Suara
Pembaruan Agraria
SPA No.4 Tahun 1998



Pembaruan Agraria adalah Agenda yang Inklusif dengan Reformasi Sosial secara Menyeluruh

N. 23-1-10
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

MUATAN

	1	SUARA EDITOR
Dianto Bachriadi dan Noer Fauzi	3	TULISAN UTAMA I Pembaruan Agraria (*Agrarian Reform*) adalah Agenda yang Inklusif dengan Reformasi Sosial secara Menyeluruh
Achmad Sodiki	23	TULISAN UTAMA I Pembaruan Hukum Pertanahan Nasional Dalam Rangka Penguatan Agenda Landreform
Soetandyo Wignjosoebroto	36	ESAI TEMA Pembaruan Agraria: Apa Yang Perlu Diagendakan?
Khrisna Ghimire	39	PERSPEKTIF GLOBAL Prakarsa Masyarakat Sipil (*Civil Society*) Untuk Landreform Dan Kepastian Penguasaan Tanah
Tim KPA Jawa Timur	67	LAPORAN STUDI Studi Identifikasi Land Reform: Tanah Hak Guna Usaha (HGU) Sebagai Objek Landreform, Kasus Jawa Timur
	92	REVIEW Petani Kecil Adalah Masa Depan Kita: Suatu Pledoi Ilmiah

Suara Pembaruan Agraria (SPA) diterbitkan oleh Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA) bekerja sama dengan INPI-Pact. Penanggung Jawab: Ketua BP-KPA. Redaksi: Noer Fauzi (editor), Dianto Bachriadi, Andik Hardijanto, Nur Hidayat. Sekretaris Pelaksana: E. Enaliya, Tata Usaha dan Produksi: Haslinda Q., G. Ginawati, M. Kurniawan.
Alamat: Komplek Pratista II Blok F No. 135 Antapani
Bandung 40291 Indonesia.
Telp/Fax. +62-22-7279444 E-mail:kpa@kpa.or.id & penk@bdg.centrin.net.id

KITA BUTUH VISI BARU

Tantangan terbesar dewasa ini adalah membangun visi baru. Masalahnya, visi pembangunan Indonesia yang menggunakan tahap-tahap pertumbuhan ekonomi dari W.W. Rostow telah bangkrut. Krisis ekonomi sejak bulan Juli tahun 1997 lalu, telah sampai pada bangkrutnya legitimasi teori trilogi pembangunan: pertumbuhan ekonomi, stabilitas dan pemerataan. Sejauh tidak ada lagi pihak dan alasan yang menghidupkannya kembali (reproduksi legitimasi), maka model pembangunan yang kapitalistik, otoritarian, birokratik, dan rente hanya akan jadi bagian sejarah masa lalu. Namun, masalahnya terletak pada *senantiasanya* adanya produser legitimasi baru atas teori lama.

Ketika model pembangunan kapitalistik di Dunia Ketiga mengalami krisis parsial, maka lahir pembaharu-pembaharu yang pada gilirannya meneguhkan kembali kapitalisme itu. Ketika ekonomi biaya tinggi terjadi dan issue KKN (korupsi, Kolusi dan Nepotisme) menjadi panglima perlawanan masyarakat sipil pada rejim Orde Baru, maka, nanti kita akan menyaksikan, adanya inisiatif baru dari aktor-aktor penyangga kapitalisme berupaya keras agar praktek kapitalisme Indonesia memperbaharui wajah.

Dalam kebijakan pertanahan, hal tersebut jelas terlihat. Pada awalnya, kegiatan rezim birokrasi Orde Baru untuk mengeruk rente-ekonomi dari pengadaan tanah skala besar masih ditolerir, tetapi lama kelamaan aktivitas ini mulai dianggap sebagai penyumbang dari *hight-cost economy* dan sesuatu yang tidak efisien bagi kegiatan investasi. Sengketa-sengketa pertanahan, tumpang-tindihnya alokasi tanah, proses birokrasi yang berbelit pada akhirnya terakumulasi menjadi perhitungan ekonomi yang bersifat *high-cost economy* dalam kegiatan pengadaan tanah. Keadaan ini kemudian tidak lagi bisa dipertahankan karena akan menurunkan investasi yang akan berujung pada ketidakmampuan Indonesia mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Tentunya, keadaan ini sangat mengkhawatirkan bagi Bank Dunia atau Multi-Development Bank lainnya, karena ini berhubungan dengan kemampuan Indonesia untuk membayar kembali hutang-hutangnya dan bisa menjadi pertanyaan mengenai efektivitas Multi-Development Banks sebagai agen yang mempersiapkan infrastruktur bagi beroperasinya modal internasional di Indonesia.

Di titik inilah kemudian, sejalan dengan kehendak untuk menciptakan pasar bebas di Indonesia, Bank Dunia menyodorkan konsep deregulasi sejumlah kebijakan pertanahan di Indonesia. Untuk itu, diciptakan Proyek Administrasi Pertanahan yang tujuannya adalah menyiapkan infrastuktur pasar (pengadaan) tanah di Indonesia menjadi lebih terbuka dan memperkecil intervensi negara (=pemerintah). Tentunya, bagi kelompok birokrat yang selama ini sudah biasa mengambil rente dari kegiatan pengadaan tanah untuk investasi rancana Bank Dunia ini merupakan pukulan besar. Tapi apa mau dikata, sebagai negara penghutang "yang baik" pemerintah pusat tidak bisa mengelak dari keharusan tersebut. Maka deregulasi harus dijalankan dan konsepsi Pasar Tanah yang Efisien harus ditegakkan —meskipun mungkin hanya sebatas retorika bagi kelompok birokrat yang telah terbiasa dengan pungutan-pungutan (rente)-nya.

Uraian di atas sekedar memberi ilustrasi bahwa senantiasa akan bertumbuhan cara-cara baru beroperasinya Kapitalisme Indonesia, dengan pembaharuan-pembaharuan parsial. Dalam konteks ini, adalah relevan untuk membicarakan mengenai visi baru dari masyarakat agraria yang dicita-citakan. Tanpa visi yang kuat maka skenario perubahan akan dengan

sendirinya, bergantung pada kekuatan-kekuatan eksternal yang juga berkepentingan atas jalannya perubahan itu sendiri.

Tulisan yang merupakan pengantar editor Suara Pembaruan Agraria (SPA) ini dapat ditempatkan sebagai suatu keseriusan penerbit dan para penulisnya untuk menggagas pembaharuan berbagai segi keagrariaan yang penting untuk dijalankan. Andil para penulisnya tentu berada dalam payung apa yang disebut sebagai Pembaruan Agraria atau *agrarian reform*.

Dalam SPA edisi keempat, redaktur mengedepankan Panorama Agenda Pembaruan Agraria. Pertama-tama disajikan tulisan orang dalam, yang mendudukkan Agenda Pembaruan Agraria sebagai bagian dari Reformasi Sosial yang Menyeluruh. Jauh sebelum kata "Reformasi" sepopuler sekarang, *agrarian reform* telah menjadi tema pokok dari pembangunan di negeri-negeri yang baru merdeka. Penyakit-penyakit model pembangunan yang dominan sekarang ini, berupa sengketa pertanahan, niscaya merupakan akibat dari tidak dijalankan pembaruan agraria secara menyeluruh, serentak dan konsisten di satu pihak, dan di pihak lainnya dominannya kebijakan dan praktek pengadaan tanah skala besar demi akumulasi modal.

Selanjutnya, secara khusus, Dr. Ahmad Sodiki, SH mengedepankan tema pembaruan hukum pertanahan, yang menghadapkan *issue-issue* keagrariaan seperti hukum adat, redistribusi tanah, hak gadai, bagi hasil, tanah *absentee*, tata guna tanah dan lingkungan, organisasi tani, dan tanah terlantar, dengan UUPA (Undang-undang Pokok Agraria). Pada intinya, Ketua Program Pasca-sarjana —Studi Hukum Agraria mengusulkan adanya penyempurnaan terhadap UUPA dalam rangka memperkuat agenda landreform.

Dalam skala global, setelah dijalankannya WCARRD (*World Conference on Agrarian reform and Rural Development*) yang mengeluarkan apa yang disebut sebagai *Peasant Charter* (Piagam Kaum Tani) di Roma tahun 1979, justru terjadi penurunan minat pada tema *Agrarian Reform*, dilibas oleh dominasi *Rural Development*. Barulah, setelah *World Conference on Hunger and Poverty* di Brussels tahun 1995, tema *Agrarian Reform* memperoleh pengakuan kembali secara internasional. Aktor-aktor masyarakat madani (*civil society*), terutama kalangan ornop membentuk apa yang disebut sebagai *Popular Coalition on Hunger and Poverty*. Tulisan dari Khrisna Ghimire, PhD, peneliti utama pada UNRISD (*United Nation Reseach Institut on Social Development*), menjelaskan kedudukan *issue* landreform dan Kepastian Penguasaan Tanah dalam *Knowledge Network on Civil Society Initiatives in Landreform and Tenurial Security in Developing Countries* (Jaringan Pengetahuan mengenai Prakarsa Masyarakat Madani dalam Kerja-kerja Landreform dan Kepastian Penguasaan Tanah di Negara-negara Sedang Berkembang) —dimana BP-KPA merupakan *country focal point* untuk Indonesia.

Setelah menikmati tulisan di aras nasional dan global, redaksi menyuguhkan hasil riset mikro, yang dibuat oleh tim KPLRA (Komisi Landreform dan Peradilan Agraria) KPA, mengenai potensi landreform di Jawa Timur. Dari banyak keterlibatan dan telaah terhadap kasus sengketa tanah, diusulkannya bahwa tanah-tanah di bawah kepenguasaan HGU (Hak Guna Usaha) perkebunan merupakan potensi landreform.

Edisi kali ini, dimuati pula oleh essay dari Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA yang mengulas tema pokok edisi kali ini: Agenda Pembaruan Agraria, dan *Review* buku yang dianggap penting oleh redaksi.

Selamat menikmati.
Noer Fauzi

Dianto Bachriadi dan Noer Fauzi*

PEMBARUAN AGRARIA (*AGRARIAN REFORM*) ADALAH AGENDA YANG INKLUSIF DENGAN REFORMASI SOSIAL SECARA MENYELURUH

PENDAHULUAN

Hak-hak rakyat atas tanah di Indonesia ingin dijamin secara khusus oleh Undang-undang Pokok Agraria 1960 (UUPA 9 , 2) yang menyatakan "Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya." Bahkan dalam Penjelasan UUPA 1960 Bagian II : (6) ditambahkan: "... Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya... yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria, hal mana bertentangan dengan azas keadilan sosial yang berperikemanusiaan."

Tetapi mengapa dalam kurun waktu dua dasawarsa terakhir ini kita menyaksikan suatu drama sengketa agraria yang begitu hebat? Beberapa indikasi berikut ini kiranya dapat sedikit menggambarkan betapa hebat dan kerasnya sengketa-sengketa tersebut.[1]

Hasil studi kolaboratif yang dilakukan oleh KPA mencatat bahwa dalam 4 wilayah studi (Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, dan Bali) terjadi (tidak kurang dari) 113 kasus sengketa agraria yang melibatkan 64.452 KK.[2] Sementara di Jawa Barat sendiri, Suhendar (1994) mencatat antara tahun 1988-1991 sekitar 15.000 petani penggarap tanah yang diklaim sebagai Tanah Negara harus meninggalkan tanah garapannya, karena akan digunakan untuk beragam kegiatan "pembangunan".[3] Dalam kesempatan lain, Lucas (1992) mencatat dari 9 kasus tanah struktural, ada sekitar 89.500 KK yang tergusur dan tidak kurang dari 480 buah rumah penduduk dibakar secara langsung sebagai upaya untuk mengusir mereka.[4]

Dari sejumlah kasus sengketa tanah yang terjadi, tidak terhitung lagi jumlah rakyat yang harus mendekam di penjara atau mengalami penyiksaan fisik maupun mental, bahkan terbunuh di tengah-tengah sengketa. Kasus tanah Badega (Garut, Jawa Barat) dan

*Wakil Ketua dan Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA)

Banongan (Situbondo, Jawa Timur), misalnya, meninggalkan 13 dan 12 orang penduduk yang pernah merasakan dinginnya penjara untuk waktu 3 bulan hingga 10 bulan.[5] Sementara kasus pembangunan Waduk Nipah (Sampang, Jawa Timur) dan kasus Tanah Jaluran (Deli, Sumatera Utara) menyisakan 4 orang di Nipah dan seorang di Tanah Jaluran yang terkapar mati di atas tanah yang disengketakan karena diterjang peluru panas aparat militer.[6] Begitupun dengan kisah orang-orang dari pedalaman Sungai Kelian, Kalimantan Timur, yang mencoba mencari keadilan atas operasi pertambangan emas di tanah-tanah sumber kehidupan mereka selama ini: seorang tokoh masyarakat yang gigih memperjuangkan haknya tewas ketika masih berada di dalam tahanan polisi. Kisah perjuangan Orang Amungme di Irian Jaya untuk mempertahankan harga diri dan eksistensi kulturalnya di hadapan PT. Freeport Indonesia dan pemerintah Orde Baru lebih mengenaskan lagi: ratusan orang tewas secara langsung ataupun tidak langsung, dan ribuan orang pernah luka-luka, akibat sengketa berkepanjangan yang berakar pada kehadiran pertambangan emas dan tembaga di tanah-tanah adat mereka.[7]

Gambaran lain diperlihatkan oleh INDEX[8] —suatu terbitan khusus yang men-catat pelanggaran-pelanggaran HAM di Indonesia yang diberitakan oleh media cetak— edisi terakhir (No.10/11/97) mencatat ada 891 pelanggaran HAM berupa penyitaan dan perampasan lahan melalui berbagai cara yang terjadi hanya dalam kurun waktu 27 bulan, sejak Juli 1994 hingga September 1996. Karena itu, bisa diterima jika Aditjondro (1993) berpandangan bahwa sengketa agraria di Indonesia tidak bisa dipahami hanya sebagai persengketaan agraria *an sicht*. Menurutnya, sengketa agraria di Indonesia hanyalah pucuk gunung es dari beragam jenis konflik lainnya yang juga mendasar, seperti: konflik antar sistem ekonomi (kapitalis versus subsistensi), konflik mayoritas-minoritas, konflik antara "masyarakat modern" versus "masyarakat adat", konflik antara Negara dengan Warga Negara, konflik antar sistem ekologi (ekosistem *versus* industrialisme), konflik antar sistem pengetahuan (sistem pengetahuan positivistik *versus* sistem pengetahuan "asli"), konflik antar budaya (budaya "modern" versus budaya "asli"), dan konflik dalam relasi gender.[9]

Akar-Akar Sengketa Agraria

Corak dan watak sengketa agraria (termasuk sengketa pertanahan) di Indonesia dalam kurun waktu pemerintahan Orde Baru sudah mengalami perubahan mendasar dibanding dengan corak dan watak sengketa yang terjadi dalam periode pemerintahan sebelumnya (Orde Lama). Watak sengketa masa kini lebih ditandai oleh sengketa-sengketa struktural atau sengketa-sengketa vertikal. Dalam bentuknya, sengketa-sengketa tersebut didominasi oleh sengketa-sengketa yang terjadi bukan antara (sesama) kelas petani (petani tak bertanah atau berlahan amat sempit melawan petani kaya atau memiliki tanah-tanah luas), tetapi lebih

merupakan sengketa antara rakyat (termasuk masyarakat tani) melawan kekuatan modal dan negara.[10] Di dalam bentuk sengketa seperti ini kemudian terlihat dengan sangat gamblang peran negara yang sangat aktif terlibat di dalam sengketa-sengketa tersebut, bukan sebagai penengah atau wasit bagi pihak yang bersengketa tetapi justru mengambil posisi sebagai lawan dari rakyat, baik sebagai akibat dari dorongan kepentingannya sendiri maupun karena dorongan kepentingan pihak pengusaha atau pemilik modal. Karena itu, corak sengketa yang tampak di permukaan adalah tindakan represif dan opresif dari negara itu sendiri terhadap rakyat yang sedang bersengketa atau terhadap pihak-pihak lain yang hendak mengambil posisi membela kepentingan rakyat. Contohnya adalah kasus-kasus penangkapan dan intimidasi terhadap aktivis-aktivis mahasiswa, kuasa-kuasa hukum, maupun Ornop-ornop dan sejumlah gangguan, *penggrebekan*, dan perusakan terhadap sekretariat-sekretariat Ornop yang berupaya mendampingi atau membela rakyat dalam sengketa agraria.[11]

Perubahan corak dan watak sengketa agraria ini berhubungan erat dengan tiga hal, yaitu:

1. Proses ekspansi dan perluasan skala akumulasi modal —baik modal domestik maupun internasional;
2. Watak otoritarian dari pemerintahan Orde Baru; dan
3. Berubahnya strategi dan orientasi pengembangan sumber-sumber agraria dari strategi agraria yang populis (membangun masyarakat sosialis) menjadi strategi agraria yang kapitalistik (mengintegrasikan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari perkembangan kapitalisme internasional).

Ketiga hal inilah yang kemudian bekerja menegasikan maupun merampas hak-hak rakyat atas tanah untuk kemudian lebih banyak diberikan bagi kegiatan investasi (ekspansi dan akumulasi kapital) atau kegiatan ekonomi skala besar yang memerlukan pengadaan tanah dalam skala besar pula. Hak-hak kaum tani tak bertanah (*landless peasants*) untuk memperoleh prioritas atas tanah-tanah pertanian dan hak-hak para petani penggarap untuk memperoleh jaminan penggarapan —seperti yang dijamin oleh UUPBH 2/1960, UUPA 5/960, UU 52/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan PP No.224/1961 yang mengatur soal tanah-tanah obyek *landreform* dan pemberian ganti-ruginya[12]— lebih banyak diabai-kan, meskipun ketiga undang-undang ini masih berlaku (belum dicabut). Begitupun dengan hak-hak masyarakat adat (*indigenous peoples*) atas tanah-tanah adat dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya lebih banyak dinafikan. Padahal dalam konteks yang lebih luas, banyak tanah-tanah masyarakat adat ini yang juga memiliki fungsi sebagai penjaga keseimbangan ekologi secara makro dan penyedia bagi keragaman hayati.

Ketiga hal ini juga kemudian bekerja menciptakan sektoralisme hukum di bidang agraria dengan dilahirkannya sejumlah undang-undang pokok sektoral yang pada dasarnya lebih berfungsi untuk memperlancar arus penanaman modal di lapangan agraria.[13] Misalnya adalah dengan keluarnya UU Pokok Kehutanan No.

5/1967, UU Pokok Pertambangan No.11/1967, dan UU Pokok Penataan Ruang No. 24/1992. Bahkan melalui UU Pokok Penataan Ruang No. 24/1992, pemerintah Orde Baru secara eksplisit hendak mengubah alas hukum pokok bagi pengadaan tanah.

Di sisi lain, ketiga hal di atas juga bekerja untuk memanfaatkan sejumlah "*ambiguity*" yang terkandung di dalam UUPA dan memanfaatkan konsepsi Hak Menguasai Negara (HMN) secara optimal untuk menegasikan hak-hak rakyat. Sejumlah "*ambiguity*" yang terkandung di dalam UUPA adalah sejumlah pasal yang memuat pengakuan akan hak-hak rakyat (termasuk pengakuan atas tanah-tanah adat berdasarkan hukum adat) tetapi pada saat yang bersamaan selalu dipertentangkan dengan kepentingan nasional yang tidak jelas batas-batasnya.[14] Misalnya adalah Pasal 3 dan 5 UUPA 1960 serta Penjelasan UUPA 1960 bagian Penjelasan Umum II (3) dan III (1). Sehingga yang kemudian terjadi adalah konsepsi kepentingan nasional ini direduksi menjadi kepentingan umum –yang juga tidak jelas batasannya– untuk kemudian direduksi lagi menjadi kepentingan sekelompok kecil orang atau kepentingan bisnis suatu perusahaan tertentu, karena hanya tinggal negara (dan pihak pemerintahnya) yang boleh menetapkan secara sewenang-wenang batasan dari kepentingan umum tersebut.

Di tataran ideal, konsep HMN sesungguhnya hendak menghapuskan prinsip *domein*[15] yang menjadi dasar bagi undang-undang pemerintahan kolonial dalam bidang agraria. Berbeda dengan konsep *domein*, melalui HMN, Negara tidak ditempatkan lagi sebagai pemilik sumber-sumber agraria, tetapi hanya sebagai organisasi tertinggi dari bangsa Indonesia yang diberi kekuasaan untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan sumber-sumber agraria;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya (sumber-sumber agraria);
3. Mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (atau sumber-sumber agraria).

Dalam Penjelasan UUPA 1960 ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan Negara adalah organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang dalam melaksanakan HMN atas sumber-sumber agraria dijalankan atau menjadi tugas dari Pemerintah Pusat. Dengan demikian, konsepsi HMN sebetulnya menciptakan ruang bagi sentralisme dalam pengambilan dan pembuatan keputusan-keputusan publik dalam lapangan agraria. Sentralisme yang ada di tangan Pemerintah Pusat ini, yang diperkukuh dengan lemahnya pilar kekuasaan negara yang lain ini –kekuasaan lembaga legislatif dan kekuasaan lembaga yudikatif– sudah barang tentu juga rentan terhadap perilaku manipulatif, korup, dan nepotis.

Watak otoritarian pemerintahan Orde Baru semakin memperkokoh kekuasaan negara atas rakyat, tidak

saja di lapangan agraria, dengan jalan memandulkan –jika tidak bisa dikatakan dengan kata mematikan– posisi tawar rakyat lewat organisasi sosial politik yang seharusnya bisa mereka kembangkan. Secara sistematik, seperti kita ketahui, watak otoritarian ini kemudian mengembangkan politik korporatisme yang pada intinya adalah politik pengendalian kekuatan-kekuatan rakyat secara organisasional. Kekuatan partai politik dikerdilkan dengan kebijakan massa mengambang yang memotong hubungan massa pedesaan dengan partai-partai politik. Organisasi-organisasi rakyat tani atau organisasi rakyat di pedesaan kemudian diatur untuk disatukan ke dalam wadah tunggal yang terkontrol[16] (misalnya adalah HKTI, HNSI, dan sebagainya), dan institusi-institusi budaya lokal (termasuk institusi politik lokal) dari masyarakat-masyarakat adat dihancurkan dengan pemberlakukan UU Pokok Pemerintahan Desa 1979. Kontrol atas potensi kekuatan organisasi-organisasi rakyat ini semakin menemukan bentuknya ketika UU No. 8 1985 dan PP No.19/1986 tentang Organisasi Kemasyarakatan ditetapkan, yang mengatur secara menyeluruh pembentukan keanggotaan dan kepengurusan, keuangan, pembinaan dan pembekuan serta pembubaran organisasi kemasyarakatan.

Dengan lemahnya kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif, mandulnya partai-partai politik dan organisasi-organisasi kemasyarakatan, serta hancurnya institusi-institusi politik lokal, maka lengkaplah tugas pemerintahan Orde Baru untuk memisahkan rakyat dari hak-hak mereka atas sumber-sumber agraria. Gerak modal, di bawah fasilitasi Negara, menjadi semakin cepat dan intensif merubah struktur penguasaan tanah di Indonesia. Akibatnya konflik yang tajam, mendalam, dan keras tidak bisa dihindari dan tumbuh juga dengan sangat cepat, secepat gerak modal itu sendiri, dan seiring dengan munculnya ketimpangan struktur penguasaan lahan.

Ketimpangan Penguasaan Tanah[17]

Hasil penelitian Rehman Sobhan (1993)[18] mengungkapkan bahwa tidak seluruh negara yang "telah" melaksanakan pembaruan agraria (*agrarian reform*) berhasil mencapai tujuan akhir dari pembaruan itu, yaitu peningkatan kesejahteraan di pedesaan. Salah satu penyebab kegagalan itu adalah tidak dilakukannya redistribusi tanah secara menyeluruh kepada petani-petani tak bertanah di dalam program pembaruan agrarianya. Indonesia adalah salah satu contoh dari negara jenis ini.

Ketika lebih memilih program Revolusi Hijau dan penguatan institusi perkebunan untuk selanjutnya dikembangkan ke arah agro-industri, pertanian Indonesia memang memperlihatkan kinerja positif secara statistik. Selama Pelita I hingga IV sektor pertanian memberikan sumbangan yang sangat berarti terhadap PDB (antara 23%-43%) meskipun ada dalam grafik menurun dari satu Pelita ke Pelita lainnya. Program Revolusi Hijau juga dapat membuat Indonesia mencapai swasembada beras pada tahun 1985, setelah selalu mengimpor

hampir lebih dari 15 tahun. Profesor Sayogyo (1997) juga mengakui bahwa akibat program Revolusi Hijau untuk lapangan kerja kebanyakan menggembirakan, baik bagi petani maupun para buruh pertanian.[19] Tetapi Gunawan Wiradi (1996) —salah seorang anggota Dewan Pakar KPA— mengambil sikap lebih kritis dengan mempertanyakan sumbangan Revolusi Hijau terhadap penyediaan lapangan kerja di pedesaan yang dikomparasi dengan kenyataan bahwa tingkat migrasi desa-kota dan "ekspor" tenaga kerja ke luar negeri yang justru semakin meningkat sejak adanya program ini.

Pendapatan untuk kelompok buruh pertanian juga mutlak meningkat dengan adanya Revolusi Hijau. Tetapi peningkatan ini secara relatif menurun dibanding dengan pendapatan yang diperoleh para petani dan pemilik tanah lantaran usaha-usaha mereka menjadi lebih padat modal. Sayogyo (1997) juga menambahkan bahwa para petani strata atastah (di Jawa, petani dengan lebih dari 0,5 Ha) yang menjadi petani surplus beras, sementara para petani strata bawah (petani dengan kurang dari 0,5 Ha dan para buruh tani) merupakan para pembeli beras dan sering kali juga penyewa atau buruh untuk para petani lain.[20] Dengan kata lain, pembaruan agraria yang bersandarkan diri pada program Revolusi Hijau hanya menguntungkan petani dari strata atas di pedesaan atau para pemilik tanah yang luas. Program ini tidak memberikan pengaruh positif apapun bagi para petani berlahan sempit, petani tak bertanah, atau buruh-buruh tani. Justru dengan adanya program revolusi Hijau proses polarisasi kepemilikan tanah pertanian di pedesaan semakin tajam, karena hanya dengan memperbesar lahan dan terus memperbesar lahanlah usaha tani di Indonesia memiliki prospek ekonomi. Seperti diungkapkan oleh Sayogyo (1997) dalam bahasanya: "Jika para petani strata atas tidak membeli tanah rural yang dimiliki keluarga-keluarga strata rendah, pertanian pasti telah membatasi daya tariknya; beberapa peluang dilihat terlalu riskan atau mudah diintervensi, para investor yang utama malah menyukai peluang-peluang non pertanian.[21]

Itu sebabnya bisa dimengerti jika Sobhan (1993) mengeluarkan angka 71% untuk menyatakan tingkat ketiadaan pemilikan tanah di pedesaan Indonesia secara menyeluruh. Sedangkan kecenderungan pertumbuhan upah riil di sektor pertanian menurutnya menunjukan angka negatif sejak 1969-1984, yaitu -17,1. Sangat jauh berbeda dibanding dengan Korea Selatan yang jauh melesat dengan angka +40,2. Sobhan juga mengungkapkan bahwa kemiskinan di pedesaan seolah menjadi produk akhir dari tiadanya kemungkinan untuk mengakses tanah bagi sebagian besar petani Indonesia.[22]

Hasil temuan Sobhan yang besarnya ketiadaan pemilikan tanah bagi sejumlah petani Indonesia menunjukan satu kenyataan timpangnya struktur penguasaan tanah di Indonesia, khususnya di sektor pertanian. Meskipun angka yang dikemukakan oleh Sobhan dan Sensus Pertanian 1993 (SP-93) berbeda, tetapi makna ketimpangan itu masih sangat tampak. Menurut SP-93, Rumah Tangga Pedesaan (RTP) yang menguasai tanah di bawah 0,1

Ha berikut yang tidak memiliki tanah (tunakisma) jumlahnya 43% dari jumlah keseluruhan RTP. Sedangkan yang menguasai tanah antara 0,1 – 0,49 Ha jumlahnya ada 27%, dan yang menguasai tanah antara 0,5 – 0,99 Ha jumlahnya hanya 14%. Tetapi yang menguasai tanah lebih dari 1 Ha ada 16%. Jadi apabila RTP dibagi dalam dua kelompok, yaitu yang menguasai tanah pertanian di atas 1 Ha dan RTP yang menguasai tanah kurang dari 1 Ha berikut tunakisma, maka gambar penguasaan tanah di pedesaan adalah 16% penduduk pedesaan menguasai tanah seluas 69%, lalu ada 84% penduduk pedesaan yang menguasai tanah antarahanya 31% dari luas tanah pertanian. Padahal menurut Sayogyo (1997) kembali, dengan mengembangkan SAM (*Social Accounting Matrix*) kita dapat belajar dari data BPS bahwa para petani dengan kurang dari 0,5 Ha tanah dan para keluarga buruh pertanian berada dalam kondisi 'kurang dari rata-rata' dalam hal aset, perumahan, lamanya waktu, makanan, dan pendidikan.[23]

STRUKTUR PENGUASAAN TANAH DI INDONESIA MENURUT SENSUS PERTANIAN 1993

Golongan Luas Tanah	RTP		Proporsi Tanah yang Dikuasai
	Jumlah	%	
Tunakisma (= petani < 0,10 ha)	11.084.605	43	13%
0,10 - 0,49 ha	7.645.428	27	18%
050 - 0,99	4.130.221	14	69%
>1 ha	4.421.746	16	

TABEL DISTRIBUSI LUAS USAHATANI DI INDONESIA 1973-1993

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

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

Catatan: Fokus perhatian dari Sensus Pertanian lebih ditujukan pada aspek penguasaan tanah dan distribusi luas usahatani. Sensus ini hanya mengacu kepada penguasaan efektif, bukan kepemilikan sebenarnya, sehingga rumah tangga yang tidak memiliki tanah pun ikut tercatat. Demikian pula petani yang tidak mempunyai tanah, tidak tertunjukan dengan angka sebenarnya, karena angkanya diambil dari petani yang sedang tidak menguasai tanah, meskipun sebenarnya mungkin memiliki tanah.

Fenomena pada tabel ini juga bisa terlihat pada kondisi spesifik Jawa. Tabel berikut mengungkapkan bahwa 19% RTP yang menguasai tanah di atas 1 hektar menguasai 52% dari luas lahan (areal) pertanian.

TABEL DISTRIBUSI LUAS USAHATANI DI JAWA 1963-1983

Luas Usahatani (ha)	1963			1973			1983		
	% Usahatani	% Area	Rata-rata Luas (ha)	% Usahatani	% Area	Rata-rata Luas (ha)	% Usahatani	% Area	Rata-rata Luas (ha)
0,10 - 0,49	52	25	0,3	55	22	0,3	54	21	0,3
0,50 - 0,99	27	27	0,7	26	27	0,7	27	27	0,7
1,00 - 1,99	15	23	1,1	14	27	1,3	14	27	1,3
2,00 +	5	25	3,3	5	24	3,2	5	25	3,1
Jumlah Usahatani (> 0,1 ha) (juta)	7,95			8,66			9,21		
Jumlah Area (juta ha)	5,65			5,51			6,17		
Rata-rata Luas Usahatani (> 0,1 ha)	0,71			0,64			0,67		

Sumber: Hasil Sensus Pertanian 1963, 1973, 1983 (BPS) dikutip dari White dan Husken (1989)

Pada SP-93 memang terungkap bahwa jumlah RTP yang menguasai tanah antara 2-5 Ha dan yang menguasai tanah di atas 5 Ha menurun dibanding hasil SP-83, tetapi jumlah rata-rata luas tanah yang dikuasai justru semakin besar. Meskipun demikian, hasil Sensus Pertanian yang paling mengecewakan adalah tidak terungkapnya soal *absenteeism*. Padahal fenomena tanah-tanah *absentee*, termasuk yang dipergunakan untuk kegiatan pertanian, khususnya di Jawa merupakan fenomena yang biasa terlihat atau terdengar secara terbatas (diketahui oleh penduduk atau warga setempat tetapi tidak tercatat dalam catatan badan pertanahan secara formal). Paling tidak pernyataan Kepala Badan Pertanahan Nasional-Bekasi yang menyatakan bahwa sekitar 20% tanah di Bekasi adalah tanah-tanah *absentee* bisa menunjukan bahwa tanah-tanah berstatus *absentee* cukup banyak jumlahnya[24] (*Kompas*, Desember 1996).

Di sisi lain, ketimpangan penguasaan tanah juga terlihat dari adanya konsentrasi penguasaan tanah oleh perusahaan-perusahaan besar. Konsentrasi penguasaan tanah terbesar ada pada penguasaan hutan yang berbentuk Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang diberikan oleh pemerintah kepada badan-badan usaha tertentu. Dalam hal ini penguasaan hutan terbesar ada di tangan Kelompok Usaha Barito Pacific yang menguasai ±6.158.670 Ha hutan produksi. Menurut catatan PDBI, sampai tahun 1994 ada 20 kelompok pengusaha yang menguasai lebih dari 50% jumlah hutan yang diberikan HPH-nya. Sampai tahun 1994 ini jumlah keseluruhan pengusahaan hutan yang diberikan melalui HPH mencapai 64.291.436 Ha.

Konsentrasi penguasaan tanah besar lainnya adalah hak yang ber-

nama Kuasa Pertambangan (KP). Kuasa Pertambangan hanya diberikan kepada perusahaan negara atau badan usaha dalam negeri. Tetapi KP ini dapat dialihkan pengusahaannya kepada perusahaan asing melalui mekanisme yang disebut dengan Kontrak Karya (KK). Seringkali luas KP atau KK yang dikuasai oleh suatu perusahaan tidak terdeteksi dengan jelas berapa besarnya karena hanya mengandalkan batas-batas yang disebutkan di dalam dokumen masing-masing KP atau KK. Tetapi yang pasti luas KP atau KK untuk pertambangan besar-besar, umumnya meliputi ratusan hektar.[25] Sebagai contoh, PT. Freeport Indonesia, berdasarkan perjanjian KK baru yang ditandatangani tahun 1991, memiliki areal konsesi untuk kegiatan penambangan emas dan tembaga di Irian Jaya yang luasnya mencapai 2,6 juta Ha.[26] Atau PT. Kelian Equatorial Mining yang beroperasi di Kalimantan Timur untuk pengusahaan tambang emas memiliki KK untuk areal seluas ±286 ha.[27]

Selanjutnya, sejumlah hak yang diberikan kepada perusahaan-perusahaan perkebunan dalam bentuk HGU untuk perkebunan juga menduduki peringkat tinggi untuk terjadinya konsentrasi penguasaan tanah di Indonesia. Menurut Sensus Perkebunan Besar tahun 1990 sampai dengan 1993, ada sekitar 3,80 juta Ha tanah perkebunan yang dikuasai oleh 1.206 perusahaan[28] dan 21 koperasi. Jika diambil rata-rata, maka tiap perusahaan menguasai ±3.096,985 Ha.

Konsentrasi penguasaan tanah juga terjadi lewat transformasi lahan-lahan pertanian yang subur menjadi lahan industri. Badan Pertanahan Nasional mencatat saat ini ada sejumlah 124 Kawasan Industri dengan luas areal keseluruhannya meliputi 53.650 Ha. Sekitar 11,8% atau 6.325 Ha dari total jumlah kawasan ini berada di 17 lokasi yang tersebar di 7 provinsi. Sekitar 9% lagi atau 4.808 Ha kawasan ini sedang dalam taraf konstruksi, dan 6,8% lagi atau 3.677 Ha terletak di 13 lokasi yang sudah mendapat ijin lokasi dan proses pembebasan tanahnya telah selesai. Kebanyakan dari kawasan industri ini masih sedang dalam tahap pembebasan lahan, yaitu 72,4% atau sekitar 38.845 Ha. Satu hal yang menarik dari proses pertumbuhan kawasan-kawasan industri ini adalah pemanfaatan tanahnya yang mengkonversi tanah-tanah pertanian yang umumnya subur. Biasanya tanah-tanah pertanian di sepanjang garis pantai yang landai dari pulau besar, seperti pantai utara Pulau Jawa. Daerah ini memang daerah paling subur di Jawa dan sudah memiliki saluran irigasi teknis yang paling baik di seluruh Indonesia. Tetapi kawasan pantai utara Jawa juga merupakan daerah strategis untuk pengembangan kawasan industri karena konturnya yang baik serta dekat dengan pantai dan banyak pelabuhan yang telah siap pakai di sini. Begitu pun dengan sarana infrastruktur transportasi dan komunikasi, relatif merupakan daerah dengan sarana infrastruktur terbaik dan siap pakai untuk kawasan industri. Itu lah ironinya, justru kawasan ini merupakan kantong pangan Indonesia yang juga terbaik statusnya. Bisa dibayangkan tingkat kehilangan pekerjaan di sektor pertanian di kawasan ini akibat proses konversi lahan tadi.

Proses konversi lahan di daerah-

daerah pertanian subur menjadi kawasan-kawasan industri berjalan seiring dengan konversi tanah-tanah tersebut untuk pengembangan daerah perkotaan (pembangunan perumahan, real estat, dan sarana rekreasi lainnya –seperti lapangan golf dan sebagainya) yang juga tinggi tingkat peralihannya. Di kawasan Jabotabek, misalnya, masyarakat harus bersaing dengan perusahaan-perusahaan besar untuk memanfaatkan lahan. Perusahaan-perusahaan ini umumnya memanfaatkan lahan yang luas hanya untuk memenuhi kebutuhan perumahan atau rekreasi dari segelintir orang, karena mereka kebanyakan membangun perumahan-perumahan, kota-kota baru dengan fasilitas lengkap tetapi eksklusif, atau membangun lapangan-lapangan golf. Untuk kawasan Jabotabek saja, ada 32 lokasi lapangan golf (!) yang paling tidak membutuhkan lahan seluas 11.200 Ha. Di Kabupaten Bogor, khususnya, adanya 15 lokasi lapangan golf yang membutuhkan lahan paling tidak seluas 5.250 Ha. Sementara itu, menurut data sementara dari REI antara tahun 1994-1995 terdapat 418 pengembang di Jabotabek yang sedang mengembangkan perumahan dan pemukiman baru seluas 1,3 juta Ha. Masih menurut sumber yang sama, pada tahun 1993, Menpera mencatat bahwa setiap tahunnya lebih-kurang 6.000 Ha tanah di Pulau Jawa beralih fungsi menjadi perumahan. Dan terungkap bahwa dalam 10 tahun terakhir, lahan pertanian di Jawa telah berkurang sekitar 1 juta Ha karena berubah fungsi menjadi kawasan industri, perumahan, rekreasi, atau peruntukan lainnya.[29]

Tarik-Menarik Dua Kubu: Pasar Tanah yang Efisien *versus* Ekonomi Rente

Dalam kurun peralihan abad dewasa ini, sengketa pertanahan merupakan gejala yang sama sekali tidak bisa diabaikan. Berbagai aktor pembentuk kebijakan pertanahan (*real policy makers)* di penghujung abad ini semakin mempergunakan kekuasaannya –politik maupun ekonomi, agar kepentingannya maupun kepentingan yang diwakilinya dapat terkandung dalam kebijakan baru yang akan atau sedang dirumuskan untuk kemudian dijalankan. Dalam hal ini sekarang kita dapat dan akan menyaksikan sebuah perubahan untuk menata ulang seluruh tatanan kebijakan pertanahan agar lebih berpihak kepada modal besar secara terbuka dengan jalan merubah orientasi seluruh kebijakan pertanahan menuju pada pembentukan pasar tanah yang efisien. Pasar tanah yang efisien adalah kosa kata yang dominan saat ini menyelimuti seluruh corak berfikir kelompok pembuat maupun pelaksana kebijakan publik di bidang pertanahan di Indonesia[30] Meskipun kosa kata ini pada dasarnya bertentangan dengan mandat yang diberikan oleh UUPA 1960[31]. Dalam hal ini "pasar tanah yang efisien" diyakini sebagai modus yang 'terbaik' untuk pengadaan tanah khususnya bagi kegiatan investasi. Kita dapat melihat BPN dan BAPPENAS sebagai lembaga pemerintahan yang ditugaskan saat ini rajin memproduksi sejumlah *draft* hukum baru, mulai tingkatan Undang-undang (seperti UU Hak Tanggungan dan UU Peralihan Hak atas Tanah dan Bangunan), Peraturan Pemerintah (PP)

(seperti PP Pendaftaran Tanah No. 24/1997), hingga Peraturan Menteri untuk melaksanakan berbagai ketentuan tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat pun memuluskan jalan usulan draft rancangan UU maupun PP yang diajukan oleh eksekutif.

Tentu saja dalam konteks perubahan orientasi ini berdiri Bank Dunia — sebagai lembaga pemberi hutang dan pengarah pembangunan (terutama perekonomian) Indonesia— sebagai satu kelompok kepentingan yang berpengaruh besar atas perubahan-perubahan orientasi tersebut. Bank Dunia pun aktif menjalankan studi, merekomendasikan proyek dan menghutangi pemerintah Indonesia untuk menjalankan suatu skema perubahan kebijakan, kelembagaan dan manajemen pertanahan melalui proyek yang disebut dengan *Indonesia Land Administration Project* (I-LAP) atau *Proyek Administrasi Pertanahan Indonesia* (PAP-I).[32]

Meskipun idiom "pasar tanah yang efesien" saat ini menjadi kosa kata penting bagi para pembuat kebijakan pertanahan, sesungguhnya saat ini sedang terjadi suatu proses tarik-menarik di antara dua kekuatan yang berada di belakangnya ataupun yang dengan terpaksa menggunakan idiom tersebut. Kedua kekuatan tersebut adalah: kelompok yang menghendaki pasar tanah bebas sepenuhnya dari campur tangan negara yang dimotori oleh Bank Dunia dan IMF sebagai agen-agen penting dari rezim kapitalis yang menghendaki terwujudnya sistem ekonomi pasar bebas satu jagad (*free trade globalization*), dan kelompok kedua adalah rezim birokrasi yang selama ini biasa menikmati keuntungan dari rente ekonomi (*economic rent*) pengadaan tanah untuk pihak swasta (investor). Kelompok kedua ini merupakan satu kelompok birokrat yang memperoleh keuntungan dari posisinya selaku "representasi" dari negara yang memiliki hak untuk mengatur penyediaan dan pengadaan tanah untuk investasi serta penetapan hak di atasnya.[33]

Pada awalnya, kegiatan rezim birokrasi untuk mengeruk rente-ekonomi dari pengadaan tanah masih ditolerir, tetapi lama-kelamaan aktivitas ini mulai dianggap sebagai penyumbang dari *hight-cost economy*, sesuatu yang tidak efisien bagi kegiatan investasi. Karena itu Bank Dunia menyebutnya sebagai "kegiatan pemerintah yang tidak transparan dalam membangun ekonomi Indonesia yang membuat fungsi pasar tanah di Indonesia menjadi sangat buruk dan cenderung membawa kepada konflik".[34] Bank Dunia menilai bahwa proses pengadaan tanah (*land acquisition*) yang berlaku selama ini, yaitu di bawah kendali pemerintah — dalam hal ini Direktorat Jenderal Agraria dan selanjutnya BPN— telah memperlambat sejumlah proyek pembangunan infrastruktur perkotaan dan pembangunan pedesaan, serta menghasilkan sejumah ketegangan sosial. Selain itu, rencana tata ruang atau tata guna tanah yang ada sangat menghambat karena dilalari oleh konflik antar departemen (konflik sektoral) yang memiliki kehendak dan kepentingan masing-masing dalam permintaan atas tanah.[35] Kedua hal ini rupanya menjadi kendala langsung bagi pelaksanaan proyek-proyek "pembangunan", khususnya yang dibiayai oleh Bank Dunia maupun Bank

Pembangunan Asia (ADB), sebagaimana ditunjukkan oleh dokumen resmi ADB yang mengungkapkan bahwa "Pengalaman-pengalaman menunjukkan bahwa implementasi sejumlah besar proyek yang dibiayai oleh ADB dan Bank Dunia pada berbagai sektor benar-benar dipengaruhi oleh dua faktor utama, yakni kesulitan-kesulitan pengadaan tanah ..."[36]

Bagi *international finance agencies* seperti Bank Dunia, IMF, ADB, dan sejumlah perencana pembangunan, berbagai sengketa tanah itu telah menimbulkan suatu krisis kepercayaan atas orientasi teori 'pengadaan tanah melalui intervensi negara'. Sehingga teori ini dinilai sudah tidak adequat lagi. Pola, intensitas, frekuensi, dan durasi dari artikulasi masyarakat korban *land acquisition* telah membuat pengadaan tanah menjadi berlarut-larut. Hal ini tentu saja mengganggu bagi perencanaan investasi. Bahkan, pada tingkat tertentu, dikhawatirkan akan terjadi radikalisasi dari masyarakat korban pengambilan tanah —baik karena kompensasi yang rendah, perlawanan terhadap tindakan otoriter negara, maupun tindakan kekerasan yang merupakan ekspresi dari frustasi.

Sengketa-sengketa pertanahan dan kepentingan-kepentingan ekonomi dari birokrat untuk menarik rente dari kegiatan pengadaan tanah akhirnya terakumulasi menjadi perhitungan ekonomi yang berkesimpulan telah terjadi kegiatan yang bersifat *high-cost economy* dalam kegiatan pengadaan tanah. Keadaan ini kemudian tidak lagi bisa dipertahankan karena akan menurunkan daya saing (=daya tarik) Indonesia dalam mengundang investasi yang akan berujung pada ketidakmampuan Indonesia mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Tentunya, keadaan ini sangat mengkhawatirkan bagi Bank Dunia atau *Multi-Development Bank* lainnya, karena ini berhubungan dengan kemampuan Indonesia untuk membayar kembali hutang-hutangnya dan bisa menjadi pertanyaan mengenai efektivitas *Multi-Development Banks* sebagai agen yang mempersiapkan infrastruktur bagi beroperasinya modal internasional di Indonesia.

Di titik inilah kemudian, sejalan dengan kehendak untuk menciptakan pasar bebas di Indonesia, Bank Dunia menyodorkan konsep deregulasi sejumlah kebijakan pertanahan di Indonesia. Untuk itu mereka (Bank Dunia) mengajukan konsepsi menciptakan Pasar Tanah yang Efisien melalui aktivitas PAP yang tujuannya adalah menyiapkan infrastuktur pasar (pengadaan) tanah di Indonesia menjadi lebih terbuka dan memperkecil intervensi negara (=pemerintah). Dengan kata lain, sumber persoalan pokok yang hendak diselesaikan oleh Bank Dunia adalah peran Negara, dalam hal ini pemerintah, yang terlampau besar perannya dalam masalah penyediaan tanah yang bekerja lewat mekanisme *extra-market*.

Tentunya, bagi kelompok birokrat yang selama ini sudah biasa mengambil rente dari kegiatan pengadaan tanah untuk investasi rancana Bank Dunia ini merupakan pukulan besar. Tapi apa mau dikata, sebagai negara penghutang "yang baik" pemerintah pusat tidak bisa mengelak dari kehendak Bank Dunia tersebut. Sang Panglima (baca: Bank Dunia) telah mengacungkan tongkatnya dan

mengatakan "jalankan deregulasi!", maka deregulasi harus dijalankan dan konsepsi Pasar Tanah yang Efisien harus ditegakan –meskipun mungkin hanya sebatas retorika bagi kelompok birokrat yang telah terbiasa dengan pungutan-pungutan (rente)-nya. Tarik-menarik ini akhirnya terlihat sekali justru di dalam implementasi PAP itu sendiri, khususnya dalam bagian pendaftaran tanah. Transparansi proyek dan harga murah atas biaya sertifikasi yang difetapkan oleh proyek tidak bisa dijalankan dengan baik oleh BPN, dari tingkat pusat hingga daerah. Ketertutupan –terutama terhadap rakyat– dan sejumlah pungutan-pungutan diluar ketentuan terus mewarnai kegiatan proyek ini.[37]

Lalu dimanakah posisi rakyat dalam tarik-menarik kepentingan ini? Tentu saja posisi rakyat ada di tengah-tengah, tetapi bukan sebagai pihak penengah atau penguasa atas dua kekuatan yang sedang bertarung, melainkan berada di bagian yang terjepit. Rakyat berada di tengah dan terjepit – dan selamanya akan berada di tengah jika tidak ada terobosan politik– karena mereka hanya menjadi korban. Rakyat akan menjadi korban siapapun kekuatan yang berebut pengaruh atas kebijakan publik di bidang pertanahan ini yang akan menang nantinya.

Jika Bank Dunia dan kepentingan rezim kapitalis yang pro pasar bebas sejagad yang akan menang –tampaknya memang demikian– maka rakyat akan menjadi korban karena rakyat akan segera kehilangan hak-hak mereka atas tanah meskipun mereka sudah memiliki kepastian hukum lewat sertifikat. Ingat: dalam alam kapitalis prinsip utamanya adalah bagaimana mengeksploitasi sebesar-besarnya, dan pemodal kuat akan tetap menguasai pasar dan dapat mengendalikannya. Dengan demikian, tanah akan dijadikan sejadi-jadinya penghasil laba sebesar-besarnya dengan jalan menguasai tanah sebanyak-banyaknya atau menjadikan bahan dagangan yang bisa menghasilkan laba sebanyak-banyaknya. Konsep tanah untuk rakyat (dan kaum tani) seperti yang diisyaratkan oleh UUPA 1960 jelas tidak akan mendapat tempat di sini. Program *land reform* yang menyeluruh dan batasan-batasan akan penguasaan tanah untuk tidak berlebihan sudah bisa dipastikan tidak akan memperoleh ruang hidup. Padahal kondisi penguasaan tanah di Indonesia saat ini sudah sangat timpang yang hanya dapat diselesaikan melalui program restrukturisasi (=*land reform*).

Arief Budiman mengingatkan:

> *"Begitulah, dalam kapitalisme tanah beralih ke tangan para pemodal yang akan memanfaatkan tanah untuk kepentingannya. Tanah bukan lagi alat produksi untuk konsumsi penggarapnya, melainkan alat produksi untuk meraih laba sebesar-besarnya bagi pemiliknya. Tidak mengherankan kalau tingkat eksploitasinya, baik terhadap tanah itu sendiri maupun terhadap orang (buruh) yang mengerjakan tanah tersebut, tinggi. Inilah fungsi tanah dalam kapitalisme: menghasilkan laba sebanyak-banyaknya."*[38]

Jika kekuatan birokrat yang terbiasa menikmati rente ekonomi dari kegiatan pengadaan tanah bisa mempertahankan posisi dan ke-

kuasaannya, maka rakyat juga yang paling dirugikan. Ini sudah tampak jelas dalam kurun waktu 15 tahun belakangan ini. Dengan kekuasaannya untuk menyediakan tanah bagi investasi, selama ini pemerintah telah mengabaikan sejumlah hak-hak rakyat atas tanah sehingga konflik dan sengketa pertanahan semakin meninggi intensitasnya dan kualitasnya dari waktu ke waktu. Hal ini semakin ditunjang pula oleh kenyataan yang lahir sebagai akibat dari diterbitkannya Keppres No.97/1993 tentang Tata Cara Penanaman Modal yang memberikan wewenang kepada BPN untuk mengeluarkan izin lokasi dalam rangka penanaman modal dan dua buah peraturan dari kementerian agraria yang merupakan turunan dari Keppres ini (Permenag No. 2/1993 dan Kepmenag No. 22/1993). Ketiga peraturan ini dalam pelaksanaannya memberikan keleluasaan bagi pemilik izin lokasi (investor) untuk melakukan pembebasan tanah (penggusuran) sendiri atas legitimasi dari pemerintah. Karena itu, kemudian konflik antara rakyat dengan pihak pemodal atau dengan negara (pemerintah) atau dengan aliansi dari dua kekuatan ini sangat dominan mewarnai jenis konflik/sengketa pertanahan di Indonesia untuk kurun waktu 15 tahun terakhir.

Pembaruan agraria saat ini adalah penegakan kembali hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria

Pembaruan Agraria (*Agrarian Reform*) adalah perubahan yang mendasar dan menyeluruh (total) dalam sendi-sendi dan praktek ekonomi-politik-hukum agraria dalam suatu masyarakat. Arah pembaruan ini memang bisa menuju pada dua tujuan yang berbeda sama sekali: (1) memperkuat posisi rakyat dalam lapangan kehidupan agraria, atau (2) melemahkannya dan mengalihkan posisi tersebut kepada entitas lainnya (Negara dan modal, misalnya). Pada dasarnya pembaruan agraria adalah sebuah tujuan antara untuk merubah struktur agraria dalam suatu masyarakat. Dengan demikian perubahan orientasi dan strategi agraria seperti yang telah dilakukan oleh pemerintahan Orde Baru sesungguhnya bisa dikatakan sebagai sebuah pembaruan agraria juga, karena perubahan-perubahan struktur agraria akhirnya telah terjadi. Meskipun perubahan struktur agraria dan bentuk struktur agraria yang terbentuk ternyata lebih melemahkan posisi rakyat dalam menguasai sumber-sumber agraria yang ada, dengan semakin ditepikannya hak-hak rakyat untuk menguasai sumber-sumber tersebut, baik secara legal maupun lewat praktek-praktek ekstra-legal.

Sejumlah persoalan mendasar dalam lapangan agraria yang muncul dalam struktur agraria saat ini pada akhirnya turut menyumbang (konflik-konflik yang berkepanjangan, struktur penguasaan tanah yang timpang, dan tata hukum agraria yang "kacau) pada lemahnya ekonomi rakyat, dan rapuhnya ekonomi bangsa. Di sisi lain, sejumlah persoalan agraria ini menunjukan bahwa praktek politik dan tatanan hukum di negara ini sudah tidak memberikan tempat yang layak

bagi rakyat untuk mengambil peran yang sesungguhnya dalam proses perkembangan masyarakat, karena dominasi negara dan kekuasaan eksekutif sudah terlampau besar dan tidak lagi terkontrol.

Krisis ekonomi yang terjadi sekarang ini ternyata juga tidak bisa dilepaskan dari dijalankannya strategi agraria seperti yang telah dipertontonkan oleh pemerintah Orde Baru selama ini, yang secara langsung pula menjadikan tanah sebagai komoditas strategis.[39] Fred Harrison (1983) yang melakukan studi mengenai krisis ekonomi, di berbagai negara, yang pernah terjadi sepanjang sejarah menyimpulkan bahwa sumber krisis yang paling utama adanya praktek monopoli tanah dan spekulasi tanah. Gejala monopoli dan spekulasi ini yang kita lihat juga merebak dengan hebat di Indonesia dalam beberapa tahun sebelum krisis ekonomi melanda tahun ini.[40] Penjelasan Harrison adalah sebagai berikut: ketika tanah dijadikan komoditi, maka diantara seluruh komoditi yang ada, tanah adalah komoditi yang sangat menguntungkan untuk dijadikan ajang spekulasi. Spekulasi kemudian menyebabkan harga tanah makin lama makin tinggi, sampai mencapai puncaknya yang "menggila". Sampai pada akhirnya lonjakan harga tanah yang "gila" itu tidak dapat dijelaskan dengan argumen sederhana, seperti yang ada dalam teori pasar.

Selanjutnya, masih menurut Harrison, dampak negatif dari kegiatan ini akan bersifat ganda. Petani akan tergusur secara intensif, yang berarti kesempatan kerja di pedesaan dan sektor pertanian banyak hilang. Sementara tanah-tanah yang sudah terbebaskan tidak dimanfaatkan, tetapi malah diterlantarkan, karena justru akan meningkatkan nilai kekayaan (nominal dalam catatan keuangan atau kekayaan) dari penguasa atau pemiliknya akibat praktek spekulasi. Praktek menelantarkan tanah untuk tujuan spekulasi ini di satu sisi jelas menghilangkan kesempatan kerja bagi buruh-buruh bangunan atau calon-calon pengisi kesempatan kerja jika tanah-tanah tersebut telah dimanfaatkan untuk kegiatan ekonomi lain. Padahal, kebanyakan calon-calon pekerja itu kebanyakan berasal dari kantong-kantong pedesaan yang kehilangan kesempatan kerja. Di sisi lain, tanah terlantar itu jelas menghilangkan potensi produktif dari aktivitas pertanian yang seharusnya bisa dilakukan di atas tanah-tanah/lahan-lahan tersebut. Sebagai contoh, di kawasan Jabotabek saja, menurut Pusat Studi Properti Indonesia, hingga Desember 1997 ada 87.500 Ha tanah yang diterlantarkan dengan berbagai alasan. Jumlah tanah yang diterlantarkan ini menghasilkan taksiran nilai yang setara dengan 65 Trilyun rupiah uang yang tidak produktif (*Kontan*, No.31, 1998).

Dikarenakan proses spekulasi itu berantai dan meluas, maka secara nasional, produksi menjadi tidak optimal, sedangkan tingkat pengangguran meningkat. Setelah harga tanah mencapai puncaknya, maka melalui proses yang rumit (karena menyangkut kegiatan ekonomi lainnya) selama 1 – 3 tahun, terjadilah krisis ekonomi. Satu hal yang menarik dari kajian Harrison adalah setiap krisis yang pernah terjadi yang dipelajari dan dianalisa olehnya (krisis tahun 1819, 1837, 1857, 1873, 1893, 1918, 1929, dan seterusnya),

selalu didahului oleh memuncaknya harga tanah pada masa 1-3 tahun sebelumnya.[41]

Memang secara keseluruhan, spekulasi tanah bukan penyebab tunggal bagi krisis ekonomi, seperti yang terjadi sekarang di negara kita. Tetapi penjelasan Harrison memperkaya khasanah pengetahuan kita bahwa penetapan tanah sebagai komoditi mengandung ancaman yang mungkin tidak kita ketahui sebelumnya. Meskipun demikian, perspektif pembaruan agraria yang menempatkan rakyat sebagai pusat dari aktivitas-aktivitas di lapangan agraria memiliki argumen bahwa ketimpangan struktur penguasaan tanah atau sumber-sumber agraria akan menimbulkan kesenjangan pendapatan yang mendalam pada suatu negara. Karena itu, persoalan penyelesaian struktur yang timpang ini menjadi agenda utama dalam pembaruan agraria masa kini. Kedua, penyelesaian "kekusutan di ranah hukum" menjadi agenda lainnya. Agenda ketiga, yang sebetulnya adalah agenda utama dari pembaruan agraria masa kini adalah menghidupkan dan memperkuat kembali organisasi-organisasi rakyat agar rakyat bisa mengambil peran aktif dan kritis dalam menentukan arah perubahan sosial. Sudah barang tentu agenda ini terkait erat dengan perubahan-perubahan dalam sistem dan budaya politik yang ada sekarang —sesuatu yang sekarang sedang digenjot oleh kekuatan-kekuatan prodemokrasi. Agenda keempat adalah menegakan lembaga peradilan agraria yang independen untuk menyelesaikan persoalan-persoalan sengketa di dalam jalur hukum yang sebenarnya. Agenda keempat ini amat berkait dengan agenda besar lainnya, yaitu revitalisasi kekuasaan kehakiman atau kekuasaan yudikatif di negeri ini.

Jadi, agenda pembaruan agraria adalah agenda yang inkusif, bukan agenda yang eksklusif. Banyak pihak akan diuntungkan dengan dijalankannya pembaruan agraria. Bukan hanya golongan yang tidak atau kurang memiliki jaminan atas akses dan kontrol pada penguasaan sumber-sumber agraria saja yang akan diuntungkan dan menyambut agenda ini, melainkan juga bagi kaum industrialis yang mementingkan daya beli penduduk atas produk-produk industri. Bagi kaum perempuan, pembaruan agraria akan lebih menjamin akses dan kontrol mereka terhadap tanah. Bagi pemerintah sebagai perencana perubahan sosial, pembaruan agraria akan meningkatkan dinamika partisipasi politik rakyat secara berarti, menjamin pemerataan kesejahteraan dan kesempatan kerja dalam jangka panjang dan pada gilirannya memperkokoh hubungan antara sektor pertanian dengan industri dan menyeimbangkan pertumbuhan desa-kota. Lebih dari kesemuanya, pembaruan agraria menjanjikan keseimbangan ekologis dimana keberlanjutan kehidupan manusia terletak di dalamnya.

Pembaruan agraria dalam konteks masa kini, dengan demikian, adalah strategi untuk menegakkan kembali hak-hak rakyat, tidak hanya atas sumber-sumber agraria yang telah hilang atau terampas selama ini, tetapi juga dalam keseluruhan tatanan kehidupan bernegara.

CATATAN AKHIR

[1] Ada beberapa buah tulisan yang bisa memberikan gambaran lengkap mengenai luasan, kedalaman, dan kerasnya sengketa agraria di Indonesia, misalnya, Anton Lucas (1992), "Land Disputes in Indonesia: Some Current Perspectives", dalam *Indonesia No. 53, April 1992*, Noer Fauzi (1994), *Anatomi Sengketa Tanah di Masa Orde Baru*, Makalah untuk Seminar Alternatif penyelesaian Sengketa, Jakarta 1994; Boy Fidro dan Noer Fauzi (1995), *Pembangunan Berbuah Sengketa: 29 Tulisan Pengalaman Advokasi Tanah*. Diterbitkan bersama oleh, Yayasan Sintesa, Pos Kota (YLBHI Lampung, LPPP, dan Lekhat, KPA (1995), *Memorandum Sengketa Tanah Konsorsium Pembaruan Agraria*, Anton Lucas (1997), "Penindasan dan Perlawanan: Ciri Khas Sengketa Tanah di Indonesia", dalam *Tanah dan Pembangunan*, Noer Fauzi (peny.), halaman 47-66. Jakarta, Sinar Harapan; Dianto Bachriadi (1997a), "Pembangunan, Konflik Pertanahan, dan Resistensi Petani", dalam Noer Fauzi (peny.), *Idem*, halaman 67-94; Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan (ed.) (1997b), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta, LP FE-UI dan KPA; dan Dianto Bachriadi (1998b), *Merana di Tengah Kelimpahan: Pelanggaran-pelanggaran HAM pada Industri pertambangan di Indonesia*, Jakarta, Elsam.

[2] Lihat *Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakkan Lembaga Peradilan yang Independen*. Position Paper KPA No. 002/1998 yang disusun oleh Dianto Bachriadi (1998a).

[3] Lihat Endang Suhendar (1994), *Pemetaan Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*, Bandung, Akaliga.

[4] Kasus tanah Struktural dimaknai oleh Lucas sebagai kasus sengketa tanah yang tidak terjadi di anatara sesama kelas petani, tetapi sengketa yang terjadi antara rakyat di satu sisi dengan kekuatan modal atau negara atau aliansi keduanya pada sisi lainnya. Misalnya adalah sengketa tanah untuk proyek-proyek perkebunan, pembangunan dam, industri dan sebagainya. Adapun kasus-kasus tanah struktural yang dikaji oleh Lucas adalah kasus, pembangunan waduk Kedung Ombo dan Koto Panjang, pem-bangunan Pusat Perkantoran Urip Sumoharjo di Surabaya, pembangunan pabrik Industri Petrokimia di Cilacap, pembuatan Lapangan Golf Cimacan, Perkebunan Badega dan Pulau Panggung, dan pengembangan fasilitas militer di Jaliwangi dan Blangguan. Lihat, Anton Lucas (1992), *Op.cit.*

[5] Lihat, Dianto Bachriadi (1998a), *Op.cit.* Untuk gambaran mengenai kasus Badega, lihat, Galot Rianto (1995), "Petani Badega Memperjuangkan Haknya atas Tanah", dalam Boy Fidro dan Noer Fauzi (ed.), *Idem*, halaman 35-44. Sedangkan kasus Banongan, bisa lihat, Tim KLRPA Jawa Timur (1997), *Studi Identifikasi Land Reform: Kasus jawa Timur*. Bagian dari laporan studi kolaboratif KPA --Identifikasi Potensi Landreform di Indonesia wilayah Jawa Timur.

[6] Untuk gambaran mengenai kasus Nipah lihat, Andik Hardijanto et.al. (ed.) (1995, *Insiden Nipah: Sengkok Cinta Tang Disa Ma'e Tembak*, Surabaya, LBH Surabaya dan YLBHI. Sedangkan gambaran kasus Tanah Jaluran, lihat, Burhan Azidin (1981), *Masalah Tanah Jaluran dan Areal Penanaman Tembakau di PTP IX*., Skripsi FH-USU, Medan, Budi Agustono, Muhammad Osmar Tanjung, dan Edy Suhartono (1997), *Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia vs PTPN II*, Sengketa Tanah di Sumatera Utara, Medan, WIM dan AKATIGA.

[7] Gambaran ringkas tetapi padat mengenai penderitaan dan perlawanan rakyat, serta pelanggaran-pelanggaran HAM yang terjadi akibat kegiatan pertambangan emas di Kalimantan Timur dan Timika, Irian Jaya bisa dilihat pada, Dianto Bachriadi 91998b), *Op.cit.*

[8] INDEX diterbitkan oleh Yapusham.

[9] George J. Aditjondro (1993), *Dimensi-dimensi Politis Sengketa Tanah*, Makalah

Latihan Analisis Sosial "Tanah", Medan 1993.

[10] Lihat, Loekman Soetrisno (1991), *Politik Agraria dan Penghargaan atas Hak-hak Rakyat atas Tanah*, Makalah untuk Rakernas YLBHI, Jogjakarta 13-15 Februari 1991, Anton Lucas (1992), *Op.cit.*, Nasikun (1996), "Industrialisasi, Kapitalisme, dan Perkembangan Konflik Pertanahan di Indonesia", Kata Pengantar untuk buku *Tanah sebagai Komoditas: Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, Jakarta, Elsam, dan Dianto Bachriadi (1997a dan 1998a), *Op.cit*

[11] Kasus penangkapan dan intimidasi terhadap aktivis-aktivis mahasiswa, kuasa-kuasa hukum, maupun Ornop-ornop dan sejumlah penggerebekan terhadap sekretariat-sekretariat Ornop yang berupaya mendampingi atau membela rakyat dalam sengketa agraria adalah contohnya. Mengenai bentuk-bentuk sengketa yang muncul, pola-pola penaklukan dan penindasan yang dilakukan oleh Negara dapat dilihat dalam KPA (1995), *Op.cit.*

[12] Ketiga Undang-undang ini hingga sekarang belum dicabut. Artinya masih berlaku.

[13] Misalnya adalah dengan keluarnya UU Pokok Kehutanan 5/1967, UU Pokok Pertambangan 11/1967, dan UU Pokok Penataan Ruang 24/1992. Bahkan melalui UU PPR 24/1992, Orde Baru secara eksplisit hendak mengubah alas hukum pokok bagi pengadaan tanah.

[14] Misalnya adalah Pasal 3 dan 5 UUPA 1960 serta Penjelasan UUPA 1960 bagian Penjelasan Umum II (3) dan III (1).

[15] Prinsip *domein* menegaskan bahwa Negara bisa memiliki atau mendapat hak milik atas tanah, tidak sekedar menguasai.

[16] Misalnya adalah HKTI, HNSI, dan sebagainya.

[17] Bagian ini diambil dari Appendix 2, dari makalah Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi (1997) untuk Seminar Pembaruan Hukum Pertanahan di Indonesia yang diadakan di Jakarta, 29-30 September 1997. Judulnya, *Signifikasi pembaruan Hukum Pertanahan – Mempertemukan Kepentingan Rakyat dengan Kebijakan Pemerintah Orde Baru: Mungkinkah?*

[18] Rohman Sobhan (1993), *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development*, London and New Jersey Books.

[19] Meski untuk hal ini Gunawan Wiradi lebih mengambil sikap kritis dengan mempertanyakan sumbangan Revolusi hijau terhadap penyediaan lapangan kerja di pedesaan yang dikomparasi dengan kenyataan bahwa tingkat migrasi desa-kota dan "ekspor" tenaga kerja ke luar negeri yang justru semakin meningkat sejak adanya program ini. Lihat Gunawan Wiradi, "Menguak kembali 'Jasa' Revolusi Hijau", dalam *Suara Pembaruan Agraria No. 2* tahun 1996, halaman 12-15.

[20] Lihat Sayogyo (1997), "Pertanian dan Industrialisasi dalam Pembangunan Rural", dalam *Indonesia di Bawah Orde Baru*, Frans Husken, Mario Rutten, dan Jan-Paul Dirkse (editor), Jakarta, Grasindo, halaman 53-72, khususnya halaman 57.

[21] Sayogyo (1997), *Idem.*, halaman.

[22] Lihat Rohman Sobhan (1993), *op.cit.*

[23] Lihat Sayogyo (1997), *op.cit.*, halaman 67.

[24] Lihat *HU Kompas*, Desember 1996.

[25] Untuk melihat bagaimana perusahaan-perusahaan perlambangan besar mengambil tanah-tanah masyarakat untuk dijadikan areal penambangan mereka sehingga menimbulkan kesengsaraan dan kerugian moral maupun material dari masyarakat setempat –termasuk sejumlah pencemaran lingkungan dan pelanggaran HAM, lihat, Dianto Bachriadi, *op.cit.*

[26] Berdasarkan perjanjian KK terbaru untuk PT Freeport yang ditandatangani tahun 1991.

[27] Diberikan berdasarkan KK yang ditandatangani tahun 1985.

[28] Terdiri dari 709 perusahaan swasta, 388 perusahaan negara (BUMN), 48 perusahaan asing, 21 perusahaan patungan, dan 40 BUMD.

[29] Enggartiarso Lukita (1996), *Pengadaan Tanah untuk Pemukiman*. Makalah untuk Diskusi Nasional "Tanah sebagai Komoditi

Strategis, Dampaknya terhadap Kesejahteraan Petani dan Swasembada Pangan". DPP HKTI, Jakarta 29 Oktober 1966.

[30] Lihat misalnya dua buah tulisan resmi dari Soni Harsono selaku Menteri Negara Agraria / Ketua BPN, yaitu, *Tanah Sebagai Komoditas Strategis dalam Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang II* (Pidato dalam Dies XIII Universitas Muhamadyah Jogjakarta, 2 April 1994) dan *Kebijakan Pertanahan di Indonesia dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan* (Makalah Lokakarya Nasional Kebijakan Tata Ruang Nasional dan Aspek Pertanahan Dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan. Bandung, 9-10 Oktober 1995). Soni Harsono dalam kedua makalah ini mengatakan bahwa kebijakan pertanahan (sekarang) harus ditujukan untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi penanaman modal untuk menunjang target pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Untuk itu diperlukan sejumlah deregulasi pelayanan di bidang pertanahan agar proses pelayanan dapat berlangsung lebih cepat dan lebih murah, disamping bisa menggiring para investor ke lokasi-lokasi yang selama ini kurang mendapat minat untuk dikembangkan.
Lihat juga satu dokumen Bank Dunia yang berjudul *Staff Appraisal Report: Indonesian Land Administration Project* (Report No.12820-IND), yang secara gamblang menyatakan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia lebih ditujukan untuk memudahkan proses pengadaan tanah untuk kepentingan investasi melalui pasar tanah di samping untuk menciptakan tertib administrasi.

[31] UUPA menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6), dan ada ketentuan untuk membatasi pemilikan dan penguasaan atas tanah yang berlebihan (Pasal 7). Jika prinsip pasar tanah —yang efisien ataupun tidak, selama masih bernama pasar— diterapkan, maka dengan sendirinya kedua prinsip yang menjadi mandat UUPA ini akan gugur dengan sendirinya. Hukum pasar adalah hukum permintaan dan penawaran yang terbuka. Siapapun yang mampu menyediakan pembayaran atas nilai tawar dari sebidang tanah —besar atau kecil— yang berlaku pada saat itu, maka dia memiliki hak untuk membeli bidang tanah tersebut terlepas dari sudah seberapa banyak dia memiliki tanah sebelumnya. Sebaliknya, jika ada peraturan yang membatasi hak untuk membeli sebanyak-banyaknya tanah melalui pasar yang terbuka, itu berarti prinsip pasar tanah yang efisien tidak berlaku sempurna. Jadi, secara logis sudah jelas bahwa prinsip pasar tanah —yang efisien atau tidak, karena ini hanya persoalan mekanisme yang terjadi di dalam pasar— dengan sendiri bertentangan dengan prinsip-prinsip tanah memiliki fungsi sosial dan prinsip-prinsip pembatasan pemilikan dan penguasaan yang terbatas atas tanah seperti yang dinyatakan dalam UUPA.

[32] Land Administration Project adalah satu proyek jangka panjang yang direncanakan untuk masa 5 periode, dengan masing-masing periode selama 5 tahun. Periode I dimulai sejak tahun 1995 yang lalu dan akan berakhir pada tahun 2000. Pada periode I proyek ini memiliki tiga komponen kegiatan, yaitu, Pendaftaran dan Sertifikasi Tanah secara sporadik dan sistematik — khususnya di daerah-daerah perkotaan yang tingkat pertumbuhan ekonominya tinggi tetapi prosentase sertifikasinya rendah. Penguatan Sistem Administrasi Pertanahan dan Kelembagaan BPN, serta ketiga adalah peninjauan kembali atas peraturan pertanahan di Indonesia dan pengembangan kebijakan manajemen pertanahan dengan jalan melahirkan sejumlah peraturan baru yang lebih sesuai dengan misi dan tujuan jangka panjang proyek. Di dalam komponen ketiga termasuk sebuah studi mengenai Tanah-tanah Adat di Indonesia untuk merekomendasikan sejumlah mekanisme untuk mensertifikasi tanah-tanah adat non hutan di Indonesia. Untuk periode I proyek ini menelan biaya lebih-kurang US$ 140,1 juta. 65% dari keseluruhan biaya tersebut, atau sebesar US $ 80,0 juta, adalah pinjaman (hutang) dari

Bank Dunia dan 11% lainya merupakan sumbangan dari pemerintah Australia.

[33] Hal ini bisa dilihat dari fenomena panjangnya meja birokrasi pengadaan tanan yang harus dilalui oleh investor jika hendak menanamkan modalnya di Indonesia dan memerlukan lanah bagi kegiatan investasinya itu. Bank Dunia sampai tahun 1996 masih menyatakan bahwa "pasar tanah di Indonesia sangat saral aturan (ada sekitar 200-an peraturan yang berhubungan dengan tanah)". Dalam kasus penetapan Izin Lokasi (*Location Permit*) misalnya, Bank Dunia mengatakan bahwa penggunaan Izin dari Pemerintah untuk pengadaan tanah (*land acquisition*) merupakan penyumbang utama bagi terciptanya pasar tanah yang tidak efisien (*inefficient*) dan berbiaya tinggi (*hight-cost*) karena Izin Lokasi memblok dan membekukan sejumlah perjanjian atas tanah yang kemudian menghambat pasokan tanah. Di sisi lain, setelah Izin Lokasi terbit barulah pihak pengembang (*developer*) memperoleh hak khusus untuk menjual tanah-tanah tersebut yang harganya bisa lebih rendah samai 25% dari harga pasar yang normal (*fair market*). Lihat laporan Bank Dunia yang berjudul *Indonesia: Dimensions of Growth*, Report No.15383-IND, May 7 1996, khususnya halaman 31-32.

[34] Lihat *Indonesia: Dimensions of Growth*, khususnya halaman 31.

[35] Tentu saja, lagi-lagi konflik antar sektoral ini didorong pula oleh kegiatan rente ekonomi di masing-masing sektor (kehutanan, pertambangan, pertanian/perkebunan, dan sebagainya). Untuk meninjau kegiatan rente ekonomi di sektor kehutanan lihat, Mubariq Ahmad, "Rente Ekonomi dalam Eksploitasi Hutan Tropis", dalam Prisma No.6 tahun 1992. Sedangkan untuk tinjauan ringkas singkat mengenai kegiatan pertambangan besar di Indonesia dan kepentingan ekonomi yang bekerja di belakangnya lihat, Dianto Bachriadi (akan segera terbit), *Ambil dan Bunuh Kami: Industri Pertambangan Besar dan Pelanggaran HAM di Indonesia*. Jakarta, ELSAM.

[36] Sebagaimana dikutip oleh Sulanu Behuria (1994), *Some Aspect of Land Administration in Indonesia: Implication for Bank Operations*. Occasional Papers Number 10 (ADB, July 1994).

[37] Lihat sejumlah dokuman Memorandum KPA atas Proyek Administrasi Pertanahan (3 seri), khususnya Memorandum Kedua dan Keliga yang berjudul *Our Land is Not For Sale: Second KPA's Memorandum on Land Administration Project* (1996) dan *To Ignore or To Engage NGO's: Third KPA's Memorandum on Land Administration Project* (1997).

[38] Arief Budiman (1996), "Fungsi Tanah dalam Kapitalisme", dalam *Jurnal Analisis Sosial Edisi 3/Juli 1996*, halaman 11-22.

[39] Secara intensif pernyataan-pernyataan yang menyatakan bahwa tanah adalah komodili memang baru dilakukan dalam kurun waktu 4-5 tahun ke belakang. Tetapi dalam prakteknya, komoditisasi tanah sudah dimulai sejak kebijakan ekonomi Indonesia secara terang-terangan mulai berintegrasi kembali dengan sistem ekonomi kapitalisme internasional kelika Orde Baru mulai berkuasa di tahun 1966. Untuk pernyataan-pernyataan resmi secara terbuka, mengenai komoditisasi tanah ini lihat misalnya dua buah tulisan resmi dari Soni Harsono, *op.cit.*

[40] Intepretasi atas hasil studi Fred Harrison ini dipetik dari Gunawan Wiradi, *Apakah Relevan Membicarakan Pembaruan Agraria di Tengah Krisis Ekonomi Saat Ini?*, Makalah untuk Diskusi Pakar Agraria - KPA, Yogyakarta Mei 1998.)

[40]Fred Harrison (1983), *The Power in the Land*. London, Shepheard-Walwyn.

[41] Fred Harrison (1983), *The Power in the Land*. London, Shepheard-Walwyn.

Achmad Sodiki*

PEMBARUAN HUKUM PERTANAHAN NASIONAL DALAM RANGKA PENGUATAN AGENDA LANDREFORM*)

Persoalan tanah dalam era pembangunan dan industrialisasi, semakin rumit dan potensial menimbulkan gejolak. Pendekatan pemecahannya tidak semata bersifat teknis yuridis, tetapi juga menyangkut pertimbangan sosial ekonomis. Perlu UUPA "di-*review*" untuk disempurnakan disesuaikan dengan keadaan yang telah berkembang selama lebih dari 37 tahun.

Terhadap UUPA yang telah berusia lebih dari 37 tahun cukup pantas untuk dilakukan penilaian, seberapa jauh UUPA telah mencapai tujuan yang telah diletapkan, apakah UUPA masih tetap valid secara hukum maupun sosial sebagai sarana bagi penataan kembali struktur pemilikan dan pengusasaan tanah, dan apakah UUPA masih dapat mengakomodasikan tuntutan masyarakat dalam masa transisi ke arah masyarakat industrial.

Pertanyaan pokok sebagai verifikasi kebenaran UUPA ialah: Apakah UUPA masih relevan untuk menjawab tuntutan perkembangan masyarakat yang timbul pada saat ini dilihat dari segi filosofi dan tujuan pembentukannya, serta kemampuan substansinya untuk menjawab masalah yang telah berubah selama kurun waktu 37 tahun. Untuk menjawab pertanyaan demikian tentunya tidak cukup jika UUPA dikaji sebagai *law in the books* semata, tetapi juga dilihat sisi *law in actions*nya, maksudnya bukan hanya makna tekstualnya tetapi juga segi kontekstualnya.

Pandangan kritis ini tentu tidak akan memberikan tempat bagi mereka yang telah dengan mapan (*established*) menikmati kekurangan yang melekat pada UUPA atau mereka yang *mensakralkan* UUPA sebagai "*karya agung bangsa Indonesia*". Rasa hormat kita pada mereka yang telah dengan sukses merencanakan, menyusun dan mengesahkan UUPA sebagai suatu karya yang modern waktu itu, tidak perlu membelenggu orang memperbarui undang-undang tersebut untuk tidak mengulang kesalahan —dan mau belajar dari sejarah hukum— ketika *legisme* di Eropa Barat pada abad ke-19 membelenggu tangan manusia menyempurnakan undang-undang dengan alasan, karena akal manusia bersifat sempurna maka produk hukum yang dinamakan undang-undang juga sifatnya sempurna. Walhasil terjadilah tragedi, yakni kemutlakan hak milik menurut undang-undang telah merongrong rasa keadilan dan kepentingan orang lain, yang baru dikoreksi setelah hampir tiga perempat abad kemudian, setelah

*Dr. Achmad Sodiki, SH. Adalah Ketua Program Studi Hukum Agraria, Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, Malang

berlakunya undang-undang tersebut.

Berikut adalah 8 (delapan) topik pembaruan hukum pertanahan nasional dalam rangka penguatan agenda *landreform.*

PERTAMA: HUKUM ADAT

Dilihat dari ideologi kerakyatan yang ingin memberikan keadilan dan kesejahteraan kepada rakyat, maka hukum adat dijadikan dasar bagi pembentukan hukum agraria nasional, dengan mencantumkan berbagai syarat (pasal 5 UUPA). Situasi yang terjadi saat itu di kalangan ilmuwan hukum, perlombaan antar mereka yang pro kepada hukum adat dan mereka yang pro hukum Barat untuk menjadi landasan hukum agraria nasional.[1]

Sifat kolektif –dan dengan demikian mempunyai hak kolektif, hak ulayat– menjadi sangat penting, jika hukum adat dijadikan dasar hukum agraria nasional. Namun demikian, oleh karena hukum adat mengandung cacat, maka tidak semua hukum adat dapat dijadikan dasar pembangunan hukum agraria nasional. Menurut Budi Harsono, bagian hukum adat yang dapat dijadikan bahan pembangunan hukum nasional itu terdiri dari sumber utama dan sumber pelengkap.[2] Hak ulayat diangkat dalam skala tertinggi, negara mempunyai hak menguasai sebagamana dicantumkan dalam UUD 1945 pasal 33 dan pasal 2 UUPA.

Berbeda dengan hak milik menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang menjadi sentral pemilikan tanah, yang dimiliki oleh individu maupun negara dan cenderung diatur secara keperdataan, maka hak menguasai negara sifatnya menjadi publik. Negara tidak boleh mempunyai hak milik. Namun demikian hak menguasai meliputi juga tanah-tanah yang telah dikuasai dengan hak milik maupun tanah-tanah lain yang bebas. Jadi, hukum agraria telah bergeser dari privat ke publik. Dalam hal ini semestinya diciptakan peraturan yang jelas dan terinci mengenai sifat, ciri-ciri, isi, ruang lingkup dan batas-batas hak menguasai tersebut.

Dibandingkan dengan hak milik yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang terdiri dari 100 lebih pasal, kiranya kurang memadai jika ketentuan mengenai hak menguasai terdiri dari beberapa pasal saja, seperti pasal 2 UUPA dan Pasal 33 UUD 1945.

Dalam hal ini perlu juga dikembangkan *dasar-dasar filosofi hak menguasai*, sebagaimana halnya filsafat yang melatarbelakangi pengertian "*eigendom*" yang dianut oleh bangsa Barat mempunyai sejarah yang panjang[3]. Konsep hak milik Barat telah berkembang demikian rupa sehingga pelekasanaannya tidak boleh melupakan fungsi sosialnya. Jadi terdapat pensosialan. (*vermaatschappelijking fuctie*). Apakah hak menguasai itu merupakan hak mutlak yang tak terbatas ketika berhadapan dengan kepentingan individual yang suatu saat bisa juga disalahgunakan oleh aparat. (*misbruik van recht*). Di manakah batas-batas wewenang negara dalam hal mencampuri hak milik perseorangan. Sampai dimanakah tingkat kepantasan ganti rugi yang harus diberikan kepada seseorang, jika seseorang melepaskan haknya untuk

kepentingan umum, berhakkah negara dalam hal pembebasan tanah menjadikan pemilik tanah kehilangan mata pencahariannya atau jatuh miskin. Dalam proses pembebasan tanah/ pencabutan hak prinsip-prinsip musyawarah yang bagaimanakah yang dapat menjamin seseorang bebas dari rasa takut dan tertekan?[4]

Proses penguatan hak-hak individual yang sejalan dengan upaya menegakkan hak asasi manusia pada saat sekarang ini memerlukan upaya antisipasinya. Dalam Undang-undang No. 24-1992 tentang Penataan Ruang (*LN-1992-115, TLN No. 3501*) pasal 24 (3), terdapat ketentuan yang mengharuskan penghormatan terhadap hak yang dimiliki orang, yang mengandung arti menghargai, menjunjung tinggi, mengakui dan menaati peraturan yang berlaku terhadap hak yang dimiliki orang. Oleh sebab itu maka perlu segera dibentuk undang-undang hak milik.[5] Belum terbentuknya undang-undang hak milik menyebabkan pluralisme hak milik, karena isi pasal 56 UUPA menyatakan bahwa selama Undang-undang Hak Milik sebagai tersebut dalam pasal 50 ayat 1 belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam pasal 20 sepanjang itu tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini (UUPA).

Jika diikuti urutan logisnya, oleh karena bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, maka seyogyanya hak menguasai diatur lebih lengkap kemudian dibentuk Undang-undang Hak Milik untuk melindungi kepentingan individu yang kedua-duanya segera harus dituntaskan penyusunannya.

Salah satu contoh hak adat yang sekarang dalam bahaya ialah, hak adat yang terlambat mengkonversinya berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 tahun 1962, jika bukti-bukti pemilikannya tidak ada dan tidak cukup, tanah tersebut akan menjadi hak pakai selama lima tahun, dan akhirnya dapat jatuh menjadi tanah negara. Untuk memperolehnya seseorang harus melalui *permohonan hak*. Jika ini terjadi, si pemohon akan dibebani uang pemasukan kepada negara. Kurang dapat dipahami bagaimana mungkin peraturan tersebut dapat diterapkan di daerah pedalaman luar Jawa misalnya masyarakat Timika, Irian Jaya atau masyarakat di pedalaman Kalimantan yang tidak mengenal UUPA atau Peraturan Konversi.

Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa eksistensi hukum adat pada dewasa ini dalam keadaan tidak menentu, seperti yang dikemukakan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional bahwa tanah adat bisa hilang karena tanah ini tidak berdasarkan peraturan hukum positif yang tertulis. Batas-batasnya dan status pemilikannya tidak jelas karena hanya berdasarkan girik, tidak berdasarkan sertifikat. Pemerintah mengakui (tanah adat) sepanjang masih ada.[6]

Pernyataan Menteri tersebut menggambarkan dewasa ini, yaitu adanya proses pengingkaran dan akhirnya pemusnahan hukum adat sebagai bagian hukum positif yang tidak tertulis.

Pernyataan tersebut juga menunjukkan bahwa dalam sistem hukum nasional terdapat dualisme hukum yaitu antara hukum tertulis dengan hukum tidak tertulis (hukum adat).

Pemusnahan tersebut tidak saja terjadi di daerah perkotaan akibat munculnya peraturan tertulis yang baru, yang mengedepankan alat bukti sertifikat, tetapi juga terjadi di daerah pedesaan.

Warga Wakey dari suku Mee bersengketa dengan pemegang SK HPH No. 154/KPTS-II/93 yaitu suatu perusahaan kayu, karena tanah ulayat suku tersebut seluas 28.000 ha senilai 2,8 milyar dirambah kayunya tanpa memberi kerugian, padahal pejabat setempat mengakui adanya kewajiban membayar ganti rugi.

Gejala ini menunjukkan bahwa di kalangan masyarakat terdapat pandangan yang ambivalen, karena di satu pihak undang-undang menginginkan tampilnya hukum adat (pasal 5 UUPA) sebagai landasan pembangunan hukum agraria nasional, di pihak lain terdapat praktek yang merendahkan dan berusaha mengesampingkan hukum adat.

Hal tersebut di atas sebenarnya merupakan masalah klasik yang sudah ada sejak zaman Hindia Belanda, seperti tercermin dalam pasal 11 A.B. (*Algemene Bepalingen van Wetgeving*) yang mengatur hukum yang berlaku bagi Bumiputera. Bagian akhir pasal itu artinya sebagai berikut: ...maka oleh hakim Bumiputera diperlakukan peraturan-peraturan yang bersangkutan dengan agama, lembaga-lembaga dan kebiasaan dari orang-orang Bumiputera sejauh peraturan itu tidak bertentangan dengan asas-asas umum yang diakui yang mengenai *bilijkheid* dan *rechtvaardigheid*. Peraturan-peraturan yang bersangkutan dengan agama, lembaga dan kebiasaan tersebut adalah yang dikenal dengan hukum adat. Hukum adat yang dipersyaratkan berlakunya demikian itu menurut Nederburg dipandang tidak sederajat dengan hukum Barat.

Setelah kemerdekaan diperoleh, terdapat keinginan kuat untuk membentuk hukum pertanahan nasional yang menjamin kepastian hukum, sederhana serta memperhatikan unsur unsur yang bersandar pada hukum agama seperti yang dicantumkan dalam pasal 5 UUPA.

Namun demikian sejak UUPA diundangkan lebih dari 35 tahun yang lalu, usaha penggalian hukum adat untuk memerikan dan mengkompilasi hukum adat tidak banyak dilakukan. Di kalangan sarjana hukum sangat langka yang memberikan perhatian, sebaliknya dari kalangan antropologi hukum banyak memberikan perhatian.

Hal ini berdampak pada studi hukum adat di perguruan tinggi, yaitu khususnya di Fakultas Hukum mata kuliah hukum adat semakin tidak menarik, karena bahan-bahan tertulis yang digunakan mengesankan citra hukum adat dalam suasana masyrakat agraris, padahal masyrakat sudah berada dalam suasana industrial.

Keterlambatan penggalian hukum adat dalam rangka mengisi dan menyempurnakan UUPA memberikan peluang timbulnya peraturan baru yang isi dan jiwanya bertentangan dengan hukum adat sekaligus bertentangan dengan UUPA. Seperti halnya pasal 6 ayat 3 PP 21-1970 menyatakan bahwa demi keselamatan

umum di dalam areal hutan yang sedang dikerjakan dalam rangka penguasahaan hutan, pelaksanaan hak ulayat untuk memungut hasil hutan dibekukan.

Terdesaknya hukum adat sudah barang tentu akan melenyapkan jaminan hukum yang nyata bagi hak-hak masyarakat adat berdasarkan hukum adat, karena hukum nasional belum dapat mengakomodasikan kepentingan yang secara nyata dibutuhkan oleh masyarakat adat.

KEDUA: REDISTRIBUSI TANAH

Ketentuan landreform dalam UUPA-1960 bermaksud mengadakan perombakan struktur pemilikan tanah sehingga mencerminkan pemerataan pemilikan tanah terutrama bagi kesejahteraan petani dan buruh tani pada umumnya. Sebaliknya mengikis habis konsentrasi pemilikan dan penguasaan tanah di tangan beberapa orang. Dalam peraturan pelaksanaannya ditentukan daerah padat, sedang atau tidak padat (jarang) untuk menentukan batas luas tanah yang dapat dimiliki seseorang. Sudah barang tentu banyak ketentuan yang didisain berdasarkan pertimbangan kepadatan penduduk tersebut tidak cocok lagi dengan kenyataan karena pertambahan penduduk selama kurun waktu lebih dari 30 tahun.

Kriteria yang dipakai oleh pembentuk UU saat itu merupakan kriteria tunggal yaitu, seorang petani dengan jumlah anggota keluarga 7 orang cukup mendapatkan tanah seluas 5 Ha tanah sawah (basah). Kriteria demikian tentunya kurang dapat dipakai lagi. Beberapa faktor antara lain, para petani sudah banyak yang mempunyai pekerjaan dan penghasilan sampingan.

Sebagai sasaran pokok tanah yang dinyatakan sebagai objek landreform ialah: tanah-tanah yang melebihi batas maksimum, tanah absentee, tanah swapraja dan bekas swapraja, tanah-tanah lain yang langsung dikuasai oleh negara. (PP 224-1961). Tanah-tanah yang akuisis karena melebihi batas maksimum tersebut dikonstruksikan sebagai tanah yang dimiliki oleh kaum borjuis yang mengakumulasikan pemilikan tanah. Dalam istilah kaum kiri saat itu terdapat banyak setan desa. Dengan demikian telah terjadi konsentrasi tanah pada beberapa orang.

Namun, yang perlu dicatat, berdasarkan keterangan Wolf Ladejinsky[7] jika tanah objek landreform tersebut dikumpulkan dan dibagikan kepada mereka yang berhak menerimanya, saat itu masih banyak yang tidak akan menerima bagian sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jelas keputusan mengeluarkan Undang-undang Landreform saat itu, lebih bernuansa politis.[8]

Konsentrasi pemilikan tanah sudah berlangsung lama, lebih-lebih pada zaman kolonial ketika perkebunan banyak membutuhkan tanah rakyat, sudah terjadi apa yang disebut dengan "*dislandowning-process*" yang nyata-nyata didukung oleh pemerintah Hindia Belanda.

Jika dibandingkan dengan masa sekarang, maka *dislandowning-process* tersebut juga telah terjadi, namun bukan untuk kepentingan kapitalis perkebunan. Tuntutan pengadaan

tanah untuk industri, real esat serta pembangunan lainnya, ditambah dengan tekanan penduduk yang semakin besar menyebabkan bagian tanah yang dimiliki seseorang menjadi sangat kecil. Oleh sebab itu maka kriteria yang diberlakukan 35 tahun yang lalu dengan mengingat jumlah tanah sawah yang semakin menyempit, peruntukan sawah yang lebih cenderung ke arah industri dan pemekaran kota (pemukiman), maka perlu dicari formula baru yang lebih cocok dengan situasi dan peruntukannya.

Sudah banyak terjadi perubahan dalam pendekatan terhadap pembangunan pertanian, yang tidak lagi berdasarkan formula landreform tetapi sudah melalui *revolusi hijau*. Pembangunan pertanian *pasca revolusi hijau* berubah dari pendekatan yang mengutamakan produksi ke pendekatan yang dipelopori oleh *kebutuhan pasar*. Pada saat Pelita I hasil pertanian langsung dikonsumsi oleh rakyat, sekarang pasar lebih menentukan produk pertanian. Untuk itu petani selayaknya dapat memenuhi permintaan pasar berupa barang yang berkualitas serta waktu yang telah ditentukan. Hal ini merupakan konsekuensi dari pembangunan ekonomi yang mengarah pada industrialisasi, yaitu industrialisasi pedesaan.

Semua pengamat "kisah-kisah keberhasilan" bersepakat bahwa aspek yang sangat penting dalam keberhasilan industrialisasi pedesaan adalah pelaksana reforma agraria yang relatif menyeluruh (baik reforma sosialis dalam kasus RRC maupun reforma-reforma jenis "ekonomi pertanian skala kecil termodernisasi" model Taiwan, Korea Selatan atau Jepang). Reforma-reforma inilah yang telah memungkinkan penyebaran relatif merata dari peningkatan penghasilan intefnsifikasi pertanian, yang pada gilirannya menjadi sumber terpenting dari permintaan akan produk-produk industri pedesaan.

Di samping itu, di pedesaan sudah lazim terdapat *part time-farming*, dan keanekaragaman sumber pendapatan di tingkat rumah tangga (*occupational multiplicity*), sehingga kriteria yang disebut petani tentunya bukan lagi semata-mata mereka yang hanya memperoleh sumber penghidupan dari sektor pertanian. Misalnya di Jepang sampai dengan tahun 1980, komposisi presentase rumah tangga tani yang "full-time" di sektor pertanian tinggal 13% sementara "part-time pertanian sebagai kegiatan pokok" ada 22% dan part-time non pertanian sebagai kegiatan pokok 65%. Di Taiwan perbandingannya 10%, 34% dan 55%.[9]

Mengingat hal tersebut di atas maka pembaruan agraria (landreform) dalam jangjka panjang harus melihat proses perkembangan masyarakat tani dari masyarakat yang semata-mata menggantungkan hidupnya dari penghasilan pertanian menjadi masyarakat yang industrial.

KETIGA: HAK GADAI

Mengenai gadai tanah yang lazim dilakukan menurut hukum adat, maka berdasarkan ketentuan perundang-undangan (pasal 7 UU No. 56 Prp tahun 1960) ditentukan, gadai tanah pertanian yang berlangsung lebih dari 7 tahun harus dikembalikan kepada

pemiliknya tanpa pembayaran uang tebusan.

Ketentuan tersebut diperkuat dengan berbagai jurisprudensi, misalnya Putusan MA tanggal 29 Maret 1972 No. 1282 K/Sip/1971; Putusan M.A. 6-10-1971 No. 858 K/Sip/1971[10]. Hal ini tentu sangat menguntungkan pihak pemilik tanah dengan asumsi bahwa mereka yang menggadaikan tanah ialah petani yang memerlukan uang untuk modal atau keperluan lain dan tidak ada jalan lain kecuali dengan menggadaikan tanah. Pihak pelepas uang yang kemudian menguasai tanah ialah mereka yang mempunyai modal/uang yang mendapatkan keuntungan dari mengerjakan tanah gadai. Tanah baru akan kembali kepada pemilik semula jika penggadai telah mampu menebusnya tanpa batas waktu yang pasti. Hal ini dirasa akan membebani pihak pemilik tanah (penggadai) yang dianggap sebagai pihak yang lemah. Pembatasan waktu tujuh tahun dianggap wajar menurut Undang-undang.

Asumsi bahwa pihak yang menggadaikan tanah merupakan pihak yang lemah dan pihak yang memegang gadai pihak yang kuat tidak selalu benar. Bisa terjadi sebaliknya, pihak pemilik tanah merupakan pihak yang (ekonomi) kuat, sedangkan pihak pemegang gadai merupakan pihak yang (ekonominya) lemah. Pemegang gadai demikian butuh tanah garapan, sedangkan pihak pemilik tanah tidak bisa menggarap sendiri tanahnya karena tanahnya luas atau bukan petani tulen. Ratusan hektar tanah yang telah dikuasai atau dibebaskan investor telah menjadi tanah menganggur dan para bekas pemilik tanah yang dibebaskan sekarang menggarap tanah mereka kembali sebagai penyewa atau pemegang gadai.[11]

Dalam kasus demikian jika ketentuan pasal 7 UU No. 56 Prp 1960 diterapkan akan menjadikan petani menjadi lebih sengsara, karena kehilangan lahan garapan. Jadi UU No. 56 Prp 1960 perlu disempurnakan agar tidak merugikan petani lemah.

KEEMPAT: BAGI HASIL

Mengenai bagi hasil (tanah pertanian) pada umumnya masih mengacu kepada UUPBH No. 2-1960 berikut semua peraturan pelaksanaannya.

Dari banyak penelitian, terbut bahwa UU No. 2-1960 belum efektif d terapkan, sebaliknya hubungan hukur bagi hasil kebanyakan masih berdasarkan hukum adat setempat. Beberapa faktor yang menyebabkannya ialah:

a) Undang-undang Bagi Hasil belum memasyarakat, sehingga para pihak, baik pemilik tanah maupun penggarap tidak mengetahui berapa bagian bagi hasil yang harus diterima masing-masing pihak, serta bagaimana prosedur melakukan bagi hasil yang benar. Dengan perkataan lain *komunikasi hukum* belum terjadi dalam masyarakat.
b) Prosedur atau tatacara melakukan bagi hasil terlalu formalistis. Dilihat dari segi tercapainya kepastian hukum memang baik, akan tetapi dari segi kepentingan praktis (manfaat) terlalu berbelit, apalagi jika hubungan bagi hasil tersebut hanya meliputi tanah yang relatif kecil dan

jangka waktu yang tidak lama. Prosedur demikianlah yang selalu dihindari masyarakat pedesaan yang hidup dalam suasana budaya verbal. Untuk hal itu perlu penyederhanaan peraturan, sehingga orang tidak enggan melakukan sesuai dengan prosedur.

c) Posisi tawar pemilik tanah ternyata semakin kuat oleh karena jumlah tanah garapan yang relatif tetap atau berkurang, tetapi tenaga kerja (*demand*) yang semakin besar karena pertambahan penduduk. Hal ini menyebabkan UUPBH semakin tidak diminati. Jika atas kesadaran penggarap, penggarap memaksakan penerpaan UUPBH, maka penggarap akan terancam kehilangan tanah garapan. Hal ini memaksa para penggarap bertindak kooperatif dengan pemilik tanah walaupun hal itu berarti merugikan hak-hak penggarap.[12]

d) Ada kecenderungan para pemilik tanah setelah diberlakukannya UUPBH No. 2-1960, menggarap sendiri tanahnya dengan memanfaatkan tenaga kerja sewaan. Para pemilik tanah siap mengantisipasi keadaan demikian, oleh karena tenaga kerja yang murah.[13] Oleh sebab itu maka pola bagi hasil dari tempat satu dan tempat yang lain bervariasi. Kontribusi masing-masing pihak dalam pengolahan tanah, pemeliharaan tanaman, pemupukan, akan sangat menentukan perbandingan jumlah hasil panen yang diterima oleh masing-masing pihak.

e) Hal yang menarik saat sekarang ini, karena banyaknya tenaga kerja yang hijrah ke kota untuk menjadi buruh bangunan, atau bahkan menjadi tenaga kerja asing (Malaysia dan sebagainya), di beberapa daerah Jawa Timur misalnya Blitar, Tulungagung, mencari tenaga kerja untuk menggarap sawah sudah semakin sulit. Jikapun ada upahnya sudah dihitung jam dan tergolong mahal. Begitupun mencari tenaga kerja wanita untuk pembantu rumah tangga sudah semakin sulit. Mereka banyak yang lebih suka menjadi buruh pabrik rokok atau semacamnya.

KELIMA: TANAH *ABSENTEE* (*IN ABSENTIA*)

Larangan pemilikan tanah secara *absentee* seperti yang ditentukan dalam pasal 10 UUPA, belum nampak hasilnya. Justru sebaliknya para pemilik modal (uang) lebih banyak menanamkan uangnya dalam bentuk tanah, yang menurut perhitungan tidak mungkin harga tanah akan semakin menurun karena persediaan yang tetap atau semakin berkurang, sedangkan permintaan akan selalu bertambah. Walaupun data yang pasti belum dapat diperoleh namun orang-orang kota yang bukan petani telah menguasai tanah yang sangat luas di daerah pedesaan. Mereka para bekas pemilik tanah, sekarang malah membagi hasil atau menjadi buruh di bekas tanah mereka.

Ketentuan larangan pemilikan secara *absentee* ini pernah diterobos melalui pemberian kuasa mutlak, yaitu bentuk surat kuasa yang memberikan kekuasaan yang sangat luas seperti pemilik dan tidak dapat dicabut

kembali. Pembeli tanah karena tidak memenuhi syarat "mengkonversikan" jual beli menjadi pemberian kuasa mutlak kepada orang tersebut, misalnya orang asing. Dengan demikian larangan orang asing untuk memiliki tanah tidak dilanggar, karena orang tersebut hanya mempunyai kuasa mutlak atas tanah, sedangkan hak milik atas tanah masih di tangan pemilik dahulu yang hidup di desa. Menteri Dalam Negeri kemudian melarang penggunaan lembaga kuasa mutlak ini melalui Intruksi Menteri Dalam Negeri No.14 tahun 1984.

Larangan pemilikan secara absentee ini dapat diterobos dengan pasal perkecualian yaitu pasal 10 ayat 3. Pengecualian ini diperuntukkan bagi para pegawai negeri/anggota ABRI, janda dan pensiunan, yang karena jabatannya berada di luar kecamatannya. Mereka boleh mempunyai tanah pertanian dari kecamatan asalnya dan harus mengerjakannya sendiri dalam waktu satu tahun setelah berhenti dari jabatannya (PP No. 41-1964 pasal 3b, Kepres 4-1977).

Pasal pengecualian tersebut menurut Peters, dapat melemahkan integritas hukum/ketentuan perundang-undangannya sendiri. Terdapat kemungkinan yang justru lebih berlaku ialah pasal pengecualiannya, yang akhirnya pasal larangan *absentee* menjadi tidak efektif.[14]

Juga mengenai jarak yang ditentukan oleh batas Kecamatan dalam menentukan suatu pemilikan tanah yang bersifat *absentee*, perlu dikaji kembali ketepatannya karena keadaan di Jawa dan luar Jawa sudah berbeda dalam hal kemudahan mendapatkan sarana transportasi.

KEENAM: TATAGUNA TANAH DAN LINGKUNGAN

Perkembangan pemekaran kota yang pesat di Jawa, menyebabkan banyak desa pinggiran menjadi bagian dari kota, mengurangi jumlah tanah pertanian yang produktif. Masalah ini sebenarnya sudah diantisipasi oleh Menteri dalam Negeri yang melarang penggunaan tanah subur untuk kepentingan lain. Tujuannya mencegah penurunan produksi padi dan pemborosan pemanfaatan tanah-tanah subur yang sudah menjadi daerah irigasi yang baik.

Hal tersebut di atas sulit dihindari, apalagi tanah-tanah subur tersebut berada di daerah yang nilai ekonomisnya tinggi (strategis). Konversi tanah pertanian menjadi non pertanian di Jawa untuk memenuhi kebutuhan perumahan sebanyak 90.000.000 unit rumah dalam waktu 15 tahun (1985-2000) akan mencapai 180.000 Ha.[15]

Keadaan demikianlah yang menyebabkan usaha penataan kembali pemilikan dan penguasaan tanah dalam rangka tataguna tanah mengalami tantangan, oleh karena pertumbuhan kota dan penyempitan desa berlangsung secara tidak terencana lebih dahulu. Kota tumbuh terlebih dahulu dari rencana yang ditetapkan[16]. Bahkan rencana yang telah ditetapkan pun akhirnya banyak yang dilanggar karena motif ekonomi menaikkan pendapatan daerah.

Dalam Kepres 55 tahun 1993, juga terdapat keharusan memperhatikan Undang-undang No. 24 tahun 1992 tentang penataan ruang, bagi maksud

pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

KETUJUH: ORGANISASI TANI

Peranan organisasi tani telah membuktikan adanya kekuatan yang bisa diorganisasi untuk mendukung hak-hak petani. Organisasi ini dapat berfungsi apabila terbina dengan baik. Organisasi yang kuat dapat tumbuh dari bawah, sehingga mulai dari pembentukannya, persyaratan keanggotaannya, komposisi pimpinannya, penyusunan program dan operasionalnya sepenuhnya mencerminkan kehendak yang nyata dari anggota organisasi yang bersangkutan.

Dalam berbagai kasus organisasi tani tidak bisa secara efektif membantu memperjuangkan hak-hak petani atau buruh karena adanya pembatasan-pembatasan ruang gerak dalam mengaktualisasikan tuntutannya, seperti larangan melakukan demonstrasi, unjuk rasa ataupun mogok, walaupun undang-undang sendiri menjaminnya. Terlalu banyaknya campur tangan penguasa dalam menentukan komposisi pimpinan organisasi, sehingga pimpinan organisasi tidak sepenuhnya bisa menyuarakan kepentingan petani dan buruh. Hal ini berkaitan dengan persoalan apakah organisasi tersebut mempunyai independensi ataukah tidak. Organisasi yang dibentuk secara *"top down"* biasanya kurang mempunyai independensi, sedangkan organisasi-organisasi yang dibentuk secara *"bottom up"* lebih mempunyai independensi.

Organisasi petani atau buruh yang dibentuk dari atas lebih banyak untuk memenuhi formalitas adanya kebebasan petani atau buruh untuk membentuk organisasi. Jika organisasi demikian berkolaborasi dengan elit penguasa tanah atau birokrasi maka manfaatnya kurang dirasakan oleh petani atau buruh. Sebaliknya organisasi yang dibentuk secara independen sering kesulitan untuk mendapatkan legalitas formalnya sebagai organisasi. Tidaklah mengherankan jika organisasi formal demikian kurang berbobot dalam konteks perjuangan petani atau buruh tani memperoleh hak-haknya.

UUPA juga memberikan kesempatan kepada organisasi tani untuk berperanan dalam pembangunan, semisal HKTI dan HNSI. Namun perlu dicari sebabnya mengapa pada banyak peristiwa seperti sengketa tanah perkebunan, pencemaran tambak udang, penggusuran tanah hampir tidak terdengar peranan organisasi tersebut. Mengapa pula dalam hal pemasaran cengkeh, jeruk dan sebagainya organisasi semacam ini seakan-akan tenggelam.[17]

KEDELAPAN: TANAH TERLANTAR

Tanah yang ditelantarkan sebagaimana tercantum dalam pasal 27 UUPA, menyebabkan tanah jatuh ke tangan negara. Persoalannya apakah arti tanah yang ditelantarkan itu, dan bagaimanakah dan oleh siapakah status tanah dinyatakan terlantar, juga apakah tanah yang jatuh ke tangan negara itu bekas pemiliknya sama sekali kehilangan hak atas tanah itu.

Sampai saat ini hal tersebut belum diatur dalam undang-undang setidaknya dalam suatu peraturan peme-

rintah, sebagaimana cara terjadinya hak milik pasal 22 UUPA.

Tiadanya pedoman yang jelas tentang keadaan sebidang tanah terlantar atau (sengaja) ditelantarkan, menyebabkan ketidakpastian hukum walaupun banyak bidang tanah berada dalam keadaan terlantar.

Sebagai contoh sejak tahun 1986 di Indonesia terdapat 440.000 Ha lahan pilihan yang terlantar. Tanah perkebunan yang berHGU menurut data Ditjen Perkebunan di seluruh Indonesia terdapat 194.996 Ha perkebunan swasta kelas V atau masuk kategori terlantar. Di Sukabumi saja (1986) terdapat 44 perkebunan terlantar dari 80 kebun milik swasta dari seluruh luas perkebunan 40.854 Ha[18]

Hal itu sangat ironis dengan kenyataan banyaknya petani yang membutuhkan lahan untuk dikerjakan, padahal instansi yang berwenang telah mempunyai pedoman untuk menindak penelantaran tanah tersebut dengan perpedoman pada *Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 151? Kpts/Um/3/1980 tentang Pedoman Penetapan Klas Perusahaan Perkebunan Besar.*

Banyak kasus pendudukan tanah perkebunan oleh rakyat yang dianggap sebagai pendudukan liar disebabkan tanah perkebunan tersebut dalam keadaan terlantar. Pendudukan itu adakalanya seijin (lisan) dengan pemilik perkebunan dengan pola bagi hasil. Jika hal itu berlangsung lama dan telah berkembang luas maka sulit diadakan penataan kembali pemilikan dan penguasaan tanah perkebunan.

Hal inilah yang sepanjang tahun sejak zaman Hindia Belanda sampai sekarang menjadi sumber sengketa yang tiada henti-hentinya antara pemerintah, pemilik HGU dan rakyat.

Sekalipun berdasarkan Kepres 39-1979, jct. PMDM. No. 3-1979 untuk tanah-tanah perkebunan tertentu, rakyat yang menduduknya telah memenuhi syarat untuk diberikan hak milik, namun dalam praktek masih sulit dilakukan. Sementara itu penyakit "lapar tanah", terus menyerbu tanah-tanah hutan yang sangat sulit untuk dicegah. Jikapun kemudian akan dilakukan penertiban, serta-merta akan menimbulkan sengketa dan korban berkepanjangan.

Di daerah perkotaan (pinggiran), penelantaran tanah juga mulai nampak dengan tidak dibangunnya tanah-tanah yang telah dibebaskan oleh investor bagi kepentingan perumahan. Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional tidak lagi menerbitkan izin baru pembebasan tanah dan lokasi di wilayah Botabek) berdasarkan SK No. 410-2748, 3-10-1996.

Dengan adanya kredit macet di bidang properti yang diikuti dengan kebijakan pengetatan uang, maka tanah-tanah yang terlantar akan semakin banyak, tatu mau diapakan dan dikemanakan tanah-tanah tersebut?

CATATAN AKHIR

[ ] Tulisan ini pernah disampaikan pada Seminar Nasional "PEMBARUAN HUKUM PERTANAHAN NASIONAL" yang diselenggarakan Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta, 29-30 September 1997

[1] Lihat Daniel S. Lev, "The Lady and the Banyan Tree, Civil Law Change in

Indonesia". *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 14, No. 2, Spring, 1965.

[2] Budi Harsono, *Penggunaan dan Penerapan Azas-azas Hukum Adat pada Hak Milik Atas Tanah*, Makalah Simposium Hak Milik atas Tanah menurut UUPA, Bandung, Januari 1983, hal. 2.

[3] Lihat, misalnya G.E. Maanen, *Eigendomschijn Bewegingen, Juridisch historische en politiek-filosofische opmerkingen over eigendom, Ars Aqui Libri, Nijmegen, 1987; Derine Grenzen van het eigendomrecht in de negentiende eew. Critische bijdragen met het oog op een genaunceerde evolutiebeeld voor de private Eigendom in Frankrijk en Belgie sedert de invoering van het Burgerlijk Wetboek*, Antwerpen, 1955.

[4] Mahkamah Agung telah menyempurnakan pengertian musyawarah pasal 1 (5) Kepres 55-1993, yaknl *merupakan pertimpaan kehendak antara pihak yang ·rsangkut tanpa rasa takut dan paksaan.* ututusan Mahkamah Agung No. 2263/ Jt/1993).

Usaha pembentukan UU Hak Milik telah dilakukan, dalam bentuk simposium yang diadakan di Bandung 20-22 Januari 1983, dan juga di USU setelah itu.

[6] *Kompas* 15 Februari 1996.

[7] Wolf Ladejinsky "Land Reform in Indonesia" in *Agrarian reform as Unfinished Business*, ed. L.J. Walinsky (Oxford, 1977), hal. 342 menyatakan ....in the case of Java and on the assumption that each owner receives onehalf heclare as of the end of 1963, the total number of families who benefited from the reform was approximalely 128,000 If all the land earmarked for redistribution is indeed so disposed by the end of 1964, the number of recipients will be approximately 248,000. At first glance these of 4-5 million sharecroppers in Java is close to reality then not more than 6% of those families will have received some land upon completion of the program.

[8] Iman Soetiknjo, *Pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria dalam Rangka Mensukseskan PELITA V*, Makalah Ceramah 1996 Juni 1989 diselenggarakan oleh Universitas Tujuh Belas Agustus di Surabaya, h. 7.

[9] Benyamin White, *Agro Industri, Industrialisasi Pedesaan dan Transformasi Pedesaan*, Makalah Pusat Pengembangan ilmu-ilmu Sosial, Universitas Brawijaya Malang, tanggal 27 Januari 1990, h. 7.

[10] Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, "Yurisprudensi Jawa Barat tahun 1969-1972" *Buku I Hukum Perdata*, Penerbit Binacipta Bandung, Februari 1974, h. 59-61.

[11] Christianto Wibisono mencatat dari Anyer ujung barat sampai Cikampek ujung timur sepanjang 200 Km, dari Utara pantai Jawa sampai Selatan 50 Km, jadi seluas 10.000 Km^2 sedang disulap menjadi megapolitan, kawasan industri, real estat, kompleks komersial dan pusat perbelanjaan. Sudah tidak terkira berapa banyak orang yang menyuarakan jerit tangis mereka untuk proyek tersebut. *Majalah Property Indonesia*, 18 Juli 1995, h. 44.

Apa yang terjadi kemudian apabila lahan tersebut tidak segera dapat dibangun ialah disewakan kepada petani pendatang seperti yang terjadi di Kecamatan Maja, Kabupaten Lebak, Jawa Barat. Terdapat lahan pertanian di 16 dari 21 desa yang dikuasai 15 developer. Izin lokasi telah diberikan untuk 4.735 Ha. Sekitar 60% diantaranya sudah dibebaskan tetapi belum dimatangkan dan dibiarkan terlantar, sementara sebagian besar pemilik pertama, yaknl para petani yang menjualnya kepada developer, kini menjadi pengangguran. *Kompas* 12-12-1996, h. 12.

[12] Suatu penelitian yang dilakukan oleh J.S. Uppal di India membuktikan juga bahwa penggarap yang berkehendak melaksanakan UUPBH dan mengancam akan mengajukan perkaranya ke pengadilan terhadap pemilik tanah dicap oleh rekan-rekannya sebagai "perbuatan membuat onar". Rekan-rekan mereka khawatir kalau-kalau perbuatan tersebut akan dibalas oleh

pemilik tanah dan menimbulkan kesusahan pada penggarap lain yang tidak tahu apa-apa. Akhirnya penggarap yang dicap pembuat onar ini menyerah dan angkat kaki pindah ke desa lain. J.S. Uppal "Implementation of Landreform Legislation in India – A Study of two villages in Punjab", *Asian Survey*, Tahun IX (1969) No. 5 Terj. Frans Limahelu dan Soelandyo Wignyosoebroto, dalam Bunga Rampai permasalahan Hukum dan Pembangunan Universitas Airlangga 1975-1976, h. 17.

[13] Hal itu ada persamaannya dengan apa yang terjadi di India, *Ibid*, h. 16.

[14] Zo wordt vaak het legetimiteitsiekort van nieuw recht reeds in de vormgeving düsdanig gekompenseerd dat, bijvoorbeeld met het opnemen van uitzonderingsbepelingen en het achterwege laten van doeltreffende sancties aan bezwaren van tegenstanders van het nieuw recht wordt tegemoet gekomen. *Recht als Project*, h. 881.

[15] Sony Harsono, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Perumahan dan Kendala-kendala Perolehan Tanah*, Makalah Seminar perumahan di Malang 10-10-1996.

[16] Seperti halnya pembangunan perumahan di kecamatan Maja, Kabupaten lebak, Jawa Barat, tidak lazim terutama dalam pembuatan *master plan* yang dilakukan setelah sebagian besar tanah di sana dikuasai oleh developer, padahal master-plan untuk kawasan perumahan biasanya dibuat sebelum proses pembebasan tanah dilakukan. *Kompas* 30-12-1996.

[17] G.J. Adiljondro, mempolakan organisasi petani menjadi empat tipe. Tipe pertama, organisasi yang dibentuk atas kebijaksanaan politik pemerintah atau golongan politik yang berkuasa dan struktur pelaksanaannya sentralistis. Kedua, tipe organisasi petani yang diprakarsai sepenuhnya oleh swasta dengan struktur pelaksanaan yang sentralistis. Ketiga, tipe organisasi non-pemerintah yang diprakarsai oleh swasta dengan struktur implementasi yang desentralistis. Keempat, tipe organisasi petani yang diprakarsai oleh pemerintah, namun struktur implementasinya desentralistis. G.J. Adiljondro, *"Landreform Swasta? Mungkinkah itu Dijalankan di Indonesia?"* makalah Seminar Nasional Jalur Pemerataan dan Kemiskinan Struktur HIPPIS Malang, 1979, h. 3-4.

[18] *Kompas*, 21, 23 Juni 1989.

Soetandyo Wignjosoebroto *

PEMBARUAN AGRARIA: APA YANG PERLU DIAGENDAKAN?

Pembaruan agraria (dalam maknanya apa yang di dalam bahasa asing disebut *'Agrarian Reform'*) pada hakikatnya adalah suatu upaya korektif untuk menata ulang tataguna tanah –yang keberhasilannya tentu saja ditentukan pada tahap pertamanya oleh keberhasilan orang menata ulang tata penguasaan dan atau tata pemilikan tanah– demi tertingkatkannya produktivitas tanah tersebut dan selanjutnya juga demi kesejahteraan masyarakat umum. Karena merupakan tindakan korektif, tak salah lagi apa yang disebut *"(agrarian) reform"* ini selalu mengimplikasikan adanya kesadaran bahwa telah terjadi kesalahan-ke salahan mendasar pada waktu yang lalu yang – demi keberhasilan di masa mendatang– tidaklah boleh ditenggang lagi.

Agrarian reform yang diawali dengan kebijakan *landreform* berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria 1960 (UUPA), adalah juga dimaksudkan untuk mengkoreksi apa yang dianggap sebagai kesalahan dalam kebijakan pertanahan pada masa pemerintahan kolonial. Koreksi dilakukan demikian rupa sehingga tanah (yang di atasnya tak dapat dibuktikan adanya hak milik individual) kini ini, menurut hukum, tidak lagi boleh distatuskan sebagai 'domein' negara; yang oleh sebab itu, menurut hukum, negara kini ini hanya berkedudukan sebagai penguasa ('beheerder') saja atas tanah-tanah yang ada; dan oleh sebab itu pula pemilikan-pemilikan atas tanah dikembalikan menurut asas dan praktik hukum adat yang bernuansa kerakyatan itu.

Tak salah lagi, melalui *reform* tahun 1960 itu hukum pertanahan Indonesia menurut teori dan menurut kebijakan dasarnya akan dan harus dilindungkan kembali ke hukum adat yang –seperti dikatakan di atas– amat bernuansa kerakyatan itu. Resminya, perundang-undangan Indonesia –tak hanya peraturan perundang-undangan yang dibentuk sepanjang dasawarsa 1960 – 1990-an pasca-UUPA, melainkan juga bahkan TAP-TAP MPR tentang GBHN yang berkenaan dengan soal pertanahan– memang tak ada yang hendak menyalahi kebijakan dasar yang disebutkan itu. Resminya, semua perundang-undangan itu secara eksplisit ataupun implisit bermaksud menegaskan visi dan orientasi kebijakan yang berpihak ke asas kerakyatan itu.

Akan tetapi, lain yang dikatakan dan dijanjikan dalam ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan (acapkali) lain pula yang nyatanya terlaksana dalam praktik pertanahan. Pembangunan yang kemudian mengedepankan peran negara (berikut peran besar yang dimainkan oleh para punggawa pengemban kekuasaannya) telah menyebabkan kiblat pemihakan ke kepentingan rakyat menjadi terlupakan. Tambahan pula, maraknya *'developmentalism'* –yang memahamkan pembangunan sebagai ideologi, dan tidak lagi sebatas sebagai program pengantar ke tujuan yang lebih final– telah memungkinkan peran negara berikut para punggawanya di dalam

*Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA adalah pensiunan Guru Besar Universitas Airlangga Surabaya, dan juga adalah anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM).

berbagai aktivitas produksi –khususnya apabila menyangkuti soal pertanahan– lalu menjadi dominan. Akibatnya, persoalan tataguna dan tatapemilikan tanah dalam konfigurasi kepentingan pem-bangunan lalu amat sarat dengan motif-motif *politicking* yang menjadi proses-prosesnya selalu mengatasi signifikansi proses-proses *lawyering*.

Padahal realitas *politicking* itu cenderung berulah laku pragmatik dan tugas untuk lebih mementingkan fungsi instrumental peraturan (demi tercapainya tujuan) daripada mementingkan pertimbangan perlunya mematuhi komitmen moral-normatif peraturan itu. Berangkat dari logika pragmatisme yang mementingkan fungsi *goal-seeking* inilah maka *developmentalism* itu lalu menjadi banyak mengabaikan kepastian-kepastian hukum. *Politicking* yang demikian itu pulalah yang bahkan juga menafikan etika pemerintahan yang demokratik, suatu etika yang harus menempatkan kepentingan rakyat banyak –dalam kapasitasnya sebagai individual maupun dalam kapasitasnya sebagai kolektiva yang disebut publik– sebagai jenis kepentingan yang mesti pertama-lama dipromosikan dan dilindungi.

Maka tidaklah terelakkan apabila praktik *politicking* dalam pembangunan itu lalu cenderung hendak lebih mengejar keberhasilan yang dapat diusahakan dalam jangka yang relatif pendek (dalam hal ini: stabilitas keamanan dan pertumbuhan ekonomi) daripada hendak memberikan makna penting kepada keberhasilan yang memerlukan upaya jangka yang agak lebih panjang (antara lain: pemerataan), atau bahkan yang masih lebih panjang lagi (seperti misalnya antara lain: keberdayaan rakyat di segala bidang kehidupan). Dapatlah dimengerti mengapa di sini upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (dengan tingkat GNP yang tinggi sebagai indikator keberhasilannya) acapkali dilaksanakan dengan mengorbankan peraturan-peraturan hukum yang telah ada, setidaknya dengan mengingkari asas-asas dan semangat atau jiwa yang melatarinya (mengingkari *'das geistliche Hintergrund'*).

Dari situlah datangnya penjelasan mengapa semangat kerakyatan yang didapati dalam hukum adat dinafikan. Mengingkari moralitas yang dikandung di dalam UUPA, pelaksanaan undang-undang tahun 1960 ini lalu menjadi berkesan amat etatistik. Tujuan-tujuan politik negara (baca: 'pemerintah') di dalam setiap program dan proyek pembangunan pun lalu menjadi selalu lebih memperoleh perhatian di dalam praktik, mengatasi berbagai keberatan yang diajukan warga masyarakat umum. Juga dalam soal *land acquisition*, misalnya, terlihat jelas bagaimana negara/pemerintah lebih sering membukakan peluang kepada para investor untuk memperoleh lahan-lahan guna mem-bangun industri. Tanah dan lahan yang akan termanfaatkan untuk kepentingan industri dipandang akan lebih membantu tertingkatkannya GNP –yang pada gilirannya nanti akan dapat dipakai mengindikasikan berhasilnya pembangunan– daripada apabila dibiarkan termanfaatkan untuk kepentingan pertanian rakyat.

Karena pembangunan yang direalisasi dengan penuh ulah *'politicking'* itu dapat berlangsung secara leluasa, seakan-akan memperoleh pembenaran ekstrayuridis untuk (demi kepentingan pembangunan!) menginterpretasi setiap ketentuan peraturan perundangan yang ada secara luwes (agar dapat mengikuti arah kebijakan eksekutif yang punya misi untuk mensukseskan pembangunan itu), *'de novo'* dan *'ad hoc'* kalau perlu, maka sesungguhnya *'agrarian reform'* yang disarankan ini tidaklah akan seberapa punya efek manakala yang diutamakan adalah merevisi

ketentuan-ketentuan perundangan yang ada. Dari uraian yang dibentangkan di muka, jelas sudah bahwa pokok permasalahannya tidaklah pertama-tama terletak pada kekurangan yang ada pada teks perundang-undangannya, melainkan pada makna interpretatif yang diberikan oleh para pejabat, yang gampang bertindak arbitrer karena selalu diburu kewajiban mengejar target pembangunan.

Maka, kalau demikian halnya, yang harus terutama dirisaukan dalam rangka melaksanakan pembaruan (pembaruan dalam maknanya sebagai *reform*!) di sini haruslah lebih berkenaan dengan ihwal semangat dan itikat pelaksanaannya daripada berkenaan dengan ihwal rumusan-rumusan tekstual peraturan. Sosialisasi dan resosialisasi –yang berhakikat sebagai enkulturasi– itulah barangkali saja yang akan lebih diperlukan daripada program-program revisi dan legislasi. Penyadaran kembali para pelaksana dan penanggung jawab pembangunan, bahwa hukum itu sesungguhnya hadir dalam tugas konstitusionalnya sebagai pembenar dan penjamin kebebasan rakyat, agar rakyat dalam kedudukannya sebagai warga negara dengan demikian dapat menikmati secara bertanggung jawab hak-hak mereka (baik yang asasi maupun yang sekunder) demi kesejahteraan hidup mereka sendiri yang layak, sesuai dengan kodrat mereka sebagai manusia yang bermartabat.

Sosialisasi dan resosialisasi yang berhakikat sebagai enkulturasi itu haruslah pula dikonkritkan sebagai program-program penyuluhan rakyat agar para pengguna dan pemilik tanah yang awam ini menyadari hak-hak mereka yang asasi. Program-program akan pula menyadarkan rakyat yang rata-rata awam ini hal berikut ini, ialah bahwa fungsi sosial milik-milik mereka itu tidaklah akan serta merta berarti bahwa negara dan/atau para pengemban kekuasaannya boleh dan dapat setiap saat memerintahkan mereka itu untuk mengalihkan hak –secara volunter atau secara involunter– ke pihak ketiga, dengan dalih 'demi kepentingan umum' atau 'kepentingan pembangunan', dan pula dengan alasan bahwa hukum itu pada hakikatnya adalah seluruh kewenangan negara. Terbebas dari hegemoni seperti itu, besarlah harapan bahwa mereka akan menyadari perlunya berorganisasi untuk membela hak-hak mereka yang asasi atas keberdayaan mereka sendiri, lepas dari tali-tali ketergantungan yang selama ini mengikat.

Sementara itu, kalaupun pembaruan agraria itu masih dipandang perlu agar dilancarkan pula melalui program-program revisi dan legislasi yang mungkin akan menjelaskan perubahan pada undang-undang yang telah ada, revisi dan penyusunan seperti itu mestilah pula dikerjakan atas produk-produk perundang-undangan yang berada pada tingkat yang lebih bawah. Bukankah produk-produk perundang-undangan pada tingkat yang lebih bawah dari undang-undang pokok ini pada dasarnya lebih banyak dikontrol oleh ide-ide 'developmentalism' eksekutif? Banyak tinjauan ulang yang penuh kritik (alias 'reviews') harus dikerjakan agar pertentangan produk-produk perundang-undangan itu dengan isi dan semangat UUPA 1960 dapat dicegah dan/atau banyak dikoreksi. 'Reviews' seperti itu akan banyak mencegah kemungkinan peraturan-peraturan pada tingkat yang lebih bawah (misalnya saja yang mengatur soal izin lokasi) ditafsir salah, (lebih-lebih apabila terjadi proses kolusi di situ), demikian rupa sehingga hanya akan lebih menguntungkan para investor daripada rakyat pemilik lahan-lahan sempit.

Khrisna Ghimire*

PRAKARSA MASYARAKAT SIPIL (*CIVIL SOCIETY*) UNTUK *LANDREFORM* DAN KEPASTIAN PENGUASAAN TANAH

PENDAHULUAN

PROGRAM PEMBARUAN AGRARIA MASA LALU DAN PERKEMBANGAN MUTAKHIR

Kebutuhan untuk *landreform* demi mengurangi kelaparan dan kemiskinan di pedesaan telah sangat dipahami. Alasannya banyak dan memaksa. Petani kecil, penggarap dan buruh lepas adalah beberapa kelompok sosial yang paling rentan terhadap ancaman kelaparan, dan biasanya mereka tidak mempunyai akses memadai terhadap tanah dan sumber daya produktif lainnya. FAO *(Food and Agricultural Organization)* meramalkan bahwa pada tahun 1985 ada 817 juta buruh penggarap yang tidak mempunyai tanah di Afrika, Asia dan Amerika Latin[1]. Sebuah penelitian IFAD *(International Fund for Agricultural Development)* menunjukkan bahwa pada pertengahan tahun 1980-an ada 324 juta petani tak bertanah di 64 negara berkembang, dengan 180 juta bermukim di India, 24 juta di Pakistan, 12 juta di Philipina dan 8 juta di Brazil[2].

Pada saat yang sama, banyak lahan subur dikuasai oleh sedikit pemilik tanah dan elit penguasa. Akibatnya yaitu *landreform* bisa mengurangi ketidakadilan pemilikan tanah dan mendorong membaiknya produktivitas, penyediaan pangan yang lebih memadai dan meningkatkan pendapatan petani miskin. Konsekuensinya, *landreform* bisa mengurangi konflik dan pelanggaran HAM di pedesaan, dan mengarah pada membaiknya keadilan sosial. Lebih dari itu, jaminan ketersediaan tanah adalah faktor kunci dalam peningkatan mutu tanah dar praktik penggunaan dan pengelolaa sumber daya secara berkelanjutan.

Di samping alasan-alasan tad sejumlah negara telah mengadakan langkah-langkah signifikan dalam *landreform* —dalam banyak kasus karena kendala politik dan ekonomi landreform sukar dilaksanakan. Tak dapat disangkal, ada sejumlah kemajuan, khususnya dalam konteks Asia. Kendati demikian, kenyataan di hampir semua negara menunjukkan bahwa penerapan hukum secara menyeluruh jarang dijalankan dan langkah-langkah reformasi hanya bisa dinikmati oleh sebagian kecil petani (kurang dari 10% penduduk desa).[3] Situasi ini terjadi di negara-negara yang memiliki perkebunan (*estate*) besar, yakni di Amerika Latin, Afrika Selatan dan Philipina. Di Afrika Sahara, di sisi lain, di mana sistem pemilikan tanah komunal masih mengemuka,

*Khrisna Ghimire, Ph.D. adalah Project Leader, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Koordinator Knowledge Network on Civil Society Initiatives on Land Reform and Tenurial Security.

upaya penerapan hak milik pribadi telah menciptakan kebingungan dan melemahkan sistem pertanahan dan solidaritas komunal.[4]

Landreform menyiratkan intervensi dalam hubungan kekuasaan lokal. Upaya memberikan akses lebih besar dan penguasaan terhadap tanah dan sumber daya produktif serta peningkatan pelayanan terhadap petani kecil, buruh tani, kaum perempuan dan kelompok marginal pedesaan lainnya berarti mengurangi kekuasaan ekonomi dan politik kelas pemilik tanah, pedagang kaya dan, sebaliknya, meningkatkan partisipasi kaum miskin pedesaan dalam proses pembuatan keputusan. Ini memerlukan perubahan struktural (yang sama sekali tidak mudah), komitmen politik kuat di pihak pemerintahan pusat dan dukungan internasional. Mobilisasi sosial oleh petani miskin dan buruh pedesaan menjadi sangat penting.

Sejak dekade terakhir ini, langkah-angkah *landreform* kehilangan momentumnya di banyak negara berkembang. Sebagian disebabkan oleh kesulitan ekonomi (beban utang, defisit anggaran dan berkurangnya pajak pendapatan akibat program penyesuaian struktural). Di Zimbabwe, misalnya, yang menyelenggarakan landreform radikal pada tahun 1980-an, redistribusi tanah untuk menguntungkan petani kulit hitam tetap menjadi target yang sulit dicapai, ketika pemerintah tidak dapat membeli tanah yang dimiliki oleh petani putih di pasar terbuka karena kendala anggaran. Selain itu, lembaga keuangan internasional, dalam *Structural Adjustment Program* atau Program Penyesuaian Struktural (SAP) mereka, cenderung menitik-beratkan produktivitas tinggi dari perkebunan kulit putih dan kontribusi mereka terhadap hasil ekspor[5]. Berkurangnya subsidi dan penyediaan sarana pertanian yang penting sebagaimana disyaratkan SAP menyebabkan hasil-hasil *landreform* selama beberapa tahun menyusut dengan cepat di sejumlah negara berkembang. Di El Salvador, Peru dan Nikaragua, misal-nya, banyak koperasi yang berdiri setelah *landreform* menjadi ber-tumbangan, dan anggota-anggotanya memilih berwiraswasta atau mencari kerja di luar sektor pertanian[6].

Ketentuan hak milik pribadi atas tanah adalah kecenderungan yang semakin dominan di kebanyakan negara berkembang, begitu pula di Eropa Timur. Meski demikian, berbagai studi dan pengalaman praktis menunjukkan bahwa banyak sistem pertanahan komunal di Afrika dan sebagian Asia juga berpotensi memberikan jaminan kuat akan penguasaan tanah dan kemakmuran keluarga. Kesepakatan sewa jangka panjang digabungkan dengan ketetapan Negara atas input pertanian penting dalam konteks lain telah menolong meningkatkan pendapatan petani dan produktivitas tanah, yakni di Cina dan Vietnam[7]. Beberapa ketetapan sewa-menyewa di sektor pertanian dan kehutanan di Asia Selatan juga memiliki potensi ini, dengan mempertahankan masa sewa cukup lama dan petani diizinkan menanam selain tanaman keras, dan memeliharanya.

Sebuah pendekatan mutakhir diusulkan oleh sejumlah lembaga seperti Bank Dunia dan FAO menekankan langkah-langkah landreform menyerta-

kan pasar, yang terjadi di Brazil, Kolumbia, Philipina dan Republik Afrika Selatan. Meski demikian, masih harus dibuktikan apakah *landreform* melalui pendekatan ini akan berjalan karena menguntungkan sejumlah kecil produsen, penyewa dan buruh perkebunan. Sebuah studi di Afrika Selatan menunjukkan bahwa terjadi penolakan menyeluruh atas pembayaran atas tanah secara individual, tapi disetujui bila Negara memberi kompensasi kepada korban-korban penggusuran[8].

Langkah-langkah kebijakan tertentu perlu diciptakan agar bisa menyurutkan niat petani kaya, spekulan dan investor mengambil keuntungan dari tanah subsidi dan jasa-jasa pertanian[9]. Mobilisasi dan partisipasi rakyat yang kuat selama proses pembagian tanah sungguh sangat membantu.

Langkah-langkah *landreform* harus dipahami dan disesuaikan dengan kondisi setempat. Di mana tanah sukar diperoleh dan sedikit orang yang memilikinya, termasuk kalangan elit penguasa, hanya ada secercah harapan untuk memberikan lahan yang bisa ditanami kepada pasar untuk diredistribusikan. *Landreform* dalam konteks semacam itu bisa lebih difokuskan pada peningkatan hak penyewa lahan dan kondisi kerja yang lebih baik bagi buruh-buruh tani di desa[10], pembatasan penjualan, pajak progresif dan akses petani untuk memperoleh kredit, teknologi tepat-guna, pasar dan pelayanan sosial. Dalam kondisi tertentu pemberian lahan perseorangan bisa bermanfaat, sedangkan dalam kondisi lain, sistem penguasaan tanah komunal dan sistem sewa jangka panjang mungkin lebih cocok.

Munculnya Peran Organisasi Masyarakat Sipil

Selain tiadanya perhatian negara dan publik internasional dan tiadanya komitmen politik terhadap *landreform*, petani dan kelompok marginal berupaya mempertahankan dan meningkatkan akses terhadap sumber daya produktif yang teramat penting bagi kelangsungan hidup mereka. Sesungguhnya, ketidakmampuan pemerintah mengusulkan *landreform*, dalam kondisi tertentu, bisa mendorong lahirnya kelompok-kelompok terorganisir. Meski demikian, pada umumnya, masyarakat yang demokratis dan bertanggung jawab menyediakan iklim yang kondusif bagi aksi tingkat lokal.

Kondisi sosial, ekonomi, politik dan lingkungan hidup setempat sangat penting untuk memahami mengapa prakarsa tertentu dilakukan dan berpotensi menjadi lebih efektif atau menjadi gerakan sosial besar-besaran yang mau tak mau diakui oleh penguasa dan kelompok kepentingan yang ada. Dalam sejumlah kasus, pemerintah menyelenggarakan landreform. Belakangan ini, hal tersebut terjadi di Afrika Selatan, kendati biaya landretorm dipangkas sekitar 10% pada tahun 1997/1998 karena kendala anggaran pemerintah[11]. Pemerintah Zimbabwe pun telah berjanji melaksanakan landreform. Elit politik progresif, para insinyur dan administrator bisa memainkan peran yang sangat penting dalam memberikan dukungan kepada aksi dan prakarsa petani. Para aktor tersebut bisa saling menolong untuk memperbaiki lembaga dan hubungan sosial keagrariaan, bahkan ketika pembaruan

redistribusi muskil secara politis.

Lembaga semacam LSM, universitas dan lembaga keilmuan, partai politik dan serikat buruh yang memiliki jangkauan lokal dan nasional, bisa membantu petani dalam mengemukakan kasus mereka dan memperjuangkan kepentingan mereka sendiri. Misalnya, di banyak negara mereka mampu membawa sejumlah kasus untuk memperoleh perhatian media dan politikus, serta memberi dukungan keuangan bagi petani untuk lebih dapat mengorganisasikan dan memobilisasi diri. Lembaga ini juga bisa menolong petani menafsirkan perundangan tentang tanah, memanfaatkan pemilihan umum dan menciptakan tekanan politik melalui aksi langsung. Peran politik mereka penting tidak hanya untuk mengkampanyekan *landreform* secara lebih menyeluruh, tapi juga guna melindungi hasil-hasil yang telah diperoleh dalam perundangan ketanahan dan layanan produksi dan memelihara serta memperkuat kesepakatan yang menguntungkan petani kecil dan buruh tani. LSM yang memiliki komitmen pada pembangunan mungkin memiliki kemampuan mengelola kredit murah, teknologi tepat-guna, pasar dan input serta jasa pertanian lainnya selama masa pasca pembaruan.

Serikat dan koperasi petani, dan lembaga agama serta lembaga bantuan hukum yang mempunyai kontak langsung dengan petani kecil dan buruh desa miskin, bisa memainkan banyak peran penting. Sejak proses *landreform* dijalankan dengan sungguh-sungguh, mereka memiliki kemampuan memobilisasi petani untuk mengidentifikasi tanah yang berlebih, kualitas tanah, prosedur alokasi tanah, tipe-tipe sistem produksi yang akan dikembangkan dan kebutuhan akan perluasan dan infrastruktural, serta untuk menandai betapa perbedaan kelompok produksi pedesaan (perempuan, tukang, dll) bisa benar-benar diuntungkan oleh landreform. Mereka juga bisa berdialog dengan kelompok pemilik tanah dan elit lokal perihal akses petani kecil dan buruh miskin untuk memperoleh hak mengolah dan menggembalakan ternak di tanah desa dan pribadi. Mereka juga bisa memainkan peran perantara yang sangat menentukan dalam memecahkan konflik tanah antara kelompok miskin pedesaan, pemilik tanah dan penguasa setempat.

Pada tahun-tahun terakhir, banyak kelompok masyarakat adat (yakni penduduk pribumi) dan kelompok pedesaan lainnya seperti petani kecil, buruh tani, kaum migran, pendatang "haram", penggembala ternak, pemburu dan pengumpul tradisional, dan nelayan menentang privatisasi atau nasionalisasi sumber daya mereka. Beberapa kelompok tersebut, seperti petani karet dan sejumlah masyarakat Indian di Amazon, berhasil memperoleh dukungan dari kelompok pejuang lingkungan hidup dan hak asasi manusia yang berpengaruh, dan dalam beberapa kasus berpuncak pada pengakuan resmi atas hak atas tanah mereka[12]. Tapi, banyak kelompok mengalami kegagalan, dimana banyak anggota mereka terpaksa mengungsi ke kawasan hutan dan area rawan ekologi, atau bergabung dengan kelompok marginal di kota.

Aksi kolektif yang efektif dijalankan

oleh kelompok di dalam masyarakat sipil untuk melindungi sumber daya dari penguasaan oleh kelompok berkuasa atau mencari akses terhadap tanah dan sumber daya lainnya sangatlah berliku-liku. Individu, rumah tangga dan kelompok sosial dalam masyarakat mempunyai kepentingan yang semakin majemuk, dan semakin terstrata maka semakin sulit mengorganisasikan dan memadukan upaya bersama. Kenyataan ini bertambah parah karena banyak sekutu di luar masyarakat sering mempunyai agenda berbeda.

Kendati banyak yang menentang, sejumlah aktor sosial dan lembaga sungguh-sungguh terlibat dalam prakarsa meningkatkan lembaga pembaruan/penguasaan tanah yang menguntungkan kelompok marginal dan kelompok sosial pedesaan yang tidak berdaya dalam berbagai konteks. Cukup banyak organisasi akar-rumput yang mengkhususkan diri dalam *landreform*. Di Brazil, Organisasi *The Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra* (MST) mampu memobilisasi sejumlah besar petani kecil dan buruh tani di negara tersebut dan memperoleh banyak dukungan internasional. Dengan menggunakan visi partisipatori, kelompok itu memperluas basisnya dengan merangkul sejumlah kawasan dan bertindak pada ber-bagai tingkat yang berkisar dari tingkat akar-rumput dan kota ke tingkat negara dan komisi nasional. MST memberi bantuan materi, teknik dan pertanian yang penting kepada petani, yakni memberikan kredit, pendidikan dan program pelatihan. Dan itu hanya beberapa dari banyak layanan yang mereka berikan[13]. Hampir satu dekade mereka aktif mengupayakan perubah-an radikal dalam pola pemilikan tanah, di mana banyak tanah dan sumber daya pertanian berhasil dibagikan kepada para aktor lokal.

Di Amerika Tengah, *The Asociacionde Organizaciones Campesinas Centro-americanas para la Cooperacion y el Desarrollo* (ASOCODE) telah maju pesat dengan menempatkan jaminan akan tanah, jaminan pangan, hak masyarakat pribumi dan isu kelangsungan lingkungan hidup pada agenda politik kawasan di mana konflik terjadi antara petani besar dan pengusaha, di satu sisi, dan petani kecil serta masyarak- pribumi di sisi lain[14].

Di Afrika Selatan, mobilisasi ma masyarakat pedesaan berlangsung Zimbabwe, sebagian karena konteks politik di negara tersebut masih memungkinkan untuk landreform. Di Afrika Selatan, ada lobi dan advokasi kuat oleh kalangan LSM, akademisi, lembaga penelitian dan organisasi massa pada tahun-tahun terakhir, kendati buruh dan petani kecil tidak terorganisasi[15].

Di Philipina, LSM dan organisasi petani lokal tampil di barisan terdepan mem-perjuangkan *landreform* selama beberapa dekade. Mereka memperoleh dukungan luas dari mahasiswa, akademisi, ahli hukum dan organisasi keagamaan. Agar landreform berjalan lebih efektif, pada Januari 1997 diselenggarakan Kampanye Rakyat untuk *Landreform* (AR Now!). Prakarsa ini melibatkan 13 LSM besar yang bergerak dalam advokasi *landreform*, pembentukan jaringan dan dukungan lain kepada petani[16].

Pada tahun-tahun terakhir, kerjasama kelembagaan dan jaringan melalui lembaga koordinasi merupakan kecenderungan umum di sejumlah negara. Misalnya, di Bangladesh, Asosiasi *Landreform* dan Pembangunan (ALRD) membentuk jaringan meluas, di mana 108 LSM dan kelompok kepentingan memainkan peran aktif guna mendorong *landreform*[17]. Di Afrika Selatan, Panitia Ketanahan Nasional (LSM besar yang memfokuskan pada *landreform* dan pembangunan pedesaan) merangkul 12 asosiasi, panitia pembangunan pedesaan, serikat buruh tani, dll[18]. Demikian pula, di Venezuela, Accion Campesina menyatukan 166 organisasi sehingga menciptakan sebuah jaringan yang efektif. Di Guatemala, negara yang terkenal karena distribusi tanah yang sangat timpang dan aksi kekerasan di pedesaan, *Coordinacion de ONG y Cooperativas* (CONGCOOP) menyatukan 27 LSM tingkat nasional dan koperasi sejak tahun 1992 guna menuntut diadakannya perundangan *landreform* secara radikal dan meningkatkan layanan pendukung agraria[19].

Ada banyak organisasi akar-rumput di negara lain yang bergerak dalam upaya serupa. Kendatipun mereka tidak dikenal, mereka mempunyai pengetahuan yang kaya dan bernilai dalam berbagai situasi. Pengalaman-pengalaman itu tidak harus luar biasa. Kemampuan petani untuk mengartikulasikan kasus mereka kepada penguasa atau menyuarakan keluhan, sebagai misal, bisa menjadi prestasi penting bila masyarakat luas terbelenggu oleh alam budaya dan sosial yang represif.

Mengapa Jaringan Pengetahuan Global?

Meningkatkan akses kaum miskin terhadap sumber daya produktif, terutama tanah dan air, adalah prioritas Koalisi Popular untuk Mengatasi Kelaparan dan Kemiskinan (Kotak 1). Dari pengalaman kaum miskin atas pembaruan yang dijalankan pemerintah, Koalisi ini memahami persoalan dari perspektif baru, dimana peran utama adalah mengidentifikasi dan melindungi organisasi masyarakat sipil, terutama pada tingkat akar-rumput. Sesungguhnya, Koalisi ini percaya bahwa keberhasilan aksi lokal yang didukung oleh LSM dan organisasi masyarakat memberikan landasan kukuh untuk mengidentifikasi dan mengangkat pendekatan lain untuk pembaruan agraria, mengambil manfaat dari pengetahuan lokal, pengalaman dan inovasi kelembagaan.

Sayangnya, prakarsa masyarakat untuk memperoleh atau memelihara akses terhadap sumber daya produktif penting nyaris tidak terdokumentasi dan dianalisis. Komunitas desa yang berupaya mengatasi persoalan tertentu kurang memiliki akses terhadap pengalaman komunitas lain, bahkan komunitas tetangganya, yang barangkali telah menyikapi dan mengatasi persoalan serupa. Karena itu, pengetahuan dan pengalaman berharga tetap terkotak-kotak dan tidak tersebar luas dan menghasilkan dampak berarti.

Untuk mengatasi *gap* tersebut, Koalisi Popular untuk Mengatasi Kelaparan dan Kemiskinan memutuskan mendirikan Jaringan bagi Prakarsa Masyarakat Sipil dalam *Landreform*

dan Kepastian Tanah. Jaringan ini dipandang sebagai mekanisme global untuk mengumpulkan, menganalisis dan menyebarkan pengalaman berharga dan prakarsa masyarakat untuk mengamankan atau memperkuat akses terhadap sumber daya. Jaringan itu akan berupaya tidak hanya mengidentifikasi pelaku, ia juga berupaya memeriksa lebih menyeluruh beragam *landreform*/pengalaman perlindungan kepastian penguasaan tanah dan memperoleh pengetahuan tentang bagaimana kelompok lokal mampu menyuarakan kepentingan mereka dan bagaimana pengetahuan ini dapat dimanfaatkan melalui jaringan. Melalui jaringan, organisasi internasional, regional, nasional dan akar-rumput akan memperoleh keuntungan dari pengetahuan masing-masing dan bekerja sama menyuarakan praktik, kebijakan dan kesepakatan inovatif yang diprakarsai oleh organisasi masyarakat sipil.

Selain itu, tujuan utama Jaringan Pengetahuan ini adalah untuk menunjukkan bagaimana prakarsa tertentu bisa diperkuat dan mengapa pendekatan tertentu terhadap *landreform* lebih berpotensi untuk berhasil dalam kasus tertentu dan tidak untuk kasus lainnya. Pengetahuan yang diperoleh kemudian disebarkan untuk diperkaya di antara aktor dan lembaga lokal, nasional dan regional serta lembaga akademik dan penelitian, pemerintah dan organisasi bilateral dan internasional. Terakhir, Jaringan itu akan mengidentifikasi gagasan dan pengalaman proyek prospektif dalam berbagai subkawasan dan negara untuk digunakan sebagai contoh.

Jaringan bagi prakarsa masyarakat sipil dilengkapi dengan *Network on Negotiated Landreform* (NERALEN). Awalnya, prakarsa FAO/World Bank/IFAD, NERALEN juga diterapkan dengan bantuan Koalisi Popular (Kotak 2).

Fokus

Berdasarkan titik berat kemiskinan dan kelaparan di pedesaan, sebagaimana halnya keharusan membuat landreform relevan bagi bagian terbesar populasi desa bergantung pada tanah dan sumber alam, konsep landreform, sebagaimana disikapi oleh jaringan, berkisar pada langkah-langkah redistribusi tanah oleh pemerintah dengan mencakup empat bidang yang saling berkait:

a) Redistribusi tanah;
b) Perluasan dan reklamasi tanah;
c) Formalisasi hak atas tanah; dan
d) Akses terhadap sumber daya bersama.

Empat bidang yang berkaitan dengan *landreform* dan jaminan penggunaan tanah dijelaskan secara ringkas di bawah ini dan menyertakan lingkup yang lebih luas untuk landreform ketimbang yang sudah-sudah serta prospek yang lebih baik bagi partisipasi organisasi masyarakat sipil.

1. Redistribusi tanah. Ini merupakan komponen pokok semua program *landreform* masa lalu dan masa sekarang, terutama di negara yang masih mengizinkan pemilikan tanah luas dan lahan subur pada sedikit orang. Keadaan ini adalah fenomena umum di negara-negara Amerika Latin, Afrika Selatan dan sejumlah negara Asia seperti Philipina. Redistribusi tanah

Kotak 1: Koalisi Popular untuk mengatasi Kelaparan dan Kemiskinan

Didirikan pada Konferensi Kelaparan dan Kemiskinan tahun 1995 di Brussels, Koalisi Popular untuk Mengatasi Kelaparan dan Kemiskinan adalah konsorsium aksi dan kemitraan strategis pada masyarakat sipil dan organisasi antarpemerintah. Ia bertujuan: mengembangkan dan memperkuat dinamika dan potensi organisasi masyarakat sipil untuk memerangi kelaparan dan kemiskinan.

Koalisi ini dipimpin oleh Komite Interim yang terdiri dari perwakilan Bank Dunia, FAO, WFP, IFAD, Komisi Eropa dan tujuh LSM internasional dan regional serta asosiasi produser. Empat ratus organisasi juga menunjukkan minat mereka untuk bekerja dengan Koalisi dan aktivitasnya, 60 persen dari mereka adalah organisasi masyarakat, termasuk LSM.

Konsorsium memusatkan diri pada etika kerja "polisentris, partisipatori dan desentralisasi", di mana pelaksanaan tugas secara bersama dan pengumpulan sumber daya adalah kunci semua aktivitas. Ini mencerminkan komitmen tiap anggota untuk menindaklanjuti tujuan Koalisi. Merancang proyek juga merupakan aktivitas bersama, kendati implementasi program yang telah disepakati dianggap sebagai proses yang harus dijalankan secara bertahap dan konsisten, kadang-kadang dimulai dengan program pilot dan coba-coba. Dalam konteks ini, berbagai kelompok aksi diciptakan untuk mengejar perencanaan dan penerapan aktivitas. Tiap kelompok terdiri dari anggota masyarakat sipil dan organisasi antarpemerintah, dengan seseorang bertindak selaku Koordinat Pusat Kelompok.

Inovatif dalam pendekatan partisipatori dan keterlibatan langsung kelompok akar-rumput, Koalisi berkeka mendukung aktivitas masyarakat dalam bidang penting yang menyumbang bagi pembangunan yang berkesinambungan dan memerangi kemiskinan. Meningkatkan akses kaum miskin terhadap sumber daya produktif adalah tujuan utama Koalisi dan koordinat berat aktivitas mereka. Dalam konteks ini, sebagian besar upaya ditujukan bagi diangkatnya landreform pada agenda internasional dan nasional.

Untuk membantu pengumpulan pengetahuan dan sumber daya pada semua mitranya, Koalisi merencanakan membentuk dua instrumen keuangan: a) sebuah fasilitas untuk memperkuat kemampuan membangun masyarakat lokal dan masyarakat sipil dengan memberikan bantuan dengan formulasi kebijakan, komunikasi dan jaringan, koalisi, pembaruan kelembagaan dan desentralisasi, pelaksanaan aktivitas pilot dan penyebaran data dan pengalaman, dengan fokus khusus pada masalah tanah melalui penggunaan Jaringan Pengetahuan, dan b) sistem jaminan pinjaman internasional untuk meningkatkan penyaluran kredit dan jaminan pinjaman bagi kaum miskin pedesaan, serta melengkapi upaya-upaya dalam pendanaan tingkat mikro.

Selain jaringan pengetahuan dan instrumen keuangan yang terencana, Koalisi meluncurkan sejumlah aktivitas untuk merangsang prakarsa masyarakat. Misalnya, tiga negara telah dipilih untuk pembangunan strategi kolaborasi bagi kesiapan darurat dan rehabilitasi: Mali, Bangladesh dan Guatemala. Sebagai langkah pertama dan untuk mengembangkan pemahaman yang lebih baik tentang masyarakat sipil dalam aktivitas semacam itu, suatu penelitian dijalankan di Bangladesh berdasarkan arahan Program Pangan Dunia. Penelitian serupa juga akan diadakan di dua negara lainnya. Selain itu, Koalisi menguji bobot proyek Koalisi LSM Asia untuk Landreform dan Pembangunan Desa (ANGOC) di Mindanao Utara, Filipina, yang berupaya memberdayakan komunitas pedesaan untuk mencapai hak penggunaan tanah.

Kotak 2: NERALEN: Network on Negotiated Landreform: Prakarsa FAO/Bank Dunia/IFAD yang didukung oleh Koalisi

Network on Negotiated Landreform (NERALEN) terutama menekankan pada penyelidikan pasar tanah dalam kaitan akses kaum miskin terhadap tanah dan kemampuan mereka menggunakan lahan secara menguntungkan bila mereka memperoleh akses terhadap tanah. NERALEN akan memulai dengan memusatkan pada pengalaman di empat negara pilot: Brazil, Kolombia, Filipina dan Republik Afrika Selatan. Tujuannya difokuskan untuk membantu pertukaran informasi dan pengetahuan serta memberi saran kepada organisasi masyarakat sipil, LSM, dan pejabat pemerintah yang terlibat dalam analisis kebijakan dan aspek praktis negosiasi landreform. Untuk tujuan ini, ia akan menganalisis isu hukum, ekonomi dan kelembagaan serta prosedural yang menghambat masyarakat miskin memperoleh keuntungan dari negosiasi landreform yang didukung pasar dan peran pemerintah, agen pembangunan dan organisasi masyarakat sipil dalam mengatasi hambatan itu.

Tujuan, ruang lingkup dan kerangka dasar jaringan dibuat oleh misi pencari fakta di keempat negara itu. Laporan misi memiliki beberapa temuan penting, salah satunya menyatakan bahwa kendati program landreform di tiap negara tersebut berada pada tahap awal dan dipengaruhi oleh situasi khas negara yang bersangkutan (misalnya, kekerasan di pedesaan Kolombia, ketegangan rasial di Afrika Selatan), tapi tetap ada kesamaan yang kerap berubah menjadi kendala yang menghambat kelancaran program. Yang paling penting adalah:

- kesulitan mengidentifikasi dan memilih calon pengguna lahan;
- kurangnya sumber keuangan alternatif bagi kredit murah untuk membeli tanah;
- kurang berdayanya petani dalam negosiasi tanah;
- tingginya harga tanah seiring dengan bantuan tanah pemerintah atau fasilitas kredit; dan
- kesulitan dalam mendesentralisasi penyampaian program landreform di tingkat provinsi dan lokal.

Kesamaan lain di keempat negara tersebut adalah minat mereka untuk meningkatkan kemampuan kelembagaan dalam bidang landreform yang didukung pasar dan, terutama, memberikan jasa pendukung pascatransfer tanah. Umum diketahui bahwa memberikan kemudahan akses terhadap tanah masih kurang mencukupi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan. Bantuan tambahan harus diberikan kepada petani miskin guna memperkuat aktivitas produktif dan pasar. Persamaan selanjutnya adalah peran penting yang bisa dimainkan oleh petani dan organisasi masyarakat sipil dalam mendukung program landreform dan dalam mengatasi kendala-kendala tadi.

Jaringan akan beroperasi berdasarkan permintaan, dan dengan memperlimbangkan prioritas negara yang bersangkutan. Kekuatan utamanya adalah pada kemampuannya membantu negara dan lembaga melalui:

- memperkuat kebijakan, strategi dan program landreform;
- mengidentifikasi praktik-praktik yang paling sesuai untuk proses landreform;
- menyediakan sarana dan metodologi untuk memantau dan mengevaluasi pengalaman berkelanjutan pada berbagai tipe landreform;
- memberikan kajian komparatif terhadap hasil, praktik dan program; dan
- memperkuat kemampuan kelembagaan.

Dengan membuka banyak jalur komunikasi antara pemerintah, antarpemerintah, nonpemerintah, organisasi masyarakat sipil dan lain-lain, NERALEN akan mengintensifkan dan menyuarakan pertukaran horisontal pengalaman yang paling menjanjikan, informasi bermutu tinggi dan saran profesional pada negosiasi landreform.

Sumber: "Proposal Network on Negotiated Landreform" (draft mimeo), Roma 1997.

bisa mencakup restitusi, yang menjadi, contohnya, bagian utama prakarsa *landreform* di Afrika Selatan. Di negara tersebut dan banyak negara lainnya, ada banyak prospek untuk menurunkan jumlah petak tanah dan mendistribusikan berbagai tipe lahan yang dikuasai pemerintah pusat, penguasa daerah, perusahaan dan estat komersial kepada kaum miskin tak bertanah. Misalnya, di Bangladesh – negara dengan rasio tanah/orang tertinggi di dunia– pemerintah, bersama LSM, sejak 1984 terlibat dalam program *landreform* skala besar dengan membagikan tanah pemerintah (dikenal sebagai tanah "Khas") kepada sejumlah besar masyarakat tak bertanah[20].

2. Perluasan dan reklamasi tanah. Bila tujuan program landreform adalah memberikan akses yang lebih besar terhadap tanah, orang pasti bertanya tentang kemungkinan memperluas penggarapan tanah baru dan penggunaan sumber daya lain bagi aktivitas pendukung kehidupan pedesaan. Lahan garapan (area utama yang tercakup dalam program *landreform* sejauh ini) sering kurang mencapai 20% dari area tanah di negara berkembang dan seringkali mendekati 10% area tanah; contohnya, Cina –negara paling padat penduduk de-ngan permintaan pangan yang meningkat– mempunyai kurang dari 11% tanah garapan[21]. Dengan mengecualikan bidang-bidang tanah yang mengandung sumber daya alam penting (taman lindung, hutan, daerah resapan air, pemukiman skala kecil, perkebunan, hutan industri), perluasan penggarapan di area yang berdekatan dengan pemukiman dan aktivitas reklamasi tanah bisa sesuai dalam berbagai konteks. Dampak lingkungan aktivitas ini harus diperhitungkan sejak tahap perencanaan bersama-sama dengan pengembangan mekanisme yang tepat untuk mengatasi dampak negatifnya.

3. Formalisasi hak atas tanah. Kendati tuntutan untuk memberi hak kepada penggarap dan meningkatkan kondisi kerja dan kehidupan buruh tani merupakan fokus dalam kebanyakan program *landreform*, hasil yang dicapai masih tetap kecil. Keabsahan pemilikan dan jaminan hak atas tanah adalah penting bagi kelompok miskin dan kaum lemah pedesaan: rakyat yang mempraktikkan sistem penggunaan tanah komunal (terutama masyarakat sub-sahara Afrika), peladang berpindah, masyarakat pribumi (lebih dari 200 juta) dan rumah tangga menggunakan sumber daya marginal yang terdapat di area pemukiman (area ini mencakup 17% area pemukiman di India[22], sebagai contoh). Selain itu, *landreform* menyeluruh harus mencakup upaya memberikan kesamaan hak terhadap sumber daya dan hak waris kepada kaum perempuan, yang merupakan bagan penting dalam masyarakat miskin di pedesaan[23].

4. Perlindungan terhadap akses sumber daya bersama. Hampir 500 juta penduduk desa diyakini sangat bergantung pada sumber daya hutan untuk kelangsungan hidup mereka[24]. Mengolah makanan, beternak, nelayan, mengumpulkan kayu bakar dan meramu obat-obatan dan lain-lain, memanfaatkan beraneka ragam sumber daya umum. Juga, kebanyakan sumber daya umum bisa pulih kembali. Karena itu sangat penting bila

pengetahuan penduduk dihargai[25]. Ringkasnya, prakarsa *landreform* harus menyumbang bagi meningkatnya kesejahteraan masyarakat desa, serta pengelolaan yang berkelanjutan atas sumber daya umum melalui partisipasi aktif penduduk setempat.

Ruang Lingkup Aktivitas yang Tercakup oleh Jaringan

Banyak aksi terjadi dalam area-area tersebut melalui partisipasi langsung organisasi masyarakat sipil dan anggota komunitas. Pengalaman yang kaya dan banyak ini sangat berguna untuk diteliti, dianalisis dan disebarluaskan. Pemahaman yang lebih baik akan pengetahuan ini memudahkan untuk menjawab mengapa dan bagaimana aksi komunitas tertentu dilakukan, kemampuan atau ketidakberdayaan mereka menimbulkan dampak yang diinginkan dan potensi mereka untuk ditiru di tempat-tempat lain.

Jaringan berminat untuk mengidentifikasi dan menyebarkan pengetahuan, pengalaman dan gagasan tingkat lokal ke berbagai kawasan dan negara. Untuk tujuan ini, diperhatikan peran organisasi akar-rumput dalam memunculkan mobilisasi dan jaringan sosial, mengidentifikasi, bernegosiasi dan memperoleh tanah, memilih dan melatih para pelaku, melindungi hak dan akses penggunaan tanah, memecahkan konflik penggunaan tanah, melindungi hasil-hasil *landreform* yang telah dicapai dan mendukung struktur produksi pasca-landreform. Kisaran aktivitas yang akan dicakup oleh jaringan meliputi:

a) Mengumpulkan, memproses dan memadukan informasi pada prakarsa akar-rumput untuk *landreform;*
b) Menyebarkan pengetahuan, memastikan bahwa sarana komunikasi bisa diakses oleh rakyat pada tingkat lokal;
c) Merangsang interaksi dan kontak pada berbagai tingkat dan pada berbagai aktor sosial;
d) Mengorganisasikan acara khusus untuk memfasilitasi pertukaran antarmasyarakat secara tatap-muka.
e) Mendorong arus-balik dan evaluasi *bottom-up;*
f) Membentuk kemampuan anggotanya untuk memastikan pencapaian tujuan jaringan;
g) Mengidentifikasi dan menilai contoh-contoh keberhasilan untuk diterapkan di tempat lain dan untu disempurnakan; dan
h) Mendorong dan memfasilitasi pembangunan berbagai koalisi untuk *landreform* secara komprehensif, terutama, koalisi dengan pemerintah.

Konsekuensinya, keseluruhan tujuan Jaringan akan diwujudkan melalui tiga pendekatan bercabang:

a) Memberdayakan organisasi akar-rumput melalui pertukaran pengetahuan dan akses terhadap pengetahuan komunitas lain, serta terhadap pengalaman agen di tingkat nasional dan internasional;
b) Mengidentifikasi dan mengangkat potensi organisasi masyarakat dalam *landreform* dan mempererat kerjasama antara pemerintah dan organisasi massa dan;
c) Penerapan dan penyempurnaan prakarsa secara langsung dan aktual. Aktivitas ini akan dilakukan melalui aksi paralel yang ditujukan

untuk membantu penggunaan fasilitas yang relevan seperti *Civil Society Activities* bagi Koalisi Popular untuk Mengatasi Kelaparan dan Kemiskinan.

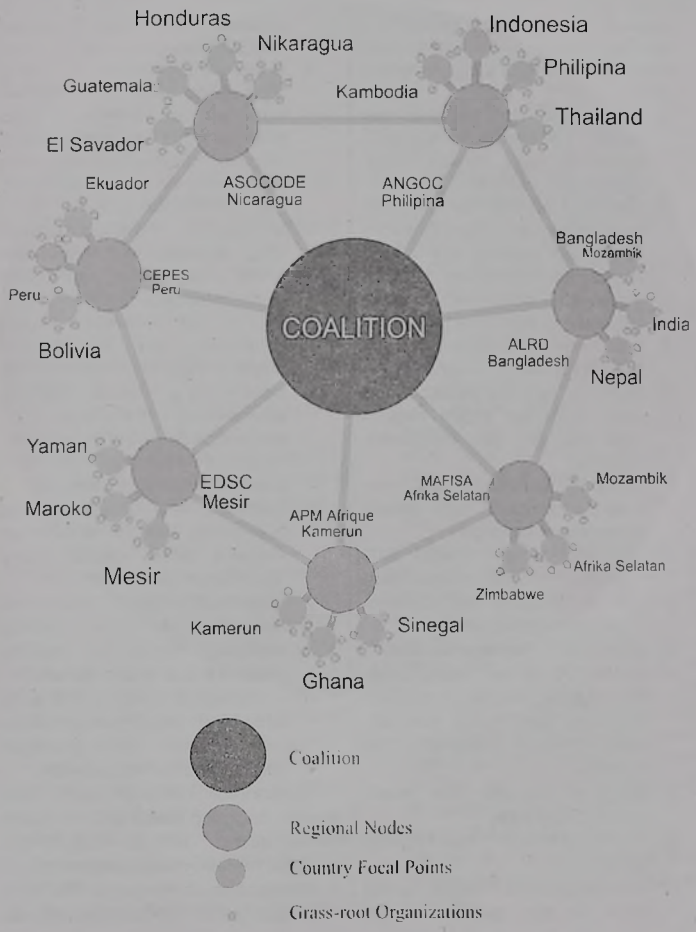
Struktur Jaringan

Tak perlu diragukan, sekutu utama Jaringan adalah organisasi akar-rumput, komunitas lokal dan organisasi masyarakat sipil yang memprakarsai landreform bagi kaum miskin dan penduduk tak bertanah. Meski demikian, ciri organisasi semacam itu serta ruang lingkup aktivitas mereka sangat banyak. Dengan membentuk jaringan yang melibatkan beberapa orang dari mereka untuk mencapai hasil nyata tidak hanya memerlukan waktu, tapi juga tatanan organisasi yang melibatkan kerjasama berbagai aktor pada berbagai tingkat dan juga sebagai penerapan strategi yang terdiri dari sejumlah tahap.

Struktur Jaringan, setelah melalui beberapa kali konsultasi dengan organisasi yang berminat dan anggota-anggota Koalisi Popular terdiri dari:

a. Lembaga pengarah sebagai "pusat," terdiri dari Koalisi Popular dan Lembaga Penelitian untuk Pembangunan Sosial PBB (UNRISD), yang mengelola proyek di bawah pengawasan IFAD. Ini menjadi koordinator internasional.
b. Tujuh koordinator regional dibentuk untuk menjalankan aktivitas tingkat regional di Asia Tenggara dan Pasifik; Asia Selatan; Timur Dekat dan Afrika Utara; Afrika Selatan; Afrika Barat dan Afrika Tengah; Amerika Tengah dan Karibia; dan Amerika Selatan. Tiap koordinator regional mencakup tiga negara, kecuali Asia Tenggara dan Pasifik serta Amerika Tengah dan Karibia yang masing-masing mencakup empat negara;
c. Koordinator nasional di 23 negara di mana *landreform* adalah isu politik dan sosial ekonomi akut. Negara-negara berikut ini termasuk dalam Jaringan:
   - Thailand, Kamboja, Philipina dan Indonesia (Asia Tenggara dan Pasifik);
   - Bangladesh, Nepal dan Uttar Pradesh/India (Asia Selatan);
   - Mesir, Maroko dan Yaman (Timur Dekat dan Afrika Utara);
   - Afrika Selatan, Zimbabwe dan Mozambik (Afrika Selatan);
   - Kamerun, Senegal dan Ghana (Afrika Barat dan Afrika Tengah);
   - Guatemala, Nikaragua, Honduras dan El Salvador (Amerika Tengah dan Karibia); dan
   - Peru, Ekuador dan Bolivia (Amerika Selatan).
d. Koordinat lokal juga menjadi basis bagi jaringan. Jumlah dan karakteristiknya bergantung pada kondisi lokal, kemampuan koordinat nasional berinteraksi dengan mereka dan pertimbangan praktis seperti status jaringan dan evolusinya.
e. Komite penasihat ahli yang terdiri dari ilmuwan terkemuka di tingkat internasional yang memberi nasihat tentang berbagai aspek program kepada anggota Jaringan.

Dalam keseluruhan kerangka dan tujuan Jaringan, koordinator regional bertanggung jawab untuk memfasilitasi komunikasi dan pertukaran informasi pada tingkat regional dan global serta memobilisasi dan mendukung


Honduras
Nikaragua
Guatemala
El Savador
Ekuador
ASOCODE
Nicaragua
Kambodia
Indonesia
Philipina
Thailand
ANGOC
Philipina
CEPES
Peru
Peru
Bolivia
COALITION
Bangladesh
Mozambik
India
ALRD
Bangladesh
Nepal
Yaman
Maroko
EDSC
Mesir
Mesir
APM Afrique
Kamerun
Kamerun
Ghana
MAFISA
Afrika Selatan
Mozambik
Afrika Selatan
Zimbabwe
Sinegal
Coalition
Regional Nodes
Country Focal Points
Grass-root Organizations

koordinator nasional dalam berinteraksi dengan lembaga lokal. Secara khusus, koordinator regional, berada di bawah koordinasi dan dukungan UNRISD dan IFAD, bertugas:

1. Berpartisipasi dalam pertemuan dengan Komite Penasihat, UNRISD, IFAD dan beberapa anggota Koalisi untuk:
   a) Menyiapkan detil rencana aksi untuk koordinator regional, termasuk hasil konkrit untuk peluncuran Jaringan;
   b) Membuat metode terbaik untuk komunikasi dan hubungan antara koordinator regional dan antara koordinator regional dan Koalisi;
   c) Melengkapi daftar negara yang dilibatkan dalam Jaringan;
   d) Menetapkan organisasi yang berpotensi menjadi koordinator;
   e) Membuat petunjuk perencanaan untuk kuesioner tingkat negara agar disiapkan oleh koordinator nasional;
   f) Membuat komunikasi dan metode pengumpulan data terbaik pada tingkat lapangan.
2. bekerjasama dengan UNRISD, IFAD dan anggota Koalisi, memobilisasi koordinator nasional dan bekerjasama dengan mereka untuk:
   a) Menyiapkan detil rencana aksi;
   b) Membuat cara dan sarana untuk menghubungi sebanyak mungkin kelompok lokal guna memperoleh informasi maksimum dari mereka;
   c) Mengirim kuesioner dan memproses tanggapan;
   d) Meningkatkan kesadaran kampanye;
   e) Mengorganisasi rakyat untuk lokakarya dan pertukaran, bila memadai; dan
   f) Memperkirakan kebutuhan pelatihan untuk kelompok lokal.
3. Memberikan bantuan/input/supervisi untuk koordinator nasional dalam interaksi mereka dengan kelompok lokal;
4. Menyaring informasi yang diperoleh dari koordinator nasional dan membuat data base regional tentang prakarsa tingkat akar-rumput dalam *landreform* dan jaminan ketanahan di kawasan.
5. Mengajukan informasi relevan yang diperoleh dari koordinator pusat nasional ke koordinator regional lainnya;
6. Menyaring informasi yang diperoleh dari koordinator regional lain dan mengajukan bahan yang relevan kepada koordinator pusat nasional;
7. Menyiapkan naskah ulasan regional tentang isu dan prakarsa *landreform* regional;
8. Menyampaikan situasi regional dan evolusi Jaringan di kawasan mereka pada pelaksanaan Jaringan secara formal;
9. Membuat, bila diperlukan, rekomendasi kepada Koalisi tentang prakarsa paling prospektif di kawasan mereka;
10. Berpartisipasi dalam gerak yang terencana untuk mengantisipasi kemungkinan kelangsungan Jaringan pada masa depan.

Koordinator nasional juga mempunyai tanggung jawab khusus. Dalam bekerjasama dengan koordinator regional, mereka diharapkan untuk:

1. Menyiapkan daftar organisasi akar-rumput guna menyebarkan kuesio-

ner mendetil;
2. Menerjemahkan kuesioner dalam bahasa nasional atau lokal sehingga organisasi akar-rumput bisa memahaminya dan menanggapi dengan baik;
3. Menyalin dan mengirimkan kuesioner lewat pos;
4. Berkomunikasi dan berinteraksi (melalui telepon, faks, kunjungan lapangan) dengan organisasi akar-rumput untuk memastikan tanggapan datang tepat waktu dan juga dengan informasi akurat;
5. Menerjemahkan dan menganalisis tanggapan guna memperoleh kasus paling relevan di Koordinator Regional;
6. Mengumpulkan/menyiapkan bahan dalam kemasan yang paling tepat untuk peresmian Jaringan; (teks, foto, video, dll)
7. Memulai aktivitas jaringan pada tingkat nasional; dan
8. Menyiapkan ringkasan proyek secara detil dan rancangan aksi untuk aktivitas jaringan pada tingkat nasional/akar-rumput pada tanggal 1 September 1998.

Terakhir, Komite Penasihat memberikan arahan menyeluruh dan kepemimpinan bagi proyek. Khususnya, para anggotanya bertanggung jawab untuk tugas-tugas berikut:

1. Memberikan konsep dan petunjuk metodologis guna kelanggengan dan berfungsinya jaringan pengetahuan pada berbagai tingkat;
2. Memberikan komentar tentang dokumen inti proyek;
3. Berpartisipasi dalam lokakarya yang terencana yang berkaitan dengan Jaringan;
4. Membantu penyebaran informasi tentang aktivitas utama Jaringan dan hasil-hasilnya; dan
5. Berinteraksi, seefisien mungkin dengan berbagai peserta pada tingkat regional dan nasional, dan dengan Koalisi.

Metodologi dan Organisasi Kerja

Jaringan akan bekerja berlandaskan dua prinsip pokok: pertumbuhan bertahap dan rancangan partisipasi dan implementasi. Diharapkan akan muncul forum yang kondusif di mana kelompok sasaran terlibat karena mereka mengetahui bahwa:

a) Tujuan jaringan menetapkan prioritas bagi organisasi mereka, dan
b) Interaksi dengan partisipan lain akan mendorong tercapainya tujuan yang ditetapkan organisasi. Ini adalah prinsip dasar yang dianut oleh semua jaringan yang telah berhasil menciptakan daya tahan yang tangguh. Karena itu, upaya besar dilakukan guna membangun konsensus di antara semua anggota Jaringan.

Program dan ruang lingkup aktivitas akan pula berlangsung secara bertahap dan berlandaskan pengalaman yang ada. Untuk tujuan ini, "fase pertama" telah ditentukan untuk program yang berlangsung selama 18 bulan, antara Februari 1997 dan Agustus 1998. Selama periode ini aktivitas berikut akan diimplementasikan:

1. Rancangan dan distribusi kuesioner pencari fakta untuk kalangan LSM dan organisasi akar-rumput (1500);
2. Pembentukan komite penasihat;
3. Memilih dan merangkul tujuh koordinator regional dan 23 koordinator nasional;

4. Organisasi pertemuan *brainstorming*;
5. Organisasi lokakarya regional untuk memperoleh input bagi rancangan progresif Jaringan dan untuk membangun konsensus mengenai berbagai aspek program;
6. Memilih dan menggerakkan sejumlah perwakilan koordinator lokal;
7. Menyiapkan kuesioner detil dan khas dengan melihat hasil dari kuesioner global;
8. Penyebaran kuesioner di atas, mengumpulkan dan menilai tanggapan;
9. Mengidentifikasi prakarsa prospektif pada tingkat lokal;
10. Menyiapkan kertas kerja regional;
11. Peluncuran Jaringan formal;
12. Menyiapkan fase kedua dan mobilisasi sumber daya untuk implementasinya.

Biaya pokok fase pertama adalah US$ 350.000, diberikan melalui hibah IFAD. Tahap-tahap rancangan Jaringan, khususnya sejak fase pertama, menimbulkan sejumlah pengeluaran tak terduga (pertemuan *brainstorming*, lokakarya regional, dll) sehingga memerlukan penambahan dana. Untuk tujuan praktis, pengeluaran semacam itu harus ditekan sekecil mungkin.

Fase pertama akan diimplementasikan bersama-sama dengan NERALEN, menjamin kedua prakarsa itu saling melengkapi. Ini akan dijamin melalui partisipasi IFAD dalam Panitia Pengarah NERALEN, dan kontak serta konsultasi antarstaf yang menangani implementasi kedua jaringan itu. Di kemudian hari, hubungan akan terus diperkuat.

PENCAPAIAN

PROSES PARTISIPASI DARI PERMULAAN

Sebagaimana direncanakan, Jaringan Prakarsa Masyarakat Sipil untuk *Landreform* bergerak melalui proses interaktif yang kuat. Pekerjaan yang dimulai pada permulaan tahun 1997 dengan menciptakan lembaga fasilitator di pusat, terdiri dari IFAD dan UNRISD. Proposal proyek dibuat dan, sebagai langkah awal, disiapkan kuesioner untuk meminta informasi tentang prakarsa masyarakat sipil dalam empat bahasa dan dikirimkan oleh UNRISD kepada 1500 lembaga masyarakat lokal, nasional dan regional, organisasi petani, pusat penelitian dan akademik, lembaga relawan, departemen pemerintah dan organisasi bantuan. Pada bulan Juni 1997, dibentuklah sebuah Panitia Ahli yang terdiri dari lima ahli independen untuk mengarahkan proyek. Sejumlah lembaga regional diundang untuk berpartisipasi dalam Jaringan sebagai koordinator-koordinator regional pada bulan Juli 1997, dan Pertemuan *Brainstorming* diselenggarakan di IFAD, Roma pada tanggal 2-3 September. Pertemuan *Brainstorming* memberikan kesempatan untuk:

a) Mengumpulkan anggota-anggota koordinator regional, anggota komite Penasihat, IFAD dan UNRISD untuk membicarakan cakupan Jaringan;
b) Secara bersama-sama membuat perencanaan mendetil dan merancang Jaringan dan menentukan peran berbagai aktor yang terlibat (organisasi regional, nasional dan lokal, lembaga antar pemerintah

dan lembaga perkembangan lainnya, Komite Penasihat, dll); dan

c) Menyetujui dan menandatangani tugas dan tanggung jawab serta memutuskan berdasarkan hasil yang diperkirakan pada bulan Februari 1998, untuk peresmian Jaringan.

Tujuan dan cakupan Jaringan yang telah digambarkan sebelumnya ditentukan dalam pertemuan ini. Isu tentang analisis dan evaluasi informasi, tanggung jawab koordinator regional dan para anggota Komite Penasihat dan badan koordinator pusat juga dijelaskan. Penerimaan tanggung jawab berkaitan dengan tiga jenis aktivitas khusus Jaringan. Jenis pertama menyangkut pembentukan dan pengaktifan Jaringan melalui pendekatan bawah-atas: kuesioner yang mudah disesuaikan dikirimkan ke organisasi akar-rumput untuk diisi. Koordinator nasional akan menerima informasi ini dan mengirimkannya ke koordinator regional dan terakhir ke Koalisi (IFAD/UNRISD). Jenis aktivitas kedua adalah pengelolaan strategis informasi, dimana informasi yang diterima akan dianalisis dan diproses sehingga relevan bagi para pemakai. Jenis aktivitas ketiga adalah penelitian sangat tertokus berjangka menengah dan panjang.

Serangkaian kesepakatan dibuat berkenaan dengan organisasi fase pertama –pembentukan, penggerakan dan pengujian Jaringan Pengetahuan pada bulan Februari 1998. Kesepakatan mencakup keputusan mengenai prosedur dan penetapan waktu untuk pemilihan organisasi koordinator nasional, mengadakan pertemuan subregional dan menyiapkan kertas kerja regional yang menyoroti kemajuan aktivitas jaringan dan pengalaman khas yang muncul dari kuesioner tingkat akar-rumput.

Selama bulan Oktober-November 1997, pertemuan regional diadakan di tiap-tiap tujuh kawasan Jaringan, bersama-sama para koordinatoror regional, para koordinatoror nasional, sejumlah perwakilan akar-rumput, para spesialis dan UNRISD. Tujuan pertemuan ini adalah :

a) Mengidentifikasi isu pokok landreform di kawasan;
b) Memutuskan pemilihan negara dan mitra nasional;
c) Mendiskusikan dan menyetujui prinsip operasional yang berkaitan dengan implementasi efekti proyek;
d) Menghasilkan kuesioner tentang isu *landreform* untuk didistribusikan kepada organisasi akar-rumput; dan
e) Merinci rencana aksi untuk fase pertama proyek (yakni, hingga 31 Agustus 1998).

Pada pertemuan ini, berbagai metodologi didiskusikan dan disepakati komunikasi dan pengumpulan data di tingkat lapangan, serta hubungan antara koordinator regional dan nasional dan antara koordinator regional dan Koalisi Popular. Detil rencana kerja dibuat untuk pelaksanaan pekerjaan hingga Agustus 1998. Batas waktu ditetapkan agar kertas kerja regional bisa disiapkan dan dipresentasikan, pertemuan rencana aksi nasional diselenggarakan, dan proposal proyek akan dikemukakan untuk kolaborasi yang lebih luas dan kemungkinan pendanaan.

Berikutnya, pada bulan November-Desember 1997, koordinatoror nasional

mengirimkan kuesioner ke organisasi akar-rumput; dan, segera setelah itu, dilakukan penyortiran serta analisis proyek. Pada bulan Januari 1998, koordinatoror regional melengkapi kertas kerja regional berpedoman pada hasil survey kuesioner, tetapi juga pada pekerjaan yang sedang mereka lakukan dan sumber-sumber sekunder. Ini dipadukan dengan pembuatan laporan singkat tentang prospek dan kendala bagi jaringan di kawasan itu. Pengakuan atas arti penting kesepakatan internasional yang menandai Hari Jadi Kedua puluh IFAD, koordinatoror regional dan nasional menyiapkan paket informasi/aktivitas regional tentang Jaringan. Ini mencakup ulasan tentang isu penting landreform regional dalam kertas kerja regional, catatan analisis detil tentang prakarsa akar-rumput tertentu yang prospektif, slide, dokumen, foto, poster, map, publikasi dan sebagainya.

Ringkasnya, proses partisipasi melibatkan semua pendukung utama untuk mendiagnosa persoalan landreform, memutuskan secara kolektif rencana aksi; dan mengidentifikasi sumberdaya yang diperlukan telah membuahkan hasil. Pertemuan bulan Februari 1998 akan menjadi arena penting untuk berdiskusi dan menyepakati aktivitas masa depan dan prinsip operasional. Para peserta yang terlibat dalam Jaringan (yakni, dari perwakilan akar-rumput hingga koordinatoror koordinator nasional dan regional) akan duduk di satu meja, dan keputusan penting akan dihasilkan melalui konsensus dan penilaian bersama.

Kebangkitan Jaringan Terpadu

Sekarang, Jaringan Pengetahuan adalah realitas. Ia telah berdiri kukuh dan tersebar luas. Hanya dalam waktu setahun, ia telah melibatkan banyak aktor dan lembaga penting pada berbagai tingkat. Di samping badan fasilitator/koordinatoror, Jaringan terdiri dari tujuh subkawasan dan 23 negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin. Sejumlah organisasi akar-rumput telah menjadi anggota Jaringan dan akan lebih banyak lagi yang bergabung untuk berfungsi sebagai "koordinator lokal." Ia mempunyai Komite Penasihat untuk mengarahkan pekerjaan, dan ia mampu mendapatkan keahlian, saran dan sumber daya dari Koalisi Popular.

Struktur yang solid dan kukuh adalah penting sekali bagi jaringan yang terpadu. Sistem informasi dan komunikasi juga diperlukan untuk desentralisasi dan keterbukaan; terbukti bahwa jaringan yang mengandalkan arus informasi dan komunikasi searah kurang mampu untuk mengatasi persoalan kemiskinan dan kelaparan yang sudah akut. Jaringan Pengetahuan ditujukan agar semua koordinator yang terlibat, termasuk koordinator lokal, mudah memperoleh informasi dan mendapat kesempatan untuk saling bertukar pendapat dan pengalaman. Jaringan tidak hanya akan menawarkan pertukaran informasi vertikal, pelatihan dan bantuan serta dukungan lainnya, tetapi juga mendorong secara aktif kontak horizontal dan interaksi antarorganisasi akar-rumput, aktor nasional dan seterusnya. Bahkan, koordinator lokal memiliki peluang untuk mempengaruhi keseluruhan program, manajemen strategisnya dan

hasil yang diharapkan, keuntungan dan orientasi masa depan. Dengan kata lain, akan ada interaksi dua arah terus menerus dan proses penyebaran (antara koordinator subregional/ nasional dan lokal, serta antaranggota koordinator lokal). Selain itu, melalui hubungan erat dengan Koalisi Popular, Jaringan terkait dengan berbagai lembaga bilateral dan multilateral, LSM dan organisasi masyarakat sipil.

Generasi Informasi Baru tentang Prakarsa Masyarakat Sipil

Pembentukan Jaringan Pengetahuan dan tugas-tugasnya mulai dikenal luas. Proses ini akan terus diperkuat dengan intensifikasi Jaringan yang terencana melalui internet dan sistem komunikasi lainnya, termasuk menerbitkan *newsletter* dan buletin pada berbagai tingkat.

Salah satu aktivitas Jaringan yakni memperbarui isi pengetahuan tentang kasus yang menarik dari keterlibatan masyarakat dalam *landreform* dan peningkatan hak pertanahan, serta membantu Koalisi mengidentifikasi kelompok-kelompok yang bisa menjadi mitra potensial dalam upayanya mengatasi kelaparan dan kemiskinan di pedesaan. Kecuali menggunakan sumber sekunder, dua kuesioner dikirimkan untuk meminta informasi tentang keberhasilan prakarsa rakyat dan pengalaman proyek pembaharuan agraria dan jaminan atas tanah. Kuesioner pertama, dikirim pada bulan April 1997, ditujukan kepada 1559 serikat tani, organisasi pengembangan pedesaan, lembaga penelitian, LSM dan lembaga pemerintahan. Ini mencakup Asia, Afrika dan Amerika Latin. Kuesioner kedua, dikirimkan oleh para koordinator nasional sejak November-Desember 1997, ditujukan langsung ke organisasi akar-rumput di 23 negara berkembang. Tujuan kuesioner ini yakni untuk mengetahui aktivitas utama, tipe, skala operasi, angka keberhasilan berbagai organisasi akar-rumput yang berhubungan dengan *landreform* dan hak atas tanah di daerah mereka. Hasil kuesioner ini sedang dianalisis dan akan disatukan dengan tujuh laporan regional untuk dipresentasikan pada pertemuan bulan Februari 1998.

Dalam seksi ini, hasil kuesioner pertama diperhitungkan. Kuesioner ini ditujukan untuk memberi informasi kepada publik tentang pembentukan Jaringan dan cakupan pekerjaannya. Banyak penanggap mengungkapkan dukungan mereka atas upaya Jaringan mempromosikan *landreform* dan memberikan banyak bahan yang bermanfaat. Sebagai contoh, dari 373 jawaban yang diterima, 124 memberi gagasan penting dan informasi detil. Mereka mengungkapkan banyak problem yang berkenaan dengan hilangnya kendali dan melemahnya hak kepemilikan, rusaknya tanah hutan, sistem hukum dan keadilan yang tidak memihak kaum miskin, pemusatan kekuasaan oleh mereka yang berkepentingan dengan masalah pertanahan, menurunnya persediaan pangan akibat tiadanya tanah produktif atau tiadanya akses terhadap pekerjaan yang layak.

Area dengan aktivitas paling menonjol kesadarannya meningkat. Organisasi masyarakat juga telah mengambil tugas-tugas yang lebih berat, semisal mengidentifikasi manfaat

dalam undang-undang redistribusi tanah, mengidentifikasi pembelian tanah, memberi bantuan hukum, mengangkat hak penduduk pribumi dan kaum perempuan, memperkenalkan kredit pedesaan dan strategi tabungan, mengorganisasi komunitas untuk melakukan manajemen pemanfaatan lahan yang berkelanjutan dan menciptakan jalur hubungan dengan individu dan kelompok yang seminat.

Angka tanggapan tertinggi datang dari negara-negara Afrika Barat dan Tengah (yakni, 82 dari 373 kuesioner yang dikirimkan). Mungkin ini disebabkan oleh kerancuan antara sistem pertanahan tradisional dan modern, konflik tanah serta memburuknya deprivasi sosial di kawasan ini.

Negara-negara Amerika Selatan juga menjadi sumber yang kaya dan jawaban yang menjanjikan (66), bukti nyata sejarah panjang konflik tanah di kawasan itu. Contohnya, Brazil memberikan tanggapan positif terbesar (17), memberi informasi seluas-seluasnya mengenai sejumlah kelompok masyarakat yang membaktikan diri bagi *landreform* di negara itu. Organisasi masyarakat sipil di kawasan ini tampak telah meluaskan aktivitas mereka dari peningkatan kesadaran dan gerakan melek huruf ke prakarsa-prakarsa semisal pemberian bantuan teknis dan material serta layanan advokasi.

Contoh Konkret Prakarsa Masyarakat Sipil

Berikut ini adalah sejumlah contoh prakarsa tingkat lokal:

a) *Action Malienne pour le Development Integre (AMADI): Mendukung Prakarsa Lokal* (Mali). AMADI adalah sebuah LSM yang berfokus pada pemberian dukungan bagi pembangunan kemampuan akar-rumput dan organisasi lain. Kendati banyak aktivitas memusatkan diri pada konsolidasi dan gerakan penyadaran, kelompok-kelompok juga bersatu menuntut alokasi tanah yang lebih efektif, penyediaan dana yang lebih besar, atau melobi pemerintah untuk menurunkan pajak dan membuat harga tanah lebih terjangkau. Prakarsa lain masyarakat sipil tampak saat mengidentifikasi tanah untuk pembelian atau *leasing*, dan menolong komunitas memperoleh akses terhadap tanah publik. Langkah paling menjanjikan adalah mengelompokkan petani ke dalam Komite Pembangunan Lokal, melatih anggota-anggotanya mengangsur pinjaman, prosedur akuisisi tanah dan strategi mengelola konflik. Juga didorong untuk bekerjasama dengan Negara, khususnya di mana terjadi perubahan demokrasi yang condong ke arah partisipasi rakyat.

b) *Fundacion Nacional para el Desarollo (FUNDE): Organisasi Investigasi Petani* (El Salvador). Bergerak pada keadaan kritis, ketika pemerintahan konservatif yang sedang goyah menolak bagian-bagian tertentu *landreform* yang diimplementasikan pada tahun 1980, FUNDE mengemukakan sejumlah isu, misalnya kesepakatan pemberian tanah secara damai, penundaan utang pertanian, penyaluran kredit pertanian penting, dan menjamin bahwa fase pembaruan "tanah ke petani" dilakukan

secepatnya. Mereka mengarahkan aktivitasnya melalui radio lokal dan jaringan televisi, dan dengan membentuk berbagai kelompok petani, sehingga menjamin bahwa informasi berputar secara terbuka dan informal. Organisasi ini juga mendorong penggunaan teknologi tinggi untuk pertanian, manajemen pemanfaatan sumber daya secara berkelanjutan, dan teknik menengahi konflik serta menekankan pada evaluasi pascapembaruan kondisi kehidupan masyarakat.

c) *Accion Campesina: Menciptakan Pemimpin Petani* (Venezuela). Percaya bahwa pemberdayaan adalah alat efektif, *Accion Campesina* membuat Sistem Pelatihan bagi pemimpin petani masa depan dan masa kini, membantu mereka memahami undang-undang agraria, merancang proyek dan menerapkannya serta merumuskan kebijakan agraria. Dengan berkolaborasi bersama kelompok-kelompok petani, kelompok ini juga menyelenggarakan forum yang menyoroti persoalan masa kini yang dihadapi penduduk pedesaan. Aneka media dan sarana audio visual digunakan untuk menyampaikan pesan dan informasi. *Accion Campesina* memiliki jaringan luas, mencangkup 166 organisasi di 33 kotamadya serta menjadi anggota aktif Gerakan Petani Swakelola Nasional. Pada tahun 1996, kelompok ini memberi bantuan teknis, material dan hukum kepada 3196 peserta melalui 23 proyek di tujuh kantor daerah. Negosiasi sedang berlangsung dengan Institut Agraria Nasional tentang undang-undang *landreform*, menjadikan *Accion Campesina* pemain kunci dalam dialog kebijakan pedesaan.

d) *Reseau Africain des Intervenants en Nutrition et Securite Alimentaire (RAINSA), Centre Beninois pour le Developpement des Initiatives a la Base (CBDIBA), Centre Songhai: Local Coping Strategies in The Absence of Reform* (Benin). LSM lokal di Benin yang aktif dan inovatif dalam mengedepankan isu tanah dan hak atas tanah. Sebuah peran kritis dimainkan di bagian selatan negara ini di mana Negara menghibahkan tanah subur yang luas untuk perkebunan agro industri besar. Menghadapi kenyataan akan hilangnya tanah mereka, kelompok-kelompok masyarakat sipil bergerak untuk menyerbu perkebunan itu serta melancarkan kampanye peningkatan kesadaran dengan menggunakan media lokal. Organisasi juga dibentuk untuk memberikan layanan produktif, teknis dan hukum bagi komunitas pedesaan dengan memberitahukan hak-hak mereka. Kerja sama dengan Negara dilakukan berkenaan dengan isu tanah dan manajemen pemanfaat-an sumber daya yang berkelanjutan; ini kerap menyinggung campuran antara praktik adat dan modern penggunaan tanah. Jika jaringan dan lingkup aktivitas meluas, pemerintah menghadapi tekanan berat untuk menempatkan *landreform* pada agenda nasional.

e) *Masyarakat Rekonstruksi Pedesaan (RRS), Asosiasi Pendidikan Perempuan Pedesaan untuk Pembangunan (ARWEL): Melindungi*

Hak-hak Penduduk Asli atas Tanah (India). Setelah diabaikan oleh kebijakan pemerintah dan kepentingan swasta, penduduk asli menderita akibat meningkatnya ketiadaan tanah untuk digarap, pekerjaan dan pangan, migrasi ke luar desa, dan kesulitan-kesulitan serius yang kemudian menyusul. Menghadapi skenario suram ini, kelompok-kelompok akar-rumput membantu kelompok penduduk asli untuk bergerak menghalangi pengambilan tanah mereka oleh kelompok pendatang. Kasus akuisisi tanah ilegal sebelumnya dibawa ke pengadilan hingga tanah yang dipersengketakan dikembalikan; dalam tekanan yang sama, disewa tanah produktif untuk suku Dalit, di mana kelompok-kelompok akar-rumput menyeleksi partisipan penerima. Bantuan lain yang diberikan meliputi perluasan layanan pertanian dan bank benih; dan fokus ditempatkan pada pemberdayaan perempuan dan kaum muda. Masyarakat asli adalah aktor penting dalam perumusan dan implementasi kebijakan agraria.

1) *Forum Pemberdayaan dan Bantuan Perempuan (WEAF): Mengatasi Bias Gender* (Ethiopia). Sebuah LSM lokal yang bergerak dalam masyarakat patriarkal, WEAF membawa isu gender sebagai pokok aktivitasnya, dengan mengupayakan hak kaum perempuan atas tanah dan sumber daya pertanian diakui oleh masyarakat luas. Kelompok ini telah meluncurkan beberapa skema peningkatan pendapatan bagi kaum perempuan, membantu mereka dalam pembelian tanah dan pengelolaan keuntungan. Skema ini memberikan bantuan berharga dan sarana teknis yang sering diabaikan oleh organisasi lainnya. Melalui aktivitasnya, Bank Benih yang Dikelola Perempuan, dan Agro-kehutanan yang dikelola Perempuan serta Proyek Perlindungan Lingkungan Hidup telah diterapkan. Dengan menekankan pada peran ganda dan penting perempuan dalam produksi pertanian, WEAF mengupayakan pengakuan oleh Negara dan masyarakat terhadap hak perempuan atas tanah.

Tanggapan atas kuesioner menggugat pemikiran tentang sikap masyarakat yang pasif dalam menghadapi kenyataan hilangnya kontrol atas tanah. Sebaliknya, enam kasus ini memperlihatkan bahwa tindakan dilakukan di semua tingkat, berkisar dari merebut lahan perkebunan (Benin), mendidik pemimpin petani melalui program pelatihan khusus (Venezuela), memberikan tanah untuk kaum perempuan sehingga mereka bisa memperoleh pendapatan (Ethiopia). Selain enam kasus ini, beberapa tanggapan menjanjikan lainnya diperoleh dari LSM, misalnya, di Burundi, dimana prakarsa dan langkah-langkah ditempuh dengan mobilisasi politik dan jaringan atas isu tanah oleh LSM *Centre d'Action pour le Developpement Durable et Integre dans les Communautes;* dan di Cina, dimana Masyarakat Cina yang bergerak untuk Mempromosikan Pembangunan Masyarakat Pedesaan membantu petani memperoleh tanah melalui mekanisme pasar.

Organisasi lain yang patut dikemukakan pula adalah TANGO (The

Association of NGOs) di Gambia, yang memperkenalkan kredit besar dan program teknologi tepat-guna; Asosiasi bagi Promosi Diri Pemuda Penganggur dan Kelompok Petani di Togo, yang menyikapi problem berat penganggur-an di pedesaan; organisasi IRDI (Prakarsa Pembangunan Pedesaan Terpadu) di Uganda, yang terlibat dalam mobilisasi komunitas pribumi dalam pengelolaan reboisasi, menekankan arti penting pemanfaatan peningkatan sumber daya dan jaringan. Yang terakhir itu juga menjadi aktivitas utama ANGOS (Association of NGOs) di India, yang membangun hubungan kerja dengan sekitar 1500 organisasi guna mempelajari problem tanah dan peraturan pertanahan. *Red Nacional Mujer Rural* (Jaringan Perempuan Pedesaan Nasional) di Peru tidak hanya membangun hubungan erat dengan kelompok-kelompok akar-rumput, tapi ia juga memainkan peran advokasi penting dalam menekan Pemerintah untuk menyikapi dan melembagakan secara legal isu yang langsung berpengaruh terhadap kaum perempuan di negara itu. Perhatian sama untuk meningkatkan bantuan hukum juga dilakukan oleh Lembaga Bantuan Hukum Surabaya, yang berani mengkritik isu peka semisal dampak sosial ekonomi strategi pasar dalam landreform, pengabaian hak penduduk asli dan kaum perempuan dalam proyek pembangunan pedesaan dan tuntutan memperbaiki metode redistribusi tanah yang berpihak pada kaum pinggiran di pedesaan.

Berbagai tanggapan memperjelas makna dan relevansi Jaringan Pengetahuan. Berbagai kasus terjadi di banyak area di mana pertukaran pengetahuan dan pengalaman melalui Jaringan bisa sangat bermanfaat. Datang dari organisasi akar-rumput, lembaga penelitian, badan pemerintahan, tanggapan mengindikasikan seberapa jauh isu tanah saling melengkapi di berbagai kawasan itu. Banyak dari mereka yang terlibat dalam menyadarkan penduduk akan pentingnya isu tanah, serta membuat kemajuan signifikan dalam meletakkan landreform pada agenda nasional.

Informasi yang terkumpul masih terpecah-pecah. Diperlukan penelitian untuk memperkaya informasi tersebut, antara lain dengan melibatkan organisasi yang berkepentingan. Patut diingat bahwa basis sosial organisasi akar-rumput dan kemampuan intervensinya –serta organisasi sosial dan struktur internal masyarakat, ekologi lokal, hubungannya dengan kekuatan eksternal dan proses sosio-ekonomi yang lebih luas– berpengaruh langsung pada organisasi akar rumput. Banyak upaya yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil bersifat jangka pendek dan dirancang untuk mengahadapi tuntutan mendesak. Tidak semua kasus jadi pada tingkat lokal berpotensi untuk selalu sukses. Begitu pula, kasus tersebut tidak bisa diharapkan berlaku untuk semua area. Meski demikian, yang penting bahwa pelajaran yang dipetik dari pengalaman ini bisa membantu mengarahkan kelompok lain dalam lingkungan sosio-ekonomi dan ekologi yang mirip.

Pengetahuan yang diperoleh melalui Jaringan, sebagaimana sumber-sumber lain yang bisa diakses, harus benar-benar tersedia untuk dimanfaatkan oleh pemakai akhir. Karena itu,

penting bahwa informasi yang terkumpul dipadukan dan dikemas dalam bentuk yang paling tepat, dan sarana komunikasi disesuaikan dengan konteks kultural dan bahasa lokal. Bahkan, inilah sejumlah aspek krusial yang diharapkan diupayakan dengan penuh semangat dalam program kerja masa depan bagi Jaringan yang dibicarakan berikut ini.

USULAN PROGRAM KERJA

FEBRUARI-AGUSTUS 1998

Pertemuan Februari 1998 dalam rangka peresmian Jaringan bakal menjadi kesempatan baik untuk mendiskusikan dan menyepakati aktivitas-aktivitas tertentu yang perlu dipertimbangkan guna implementasi Jaringan. Pertemuan ini akan memberikan kesempatan bagi koordinator-koordinator regional dan nasional, serta perwakilan organisasi akar-rumput yang diundang, untuk mengemukakan kasus mereka kepada para partisipan dari berbagai kawasan. Mereka berkesempatan memperoleh informasi lebih baik mengenai prakarsa serupa di luar negeri dan kawasan mereka, serta mengetahui sudut pandang yang berbeda serta pengalaman praktis dan membentuk kontak jangka panjang untuk mengaitkan aktivitas mereka dengan organisasi lain. Lebih krusial lagi, mereka akan memperoleh gagasan lebih baik mengenai orientasi masa depan Jaringan, serta bagaimana mengembangkan sebuah rencana aksi yang difokuskan secara langsung pada isu dan prakarsa penting untuk kawasan, negara dan daerah kerja mereka.

Kesempatan ini juga signifikan karena, telah diputuskan pada pertemuan regional akhir tahun 1997, para koordinator nasional akan menyiapkan rencana aksi negara mereka secara detil, menyatakan aktivitas utama yang diusulkan, tipe dan jumlah organisasi akar-rumput yang terlibat dalam Jaringan, penetapan waktu, sumber daya yang diperlukan dan lain-lain, pada akhir Maret 1998. Rencana aksi ini harus dituntaskan pada pertemuan regional yang rencananya akan diadakan pada bulan April-Mei 1998. Pertemuan ini juga akan mengulas keuangan dan kemampuan lainnya dari organisasi nasional dan akar-rumput dan dukungan yang diperlukan dari luar —termasuk dukungan dari Koalisi Popular.

Setelah Pertemuan Februari, aktivitas Jaringan akan dimulai dengan membangun dan memperluas hubungan di antara koordinator-koordinator anggota, LSM, organisasi akar-rumput dan para ahli dan lembaga yang berminat. Penggunaan internet akan diintensifkan pada semua tingkat, terutama di tingkat "pusat" dan regional. Dalam konteks ini, harus disiapkan kerangka kerja untuk mendapatkan pendekatan koheren dan terarah dalam penggunaan komunikasi elektronik sesama anggota. Ini juga meliputi rancangan dan pemeliharaan *web site*. Beberapa pusat regional, yang berhubungan erat dengan lembaga-lembaga nasional, telah berencana membuat web pages di internet mengenai aktivitas regional jaringan. Kertas kerja regional akan diedit dan diterbitkan. Pekerjaan persiapan juga akan dimulai pada saat peresmian *newsletter* nasional besar untuk penyebarluasan aktivitas dan

prestasi Jaringan. Penerbitan buletin dalam bahasa lokal di tingkat regional dan nasional juga akan diupayakan.

Aktivitas Jaringan Setelah Agustus 1998

Pekerjaan yang berhubungan dengan pembentukan berbagai koordinator lokal harus diselesaikan pada akhir Agustus 1998, sementara koordinator regional dan nasional akan mengkonsolidasikan aktivitas jaringan mereka, koordinator lokal akan terlibat aktif dalam memerinci dan mengimplementasikan aktivitas tertentu.

Koordinator peserta dan lembaga kerjasama lainnya harus memutuskan program kerja mereka sendiri, menggunakan metode partisipatori dan konsultasi meluas. Kemungkinan pekerjaan ini meliputi enam area yang saling melengkapi.

1. *Mengidentifikasi kasus.* Mengulas beberapa literatur, berkonsultasi dengan para ahli dan organisasi cendekia dan dua survei dilakukan di bawah proyek itu telah membantu mengungkapkan sejumlah kasus berharga tentang keterlibatan masyarakat sipil dalam *landreform* dan perbaikan sistem pertanahan. Guna memperkuat dan pertukaran pengalaman akar-rumput dalam pembaruan tanah/pengelolaan tanah, pekerjaaan ini perlu diteruskan dan dikembangkan. Beberapa tanggapan yang diterima perlu ditindaklanjuti untuk informasi lebih lanjut, karena materi baru vital bagi pengembangan pemahaman sepenuhnya akan tipe, skala dan cakupan aktivitas serta pelajaran yang dipetik. Ini diantisipasi bahwa dengan pembentukan koordinator lokal dan pengaktifan koordinator nasional, proses pengidentifikasian pengalaman dan pengetahuan bisa terus diperkuat.
2. *Penyebaran.* Sebuah sistem penyebaran efektif akan dipikirkan untuk memungkinkan kaum miskin pedesaan berinteraksi secara langsung dan belajar satu sama lain. Mendiskusikan informasi yang tersedia dan pengalaman akar-rumput yang bermanfaat dalam bahasa yang tepat dan dengan dukungan alam kultural serta keuangan yang kuat tidaklah mudah. Pada umumnya, koordinator lokal kurang memiliki akses komunikasi modern, kendati hal ini berubah-ubah dalam sejumlah kasus. Penggunaan internet dan sarana elektronik lainnya akan diperluas antara tingkat internasional, regional dan nasional. Sebagaimana ditunjukkan di atas, hal ini bisa digabungkan dengan membuat *newsletter* regional singkat, padat dan praktis dalam bahasa regional utama. Dokumen, video, radio kaset dan slide juga bisa disiapkan dalam format sederhana. Bahan-bahan ini akan disirkulasikan pada tingkat lokal oleh koordinator pusat nasional, yang juga harus menyiapkan kemungkinan penerjemahan. Sejauh berkaitan dengan komunikasi tingkat nasional, bahan-bahan itu harus disiapkan dalam bahasa lokal, dengan menggunakan teks dan gambar sederhana. Program radio dan koran yang mencakup perluasan lahan pertanian dan isu pengembangan pedesaan akan terus ditingkatkan. Kontak langsung antarpenduduk mengatasi kemiskinan

yang menakutkan, atau mereka yang berupaya meningkatkan taraf hidup, akan didukung melalui pengaturan kunjungan singkat, pertemuan dan lokakarya. Banyak aktivitas ini akan bermula dengan cara coba-coba, bergantung pada tempat, minat partisipan dan ketersediaan keuangan dan sumber daya lainnya, tapi aktivitas itu harus diperluas dan dikonsolidasikan dengan cepat.

3. *Replikasi.* Jaringan akan melakukan upaya bersama untuk mereplikasi praktik terbaik, seraya memperhatikan bahwa transfer pengetahuan dari satu konteks ke konteks lain harus selalu dilakukan dengan seksama. Sebagai contoh, pengalaman para ahli hukum di India yang membantu petani penyewa tanah untuk menafsirkan secara lebih baik dan menggunakan undang-undang yang berlaku untuk mengamankan hak atas tanah di negara bagian yang berbeda-beda bisa bermanfaat bagi para ahli hukum Guatemala yang ingin membantu petani Indian Maya karena sekarang proses perdamaian sedang terjadi di negara itu. Aksi melobi yang dilakukan kelompok masyarakat sipil di Amerika Selatan dan Tengah atau Asia Selatan dan Tenggara bisa menjadi strategi efektif bagi kelompok-kelompok di Afrika Barat dan Tengah yang kelihatannya tidak berdaya di area ini. Keuntungan menerapkan penyesuaian kasus pada tingkat regional dan nasional sangat menjanjikan bila konteks sosio-ekonomi, historis dan ekologis serupa. Misalnya, banyak organisasi akar-rumput Afrika Selatan yang peduli pada problem tanah mungkin bisa belajar dari pengalaman mitra mereka di Zimbabwe yang lebih berpengalaman.
4. Pelatihan dan membentuk kemampuan. Program latihan sangat penting bagi organisasi akar-rumput dan masyarakat binaan dalam memahami undang-undang *landreform*, pembelian tanah dan prosedur pembayaran cicilan, penyaringan dan menyeleksi kelompok sasaran, hak dan manfaat serta persoalan pemanfaatan tanah yang lebih luas. Latihan berguna untuk memperkaya pengetahuan partisipan tentang aksi tertentu yang diperlukan bagi masyarakat sasaran untuk menjamin mobilisasi dan partisipasi mereka. Program latihan yang dirancang untuk memfasilitasi penggunaan alat komunikasi (misalnya internet), jaringan, kemasan yang tepat, penerjemahan dan penerbitan sangatlah bernilai. Selain program latihan *on-the-spot* ini, Jaringan akan berupaya memperkuat pembentukan kemampuan tingkat lokal dan nasional melalui pertukaran horizontal antarnegara, kerjasama teknis, pendidikan dan saling kunjung oleh anggota LSM, pejabat *landreform* dan petani, pertemuan dan akses mudah terhadap informasi dan keahlian. Perluasan pelatihan regional dan nasional dan program membangun kemampuan serta pengalaman bisa sangat bermanfaat. Di Bangladesh, misalnya, banyak LSM lokal, semisal Nijera Kori, sangat berpengalaman dalam pembentukan kelompok, tabungan bersama, pertemuan teratur dan pelatihan untuk kaum miskin, petani kecil dan perem-

puan[26]. Pengetahuan ini akan sangat tepat dan sangat bernilai bagi Nepal, karena *landreform* di negara itu telah muncul sebagai agenda pembangunan pedesaan utama (terutama di kalangan partai berhaluan kiri) dan masyarakat yang tak mempunyai tanah tidak diuntungkan oleh pelatihan dan program pembangunan swakarsa.

5. *Riset aksi dan evaluasi.* Penelitian terfokus, interaktif, multidisiplin adalah kunci untuk menemukan informasi penting tentang pengalaman masyarakat sipil yang berharga dan pengetahuan tentang pembaruan dan hubungan agraria, menjelaskan tipologi, basis sosial, skala, aktivitas dan kerangka hukum dan kebijakan. Penelitian juga membantu memahami lebih baik mengapa dan bagaimana prakarsa dan proses tertentu terjadi dan kendala yang menghadang, serta kemampuan mereka terlibat dalam aktivitas utama dan kemungkinan mereka untuk melakukan replikasi. Fokus penelitian ini ditujukan pada prakarsa *landreform* dalam konteks negara yang berbeda-beda, kekuatan dan kelemahan serta kecenderungan yang berhubungan, serta pada kemampuan Jaringan untuk memberdayakan kaum miskin pedesaan. Dengan kata lain, penelitian akan memberi penilaian tepat tentang bagaimana Jaringan berfungsi, kemampuan dan efektifitasnya yang berhubungan dengan organisasi masyarakat sipil, pertukaran informasi dan penggunaan praktik yang terbukti efektif. Organisasi akar rumput serta koordinator regional dan nasional akan terlibat dalam penelitian dan evaluasi ini (melalui interaksi langsung, pertemuan kelompok, seminar, pengumpulan dan analisis data) sehingga penelitian bisa memberi masukan bagi program aksi dan memungkinkan program tersebut lebih efektif di masa depan. Tiga atau empat negara dari Asia, Afrika dan Amerika Latin akan diseleksi untuk tujuan ini. Selain penelitian mendetil ini, ulasan kritis bisa disiapkan oleh para spesialis demi melengkapi pengetahuan yang sudah ada.
6. *Memulai dialog dan kerjasama.* Memulai dialog konstruktif dan kerjasama sangat penting di semua tingkat. Bahkan, ini adalah esensi Jaringan. Proses ini akan menolong melibatkan para anggota Koalisi, koordinator regional dan nasional, lembaga bilateral dan internasional, LSM dan organisasi akar-rumput untuk lebih memahami, pertukaran informasi yang berguna tentang berbagai pendekatan kebijakan *landreform*, hambatan, pengalaman praktis, serta guna menindaklanjuti kasus-kasus menarik dengan cara bekerjasama. Agar bisa berhasil, harus ada kontak terus-menerus dan bermutu serta arus informasi teratur antara lembaga dan aktor kunci, dengan kemungkinan bagi organisasi luar dan para ahli mempelajari segala hal tentang aktivitas utama dan prosedur kerja. Penggunaan sarana elektronik dan komunikasi, khususnya sistem e-mail, seminar informal dan formal, penerbitan bersama, kunjungan dan pembuatan *newsletter* proyek yang mantap dan mandiri secara periodik (diedarkan pula di internet) sangat penting.

CATATAN AKHIR

[1] FAO, *Second Progress Report on WCARRD Programme of Action, Including the Role of Women in Rural Development*, Sesi ke-24 Konferensi FAO, Makalah C87/19, Roma, 1987.

[2] Jazairy, I., M. Alamgir and T. Panuccio, *The State of World Rural Poverty: An Inquiry into its Causes and Consequences*, diterbitkan untuk IFAD oleh New York University Press, New York, 1992.

[3] Barraclough, S., *An End to Hunger*, Zed Books, London, 1991.

[4] Mafeje, A.B.M. "Where the theory doesn't fit", Ceres, Januari/Februari 1993.
Platteau, J.P., *Reforming Land Rights in Sub-Saharan Africa*, Makalah Diskusi No. 60, UNRISD, Genewa, Maret 1995.

[5] Von Blanckenburg, P., "Land reform in Southern Africa: The case of Zimbabwe", *Land Reform, Land Settlement and Co-operatives*, 1994. Clouds of plenty, clouds of doubt", Financial Times, 22 Oktober 1996.

[6] Thiesenhusen, W., "New players, new rules", *Ceres*, Januari/Februari 1993.

[7] FAO, *Rural Poverty Alleviation*, Makalah Pembangunan Sosial dan Ekonomi FAO 113, Roma, 1993.

[8] Levin, R. and D. Weiner, "Peasents spek. the land question in Mpumalanga", *The Journal of Peasant Studies*, Januari/April 1996.

[9] South Centre, *Universal Food Security: Issues for the South*, South Centre, Genewa, November 1996.

[10] "Network on market-assisted and civil society driven land reform" (draft mimeo.), Pertemuan kedua Komite Interim sebagai kelanjutan dari Konferensi Kelaparan dan Kemiskinan (Roma, 10-11 June 1996. Penelitian ILO terbaru memperkirakan bahwa upah buruh pertanian merupakan pekerja termiskin di dunia dan di banyak negara upah mereka yang sesungguhnya telah turun berlawanan dengan meningkatnya pasar dan produktivitas pertanian (cf. Financial Times, 23 September, 1996).

[11] The National Land Committee (NLC), *Land Update*, No. 58, May 1997.

[12] Barraclough, S. and K. Ghimire, op.cit.

[13] Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), MST 1995, São Paulo, 1995.

[14] *Central American Peasants*, ASOCODE, No. 7, Juli 1996.

[15] Zimbabwe Institute of Public Administration and Management (ZIAM), *Report on the Regional Conference on Land, Labour & Food Security in Southern Africa*, ZIAM, Harare, 1997.

[16] *"Philippine Agrarian Reform"* sebuah draft paper yang dipresentasikan oleh AR NOW! pada pertemuan regional IFAD/UNRISD/ ANGOC bagi Knowledge Network on Grass-roots Initiatives for Land Reform, Manila, 25-26 November 1997.

[17] ALRD, *Annual Activity Report on Policy Dialogue Promotion on Land Reform and Development* (unpublished), ALRD, Dhaka, 1997.

[18] NLC, *Annual Report 1996-1997*, NLC, Johannesburg, 1997.

[19] Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP), *Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP)*, - (a flyer), CONGCOOP, Guatemala City, tanpa tanggal.

[20] Huda Samsul (ed.), *Voice of the Landless*, *Association for Land Reform and Development*, ALRD, Dhaka, 1993.

[21] FAO, *Production Yearbook*, 1995, Vol.49, FAO, Roma.

[22] Agarwal Bina, *A field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

[23] Ibid.

[24] Barraclough, S. and K. Ghimire, *Forests and Livelihoods*, Macmillan, London, 1995.

[25] Ghimire, K., "land-use options for rural development", *Development in Practice*, Vol.7, No. 4, November 1997.

[26] Nijera Kori, *Activity Report Nijera Kori*, Nijera Kori, Dhaka, 1997 (tidak diterbitkan).

Tim KPA Jawa Timur*

STUDI IDENTIFIKASI LAND REFORM: TANAH HAK GUNA USAHA (HGU) SEBAGAI OBJEK LANDREFORM, KASUS JAWA TIMUR

PENDAHULUAN

KONDISI WILAYAH JAWA TIMUR

Jawa Timur, dengan Kotamadya Surabaya (KMS) sebagai ibukota provinsi, adalah wilayah provinsi paling timur di pulau Jawa. Provinsi memiliki luas sekitar 47.922.000 Km persegi. Jumlah penduduk Jawa Timur --yang sebagian besar terkonsentrasi di daerah pedesaan-- adalah terbesar dibanding provinsi lain. Sedangkan Kotamadya Surabaya merupakan kota terbesar kedua setelah Jakarta, dan juga sebagai pusat jaringan ekonomi dan lalu lintas di Kawasan Indonesia Bagian Timur, lokasi pangkalan Angkatan Udara dan Angkatan Laut, serta salah satu kota industri dan perdagangan terpenting di Indonesia.

Provinsi Jawa Timur memiliki 29 wilayah kabupaten dan 8 kotamadya. Menurut hasil registrasi penduduk, jumlah penduduk sampai pertengahan tahun 1992 adalah sebanyak 32.022.052 jiwa dengan tingkat kepadatan 668 jiwa perkm persegi. Populasi penduduk Kotamadya Surabaya sendiri, berdasarkan data dari Dinas Pendaftaran Penduduk pada akhir bulan November 1993 tercatat 2.279.429 dengan luas wilayah 32.636,68 Ha. Kotamadya Surabaya kini dikenal sebagai kota metropolitan, setelah Jakarta. Lima persen penduduknya berpendapatan sekitar US $ 50.000 pertahun, dan lebih dari 18 juta penduduk Jawa Timur pernah berkunjung ke KMS untuk belanja di *shopping mall* yang banyak ditemukan di KMS. Gambaran ini hendak menunjukkan bagaimana pertumbuhan ekonomi dan perdagangan di ibukota provinsi Jawa Timur ini. Sementara itu, Jawa Timur juga dikenal sebagai salah satu provinsi yang memiliki capaian GDPs tertinggi di Indonesia, yakni sebesar US$ 25 milyar pertahun. Tabel 1 dapat menunjukkan pemahaman tentang begitu potensialnya pertumbuhan ekonomi di Jawa Timur.

Pada Pelita VI, pemerintah provinsi Jawa Timur, memiliki komitmen untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi rata-rata 6,2% pertahun (sekarang target itu dinaikkan 7,1%) dengan mematok target investasi minimal sebesar 74,4 trilyun rupiah. Dari jumlah tersebut, 20% atau 14,88 trilyun diharapkan akan dipenuhi oleh pemerintah. Sedangkan sisanya, sebesar 59,52 trilyun rupiah dipenuhi oleh dunia usaha, yang terdiri dari PMA, PMDN, dan Non PMA/PMDN. Khusus untuk PMA dan PMDN tersebut, diharapkan dapat menyumbang sebesar 51% dari target investasi yang dialokasikan dari dunia usaha.

*Tim ini dikoordinatori Andik Hardiyanto, SH., yang juga adalah Ketua Komisi Land Reform dan Peradilan Agraria Konsorsium Pembaruan Agraria (KLRPA-KPA), dan staf LBH Surabaya

TABEL 1 JAWA TIMUR DALAM PERSPEKTIF NASIONAL

Kategori	Jawa Timur	Indonesia	Kontribusi JT
Penduduk (Juta, 1990)	33	180	18%
Luas Tanah (1000 km2)	48	1,919	3%
GDP (Rp trilyun, 1994)	56	377	15%
Ekspor (US$ milyar, 1995)	3	35	9%
Persetujuan Investasi (1967-1994) PMA (US$ milyar) PMDN (Rp trilyun)	11 28	85 283	13% 10%
Produksi Beras (juta ton, 1993)	8.6	48.0	18%
Produksi Jagung (juta ton, 1993)	3.0	7.9	38%

Sumber: BPS, BKPM, Bank Indonesia

Untuk mencapai target investasi di atas, pemerintah provinsi Jawa Timur bersama pemerintah-pemerintah Daerah Tingkat II aktif melakukan promosi investasi. Promosi ini begitu gencar dilakukan terutama setelah adanya Paket Juli 1992. Promosi investasi ke luar negeri itu dilakukan ke banyak negara seperti Jepang, Taiwan, Hongkong, Singapura, Australia Barat, Korea Selatan, Amerika Serikat, Kanada, dan RRC. Dari promosi investasi itu, telah disepakati oleh pemerintah provinsi Jawa Timur dalam tiga MOU untuk pengembangan wilayah dan usaha, yakni dengan pemerintah Australia Barat untuk pengembangan wilayah Pantai Timur Surabaya dengan luas lokasi wilayah sejumlah 315 Ha. Dalam term investasi di Jawa Timur, Australia adalah negara ke-9 dari 10 negara investasi terbesar ke provinsi ini, yakni dengan nilai US$ 1.89 juta untuk 15 proyek yang disetujui, terutama di sektor konstruksi. Sementara itu, KMS juga mengadakan kerjasama kota kembar, seperti dengan Pusan (Korea Selatan), negara bagian Seattle, dan terakhir dengan sebuah kota pelabuhan di Jepang.

Tentu saja, cara promosi investasi di atas menaikkan nilai investasi di Jawa Timur. Nilai persetujuan akumulatif investasi PMA dari sekitar 22 negara dan *joint countries* untuk lebih dari 271 proyek, telah mencapai nilai US$ 17.120.020 pada Juli 1995. Pada waktu yang sama, nilai persetujuan PMDN adalah sebesar Rp 34.764.005,00. Konsentrasi persetujuan investasi PMA, bahkan mencapai 98% adalah sektor industri, seperti industri makanan, tekstil, kayu, kertas, farmasi, kimia, nonlogam, logam dasar, dan barang logam. Lokasi dari persetujuan investasi PMA itu tersebar di kota-kota belahan (pantai) utara Jawa Timur, seperti Tuban, Lamongan, Gresik, Surabaya, Sidoarjo, Mojokerto, Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, dan sisanya terbagi rata untuk sektor-sektor lainnya.

Untuk mendukung industri PMA dan PMDN, dibangun kebutuhan infrastruktur dalam skala besar, seperti PLTGU di Gresik dan PLTGU Paiton I dan II (Probolinggo), penyediaan bahan baku air, dan jalan tol baru yang menghubungkan antar kawasan industri di Jawa Timur (lihat Tabel 2).

Gambaran pada Tabel 2 memperkuat fakta kuat gerak transformasi dari pertanian ke industri manufaktur dan liberasi perdagangan. Tabel 3 menyajikan bagaimana fenomena itu terjadi:

TABEL 2 PROYEK INFRASTRUKTUR UNTUK PENGEMBANGAN INDUSTRI DI JAWA TIMUR

Kategori Proyek	Deskripsi (Perkiraan Thn Selesai)	Perkiraan Nilai (US$ Juta)
Transportasi		
Jalan Tol/Jembatan (all 2x2 lanes)		
Jalan Lingkar Surabaya Timur	16 Km (2000)	250
Surabaya - Mojokerto	38 Km (1999)	280
Gempol - Pandaan	13 Km (1998)	60
Pandaan - Malang	30 Km (1999)	110
Gempol - Pasuruan	32 Km (1998)	70
Pasuruan - Probolinggo	40 Km (1999)	130
Gresik - Tuban	75 Km (2000)	260
Surabaya - Madura Bridge	5 Km (a)	260
Airport Juanda	(1999)	75
Pelabuhan Tanjung Perak		
Container pier (double length)	to 1,000 m (1998) (b)	270
Energi Listrik		
Paiton Swasta I	(1998 - 1999) (c)	2,500
Paiton Swasta II	(1999 - 2000)	1,700
Pasuruan	(1999) (d)	525
SUTET 500 kV Jawa Bali		
Gresik - Krian	(1997)	
Krian - Paiton		
Water Supply dan Treatment		
Sumber Air Umbulan	70 Km pipe	n/a
Karang Pilang III	n/a	n/a
Telekomunikasi	750.000 sambungan baru (1999)	n/a

Catatan: (a) Proyek ini terbengkalai sejak tahun 1990-an karena banyak masyarakat Madura menolaknya. Pendukung proyek jembatan Suramadu ini adalah OECF Jepang; (b) Kontraktor utamanya adalah PT. Citra Lamtoregung; (c) Proyek Paiton Swasta I dan II adalah proyek yang dibangun dan beroperasi untuk 30 tahun di mana keduanya akan menghasilkan 1230 Megawatts listrik. Paiton Swasta I dimiliki oleh Mission Energy Company (40%), General Electric Capital Corp. (12.5%), Mitsui and Company, Ltd (32.5%) dan PT. Batu Hitam Perkasa (15%). Sedangkan Proyek Paiton Swasta II dimiliki oleh Siemens Company (50%0, Power Gen (35%), dan Bumi Pertiwi Tatapradipta (15%); (d) gas-fired plant memproduksi 500 megawatts di mana Enron Corp dari USA terlibat dalam pemilikan.

kontribusi pertanian ke GDP turun dari 32% pada tahun 1983 menjadi hanya 20% pada tahun 1995. Sementara itu kontribusi industri naik drastis dari angka 16% (1983) menjadi 25% pada tahun 1995. Meski demikian, angkatan kerja pertanian masih besar, sekitar 50% dari total angkatan kerja yang ada di Jawa Timur.

Dalam konteks alokasi tata ruang, di Jawa Timur dibentuk pengembangan wilayah Gerbangkertasusila di mana KMS dengan jumlah penduduk 2.8 juta sebagai *pusat pertumbuhan* dan kota-kota lain di sekitarnya: Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Sidoarjo, dan Lamongan sebagai "manik-manik" yang mengelilingi dan juga siap mem-

TABEL 3 STRUKTUR PERUBAHAN EKONOMI DAN PERTUMBUHAN EKONOMI JAWA TIMUR

Sektor	Kontribusi ke GDP (%)				Pertumbuhan Ekonomi	
	1993		1995		1995	
	Ind.	JT	Ind.	JT	Ind.	JT
Agrikultur	22.9	32.5	17.2	19.5	3.96	5.26
Industri	12.7	16.3	24.3	25.9	11.13	10.73
Perdagangan, Hotel, Rest.	14.7	19.1	16.4	20.4	7.74	9.21
Lain-lain	49.7	32.1	42.1	34.2	10.65	6.20
GDP	100	100	100	100	8.07	7.80

Sumber: Surabaya Post, 24 April 1996

berikan sumber dayanya ke "pusat". Di wilayah Gerbangkertasusila sendiri memiliki total jumlah penduduk 7,2 juta atau sekitar 50% dari penduduk perkotaan di Jawa Timur dan terhitung mendominasi output ekonomi provinsi, yakni lebih 40%.

Angka rata-rata pertumbuhan penduduk di wilayah Gerbangkertasusila tersebut adalah sebesar 1,75% (1980-1990), lebih besar dari angka pertumbuhan penduduk seluruh Jawa Timur. Data ini juga menyajikan fakta tentang besarnya migrasi dari daerah pedesaan ke kota-kota Gerbangkertasusila sebagai wilayah pengembangan industri dan perdagangan. Sebaliknya, data itu juga menunjukkan kecenderungan dari desakan masalah yang semakin dialami masyarakat pedesaan karena sempitnya lahan atau hilangnya tanah pertanian untuk alokasi industri dan kemiskinan yang melanda di pedesaan.

Apa yang dapat dipahami dalam kasus Jawa Timur berkait dengan transformasi industrial di mana "pembangunan nasional" disandarkan pada sistem ekonomi dunia dan berikut dengan dukungan lembaga keuangan multilateral, jelas menciptakan ketidakadilan dalam alokasi sumber-sumber agraria. Desakan "program penyesuaian struktural" —yang terwujud dalam kebijaksanaan deregulasi terhadap peraturan perundangan yang menghambat investasi—dipastikan memperlancar proses realokasi lahan pertanian, dan bahkan pengambilalihan, lahan pertanian di pedesaan untuk kepentingan pendirian industri. Dan di sektor pertanian perkebunan besar, transformasi industrial juga memperkokoh penguasaan pemodal kuat atas lahan pertanian dalam skala yang luas dan dalam waktu yang sangat panjang. Dalam keadaan demikian, maka dapat dipahami pula ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah menjadi semakin melebar. Petani tunakisma semakin bertambah setiap harinya dan tanah-tanah untuk pertanian juga semakin sempit. Dalam konteks hukum agraria —yang diharapkan memberikan keamanan dan kepastian pemilikan dan penguasaan tanah— justru bekerja sebaliknya: memperlancar proses pengambilalihan tanah

untuk pemodal kuat. Yang terjadi kemudian adalah sengketa agraria yang semakin meluas dan sulit terpecahkan.

Struktur Penguasaan Tanah dan Sumber-Sumber Agraria

Pola Penguasaan Tanah

Di luar tanah *erfpacht* dan *partikelir*, di pedesaan Jawa Timur, dikenal sistem pemilikan dan penguasaan tanah sejak jaman kolonial dan sampai lahirnya UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) yang disebut sebagai sistem *gogolan*, yakni semacam tanah komunal desa. Sistem *gogolan* ini sangat bervariasi, baik mengenai sistem maupun terminologi di setiap wilayah. Untuk pengerjaannya, diserahkan kepada penduduk setempat perkeluarga petani secara merata dan adil menurut sistem blok irigasi di desa tersebut.

Kualitas tanah sawah komunal desa itu biasanya diklasifikasikan sebagai kelas satu, kelas dua, dan kelas tiga. Maka kelas satu dibagi seadil mungkin dan ditambah dengan tanah kelas dua dan kelas tiga berdasarkan musyawarah desa.

Meski demikian, pola produksi dari tanah *gogolan* sangat tergantung pada potensi desa itu menurut pemerintah kolonial. Potensi yang dimaksud adalah berkenaan dengan kesuburan tanah dan cocok untuk tanaman tebu yang lebih lanjut untuk mendukung produksi gula. Bagi daerah-daerah "berpotensi", sistem produksi tanah *gogolan* ini adalah sepertiga dari tanah komunal desa tersebut dialokasikan untuk tanaman tebu. Setelah 18 bulan masa penanaman tebu, maka segera dikembalikan pada petani untuk ditanami padi. Sementara itu, tanaman tebu dialokasi pada sepertiga wilayah yang lain di dalam tanah komunal desa tersebut. Pola produksi tanah tersebut berjalan secara rotasi. (Sistem gogolan ini banyak ditemukan di kabupaten-kabupaten dataran rendah yang mengandalkan pengairan dari Sungai Bengawan Solo dan Sungai Brantas).

Sedangkan di wilayah Bangil (termasuk Jember) dan Bondowoso yang pengairannya dari *Pekalen-Sampeyan*, sistem tanah *gogolan* ini tidak banyak dikenal. Ini bisa terjadi karena di wilayah inilah konsentrasi tanah *erfpacht* di mana banyak pengusaha perkebunan asal Belanda menanam komoditi ekspor secara prioritas dan dalam wilayah sangat luas seperti: tembakau N O, dan sedikit untuk tanaman gula, dan kapuk randu. Di wilayah ini, khususnya tembakau, petani diijinkan oleh pengusaha perkebunan untuk mengerjakan tanah untuk padi/palawija secara *glebagan* (menanam secara bergantian) dengan tanaman komoditi ekspor tersebut bila mau bekerja sebagai buruh di perkebunan tersebut.

Selain itu juga dikenal tanah *yasan*, yang dapat dimiliki secara individual. Istilah tanah *yasan* ini tampaknya umum dikenal di seluruh Jawa. Di luar tanah *gogolan* dan tanah *yasan*, dikenal tanah *bengkok*, yang merupakan hak seorang kepala desa sebagai pengganti gaji yang dalam kenyataannya luasnya bisa mencapai sepertiga luas areal tanah komunal desa. Khusus di wilayah Madura dan pantai utara bagian timur, tanah *bengkok* ini disebut

dengan nama lokal yakni tanah *percaton*.

Di daerah pesisir, dikenal istilah tanah *gancaran*, untuk menyebut tanah timbul di daerah pesisir. Masyarakat setempat bisa menggunakannya untuk tambak atau yang lain dengan seijin kepala desa setempat dengan membayar semacam uang sewa.

Lahirnya UUPA memberikan basis baru bagi sistem pemilikan dan penguasaan tanah. Tanah *gogolan* dan *yasan* dikonversi menjadi hak milik. Namun karena tidak berjalannya Pendaftaran Tanah dan UU *Land Reform*, istilah *gogolan* dan *yasan* masih dikenal sampai sekarang dan dalam jumlah luas yang sangat kecil bagi tiap keluarga petani.

Struktur Ketimpangan Agraria

Tidak banyak data akurat yang tersedia yang bisa membimbing ke arah pemahaman masalah ketimpangan struktur agraria di Jawa Timur. Namun demikian, dari kenyataan seperti yang digambarkan di atas – berkait dengan cepatnya gerak transformasi industrial dan besarnya lahan yang diperkirakan dialokasikan untuk pengembangan industri– dan kemudian dibandingkan dengan data yang dilaporkan Menteri Agraria Sadjarwo (1957, lihat: Tabel 4), maka jelas bahwa, pemilikan rata-rata luas lahan pertanian baik sawah maupun lahan kering dari petani akan semakin menyempit, yakni di bawah 0,5 Ha.

Masalah ketimpangan struktur

Tabel 4 Luas Tanah Milik Menurut Propinsi Tahun 1957

Provinsi	Jumlah Desa	Jumlah pemilik tanah	Luas Areal Sawah (termasuk yang dikuasai negara dibulatkan)	Rata-rata luas sawah petani pemilik tanah (dalam Hektar)
Jawa Barat	3.763	1.977.195	1.040.943	0,5
Jawa Tengah	8.314	1.938.791	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
			Tanah Kering	Tanah Kering
Jawa Barat		2.519.365	1.283.856	0,5
Jawa Tengah		3.599.182	1.347.238	0,4
Jawa Timur		3.727.389	1.738.005	0,5
Total		9.845.936	4.369.099	0,5

Sumber: Sadjarwo dalam Lyon (1984)

Tabel 5 Banyaknya Pemilik Sawah di Jawa Tahun 1957

Provinsi	Banyaknya Pemilik Sawah						
	s/d 0,5	0,6 - 1	1,1 - 2	2,1 - 5	5,1 - 10	10,1 - 20	20,1 +
Jawa Barat	1.395.307	395.424	156.216	56.283	8.153	1.449	363
Jawa Tengah	1.338.352	405.067	115.304	25.787	3.262	905	111
Jawa Timur	933.615	464.352	167.565	40.954	44.369	577	93

Sumber: Deppen RI dikutip dari Hardjosudarmo (1970)

agraris juga semakin parah. Pada tahun 1957 saja (lihat tabel 5), petani tunakisma dan pemilik lahan sampai dengan 0,5 Ha di Jawa Timur berjumlah 933.615, sementara itu sejumlah 717.910 petani memiliki lahan sawah lebih dari 0,5 Ha di mana diantaranya hanya 45.039 petani dengan pemilikan sawah lebih dari 5 Ha. Sementara itu, Tabel 6 menunjukkan data bahwa tanah pertanian hanya tersisa 1.165.478 Ha. Bila diingat desakan industri yang kuat ke desa, dan pertambahan penduduk yang cepat maka jelas bahwa kondisi ketimpangan struktur agraria berkembang semakin parah.

Konflik Agraria

Ketimpangan di atas, dalam kenyataannya ikut menyumbang skala dan tingkat konflik sosial yang terjadi di Jawa Timur. Di belahan utara Jawa Timur di mana sektor industri begitu dominan, persoalan yang berkembang selain konversi lahan pertanian dan perikanan di pedesaan untuk pembangunan industri adalah, masalah hak-hak buruh pabrik dan masalah pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Sementara itu, konflik agraria banyak terjadi di sektor pertanian pedesaan, termasuk sektor perkebunan dan perikanan yang melibatkan sejumlah besar petani ikan (tambak dan nelayan kecil), petani penggarap, dan buruh tani di atas wilayah sengketa yang sangat luas. Konsentrasi wilayah konflik agraria di pedesaan ini terdapat di wilayah "Tapal Kuda" --untuk menunjuk wilayah pulau Madura dan pesisir utara Jawa Timur yang membentuk huruf "U" mendatar— dimulai dari Kabupaten Sumenep, Pamekasan, Sampang, Bangkalan, Pantai Timur Surabaya, Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, Bondowoso, Jember, dan Banyuwangi (lihat Tabel 6).

Di wilayah Tapal Kuda yang kuat dengan tradisi santri ini, beberapa konflik agraria yang terangkat ke permukaan adalah kasus Nipah, sebuah kasus agraria berkaitan dengan pembebasan tanah untuk pembangunan dam, di mana empat petani mati tertembak aparat keamanan dalam proses pemaksaan pengukuran tanah untuk pembebasan tanah tersebut. Peristiwa ini terjadi pada 23 September 1993 lalu yang kemudian dikenal dengan "Insiden Nipah". Di wilayah pedesaan yang lain, kasus sengketa agraria yang terus berlarut-larut hingga saat ini dan ditandai dengan kuatnya perlawanan petani adalah di sektor tanah perkebunan, yakni: tanah HGU Jenggawa untuk tanah sengketa seluas 3.247 Ha dan tanah HGU Banongan untuk tanah sengketa seluas 1.327 Ha. Dan bahkan, dalam kasus tanah HGU Banongan, 12 (dua belas) orang petani dipaksa meringkuk di penjara selama 10 bulan sejak Spetember 1996 lalu di penjara Situbondo dengan dakwaan merusak tanaman komoditi (tebu) lahan sengketa HGU.

Sementara itu di daerah yang dikenal sebagai "Mataraman" (di luar wilayah Tapal Kuda) terdapat sedikit kasus sengketa agraria dalam skala luas (satu kasus yang terangkat ke permukaan adalah kasus Tanah HGU Cepoko Ngawi).

Konflik di pedesaan di atas, memiliki karakter yang sangat berbeda dari konflik pertanahan yang muncul sepanjang dasawarsa 1960-an. Konflik pertanahan sepanjang tahun 1960-an

TABEL 6 KONFLIK AGRARIA DI WILAYAH TAPAL KUDA

No.	Nama Wilayah Kota	Nama Kasus
01.	Sumenep	• Pembebasan tanah perusahaan Garam (PMDN) • Relokasi Pasar Anom (Pemda Tk. II) • Alokasi sumber air irigasi (World Bank) desa Guluk-Guluk
02.	Sampang	• Kasus Rencana Waduk Nipah (PMDN) • Kasus Tanah Percaton (Bengkok) • Kasus Perusakan Tanah Tambak (Perusahaan lokal)
03.	Bangkalan	• Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Jembatan Surabaya Madura (OECF) • Pembebasan Tanah Industrialisai Madura (PMA/PMDN)
04.	Pantai Timur Surabaya (PTS)	• Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Jembatan Surabaya Madura (OECF) • PengembanganWilayah PTS untuk wisata dan industri (PMDN, Pemerintah Australia Barat) • Pembebasan Tanah untuk Jalan Lingkar Timur (Pemda) • Pembebasan Tanah untuk Proyek Surabaya Urban Development Program (World Bank) • Konflik alokasi penggunaan air Kali Surabaya (14 industri) • Reklamasi Pantai Utara (PT Mentari Jawa Pos, Kenjeran)
05.	Sidoarjo	• Pembebasan Tanah untuk Kota Marina Sidoarjo (Pemda dan PMDN) • Perusakan dan/atau pencemaran tanah tambak (PT SIER) • Konflik alokasi penggunaan air Kali Surabaya (lebih 30 industri)
06.	Pasuruan	• Konflik alokasi penggunaan air Kali Porong • Pengambilalihan tanah rakyat Raci (AURI)
07.	Probolinggo	• Reklamasi Pantai (PLTGU, World Bank) • Kasus Tanah untuk pemaksaan TRI
08.	Situbondo	• Kasus Tanah HGU Banongan (PD Asembagus, PTP dan Puslatpur Marinir ALRI) • Kasus Tanah Hutan Blangguan • Kasus Tanah untuk pemaksaan TRI
09	Jember	• Kasus Tanah HGU Jenggawa (PTP 27)

terjadi di antara sesama kelas pertanian, yakni antara petani kaya dan petani miskin. Sedangkan konflik pertanahan akhir-akhir ini sangat kuat ditandai oleh konflik yang terjadi antara sektor pertanian dan sektor industri, yakni antara petani miskin dan kaum industrialis berikut segenap para pendukungnya. Kenyataan tersebut muncul sebagai akibat terjadinya transformasi agraria, yakni berupa meningkatnya secara progresif ekspansi dan dominasi sektor industri atas tanah pertanian. Di dalam pergeseran itu, sektor pertanian menjadi suatu usaha ekonomi yang semakin dikuasai oleh mereka yang berada di luar pertanian, yang akan menjadikannya sebagai usaha ekonomi yang semakin jauh berada di luar jangkauan kontrol masyarakat petani dan di dalam skala yang semakin tidak mendukung nilai-nilai sosial yang luas. Sebagai akibatnya, tanah semakin dilihat dan diperlakukan di dalam hubungannya dengan fungsi ekonomi (sebagai Ricardian Rent) dan sebaliknya, semakin kehilangan kaitannya dengan fungsi sosial (sebagai Sosiological Rent) yang dimilikinya.

Begitulah yang terjadi di Jawa Timur. Konflik agraria di pedesaan terjadi sebagai akibat meningkatnya kapitalisasi sektor pertanian. Tanah yang menjadi obyek sengketa memiliki ukuran yang sangat luas dan di bawah struktur pemilikan dan penguasaan tanah yang sangat timpang.

Sementara itu di wilayah perkotaan, kasus pembebasan tanah –yang saat ini disebut *pengadaan tanah*– mendominasi kasus-kasus agraria yang terjadi di wilayah ini. Bila dilacak lebih jauh, kasus agraria yang terjadi di wilayah perkotaan tersebut merupakan akibat langsung dari rangkaian kebijaksanaan deregulasi peraturan pertanahan yang menghambat pemilik modal memperoleh tanah. Sedangkan wajah nyata dari kasus agraria semacam itu adalah *penggusuran* dan *bongkar paksa*. Di Jawa Timur, hal tersebut terjadi di beberapa kota seperti: Surabaya, Sidoarjo, Gresik, dan Malang. Pada tiga kota yang disebut pertama, ditambah dengan kota Bangkalan, Mojokerto dan Lamongan dikembangkan proyek pembangunan urban disebut "Gerbangkertasusila" di mana Kotamadya Surabaya sebagai pusat pertumbuhan dan kota-kota yang lain sebagai kota-kota pendukungnya dalam sistem manik-manik. Di wilayah ini ada tiga proyek besar yang saat ini sedang berjalan, yakni unit pengembangan Pantai Timur Surabaya (dana swasta), Kota Marina Sidoarjo (dana swasta) dan pembangunan Jembatan Surabaya Madura (dana OECF). Untuk memfasilitasi pengembangan lanjut dari proyek-proyek ini akan dan sudah dibangun jalan lingkar timur dari Sidoarjo ke utara, Kenjeran (wilayah KMS) dan bertemu dengan (rencana) jembatan Surabaya-Madura. Jalan lingkar timur ini direncanakan akan bersambung dengan rencana pembangunan jalan bebas hambatan di sepanjang Pantai Utara "Gelangban" (Gresik Lamongan Tuban). Proyek yang terakhir ini dibiayai Bank Dunia akan menggusur dan memukimkan kembali secara tidak sukarela lebih dari seribu kepala keluarga.

Di sini menjadi jelas bahwa pengembangan proyek-proyek di atas berkaitan langsung dengan tujuan akumulasi modal, dengan memfasilitasi

pertumbuhan industri di mana nantinya akan banyak lahan tambak, lahan pertanian sawah produktif dan pemukiman di wilayah Gerbangkertasusila ini dibebaskan, digusur dan dibongkar paksa.

Struktur Sosial Politik

Respon masyarakat Jawa Timur terhadap ketimpangan sosial-ekonomi di atas, bercorak khas sesuai dengan ciri-ciri kulturalnya. Belahan barat Jawa Timur lebih menunjukkan ciri sebagai masyarakat "abangan". Memang, para pejabat dan praktisi politik seringkali mempertegas wilayah barat Jawa Timur sebagai wilayah "Mataraman", dan mengkontraskannya dengan wilayah timur yang disebut sebagai wilayah "Tapal Kuda" yang santri. Masyarakat di wilayah "Tapal Kuda" ini juga sering dikesankan sebagai masyarakat yang "keras, tertutup dan pembangkang" dan kesan ini sangat menonjol di mana kasus "pembangunan" dan perlawanan rakyat terus bermunculan. Di wilayah "Tapal Kuda", pemuka agama, sangat terutama Islam, lebih dihormati dari pada pejabat pemerintah. Sebaliknya, di wilayah "Mataraman" sering dilihat sebagai wilayah yang berorientasi kuat pada kehidupan priyayi dan sangat patuh pada pemerintah.

Kondisi di atas menjadi menarik bila dikaji juga latar kekuatan politik di Jawa Timur. Dapat dilihat, bila kekuatan politik diartikan sebagai kekuatan elektoral atau perolehan kursi di perwakilan, maka di Jawa Timur dikenal hanya dua (2) kekuatan politik yang besar dan dominan, yakni Nahdatul Ulama (NU) dan Golongan Karya (Golkar). NU merupakan kekuatan politik yang paling dominan sebelum tahun 1971, dan menjadi kekuatan penantang yang paling kuat sebelum akhirnya meninggalkan gelanggang politik sejak keikutsertaannya dalam Pemilu 1971. Dominasi Golkar terus meningkat hingga mencapai puncaknya pada Pemilu 1987, dan akhirnya merosot drastis pada Pemilu 1992. Apa yang terjadi pada Golkar memang berlawanan pada optimisme dan penguasaan sumber daya yang berlimpah. Saat Pemilu 1992 itu, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) di sisi lain, meski menunjukkan dinamika yang menarik, tetapi mereka tidak lebih sebagai kekuatan pendamping.

Basis massa pendukung NU sebenarnya merata di seluruh Jawa Timur. Tapi wilayah basis NU yang dominan ada terutama di wilayah "Tapal Kuda" dan ini sudah transparan dalam sejarah Pemilu di Jawa Timur. Ketika NU menyatakan dirinya untuk kembali ke kithah 1926, semua kekuatan elektoral yang diakui pemerintah, terutama Golkar, melihat basis massa NU sebagai "potensi" pendukung perolehan suara menjelang Pemilu 1992. Tapi kenyataan memperlihatkan fakta lain, perolehan suara Golkar merosot drastis. Dari situasi yang berkembang sedemikian itu, dapat dilihat bahwa kembalinya NU ke kithah bukanlah sama sekali meninggalkan gelanggang politik, tapi NU sebenarnya ingin lepas dari penjara politik partisan. Bagi NU, memasuki kubu Pemerintah tidak berarti menjadikan diri sebagai boneka. Bahkan, menurut William Lidlle (1992), meskipun NU adalah organisasi yang memelopori penerimaan Pancasila sebagai

azas tunggal, ternyata NU juga membentuk dirinya menjadi sebuah anomali permanen —sub sistem yang otonom dalam sebuah sistem yang terpusat dan hirarkis— sekaligus memberikan peringatan bahwa cara Golkar bukanlah satu-satunya cara pengorganisasian politik. Fenomena ini tampaknya muncul semakin kuat dalam Pemilu 1997.

Sementara itu, di luar kekuatan elektoral terdapat kekuatan politik yang juga sangat berpengaruh pada perubahan sosial politik di wilayah ini (dan hampir dipastikan secara nasional), yakni kekuatan militer atau Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan kekuatan modal (industri). ABRI begitu mudah masuk ke wilayah sipil sampai ke akar-akarnya dengan pendekatan teritorialnya dan pembentukan lembaga-lembaga ekstra yudicial, seperti Bakorstanas(da) dan Posko Kewaspadaan —yang juga disosialisasikan sebagai bagian tak terpisahkan dari implementasi dwifungsi ABRI.

Sedangkan kekuatan modal, tidak terelakkan harus diperhitungkan juga, karena aksesnya yang sangat besar untuk mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah di birokrasi sipil dan perlindungan dari birokrasi militer. Dalam pengalaman kasus pengembangan wilayah PTS, kekuatan modal dari 3-10 investor (swasta) bisa mendesak pemerintah Jawa Timur untuk menyediakan lahan bagi mereka, membuat disain rencana tata ruang unit pengembangan wilayah, dan leluasa melakukan perubahan-perubahan tertentu dalam rencana alokasi tata ruang sesuai dengan kepentingan mereka sendiri.

TANAH HAK GUNA USAHA (HGU) SEBAGAI POTENSI OBJEK *LANDREFORM*

Dokumen ini difokuskan kepada masalah Hak Guna Usaha bekas hak erfpacht sebagai objek *landreform*. HGU sendiri dinyatakan dalam perundang-undangan dikeluarkan sebagai objek *landreform* dengan alasan beberapa hal: (1) untuk kepentingan pembangunan ekonomi nasional, salah satunya melalui pengembangan pertanian perkebunan; (2) pengembangan lahan pertanian dengan alas HGU juga menggunakan banyak tenaga kerja buruh sehingga menjawab persoalan kebutuhan ketenagakerjaan.

Namun demikian, persoalan yang berkembang atas masalah tanah HGU, terutama bekas hak *erfpacht* justru menjadi pusat perlawanan rakyat petani penggarap. Beberapa alasan yang berkembang di wilayah ini adalah: (1) tanah HGU bekas hak erfpacht sesungguhnya adalah milik petani, terutama mereka yang terlibat beserta turun-temurunnya, dalam pembukaan hutan. Sementara itu, pembukaan hutan ini merupakan cara memperoleh dan pemilikan tanah individual menurut adat (Jawa). Apalagi dalam pemanfaatannya sejak jaman kolonial di atas tanah hak erfpacht, petani penggarap juga memiliki "waktu khusus" untuk mengerjakan lahan, misalnya dengan sistem glebagan; (2) tanah HGU bekas hak *erfpacht* dalam kenyataannya juga tersedia dalam wilayah yang sangat luas dan tidak dikerjakan dengan cara yang baik

atau justru disewakan (subkontrak) ke pihak lain. Kondisi ini memancing kecemburuan rakyat petani sekitarnya. Terlebih lagi, kondisi tersebut berada dalam fakta meluasnya ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah; (3) tanah HGU bekas hak *erfpacht* juga banyak ditemukan dalam keadaan "terlantar" atau tidak dimanfaatkan atau kalaupun dimanfaatkan, hal itu dilaksanakan dengan memeras buruh.

Masalah-masalah di atas berkembang tanpa penyelesaian di banyak wilayah tanah HGU di Jawa Timur, seperti di Jenggawa (Jember), Cepoko (Ngawi), Malang (Selatan), Probolinggo, Lumajang, dan Besuki, dan Situbondo. Dalam kasus Jenggawa, Cepoko, Malang misalnya, tanah HGU banyak "direbut" dan "diduduki" oleh rakyat petani penggarap. Ada kisah sukses dan kesedihan. Jenggawa adalah contoh keberhasilan (sementara) dan Situbondo adalah sebaliknya, 12 orang tokoh petani ditahan di LP Situbondo selama 10 bulan.

Untuk itulah, penelitian objek *landreform* ini sengaja memilih tanah HGU dan menyusun argumentasi bahwa selayaknya tanah HGU, terutama bekas hak *erfpacht* seharusnya ditetapkan sebagai objek land reform. Studi kasus yang dipilih adalah Kasus Tanah HGU Banongan di Kabupaten Situbondo.

Metode yang digunakan adalah dengan PAR dengan tinggal di desa untuk mengenal secara mendalam semua situasi dan perasaan, serta harapan yang berkembang di sana. Laporan kali ini masih dalam wajah umum (kasuistis) yang nantinya akan dikembalikan ke tingkat desa untuk didiskusikan kembali. Namun hal inipun tidak mudah, selain terdesak waktu, juga kenyataan bahwa beberapa tokoh masyarakat dipenjara. Semua hasil wawancara (dialog) akan dimasukkan ke dalam finalisasi setelah melampaui tahap lokakarya wilayah (rekomendasi wilayah: akan diper-dalam dengan muatan hasil wawan-cara atau dialog, terutama tentang persepsi rakyat tentang (ke)agraria(an) dan visi pembaruan relasi sosial di atasnya.

Latar Geografis

Kabupaten Situbondo terletak di pantai utara Jawa Timur bagian timur, kurang lebih 7–35 dan 7–44 di sebelah selatan khalulistiwa di antara 113–30 dan 114–42 bujur timur. Daerah ini terletak di jalur lintasan Surabaya-Banyuwangi-Bali. Luas wilayah Situbondo yang 1.638,50 Km2 itu hampir keseluruhan terletak di pesisir dengan panjang pantai sekitar 140 Km. Sebelah barat Situbondo berbatasan dengan Kabupaten Probolinggo. Batas sebelah utara selat Madura. Batas sebelah timur Selat Bali. Batas sebelah selatan Kabupaten Bondowoso dan pada ujung timur Kabupaten Banyuwangi (BPS, 1994).

Secara umum keadaan alam kabupaten Situbondo terbagi atas dua bagian besar. *Pertama*, daerah di bagian utara yang berupa dataran rendah dan pantai. Bagian terendah dari kawasan ini adalah dataran Panarukan, Mangaran dan Banyuputih. *Kedua*, daerah di bagian selatan yang berupa lereng pegunungan. Daerah tertinggi di kawasan ini terletak di Kecamatan Arjasa yang merupakan lereng utara gunung Raung. Sesudah itu kawasan Sumbermalang yang merupakan lereng pegunungan Argopuro dengan

puncak gunung Rengganis. Karena daerah Situbondo secara geo-gratis berupa dataran rendah dan pantai, maka daerah itu temperatur tahunannya cukup panas yakni antara 24,7°-27,9°C. Desa Banongan ter-dapat di wilayah yang disebut pertama, yakni daerah dataran rendah dan pantai.

Luas daerah Situbondo 1.638,50 Km^2 (163.850 Ha). Ditinjau dari aspek tataguna tanah, hanya sebagian dari tanah di kawasan itu yang dibudidayakan sebagai lahan pertanian yakni untuk area persawahan seluas 31.758 Ha, tegalan 39.581 Ha, pekarangan 12.004 Ha, perkebunan 8.089,09 Ha, empang 1.554,400 Ha, hutan 75.470,680 Ha, dan lainnya 17.303,69 Ha (Diperta: 1994; BPP, 1989).

Secara administratif Kabupaten Situbondo dibagi atas 4 wilayah kerja Pembantu Bupati (wedana –pen.), 17 kecamatan, 5 wakil kecamatan, dan kelurahan, 131 desa, 630 dusun, 651 lingkungan, 1.289 Rukun Warga (RW), dan 3.282 Rukun Tetangga (RT). Di antara 135 orang lurah atau kepala desa itu, hanya 6 orang yang berlatar pendidikan formal perguruan tinggi. Kebanyakan kepala desa di Situbondo adalah lulusan SLTA (63 orang), SLTP (42 orang), dan lulusan SD (22 orang). Pengelolaan administratif di daerah itu dikendalikan oleh Bupati KDH tingkat II dan kota Kabupaten Situbondo yang terhampar di dataran rendah (35 meter di atas permukaan laut) yang di sekitar pegunungan kapur yang kurang subur.

Kota Situbondo sendiri oleh pemerintah dan masyarakat setempat diberi sebutan sebagai kota SANTRI (singkatan dari Sehat, Aman, Nyaman, Tertib, Rapi, Indah) yang mengandung tiga makna konotatif. Pertama, kota kabupaten Situbondo adalah kota pelajar muslim karena di situ terdapat lembaga pendidikan Islam terkenal seperti Pesantren Salafiah Syafi'iyah Sukorejo, pesantren Memba'ul Hikam, pesantren Walisongo, dan Yayasan As'adiyah yang mengelola SMA, SMEA dan STM Ibrahimy yang memiliki santri dari berbagai tempat di Indonesia. Kedua, kota itu mayoritas dihuni oleh warga muslim dari kalangan santri tradisional. Ketiga, secara politis kota Situbondo dihuni oleh mayoritas kaum santri pendukung partai-partai Islam Seperti NU dan PPP.

Berkaitan dengan kuatnya identitas santri yang disandang masyarakat kota Situbondo, sedikitnya terlihat dari besarnya perbandingan jumlah umat Islam di kota tersebut yang 44.289 orang, 42.893 orang di antara beragama Islam dan sisanya yakni 721 orang beragama Kristen, 611 orang beragama Katholik, 23 orang Hindu, 30 orang Budha, dan 11 orang lain-lain.

Dalam latar geografis di atas, wilayah Banongan didominasi oleh penggunaan tanah pertanian untuk 3 komoditi, yakni sawah, tebu dan kelapa. Dengan penggunaan sekitar 500 KK, hampir seluruh penduduknya terbawa ke arus pengerjaan tanah perkebunan. Di luar itu, mereka kerja memburuh tani atau menyewa tanah pertanian. Gambaran ini juga menyajikan kenyataan pola penguasaan tanah dan berikut penggunaannya.

Sejarah Perkembangan HGU di Jawa Timur

Hak Erfpacht di Zaman Kolonial Belanda., Hak erfpacht adalah hak penguasaan tanah untuk kepentingan

perusahaan (swasta) besar perkebunan di jaman kolonial Belanda. Perusahaan swasta tersebut masuk setelah memperhatikan bahwa usaha bisnis VOC berkembang menjadi besar. Erfpacht dimaksudkan untuk membuka kran kesempatan atau memfasilitasi perusahaan swasta Belanda menanamkan modalnya dan hanya memperoleh keuntungan serupa dengan yang diraup VOC di Indonesia. Hanya saja ada sedikit pergeseran positif, bahwa kebijakan perkebunan struktur ekonomi petani etika subsistensi di dalam sistem ekonomi yang sebenarnya tetap kapitalistik.

Untuk memfasilitasi modal swasta masuk di Indonesia, maka oleh pemerintah Hindia Belanda disediakan lahan-lahan yang cukup besar luasnya. Akan tetapi berikutnya dikhawatirkan terjadi pengambilalihan tanah rakyat secara besar-besaran. Sehingga dalam praktiknya kebutuhan tanah tersebut diperoleh melalui pembabatan hutan oleh rakyat yang kemudian diberikan dengan hak milik ataupun hak garap untuk tanaman yang dibutuhkan oleh perusahaan swasta Belanda tersebut. Dengan demikian pengadaan tanah untuk kepentingan perusahaan swasta Belanda dapat dilakukan lebih murah, hanya dengan janji akan memberikan kepada rakyat pemuka lahan dengan hak-hak di atas. Pada praktiknya memang diberikan juga kesempatan kepada rakyat untuk ditanami tanaman yang dibutuhkan oleh Belanda dan satu kesempatan untuk tanaman rakyat. Praktik pengelolaan secara bersetang tersebut relatif berjalan lancar pada periode kolonial tersebut.

Dalam kasus Banongan misalnya, karena adanya kesempatan dan diikutsertakan dalam pengelolaan tanah tersebut, rakyat cukup memperoleh manfaat atas tanah tersebut sehingga tidak begitu mempersoalkan hak atas tanahnya. Dan karena tidak begitu memperhatikan status hak atas tanah tersebut, maka dalam proses status hak atas tanahnya lahirlah hak erfpacht, dengan mengabaikan hak milik ataupun hak garap yang pernah dijanjikan.

Hak *erfpacht* ini tidak dipersoalkan oleh rakyat karena: *pertama*, masih berkesempatan mengelola tanah tersebut; *kedua*, karena dalam suasana kolonial sehingga meskipun rakyat keberatan atas kebijakan memunculkan hak *erfpacht* tersebut, akan tetapi tidak memiliki keberanian ysng cukup untuk melakukan protes. Tapi, sebenarnya dalam pengelolaan tanah di atas hak erfpacht tersebut ada persoalan mengenai tuntutan hak yang dijanjikan Belanda dari pengadaan lahan tersebut tidak memperoleh kembali hak-hak mereka ketika penguasaan tanah sudah berpindah ke pihak penguasa yang lain. Sebab, penguasa yang berikutnya sama sekali tidak mau memahami konteks sejarah pengadaan tanah tesebut.

Peralihan Hak Erfpacht ke HGU di Masa Kemerdekaan. Peralihan aset kolonial Belanda (termasuk perusahaan swasta Belanda) kepada pemerintahan Republik Indonesia biasa melalui Nasionalisasi. Asset perusahaan swasta Belanda termasuk aset tanahnya yakni hak *erfpacht* beralih menjadi HGU melalui konversi berdasarkan pasal III ayat (1) Ketentuan-ketentuan Peralihan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Sedangkan HGU sesudah berlakunya UUPA yang bukan berasal dari

konversi dapat diperoleh dari penetapan pemerintah setelah adanya permohonan (rekomendasi lokakarya wilayah akan diperdalam tim hukum agraria).

Sejarah Kasus Tanah HGU di Banongan

Masa Penjajahan. Proses pengadaan tanah untuk perkebunan besar di zaman Belanda yang terjadi di Banongan adalah dengan mengerahkan tenaga rakyat untuk membabat hutan. Hutan yang ada sama sekali belum dapat dimanfaatkan sebagai lahan pertanian. Riwayatnya bisa ditelusuri dari cerita kesaksian pelaku sejarah (pak Syahrawiyah) yang masih hidup. Menurut penuturan salah seorang pelaku sejarah yang mengikuti proses pembabatan hutan, HGU Banongan dibuka dua tahap sekitar tahun 1912 dan 1918. Pengadaan tanah tersebut dimaksudkan untuk penyediaan bahan baku perusahaan gula milik Belanda yang ada pada saat itu di Asembagus.

Bahwa pada sekitar tahun 1912 masa Tuan Iklum yang memimpin Pabrik Gula di Asembagus tersebut, rakyat dikerahkan tenaganya untuk membuka hutan menjadi lahan pertanian. Hasil babadan rakyat meliputi daerah Banongan barat Desa Waringinanom sampai Banongan Timur Desa Banyupulih. Terhadap rakyat yang telah membuka hutan menjadi lahan pertanian, dijanjikan oleh Tuan Iklum kepada rakyat nantinya akan diberikan hak milik ataupun hak garap di atas tanah yang sudah dibuka tersebut. Janji demikian dikemukakan setelah rakyat dikumpulkan oleh kepala desa Waringinanom Kertojoyo. Pemberian hak tersebut diikuti dengan syarat harus ditanami oleh tanaman tebu selama satu kali musim sekitar delapan belas bulan dan berikutnya ditanami sendiri oleh rakyat dengan padi atau palawija secara bergiliran dengan tanaman tebu tersebut. Pada saat ditanami tebu, rakyat mendapat uang pengganti.

Demikian pula pada tahun 1918 rakyat Banongan bersama rakyat Randu Agung dan rakyat Sodung mulai membabat hutan Banongan yang diprakarsai oleh Tuan Bireng dan Tuan Belkem yang menjanjikan hal yang sama kepada para pembabat yakni akan memberikan tanah itu menjadi milik rakyat yang telah membabat hutan tersebut menjadi tanah pertanian secara turun-temurun. Tahun 1925 pernah dilakukan klasiran atau pengukuran terhadap seluruh hasil babadan tersebut.

Pada sekitar tahun 1937 terjadi pengambilalihan secara paksa atas tanah-tanah hasil babadan tersebut. Pada saat itu Tuan Berimbing dan Tuan Napel memerintahkan mandor-mandor pabrik gula di Asembagus tersebut untuk mengambil alih dan mengerjakan tanah babadan tersebut. Rakyat pembabat akhirnya tidak mendapat bagian pengelolaan lagi atas tanah tersebut.

Dengan cara paksa Tuan Berimbing dan Tuan Napel memerintahkan mandor-mandor pabrik gula sehingga menguasai tanah babadan tersebut sebagai berikut:

- Banongan Barat, Desa Waringinanom dirampas oleh Tuan Berimbing, dengan memerintahkan kepala mandor diantaranya:
  - Sahrabi dari Desa Jangkar;

- Makobi dari Desa Jangkar;
- Marbiya dari Desa Gudang-Asembagus;

- Banongan Timur, Desa Banyuputih dirampas oleh Tuan Napel, dengan memerintahkan kepala mandor yang antara lain:
  - Kaji Ruya dari Desa Kertosari-Asembagus;
  - Sunaryo dari Desa Perante-Asembagus;
  - Marbiya dari Desa Gadingan-Jangkar.

Meskipun demikian, masih ada beberapa pembabat yang berani mempertahankan dan tidak mau melepaskan tanahnya. Tanah yang mereka pertahankan tetap mereka kelola tanpa ada yang mengusik sampai beberapa tahun.

Beberapa tahun kemudian datanglah penjajahan Jepang, yang juga secara paksa mengambil alih seluruh tanah Banongan hasil babadan rakyat. Akan tetapi setelah pendudukan Jepang berakhir, tanah tersebut dikuasai dan dikelola lagi beberapa saat oleh rakyat.

Masa Pasca Kemerdekaan. Paska penjajahan Jepang, tanah babadan kembali dikuasai oleh rakyat pembabat. Akan tetapi tidak lama kemudian terjadi perampasan kembali, yang kali ini oleh aparat kepala desa dan kepolisian setempat. Rakyat tetap menuntut, akan tetapi tidak diterima oleh pemerintah setempat.

Sekitar tahun 1956 rakyat membabat sisa tanah yang ada, akan tetapi setelah dibabad sekali lagi terjadi perebutan yang dilakukan oleh mandor-mandor pabrik gula Asembagus. Tanah tersebut tetap dipertahankan rakyat. Tetapi kemudian, rakyat dituntut di hadapan kawedanaan Asembagus, yang kemudian diputuskan bahwa status tanah tersebut tidak boleh ditanami. Akan tetapi sekitar tahun 1959, mandor PG. Asembagus melanggar keputusan tersebut, karena melakukan penanaman tebu di atas tanah tersebut. Akhirnya, rakyat menghadap Kodim setempat menyampaikan persoalan tersebut. Pada tahun 1960-an, ada kebijaksanaan bahwa seluruh tanah hasil babadan tahun 1956 diperbolehkan untuk digarap dengan ketentuan dua pertiga dari hasil garapan untuk penggarap dan sepertiganya untuk pembangunan gedung rumah sakit, gedung SMP Asembagus dan kantor Kabupaten Situbondo.

Pada sekitar tahun 1964 rakyat mengadakan permohonan yang diprakarsai antara lain oleh Saem P. Burayu yang pada saat itu rakyat mengajukannya ke Pengadilan Negeri Bondowoso, akan tetapi saat itu disarankan oleh pengadilan supaya mengurusnya ke kantor agraria di Jember.

Pada tahun 1964 Pabrik Gula Asembagus yang tetap menguasai tanah tersebut, sehingga rakyat terus melanjutkan permohonannya supaya tanah tersebut disahkan menjadi hak milik dengan akte. Permohonan tersebut diajukan kepada Bupati Situbondo yang pada saat itu dijabat Bapak Sudarsono. Permohonan tersebut diterima dan 350 Ha tanah disahkan menjadi milik rakyat dengan akte. Akan tetapi ketika jabatan bupati digantikan oleh Bapak Tahir, akte yang telah diturunkan oleh bupati sebelumnya, dicabut kembali oleh Bupati Tahir dengan alasan:

1. Surat permohonan rakyat tidak disaksikan oleh Kepala Desa Waringinanom (Aryono),
2. Surat permohonan rakyat tidak disaksikan oleh Camat Asembagus;
3. Surat permohonan rakyat tanpa disertai gambar, meskipun waktu mengajukan tahun 1964 gambar sudah lengkap.

Dengan alasan-alasan tersebut kepala Kepolisian di Asembagus (Imam) menginstruksikan kepada kepala desa untuk tidak menghiraukan permohonan rakyat.

Sekitar tahun 1971, sebagian tanah dikuasai oleh Gani yang kemudian dilanjutkan oleh Yok Mu'in seorang warga negara Indonesia keturunan Cina, yang juga bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat yang tinggal di atas tanah tersebut. Pada waktu itu terjadi tindak kekerasan dan pembakaran rumah antara lain menimpa Tasan dan Sar. Akhirnya mereka pindah ke daerah Pondok Langgar mendirikan rumah di tepi pantai. Karena tekanan batin, Sar sakit dan meninggal dunia. Perlu dicatat bahwa tanah di daerah Pondok Langgar juga berasal dari hasil babadan tanah Banongan, tapi istimewanya pada tahun 1980-an terbit sertifikat hak milik untuk sekitar 27 Kepala Keluarga pemohon dengan tanah seluas 1,1 Ha.

Pada tahun 1974 rakyat mengajukan ijin menggarap tanah di eks Persil Banongan kepada Bupati Situbondo. Bupati membentuk Team Pendapatan Banongan yang diketuai oleh R. Moh. Takioedin. Surat ijin penggarapan tersebut telah ditandatangani oleh ketua tim atas nama Bupati Situbondo tertanggal 15 Maret 1974. Akan tetapi proses belum selesai, muncul kebijakan baru bahwa rakyat tidak diperbolehkan menggarap tanah tersebut dengan alasan tanah tersebut untuk kepentingan pembangunan antara lain: Gedung kantor Bupati Situbondo, Gedung SMPN Asembagus dan rumah sakit di Asembagus.

Pada tahun 1985, Burayo yang sudah cukup lama memperjuangkan bersama rakyat yang lain untuk memperoleh hak atas tanah Banongan tersebut, datang minta bantuan ke LBH Yogyakarta. Akan tetapi pada saat itu LBH Yogyakarta dengan mempertimbangkan efektifitas penanganan perkara, maka melimpahkan perkara tersebut ke LBH Surabaya. Pada tahun 1986 Burayo minta bantuan LBH Surabaya untuk penanganan perkara tersebut. LBH Surabaya menyarankan agar permohonan tersebut dijalankan sendiri oleh rakyat. Pada tahun 1987, Burayo mengajukan surat permohonan hak atas tanah hasil babadan rakyat kepada Direktorat Agraria di Jakarta. Pada tahun 1989, bersama beberapa orang kawannya, dia menguasakan kepada Djuharto, yang kemudian dengan surat kuasa tersebut Djuharto mengirim surat dan mendatangi berbagai instansi antara lain: BPN dan DPR-RI. Akan tetapi semua usahanya tersebut tidak berhasil. Pada tahun 1996, pengorganisasian petani generasi kedua melanjutkan penyelesaian kasus ini. Tapi dari kenyataan yang terjadi dalam kasus ini, dapat dilihat bahwa tiadanya sarana dan kelembagaan penyelesaian sengketa agraria di Indonesia, menjadikan suatu kasus berlarut-larut dan sangat merugikan petani.

KASUS BANONGAN VERSI PEMDA DAN BPN

Pada awalnya rakyat tidak banyak mengetahui tentang status tanah Banongan, kecuali berdasarkan sejarah *babadan rakyat*. Demikian pula dengan berbagai usaha yang dilakukan oleh rakyat, kesemuanya didasarkan atas sejarah tersebut. Akan tetapi kemudian diketahui bahwa tanah tersebut telah dinyatakan sebagai tanah dengan hak *erfpacht*, setelah tahu dari surat BPN ketika menjawab surat permohonan rakyat yang dibuat dan ditandatangani oleh Djuharto tertanggal 5 Februari 1992. Dalam surat jawaban BPN Nomor 500.351-375 tahun 1992 tersebut dijelaskan beberapa hal sebagai berikut:

1. Bahwa tanah yang dimohon rakyat tersebut, semua statusnya merupakan tanah hak erfpacht besar Banongan verponding nomor 170 sampai dengan 173 tertulis atas nama N.V. SUIKER CULTUUR MAATSCHAPAIJ. Berdasarkan UU Nomor 86 tahun 1958 terkena nasionalisasi dan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara sejak tanggal 3 Desember 1957.
2. a. Luas tanah bekas Erfpacht Besar Banongan adalah sebagai berikut:
   - *Erf. Verp.* 170 luasnya 386,3473 Ha;
   - *Erf. Verp.* 171 luasnya 289,9720 Ha;
   - *Erf. Verp.* 171 luasnya 357,6353 Ha;
   - *Erf. Verp.* 173 luasnya 281,6175 Ha;

   Jumlah 1315,5721 Ha.

   b. Luas tanah yang diterbitkan HGU-nya adalah sebagai berikut:
   - HGU No. 1 atas PTP XXVI (Persero) Kebun Kapas seluas 85,7170 Ha;
   - HGU No. 2 atas PTP XXVO (Persero) Kebun Kapas seluas 64,6570 Ha;
   - HGU No. 3 atas nama Perusahaan Daerah Banongan Situbondo seluas 330,0480 Ha;
   - HGU No. 4 atas nama PTP XXIV-XXV P.G. Asembagus seluas 808,7900 Ha,
   - HGU No. 5 atas nama Perusahaan Daerah Banongan Situbondo seluas 37,9770 Ha; Jumlah 1327,1890 Ha

   c. Berakhirnya HGU tersebut adalah sebagai berikut:
   - HGU No. 1 berakhir tanggal 31-12-1998;
   - HGU No. 2 berakhir tanggal 31-12-1996;
   - HGU No. 3 berakhir tanggal 31-12-1998;
   - HGU No. 4 berakhir tanggal 31-12-1997;
   - HGU No. 5 berakhir tanggal 31-12-2011

FAKTA PENGUASAAN TANAH HGU: HASIL PENGAMATAN TIM KLRPA

Rakyat menyaksikan bahwa penguasaan dan peruntukkan HGU pada prakteknya di lapangan sudah banyak terjadi penyimpangan tidak sesuai dengan maksud pemberian pada awalnya.

Dari pengamatan tersebut terdapat beberapa hal yang perlu dicermati, antara lain: Adanya pemegang HGU yang tidak menjalankan usahanya, yang tidak mempunyai kemampuan mengolah haknya sendiri; Ada tanah HGU yang ditelantarkan, yang tidak dikelola sendiri dan ada juga yang hak pengelolaannya diserahkan kepada pihak lain.

Penyimpangan tersebut dapat menjadi peluang dan alasan bagi rakyat

PETA PENGUASAAN LAHAN

SK HGU/Luas	Peruntukan	Masa Berakhir	Penyimpangan
No.1 85,7170 Ha	PTP XXVI Perkebunan Kapas	31 Desember 1998	Disewa PG. Asembagus ditanami tebu
No. 2 64,6570 Ha	PTP XXVI Perkebunan Kapas	31 Desember 1996	14 Ha disewa masyarakat untuk ditanami jagung selebihnya 50,6570 Ha disewa PG Asembagus
No. 3 330,0480 Ha	Perusahaan Daerah Banongan untuk tanaman tebu	31 Desember 1998	Ditanami padi sampai tahun 1982. Sesudahnya disewa Yok Mu'in - cina untuk ditanami tebu.
No. 4 808,7900 Ha	PTP XXIV-XXV PG. Asembagus, ijin tanaman tebu	31 Desember 1997	Ada sebagian yang ditelantarkan
No. 5 37,9770 Ha	Perusahaan Daerah Banongan	31 Desember 2011	Dikuasai TNI AL (Marinir) untuk latihan tempur. Tapi kenyataannya kini disewakan lagi ke masyarakat ditanami kacang dan jagung.

untuk mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut, di samping alasan sejarah yang cukup kuat di tengah masyarakat. Permohonan tersebut bisa dilakukan dengan cara meminta perhatian pemerintah agar selayaknya HGU Banongan ditinjau kembali atas adanya berbagai penyimpangan tersebut dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat petani, baik atas dasar sejarah pembabatan hutan maupun dengan pertimbangan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang sangat memprihatinkan.

SENGKETA HGU NOMOR 3 ATAS NAMA PD. BANONGAN:KONFLIK SAAT INI

Pada umumnya tanah yang disengketakan oleh rakyat adalah keseluruhan tanah hasil babadan di Banongan yang sekarang menjadi tanah HGU. Akan tetapi kemudian sengketa tersebut terfokus pada tanah HGU No. 3, setelah rakyat melakukan aksi tanam jagung di petak HGU tersebut. Meskipun demikian, sekali lagi di-tegaskan bahwa obyek sengketa meliputi seluruh tanah HGU yang dinyatakan rakyat sebagai hasil *babadan* moyang mereka. Pada umumnya di atas tanah HGU tersebut, terdapat penyimpangan. Karenanya rakyat mengajukan permohonan hak milik yang terhitung dua kali di tahun 1996, yaitu April dan Juni, yang ditujukan kepada semua obyek HGU di Banongan.

Terfokusnya sengketa tanah di HGU No. 3 ini karena terlalu menyoloknya penyimpangan yang terjadi di atasnya. Persepsi terhadap Perusahaan Daerah juga semakin negatif, karena tiba-tiba penguasaan HGU No. 5 atas namanya dialihkan kepada TNI-AL untuk latihan tempur. Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa pengelolaan HGU No.3 atas nama PD Banongan tidak dilakukan sendiri, melainkan dikerjakan oleh

pihak lain. Memang pada awalnya pemberian HGU kepada Perusahaan Daerah ini dimaksudkan untuk menambah pendapatan (sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah/ PAD) guna menunjang pembangunan daerah. Akan tetapi, kenyataannya Perusahaan Daerah Banongan tidak mempunyai kapasitas untuk mengoptimalkan aset tersebut. Pada dasarnya persyaratan sebagai Perusahaan Daerah, seperti kemampuan manajemen dan teknik produksi, tidak pernah diadakan. Karenanya kemudian Perusahaan Daerah memilih alternatif untuk mengalihkan pengelolaannya kepada pihak ketiga, sementara aknya masih melekat pada dan atas ama Perusahaan Daerah Banongan. hak ketiga yang memperoleh pengalihan pengelolaan dari Perusahaan Daerah adalah CV. Dason yang dikelola oleh seorang pengusaha Warga Negara Indonesia keturunan Cina yang bernama Yok Mu'in. Sementara itu petani yang mencoba mendirikan gubuk tempat tinggal saja, selalu dihalau oleh aparat marinir bahkan mengalami tindak kekerasan dan kesewenangan dari aparat tersebut. Tindak kekerasan dan kesewenangan tersebut terjadi pada hari Kamis dan Jum'at tanggal 9-10 Mei 1996 dilakukan oleh aparat marinir Ksatrian Puslatpur Marinir TNI-AL Sugeng Hardjo Taruno Negoro (Ds. Sumber Waru, Kec. Banyuputih Situbondo) terhadap seorang peternak kambing Matasan (55 th), dengan kronologis sebagai berikut.

Kamis, 9 Mei 1996: Matasan didatangi 3 (tiga) orang marinir yang melarang Matasan mendirikan rumah di lokasi yang dikatakan sebagai milik marinir, dan menyuruh membongkarnya. Matasan tetap bertahan dan tinggal di rumah tersebut, yang akhirnya mendapat perlakuan kekerasan dengan pemukulan dan tendangan dari aparat marinir tersebut. Tragisnya tindak kekerasan ini dilakukan terhadap Matasan dalam keadaan terikat tangannya.

Jum'at, 10 Mei 1996: Sekitar pukul 12.00 WIB. Matasan didatangi 2 (dua) truk aparat marinir bersenjata lengkap dengan didampingi aparat Muspika setempat. Beberapa aparat marinir melakukan pemukulan pada bagian perut, kepala dan dada yang menyebabkan Matasan luka memar dan sesak napas dan pada saat bersamaan sebagian aparat marinir menghancurkan rumah gubuk Matasan. Tindak kekerasan tersebut mengundang banyak massa untuk menyaksikannya, dua diantaranya (Didin dan Sapraji) mempertanyakan mengapa kekerasan itu dilakukan. Aparat marinir menyebutkan bahwa tanah tersebut telah disertifikatkan. Dan satu diantara orang yang bertanya itu (Sapraji) menjelaskan bahwa tanah tersebut menurut BPN Situbondo adalah tanah negara. Penjelasan Sapraji demikian direaksi aparat dengan beberapa kali pukulan dan tendangan ke muka dan badannya, yang menyebabkan Sapraji mengalami memar pada bagian kepalanya. Dalam peristiwa tersebut juga dilakukan perampasan dokumen dan SIM milik Didin. Kemudian aparat marinir menangkap dan menyerahkan ke Polsek Asembagus tanpa alasan yang sah menurut hukum dan membawa 4 (empat) orang petani ke Polsek Asembagus.

Penyebab masalahnya adalah karena Matasan mendirikan rumah

gubug di atas tanah yang dinyatakan oleh marinir sebagai lokasi kekuasaannya untuk pusat latihan tempur. Tentu saja alasan demikian dan (apalagi dikatakan pihak marinir bahwa tanah tersebut sudah bersertifikat), tidak dapat dibenarkan oleh warga. Mereka tetap menyatakan bahwa tanah tersebut adalah tanah hasil pembukaan hutan yang dilakukan oleh nenek moyang mereka yang sudah sempat dikerjakan beberapa tahun, baik sebelum maupun sesudah zaman kemerdekaan. Karena suatu pemaksaan, akhirnya tanah tersebut dikuasai oleh negara dan diberikan kepada PTP XXIV-XXVI dan Perusahaan Daerah Banongan dengan alas HGU (bukti surat BPN, tidak menyebutkan sama sekali adanya tanah yang diberikan kepada marinir). Belakangan, diperoleh keterangan bahwa marinir menguasai sebagian tanah HGU tersebut, karena telah diberi oleh PTP XXIV-XXV PG. Asembagus. Tentunya ini merupakan bentuk penyimpangan (terjadi peralihan penguasaan dan peruntukkan) dari maksud pemberian HGU.

Warga sendiri memandang bahwa marinir tidak memiliki hak atas tanah tersebut. Sengketa yang ada adalah antara warga dengan PTP atau pihak pemegang HGU. Warga pada tanggal 5 Februari 1992 pernah mengajukan permohonan pelepasan tanah bekas milik rakyat tersebut ke Pemda Situbondo. Permohonan tersebut didasarkan pada sejarah bahwa rakyat Banonganlah yang membuka lahan tersebut sejak jaman kolonial, sehingga ada kedekatan hubungan rakyat dengan tanah tersebut. Permohonan tersebut ditanggapi "bahwa berdasarkan UU No. 86/1958 tanah tersebut terkena nasionalisasi dan menjadi tanah yang dikuasai oleh negara sejak 3 Desember 1957. Tanggapan tersebut terasa janggal khususnya mengenai berlaku surutnya UU tersebut.

Kemudian rakyat menjelang berakhirnya HGU tersebut, tepatnya 9 April 1996 mengajukan lagi permohonan pencabutan HGU tersebut menjadi hak milik. Permohonan ini, disamping karena segera berakhirnya masyarakat HGU, juga didasarkan pada adanya penyimpangan tersebut, bahwa sudah selayaknya HGU Banongan ditinjau kembali dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat petani, baik atas dasar sejarah pembabadan hutan ataupun dengan pertimbangan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang sangat memprihatinkan sampai saat ini.

Kecemburuan sosial akibat diberikannya tanah tersebut kepada pengusaha keturunan China juga menambah intensitas sengketa di atas tanah HGU No. 3 tersebut. Munculnya aksi tanam jagung pertama yang dilakukan oleh petani pada 30 Juli dan awal Agustus 1996, juga disebabkan oleh respon dari BPN dan DPR-RI atas permohonan mereka yang tidak kunjung datang. Mereka tidak sabar dan kondisi sosial ekonomi yang lemah mendesak mereka untuk melakukan penanaman jagung di atas lahan HGU No. 3. Aksi tanam jagung ini mendapat perhatian dan penanganan secara koordinatif, antara lain dari pihak Kodim, Polres, Pemda, pemegang HGU, Kasospol dan termasuk juga LBH Surabaya juga menyayangkan peristiwa tersebut. Karenanya, kemudian pihak Kodim Situbondo mengupayakan penyelesaian kasus ini.

Tanggal 9 Agustus 1996, Komandan

Kodim 0823 Situbondo Letkol (art) Imam Prawoto menghubungi LBH Surabaya dan diterima Direktur LBH Surabaya. Pihak militer, tampaknya juga meminta pertanggungjawaban untuk penyelesaian kasus tanah HGU Banongan. Tanggal 10 Agustus 1996, LBH Surabaya datang ke lokasi "pengambilalihan" tanah. Tampaknya sudah 27 Ha tebu milik PD Banongan yang dibabat petani dan diganti dengan tanaman jagung. Dalam pembicaraan dengan petani, mereka menunjuk 8 (delapan) orang wakilnya untuk berdialog dengan Makodim. Musyawarah melibatkan semua pihak yang terkait dalam persoalan tersebut: wakil petani, Pemda, PTP, BPN, Kakansospol, Kejaksaan, Kapolres dan LBH Surabaya.

Pertemuan di kantor Dandim Letkol (art) Imam Prawoto tersebut menghasilkan 3 point kesepakatan yang agak dipaksakan:

1. Pihak petani maupun PD Banongan tidak boleh mengerjakan atau melakukan kegiatan pengolahan tanah di atas tanah yang telah dirusak petani.
2. Kedua belah pihak mencari alternatif penyelesaian yang saling menguntungkan kedua belah pihak.
3. Mengenai kepastian status hak atas tanah kedua belah pihak mengajukan permohonan ke BPN Pusat dan apapun hasilnya kedua belah pihak harus menghormati putusan BPN Pusat tersebut.

Dari perundingan tersebut diketahui bahwa PD Banongan mengalihkan pengelolaan tanah HGU tersebut kepada CV. Dason sampai tahun 2000 berdasarkan Permendagri No. 4 Tahun 1990 tentang tata cara kerjasama antara Perusahaan Daerah dengan pihak ketiga. Sementara itu sebelumnya petani telah memperoleh keterangan dari wakil ketua DPRD Situbondo, bahwa tanah tersebut disewa oleh CV Dason dengan nilai sebesar 2 juta/tahun, dan uang tersebut untuk pembangunan daerah. Fakta yang terakhir ini jelas-jelas penyimpangan cara penguasaan tanah HGU menurut UUPA.

Perundingan di atas dilanjutkan pada hari Selasa, 20 Agustus 1996 di Makodim 0823 Situbondo, guna membahas alternatif yang saling menguntungkan kedua belah pihak. Tanggal 20 Agustus 1996, perundingan dan berikut orang-orang yang hadir di luar wakil petani dan LBH semakin menyudutkan dan memaksakan kehendaknya. Hadir dalam perundingan tersebut, antara lain: 8 orang wakil petani, LBH Surabaya, Kapolres, Dandim, Pemda Situbondo: Kabag Hukum, Kahumas, Asisten II Sekwilda, Kakansospol, BPN, Pemegang HGU dan DPRD Situbondo. Dalam pertemuan tersebut, Pemda memberikan tawaran yang sangat menghinakan petani:

1. Petani menyampaikan bahwa pola penyelesaian bisa dilakukan dengan cara kerjasama penggarapan bagi hasil dengan sistem *glebagan*. Sistem glebagan dalam arti dilakukan penanaman secara berselang (tidak monokultur) juga dimaksudkan untuk mengembalikan kesuburan tanah. Karena pola tanaman monokultur hanya akan memperkosa kesuburan tanah dan tidak akan menghasilkan produksi yang maksimal.
2. Sementara itu PD Banongan menawarkan bahwa petani bisa diterima sebagai buruh tani dengan

upah Minimum Regional (UMR) sebesar Rp 3.750,00. Hal ini sudah sangat maksimal diusahakan oleh PD Banongan, mengingat tidak mungkin memberikan hak garap kepada rakyat di atas tanah yang sudah terlanjur dikerjasamakan dengan CV. Dason.

3. Mencari lahan HGU yang terlantar untuk dikerjakan oleh petani. Untuk itu perlu dibentuk tim survey, yang akan melakukan pendataan terhadap tanah yang terlantar.

Di samping itu, ditegaskan kembali hasil kesepakatan awal bahwa kedua belah pihak tidak boleh mengerjakan pengelolaan di atas tanah tersebut sampai terjadi satu kesepakatan. Dan kepastian mengenai status tanahnya menunggu keputusan BPN Pusat. Apapun hasil putusan BPN Pusat semua pihak harus menghormati. Memang tawaran dari kedua belah pihak ini belum bisa dipertemukan, dan untuk itu kepada masing-masing pihak diminta untuk memikirkan kembali alternatif-alternatif yang bisa dipertemukan. Perundingan akan dilanjutkan pada hari Kamis tanggal 29 Agustus 1996 di Makodim Situbondo.

Pada tanggal 29 Agustus 1996: Perundingan ketiga kalinya di Makodim 0823 yang tetap dimoderatori oleh Dandim Letkol (art) Imam Prawoto, yang dihadiri oleh pihak-pihak: Wakil petani (8 orang), LBH Surabaya, Kapolres, Kejari, Kakansospol, BPN, Pemda, Kahumas, Satpol PP, Danramil dan Kapolsek Asembagus, Danramil dan Kapolsek Jangkar. Dari perundingan tersebut, masing-masing pihak tetap bertahan pada pendirian masing-masing yang akhirnya sulit dipertemukan:

- PD Banongan tetap hanya menawarkan mempekerjakan petani sebagai buruh tani dengan upah sesuai ketentuan UMR sebesar Rp 3.750/hari.
- Petani tetap mendesakkan pemilikkan tanah atau paling tidak untuk sementara penggarapan tanah HGU secara bagi hasil 50 : 50.

Dengan demikian dua hal ini sulit dipertemukan. Disarankan kepada kedua belah pihak melakukan analisa sosial dan ekonomi untuk menentukan analisa sosial dan ekonomi untuk menentukan pola yang tepat diterapkan sehingga kedua belah pihak saling menguntungkan.

Dengan *dead lock*nya alternatif yang ditawarkan tersebut, akhirnya disepakati oleh kedua belah pihak untuk mendialogkan secara langsung lebih intensif tanpa dimediatori oleh Dandim. Dan mengenai persoalan yang dihadapi serta kesepakatan apa yang akan dicapai, dapat dilakukan pertemuan lanjutan seperti yang pernah dilakukan selama ini yang dimediatori oleh Dandim.

Setelah perundingan *dead lock*, maka petani melakukan analisa sebagaimana disarankan dalam pertemuan ketiga. Petani melakukan analisa dan perhitungan mengenai pola tanam yang lebih menguntungkan. Perhitungan itu meliputi pembiayaan dan penghasilan kalau tanah ditanami tanaman tebu dan non tebu misalnya: Jagung, kacang dan padi. Dari analisa sementara petani menunjukkan suatu analisa bahwa tanah tersebut akan lebih menguntungkan Pemda apabila dikerjasamakan dengan petani jika dibandingkan dengan pola kerjasama yang selama ini berlangsung dengan CV. Dason. Ada pe-

ningkatan sebesar 250% lebih apabila dikerjakan bersama petani. Sebaliknya, apabila hanya dikerjakan oleh CV. Dason maka keuntungan yang diraup oleh CV. Dason ternyata sangat besar, hanya dari pengelolaan tanah tersebut, belum lagi keuntungan yang diperoleh dari tanaman kelapa yang diambil buah kelapa mudanya. Analisa petani disampaikan kepada Pemda melalui Kabag Hukum Pemda Situbondo. Akan tetapi analisa itu sangat lamban direspon oleh Pemda, sehingga petani kehilangan kesabaran dan kepercayaan dengan aparat.

Karena respon yang kurang cepat, hanya dalam bentuk janji-janji yang membosankan serta tidak adanya komunikasi dengan pihak terkait terutama Dandim, kalau terdapat persoalan, akhirnya memicu aksi di lokasi yang kedua kalinya.

Aksi yang kedua kalinya inilah yang membawa petani ke penjara. Dua belas tokoh petani akhirnya diintimidasi dan ditangkap. Mereka didakwa "perusakan tanaman milik orang lain" dan diputus penjara selama 10 bulan di LP Situbondo, dan baru "lepas" bulan Juli 1997.

KESIMPULAN
TANAH HGU SEBAGAI POTENSI OBJEK *LANDREFORM*

Dari gambaran di atas, jelaslah bahwa sangat potensial bahwa tanah HGU dijadikan objek *landreform*. Persoalan-persoalan yang ada di wilayah itu adalah:

a) Penguasaan tanah HGU sangat luas dan jangka waktunya sangat panjang.

b) Bagi tanah HGU bekas hak erfpacht, realitas konflik yang terjadi adalah karena saling klaim: di satu sisi pemerintah melihat kekuatan konversi hak atas tanah bekas hak *erfpacht* menjadi tanah HGU dan di sisi lain, rakyat berdasarkan kenyataan sejarah pembukaan hutan. Dalam adat perolehan tanah menurut hukum adat, siapa pembuka hutan dan kemudian mengerjakan secara efektif dan produktif, maka ia adalah pemilik tanah.

c) Banyak penyimpangan dari penguasaan tanah HGU: seperti, tanah digunakan tidak sesuai peruntukan, penggunaan tanah tidak dikerjakan sendiri tapi dipindahtangankan atau subkontrak ke pihak lain. Fakta penyimpangan ini seharusnya ditindaklanjuti dengan pengambilalihan tanah oleh Negara. Dan berdasar PP No. 224 tahun 1961 maka tanah negara itu bisa menjadi objek *landreform* dalam arti redistribusi tanah, bila dikaitkan dengan kenyataan semakin menyempitnya tanah pertanian yang dikuasai atau dimiliki petani.

Apabila dikaitkan dengan pasal 7, 10, dan 17 UUPA, maka tanah HGU sebagai objek *land reform* harus dilakukan pembatasan luas maksimum bagi badan hukum. Memang dalam kenyataannya kebijakan agraria, pembatasan itu justru ditegakkan tidak akan diatur. Maka, dengan demikian, menjadi jelas bahwa wilayah konflik yang akan terjadi adalah pada area politik agraria nasional yang represif dan memihak kepentingan pemilik modal kuat. Dari sini juga dapat disimpulkan, para aktor yang akan terlibat dalam konflik.

TABEL 6: PENGGUNAAN TANAH MENURUT KABUPATEN (LAND UTILIZATION BY REGENT) 1991 HEKTAR

Kabupaten	Bangunan dan Halaman	Kegiat. Kebun, Ladang, Huma	Lahan Penggembalaan	Tambak	Kolam, Tebat, Empang	Sementara Tidak Diusahakan	Tanaman + Kayuan	Perkebunan	Sawah
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
1. Pacitan	21.432	31.651	867	-	-	2.000	11.865	4.042	11.500
2. Ponorogo	21.371	31.796	-	-	-	-	-	356	36.237
3. Trenggalek	16.551	26.705	-	-	8	-	1.006	1.247	12.333
4. Tulungagung	21.043	21.474	-	-	36	-	928	1.352	29.916
5. Blitar*	31.078	46.191	-	8	45	-	3.211	10.461	34.026
6. Kediri*	31.954	24.985	-	-	15	-	1.263	3.955	49.548
7. Malang*	87.214	116.358	-	-	5	161	3.943	42.092	52.301
8. Lumajang	17.682	46.152	-	-	-	-	-	8.516	32.997
9. Jember	29.364	33.436	-	643	94	-	82	34.041	64.999
10. Banyuwangi	29.313	76.494	-	1.941	24	4	1.763	83.447	67.926
11. Bondowoso	15.661	35.635	-	-	6	-	1.001	38.637	19.721
12. Situbondo	11.920	35.010	-	1.370	-	324	341	1.020	30.836
13. Probolinggo*	18.553	54.716	8	1.070	3	-	55	1.174	18.918
14. Pasuruan*	20.619	49.126	-	3.455	190	-	230	2.241	44.035
15. Sidoarjo	15.016	1.436	-	11.671	914	-	-	-	24.210
16. Mojokerto*	14.312	11.005	-	-	15	-	246	978	16.099
17. Jombang	16.448	11.561	-	-	8	-	2	642	41.306
18. Nganjuk	18.240	12.165	-	-	13	10	2.063	163	47.911
19. Madiun	15.736	9.531	-	-	7	10	-	2.303	14.252
20. Magetan	16.731	11.818	-	-	-	-	1.374	-	19.454
21. Ngawi	19.011	15.016	10	-	21	330	9.825	4.819	50.541
22. Bojonegoro	14.345	24.221	-	-	406	92	119	-	77.977
23. Tuban	15.810	28.140	933	406	4	3	1.124	46	43.753
24. Lamongan	21.617	37.941	2	283	-	-	16	162	81.170
25. Gresik*	24.152	35.164	14	20.880	904	1.415	133	287	39.276
26. Bangkalan	15.225	64.767	55	4.745	-	1.067	1.108	267	30.311
27. Sampang	13.092	61.331	59	4.764	-	16	604	1	29.556
28. Pamekasan*	9.852	31.903	4	16	12	-	249	-	32.916
29. Sumenep	23.362	115.455	-	697	-	12.771	2.624	1.376	27.124
Jawa Timur	579.013	1.184.967	1.956	51.982	2.249	20.464	55.849	273.028	1.169.476

Sumber: Biro Pusat Statistik (Central Bureau Statistic)
Catatan: *) termasuk kotamadya including municipality

Petani Kecil Adalah Masa Depan Kita: Suatu Pledoi Ilmiah

Judul:
Smallholders, Householders: Farm Families and the Ecology of Intensive, Sustainable Agriculture
Pengarang: Robert McC. Netting
Penerbit: Stanford University Press
Tahun: 1993
Halaman: 389 + xxi

Berbagai pemikir dan perencana dan pelaksana kebijakan mulai menyadari kekeliruan mereka dalam menyokong strategi industrialisasi yang sekarang ini nyaris bankrut menyeluruh, akibat akumulasi persoalan hutang luar negeri dalam dolar dan/atau komponen produksi yang berasal dari proses import — yang diiringi pula oleh krisis legitimasi dan politik yang mendalam. Sebagian mereka mulai menengok kembali ke pertanian. Bayangkan, data BPS baru-baru ini, yang dikemukakan dalam *Second Supplementary Memorandum*, 25 Juni 1998 mengemukakan bahwa secara umum, pertumbuhan ekonomi negara 12,23%. Andil terbesar adalah sektor properti yakni minus 35,44% —yang dengan sendirinya merupakan biang keladi dari krisis ekonomi yang dewasa ini menghebat. Urutan selanjutnya, sektor perdagangan, hotel dan restoran. Kemudian sektor keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan 18,58%. Semua sektor mengalami kemerosotan, terkecuali pertanian, yakni positif 0,26%. Di sektor pertanian ini pun, ada penurunan yang besar disebabkan besarnya komponen impor dalam produksi pertanian, dan dampak kekeringan yang panjang akibat El Nino dan kebakaran hutan.[1]

Sajian potret di atas hendak menunjukkan bahwa politik perekonomian Indonesia di bawah Orde Baru telah mendiskriminasi sektor pertanian, padahal sektor inilah yang paling menjadi andalan hajat hidup mayoritas penduduk. Orde Baru telah melupakan sama sekali anjuran berikut: "Indonesia di masa datang mau menjadi negeri yang makmur, 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 ternyata 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-advies kepada Panitia Penyelidik Adat-istiadat dan Tata-usaha Lama, tahun 1943.[2]

Dalam konteks pentas gagasan untuk mewujudkan visi baru pertanian, adalah relevan untuk kembali mengemukakan strategi agraria. Secara umum, berdasarkan strateginya, fundamen sistem agraria dapat dibedakan atas tiga ciri ideal. Dapat disebutkan tiga hal yang menjadi pembeda antar satu sistem dengan sistem lainnya. Yakni (a) Penguasaan Tanah; (b) Tenaga Kerja; dan (c) Tanggung jawab atau pengambilan keputusan mengenai produksi, akumulasi dan investasi.[3]

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 pekerjaan sifatnya terpisah. Pekerja (penggarap) menjual tenaga yang dibeli dengan upah yang diberikan pemilik/penguasa tanah. Tenaga kerja adalah barang dagangan (komoditi). Tanggung jawab dan pengambilan 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 pekerja. Tenaga kerja merupakan tenaga yang memperoleh imbalan dari hasil kerjanya, yang diputuskan oleh organisasi yang mengatasnamakan organisasi para pekerja. Dengan demikian, tanggung jawab 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 tanggung jawab atas akumulasi biasanya diatur oleh negara.

Buku yang sedang diresensi ini adalah suatu pembelaan ilmiah terhadap strategi populisme —meskipun penulisnya tidak menyebut satupun kata populisme itu. Argumen-argumen yang dibangunnya bukan hanya bersifat teoritis-logis-praktis, melainkan didukung oleh rujukan-rujukan empiris yang diperoleh dari penelitian sosial berbagai pihak lain yang meliputi komunitas-komunitas di negara-negara Afrika dan Asia, termasuk Indonesia.

Penulisnya sendiri adalah seorang yang sangat mumpuni di bidang studi yang disajikan dalam buku ini. Setidaknya ada 22 karya ilmiahnya berbentuk buku dan artikel yang tercantum di daftar pustaka. Ia adalah seorang PhD yang mempertahankan desertasi berjudul *Kofyar Agriculture: A Study in the Cultural Antropology*, dari University of Chicago, di tahun 1963. Saat menulis buku ini, ia menjabat sebagai profesor tamu pada Department of Antropology, Indiana University, dan bekerja juga di University of Arizona —tempat dimana ia melakukan observasi-observasi baru dan memperoleh rujukan-rujukan baru tentang rumah tangga tani, tenaga kerja dan tanah. Kedudukan buku yang diresensi ini, sebagaimana tercermin dari judulnya, adalah suatu argumen yang membela bahwa "pertanian intensif yang dilakoni oleh para rumah tangga tani yang bertanah kecil (*smallholder*) sungguh-sungguh

merupakan usaha yang efisien secara ekonomis, berkelanjutan secara lingkungan, dan terpadu secara sosial." Penulis buku ini ingin mewakili para pembela prinsip di atas, dengan menyajikan deskripsi tentang bagaimana rumah tangga tani yang bertanah kecil atau lebih ringkas diistilahkan sebagai petani kecil (*smallholder*) bekerja.

Buku yang terdiri dari 10 (sepuluh) bab ini, menjelaskan secara terinci bekerjanya para *smallholder* dalam 9 (sembilan) bab, masing-masing (1) Teknologi dan Pengetahuan Praktek Pertanian Intensif, (2) Ekologi Rumah Tangga Tani, (3) Alokasi Waktu-Kerja, (4) Input-input energi, Output dan sistem-sistem yang Berkelanjutan, (5) Ukuran Pertanian dan Produktifitas, (6) Pemilikan Petani Kecil dan Tenurial, (7) Ketimpangan, Stratifikasi dan Polarisasi, (8) Petani Kecil di Cina, dan (9) Pertanian Intensif, Kepadatan Penduduk, Pasar dan Adaptasi Petani kecil. Sedangkan bab terakhir, merupakan eksplorasi teoritis yang dipenuhi oleh apresiasi dan sebagian kecil kritik terhadap model Chayanov. Nama yang disebut terakhir ini, yakni A. V. Chayanov adalah seorang ekonom Rusia terkemuka, yang terlibat dalam suatu debat bermutu dengan Bapak revolusi Rusia Vladimir Lenin mengenai kondisi agraria, teori agraria dan strategi perubahan agraria.

Kebangkitan diskursus mengenai model Chayanov dewasa ini sesungguhnya dimulai dari suatu penerbitan terjemahan dua karyanya, yakni *Peasant Farm Organization* dan *On Theory of Non-Capitalistic Economic Systems*, yang diberi komentar oleh Daniel Thorner dan Basile Kemblay, di tahun 1962. Semenjak itulah, lahir karya-karya yang sejalan dengan dasar pendekatan yang digunakan Chayanov ini, sehingga terbangun suatu aliran yang menggunakan namanya, yakni *Chayanov Model*.

Di Indonesia sendiri, nama Chayanov hampir tidak dikenal. Setahu penulis resensi ini, adalah Ir. Gunawan Wiradi, M. Soc. Sc yang mempromosikan kembali pemikiran Chayanov ini dalam dunia keilmuan sosial di Indonesia, walaupun masih dalam forum-forum yang terbatas sifatnya.[4] Dalam pembicaraan informal, ia beberapa kali menyatakan bahwa aliran pemikiran kapitalisme Amerika, yang mempromosikan agribisnis dan/atau agroindustri skala besar melalui Multi Nasional Corporation dan/atau International Development Agency, memerlukan musuh konseptual yang handal. Dalam konteks inilah, aliran Chayanovian bertumbuh-kembang.

Bagi para ilmuwan dan aktivis sosial pedesaan, aliran Chayanovian yang diwakili buku ini sungguh relevan dipelajari, baik ditinjau dari relevansi kenyataan sosial maupun relevansi intelektual-visioner. Sekedar gambaran relevansi kenyataan sosial, menurut Sensus Pertanian 1993, rata-rata luas usaha tani sangat kecil, yakni 0,74 ha. Rumah Tangga Pedesaan (RTP) yang menguasai tanah di bawah 0,1 ha berikut yang tidak memiliki tanah (tunakisma) jumlahnya 43% dari jumlah keseluruhan RTP. Sedangkan yang menguasai tanah antara 0,1-0,49 ha jumlahnya ada 27%, dan yang menguasai tanah antara 0,5-0,99 ha jumlahnya hanya 14%. Tetapi yang menguasai tanah lebih dari 1 ha ada 16%. Jadi apabila RTP dibagi dalam dua kelompok, yaitu yang menguasai tanah pertanian di atas 1 ha dan RTP yang menguasai tanah kurang dari 1 ha berikut tunakisma, maka gambar penguasaan tanah di pedesaan adalah 16% penduduk pedesaan menguasai tanah seluas 69%, lalu ada 84% penduduk pedesaan yang

menguasai tanah hanya 31% dari luas tanah pertanian.

Sementara itu, relevansi intelektual akan dipandu dengan pertanyaan visioner tentang arah dan pengabdian dari transformasi sosial. Buku yang diresensi ini diakhiri oleh suatu epilog yang berjudul *Does Smallholder Have a Future?* Bagian yang paling menarik ini dimulai dengan sejumlah karakteristik yang khas dari petani kecil, yakni: (1) Tanah pertaniannya reltif kecil ukurannya, permanen lokasinya, dengan tingkat produksi yang tinggi dan berkesinambungan, cenderung terdapat dalam masyarakat pedesaan dengan kepadatan tinggi, serta pemanfaatannya untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi subsisten dan pasar sekaligus. (2) Praktek pertaniannya intensif pada skala kecil, termasuk dalam keragaman tanaman, produksi, perawatan tanaman, pengolahan tanah, irigasi, drainase, tumpang sari, rotasi, pengendalian hama, penyimpanan bibit —yang kesemuanya bergantung pada pengetahuan asli, pengalaman praktis (sering bersumber dari kesesuaiannya dengan kekhasan plot tanah, sumber air dan variasi iklim lokal) dan teknologi tepat yang biasanya tidak terlampau kompleks. (3) Tenaga kerja yang dibutuhkan untuk penggarapan intensif itu pada mumnya diperoleh dari rumah tangga tani. Jadi, rumah tangga juga merupakan unit manajemen usaha dan sekaligus konsumsi. (4) Pertanian yang intesif menuntut kerja yang lebih teratur yang lebih memakan waktu daripada tipe produksi tani lainnya. Pembagian kerja merentang dari berbagai anggota keluarga berdasarkan umur, jenis kelamin, dan berdasar suatu kerjasama yang efektif. Tanah yang terbatas membuka ruang bagi pekerjaan non-pertanian lainnya. (5) Petani kecil pada umumnya bergantung pada tenaga kerja manual dan binatang pembantu pengolah tanah, yang pada umumnya juga memperlihatkan rasio yang layak antara input energi dengan ouput hasil. Penggunaan input pabrik dan bahan bakar mesin bila ada, juga termasuk pupuk dan pestisida pabrikan serta mesin traktor dan pompa nyata-nyata merupakan faktor negatif dalam rasio tersebut. (6) Produktifitas perunit tanah berkebalikan dengan ukuran pertanian. Petani kecil menggunakan lahannya lebih sering daan memproduksi lebih banyak ketimbang pertanian besar dalam lingkungan yang sama dan dengan teknoogi serta tumbuhan yang sama pula. (7) hak atas tanah yang digarap secara intensif sejak lama menjadi ajang perebutan, dipertukarkan, dan diwarisi terus menerus. Hak-hak individual mereka bisa saja terpisah dari kontrol negara, hukum resmi dan keterlibatan pasar. Meskipun ada persoalan status hukum dari petani bagi hasil dan penggarap sewa, tapi melalui adaptasi yang ia lakukan, ia masih bisa memperoleh hasil. Pemilikan perorangan sering bersebelahan hidup bersama dengan kelembagaan penguasaan komunal, seperti padang penggembalaan, hutan dan sumber air. Komunitas petani kecil menunjukkan kapasitas manajemen yang handal. (8) Ketimpangan dalam distribusi penguasaan tanah, kemakmuran, rumah dan kekayaan adalah ciri dari komunitas ini. Ketimpangan itu berakar dari bawaan asal, sistem keluarga, perkawinan, variasi iklim, dan/atau faktor kerja keras individu, ketrampilan dan manajemen. Mobilitas internal dan lingkaran hidup keluarga mencegah diferensiasi kelas antar petani kecil. Fleksibilitas, kekenyalan dan efisiensi rumah tangga dalam mengerahkan tenaga kerja dan konsumsi ternyata menjadi penyumbang bagi kompetisi petani kecil berhadapan dengan pertanian besar

dan berdasar hubungan buruh upahan. Masyarakat petani kecil intensif, meskipun dalam konteks ekonomi pasar kapitalistik, tidak niscaya terpolarisasi menuju kelas penguasa tanah borjuis dan proletariat pedesaan. (9) Kolektif pertanian bagi petani-petani kecil yang dibentuk karena alasan-alasan politik dan ideologi, seperti yang ada di RRC, menghadapi kesulitan-kesulitan besar dalam masalah administrasi, insentif dan produktivitas tenaga kerja. Dengan hidup kembalinya tanggungjawab rumah tangga untuk organisasi kerja, penguasaan tanah, apritisipasi ke pasar, dan pembiayaan, telah berhasil me-ningkatkan total produksi, efisiensi kerja, dan standar hidup. Model industrial skala usaha besar, terkonsolidasi, pemilikan komunal, mekanisasi dan perencanaan sentral ternyata telah terkikis di Cina.

Bagian epilog buku ini berakhir dengan suatu paragraf yang optimistik me-ngenai masa depan petani kecil. "Saat jumlah manusia melimpah tapi tanah jarang, yang terjadi adalah adaptasi yang khas dari petani kecil yang mempraktekkan pertanian intensif, hal mana telah terbukti berabad-abad dalam perjalanan umat manusia. Keluarga-keluarga tani melatih dan mengerahkan tenaga, mengatur dan mengolah tanah dan sumberdaya yang terbatas, mempertahankan klaim dan hak milik mereka, serta memproduksinya untuk kebutuhan konsumsinya sendiri dan sekaligus juga untuk pertukaran. Mereka belajar memahami, merawat dan memperbaharui tanah dan air yang menopang keberlanjutan hidup mereka, dan cara mereka memperlakukan semua itu membuat kita kagum dan iri. Pertanyaan apakah sistem petani kecil merupakan awaban praktis dan pas di masa depan, tak perlu dipertanyakan lagi. Sesungguhnya, a lebih vital dan niscaya bagi masa depan *kita* ketimbang yang kita coba *wujudkan*" (hal. 334).

Tak pelak lagi, buku ini memberi suatu pembelaan terhadap populisme petani kecil, berhadapan dengan mitos yang dibawa oleh aktor non-petani bahwa skala usaha kecil kurang produktif, efisien dan berkelanjutan, dibandingkan dengan skala usaha besar, baik yang dimotori oleh kaum kapitalis maupun aktor negara (Tim SPA) *

CATATAN AKHIR

[1] Analisa ini didasarkan pada uraian M. Dawam Rahardjo, "Saatnya Menengok ke Sektor Pertanian?", *Republika*, 13 Juli 1998.

[2] Sebagaimana termuat dalam Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan*, Jakarta: Bulan Bintang, tt.

[3] Wiradi, Gunawan, (1991a), Masalah Tanah dan Kebijakan Pertanahan dalam Perspektif Pancasila: Dengan Acuan Utama Masalah Transformasi Sosial-Ekonomi Pedesaan, makalah dalam Seminar "Pembangunan Nasional Jangka Panjang Kedua: Masalah dan Kebijakan dalam Perspektif Pancasila", Jakarta: Team P7, 12 - 14 Maret 1991.

[4] Lihat Gunawan Wiradi, "Teori Chayanov Ditinjau Kembali", Makalah yang dipresentasikan pada Ikatan Sosiologi Indonesia – cabang Bogor, 1993.

Market friendly Land Reform

DAPUR SPA

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

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

*KPA mengundang siapa saja untuk memberikan masukan dan tulisannya dalam forum/jurnal ini yang dapat dikirimkan kepada:

Redaksi Suara Pembaruan Agraria
d.a. Kantor BP-KPA
Komplek Pratista II Blok F No. 135
Antapani - Bandung 40291 Indonesia.

Dapat juga melalui
Faximile: +62-22-7279444
Atau e-mail: kpa@kpa.or.id
penk@bdg.centrin.net.id

*Panduan Ringkas untuk para penyumbang tercetak di bawah ini:

Panduan untuk para penyumbang tulisan

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

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) adalah koalisi organisasi non pemerintah (ornop), organisasi rakyat dan individu yang *concern* terhadap pembaruan agraria di Indonesia. KPA dideklarasikan keberadaannya pada 24 September 1994. Dalam Musyawarah Nasional pada akhir tahun 1995, menetapkan tujuan yang hendak dicapai lewat program-program periode 1995-1998 yakni: 1) Sosialisasi ide-ide pembaruan agraria yang berorientasi kerakyatan dan perspektif kesetaraan gender, 2) Perubahan kebijakan politik agraria, dari kebijakan politik yang berorientasi penguatan kapital menjadi kebijakan politik yang berorientasi kepentingan rakyat banyak, dan 3) Membangun kapasitas organisasi rakyat.