik oleh Ketua DPRD yang bcrjanji akan membantu penyelesaian pengaduan warga.

Setelah aksi ini, barulah Pemda Tk II Muara Enim menurunkan tim ke lapangan. Beberapa waklu kemudian PT EML dan PT SH bersedia untuk dialog dengan warga dan LBH. Perusahaan bersedia memberikan ganti rugi walaupun jumlahnya belum disetujui oleh warga karena jauh dari kewajaran (PT EML Rp 60.000/ha dan PT SH Rp 250.000/ha). Namun setidak-tidaknya ini merupakan langkah maju sebab semula perusahaan sama sekali tidak mengakui hak-hak warga, mereka menggusur tanpa pemberitahuan terlebih dahulu apalagi musyawarah.

Hingga saat ini PT EML (Barito Pasific Group) belum juga merealisasikan janjinya kepada masyarakat korban. Sementara PT Sajang Heulang walaupun belum seluruhnya, sudah membayarkan ganti rugi kepada 9 (sembilan) orang warga sebesar Rp 250.000 per ha. Warga bersama dengan LBH Palembang terus mempersiapkan langkah-langkah guna terselesaikannya persoalan yang menimpa masyarakat korban di kedua desa tersebut di atas.

3. Penggusuran Perkebunan Karet Rakyat dan Kebun Buah-buahan Desa Ujan Mas

Pada bulan Desember 1993 PT Cipta Futura (CIFU) dengan dibantu oleh oknum Koramil dan aparat Kecamatan serta Pemda Tk I Muara Enim mulai melakukan penggusuran terhadap lahan perkebunan karet rakyat dan kebun tanaman tahunan seperti duku dan durian di Desa Ujan Mas, yang merupakan salah satu penghasil duku dan durian di Sumsel. Lahan seluas 6000 ha milik Desa Ujan Mas dan sebagian adalah lahan perkebunan penduduk yang tergabung dalam Kelompok Tani Angkatan 45. Sekitar 37 kk/438 jiwa pemilik lahan 198 ha menjadi korban penggusuran PT CIFU.

Akibatnya lahan yang bisa diolah oleh penduduk menjadi semakin sempit dan tidak mencukupi kebutuhan penduduk. Hal ini karena sebelumnya sebagian tanah desa sudah diambil oleh kelompok perampok tanah rakyat/perambah hutan, Barito Pasific Group, untuk HTI dan PTP X untuk kelapa sawit. Masyarakat mengadukan permasalahan ke pemerintah setempat, tapi selalu sia-sia, bahkan masyarakat ditakut- takuti dengan mengatakan bahwa Kelompok Tani Angkatan 45 Desa Ujan Mas adalah liar. Padahal Desa Ujan Mas semasa revolusi fisik adalah basis pejuang, sehingga pada tahun 1951 Panglima Teritorium II Sumatera dan Kepala Daerah Sumsel memberikan penghargaan kepada warga Desa Ujan Mas.

Masyarakat korban terus diintimidasi untuk menyerahkan tanahnya pada PT CIFU, bahkan ada warga yang sempat ditahan oleh Danramil setempat. Januari 1994 warga menyampaikan persoalannya pada LBH Palembang sekaligus menyerahkan kuasanya, sejak itu perampasan/penggusuran terhadap tanah warga ini ramai diberitakan di media massa dan PT CIFU menghentikan sementara ekspansinya. Namun belakangan ini CIFU kembali melakukan aksinya bahkan dengan taktik baru mereka berupaya untuk melumpuhkan perlawanan warga dengan menggunakan aparat keamanan, melaporkan seorang tokoh masyarakat setempat beserta beberapa warga lainnya telah melakukan tindakan pengeroyokan dan penganiayaan terhadap karyawan PT CIFU ke Kepolisian. Padahal warga tidak pemah melakukan perbuatan tersebut. Warga terus menuntut agar lahan yang terlanjur digusur dikembalikan sebagaimana peruntukannya semula. Jarak lokasi penggusuran dart kota Palembang lebih kurang 225 km dan jarak masuk dari jalan utama kira-kira 15 km.

4. Kasus Maiga Benakat Kecamatan Gunung Megang Kabupaten Muaia Enim

Tahun 1991 PT Musi Hutan Persada yang memperoleh SK Pencadangan dari Menhut seluas 300.000 ha di Sumatera Selatan yang meliputi 3 kelompok hutan, mulai menggusur lahan dan hutan lindung yang dinamakan warga setempat Hutan Larangan Rimha Sekampung milik Marga Benakat. Daerah ini meliputi wilayah 7 desa, yaitu Desa Rami Pasai, Pagar Dewa, Padang Bindu, Betung, Pagar Jati, Benakat Minyak, dan Sungai Baung. HTI ini nantinya akan menjadi pemasok bahan baku pabrik pulp & kertas PT Tanjung Enim Lestari. Hingga saat ini sudah 1000 ha lahan Hutan Rimbo Sekampung yang sudah dibuka oleh PT MHP dari luas keseluruhan 3000 ha dengan kepadatan kayu rata-rata di atas 20 m^3/ha, telah merugikan sekitar 1300 kk/17.000 jiwa.

Sebanyak 716 kk menyatakan penolakan atas tindakan perusahaan kepada Gubemur dan Bupati, serta minta supaya kegiatan PT MHP segera dihentikan, namun tidak mendapat tanggapan yang proporsional. Tahun 1994 masyarakat membentuk Komite Solidaritas untuk Marga Benakat dan mengeluarkan pemyataan agar menghentikan perusakan hutan larangan Rimha Sekampung. Sehubungan dengan pemyataan ini kemudian Pangdam II Sriwijaya membentuk Tim Terpadu antara masyarakat, LSM, dan Bakorstanasda untuk meninjau ke lapangan yang hasilnya antara lain menghentikan segala aktivitas di Rimba Sekampung baik oleh masyarakat maupun PT MHP. Namun temyata kesepakatan ini dilanggar oleh perusahaan karena perusahaan terus melakukan kegiatan di Rimba Sekampung dan menyatakan bahwa Hutan Rimba Sekampung termasuk areal konsesi HTI mereka, sementara masyarakat sekitar dilarang memasuki areal tersebut dengan memberi patok-patok. Masyarakat terus berupaya menuntut pemulihan hutan seperti semula serta menuntut penggantian. Belakangan, PT. MHP tidak lagi melakukan kegiatan di areal 1000 ha ini. Melihat lahan yang lerlantar ini, warga Benakat berinisiatif untuk menghijaukan kembali Hutan Rimba Sekampung dan hingga saat ini sudah ditanami sekitar 500 ha.

5. Penggusuran Lahan Peikebunan Rakyat Desa Lubuk Rukam

PT Mitra Ogan mulai melakukan penggusuran kebun karet rakyat sejak tahun 1989, menghabisi 1143 ha milik 129 kk warga desa Lubuk Rukam—sekitar 300 km dari Palembang melalui kota Baturaja. Lahan ini

merupakan satu-satunya sumber penghasilan sehari-hari. Penggusuran sering dilakukan pada malam hari sehingga tidak diketahui oleh pemiliknya, keesokan harinya mereka terkejut dan histeris ketika mau menyadap karet, temyata lahannya sudah rata dengan tanah.

Masyarakat korban sudah hampir putus asa sebab sejak awal mereka sudah memperjuangkan haknya mulai dari pengaduan ke Bupati OKU, Gubemur Sumsel, sampai ke Wakil Presiden R1 namun semuanya tidak membuahkan hasil. Warga sampai-sampai membuat tembusan surat pengaduannya kepada Allah SWT, memberikan gambaran kepada kita bahwa mereka tidak lagi menaruh harapan terha dap siapa dan atas apa yang telah mereka perjuangkan di atas. Maret 1994 warga menyerahkan kuasanya ke LBH Palembang dan bersama-sama berupaya agar

dilemukan penyelesaiannya, seperti menghadap DPRD Tk II Muara Enim, DPRD Tk I Sumsel, dan terakhir sebanyak 3 bus 86 orang warga bersama-sama menghadap DPR RI. Hasil pertemuan ke DPR RI kemudian turunlah tim ke Desa Lubuk Rukam dan mengarahkan supaya warga kembali bersedia menjadi peserta PIR. Dengan tegas warga menolak karena pada awal penggusuran warga sudah bersedia menjadi peserta PIR, namun kenyataannya justru orang lainlah yang mendapatkan jalah PIR tersebut. Bahkan ada di antara orang yang mendapatkan jatah tersebut tidak mempunyai lahan sama sekali tapi dapat jatah PIR. Alasan lainnya bahwa jatah PIR yang kembali ditawarkan ke warga, lokasinya sudah bukan lagi ada di wilayah Desa Lubuk Rukam tapi sudah masuk ke wilayah desa lain.

6. Penggusuran di Kecamatan Seberang Ulu I Kotamadya Palembang

Tanggal 12 Agustus 1988 dimulai pembuatan jalan Inpres Tegal Binangun yang diawali dari pinggiran Sungai Ogan (dari perusahaan Kusen milik Pemda) menggantikan jalan setapak yang biasa dilalui oleh warga. Tak lama kemudian terdengar kabar bahwa kawasan yang mereka diami selama ini akan digusur/diambil Pemda. Proyek reklamasi yang dimulai tahun 1990 adalah proyek Pemda Tk 1 Sumsel untuk pengembangan kota Palembang dengan kota satelitnya seluas 2400 ha melalui SK Gubemur KDH Tk I Sumsel No.006/SK/I/1990 tertanggal 5 Januari 1990 dengan luas pencadangan 500 ha dan SK Gubemur No.677/SK/I/1990 tanggal 28 Agustus 1990 dengan pencadangan 1600 ha.

Dalam waktu yang tidak terlalu lama, pembayaran ganti rugi tanah dan bangunan yang mereka miliki, pada tahap I mulai dilaksanakan dengan harga yang lelah ditentukan pemerintah tanpa musyawarah dengan masyarakat seharga Rp 700 s/d Rp 4700 bahkan ada yang menerima di bawah harga yang ditetapkan. Sebagian warga ada yang menerima, dengan berbagai alasan, mulai dari alasan kesulitan ekonomi sampai dengan rasa terpaksa. Pada tahap II harga tanah dan bangunan justru lebih anjlok, yaitu antara Rp 2250 s/d yang terendah Rp 300 per meternya. Jumlah masyarakat korban diperkirakan mencapai ribuan warga, sementara ini yang menuntut sekitar 70 kk dengan lahan yang dituntut seluas 1143 ha. Dalam proses perencanaan dan operasional proyek reklamasi tersebut banyak yang tidak sesuai, terutama dalam hal nilai ganti rugi yang diberikan serta intimidasi.

Nilai ganti rugi tersebut ditetapkan Rp 1750 per meter, namun dalam pelaksanaannya warga menerima di bawah harga tersebut, berkisar antara Rp 750 sampai Rp 1200 per meter. Padahal nilai ganti rugi pada awal proyek ini dilaksanakan berkisar antara Rp 10.000 sampai dengan Rp 15.000 per meter, dan harga tanah yang berlaku di lokasi proyek reklamasi ini bemilai lebih dari Rp 5000 per meter. Dengan kondisi ini jelas warga tidak dapat menerima, karena untuk biaya pindah saja tidak cukup apalagi untuk membangun rumah yang baru. Dana yang diperlukan untuk proyek reklamasi ini kian membengkak, sementara dana yang tersedia kian menipis, yang terjadi selanjutnya adalah upaya pemda untuk menekan biaya operasional dengan altemalif mengurangi nilai ganti rugi, sehingga terkesan bahwa altematif tersebut dibebankan ke warga yang akan menerima ganti rugi.

Bersama dengan LBH, warga telah melakukan upaya-upaya, menghubungi instansi lerkait, dan terakhir menyampaikan persoalan ini ke tingkat pusal.

7. Penggusuran lahan perkebunan Desa Pelawe

Kedua perusahaan ini dengan dukungan aparat pemerinlah daerah dan militer mulai melakukan penggusuran pada tahun 1992 atas lahan kebun pertanian tanaman karet dan buah-buahan yang masih

produktif seluas 2700 ha milik 227 kk warga Desa Pelawe yang berjarak sekitar 650 km dari Palembang. Penggusuran dilakukan dengan cara tebang habis dan bakar yang mengakibalkan ikut terbakamya kebun-kebun rakyat di sekitar areal pembakaran, sehingga semakin luaslah penggusuran tersebut.

Masyarakat be ru pay a melakukan perlawanan dengan mendatangi perusahaan dan juga melalui surat-surat ke pejabat di tingkat daerah dan pusat, seperti Menhut, BPN, Men-LH, Komnas HAM, DPR RI, menyurati Presiden serta dengan cara mendirikan kelompok tani. Namun semua upaya tersebut dapat dipatahkan oleh pihak perusahaan dengan cara menciptakan konflik di dalam tubuh kelompok tani yang telah mereka bentuk itu. Pada tanggal 9 Desember 1995, selama tiga hari warga melakukan aksi mendatangi kedua perusahaan. Kabag Lapangannya berjanji akan menemui warga setelah bertemu atasannya, namun karena tidak juga muncul maka masyarakat menahan alat berat PT MHP dengan seijin Wakil Kepala Blok sebagai jaminan agar perusahaan mau bermusyawarah. Masyarakat juga menahan *zonder* PT KMPI sebagai jaminan. Namun tindakan ini malah membuat beberapa warga diperiksa oleh kepolisian karena melakukan tindak pidana Pasal 368 KUHP. Karena tidak ada tanda perusahaan mau bermusyawarah, 29 Februari 1996 warga kembali mengadakan unjuk rasa di kantor DPRD. Hingga saat ini warga terus berupaya memperjuangkan hak mereka.

8. Kasus Desa Arahan Kecamatan Merapi Kabupeten Lahat

PT PBJ (Padang Bolak Jaya) mendapat SK Pencadangan Lahan dari Gubemur untuk perkebunan kelapa sawit di wilayah Kecamatan Merapi seluas 10.000 ha. Pada bulan November 1993 Pemerintah Desa Arahan menerima surat dari Deputi bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah Direktur Pengukuran dan Pemetaan BPN Jakarta No.749/D.4/X/1993, yang isinya mengirimkan 4 petugas untuk melaksanakan pengukuran batas areal pengukuran PT Padang Bolak Jaya di daerah Kabupaten Lahat.

17 Desember 1993 PT PBJ mulai melakukan penebasan terhadap lahan perkebunan dan pertanian milik warga Arahan tanpa sepengetahuan dari pemerintahan Desa Arahan dan masyarakat setempat. Tanggal 19 Desember 1993 sekitar 200 orang warga dipimpin Kades Arsyad Mustola turun ke lokasi penebasan untuk menyetop kegiatan perusahaan dengan mengambil peralatan *(Chainsaw),* selanjutnya diserahkan pada Koramil Merapi. Kemudian unsur pemerintahan desa dipanggil Camat Merapi. Keesokan harinya mereka diajak meninjau lokasi dan Camat serta Karyawan PT PBJ menyarankan agar menerima saja pembukaan lahan

tersebut. Namun warga lelap menolak pembukaan lahan milik mereka scrta mengadukan permasalahan ini pada Bupali Lahat. Luas keseluruhan lahan yang sudah dikerjakan perusahaan sekitar 4500 ha dari luas keseluruhan wilayah desa 15.000 ha dengan jumlah korban yang menuntut sekitar 230 kk/1200 jiwa dari jumlah keseluruhan 400 kk/2000 jiwa.

Pada Januari 1994, tim dari Kabupaten Tingkat II mengadakan penyuluhan kepada warga. Selanjutnya tim dari Tingkat II mengadakan peninjauan langsung ke lapangan yang hasilnya antara lain agar areal seluas 500 ha milik warga Arahan untuk sementara *dienclave.* Karena perusahaan tidak juga menghentikan penebasan lahan, rnaka warga melakukan aksi untuk menyetop kegiatan PT PBJ yang berbuntut diprosesnya 7 orang warga sebagai saksi dalam perkara pidana dalam Pasal 328, 333, dan 335 KUHP. Ketika berkas perkara dilimpahkan ke Kejaksaan, mereka ditahan selama 1,5 bulan. Di tengah pemeriksaan di persidangan, ke-7 orang ini mencabut kuasa ke LBH. Sejak saat itu tidak ada infonnasi lebih lanjut, sepertinya pemeriksaan telah dihentikan.

9. Kasus KIKIM Kabupaten Lahat dengan PT Multrada Multi Maju

Penggusuran dimulai tahun 1993 meliputi wilayah 12 desa seluas 3167 ha, sebagian besar merupakan kebun karet produktif diambil alih secara paksa oleh PT Multrada Multi Maju. Warga yang menjadi korban adalah : 1. Desa Ulak Bandung 49 kk seluas 345,7 ha; 2. Desa Penantian 36 kk/200 jiwa seluas 483 ha; 3. Desa Saungnaga 20 kk/97 jiwa seluas 197 ha; 4. Jajaran Lama 98 kk seluas 948,5 ha; 5. Desa Wonorejo 41 kk/228 jiwa seluas 104,45 ha; 6. Lawang Agung 14 kk seluas 116,1 ha; 7. Lubuk Seketi 73 kk seluas 397,93 ha; 8. Mekar Jaya 37 kk/198 jiwa seluas 200 ha; 9. Sukamerindu 3 kk seluas 19 ha; 10.' Talang Sungai Jemih 31 kk/194 jiwa seluas 271,87 ha; 11. Jajaran Baru 7 kk seluas 76 ha; dan 12. Desa Babat Baru 3 kk seluas 7,5 ha.

Multrada Multi Maju merampas kebun karet rakyat dengan melibatkan aparat militer. Warga menyerahkan pengurusan permasalahan ini pada Drs. Burhanuddin Akil, pensiunan Inspekturat. Tanggal 22 Desember 1995 warga datang ke LBH memberitahukan pemanggilan Camat Kikim atas pengaduan Pjs. Kades Lubuk Seketi. Camat mengintimidasi warga agar tidak mengurus masalah tanah.

Sejak awal tahun 1994, PT Multrada melakukan penggusuran di wilayah Desa Jajaran Lama seluas 3400 ha dan 2 lokasi berada di wilayah Desa Lubuk Seketi seluas 200 ha, yang merupakan tanah adat milik Marga Lawang Kulon Saungnaga. Sebagian penduduk hidup dari perkebunan karet. Tanggal 25 September 1995 Bp. Umar Hasan dari Desa Jajaran Lama dan Bp. Sailan dari Desa Lubuk Seketi datang ke LBH mengadukan kasus ini. Perincian lahan yang digusur: (i) 500 ha merupakan Hutan Lindung Marga di 2 wilayah desa; dan (ii) 3200 ha merupakan lahan milik warga yang dikelola secara turun temurun oleh 1000 kk, 1000 ha merupakan lahan produktif yang diusahakan dengan perkebunan karet, durian, dll. yang dimiliki oleh sekitar 500 kk dan 2200 ha merupakan lahan cadangan.

10. Kasus Desa Keluang Kabupaten Musi Banyuasin

Desa Keluang berjarak 200 km dari kota Palembang dengan jumlah penduduk lebih kurang 250 jiwa/700 kk yang sebagian besar hidup dari perkebunan karct. Dengan berbekal SK Pencadangan dari Gubemur Sumsel seluas 24.000 ha perusahaan perkebunan kelapa Sawit PT Musi Banyuasin Indah melakukan penggusuran dan pembabatan alas tanah-tanah adat sejak tabun 1990. Hampir seluruh masyarakat Desa Keluang, juga warga Desa Bandar Jaya dan Desa Tanah Abang yang memiliki kebun di Desa Keluang menjadi korban pembabatan, tetapi yang berani menuntut secara kelompok sekitar 103 orang dengan lahan yang dituntut seluas 3.400 ha.

Masyarakat menolak kehadiran PT MBI, kalaupun perusahaan mcmbutuhkannya, kepada pemiliknya

harus diberi ganti rugi. Penduduk menghubungi para buruh yang dipekerjakan perusahaan agar menghenlikan kegiatan mereka, kemudian memagari hutan dan tanah milik mereka serta memasang tanda: "Jangan dibabat dulu sebelum ada ganti rugi". Tetapi tindakan ini tidak diindahkan perusahaan. Perusahaan tetap melakukan pembabatan baik di siang hari maupun malam hari. Masyarakat yang berani mempertahankan miliknya akan berhadapan dengan oknum-oknum ABRI dengan membawa senjata lengkap.

Warga menyerahkan pengurusan masalah ini kepada GPPA 45 (Gabungan Pensiunan Pejuang 45 yang sekarang berubah menjadi Yayasan Pensiunan Pejuang 45). Dalam usaha mencari penyelesaian, GPPA 45 menemui pejabat daerah, seperti Bupati. Namun karena temyata GPPA 45 ini hanya mau mencari keuntungan, maka masyarakat tidak percaya lagi terhadap pihak yang mau menyelesaikan permasalahan mereka. LBH Palembang sempat melakukan dialog dengan *Site Manager* PT MBI, M. Kasim dan Kades Keluang. Dari *Site Manager* didapat keterangan: (1) Pada dasarnya dalam Proyek PER tidak ada atau tidak mengenal istilah ganti rugi; (2) Bagi anggota masyarakat yang hutan dan kebunnya tidak mau jadi peserta PIR, tanahnya *dienclave;* dan (3) Uang ganti rugi semuanya, untuk masyarakat Keluang sudah diberikan kepada Kades Keluang, Pak Parino. Dari basil pertemuan dengan Kades Keluang didapat keterangan: (1) Uang ganti rugi yang diberikan pada rakyat sebesar Rp 70.000. Sebenamya ini bukan uang ganti rugi tetapi uang imbalan; (2) Lahan yang dibabat adalah belukat, lahan tidur.

11. Kasus warga Desa Pagar Gunung dan Kota Baru

Wilayah Desa Pagar Gunung seluas 3000 ha dengan jumlah penduduk 350 kk. Wilayah Desa Kota baru seluas 5000 ha dengan jumlah penduduk 200 kk. Mata pencaharian penduduk sebagian besar dari perkebunan karet. Pada bulan Juli 1994 PT Mitra Ogan sebuah perusahaan kelapa sawit menggusur kebun-kebun karet dan buah-buahan milik warga dengan menggunakan buldozer dan alat-alat beratnya tanpa ada musyawarah. Warga sudah berulangkali menanyakan kepada aparat pemerintah (Kades dan Camat) tetapi tidak ditanggapi. Pihak perusahaan tidak bersedia ditemui. Beberapa warga membuat pagar-pagar sebagai batas-batas dari kebun mereka tetapi tindakan ini tidak berhasil menghentikan kegiatan perusahaan.

Pada awal penggusuran perusahaan dikawal oleh oknum ABRI dari kesatuan 142 Martapura OKU sebanyak 6 orang yang mengawal sccara bcrgantian dcngan senjata lengkapnya. Dalam penjagaan yang dilakukan mereka tnenembaki burung dan membuat penduduk takut. Sekitar bulan November 1994 pengawalan digantikan oleh pensiunan ABRI yang bemama Ishak, dibantu anaknya dan preman desa, Chaeruddin. Hingga sekarang penggusuran terus berjalan dan sudah mencapai 710 ha yang dituntut oleh sekitar 31 kk/250 jiwa. Warga sudah menyurati Wapres, DPRD Tk
11, Menteri Negara Agraria dan Mendagri, tetapi tidak ada tanggapan.

12. Penggusuran lahan warga Kec. Gunung Megang dan Rambang Dangku

PT Tanjung Enim Lestari Pulp & Paper (TELPP) akan mendirikan pabrik yang menempali areal 1600 ha di 6 wilayah Desa, yaitu Desa Dalam Kecamatan Gunung Megang, Desa Grinam, Tebat Agung, Banuayu, Muara Niru, dan Kuripan, Kecamatan Ram bang Dangku Kabu paten Muara Enim. Pada areal ini terdapat pemukiman penduduk serta kebun karet yang masih produktif dengan umur 7-9 tahun dan dapat mereka nikmati untuk 20 tahun ke depan. Dari kebun karet ini warga Desa Dalam (425 kk/2365 jiwa) bisa memperoleh penghasilan rata-rata per orang sekitar Rp 70.000 per hektar dalam seminggu, berarti setiap bulan mereka berpenghasilan sebesar Rp 280.000 per orang. Keadaan ini menunjukkan bahwa tingkat

penghidupan rakyat Desa Dalam dan sekitamya cukup makmur. Bahan baku yang akan digunakan oleh pabrik ini berasal dari HTI milik PT MHP. Nantinya pabrik ini akan menjadi pabrik pulp & paper terbesar di Asia Tenggara dengan kapasitas produksi awal 500.000 ton per tahun, membutuhkan bahan baku sebanyak 2.225.000 m^3 dan kapasitas produksi lanjutan bertambah menjadi 1.000.000 ton per tahun. Untuk itu, membutuhkan bahan baku dua kali lebih besar yaitu 4.500.000 m^3 setiap tahunnya. Bisa dibayangkan perusakan hutan yang akan terjadi guna memenuhi kebutuhan bahan baku serta bahaya pencemaran lingkungan yang akan ditimbulkan dalam penggunaan bahan kimia serta pembuangan limbahnya. Pabrik terbesar di Asia Tenggara ini tentunya akan menggunakan banyak tenaga ahli, karena itu kecil sekali akses yang dimiliki masyarakat sekitar untuk ikut dalam sistem perusahaan raksasa ini.

Ganti rugi yang ditawarkan oleh pemerintah setempat sebesar Rp 1.000.000 per ha tanpa mengadakan musyawarah lebih dulu dengan masyarakat. Dalam upaya pengadaan tanah untuk pabrik ini pihak Pemda sendiri yang turun tangan. Ini jelas sudah menyalahi ketentuan perundangan karena seharusnya perusahaan sendiri yang berhadapan dengan masyarakat melalui cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati. Cara-cara pelepasan tanah yang dilakukan pihak pemerintah setempat sangat tidak manusiawi misalnya dengan membuatkan blanko isian berisi persetujuan warga untuk menyerahkan lahannya kepada H. Hasan Zen yang bertindak mewakili Pemda Tk II Muara Enim atau dengan menyodorkan blanko kosong yang temyata persetujuan pelepasan hak (seperti terjadi di Desa Kuripan).

Beberapa warga yang mencoba mempertahankan haknya malah dituduh Camat sebagai penghasut dan pengacau. Selain itu warga diresahkan dengan seringnya aparat melakukan patrol! dan terkadang melakukan razia KTP terhadap orang-orang yang keluar masuk Desa Dalam.

13. Kasus Warga Desa Kundi Kab.Bangka dengan PT Gunung Sawit Bina Lestari

PT Gunung Sawit Bina Lestari (PT GSBL) memperoleh Izin Prinsip Usaha Perkebunan dari Dirjen Perkebunan tanggal 5 Desember 1994 dengan komoditas kelapa sawit, seluas 10.000 ha di Kecamatan Mentok dan Kecamatan Perwakilan Simpang Teritip, Kabupaten Bangka. Dalam area ini termasuklah wilayah Desa Kundi seluas 3000 ha dari 36.000 ha luas keseluruhan dengan jumlah penduduk 4507 jiwa—yang sudah dipersiapkan warga Kundi untuk dijadikan areal perkebunan rakyat serta untuk membangun sekolah. Karena itu warga Kundi secara tegas menolak kehadiran perkebunan ini.

Berbagai upaya telah dilakukan warga, baik melalui sural pemyataan penolakan kepada Komnas HAM dengan tembusan kepada Menteri Pertanian, Menteri Lingkungan Hidup, Menteri Kehutanan, Gubemur Sumsel, Bupati Bangka, Ketua DPRD Bangka, maupun mendatangi instansi terkait, namun tidak mendapat tanggapan. Beberapa kali warga melakukan unjuk rasa, yaitu tanggal 5-7 Agustus 1995 dengan mendatangi lokasi perkebunan dan menahan alat-alat perusahaan. Dan untuk sementara perusahaan memang menghentikannya. Buntut dari kejadian ini, 4 orang warga dipanggil menghadap dan didengar keterangannya sebagai tersangka/saksi dalam perkara pidana kejahatan terhadap ketertiban umum sebagaimana dimaksud Pasal 160 *jo* 161 KUHP pada tanggal 8 Agustus 1995. Tak lama kemudian perusahaan kembali beroperasi, akhimya kembali warga melakukan unjuk rasa tanggal 19 September 1995 dengan maksud supaya perusahaan menghentikan kegiatannya, namun kegiatan terus saja berlangsung, bahkan aparat keamanan turun ke lapangan menjaga lokasi.

Tanggal 25-27 November 1995 beberapa warga mendatangi instansi seperti Kantor DPR, Dirjen Perkebunan, Komnas HAM, dan Ketua BPN menyampaikan permasalahan ini serta menagih janji yang pemah diberikan sebelumnya. Sampai sekarang belum juga ada jawaban. Buntut dari upaya ini, salah seorang warga yakni Kaur Pemerintahan Desa dicopot dari jabatannya oleh Bupati melalui Camat. Namun belakangan perusahaan menghentikan kegiatannya di wilayah Desa Kundi.

14. Penggusuran lahan milik warga Desa Pagar Gunung dan Pagar Dewa

J uh 1994 perusahaan perkebunan kelapa sawit PT Mitra Ogan mulai menggusur kebun-kebun produktif warga siang dan malam tanpa musyawarah terlebih dahulu dengan mengerahkan 13 buldozer dikawal oleh oknum ABR1 dari Batalyon Armed Martapura OKU bersenjata lengkap dan menembaki burung-burung, semakin membuat warga ketakutan. Ketika warga menghalangi, perusahaan malah menyatakan tanah tersebut adalah tanah negara dan kepada warga dijanjikan akan menerima ganti rugi. Kepada warga yang bersedia membuka sendiri lahannya diberikan upah Rp 100.000 per ha kemudian lahan diserahkan ke perusahaan. Hingga saat ini lahan yang sudah digusur mencapai 710 ha milik sekitar 60 orang penduduk.

Warga telah berkali-kali mengirimkan sural kepada instansi berwenang seperti Wapres, Mendagri, Menteri Agraria, dan Ketua DPRD Tk II, namun tidak juga mendapat tanggapan. Pada bulan Juni 1995 diadakan pertemuan di Balai Desa Pagar Gunung dengan Tim Wasdal Pemda Tk II Muara Enim dan PT MO, di mana dihasilkan kesepakatan yaitu perusahaan segera melaksanakan ganti rugi kepada warga yang tanah/kebunnya telah tergusur dan tidak boleh melakukan kegiatan sebelum melalui musyawarah dengan pemilik lahan. Namun temyata kesepakatan ini tidak diindahkan, perusahaan terus melakukan penggusuran.

15. Penggusuran lahan milik warga Desa Serikembang

PT BRK memperoleh SK Pencadangan lahan untuk perkebunan karet dari Gubemur tahun 1989 dan 1990 seluas 10.450 ha. Tahun 1993 PT BRK mulai menggusur lahan perkebunan milik warga Desa Serikembang Kecamatan Muara Kuang Kabupaten OKI menyebabkan 73 orang warga yang sebagian besar adalah petani menjadi korban dengan luas lahan mencapai 110 ha. Namun yang tetap mempertahankan lahannya ada 24 kk/130 jiwa dengan lahan yang dituntut seluas 35 ha dari luas keseluruhan wilayah desa 3600 ha. Masyarakat pernah mengajukan permintaan ke kabupaten untuk memperoleh hak atas tanah yang digarap masyarakat sekarang ini. Namun lahan ini sudah terlebih dulu digusur oleh PT BRK.

16. Penggusuran Lahan Milik Warga Bingin Teluk oleh PT London Sumatera

PT Lonsum mulai melakukan penggusuran bulan Maret 1995 meliputi 3 desa, yaitu Bingin Teluk, Beringin Makmur I dan Beringin Makmur II sekitar 297 km dari Palembang. Korban yang sebagian besar adalah petani tidak memiliki bukti kepemilikan lahan karena lahan ini diperoleh secara turun temurun. Warga diajak untuk ikut serta dalam program plasma tapi warga menolak. Ada enarn kk yang tetap mempertahankan lahannya seluas 12,3 ha. Warga telah berupaya dengan menyurati perusahaan serta pihak yang berwenang, namun tidak mendapat tanggapan. Dalam suatu upaya menghentikan perluasan areal, warga menduduki areal selama beberapa hari dan menyetop alal-alat berta perusahaan. Pada 15 Juni 1995 diadakan musyawarah di Kantor Camat untuk membahas nilai ganti rugi dengan dihadiri juga oleh Asisten I Pemda Tk II, Asospol, Koramil, dan Kapolsek serta beberapa orang warga. Dalam musyawarah ini PT Lonsum bersedia untuk mengganti tanam tumbuh warga yang tergusur dan lahan yang telah diambil oleh perusahaan akan diganti dengan lahan lain. Karena tidak dicapai kesepakatan tentang nilai ganti rugi, maka pertemuan dihentikan oleh Asisten I Pemda Tk II. Tanggal 19 Juni Camat mengumpulkan warga untuk membatalkan pertemuan yang disepakati akan dilangsungkan tanggal 20 Juni 1995. Beberapa hari kemudian diadakan pengukuran lahan yang hasilnya adalah luas lahan sengketa adalah 12,3 hektar.

September 1995 PT Lonsum mendatangi lahan salah seorang penduduk, karena menolak maka petugas tersebut meninggalkan lokasi. Tanggal 3 Oktober petugas tersebut datang kembali dan ditolak oleh warga. Tapi malam harinya Aidi Yusuf malah ditahan selama 4 hart oleh Koramil. Keesokan harinya Iriandi yang berusaha memperlahankan lahannya malah ditahan oleh Koramil, namun akhirnya dibcbaskan. Perusahaan terns berusaha membujuk agar warga menyerahkan lahannya.

17. Kasus Warga Kelurahan 32 Ilir Kecamatan Ilir Barat I Kodya Palembang

Kasus ini dimulai Januari 1996 dengan dilakukannya pembongkaran atas beberapa bangunan yang berdiri di atas lahan seluas 1,25 ha yang sudah didiami warga sejak tahun 1959 dan diakui oleh Dahyar Effendi sebagai lahan miliknya yang dibeli pada tabun 1962. Hingga saat ini ada 14 rumah yang telah dibongkar, dalam setiap aksi pembongkaran ini hadir juga aparat Tripika dan turut menyaksikan pembongkaran, ini menunjukkan keterlibalan mereka. Ketika warga melaporkan keterlibatan aparat keamanan pada Danramil, temyata Carnal telah lebih dahulu menghubungi Danramil dan mengatakan bahwa ia lidak tabu menahu dengan pembongkaran ini. Kejanggalan lain misalnya, ketika pembongkaran sedang berlangsung, oknum kecamatan dan kelurahan menyodorkan kertas pada warga untuk ditandatangani yang isinya tidak diketahui oleh warga. Warga bersama LBH mendatangi Camat, setelah Lurah mengatakan ia hanya menjalankan perintah Camat. Kemudian dicapai kesepakatan bahwa Camat bersedia tidak akan melakukan pembongkaran sampai permasalahannya selesai, namun temyata Carnal mengabaikan kesepakatan ini dan terjadilah aksi pembongkaran berikutnya.

Salah seorang warga yang karena gigih memperlahankan haknya, malah dituduh telah melakukan tindak pidana subversif. Berbagai upaya dilakukan warga, seperti mendatangi kantor DPRD Tk II Kodya Palembang, menggugat camat melalui PTUN sehubungan dikeluarkannya surat pencabutan/pembatalan akta pengoperan hak atas tanah milik 2 orang warga yang berakhir dengan dibuatnya Akta Perdamaian. Berbagai sural juga dikirimkan ke instansi yang berwenang, seperti Gubernur dan Komnas HAM.

18. Kasus Warga Desa Peradong Dusun Pangpk Bangka

Kasus terakhir yang tnasuk ke LBH tanggal 9 Juli 1996 adalah penggusuran lahan warga Dusun Pangok Desa Peradong Kec. Pwk. Simpang Teritip, Kabupaten Bangka— sekitar 20 km dari Desa Kundi, yang dilakukan oleh sebuah perusahaan kelapa sawit PT Hamparan Bumi Persada. Saat ini sudah menggusur 4 ha lahan warga. Sebanyak 525 orang warga dengan didukung oleh LKMD, Pemuka Masyarakat, Komdes Golkar & PD1-PPP, AMPI, Ketua Masjid, dan Kelompok Tani menyatakan keberatan atas kehadiran perusahaan tersebut.

Masyarakat juga telah mengirimkan surat ke instansi berwenang, tanggal 1 Juli 1996 dengan Surat No.01/07/PD/1996 yang ditujukan kepada Camat, Bupali, Ketua DPRD Tk II Bangka, Gubernur, dan Ketua DPRD Tk I yang isinya meminta pembatalan pembukaan perkebunan kelapa sawit di desa mereka. Alasan-alasan yang dikemukakan masyarakat adalah: 1. Laban di wilayah Desa Peradong sudah sangat sempil; 2. Sebagian besar lahan sudah diusahakan dengan tanaman lada, karet lewat PKT, dll, yang merupakan sumber penghidupan utama; dan 3. Lahan ini dipersiapkan warga untuk berbagai kegiatan pembangunan, di samping letaknya yang sangat strategis. Dengan kehadiran perusahaan, masyarakat khawatir ini akan menutup usaha masyarakat.

LAMPUNG: ANTARA PEMBANGUNAN DAN KONFLIK-KONFLIK AGRARIA

Lembaga Bantuan Hukum Bandar Lampung

Pendahuluan

Sebagai propinsi yang terletak di bagian Selatan tenggara Pulau Sumatera, posisi Propinsi Lampung sangatlah menguntungkan, karena menjadi pintu penghubung antara Pulau Jawa dan Pulau Sumatera. Keuntungan dari segi geografis ini kemudian ditunjang pula jenis dan tanah yang cocok untuk pertanian dalam arti luas, sehingga menempatkan Propinsi Lampung sangat potensial sebagai pusat keunggulan agroindustri yang didukung dari berbagai keunggulan bioteknologi. Dengan kata lain, Lampung merupakan daerah agraris dengan pertanian sebagai pendukung utama gerak laju pembangunan dengan memanfaatkan perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan.

Pemanfaatan potensi ini telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah serta telah dapat dilihat hasilnya selama kurun waktu PJP 1. Di pandang dari sudut pembangunan terutama pembangunan secara fisik berupa fasilitas sarana dan prasarana, harus diakui bahwasanya Propinsi Lampung telah mengalami perkembangan yang pesat jika dilihat dari umur propinsi yang baru ke -35 tahun sejak terpisah dari Sumatera Selatan berdasarkan Peraturan Pengganti Undang-undang . No.3/1964 yang kemudian menjadi Undang-undang No.14/1964. Banyak sarana dan prasarana yang telah berhasil dibangun merupakan indikator dari keberhasilan tersebut. Walaupun harus diakui pula bahwasanya keberhasilan yang dicapai ini belum dinikmati secara merata oleh penduduk Lampung. Masih terdapat kesenjangan antara penduduk desa antar penduduk desa dan penduduk desa dan penduduk perkotaan, antara kotamadya dan kabupaten sehingga memunculkan kantong-kantong kemiskinan dan kelompok masyarakat miskin.

Memasuki era PJP II merupakan era yang sangat penting bagi daerah Lampung, di mana dalam era ini pembangunan yang akan dilakukan tetap mengacu pada pertanian sebagai tulang punggung penggerak pembangunan. Di segi lain juga dilakukan pertumbuhan percepatan pembangunan- pembangunan bidang lainnya dengan memanfaatkan secara maksimal sumber daya alam dan sumber daya manusia yang ada. Kesemua upaya ini akan bermuara pada peningkatan Pendapatan Daerah dan pendapatan per kapita penduduk yang setara dengan laju pendapatan per kapita secara nasional.

Kondisi Daerah Lampung

Propinsi Lampung merupakan propinsi yang memiliki luas areal lebih kurang 35.376,5 km^2 termasuk di pulau-pulau dan secara administratif pemerintahan terdiri dari 5 daerah tingkat II, 77 kecamatan, 1.619 desa definitif, 112 kelurahan dan 117 desa. Propinsi Lampung berbatasan dengan Propinsi Sumatera Selatan dan dengan Samudera Hindia di sebelah barat. Kondisi alam Propinsi Lampung terbagi dalam 5 monografis yaitu: daerah berbukit sampai bergunung (dataran tinggi), berombak sampai bergelombang, *alluvial*, pasang surut dan daerah aliran sungai (DAS).

Penduduk Lampung merupakan penduduk campuran yang berasal dari berbagai daerah di Indonesia. Kemajemukan ini menggambarkan Propinsi Lampung sebagai miniatur Indonesia, karena hampir penduduk dari 27 propinsi yang ada di Indonesia terdapat di daerah Lampung. Satu sisi kemajemukan ini juga diikuti oleh proses akulturasi di samping menambah kepadatan penduduk karena tingkat migrasi yang semakin hari semakin meningkat dari 2,67% per tahun menjadi 4,04% per tahun. Kepadatan penduduk juga dikhawatirkan muncul dari tingkat pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi sebesar 2,67% per tahun dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan penduduk secara nasional sebesar 1,97% per tahun. Secara akar budaya penduduk asli daerah Lampung merupakan pendukung pembangunan, ini tergambar dari 5 *prinsip nilai budaya* penduduk asli Lampung yaitu: (1) *Pi'il Pasanggikhi,* (2) *Sakai Sambayan,* (3) *Nemui Nyimah,* (4) *Nengah Nyappukh,* (5) *Bejuluk Biadek.*

Dari sektor kekayaan alam yang dimiliki daerah Lampung harus diakui sebagai propinsi yang mempunyai nilai lebih dibandingkan propinsi lain. Di mana selain dari sektor pertanian dengan jenis tanah yang cocok untuk agroindustri, kekayaan alam lainnya yang tidak kalah yaitu sumber daya hutan dengan ciri hutan hujan tropis pegunungan; potensi sumber daya tambang yang diklasifikasikan dalam tiga jenis golongan yaitu golongan A, golongan B dan golongan C; jumlah penduduk bercirikan "daerah antara penduduk padat di Pulau Jawa dan penduduk yang relatif kurang padat di luar Pulau Jawa"; dan sebagainya. Kekayaan alam ini sangat berpotensi untuk dimanfaatkan sebesar-besamya bagi kemakmuran masyarakat Lampung dengan tetap mengacu pada pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan *(sustainable development).*

Bahkan perkembangan terakhir Propinsi Lampung dalam struktur pemerintahan, jabatan wakil gubemur akan dipecah menjadi dua bidang yaitu bidang pemerintahan dan bidang pembangunan. Sementara untuk wilayah dan administratif DT II akan ditambah 5 di mana saat ini yang telah menjadi DT II yaitu Kabupaten Tulang Bawang dan Kabupaten Tanggamus. Kondisi ini sebagai upaya untuk memperpendek rentang kendali pemerintahan yang 364

memang saat ini setiap DT II mempunyai wilayah yang sangat luas sehingga tidak semua persoalan dapat ditangani walaupun sebelumnya telah dibentuk 5 daerah pembantu bupati. Ketidakmampuan ini akhimya memunculkan problem ketidakmerataan pembangunan yang berakibat pada kesenjangan antar daerah.

Kebijakan Pembangunan Daerah Lampung

Sebagaimana telah diuraikan secara singkat pada bagian pendahuluan, pembangunan yang telah dilaksanakan di Lampung da lam kurun waktu PJP I membawa keberhasilan yang sangat menggembirakan dilihat dari segi pertumbuhan pembangunan yang mengacu pada ekonomi sebagai panglima. Tetapi, dari keberhasilan yang dicapai tersebut tidak semuanya dapat dinikmati secara menyeluruh oleh penduduk Lampung, terbukti dari masih terdapatnya kesenjangan, kemiskinan dan persoalan-pesoalan yang menyangkut keagrariaan, misalnya pengaturan tata guna tanah, hutan dan lain sebagainya. Bahkan dalam laporan Bappenas sampai tahun 1991 Propinsi Lampung masih menjadi daerah termiskin di Sumatera dengan pendapatan perkapita no. 21 di Indonesia. Salah satu penyebabnya hasil yang didapat dari produksi yang dilakukan oleh investor tidak dikembalikan ke Propinsi Lampung, tetapi ditransfer keluar khususnya ke Jakarta, karena sebagian besar investor yang menanamkan modalnya berasal dari luar Lampung.

Dalam memasuki PJP II, pembangunan daerah Lampung lebih diarahkan pada peningkatan pendapatan perkapita penduduk yang setara dengan pendapatan perkapita penduduk secara nasional guna mengangkat posisi Lampung dari propinsi termiskin di Sumatera. Untuk mencapai target yang telah ditetapkan ini, maka sasaran kebijakan PJP II Daerah Lampung tetap mengacu pada pembangunan ekonomi dengan tetap menitikberatkan pada sektor pertanian yang mengarah pada agroindustri secara bertahap. Kemudian menuju era industrialisasi (rangsangan diarahkan pada pembangunan industri manufaktur) dengan produktivitasnya yang tinggi dan berorientasi ekspor dari ekspor komoditas yang belum diolah menjadi ekspor komoditas terolah serta juga tetap melakukan percepatan pembangunan ekonomi dengan menarik minat investor baik dari dalam maupun luar negeri untuk menanamkan modalnya di daerah Lampung yaitu dengan cara memberikan *stimulus* sehingga menjadikan daerah Lampung menarik bagi investor.

Kebijakan pembangunan Lampung dalam PJP II kemudian diimplementasikan pada Pelita demi Pelita. Memasuki Pelita VI dan sebagai upaya untuk mengejar target pertumbuhan ekonomi, Pemerintah DT I Lampung kemudian menargetkan pertumbuhan ekonomi sebesar 10,5 per tahun. Target pertumbuhan ini dalam rangka untuk meningkatkan pendapatan

per kapita penduduk Lampung sebesar US$ 650. Dan untuk mencapai target ini pembangunan daerah Lampung membutuhkan investasi sebesar Rp 2,2 trilyun per tabun. Yang menjadi persoalan temyata kemampuan Pemda Tk I Lampung dalam membiayai pembangunan yang sebesar Rp 2,2 trilyun hanya mampu memenuhinya sebesar 30%. Sedangkan 70% diharapkan partisipasi investor swasta untuk menanamkan modalnya di Lampung dengan perincian, 70% investasi pembangunan fasilitas seperti transportasi, energi dan sebagainya, sedangkan 30% investasi pembangunan non fasilitas.

Karena itu, pintu ekonomi terbuka merupakan alterhatif dalam rangka menarik minat investor, terlebih terhadap investor yang menanamkan modalnya sarat dengan teknologi industri. Selain itu, pengembangan industri bukan hanya untuk menampung *luberan* industri Pulay Jawa khususnya Botabek, tetapi juga untuk mengejar ketinggalan dan atau menyamakan posisi dengan industri daerah lain yang berada di Indonesia bagian barat dengan memanfaatkan keunggulan komparatif dan kompetitif. Dan dalam pelaksanaan pembangunan dari 4 kabupaten DT II mempunyai konsentrasi pengembangan sebagai berikut:

Tabel 1 Pengembangan Konsentrasi DT II

Kama DT II	Konsentrasi Pengembangan
Lampung Utara Lampung Tengah	pertanian dan perkebunan besar dengan industri
Bandar Lampung Lampung Selatan	industri sedang dan kecil serta jasa lainnya dan Bandar Lampung sebagai simpul jasa perdagangan untuk dalam dan luar negeri

Lebih jauh kebijakan khususnya dalam Pelita VI untuk bidang-bidang ekonomi secara garis besar sebagai berikut:

1. *Pertanian.* Sektor pertanian memegang peranan penting dalam pembangunan daerah Lampung. Kontribusi yang disumbangkan oleh sektor ini bagi ekspor Lampung sebesar 91,45% sampai akhir PJP I, dengan perincian dari komoditas primer 71,51% dan dari agroindustri 17,31%. Sedangkan kontribusi terhadap PDRB mengalami penurunan dari 57,41% •menjadi 44,49% atas dasar harga konstan dan 52,73% menjadi 41,24% atas dasar harga berlaku tahun 1983. Saat ini kebijakan pembangunan dalam bidang pertanian diarahkan pada perubahan yang mendasar dari pertanian konvensional ke agroindustri dengan mengolah produk yang beroientasi pada ekspor. Sehingga diharapkan nantinya akan terjadi transformasi struktural ekonomi atau pergeseran di mana pertanian semula menjadi sentral pembangunan beralih menjadi penopang sektor industri dan jasa di dalam pertumbuhan ekonomi. Juga diharapkan nantinya pertanian mampu mengangkat nasib petani dalam arti luas. Selain itu juga sasaran

pembangunan pertanian Lampung juga diarahkan dalam pemenuhan lima target yaitu :

- sebagai salah satu lumbung pangan nasional
- sebagai gudang temak
- mengembangkan komoditas udang yang berkualitas ekspor
- sebagai penghasil gula terbesar di Pulau Jawa dengan mendorong investor melakukan pola kemitraan
- sebagai bumi agrobisnis yang tercermin dari semakin mantap dan berkembangnya agroindustri yang menerapkan pola kemitraan yang saling ketergantungan dan menguntungkan

2. *Industri.* Kebijakan pembangunan di bidang industri lebih dititikberatkan pada pengembangan produk suatu komoditas melalui proses olahan lebih lanjut sehingga akan membentuk struktur ekonomi yang tangguh. Dari industri diharapkan akan mampu meningkatkan ekspor daerah Lampung sehingga akan menghemat devisa dan menunjang pembangunan daerah serta mempercepat proses menuju era industrialisasi dengan memanfaatkan sumber daya alam dan sumber daya manusia semaksimal mungkin dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan. Untuk memenuhi harapan ini kemudian Pemerintah Daerah berupaya menarik masuknya investor swasta menanamkan modalnya. Dan sebagai persiapan sekaligus stimulus dibangun pula zone-zone industri seperti pembangunan Kawasan Industri Lampung (KAIL) di Tanjung Bintang Lampung Selatan dengan luas areal 300 ha. Selain areal tersebut sedang dibangun pula sarana dan prasana pendukung lainnya. Dalam Pelita VI sasaran pertumbuhan industri ditargetkan 18,50% pertahun, sehingga sampai tahun 1997 target pertumbuhan industri adalah perbagai berikut:

Tabel 2 Target Pertumbuhan Industri Daerah Lampung Tahun 1995/1996 -1996/1997

Uraian	Kondlsl tahun 1994/1995	Target 1965/1996	1990/1997	Pertumbuhanl W5/19M	1990/1997
Unit Usaha (buah)	26565	29 475	32 885	2910 (10,85%)	3380 (11.40%)
Investasi (Rp. Mityar)	1.665,46	1.875,83	2.102,33	210,37 (12,63%)	226,50 (12,07%)
Tenaga (orang)	151 566	167 853	188 215	16286 (10.74%)	20361 12,13%)
Nilai Produksi (Rp. Mityar)	2.626,76	3.011.96	3.570,20	3011,96 (14,66%)	3578,20 (18,80%)
Nilai Ekspor (juta US $)	126,98	190,00	250,00	190,00 (48,57%)	250,00 (31,67%)

Sumber: 'Kanwil Perindustrian Tk. I Lampung

Tabel 3 Perkembangan Investasi PMDN dan PMA selama PJP I

PELITA	Jumlah Proyek		Investasi PMDN (x Rp 1000)		Investasi PMA (x US 1000 S)	
	PMDN	PMA	Rsncana	Realises!	Rencana	Realises!
Pelita I	9		19 210.360	44 954 280		
Pehta II	9	1	14 223 639	17 713 634	111 000	04 070
Pelita III	32	1	595 568 830	554 764 117	7500	6 00-0
Pelita IV	42	3	711.372.290	199 555.870	11 650	8 868
Pehta V	75	4	1 984 585 100	191.639 050	114 080	71 744
Jumlah	**167**	**9**	**3.324.960.273**	**1.008.628.951**	**243.630**	**170.862**

Sumber: BKPMD Tk. I Lampung

3. *Kehutanan.* Kebijakan pembangunan dalam bidang kehutanan dititikberatkan pada peningkatan produksi kayu dan non-kayu yang diselenggarakan melalui program Hutan Tanaman Industri (HT1) maupun Hutan Rakyat yang penguasaan hasil hutannya disesuaikan dengan daya dukung sumber daya yang ada dengan tetap mengacu pada penjagaan kelestarian ekosistem dan ekologinya. Pengusahaan penganekaragaman produk perkayuan hasil hutan dilanjutkan agar mampu menghasilkan barang atau jasa yang menjadi kebutuhan masyarakat dan pemenuhan permintaan pasar baik dalam maupun luar negeri melalui industri perkayuan yang memberikan nilai lebih. Di samping tetap mengatasi masalah perambah hutan yang selama ini dianggap oleh Pemerintah Daerah sebagai biang keladi kerusakan hutan yang ada di daerah Lampung melalui program Translok, rehabilitasi hutan reboisasi dan sebagainya. Juga memanfaatkan hutan sebagai komoditas pariwisata melalui proyek-proyek taman nasional seperti Taman Nasional Bukit Barisan Selatan, Taman Nasional Way Katnbas, Taman Purbakala Pugung Raharjo dan sebagainya yang semua diharapkan juga menambah pendapatan daerah.

Tabel 4 Luas Hutan di Propinsi Lampung s.d. 1991

Kawasan Hutan	Luas (Ha)
Hutan Suaka Alam/Taman Nasional	422 500
Hutan Lindung	336.100
Hutan Produksi:	
Tetap	281.029
Terbalas	44.120
Jumlah	**1.083.749**

Sumber. Kanwil Kehutanan Tk. I Lampung.

Tabcl 5 Tata Guna Hutan Kesepakatan

a)	Hutan Suaka Alam/Taman Nasional	422 500 ha
b)	Hutan Lindung	366 100 ha
c)	Hutan Produksi Terbatas	44 120 ha
d)	Hutan Produksi Tetap	281 029 ha
e)	Hutan Produksi Yang Dapat Dikonversi	153 459 ha
	Jumlah	1.237.208 ha

Sumber: Keputusan Menhut No.67/KPTS-11/1991 tanggal 31 Januari 1991.

4. *Lingkungan Hidup.* Kebijakan pembangunan lingkungan hidup lebih diarahkan pada upaya penjagaan kelestarian ekosistem baik lingkungan darat maupun lingkungan di air dalam rangka menjaga kesinambungan pembangunan yang berkelanjutan dari proses pembangunan pertumbuhan ekonomi dengan memanfaatkan sumber daya alam yang ada. Upaya yang dilakukan dengan menjaga keutuhan potensi kehutanan, kelautan, daerah aliran sungai, dan sebagainya. Selain itu pula dilakukan antisipasi terhadap pencemaran baik air maupun udara terutama di perkotaan dengan cara menetapkan daerah batas bebas polusi, penataan industri terutama yang ada di pusat kota. Juga upaya penjagaan lingkungan terutama terhadap kelestarian flora dan fauna.

Konflik-konflik Agraria

Dalam rangka mencapai target pertumbuhan yang telah ditetapkan oleh Pemda Tk I Lampung, temyata dalam tataran tingkat aplikasi pembagunannya banyak ditemui persoalan-persoalan yang mengarah pada konflik-konflik yang teijadi di dalam kehidupan sosial masyarakat. Konflik-konflik ini muncul terutama pada saat operasional kebijakan pembangunan daerah pada pelita- pelita sebelumnya dan saat memasuki Pelita VI yaitu pada sasaran bidang ekonomi yang menyangkut agraria seperti pertanian (termasuk pertanahan), industri, kehutanan, dan lingkungan hidup serta air. Konflik-konflik yang terjadi sebagian besar sebagai akibat dari perbenturan kepentingan, satu pihak pemerintah dan atau pengusaha degan mengatasnamakan pembangunan dan masyarakat di pihak lain.

Dari kondisi real yang ada perbenturan kepentingan yang paling do min an mewamai perjalanan pembangunan daerah yaitu konflik pertanahan di mana satu pihak pembangunan membutuhkan tanah yang nota bene sangat terbatas jumlahnya di lain pihak masyarakat sudah lebih dahulu memiliki dan atau menguasai tanah tersebut yang diperoleh baik secara turun-temurun, dari membeli maupun dari pihak penggarap.

Kemudian disusul konflik kedua yang dominan yaitu kehutanan di mana selama ini pemerintah disibukkan dengan yang sering disebut perambah hutan. Sementara konflik akibat kerusakan atau pencemaran lingkungan pun relatif mengkhawatirkan kondisinya misalnya pembuangan limbah dan perusahaan industri secara sembarangan, kerusakan pantai akibat reklamasi, kerusakan hutan *mangrove* dan lain sebagainya.

Konflik-konflik yang terjadi ini semakin rumit dalam pencarian jalan keluamya karena perbenturan kepentingan bukan hanya menyangkut aspek ekonomi tetapi juga menyangkut pada aspek politik, sosial budaya dan keamanan. Konflik yang ada hampir dapat dikatakan posisi masyarakat berada pada posisi yang terjepit. Salah satu penyebabnya pihak lawan masyarakat bukan hanya hanya kuat dari segi modal tetapi juga kuat dari segi dukungan politik.

Konflik Pertanahan

Propinsi Lampung dalam kurun waktu 10 tahun belakangan ini mulai marak dengan munculnya kasus-kasus tanah terutama penggusuran yang menyangkut banyak orang sebagai akibat dari pelaksanaan pembangunan yang memang membutuhkan lahan yang sangat luas. Konsekuensi kebutuhan lahan ini merupakan hal logis dan ekuivalen dengan konsep pembangunan dengan teori pertumbuhan ekonomi. Hanya saja, dari konflik- konflik yang muncul ini mulai terlihat gejala ketidaksiapan pemerintah daerah dalam mehgantisipasi kondisi ini. Indikatomya, masih banyak konflik yang belum terselesaikan bahkan terdapat sampai puluhan tahun lamanya.

Hampir sebagian besar konflik tanah yang terjadi merupakan perbenturan kepentingan antara Pemda dan atau pengusaha di satu pihak, sementara masyarakat di pihak lain, dan biasanya potensi masyarakat selalu berada dalam posisi yang lemah terutama dari segi pembuktian formal.

Sampai dengan Oktober 1995 kasus tanah yang terjadi di Propinsi Lampung telah memakan tanah seluas 110.737,50 ha dengan perincian sebagai berikut:

Tabel 6 Kasus sengketa tanah di Lampung

Tahun	Luas Tanah (ha)	Pertumbuhan (%)
s/d Desember 1993	81.204	
1994	105.344	29,73
s/d Oktober 1995	110.737.5	36,37

Data diolah

Dengan tipologi kasus sebagai berikut:

Tabel 7 Tipologi Sengketa Tanah

Agroindustri	18 864 ha
Kepentingan Umum	560 ha
Pariwisata	700 ha
HTI	3 585 ha
Hutan Lmdung	61 405,47 ha
Tambak Modern	23900 ha
Pribadi	106 ha
Real Estate	444 ha
Perumahan	453 ha
Pertanian	720 ha

Data Diolah

Dari segi posisi pertanian, kasus tanah ini juga membawa akibat terhadap lahan yang dimiliki oleh rumah tangga petani. Berdasarkan sensus pertanian yang dilakukan pada tahun 1993, memang terjadi peningkatan luas tanah yang dikuasai rumah tangga pertanian seperti terlihat pada **Tabel 8**.

Tabel 8 Luas Lahan yang dikuasai Rumah tangga Pertanian

Status	**Luas (dalam ribuan ha)**		
	ST 1983	**ST 1993**	**%**
Dimiliki	**852,0**	**1.010,6**	**1.9**
Dari pihak lain	**109,4**	**161,2**	**4,6**
Berada di pihak lain	**59,5**	**62,7**	**0.6**
Dikuasai	**910,9**	**1.109,1**	**2.2**

Sumber Dinas Tanaman Pangan Tk I Lampung

Sedangkan jika pemenuhan kepemilikan tanah akan didekati pada kebutuhan ideal, maka tanah di Lampung akan mengalami kekurangan sebesar 827.138 ha, karena saat ini luas lahan yang dikuasai petani sebesar 1.109.100 ha dan yang dibutuhkan sebesar 1.936.238 ha.

Lalu, sejauhmanakah dampak penggusuran yang nota bene merupakan pengalihan fungsi lahan dari tanah pertanian produktif menjadi tanah non produktif dan apakah pengalihan ini merupakan keinginan mereka? Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh sebuah kelompok studi di Lampung terhadap responden yang mempunyai profesi petani pemilik, petani penggarap, buruh dab pedagang menunjukkan hasil sebagai berikut:

Tabel9 Proses Pembebasan Tanah

Proses	**Prosentaso (%)**
dijual atas kemauan sendin ke perusahaan dibebaskan dengan	20.64 38,02 22,53
mendapat ganti rugi dibebaskan tanpa mendapat ganti rugi dan Iain-Iain	15,49

Dan pasca pembebasan lahan ini secara akumulatif 73,24% mereka mengalami kerugian dan 26,76% tidak merasa dirugikan. Dan ganti yang mereka terima kemudian digunakan untuk keperluan sebagai berikut:

Iabel 10 Penggunaan Ganti Rugi Setelah Pembebasan

Penggunaan	Pemilik	Penggarap	Buruh	Pedagang	Jumlah
Tabungan	1.6%	-	-	0,6%	2,2%
Modal Usaha	0.6%	-	-	-	0,6%
Konsumtif	10,9%	2,2%	1.3%	-	14,4%
Sehari-han	18,8%	16,9 %	11,9%		77.6%
Lain-lain	3.1%	-	1,6%	0,6%	5.3%

Dari pengusuran sebagai akibat alih fungsi lahan diikuti pula pada proses alih profesi, khususnya petani, mereka lebih banyak memasuki lapangan pekerjaan industri di perkotaan, begitu pula pada pedagang dan sebagainya. Hasil kalkulasi penelitian yang dilakukan, temyata alih fungsi profesi ini temyata menurunkan tingkat penghasilan mereka.

Dengan kata lain bahwa masyarakat yang terkena penggusuran merupakan masyarakat kebanyakan baik di pedesaan maupun pekotaan, mereka secara terpaksa menerima penggusuran yang dialami karena jika mereka menolak maka klaim sebagai penghambat pembangunan akan mereka terima. Perlakuan yang mereka terima ini hanya sebatas pada diri mereka saja, maksudnya tidak ada upaya pembelaan atau pemcarian keadilan. Lebih jelas dapat diambarkan sebagai berikut : hanya 5,53% yang mengadu ke Pemerintah sedangkan 94,47% tidak melakukan apa pun atau tidak mengadu. Dari korban penggusuran yang ada temyata 91,25% tidak mempunyai pengetahuan tentang UUPA, 5,96% sedikit mengerti, 0,4% mengerti dan 2,39% sangat mengerti. Sementara mereka mengetahui UUPA mayoritas 87,80% bukan didapat dari hasil penyuluhan yang dilaksanakan pemerintah (BPN), 10% pemah mendapatkan penyuluhan dan sekali-sekali hanya 2,20%.

Upaya penyelesaian kasus sengketa tanah yang selama ini dilakukan temyata sulit tercapai, karena persoalan sengketa tanah yang ada tidak hanya menyangkut aspek tanah saja, tetapi juga menyangkut aspek ekonomi, sosial budaya, keamanan bahkan telah mengarah ke politis dengan terlibatnya oknum elit daerah di dalam sengketa tanah tersebut. Selain tidak transparannya Rancangan Umum Tata Ruang bahkan tidak dilibatkannya masyarakat dalam pembuatannya, sehingga masyarakat menjadi awam terhadap arah pengembangan kota dan tidak mengetahui alokasi penggunaan struktur pertan ah an.

Konflik Kehutanan

Masalah-masalah konflik yang menyangkut hutan di Lampung tidak terlepas dari persoalan pertanahan, karena konflik yang teijadi selama ini yaitu memanfaatkan sumber daya hutan sebagai faktor produksi. Konflik yang selama ini teijadi, menurut versi Pemerintah c/q Kanwil Kehutanan lebih banyak pada upaya mengatasi perambah hutan yang dinilai sudah sangat mengkhawatirkan kondisi kehutanan di Lampung. Memang hutan merupakan kekayaan alam yangmempunyai nilai tersendiri dan berdasarkan kebijakan pembangunan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah bahwa potensi hutan harus dapat dimanfaatkan sedemikian rupa untuk

memenuhi permin- taan akan kayu dan non kayu baik pasaran dalam maupun luar negeri.

Menurut beberapa ahli, rusaknya kondisi hutan disebabkan oleh beberapa faktor yaitu :

1. Tekanan migrasi yang tinggi akibat persepsi yang keliru terhadap masalah pertanahan di Lampung
2. Sistem ladang berpindah pada masyarakat untk mengambil keuntungan ekonomis dari keunggulan lahan hutan
3. Banyak investor "haus lahan" yang memanfaatkan lahan usaha tani rakyat dengan ganti rugi yang tidak adil
4. Tata ruang yang tidak transparan sehingga masyarakat tidak memahami batas-batas kawasan yang tidak boleh diusahakan
5. Tidak seimbangnya lapangan pekerjaan dengan angkatan kerja pada tingkat keterampilan yang berbeda
6. Kurangnya data-data yang akurat tentang : jumlah, sifat, karakteristik, dan asal perambah
7. Mentalitas yang rendah sejumlah oknum Pemerintah dengan memberi peluang bagi sejumlah orang untuk berusaha di dalam hutan dan dikenakan pungutan biaya
8. **Belum satu persepsinya antar instansi pemerintah daerah dalam memandang hutan sebagai suatu kawasan, ini terlihat dari beberapa areal yang dianggap sebagai hutan kawasan, tetapi di dalamnya terdapat pemerintahan desa dan tanah bersertifikat.**

Berikut ini beberapa kasus yang menyangkut masalah kehutanan yang mana ikut di dalamnya masalah pertanahan sebagai berikut:

Tabel 11 Kawasan Hutan Bermasalah di Lampung

Kawasan Hutan	Nama Lokasl	La tar Belakang Masalah
Hutan Register 22B, Hutan Register 468, Hutan Register 478, Hutan Register 498	Kebun Nicik Sekincau Bukit Penetoh Krui Barat	Kawaan yang merupakan Hutan Suaka Alam dan bagian dari Kawasan Taman Nasional Bukit Barisan, saat mi di dalamnya terdapat terdapat perambah hutan sebanyak 5 676 kk
Hutan Register 38	Gunung Balak	Kawasan ini merupakan hutan lindung yang menurut versi Kanwil Kehutanan terdapat perambah hutan sebanyak 13.000 kk. Tetapi, persoalannya menjadi rumit karena di dalam kawasan mi terdapat pemerintah desa anlara lain Sidorejo, Bandar Agung, Brawijaya, Gin Mulyo, dan Bauh Gunungsari beserta fasilitas lainnya seperti sarana pendidikan, fasilitas umum, dan sebagamya Daerah mi telah dilempati warga sejak tahun 1965, sebagian besar memiliki sertifikat yang dikeluarkan oleh BPN. Bahkan kawasan tersebut pernah menjadi satu kecamatan defimtif walau tahun 1987 dibatalkan oleh Mendagn Saat mi permasalahannya sedang dalam proses
Hutan Register 48	Palakiah	Kawasan hutan mi menurut rencana berdasarkan SK Gubenur No. 640/1228/07/1992 tgl 21 Mei 1992 dicadangkan untuk pembangunan prumahan karyawan Dephut seluas 35 ha dan pembangunan hutan kota 100 ha. Tetapi dalam pelaksanaannya Kanwil Dephut membangun di Desa Branti Raya dan sebagian Desa Haduyang yang memang sebagian masuk dalam kawasan tersebut. Pada intmya warga kedua desa terebut tidak menolak untuk pindah hanya mereka mempersoalkan mlai ganti rugi yang diberikan Kanwil Dephut yaitu Rp. 100/m^2 dan impun menurul Kanwil Dephut seharusnya tidak ada ganti rugi karena warga tinggal di kawasan terlarang
Hutan Register I	Penengahan	Keresahan warga 6 desa di kecamatan Penengahan cfimulai ketika lahan yang menjadi tumpuan hidup mereka akan dijadikan kawasan HTI oleh sebuah perusahaan swasta yaitu PT Dharmala Kawasan seluas 2000 ha yang telah ditempati warga sejak tahun 1980-an ini hanya diganti rugi sebesar Rp 35.000 per hektar. Aksi unjuk rasa pernah dilakukan warga. Memang sebelum tahun 80-an, lahan ini pernah digarap oleh PT Jaka Utama. Pada prinsipnya Pemda Lamsel tidak keberatan dengan rencana perusahaan ini, karena HTI merupakan bagian dari pembangunan pemerintah yang berwawasan lingkungan.
Hutan Register 22 dan 28	Way Waya	Kawasan hutan di Padang Cermin Lampung Selatan ini memang relatif baru karena diletapkan baru pada tahun 1987. Tetapi, persoalannya muncul karena warga kedua desa yang berjumlah 600 kk yaitu Desa Hurun dan Sumberjaya ini telah lama menet^) dan berpenghidupan dari daerah tersebut Sekarang mereka disebut sebagai penghuni liar dan belum ada alternatif pemecahannya oleh Pemda Lampung Selatan
Hutan Register 34, Hutan Register 39, Hutan Register 448, Hutan Register 458, Hutan Register 468	Tangkit Tebak Way Tenung Kenali 3ungkit Ringis	Masalah yang menyelimuti kasus ini berawal dan dikeluarkannya sural gubemur Lampung No 5.225^)287/4)4/1995 tentang pemulihan hutan di kawasan register 34. Operasi yang dilaksanakan awal bulan Ramadhan merupakan operasi pembereihan hutan dan para perambah. Operasi ini memunculkan masalah karena dari beberapa desa di Kecamatan Dwikora yang mayoritas penduduknya bertanam kopi ini warga masyarakat banyak yang memiliki sertifikat seperti warga Desa Sukapura dan Tnbudi.

		Status pemermtahan desa di kecamatan tersebut sah karena dikeluarkan oleh Gubernur Lampung seperti Desa Dwikora disahkan sejak tahun 1969 dan menenma hak yang sama dengan desa lamnya di Lampung 8elum lagi telah adanya sarana fasum dan fasos yang permanen. sampai saat ini masalahnya belum seieSdi, sat- pihak Kanwil Dephut tetap melanjutkan operasi pemusnahan ladanq kop warga. di pihak lain warga masih tetap berupaya mencan keadilan.
Hutan Register 47	Panlai Timur	Kawasan hutan produksi ini menurut rencana akan diisi oleh investor swasta yang bemama PT Central Pertiwi Bratasena dengan unit usaha yaitu tambak udang modem Dalam melaksanakan pembangunan proyek, muncul masalah karena di areal tersebut telah terdapat 4000 kk petani tambak tradisional Ini kemudian menjad masalah karena dalam pembebasannya pihak swasta hanya memberi ganti rugi yang sangat kecil kepada p<hak petani Bahkan kasus ini mencuat disebabkan 600 kk mengungsi karena mendapat perlakuan yang tidak manusiawi dari pihak investor beserta aparatnya Sampai saat ini masalahnya belum setesai, walaupun pihak swasta dan Pemda Tk I Lampung telah menganggap selesai, buktmya masih ada warga yang terus melakukan aksi mencan keadilan terutama ke DPR, Komnas HAM

Selama ini upaya penyelesaian yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah hanya sebatas pada mengupayakan transmigrasi lokal masyarakat yang dianggap perambah hutan, dan tidak ada altematif lain sehingga usaha ini dapat dikatakan sebagai upaya kurang berhasil, kalau jika memang biangkerok yang selama ini dianggap merusak hutan, yaitu perambah hutan, setiap mereka ditranslokkan dan kehidupan di tempat baru lebih menyulitkan, lebih baik kembali ke tempat semula. Menurut Kanwil Kehutanan terdapat empat elemen yang terlibat dalam perusakan hutan yaitu pemodal, perambah hutan, penggembira dan oknum pemerintah.

Pada akhimya melalui kebijakan penanganan hutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah bermuara pada melemah dan menghilangnnya akses-akses masyarakat terhadap hutan, antara lain:

1. Akses atas manfaat, di mana masysrakat dilarang untuk memungut hasil hutan yang terdapat di daerahnya karena masuk dalam kawasan areal dan atau kawasan tersebut diberikan hak pengelolaannya oleh pihak perusahaan swasta melalui program HTI dan sebagainya.
2. Akes menentukan tata guna, undang-undang yang mengatur penanaman modal, pertanahan, kehutanan dan pertanian memberi kekuasaan yang sangat besar pada pemerintah untuk menentukan peruntukan dan penggunaan sumber daya, terjadi pengabaian hak-hak masyarakat setempat untuk turut menentukan peruntukan dan penggunaan sumber daya. Persoalan yang muncul kemudian menyempitnya sumber daya yang masih dapat dikelola masyarakat setempat. Kemudian tindakan yang dilakukan masyarakat terkadang mereka menolak suatu proyek sesuatu.
3. Akses pemilikan, dengan masuknya modal swasta untuk mengelola suatu lahan kawasan sementara di tempat tersebut telah berdiam satu komunitas masyarakat, maka tiada pilihan lain kecuali mereka pergi jika tidak ingin dikatakan sebagai penolak pembangunan dan atau perambah hutan. Mereka terpaksa meninggalkan apa yang selama ini mereka miliki.

Konflik Lingkungan

Sebagaimana dengan konflik pertanahan dan kehutanan, di Propinsi Lampung pun muncul kasus-kasus perusakan lingkungan baik yang dilakukan oleh industri, rumah tangga dan lainnya. Maraknya kasus lingkungan belakangan ini diwamai oleh oleh pencemaran lingkungan pembuang limbah industri melalui parit sehingga merugikam masyarakat. Kebanyakan kasus terjadi yaitu tidak disiplinnya perusahaan industri memenuhi ketentuan prosedur yang berlaku seperti penyediaan UPL sebagai pengelola limbah sebelum dibuang. Banyak kasus-kasus lingkungan yang ditemui karena pengaduan masyarakat dan setelah dilakukan penelitian temyata tidak ada penyediaan dan atau kurangnya fasilitas UPL. Kebanyakan kerusakan lingkungan disebabkan oleh perusahaan agroindustri seperti pabrik tapioka, pabrik kimia, pabrik gula, pengalengan nanas, petemakan dan sebagainya.

Sela in kerusakan lingkungan akibat pencemaran, di Propinsi Lampung terjadi juga perusakan pada pantai terutama sebagai akibat pengolahan yang dilakukan oleh sekelompok masyarakat, perusahaan swasta yang bergerak di bidang tambak udang, reklamasi, tambak mutiara dan kelautan. Kerusakan ini sempat mengkhawatirkan karena kondisi yang kritis dan sempat menjadi perhatian Departemen Lingkungan Hidup. Memang harus diakui bahwa potensi kelautan Propinsi Lampung mempunyai prospek yang cerah terutama bagi pengembangan sektor pariwisata dalam rangka untuk mengumpulkan devisa. Hanya langkah antisipatif perlu dilakukan terutama untuk mencegah kerusakan yang lebih luas.

Peran *Non Government Organization* (NGO)

Dari sekian kasus sengketa agraria yang muncul di Propinsi Lampung, sangatlah utopia jika hanya mengandalkan satu atau dua NGO untuk melakukan advokasi atas semua kasus sengketa agraria yang terjadi. Fakta yang ada memang demikian adanya. Jumlah NGO di Propinsi Lampung kurang lebih 30 NGO. Dari sekian banyak NGO, hanya ada dua NGO yang memiliki program advokasi di bidang lingkungan. Kalangan NGO yang punya "peduli" terhadap persoalan keagrarian ini menjadi problematika terendiri bagi pengembangan pola advokasi kasus agraria di Propinsi Lampung.

Kelangkaan peran NGO atas persoalan keagrarian ini tentunya mempengaruhi konsep (pola dan strategi) advokasi yang akan dilaksanakan Pada titik ini, LBH Bandar Lampung mengembangkan konsep advokasi yang

berorientasi kepada pemberdayaan *(empowering)* rakyat petani, baik secara politik, hukum dan ekonomi. Maka pola advokasinya pun diformulasikan sesuai dengan kebutuhan program. Program yang dikembangkan bertumpu pada dua kepentingan advokasi. Pertama adalah menumbuh dan mengembangkan "kader" di tingkat rakyat petani sendiri. Asumsi program pertama ini digulirkan lebih dipengaruhi dari kondisi faktual mengenai "kelangkaan" peran NGO dalam melakukan advokasi terhadap kasus-kasus agraria yang muncul. Sedangkan program yang kedua, bertumpu pada kekuatan "aksi kampanye". Sudah barang tentu program yang terakhir ini sangat mengandalkan adanya publikasi kasus dari media massa formal. Tujuan program ini tentunya untuk mempublikasikan kasus di tengah-tengah masyarakat Propinsi Lampung. Jika pekerjaan ini (publikasi) berjalan mulus, maka jalan bagi program studi dan kajian atas kasus sengketa tanah, melalui forum ilmiah seperti, diskusi, seminar, pembentukan opini di media massa daerah dapat tercapai sebagaimana direncanakan. Target yang hendak dicapai dari program "aksi kampanye" ini adalah terbentuk dan terjadinya suatu *counter issue* atau opini dari kelas tengah (intelektual, mahasiswa dan kaum profesional) terhadap kasus yang terjadi.

Dari pemaparan hasil studi konflik-konflik agraria yang disajikan di atas dapat disimpulkan bahwa untuk menyelesaikan semua konflik agraria yang terjadi di Propinsi Lampung tidak dapat diselesaikan hanya dengan menangani kasus per kasus. Karena konflik agraria yang muncul sebagian besar muaranya tidak melihat kepada Undang-Undang Pokok Agraria sebagai rujukan dalam menangani dan atau mengatur persoalan-persoalan keagrariaan. Dalam konteks inilah peran KPA diharapkan mampu melakukan advokasi kebijakan secara nasional, serta kajian kritis terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam konflik agraria di Indonesia.

EPILOG

PERUBAHAN POLITIK AGRARIA
DAN PENGUATAN INSTITUSI RAKYAT:
DUA RANAH AGENDA PEMBARUAN AGRARIA

Noer Fauzi

Bagi rakyat Indonesia sumber-sumber agraria[1] merupakan faktor kehidupan yang vital. Sumber-sumber agraria tidak hanya merupakan faktor produksi dalam arti ekonomi, namun juga mengandung arti sosial, politik, budaya, dan bahkan cenderung mempunyai arti religius. Betapa pentingnya penguasaan sumber-sumber agraria bagi kehidupan! Pemusatan penguasaan sumber-sumber agraria pada negara, pemodal asing, sekelompok elite kaya dalam masyarakat akan menjauhkan pencapaian cita-cita "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Adalah Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengamanatkan bahwa: "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Agenda pembaruan agraria memiliki dasar-dasar konstitusionaL Sejarah permasalahan agraria masa kolonial telah memberi pelajaran yang pahit, yang mendorong para perumus konstitusi memikirkan dan merumuskan dasar- dasar politik agraria negara yang mengharuskan perubahan yang mendasar dalam kehidupan agraria. Pembaruan agraria adalah suatu "upaya-upaya yang dilakukan oleh. pemerintah dan rakyat dalam merombak dan menata kembali bentuk-bentuk penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria dan hubungan-hubungan sosial agraria bagi sebesar-besamya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat".[203] [204]

"Bagi suatu negara agraria, tanah mempunyai fungsi yang amat pen ting bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dalam pada itu, luas tanah dalam negara adalah terbatas, lebih-lebih tanah pertanian, padahal jumlah penduduk makin bertambah. Karena itu, probleem *(sic)* pokok yang dihadapi semua negara agraris yalah *(sic):* Mengingat keadaan alam dan luas tanah dalam negara, dalam hubungannya dengan jumlah penduduk yang main bertambah, bagaimana cara memelihara, mengawetkan, memperuntukkan, mengusahakan, mengurus dan membagi tanah serta hasilnya, sedemikian rupa sehingga yang paling menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat dan negara. Problem pokok tersebut inilah yang ingin dipecahkan oleh ilmu politik agraria, yang objeknya yalah *(sic):* hubungan manusia dengan tanah, beserta segala persoalan dan lembaga-lembaga masyarakat yang timbul karenanya, yang bersifat politis, ekonomis, sosial dan budaya. Dapat dikatakan bahwa perhatian daripada (sic) ilmu politik agraria itu berpusat pada tiga faktor,

[203] KPA menggunakan istilah sumber-sumber agraria, untuk mewakili "bumi, air, mang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" (kalimat resmi dalam UUPA). Penggunaan istilah sumber- sumber agraria hendak menghindari bias kapitalistik terhadap istilah sumber daya alam.

[204] Untuk perbandingan, lihat misalnya Michael Lipton, "Toward a Theory of Land Reform", dalam David Lehmann (ed), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism* (London: Faber&Faber, 1974), him. 270; S.L Cohen, *Agrarian Structures and Agrarian Reform* (Leiden/Boston. Martin us Nijhoff Social Sciences Division, 1978), him. 23-24.

yaitu: (I), faktor adanya hubungan antar manusia dengan tanah yang merupakan suatu realita yang selamanya akan ada, (II), faktor manusia dari sudut yang politis, sosial, ekonomis, kultural dan mental, dan (III), faktor alam, khususnya tanah." Demikian pengertian politik agraria, sebagaimana pandangan Prof. Iman Soetiknjo (Iman Soetiknjo, 1974: 3-4).

Sebagai epilog, tulisan ini hendak mengemukakan dua ranah agenda pembaruan agraria, yakni ranah politik agraria yang dimotori oleh pemegang kekuasaan atau pemerintah, dan ranah penguatan atau pemberdayaan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria.

Politik agraria pada masa Indonesia paska-kolonal berpusatkan pada kekuasaan yang besar dari negara terhadap penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Perkembangan gagasan tentang politik agraria Indonesia menemukan bentuk konstitusionalnya dengan dirumuskannya Pasal 33 dalam UUD 1945, dan Undang-Undang Pokok Agraria 1960. Niat formal UUPA 1960 adalah UU organik dan induk yang memberikan hak yang besar pada pemerintah untuk mengatur soal penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan "bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", melalui konsep Hak Menguasai Negara (HMN).

Etik yang mendasari politik agraria ini adalah menjamin kemakmuran rakyat. Dalam pelaksanaan kemakmuran tersebut, negara diasumsikan sebagai organisasi kekuasaan rakyat, sehingga negara diberi kekuasaan besar dan diberikan rambu-rambu "sebesar-besar kemakmuran rakyat", dengan tekad meniadakan peran negara sebagai pemilik sumber-sumber agraria sebagaimana termaksud dalam asas domein verklaring, yang dipakai oleh rejim kolonial Belanda.

Dengan semakin berkembangnya liberalisme paska revolusi industri di Eropa, maka para pengusaha swasta Belanda yang merasa usahanya di bidang perkebunan besar mendapat rintangan selama pelaksanaan sistem tanam paksa, mulai menuntut diberikannya kesempatan yang lebih besar untuk membuka perkebunan di Indonesia. Terlebih-lebih dengan adanya penyimpangan-penyimpangan dalam sistem tanam paksa, tuntutan itu semakin keras disuarakan. Proses tuntutan ini memakan waktu bertahun-

tahun sampai Pemerintah Belanda memecahkan jalan keluamya pada tahun 1870 dengan lahimya *Agrarische Wet* (artinya: Undang-Undang Agraria).[205]

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Agraria 1870, maka para pemilik modal asing bangsa Belanda maupun Eropa lainnya mendapat kesempatan luas untuk berusaha di perkebunan-perkebunan Indonesia. Sejak itu pula keuntungan yang besar dari ekspor tanaman perkebunan dinikmati modal asing sebaliknya penderitaan yang hebat dipikul rakyat Indonesia.

Undang-Undang Agraria (1870) memuat ketentuan-ketentuan yang dasamya berisi dua hal pokok, yaitu member! kesempatan kepada perusahaan-perusahaan pertanian swasta untuk berkembang di Indonesia, di samping melindungi hak-hak rakyat Indonesia atas tanahnya. *Agrarische Wet* ini selanjutnya menjadi dasar dari semua peraturan agraria di Indonesia yang kemudian menimbulkan banyak masalah karena hukum agraria ini bersifat dualistis. Bagi orang-orang asing, terutama untuk menjamin perkembangan perusahaan swasta, berlaku hukum barat, sedangkan bagi Rakyat Indonesia berlaku hukum adat. *Agrarische Wet* memberikan alas hak bagi perusahaan- perusahaan perkebunan, antara lain dalam bentuk hak *eigendom*, hak *erfpacht*, hak konsesi dan hak sewa.[206]

---

205 *Agrarische Wet* ini tcrcantum dalam pasal 51 I.S., yang berisi sebagai berikut (Praptodihardjo, 1952, 142-143):

1. Gubemur Jenderal tidak diperbolehkan menjual tanah.
2. Dalam larangan ini tidak termasuk tanah-tanah kecil untuk perluasan kota dan desa dan untuk mendirikan perusahaan-perusahaan.
3. Gubemur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut peraturan undang-undang. Dalam peraturan ini tidak tennasuk tanah-tanah yang telah dibuka oleh rakyat asli atau yang digunakan untuk pengembalaan temak umum, ataupun yang masuk lingkungan desa untuk keperluan lain.
4. Dengan peraturan undang-undang akan diberikan tanah-tanah hak *erfpacht* untuk paling lama 75 tahun.
5. Gubemur Jenderal menjaga jangan sampai pemberian tanah-tanah itu melanggar hak-hak rakyat.
6. Gubemur Jenderal tidak akan mengambil kekuasaan atas tanah-tanah yang telah dibuka rakyat asli untuk keperluan mereka sendiri atau yang masuk lingkungan desa untuk pengembala temak umum ataupun untuk keperluan lain, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 133; dan untuk keperluan perkebunan yang diselenggarakan atas perintah atasan menurut peraturan-peraturan yang berlaku untuk itu; segala sesuatu dengan pengganti kerugian yang layak.
7. Tanah-tanah yang dimiliki rakyat asli dapat diberikan kepada mereka itu hak *eigendom,* disertai syarat-syarat pembatasan yang diatur dalam undang-undang dan harus tercantum dalam surat tanda *eigendom* itu, yakni mengenai kewajiban-kewajiban pemilik kepada negara dan desa; dan pula tentang hal menjualnya kepada orang yang tidak masuk golongan rakyat asli.
8. Persewaan tanah oleh rakyat asli kepada orang-orang bukan rakyat asli berlaku menurut peraturan undangundang.

Agrarische Wet ini dijalankan dalam *Agrarische Besluit* tahun 1870, yang terkenal dengan prinsip *Domein k'erklaring* (atau terkenal dengan *nama Domein-theorie'),* yang berbunyi: "Dengan tidak mcngurangi berlakunya ketentuan ke 2 dan ke 3 dari undang-undang tersebut (ayat 5 dan 6 Pasal 511.S.), maka tetap dipegang teguh dasar hukum yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak ada bukti hak eigendom adalah kepunyaan (domein) negara" (Praptodihardjo, 1952: 46).

206 Sccara lebih terperinci sejumlah hak tanah yang pokok pada *Agrarische Wet* 1870 dan prakteknya dapat dilihat pada buku Mohammad Tauchid, (1952: 38 dst).

Azas domein yang menjadi dasar undang-undang pemerintah kolonial secara *de jure* dihapuskan, sehingga praktek-praktek negara yang memiliki tanah pada wilayahnya tidak diakui lagi. Hak Domein pada masa kolonial mengandung pengertian sebagai semua tanah adalah hak milik pemerintah kolonial —kecuali yang bisa dibuktikan dengan surat adalah milik pribadi. Dengan demikian, pemerintah kolonial bisa melakukan transaksi atas tanah rakyat Indonesia kepada siapa saja, bahkan kepada warga negara asing, yang pada masa lalu menimbulkan banyaknya tanah-tanah partikulir dan tuan-tuan tanah dengan hak yang sangat luas dan dapat diibaratkan seperh adanya negara dalam negara (tanah-tanah partikulir dalam negara kolonial Hindia Belanda).

Hak Domein telah dihapuskan, dan ditetapkan Hak Menguasai Negara yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD *jo* Pasal 2 ayat 1 DU No 5/1960, *jo* Pasal 1 ULJ No 11/1967, *jo* Pasal 2 UU No 5/1967, dengan pengertian bahwa hak ini mengambil jiwa dari konsep hak ulayat[207] dalam masyarakat adat. Berbeda dengan prinsip Domein, HMN menempatkan negara tidak menjadi pemilik sumber-sumber agraria melainkan sebagai organisasi tertinggi dari bangsa Indonesia yang diberi kekuasaan untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persedian dan pemeliharaannya.
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
3. Mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orangorang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Tujuan utama dari hak menguasai dari negara adalah untuk mencapai sebesar-besamya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum (Pasal 2 ayat 3 UUPA). Dalam pelaksanaan Hak Menguasai Negara (HMN) berada pada wewenang Presiden sebagai mandataris yang dibantu oleh Menteri-menteri dengan jajaran aparatusnya (Propinsi, Kabupaten/kotamadya, kecamatan dan Desa). Menurut Pasal 2 ayat 4, penyelenggaraan HMN dapat didelegasikan kepada daerah-daerah swatantra dan bahkan pada suatu komunitas adat yang masih kuat keyakinan norma-norma adatnya. Demikian pula, pada UU No 11/1967 terdapat Kuasa Pertambangan yang diberikan hak menguasai dan memanfaatkan; dan pada UU No 7/1967 terdapat Hak Pengu- sahaan Hutan.

[207] Kntik terhadap konsep ini bahwa HMN hanya bisa dipegang oleh masyarakat, hanya apabila pemerintah mendelegasikan HMN tersebut kepada organisasi masyarakat, khususnya masyarakat adat.

Adapun rambu-rambu dari HMN adalah pada bahwa HMN tidak boleh mengesampingkan hak-hak atas tanah yang telah dipunyai oleh warga negara Indonesia ataupun badan hukum-badan hukum. Sementara untuk sumber- sumber agraria yang tidak dipunyai dengan suatu oleh seseorang atau pihak lainnya, berdasarkan HMN, negara mempunyai kekuasaan penuh dan luas untuk dapat memberikannya dengan suatu hak kepada warga negara ataupun badan hukum menurut keperluan maupun peruntukannya.

HMN adalah suatu konsep politik hukum yang dikondisikan oleh bias pokok pada kekuasaan negara yang budiman. Perumus UU Keagrariaan (LIU No 5/1960, UU No 5/1967, UU No 7/1967) percaya bahwa negara adalah organisasi penyelenggara kekuasaan rakyat, yang akan bekerja untuk "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Presiden yang memimpin pemerintah adalah pemegang mandat dari kekuasaan negara. Diabaikan bahwa praktek penguasaan negara terhadap sumber-sumber agraria bisa bertentangan dengan etika "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Koreksi terhadap asas *domein* dilakukan dengan tujuan memberikan "jaminan kepastian hukum bagi rakyat", dilakukan dengan memberi kekuasaan besar pada negara. Trauma terhadap 'pemberontakan separatis' menguatkan suatu tetapan bahwa penguasaan negara atas sumbersumber agraria, harus sentralistis. Yang dihindari adalah penguasaan sumber-sumber agraria oleh masyarakat, khususnya masyarakat adat, kecuali apabila hak menguasai tersebut didelegasikan oleh pemerintah kepada suatu organisasi masyarakat. Bias negara kesatuan yang budiman ini dipengaruhi kuat oleh paham kenegaraan yang integralistik, yang mengasumsikan "negara berdiri di atas kepentingan semua golongan". Bias 'negara kesatuan' juga berketetapan untuk menghilangkan dualisme antara hukum kolonial dengan hukum adat menuju univikasi hukum nasional. Hukum nasional hendak mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum agraria; Kesatuan mengandung arti bahwa hanya ada satu aturan hukum agraria yang bersifat nasional yang mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis dan rumit karena menimbulkan masalah an tar golongan, tidak sederhana dan sukar dipahami oleh rakyat; Hal mana disebabkan nilai-nilai hukumnya bersumber dari tatanan sosial ekonomi mayarakat Eropa, khususnya Belanda yang sarat akan kepentingan- kepentingan ekonomi masyarakat penjajah yang mengambil hasil kerja dari masyarakat yang dijajah.

Bias pokok inilah yang mengkondisikan keleluasaan praktek politik agraria Orde Baru. Bias ini memberikan suatu orientasi pada pemerintah Orde Lama untuk memprioritaskan pengaturan redistribusi tanah-tanah luas (balk yang dimiliki oleh tuan tanah maupun swapraja).[208] Penghapusan azas domein secara *de jure* dilakukan dengan tetap memberi kekuasaan besar pada negara. Hal ini membuka kemungkinan pada pemerintahan Orde Baru —

[208] Menurut PP No 224/1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan tentang ganti rugi, dinyatakan yang dijadikan objek *land reform* adalah :

1. Tanah-tanah selebihnya dari dari batas maksimum sebagai dimaksudkan dalam UU No. 56 Prp Thn 1960 dan tanah - tanah yang jatuh kepada negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan- ketentuan tersebut.
2. Tanah-tanah yang diambil pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 3 ayat 5 (dalam Pasal 3 Peraturan pemerintah ini disebutkan bahwa bagi pemilik tanah yang bertempat tingal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu enam bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah itu atau pindah kekecamatan letak tanah tersebut).
3. Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada Negara, sebagaimana yang dimaksudkan dalam diktum ke empat hukum A UUPA Agraria yang isinya bahwa hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja, sejak berlakunya UU ini dihapus dan beralih pada Negara).
4. Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

sebagai pemegang HMN-untuk membuat aturan-aturan tentang usaha produksi skala besar, tanpa rintangan. Ciri yang mencolok dari politik agraria Orde Baru adalah memfasilitasi bagi pertumbuhan modal melalui kebijakan sektoralisme. Praktek dari fasilitasi ini meriimbulkan konflik agraria yang berkepanjangan, baik antara pemegang hak *de facto* atas tanah dengan hak *de jure* atas tanah yang ditetapkan oleh pemerintah.

Walaupun belum memadai, laporan-laporan studi yang dimuat dalam buku ini telah menunjukkan keluasan dan kedalaman konflik agraria ini. Tekad menghapuskan dualisme hukum, antara hukum barat dengan hukum adat, melalui kesatuan dan kesederhanaan hukum agraria nasional menemui hambatan yang berarti melalui penerapan kebijakan sektoralisme. Selain konflik antara pluralisme hukum adat dan hukum nasional masih berlangsung, di dalam hukum nasional di bidang agraria itu sendiri pada prakteknya telah berlangsung konflik antar produk hukum, umpamanya antara UU Pokok Agraria No 5/1960 yang diimplementasikan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), dengan UU No 5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan yang diimplementasikan oleh Departemen Kehutanan dan UU No 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan yang diimplementasikan oleh Departemen Pertambangan.

Studi ini telah menunjukkan kesimpulan bahwa fasilitasi seperangkat hukum agraria terhadap modal besar telah berhadapan dengan seperangkat hukum agraria yang mengharuskan perwujudan etika "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Lebih lanjut, dalam studi ini telah ditunjukkan pula, kekuasan negara, khususnya dalam bidang agraria telah berhadapan dengan kekuatan Kapitalisme. Dinamika interaksi ini menunjukkan bahwa sejumlah kebijakan agraria Orde Baru telah tunduk untuk memfasilitasi perkembangan kapitalisme. Konflik-konflik agraria yang dilukiskan dalam buku ini telah menunjukkan penyimpangan dari keharusan memegang teguh etika "sebesar- besar kemakmuran rakyat".

Agenda Pembaruan agraria pada gilirannya akan bermuara pada keharusan perubahan dinamika hubungan antara negara, kapitalisme, rakyat dan sumber-sumber agraria itu sendiri. Apabila perubahan di bidang hukum hendak menjadi prioritas, maka dalam hal ini harus disadari keterbatasannya. Sebagaimana diingatkan oleh Ernest Feder, "Dalam semua masyarakat, hukum dapat mengukuhkan struktur masyarakat yang ada, dengan memberi kesan yang agung dan absah terhadap ketidakadilan sosial, atau ia dapat mengusahakan keadilan yang lebih baik dengan menata-merealokasikan sumberdaya dan keseimbangan hak dan kewajiban yang lebih baik. Namun, apa yang tak dapat hukum lakukan adalah mengubah struktur kekuasaan politik. Hukum itu sendiri sekedar merupakan cermin dari struktur kekuasaan."[209]

Agenda pembaruan agraria di bidang hukum akan mendasarkan pada suatu *review* terhadap hukum dan institusi agraria mulai dari undang-undang *(laws)* hingga peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah *(government regulations). Review* ini harus memperhatikan dua tipe produk hukum, yakni hukum sebagaimana tertera dalam dokumen-dokumen *(law in book)* dan hukum yang pada prakteknya dipergunakan *(law in action)* oleh institusi-institusi agraria. Promosi terhadap produk hukum yang pro-pembaruan agraria harus dilakukan dalam upaya menempatkannya dalam hukum yang dipergunakan dalam praktek *(law in action)* institusi agraria tersebut.

Selain ranah politik agraria, agenda pembaruan agraria harus menyentuh langsung pada

[209] Teijemahan oleh penulis (NF).

ranah penguatan institusi-institusi rakyat yang berhubungan dengan sumber-sumber agraria. Gunawan Wiradi menganjurkan ditempuhnya upaya *land reform by-leverage.* Pengertian gagasan ini adalah upaya-upaya yang dilakukan oleh rakyat dalam merombak dan menata kembali bentuk-bentuk penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria dan hubungan-hubungan sosial agraria bagi sebesar-besamya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Pada konteks sekarang ini, upaya-upaya ini akan berkait langsung dengan upaya penguatan institusi-institusi rakyat, baik dalam kondisi konflik agraria sedang terbuka, maupun konflik agraria yang tersembunyi. Upaya penguatan ini bukanlah kegiatan yang terpisah dari kerja-keija di bidang hukum, melainkan sangat terkait Upaya-upaya ini harus dilakukan dengan mempromosikan produk hukum yang pro-pembaruan agraria.

Agenda pembaruan agraria adalah agenda yang inklusif dan bukan eksklusif. Banyak pihak akan diuntungkan dengan dijalankannya pembaruan agraria. Bukan hanya golongan yang tidak atau kurang memiliki jaminan, akses dan kontrol pada penguasaan tanah saja yang akan menyambut agenda ini, melainkan juga kaum industrialis yang mementingkan daya beli penduduk atas produk-produk industri. Bagi pemerintah sebagai perencana perubahan sosial, pembaruan agraria akan menjamin pemerataan kesejahteraan, kesempatan kerja dan pada gilirannya memperkokoh hubungan antara sektor pertanian dengan industri.

Namun patut dicatat, bahwa dari pengalaman beberapa negara, ada beberapa hal yang patut dijadikan pelajaran, yaitu bahwa:[210]

- Perombakan sistem penguasaan tanah sangat ditentukan oleh faktor politik;
- Di negara-negara di mana program *land reform* dianggap berhasil, temyata di situ diciptakan suatu "lembaga pelaksana" yang dapat mendorong perkembangan selanjutnya. Ke dalamnya, diikutsertakan kelompok- kelompok sasaran dan kelompok-kelompok yang berkepentingan *(target group, benefeciaries)* yang diharapkan memperoleh manfaat dari program tersebut. Misalnya, di Jepang, Taiwan Venezuela;
- Pembaruan agraria hampir selalu diikuti dengan adanya konflik dan protes, serta turunnya produksi untuk sementara. Ini "harga" pembaruan agraria (walaupun "harga" itu dapat diusahakan serendah mungkin);
- Dalam jangka pendek, hasilnya sangat terbatas. Hasil-hasil positifnya baru terlihat dalam jangka panjang (Misalnya Jepang, Meksiko).

[210] Gunawan Wiradi, "Pola Penguasaan Tanah dan Reforms Agraria", dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *DuaAbadPenguasaan Tanah,* (Jakarta: Gramedia, 1984), hal. 317.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrahman, "Masalah Pencabutan Hak atas Tanah untuk Kepentingan Umum," dalam majalah HUKUM, No.4/1976.

Abdurrasyid, Pola Pemilikan Tanah. Struktur Sosial Masyarakat Petani di Pedesaan (Studi Kasus Desa Lalombi), Laporan Penelitian, 1991.

Ace Partadireja, dkk, Pengaruh Hak Adat Tanah Atas Pertanian, Pertemakan dan Kehutanan di Nusa Tenggara Timur 1978.

Adam, Fadjar, Masalah Pembebasan dan Ganti Rugi Tanah (Kasus Kecamatan Palu Timur), Laporan Penelitian 1983.

Aditjondro, George T.,"Dimensi-dimensi Pojitis Sengketa Tanah", Makalah pada Latihan Analisis Sosial "Tanah", Medan: Wahana Informasi Masyarakat (WIM) - Akatiga, 1993.

Ahmad. Mubariq, "Rente Ekonomi dalam Eksploitasi Hutan Tropis", dalam Prisma, No. 6,1992.

Alavi, Hamza, "Struktur Kapitalisme Pinggiran", dalam Kapitalisme Oulu dan Sekarang, dalam Dawam Rahardjo (Ed). Jakarta: LP3ES, 1987.

Arief. Sritua, Indonesia: Pertumbuhan Ekonomi, Disparitas Pendapatan dan Kemiskinan Massal, Jakarta: LSP, 1978

Arief. Sritua, Dari Prestasi Pembangunan sampai Ekonomi Politik, Jakarta: DI Press, 1990.

Arief, Sritua dan Adi Sasono, Indonesia: Ketergantungan dan Keterbelakangan, Jakarta: LSP, 1981.

Babcok & Maria. Indigenous People dan Sistem Penguasaan Tanah, tanpa tahun.

Bappeda, Sulteng: "Peningkatan Pembangunan Transmigrasi dalam Kerangka Pembangunan Dab' l Sulawesi Tengah", Makalah, 1995.

Biro Bina Lingkungan Hidup Sulteng,Neraca Kependudukan dan Lingkungan Hidup Daerah, 1993.

Biro Pusat Statistik. Statistik Indonesia. 1992; Pemanfaatan Lahan di Luar Jawa, 1993; Sensus Pertanian. 1993.

Bodley, John H.(ed.), Tribal People & Development Issues. A Global Overview. Mountain View, California: Mayfield Publishing Company,1988.

------, Victims of Progress, Third Edition. Mountain View, California: Mayfield Publishing Company, 1990.

Brewer, Jeffrey D,, "Penggunaan Tanah Tradisional dan Kebijakan Pemerintah: Bima 1925-1975," dalam Michael R. Dove, (ed.), Peranan Kebudayaan Tradisional Indonesia dalam Modemisasi. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia,1985.

Bulletin "Ikan", "Kegiatan Pukat Udang Di Laut Arafura: Siapa yang Bertanggung JawabZ, tanpa tahun.

Bulletin INFANET, "Trawl Mengancam Kehidupan Masyarakat Nelayan Kampung", Agustus 1996.

Cohen, S.I., Agrarian Structures and Agrarian Reform, LeiderVBoston: Martinus Nijhoff Social Sciences Division 1978.

Centre for Village Studies, Gajah Mada University, "Rural Violence in Klaten and Banyuangi", dalam Robert Cribb (Ed.) (1990), The Indonesian killings of 1965-1966: Studies from Java and Bali, Monash Papers on Southeast Asia. No. 21 Centre of South-east Asian Studies, Monash University, Clayton, Victoria, 1990.

Cribb, Robert (ed), The Indonesian killings of 1965-1966: Studies from Java and Bali, Monash Papers on Southeast Asia, No. 21. Centre of Southeast Asian Studies, Monash University. 1990.

Cribb, Robert, "Problems in the Historiogaphy of Killings in Indonesia" dalam Robert Cribb, The Indonesian killings of 1965-1966: Studies from Java and Bali, Monash Papers on Southeast Asia, No. 21. Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, Clayton, Victoria, 1990.

Cutler, Anthony, "The Concept of Ground Rent and Capitalism in Agriculture", dalam Critique of Anthropology, tp. Lth.

Departemen Kehutanan, Sulteng, Rencana Kerja Lima Tahun V dan Rencana Kerja Tahunan, 1989-1990; Laporan Tahunan, 1993-1994.

Departemen Pertanian. Direktorat Jenderal Perkebunan, Hasil Pembangunan Perkebunan dan Kebijakan/Strategi REPELITA V. Ookumen resmi untuk acara "Dengar Pendapat Dirjen Perkebunan dengan Komisi IV DPR RI, 8 Desember 1988

Departemen Transmigrasi, "Pemantapan Proyam Transmigrasi di Propinsi Sulawesi Tengah," Makalah. 1994.

Dirman, Perundang-undangan Agraris di Seluruh Indonesia. Wolters, 1952.

Djuweng, Stepanus dan Sanya Moniaga.'Kebudayaan dan Manusia Yang Majemuk: Apakah Masih Punya Tempat di Indonesia T, Kata Pengantar dalam ELSAM dan LBBT. Konvensi ILO 169: Mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di negara-negara Merdeka. Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM. Jakarta) dan Lembaga Bela Banua Talino (LBBT.

Pontianak),1994.

Dove, Michael R.. Pandangan-Pandangan Penduduk Setempat Kalimantan Barat Mengenai Proyek PIR. Laporan Penelitian untuk Ford Foundation/East-West Center dan Pusat Penelitian dan Studi Lingkungan (PPSL) Universitas Gajah Mada , Yogyakarta: 1984.

Dove. Michael R.. (ed), Peranan Kebudayaan Tradisional Indonesia Dalam Modernisasi, Jakarta Yayasan Obor Indonesia,1985.

Eaton. John. Political Economy (New York: International Publisher. 1963, ed 1970)

ELSAM 8 LBBT, Konvensi ILO 169: Mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di negara-negara Merdeka. Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM. Jakarta) dan Lembaga Bela Banua Talindo (LBBT, Pon tianak).1994.

FAO, Piagam Kaum Tani: Deklarasi Mengenai Prinsip-Prinsip dan Program Aksi, Rome: FAO-WCARRD, 1981.

_____Studies on Agrarian Reform and Rural Poverty. Rome: FAO. 1984.

Review and Analysis of Agrarian Reform and Rural Development in the Developing Countries Since the Mid 1960s, Rome: FAO, t.th.

Fauzi, Noer, "Politik Agraria Orde Baru: Penindasan dan Perlawanan", dalam Demokrasi: Antara Represi dan Resistensi. Catalan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1993, Jakarta: YLBHI, 1994.

Geertz, Clifford, Aba'ngan, Santri, Priyayi Dalam Masyarakat Jawa, Jakarta: PT. Dunia Pustaka Jaya, 1960.

----------. Involusi Pertanian, Jakarta: Bhratara.1983.

----------, Mojokuto: Dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa, Jakarta: Grafitipers. 1986.

El Ghonemy, M.R., "The Crisis of Rural Poverty: Can Participation Resolve It?", dalam FAO, Studies on Agrarian Reform and Rural Poverty, Rome: FAO, 1984.

Goodman, David and Michael Redclift, From Peasant to Proletarian: Capitalist Development and Agrarian Transitions, Oxford: Basic Balckwell, 1981.

Gurley, John G., China's Economy and the Maoist Strategy, New York and London: Monthly Review Press. 1976.

Hardiyanto, Andik, "Traditional Fishing Rights in Indonesia and UNCLOS", Silang Cavite, Philippines, 1994

— ------- , "The Fisherfolks Reality: A View From Indonesia", makalah, Bangkok, Thailand. 1995.

. "Aspek Hukum dan Kelembagaan Pengelolaan Perikanan di Kawasan Pantai dan Laut Indonesia", makalah, Jakarta, 1996.

, "Status of Natural Resources and Environmental Quality of Indonesia's Coastal and Marine Zone", makalah, Ho Chi Minh, Vietnam, 1996.

Hardjosudarmo, Soedigdo, Masalah tanah di Indonesia: Suatu Studi Pelaksanaan Landreform di Djawa dan Madura, Jakarta: Bhratara, 1970.

Hanis, John, (ed.). Rural Development, London: Hutchinson University Library, 1982.

Harsono, Budi, Undang-undang Pokok Ayaria: Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya Hukum Agraria Indonesia, Jakarta: Djambatan, 1970.

Harsono, Budi, Hukum Ayaria di Indonesia: Himpu-nan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, Jakarta: Jamba-tan, 1988.

Hart, Gillian. 'Agrarian Change in The Context of State Patronage, dalam Gillian Hart, dkk (Eds), Ayarian Transformation: Local Processes and the State in Southeast Asia, Berkeley: University of California Press 1989,

Hart, Gillian. Power. Labor, and Livehood: Processes of Change in Rural Java, Berkeley: University of California Press, 1986.

Hayami, Yujiro et.al.. Toward an Alternative Land Reform Paradigm A Philippine Perspective, Manila: Ateneo de Manila University Press, 1990.

Hindley, Donald. The Communist Party of Indonesia 1951 - 1963, Berkeley: University of California Press, 1966.

Holman M. Siahaan, Tanah, Negara dan Rakyat, makalah, tanpa tahun.

Huizer, Gerrit, "Peasant Mobilization and Land Reform in Indonesia", dalam Review of Indonesian and Malaysian Affairs. Vol 8, No. 1 (January-June, 1974).

----------, Peasant Movement and Their Counterforces in Southeast Asia. New Delhi: Marwah Publications. 1980.

Husken, Frans. "Capitalism and Acyarian Differentiation in A Javanese Vialage", dalam Masyarakat Indonesia, No. 2. 1984.

Husken. Frans dan Benjamin White, "Ekonomi Politik Pembangunan Pedesaan dan Struktur Agraria di Jawa", dalam Prisma, No. 4, 1989.

Husken, Frans dan Benjamin White, "Java: Social Differentiation, Food Production, and Agrarian Control" dalam Gillian Hart, dkk (eds), Agrarian Transformation: Local Processes and the State in Southeast Asia. Berkeley: University of California Press, 1989.

Hutagalung, Arie Sukanti, Program Redistribusi Tanah di Indonesia. Jakarta: Rajawali, 1985.

Jacoby, Erich H.. "Has Land Reform Become Obsolete?" dalam Peasant in History: Essays in Honour of Daniel Thorner. Calcutta: Oxford University Press, 1980.

Karim, M. Rusli, Perjalanan Partai Politik di Indonesia: Sebuah Potret Pasang Surut, Jakarta: Rajawali Press. 1983.

Karta Sapoetra, dkk, Hukum Tanah Jaminan UUPA tentang Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, tanpa tahun.

Kartodirdjo, Sartono, Ratu Adil, Jakarta: Sinar Harapan, 1984.

Kasdi, Aminuddin, Masalah Tanah dan Keresahan Petani di Jawa Timur 1960-1965: Studi tentang Gerakan Aksi Sepihak yang dilancarkan PKI-BTI, Tesis untuk S-2 di Fakultas Paskasarjana UGM, tidak diterbitkan. 1990.

Kissya, Eliza, Sasi Aman Haru-ukui: Tradition of Sustainable Resources Management in Haruku Island, Jakarta: Yayasan Sejati, 1994.

van der Kroef, Justus M., "Penguasaan Tanah dan Struktur Sosial di Pedesaan Jawa dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, Dua Abad Penguasaan Tanah, Jakarta: Gramedia, 1984.

Koentjaraningkat & Viktor Simorangkir (penyusun), Masyarakat Terasing di Indonesia. Jakarta: Gramedia, 1993.

Kuntowijoyo, Radikalisasi Agraria, Jogjakarta: Bentang, 1993.

Kusumah, Mulyana W, Hendardi, et. al., Kedung Ombo, Kasus Arso, Cimacan. Serial Laporan Khusus. Vol. 2, Juni 1991. Jakarta: YLBHI dan Jarim.

Kusumah. Mulyana W. dkk. (eds), Demokrasi Masih Terbenam, Catalan Keadaan Hak-hak Asasi Manusia di Indonesia 1991. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. 1991.

Ladejinsky, Wolf. "Agrarian Reform in Asia", dalam Sein Lin, Readings in Land Reform (t.p, t.th.)

Ledesma SJ, Antonio J.. Land Reform Program in East and Southeast Asia: A Comparative Approach, Manila: Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University, Reprint No. 21,1980.

LINK, Tanah dalam Kapitalisme, Bulettin Lembaga Informasi Kemasyarakatan. No. 3/1988.

-t> Lipton, Michael, "Toward a Theory of Land Reform", dalam David Lehmann (ed.), AgarianReform and Agarian Reformism, London: Faber and Faber, 1974.

Lyon. Margo L., "Dasar-dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa" dalam Sediono M.P. Tjonrtonegoro dan Gunawan Wiradi, Dua Abad Penguasaan Tanah, Jakarta: Gramedia, 1984.

Mas'oed, Mochtar, Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966 ■ 1971, Jakarta: LP3ES, 1989.

Menteri Muda Urusan Peningkatan Produksi Tanaman Keras, Perkebunan dan Peranannya dalam Menunjang Perekonomian Indonesia, Bahan ceramah di Universitas Padjadjaran, Bandung. 1985.

Moniaga, Sancka, "Menuju Hutan Masyarakat Swakelola dan Hubungannya dengan Pengakuan Atas Hak Milik Masyarakat Adat di Pulau-Pulau Luar Jawa, Suatu Analisis Hukum dan Kebijakan.' dalam INFID (eds), Pembangunan di Indonesia, Memandang dari Sisi Lain. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia,1993.

Mortimer, Rex, The Indonesian Communist Party and Land Reform 1959 - 1965, Monash Papers on Southeast Asa. No. 1.1972.

, Indonesian Communism Under Soekamo: Ideology and Politics, 1959-1965, Ithaca: Cornell University Press, 1974.

Mubyarto, Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan, Jakarta: Sinar Harapan, 1983.

Mubyarto. et al., Masyarakat Pedesaan Jambi Menuju Desa Mandiri. Yogyakarta: Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan (P3PK), Universitas Gadjah Mada, 1990

Murdjijo, F.X.. "Kebijakan Pemanfaatan dan Pengelolaan Potensi Sumberdaya Perikanan Laut", makalah, Jakarta. 1995.

----------, 'Prospek dan Peluang Pengembangan Usaha Perikanan Di Indonesia", makalah, Surabaya, 1996.

Nahar, Yasin dkk, Persepsi Warga Masyarakat Desa Ombo terhadap Penguasaan Hutan (HPH) PT Iradat Puri, Laporan Penelitian.

Naim, Muchtar, "Proses De-ulayatisasi dan Nasib Tanah Adat. "dalam Harian Suara Pembaruan, 19 Juni 1992.

Nangka, Mike, "Pembebasan Tanah untuk Perkebunan Tebu di Paguyaman," Makalah, 1994

Nggao, Ferdi, "PT INCO di Soroako Berkah atau Laknat," dalam majalah ANDAL, No.8/1990.

Ngo, T.H.G. Mering, "Antara Pemilik dan Pemanfaat, Kisah Penguasaan Lahan Orang Kayan di Kalimantan Barat", dalam Prisma.No. 4. Tahun XVIII, 1989.

Ngo, T.H.G. Mering, "Hak Ulayat Masyarakat Setempat: Pelajaran dari Orang Kayan dan Limbai", Prisma, No. 6,1992.

Nordholt, Nico G. Schulte, Ojo Dumeh: Kepemimpinan Lokal dalam Pembangunan. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1987

Nordholt, Nico G. Schulte, "Dari LSD ke LKMD: Partisipasi di Tingkat Desa", dalam van Ufford, Philip Quarles, Kepemimpinan-Lokal dan Implementasi Program, Jakarta: Gramedia, 1988.

Pantir, Titus, "Jadikan KUD Sebagai Tuan Rumah," makalah yang disampaikan pada Seminar Sehari Tentang Permasalahan Hutan di Indonesia, 31 Juli 1991. Diselenggarakan oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia.

Pariindungan, A.P., Komentaratas Undang-undang Pokok Agraria, Bandung: Alumni, 1990.

Pariindungan, A.P., "Review Undang-Undang Pertanahan di Indonesia dan Prospek Pembaharuan-nya: Sebuah Tinjauan Umum", paper dalam Dialog Pertanahan yangdiadakan Bina Desa, Jakarta, 12-14 Agustus 1991.

----------, Lanckeform di Indonesia, Bandung: Alumni, 1991a.

----------, Undang-undang Bagi Hasil di Indonesia: Suatu Studi Komparatif, Bandung: Mandar Maju, 1991b.

Parsons. Kenneth H,, "Land Reform in the Postwar Era", dalam Sein Lin, Readings in Land Reform, t.p, t.th.

Pelzer, Karl.J., Sengketa Ajaria, Jakarta: Sinar Harapan, 1991.

Pemda Propinsi Dati I NTT, Rencana Struktur Tata Ruang Propinsi Dati I NTT tahun 1995 s/d 2006.

Powelson, John P. and Richard Stock. The Peasant Betrayed. Lincoln Insitute of Land Policy. Oelgeschlager: Gunn and Hain Publishers. Inc.

Praptodhardjo, Singgih, Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia, Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1952.

Prasaja, B., "Pembangunan Desa dan Masalah Kepemimpinannya, Jakarta: Rajawali Press, 1980.

Prasaja, B,, "Proses Pemusatan Kekuasaaan Lokal: Kasus Desa Gegesik, Jawa Barat", dalam Tanah Air. th.1. No. 1, April 1987.

Purboadiwidjqjo, Slamet, "Mencari Suatu Sistem untuk Melaksanakan Pemindahan Penduduk Secara Besar-besaran," dalam Sri Edi Swasonodan Masri Singarimbun (ed.), Transmigrasi di Indonesia, UI-PRESS, 1986.

Pusat Data Bisnis Indonesia, Forestry Indonesia, Jakarta: PDBI, 1995.

Rahail, Tan et.al., "Traditional Community-Based Fisheries in Key Island*, makalah, Chonburi. Thailand, 1995.

Rajagukguk, Erman, "Landreforrn: Suatu Tinjauan ke Belakang dan Pandangan Ke Depan" dalam Hukum dan Pembangunan No. 4/XV/1985.

Ramlah, Kronologi Kasus Porame, 1995.

Rintuh, Cornells, "Kaitan antara Masyarakat di Lingkungan Hutan dengan Pengusahaan Hutan Tanaman Industri," makalah yang

disampaikan pada seminar tentang Permasalahan Hutan di Indonesia. 31 Juli 1991. Diselenggarakan oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia.

Robinson. Richard, Sejarah Politik Orde Baru. Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan, 1984.

Saman, Effendi, Dkk , Politik Hukum Pengusahaan Hutan di Indonesia, Jakarta: Walhi, 1993.

Sandoval, Pedro R., dan Willie C. Depositario, Agrarian Reform in Asia. Philippines' Agrarian Reform Institute, occasional papers no. 9, 1983.

Saragih, Hendry, Analisis Kasus-kasus Sengketa Tanah Sepanjang Orde Baru, makalah pada Lokakarya Antar Wilayah Advokasi Kasus-kasus Tanah, 8 - 11 November 1993.

Sayogyo, Agricultural and Ecoomic Policies, makalah pada Seminar "Rural Development and Human Right in South- East Asia", Penang, ICJ/CAP, 1981.

Schiller. Jim (1992), "State Formation and Rural Transformation: Adapting to the 'New Order' in Jepara", dalam dalam Arief Budiman (ed.), State and Civil Society.

Scott, James C.. Moral Ekonomi Petani: Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara, Jakarta: LP3ES, 1976.

Sein Lin. Readings in Land Reform (t.p, t.th.)

Setiawan, Bonnie, Peralihan ke Kapitalisme di Dunia Ketiga: Sebuah Tinjauan Awal, Sknpsi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. 1988.

. Petani Penyakap dan Buruh Tani: Tinjauan tentang Dinamika Perubahan Hubungan Sosial di Pedesaan Jawa, lapcran studi untuk SPES-LP3ES, naskah belum diterbitkan, 1990.

----------. "Agraria, Pembaruan Ayaria dan Kapitalisme Global", makalah, Jakarta. 1995.

Siaman, "Petorosan dan Tantangan Masa Depan Nelayan Kedung Cowek Surabaya", makalah. Surabaya, 1995.

Slaats, Herman & Karen Portier, Traditional Decesion-Making and Law, Institutions and Processes in An Indonesian Context. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. 1992.

Slamet, Ina E., Pokok-pokok Pembangunan Masyarakat Desa, Jakarta: Bhratara, 1965.

Soebono, Sridati, "Keterlibatan Pihak Swasta dalam Operasionalisasi Pengembangan Agroindustri pada Pembangunan Jangka Panjang Tahap II', Makalah pada Seminar Sehari "Operasionalisasi Pengembangan Agroindustri", Jakarta, 3 Oktober 1992.

Soehendera, Djaka & Lisidius Animung, "Dampak Kegiatan Pembangunan terhadap Masyarakat dalam Suatu Kawasan Hutan di Irian Jaya," dalam Ekonesia, Vol. 1. No. 1, Mei 1993. Jakarta: Program Penelitian dan Perkembangan Antropologi Ekologi, Program Studi Antropologi, Proyam Pascasarjana Universitas Indonesia.

Soetiknjo, Iman, Politik Agraria Dan Pembangunan Negara, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Politik Ayaria pada Fakultas Sosial dan Politik UGM, 19 Juni 1974, Jogjakarta, Seri Penerbitan Pidato Pengukuhan.

, Politik Ayaria Nasional: Hubun-gan Manusia dengan Tanah yang berdasarkan Pancasila, Jogjakarta: Gajah Mada University Press, 1990.

, Proses Terjadinya UUPA: Peran Serta Seksi Ayaria Universitas Gajah Mada. Jogjakarta: Gajah Mada University Press, 1987

Soetrisno, Loekman, "Masalah dan Prospek PIR-Bun", dalam Prisma, No. 4,1989.

--------—"Ayicultural Growth" dan Kemiskinan di Pedesaan Jawa, makalah pada Kolokium Ekonomi Pembangunan PERHIMA, Bandung, tanpa tahun.

———, 'Status Pembangunan Pedesaan dalam Konteks Pembangunan Nasional di Indonesia. Prospek Pedesaan 1990, P3PK UGM. 1990.

, Politik Agraria dan Penghargaan atas Hak rakyat atas Tanah, makalah pada Rakemas YLBHI di Yogjakarta, 13 -15 Pebruari 1991.

Statistik NTT, NTT Dalam Angka Tahun 1994.

Sudding, Sarifuddin, "Penggusuran Tanah-tanah Adat," Makalah, 1994.

Sumardjan, Selo, "Land Reform di Indonesia", dalam Sediono M.P. Tjonctonegoro dan Gunawan Wiradi, Dua Abad Penguasaan Tanah, Jakarta: Gramedia, 1984.

Sundhaussen, Ulf, Politik Militer Indonesia 1945 ■ 1967, Jakarta: LP3ES, 1986

Surya, SK Hanan: Edisi 31 Oktober 1995.

Suwondo, Kutut, "Kelompok Penekan di Pedesaan sebagai Salah Satu Alternatif Jalur Partisipasi Masyarakat Pedesaan", dalam Kritis, No.3, th. V, Januari 1991.

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

. Mochammad, Masalah Ayaria Sebagai Masalah Penghidpan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia Bagian Kedua, Jakarta: Penerbit Tjakrawala, 1953.

Tim Plasma dan Robin Wood. Ketika Sarang Burung Walet Dirampas... Laporan Investigasi Lapangan, Samarinda: Yayasan Plasma. 1994.

Tim YLBHI, Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1990, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. 1991.

Tjayo, Rambun, "Kenyataan Sekitar Hak-Hak Rakyat Pedesaan", dalam Mulyana W. Kusumah dkk. (eds), Demokrasi Masih Tetbenam, Catalan Keadaan Hak-hak Asasi Manusia di Indonesia 1991, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1991.

Tjitradjaja, Iwan, "Differential Access to Resources and Conflict Resolution in A Forest Consession in Irian Jaya", dalam Ekonesia, Vol. 1. No.1. Mei 1993. Jakarta: Program Penelitian dan Pengembangan Antropologi Ekologi, Program Studi Antropologi, Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Tjoncfronegoro, Sediono M.P.,"Gejala Konflik Pertanahan di Indonesia", dalam Budi Darma, No. 45, Juni 1994

Tjoncfonegoro, Sediono M.P. dan Gunawan Wiradi, Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa, Jakarta: Gramedia, 1984.

Tornquist Olle, "Notes on The State and Rural Change in Jeva and India" dalam Arief budiman (Ed.), State and Civil Society. 1992.

Umbu H Taramata, "Peranan Maramba dalam Pengawasan Hak-Hak Atas Tanah Menurut Hukum Adat di Kecamatan Tabundung Kab. Dati II Sumba Timur", Skripsi.1989.

Utrecht, E,, "Land Reform in Indonesia", Bulettin of Indonesian Economic Studies, Vol. V, No. 3, November 1969.

Volkov, M I , A Dictionary of Political Economy, Progress Publisher, 1985.

van Velsen, J., "Extended-Case Method and Situational Analysis', dalam A.L. Epstein (ed.), The Craft of Social Anthropology. London: Tavistock. 1967.

Wahana Informasi Masyarakat, PIR: Anugerah atau Bencana, Medan: WIM, 1994.

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Development Refugees: An Indonesian Study with Twelve Case Studies. Kertas Kerja yang disampaikan pada The Southeast Asia Regional Consultation on People's Participation in Environmental Sustainable Development, 20-22 Maret 1990.

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, "Pengantar Lokakarya Advokasi Tambang", Jakarta: WALHI, 1995.

Walinsky, Louis J., (ed), The Selected Papers of Wolf Ladejinsky: Agrarian Reforms as Unfinished Business, World Bank-Oxford University Press, 1977.

Wargakusumah, Hasan et.al., Hukum Agraria I, Jakarta: APTIK dan Gramedia Pustaka Utama,1992.

White, Benyamin, Agroinduslri, Industrialisasi Pedesaan dan Transformasi Pedesaan, makalah tidak diterbitkan, 1991.

White, Benyamin dan Gunawan Wiradi, "Pola-pola Penguasaan Tanah di DAS Cimanuk Dulu dan Sekarang: Beberapa Catalan Sementara", dalam Prisma, No.9,1979.

Wibowo. Hany, "Emas Hijau dan Politik Angka-angka", dalam Prisma, No. 6,1992.

Wibowo, Hany, Proyek Hegemoni (Tandingan) di bawah Kapitalisme Pinggiran, makalah pada Diskusi "Agenda Reformasi", Indeco, 1993.

Wiradi, Gunawan, "Land Reform": Antara Harapan dan Kenyataan, Makalah pada Lokakarya Hukum Tanah untuk Lembaga-lembaga Swasta pembina Swadaya Masyarakat. Jakarta: Bina Desa bekerjasama dengan HKTI dan PERHEPI. 28-30 Maret 1980.

, Reforma Ayaria dalam Perbandingan di Beberapa Negara, makalah pada Lokakarya Latihan Penelitian masalah Tanah dan Hubungan Agrans, Solo: UNS, 19 Oktober - 9 Januari 1982.

------ , Kepenguasaan Tanah dalam Perspektif Transfomnasi Struktural, makalah untuk KIPNAS-IV Jakarta. 1986.

, Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan makalah pada Seminar "Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan", Jogjakarta: PAU-Studi Sosial UGM, 13-15 Februari 1990.

, Masalah Tanah dan Kebijakan Pertanahan dalam Perspektif Pancasila: Dengan Acuan Utama Masalah Transfomnasi Sosial-Ekonomi Pedesaan, makalah dalam Seminar "Pembangunan Nasional Jangka Panjang Kedua: Masalah dan Kebijakan dalam

Perspektif Pancasila", Jakarta: Team BP7,12 - 14 Maret 1991.

——, Reforma Agraria: Masalah dan Relevansinya dengan Pembangunan Jangka Panjang: Suatu Pandangan ke Depan, bahan Diskusi "Dialog Pertanahan", Jakarta: Sekretariat Bina Desa, 13 -14 Agustus 1991.

------, "Agrarian Reform as A Rural Development Strategy", Indonesian Human Right Forum, No. 3/1992.

, Kebijakan Agraria, Modal Besar, dan Kasus-kasus Sengketa Tanah, makalah pada Lokakarya Antar Wilayah Advokasi Kasus-kasus Tanah, Bandung, 8-11 November 1993.

World Bank, Land Reform: Sector Policy Paper, World Bank, May 1975.

Yudohusodo, Siswono, Peluang Bisnis dan Pengembangan Daerah Transmigrasi Menjadi Pusat Pertumbuhan di Sulawesi Tengah, Deptrans, 1995.

Zakaria, R. Yando, "Hak-hak Budaya: Suatu Kasus Budaya Mentawai", dalam Mulyana W. Kusumah (ed.), Laporan Keadaan Hak-hak Asasi Manusia di Indonesia Tahun 1989. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1990.

------, Hutan dan Kesejahteraan Masyarakat. Jakarta: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), 1994.

Zakaria, R. Yando dan Djaka Soehendera, "Pengaturan Hukum Adat Tanah dalam Perundang-undangan Nasional dan Rasa Keadilan". Makalah yang disampaikan pada "Seminar Nasional Pluralisme Hukum Pertanahan di Indonesia", diselenggarakan oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Jakarta, 7 September 1994.

[22] Ekpresi konflik agraria menunjukkan bahwa dimensi konflik agraria, sudah tidak bisa cukup hanya dipahami sebagai konflik agraria 'an sich'. Konflik agraria adalah suatu puncak gunung dari konflik- konflik lain yang juga mendasar. Konflik-konflik yang mendasar, antara lain: Konflik antar sistem