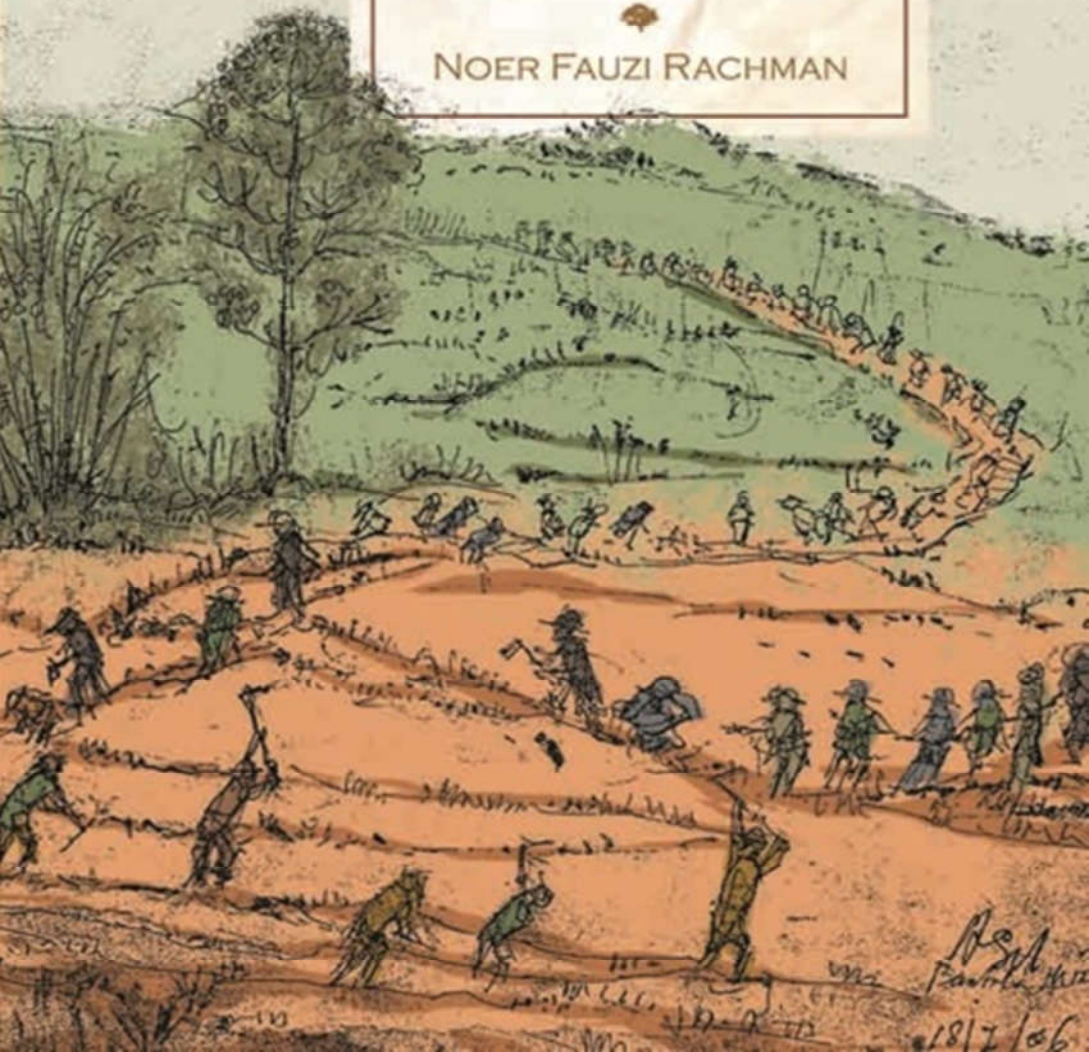
BERSAKSI UNTUK PEMBARUAN AGRARIA

DARI TUNTUTAN LOKAL
HINGGA KECENDERUNGAN GLOBAL

NOER FAUZI RACHMAN



BERSAKSI UNTUK PEMBARUAN AGRARIA



Noer Fauzi

BERSAKSI UNTUK PEMBARUAN AGRARIA

Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global

Pengantar
Gunawan Wiradi

2003

Katalog Perpustakaan Nasional Dalam Terbitan (KTD)

Fauzi, Noer

Bersaksi untuk Pembaruan Agraria: Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global--Penulis: Noer Fauzi, Kata Pengantar: Gunawan Wiradi, Yogyakarta: INSIST Press, Agustus 2003

180 halaman, i - xx, 14,5 X 21 cm, tabel dan bagan
ISBN 979-3457-07-4
1. Pembaruan Agraria 2. Noer Fauzi
I. Judul

Cetakan pertama, Agustus 2003
Kulit muka: Roni A Rahmanto

INSIST PRESS
Pogunglor C-145 Yogyakarta, 55281
Telp/Fax: 0274-519513
Email: insistpress@eudoramail.com

Bekerja sama dengan:
Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
dan
Lingkar untuk Pembaruan Desa dan Agraria (KARSA)

Dicetak oleh:
INSIST Press Printing

DAFTAR ISI

Daftar isi—v

Pendahuluan—x

Sumber tulisan dan ucapan terima kasih—vi

1 Kondisi Agraria Petani dan Momentum untuk Pembaruan Agraria—1

2 Perjalanan Pembaruan Agraria: Urusan yang Belum Selesai—17

3 Pembaruan Agraria yang Didongkrak oleh Rakyat—37

4 Konflik *Tenurial*: Yang Diciptakan, Tapi Tak Hendak Diselesaikan—50

5 Bagaikan Memasak Kue Bika: Arena-arena Penyelesaian Konflik Agraria—65

6 Politik Hukum Agraria yang Menyangkal Hak-hak Adat—79

7 Gurita Neo-Liberalisme: Strategi Global, Adaptasi Nasional—92

8 Kemelut Pembaruan Hukum untuk Penyelesaian Konflik Agraria—117

9 Pembaruan Agraria Semasa Otonomi Daerah: Jalan Kolaboratif?—137

Penutup—154

Pustaka—169

Penulis—179

Sumber Tulisan dan Ucapan Terima Kasih

Buku ini bersumber dari karya-karya terpisah, yang dibuat untuk memenuhi permintaan dan kebutuhan dari berbagai organisasi/kelompok yang berbeda dengan bentuk umum kegiatan seminar/lokakarya/latihan/terbitan. Sejumlah kali, penulis menggunakan bagian-bagian tulisan yang sama untuk kesempatan yang berbeda. Meskipun demikian, penulis telah berusaha menyunting sebagian naskah-naskah itu, dan kemudian mengemasnya menjadi buku ini.

Berikut ini adalah daftar acara dimana tulisan ini bersumber:

- ✧ Bagian 1 bersumber dari naskah "Politik Agraria Orde Baru Harus Dikoreksi, Pokok-pokok Pikiran Konsorsium Pembaruan Agraria Dalam Menyambut 38 tahun terbentuknya UUPA 1960 (Siaran Pers KPA No. 014/S-Pers/IX/1998) dan bagian Penutup buku Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, bekerjasama dengan INSIST Press dan Konsorsium Pembaruan Agraria, 1999.
- ✧ Bagian 2 bersumber dari makalah berjudul "Belenggu Kepentingan Politik Anti-Pembaruan Agraria, Faktor-faktor Dasar Penyebab Hambatan Implementasi UUPA di Indonesia", yang diperesentasikan pada acara Semiloka Nasional "Pengelolaan Sumberdaya Alam Berkelanjutan yang Ramah Lingkungan dan Pembaruan Agraria untuk Keadilan dan Kemakmuran Rakyat", diselenggarakan oleh Panitia AdHoc II Badan Pekerja MPR-RI bekerja sama dengan Universitas Padjadjaran dan Institut Teknologi Bandung, Bandung, Hotel Panghegar, 14-16 September 2001.

- Bagian 3 bersumber dari naskah "Epilog, Pembaruan Agraria Urusan yang Belum Selesai", epilog yang dimuat dalam buku Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, bekerjasama dengan INSIST Press dan Konsorsium Pembaruan Agraria, 1999.
- Bagian 4 bersumber dari makalah berjudul "Strategi 'Kue Bika' - Me-nyata-kan Pembaruan Agraria berdasar Inisiatif Rakyat", untuk acara Seminar Sehari "Posisi Ornop dalam Proses Demokratisasi dan Penguatan Masyarakat Sipil", Sekretariat Bina Desa, Yogyakarta, 27 September 2000.
- Bagian 5 bersumber dari naskah yang berjudul "Budaya Menyangkal - Politik Hukum Agraria yang Menyangkal Hak-hak Adat" dimuat dalam *Wacana Jurnal Ilmu Sosial Transformatif* No. VI/2000.
- Bagian 6 bersumber dari makalah berjudul "Menyongsong Kebijakan Baru mengenai Konflik Tenurial atas Tanah dan Sumber Daya Alam lain, Dapatkah Kita Meralat Pelanggaran Hak Rakyat dengan Melakukan Restitusi Hak?" Makalah untuk acara Sidang Komisi II topik "Konflik Sosial Pengelolaan Sumber Daya Hutan", Kongres Kehutanan Indonesia III, yang diselenggarakan di Ruang Rimbawan II - Gedung Manggala Wana Bhakti - Jakarta, 26 Oktober 2001.
- Bagian 7 bersumber dari makalah berjudul "Awal Pasang Naik Pembaruan Agraria? Panorama tentang Neo-Liberalisme, Hak Asasi Manusia dan Kemelut Pembaruan Hukum Agraria Nasional", untuk Seminar Nasional "Menggagas Ulang Penyempurnaan UUPA sebagai Pelaksanaan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam", kerjasama Program Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan Universitas Gajah Mada (UGM) dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN), Yogyakarta, Gd. Auditorium MM – UGM, 21 September 2002.
- Bagian 8 bersumber dari naskah berjudul "*Quo Vadis* Penyelesaian konflik Agraria di Indonesia? Perspektif *Transi-*

tional Justice", Seminar "Aplikasi TAP MPR no. IX/2001 dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan, termasuk Sengketa Tanah Adat", oleh Badan Pertanahan Nasional dan Land Management and Policy Development Program (LMPDP), di Hotel Wisata Internasional, 4 Februari 2003.

- ✧ Bagian 9 bersumber dari naskah berjudul "Pembaruan Agraria Semasa Otonomi Daerah: Jalan Kolaboratif?", yang dimuat dalam buku R. Yando Zakaria, dkk, *Mensiasati Otonomi Daerah Demi Pembaruan Agraria*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2001.
- ✧ Bagian Penutup bersumber dari naskah "Land Reform, Agenda Pembaruan Struktur Agraria dalam Dinamika Panggung Politik" yang dimuat dalam *Menuju Keadilan Agraria, 70 tahun Gunawan Wiradi*, Bandung, Akatiga, 2002.

Penulis menyampaikan terima kasih atas berbagai pihak yang mengundang penulis untuk menyampaikan kesaksian, analisis, hingga gagasan baru dalam mempromosikan pembaruan agraria. Juga, tanpa menyebut satu persatu, teman-teman di Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), yang sepanjang 8 (delapan) tahun menjadi teman dalam kesusahan dan kemajuan; juga teman-teman di Institute for Social Transformation (INSIST) yang terus mengasah kemampuan penulis untuk mendidik orang lain, tempat penulis bergabung menjadi tenaga pelatih organisasi non-pemerintah semenjak tahun 1997; serta teman-teman di Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria (KARSA), tempat penulis belajar selama 2 (dua) tahun terakhir ini bagaimana peluang yang terbentuk di kabupaten saat ini dapat didayagunakan untuk memperjuangkan pembaruan agraria dan desa. Buku ini tak akan terbit dengan cepat, bila KARSA yang didukung Ford Foundation, tidak mengalokasikan dananya untuk sebagian biaya penerbitan buku ini.

Dalam kesempatan ini, penulis akan menyebut secara khusus karena merasa berhutang budi pada Pak Gunawan Wiradi, pada siapa penulis berguru mengenai keharusan dan ABC pembaruan agraria dan lebih penting lagi, ia memberi ketauladanan yang

sangat langka tentang kepribadian *vocational*, pribadi yang tergerak menolong, menghadapi dan menangani masalah sosial tanpa hitungan komersial sebagaimana dilakukan oleh kepribadian *professional*. Terima kasih pula untuk naskah pengantar yang ia berikan untuk buku ini. Penulis berguru juga pada Mbak Maria Rita Ruwiastuti, salah seorang pelopor dan penyebar analisis tentang penindasan terhadap rakyat adat oleh hukum negara dan kelakuan pejabat-birokrasi negara dan perusahaan bermodal raksasa. Rasa terima kasih penulis terhadap kedua guru ini pernah penulis tunjukkan dengan mengemas, menyunting dan mengusahakan penerbitan karya-karya tulis keduanya, yakni:

- Wiradi, Gunawan (2000), *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Noer Fauzi (Penyunting), Yogyakarta: INSIST Press, KPA bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.
- Ruwiastuti, Maria R. (2000), *"Sesat Pikir" Politik Hukum Agraria, Membongkar Alas Penguasaan Negara atas Hak-hak Adat*, Noer Fauzi (Peny.), Yogyakarta: INSIST Press, KPA dan Pustaka Pelajar.

Penulis menyampaikan rasa terima kasih pula pada Haslinda Qodariah yang telah berbaik hati dengan sukarela untuk melakukan penyuntingan bahasa dan pengecekan daftar pustaka, sehingga pembaca dapat menikmati buku ini tanpa terganggu oleh pengulangan maupun kesalahan penulisan kalimat/kata maupun kesalahan rujukan.

Yogyakarta, 2 Juli 2003

Kata Pengantar

"Makin banyak aku tahu,
makin banyak aku tidak tahu.
Akhirnya aku tahu bahwa
hanya satu yang aku tahu,
yaitu bahwa aku...
tidak tahu apa-apa!"
(Socrates)

Di Indonesia dewasa ini, di hadapan kenyataan bahwa selama 20 tahun terakhir ini merebak konflik agraria di mana-mana, toh belum juga banyak jumlah para pakar atau elite nasional kita yang secara serius menaruh perhatian atas permasalahan agraria. Hal ini selalu saja mengingatkan kita kepada peringatan seorang pengamat asing, yaitu bahwa salah satu hambatan di Indonesia untuk mengatasi masalah-masalah agraria adalah apa yang disebut sebagai "hambatan ilmiah". Hal yang dimaksud adalah ironi yang terjadi di Indonesia. Di negara besar dengan wilayah luas dan masyarakat yang beragam, yang pada dasarnya bersifat agraris, namun jumlah pakar agraria ternyata amat sangat sedikit (Cf. Patrick Mc Auslan, 1986). Jika boleh ditambahkan, ternyata juga bahwa dari jumlah yang sedikit itu, hampir semuanya hanya ahli hukum; sedangkan permasalahannya mencakup berbagai aspek, sosial, ekonomi dan politik, dan bahkan pada analisis terakhir, "jantung"nya terletak di wilayah politik (Cf. Christodoulou, 1990). Sampai sekarang, belum ada tanda-tanda bahwa para "pakar politik" kita mulai tertarik untuk mendalami masalah agraria. Namun semuanya itu bukan tanpa latar belakang sejarah.

Dalam sejarah kolonialisme di dunia, dapat diidentifikasi (secara kasar) adanya tiga tipe kolonialisme dengan ciri yang berbeda. Kolonialisme Spanyol meninggalkan jejak yang sangat nyata, yaitu membabat habis kebudayaan masyarakat asli, gaya hidup, tata cara

makan, jenis makanan, cara berpakaian, bentuk bangunan rumah, lagu nyanyian, dan bahasa, hampir semuanya ter"Spanyol"kan. Kecuali di Brasilia (yang berbahasa resmi Portugis), di 18 negara lainnya di Amerika Latin, semuanya berbahasa resmi Spanyol. Rakyat di pedesaan pun berbahasa Spanyol. Bagaimana semuanya itu bisa terjadi? Hampir pasti bahwa sebagian besar adalah pengaruh pendidikan. Artinya, apa pun motif, tujuan, dan tindakan kekerasan dari kolonialisme Spanyol, mereka memberikan pendidikan. Di Argentina, misalnya, pada tahun 1622 sudah ada universitas, jauh sebelum negeri itu menjadi "negara Argentina" tahun 1810 (Lihat *Encyclopedia Americana*, 1980, Vol-25).

Kolonialisme Inggris adalah kolonialisme dagang. Tujuan penjajahan adalah menciptakan pasar bagi produk industrinya, Untuk itu, perlu diciptakan timbulnya kelas menengah yang berpendidikan. Karena itu, Inggris juga memberikan pendidikan. Itulah sebabnya, bekas jajahan Inggris seperti India misalnya, saat memperoleh kemerdekaan, jumlah sarjananya relatif sudah cukup banyak.

Semuanya itu sangat berbeda dari yang terjadi di Indonesia. Kolonialisme Belanda bersifat ekstraktif, menguras sumber daya alam. Pendidikan hanya diberikan sebatas melatih tenaga-tenaga terampil sebagai alat pembantu hagi kepentingan eksploitasi sumber daya alam itu. Jumlah SMA saja bisa dihitung dengan jari, dan hanya ada di pulau Jawa. Barulah pada peralihan abad ke-19 menuju abad ke-20, melalui "Politik Etis" yang berisi enam program (irigasi, reboisasi, transmigrasi, pendidikan, kesehatan, dan perkreditan), maka Belanda sedikit demi sedikit meningkatkan program pendidikannya. Namun, bahkan sampai Belanda meninggalkan Indonesia tahun 1941 ketika dikalahkan Jepang, di Indonesia belum pernah ada universitas. Apa yang ada baru Sekolah Tinggi (Teknik, Kedokteran, dan Hukum).

Barangkali, itulah sebabnya mengapa di Indonesia sebelum merdeka, di antara tokoh-tokoh pergerakan dan pejuang kemerdekaan tidak ada satu pun, kecuali dua orang, yang mengangkat isu agraria sebagai *platform* perjuangan—dua orang itu adalah Mr. Iwa Kusumasumantri dan Bung Karno (White, 2002). Inilah yang

membedakan Indonesia dari berbagai negara berkembang lainnya. Memang, begitu Indonesia merdeka, para pendiri negara ini segera memikirkan masalah agraria, dan muncul sejumlah tokoh yang secara serius menggarap masalah ini. Namun, ketika Orde Baru yang kebijakan politiknya seratus delapan puluh derajat bertolak belakang dengan pemerintahan sebelumnya, isu agraria dapat dikatakan dipangkas habis. Bisa dimengerti jika generasi produk Orde Baru, yang sekarang sudah merupakan elite nasional, seolah-olah "menghindarkan diri" dari seluk-beluk masalah agraria dalam artinya yang luas (bukan semata-mata soal hukum). Bahan tertulis yang berisi wacana (baik teoritis, historis, maupun deskripsi empiris) tentang masalah agraria menjadi sangat langka, karena sangat sedikitnya para pakar yang secara serius mau menuangkan pemikirannya.

Di tengah "kesunyian" itu, hadirnya buku buah pena Noer Fauzi yang berjudul *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria: Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global* ini menjadi penting, karena dapat menambah perbendaharaan pengetahuan tentang masalah keagrariaan. Buku ini memang merupakan "rakitan" dari sejumlah karya Noer Fauzi, baik dari berbagai tulisan yang pernah diterbitkan maupun dari naskah-naskah yang belum pernah diterbitkan tapi sudah disampaikan dalam berbagai forum di berbagai kesempatan. Dengan demiklan, bagi mereka yang sudah lama menggeluti masalah agraria mungkin sebagian besar isinya bukan merupakan hal baru. Tapi bagi mereka yang belum akrab dengan masalah keagrariaan dan ingin mengenalinya, buku ini akan sangat berguna. Lepas dari posisi pandang setiap orang yang memang bisa berbeda-beda, isi buku ini kaya dengan informasi dan pemahaman (baik berupa gagasan teoretis maupun pengalaman empiris).

Dengan kemampuannya merakit berbagai gagasan yang semula berupa serpihan-serpihan terpisah, penulis buku ini mengantar pembaca kepada alur pemikiran yang pada dasarnya terdiri dari tiga simpul utama. Bagian pertama yang terdiri dari tiga bab merupakan tinjauan historis mengenai kondisi petani dan kebijakan agraria dalam kurun waktu sejak Indonesia merdeka sampai dengan

posta Orde Baru, serta perkembangan gagasan mengenai pembaruan agraria. Bagian kedua berisi tinjauan mengenai konflik agraria dengan berbagai aspeknya serta masalah hukum. Bagian ketiga merupakan uraian yang mengkaitkan semua itu dengan fenomena global.

Semuanya itu dipaparkan dengan memasuki berbagai aspek secara rinci (misalnya aspek gender, aspek HAM, dll.). Noer Fauzi pernah menyunting karya penulis yang berjudul *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir* di singkat RA-PBB (INSIST Press, 2000). Jika buku RA-PBB oleh seorang pengamat pernah disebut hanya sebagai "Buku Pengantar" bagi pemula, maka buku Noer Fauzi ini *barangkali* dapat dianggap sebagai pendalaman dan perluasan dari buku RA-PBB tersebut, sekaligus juga mungkin dianggap sebagai pandangan lain, terpulang kepada tafsiran para pembaca.

Dari segi substansi ada dua hal saja yang perlu dicermati di sini, yaitu yang paling mendasar.

Pertama, dalam bagian penutup dinyatakan bahwa *pesan pokok* buku ini adalah bahwa "pembaruan agraria adalah agenda yang tidak bisa dihapus." Walaupun argumennya berbeda, pernyataan ini mirip dengan pernyataan Dr. Nasikun: "Reforma Agraria: Perjalanan yang Tidak Boleh Berakhir" (Nasikun, dalam E. Suhendar, dkk,, 2002). Argumen Nasikun sangat jelas bahwa yang dimaksud dengan "berakhir" itu adalah berakhir dengan kegagalan. Artinya, "perjalanan itu harus terus-menerus sebelum berhasil." Sedangkan argumen Noer Fauzi, jika boleh diparafrasekan secara terbalik, adalah sebagai berikut.

1) Karena jumlah penduduk selalu bertambah, sedangkan luasan tanah tetap, maka bagaimanapun juga ketimpangan akan selalu ada.
2) Karena ketimpangan selalu terjadi, maka konflik akan selalu terjadi.
3) Dengan mengacu kepada Christodoulou (1990), bahwa pembaruan agraria adalah keturunan (*offspring*) dari konflik agraria—artinya pembaruan agraria itu dilakukan untuk

menghadapi konflk agraria—maka agenda pembaruan agraria itu akan terus berlanjut.

Komentar saya, pertama, proposisi butir (1) tersebut merupakan argumen klasik yang sudah banyak dibantah (Lih. Piere Spitz, 1979). Kedua, jika konsisten mengacu kepada Christodoulou, maka yang dimaksud dengan pembaruan agraria yang *genuine* adalah *fairly drastic* dan *fixed in time* (Christodoulou, 1990:112). Artinya, proses pembaruan itu sendiri punya umur. Tanpa pemahaman ini, kita bisa terjebak ke dalam jargon-jargon yang menyesatkan seperti "berkesinambungan," "berkelanjutan," dan sebagainya yang berkonotasi "gradual, evolusioner," yang oleh Christodoulou disebut sebagai *quasi-reform* atau *pseudo-reform.* Mungkin yang dimaksud Noer Fauzi adalah bahwa pembaruan agraria itu selalu dapat "berulang" *dalam* setiap *kurun waktu tertentu.*

Kedua, "jalan tengah" yang ditawarkan dalam buku ini pada hakikatnya sederhana. Dengan mengutip Solon Barraclough, Noer Fauzi hendak mengatakan bahwa sekalipun "jalan bawah" sangat diperlukan, namun bagaimanapun juga peran negara tidak boleh dinafikan. Tetapi gerak langkah negara itu sendiri harus pro rakyat dan demokratis. Demikian mengenai substansi.

Dari segi formatnya, buku ini terkesan agak rumit karena banyaknya kutipan panjang yang masuk dalam teks, serta catatan kaki yang juga panjang-panjang.

Namun lepas dari semua itu, ada dua hal yang turut memaknai terbitnya buku ini, khususnya jika dikaitkan dengan latar belakang penulisnya.

Pertama, disadari atau tidak oleh penulisnya, rakitan dalam bentuknya yang sekarang ini, mencerminkan bahwa penulisnya berusaha untuk menghayati konsep "imajinasi sosiologis" (IM) dari C. Wright Mills. Salah satu aspek dari IM adalah kemampuan untuk bergeser, menempatkan sesuatu dalam konteks yang satu ke konteks yang lain, dan/atau bergerak dan perspektif yang satu ke perspektif yang lain. Prinsip IM yang lain adalah kemampuan untuk mengkaitkan antara yang mikro ke yang makro.

Kedua, Noer Fauzi adalah seorang psikolog yang awalnya tidak tahu-menahu soal pembaruan agraria. Kegiatannya pada dasarnya adalah melakukan pendidikan rakyat melalui pendekatan psikologi sosial. Namun dalam kegiatan itu, ia seringkali *menyaksikan* kasus-kasus sengketa agraria dan penderitaan petani akibat sengketa itu. Pertanyaan sederhana yang pernah dilontarkan oleh seorang petani mengenai nasibnya yang berkaitan dengan tanahnya, ternyata mendorong Noer Fauzi untuk memahami lebih lanjut masalah pertanahan dan keagrariaan pada umumnya. Secara otodidak dia mulai menjelajahi pemahaman mengenai masalah agraria (Di awal penjelajahannya itulah dia berkenalan dengan saya). Hal yang ingin saya sampaikan di sini adalah bahwa temuan masalah yang semula bukan tujuan kegiatannya adalah temuan tak sengaja, tapi kemudian dapat melahirkan karya bermakna. Ini mirip dengan apa yang dalam metodologi penelitian disebut dengan istilah "Efek Serendipitas" (Lihat, G. Wiradi, 1987).

Demikianlah, akhirnya, dengan segala kelemahan dan kekurangannya, buku ini memang perlu dibaca oleh semua pihak, dan sangat berguna bagi mereka yang belum mengenali masalah agraria, serta menambah wawasan bagi mereka yang mereka sudah sangat memahaminya.

Bogor, 3 Juli 2003
Gunawan Wiradi

Daftar bacaan

Christodoulou, D. (1990) *The, Unpromised Land. Agrarian Reform and Conflict Worldwide.* London and New Jersey. Zed Books.

Gunawan Wiradi (1987): "Pentingnya Serendipitas di Dalam Penelitian. Tanggapan Sederhana atas Artikel Arif Budiman," dalam Majalah *Kritis*, No.01Th.1. Januari 1987, Jurnal UKSW Salatiga.

McAuslan, P. (1986); *Tanah,Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jekarta*, Jakarta. PT. Gramedia.

Nasikun (2002): "Reforma Agraria: Perjalanan Yang Tidak Boleh Berakhir", dalam buku suntingan E. Suhendar, dkk. (2002): *Menuju Keadilan Agraria, 70 Tahun Gunawan Wiradi,* Bandung. Yayasan Akatiga.

Spitz, Piere (1979): *Silent Violence : Famine and Equality.* Rome. UNRISD.

White, Ben (2002): "Agrarian Debates and Agrarian Research in Java, Past and Present", dalam E. Suhendar, dkk. (2002), *Menuju Keadilan Agraria, 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Bandung, Yayasan Akatiga.

Encyclopedia Americana, 1980. Vol.25.

PENDAHULUAN

..learning had to begin with unlearning
(Frances Moore Lappe dan Joseph Collins, 1980:6)

Seperti dikemukakan dalam moto di atas, penulis menganjurkan penggunaan prinsip bahwa "belajar harus dimulai dengan meralat". Apa yang harus diralat adalah ajaran-ajaran, cara berpikir dan tindakan—sebagaimana dipraktekkan oleh rejim orde baru yang lampau—yang jelas-jelas menghasikan perubahan-perubahan agraria yang sangatlah drastis, yang pada pokoknya menghasilkan krisis keadilan, krisis alam, dan krisis produktivitas (lihat: Sangkoyo, 2000; Zakaria, 2001).

Krisis keadilan adalah menyangkut ketidakadilan penguasaan berbagai kelompok sosial rakyat (berdasar kelas, gender, etnis, dll) terhadap tanah beserta tumbuhan dan apa yang terkandung di bawahnya, berbagai usaha dan organisasi serta kehidupan di atas tanah. Krisis keadilan ini ditandai oleh—di satu pihak—semakin banyaknya rakyat yang menjadi "pengungsi-pengungsi pembangunan" (*development refugees*) akibat hilangnya penguasaan mereka atas tanah dan kekayaan alam yang menyertainya; dan di pihak lain tanah dan sumber daya alam mereka diusahakan secara eksklusif oleh badan-badan raksasa atas nama pembangunan. Krisis keadilan ini pulalah yang membawa pada krisis kesejahteraan rakyat berupa merosotnya penghasilan dan konsumsi rakyat dari tanah dan sumber daya alamnya di satu pihak dan berkelimpahannya perolehan kekayaan dan konsumsi mewah-mewahan dari orang-orang dan badan usaha luar yang ikut serta memanfaatkan tanah dan sumber daya alam itu.

Krisis alam menyangkut hancurnya lingkungan ekosistem segala makhluk akibat intervensi proyek-proyek pembangunan yang beresiko pada keberlanjutan ekosistem kehidupan segala makhluk (bukan hanya manusia). Krisis ini ditandai oleh pengambilan manfaat atas sumber daya alam oleh pihak luar rakyat di satu pihak; dan diterimanya bencana kerusakan alam dan sampah-sampah yang tak mampu direhabilitir oleh alam itu sendiri.

Sedangkan krisis produktivitas rakyat menyangkut mandeknya kemampuan usaha (*productive forces*) rakyat mengubah tanah dan sumber daya alam menjadi barang yang berguna baginya dan barang yang dapat dipertukarkan di satu pihak; dan melesatnya badan usaha raksasa untuk mengubah tanah dan sumber daya alam menjadi modal dalam sistem produksi yang sama sekali asing bagi rakyat setempat.

Orang yang mencoba memahami kompleksitas ketiga krisis itu di Indonesia sekarang ini sama sekali tidak dapat mengabaikan kelakuan otoritarian dari rejim Orde Baru yang lampau dan kelakuan kolonial dari badan-badan internasional global. Dalam posisi terakhir sekarang ini, di akhir kekuasaan rejim Orde Baru dan setelahnya, mesin-mesin globalisasi berbalik arah memusuhi rejim otoritarianisme dan sisa-sisanya. Dengan bendera "pasar bebas", "*good governance*", "*civil society*" dan lainnya, mereka berusaha mengempeskan peran dari pemerintahan birokrasi nasional dalam dunia ekonomi, termasuk mengempeskan peran pemerintahan—seperti yang secara mulia tercantum dalam ps. 33 ayat 3 Undang-undang Dasar Republik Indonesia—"untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"–sebagaimana tercermin dalam pertarungan dalam mengamandemen psl 33 UUD 1945.

Semangat penulis untuk mencari-menemukan ajaran-ajaran yang perlu diralat itu bersemi ketika di suatu hari di tahun 1986, ketika penulis berada di rumah pak Sudin, petani desa Cipangramatan Badega–Garut. Ketika itu, penulis menemuinya seketika ia keluar dari penjara selama 7 bulan. Bersama-sama dengan 12 orang petani lainnya, ia divonis "bersalah" oleh pengadilan negeri Garut. Sebagai pimpinan, ia dihukum penjara selama 12 bulan

lebih atas tuduhan menghasut, merusak dan mengambil barang milik orang lain. Menurut penulis, sesungguhnya yang ia dan petani-petani Badega lakukan adalah mengambil kembali tanah mereka yang dimasukkan oleh Menteri Dalam Negeri ke dalam wilayah Hak Guna Usaha PT. Surya Andaka Mustika. Saat itu, penulis ditanya dalam bahasa Sunda yang kurang lebih artinya, "mengapa para petani di desa-desa dirampas tanahnya dan tidak dilindungi pemerintah? Sebaliknya, petani yang mengambil kembali tanah kepunyaannya justru dipenjarakan?".

Semenjak itu, pertanyaan itu sungguh-sungguh mengganggu dan berpengaruh pada diri penulis. Semasa lebih dari 17 tahun setelah kejadian yang menentukan itu, penulis secara otodidak menjadi saksi dari peristiwa-peristiwa perampasan hak petani, mempelajari keadaan agraria dan politik agraria yang menyebabkannya menulis artikel hingga menyusun buku, menyelenggarakan dan mengikuti kegiatan pendidikan berupa lokakarya-seminar, menjadi fasilitator dalam latihan/kursus, menjadi dosen tamu dan hingga terlibat dalam upaya-upaya menyuarakan kepentingan penduduk hingga advokasi kebijakan.

Naskah-naskah yang termuat dalam buku ini, merupakan sebagian karya-karya yang penulis pergunakan untuk berbagai kesempatan lokakarya, seminar, dan latihan/kursus setelah tahun 1999, saat setelah buku karya penulis terbit, di tahun 1999, yakni Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, bekerjasama dengan Insist Press dan Konsorsium Pembaruan Agraria, 1999.

Setelah bagian pendahuluan ini, pembaca akan disajikan di bagian 1, 2 dan 3, analisis tentang kondisi agraria petani, dinamika perjalanan gagasan dan praktek pembaruan agraria di masa Indonesia paska kolonial, dan tumbuh-kembangnya gagasan pembaruan agraria di masa akhir dan setelah tumbangnya rejim otoritarianisme Orde Baru di awal tahun 1998. Lalu, di bagian 4, 5 dan 6, naskah ini dilanjutkan dengan, alas hidup gagasan pembaruan agraria, yakni konflik agraria yang merebak dimana-mana, termasuk konflik yang dimulai dengan perampasan hak-hak adat dan penyangkalan

atas keberadaannya. Bagian selanjutnya, 7 dan 8, secara berurut akan menyajikan ancaman perjuangan pembaruan agraria sehubungan dengan pembentukan kebijakan nasional di bidang agraria yang telah dirasuki oleh tentakel neo-liberalisme dan mandeknya pembaruan hukum untuk penyelesaian konflik agraria. Di bagian 9 penulis menunjukkan adanya arena pertarungan baru, sehubungan dengan desentralisasi pemerintahan. Dan di akhir, bagian penutup, yang menunjukkan adanya kecenderungan masuknya kembali agenda pembaruan agraria di panggung politik nasional dan global.

Penulis sering "menyanyikan lagu yang sama dengan cara yang beragam", sehingga dalam berbagai naskah sering terkandung sejumlah isi yang sama. Jadi, meskipun telah disunting-ulang untuk kebutuhan buku ini, pengulangan di sana-sini tak mungkin dihindarkan sama sekali.

1

KONDISI AGRARIA PETANI DAN MOMENTUM UNTUK PEMBARUAN AGRARIA

"Tanah untuk mereka yang betul-betul menggarap tanah! Tanah tidak untuk mereka yang yang dengan duduk ongkang-ongkang menjadi gemuk gendut karena menghisap keringatnya orang-orang diserahi menggarap tanah itu". "Jangan mengira landreform *yang kita hendak laksanakan adalah komunis! Hak milik atas tanah masih kita akui! Orang masih boleh punya tanah turun-temurun. Hanya luasnya milik itu diatur baik maksimumnya maupun minimumnya, dan hak milik atas tanah itu kita nyatakan berfungsi sosial, dan negara dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum memiliki kekuasaan yang lebih tinggi daripada hak milik perseorangan"*
(Soekarno, 1960)

"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 hendaknya peraturan milik tanah memperkuat kedudukan tanah sebagai sumber kemakmuran bagi rakyat umumnya."
(Mohammad Hatta, 1943)

Agenda pembaruan agraria secara nyata memiliki relevansi sosial dengan kehidupan petani. Pemahaman awam tentang petani adalah orang dan/atau keluarga yang memiliki dan/atau menggarap tanah, mengusahakan produksi barang pertanian dari tanahnya dan memperoleh hasil dari usahanya. Orang-orang yang tidak berhubungan dengan petani, sering menyeragamkan bahwa petani dari dulu hidupnya tetap begitu saja. Padahal, sesungguhnya, petani bukanlah suatu golongan yang homogen.

Pendapat umum yang menganggapnya sebagai golongan yang homogen mengandung bahaya.

Petani bekerja pada suatu cara produksi tertentu. Petani hidup dalam suatu konteks bangunan ekonomi politik tertentu. Bangunan tersebut mengkondisikan nasib kaum petani. Nasib petani dalam bangunan ekonomi feodalisme, berbeda dengan nasib petani dalam bangunan ekonomi kapitalisme kolonial, dan berbeda dengan nasib petani dalam bangunan kapitalisme paska-kolonial. Dalam konteks suatu bangunan tertentu pun, nasib petani berbeda-beda. Dalam masa Orde Baru, petani yang tak memiliki tanah (buruh tani) berbeda nasibnya dengan petani yang memiliki tanah luas. Perbedaan nasib petani juga ditentukan oleh praktek program agraria yang mengenainya. Petani yang terkena oleh program revolusi hijau, berbeda nasibnya dengan petani yang terkena oleh program PIR-Bun (Perusahaan Inti Rakyat–Perkebunan).

Dalam cara produksi tertentu, petani selalu berhubungan dengan golongan lain. Posisi petani selalu menggantungkan nasibnya terhadap golongan lain dalam masyarakat. Sulit sekali untuk menemukan petani yang semata-mata bergantung pada kondisi internalnya saja, kecuali pada kantung-kantung masyarakat adat, seperti masyarakat Baduy di Jawa Barat, atau sejumlah masyarakat adat di Kalimantan, Sulawesi dan Irian. Dalam bangunan feodalisme, petani yang menjadi penggarap tanah nasibnya selalu bergantung pada mekanisme bagi hasil dan pajak yang dibebankan oleh penguasa tanah (raja dan aparatnya). Dalam bangunan kapitalisme kolonial, nasib petani ditentukan oleh program-program agraria penguasa kolonial. Dalam masa Orde Lama, nasib petani ditentukan oleh kekuatan-kekuatan ekonomi-politik yang bertarung pada tingkat nasional. Sedangkan masa Orde Baru, nasib petani ditentukan oleh modal dan kekuasaan negara.

Antara kekuatan ekonomi dan politik bukanlah bangunan yang terpisah, walaupun bisa dibedakan antara keduanya. Ekonomi adalah unsur-unsur, proses-proses dan akibat dari ekstraksi surplus (penghisapan) dalam produksi, distribusi dan konsumsi; sedangkan politik adalah unsur-unsur, proses-proses dan akibat-akibat dari

penggunakan kekuasaan untuk pengaturan kehidupan manusia. Pertemuan antara ekonomi dan politik sangat jelas. Pendekatan ekonomi politik (*political economy*) berguna untuk melihat ekonomi dan politik sebagai suatu kesatuan.

Petani selalu memberikan reaksi-reaksi terhadap perlakukan (intervensi) yang datang dari konteks luarnya. Para penguasa memiliki siasat untuk selalu memobilisasi petani agar bisa terintegrasi dengan program-program agraria yang dipraktekkannya. Sering dianggap bahwa petani sulit berintegrasi dengan usaha-usaha inovasi. Diabaikan bahwa kaum petani memiliki penolakan/perlawanan resistensi yang kuat terhadap upaya-upaya tersebut. Tingkat penolakan/perlawanan ini bisa berwujud menjadi gerakan, bila bertemu dengan kondisi-kondisi pelengkapnya. Bentuk pergerakan petani bukan hanya yang bersifat pemberontakan terbuka, seperti Pemberontakan Petani Banten 1888. Banyak pergerakan petani yang bersifat tersembunyi dan diam-diam (sehingga sulit/tidak terdokumentasikan), seperti yang dikemukakan oleh James Scott (Scott, 1985).

Petani dalam Cengkraman Kapitalisme

Kekuatan yang mengubah Indonesia sejak masa feodalisme hingga sekarang adalah kapitalisme. Namun, berbeda dengan kapitalisme di negeri-negeri Eropa dan Amerika, Kapitalisme Indonesia adalah kapitalisme yang muncul dari kolonialisme. Kapitalisme ini berbeda wataknya.

Dengan watak kapitalisme yang khas, yakni kapitalisme pinggiran (*peripheral capitalism*), proses akumulasi modal berlangsung dengan dua penyimpangan (*distortion*), yang tidak terdapat pada Kapitalisme pusat. Penyimpangan tersebut, menurut Hamza Alavi (1987) adalah: (i) Sektor pertanian dan sektor industri tidak terintegrasi. Proses produksi secara umum tidak terselesaikan secara internal, melainkan harus melalui kapitalisme pusat (*metropolitant capitalism*). Kapitalisme pinggiran hanya menjadi produksi komoditi ekspor dan sebaliknya menjadi pasar barang impor dari pusat. (ii) Kapitalisme pinggiran tidak mempunyai pertumbuhan

kekuatan-kekuatan produktif (*productive forces*) yang mandiri sehingga tidak terjadi pengembangbiakan modal secara luas (*extended reproduction of capital*).

Secara umum, perbandingan antara kapitalisme pusat dengan kapitalisme pinggiran adalah sebagai berikut (Hamza Alavi, 1987):

Cara Produksi Feodal (CPF)	Cara Produksi Kapitalis (CPK)	Kapitalis Pinggiran
Buruh tidak bebas, produsen langsung dalam pemilikan alat-alat produksi (lahan dan lain-lain).	Buruh "bebas": 1. Bebas dari kewajiban-kewajiban feodal, 2. Hak milik dicabutpemisahan produsen dari alat-alat produksi	Seperti Pada CPK.
Tekanan Ekstra Ekonomi.	"Paksaan" ekonomi dari produksi yang dicabut hak miliknya.	Seperti pada CPK.
Struktur kekuasaan yang terbatas, fusi kekuasaan ekonomi dan politik pada bidang produksisuatu syarat yang diperlukan untuk memperoleh surplus secara paksa.	Pemisahan kekuasaan ekonomi dari politik (negara); pembentukan negara dan hukum borjuasi.	Struktur kolonial yang khusus.
Swasembada perekonomian yang terbatas, ditunjang dengan sirkulasi komoditi-komoditi yang sederhana.	Produksi komoditi umum (produksi yang diutamakan untuk dijual; tenaga buruh sendiri sebagai komoditi).	Struktur Kolonial yang kolonial khusus.
Reproduksi sederhana yang sebagian besar surplusnya dikonsumsi.	Reproduksi modal yang meluas dan muncul dalam komposisi modal organik.	Struktur kolonial yang khusus.

Dengan menggunakan pandangan Hamza Alavi ini, proses pertumbuhan kapitalisme di Indonesia menunjukkan bahwa sektor pertanian tidak secara intensif dihisap oleh sektor industri untuk kepentingan industrialisasi. Hindia Belanda maupun Indonesia paska kolonial, sudah sejak lama menjadi pengekspor bahan men-

tah pertanian dan pertambangan. Bahan-bahan mentah ini masuk ke pasaran Eropa, untuk dihisap oleh industri di sana, sehingga keuntungan-keuntungannya ditanam kembali di sana.

Dalam konteks sistemik, terjadi transformasi dari ekonomi produksi untuk subsistensi menjadi ekonomi produksi komoditi. Dominasi absolut dari ekonomi produksi komoditi merupakan salah satu ciri pokok kapitalisme. Akumulasi modal primitif merupakan transformasi massif dari kekayaan non-modal menjadi modal dalam sirkuit produksi kapitalis—di satu pihak; dan di pihak lain, transformasi dari kelas petani yang pada gilirannya menuju terbentuknya kelas buruh (Goodman dan Redclift, 1981).

Dengan masuknya modal, terjadi perubahan yang mendasar pada bangunan ekonomi politik. Perubahan ini tidak berlangsung total massif, namun terjadi proses yang khas. Bangunan pra-kapitalis, seperti feodalisme masih menyisakan pengaruhnya. Feodalisme dipergunakan bukan hanya bangunan politiknya saja, seperti kekuasaan raja-raja, residen, bupati, dan para aparatnya, namun juga dalam proses produksi. Wujudnya antara lain: (i) bentuk-bentuk bagi hasil dan sewa-menyewa yang merugikan petani; (ii) penggunaan mekanisme ekstra-ekonomi dalam kehidupan ekonomi petani.

Sisa-sisa feodalisme tersebut masih bisa bertahan, karena hukum ekspansi kapitalisme, yakni pelestarian-penghancuran (*conservation-dissolution*). Kapitalisme akan melestarikan bangunan lama yang berguna untuk pemenuhan akumulasi modal, dan akan menghancurkan bangunan lama yang menghambatnya.

Dalam rumusan Pierre-Philippe Rey (sebagaimana dikutip oleh Franz Husken, 1984, 134-135) mengenai hukum ekspansi kapitalisme itu dijelaskan bahwa:

> "Kapitalisme tidak pernah dapat dengan cepat dan total menghapuskan cara-cara produksi sebelumnya, maupun secara keseluruhan menghapus hubungan-hubungan eksploitasi yang menjadi ciri cara-cara produksi tersebut. Sebaliknya, dalam keseluruhan periode itu, ia harus memperkuat hubungan-hubungan eksploitasi tersebut, karena hanya dengan perkembangan demikian inilah kapitalisme dapat memperoleh bagiannya akan barang-barang yang

berasal dari cara-cara produksi tersebut, atau memperoleh orang-orang yang didorong dari cara-cara produksi tersebut sedemikian rupa sehingga mereka terpaksa menjual tenaga kerjanya kepada kapitalisme, demi keberlanjutan hidup mereka."

Suatu periode dimana cara produksi kapitalisme masih hidup bersama-sama dengan cara produksi lain, disebut sebagai periode peralihan (*transition periode*). Dalam masa peralihan ini, terjadi artikulasi cara-cara produksi (*articulation of modes of production*), dimana kapitalisme memegang posisi dominan.

Dari uraian teoritis di atas, dapat dimengerti bila banyak ahli yang menyimpulkan bahwa situasi ekonomi politik sekarang belum beranjak dari situasi masa kolonialisme. Sritua Arief menjelaskannya dengan penuh simpati terhadap nasib rakyat, dalam tiga paragraf berikut ini (Arief, 1990:176-188):

"Dialektik hubungan ekonomi di zaman penjajahan Belanda ... tidak banyak berbeda dengan dialektik hubungan ekonomi yang terdapat sekarang di Indonesia sesudah penjajah Belanda kita enyahkan dari Indonesia ....

Perbedaannya hanyalah bahwa sekarang penguasa kolonial dan birokrat seluruhnya digantikan oleh golongan pribumi, dan tidak tampilnya lagi penguasa feodal dan golongan aristokrat lainnya sebagai aktor penting yang berkolaborasi dengan pemodal asing. Tempat mereka telah digantikan oleh partner baru, yaitu pengusaha nonpribumi dan segelintir pribumi. Pengusaha nonpribumi telah naik ke jenjang yang lebih tinggi, yaitu sebagai pengusaha besar, baik sebagai mitra pengusaha asing maupun secara sendiri-sendiri. Para birokrat dan kelompok militer tampil sebagai komponen-komponen baru waktu itu, yaitu pemimpin unit-unit usaha bekas milik Belanda yang telah dinasionalisasikan sekitar masa konflik dengan Belanda mengenai pembebasan Irian Jaya. Di antara mereka ini ternyata tampil sebagai tuan besar baru yang menimbulkan beban nasional karena perilaku yang menyimpang. Komponen luar negeri, yaitu modal asing yang masuk ke sektor negara dan ke sektor swasta, ternyata telah mengeruk surplus ekonomi dari Indonesia seperti yang telah terjadi pada zaman penjajahan Belanda.

Telah ditunjukkan bahwa arus modal ke luar telah lebih besar dari arus masuk dalam transaksi modal dengan pihak asing di Indonesia.

> Artinya, pihak asing telah membawa modal lebih banyak ke luar Indonesia daripada yang mereka bawa masuk (Arief dan Sasono, 1987).
> Sementara itu peranan sebagai pedagang perantara di tingkat menengah masih secara kokoh berada di tangan golongan nonpribumi. Rakyat pribumi sebagian besar berada di tingkat bawah penguasaan ekonomi, yaitu sebagai pedagang kecil, pedagang kakilima, pedagang asongan, buruh pabrik dan buruh kasar lainnya, buruh tani, nelayan kecil, pengrajin, pengusaha kecil dan pemberi jasa kecil-kecilan lainnya. Posisi pribumi seperti ini sungguh menyedihkan dan memalukan. Sebagai mayoritas, pribumi hanya menduduki kelas terbawah dalam kekuasaan ekonomi di dalam negerinya sendiri."

Jadi, menurut Sritua Arief di atas, nasib petani yang relatif belum berubah semenjak kolonialisme adalah sebagai objek eksploitasi. Eksploitasi petani telah terjadi dalam berbagai cara produksi. Cara produksi yang eksploitatif ini pada tingkat masyarakat membangun apa yang biasa disebut sebagai diferensiasi sosial. Diferensiasi sosial adalah proses penggolongan di dalam masyarakat berdasarkan penguasaan terhadap alat-alat produksi dan modal, termasuk tanah di dalamnya.

Sepanjang sejarah kapitalisme di Indonesia, selalu menghasilkan diferensiasi sosial. Diferensiasi sosial merupakan konsekuensi dari perkembangan kapitalisme. Sisi lain dari hukum akumulasi modal dari kapitalisme, adalah berlangsungnya proletarisasi petani (proses pemisahan petani dari alat produksinya, yakni tanah, menuju terbentuknya buruh).

Sebagaimana watak dari kapitalisme di Indonesia yang tumbuh dan berkembang dari negara, maka diferensiasi sosial yang terjadi selalu berhubungan dengan watak intervensi pemerintah terhadap masyarakat pedesaan.[1]

---

[1] Dalam studinya yang terkenal, Gillian Hart (1986: 199), memberikan tiga tingkat analisis: (i) bangunan ekonomi dan politik makro, khususnya kontrol negara dalam penyaluran kepentingan dan hubungannya dengan sektor pedesaan; (ii) bangunan hubungan-hubungan sosial di dalam masyarakat pedesaan dan model kontrol tenaga kerja yang berhubungan dengannya; dan (iii) hubungan di dalam rumah tangga dan penyebaran tenaga kerja.

Di Jawa, proses diferensiasi sosial telah berkembang dalam sistem kolonial. Berbagai program agraria kolonial, seperti agro-industri, modernisasi pertanian, secara niscaya menghasilkan proses pemisahan di dalam masyarakat petani. Menurut G.R. Knight, diferensiasi sosial berlangsung sudah semenjak sebelum sistem tanam paksa. G.R. Knight (G.R. Knight, 1984) mengemukakan argumentasinya bahwa:

> "*pertama*, diferensiasi sosial dan produksi barang dagangan telah cukup berkembang di pedesaan Jawa sebelum sistem tanam paksa, ... *kedua*, perubahan-perubahan yang berlangsung di masyarakat Jawa selama masa jaya sistem tanam paksa pertengahan abad ke-19 adalah jenis kapitalis .... Sebuah embrio kapitalisme asli terbukti dengan jelas di daerah-daerah pedesaan, yang dinyatakan oleh produksi komoditi yang berkembang-biak luas (*generalized commodity production*), buruh upahan serta perkembangan lebih lanjut melalui diferensiasi diantara kaum tani.... *ketiga*, ... semua aspek perubahan selama era sistem tanam paksa jelas menunjukkan kapitalisme asli. Singkatnya, penjelasan saya mencoba mengidentifikasi awal-awal kapitalisme asli di pedesaan Jawa, terutama melalui proses tumbuhnya produksi pasar dunia dan khususnya dengan industri gula."

Ungkapan senada dikemukakan oleh Husken dan White (1989: 19):

> "Sumber-sumber kepustakaan dan arsip pada masa abad 18 dan awal 19 menyediakan banyak contoh dari berbagai daerah di Jawa yang menunjuk kepada adanya tiga kelas penguasaan lahan. Pertama, kelompok besar petani tunakisma yang kadang kala berlindung pada keluarga-keluarga petani berlahan, namun sering juga merupakan kelompok tenaga kerja musiman yang tidak terikat dan yang cukup *mobile*. *Kedua*, kelompok mayoritas petani (*sikep*, kuli, dsb) yang memiliki hak atas tanah dan untuk hak tersebut berkewajiban membayar pajak dan upeti yang besar jumlahnya. Dan ketiga, di atas kedua kelas sebelumnya, adalah kelas pamong desa yang selain menguasai lahan pribadi, juga berhak menguasai sejumlah besar lahan desa sebagai upah mereka dalam mengatur pemerintahan (*lungguh*/tanah bengkok); ditambah lagi dengan hak mempekerjakan *sikep* atau kuli untuk lahan mereka tersebut tanpa upah. Dapat dikatakan,

> hubungan majikan-buruh dan juga hubungan bagi hasil panen di antara pemilik dan penggarap lahan adalah sesuatu yang lazim ada."

Diferensiasi sosial selalu menghasilkan korban pada golongan terbawah, yakni petani kecil, petani yang tak bertanah atau buruh tani. Program-program kapitalisme dalam sektor agraria yang menghancurkan kehidupan ekonomi petani, terutama golongan bawah, senantiasa menimbulkan reaksi-reaksi petani. Reaksi petani beragam mulai dari yang berwujud perlawanan sehari-hari (*everyday resistance*) hingga yang berbentuk gerakan.

Untuk menjaga proses eksploitasi petani berlangsung stabil dan aman dari gangguan yang berasal dari reaksi petani, proses represi dilakukan. Represi petani telah terjadi dalam berbagai bangunan politik. Baik oleh tuan-tuan feodal, pemerintahan Hindia Belanda, maupun aktor-aktor politik di jaman paska kemerdekaan. Represi selalu memakan biaya besar. Karena itu, terhadap petani dilakukan proses depolitisasi dan hegemoni. Depolitisasi adalah penghancuran kekuasaan politik suatu golongan masyarakat untuk memperjuangkan hak dan kepentingannya. Dalam konteks perjuangan kepentingan petani, umpamanya adalah melarang petani melakukan kegiatan berorganisasi. Sedangkan hegemoni adalah proses pengubahan kesadaran suatu kelompok/kelas tertindas oleh kaum penindas sedemikian rupa sehingga kelas/kelompok tertindas menerima dengan senang hati dan bangga apa yang diinginkan oleh kelompok/kelas penindasnya.

Gerakan petani yang bersifat tradisional, seperti nativisme, mesianisme, millerianisme, dan perang jihad, merupakan bentuk-bentuk yang terbuka dari perlawanan terhadap kapitalisme dan negara kolonial. Patut dicatat, pendapat Onghokham bahwa (Onghokham, 1991: 241):

> "'pemberontakan petani' tidak selalu merupakan gerakan revolusioner atau anti Belanda, biarpun retorik dari gerakan-gerakan tersebut seolah-olah memberi kesan demikian. Untuk menjelaskan pemberontakan petani sebagai pelembagaan kehidupan sehari-hari, dapat kita mengambil analogi dari pemogokan buruh di kota, berarti,

saluran untuk perasaan petani yang terakhir ialah pemberontakan itu"

Baik perlawanan sehari-hari maupun pemberontakan petani masa kolonial sudah terbukti gagal melakukan perubahan terhadap diferensiasi sosial ini. Di masa paska kolonial, satu-satunya usaha yang sistematis untuk melawan proses diferensiasi sosial ini adalah program landreform, yang diamanatkan oleh Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu UU No. 5 tahun 1960. Landreform dilakukan sejalan dengan proses politisasi petani, melalui organisasi-organisasi massa petani. Program landreform belumlah teruji. Semenjak penetapan pelaksanaan program landreform, tahun 1962, dilakukan upaya-upaya pendaftaran tanah dan distribusi tanah-tanah kelebihan (dari batas maksimum). Namun, konflik politik elite yang berujung pada perubahan rejim/penguasa politik di tahun 1966, membuat program landreform pun praktis berhenti.

Dengan melaksanakan depolitisasi terhadap petani, Orde Baru menjalankan program-program agraria yang sama sekali berbeda, yakni Eksploitasi Hutan sebagai Komoditi, Revolusi Hijau dan Agroindustri. Alhasil, melalui mesin ekonomi dan politiknya, diferensiasi sosial yang sudah berkembang di masa kolonial pun memperoleh penguatan. Konflik-konflik agraria pun berkembang meluas antara golongan petani yang menjadi korban dengan golongan dalam masyarakat yang menjalankan dan menikmati (hasil-hasil) mesin ekonomi politik.

Reformasi sebagai Kontes Ide-ide

Dalam beberapa tahun belakangan ini terdapat satu kata yang menjadi terkenal sekali, REFORMASI. Kata ini mencerminkan suatu kenyataan yang pada mulanya dilebihdului oleh krisis yang sistemik dan menyeluruh sedemikian rupa sehingga dasar-dasar kehidupan ketatanegaraan dan kemasyarakatan ditata ulang kembali. Secara retorik, saat ini banyak kalangan dengan mudah merumuskan berdasarkan kondisi negatif yang ditolak, namun sulit sekali merumuskan jawaban positif-konkret dari apa yang secara umum

disebut REFORMASI.[2]

Krisis yang berlangsung secara dramatik sejak kuartal kedua 1997, telah ikut mendorong keluarnya Presiden Soeharto dari kedudukan kepresidenannya. Sejak saat itu, memang telah terjadi perubahan penting dalam urusan kenegaraan, melalui apa yang disebut Reformasi, yang telah memungkinkan golongan-golongan utama masyarakat sipil untuk sementara ini melepaskan diri dari operasi pengendalian pikiran dan tindakan aparatus ideologi dan represif negara. Meskipun demikian, krisis yang sama ternyata juga telah memungkinkan berlangsungnya penggunaan dana publik secara besar-besaran untuk kompensasi hutang pengusaha sektor pribadi (swasta) berlipat-lipat dari alokasi keuangan untuk kompensasi dan pemulihan kerusakan kawasan hidup masyarakat beserta kerusakan sosial selama rejim Soeharto.

Di tengah penantian perwujudan formula-formula reformasi, masyarakat pedesaan menghadapi persoalan yang sangat

---

[2] Setidaknya adalah tiga macam pengertian yang terkemuka–sebagaimana dikemukakan oleh Wiradi (2000):

a. Reformasi adalah perbaikan yang dilaksanakan secara bertahap, "evolusioner", gradual, dan konstitusional (ini versi pemerintah Habibie).
b. Reformasi, "secara substansial" adalah sama dengan revolusi.
c. Reformasi pada dasarnya memang bukan revolusi, tetapi dalam aspek-aspek tertentu bernuansa "revolusioner", bukan sekadar perbaikan tambal sulam.

Dari segi teori, tafsiran yang pertama tersebut di atas adalah rancu! Suatu perbaikan yang dipersiapkan secara bertahap, "evolusioner", gradual, terencana, konstitusional, itu bukan reformasi! Itu adalah apa yang disebut gerakan "*reformism*". *Reformism* adalah suatu rekayasa sosial yang pada hakikatnya bertujuan mempertahankan *status quo*, tetapi dengan kedok pembaruan. Revolusi adalah pembongkaran semua nilai, termasuk nilai-nilai dasar dari tata sosial yang ada. Implikasinya adalah pembaruan struktur, bukan sekadar pembaruan fungsi. Reformasi juga berusaha membongkar nilai-nilai, tetapi tidak semua (dan bukan nilai dasarnya) melainkan hanya *selected aspects*. Reformasi dibedakan dari istilah rekayasa sosial (*social enginering*), karena rekayasa sosial cenderung menerima nilai-nilai sosial yang ada. Sedangkan reformasi cenderung menolak (walaupun hanya sebagian) nilai-nilai tersebut. Diangkatnya istilah reformasi total merupakan pilihan yang tepat. Artinya, sekalipun total, namun tetap dalam batas-batas pengertian reformasi." (Wiradi, 2000).

membutuhkan rekonstruksi sosial yang mendasar. Di pedesaan, soal yang paling vital dewasa ini adalah soal agraria, terutama susunan penguasaan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya. Kunci utama untuk memahami soal agraria ini adalah kesadaran kita sendiri, yaitu sejauhmana kita menyadari bahwa penguasaan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya melandasi hampir semua aspek kehidupan perdesaan. Bukan saja sekadar sebagai aset, tetapi penguasaan tanah dan kekayaan alam juga merupakan *basis bagi diperolehnya kuasa-kuasa ekonomi, sosial dan politik.* Ketimpangan dalam hal akses terhadap tanah akan sangat menentukan corak masyarakat dan mencerminkan dinamika tertentu hubungan antar lapisan masyarakat. Hak seseorang atau suatu kelompok atas suatu luasan tanah akan terjamin kepastiannya jika memperoleh pengakuan secara utuh, perlindungan dan bahkan pemulihan akibat kerusakan yang selama ini diderita. Artinya, pengakuan, perlindungan dan pemulihan itu harus datang dari kedua-duanya: baik dari masyarakat maupun, terutama, dari pemegang kekuasaan di atasnya. Bagaimanapun juga, pengakuan, perlindungan dan pemulihan dari pemegang kekuasaan, terutama pemerintahan, itu sangat diperlukan justru agar hak itu dapat ditegakkan. Itulah sebabnya dikatakan bahwa masalah agraria pada hakikatnya adalah masalah kekuasaan, masalah politik, yang erat berkaitan dengan kuasa-kuasa ekonomi dan sosial (Wiradi, 2000; Christodolou, 1990).

Atas dasar pengertian itu, kita bisa memahami mengapa rezim Orde Baru dan para penyokongnya di masa lalu berlomba-lomba untuk mengonsentrasikan tanah dan kekayaan alam yang berakibat langsung pada penciptaan kasus-kasus perampasan tanah-tanah rakyat. Politik hukum agraria dijadikan alat bagi kepentingan-kepentingan pemusatan/konsentrasi ini, atas nama pembangunan.

Memang, model Pembangunan yang dominan dipraktikkan sepanjang Orde Baru adalah yang bertumpu pada penguasaan tanah dan pengelolaan kekayaan alam skala besar, berupa proyek-proyek baik yang dijalankan oleh instansi dan perusahan milik pemerintah sendiri, maupun perusahaan milik swasta. Pengadaan tanah skala besar ini berlangsung melalui mekanisme utama

intervensi negara. Intervensi negara dalam pengadaan tanah (*land acquisition through state intervention*) bermula dari penetapan pemerintah (pusat) atas sebidang tanah dan kekayaan alam yang ada di atas/di bawahnya dengan jenis hak tertentu (umumnya adalah *use rights*) untuk suatu subyek atau badan hukum tertentu. Berbagai jenis hak yang kita kenal di antaranya Hak Guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri, Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya Pertambangan, dll. Kekuasaan pemerintah pusat untuk memberikan berbagai jenis hak tersebut diperoleh melalui konsep politik hukum Hak Menguasai dari Negara (HMN) yang termuat dalam berbagai Undang-undang, seperti Undang-undang Pokok Agraria–UU No. 5 tahun 1960, Undang-undang Pokok Kehutanan–UU No. 5 tahun 1967, Undang-undang Pokok Pertambangan–UU No. 11 tahun 1967.

Proses peralihan akses dan kontrol atas tanah dari penduduk ke pihak lain, dipenuhi oleh berbagai metoda yang digunakan oleh institusi politik otoritarian, seperti penggunaan instrumen birokrasi dan peraturan pemerintah (*government regulation*), maupun manipulasi dan kekerasan secara langsung. Semasa rezim Orde Baru lalu, kita menyaksikan banyak sekali kasus konflik agraria. Konflik itu telah menjadi sisi lain dari pengadaan tanah dan pengelolaan kekayaan alam skala besar untuk kepentingan proyek pembangunan pemerintah maupun proyek-proyek dari perusahaan bermodal raksasa.

Menghadapi kasus-kasus konflik agraria, para pemegang kekuasaan yang mengurusnya–baik di Pusat dan Daerah–mencerminkan ciri yang kurang lebih sama, yaitu seolah-olah ingin menghindar dari masalah yang rumit itu. Mulai dari yang "mengabaikan acuh tidak acuh", atau menunda-nunda penyelesaian, sampai dengan yang menghadapinya dengan jalan kekuasaan, menindas hak-hak rakyat, baik karena ingin mengedepankan kepentingannya sendiri atau karena melayani kepentingan para pemilik modal.

Sudah umum disadari banyak pihak bahwa rakyat lokal yang terlebih dulu memiliki hubungan yang kuat dengan tanah dan

kekayaan alam itu pada umumnya adalah pihak yang dikalahkan. Berbagai organisasi ekonomi yang dibangun di atas tanah tersebut pada umumya mendiskriminasi penduduk lokal untuk ikut menikmatinya, apalagi ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan atas tata kepenguasaan dan pengelolaan serta pemanfaatan tanah dan kekayaan alam tersebut.

Era "Reformasi" sekarang ini dapat menjadi momentum yang tepat untuk melakukan koreksi yang menyeluruh dalam menyusun kerangka pembangunan nasional dan meletakkan kembali dasar-dasar dan tujuan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial.

Inti soal agraria dewasa ini dapat disimpulkan dalam beberapa butir berikut ini:[3]

- ✧ Persoalan-persoalan kemiskinan, ketimpangan sosial, dan ketidakadilan dalam konteks negara dan bangsa Indonesia yang sangat kaya dengan sumber-sumber agraria berpangkal pada adanya ketimpangan struktur penguasaan sumber-sumber agraria yang secara sengaja dibiarkan berkembang di dalam kehidupan bernegara pada masa pemerintahan Orde Baru dengan dijalankannya politik pembangunan agraria yang tidak berpihak kepada kepentingan rakyat dan diabdikan pada keadilan sosial;
- ✧ Politik agraria yang selama ini dijalankan oleh Orde Baru juga telah menciptakan berkembangnya konflik-konflik dan/atau sengketa agraria yang massif dan mendalam sifat kekerasannya;
- ✧ Politik pembangunan agraria yang mengandalkan penanaman dan penumpukan modal skala raksasa pada sektor-sektor pokok ekonomi yang terutama dibiayai oleh hutang luar negeri, seperti yang selama ini dijalankan, telah gagal membangun modal dalam negeri sebagai jaminan dari keberlanjutan pem-

---

3 Diolah kembali dari Deklarasi Pembaruan Agraria 1998. Hasil dari Konferensi *Agraria yang diselenggarakan* oleh Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan P3PK UGM, Yogyakarta, Desember 1998. Lihat Konsorsium Pembaruan Agraria (1998).

bangunan;

- Politik sentralisme maupun sektoralisme hukum keagrariaan beserta kelembagaannya selama ini telah menghasilkan pengambilalihan sumber-sumber agraria yang menjadi hak rakyat dan terkonsentrasinya penguasaan sumber-sumber agraria, sehingga mengorbankan kemakmuran kehidupan rakyat pedesaan terutama buruh tani, petani kecil, masyarakat adat, dan rakyat perkotaan yang miskin, serta mendudukkan pertanian sebagai sektor yang dikebelakangkan.

Kekeliruan yang mendasar dari praktek pembangunan selama Orde Baru adalah tidak ditempatkannya pemerataan penguasaan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan tanah dan kekayaan alam, sebagai pra-kondisi dari pembangunan sosial.

Bila pemerataan ini tidak dilakukan, atau lebih buruk lagi, sekedar mengulang kembali strategi pembangunan Orde Baru yang bertumpu pada pengadaan tanah skala besar untuk kepentingan modal besar dan perolehan rente ekonomi (dalam konteks daerah adalah Pendapatan Asli Daerah dan *illegal rent* tertentu) melalui intervensi negara, maka pada gilirannya nanti pemerintahan akan memetik buahnya, yakni konflik agraria yang akan mengarah pada krisis sebagai ungkapan dari rasa ketidakadilan sosial, yang dalam hal ini menyangkut tiga macam pelanggaran, yakni dalam hal: (i) hak kepemilikan; (ii) hak untuk memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya; dan (iii) hak untuk ikut dalam pengambilan keputusan berkenaan dengan kepemilikan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam tersebut. (Dietz,1998).

Kuntowijoyo (1992:8) memperingatkan bahwa:

> Jika negara tidak bertindak secara hati-hati dalam mendukung modal, yaitu dengan alasan pembangunan tetapi tidak memperhatikan kepentingan-kepentingan spesifik dari tanah dan pemiliknya, krisis legitimasi pasti terjadi. Sama halnya dengan krisis-krisis legitimasi di masa lampau, ketika negara dan modal melakukan eksploitasi atas tanah dan tenaga kerja.

Pembaruan Agraria tak dapat disangkal merupakan jalan yang paling mungkin untuk dapat memberdayakan rakyat perdesaan dari kedudukannya yang marjinal, sekaligus melepaskan diri dari eksploitasi kekuatan ekonomi besar. Pembaruan Agraria adalah proses perombakan susunan penguasaan tanah, yang diikuti oleh perbaikan sistem produksi melalui penyediaan fasilitas teknis dan kredit pertanian, perbaikan metode bertani, hingga infrastruktur sosial yang dibutuhkan. Dalam pengalaman berbagai negara (Sobhan, 1995), pembaruan agraria mengarah pada pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan, sehingga tercipta dasar pertanian modern yang sehat, terjaminnya kepastian pemilikan tanah bagi rakyat sebagai sumber daya kehidupan mereka, terciptanya sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat pedesaan, serta penggunaan kekayaan alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Koreksi yang dilakukan harus memandang penguasaan tanah sebagai alas dari berbagai keragaman kekayaan alam lain yang memiliki karakteristik dan tipologi yang khas—yang mencakup kehutanan, pertambangan, perikanan, perkebunan, pertanian, pesisir, kelautan dan keanekaragaman hayati—yang harus mendudukkan rakyat setempat sebagai pengurus alam setempat berdasar latar kebudayaan dan sejarah yang berbeda-beda.❁

2

PERJALANAN PEMBARUAN AGRARIA, URUSAN YANG BELUM SELESAI

"Dalam semua masyarakat, hukum dapat mengukuhkan struktur masyarakat yang ada dengan memberi kesan yang agung dan absah terhadap ketidakadilan sosial, atau ia dapat mengusahakan keadilan dengan menata lebih baik jatah sumberdaya dan keseimbangan antara hak dengan kewajiban. Namun, apa yang tak dapat hukum lakukan adalah mengubah struktur kekuasaan politik. Hukum itu sendiri sekedar merupakan cermin dari struktur kekuasaan itu"
(Ernest Feder dalam Hutagalung, 1985:101)

Pemikiran tentang politik agraria Indonesia pasca kolonial telah merebak seiring dengan perjuangan kemerdekaan (dekolonisasi). Pengalaman hidup rakyat di bawah politik agraria kolonial merupakan sumber pokok yang mendasari keharusan dilakukannya pembaruan. Perkembangan gagasan tentang politik agraria Indonesia menemukan bentuk konstitusionalnya dengan dirumuskannya pasal 33 UUD 1945 dan Undang-undang Pokok Agraria 1960. Politik agraria sepanjang zaman Orde Lama dengan jelas mencerminkan pilihan pada populisme atau (neo) populisme.

Secara umum, berdasarkan strateginya, politik agraria dapat dibedakan atas tiga ciri ideal. Ketiga hal yang menjadi pembeda antar satu sistem dengan sistem lainnya tersebut, yakni: (a) Penguasaan Tanah; (b) Tenaga Kerja; dan (c) Tanggung jawab atau pengambilan keputusan mengenai produksi, akumulasi dan investasi (Wiradi, 1991: 10).

Dalam strategi agraria Kapitalis, sarana produksi yang utama (tanah) dikuasai oleh individu-individu non-penggarap. Penggarap

yang langsung mengerjakan tanah adalah pekerja upahan "bebas", diupah oleh penguasa/pemilik tanah. Hubungan antara penguasaan/pemilikan tanah dan 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 dalam 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.

Unsur Strategi Agraria	Jenis Strategi Agraria		
	Kapitalis	**Sosialis**	**Populis**
Penguasaan Tanah	Individu non-penggarap	Negara a.n. Pekerja	Keluarga Petani
Tenaga Kerja	Pekerja upahan (buruh bebas)	Pekerja yang diorganisir	Keluarga Petani
Tanggung jawab produksi, akumulasi dan investasi	Individu non-penggarap	Negara a.n. Pekerja	Keluarga Petani yang diorganisir melalui Koperasi

UUPA 1960 menentang strategi Kapitalisme, karena Kapitalisme melahirkan Kolonialisme, yang menyebabkan "penghisapan manusia atas manusia" (*exploitation de l'homme par l'homme*). UUPA 1960 juga menentang strategi Sosialisme yang dianggap "meniadakan hak-hak individual atas tanah". Politik agraria yang terkandung dalam UUPA 1960 adalah Populisme, yang mengakui hak individu atas tanah, tetapi hak atas tanah tersebut memiliki fungsi sosial. Melalui prinsip Hak Menguasai dari Negara, pemerintah mengatur agar tanah "dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (pasal 33 ayat 3 UUD 1945). UUPA 1960 mendasarkan diri pada asumsi manusia yang monodualis, yakni sebagai individu dan sebagai makhluk sosial (Iman Soetiknjo, 1974, 1990).

Pengamat soal agraria biasanya mengevaluasi bahwa rejim Orde Baru yang lalu tidak berhasil meletakkan dasar-dasar pembangunan yang mantap berupa struktur penguasaan tanah yang relatif merata dan jaminan kepastian penguasaan tanah bagi semua pihak yang bekerja memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya. Bahkan, sebaliknya praktek pembangunan Orde Baru justru mempertajam ketimpangan struktur penguasaan tanah, yang ditandai oleh konsentrasi penguasaan tanah yang menyertainya di satu pihak, dan hilangnya akses dan kontrol petani terhadap tanah dan pemanfaatannya.

Mereka biasanya mengemukakan perlunya pembaruan agraria dijadikan haluan, yang pada intinya adalah perubahan struktur penguasaan tanah, dan perbaikan jaminan kepastian penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya. Kesemua usaha itu harus pula diikuti dengan penyediaan fasilitas kredit, pendidikan dan latihan, dan asistensi teknis untuk perbaikan sistem produksi yang ada.

Tujuan yang hendak dicapai Pembaruan Agraria adalah Keadilan Agraria, yaitu keadaan dimana:

1. Tidak adanya konsentrasi yang berarti dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah beserta kekayaan alam yang menjadi hajat hidup orang banyak.
2. Terjaminnya kepastian hak penguasaan dan pemanfaatan

rakyat setempat terhadap tanah dan kekayaan alam lainnya.
3. Terjaminnya keberlangsungan dan kemajuan sistem produksi rakyat setempat yang menjadi sumber penghidupan mereka.

Upaya Implementasi Pembaruan Agraria: Pengalaman 1960–1965

Seperti layaknya negeri-negeri yang baru melakukan dekolonisasi, pembaruan dilakukan ke semua warisan stelsel kolonial, termasuk hukum agraria. Kegairahan untuk mengisi stelsel negara baru (*new state)* dilakukan dengan segala dinamika dari pelbagai ideologi dan kekuatan sosial-politik yang memberi sumbangan dalam pergerakan anti kolonialisme. Keterbatasan kesadaran elite terdidik (sekolahan maupun otodidak) dan manajemen kekuasaan negara merupakan faktor terpenting dalam pasang-surut dari mobilisasi dan peran rakyat dalam perumusan kebijakan negara.

Dalam hal ini sekolah-sekolah untuk kaum pribumi memberikan andil paling tidak pada pasokan ahli-ahli hukum yang pada gilirannya menjadi pengarah pembentuk hukum dari negara baru —sebagaimana dikemukakan oleh studi Wignjosoebroto (1995). Ketiadaan ahli hukum dari "Indonesia Luar" (Kalimantan, Sulawesi Nusa Tenggara, Irian dll), dan latar belakang Sunda, Jawa, dan Sumatera membuat ide-ide yang tercetus oleh ahli-ahli hukum tersebut, membias pada gagasan "barat" dan pengalaman Jawa-Sumatera.[1]

Dari latar belakang demikian, bisa dimengerti bahwa problem hukum Indonesia pasca kolonial selalu—tentunya termasuk hukum agraria—diwarnai oleh kompetisi ide yang tidak

[1] Soetandyo menulis, "Para siswa yang pernah terdaftar di *rechtschool* antara tahun ajaran 1910/1911 sampai dengan tahun ajaran 1920/1921, baik yang duduk di kelas-kelas persiapan maupun yang telah duduk di kelas-kelas keahlian (N=528), diketahuilah bahwa rekruting siswa cenderung dilakukan di pulau Jawa, dan khususnya di kalangan anak-anak Jawa. Dari 603 siswa itu, tak kurang dari 72,8% bersuku Jawa, 14,9 % bersuku Sunda, dan selebihnya—yang mulai banyak terdaftar sesudah tahun ajaran 1915/1916—berasal dari suku Sumatra (11,1%), dengan mayoritas dari Sumatera Barat" (Wignjosoebroto, 1995:159).

terselesaikan antara hukum adat dengan hukum barat.[2] Sementara kompromi antara hukum adat dengan hukum nasional tidak menemukan sintesa yang tepat, artikulasi populis berupa upaya menyejahterakan rakyat yang lepas dari kolonialisme mewarnai pembentukan gagasan negara-bangsa disandarkan pada kekuasaan sangat besar terhadap negara sebagai perwujudan dari kekuasaan rakyat.

Dalam konteks politik agraria, hal ini terkondensasikan dalam konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN). Imajinasi dari perancang UUPA bahwa dengan HMN inilah segala dasar hukum agraria nasional ditegakkan—sebagaimana yang dapat dilihat dalam penjelasan umum UUPA, berupa perumusan tujuan UUPA, dasar-dasar hukum agraria nasional, dasar-dasar mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum dan dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum.

Tidak ada konsepsi politik hukum (*politico-legal concept)* di bidang agraria yang paling berpengaruh dewasa ini se-berpengaruh konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN). HMN adalah hak tertinggi yang dikenakan terhadap tanah melebihi hak apapun juga. Para perumus UUPA mendasarkan diri pada Pasal 33 UUD 1945 ayat 3, yakni "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya *dikuasai oleh negara* untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (huruf miring, *Pen.*). HMN dirumuskan untuk pertama kalinya secara formal dalam UUPA pasal 2. HMN memberi wewenang untuk: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai

---

[2] Dengan mengutip pendapat Soedargo Gautama, Wignjosoebroto menunjukkan bahwa "Pada akhirnya, Undang-undang Pokok Agraria ini tetap saja *adapts modern principles and works with modern western ideas. In the result therefore, the new statute means that the reception of western law will continue in Indonesia ... The Western principles are adopted 'silently' ... by legislators*" (Wignjosoebroto, 1995:213).

bumi, air dan ruang angkasa.

Adapun pembatasan dari HMN ini adalah pada bahwa HMN tidak boleh melanggar hak-hak atas tanah lainnya yang telah diberikan berdasarkan HMN itu sendiri. HMN ini secara definitif dibatasi oleh keharusan etis, "sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur". Wewenang Pemegang HMN ini ada pemerintahan pusat, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan pasal 2 UUPA, "*soal agraria menurut sifatnya dan pada asasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat*". Namun demikian, "pelaksanaan HMN ini *dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat*, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah" (huruf miring, *Pen.*).

Para mahasiswa hukum agraria selalu diajarkan bahwa konsep HMN ini selalu dihadapkan dengan asas *Domein* yang dipakai oleh pemerintahan kolonial.[3] Prinsip HMN ini berarti bahwa azas domein yang menjadi dasar undang-undang pemerintah kolonial dihapuskan, sehingga praktek-praktek negara yang memiliki tanah pada wilayahnya tidak diakui lagi. Hak Domein pada masa kolonial mengandung pengertian sebagai hak tertinggi dari pemerintahan kolonial. Untuk itu maka Pemerintah kolonial bisa melakukan transaksi—di antaranya memperdagangkan—sumber-sumber agraria, khususnya tanah rakyat Indonesia kepada siapa saja, juga kepada warga negara asing dan bahkan kepada warga negara asing, yang pada masa lalu menimbulkan banyaknya tanah partikulir dan tuan-tuan tanah dengan hak yang sangat luas dan dapat diibaratkan seperti adanya dalam negara.

Dalam suasana romantika memegang kekuasaan negara baru, negara dipersonifikasi sebagai suatu penjelmaan dari kekuasaan rakyat. Sama sekali tidak pernah terbayangkan oleh pembuat UUPA

[3] Sebagai contoh buku panduan mahasiswa tentang hukum agraria, lihat Wargakusumah (1992).

bahwa negara bisa menjadi struktur yang otonom dan/atau alat dari kepentingan pemodal dan melepaskan diri dari suatu keharusan etis—sebagaimana gejalanya bisa kita saksikan dewasa ini. Romantisasi ini juga yang pada awalnya memberi andil pada perumusan gagasan HMN adalah hak ulayat yang ditinggikan ke tingkat negara. Mahasiswa hukum agraria pun pada gilirannya, menerima romantisasi demikian, yang kemudian memparalelkan antara HMN dengan pengertian bahwa hak ini hampir sama dengan hak ulayat dalam masyarakat adat (Sumatera Barat)—sebagaimana dikonsepsikan oleh van Vollenhoven sebagai *besckikkkingsrecht.*

Keterbatasan kesadaran akan hukum adat ini membuat konsepsi hak masyarakat adat atas tanah hanya dapat didefinisikan sebagai hak ulayat dan hak-hak lain sejenisnya. Padahal, banyak hak masyarakat adat atas tanah lainnya tidak bisa dicakup dalam konsep hak ulayat. Juga, kegairahan memegang kekuasaan negara baru, membuat pengambilalihan hak masyarakat adat oleh negara melalui HMN, dan "pelaksanaan" HMN ini bisa ada bila pemerintah mendelegasikan HMN tersebut kepada masyarakat adat sejauh dipandang perlu.

Bahkan berdasar pada HMN ini, dibuat UU no. 20/1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya. UU ini memberikan keabsahan bahwa negara adalah perwakilan kepentingan umum. Pasal 1 UU ini menyatakan "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka presiden dalam keadaan memaksa... dst".

HMN adalah suatu konsep politik hukum yang dikondisikan oleh bias pada kekuasaan negara kesatuan yang budiman. Perumus UUPA percaya bahwa negara adalah organisasi penyelenggara kekuasaan rakyat, yang akan bekerja untuk "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Presiden yang memimpin pemerintah adalah pemegang mandat dari kekuasaan negara. Diabaikan bahwa penguasaan negara terhadap sumber-sumber agraria bisa bertentangan dengan "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Koreksi terhadap asas *domein* dilakukan dengan tujuan memberikan "jaminan kepastian hukum bagi

rakyat", dilakukan dengan memberi kekuasaan besar pada negara. Trauma terhadap 'pemberontakan separatis' menguatkan suatu tetapan bahwa penguasaan negara harus sentralistis.

Bias negara kesatuan yang budiman ini dipengaruhi kuat oleh paham kenegaraan yang integralistik, yang mengasumsikan "negara berdiri di atas kepentingan semua golongan". Bias 'negara kesatuan' juga berketetapan untuk menghilangkan dualisme antara hukum kolonial dengan hukum adat menuju univikasi hukum nasional. Hukum nasional hendak mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum agraria; Kesatuan mengandung arti bahwa hanya ada satu aturan hukum agraria yang bersifat nasional yang mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis dan rumit karena menimbulkan masalah antar golongan, tidak sederhana dan sukar dipahami oleh rakyat; Hal mana disebabkan nilai-nilai hukumnya bersumber dari tatanan sosial ekonomi mayarakat Eropa, khususnya Belanda, yang sarat akan kepentingan-kepentingan ekonomi masyarakat penjajah yang mengambil hasil kerja dari masyarakat yang dijajah.

Semenjak diberlakukannya UUPA, sesungguhnya secara formal-yuridis ada keinginan yang kuat untuk memfungsikan hukum agraria nasional sebagai "alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur" (Rumusan tujuan UUPA No. a - Bagian I - Penjelasan Umum UUPA). Dengan UUPA ini pula hukum agraria nasional hendak diefektifkan untuk "memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya" (Rumusan tujuan UUPA No. c - Bagian I - Penjelasan Umum UUPA). Apa yang disebut dengan "kepastian hukum" itu dijalankan melalui penghilangan dualisme antara hukum kolonial dengan hukum adat menuju unifikasi hukum nasional.[4] Hukum nasional hendak "mengadakan kesatuan dan

[4] Meskipun ada usaha keras untuk melakukan perubahan warisan kolonial itu, namun sebagaimana dikemukakan oleh Soedargo Gautama, "... (p)ada akhirnya, Undang-undang Pokok Agraria ini tetap saja *adapts modern principles and works with modern western ideas. In the result therefore, the new statute*

kesederhanaan dalam hukum pertanahan" (Rumusan tujuan UUPA No. b - Bagian I - Penjelasan Umum UUPA) yang mengandung arti bahwa hanya ada satu aturan hukum agraria yang bersifat nasional yang mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang (dinilai) bersifat dualistis dan rumit.

UUPA sesungguhnya merupakan produk perundang-undangan yang hendak difungsikan untuk mengubah karakter negara kolonial menuju negara nasional yang merdeka, serta menghapuskan segara bentuk kolonialisme dan feodalisme yang menghambat kemajuan rakyat (Konsorsium Pembaruan Agraria, 1998: 2). Para pembuat UUPA bermaksud untuk membawa rakyat ke arah kemakmuran dan kemajuan melalui apa yang sekarang dibicarakan sebagai pembaruan agraria/*reforma agraria*/*agrarian reform*, namun demikian dalam perumusan undang-undang tersebut, kepentingan rakyat telah diletakkan di bawah kepentingan nasional yang diemban oleh Negara sebagai Badan Penguasa.

Pada prakteknya, sepanjang mulai diberlakukannya tahun 1960 hingga berakhirnya pemerintahan Soekarno, Badan Penguasa saat itu baru menyentuh daerah Jawa, Bali, Nusa Tenggara dan sebagian Sumatera, dengan 3 (tiga) macam program pokok, yakni (1) Konversi Hak-hak atas Tanah; (2) Pendaftaran Tanah; dan (3) Land Reform (Fauzi, 1999: 78-119).

Konversi hak-hak atas tanah yang diwariskan oleh rejim hukum kolonial itu, sesungguhnya merupakan langkah administratif belaka. Meskipun konversi diletakkan dalam program yang pertama, penulis berpendapat bahwa, agenda pokok yang hendak terlebih dahulu diselesaikan adalah penataan struktur agraria pada pertanian rakyat. Sebagaimana dipidatokan oleh Soekarno pada tahun 1960, dengan mengutip laporan PBB bahwa "*defect in agrarian structure, and in particular systems of land tenure, prevent a rise in the standard of living of small farmers and agricultural labourer, and*

---

means that the reception of western law will continue in Indonesia... The Western principles are adopted 'silently' ... by legislators" – sebagaimana dikutip oleh Wignjosoebroto, 1995: 213).

impede economic development".[5]

Di bawah semboyan "Tanah pertanian harus dikerjakan dan diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri", program pembaruan agraria dijalankan dengan melakukan pengukuran dan pemetaan tanah desa demi desa dan pendaftaran serta peralihan hak atas tanah desa demi desa—keduanya sebagaimana dimaksudkan oleh PP No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Selanjutnya, program itu diiringi oleh apa yang disebut sebagai landreform, yang dimulai dengan mengatur *ceiling* (batas maksimum pemilikan tanah), penetapan objek-objek tanah yang akan diredistribusi dan penerima tanah yang diredistribusikan, serta pengaturan bagi hasil yang terlebih dahulu telah diatur dalam UU No. 2/1960.

Meskipun kekuatan-kekuatan politik parlementer telah mencapai konsensus mengenai UUPA, namun pelaksanaan landreform menimbulkan ketidakpuasan, terutama bagi mereka yang akan dikurangi hak-haknya dengan mereka yang diandaikan akan menerima hak-hak baru. Hal ini jelas terlihat pada apa yang dikenal dengan nama "gerakan aksi sepihak" untuk melaksanakan landreform yang ditujukan pada pihak-pihak perintang, maupun aksi sepihak untuk merintangi pelaksanaannya. Penulis menilai aksi-aksi kedua pihak sama-sama merupakan aksi sepihak, karena aksi-aksi petani untuk melaksanakan Undang-undang landreform secara sepihak dimulai sebagai reaksi atas provokasi dan rintangan dari pihak tuan tanah. Jadi, hampir seluruh gerakan kedua pihak dapat didefinisikan sebagai aksi sepihak, karena sebagian besar diadakan tanpa menghiraukan prosedur yang normal, misalnya tanpa menunggu keputusan panitia landreform, atau bertentangan dengan keputusan panitia landreform (Margo L. Lyon: 1984). Konflik ini

---

[5] Pidato ini terkenal dengan nama JAREK (Jalannya Revolusi Kita), yang diambil dari anak judul pidato itu. Judul lengkapnya adalah "Laksana Malaikat yang Menyerbu Langit, Jalannya Revolusi Kita!", Amanat Presiden Republik Indonesia Soekarno pada Ulang Tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1960 di Jakarta, sebagaimana dimuat dalam buku Presiden Soekarno, *Amanat Proklamasi III 1956-1960*, Jakarta, Inti Idayu Press dan Yayasan Pendidikan Soekarno (1986:162-163).

tak dapat diakomodasi oleh Pengadilan Landreform yang dibentuk melalui UU No. 21 tahun 1964, karena persengketaannya sudah bukan sekedar persoalan hukum, tapi sudah menjadi konflik politik.

Dari keseluruhan pengalaman Indonesia mengimplementasikan UUPA sepanjang 1960 sampai 1965 jelas sekali adanya hambatan yang nyata yang berasal dari dinamika empat faktor: (i) kelambanan praktek-praktek pemerintah melaksanakan Hak Menguasai dari Negara; (ii) tuntutan (organisasi) massa petani yang ingin meredistribusi tanah secara segera, sehingga menimbulkan apa yang dikenal dengan istilah aksi sepihak; (iii) unsur-unsur anti-landreform yang melakukan mobilisasi kekuatan tanding dan siasat mengelak bahkan menggagalkan landreform, yang sebenarnya dapat juga dinilai sebagai aksi sepihak; dan (iv) terlibatnya kekerasan antara unsur pro-landreform dengan unsur anti-landreform yang beresonansi dengan konflik kekerasan pada tingkat elite negara (Fauzi, 1999)

Pengalaman implementasi UUPA yang diwarnai oleh kekerasan politik menjadi mimpi buruk dan puncak pergolakan politik bermuara dengan tumbangnya rejim Orde Lama dengan kurban manusia yang luar biasa. Kejadian ini menjadi alasan pembenar penguasa politik baru memanfaatkan trauma itu untuk membalikkan hasil landreform, dan dan untuk selanjutnya trauma ini direproduksi terus-menerus bagi keutuhan rejim baru.

Bagi politik agraria, akibat pokok dari G.30/S/PKI adalah langkah mundur yang parah dari pelaksanaan landreform. Bukan hanya pada landreform, melainkan seluruh fundamen politik agraria populis Orde Lama. Proses konversi, pendaftaran tanah, landreform, dan rencana Pembangunan Semesta selanjutnya tidak berlanjut. Tragedi ini menghancur-leburkan partisipasi mereka. Iklim politik yang mewarnai seluruh kehidupan waktu itu adalah polarisasi antara komunis dan anti-komunis. Propaganda dan *counter*-propaganda, agitasi dan *counter*-agitasi, serta aksi dan reaksi kekerasan menghasilkan korban. Sejumlah besar anggota organisasi yang berafiliasi dengan PKI-BTI dan yang tertuduh sebagai simpatisannya terbunuh. Sejumlah lainnya ditangkap untuk kemudian

dipenjarakan. Demikian pula, berjatuhan korban dari pihak anti-komunis.

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

Dalam usaha menyelamatkan hasil positif yang telah dicapai landreform, Menteri Agraria memberi instruksi pada 10 Desember 1965 (No. 42-PLP-1965) yang berisi perintah untuk membuat perhitungan dengan pemilik tanah semula dan orang lain yang menyalahgunakan perlakuan terhadap G.30/S/PKI dengan mengambil kembali secara tidak sah tanah tersebut, atau menghalangi redistribusi tanah dengan intimidasi, ancaman dan sebagainya. Namun, instruksi ini tidak berjalan efektif. Sesungguhnya, penguasa militer saat itu bisa menghentikan pengambilan kembali tanah yang diredistribusikan—baik secara terang-terangan (seperti di Jawa Barat: Banten, Krawang dan Tasikmalaya. Di Jawa Tengah: Tegal, Pekalongan, Demak. Di Jawa Timur: Kabupaten Besuki), maupun yang berlangsung secara diam-diam. Sementara pembagian tanah lebih lanjut berhenti sekitar tahun 1966-1967, pada kurun waktu itu sekitar 150.000 ha diperkirakan secara tidak sah kembali pada pemilik semula atau jatuh ke tangan ketiga —dalam banyak kasus, jatuh pada pihak penguasa, sipil atau militer. Pada beberapa kasus, tanah-tanah yang sudah terbagikan tetap tidak bertuan, diterlantarkan setelah pemilik baru dibunuh. Dilaporkan dalam buletin resmi Penyuluh *Land Reform* No. VIII, 4 (Oktober

1968 bahwa lima tahun pertama setelah 24 September 1962, ketika program landreform dimulai, sampai akhir 1967, sejumlah 800.000 ha tanah telah dibagikan kepada sekitar 850.000 keluarga, sebagaimana dilaporkan (Utrecht, 1969).

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

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

Skenario Memandulkan UUPA: Pengalaman Orde Baru

Nasib implementasi UUPA yang memandatkan pembaruan agraria menjadi kandas ketika pemegang kekuasaan negara berubah sama sekali. Perubahan dramatis kepemimpinan pemerintah dari Presiden Ir. Soekarno ke Presiden Jenderal Soeharto, membawa akibat pokok pada politik agraria dari populisme menuju kapitalisme (Fauzi, 1997 dan 1999). Sejak awal, terdapat kesepakatan atau konsensus di antara para pendukung Orde Baru tentang perlunya stabilisasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi model kapitalis (Mas'oed 1989: 59). Koalisi pendukung Orde Baru menolak apa yang disebut dengan sosialisme ala Indonesia, yang akan mengubah struktur sosial-ekonomi secara radikal.

"Strategi seperti itu secara politik tidak dapat diterima oleh para pendukung Orde Baru, khususnya Angkatan Darat, pada saat mereka harus menghadapi tantangan berat dari kekuatan-kekuatan Orde Lama. Melaksanakan landreform dan program-program yang bertujuan meredistribusi kekayaan dan memaksakan tabungan, seperti perpajakan progresif, hanya akan menjauhkan para pendukung Orde Baru yang menganggap rezim itu sebagai antitesa dari program yang diilhami komunis itu. Para pemilik tanah di pedesaan yang antikomunis, sekalipun sebagian besar menguasai tanah sempit, adalah sekutu penting tentara yang harus dipertahankan, karena ia masih harus menangani para pendukung Orde Lama. Program seperti itu juga dapat memaksa beberapa pengusaha dalam negeri yang memiliki jaringan kerja internasional untuk melakukan bisnis di luar Indonesia dan ini akan makin memperburuk masalah pelarian modal ke luar negeri. Para intelektual yang menekankan efisiensi dan rasionalitas juga tidak akan bersedia membantu kalau pimpinan militer memilih cara radikal. Dan tanpa dukungan para sekutu tersebut, pimpinan Angkatan Darat tidak bisa berharap memecahkan masalah besar ekonomi yang diwarisi dari rezim sebelumnya. Lagipula Angkatan Darat sendiri menganggap program landreform yang disponsori golongan kiri selama awal 1960-an itu mengancam pengendaliannya atas beberapa perkebunan milik negara. Dan akhirnya, sekalipun misalnya pimpinan Angkatan Darat berhasil menerapkan strategi radikal itu, mereka tidak bisa berharap bahwa strategi itu akan dapat memberikan hasil dengan cepat. Kalau perubahan radikal itu dilakukan, maka anggota koalisi dan rakyat pada umumnya harus banyak berkurban. Pengurbanan besar ini akan makin diperberat karena bisa diduga ekonomi akan tumbuh dengan sangat lamban dan mungkin masih disertai dengan tingkat inflasi yang tinggi. Ini jelas akan sangat mengecewakan rakyat yang sudah lama merindukan perbaikan kehidupan ekonomi." (Mas'oed, 1989:60-61).

Perubahan rejim yang dramatis memberikan trauma yang mendalam baik bagi penduduk umumnya maupun penguasa baru. Psikologi politik Orde Baru yang berpokokkan otoritarianisme ini berakar dari trauma yang pada pokoknya berupa anti-politik yang menonjolkan mobilisasi atau mengikutsertakan kekuatan masyarakat, seperti tercermin pada program *landreform yang merupakan* perwujudan UUPA; sedangkan otoritarianisme dijalankan dengan

menghilangkan kekuatan politik terorganisir dari masyarakat, dan memusatkan kekuasaan hanya pada pemerintah yang berkuasa.

Pada situasi rejim baru ini, ada suatu gagasan baru mengenai fungsi hukum, yakni hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social enginering*).[6] Kemenangan aliran ini, menempatkan hukum (termasuk hukum agraria) sebagai alat/instrumen saja dari pembangunan, pada gilirannya membuat pembaruan hukum agraria dan landreform menjadi urusan yang tidak dilanjutkan. "Dapat dikatakan, dua kabinet pembangunan selama dua pelita cenderung menjauhkan diri dari pelaksanaan landreform" (SMP Tjondronegoro, dalam Parlindungan, 1981:123). Bahkan, UUPA itu sendiri pada kira-kira 10 tahun pertama rejim Orde Baru berkuasa, dipandang sebagai produk PKI, dan karena itu harus dibuang. Namun, eksponen ideologi populis—kalangan ahli hukum dan ahli ilmu sosial—berhasil melepaskan prasangka itu dan merehabilitirnya. Di antaranya melalui suatu penelitian yang sangat vital di tahun 1978, yang dijalankan oleh team dari Kementrian Riset dan Teknologi ketika dijabat oleh Prof. DR. Soemitro Djojohadikoesoemo (Menteri Negara Riset Republik Indonesia: 1978). Dari penelitian yang dipimpin Prof. DR. Sediono M.P. Tjondronegoro tersebut dibuat rekomendasi-rekomendasi penting yang berjiwa populis dalam rangka pembaruan susunan penguasaan dan pemanfaatan tanah. Namun demikian, rekomendasi program populis seperti landreform tidak pernah memperoleh tempat dalam komitmen dan praktek politik Orde Baru sebagai dasar bagi pembangunan, walaupun dalam sejumlah GBHN, dicantumkan keharusan penyelenggaraan penataan penguasaan tanah.

Pada sektor pertanian rakyat, yang terjadi justru suatu upaya mengintegrasikan diri dalam suatu gelombang "Revolusi Hijau" yang dipromosikan oleh badan-badan pembangunan dunia yang

[6] Aliran yang berakar dari konsep Roscoe Pound ini dimotori oleh Prof. Mochtar Kusumaatmadja dan dilanjutkan oleh para kadernya hingga sekarang mendominasi pemikiran hukum di Indonesia (Lihat: Wignjosoebroto, 1994: 231).

bergabung dalam IGGI (Inter-Governmental Group on Indonesia), yang jelas-jelas tidak menghendaki adanya perubahan struktur agraria di Dunia Ketiga, dan supaya Indonesia menempuh jalan perubahan yang mengintegrasikan diri dalam sistem Kapitalisme Dunia. Walhasil, seperti yang telah diramalkan sebelumnya, yang dalam sektor pertanian rakyat adalah semakin timpangnya struktur agraria, dimana petani kaya yang sedikit menguasai tanah luas semakin banyak, sementara itu petani kecil (termasuk petani tak bertanah) yang semakin membesar menguasai tanah yang semakin menyempit.

Pada bidang hukum ke-agraria-an, yang terjadi justru adalah produksi hukum-hukum negara yang baru, tanpa mengacu pada UUPA 1960, namun tetap memakai konsepsi Hak Menguasai dari Negara sebagai legitimasi atas kedudukan pemerintah yang dominan, seperti nyata jelas pada UU No. 5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, UU No. 1/1974 tentang Pengairan hingga UU No. 9/1985 tentang Perikanan.

Jelas, bahwa kedudukan pemerintah yang dominan itu, pada prakteknya telah dimanfaatkan oleh penguasa politik Orde Baru, dan pengusaha kroninya (baik dalam negeri maupun asing) untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dalam bentuk usaha-usaha peningkatan produktivitas, tanpa memberi rakyat peran yang memadai untuk berpartisipasi dalam penguasaan, peruntukan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya itu, serta menikmati hasilnya.

Ideologi "pembangunan" atau pembangunanisme lah yang menjadi pemandu berjalannya politik agraria yang dikelola secara sentralistik-sektoral itu. Pembangunanisme itu tak lain adalah Kapitalisme—suatu paham yang dahulu telah melahirkan Kolonialisme di bumi Indonesia. Jika ditinjau kembali pada sejarahnya dan sejumlah kenyataan yang terjadi sekarang, persoalan kapitalisme itu pada hakekatnya bersumber pada kehendak untuk menguasai tanah dan sumber daya alam yang terkandung di dalam atau di atas permukaannya dari wilayah yang dikuasai oleh masyarakat

non-kapitalistik.

Dalam sejarah perkembangan kapitalisme di negara manapun juga, senantiasa dimulai dengan: (1) proses untuk menguasai tanah dan segala sumber daya alam itu dalam rangka mengakumulasi modal di satu pihak, dan penciptaan angkatan buruh upahan di pihak lain; (2) memasukkan wilayah tersebut beserta masyarakatnya ke dalam suatu formasi sosial yang memungkinkan corak produksi kapitalis dapat tumbuh dan berkembang. Untuk dua tujuan inilah, pemerintahan dengan segala perangkatnya sering dimanfaatkan, yang pada gilirannya pemerintahan yang pro-kapitalis ini menjadi bagian penting dari susunan atau formasi sosial tersebut. Sehingga kita dapat saksikan bahwa akibat dari perluasan kapitalisme ini adalah suatu proses pemisahan para produsen dari alat-alat produksi mereka.

Konsep alam sebagai kekayaan yang harus dipelihara untuk keberlangsungan dan kemakmuran hidup rakyat, seperti yang selama ini dianut oleh masyarakat-masyarakat agraris dilindas oleh pandangan baru yang menempatkan alam sebagai sumber daya (*natural resources*) yang harus dieksploitasi dan diubah agar menjadi modal yang bisa beranak-pinak. Pembangunan, investasi ekonomi, dan akumulasi modal inilah yang kemudian mengubah secara mendasar kekayaan alam milik para petani menjadi sumber daya ekonomi yang besar yang harus dikuasai dan kemudian dieksplotasi.

UUPA yang Dikhianati: Kebijakan Pro-Pertumbuhan Ekonomi

Bertentangan dengan program populis, kegiatan-kegiatan pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan swasta (dalam negeri dan asing) maupun milik pemerintah difasilitasi luar biasa, melalui penggunaan intervensi negara. Permendagri 15/1975 dan Permendagri 2/1976 menunjukkan jelas-jelas pengabsahan inversi negara dalam pengadaan tanah selama 16 tahun, sebelum dihapus oleh Kepres 55/1993.

Dalam skenario itulah, pemerintah sebagai badan penguasa di dalam negara Republik Indonesia, berperan aktif menjadi

'penyedia' modal bagi usaha-usaha kapitalis. Namun, ketika intervensi pemerintah dalam menyediakan tanah dan sumber daya alam telah mengganggu bekerjanya investasi karena sifat rentenya, saat ini kita mendapat gelombang baru skenario kapitalisme pasar bebas yang tidak menghendaki pemerintahan melakukan intervensi dalam bidang ekonomi.

Di tahun 1990-an, mulai ada perubahan, yang ditandai oleh suatu pertarungan dua orientasi teoritis yang berbeda dalam mekanisme pengadaan tanah untuk proyek-proyek skala raksasa. Orientasi teoritis pertama—telah berlangsung sejak awal Orde Baru—adalah proses pengadaan yang mengandalkan intervensi negara *(land acquisition through state intervention),* dan kedua, yang baru saja dibangun fondasi-fondasinya, proses pengadaan tanah melalui pasar tanah *(land acqusition through market).*

Pengadaan *tanah (land acqusition)* untuk proyek-proyek skala raksasa telah mencirikan kebijakan pemeritahan masa Orde Baru. Konsolidasi kekuatan-kekuatan pendukung Orba pada mulanya telah memberi arah bagi perencana dan pelaksana kebijakan ini; dan pengabdian pada pertumbuhan ekonomi memberikan "karpet merah" bagi kebijakan pro-investasi.

Lebih dari satu dekade belakangan, kita semua menyaksikan sisi lain dari investasi, yakni sengketa agraria. Sengketa penguasaan atas sebidang tanah akan terjadi ketika pemerintah memberi suatu hak tertentu terhadap perusahaan bisnis maupun instansi pemerintah tertentu. Bagi sejumlah perencana pembangunan, berbagai sengketa agraria ini menimbulkan suatu krisis kepercayaan atas orientasi teori "pengadaan tanah melalui intervensi negara", sehingga dinilai sudah tidak lagi efektif. Pola, intensitas, frekuensi, dan durasi dari artikulasi masyarakat korban *land acquisition* telah membuat pengadaan tanah berlarut-larut. Hal ini mengganggu bagi perencanaan investasi. Bahkan, pada tingkat tertentu, dikhawatirkan akan terjadi radikalisasi dari masyarakat korban pengambilan tanah, baik karena kompensasinya yang rendah, perlawanan terhadap tindakan otoriter, maupun tindakan kekerasan yang merupakan ekspresi dari frustasi.

Selain itu, intervensi pemerintah dalam pengadaan tanah telah mengganggu keseimbangan penggunaan tanah. Tumpang-tindih penggunaan tanah oleh berbagai proyek telah banyak terjadi. Pengabaian aspek penataan ruang (termasuk lingkungan) telah mengakibatkan sejumlah masalah yang menghambat keberlanjutan akumulasi modal. Pada gilirannya, argumentasi krisis ini mengenai sifat *renteir* dari *state bureaucrate* dan *brokers* yang tidak lagi dapat ditoleransi, karena *resultante* kesemuanya sudah menjurus pada apa yang disebut sebagai *high cost economy*.

Argumen-argumen ini diakomodasi dalam strategi dan kebijakan pemerintah dalam bidang pertanahan. Kondisi inefisiensi didasarkan atas perhitungan biaya yang tinggi yang dikeluarkan pihak investor untuk mendapatkan tanah. Sementara di sisi lain, harga tanah yang ditetapkan kepada rakyat sangatlah rendah. Ukuran baru yang ditambahkan pada kenyataan ini adalah efisiensi dan kesinambungan.

Di tengah kebijakan pengadaan tanah yang berwatak pro-investasi negara, ada suatu kecenderungan baru dalam kebijakan pertanahan Orba yang berbeda secara substansial—bukan berarti menggantikannya—dengan karakter kebijakan sebelumnya. Perbedaan pokoknya terletak dari aliansi pemerintahan dengan aktor-aktor pembentuknya, dan orientasi kebijakan pertanahan tersebut. Kebijakan tersebut adalah pembentukan pasar tanah yang efisien.

Kebijakan pertanahan pemerintah Indonesia di akhir pemerintahan Orde Baru sangat terkait erat dengan pengaruh internasional, terutama negara-negara yang tergabung dalam CGI (Consultative Group on Indonesia) yang dipimpin oleh Bank Dunia. Motifnya sangat jelas: Bank Dunia harus menyelamatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia, yang secara langsung berkorelasi dengan kemampuan pembayaran hutang luar negeri.

Dalam upaya tersebut, Bank Dunia menyarankan agar pemerintah Indonesia melakukan deregulasi semua perundang-undangan yang dapat membatasi ruang gerak investasi, termasuk di dalamnya deregulasi pertanahan. Dari perspektif ini, proses pengadaan

tanah untuk investasi modal besar selama ini telah mengalami sejumlah distorsi yang mengganggu. Distorsi tersebut didasarkan atas *ideal type* prinsip pasar bebas. Orientasi 'baru' strategi dan kebijakan pertanahan tersebut adalah pembentukan pasar tanah yang efisien.

Secara rinci kegiatan ini terwakili oleh pandangan yang menetapkan bahwa intervensi kuat pemerintah dalam pengadaan tanah sudah tak dapat dipertahankan lagi. Peran pemerintah ini harus digantikan oleh pasar. Pasar tanah digerakan oleh nilai-nilai transparansi, kewajaran, fair, kepastian hukum, fleksibilitas, dan *last but not least* adalah efisiensi. ❁

3
PEMBARUAN AGRARIA YANG DIDONGKRAK OLEH RAKYAT

Pembaruan agraria, seperti juga pembaruan-pembaruan lainnya tetap memerlukan kekuasaan. Namun, agar rakyat tidak "terkhianati", maka pemberdayaan politik dari bawah perlu dikembangkan .... Posisi tawar yang kuat dari rakyat akan dapat mendesakkan aspirasinya untuk dituangkan dalam kebijakan-kebijakan pembaruan.
(Wiradi, 1995)

Hampir semua pihak yang serius memikirkan pemecahan masalah konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan sumber agraria percaya bahwa penggantian rejim Orde Baru merupakan prasyarat dari dijalankannya pembaruan agraria (*agrarian reform*) yang menyeluruh di Indonesia. Tanpa suatu perubahan kekuasaan politik yang mendasar, tidak ada harapan bagi siapapun untuk bisa menyaksikan dijalankan pembaruan agraria oleh rejim yang berkuasa saat itu.

Perubahan rejim Orde Baru telah berlangsung secara drastis, ditandai dengan mundurnya Presiden Jenderal Soeharto pada tanggal 21 Mei tahun 1998 dan menyerahkan kepemimpinan nasional kepada Habibie, sebagai satu titik kulminasi gerakan politik yang dipelopori oleh gelombang demonstrasi mahasiswa

Dinamika perubahan ini dimulai dengan adanya krisis ekonomi yang dimulai dengan krisis nilai tukar nilai tukar rupiah terhadap dolar. Melemahnya nilai rupiah tersebut dimulai pada bulan Juli 1997 dan mencapai titik terendah pada bulan Mei 1998 (lihat: Subandoro dalam Sumardjan, 1999). Dengan watak kapitalisme

Indonesia yang banyak distorsinya, terutama integrasinya dengan kapitalisme global, tentunya hal ini mengakibatkan "efek bola salju" dimana krisis nilai tukar ini telah berhasil membuka krisis ekonomi secara menyeluruh.

Masalah-masalah yang ditimbulkannya semakin menumpuk mulai pembayaran hutang-hutang luar negeri, baik hutang pemerintah maupun terutama hutang pengusaha swasta, macetnya hampir keseluruhan usaha-usaha ekonomi (mungkin, kecuali yang mengandalkan pasar ekspor) hingga pengangguran dan kemiskinan yang meluas. Kebangkrutan ekonomi Indonesia ini, tak pernah terjadi dalam masa Orde Baru semenjak 35 tahun lalu ketika Orde Baru awal mewarisi krisis ekonomi di akhir Orde Lama. Dapatlah dikatakan, bahwa kebangkrutan ekonomi Indonesia terjadi karena "gabungan antara rentannya konstruksi kapal dan kuatnya hempasan badai di sekitarnya, sehingga proses penenggelamannya menjadi semakin cepat dan sulit melakukan pemulihan secepatnya" (Subandoro dalam Soemardjan, 1999: 77).

Tak ada lagi sisa dari prestasi ekonomi yang bisa dibanggakan, dan bahkan ini telah memicu krisis legitimasi dari rejim Orde Baru di bawah Jendral Soeharto. Kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat menanggapinya dengan berbagai aksi yang mungkin. Konflik-konflik sosial yang teredam sepanjang Orde Baru, tampil ke muka dalam bentuk yang ekstrim. Kerusuhan sosial bermunculan dengan luar biasa, baik latar belakang politik, antar kelas sosial-ekonomi, antar agama, antar suku hingga antar kampung (lihat: M. Iqbal Djajadi dalam Soemardjan, 1999). Manajemen politik otoritarian Orde Baru tidak mampu lagi menanganinya secara efektif. Bahkan, represi dengan kekerasan telah mengakibatkan reaksi balik yang tak terduga berupa meluasnya sikap anti keterlibatan militer dalam kehidupan sipil.

Dapatlah dikatakan, Indonesia saat ini memasuki jaman peralihan politik kekuasaan negara yang ditandai oleh bangkrutnya dominasi kekuasaan rejim Orde Baru, dimana fungsi-fungsi penopangnya telah runtuh, sementara itu rejim yang baru belum lagi memperoleh legitimasi keberadaannya untuk menjalankan sistem

kekuasaan negara. Krisis yang berwatak sistemik ini telah mengakibatkan terbukanya ruang yang sangat luas bagi berbagai golongan masyarakat sipil menunjukkan kekuasaannya melalui berbagai cara yang mungkin. Berbagai kekuatan politik sedang bergelut meramaikan pasar politik dan sedang bergelut untuk mengedepankan kepentingan-kepentingannya. Partai-partai politik dan kelompok kepentingan bertumbuhan bagaikan jamur. Pergelutan-pergelutan ini tentunya akan sangat mewarnai bentuk rejim politik (atau lebih sempit lagi: rejim kekuasaan) yang akan terbentuk nantinya.

Bagi pelaku dan pengamat soal agraria, pertanyaan-pertanyaan yang penting adalah apakah pergelutan kekuatan-kekuatan politik itu dengan sendirinya akan menciptakan suatu rejim yang pro dengan Pembaruan Agraria? Apakah para penganjurnya akan memiliki posisi politik atau pengaruh yang strategis di tengah pergulatan kekuatan-kekuatan politik tersebut? Ataukah, para eksponen Pembaruan Agraria ini lebih memilih berpolitik di luar dari dinamika politik seputar rejim?

Model Pembangunan Agraria Orde Baru

Semasa Orde Baru, tak ada suatu paham yang begitu berpengaruh seperti paham 'pembangunan'. Sangat sulit untuk menemukan suatu komunitas di Indonesia ini yang tak terjangkau pembangunan. Model Pembangunan yang dominan bertumpu pada pengadaan tanah skala besar, yang ditujukan menyediakan alas bagi perwujudan proyek-proyek baik yang dijalankan oleh instansi dan perusahaan milik pemerintah sendiri, maupun perusahaan milik swasta. Pengadaan tanah skala besar ini berlangsung melalui intervensi negara.

Masalah yang kronis dewasa ini adalah merosotnya legitimasi pembangunan di mata banyak golongan masyarakat, yang pada pokoknya bersumber dari krisis keadilan. Dalam soal tanah, krisis keadilan ini adalah menyangkut tiga hal, yaitu: (i) ketidakadilan akses dan kontrol berbagai kelompok sosial (berdasar kelas, gender, ras, dll) terhadap tanah dan kekayaan alam; (ii) ketidakadilan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam tersebut, terutama perihal

berbagai usaha dan organisasi serta kehidupan di atas tanah; dan (iii) pemusatan pengambilan keputusan berkenaan dengan akses dan kontrol serta pemanfaatan tanah dan kekayaan alam.

Secara fenomenal, krisis keadilan tersebut diekspresikan oleh berbagai tindakan protes kaum petani, termasuk mereka yang masih terikat dalam hukum adat. Hal ini bukan hanya berupa ekspresi dari ketidakpuasan, melainkan eskalasinya sudah sampai pada bentuk yang meluluhlantakkan dasar-dasar legitimasi pembangunan itu sendiri. Di antaranya berupa pengambilan kembali tanah, penghancuran wujud fisik proyek-proyek, pengusiran pegawai-pegawai proyek, dll.[1]

Sudah tak dapat ditunda-tunda lagi menata-ulang hubungan antara 'tanah dan pembangunan' melalui apa yang dikenal secara ilmiah merupakan bagian dari apa yang diistilahkan dengan *agrarian reform* (pembaruan agraria). Tanpa suatu penataan ulang, apalagi menerapkan kembali pola hubungan yang lama, maka hal ini akan berakibat memperdalam dan memperluas krisis legitimasi, yang pada gilirannya akan meningkatkan skala artikulasi konflik hingga serupa seperti yang terjadi di masa kolonial dahulu.

Pembaruan Agraria sebagai Jawaban

Bagi sebagian pengamat dan pelaku serius dalam bidang agraria, pembaruan agraria (*agrarian reform*) merupakan jawaban terhadap situasi krisis yang menyeluruh.Pengalaman berbagai negara yang menjalankan pembaruan agraria menunjukkan bahwa *agrarian reform* mengandung arti yang penting bagi dasar awal ekonomi nasional, karena kondisi selanjutnya akan seperti penjelasan Bonnie Setiawan (dalam Bachriadi (Ed), 1999):

> Tanpa *agrarian reform*, fondasi ekonomi nasional akan keropos dan setelahnya perekonomian akan mengalami kontradiksi permanen dan menciptakan keterbelakangan.

---

[1] Contoh yang paling fenomenal adalah pengambilan kembali tanah petani Tapos, segera setelah Soeharto turun dari jabatannya sebagai presiden. Lihat Bachriadi, Dianto dan Anton Lucas (2000).

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

Dengan demikian redistribusi tanah adalah keharusan dalam memasuki setiap sistem ekonomi modern. Tanpa redistribusi tanah, ekonomi modern yang dihasilkan bersifat cacat, pincang dan tidak bisa berjalan sebagaimana yang diharapkan. Konflik kelas-kelas sosial akan semakin tajam dan tidak terselesaikan. Tidak akan ada tingkat konsumsi masyarakat yang tinggi; demikian pula tidak ada tabungan masyarakat, karena mayoritas penduduk desa hidup dalam subsistensi dan hanya sanggup membelanjakan sebatas kebutuhan hidup yang paling primer.

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

Arena-arena Pertarungan[2]

Perubahan rejim dan pembaruan agraria di Indonesia ternyata tidak hanya menjadi kepentingan kaum tani miskin dan masyarakat adat serta eksponen-eksponen yang pro dengan ide-ide pembaruan agraria. Ternyata kalangan bisnis, khususnya rejim bisnis global, juga sangat berkepentingan dengan terwujudnya suatu perubahan tata agraria di Indonesia. Sebagai sebuah kelompok kepentingan,

---

[2] Sebagian ide-ide di bagian ini telah dibacakan sebagai naskah pertanggungjawaban BP-KPA (Badan Pelaksana - Konsorsium Pembaruan Agraria) 1995-1998, yang diketuai penulis dan disampaikan pada MUNAS KPA, 6 Desember 1999 (terima kasih untuk Dianto Bachriadi yang membantu penyelesaian naskah tersebut dan menganjurkan menggunakannya untuk bagian ini).

posisi mereka sangat kuat. Hal ini bisa terlihat dari representasi ide-idenya seperti yang ditampilkan oleh lembaga-lembaga keuangan internasional yang bekerja di Indonesia—seperti World Bank, IMF (International Monetary Fund), dan ADB (Asian Development Bank); ataupun dari ikatan-ikatan kerjasama ekonomi internasional di mana pemerintah Indonesia mengambil bagian, seperti: GATT (*General Agreement on Trade and Tariff*), WTO (*World Trade Organization*); dan sejumlah blok-blok ekonomi regional seperti APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) maupun yang lebih kecil seperti BIMEAGA (*Bruney, Indonesia, Malaysia and Philippines - East Asia Economic Growth Area*) .

Sangat bisa dipahami bahwa ternyata kalangan investor—terutama investor asing—merasa negara Indonesia sudah tidak lagi memiliki iklim yang baik bagi investasi mereka. Kultur dan sistem politik serta kultur birokrasi yang menyertainya telah membuat Indonesia tidak lagi memiliki nilai kompetitif untuk kegiatan investasi, padahal negara ini masih menyimpan sumber daya—baik alam maupun manusia—yang masih sangat kaya untuk dieksploitasi bagi proses akumulasi modal mereka. Kultur dan kebobrokan birokrasi serta sejumlah perlawanan rakyat yang tidak pernah bisa diredam telah membuat kegiatan investasi, khususnya yang berhubungan dengan sumber-sumber agraria, menjadi sangat mahal, yang tentunya sedikit atau banyak akan mempengaruhi nilai kompetitif dari usaha mereka. Sementara di sisi lain, persaingan ekonomi dan bisnis saat ini sudah begitu tinggi, sehingga diperlukan upaya-upaya yang maksimal untuk membuat usahanya menjadi efisien.

Apa yang mereka kehendaki segera terwujud di Indonesia adalah bergantinya rejim kekuasaan, dari rejim kekuasaan dan birokrasi yang korup dan rente, kepada suatu rejim pemerintahan yang dalam istilah mereka disebut dengan *"clean and good government"* atau suatu pemerintah yang bersih dan baik, suatu pemerintahan yang tidak korup dan bisa mempertanggungjawabkan aktivitasnya. Tentu saja, suatu pemerintahan yang bersih dan baik adalah impian semua orang. Tetapi yang menjadi perhatian mereka bukan pada sisi politik

dan dampak dari pemerintahan yang bersih dan baik ini bagi suatu kehidupan sosial yang berkeadilan. Melainkan suatu keadaan di mana rakyat (dan juga pelaku bisnis tentunya) bisa mengontrol aktivitas pemerintahan—khususnya agar tidak korup dan menyalahgunakan kekuasaan—di satu sisi, dan di sisi lain agar aktivitas investasi mereka bisa bebas dari praktek-praktek korupsi dan pungutan-pungutan yang memberatkan investasi.

Karena itu, agenda utama kelompok ini untuk Indonesia adalah menciptakan suatu iklim investasi yang bebas dari intervensi negara (dalam hal ini aparatus-aparatus negara), khususnya yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kegiatan investasi maupun dalam proses eksploitasi sumber-sumber agraria. Karena itu menjadi penting untuk: pertama, menyingkirkan atau mengubah rejim penguasa dan birokrasi yang korup; kedua, menyiapkan suatu agenda dan isi perubahan kebijakan-kebijakan agraria agar lebih akomodatif terhadap kegiatan investasi tetapi bebas dari intervensi negara. Dalam hal ini termasuk perubahan UUPA 1960 yang dianggap tidak akomodatif untuk kegiatan investasi saat ini dan masa-masa mendatang serta sejumlah undang-undang di bidang agraria dan pengelolaan sumber daya alam lainnya yang masih mengandung muatan-muatan intervensi negara.

Di sisi lain, sebagai lawan dari pengurangan intervensi negara, mereka berpandangan bahwa hak-hak semua pihak—termasuk hak-hak para investor—atas penguasaan dan akses kepada sumber-sumber agraria perlu diperkuat. Sehingga dalam kegiatan investasi dan bisnis nantinya, pihak investor dapat berhubungan dengan masyarakat—orang per orang maupun per kelompok—secara langsung tanpa perlu lagi ada sejumlah pembatasan, proteksi, perlindungan, intervensi, maupun manipulasi dari negara. Inilah yang secara sederhana dapat kita katakan sebagai agenda globalisasi ekonomi di lapangan agraria yang didorong oleh prinsip-prinsip pasar bebas (=perdagangan dan investasi bebas). Karena itu, formalisasi hak-hak semua orang secara hukum menjadi agenda utama lainnya dari kelompok bisnis ini. Saat ini mereka sangat aktif untuk mendorong pemerintah agar segera memberikan sejumlah kepastian

hukum dalam bentuk sertifikat terhadap *persil* tanah-tanah yang ada.

Tentu saja, secara sepintas hal ini akan bersesuaian dengan agenda banyak pihak yang ingin mereformasi negera ini. Siapakah yang tidak senang dengan pembentukan suatu rejim pemerintahan yang bersih dan baik? Siapakah yang tidak senang dengan kepastian hukum atas tanah-tanah atau sumber-sumber daya agraria yang dikuasainya? Dan siapakah yang tidak senang bisa berhubungan langsung dengan pihak investor tanpa harus diwakili terus oleh pemerintah atau negara, apalagi oleh pemerintah yang korup dan otoriter?

Justru di sinilah tantangan terbesarnya bagi gerakan pembaruan agraria yang berbasis pada kepentingan rakyat petani dan rasa keadilan. Semua agenda rejim bisnis global yang sekarang ini bekerja di Indonesia, sepertinya memberikan harapan akan adanya keadilan tersebut. Tetapi, agenda-agenda mereka sesungguhnya didorong terutama oleh kepentingan bisnis, yaitu kepentingan dimana aktivitas ekonomi, perdagangan dan investasi mereka tidak *direcoki* oleh kekuatan lainnya di luar kekuatan pasar itu sendiri —seperti negara dan khususnya mesin birokrasi pemerintah, misalnya. Agenda-agenda mereka tidak berujung pada tegaknya keadilan yang sesungguhnya di dalam kehidupan sosial bangsa ini. Agenda-agenda utama mereka hanyalah bagaimana menciptakan suatu iklim dan kondisi yang lebih efisien dan menguntungkan dalam usaha mereka berdagang dan mengeruk keuntungan yang lebih banyak lagi dari kekayaan agraria negara ini. Jelas agenda-agenda mereka tidak berbicara mengenai "Keadilan Agraria", yang mereka bicarakan hanya keadilan dan kesamaan dalam berusaha (=berbisnis), atau lebih sempit lagi agenda mereka adalah bagaimana menciptakan suatu pasar yang terbuka di lapangan agraria —suatu pasar yang bisa dimasuki oleh siapapun dan dengan kuatan ekonomi macam apapun. Satu indikasi yang jelas adalah: mereka tidak mau masuk pada agenda perombakan struktur agraria yang sudah sangat pincang di Indonesia secara radikal dan konsisten memberikan kesempatan seterusnya (=berkelanjutan) bagi rakyat

untuk berusaha di lapangan agraria. Adalah betul mereka juga berbicara mengenai landreform. Jika kita anggap program landreform dapat mewakili usaha-usaha untuk merombak suatu struktur agraria, maka yang mereka bicarakan adalah sebuah landreform yang bersahabat dengan pasar (*market friendly land reform*), yang secara sederhana dapat dinyatakan bahwa "boleh saja landreform dijalankan asal tidak menghambat investasi dan perdagangan".

Hal lain yang perlu juga digarisbawahi dalam konteks penciptaan pasar terbuka di lapangan agraria ini adalah bahwa sejarah sosial telah membuktikan bahwa interaksi di dalam pasar, walau bagaimana pun, akan dimenangkan oleh pihak-pihak yang memiliki kekuatan modal lebih dibanding pihak lainnya. Sejarah sosial di dunia juga telah membuktikan bahwa kekuatan-kekuatan pemodal asing yang hendak mengintervensi pasar lokal atau hendak memperluas jaringan perdagangannya telah mengubah wajah peradaban umat manusia di dunia ini dari satu model penindasan feodal ke model penindasan lainnya yang tidak kalah dahsyat, yaitu kapitalisme kolonial. Beberapa abad lalu hingga saat ini, rakyat kita secara terpisah-pisah atau secara serentak masih terus mengalami pengalaman penindasan ini dalam bentuk yang beraneka-ragam modelnya.

Kaum petani sudah mengalami suatu bentuk penindasan kapitalisme kolonial akibat intervensi kekuatan-kekuatan modal dan para pedagang asing lewat masa penjajahan yang sangat panjang itu. Jika kita lihat, periode sejarah penjajahan pada waktu itu adalah justru dimulai dengan kehendak mereka untuk masuk ke dalam pasar dan perdagangan internasional yang bebas. Lalu apakah artinya perdagangan bebas atau perekonomian global yang saat ini kembali digaungkan dan terus diupayakan untuk diterapkan tanpa batas itu, kalau bukan hanya suatu bentuk pengulangan yang lebih canggih dari upaya-upaya untuk kolonisasi?

Kaum petani memang mengalami satu masa yang sulit dalam berhubungan dengan kekuasaan negara di dalam kurun waktu 32 tahun terakhir. Kesulitan-kesulitan ini telah membawa pada suatu

sikap skeptik terhadap kehadiran sebuah rejim yang berkuasa. Suatu sikap yang sangat patut muncul dari sebuah masyarakat yang mengalami penindasan langsung dari rejim penguasa nasional, sehingga seringkali pandangan-pandangan kritis dari dunia internasional terhadap perilaku negara dan pemerintahan tersebut dengan segera juga ditangkap sebagai angin perubahan yang bisa menghantar kita kepada kebebasan dan keadilan. Padahal belum lagi tentu yang berhembus itu adalah betul-betul "angin" keadilan. Bahkan, penulis cenderung menyatakan bahwa akan datang badai yang lain lagi yang mesti sekali lagi dihadapi oleh rakyat di negara ini, khususnya rakyat petani miskin yang hidup di pedesaan, terutama di pedalaman-pedalaman.

Bagi penulis, Indonesia memang membutuhkan sebuah pemerintahan yang bersih dan baik. Tetapi juga kita memerlukan sebuah pemerintahan yang dapat melindungi dan menjadi pembela kepentingan-kepentingan rakyat. Kita juga memerlukan pemerintahan yang dapat menjaga keberlanjutan usaha-usaha rakyat di lapangan agraria dan menjaga kehidupan masyarakat yang sangat bersandar pada sumber-sumber agraria. Kita juga memerlukan pemerintahan yang dapat memperjuangkan keadilan agraria dan menjaganya dengan baik.

Apakah suasana Reformasi sekarang ini dapat kita harapkan untuk memunculkan sebuah pemerintahan yang kita maksudkan? Yakni sebuah pemerintahan yang bersih dan baik, yang memiliki keberpihakan nyata (bukan retorika) terhadap kepentingan rakyat —terutama rakyat miskin, dan mau berupaya menegakkan dan mempertahankan keadilan agraria.

Sejarah telah menunjukan bahwa pembaruan agraria sesungguhnya harus dimotori oleh organisasi rakyat—khususnya organisasi kaum tani—di pedesaan. Karena mereka lah sesungguhnya, dan kelompok-kelompok masyarakat miskin lainnya, yang sangat berkepentingan secara langsung dengan terjadinya pembaruan agraria dan ditegakkannya keadilan agraria. Hanya dengan organisasi rakyat yang kuat gerakan-gerakan pembaruan agraria yang didorong oleh kelompok-kelompok lain—seperti misalnya

kalangan bisnis dan rejim ekonomi internasional—dapat ditangkal secara signifikan. Organisasi rakyat yang kuat lah, yang dengan visi pembaruan agraria-nya sendiri, yang akan menjadi *counter forces* (kekuatan-kekuatan penentang) bagi upaya-upaya rejim ini mencapai tujuan-tujuan pembaruan yang mereka rancang. Hanya dengan organisasi rakyat yang kuat, bisa dibuat kekuatan kendali terhadap strategi-strategi dan agenda-agenda yang disiapkan pihak lain, baik karena sifat budiman dari rejim pemerintah yang baru maupun karena kepentingan-kepentingannya, terutama jika segala strategi-strategi atau agenda itu ternyata tetap tidak sejalan dengan visi pembaruan agraria yang mengusung keadilan agraria. Hal inilah yang dimaksudkan dengan pembaruan agraria yang dijalankan berdasarkan inisiatif rakyat secara langsung atau yang secara konseptual disebut *agrarian/land reform by leverage* (lihat Wiradi dalam Bachriadi dkk (Ed), 1997).

Menjelaskan mengenai *agrarian/land reform by leverage*, Gunawan Wiradi menulis:

> Pembaruan Agraria tetap diperlukan, asal filsafat paternalisme dtinggalkan. Sekarang ini hampir semua pembaruan agraria dilakukan atas dasar kedermawanan pemerintahan, sehingga begitu minat pemerintah berubah (demi kepentingannya), maka habislah hasil-hasil positif yang mungkin pernah dicapai oleh pembaruan agraria. Memang diakui, ada suatu pemerintahan yang dengan tulus dan jujur melakukan pembaruan agraria demi rakyat banyak. Namun, begitu pemerintahan tersebut berganti, elit penguasa yang baru dapat berganti haluan, dan membalikkan keadaan. Bahkan, sekalipun pembaruan itu lahir dari sebuah revolusi, seperti misalnya Meksiko. Kedermawanan pemerintah itulah yang oleh Powelson dan Stock disebut dengan istilah "*reform by-grace*". Pembaruan demikian tidak "*sustainable*", karena bergantung pada "pasar politik" menurut istilah Yushiro Hayami.
>
> ... Dengan demikian, yang diperlukan adalah pembaruan yang didasarkan atas pemberdayaan rakyat. Atau menurut istilah Powelson dan Stock: "*landreform by leverage*". Dalam kondisi "pasar politik" yang bagaimanapun, jika posisi tawar petani/rakyat kecil kuat, maka hasil-hasil pembaruan sebelumnya tidak begitu saja mudah dibalikkan.

... Pembaruan agraria merupakan perjuangan yang terus-menerus, berkelanjutan, yang setiap langkahnya ke depan perlu dibentengi .... terutama terhadap kekuatan pasar bebas yang semakin meningkat yang lahir dari kegiatan yang semakin meluas dari TNC ....
... pembaruan agraria "*by-leverage*" bukan merupakan program hitam-putih yang dapat direalisir dalam satu malam. Ia merupakan proses yang memerlukan waktu. Sebab, bagaimanapun, pembaruan agraria, seperti juga pembaruan-pembaruan lainnya tetap memerlukan kekuasaan. Namun, agar rakyat tidak "terkhianati", maka pemberdayaan politik dari bawah perlu dikembangkan .... Posisi tawar yang kuat dari rakyat akan dapat mendesakkan aspirasinya untuk dituangkan dalam kebijakan-kebijakan pembaruan. (Wiradi, dalam Bachriadi dkk (Ed), 1997). ❁

4
KONFLIK *TENURIAL*:
YANG DICIPTAKAN TAPI TAK HENDAK DISELESAIKAN

Landreform adalah anak-cucu keturunan dari konflik.
(Cristodolou, 1990)

Kata *tenure* berasal dari kata dalam bahasa Latin *tenere* yang mencakup arti: memelihara, memegang, memiliki. Menurut Wiradi (1984), istilah ini biasanya dipakai dalam uraian-uraian yang membahas masalah yang mendasar dari aspek penguasaan suatu sumber daya yaitu mengenai status hukumnya. Dengan kata lain, membicarakan persoalan tenurial, tidak lain membicarakan soal status hukum dari suatu penguasaan atas tanah dan segala tanam-tumbuh yang ada di atasnya. Karena itu, tidaklah berlebihan jika Riddell (1987) memaknai bahwa *"tenure system is a bundle of rights"*, sistem tenurial sebagai sekumpulan atau serangkaian hak-hak. Maksudnya tentu sekumpulan atau serangkaian hak untuk memanfaatkan tanah dan kekayaan alam lainnya yang terdapat dalam suatu masyarakat yang secara bersamaan juga memunculkan sejumlah batasan-batasan tertentu dalam proses pemanfaatan itu.

Riddell lebih jauh mengemukakan bahwa dengan pengertian sebundel atau serangkaian, maka masing-masing hak dapat dipisahkan dari ikatannya lalu diletakan tidak lagi dalam ikatan asalnya atau diletakkan dalam konteks yang berbeda. Ikatannya itu sendiri menunjukan adanya suatu sistem (Riddell, 1987). Kita bisa menambahkan pengertian bahwa adanya suatu sistem dalam serangkaian hak-hak ini juga berdasarkan kenyataan bahwa manakala

suatu hak muncul—apalagi sudah terikat dalam suatu rangkaian—maka pada saat yang sama juga ada sejumlah batasan-batasan atau kewajiban yang menyeimbangkan hak-hak tadi, dan suatu masyarakat membuat keteraturan sosial (*social order*) berdasarkan hubungan saling pengaruh dari hak dan kewajiban dan/atau batasan-batasan tersebut.

Pada setiap *tenure system, m*asing-masing hak termaksud setidaknya mengandung tiga komponen, yakni:

1. Subjek hak, yang berarti pemangku hak atau pada siapa hak tertentu dilekatkan. Subjek hak itu bervariasi, bisa dari individu, rumah tangga, kelompok, suatu komunitas, kelembagaan sosial-ekonomi, bahkan lembaga politik setingkat negara.
2. Objek hak, yang berupa persil tanah, barang-barang atau juga benda-benda yang tumbuh di atas tanah, barang-barang tambang atau mineral yang berada di dalam tanah atau perut bumi, perairan, kandungan barang-barang atau mahluk hidup dalam suatu kawasan perairan, maupun suatu kawasan atau wilayah udara tertentu. Pada objek hak termaksud harus bisa dibedakan dengan objek lainnya. Untuk objek hak berupa suatu *persil* tanah atau kawasan perairan, batas-batasnya diberi suatu simbol, yang dapat saja berupa suatu benda fisik tertentu. Objek hak bisa bersifat total bisa juga parsial. Misalnya, seseorang yang mempunyai hak atas pohon sagu tertentu, tidak dengan sendirinya mempunyai hak atas tanah dimana pohon sagu itu berdiri.
3. Jenis hak, setiap hak selalu dapat dijelaskan batasan dari hak tersebut, yang membedakannya dengan hak lainnya. Dalam hal ini jenis-jenis hak merentang dari hak milik, hak sewa, hak pakai, dan lain sebaginya, tergantung bagaimana masyarakat yang bersangkutan menentukannya. Setiap jenis hak ini memiliki hubungan khusus dengan kewajiban tertentu yang dilekatkan oleh pihak lain (mulai dari individu lain hingga pemerintah) dan keberlakuannya dalam suatu kurun waktu tertentu.

Dari jenis hak yang dapat muncul dalam suatu masyarakat menjadi penting untuk membedakan antara kepemilikan (atau pemegang hak milik dari suatu obyek hak) dengan kepenguasaan (pemegang hak untuk mengatur pengelolaan atau peruntukan dari suatu obyek hak). Dengan konsep sistem tenurial (*tenure system*), sebenarnya hak pemilikan berada di dalam kepenguasaan. Meskipun bukan berarti hak pemilikan atas sumber-sumber daya tersebut sama sekali tidak penting untuk diperhatikan. Pada umumnya, perhatian pada aspek kepemilikan inipun pada akhirnya lebih diarahkan untuk mengetahui hubungan antara kepemilikan suatu sumber daya dalam suatu sistem penguasaan atau pola-pola hubungan yang terjadi antara berbagai pihak atas suatu obyek hukum tersebut. Jadi, dalam suatu sistem tenurial terdapat penentuan siapa yang berhak untuk menggunakan sumber-sumber daya tertentu dan siapa yang dalam kenyataannya menggunakan sumber daya tersebut. Dua pembedaan ini sangat penting, karena menunjukkan hubungan antara hal-hal yang bersifat *de jure* dan *de facto*. Hal pertama—hak untuk menggunakan—menunjukkan suatu kondisi *de jure*. Sedangkan hal kedua—pemakaian yang terjadi dalam prakteknya—menunjukkan kondisi *de jure* sekaligus *de facto*. Kondisi *de facto* ini sangat penting untuk diketahui karena kehidupan sehari-hari suatu komunitas berlangsung dalam kondisi *de facto* ini, yang jika diabaikan bisa membuat sesuatu permasalahan besar. Apalagi bagi proyek-proyek tertentu yang akan atau telah bersinggungan dengan keberadaan tanah-tanah, perairan, atau kawasan kehidupan suatu komunitas tertentu.

Untuk menjalankan suatu proyek yang berhubungan dengan pemanfaatan suatu bidang tanah/lahan atau satu kawasan hutan tertentu menjadi sangat penting untuk menentukan siapakah yang menguasai bidang tanah atau kawasan (atau sebagian dari kawasan) hutan tersebut untuk menghindari terjadinya konflik atau sengketa klaim antara mereka yang hidup di dalam kawasan itu, dengan mereka yang datang, termasuk proyek itu sendiri. Dalam hal ini, sistem tenurial setempat umumnya telah menentukan menurut aturan hukum setempat pula (atau hukum adat) siapa saja yang

memiliki dan/atau menguasai sebidang tanah dan kekayaan alam lain yang tertentu, termasuk kawasan-kawasan yang dinyatakan sebagai hutan, baik oleh mereka sendiri maupun oleh orang/pihak lain.

Signifikansi *Tenurial Security*

Berbagai kegiatan perusahaan pemegang konsesi pengusahaan hutan—maupun konsesi-konsesi lainnya, baik milik negara maupun swasta, sering mengalami konflik *tenurial* dengan komunitas lokal tidak hanya di hampir se-antero nusantara, tetapi juga di kawasan Asia lain yang kaya dengan hutan. (Lynch dan Talbott, 1995). Konflik-konflik tersebut bersumber dari bertumbukannya klaim hak atas tanah dan/atau kekayaan alam lain yang berasal dari alas yang berbeda, yang diyakini oleh masing-masing pihak memiliki kekuatan hukum yang sah untuk mempertahankan fungsi suatu kawasan berikut sumber-sumber dayanya. Sudah barang tentu, perbedaan klaim atas hak ini juga mengandung dimensi kepentingan yang berbeda satu sama lain.

Pada dasarnya, penyebab utama dari konflik tenurial bersumber dari adanya dominasi suatu sistem penguasaan yang datang atau berasal dari hukum negara, yang secara sepihak memberikan layanan begitu besar pada pemilik-pemilik modal untuk mengembangkan usahanya dalam mengelola tanah dan kekayaan alam lain, termasuk hasil-hasil hutan. Sementara itu hak-hak masyarakat setempat yang telah hidup dan mengembangkan suatu sistem tersendiri untuk mengelola tanah dan kekayaan alam lain tersebut diabaikan dan dilanggar dengan begitu saja.

Pada tingkat mikro, konflik ini berwujud pada klaim yang bertumbukan atas lokasi yang sama, dari alas hak yang berbeda, dari institusi yang berbeda. Di satu pihak, masyarakat memiliki klaim tenurial berdasarkan aturan dan atau hukum adat setempat yang mereka sepakati bersama. Di sisi lain, pihak pemegang konsesi memiliki klaim hak atas lahan atau hutan yang sama berdasarkan penetapan hak yang diberikan oleh pemerintah beralaskan sejumlah peraturan dan perundangan dari hukum formal yang berlaku.

Konflik tenurial macam begini biasanya hanyalah "pucuk gunung es" yang menonjol di atas permukaan. Namun di bawah permukaan, yang memberi "kekuatan" atau "daya tahan" kepada konflik-konflik tanah itu untuk terus muncul ke permukaan dan tetap bertahan untuk waktu lama di "bursa" politik dan ekonomi adalah berbagai jenis konflik lain.

Konflik tenurial ini bisa juga dianggap sebagai konflik yang diisi oleh dominasi satu sistem terhadap lainnya, bahkan dominasi ini seringkali diperkuat juga dengan unsur-unsur kekerasan secara struktural (*structural violence*) karena sumbernya datang dari aparatus Negara. Di pihak lain, konflik antar sistem ini juga diwarnai oeh upaya-upaya dominasi melalui proses hegemoni pengetahuan dalam sistem pengelolaan sumber daya. Sehingga dalam perkembangannya kemudian, di dalam konflik antarsistem pengelolaan sumber daya hutan, muncullah konsep *community based forest management* sebagai konsep tandingan terhadap *state-dominated forest-management systems*, yang juga berarti suatu upaya menandingi serta upaya untuk mendudukkan kembali dan memperkuat suatu sistem pengetahuan asli (*indigenous knowledge system*) dalam pengelolaan sumber daya hutan.

Dasar-dasar pengetahuan asli dalam pengelolaan tanah dan kekayaan alam lain juga tercermin pada adanya suatu sistem tenurial atau sistem penguasaan atas tanah dan kekayaan alam lain pada suatu masyarakat atau komunitas tertentu yang sudah berkembang jauh sebelum Negara—dalam hal ini adalah negara Indonesia—eksis. Dengan kata lain, jauh sebelum adanya upaya maksimalisasi sumber daya hutan di satu wilayah tertentu, masyarakat setempat, yakni sejumlah orang yang hidup dalam persekutuan-persekutuan hidup setempat (seperti Desa di Jawa, Nagari di Minangkabau, Marga di Sumatera Selatan, Banua di sebagian Kalimantan, dan lain-lain) telah mengembangkan *tenurial system* tertentu yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kegiatan penguasaan dan pengusahaan sumber daya hutan yang bersangkutan. Adanya *tenure system* ini terwujudkan pula ke dalam berbagai pola atau tata guna. *Tenure system* dan tata guna ini menunjukkan

adanya klaim penguasaan masyarakat setempat pada kawasan teritorial tertentu, dalam wujud perilaku penggunaan sumber daya dalam kawasan itu. Kawasan yang mengandung *tenurial system* dan tata guna masyarakat setempat ini biasanya diakui keberadaannya, baik oleh masyarakat yang bersangkutan dan lingkungan antar masyarakat yang bersangkutan. Namun, umumnya pemerintah tidak mengakuinya, atau setidaknya memberikan pengakuan bersayarat. Karena itu, sejumlah konflik menjadi sering terjadi karena persoalan pengakuan yang kondisional seperti yang tercermin di dalam sejumlah peraturan perundangan yang ada.

Melengkapi analisis di atas, Aditjondro (1993) mencatat, secara garis besar, ada lima jenis konflik yang memberikan "kekuatan bertahan" kepada konflik-konflik tanah di Indonesia, yakni: (a) konflik-konflik "mayoritas-minoritas" yang umum berlaku di Indonesia; (b) konflik-konflik antara warganegara (*citizen*) *versus* Negara (*state*) yang umum terjadi di negara-negara di mana kedudukan Negara sangat kuat *vis-a-vis* warganya; (c) konflik-konflik politis-ekologis yang khas di Asia Tenggara; (d) konflik antara sistem-sistem ekonomi yang berbeda; (e) konflik antara ekosistem-ekosistem yang berbeda; dan akhirnya, (f) konflik antara sistem-sistem hukum yang berbeda. Bisa ditambahkan satu jenis konflik lagi, yakni konflik-konflik gender, dimana ada suatu konstruksi sosial antara laki-laki dengan perempuan yang tidak adil dalam akses dan kontrol terhadap *tenurial*, maupun dalam kehidupan sosial lainnya.

Lynch dan Talbott (1995) mencatat bahwa sistem penguasaan dan pemanfaatan tanah dan hasil hutan oleh masyarakat lokal sesungguhnya sudah sejak lama menjadi *non-factor* dalam pembentukan strategi pembangunan, hukum, kebijakan dan manajemen kekayaan alam di Indonesia paska-kolonial, seperti layaknya di negara-negara Asia-Pasifik pada umumnya. Khusus di Indonesia, kesadaran akan adanya suatu sistem hukum tersendiri—yang di dalamnya terkandung pengaturan kepenguasaan dan pemanfaatan tanah—dari masyarakat lokal sebenarnya telah dimulai semenjak kebijakan kolonial Belanda. Namun, dari masa kolonial hingga

kini, kesatuan peraturan yang disebut sebagai "Hukum Adat" tidak pernah menjadi suatu arus utama (*mainstream)* dalam pembentukan hukum nasional (Wignjosoebroto, 1995).

Pengabaian terhadap hukum adat dalam perumusan strategi pembangunan, hukum, kebijakan atas tanah dan kekayaan alam di satu pihak, dan berkembangnya investasi serta kelembagaan bisnis yang berorientasi pada ekstraksi sumber daya alam di pihak lain, telah memunculkan ancaman bagi keberlanjutan kehidupan komunitas lokal itu sendiri (Wignjosoebroto, 1997). Ekspresi dari situasi konflik ini, pada umumnya bermuara pada kehancuran pada komunitas lokal tersebut, dan kejayaan dari dua pihak lainnya.

Bagi kalangan terpelajar di perkotaan, hak-hak masyarakat adat atau komunitas lokal atas tanah dan kekayaan alam lain adalah seluk-beluk yang tidak populer (Ruwiastuti, 1997). Di samping hanya kalangan sangat terbatas yang mempelajarinya secara serius, *tenurial systems* dari masyarakat adat ini juga sangat beragam di seantero nusantara. Itu sebabnya muncul kesan "sulit-nya" untuk memahami sistem tenurial yang bersumber atau berdasarkan hukum adat di Indonesia. Meskipun, sesungguhnya secara konseptual teoritik ada beberapa atribut yang biasanya dijumpai dalam sistem tenurial "asli" (*indigenous tenurial systems*). Acquaye menyimpulkan sejumlah atribut berikut ini bisa dijadikan panduan untuk mulai memahami sistem tenurial "asli" atau sistem tenurial yang berbasis pada hukum-hukum adat (Acquaye, 1984):

1. Hak-hak yang terkandung dalam *customary tenure* sama sekali bukan terbit dari penggunaan kekuatan politik yang *despot,* juga tidak diperoleh (berasal) dari pemerintah. Hak-hak ini merupakan fakta-fakta yang disadari dan diyakini serta dilegitimasi oleh masyarakat itu sendiri dan proses pengukuhan serta transformasi dari hak-hak biasanya berlangsung secara terbuka dan tidak dicatat secara tertulis.
2. Atribut-atribut sosial, mistis, dan religius biasanya melekat erat pada tanah-tanah yang ada di bawah sistem tenurial adat (*indigenous tenure system*).
3. Di bawah sistem tenurial adat biasanya hak-hak atas tanah

dikuasai secara bersama oleh satu kelompok sosial.

4. Tanah-tanah yang dimiliki oleh kelompok biasanya dikuasakan kepada kepala kelompok dalam suatu kapasitas *fiduciary* (gadai) atas nama kelompok secara keseluruhan.
5. Hak atas tanah yang dikuasai di bawah sistem tenurial adat meliputi konsep-konsep yang terlingkup di dalam hukum adat.
6. Dalam sistem tenurial adat, hak-hak individual dapat diperoleh dari dua sumber, yaitu: (i) si pemilik merupakan anggota dari kelompok yang memiliki tanah, dan hak yang terjadi adalah hak untuk menggunakan tanah tersebut; (ii) hasil pengalihan hak dari suatu kelompok (atau person) lain.
7. Hak-hak individual untuk menggunakan lahan/tanah dapat kembali kepada kelompok jika tanah atau lahan tersebut ditinggalkan atau diterlantarkan, punahnya sub-kelompok yang 'memiliki' tanah, habisnya masa (hak) penguasaan sementara, atau turunnya kesetiaan terhadap kelompok.
8. Pengungkapan hak-hak atas tanah di bawah sistem hukum adat tidak dapat ditransfer tanpa adanya sejumlah klarifikasi karena banyak hal tidak muncul begitu saja dengan pembuktian historis atau kasus tertentu maupun lewat kodifikasi hukum.

Tenurial Security bisa diartikan sebagai perlindungan, kepastian dan keberlangsungan penguasaan atas tanah dan kekayaan alam yang menyertainya. Dalam konteks sekarang ini, memperjuangkan *tenurial security* akan menghadapi arena hukum yang sangat kompleks, sehubungan dengan tiadanya atau lenyapnya pengakuan atas kepenguasaan mereka. Lebih-lebih manakala suatu hak baru telah diberikan oleh pemerintah kepada perusahaan tertentu untuk menguasai kawasan hutan tersebut dan mengeksploitasi hasilnya.

Pemberian hak baru ini, misalnya HPH, akan dengan sendirinya mengubah susunan dari tata guna tanah (*land use*) dari kawasan tersebut. Konsep tata guna tanah itu sendiri bisa dimengerti sebagai pengaturan penggunaan tanah oleh masyarakat (Jayadinata, 1986).

Dalam penataan guna tanah (*land using*) ada dua aspek penataan yang bekerja, yaitu: (i) tata guna tanah yang berasal dari dan dimiliki oleh masyarakat secara langsung yang dibuat berdasarkan pengetahuan-pengetahuan setempat (*local knowledge*) dan digunakan oleh mereka dalam kehidupan sehari-hari, dan (ii) tata guna tanah yang berasal dari pemerintah atau badan negara yang dibuat berdasarkan kepentingan-kepentingan ekonomi, politik, dan sosial yang bersifat makro dan dibuat lebih banyak berdasarkan pada perhitungan-perhitungan teknis ekonomi, geografi dan demografi, serta ilmu perencanaan wilayah. Tata guna tanah yang kedua umumnya datang belakangan setelah penataan guna tanah yang pertama. Tetapi dalam prakteknya, penataan guna tanah yang kedua lah yang lebih memiliki kekuatan politik maupun hukum, karena datangnya (berasal) dari pemerintah/Negara. Sehingga kedua penataan ini dalam kenyataannya seringkali berbenturan secara negatif di lapangan, seperti dalam banyak kasus kawasan HPH yang bertumbukan dengan kawasan hutan masyarakat (yang ada dalam tenurial hutan masyarakat), dimana kedua belah pihak sama-sama memiliki kepentingan atas kawasan hutan tersebut. Seharusnya, tata guna tanah dan hutan (*land and forest use*) yang datang dari pemerintah, dengan berbagai fungsi produksi serta konservasi alam lainnya, tidak bertumbukan dengan tenurial hutan masyarakat atau mengganggu sistem tenurial asli (*indigenous tenure system*) tersebut, karena sistem asli ini sudah ada (*existed*) terlebih dahulu dan memiliki akar dalam sejarah dan budaya lokal.

Dinamika Politik Hukum

Memang, UUPA sesungguhnya merupakan produk perundang-undangan yang hendak difungsikan untuk mengubah karakter negara kolonial menuju negara nasional yang merdeka, serta menghapuskan segala bentuk kolonialisme dan feodalisme yang menghambat kemajuan rakyat. Para pembuat UUPA bermaksud untuk membawa rakyat ke arah keadilan sosial, kemakmuran dan kemajuan melalui penataan ulang penguasaan, peruntukan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya,

namun demikian dalam perumusan undang-undang tersebut, kepentingan rakyat telah diletakkan di bawah kepentingan nasional yang diemban oleh Negara sebagai Badan Penguasa. Argumen yang sering dikemukakan sebagai pembenar peletakan kepentingan rakyat di bawah kepentingan nasional itu, sesungguhnya merupakan klaim penyerahan kewenangan dari Masyarakat kepada Negara (KPA, 1998: 2).

Di bawah rejim Orde Baru, kedudukan Negara yang dominan itu—sebagaimana terkonsepsi dalam apa yang disebut sebagai Hak Menguasai dari Negara (HMN)—semakin dikukuhkan oleh UU No. 5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan peraturan pemerintah di bawahnya, UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan dan peraturan pemerintah di bawahnya, dan UU No. 5/1990 tentang Konservasi Kekayaan Alam Hayati dan Ekosistemnya dan peraturan pemerintah di bawahnya, yang dalam prakteknya telah dimanfaatkan oleh pemerintah Orde Baru dan badan-badan internasional urusan konservasi untuk mengejar target perlindungan aneka ragam sumber daya hayati, tanpa memberi rakyat peran yang memadai untuk berpartisipasi dalam penguasaan, peruntukan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya itu, serta menikmati hasilnya.

Sektoralisme hukum demikian ini dimungkinkan karena proses pembuatan hukum yang didominasi oleh badan-badan pemerintah dimana DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) hanya berperan menjadi "pengesah" belaka. Tidak diakuinya masyarakat sebagai pembuat hukum, telah membenarkan dilakukannya sentralisme hukum, walaupun pada kenyataannya, yang terjadi adalah konflik antara hukum negara dengan hukum adat yang rumit semenjak 1967—dimana hukum negara yang mengemban apa yang disebut-sebut sebagai 'kepentingan nasional' berhadapan dengan pluralisme hukum adat yang *de facto* ada di dalam masyarakat.[1]

---

[1] Paham sentralisme hukum dianut oleh negara sebagaimana terkandung dalam hukum-hukum negara (*state laws)* yang sesungguhnya berhadapan dengan hukum-hukum adat (*customary laws)* yang telah tumbuh berurat berakar sejalan

Jadi, dengan beragam perundang-undangan itu, politik agraria Orde Baru dikelola dengan pola manajemen sentralisme sektoral, dimana wilayah yurisdiksi kekuasaan pemerintahan pusat dibagi-bagi sesuai dengan sektornya: Untuk urusan sekitar 70% wilayah permukaan daratan dikelola oleh Departemen Kehutanan, dimana pada prakteknya pada wilayah itu UUPA tak dapat berlaku;[2] Untuk keseluruhan wilayah di dalam bumi, Departemen Pertambanganlah yang menguasainya. UUPA hanya berlaku untuk urusan 30% wilayah permukaan daratan saja; Untuk keseluruhan wilayah laut, diatur oleh Direktorat Jenderal Perikanan dan untuk urusan produksi tanaman makanan diurus oleh Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, keduanya di bawah Departemen Pertanian; dan lainnya. Sementara itu, badan yang mengurus soal agraria ditempatkan hanya menjadi suatu Direktorat Jendral saja, di bawah Departemen Dalam Negeri. Dalam posisi demikian pun, Dirjen Agraria tetap memanfaatkan kedudukan pemerintah yang dominan itu untuk mengurus urusan pengadaan tanah untuk kepentingan proyek pemerintah maupun swasta, melalui Permendagri 15/1975 dan Permendagri 2/1976.

Kalangan yang selalu mengkritisi kebijakan pemerintahan biasanya mengevaluasi bahwa rejim Orde Baru yang lalu gagal menjamin hak-hak komunitas lokal atas tanah dan kekayaan alam lainnya yang telah dijadikan sandaran keberlanjutan hidupnya. Bahkan sebaliknya, praktek politik sentralisme-sektoral ini nyata-nyata melanggar hak-hak itu, dengan menyingkirkan akses dan kontrol mereka terhadap tanah dan sumberdaya alam yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun (lihat antara lain: Bachriadi

---

dengan pertumbuhan komunitas-komunitas pra-negara. Apa yang dimaksudkan dengan kemajemukan hukum (*legal pluralism*) adalah suatu situasi dimana dua atau lebih (sistem) hukum saling berinteraksi. Isu Kemajemukan Hukum ini pada umumnya berkembang sebagai tandingan terhadap sentralisme hukum (*legal centralism*), hal mana umum terjadi di negeri-negeri kolonial dan pasca-kolonial (Uraian dasar tentang Pluralisme Hukum bisa ditemukan dalam Griffiths, 1986). Dalam kepustakaan Indonesia, lihat karya-karya penulis Indonesia dan non-Indonesia dalam T.O Ihromi, 1993).

2 Sungguh aneh ada sebuah undang-undang yang secara *de facto* tidak berlaku untuk wilayah yang sesungguhnya merupakan wilayah berlakunya undang-undang itu.

et al (Eds), 1997; Fauzi, 1999; Ruwiastuti, 2000).

Apa yang dimaksudkan dengan pelanggaran hak ini sebenarnya dimulai dari adanya negaraisasi atau nasionalisasi tanah dan kekayaan alam lain kepunyaan penduduk, dan atas dasar klaim negara itu, pemerintah memberikan ijin-ijin dan hak-hak pemanfaatan di atas bidang tanah termaksud untuk perusahaan bermodal besar atau proyek-proyek pembangunan, baik yang dimiliki badan usaha swasta maupun pemerintah. Akibat dari pelanggaran hak ini, berkembanglah sengketa agraria yang kemudian meluas menjadi konflik agraria.

Dengan luasan dimensi (jenis, penyebab, pihak, dan hak yang dilanggar) konflik semacam itu, pada gilirannya konflik agraria dan pengelolaan SDA sangat berhubungan dengan: (1) hilangnya akses masyarakat terhadap tanah dan SDA lainnya; (2) kerusakan struktur sosial masyarakat, yang didasari atas struktur agraria yang timpang; dan (3) kerusakan kualitas kekayaan alam yang berkait langsung dengan turunan kualitas manusia yang hidup dengan kekayaan alam yang rusak itu (Kelompok Studi Pembaruan Agraria, Kelompok Kerja Pengelolaan Kekayaan alam dan Konsorsium Pembaruan Agraria, 2001).

Konflik sosial yang didasari konflik tenurial hanya bisa berhasil manakala cara-cara penyelesaiannya yang menggunakan perspektif korban (Kelompok Kerja *Transitional Justice, 2000*). Dari perspektif korban, perhatian ditujukan pada upaya-upaya menyeimbangkan kembali *tenure system* yang berasal dari pemerintah dengan *tenure system* yang telah tumbuh dalam sejarah kebudayaan masyarakat setempat. Pertanyaan kunci untuk kebijakan yang akan datang adalah: Bagaimana kebijakan dan strategi pemerintahan sekarang ini mewujudkan keadilan bagi mereka yang dilanggar hak-haknya atas tanah dan kekayaan alam, akibat penggunaan dan/atau penyalahgunaan kewenangan pejabat pemerintahan di masa lampau?[3]

---

[3] Dengan mengikuti pemikiran Ton Dietz (1998: 99-109), hal itu dipusatkan pada tiga macam pelanggaran hak masyarakat setempat, yakni: (i) hak pemilikan atas tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya; (ii) hak pemanfaatan atas

Pertanyaan pokok itu sangat relevan dengan kenyataan masa pasca-otoritarianisme beberapa tahun belakangan ini, dimana kita sama sekali belum melihat adanya perubahan hukum yang berarti mengenai hubungan antara manusia dengan tanah dan kekayaan alam lain. Dengan kata lain, kita masih menyaksikan tetap dipergunakannya hukum lama (beberapa telah dikemas baru, seperti UU No. 41/1999 tentang Kehutanan), baik produk hukumnya, institusi hukumnya, personilnya maupun budaya hukumnya.

Di sinilah letak kesulitan pokoknya, yakni di satu pihak, pemerintahan yang baik senantiasa bekerja dalam koridor hukum yang ada; dan di pihak lain, hukum yang ada merupakan sumber ketidakadilan. Dengan kata lain, penegakan hukum yang hendak dilakukan tentunya menghadapi tantangan yang berat ketika dihadapkan pada berbagai pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu. Tantangan itu berupa suatu dilema bahwa "Di satu pihak, rasa keadilan umum harus dipenuhi karena demi itulah hukum bekerja. Di lain pihak, otonomi prinsip-prinsip hukum harus dijaga karena hanya dengan itulah eksistensi negara hukum terjamin" (Gerung, 2000).

Dalam upaya menyediakan keadilan bagi mereka yang hak-haknya telah dirampas/dilanggar oleh pihak lain, dan/atau diabaikan oleh pemerintahan yang lampau, keadilan di masa peralihan ini, yang selanjutnya diistilahkan sebagai *transitional justice*, perlu ada terobosan baru. Di tengah penantian perwujudan formula-formula *transitional justice* tersebut, kita telah menyaksikan semasa reformasi bahwa penduduk-penduduk yang merasa diperlakukan tidak adil, atau terganggu rasa keadilannya akibat kebijakan pemerintahan di masa lampau, telah mengekspresikan diri dalam berbagai tindakan protes.

---

tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya, dan (iii) hak untuk ikut campur (partisipasi) dalam keputusan-keputusan mengenai pemilikan dan pemanfaatan tersebut.

Kemelut Menemukan Pintu Keluar

Di masa transisi dewasa ini, penduduk korban semakin menggencarkan klaim kembali atas tanah dan kekayaan alam miliknya yang telah dikuasai dan digunakan oleh perusahaan-perusahaan dan proyek-proyek raksasa. Sudah umum diketahui bahwa persengketaan yang mulanya sederhana ini pada gilirannya berubah menjadi konflik yang sangat rumit, karena kewenangan dan manajemen yang sentralistik itu pada penerapannya dikawal oleh mesin birokrasi yang otoriter disertai praktek-praktek manipulasi dan kekerasan terhadap penduduk yang mempertahankan hak asasinya. Sementara itu badan peradilan yang disediakan untuk memperkarakan keputusan-keputusan pejabat publik, yakni Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak dapat dijangkau oleh penduduk-penduduk korban dan para pembelanya karena masalah aksesibilitas, terutama batasan kadaluarsanya masa gugatan yang hanya berlaku paling lama 90 hari setelah keputusan dikeluarkan.[4]

Jadi, agenda pengakuan hak rakyat atas tanah dan kekayaan alam lainnya dalam konteks konflik ini niscaya akan menemui jalan buntu manakala, baik pemerintahan pusat maupun daerah, gagal merumuskan ketentuan-ketentuan baru dan/atau mempergunakan ketentuan-ketentuan lama, yang justru melestarikan dan melanjutkan ketegangan antara komunitas yang secara *de facto* telah terlebih dahulu memiliki hak atas tanah dan sumberdaya alam tersebut, dengan pemerintah (pusat) yang mempunyai kewenangan atas dasar konsepsi politik hukum Hak Menguasai dari Negara (HMN) yang terkandung dalam hukum-hukum negara mengenai tanah dan sumberdaya alam.

Sudah pasti bahwa berbagai perampasan tanah dan sumber daya alam penduduk diakibatkan pemberian hak-hak pemanfaatan

---

[4] Menurut Prof. Dr. Paulus Effendi Lotulung SH, staff Litbang Mahkamah Agung, masalah pertanahan mendominasi perkara di PTUN dan PTTUN. "Dari penelitian saya, sejak 14 PTUN dan empat Pengadilan Tinggi TUN (PTTUN) didirikan, perkara yang diterima sebagian besar adalah masalah pertanahan" (sebagaimana dimuat di Kompas, 21 Oktober 1996).

oleh pemerintah pusat untuk badan usaha produksi maupun konservasi (dengan Hak Guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, Kontrak Karya Pertambangan, Taman Nasional, dll) harus terlebih dulu diselesaikan oleh badan-badan pemerintahan pusat. Meskipun saat ini adalah jaman Otonomi Daerah, dimana terjadi penyerahan kewenangan dari pusat ke daerah (desentralisasi), namun—telah ditetapkan bahwa—pada soal sengketa agraria ini, pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan memutuskan perizinan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat sampai berakhirnya perizinan tersebut.[5] ❁

[5] Lihat Peraturan Pemerintah No. 25 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, Bab IV Pasal 8, yang berbunyi "Perizinan dan perjanjian kerja sama Pemerintah dengan pihak ketiga *berdasarkan* kewenangan Pemerintah sebelum ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya perizinan dan perjanjian kerja sama."

5
BAGAIKAN MEMASAK "KUE BIKA":
ARENA-ARENA PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

"Pelaksanaan reforma agraria, ... (sebaiknya) dilakukan secara sentral, integral dan serentak. Unsur keserentakan ini sebenarnya mengandung unsur yang positif, karena pelaksanaan reforma agraria untuk golongan penguasa tanah dimanapun juga tidak menyenangkan dan merupakan pengorbanan. Oleh karena itu, reforma agraria sebaiknya dilakukan serentak dan dalam periode yang sesingkat mungkin. Semakin baik aparat perencana, pelaksana dan pengawas (termasuk pengadilan) "bersih", semakin besar wibawa penguasa, dan kemungkinan akan dituruti oleh masyarakat luas."
(S.M.P. Tjondonegoro, 1982)

Panggung politik saat ini sedang disandera oleh keadaan dan upayanya sendiri untuk memerangi sisa-sisa otoritarianisme lama dan merintis demokratisasi, memulihkan perekonomian makro, mengatasi disintegrasi nasional dan sosial, dan agenda-agenda reformasi nasional lainnya. Di tengah penantian perwujudan formula-formula reformasi, masyarakat pedesaan menghadapi persoalan yang sangat membutuhkan rekonstruksi sosial yang didasari pada penataan ulang susunan penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya.

Banyak pihak yang sangat berharap dan menunggu-nunggu tindakan pemerintahan reformasi untuk melakukan apa yang dikonsepkan dengan pembaruan agraria (*agrarian reform/reforma agraria*). Belum nampaknya upaya-upaya perubahan itu tentunya menimbulkan kerisauan dan kekuatiran. Meskipun saat ini secara makro pemerintahan reformasi sedang menjalankan peran meluruhkan (*to dismantle*) kekuasaan negara yang berlebihan, terutama peran aparatus represif negara, namun tidak sampai pada penataan

hubungan negara dengan rakyat dalam soal yang mendasar: soal agraria. Para pembuat-pembuat dan pelaksana hukum dan kebijakan pemerintahan pusat yang berhubungan dengan pertanahan terkesan tidak memiliki kepekaan, kesadaran dan *sense of urgency* untuk menyelesaikan sengketa agraria, atau setidaknya tidak memiliki strategi untuk menghadapinya.[1]

---

[1] Memang, awal tahun 2000, Presiden Gus Dur membuat pernyataan yang menunjukkan bahwa dia menyadari soal ini. Lihat Pidato Presiden di depan peserta "Konferensi Nasional Kekayaan alam", pada hari Selasa, 23 Mei 2000, pukul 10.00 WIB, di Hotel Indonesia – Jakarta sangat menarik dan penting untuk dikaji secara lebih luas (lihat berita di Kompas, Republika, SCTV, dan RCTI tanggal 24/5). Dalam konferensi di atas, Gus Dur mengemukakan 5 (lima) butir pikiran: *Pertama*, peran negara (pemerintah) dalam pengelolaan tanah dan kekayaan alam akan dikurangi seminimal mungkin. Bahkan pada saatnya, pemerintah hanya akan berperan sebagai pengawas bagi pengelolaan sumber-sumber agraria yang dijalankan oleh masyarakat dan/atau pengusaha. *Kedua*, menyoroti soal fenomena maraknya 'penjarahan' tanah perkebunan oleh masyarakat, Gus Dur menyatakan bahwa tidak tepat jika rakyat dituduh menjarah, karena "sebenarnya perkebunan yang nyolong tanah rakyat. ngambil tanah kok 'gak bilang-bilang". *Ketiga*, sebaiknya 40% lahan dari perkebunan dibagikan kepada petani penggarap yang membutuhkan. Bahkan kalau mau, saham perkebunan itu juga bisa dimiliki oleh masyarakat. *Keempat*, dalam hal operasi bisnis (usaha) yang berhubungan dengan tanah, menurut Gus Dur sebaiknya selalu melalui proses musyawarah untuk mufakat antara badan hukum yang ingin mengelola (berbisnis) dengan masyarakat yang sebelumnya telah memiliki atau menguasai sumber-sumber agraria tersebut. Dalam pandangan Gus Dur, mengutamakan prinsip musyawarah untuk mufakat adalah lebih penting dibanding sebatas legalitas formal atas perusahaan tersebut. *Kelima*, pada bagian lain, Gus Dur menghimbau bahwa kalau selama ini negara menjadi kaya karena menguasai dan mengelola tanah dan kekayaan alam, maka untuk ke depan sebaiknya rakyat juga menikmati hal yang sama. Masih menurut Gus Dur, "kalau kita kaya harus bareng-bareng dan kalau miskin pun harus bareng-bareng".
Gus Dur pada Sidang Umum MPR 2001 melaporkan realisasi dari retorikanya ini. Berikut ini isi lengkap jawaban Presiden atas pertanyaan MPR yang berkaitan dengan masalah pertanahan: "Adapun mengenai masalah 40 persen penguasaan tanah yang bermasalah di BUMN yang ditanyakan oleh Fraksi Bulan Bintang dapat saya jelaskan bahwa memang telah diinventarisasi permasalahan tanah terhadap lahan yang dikuasai BUMN (PTPN I sampai dengan PTPN XIV) yang bermasalah mencakup *119.136 Ha atau 8,62 %* dari total areal. Permasalahan yang dihadapi meliputi: (a) Penyerobotan/okupasi/ penggarapan lahan, (b) Tuntutan ganti rugi, (c) Tuntutan hak atas tanah; (d)

Di masa transisi ini, pasar politik belum kondusif bagi pelaksanaan agenda pembaruan agraria. Jadi, saat ini, agenda pembaruan agraria tidak bisa ditumpukan pada kebaikan hati dari aktor-aktor yang bermain di tubuh negara. Mereplikasi pengalaman pelaksanaan *agrarian reform* di berbagai negeri yang selalu didahului oleh pembaruan hukum, baik model kapitalis, sosialis-komunis maupun populis yang kebanyakan bertumpu pada kekuasaan rejim baru di suatu negara, tentunya tidak bisa diterapkan pada konteks politik dewasa ini.

Tulisan ini hendak mengedepankan suatu usulan strategi yang diibaratkan memasak "Kue Bika,"[2] dimana suatu adonan kue yang telah memenuhi syarat dimasukkan pada suatu loyang yang diletakkan di suatu 'kompor' khusus, yang api untuk memasaknya ada di bawah dan di atasnya, serta senantiasa dipantau tingkat kematangan kue tersebut.

Konflik Agraria: Warisan yang Tak Diselesaikan

Promosi pembaruan agraria bisa didasari oleh argumen macam-macam, namun, sesungguhnya "pembaruan agraria diperkenalkan untuk menghadapi suatu situasi yang sulit, yakni konflik

---

Terhambatnya proses perpanjangan HGU. Penyelesaian masalah ini menggunakan azas kewajaran dan keadilan, yang harus didukung oleh kajian komprehensif dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi investor." Selanjutnya Gus Dur menyatakan bahwa: "Pemerintah mempertimbangkan dua alternatif pendekatan dalam penyelesaian masalah tanah tersebut. Alternatif pertama adalah *Total Land Consolidation* yang merupakan pendekatan menyeluruh dengan cara-cara penyelesaian atas seluruh BUMN. Alternatif kedua adalah *Partial Land Consolidation* yang hanya menyangkut tanah bermasalah dengan penyelesaian secara lokal dan kasuistik" (lihat Jawaban Presiden dalam Sidang Tahunan MPR 2000, Rabu, 9 Agustus 2000, halaman 5 - 6).

[2] Strategi "kue bika" ini telah dijalankan dalam pengalaman implementasi landreform di Filipina, lihat: Saturnino M. Borras Jr, *The Bibingka Strategy in Land Reform Implementation*, Quezon City, Institut for Popular Democracy, 1999. Buku yang awalnya adalah tesis MA pada ISS (Institut for Social Studies) ini juga menyajikan dasar-dasar teoritis strategi ini, yang disebutnya sebagai *Interactive Approach to State-Society Relation*, yang merupakan tandingan dari *Society-Centered Approach* dan *State-Centered Approach* dan penggunaan analisa teoritis ini untuk 5 (lima) studi kasus di Filipina.

agraria" (Christodolou, 1990:144). Konflik adalah bentuk pertentangan atau pertarungan yang sudah nyata, yang didasari oleh pertentangan klaim.

Dalam konteks ini, pada intinya pertentangan klaim itu, bermula pada tidak adanya pegangan bersama mengenai 3 (tiga) soal berikut ini (Ton Dietz, 1998):

(i) Siapa yang berhak menguasai tanah dan kekayaan alam yang menyertainya;
(ii) Siapa yang berhak memanfaatkan tanah dan kekayaan alam itu; dan
(iii) Siapa yang berhak mengambil keputusan atas penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam tersebut.

Apa yang terjadi dengan konflik agraria yang dimaksudkan ini bermula dari negara-isasi atau pe-negara-an tanah dan kekayaan alam milik komunitas dan di atas tanah yang diberi nama "Tanah Negara" itu, pemerintah (pusat) memberikan hak-hak pemanfaatan (*use rights*) tertentu seperti Hak Pengusahaan Hutan, Hak Guna Usaha, Kuasa Pertambangan dan lain-lainnya, kepada badan-badan usaha berskala raksasa milik swasta dan pemerintah.

Secara fenomenal, sering penduduk yang bersengketa menganggap bahwa perusahaan-perusahaan atau proyek-proyek yang beroperasi secara langsung pada tanah-tanah mereka adalah "perampas tanah", dan upaya mereka adalah mencari perlindungan kepada pemerintah atas perbuatan perusahan-perusahaan atau proyek-proyek itu. Padahal, secara legal, perusahaan-perusahaan atau proyek-proyek tersebut bekerja atas dasar pemberian hak-hak pemanfaatan (*use rights*) dari pemerintah (pusat) yang mengasumsikan bahwa tanah di mana *use rights* tersebut diberikan adalah Tanah Negara. Jadi, masalahnya adalah asumsi politik hukum yang mengabaikan, bahkan melenyapkan hak-hak rakyat atas tanah, yang terkandung dalam perundang-undangan yang menjadi dasar bekerjanya birokrasi pemerintah pusat secara sektoral.

Jadi, apa yang disebut sebagai konflik agraria pada tulisan ini bermula dari pertentangan klaim antara pemerintah (pusat) yang

menganggap suatu lokasi tertentu adalah "Tanah Negara" dan badan-badan usaha (dari pusat) yang memperoleh suatu hak pemanfaatan tertentu di atas "Tanah Negara" tersebut, dengan komunitas setempat yang secara turun-temurun (bahkan sebelum Negara Republik Indonesia direncanakan berdiri) telah memanfaatkan tanah dan kekayaan alam tersebut. Konflik agraria ini merupakan warisan yang tak terselesaikan, yang diperkirakan telah mencapai ribuan kasus tanah yang berkaitan dengan eksploitasi sumberdaya hutan alam, hutan tanaman industri, hutan jati, kawasan konservasi, perkebunan dan lain-lain.

Secara fenomenal, penduduk-penduduk yang merasa diperlakukan tidak adil atau terganggu rasa keadilannya dalam konflik-konflik tersebut telah mengekspresikannya dalam berbagai tindakan protes. Keterlambatan mengagendakan kompensasi dan pemulihan ini ternyata telah ikut mendorong tindakan kolektif rakyat untuk merebut kembali apa-apa yang dalam kurun tiga puluh tahun terakhir dirampas darinya, di samping tentunya membuka ruang bagi provokasi dan pengacauan terencana dan terorganisasi untuk memperluas bentrokan antar golongan dan mengganggu pemusatan perhatian rakyat pada persoalan sengketa agraria yang sesungguhnya. Memang, pada sejumlah kasus, eskalasi konflik ini sudah sampai pada bentuk yang meluluhlantakkan dasar-dasar legitimasi pembangunan itu sendiri, di antaranya berupa pengambilan kembali tanah, penghancuran wujud fisik proyek-proyek, pengusiran pegawai-pegawai proyek, blokasi produksi, dll.

Berbagai agenda reorganisasi negara akan menemui jalan buntu manakala para pejabat negara, baik di pemerintahan pusat maupun daerah, gagal merumuskan ketentuan-ketentuan baru dan mempergunakan ketentuan-ketentuan lama, yang justru melestarikan dan melanjutkan ketegangan antara komunitas yang secara *de facto* telah terlebih dahulu memiliki hak atas tanah dan kekayaan alam tersebut, dengan pemerintah (pusat) yang mempunyai kewenangan atas dasar konsepsi politik hukum Hak Menguasai Negara (HMN) yang terkandung dalam hukum negara.

Konsekuensi dari diteruskannya ketentuan-ketentuan lama

yang lampau ini amat jelas dan sederhana, yakni: rencana-rencana perluasan investasi pertambangan, perkayuan, perkebunan, dan perikanan, di samping menjanjikan perluasan basis pajak dan penghasilan bagi pemerintah pusat maupun daerah, sudah pasti berbenturan dengan tuntutan komunitas untuk memulihkan kembali kedaulatannya atas ruang-hidup, basis-penghidupan, dan rencana perubahannya sendiri.

Konflik Agraria di Masa Reformasi: Belum Ada Perubahan yang Berarti

Sebagaimana telah diketahui bersama, ketika kasus sengketa agraria telah berkembang menjadi konflik, maka berbagai bentuk kekerasan menjadi alat untuk melenyapkan klaim pihak lain terhadap tanah dan kekayaan alam yang menyertainya.

Berdasarkan identifikasi dan pengumpulan data yang dapat dilakukan oleh *resource center* BP-KPA[3] terhadap berita media massa dan anggota-anggota KPA di berbagai daerah (di 19 propinsi), semenjak berkuasanya pemerintahan paska-Soeharto hingga sebelum Reformasi sekarang, telah terjadi beragam tindak kekerasan yang dilakukan terhadap kaum tani dan aktivis-aktivis pembelanya itu meliputi penganiayaan hingga pembunuhan, teror dan intimidasi hingga penembakan, dan pembakaran rumah/pondok hingga pembabatan dan pembakaran tanaman. Dari data yang ada dan peristiwa-peristiwa yang dapat terekam di 19 propinsi telah terjadi (lihat tabel terlampir):

- Tindak penganiyaaan di 32 kasus sengketa/konflik agraria, yang menimpa sedikitnya 190 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Pembunuhan terhadap petani di 13 kasus sengketa/konflik agraria, yang meminta korban jiwa sedikitnya 18 orang;
- Penembakan terhadap petani/rakyat di 18 kasus sengketa/

[3] Penguraian data ini – dengan perbaikan seperlunya oleh Haslinda Qodariah – *disajikan oleh* Dianto Bachriadi (2000) dalam dokumen berjudul "Kekerasan dalam Persoalan Agraria dan Relevansi Tuntutan Dijalankannya Pembaruan Agraria di Indonesia Pasca-Orde Baru".

konflik agraria, yang terjadi pada sedikitnya 44 orang petani dan aktivis pembela petani;

- Penculikan terhadap petani dan aktivis pembela petani di 3 kasus sengketa/konflik agraria, yang menimpa sedikitnya 12 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Penangkapan terhadap petani dan aktivis pembela petani di 66 kasus sengketa/konflik agraria, yang terjadi sedikitnya pada 775 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Tindak pembakaran dan perusakan terhadap rumah atau pondok-pondok petani di 21 kasus sengketa/konflik agraria, yang terjadi sedikitnya pada 275 buah rumah atau pondok petani;
- Perusakan, pembabatan dan pembakaran tanaman milik petani di 17 kasus sengketa/konflik agraria di atas lahan yang luasnya tidak kurang dari 307.109 hektar pertanian rakyat;
- Teror-teror secara langsung terhadap petani dan aktivis pembela petani di 140 kasus sengketa/konflik agraria, yang dialami oleh tidak kurang dari 1.224 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Tindakan intimidasi langsung terhadap petani dan aktivis pembela petani di 184 kasus sengketa/konflik agraria, yang dialami oleh tidak kurang dari 1.354 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Serta tindak kekerasan lainnya, termasuk penghilangan orang dan perkosaan, terhadap petani dan aktivis pembela petani di 76 kasus sengketa/konflik agraria. Dalam kategori ini 14 orang petani dan aktivis pembela petani dinyatakan hilang tak berbekas hingga sekarang dan seorang perempuan petani mengalami tindak kekerasan dalam bentuk perkosaan.

Jika dilihat angka-angka yang menandakan terjadinya kekerasan terhadap rakyat/petani, maka tidak dapat disangkal bahwa dua rezim pemerintahan baru pasca Soeharto sama sekali tidak mempunyai suatu instrumen negara yang berhasil melindungi rakyat tani yang membutuhkan tanah. Upaya-upaya rakyat untuk

mengambil dan menguasai kembali tanah-tanah mereka yang hilang terampas pada masa pemerintahan rezim sebelumnya (rezim Soeharto) telah dihadapi kembali dengan kekerasan. Memang tidak di semua kasus pengambilalihan kembali tanah-tanah tersebut terjadi tindak kekerasan, tetapi angka-angka yang terurai di atas, secara umum mengatakan bahwa pola bertindak rezim pemerintahan pasca Soeharto tidak jauh berbeda dengan pendahulunya.

Ada beberapa sebab yang membuat sejumlah tindak kekerasan seperti yang tergambar di atas masih terjadi, yaitu:

1. Tetap digunakannya pendekatan militerisme dalam menghadapi dan menyelesaikan kasus-kasus sengketa/konflik agraria di Indonesia. Sementara di sisi lain, kekuatan perlawanan rakyat sudah semakin tumbuh secara signifikan.
2. Tidak adanya suatu *platform* kebijakan yang jelas dari pemerintah yang berkuasa sekarang untuk menghadapi sengketa-sengketa agraria yang telah terjadi pada masa sebelumnya maupun yang baru terjadi pada era reformasi.
3. Pola kebijakan agraria dari pemerintahan yang baru tidak bergeser secara signifikan dari pola dan gaya pemerintahan Soeharto, yaitu lebih mementingkan dan mengedepankan kepentingan penguasa untuk menguasai tanah-tanah dalam skala besar (monopolisasi penguasaan tanah). Sementara tuntutan kaum tani terhadap tanah, baik yang telah dirampas ada masa pemerintahan sebelumnya maupun tuntutan dari petani tak bertanah, semakin mengeras.
4. Diabaikannya imbauan-imbauan dan peringatan yang telah diberikan oleh sejumlah Ornop maupun organisasi tani agar sengketa-sengketa pertanahan/agraria yang telah dan sedang terjadi segera diselesaikan ketika ada pergantian kekuasaan. Begitupun dengan diabaikannya usulan-usulan dan tuntutan sejumlah Ornop dan organisasi tani untuk segera dijalankannya pembaruan agraria di Indonesia.

Jadi, tuntutan untuk segera dijalankannya pembaruan agraria di Indonesia pada hakekatnya bukanlah suatu tuntutan yang

mengada-ada atau tidak memiliki satu basis argumen yang jelas. Tuntutan akan dijalankannya pembaruan agraria di Indonesia, memiliki sejumlah alasan, yaitu: *Pertama,* tidak pernah diselesaikannya seluruh kasus sengketa dan konflik agraria yang pernah terjadi di Indonesia secara tuntas dan mencerminkan keadilan serta keberpihakan terhadap kepentingan rakyat, khususnya kepentingan kaum tani yang sangat membutuhkan tanah. *Kedua,* telah terjadi ketimpangan penguasaan tanah yang sangat luar biasa di Indonesia yang di satu sisi menjadi sebab dari melebarnya kemiskinan di pedesaan, dan di sisi lain telah mendorong bagi terjadinya konflik-konflik agraria. *Ketiga,* ada ketidakberesan di dalam sistem hukum agraria yang pada dasarnya mencerminkan telah dimanfaatkannya produk-produk hukum dan kebijakan agraria untuk memenuhi ambisi-ambisi segelintir orang dan kekuatan investasi, baik asing maupun domestik, untuk menguasai sumber-sumber agraria di Indonesia.

Secara umum, sampai hari ini, jumlah sengketa dan konflik agraria itu sendiri yang telah, sedang dan masih berlangsung di Indonesia sepanjang kurun waktu pemerintahan Orde Baru berkuasa hingga saat ini—berdasarkan *database* sengketa agraria KPA yang telah di-*update* pada 3 September 2002—jumlahnya mencapai 1.918 buah kasus. Meskipun demikian harus dicatat bahwa jumlah ini adalah angka permukaan atau jumlah sengketa/konflik yang dapat terekam, teridentifikasi baik dari pemberitaan media massa maupun identifikasi organisasi-organisasi anggota KPA. Dilihat dari kategori sengketa/konflik yang terjadi, jumlah terbesar (tiga terbesar) ada pada kategori konflik di atas tanah perkebunan (428 kasus), disusul oleh sengketa/konflik karena pengembangan sarana umum dan fasilitas perkotaan (262 kasus), kemudian sengketa/konflik karena pengembangan perumahan/kota baru (238 kasus).

Menggunakan Strategi "Kue Bika": Arena-arena Pokoknya

Untuk mewujudkan pembaruan agraria dengan strategi "Kue Bika", perlu dikenali adanya arena-arena yang dapat diterjuni oleh mereka yang mempromosikannya. *Pertama,* pemberdayaan lembaga

dan organisasi rakyat, termasuk "Desa" (atau yang disebut dengan nama lain). Yang diperlukan adalah suatu dorongan dari masyarakat sendiri agar ikut menentukan jenis organisasi/kelembagaan yang mereka perlukan. Masyarakat lokal, terutama petani, harus diberi otoritas sendiri yang memungkinkan mereka mendiskusikan di atas meja dan di ruang-ruang belajar tentang sumber daya yang dimiliki untuk membangun masa depan yang dicita-citakan bersama. Dengan otoritas yang diembannya, masyarakat sendirilah yang niscaya mempunyai tanggung jawab atas segala tindakan-tindakan yang dilakukan. Untuk mendorong keberhasilan itu semua kapasitas lokal perlu ditumbuhkan, baik melalui mobilisasi dan institusionalisasi tindakan protes, penyelenggaraan pendidikan rakyat yang sesuai dengan kehidupan lokal, membangun kerja sama antar masyarakat, dan pemberdayaan ekonomi yang berbasis sumber daya lokal.

Di setiap masyarakat selalu ada napas kehidupan yang dikembangkan melalui berbagai 'coba dan salah' (*trial and error)* untuk menjalankan makhluk masyarakat dengan berbagai sistem-sistem yang bekerja di dalamnya. Manakala sistem yang lokal adaptif tadi diintervensi dengan sistem dari luar maka yang terjadi adalah sebuah kelumpuhan keseluruhan sistem. Pengalaman 30 tahun terakhir ini menjadi bukti yang amat jelas. Sifat *top-down*, memaksa, dan mengabaikan realitas sosial budaya lokal mengakibatkan membusuknya sistem-sistem pengetahuan dan kecakapan lokal. Masyarakat tercabut dari akar sosial, budaya, ekonomi dan politik lokal, dan berubah menjadi budak-budak dari sistem eksternal yang dipaksakan (ini merupakan salah satu logika globalisasi: menghancurkan sistem-sistem lokal dan menggantikannya dengan sistem global sehingga mempermudah ekspansi pasar dan penghisapan sumber daya lokal). Otoritas lokal telah dirampas. Tanggung jawab lokal pada akhirnya juga hilang. Kapasitas lokal juga dikikis habis dan digantikan dengan pendekatan-pendekatan paternalistik dan perintah.

Secara legal-prosedural, UUPD Nomor 22 Tahun 1999 mendelegasikan pengaturan mengenai apa yang disebut "Desa"

pada pemerintahan daerah kabupaten, namun secara kontekstual belum ada jaminan bahwa elit-elit pemerintahan daerah (baik pemerintah daerah maupun DPRD) memiliki informasi tentang dampak dari penyeragaman desa yang diberlakukan semenjak tahun 1979, dan lebih-lebih lagi, memiliki argumen tentang pentingnya masyarakat memiliki sistem pemerintahannya sendiri yang terlepas dari birokrasi negara dan sikap pro pada otonomi masyarakat untuk mengurus dirinya sendiri.

Dengan demikian, apabila pemberdayaan penduduk lokal gagal berjalan, maka elit pemerintahan daerah dengan mudah mengambil jalan melanjutkan saja kebijakan-kebijakan yang lalu dan tidak mengubahnya secara mendasar, baik dalam soal prosedur pembuatan kebijakannya maupun isi dari kebijakan tersebut.

Kedua, perubahan kebijakan pemerintahan daerah. Pelimpahan kewenangan ke pemerintahan daerah (desentralisasi) tanpa kendali langsung dari rakyat mengandung implikasi bahwa "segala penyakit yang tadinya ada di pemerintah pusat beralih ke pemerintahan daerah" atau ketidakmampuan pemerintahan daerah untuk menjalankan wewenang yang dilimpahkan tersebut. Jadi, pokok soalnya terletak pada bagaimana perpolitikan pemerintahan daerah dapat melayani kepentingan-kepentingan rakyat, dan bukan justru, atas nama reformasi dan otonomi daerah, terjadi penguatan eksploitasi, penindasan dan penaklukan masyarakat pedesaan oleh elit politik yang baru. Berbeda dengan sentralisasi pembuatan kebijakan, dengan desentralisasi, jarak antara rakyat dengan para pembuat kebijakan (*policy makers*) menjadi lebih dekat, sehingga diharapkan semakin terbuka akses rakyat dalam pembuatan kebijakan.

Apa yang kita observasi sepanjang 2 (dua) tahun terakhir ini adalah suatu keengganan dan kesulitan pemerintah pusat untuk merealisasikan agenda-agenda desentralisasi secara sungguh-sungguh, yang ternyata merupakan bagian dari keengganan dan kesulitan pemerintah pusat untuk merealisasikan agenda-agenda reformasi lainnya secara total. Keengganan dan kesulitan itu berpangkal pada tidak ikut sertanya representasi dari pemerintahan daerah (baik DPRD maupun pemerintah daerah) dan kelompok-kelompok

yang mengartikulasikan kepentingan publik (seperti ornop dan *concerned intelectuals*) dalam pembuatan kebijakan-kebijakan Pemerintah Pusat (*central government policies*) mengenai desentralisasi. Pembuatan kebijakan pemerintahan pusat tentang desentralisasi masih dimonopoli oleh birokrasi pemerintah pusat. Dalam situasi seperti itu, pemerintahan daerah lebih mengutamakan upayanya menghadapi pemerintah pusat dalam baik soal pembagian kewenangan maupun soal perimbangan keuangan. Pada kenyataannya, terdapat kecenderungan yang kuat bahwa pemerintahan daerah memaknai desentralisasi lebih berupa membesarnya kewenangan mereka, dari pada memaknainya sesuai dengan apa yang sesungguhnya merupakan semangat pokok desentralisasi, yakni mendekatkan rakyat pada pembuatan kebijakan.

Dalam kondisi keterbatasan kapasitas organisasi dan kualitas individu elit politik di daerah, terutama DPRD, berbagai kewenangan yang diperolehnya cenderung diarahkan pada pembesaran perolehan sumber pendapatan daerah, dengan melupakan upaya mempertinggi produktivitas rakyat, penyelamatan ekosistem dan peningkatan kesejahteraan komunitas-komunitas lokal. Apa yang tidak diharapkan terjadi adalah menguatnya kembali praktek-praktek *rent-seeking behavior*, otoritarianisme, sentralisme pembuatan kebijakan, dan birokratisme, yang sekedar merupakan replikasi segala bentuk penyalahgunaan kekuasaan yang dahulu diidap oleh pemerintahan pusat. Karena itu, pelaksanaan desentralisasi yang merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah harus disertai prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan bersih, demokrasi, dan institusionalisasi partisipasi rakyat dalam pembuatan kebijakan.

Hal pokok yang harus terlebih dulu diatur dalam kebijakan pemerintahan daerah adalah tata penguasaan dan penggunaan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya. Kekeliruan pokok dari manajemen perubahan selama ini, yakni tidak memisahkan antara *wilayah kelola rakyat* dengan ruang permainan negara dan bisnis. Walhasil, terjadi penghancuran pada wilayah kelola rakyat, di mana rakyat lokal tidak memiliki ruang belajar yang memadai. Kebiasaan

lama yang selalu meminta petunjuk pusat atau atasan dalam melangkah harus sudah dilemparkan ke "liang lahat". Jadi tidaklah mengherankan kalau sampai detik ini wajah lokal Indonesia masih terlihat babak belur. Di sana sini terjadi perkelahian sengit baik antarwarga atau warga dengan pemerintah dan/atau badan usaha. Hal itu terjadi karena kebijakan negara tidak dibangun atas dasar sosial budaya yang nyata. Di samping itu banyak dari kebijakan-kebijakan yang dibuat sebetulnya bukan ditujukan untuk mencapai cita-cita kemerdekaan yang sesungguhnya, melainkan sekadar melanggengkan posisi pemegang kekuasaan semata.

Dengan dasar pembesaran wilayah kelola rakyat ini, mau tidak mau akan terjadi koeksistensi dengan wilayah permainan badan usaha milik negara maupun bisnis. Adapun untuk wilayah-wilayah yang saat ini dilekati oleh konflik klaim, harus ada mekanisme penyelesaiannya melalui delineasi yang mantap.

Ketiga, perubahan kebijakan pemerintahan pusat. Kewenangan pemerintahan pusat masih menentukan. Biar bagaimanapun, sebagaimana termuat dalam Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 1999 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, Bab IV Pasal 8 bahwa "Perizinan dan perjanjian kerja sama Pemerintah dengan pihak ketiga berdasarkan kewenangan Pemerintah sebelum ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya perizinan dan perjanjian kerja sama."

Implikasinya adalah, berbagai konflik agraria dewasa ini yang diakibatkan pemberian hak-hak baru oleh pemerintah pusat (Hak Guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, Kontrak Karya Pertambangan, dll) harus terlebih dulu diselesaikan oleh badan-badan pemerintahan pusat.

Secara fenomenal, sering penduduk yang bersengketa menganggap bahwa perusahaan-perusahaan atau proyek-proyek yang beroperasi secara langsung pada tanah-tanah mereka adalah "perampas tanah", dan upaya mereka adalah mencari perlindungan kepada pemerintah atas perbuatan perusahan-perusahaan atau proyek-proyek itu. Padahal, secara legal, perusahaan-perusahaan atau

proyek-proyek tersebut bekerja atas dasar pemberian hak-hak pemanfaatan (*use rights*) dari pemerintah (pusat) yang mengasumsikan bahwa tanah di mana *use rights* tersebut diberikan adalah Tanah Negara. Jadi, masalahnya adalah asumsi politik hukum pertanahan yang mengabaikan, bahkan menegasikan hak-hak rakyat atas tanah, yang terkandung dalam perundang-undangan pertanahan (*land related laws*) dan peraturan-peraturan pelaksananya (*government regulation*) yang menjadi dasar bekerjanya birokrasi pemerintah pusat secara sektoral.

Bekerja di arena perubahan hukum kebijakan pemerintah pusat semakin penting karena berbagai undang-undang keagrariaan masih berkarakter etatistik, sentralistik, ambivalen dan sektoral. Bahkan kecuali Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960, karakternya sangat jelas anti pada penguasaan tanah untuk komunitas lokal. Terlebih-lebih berbagai peraturan pemerintah (*government regulation*) yang diproduksi departemen-departemen sektoral keagrariaan semasa Orde Baru (sekarang: Badan Pertanahan Nasional, Departemen Kehutanan dan Perkebunan dan Departemen Pertambangan). Jadi, jelas sekali, dibutuhkan suatu upaya-upaya baru agar pembaruan agraria mampu menjadi salah satu agenda Reformasi Nasional. ❁

6
POLITIK HUKUM AGRARIA YANG MENYANGKAL KENYATAAN HAK-HAK ADAT

Pengakuan oleh negara atas hak-hak atas tanah masyarakat adat pada hakekatnya adalah suatu refleksi kesediaan para pengemban kekuasaan negara untuk mengakui eksistensi masyarakat adat yang otonom, dan kemudian daripada itu juga untuk mengakui hak-hak masyarakat adat itu atas tanah— dan segenap sumber daya alam yang ada di atas dan/atau di dalamnya— yang bernilai vital untuk menjamin kelestarian fisik dan nonfisik masyarakat tersebut.

(Soetandyo Wignjosoebroto, 1998)

Mengapa para pembuat, pelaksana dan perawat hukum di Republik Indonesia tidak mau, atau setidaknya sulit sekali, memberikan pengakuan atas hak-hak Masyarakat Adat atas tanah dan kekayaan alam yang menyertainya? Padahal, sudah banyak bukti yang menunjukkan bahwa tidak adanya pengakuan tersebut telah menimbulkan kerugian-kerugian bahkan penderitaan yang panjang bagi Masyarakat-masyarakat Adat di seantero nusantara? Kenyataan tersebut di atas sudah selayaknya menjadi bahan renungan bagi para ahli hukum, dan para pembela Masyarakat Adat di Indonesia.

Banyak fakta menunjukkan, konflik agraria yang melibatkan masyarakat adat tidak ada jalan penyelesaiannya. Pada umumnya, mereka yang menghadapi konflik ini, baik pengelola proyek-proyek di lapangan maupun pemerintahan di daerah dan di pusat, mengelak dari suatu kenyataan bahwa Masyarakat Adat setempatlah yang memiliki hak-terlebih-dahulu atas tanah dan kekayaan alam tersebut, hak-hak yang tak dapat dipisahkan (*inalienable rights*) dari padanya.

Berbagai perbuatan mereka pada dasarnya adalah pengalihan perhatian masyarakat setempat dari pokok persoalan yang sebenarnya sehingga praktis tidak pernah terjadi penyelesaian sengketa. Budaya menyangkal (*denial culture*) inilah yang melanda mereka.

Berangkat dari kenyataan konflik agraria yang terjadi di seantero nusantara itu, tulisan ini hendak mengedepankan kembali beberapa konsep dan praktek politik hukum agraria Indonesia yang menyangkal (*to deny*) adanya hak-hak Masyarakat Adat, dengan maksud menjadikannya bahan refleksi lebih lanjut dari usaha-usaha untuk memperoleh pengakuan, pengembalian dan (kemudian berlanjut ke usaha-usaha) pemulihan dari pemerintah.

Memang, dalam beberapa tahun belakangan ini sejumlah orang dari kalangan pembela hak-hak masyarakat adat telah membicarakan soal ini secara khusus (Ruwiastuti, 2000), namun karena belum diperoleh suatu solusi hukum dan kebijakan yang *adequate* sehingga dapat menjadi pegangan penyelesaian sengketa, maka diperlukan refleksi-refleksi lanjutan yang membantu penemuan siasat-siasat baru menghadapi budaya menyangkal (*denial culture*) yang melanda para pembuat, perawat dan praktisi hukum negara dewasa ini.

Sentralisme Hukum

Sering dipelihara oleh para pembuat, perawat dan praktisi hukum, dan juga ironisnya, termasuk diajarkan kepada para mahasiswa fakultas hukum bahwa hanya ada satu hukum yang berlaku yakni hukum negara. Padahal, pada kenyataannya, pembentukan hukum Indonesia pasca kolonial—tentunya termasuk hukum agraria— selalu diwarnai oleh kompetisi ide yang tidak terselesaikan antara hukum adat dengan hukum barat (Wignjosoebroto, 1995). Kenyataan koeksistensi antara tata hukum negara dengan tata hukum adat yang beraneka-ragam inilah yang ditunjukkan oleh Griffiths (dalam Ihromi, 1993), sebagai pluralisme hukum.

Apa yang dimaksudkan dengan pluralisme hukum (*legal pluralism*) adalah suatu situasi dimana dua atau lebih (sistem) hukum

saling berinteraksi. Isu Pluralisme Hukum ini pada umumnya berkembang sebagai *counter* terhadap sentralisme hukum (*legal centralism*), hal mana umum terjadi di negeri-negeri kolonial dan pasca-kolonial. Paham sentralisme hukum yang dianut oleh mayoritas perawat hukum-hukum negara (*state laws)* sesungguhnya berhadapan dengan hukum-hukum adat (*customary laws)* yang telah tumbuh berurat berakar sejalan dengan pertumbuhan komunitas-komunitas pra-negara.

Jadi, keberagaman atau kemajemukan hukum adat yang secara *de facto* ada dan hidup dalam masyarakat telah didominasi bahkan dihancurkan keberlangsungan hidupnya di antaranya oleh Hukum negara. Namun, pluralisme hukum tetap akan hidup. Dalam rumusan Griffiths (dalam Ihromi, 1993), dinyatakan *"Legal pluralism is the fact. Legal centralism is a myth, an ideal, a claim, an illusion"*.

Maria Rita Ruwiastuti (2000) menulis:

> "... pembicaraan kita tentang perubahan ke arah pluralitas hukum agraria perlu dimulai dari aras filosofi, ideologi dan lalu prinsip-prinsip hukum yang menjamin dihormatinya hak-hak asli warga Negara ini atas hidup dan eksistensi budaya mereka. Dengan kalimat lain, syarat terpenting sebelum merumuskan pluralitas hukum agraria adalah tersiapkannya budaya menghormati hak-hak asasi (dalam hal ini adalah hak hidup dan eksistensi budaya) kelompok-kelompok masyarakat Adat. Budaya hormat ini secara umum perlu terdapat pada masyarakat kita secara keseluruhan dan secara khusus harus terdapat dalam pikiran dan perasaan orang-orang yang duduk dalam badan Pembuat Undang-undang. Selain itu dibutuhkan adanya suatu budaya malu terhadap tegur dan kritik dari masyarakat internasional yang suaranya telah lama bergema di seluruh dunia mengenai persoalan ini. Yang ada selama ini baru "budaya mengelak" (alias rasionalisasi) melalui berbagai alasan seperti: di Indonesia tidak ada masyarakat asli sebab semua orang Indonesia itu asli. Atau, istilah (terminologi) *indigenous peoples* itu lahir dalam konteks relasi kolonialisme bangsa-bangsa Barat atas bangsa-bangsa Timur. Seolah-olah sikap kolonialisme tidak mungkin terjadi di antara suku-suku sebangsa sendiri."

Hukum (Negara) sebagai Alat Rekayasa Sosial

Semenjak rejim Orde Baru berdiri hingga jatuh pada tahun 1998, hukum negara mengenai tanah dan sumberdaya alam telah difungsikan menjadi alat pertumbuhan ekonomi—sebagai konsekuensi dari pilihan strategi "*law as a tool for social engineering*" yang dikembangkan oleh aliran "Hukum dan Pembangunan".[1] Paham yang memperjuangkan hukum adat sebagai sumber pembentukan hukum nasional berada dalam kedudukan yang marjinal karena tidak bersesuaian dengan politik pembangunan ekonomi yang kapitalistik. Paham "Hukum dan Pembangunan" mendakwakan sistem hukum negara sebagai instrumen utama menuju kemajuan, sementara itu hukum adat didudukkan sebagai bagian yang harus atau "dimodernisir"—yang berarti suatu dominasi hukum negara terhadap hukum adat.

Praktek pemberlakuan "hukum sebagai alat rekayasa sosial" memang berbeda dengan paham lain yang mengemukakan bahwa hukum adalah ekspresi dari rasa keadilan rakyat. Paham hukum sebagai "alat rekayasa sosial" ini pada prakteknya memanfaatkan kesadaran orang awam tentang netralitas hukum—sebagaimana didakwakan oleh doktrin hukum liberal.

Saat ini mulai berkembang di kalangan pembela hak masyarakat adat suatu cara pandang kritis terhadap hukum atau *Critical Legal Studies* (CLS). Berdasar pada karya Roberto M. Unger (1999), Ifdhal Kasim (1998):

---

[1] Sesungguhnya *social engineering* adalah tindakan rasional yang biasa, kendatipun di Indonesia sering diberi kualifikasi "jahat". *Social engineering* menurut arsiteknya, Roscoe Pound, adalah usaha rasional untuk mengamankan nilai-nilai yang dikehendaki masyarakat (Pound: '*social interest*') agar dapat menyebar dalam masyarakat. Usaha ini dilakukan dengan cara mengangkat dan mendorong nilai-nilai yang dikehendaki di satu pihak, dan menekan nilai-nilai yang tidak dikehendaki (Friedman, 1953:238). Berbeda dengan '*social engineering*' maka '*dark social engineering*' adalah penggunaan sosioteknik untuk menimbulkan kerugian sosial (*social harm*) yang luas di masyarakat". *Lihat* Raharjdo (1979, 1998).

"Kalangan *CLS* berangkat dari titik tolak yang berbeda dengan teori hukum liberal, bahwa bagi mereka *"law is as negotiable, subjective and policy-dependent as politics."* Menurut kalangan CLS tidak mungkin memisahkan politik dan pilihan-pilihan etik dengan hukum berdasarkan argumen obyektivitas dan netralitas hukum, sebagaimana dikembangkan oleh teoritisi hukum liberal. Dengan mengemukakan pendirian ini, kalangan CLS ingin mengedepankan analisis hukum yang tidak hanya bertumpu pada segi-segi doktrinal semata —yang mengandalkan metode deduktif (lewat silogisme logika formal), tetapi juga dengan mempertimbangkan berbagai faktor di luar doktrin hukum seperti pengaruh-pengaruh faktor sosial-politik dan ekonomi dalam proses pembentukan dan aplikasi (interpretasi) hukum.

.....

Dengan titik tolak seperti ini tampak sangat sulit untuk membayangkan suatu netralitas dan obyektivitas hukum; apakah dalam proses pembentukannya maupun dalam interpretasinya. Jauh lebih dapat diterima memandang hukum sebagai suatu produk yang tidak netral; karena senantiasa ada kepentingan-kepentingan tersembunyi yang difasilitasi oleh hukum.

Dengan kata lain, menjadi penting dipahami bagaimana proses-proses pembuatan kebijakan hukum ternyata sangat rentan dipengaruhi oleh prosedur dan pilihan-pilihan legislatif; yang keduanya tidak bisa dilepaskan dari sistem pembuatan hukum di sebuah negara yang pada dirinya bersifat sarat nilai karena melibatkan proses perebutan kepentingan di dalam masyarakat dan bagaimana konflik-konflik yang ditimbulkannya diselesaikan."

Hak Menguasai Negara dan Tanah Negara

Konsep politik hukum Hak Menguasai dari Negara (HMN)—sebagaimana terkandung dalam Undang-undang Agraria 1960, Undang-undang Kehutanan 1967, Undang-undang Pertambangan 1967, Undang-undang Penataan Ruang 1992, Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup 1997 dan lain-lain—berdasar suatu klaim negara atas kedaulatan masyarakat adat atas teritorinya.

Dapat dikatakan bahwa HMN ini merupakan satu konsepsi politik hukum yang mencabut kekuasaan masyarakat adat. Pikiran pembuat UUPA, menyatakan bahwa (Soetiknjo, 1984: 59-60):

> "... oleh karena suku-suku bangsa dan masyarakat-masyarakat hukum adat tidak mandiri lagi, tetapi sudah merupakan bagian dari satu bangsa Indonesia di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka wewenang berdasarkan hak ulayat yang berhubungan dengan hak-hak atas tanah, yang dahulu mutlak berada di tangan kepala suku/masyarakat hukum adat/desa sebagai penguasa tertinggi dalam wilayahnya ... dengan sendirinya beralih kepada pemerintah pusat sebagai penguasa tertinggi, pemegang hak menguasai/ulayat seluruh wilayah Negara."

Menurut pembuat UUPA kewenangan Masyarakat Adat harus tunduk pada pembentukan negara Indonesia, melalui peleburan persekutuan-persekutuan masyarakat adat tersebut. Jadi, dapatlah disimpulkan bahwa keberadaan negara bangsa merupakan pemangku kekuasaan yang menjadi sumber pembatas dari berlakunya hukum adat. Dengan demikian menjadi jelas bahwa negaraisasi tanah-tanah adat merupakan dasar pikiran sejumlah orang pemikir-pembuat undang-undang yang berhubungan dengan tanah dan kekayaan alam.

Hal ini juga jelas terlihat dalam UU No. 41/1999 tentang Kehutanan yang baru. Dalam bagian penjelasannya dinyatakan bahwa:

> "Dalam undang-undang ini hutan di Indonesia digolongkan ke dalam "Hutan Negara" dan "Hutan Hak". Hutan Negara ialah kawasan hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani (*Sic!*) hak-hak atas tanah, *termasuk di dalamnya hutan-hutan yang sebelum dikuasai oleh masyarakat hukum adat yang disebut "Hutan Ulayat", "Hutan Marga", atau sebutan lainnya.*
> Dimasukkannya hutan-hutan yang dikuasai masyarakat hukum adat ke dalam Hutan Negara *sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara* sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia."

Pertanyaan yang perlu diajukan adalah: Mengapa pembuat UU ini (dan bagi mereka yang menerima begitu saja (*taken for granted*) dan bahkan mereka yang memeliharanya terus-menerus) menganggap negaraisasi tanah-tanah adat adalah suatu keharusan?[2]

Salah satu jawaban yang pernah dikemukakan adalah adanya asumsi bahwa kemaslahatan rakyat hanya bisa dijalankan oleh kekuasaan negara yang besar, termasuk pada tanah-tanah dan sumber daya alamnya. Romantisasi "negara budiman ini"lah yang memberi andil pada perumusan konsep HMN, yang katanya adalah "hak ulayat yang ditinggikan ke tingkat negara".

Padahal, berdasar pada konsep HMN ini lah, tanah-tanah Masyarakat Adat ditetapkan sebagai "Tanah Negara", yang kemudian di atasnya, pemerintah pusat memberikan hak-hak pemanfaatan (*use rights*) yang baru seperti Hak Guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, dan lain-lain, yang dalam pengalaman sepanjang 32 tahun, nyata-nyata membuat mereka menderita.

Hak Ulayat = Hak Publik

Penyamarataan konsep penguasaan tanah masyarakat adat yang majemuk menjadi suatu nama Hak Ulayat merupakan hambatan berikutnya. Pembuat UUPA No. 5/1960, yang juga dianut oleh UUPK No. 5/1967 meyakini adanya Hak Ulayat yang merupakan hak-hak publik dari Persekutuan-persekutuan Hukum Adat (Ruwiastuti: 2000). Yang dimaksudkan dengan *besckikkingrecht* dalam khazanah istilah bahasa asing ini ialah hak penguasaan yang berada di tangan komunitas desa berdasarkan hukum adat atas suatu teritori tertentu. Orang-orang adat tidak menciptakan istilah khusus untuk menyebut hak macam ini, sehingga pengkaji-pengkaji hukum adat yang dimotori oleh ahli hukum adat Belanda

---

[2] Dalam bagian Penjelasan Umum UU No. 41/1999 memang dinyatakan bahwa "Dengan dimasukkannya hutan-hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat menjadi Hutan Negara sebagaimana telah dinyatakan dalam Undang-undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan, pemungutan hasil hutan atau memperoleh hak pengusahaan hutan atau hak pemungutan hasil hutan". Namun, pembuat UU ini menyangkal adanya hak primer Masyarakat Adat atas tanah dan hutan yang ada di atasnya, hak tertinggi yang dimilikinya.

yang bernama van Vollenhoven harus menciptakan istilah khusus untuknya (Ter Harr, 1960; 1962).[3]

Penetapan bahwa "penguasaan Masyarakat Adat atas tanah dan sumberdaya alam" adalah hak publik merupakan suatu hambatan yang nyata. Sebab, atas nama hak publik, negara membatasi, bahkan lebih dari itu, menguasai tanah dan sumber daya alam milik Masyarakat Adat. Pembatasan yang dimaksud itu menjadi jelas bila kita meninjau Pasal 3 UU Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa:

> Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2, pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari Masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Selanjutnya Penjelasan Umum II(3) Undang-undang tersebut mengatakan:

> "Pasal 3 menentukan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya Hak Ulayat

---

[3] Menurut Wignjosoebroto, "Van Vollenhoven mengakui bahwa penggunaan istilah *besckikkingrecht* ini—atau terjemahannya *the right of disposal*, yang dipakai oleh van Vollenhoven sendiri dalam tulisannya tentang "The Study of Indonesia Customary Law", *Illinois Law Review, th. XIII* (1918)—adalah kurang tepat atau kurang pas, karena menurut hukum adat, komunitas yang memegang hak ini tidak dapat mengalihkan haknya atas objek yang berkenaan secara mutlak dan permanen kepada subjek lain. Barangkali penggunaan istilah *hak purba* oleh M. M. Djojodigoeno (suatu istilah yang pada tahun 1950-an berhasil diintroduksikan, akan tetapi yang kini tak lagi populer) boleh dinilai lebih tepat; karena *purba* dalam bahasa Jawa lebih terbatas dalam maknanya sebagai "penguasaan untuk mengurusi, mengatur dan/atau menjaga agar semua berlangsung aman dan tertib" (Wignjosoebroto: 1995, fn 6, 128).

itu dalam hukum agraria yang baru. Sebagaimana diketahui, biarpun menurut kenyataannya Hak Ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria Hak Ulayat itu pada zaman penjajahan dulu seringkali diabaikan. Berhubung dengan disebutnya Hak Ulayat di dalam Undang-undang Pokok Agraria, yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya Hak Ulayat itu akan diperhatikan sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan."

Dua kutipan tersebut di atas dapat menjelaskan "pengakuan bersyarat" dari hukum negara terhadap hak-hak Masyarakat Adat atas tanah dan sumberdaya alamnya. Pada satu sisi, negara ingin memberikan pengakuan, namun pada sisi lain, negara mencurigai hak-hak adat itu dapat mengganggu apa yang disebut sebagai "kepentingan nasional", berupa pembukaan perkebunan dan hutan secara besar-besaran. Dalam Penjelasan Umum UUPA bagian II.3. disebutkan bahwa:

"... di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya Hak Guna Usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "*recognitie*", yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu. Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan Hak Ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian Hak Guna Usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan Hak Ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri seringkali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai Hak Ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua daripada ketentuan pasal 3 tersebut di atas."

Penyangkalan hak Masyarakat Adat juga terdapat pada penghentian cara perolehan hak menurut hukum adat melalui pembukaan hutan primer (Ruwiastuti: 2001, bab 7). Pembuat UU No. 5/1960 atau UUPA mengakui adanya Hak-hak Milik Adat yang dipunyai perorangan berdasarkan pembukaan hutan primer dan bersedia mendaftarkan hak-hak tersebut sebagai Hak Milik menurut UUPA, asal saja tanah-tanah Hak-hak Milik Adat itu sudah dibuka sebelum 24 September 1960. Artinya, sesudah 24 September 1960 tidak lagi diakui lahirnya Hak-hak Milik Adat baru. Konsekuensinya, semua tindakan membuka hutan primer yang terjadi sesudah 24 September 1960 tidak diakui sebagai tanah hak berdasar hukum adat (Pasal 22 UUPA).

Penyeragaman Desa

R. Yando Zakaria (2000) telah menunjukkan bahwa:

> "Konsep desa (dan kelurahan) yang tercantum dalam UUPD No. 5/1979 memaksa pemerintahan daerah di luar Jawa mengubah struktur pemerintahan *desa* yang telah ada guna menyesuaikan dengan amanat UUPD 1979. Karena yang tercantum dalam undang-undang ini adalah 'desa' maka pemerintah daerah menghilangkan kesatuan masyarakat hukum (*Rechtsgemeenschap*) yang dianggap tidak menggunakan kata 'desa', seperti *Nagari* di Minangkabau, *Dusun* dan *Marga* di Palembang, *Gampong* di Aceh, *Huta, Sosor* dan *Lumban* di Mandailing, *Kuta* di Karo, *Jorong* di Sumatera Barat, *Negeri* di Sulawesi Utara dan Maluku, *Kampung* di Kalimantan, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan, *Temukung* di Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur, *Yo* di Sentani Irian Jaya, dan lain sebagainya.
>
> Berdasarkan hal ini, maka kesatuan masyarakat hukum yang telah dijadikan desa harus memiliki pemerintahan yang akan melaksanakan kewenangan, hak dan kewajiban desa serta menyelenggarakan pemerintahan desa, sebagaimana yang diatur dalam UUPD No. 5/1979. Seterusnya, kesatuan masyarakat hukum tidak hanya secara formal berganti nama menjadi desa, akan tetapi harus pula secara operasional segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh UUPD No. 5/1979. Seperti telah disebut, upaya ini oleh Pemerintah Daerah di luar Jawa dan Madura dilakukan melalui program

penataan kembali desa atau disebut pula dengan program *regrouping desa* untuk menuju apa yang kemudian disebut sebagai 'desa orde baru'."

Sudah jelas, Undang-undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa diniatkan sebagai suatu basis hukum untuk menyeragamkan satuan-satuan pemerintahan yang ada di Indonesia. Zakaria (2000) telah sangat tepat menunjukkan dampak penyeragaman itu: *Abieh Tandeh* (dalam bahasa Minangkabau, maksudnya habis tandas, tak ada sisa!). Setelah 20 tahun berlaku, barulah penyeragaman itu dianggap sebagai kesalahan. UU ini telah dihapuskan oleh UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

"Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa ... yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa *tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945* dan ... perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul Daerah yang bersifat istimewa", demikian dinyatakan dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (huruf miring, *Pen.*).

Apa yang harus dilakukan ketika kita menemukan suatu kebijakan negara yang termuat dalam suatu produk hukum yang nyata-nyata mengakibatkan kerusakan sosial-kultural-politik-ekonomi bahkan penderitaan rakyat? Lebih-lebih lagi, kebijakan negara tersebut, secara legal-formal telah dinyatakan bertentangan dengan jiwa konstitusi/Undang-undang Dasar? Adakah jalan untuk memperoleh pemulihan atas kerusakan yang drastis dan penderitaan yang meluas, sementara dalam pasal 93 UU No. 22/1999 hanya disebutkan bahwa:

(i) Desa dapat dibentuk, dihapus dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Daerah Kabupaten dan DPRD.
(ii) Pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan Desa sebagaimana dimaksud ayat (i), ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

Undangan untuk Mensiasati Budaya Menyangkal

Uraian di muka berusaha menunjukkan bahwa konsep dan praktek hukum agraria dipenuhi oleh setidaknya 5 (lima) macam konsep dan praktek politik hukum yang pada dasarnya merupakan penyangkalan terhadap hak-hak Masyarakat Adat atas Tanah dan sumber daya alamnya. Budaya penyangkalan (*denial culture*) inilah yang harus terlebih dahulu dihadapi oleh Masyarakat Adat dan para pembelanya untuk memperjuangkan pengakuan Negara.

Sebagaimana dikemukakan oleh Wignjosoebroto (1998):

> "Pengakuan oleh negara atas hak-hak atas tanah masyarakat adat pada hakekatnya adalah suatu refleksi kesediaan para pengemban kekuasaan negara untuk mengakui eksistensi masyarakat adat yang otonom, dan kemudian daripada itu juga untuk mengakui hak-hak masyarakat adat itu atas tanah dan segenap sumber daya alam yang ada di atas dan/atau di dalamnya —yang bernilai vital untuk menjamin kelestarian fisik dan nonfisik masyarakat tersebut."

Secara logika hukum normal, memang benar bahwa perubahan harus dimulai dari perubahan falsafah hukumnya, yakni menomorsatukan falsafah kedaulatan rakyat atau kerakyatan (populis) dan menomorbelakangkan falsafah kedaulatan negara (Konsorsium Pembaruan Agraria, 1998).

Mengacu pada falsafah itu, asas hukum turunannya harus mengedepankan fungsi tanah dan sumber daya alam sebagai sumber-sumber yang meningkatkan keberdayaan rakyat untuk melepaskan diri dari ketergantungan atau eksploitasi kekuatan-kekuatan ekonomi besar. Hukum harus ditegaskan fungsinya sebagai pembebas rakyat dari kedudukannya yang marjinal, sekaligus memberikan dua hal pokok, yakni: (i) dasar legalitas dan legitimitas pada masyarakat adat untuk menguasai tanah dan kekayaan alamnya, dan sekaligus berpartisipasi dalam penatagunaan, pemeliharaan dan peruntukannya; dan (ii) juga memberikan dasar legalitas dan *legitimitas bagi masyarakat*-masyarakat hukum adat untuk menentukan sendiri pengelolaan lingkungan hidupnya, termasuk kekayaan alam yang terdapat dalam lingkungan itu.[4]

Namun, usaha tersebut akan sia-sia manakala tidak ada kesediaan para pembuat, perawat dan praktisi hukum untuk mengakui eksistensi Masyarakat Adat sebagai suatu kesatuan yang otonom! Benar sekali bahwa Kongres Masyarakat Adat Nusantara, yang untuk pertama kalinya berlangsung tanggal 15-22 Maret 1999, merumuskan bahwa:

Jauh sebelum Negara Republik Indonesia berdiri, telah hidup bermacam-macam masyarakat adat dalam komunitas-komunitas yang tersebar di se-antero Nusantara. Kami, Masyarakat Adat, adalah komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul leluhur secara turun-temurun di atas suatu wilayah adat, yang memiliki **kedaulatan** atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat, dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakat.

Diakui dengan jelas bahwa adanya keanekaragaman budaya Masyarakat Adat di seantero Nusantara, sebagaimana yang telah dirumuskan dalam istilah *Bhineka Tunggal Ika.* Tapi, kenyataannya, kami tidak memperoleh pengakuan atas kedaulatan. Kehidupan Masyarakat Adat dalam Republik Indonesia mengalami penderitaan-penderitaan yang serius. Penderitaan itu pada pokoknya bersumber dari tidak diakuinya kedaulatan Masyarakat Adat oleh kedaulatan Negara Republik Indonesia dalam berbagai praktek-praktek penyelenggaraannya. ❁

---

[4] Sebagaimana pernah dikemukakan oleh Soetandjo Wignjosoebroto, SH. MPH, pada saat pertemuan *legal drafting* usulan Revisi UUPA, di Bandung, tahun 1997.

7
GURITA NEO-LIBERALISME:
STRATEGI GLOBAL DAN ADAPTASI NASIONAL

"Apa yang biasanya terjadi adalah suatu proses sosial yang agak rumit di mana ideologi menjembatani kepentingan-kepentingan dengan kebijakan. Suatu ideologi adalah sistem kepercayaan, seperangkat teori, kepercayaan, dan mitos dengan sejumlah pertalian di dalamnya yang berupaya menguniversalkan kepentingan suatu sektor sosial tertentu kepada masyarakat seluruhnya. Dalam ideologi pasar, sebagai contoh, membebaskan kekuatan pasar dari hambatan-hambatan negara dikatakan suatu usaha bagi kepentingan umum bukan hanya kalangan bisnis, tetapi juga bagi keseluruhan masyarakat."
(Walden Bello dkk, 1994)

Orang yang mencoba memahami kompleksitas masalah agraria di Indonesia sekarang ini sama sekali tidak dapat mengabaikan apa yang sekarang secara populer diistilahkan dengan sebutan Globalisasi. Perusahaan-perusahaan transnasional bersama dengan *Internasional Financial Institutions* (IFIs) seperti Bank Dunia dan IMF, semenjak awal memiliki andil yang kuat dalam mendukung politik dan program-program agraria rejim otoritarianisme Orde Baru (Mas'oed, 1989). Sementara itu, di akhir kekuasaan rejim Orde Baru, mesin-mesin globalisasi berbalik arah memusuhi rejim otoritarianisme itu. Dengan bendera "pasar bebas", macam-macam konsep turunannya seperti "*good governance*", "*civil society*" dan lainnya, mereka berusaha mengempeskan peran dari pemerintahan birokrasi nasional dalam dunia ekonomi (Fakih, 2002), termasuk dalam usaha pemerintahan memproteksi apa yang menjadi kewajiban dari negara—seperti yang secara mulia tercantum dalam ps. 33 ayat 3 Undang-undang Dasar Republik Indonesia— "untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Masalah dasar yang dihadapi oleh kapitalisme global, yang sekarang dihaluskan dengan istilah globalisasi, sesungguhnya tidak

berubah, yakni bagaimana menciptakan situasi dan kondisi yang mendukung dirinya. Ketika negara (baca: proses penyelenggaraan pemerintahan) makin dirasakan tidak mendukung, maka pilihannya menjadi lebih pasti: bagaimana menjadikan "negara" sebagai kekuatan pendukung proses pertumbuhan ekonomi. Untuk kebutuhan ini dilakukan dua strategi, yakni melucuti kekuasaan negara yang dipandang bisa bertendensi—memberi peluang—korup; dan memperkecil otoritas kekuasaan pusat, dan sebaliknya memberikan suatu bentuk dimana daerah dikembangkan dan difasilitasi menjadi otoritas yang bisa mengkreasi suatu kondisi yang mendukung proses pertumbuhan ekonomi. Reformasi dalam konteks ini tidak bisa dibaca sebagai upaya memungkinkan pembaruan yang mendasar —melainkan lebih melakukan penataan agar kerja tata pemerintahan bisa kembali *market friendly*, yakni ramah terhadap kepentingan modal raksasa merajai pasar.

Tanda-tanda hal ini sudah semakin jelas dengan adanya: (i) tekanan internasional untuk menciptakan suatu tata pemerintahan baru yang disebut dengan *good governence* dan memperkecil peran negara—dengan tekanan penurunan subsidi dalam segala bidang, serta penghapusan kegiatan negara yang berorientasi sosial; (ii) derasnya perusahaan-perusahaan raksasa asing untuk berinvestasi di lapangan agraria, baik pada sektor pertanian, pertambangan, perkebunan dan kehutanan; (iii) dirancangnya dan kemudian dijalankannya program-program pemerintah dengan uang hutang (*debt related programs*) yang secara langsung maupun tidak menyediakan fasilitas yang subur untuk melayani kepentingan investasi dalam negeri maupun asing, dan (iv) ikatan-ikatan perjanjian internasional yang memaksa pemerintahan Indonesia untuk menghilangkan halangan arus transaksi pasar.

Singkat kata, hendak dinyatakan di sini bahwa tugas-tugas utama pemerintahan—baik pemerintahan pusat maupun daerah—untuk meng-urus-i rakyat, terutama golongan yang miskin, digerogoti sedemikian rupa, sehingga pemerintahan lebih diarahkan pada urusan-urusan yang bersifat layanan seperti bisnis belaka (*likely business*). Sementara itu, bila hal ini diletakkan dalam konteks

problem rakyat ini, maka terdapat masalah yang sangat serius, yakni membiarkan rakyat bertarung dalam arena yang sudah pasti akan kalahnya.

Gambar singkat di atas, pada dasarnya hendak menunjukan adanya perubahan-perubahan penting di tingkat global, termasuk perubahan watak pemerintahan dengan maksud untuk mengubah tata ekonomi-politik lama, yang dipandang sudah tidak memadai, dan digantikan dengan tata baru yang sekarang diistilahkan dengan nama neo-liberalisme, yang tak lain adalah suatu tatanan global yang disuarakan oleh perusahaan-perusahaan transnasional (*transnasional corporations*), negara-negara Eropa dan Amerika serta badan-badan dunia seperti Bank Dunia, *International Monetary Fund* (IMF) dan *World Trade Organisation* (WTO). Salah satu contoh yang sangat berpengaruh adalah "pasar tanah". Konsep ini bukan sekedar sebagai upaya deskriptif untuk menjelaskan situasi yang terjadi, tapi sudah merupakan ideologi atau "cita-cita kemasyarakatan" yang mewujud dalam proyek-proyek. Proyek-proyek IFIs, seperti Indonesia—Land Administration Project, memakai paradigma "*land market*" ini, untuk mengubah pola pengadaan tanah dari pola intervensi negara ke pola pasar tanah, dan hendak mengintegrasikan semakin banyak persil-persil tanah ke dalam pasar tanah (Fauzi, 1999).

Para pengusung dan promotor agenda pembaruan agraria yang pro-rakyat, senantiasa melihat bahwa gelombang neo-liberalisme telah nyata-nyata dan akan terus menentang agenda itu. Mereka adalah golongan usaha yang cocok dengan situasi jaman, menggunakan istilah dari David Korten, "*when corporation rule the world*" (Korten, 1997), atau jaman ketika, menggunakan istilah dari Noam Chomski, "*profit over people*" (Chomsky, 2001) atau jaman ketika orang-orang dibuai oleh (dengan menggunakan istilah yang diungkapkan kembali oleh Mansour Fakih) "mitos-mitos pasar bebas" (Fakih, 2001).

Dinamika Nasional

Kebijakan pertanahan Orde Baru mulai memasuki tahapan baru, seiring dengan arus besar yang bernama: Deregulasi. Asal usul 'deregulasi' ini dapat ditelusuri dari Structural Adjustment Programs (SAP) dari Bank Dunia terhadap ekonomi politik negara-negara penghutang—termasuk Orde Baru. SAP adalah formula untuk mengatasi krisis finansial. Bagi Bank Dunia, krisis finansial ini bersifat vital, karena berkait langsung dengan kemampuan negara tersebut membayar kembali hutang-hutangnya. Arus yang dinamakan 'deregulasi' tersebut mempertegas aktor pokok yang bermain dalam pembentukan kebijakan Orde Baru, yakni Bank Dunia. Dalam buku *State and Civil Society in Indonesia* , Arief Budiman memberikan gambaran menyeluruh dan dinamis tentang aktor-aktor pokok pembentuk termaksud:

> "... Menurut sejumlah ekonom dan ilmuwan sosial dalam Diskusi Panel Kompas, pembangunan ekonomi dewasa ini menghasilkan keuntungan terutama bagi tiga kelompok sosial: pelaku bisnis, birokrat dan kaum profesional (*Kompas*, 16 Agustus 1989). Dengan menguatkan pengamatan ini, saya akan menambahkan modal asing sebagai komponen lain yang mendapatkan keuntungan dari situasi sekarang. Dengan bom minyak, plus investasi dan pinjaman asing yang masuk ke Indonesia, pelaku bisnis, baik nasional maupun asing, berhasil merebut kesempatan ini dan membagi keuntungan tersebut pada birokrat melalui 'penjualan' jasa birokrasi. Dalam mengupayakan hal ini, kaum birokrat harus memonopoli kekuasaan, semakin banyak semakin baik. Negara Orde Baru yang didominasi oleh kaum militer, mampu mengemban hal ini atas dasar kekuasaan negara yang bertumbuh penuh *vis a vis* kekuatan politik lainnya. Dewasa ini, hampir tidak mungkin untuk menjalankan bisnis besar tanpa melibatkan birokrat negara yang berkuasa sebagai kawan usaha.
> Kaum profesional, yang terdiri dari ekonom, pengacara, dokter, dll juga diuntungkan oleh sistem ini. Banyak dari mereka 'apolitis' dalam arti bahwa mereka lebih terlibat dalam kerja-kerja teknis yang dibayar dengan baik oleh negara atau pelaku bisnis swasta yang memanfaatkan pelayanannya. Mereka cenderung menghindari konflik dengan negara.

... Para pelaku bisnis terbagi: mereka yang dekat dengan birokrat negara dan menggunakan dan mengatur diri untuk memperoleh fasilitas dalam usaha menjalankan bisnisnya, disebut Robison sebagai *the client bourgeoisie. Client bourgeoise* ini, banyak dari mereka kerabat pejabat negara tinggi, hanya dapat makmur karena negara memfasilitasi mereka. Tanpa fasilitas ini, mereka tak dapat bertahan, atau tak dapat tumbuh sebesar sekarang. Negara (birokrat) mengumpulkan rente untuk jasa memberikan fasilitas ini dalam bentuk monopoli pasar atau berbagai perlakuan khusus untuk aktivitas bisnisnya.

Tipe pelaku bisnis lainnya adalah yang relatif independen dari pejabat negara. Tak seperti *client bourgeousie*, mereka memiliki ketrampilan teknis untuk menjalankan bisnisnya dalam pasar yang kompetitif, jika memang pasar ini ada. Saya akan menyebut kelompok pelaku bisnis ini sebagai *entrepreneur*, untuk membedakan mereka dengan *client bourgeoisie* yang hampir seluruhnya bergantung pada fasilitas-fasilitas negara karena kelemahan kemampuan teknis mereka dalam menjalankan bisnisnya secara kompetitif. Namun, karena negara secara praktis memonopoli dan menyalahgunakan) aktivitas bisnis melalui cara yang kendali birokrasi, *entrepreneur* ini tidak punya pilihan kecuali menjalankan bisnisnya sesuai dengan cara yang negara inginkan. Dalam artian ini, *entrepreneur* juga bergantung pada negara. Dari luar, adalah sulit untuk membedakan antara para *entrepreneur* dengan *client bourgeoisie*. Namun, ketika seseorang melihat lebih dekat, perbedaannya sangat nyata.

Negara Otoriter-birokratik-rente (*reenter bureaucratic authoritarian*) memusuhi para *entrepreneur* ini. Jadi, tidak seperti birokrat negara dan *client bourgeoisie*, mereka lebih suka suatu negara yang lebih demokratis, agar mereka dapat 'menyerang' praktek dari pelaku bisnis yang menyandarkan diri pada perlakuan pilih kasih birokrat negara. Mereka adalah kekuatan pendorong dibalik gerakan liberalisasi dan debirokratisasi dalam ekonomi. Gerakan ini didukung juga oleh kaum intelektual (individu-individu yang terdidik dan kaum profesional yang memiliki kepedulian sosial lebih besar dibanding mereka yang membatasi diri pada keahlian teknis dari pengalamannya), yang peduli dengan kebebasan berekspresi. Kaum intelektual melihat dan berharap bahwa liberalisasi ekonomi akan membawa serta liberalisasi politik dan demokrasi juga.

Gerakan liberalisasi ekonomi ini didukung juga oleh para investor asing dan lembaga peminjaman uang internasional, seperti IMF, ADB dan Bank Dunia. Investor asing lebih memilih mereka sebagai kawan usahanya di Indonesia. Sangat sering mereka harus berhadapan

dengan *client bourgeoisie* ketimbang para *entrepreneurs*. Kaum birokrat negara 'memaksa' mereka demikian, atau mereka ditolak untuk mendapatkan banyak fasilitas negara yang penting. Situasi macam ini dapat dihindari apabila terdapat keterbukaan lebih besar dalam politik, lebih banyak kebebasan untuk pers, lebih demokratis. Namun, hal ini tidak berarti bahwa investor asing tidak dapat beroperasi di dalam kondisi sekarang ini. Mereka jalan, dan sebagian dari mereka memperoleh kemakmuran."

Pengaruh Bank Dunia dalam Perubahan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan: Proyek Land Administration Project

Bank Dunia adalah lembaga pemberi hutang dan pengarah pembangunan (terutama perekonomian) Indonesia yang tentunya menjadi satu kelompok kepentingan yang berpengaruh besar atas perubahan-perubahan kebijakan pemerintahan di Indonesia. Bank Dunia pun aktif menjalankan studi, merekomendasikan proyek dan menghutangi pemerintah Indonesia untuk menjalankan suatu skema perubahan kebijakan, kelembagaan dan manajemen pertanahan melalui apa yang disebutnya sebagai Indonesia Land Administration Project untuk tahun 1995-2000 (sebagai periode I dari skema 25 tahun proyek).

Ditetapkan bahwa tujuan Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) adalah suatu proyek yang dijalankan oleh Pemerintah Indonesia yang bertujuan utama "meningkatkan pasar tanah (*land market*) yang wajar dan efisien dan mengentaskan konflik masyarakat atas tanah, melalui percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sebagai fase permulaan dari program pendaftaran tanah jangka panjang Pemerintah Indonesia (Bagian A), dan perbaikan sistem kelembagaan administrasi pertanahan yang diperlukan untuk menunjang program pendaftaran tanah tersebut (Bagian B). Tujuan utama kedua proyek tersebut (bagian C) adalah untuk menunjang upaya Pemerintah Indonesia untuk mengembangkan kebijaksanaan pengelolaan pertanahan. Tujuan-tujuan yang berkaitan percepatan pendaftaran tanah ini adalah untuk menunjang pengentasan kemiskinan melalui jaminan hak pemakaian tanah yang ditingkatkan

dan kesempatan agunan kepada pemilik tanah, serta untuk menyediakan insentif bagi investasi dan tata guna tanah yang berkelanjutan."

Proyek yang dimulai tahun 1995-2000 terdiri dari tiga 'bagian' utama, seperti dijelaskan dalam dokumen resmi Bank Dunia.

> Bagian A: Percepatan Pendaftaran Tanah.
> Bagian ini merupakan sekitar 87% dari biaya proyek. Pendaftaran tanah yang dipercepat terdapat di 18 Daerah Tingkat (DT) II yang terdiri dari kotamadya di daerah perkotaan dan kabupaten di daerah pedesaan, yang mana sepuluh di Jawa akan ditunjang oleh pendaftaran yang sistematik (*systematic registration*) dan sisanya delapan di Jawa dan Sumatera untuk pendaftaran yang sporadik (*sporadic registration*). Tekanan selama dua tahun pertama diberikan pada pembangunan landasan yang bersifat kelembagaan, teknis, sumber daya manusia dan ketentuan/peraturan dari pendaftaran sistematik, yang merupakan penggerak utama dari program pendaftaran tanah Pemerintah Indonesia yang bersifat jangka panjang. Diantara tahun proyek ketiga dan keenam, 1,2 juta petak tanah diharapkan akan terdaftar dan mempunyai sertifikat melalui pendaftaran sistematik, yang mana 68% akan terdapat di Jawa.
> Inti dari bagian A adalah pelaksanaan yang sebenarnya dari Ajudikasi Sistematik dengan tim khusus BPN (Tim Ajudikasi Sistematik atau *Sytematic Adjudication Teams*) yang bergerak dari rumah ke rumah untuk menilai petak tanah di DT II yang terpilih. Pendekatan ini memanfaatkan keuntungan dari skala besar dan lebih murah serta lebih cepat dari penilaian sporadik. Hal ini juga jadi lebih transparan atau terbuka dan melibatkan masyarakat lebih banyak, menjurus kepada dukungan yang lebih besar dari penerima manfaat. Berdasarkan alasan inilah, pendekatan tersebut sangat berhasil di Thailand. Tim ini akan tinggal di daerah yang ditunjuk untuk selama satu musim lapangan (sepuluh bulan) per tahun, menghasilkan 500 sertifikat tiap sebulan. Setiap tim terdiri dari 16 staf BPN, 5 wakil akan terdapat 122 tim yang beroperasi. Akan dilakukan dua kali percobaan ajudikasi sistematik: satu pada tahun proyek kesatu/kedua di Kabupaten Bogor (2.500 petak) dan lainnya menyempurnakan pendekatan dan prosedur yang digunakan. Terdapat dua program pendaftaran sistematik yang sedang berjalan (program pendaftaran khusus untuk rumah tangga yang berpenghasilan rendah atau PRONA, dan program pendaftaran ke desa-desa yang khusus

berdasarkan kepada PP No. 10 tahun 1961 atau Program PP 10): untuk mencegah kebingungan dan ketidakefisienanan dalam melaksanakan program yang mirip tetapi tidak sama, suatu jaminan telah diperoleh dari Pemerintah Indonesia ketika negosisasi proyek bahwa kegiatan ini akan dikoordinasikan melalui unit pelaksana proyek BPN, terutama dengan menggunakan prosedur yang dikembangkan pada proyek yang diusulkan ini. Suatu pengertian juga telah dicapai dengan Pemerintah Indonesia ketika negosiasi bahwa Program PRONA dan Program PP 10 tidak akan dilakukan di desa-desa dimana adjudikasi sistematik dilakukan oleh proyek. Proyek juga bertujuan untuk memperbaiki pendaftaran sporadik, terutama untuk (a) membuat sistem pendaftaran tanah lebih tanggap terhadap permintaan masyarakat umum (misalnya, dengan mengurangi waktu pelayanan yang lebih singkat), (b) meningkatkan keandalan kadaster (misalnya, dengan mengurangi sertifikat palsu melalui penggunaan indeks grafis) dan (c) menyiapkan kantor pertanahan tertentu (misalnya, dua di Sumatera) untuk pendaftaran sitematik pada fase berikutnya.

Bagian A terdiri dari empat komponen. Komponen pertama adalah *control points densification*, pemetaan dasar (*base mapping*), komposisi indeks grafis (*graphic index compilation*). Pemetaan dasar akan dilaksanakan oleh perusahaan swasta, seperti umumnya adalah *control points densfication* akan didasarkan pada *Global Positioning System* (GPS). Pada negosiasi proyek, suatu jaminan diperoleh dari Pemerintah Indonesia bahwa rencana memetakan dan terbang tahunan BPN selambat-lambatnya pada 31 Desember, setiap tahunnya. Komponen kedua adalah pendaftaran sistematik (*systematic registration*), yang mencakup ajudikasi sistematik (*systematic adjudication*), survai kadaster, penyediaan fasilitas kantor pertanahan dan peralatan; dan penyebaran informasi dan musyawarah dengan masyarakat dan pemerintah daerah mengenai prosedur, iuran dan manfaat dari pendaftaran tanah (yang disebut sebagai hubungan dan pelayanan konsumen atau kegiatan CRS, *customer relation and service*). Survei kadaster akan dilakukan oleh perusahaan swasta, yang akan dilatih tentang persyaratan Pemerintah Indonesia dalam pendaftaran tanah. Komponen ketiga adalah pendaftaran sporadik (*sporadic registration*), dengan penyediaan fasilitas dan peralatan tanah; dukungan untuk pengembangan teknologi BPN yang berhubungan dengan pendaftaran tanah; bantuan teknis kepada BPN untuk pemantauan kemajuan proyek; dan studi *baseline* sosial ekonomi untuk daerah-daerah yang terdaftar secara sistematik. Dengan perundingan antara

pemerintah Indonesia dan Bank Dunia, negosiasi, akan dihasilkan suatu jaminan (Pemerintah Indonesia) bahwa pelatihan akan dilaksanakan menurut jadwal yang disetujui dan penerimaan Bank Dunia terhadap program tersebut.

Pinjaman dari Bank Dunia akan membiayai: *control points densification* (sekitar 90% akan dilakukan oleh swasta dan sisanya oleh BPN sendiri), pemetaan dan survai kadaster oleh perusahaan swasta, pekerjaan sipil untuk renovasi dan perluasan Kantor Pertanahan, biaya pelaksanaan pendaftaran tanah; peralatan untuk tim lapangan dan dukungan untuk Kantor Pertanahan; pelatihan staf BPN; dan beberapa bantuan teknis (kepada BPN untuk pemantauan kemajuan proyek, studi *baseline* sosial ekonomi, dan penasehat dalam hak adat dan sosio-antropologi yang dinamakan *Customary Land Tenure Team* atau Tim Hak Tanah Adat yang akan membantu BPN dalam, antara lain, kegiatan CRS). Satu *grant* AUSAID akan membiayai tim penasehat di berbagai bidang keahlian (440 orang-bulan internasional dan 241 orang-bulan internasional), yang akan membantu BPN dalam pelaksanaan Bagian A, dan biaya operasi untuk bantuan teknis.

Bagian B: Perbaikan Sistem Kelembagaan Administrasi Pertanahan.

Bagian ini terdiri dari dua komponen. Komponen pertama adalah perbaikan sistem hukum administrasi pertanahan, dengan mengembangkan pangkalan data (database) untuk undang-undang pertanahan dan peraturan, dan membantu BPN dengan upayanya untuk mengkaji secara sistematik dan merancang undang-undang dan peraturan pertanahan. Yang terakhir ini mencakup perampungan peraturan pemerintah yang baru dengan memperbaiki PP No.10 tahun 1961, dan merancang Undang-undang Pertanahan yang akan mempertegas hak milik perorangan atas tanah. Perbaikan PP No.10 tahun 1961, untuk memperkenalkan prosedur yang praktis dan efisien untuk pendaftaran tanah, dapat memperbaiki proses pendaftaran tanah secara seksama, dalam hal memberikan lebih besar jaminan hak atas tanah kepada lebih banyak orang dan lebih cepat. Ketika negosiasi proyek, suatu jaminan diperoleh dari Pemerintah Indonesia bahwa pemerintah akan melakukan pembaharuan tersebut atas dasar jadwal yang telah disepakati pada tahap *appraisal*, sehingga naskah BPN akhir tentang peraturan pemerintah yang baru yang merevisi PP No.10 tahun 1961 (siap untuk disetujui oleh Sekretariat Negara) dan disediakan untuk tanggapan Bank dunia selambat-lambatnya

pada 30 November 1994 dan mengambil langkah-langkah yang perlu untuk melaksanakan peraturan tersebut selambat-lambatnya pada 31 Agustus 1995. Komponen kedua adalah pengembangan jangka panjang administrasi pertanahan, melalui: suatu studi tentang iuran (*fee*) BPN secara menyeluruh, studi tentang cara perbaikan jaminan hak tanah ulayat (adat); dan pengembangan kelembagaan BPN melalui pelatihan, beasiswa dan program magister di Indonesia dan luar negeri tentang tema panjang-panjang seperti sistem informasi dan dukungan untuk Pusdiklat, STPN di Yogyakarta yang memberikan gelar kesarjanaan untuk staf BPN dan Fakultas Geodesi, Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta dan ITB di Bandung.
Pinjaman dari Bank Dunia akan membiayai: pelatihan di Indonesia; asrama dan peralatan untuk Pusdiklat dan STPN; beasiswa di Indonesia; dan bagian bantuan teknis (studi hak tanah adat; suatu tim spesialis hukum yang membantu BPN dalam mengkaji dan merancang undang-undang dan peraturan yang diberi nama Kelompok Sumberdaya Undang-undang Pertanahan atau *the Law Resource Group*; kompilasi yang menggunakan komputer dari peraturan dan undang-undang pertanahan). AUSAID akan membiayai suatu tim penasehat dalam undang-undang pertanahan, pengembangan sumberdaya manusia dan pelatihan di luar negeri (berjumlah 90 orang-bulan internasional dan 60 orang-bulan nasional untuk Bagian B saja), dan beasiswa luar negeri untuk jurusan tertentu yang terpilih dan beberapa pelatihan jangka pendek luar negeri yang mencakup pelatihan-pelatihan di Thailand untuk mempelajari Proyek Pemberian Hak Tanah.

Bagian C: Pengembangan Kebijakan Manajemen Pertanahan
Bagian ini dilaksanakan dengan penyediaan bantuan teknis yang dibiayai oleh Bank Dunia kepada suatu tim inti instansi Pemerintah Indonesia yang menjadi anggota BKTRN (Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional). Bagian C adalah suatu program terpadu dari studi, seminar dan lokakarya dalam topik-topik yang terpilih dalam pengelolaan pertanahan yang bertujuan untuk menunjang perumusan kebijaksanaan dan koordinasi antar instansi, yang menghimpun pengalaman di luar negeri; program ini akan dikoordinasikan oleh BAPPENAS sebagai ketua BKRTN. Pada mulanya Bagian C adalah suatu pengakuan bahwa penyelesaian cepat terhadap masalah berkaitan dengan pertanahan tidak dapat tidak harus dicarikan pemecahannya, dengan memperhatikan besarnya kepentingan dan jumlah

pelaku yang terlibat. Dan bahwa pendekatan yang berorientasi kepada proses diperlukan untuk menyadarkan pelaku yang terlibat dalam memperlancar perumusan penyelesaian secara interaksi. Melalui kegiatan-kegiatan Bagian C, ciri-ciri masalah akan diidentifikasikan, panduan kebijaksanaan akan dikembangkan, dan rencana tindak (*action plan*) dengan memecahkan masalah spesifik dalam administrasi pertanahan yang tidak dapat dipecahkan oleh BPN sendiri, seperti masalah daerah batas hutan dan bukan hutan.

Hal berikut ini telah diidentifikasikan bersama Pemerintah Indonesia sebagai daerah topik yang perlu dalam Bagian C: (a) peranan kelembagan instansi pemerintah yang terkait dengan pengelolaan pertanahan; (b) pendekatan-pendekatan yang berbeda ke penguasaan tanah (termasuk ijin lokasi); (c) pemindahan dan pemukiman kembali penduduk; (d) pilihan-pilihan untuk konsolidasi tanah (termasuk bank tanah); (e) perencanaan pembangunan spasial (f) masalah dalam hak tanah; (g) masalah batas hutan dan bukan hutan; (h) kebijaksanaan pertanahan yang diarahkan kepada pembangunan yang berkelanjutan. Telah disetujui dengan Pemerintah Indonesia bahwa butir (a) dan (b) di atas akan dilakukan pada pelaksanaan proyek, suatu jaminan akan dicari dari Pemerintah Indonesia bahwa daerah topik penelitian yang akan dipelajari dalam Bagian C, akan dipilih dari daftar yang disetujui di atas, atau daerah topik lainnya yang mungkin disetujui oleh Bank Dunia.

Wilayah Proyek

Wilayah-wilayah yang akan terkena pendaftaran tanah terbagi dalam dua: Pertama, wilayah pendaftaran sistematik, yakni Kotamadya Bandung, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Bogor, Kabupaten Karawang, Kotamadya Tanggerang, Kabupaten Tanggerang, Kotamadya Jakarta Selatan, Kotamadya Semarang, Kabupaten Sleman, dan Kotamadya Malang. Kedua, wilayah pendaftaran sporadis, yakni Kabupaten Bandung, Kotamadya Jakarta Barat, Kotamadya Jakarta Timur, Kabupaten Klaten, Kabupaten Wonogiri, Kotamadya Surabaya, Kotamadya Medan dan Kotamadya Palembang.

Daerah-daerah di atas dipilih atas dasar kriteria berikut ini: pertumbuhan ekonomi yang tinggi; tidak ada kasus resmi yang berkaitan dengan hak ulayat/adat; presentasi tinggi tanah hutan; persentasi tinggi tanah yang dicakup oleh peta-peta yang tersedia; pertambahan yang tinggi petak-petak tanah di tahun-tahun akhir ini; dan kapasitas

dan minat kantor Pertanahan yang terlibat. Program pendaftaran sistematik terbatas hanya untuk Jawa saja, yaitu untuk menghindarkan masalah penyediaan logistik dan penggunaan teknologi baru, mobilisasi sejumlah besar staf, dan pengkoordinasiannya dengan pemerintah daerah. Enam puluh delapan persen petak akan ditetapkan haknya dengan program pendaftaran sistematik terkonsentrasi di Propinsi Jawa Barat, karena besarnya jumlah petak yang tidak terdaftar (24% dari perkiraan total Indonesia), dan letaknya dari Kantor Pertanahan. Semua petak yang memenuhi syarat di enam DT II diharapkan akan didaftarkan secara sistematik dalam pelaksanaan proyek: petak-petak di Kodya Bandung, Kab. Bekasi, Kab. Karawang, Kodya Jakarta Selatan, Kodya Semarang, dan Kodya Malang. Di DKI Jakarta, pendaftaran sistematik akan sulit di Jakarta sehubungan dengan besarnya jumlah pendudukan tidak resmi, kurangnya bukti dokumen dan lain sebagainya, terutama pada tahap awal dari program dimana prosedur dalam proses penyederhanaan. Perbandingan antara petak-petak 'perkotaan' dan 'pedesaan' di daerah sistematik, menurut klasifikasi Pemerintah Indonesia, diperkirakan sekitar 65% lawan 35%, dengan banyak petak-petak pedesaan dijumpai di daerah pinggiran perkotaan dimana tata guna tanah berubah secara cepat. Daerah-daerah yang dipilih untuk pendaftaran sporadik umumnya memenuhi kriteria di atas, tetapi dinilai belum siap untuk pendaftaran sistematik karena berbagai alasan (misalnya, petak yang tidak bersertifikat dan terpencar, Kantor Pertanahan setempat yang belum siap, jaraknya di daerah proyek lainnya). Beberapa daerah ini dapat dibantu untuk pendaftaran sistematik pada fase kedua program pendaftaran tanah jangka panjang Pemerintah Indonesia.

Biaya Proyek

Biaya proyek, termasuk pengeluaran tak terduga untuk barang fisik dan harga (*physical and price contingencies*), diperkirakan sebesar Rp 295,00 milyar (US $140,1 juta) selama 6 (enam) tahun. Bagian valuta asing berjumlah Rp 87,10 milyar (US $11,3 juta) akan berbentuk bea dan pajak. Delapan puluh tujuh persen dari total biaya dialokasikan pada Bagian A, dengan Bagian B dan Bagian C, masing-masing 9% dan 4%. Biaya tak terduga fisik (*physical contingencies*) sebesar 5,5% pertahun telah digunakan dalam perhitungan pekerjaan sipil, dan 5% untuk kontrak kerja jasa, reproduksi peta, bantuan teknis dan biaya pelaksanaan pendaftaran tanah. Biaya tak terduga harga (*price contingencies*) sebesar 5,5% pertahun telah digunakan.

dalam perhitungan untuk biaya mata uang rupiah dan 2,8% per tahun untuk biaya valuta asing.
Pinjaman Bank Dunia yang diusulkan bernilai setara US $ 80,0 juta akan membiayai 65% total biaya proyek, tidak termasuk biaya pajak (US $ 11,3 juta) dan pengadaan kendaraan bermotor yang Pemerintah Indonesia akan membiayainya (US $ 6,5 juta). Sekitar 32% dari total biaya proyek (US $ 44,9 juta) akan dibiayai oleh Pemerintah Indonesia, dan sisanya 11% (US $ 15,2 juta) oleh hibah yang disediakan AUSAID (Badan Bantuan Pembangunan Internasional Pemerintahan Australia).

Tentakel dari Oktopus Global: Asal Usul Proyek Administrasi Pertanahan

Apa yang sesungguhnya terjadi, sedemikian rupa sehingga Bank Dunia memiliki agenda jangka panjang dalam kebijakan, manajemen dan kelembagaan pertanahan di Indonesia—dan sejumlah negara lainnya? Strategi apa yang dianut oleh Bank Dunia, dalam memperlakukan negara-negara yang dihutanginya, seperti Indonesia? Apakah benar—sebagaimana ditulis dalam *Laporan Persiapan Proyek, Indonesia, Proyek Administrasi Pertanahan,* bahwa "...Pemerintah Indonesia meminta Bank Dunia mempersiapkan proyek yang akan menitikberatkan pada hal-hal (*issues*) manajemen dan perencanaan sumber daya tanah yang penting dan yang menghambat" (Badan Pertanahan Nasional, 1993:20). Dan sebagai kelanjutannya, "Berdasarkan permohonan tersebut, satu misi Bank Dunia mengunjungi Indonesia pada bulan April dan Mei 1992 untuk mengidentifikasi komponen dan hal-hal yang berkaitan dengan persiapan Proyek Administrasi Pertanahan yang diusulkan. Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia telah sepakat bahwa proyek, mungkin yang pertama dari beberapa yang dirancang berkaitan dengan masalah-masalah tanah, pada dasarnya menitikberatkan pada peningkatan administrasi pertanahan, khususnya aspek-aspek pemberian dan pendaftaran hak dan kerangka kelembagaan" (Badan Pertanahan Nasional, 1993: 20).

Apa yang sesungguhnya terjadi, sedemikian rupa sehingga Proyek Administrasi Pertanahan dihutangi oleh Bank Dunia? Ada

suatu titik masuk untuk melihat asal-usul PAP sebagai bagian dari strategi global Bank Dunia, yakni uraian Bab II *Staff Appraisal Report (SAR)–Land Administration Project* dengan judul *Bank Experience, Strategy and Rationale for Bank Involvement.* Pada bagian awal Bab II SAR tersebut, diuraikan pengalaman keberhasilan proyek sejenis di Thailand, yang juga bekerja sama dengan AUSAID.[1] Namun, tidak diuraikan pengalaman kegagalan serius dari proyek sejenis di Papua Nugini, misalnya.[2] Kecenderungan untuk mempopulerkan pengalaman yang berhasil (menurut ukuran mereka), dan menyembunyikan pengalaman kegagalan tentunya menimbulkan pertanyaan. Satu pertanyaan penting adalah apa motivasi dari ekspansi proyek-proyek sejenis ini?

Sedang berlangsung, paling tidak ada beberapa negara, dimana

---

1 Proyek yang resmi dimulai 1 Oktober 1984, dan telah berakhir. Proyek pertama ini dijalankan berkonsentrasi pada 9 (sembilan) propinsi pedesaan dan pemetaan di Wilayah Metropolitan Bangkok. Bank Dunia menetapkan bahwa kegiatan ini dilanjutkan dengan Proyek yang dimulai tahun 1990 (*Loan* No.3254). Di tahun 1988, AIDAB (nama lama dari AUSAID) memberi penghargaan pada Manajer Proyek dengan "*Award of Excellence in Development Assistance*", sementara itu pada tahun 1991, pemerintah Thailand memberi penghargaan dengan mengeluarkan perangko tentang *Land Titling Project.* BHP Enginering sendiri, kontraktor pelaksana proyek, di tahun 1992 menerima "*Australian Exellence in Surveying Award* dari Institution of Surveyor Australia. (Lihat: *Thailand Land Titling Project,* Thailand: Thailand Departement of Lands, AIDAB, Thailand Land Titling Project, dan BHP Engineering, tt).

2 Di Papua Nugini, proyek sejenis bernama *Land Mobilisation Program.* Proyek ini memperoleh tentangan dari masyarakat adat, mahasiswa, serikat buruh dan partai-partai lainnya. Puncak dari protes terhadap proyek ini adalah suatu demonstrasi besar-besaran ribuan orang di Port Moresby tanggal 14 Juli 1995 yang melibatkan pembakaran mobil, penghancuran toko-toko. Menyusul peristiwa ini, pemerintah Papua Nugini menyatakan penghentian proyek. Kepercayaan yang mendasari penolakan ini adalah bahwa proyek ini akan menjerumuskan masyarakat adat ke dalam kemiskinan dan penderitaan karena tanah-tanah mereka diambil Negara atau perusahaan raksasa. Lihat koran Papua Nugini *The National,* Monday, July 171995. Argumen lebih luas tentang menyangkut penolakan NGOs terhadap proyek ini merupakan bagian penolakan terhadap *Structural Adjustment* dari badan-badan pembangunan skala internasional, seperti World Bank, IMF, dan negara-negara penghutang lainnya. Lihat: *Land is Life: Land Mobilization Program PNG* (tt, tp, tt).

Bank Dunia dan/atau bersama-sama dengan AUSAID membiayai dan/atau memberi hutang untuk proyek sejenis diberbagai negara sedang berkembang, diantaranya Thailand, Papua Nugini, Laos, dan Elsalvador.[3] Bank Dunia sendiri telah berpengalaman lebih dari 25 tahun menghutangi proyek semacam ini, untuk negara-negara di dua wilayah: *Central America* dan *South-and Southeast Asia.*[4]

Ernest Feder (1988:268), menanggapi gejala umum 'asal-usul proposal proyek' Bank Dunia secara kritis:

> Secara teoritis, proposal-proposal proyek datang dari negeri-negeri Dunia ketika untuk (memperoleh) pembiayaan dari Bank. Biasanya, prakteknya tidak sejalan dengan hal ini. Bukanlah (hanya) beberapa kasus, dimana Bank meminta suatu organisasi (pemerintah) tingkat nasional untuk menyiapkan suatu proyek (atau mereka dapat dengan sendirinya menyiapkan sesuatu) dan selanjutnya membuatnya seolah-olah keseluruhan gagasan (proyek) tersebut datang dari pemerintah. Atau pemerintah-pemerintah nasional mengetahui dari pengalaman dan melalui selentingan apa yang Bank suka danai. Tentunya, bank membiyai proyek-proyek mendasarkan diri pada prioritas-prioritas yang diatur oleh modal monopoli swasta (*private monopoly capital*) dan berdasarkan kriteria politik tertentu. Bank sering menyatakan bahwa terdapat kelangkaan proyek di negeri-negeri terbelakang. Sudah pasti hal ini bohong (*nonsense*). Ada banyak contoh proyek dimana Bank langsung tidak akan membiayai, seperti program *landreform* atau distribusi pangan untuk mengatasi kelaparan, untuk hanya menyebut dua contoh. Bank langsung mengabaikan prioritas-prioritas investasi negeri-negeri Dunia Ketiga.

Dengan semangat mencari asal usul tersebut, penelusuran pe-

---

3 Tidak semua proyek/program ini menggunakan nama yang sama, seperti *Land Titling Project* (Thailand dan Laos), *Land Mobilization Program* (Papua Nugini), *Land Transfer Program* (Elsalvador).

4 Lihat, Daniel Wacher dan John English, *The World Bank's Experience with Rural Land Titling* (tt: The World Bank Environment Departement, Divisional Working Paper No.1992-35). Walaupun demikian, diakui bahwa baru pada proyek di Thailand-lah, tahun 1984, *Land Titling* merupakan kegiatan utama proyek, sementara itu sebelumnya hanya merupakan komponen dari proyek yang lebih besar.

ran Bank Dunia dalam mengatur perekonomian dunia sejak awal berdirinya pada tahun 1944, perlu diungkap, dengan terutama menyoroti kebijakannya yang kontemporer, yang merupakan induk dari reformasi kebijakan, manajemen dan kelembagaan pertanahan di Indonesia dan sejumlah negara lain, yakni "Program penyesuaian Struktural (Structural Adjustment Program/SAP)" serta pengaruh yang ditimbulkannya.

Bank Dunia menjalankan suatu studi di tahun 1991, yang tertulis dilaporkan kepada pemerintah Indonesia melalui *Report No. 9591-IND,* 26 Juli 1991, dalam "*Indonesia: Land Resource Management and Planning*", dengan suatu keterangan *Draft Confidential.* Studi ini pada pokoknya merekomendasikan penggunaan mekanisme-mekanisme pasar yang didasarkan pada harga (tanah) yang wajar, dan percepatan pendaftaran tanah. Laporan studi tersebut, memuat agenda jangka pendek, menengah dan panjang untuk memperbaiki manajemen dan perencanaan sumberdaya pertanahan Indonesia.

Dokumen laporan studi ini hingga sekarang masih belum dipublikasikan secara terbuka. Dalam suatu surat resmi menanggapi permintaan BP-KPA untuk mempublikasikannya dalam bahasa Indonesia, alasan yang dikemukakan oleh Gershon Feder, *Chief, Agriculture Operation Division —Country Departement III—East Asia Pacific Region* adalah:

> "Sebagaimana yang kami nyatakan sepanjang pertemuan Bank-NGO di Kantor RSI (*Ressident Staff Indonesia*), Pemerintah Indonesia mempertimbangkan bahwa draft tersebut tidak lengkap (*incomplete*) ketika kami menuntaskan kerja itu tahun 1991. Kami memutuskan pada waktu itu bahwa ia akan tetap sebagai draft." [5]

[5] "Surat kepada Mr. Noer Fauzi, Chief of Executive Body-Konsorsium Pembaruan Agraria, 6 September 1996: ... *As we indicated during the bank-NGO meeting held at RSI on July 2, GOI considered this draft to be incomplete when we completed our work on it 1991. We decided at that time that it should remain a draft. At our July 2 meeting we also indicated that the draft report does not place due emphasis on some land management issues, such as izin lokasi, of importance at the present time.*

Agenda tersebut didasari oleh dua keprihatinan yang merupakan fokus. *Pertama*, adalah pengadaan tanah (*land acquisition*), yang memperlambat sejumlah proyek pembangunan insfrastruktur perkotaan dan pembangunan pedesaan, serta menghasilkan sejumlah ketegangan sosial. Kepedulian pemerintah Indonesia adalah proses pengadaan tanah sekarang ini dan kebijakan pertanahan; dan *kedua*, adalah rencana tata ruang atau tata guna tanah yang disebabkan oleh konflik antarpermintaan tanah dari berbagai sektor, seperti kehutanan, pertanian, perkotaan, industri, dan pertambangan—yang tidak selalu dapat dipecahkan secara efektif dengan kerangka kebijakan pertanahan sekarang ini.

Kedua hal ini rupa-rupanya merupakan kendala langsung dari proyek-proyek yang dibiayai oleh hutang Bank Dunia dan ADB *(Asian Development Bank-ADB)* sebagaimana dikemukakan oleh dokumen resmi ADB: "Pengalaman-pengalaman menunjukkan bahwa implementasi sejumlah besar proyek-proyek yang dibiayai oleh Asian Development Bank dan World Bank pada berbagai sektor benar-benar dipengaruhi oleh dua faktor utama, yakni kesulitan-kesulitan pengadaan tanah..." (Sutanu Behuria, 1994).

Dari sejumlah keterangan di atas, jelas bahwa kebijakan pertanahan pemerintah Indonesia dalam mengatasi masalah pertanahan sangat terkait erat dengan pengaruh internasional—terutama *Multi-Development Bank*, terutama Bank Dunia yang kita tahu memimpin negara-negara yang tergabung dalam CGI (Consultative Group on Indonesia). Dalam PELITA VI dewasa ini, pengaruh Bank Dunia dalam mengendalikan kebijakan pertanahan di Indonesia menjadi nampak jelas. Fenomena ini berkaitan dengan kepentingan pihak Bank Dunia dalam mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia, paling tidak mencapai 7% per tahun, agar pemerintah Indonesia mampu melunasi hutang-hutangnya. Motifnya sangat jelas: Bank harus menyelamatkan kekayaan dirinya dan partner-partner negara pemodalnya di Indonesia berupa hutang.

Dalam upaya tersebut, Bank Dunia menyarankan agar pemerintah Indonesia melakukan deregulasi semua perundang-

undangan yang dapat membatasi ruang gerak investasi, termasuk di dalamnya deregulasi pertanahan. Dari perspektif ini, proses pengadaan tanah untuk investasi modal besar selama ini telah mengalami sejumlah distorsi yang mengganggu. Distorsi tersebut didasarkan atas *ideal type* prinsip pasar bebas. Orientasi 'baru' strategi, kebijakan program, dan proyek pertanahan tersebut adalah membentuk pasar tanah yang efisien.

Tema ini berusaha menggantikan tema 'lama' Orde Baru, yakni, pengadaan tanah yang efektif. Orientasi 'efektivitas' dari kebijakan pengadaan tanah ini merupakan tema yang mempersatukan aliansi antara *state bureaucrats, client bisnismens, foreign investors,* dan *professionals*. Dua 'mata pisau' dari kerja aliansi ini adalah:[6]

1. Menghilangkan strategi populisme dari kebijakan dan program agraria (pertanahan adalah bagian dari agraria) Orde Lama, yang implementasinya terdiri dari tiga tahap awal sebelum pembangunan semesta: Pelaksanaan Pendaftaran Tanah,[7] Pelaksanaan *Landreform,*[8] dan Pengaturan Bagi-hasil.[9]
2. Membangun strategi kapitalis melalui pembentukan kebijakan yang bersifat sektoral dan program agraria yang berbasiskan modal besar baik dalam asing maupun domestik, seperti industri tambang, industri kehutanan, agroindustri, industri manufaktur, industri perumahan, maupun industri pariwisata.

Proses pengadaan tanah untuk pembangunan (modal besar) melalui intervensi langsung dari pemerintah dinilai sudah tidak

---

6 Sejak awal, terdapat kesepakatan atau konsensus di antara para pendukung Orde Baru tentang perlunya stabilisasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis. Koalisi pendukung Orde Baru menolak populisme (Sosialisme ala Indonesia), yang akan mengubah struktur sosial-ekonomi secara radikal (Mas'oed, 1989: 60-61).

7 Implemetasi dari PP No. 10 tahun 1961 yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah.

8 Implementasi dari UU No. 56 Prp tahun 1960 dan PP No. 224 tahun 1991 yang mengatur objek-objek *landreform* dan pemberian ganti-rugi.

9 Implementasi dari UU No. 2 tahun 1960 yang mengatur tentang bagi hasil.

lagi efektif.[10] Paling tidak, efektivitasnya terganggu oleh tiga pokok berikut:

- Mencuatnya sengketa tanah. Pola, intensitas, frekuensi, dan durasi dari artikulasi masyarakat korban *land acquisition* telah membuat pengadaan tanah berlarut-larut. Hal ini menggang-gu bagi perencanaan investasi. Bahkan, pada tingkat tertentu, dikhawatirkan akan terjadi radikalisasi dari masyarakat korban dari pengambilan tanah, baik karena kompensasinya yang ren-dah, perlawanan terhadap tindakan otoriter, maupun aliansinya dengan kalangan mahasiswa dan NGO.
- Intervensi pemerintah dalam pengadaan tanah telah mengang-gu keseimbangan penggunaan tanah. Tumpang tindih penggu-naan tanah oleh pelbagai proyek dan berbagai sektor telah banyak terjadi. Pengabaian aspek penataan ruang (termasuk lingkungan) telah mengakibatkan sejumlah masalah yang menghambat keberlanjutan akumulasi modal.
- Sifat *reenter* dari *state bureaucrats* dan *brokers* tidak lagi dapat ditoleransi, karena sudah menjurus pada—apa yang disebut sebagai—*high-cost economy*. Dalam deregulasi bidang pertanah-an, pemerintah melakukan penghapusan dan mengurangi mata rantai yang harus dilalui dalam pengadaan tanah untuk kepen-tingan investasi. Saran ini secara keseluruhan diakomoda-sikan dalam strategi, kebijakan program, dan proyek dalam bidang pertanahan. Kondisi inefisiensi ini didasarkan atas perhitungan biaya yang dikeluarkan pihak investor untuk mendapatkan tanah adalah lebih tinggi. Sementara di sisi lain, harga tanah yang ditetapkan kepada rakyat sangatlah rendah.

---

[10] Pengadaan tanah untuk kepentingan investasi modal besar telah dimulai semenjak Pemerintah Orde Baru berkuasa. Adanya Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan UU No. 5 tahun 1967 dan Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan UU No. 11 tahun 1967 telah menunjukkan intervensi pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan. Intervensi ini semakin diperjelas dengan Permendagri No. 15 tahun 1975 tentang Pembebasan Tanah dan Permendagri No. 2 tahun 1976 tentang Penggunaan Tanah untuk Kepentingan Swasta.

Jadi, jelas bahwa desakan Bank Dunia kepada Pemerintah Indonesia untuk melaksanakan deregulasi pada multi-sektor pembangunan berada dalam konstelasi di atas. Asal usul deregulasi ini dapat dimengerti dari siasat Bank Dunia terhadap negara-negara penghutang di Dunia Ketiga—termasuk Indonesia—yang mengalami krisis finansial. Motifnya adalah agar negara-negara pengutang mampu melunasi hutang-hutangnya. Motifnya sangat jelas: Bank harus menyelamatkan kekayaan dirinya dan partner-partner negara pemodalnya di Indonesia berupa hutang. Deregulasi adalah suatu stategi perang ekonomi menghadapi ekonomi biaya tinggi —yang terutama disebabkan oleh *bureaucratic rent*. Watak dari strategi deregulasi ini akan bertentangan dengan watak rentier dari birokrasi pemerintah. Dalam kelembagaan pertanahan, agenda mereka adalah suatu transformasi yang berarti dari Badan Pertanahan Nasional: dari *rent-seeker* menjadi *provider*.

Kesemua kecenderungan ini akan mengintegrasikan hubungan antara penduduk dengan tanahnya ke dalam sistem kapitalisme —melalui ekspansi pasar. *Land market* dalam perspektif di atas mengandung konsep tanah adalah komoditi. Padahal, konsep tanah yang secara nyata berlaku dalam masyarakat, sangat beragam. Pola pemilikan, penguasaan dan pengusaan tanah dalam masyarakat sangat beragam.

Secara umum orientasi pada pasar tanah yang efisien ini tetap akan menguatkan penguasaan tanah yang timpang. Ia akan mengintegrasikan hubungan antara penduduk dengan tanahnya ke dalam sistem kapitalisme—melalui ekspansi pasar. Proses transformasi ini merupakan tahapan 'normal' setelah pengadaan tanah melalui intervensi negara (khususnya pemerintah). Hal ini tentu akan mengubah bentuk sengketa tanah, menuju penghilangan dimensi ekstra-ekonomi.

Proses pendaftaran tanah yang dimandatkan oleh PP No. 10 tahun 1961 sulit ditunaikan oleh pemerintah. Sejak dahulu, strategi nyata BPN (dahulu Dirjen Agraria - Departemen dalam Negeri) adalah penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Sementara itu, PP No. 10 tahun 1961 merupakan paket

pendaftaran tanah untuk kepentingan penataan penguasaan tanah melalui landreform. Saat ini, diakui secara resmi bahwa setelah 33 tahun peraturan pendaftaran tanah tersebut dilansir, dari sekitar 54 juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftar, baru lebih kurang 13 juta bidang tanah yang sudah didaftar. Jadi, data resmi ini menunjukkan bahwa hanya sekitar 24% dari persil tanah-tanah di Indonesia yang terdaftar di BPN. Keadaan ini merupakan masalah bagi penciptaan pasar tanah.

Penguasaan tanah yang semakin timpang akan diperkuat dengan adanya pendaftaran tanah model PAP ini. Berbeda halnya dengan pendaftaran tanah yang diamanatkan oleh PP No.10 tahun 1961 yang berorientasi pada penataan penguasaan tanah yang timpang melalui program landreform. Secara formal, PAP memang akan mengubah bentuk sengketa tanah: Dari sengketa yang bersifat ekstra-ekonomi menjadi sengketa yang bersifat 'ekonomi'. Dasar dari sengketanya tetap sama, yakni suatu penguasaan tanah yang timpang. Namun secara keseluruhan, skenario ini tidak akan terwujud, karena watak kebijakan pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan masih ambivalen: di satu pihak pemerintah memproduksi sejumlah kebijakan pro-intervensi negara, seperti kelembagaan Ijin Lokasi; di pihak lain diproduksi sejumlah kebijakan pro-pasar, seperti kelembagaan pendaftaran tanah, hak tanggungan

Ajaran HAM untuk Menandingi Neo-liberalisme

Di dunia global dewasa ini, tuntutan akan pembaruan agraria semakin gencar. Konsentrasi penguasaan tanah yang semakin timpang dan tuntutan akses pada tanah serta sumberdaya produktif lainnya dari kaum miskin semakin kuat di banyak negara Dunia Ketiga (Rosset, 2001). Di pihak lain, pelaksanaan pembaruan agraria semakin memperoleh tantangan, sehubungan dengan adanya ancaman nyata neoliberalisme. Perusahaan-perusahaan skala global (*transnational corporations*), badan-badan keuangan internasional (*International Financial Institutions*) seperti Bank Dunia, *International Monetary Fund*, *Asia Development Bank*, dan pemerintah

negara-negara maju sedang mengembangkan strategi baru neokolonialisme mereka dengan memaksa negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia tentunya, untuk mengubah watak negara dalam hubungannya dengan investasi, pasar, dan perdagangan global (Fakih, 2001). Dengan neoliberalisme ini, peran negara akan diciutkan sedemikian rupa, termasuk dalam menggunakan kebijakan dan sumber dayanya untuk melindungi dan mengusahakan pemenuhan hak-hak asasi warganya. Padahal, landreform bagaimanapun merupakan suatu operasi (Christodolou, 1990) yang di dalamnya membutuhkan kekuasaan negara yang sah untuk melakukan tindakan membatasi hak-hak istemewa para penguasa tanah luas, yang tanahnya hendak diredistribusi dan/atau hendak ditata pemanfaatannya.

Menghadapi perkembangan itu, dalam waktu yang tidak terlampau lama, kita akan menyaksikan aliansi-aliansi organisasi petani dan organisasi-organisasi non pemerintah di tingkat global akan lebih mengaktifkan artikulasi dan desakan yang lebih kuat agar badan-badan pembangunan internasional mengadopsi landreform. Mereka belajar dan sungguh menggunakan ajaran Hak Asasi Manusia, yang telah memperoleh posisi yang utama dalam badan-badan dunia, untuk lebih menguatkan peran negara menjalankan land reform, terutama dengan merujuk ke *Covenan on Economic, Social and Cultural Right*, pasal 11 nomor 2. Dituliskan bahwa:

> "Negara-negara peserta perjanjian mengakui hak hakiki setiap orang untuk bebas dari kelaparan, akan mengambil tindakan, secara sendiri-sendiri dan melalui kerjasama internasional, termasuk program khusus yang diperlukan:
> a. memperbaiki metode produksi, konservasi dan distribusi makanan dengan memanfaatkan sepenuhnya pengetahan teknik dan ilmu pengetahuan, dengan menyebarkan pengetahuan tentang prinsip-prinsip ilmu gizi, dan dengan mengembangkan atau memperbarui sistem agraria sedemikian rupa sehingga mencapai pembangunan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang paling efisien.
> b. ....."

Dalam lingkup program "pengembangan dan pembaruan sistem agraria" inilah terletak kewajiban Negara untuk melindungi, memenuhi; dan memajukan hak-hak petani.

Dalam cara pandang hak asasi manusia, pemerintahan sesungguhnya memiliki kewajiban untuk: (i) menghargai hak asasi manusia rakyatnya; (ii) melindungi hak asasi manusia rakyatnya; dan (iii) memenuhi hak asasi manusia rakyatnya (Hansen, 2000: 6-7).

Kewajiban pertama, untuk *menghargai,* mengharuskan pemerintahan sendiri tidak melanggar hak-hak asasi rakyatnya. Hal ini mencakup tindakan negara untuk memberlakukan hukum-hukum baru yang berlaku surut yang diperkirakan dapat mengakibatkan terjaminnya hak-hak korban pelanggaran HAM di masa lampau pada masa kini, dan dengan demikian dapat menyelesaikan pelanggaran hak di masa lampau itu.

Kewajiban kedua, untuk *melindungi,* mengharuskan pemerintahan mencegah dan menindak pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan pihak bukan-negara dengan menegakkan aturan-aturan hukum yang diberlakukan pada pelanggar itu.

Kewajiban ketiga, untuk *memenuhi*, mengharuskan pemerintahan mengkaji ulang prioritas kerjanya, membuat perubahan-perubahan aturan, administrasi, anggaran, peradilan, dan hal yang diperlukan lainnya untuk mewujudkan hak-hak tertentu dari rakyatnya.

Pihak-pihak non-pemerintahan, seperti perusahaan, akademisi, kaum profesional, organisasi non-pemerintah memiliki kewajiban tidak langsung, yang diperantarai oleh kewajiban pemerintahan di atas, untuk melindungi hak-hak tersebut dan memiliki kewajiban moral untuk mengajak semua orang memperkuat HAM. Tentunya, sekali lagi, adalah kewajiban pemerintahan agar pihak-pihak non-pemerintahan tidak memperlemah tiap hak asasi manusia, dengan cara memperbaiki dan mengendalikan tindakan-tindakan mereka.

Dalam ajaran HAM, pemerintahan disebut melanggar HAM apabila, *pertama*, tindakan-tindakannya *nyata-nyata bertentangan*

dengan hak-hak asasi rakyatnya. Contohnya, menteri kehutanan yang menetapkan sebidang tanah masyarakat adat sebagai 'hutan negara' dan kemudian memberi hak pada perusahaan raksasa atas kayu-kayu yang tumbuh di atas tanah masyarakat adat itu; dan *kedua,* tindakannya *membiarkan* pihak lain merusak hak-hak asasi rakyat. Contohnya, polisi dan jaksa tidak mengusut perbuatan pihak manajemen perusahaan penebangan kayu yang nyata-nyata mengambil kayu dari tanah kepunyaan masyarakat tanpa persetujuan pemiliknya. Dalam kamus HAM, pelanggaran golongan pertama disebut sebagai *act of commission*; sedangkan yang kedua disebut *act of ommission* (Hansen, 2000:6).

Jadi, dalam konteks ini, pelanggaran HAM itu adalah pelanggaran hak atas tanah dan sumberdaya alam kepunyaan rakyat beserta pelanggaran HAM lain yang menyertainya, yang diakibatkan oleh: (i) penggunaan dan penyalahgunaan kewenangan pemerintahan di masa lampau; dan (ii) pembiaran pemerintahan terhadap pihak non-pemerintahan melanggar hak tersebut.

Dengan demikian, muara penggunaan ajaran HAM ini adalah pemahaman tentang batas-batas kekuasaan/kewenangan pemerintahan, yang pada pokoknya pemerintahan tidak mudah melakukan pembatasan terhadap hak-hak rakyat ataupun mengalihkan hak-hak tersebut untuk kepentingan negara maupun pihak ketiga. Pemerintah hanya bisa menerbitkan hak-hak baru di atas tanah yang tak dilekati hak rakyatnya, baik untuk kepentingan penanaman modal maupun proyek-proyek pembangunan. Pemberian hak-hak tersebut tidak bisa dilakukan sebelum memastikan bahwa tanah haknya tidak dipegang oleh orang-orang atau sekelompok orang, atau telah dilepaskan olehnya secara sadar dan sukarela dengan proses yang dapat dipertanggungjawabkan (sebagai implementasi dari prinsip *free and prior inform concent* dan *due processes*).

Negara dan kekuasaannya justru seharusnya diefektifkan untuk menjamin kepastian hak pemilikan warganya dan menjamin hak untuk memanfaatkan tanah beserta kekayaan yang menyertainya, serta menjamin keberlangsungan dan kemajuan cara-cara pemanfaatan itu, terutama sistem produksi dan konservasi yang menjadi

sumber kelanjutan penghidupan rakyat. Dalam konteks jenis-jenis struktur agraria yang majemuk, pemerintahan harus secara tegas menjamin pengakuan hak-hak penduduk atas hutan, padang-padang penggembalaan ternak, belukar bekas ladang-ladang, tanah-tanah pertanian yang dikerjakan secara berputar (rotasi), penambangan tradisional dan pencarian ikan di sungai dan laut. Jaminan yang sama harus diberikan kepada kelompok-kelompok miskin dan kaum tuna wisma di perkotaan yang kebutuhannya akan tanah untuk pemukiman mereka nyaris lepas dari perhatian pemerintah, bahkan dihadapi sebagai musuh yang menghambat perkembangan kota besar. Jaminan yang sama juga harus diberikan kepada kelompok petani subsisten, petani tak bertanah dan para buruh tani di pedesaan. Jaminan ini merupakan realisasi dari prinsip tidak seorang pun dapat dipaksa mengubah pencarian hidupnya yang bertentangan dengan kehendak dan keyakinannya. Hal ini juga erat kaitannya dengan hak rakyat untuk menguasai dan memanfaatkan tanah guna memenuhi kebutuhan subsistensi mereka. Bagaimanapun, pemerintahan wajib bertanggung jawab menjamin kelompok-kelompok ini untuk ikut menentukan arah perubahan sosial dan menikmati hasil-hasil perubahan sosial itu.

Dengan penggunaan ajaran HAM inilah, para pengusung dan promotor agenda pembaruan agraria baik di tingkat lokal, nasional maupun global memperoleh penguatan argumen dan kerangka aksi mereka untuk menghadapi gelombang neo-liberalisme. ❁

8
KEMELUT PEMBARUAN HUKUM UNTUK PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

Melihat Nasarudin berkeliling rumah sambil mencari sesuatu, Ibunya bertanya, "Apa yang kamu cari?"
Nasarudin (N): "Kunci lemari"
Ibu (I): "Apakah Kamu ingat, di mana terakhir kamu memegangnya?"
N: "Iya, di dalam kamarku."
I: "Mengapa Kamu mencarinya di luar rumah? Tidak mencari di dalam kamarmu itu?."
N: "Sebab, keadaan di dalam kamar gelap, dan di sini, di luar rumah, cukup terang."
(Diadaptasi dari Cerita Nasrudin Hoja)

Sudah cukup banyak ekspresi rakyat dan naskah yang menunjukkan sebaran masalah—dalam bahasa sehari-hari yang lebih lugas—"perampasan tanah" di seantero kepulauan Nusantara.[1] Bagian ini hendak mendiskusikan cara pandang *transitional justice* atas masalah agraria, yang pokok soalnya terwakili dalam pertanyaan: "Bagaimana cara menyediakan keadilan bagi mereka yang kehilangan hak atas tanah dan sumber daya alam lain yang menyertainya akibat praktek-praktek pelanggaran Hak Asasi Manusia yang dilakukan oleh rejim otoritarian Orde Baru

[1] Berbagai edisi buku Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia yang dibuat oleh YLBHI (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia), semenjak 1984-1985 hingga tahun 1996, senantiasa memuat kasus-kasus perampasan tanah rakyat. Buku yang secara khusus mengumpulkan daftar kasus tanah adalah Noer Fauzi (*Ed.*), *Pembangunan Berbuah Sengketa, Kumpulan Kasus-kasus Sengketa Pertanahan Sepanjang Orde Baru*, Yayasan Sintesa dan Serikat Petani Sumatera Utara, Medan, 1998. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mengembangkan database khusus untuk kasus-kasus sengketa tanah ini.

yang lampau?"

Dalam naskah ini akan terlebih dahulu disajikan secara padat kedudukan kewajiban negara dalam cara pandang Hak Asasi Manusia dan prinsip *transitional justice* sebagai upaya menyelesaikan pelanggaran HAM di masa lampau. Lalu, penulis akan menyajikan contoh dari Afrika Selatan. Afrika Selatan memberi pelajaran yang berguna. Negara itu telah menggunakan cara pandang *transitional justice*, di mana pemerintahan yang baru mengerahkan sumber daya, mengefektifkan lembaga-lembaga negara yang tersedia dan/atau menyediakan lembaga baru, beserta mekanisme operasionalnya demi terciptanya keadilan bagi korban-korban penghilangan hak atas tanah yang diakibatkan praktek pelanggaran HAM yang dilakukan rejim sebelumnya.

Setelah sekadarnya bercermin dengan alat bantu pengalaman Afrika Selatan, penulis kembali mengajak pembaca memeriksa "wajah kita sendiri", yang sayangnya tampak sekali adanya kemacetan agenda pembaruan hukum agraria, yang menjadi sandaran bagi penyediaan keadilan bagi para korban 'perampasan tanah'.

Naskah ini kemudian ditutup suatu uraian ringkas tentang hubungan antara konsolidasi demokrasi dengan penyediaan keadilan bagi korban-korban pelanggaran HAM di masa lampau.

Dari Kemelut Pembaruan Hukum Agraria Hingga Munculnya Pandangan *Transitional Justice*

Apa yang terjadi di Indonesia setelah berakhirnya rejim otoritarian dan terbitnya reformasi di awal tahun 1998, bukanlah perwujudan dari apa yang didengung-dengungkan sebagai Reformasi Total. Di bawah kepemimpinan Presiden Habibie, berbagai menteri dan pejabat negara dalam Kabinet Reformasi Pembangunan saling balapan membuat agenda reformasi dengan mengajukan revisi perundang-undangan sektoral. Setidaknya, dapat dicatat usaha Departemen Kehutanan membuat Undang-undang Kehutanan, Departemen Pertambangan membuat RUU Pertambangan Umum, Departemen Kelautan dan Perikanan mengusulkan RUU Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu, Departemen Pekerjaan Umum yang

mengusulkan RUU Pengelolaan Sumber Daya Air, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup yang mengusulkan RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam hingga Badan Pertanahan Nasional yang mengusulkan RUU Pertanahan Nasional.

Sudah jelas bahwa Namun, pada kesemua usaha pembaruan hukum itu, nampak bahwa (Safitri, 2002):[2]

> Persoalan kejelasan hubungan pemerintah dengan rakyat, yang berimplikasi pada pembagian peran masing-masing pihak, tampaknya belum dibahas tuntas pada inisiatif-inisiatif pembaharuan hukum perundang-undangan yang disebutkan di atas. Inisiatif-inisiatif tersebut belum memberikan interpretasi yang lebih jelas tentang konsep atau doktrin HMN (Hak Menguasai dari Negara–***Pen.***) sehingga akibatnya alpa melakukan pembaharuan dalam merumuskan hubungan pemerintah dengan rakyat dalam penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam. Padahal, dalam kenyataannya konflik hukum negara dan hukum rakyat senantiasa bersumber dari perbedaan penafsiran tentang doktrin hak menguasai negara ini. Dengan kata lain, berbagai inisiatif yang ada belum menghasilkan perubahan paradigmatik dalam politik hukum pengelolaan sumberdaya alam. Sebaliknya, sebagian inisiatif, lebih sibuk merumuskan keinginan untuk mengantisipasi globalisasi. Akibatnya, optimalisasi dan efisiensi ekonomi dalam pengelolaan sumberdaya alam menjadi tujuan penting. Demi untuk menargetkan tujuan tersebut, untuk sebagian inisiatif, proses diskusi yang mendalam, apalagi melibatkan publik, menjadi terlupakan. Sebaliknya, pada sebagian inisiatif yang lain, pembaharuan hukum tidak sekedar diukur dari kesempurnaan substansi, tetapi juga pada soal proses. Pengalaman penyusunan undang-undang di Indonesia tidak pernah membuka ruang bagi partisipasi dan kesempatan belajar pada publik. Belajar pada fakta tersebut, sebagian inisiatif membuka diri sebagai arena atau proses belajar bersama untuk semua pihak.

Apa yang terjadi di lapangan lain lagi, dan tidak ada hubungannya dengan reformasi hukum di tingkat elit politik nasional. Tum-

---

[2] Meskipun uraian Safitri (2002) ini tidak memasukkan Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, namun menurut penulis, kesimpulan ini dapat diberlakukan pada UU ini juga.

bangnya rejim otoritarian, yang dimulai mundurnya Presiden Soeharto di awal tahun 1998, merangsang banyak kelompok korban mengambil jalan baru untuk dapat menguasai secara *de facto* dan mengolah kembali bidang tanah, yang sebelumnya terpaksa mereka serahkan pada pihak lain. Serangan terhadap aparatur represif, krisis ekonomi, dan dapat diterimanya alasan pengambilan kembali hak yang dirampas, telah membuka peluang bagi terwujudnya tindak-an-tindakan reokupasi tanah, dan tentunya beserta berbagai tampil-an ekses-eksesnya.

Untuk mendukung aksi-aksi lapangan, organisasi-organisasi non-pemerintah, bersama dengan serikat-serikat petani dan kelom-pok-kelompok masyarakat adat yang didukungnya, semakin sering dan kuat menyuarakan kembali tuntutan mereka agar pemerintah menjalankan Pembaruan agraria, yang telah dikonsepsikan pada masa-masa sebelumnya (Bachriadi, *et al, Ed.*, 1997; Fauzi, *Ed.*, 1997).

Atas dasar penilaian buruk atas segala usaha reformasi hukum yang tidak memadai itu, para promotor pembaruan agraria, yang kemudian bergabung bersama dengan promotor pengelolaaan sum-ber daya alam berbasis masyarakat (PSDA-BM), berusaha membuat kegiatan advokasi yang mantap dan senyatanya telah berhasil memasukkan usulan-usulan yang kemudian oleh MPR diwujudkan menjadi TAP MPR RI No. IX/MPR/2001.

Hadirnya Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, membuka kemungkinan baru bagi adanya perubahan perundang-undangan yang menggunakan cara pandang *transitional justice.* Kepedulian pokok dari apa yang diistilahkan dengan *transitional justice* atau dalam bahasa Indonesia dapat digunakan istilah 'keadilan di masa transisi' adalah perjuangan menyediakan keadilan bagi korban-korban pelanggaran HAM semasa rejim otoritarian berkuasa di masa lampau.

Tema *transitional justice* pertama kali diangkat oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada Lokakarya Nasional IV Hak Asasi Manusia yang diselenggarakannya bekerja

sama dengan Pusat Studi HAM Universitas Surabaya, 21–24 November 2000.[3]

> "Pengangkatan tema pokok '*transitional justice*' didasarkan pada suatu kenyataan bahwa hingga sekarang ini kita sebagai bangsa belum dapat menyediakan cara-cara yang dapat memberikan rasa keadilan pada mereka yang dalam masa lampau telah mengalami berbagai pelanggaran hak dasar manusia. Hal ini berarti bahwa para korban pelanggaran hak asasi manusia, meskipun kini telah dapat hidup dalam lingkungan sosial politik yang, boleh dikata, tidak represif dan tidak otoriter, namun mereka masih tetap harus bisa hidup dengan berbagai beban fisik, material dan psikologis yang ditinggalkan oleh rejim lama" (Tim Komnas HAM, 2001: 4).

Seperti yang dialami oleh banyak negara yang beralih dari rejim otoriter ke sistem yang lebih demokratis, Indonesia di masa kini pun:

> "...menghadapi sisa-sisa dari masa lampau yang telah membawa penderitaan pada sejumlah anggota masyarakatnya. Sehingga masalah yang masih tersisa dari rejim sebelumnya diperlakukan secara kurang baik, hal tersebut bisa justru menimbulkan berbagai perpecahan baru di dalam masyarakat itu sendiri dan kurang dapat menyumbang pada penyatuan kembali perpecahan-perpecahan lama atau polarisasi-polarisasi yang sebelumnya telah ada" (Tim Komnas HAM, 2001: 4).

Tak perlu diragukan lagi bahwa kasus-kasus hilangnya hak rakyat atas tanah dan sumber daya alam lain yang menyertainya merupakan salah satu masalah Hak Asasi Manusia yang utama di Indonesia. Tak heran, manakala dalam Laporan Tahunan Komnas HAM semenjak berdirinya hingga saat ini, pengaduan kasus–kasus ini senantiasa menempati urutan teratas. Atas dasar itu pula, dalam lokakarya Komnas itu, mulai dipelajari bagaimana cara

---

[3] Keseluruhan naskah, proses dan diskusi yang berlangsung dalam Lokakarya ini dapat dipelajari pada buku, Prasetyohadi (*Ed.*), *Keadilan dalam Masa Transisi*, Komnas HAM 2001.

menyediakan keadilan bagi mereka yang kehilangan hak atas tanah dan sumber daya alam lain yang menyertainya akibat praktek-praktek pelanggaran HAM oleh rejim otoritarian Orde Baru yang lampau (Fauzi, 2001; Soliman, 2001; Sumardjono, 2001; Moniaga, 2001). Masalah ini tentu dipedulikan juga oleh Kelompok Kerja *Transitional Justice* yang bertugas menindaklanjuti lokakarya itu dengan mempromosikan cara pandang *transitional justice* (Kelompok Kerja *Transitional Justice*, 2000).

Memang, tentunya:

> Kebutuhan untuk menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu tersebut tentu saja tidak bisa mendayagunakan sistem hukum yang ada saat ini... Pasangan rejim sistem hukum lama tersebut adalah sistem pemerintahan yang otoriter, bukan sistem pemerintahan yang demokratis atau yang sedang mengarah ke demokratis (Pokja Ornop untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, 2002).

Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, telah menugaskan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Presiden Republik Indonesia untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan ini (Pasal 6). Salah satu agenda utama yang harus diatur lebih lanjut adalah penyelesaian konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria/pemanfaatan sumber daya alam "yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum" (pasal 5).

Upaya Menyediakan Keadilan Bagi Korban Pelangaran HAM di Masa Lampau[4]

Transitional justice bukanlah 'keadilan yang tengah mengalami transisi' karena cita-cita keadilan bersifat universal dan eternal.

Hal yang tengah bertransisi itu ialah kenyataan-kenyataan kontekstualnya yang konkret, yaitu transisi dari suatu rezim otoriter ke rezim demokratik dengan segala imbasnya, baik di sektor ekonomi, politik maupun di sektor sosial. Oleh karena itu, pada hakikatnya *transitional justice* merupakan kerangka tindakan guna mewujudkan keadilan dalam masa transisi itu.

Di aspek kultural, imbas transisi mempengaruhi tataran nilai dan norma sehingga terjadi upaya mendefinisikan keadilan dari konsepnya yang semula sebagai keadilan yang distributif ke keadilan yang dirumuskan ulang lewat wacana dan kesepakatan bersama, dengan mendasarkan diri pada paradigma komutatif yang lebih realistik dan *interest based.*

Ditimbang dari sisi legal, prinsip menerapkan hukum secara retroaktif dalam pelaksanaan *transitional justice* harus dimungkinkan guna menghindari terjadinya *impunities* (bebas dari hukuman). Rezim otokratis—baik secara institusional maupun secara individual para pejabatnya—harus dapat dimintai pertanggungjawabannya secara terbuka atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan terhadap hak asasi manusia pada waktu yang lalu.

Dalam pelaksanaannya, asas keikutsertaan korban dalam setiap wacana dan upaya merealisasi *transitional justice* harus diusahakan secara sungguh-sungguh. Bentuk dan wujud keadilan dari perspektif korban—ialah kebutuhan-kebutuhan dan harapan-harapannya—merupakan salah satu prasyarat, karena tidaklah mungkin menciptakan keadilan tanpa sekaligus menyertakan mereka yang selama ini justru menjadi korban pelanggaran-pelanggaran. Selain itu, jika *transitional justice* dilihat sebagai jembatan legal dan historis yang menghubungkan masa lampau dan masa depan, maka melibatkan korban secara aktif merupakan pengakuan atas penderitaan yang tak tertuturkan selama ini. Hal ini merupakan bagian dari upaya pemulihan kehidupan para korban, serta bagian dari upaya

---

[4] Konsepsi tentang *transitional justice* diambil dari dokumen *Transitional Justice Menentukan Kualitas Demokrasi Indonesia di Masa Depan*, Kertas Posisi *Kelompok Kerja Transitional Justice*, 2001.

mencegah dan menangkal terulangnya peristiwa yang melanggar hak dan martabat manusia itu tidak terulang. Dalam hubungan ini prinsip toleransi dan pluralisme (menerima dan menghormati keragaman) menjadi sangat penting.

Sekalipun disadari bahwa upaya yang dilakukan dalam kerangka *transitional justice* diarahkan pada penyelesaian yang bersifat pragmatis demi pencapaian kepentingan jangka panjang, namun demikian keberpihakan pada korban harus menjadi dasar penyelesaian yang utama. Sementara itu, pertanggungjawaban para pelaku pelanggaran harus tetap dituntut karena pertanggungjawaban tidak pernah terputus sehubungan dengan berlakunya prinsip kontinuitas pertanggungjawaban, baik pertanggungjawaban individu maupun institusi negara, termasuk sikap pembiaran oleh negara atas terjadinya kekerasan.

Landasan prinsip-prinsip *transitional justice* adalah nilai-nilai kebenaran dan keadilan serta penghormatan terhadap martabat manusia—khususnya para korban. Apapun bentuknya, keadilan yang diberikan haruslah dimaksudkan agar ketidakadilan masa lampau tidak terjadi lagi dan agar keadilan itu tidak menciptakan ketidakadilan baru.

Khusus mengenai hak ekonomi, sosial dan budaya, persoalan keadilan berkaitan dengan proses pengambilan keputusan, sumber daya ekonomi, dan kebebasan berekspresi. Oleh karena itu, *transitional justice* harus pertama-tama melandaskan diri pada prinsip mendahulukan yang tidak beruntung dalam proses pengambilan keputusan seperti masyarakat petani, masyarakat adat, nelayan dan buruh (baik formal maupun informal) dan secara lebih khusus lagi, memberi perhatian lebih kepada anak-anak dan perempuan.

Terlepas dari kerangka model yang dipilih, penyelesaian dapat dilakukan dengan menempuh metode sebagai berikut:

(1) Perlu ada pengungkapan kesalahan, baik lewat proses pengadilan atau di luar pengadilan, mengenai kekerasan yang telah dilakukan oleh pelaku. Langkah ini mensyaratkan pengungkapan kebenaran lebih dulu dengan nama dan wajah yang jelas dari pelaku pelanggaran.

(2) Harusnya ada pengakuan dan penyesalan pelaku akan kesalahannya.
(3) Adanya penghukuman terhadap pelaku.
(4) Disusul oleh tindakan melikuidasi aturan hukum, kebijakan dan institusi pendukung tindak pelanggaran, baik yang berstatus resmi negara maupun yang bukan, demi mencegah terulangnya pelanggaran, namun dengan tetap mencegah terjadinya bentuk ketidakadilan yang baru.
(5) Proses pemulihan dan/atau penyembuhan demi kepentingan korban harus dilakukan dengan cara yang mengupayakan rehabilitasi, restitusi, kompensasi. Pemulihan yang diberikan harus layak dan memberi kepuasan bagi korban. Hal ini berarti bahwa pemulihan haruslah bermakna bagi korban.

Sekali lagi ditekankan bahwa pengikutsertaan korban dalam proses ini, termasuk dalam hal persiapan mekanismenya adalah prasyarat yang harus dipandang mutlak. Untuk menunjang proses ini undang-undang perlindungan saksi dan korban, serta undang-undang mengenai kebebasan informasi—dengan tetap menghormati prinsip kerahasiaan korban—merupakan upaya melengkapi prasyarat itu.

Berbeda dengan *transitional justice* bagi pelanggaran hak-hak sipil dan politik maka bagi korban-korban pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, sistem hukum termasuk proses dan institusi hukum yang ada tidak dapat memulihkan kembali hak-hak korban. Bahkan, bisa jadi justru, sistem hukumnya itu sendiri yang merupakan sumber masalah. Oleh karena itu, upaya menyediakan pemberian keadilan alternatif yang sesuai dengan harapan korban, harus diikuti dengan tindakan melikuidasi aturan hukum, kebijakan dan institusi pendukung tindak pelanggaran, baik yang berstatus resmi negara maupun yang bukan, demi mencegah terulangnya pelanggaran.

Bagi korban-korban pelanggaran HAM di masa lampau, konsepsi *transitional justice* yang dapat menjadi kerangka kerja sebagaimana diringkaskan di atas, sungguh merupakan 'siraman

air di tengah terik matahari'. Sampai saat ini, sayangnya untaian maksud yang menyejukkan itu belum mampu memenuhi harapan.

"Rumput Tetangga lebih Hijau Warnanya:" Bercermin ke Afrika Selatan

Di Afrika, termasuk Afrika Selatan, sistem penguasaan tanah "berdasarkan UU" (sistem yang dilegalisisasi oleh negara) berasal dari masa kolonial (Cousins, 2001). Semua itu dilandaskan pada prinsip-prinsip hukum Bangsa Eropa yang mengatur mengenai kekuasaan dan pembagian wilayah kekuasaan, di mana fundamen utamanya adalah "seluruh hak atas tanah berada di tangan negara dan hukum". Hal inilah yang membuka jalan bagi terjadinya penguasaan terhadap tanah tak bertuan, pengambilalihan tanah kepunyaan penduduk asli, penguasaan melalui administrasi pertanahan, fasilitasi terhadap pemegang konsesi yang diberikan negara kolonial (terutama konsesi pertambangan atau proyek pengembangan permukiman kota). Namun, mengingat daya penetrasi kekuasaan kolonial yang terbatas, maka di dalam wilayah kolonial itu tetap saja ada sistem penguasaan tanah yang diatur 'berdasarkan adat'.

Singkatnya, di banyak negara Afrika, salah satu warisan pendudukan kolonial adalah dualisme sistem penguasaan tanah. Bentuk yang dominan adalah sistem 'berdasarkan Undang-undang', dengan ciri status kepemilikan individu dengan hak jual-beli. Sementara itu, kelembagaan 'berdasarkan adat' masih tetap berlaku di pedesaan-pedalaman dengan sistem produksi pertanian yang terbelakang yang membuat mutu hidup masyarakatnya miskin, yang merupakan korban dari diskriminasi oleh para pemerintahan.

Penyerbuan, penaklukan dan pendudukan Bangsa Eropa selama 300 tahun yang kemudian dilanjutkan dengan pemerintahan nasional kulit putih, semakin mengukuhkan dominasi sistem penguasaan tanah berdasar hukum negara itu. Hingga sebelum tahun 1994, masyarakat asli adalah 'warga negara kelas dua', yang hanya memperoleh sedikit perlindungan dari pemerintahan. Mereka adalah golongan yang paling menjadi korban penggunaan

dan penyalahgunaan kewenangan pemerintahan yang rasis. Dalam soal hak atas tanah, sebagian besar warga kulit hitam telah mengalami pengusiran dari tempat tinggalnya dan tempat usahanya, meskipun telah turun-temurun diusahakannya dan menjadi kampung halamannya. Mereka terpaksa menempati wilayah-wilayah pedalaman atau hidup sebagai penghuni liar di pinggir-pinggir kota. Saat 1994, 80% warga kulit hitam hanya menguasai 17 juta hektar yang *nota bene* adalah 13% permukaan wilayah Afrika Selatan (Davenport, dalam André Horn 1998). Dari seluruh penduduk, 32% warga kulit hitam tinggal di kantong-kantong pedalaman yang dipimpin oleh kepala adat sebagai penguasa wilayah dengan sistem kelembagaan yang berdasar adat.

Harapan perubahan nasib masyarakat kulit hitam, seiring-sejalan dengan keberhasilan gerakan nasional menumbangkan rejim *Apartheid* dan diletakkannya prinsip-prinsip baru dalam konstitusi yang menjadi dasar kehidupan berbangsa-bernegara Afrika Selatan. Pimpinan pemerintahan kulit putih yang terakhir di Afrika Selatan, Presiden De Klerk, dengan sadar memilih untuk mengakhiri sejarah supremasi ras kulit putih dalam pemerintahan, dengan mengantar kemenangan ANC (*African National Congress*) di bawah pimpinan Nelson Mandela, yang kemudian menjadi presiden kulit hitam pertama pada tahun 1994. Sebagai negara yang belakangan berusaha mengatasi masalah diskriminasi hak-hak tenurial penduduk, Afrika Selatan berusaha untuk memperluas dari apa yang sekadar merupakan program aksi afirmatif menjadi program memulihkan (*to restore*) kembali kehidupan masyarakat korban (Andre Horn, 1998).

Salah satu artikulasi konseptual dari penderitaan akibat penindasan yang dialami mayoritas penduduk adalah anti diskriminasi rasial, yang tentunya merupakan turunan dari pengakuan atas hak asasi manusia. Seiring dengan kemenangan ANC di bawah kepemimpinan karismatik Nelson Mandela, mulai didiskusikan secara serius bagaimana penyelenggaraan negara yang baru menjalankan kewajibannya meralat pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang terjadi di masa lampau. Memang, pelanggaran HAM itu tidak

dilakukan oleh penguasa baru. Namun, diyakini bahwa apabila penguasa baru membiarkan pelanggaran HAM di masa lalu itu tetap tak terpulihkan dan membiarkan para pelanggar HAM itu menikmati segala impunitas (tak terhukum), maka pemerintahan yang baru pun sebenarnya melanggar HAM warganya.

Upaya menggunakan ajaran HAM ini dilakukan oleh penguasa baru Afrika Selatan dengan melakukan pembaruan hukum, yang dimulai dari konstitusi negara. Pembaruan hukum yang mengatur hak-hak orang Afrika atas tanah sebenarnya telah dimulai dari apa yang dikenal sebagai *The De Klerk Government's White Paper 1991*, yang dapat dikatakan merupakan tanggapan atas agenda politik yang sejak dahulu disuarakan oleh ANC.

Selanjutnya, Konstitusi Sementara tahun 1993, yang dikukuhkan semasa De Klerk masih berkuasa, telah memperkenalkan konsep baru untuk mengatasi perampasan hak atas tanah yang diakibatkan pemberlakuan hukum negara yang rasial, yakni restitusi hak atas tanah (*the restitution of land rights*). Konstitusi Sementara yang diundangkan melalui UU No. 200/1993 itu membolehkan orang-orang atau komunitas yang dihilangkan hak-haknya atas tanah, akibat hukum-hukum yang mendiskrimasi mereka secara rasial, untuk menggugat pengembalian hak-hak mereka dari pemerintahan.

Dengan hak konstitusional untuk restitusi ini, seseorang atau kelompok orang atau komunitas berhak untuk memperoleh kepemilikannya kembali, atau penggantian yang setara, apabila pelepasan kepemilikannya atas tanah terjadi setelah 19 Juni 1913 dan diakibatkan hukum dan praktek-praktek rasial yang terjadi di masa lampau. Tanggal 19 Juni 1913 itu adalah tanggal mulai diberlakukannya *the Natives Land Act 27 of 1913*, yang membelah mereka yang memenuhi syarat mempunyai hak atas tanah, dengan mereka yang tidak memenuhi syarat mempunyai hak atas tanah. Di bawah sistem kepemilikanan berdasar tipe hukum barat, maka komunitas-komunitas yang hidup di bawah sistem hukum adat, hak-haknya atas tanah tidak diakui dan pada gilirannya sebagian dari mereka disingkirkan dari tanah di mana mereka mendapatkan penghidup-

an dan bermukim.

Masalah utamanya, dalam sistem hukum barat yang berlaku di Afrika Selatan, secara formal hak-hak adat tidak diakui sebagai suatu bentuk hak atas tanah. Status dari hak-hak ini direndahkan sekedar menjadi garapan belaka, atau bila diurus dengan maksimum dapat menjadi hak memanfaatkan saja. Tentunya dengan status demikian dengan mudah dilenyapkan oleh hak-hak kepemilikan dalam sistem barat. Dengan demikian, pengajuan klaim sebagai bagian awal dari proses restitusi terhadap hak-hak tenurial yang dahulu secara rasial didiskriminasi akan menjumpai bahaya yang sama, yakni posisinya yang tidak formal diakui dalam kepemilikan menurut hukum barat yang berlaku itu.

Masalah ini sungguh-sungguh memerlukan suatu pilihan hukum (*legal option*) yang mampu mewujudkan apa yang menjadi moto dari pemerintahan di bawah kepemimpinan Presiden Nelson Mandela, "*As all these countries recover from the trauma and wounds of the past, they have had to devise mechanisms not only for handling past human rights violations, but also to ensure that the dignity of victims, survivors, and relatives is restored*" (Nelson Mandela, 1995).

Untuk memecahkan masalah ini dan dalam rangka memenuhi kewajiban melindungi hak-hak rakyat atas tanah yang didiskriminasi di masa lalu dan menjalankan hak konstitusional dari penduduk untuk memperoleh restitusi hak atas tanah, maka pemerintahan Afrika Selatan yang baru menghidupkan kembali dan memberinya status hukum khusus sebagai suatu jenis hak kepemilikan dalam sistem hukum yang berlaku.

Perubahan hukum sebagaimana diurai di atas disertai pula dengan perubahan kelembagaan negara. Afrika Selatan membentuk suatu komisi khusus yang betugas untuk memfasilitasi penyelesaian klaim itu, yakni *Commission on Land Rights Restitution* (dibentuk 1995), yang kemudian bekerja bersama dengan *Department of Land Affairs*. Hasil kerjanya ini kemudian ditunaikan oleh badan peradilan khusus yang memutuskan perkara klaim-klaim restitusi hak atas tanah, namanya *Land Claims Court*.

Suatu klaim restitusi dapat diterima oleh *Commission on Land Rights Restitution*, apabila penduduk (*claimant)* nyata-nyata: (i) dihilangkan hak atas tanahnya sesudah 19 Juni 1913; (ii) dapat membuktikan bahwa penghilangan hak itu merupakan hasil dari perbuatan-perbuatan diskriminasi rasial; dan (iii) dapat menyediakan bukti-bukti kepemilikannya atas tanah itu. Untuk menjamin bahwa pemerintahan menjalankan restitusi itu dengan sungguh-sungguh, dibuatlah suatu skedul yang dimulai dari tanggal 1 Mei 1995: 3 tahun untuk masa pengajuan pendaftaran klaim; 5 tahun untuk penyelidikan dan finalisasi kerja atas klaim itu; dan 10 tahun untuk implementasi keputusan-keputusan.

Hingga tahun 1998, saat penutupan pengajuan klaim, tercatat 63.455 klaim diajukan masyarakat. 80%-nya adalah klaim masyarakat yang tinggal di kota, sebagian besar mengajukan klaim pribadi akibat penggusuran tempat tinggal yang dilakukan semasa rejim Apartheid berkuasa. Sebanyak 12.500 klaim di pedesaan merupakan klaim kelompok masyarakat.

Hingga 31 Maret 2002, sejumlah 29.877 klaim telah diselesaikan, Sejumlah 332.243 individu dalam 62.245 keluarga telah memperoleh keuntungan dari pengembalian tanah seluas 427.337 hektar. Sejumlah hampir 1,5 milyard Ran (tepatnya R 1.494.342.976,35), telah dikeluarkan untuk biaya perolehan tanah, kompensasi, *Restitution Discretionary Grant, Settlement and Planning Grant*, dan lainnya (data bersumber dari *Commision on Restitution Land Rights*, 2002).

Kembali ke Indonesia: Agenda Pembaruan Hukum Disandera oleh Politik Konservatif

Lingkungan politik dari agenda pembaruan hukum agraria saat ini memang berbeda dibanding dengan masa Orde Baru hingga tumbangnya rezim Soeharto tahun 1998 lalu. Apa yang didengung-dengungkan dengan reformasi total banyak yang menemui jalan buntu, dikarenakan para pengurus negara, baik di pemerintahan pusat maupun daerah, gagal merumuskan ketentuan-keten-

tuan baru. Bahkan, mereka mempergunakan ketentuan-ketentuan lama, yang justru melestarikan dan melanjutkan ketegangan antara apa yang menjadi tuntutan rakyat dengan kewenangan yang dipegang oleh pemerintahan. Ketentuan-ketentuan lama dirumuskan tidak melalui perdebatan publik yang menjangkau rakyat lokal sebagai salah satu pelaku utama perubahan yang selama ini dibungkam dan ditinggalkan dalam proses perumusan kebijakan pemerintahan.

Pada jangka waktu tiga tahun terakhir, kepemimpinan pemerintahan pasca rejim Soeharto pun tidak cukup melakukan intervensi fiskal, keuangan dan hukum untuk menjawab tuntutan rakyat akan restitusi (pengembalian) hak serta kebutuhan reparasi (pemulihan) kerusakan kawasan hidup rakyat beserta kerusakan sosial yang menyertainya. Kedua tema inipun luput dalam negosiasi-negosiasi perencanaan perolehan dana maupun alokasi penggunaan dana oleh kelembagaan negara. Pun dalam negosiasi-negosiasi dengan lembaga keuangan multilateral.

Keterlambatan mengagendakan restitusi (pengembalian) dan mereparasi (pemulihan) kehidupan rakyat ini ternyata telah ikut mendorong terjadinya tindakan kolektif rakyat untuk merebut kembali apa-apa yang dalam kurun tiga puluh tahun terakhir dirampas darinya, di samping provokasi dan pengacauan terencana dan terorganisasi untuk memperluas bentrokan antar golongan dan mengganggu pemusatan perhatian rakyat pada persoalan yang lebih utama. Jadi tidaklah mengherankan kalau sampai detik ini wajah lokal Indonesia masih terlihat babak belur. Di sana-sini terjadi perkelahian sengit baik antar kelompok warga atau warga dengan badan usaha atau warga dengan pemerintah. Hal itu terjadi karena kebijakan negara tidak dibangun atas dasar sosial budaya yang nyata. Di samping itu banyak dari kebijakan-kebijakan yang dibuat sebetulnya bukan ditujukan untuk memenuhi hak-hak rakyat, melainkan sekadar melanggengkan posisi pemegang kekuasaan semata. Hal ini dimungkinkan karena struktur ekonomi-politik makro Indonesia saat ini merupakan penerusan dari kolonialisme terdahulu dimana kepentingan pemodal internasional, bersama dengan mitra

nasionalnya mengeksploitasi sumber daya alam dan menghasilkan sampah-sampah dan kehancuran ekosistem beserta sistem sosial-budayanya yang ditanggung oleh komunitas-komunitas yang hidup di seputar kawasan yang dieksploitasi tersebut.

Agenda pembaruan hukum di atas berada di dalam konteks di mana saat ini sedang berlangsung suatu perubahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Desentralisasi yang merupakan penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah, hingga terbentuklah kekuasaan (kewenangan) pemerintahan daerah yang lebih besar. Mendekatkan jarak geopolitik penduduk lokal dengan proses pembentukan kebijakan diharapkan menghasilkan dampak yang positif di mana rakyat lokal akan ikut campur berpartisipasi aktif dalam pembentukan kebijakan daerah.

Dalam perkara konflik agraria, pemerintahan daerah berada dalam situasi yang unik. Meskipun secara umum kewenangan pemerintah daerah menjadi lebih besar, namun secara hukum ia tidak berdaya menyelesaikan konflik-konflik agraria yang terkait dengan perijinan dan/atau perjanjian kerjasama yang telah dibuat oleh pemerintah pusat. *"Perizinan dan perjanjian kerja sama pemerintah dengan pihak ketiga berdasarkan kewenangan pemerintah sebelum ditetapkannya peraturan pemerintah ini, dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya perizinan dan perjanjian kerja sama"* (Peraturan Pemerintah No. 25 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, Bab IV Pasal 8). Dalam posisi seperti ini, pemerintah daerah bukanlah pihak yang mengagendakan pembaruan hukum agraria, meskipun merekalah yang berhadapan secara langsung dengan protes-protes dan tuntutan-tuntutan rakyat lokal. Pemerintahan daerah lebih tergerak dan lebih banyak disandera oleh urusan-urusan ketegangannya dengan pemerintah pusat dalam pembagian kewenangan dan keuangan; serta urusan-urusan ketegangan antara badan legislatif dan badan eksekutif di daerah (Zakaria dkk., 2001).

Praktek-praktek desentralisasi yang idenya telah diagendakan semenjak tahun 1999, telah menimbulkan kritik-kritik yang pada

intinya mengungkap sinisme publik bahwa rakyat semakin didekatkan dengan penyakit birokrasi yang buruk (korupsi, kolusi dan nepotisme) yang melekat pada kewenangan yang didesentralisasi itu. Sayangnya, ketentuan desentralisasi itu tidak disertai dengan kewajiban partisipasi dalam pembuatan hukum dan kebijakan pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

Sudah setahun lebih mandat pembaruan hukum itu telah ditetapkan. Namun, sama sekali belum nampak adanya usaha yang sungguh-sungguh untuk menetapkan agenda pembaruan hukum agraria yang pasti setelah keluarnya TAP MPR RI No. IX/MPR/2001. Bila hal ini terus berlanjut, ketiadaan realisasi pembaruan hukum itu, selain berarti membiarkan masalah-masalah yang dirumuskan oleh TAP MPR itu semakin memburuk, telah dan akan menambah masalah baru: pertentangan antara golongan orang/kubu pemikiran yang memegang prinsip yang 'positivistik' dengan golongan yang memegang erat prinsip 'substantif'.

> Bagi golongan yang memegang prinsip positivistik—yang umumnya dianut oleh kalangan penegak hukum di lapangan—mereka berpendapat bahwa sejauh suatu ketentuan hukum belum dicabut, diubah dan/atau diganti, maka hukum itu masih tetap berlaku. Hukum yang demikian masih sah sebagai hukum. Dengan demikian tanpa menunggu pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh DPR dan Presiden, maka apa pun hukumnya masih tetap sah, sekalipun barangkali ada yang berpendapat bahwa ketentuan hukum itu tidak memenuhi persyaratan kedua, yakni tidak sejalan dengan Ketetapan MPR tersebut...
>
> Bagi golongan yang mendasarkan diri pada kriteria substantif, maka hukum sudah kehilangan keabsahannya, manakala telah melanggar prinsip keadilan. Hukum yang bertentangan dengan nilai keadilan, semisal menggusur tanah tanpa, atau dengan ganti rugi yang sangat kecil, adalah perbuatan yang sewenang-wenang. Bahwa rakyat telah banyak dikorbankan untuk sekelompok orang kaya dalam pengelolaan, pemanfaatan dan pelestarian sumber daya agraria... Itu semua dilakukan secara legal menurut hukum positif. Dalam era reformasi ini hendaknya rakyat menjadi tuan, bukan sebaliknya (Sodiki, 2002).

Selain implikasi pada aspek budaya hukum seperti itu, secara struktural kedudukan TAP MPR RI dalam hierarki hukum Indonesia pun sebenarnya 'terancam', sehubungan dengan adanya Aturan Tambahan Pasal 1 yang ditambahkan pada amandemen ke IV UUD 1945, yang berbunyi: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPRS dan TAP MPR untuk diambil keputusan pada sidang MPR RI tahun 2003*". Peninjauan kembali terhadap TAP MPRS dan TAP MPR itu akan dilakukan dalam konteks penyesuaian dengan hasil amandemen UUD 1945. Ada kecenderungan, seperti dinyatakan oleh Ketua MPR Amien Rais, dalam suatu wawancara, bahwa "Jika sudah diatur dalam UUD 1945 atau undang-undang, otomatis langsung dihapus, tapi kalau belum ada, TAP itu dijadikan undang-undang." (*Suara Pembaruan*, 30 Agustus 2002).

Penilaian tentang tidak memadainya upaya pembaruan hukum agraria dalam rangka pelaksanaan TAP itu, mendorong Konsorsium Pembaruan Agraria dan Pokja Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam mengusulkan pembentukan suatu panitia nasional yang dibentuk oleh presiden untuk melakukan berbagai persiapan, termasuk pembentukan kelembagaan pelaksana arah dan kebijakan yang terkandung dalam TAP MPR itu (KPA, 2002; Pokja, 2002). Pada panitia nasional inilah nanti, hendak dilakukan persiapan pembaruan hukum agraria, termasuk di dalamnya adalah pendaftaran dan pengurusan klaim-klaim rakyat atas tanah dan/ atau sumber daya alam lain yang hilang akibat pelanggaran HAM di masa lampau.

Namun, harapan yang ditumpukan kepada Presiden untuk membuat panitia pada saat ini bisa jadi bakal kandas pula, seperti halnya harapan Reformasi Total yang ditumpukan padanya, beserta kekuatan politik yang mengusungnya.

Dari "Kewajiban Negara" kembali ke "Gerakan Sosial"

Dalam masa peralihan pasca runtuhnya rezim otoritarian menuju demokrasi, yang disebut juga sebagai masa transisi, membentuk suatu negara demokrasi adalah suatu hal dan tugas mempertahankannya, mengkonsolidasikannya, serta memberikan vitalitas dan makna kepadanya adalah hal yang lain lagi. Ini terjadi karena demokrasi seringkali datang bersamaan dengan gelombang pasang berbagai unsur masyarakat yang tengah mencari identitas dan sekaligus 'menggolkan' aspirasi yang diperjuangkannya (Diamond, 1994:22-23 sebagaimana dipakai juga oleh R. Yando Zakaria, 2002).

Sudah merupakan kelaziman bahwa berakhirnya rejim otoritarianisme senantiasa merangsang bangkitnya harapan dari kelompok-kelompok masyarakat yang tertindas untuk memperbaiki posisi dan kondisinya. Namun, seringkali pemerintahan baru yang berkuasa gagal memenuhi harapan-harapan itu. Terlebih-lebih, seperti di Indonesia saat ini, di mana pemerintahan yang baru bukanlah pemenang mayoritas mutlak pemilu. Rejimentasi tidak terjadi dan instabilitas politik merupakan ancaman sehari-hari. Adalah sangat riskan untuk tidak mempertimbangkan aksi-reaksi dari kekuatan politik lainnya dari kebijakan yang akan dibuat dan tingkah laku politik yang akan ditampilkan. Resiko berupa terjungkal dari kursi kekuasaan, seperti yang secara jelas dialami oleh (mantan) Presiden Abdurrahman Wahid, seakan merupakan momok yang menakutkan semua penguasa politik. Walhasil, kebijakan yang dibuat dan tingkah laku politik yang ditampilkan lebih ditujukan untuk memelihara *status quo* konfigurasi politik yang ada, dari pada sungguh-sungguh dialamatkan pada pemenuhan harapan kelompok-kelompok yang tertindas itu.

Ketiadaan kebijakan yang menyeluruh untuk menyediakan keadilan bagi korban-korban pelanggaran HAM di masa lampau telah menimbulkan rasa tidak percaya akan sifat budiman dari pemerintahan. Di mata korban-korban ini, negara dipersepsi sebagai kekuasaan yang diperebutkan para elit politik belaka, dari pada merupakan kekuasaan yang akan dipakai untuk menghargai,

melindungi, dan memenuhi hak asasi warganya.

Keadaan ini membuat kita berpikir kembali tentang hubungan antara situasi demokrasi yang belum solid dengan upaya menyediakan keadilan bagi korban pelanggaran HAM di masa lampau (Tanuredjo, 2002). Manakala konsolidasi demokrasi belum terjadi, penyediaan keadilan bagi korban pelanggaran HAM masih merupakan retorika belaka.

Dalam situasi ketidakpatian seperti ini, tak jarang berbagai konflik lama timbul lagi; bahkan seringkali disertai konflik-konflik baru—seperti yang terjadi di banyak negara yang menjalani transisi demokrasi. 'Inilah masa yang genting dan rapuh, suatu masa yang penuh dengan pelbagai tantangan dalam bidang politik maupun bidang kebijakan, yang semuanya itu tidak bisa dibandingkan dengan semangat yang bergelora ketika meruntuhkan rezim lalim yang lalu' (Diamond, 1994:22-23 sebagaimana dipakai juga oleh R. Yando Zakaria, 2002).

Situasi ini memanggil kelompok-kelompok masyarakat untuk berinisiatif mengembangkan diri sedemikian rupa sehingga pemerintahan mampu menjalankan kewajiban-kewajibannya. Dengan kata lain, menurut penulis, 'bola permainan' kembali ke pelaku gerakan sosial lagi. ❁

9
PEMBARUAN AGRARIA SEMASA OTONOMI DAERAH:
JALAN KOLABORATIF?

Land reform without participation of the state is a contradiction in terms
(Solon L. Barraclough, 1999)

Seluruh uraian bab sebelumnya berargumentasi tentang keniscayaan dari pembaruan agraria sebagai landasan dari pembangunan yang mantap. Akibat dari tidak diberlakukannya pembaruan agraria, seperti yang telah tertunjukkan sepanjang Indonesia di bawah Orde Baru, adalah petani (dan buruh tani) yang merupakan mayoritas penduduk tidak memiliki kepastian atas masa depannya.

Padahal, secara legal apa Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UU No. 5 tahun 1960), yang lebih dikenal dengan nama Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) masih berlaku mengikat seluruh penyelenggara negara untuk menjalankannya. Semenjak diberlakukannya UUPA, sesungguhnya secara formal-yuridis ada keinginan yang kuat untuk memfungsikan hukum agraria nasional sebagai "alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur". Dengan UUPA ini pula hukum agraria nasional hendak diefektifkan untuk "memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya". Apa yang disebut dengan "kepastian hukum" itu dijalankan melalui penghilangan dualisme antara hukum kolonial dengan hukum adat menuju unifikasi hukum nasional. Hukum nasional hendak "mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum

pertanahan," yang mengandung arti bahwa hanya ada satu aturan hukum agraria yang bersifat nasional yang mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang (dinilai) bersifat dualistis dan rumit (Penjelasan Umum UUPA).

Berbeda dengan paham hukum sebagai ekspresi rasa keadilan rakyat, penyelenggaraan negara Orde Baru pada umumnya menganut suatu gagasan baru mengenai fungsi hukum, yakni hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social enginering*). Paham ini, menempatkan hukum (termasuk hukum agraria) sebagai alat/instrumen saja dari pembangunan, pada gilirannya membuat pembaruan hukum agraria dan landreform menjadi urusan yang tidak dilanjutkan. Bahkan, UUPA itu sendiri pada kira-kira 10 tahun pertama rejim Orde Baru berkuasa, dipandang sebagai produk PKI, dan karena itu harus dibuang. Berbagai usaha merehabilitir UUPA tidak pernah berhasil sampai pada menempatkan landreform sebagai dasar bagi pembangunan, walaupun dalam sejumlah GBHN, dicantumkan keharusan penyelenggaraan penataan penguasaan tanah.

Pada sektor pertanian rakyat, yang terjadi justru suatu upaya mengintegrasikan diri dalam suatu gelombang "Revolusi Hijau" yang jelas-jelas tidak menghendaki adanya perubahan struktur agraria di Dunia Ketiga, dan supaya Indonesia menempuh jalan perubahan yang mengintegrasikan diri dalam sistem global—Kapitalisme Dunia. Walhasil, seperti yang telah diramalkan sebelumnya, yang dalam sektor pertanian rakyat adalah semakin timpangnya struktur agraria, dimana petani kaya yang sedikit menguasai tanah luas semakin banyak, sementara itu petani kecil (termasuk petani tak bertanah) yang semakin membesar menguasai tanah yang semakin menyempit.

Pada bidang hukum ke-agraria-an, yang terjadi justru adalah produksi hukum-hukum negara yang baru, tanpa mengacu pada UUPA 1960, namun tetap memakai konsepsi Hak Menguasai dari Negara sebagai legitimasi atas kedudukan pemerintah yang dominan, seperti nyata jelas pada UU No. 5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-

ketentuan Pokok Pertambangan, UU No. 1/1974 tentang Pengairan hingga UU No. 9/1985 tentang Perikanan. Dengan beragam perundang-undangan itu, politik agraria Orde Baru dikelola dengan pola manajemen sentralisme sektoral, dimana wilayah yurisdiksi kekuasaan pemerintahan pusat dibagi-bagi sesuai dengan sektornya.

Kedudukan pemerintah yang dominan itu, pada prakteknya telah dimanfaatkan oleh penguasa politik Orde Baru dan pengusaha kroninya (baik dalam negeri maupun asing) untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dalam bentuk usaha-usaha peningkatan produktivitas, tanpa memberi peran petani yang memadai untuk berpartisipasi dalam penguasaan, peruntukan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya itu, serta menikmati hasilnya. Di pihak lain, ada perubahan persepsi tentang alam. Alam sebagai kekayaan yang harus dipelihara untuk keberlangsungan dan kemakmuran hidup rakyat, seperti yang selama ini dianut oleh masyarakat-masyarakat agraris dikalahkan oleh pandangan baru yang menempatkan alam sebagai sumber daya (*natural resources*) yang harus dieksploitasi dan diubah agar menjadi modal yang bisa berakumulasi. Pembangunan, investasi ekonomi, dan akumulasi modal inilah yang kemudian mengubah secara mendasar kekayaan alam milik para petani menjadi sumber daya ekonomi yang besar yang harus dikuasai dan kemudian dieksplotasi.

Era Reformasi: Sebuah Momentum?

Era "Reformasi" yang dimulai tahun 1998 ini sebenarnya merupakan momentum yang tepat untuk melakukan koreksi yang menyeluruh dalam menyusun kerangka pembangunan nasional dan meletakkan kembali fondasi yang mantap. Saat ini adalah situasi yang tidak dapat ditarik mundur kembali. Setidaknya, ada dua faktor yang membuat tidak mungkin kembali, bahkan membuka peluang perubahan, yakni:

1. Menguatnya ungkapan ketidakadilan dan tuntutan perwujudan keadilan sebagai protes terhadap perlakuan tidak adil selama ini. Sejalan dengan menurunnya kekuasaan dan kemampuan

negara, menguat berbagai tuntutan lama—kasus lama muncul meminta pemeriksaan kembali. Rakyat yang dulu tanah dan sumber daya alamnya dirampas, kini bangkit untuk membicarakan kembali, bahkan sebagian telah mengambil inisiatif mengambil kembali tanah-tanah dan sumber daya alam mereka. Penguatan tuntutan ini telah memojokkan aparat negara, sehingga aparat negara berada dalam posisi sulit sehingga mereka lebih terdorong untuk memenuhi tuntutan keadilan, ketimbang berusaha menutup-nutupinya kembali.

2. Terjadinya perubahan susunan kekuasaan. Konflik elit politik di Pusat maupun Daerah yang kini terjadi, menjadi indikasi lain dari perubahan yang dimaksud. Dalam situasi yang demikian, dapat dipastikan bahwa kalangan elit tengah berusaha untuk "mencari kaki" bagi penguatan posisinya. Artinya, dalam batas tertentu, kondisi tersebut bisa digunakan sebagai prakondisi untuk memperkuat proses perubahan yang lebih signifikan. Kondisi ini dapat pula dilihat sebagai momentum bagi kekuatan arus bawah untuk melakukan proses konsolidasi, guna memperkuat partisipasi rakyat dalam pembentukan kebijakan politik dan ekonomi.

Dua hal ini sesungguhnya hendak memperlihatkan adanya transisi kekuasaan. Dalam transisi yang lama hendak ditinggalkan dan yang baru belum mapan (belum terlembaga). Sebagaimana dijelaskan di depan, bahwa perubahan struktur kekuasaan, yang sedang bergulir merupakan sebuah peristiwa yang sangat kompleks, yang didalamnya memuat berbagai kekuatan yang ambil peran. Hal yang paling penting bahwa dalam proses tersebut, bukan saja terjadi pergesekan, tetapi juga tendensi perubahan susunan kekuatan politik yang ada. Perubahan susunan politik bisa berupa: (i) hancurnya persekutuan kekuatan (koalisi) lama, dan digantikan oleh koalisi baru, yang tidak berhubungan langsung dengan koalisi lama; (ii) perpecahan dalam koalisi lama, dan sebagian dari unsur koalisi lama, menjadi unsur dalam koalisi baru, sehingga dapat dikatakan bahwa antara koalisi baru dan koalisi lama, masih terda-

pat hubungan-hubungan politik; dan (iii) terjadi penyusunan kembali koalisi lama, dimana unsur-unsur yang ada tidak mengalami perubahan, melainkan hanya berubah dalam gaya (penampilan).

Apa pun susunan kekuatan yang terbentuk, namun hal yang tidak bisa diingkari bahwa dalam proses perubahan ini terdapat beberapa kecenderungan sebagai berikut:

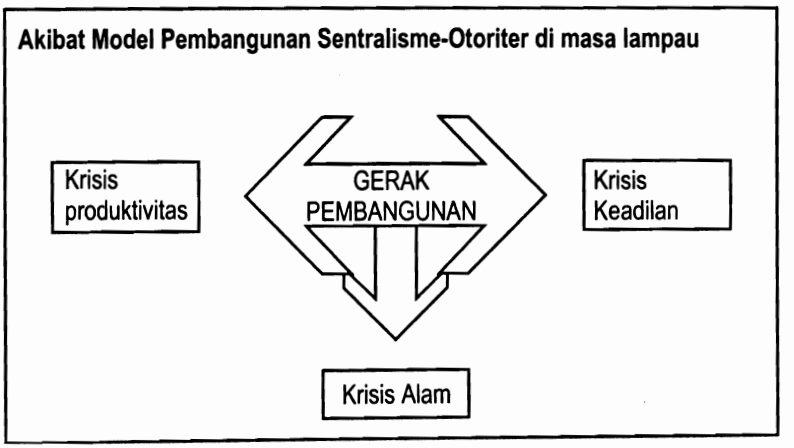
Pertama, pemerintahan baru yang terbentuk, darimana pun asalnya, selalu mencirikan pihak yang masih lemah, belum terkonsolidasi, dan belum mampu secara optimal menjalankan mesin kekuasaan. Artinya, para pemegang pemerintahan baru, pasti sedang belajar, dan karena itu penuh kehati-hatian, serta masih membutuhkan dukungan yang kuat dari publik. Mudah diduga bahwa rejim baru akan melakukan tindakan-tindakan yang dikehendaki oleh publik, sebagaimana yang diistilahkan dengan seperti liberalisasi politik. Karena itu, kita tidak perlu dikecoh oleh jargon politik dan pagi-pagi memberi penilaian. Siapa pun pemegang kekuasaan pemerintahannya, kecuali rejim militer yang menang melalui kudeta langsung, tentu akan melakukan liberalisasi politik.

Kedua, dalam sejarah politik nasional, kondisi yang demikian, senantiasa akan membawa pelonggaran-pelonggaran politik, atau terbukanya ruang politik, sejalan menurunnya kemampuan penguasa dalam melakukan kontrol terhadap dinamika masyarakat. Sejalan dengan proses tersebut, mulai nampak adanya kesempatan-kesempatan baru yang lebih terbuka. Sebagai salah satu contoh adalah terbukanya akses rakyat untuk bisa ambil peran aktif dalam proses pengambilan keputusan publik. Hal ini sesungguhnya tidak lepas dari peran badan-badan pembangunan internasional yang senantiasa menekankan persyaratan pelibatan masyarakat dalam aktivitas publik. Perubahan "format partisipasi" ini, sudah tentu membawa akibat yang sangat luas, terutama akan mempengaruhi model kerja, pendekatan dan bentuk-bentuk keahlian yang harus dimiliki oleh kalangan rakyat.

Ketiga, dalam perubahan susunan kekuatan tersebut, bergulir pula suatu proses yang layak disebut sebagai kebangkitan kekuatan-kekuatan politik lama, terutama yang ditandai oleh bangkitnya

partai-partai politik, khususnya partai politik dengan basis aliran. Kebangkitan partai, bukan saja patut dilihat sebagai masuknya pemain-pemain baru dan dalam panggung politik bersama pemain lama, melainkan juga terjadinya perubahan (pergeseran) kekuatan politik di kalangan rakyat. Hal ini dapat pula dibaca sebagai masuknya politik praktis (perebutan kekuasaan) di tingkat rakyat. Maka tidak perlu heran bila kelak terjadi konflik horisontal, sebagai akibat dari proses ini. Kesemuanya dapat menjadi bencana yang akhirnya menggagalkan demokrasi.

Peluang itu, selayaknya dimanfaatkan untuk mengubah kesalahan Pembangunan yang mendasar, yakni tidak ditempatkannya penataan kembali penguasaan dan pemanfaatan tanah beserta sumber daya alam yang menyertainya (*landreform*), sebagai prakondisi dari pembangunan sosial. Bila hal ini tidak dilakukan, atau lebih buruk lagi sekadar mengulang kembali strategi pembangunan Orde Baru maka pemerintahan daerah akan memetik buahnya, yakni krisis keadilan, krisis alam, dan krisis produktivitas—sebagaimana dikemukakan dalam bagian Pendahuluan buku ini.



Sekarang ini berkembang kenyataan bahwa rakyat yang hidup dalam krisis keadilan, krisis alam, dan krisis produktivitas itu telah mengekspresikan diri dalam berbagai tindakan protes. Hal ini bukan hanya berupa ekspresi dari ketidakpuasan, melainkan eskalasinya sudah sampai pada bentuk yang meluluhlantakkan dasar-dasar legitimasi pembangunan itu sendiri, diantaranya berupa pengambilan kembali tanah, penghancuran wujud fisik proyek-proyek, pengusiran pegawai-pegawai proyek, dll.

Ketika rasa senasib dan sependeritaan dari penduduk yang telah sampai pada suatu pengorganisasian dan pembelaan yang mengarah pada tuntuan pengakuan, perlindungan dan penghormatan bahkan pemulihan hak-hak rakyat atas tanah dan sumber daya alam, maka tidak ada jalan lain kecuali dilakukannya perubahan kebijakan pemerintah, termasuk pemerintah daerah. Pada konteks ini, pemerintahan daerah dituntut untuk berkreasi baru agar permasalahan pokok rakyat bisa diselesaikan, dengan mempergunakan jiwa dasar desentralisasi dimana rakyat semakin dekat jarak politik dan geografisnya untuk ikut campur membentuk kebijakan pemerintahan. Jelas sekali ada suatu tuntutan pada pemerintahan (terutama pemerintahan daerah) untuk mengelola kekuasaannya yang tidak berakibat pada hancurnya wilayah kelola rakyat.

Kebijakan Otonomi Daerah

Salah satu yang menjadi salah satu agenda reorganisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia saat ini tertuang dalam kata "otonomi", yang berarti mengatur rumah tangga sendiri. Kata otonomi itu didampingkan dengan kata "daerah". Dengan otonomi daerah, ada kehendak memperbaharui hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dari pola hubungan yang titik tekannya pada dekonsentrasi dan *medebewind* menjadi desentralisasi. Berbeda dengan dekonsentrasi dan *medebewind* yang merupakan ekspresi dari sentralisasi pembuatan kebijakan, dengan desentralisasi, jarak antara rakyat dengan pembuat kebijakan (*policy makers*) menjadi lebih dekat, sehingga diharapkan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan akan lebih sesuai dengan hajat hidup rakyat.

Lebih jauh lagi, diharapkan semakin terbuka akses rakyat dalam pembuatan kebijakan. Pemahaman tentang pentingnya desentralisasi, sebagaimana dimaksud dalam uraian di atas telah secara resmi dimulai dengan diberlakukannya TAP MPR RI Nomor XV/MPR/1998, UU 22/1999 dan UU 25/2000 hingga peraturan-peraturan pelaksananya.

Desentralisasi didudukkan sebagai formula yang dipertentangkan dengan sentralisasi kewenangan yang diwujudkan melalui pola hubungan dekonsentrasi dan *medebewind*. Sebagaimana dikemukakan oleh Cornellis Lay (2000), model pengelolaan politik dan pemerintahan yang *hypercentralistic* ini pada era reformasi menjadi kehilangan kapasitasnya sebagai akibat dari memudarnya kemampuan dua instrumen penegaknya. Masing-masing adalah *politics of sticks* dan *politics of carrot*. Hancurnya basis material negara sebagai akibat dari krisis ekonomi berkepanjangan dan KKN menyebabkan pusat kehilangan sumber daya finansial (material) untuk membeli dan mempertahankan loyalitas dan kepatuhan daerah kepada Jakarta. Sebuah syarat yang sejak sekian lama mudah dipenuhi Orde Baru

Bagan Tiga Jenis Hubungan Pusat-Daerah

	Asas	Sifat Pemberian Kewenangan	Perbedaan Kewenangan pada Pemerintah		
			Pusat	Propinsi	Kabupaten/ Kota
1	Desentralisasi	Penyerahan	Pengawasan Pengendalian Pertanggung-jawaban umum	Kordinasi Pengawasan	Kebijakan Perencanaan Pelaksanaan Pembiayaan (kecuali gaji pegawai)
2	Dekonsentrasi	Pelimpahan	Kebijakan Perencanaan Pembiayaan Pengawasan	Kordinasi	Menunjang Melengkapi
3	Pembantuan (*medebewind*)	Pengikutsertaan	Kebijakan Perencanaan Pelaksanaan Pembiayaan Pengawasan	Kordinasi	(membantu) pelaksanaan

Diadopsi dari Ateng Syafruddin, dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1998, hal. 94

justru karena kuatnya topangan penghasilan dari eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam dan hutang luar negeri. Dengan demikian operasionalisasi *politics of carrot* menjadi mustahil untuk diwujudkan. Sementara itu, pengungkapan aneka *pathology* yang melekat dalam militer membuat tentara sebagai instrument *politics of sticks* kehilangan landasan moral, politis dan legitimasi untuk berfungsi sebagai kekuatan pemaksa kepatuhan dan loyalitas daerah. Bahkan, berbagai penyimpangan tentara, terutama yang berkaitan dengan pelanggaran HAM, telah menjadi energi pembenar bagi semakin kuatnya penentangan terhadap otoritas Jakarta.

Apa yang didiskusikan di atas sebenarnya merupakan salah satu agenda reorganisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Agenda itu telah menjadi pilihan yang tidak mungkin dicabut kembali dan sama sekali tidak tersedia ada jalan untuk mundur (*point of no return*), meskipun konjungtur politik (di pemerintah pusat maupun daerah) di masa kini belum menjanjikan iklim perubahan yang lebih mendasar.

Pembaruan Agraria Jalan Tengah?

Perubahan kebijakan dan pelaksanaan otonomi daerah saat ini memungkinkan para pemrakarsa Pembaruan Agraria memenuhi syarat-syarat untuk mewujudkan Pembaruan Agraria yang telah dijabarkan dalam bagian sebelum ini. Terbuka pintu yang lebar, meskipun tetap harus disadari kesulitan memasuki pintu ini. Ketegangan antara pusat dengan daerah telah ditandai oleh menurunnya kemampuan pusat untuk melakukan kontrol terhadap daerah, yang berarti kesempatan bagi daerah untuk menata atau membentuk suatu pemerintahan yang benar-benar dekat dan bisa melayani masyarakat secara lebih baik.

Selain itu, pemerintahan daerah juga sedang menghadapi berbagai mesin globalisasi—dalam mana kekuatan global menghendaki berjalannya proses yang sejalan dengan kepentingan kapitalisme global dan kaki tangannya di arena nasional dan daerah. Kekuasaan Kapitalisme global ini mengembangkan pula program memperlemah kekuasaan negara melindungi rakyat miskin di satu pihak,

dan di pihak lain menciptakan kondisi yang bisa memfasilitasi berkembangnya investasi dan perdagangan barang (termasuk juga tenaga kerja) dan jasa.

Dengan demikian, otonomi daerah, dimana kewenangan pemerintahan, administrasi dan anggaran diserahkan ke tingkat kabupaten, pada gilirannya akan menempatkan daerah sebagai arena pertarungan kepentingan. Maka, pintu yang terbuka harus dengan segera dimasuki, dan dari sana dibangun langkah-langkah strategis, sehingga perubahan pada masa kini bisa memberi makna besar bagi gerak pembaruan yang lebih substansial.

Pemisahan kekuasaan eksekutif dan legislatif—dalam mana DPRD mendapatkan momentum untuk ambil peran lebih produktif, bukan saja dalam melakukan kontrol pada eksekutif, melainkan untuk lebih bisa menampung apa yang dikehendaki dan apa yang menjadi kebutuhan dan tuntutan dasar rakyat. Di pihak rakyat sendiri, terdapat peluang untuk mengorganisasi diri, dan mengupayakan kristalisasi aspirasi, yang kemudian disampaikan pada parlemen, agar bisa dijadikan bahan untuk mengajukan kebijakan-kebijakan baru.

Apa yang perlu diupayakan tidak lain dari:

Pertama, pembaruan watak dan kinerja dari parlemen, yakni meninggalkan watak kerja yang hanya menempatkan parlemen sekedar sebagai "juru stempel" pemerintah dan melupakan kepentingan rakyat. Pemberdayaan parlemen, sebagai akibat dari perubahan format politik, tentu saja tidak dimaksudkan untuk "hanya memberdayakan" parlemen, tanpa kejelasan tugas dan tanggung jawabnya. Parlemen yang kuat, namun bila tidak memiliki ikatan yang jelas dengan para pemilihnya, maka hal tersebut akan tidak banyak artinya. Malahan, parlemen yang kuat hanya akan menjadi ajang "konspirasi" dan "politik dagang sapi", yakni alat untuk memberikan tekanan pada eksekutif bagi kepentingan partai atau kepentingan golongan. Penguatan posisi parlemen yang tidak diikuti oleh perubahan dalam sistem kepartaian dan pendidikan politik rakyat, tidak akan banyak artinya. Parlemen diharapkan bisa "memaksa" eksekutif untuk bekerja sesuai dengan apa yang

dikehendaki oleh rakyat.

Sistem pemilihan umum seperti sekarang ini pasti akan berubah. Sekarang ini, rakyat dimobilisir untuk memilih lambang-lambang partai-partai peserta pemilu, sementara itu partailah yang menentukan calon-calon anggota parlemennya, baik untuk parlemen daerah maupun pusat. Arah perubahan sistem pemilu ini menuju pemilu distrik, dimana rakyat bebas akan memilih anggota parlemennya langsung. Dengan demikian, anggota parlemen yang terpilih akan memliki kedekatan dengan rakyat pemilihnya. Pada masa-masa yang akan datang, pembaruan watak kerja parlemen ini dimungkinkan oleh adanya pemilu sistem distrik ini.

Bagaimana pembaruan parlemen dimungkinkan? Dalam hal ini ditempuh dengan Pendekatan Pengembangan Kapasitas dan/ atau Pendekatan Kontrol. Pengembangan Kapasitas ini dilakukan dapat banyak cara, antara lain: (i) menyelenggarakan kerjasama untuk memungkinkan anggota parlemen daerah untuk mengkaji dengan seksama masalah yang dihadapi dan kapasitas yang dimiliki. Dari proses ini diharapkan muncul semacam kesadaran untuk meningkatkan kapasitas, dan sekaligus pemahaman mengenai kecakapan-kecakapan yang perlu ditingkatkan. Hal yang sejak awal perlu disadari bahwa apa yang sangat perlu untuk ditingkatkan adalah kecakapan dalam menyerap, menanggapi dan menyalurkan aspirasi rakyat; dan (ii) meningkatkan akses rakyat pada parlemen daerah, sehingga anggota parlemen dan proses kerja parlemen tanggap terhadap perubahan-perubahan ekspresi aspirasi rakyatnya. Kedekatan rakyat dengan parlemen daerah akan meningkatkan kepahaman anggota parlemen daerah dengan masalah-masalah rakyat dan akan membuat anggota parlemen lebih perhatian dan teguh untuk terus-menerus membantu penyelesaian problem-problem rakyat.

Sedangkan kontrol terhadap kinerja parlemen daerah dimaksudkan untuk: (1) senantiasa mengingatkan anggota parlemen atas tugas dan amanat yang dipikulnya; dan (2) memberikan dasar legitimasi (terus-menerus), sehingga parlemen daerah tidak lagi dalam keraguan untuk memberikan kontrol terhadap parlemen.

Pada sisi yang lain, kontrol diperlukan, untuk memastikan agar anggota parlemen tidak terjebak dalam semangat yang sempit, yang hanya memperhatikan kepentingan pribadi maupun golongannya. Parlemen yang terkontrol adalah parlemen yang bekerja sesuai dengan aspirasi rakyat. Jika hal ini berlangsung, maka sesungguhnya peran dari lembaga-lembaga ekstra parlemen menjadi lebih sedikit, atau bahkan dapat dialihkan pada agenda lain. Parlemen baru adalah parlemen yang berakar ke bawah, dan bukan berakar ke atas (pusat, elit) atau ke samping (partai).

Kedua, pembaruan relasi eksekutif dan legislatif, dari pola hubungan atas–bawah menjadi pola hubungan mitra (namun bukan dalam arti kolusi, melainkan hubungan yang setara dan kerja sama kritis (*critical collaboration*); dan pembaruan hubungan rakyat dan pemerintahan, yang yang memungkinkan partisipasi rakyat terutama dalam pembentukan kebijakan publik. Kesaksian dari sejumlah tempat menunjukkan bahwa masih sangat banyak sisa-sisa watak lama pada anggota parlemen daerah, yakni sikap "minder" dari anggota parlemen daerah di hadapan Bupati. Dalam kasus ini, parlemen daerah masih menempatkan diri berada di bawah eksekutif. Sebaliknya di pihak eksekutif masih menempatkan diri sebagai penguasa utama, sehingga (masih) berkecenderungan membatasi ruang gerak dari parlemen, seperti mensyaratkan ijin, laporan, dan lain-lain. Pembaruan pola hubungan ini sangat dibutuhkan, dan untuk mencapai maksud ini, pemahaman mengenai format politik yang sudah berubah sangat diperlukan.

Hal pokok yang harus terlebih dulu diatur dalam kebijakan pemerintahan daerah adalah tata penguasaan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam yang menyertainya. Kekeliruan pokok selama ini adalah tidak memisahkan antara wilayah kelola rakyat dengan ruang permainan negara dan bisnis. Walhasil, terjadi penghancuran dari wilayah kelola rakyat, di mana rakyat lokal tidak memiliki ruang belajar yang memadai. Adapun untuk wilayah kelola yang dilekati konflik antara negara, bisnis dan rakyat harus ada mekanisme penyelesaiannya melalui delineasi/demarkasi yang mantap. Pemerintahan daerah ditantang untuk bersiasat menghadapi

keterbatasan kewenangannya menyelesaikan konflik-konflik agraria yang diakibatkan oleh ijin-ijin atau hak-hak atau perjanjian kerja sama yang telah diberikan oleh pemerintah pusat dan masih berlaku (Peraturan Pemerintah No. 25 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, Bab IV Pasal 8). Tantangan itu semakin jelas sehubungan dengan baru-baru ini keluar Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, dimana terdapat penyerahan kewenangan pemerintah pusat yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten/Kota, khususnya mengenai penyelesaian sengketa garapan dan penetapan subjek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*, penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat, serta pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong.

Ketiga, penguatan basis organisasi rakyat. Diagendakannya otonomi asli menjadi pembuka kesempatan dalam penguatan kelembagaan lokal (termasuk masyarakat adat). Hal ini akan mengubah susunan pemerintahan lokal (desa atau yang diberi nama lain), yang sesuai dengan konteks sejarah, kebudayaan dan kapasitas yang dimiliki. Desa atau nama lain, pada dasarnya dapat menjadi lembaga yang memotori gerak pembaruan yang mendasar.

Khusus untuk yang disebut sebagai Lembaga Adat harus disadari bahwa ia tidak selalu atau tidak otomatis bermakna sebagai lembaga yang demokratis dan emansipatoris (membebaskan). Pada kelembagaan adat yang merupakan bagian dari mesin feodalisme, bagaimanapun harus disadari pengaruhnya dalam penciptaan masalah rakyat. Oleh sebab itu, yang segera menjadi masalah adalah bagaimana menggunakan pintu pemberian otoritas lokal ini menjadi titik masuk bagi demokratisasi dan emansipasi rakyat.

Biar bagaimana pun lokal, selain memiliki lokalitas, kelembagaan desa atau yang disebut dengan nama lain juga bertemu dengan kelembagaan "negara". Oleh sebab itu, diperlukan suatu sintesa agar kepentingan lokal bisa dipertemukan dengan kepentingan luar. Ujung dari penguatan lembaga lokal, adalah bagaimana agar rakyat bisa mengubah kehidupan mereka, agar mencapai

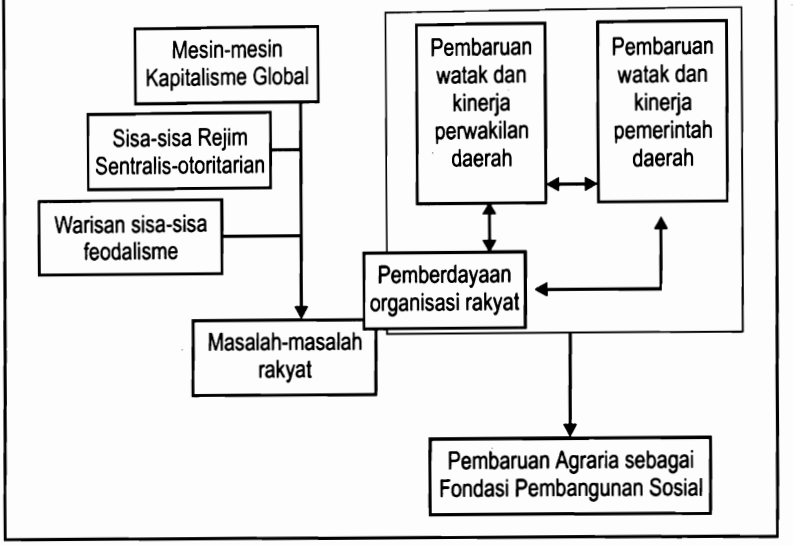
sebuah taraf kehidupan baru yang lebih baik dan lebih bermartabat.

Pembaruan agraria dengan memakai pintu otonomi daerah, tentu saja tidak perlu terfokus dan terlena pada masalah lokalitas, melainkan perlu suatu pemikiran yang lebih menyeluruh, agar bisa diperoleh kejelasan, bahwa pada gilirannya dibutuhkan langkah-langkah yang bersifat nasional. Letak masalah bukan saja berkait dengan kapasitas lokal yang berbeda-beda, melainkan pada kebutuhan untuk membangun tatanan baru dalam kerangka nasional. Atau dengan kata lain, dibutuhkan pergerakan dari lokal ke nasional.

Hampir semua Pembaruan Agraria yang dilakukan atas dasar kedermawanan pemerintahan di berbagai negara menemui masalah keberlanjutan, sehingga begitu minat dan kepentingan pemerintah berubah (demi kepentingannya), maka habislah hasil-hasil positif yang mungkin pernah dicapai oleh Pembaruan Agraria. Memang diakui, ada suatu pemerintahan yang dengan tulus dan jujur melakukan Pembaruan Agraria demi rakyat banyak. Namun, begitu pemerintahan tersebut berganti, elit penguasa yang baru dapat berganti haluan, dan membalikkan keadaan. Oleh sebab itulah pikiran Pembaruan Agraria dengan melalui jalan bawah (jalan berbasis rakyat) menjadi pilihan utama.

Hal ini pertama-tama bukan berangkat dari watak curiga atau ketidakpercayaan pada pemerintah, melainkan berbasis pengalaman (historis), dimana pemerintah sangat cepat mengalami perubahan sikap, sejalan dengan transisi yang bergulir. Pembaruan agraria berbasis prakarsa rakyat, adalah gagasan yang didalamnya memuat prinsip mengenai pemberdayaan. Dengan demikian, konsepsi ini sesungguhnya mensyaratkan terjadinya demokratisasi, yang membuka jalan bagi emansipasi rakyat, sehingga mereka bisa mengaktualisasikan kepentingannya.

Skema Tiga Usaha Mewujudkan Pembaruan Agraria di Daerah



Suatu pembaruan berbasis prakarsa rakyat merupakan strategi yang dimunculkan, sebagai jawaban atas kecenderungan ketidakpastian dan kemungkinan pengkhianatan dari strategi yang tidak melibatkan massa rakyat. Masalah akan segera timbul: bagaimana mengupayakan agar massa rakyat bisa menjadi kekuatan riil, sehingga bisa membuka jalan, menjalankan proses, dan mengawal proses sampai pada tujuan akhirnya. Pengalaman massa rakyat di bahwa Orde Baru menunjuk dengan sangat jelas bagaimana rakyat dijauhkan dari politik–sehingga massa hanya sekumpulan manusia yang tidak memiliki kekuatan politik. Rakyat malahan hanya jadi alat permainan politik, menjadi senjata dari segolongan elit. Menunggu massa mengalami proses transformasi secara penuh, tentu saja membutuhkan "biaya" yang tidak sedikit. Oleh sebab itu, perlu dipikirkan suatu upaya yang tidak meninggalkan rakyat, tetapi juga bisa menggunakan momentum yang ada, untuk bisa mempercepat dan bisa merangsang proses, sehingga gerak Pembaruan Agraria bisa diwujudkan. Dalam konteks inilah, strategi tiga kaki yang telah diurai gambarkan di atas, dipilih untuk dijadikan pedoman.

Arah perubahan dari proses pemberdayaan ini adalah terwujudnya masyarakat baru dengan prinsip demokrasi, dimana rakyat mempunyai kekuatan untuk memperjuangkan kepentingannya; lelaki dan perempuan berbagi peran dan kekuasaan secara adil dan setara. Jika proses bisa dijalankan dengan mulus dan seksama, maka dapat diharapkan bahwa yang akan terjadi adalah suatu tatanan dimana partisipasi rakyat menjadi bagian inti dari proses kenegaraan. Namun hal yang tidak terelakkan bahwa disamping adanya kebutuhan real untuk memungkinkan transformasi kesadaran massa rakyat, juga dibutuhkan suatu usaha "kongkrit" untuk memungkinkan adanya perbaikan-perbaikan nyata dalam kehidupan rakyat, khususnya mereka yang menjadi korban dari perampasan tanah dan sumber daya alam, seperti rakyat korban penggusuran, atau masyarakat adat yang tanah dan sumber daya alamnya telah dinegarakan dan kemudian pemerintah pusat memberinya pada badan usaha skala raksasa sehingga mereka telah kehilangan syarat keberlanjutan hidup mereka sendiri.

Dalam konteks itulah, Pembaruan Agraria Jalan Tengah diusulkan. Pembaruan Agraria Jalan Tengah tentu bukan pengganti Pembaruan Agraria Jalan Bawah. Bukan pula bentuk kompromi atau oportunisme, yang mengingkari arti Pembaruan Agraria Jalan Bawah. Pembaruan Agraria Jalan Tengah adalah periode antara yang hendak dilalui sebagai pelengkap dari Pembaruan Agraria Jalan Bawah.

Mengapa dibutuhkan pelengkap? Sebab, Pembaruan Agraria yang berhasil membutuhkan proses yang partisipatif. Yakni sebuah proses pembaruan yang didukung oleh dua pihak sekaligus, yakni dukungan dari pemerintahan (pemerintah dan parlemen) dan dukungan rakyat, khususnya rakyat yang paling berkepentingan. Dukungan dari pemerintahan berupa kebijakan-kebijakan penyokong proses Pembaruan Agraria akan bermakna bila adanya konsistensi menjalankan kebijakan-kebijakan itu sendiri. Dukungan rakyat dibutuhkan untuk memastikan bahwa pemerintah berjalan sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh rakyat.

Suatu hubungan antara pemerintahan yang berpihak pada

rakyat dengan rakyat yang memiliki kesadaran akan pentingnya partisipasi menjadi syarat mutlak bagi sebuah Pembaruan Agraria yang konsisten dan maju. Jadi, Pembaruan Agraria Jalan Tengah dengan demikian merupakan sebuah proses yang berdimensi ganda: (i) perubahan pemerintahan, dari fungsi lama yang merupakan alat dari penguasa yang anti rakyat, kembali ke fungsi asal, sebagai badan kekuasaan milik rakyat, yang karenanya wajib mengabdikan diri pada rakyat; dan (ii) membuka jalan bagi proses-proses pendidikan politik yang menemukan pengetahuan-pengetahuan baru melalui pengalaman nyata berpartisipasi dalam perubahan sebagai akibat dari keterbukaan yang dimungkinkan oleh pemerintahan bervisi baru. ❁

10
PENUTUP

"Jika oposisi politik terhadap reformasi terlalu kuat, pengorbanan manusia dalam proses transformasi akan sangat besar. Namun, pengorbanan itu harus ditimbang dengan korban manusiawi apakah yang harus diberikan andaikata status quo *dipertahankan, yang ditandai dengan berlangsungnya penindasan kronis terhadap lapisan bawah. .... Penguasaan tanah yang sangat tidak adil bukannya menimbulkan stabilitas. Statistik internasional menunjukkan bahwa tingkat kekerasan dan ketakstabilan politik cenderung terjadi paling tinggi di negara-negara yang pola penguasaan tanahnya sangat tidak adil. Dengan demikian, dari waktu ke waktu, ketidakadilan dapat menimbulkan jatuhnya korban manusia jauh lebih besar daripada korban yang jatuh dalam usaha mewujudkan landreform yang berhasil".*
(Eric Eckholm (1983)

Tanah adalah bagian dari ekosistem kehidupan semua makhluk. Ia menempati posisi yang unik sebagai benda yang tak dapat digantikan, tak dapat dipindahkan, tak dapat diperbaharui dan tak dapat direproduksi kembali. Perubahan terhadap tanah berarti perubahan ekosistem. Manusia adalah pengubah utama terhadap tanah dan ekosistem yang dipangkunya. Semenjak kapitalisme baru mengglobal melalui kolonialisme di abad 18 hingga abad 19, perubahan tampakan tanah-tanah di Jawa dan Sumatera berubah drastis—selain karena tekanan pertumbuhan populasi penduduk, dan berbagai aktivitas manusia atas tanah. Sementara itu, ketika kapitalisme telah berlalu beberapa tahap, saat ini kita sampai pada kapitalisme sebagai sistem dunia —yang secara umum dikenal dengan 'globalisasi'. Konsep dan praktek Pembangunan di Indonesia adalah salah satu sub-sistem dari kapitalisme global tersebut. Dalam konteks ini, pembangunan telah mengubah wajah tanah secara lebih drastis lagi—suatu kenyataan hidup yang tidak pernah ditemui di zaman sebelumnya.

Sudah pasti: Hubungan 'Tanah' dan 'Pembangunan' adalah tak dapat dipisahkan. Secara sederhana dapat dikatakan: Tak ada pembangunan tanpa tanah. Di Indonesia dewasa ini, tak ada suatu paham yang begitu berpengaruh seperti paham 'pembangunan'. Sangat sulit untuk menemukan suatu komunitas di Indonesia ini yang tak terjangkau pembangunan. Implementasi dari paham ini memberi perubahan yang sangat berarti terhadap keseluruhan ekosistem yang melingkupi 'tanah'. Pembangunan selalu membutuhkan tapak untuk perwujudan proyek-proyek baik yang dijalankan oleh instansi dan perusahaan milik pemerintah sendiri, maupun perusahaan milik swasta.

Pembangunan sering disamakan dengan pertumbuhan usaha ekonomi, dimana modal diinvestasikan melalui siklus umum produksi-distribusi-konsumsi. Dewasa ini kita menyaksikan akibat dari implementasi model pertumbuhan ekonomi kapitalisme, yakni terjadinya pemusatan kepenguasaan atas tanah yang luar biasa. Pemusatan kepenguasaan tanah ini berlangsung melalui dua mekanisme utama: intervensi negara dan pasar. Sisi lain dari pemusatan ini adalah terlepasnya akses dan kontrol banyak penduduk atas tanah yang dikuasai sebelumnya.

Hubungan pembangunan dan tanah tentu bukan hanya aspek ekonomis, namun juga politik. Praktek model pembangunan politik yang otoritarian yang diniatkan untuk mengubah akses dan kontrol terhadap tanah harus mengubah diri agar tunduk terhadap pelbagai implementasi dari paham otoritarianisme. Dalam hal ini, berbagai cara yang digunakan oleh institusi politik otoritarian adalah penggunaan instrumen hukum, manipulasi dan kekerasan.

Paham lain yang bersenyawa dengan pembangunan adalah patriarki, kebudayaan modern, dan ekologi industri. Partiarki didasari oleh asumsi diskriminatif antara laki-laki dan perempuan: laki-laki lebih unggul dalam akses dan kontrol terhadap tanah. Kebudayaan modern mengasumsikan bahwa kebudayaan barat (sistem pengetahuan, teknologi, mentalitas, hingga gaya hidup) adalah maju, sementara kebudayaan lain adalah tradisional, terbelakang, dan harus tinggalkan. Industrialisme mendasarkan pada pengeta-

huan, teknologi dan alat-alat baru untuk produksi massal dengan bahan baku sumberdaya alam, yang berimplikasi pada hancurnya tatanan ekosistem. Kebijakan agraria di masa Orde Baru lalu telah memberi dampak yang luar biasa pada ekosistem alam Indonesia. Ekosistem yang rusak tentunya merupakan ancaman terhadap keberlanjutan kehidupan. Dalam konteks sekarang, ekspansi modal merupakan faktor perusak ekologi terbesar. Persepsi bahwa alam adalah objek eksploitasi, sementara manusia adalah subjek di dunia merupakan satu pandangan yang menyumbang bagi pengrusakan ekologi. Kebijakan tanah yang memberi alas hak pada berkembangnya modal besar dalam rangka mengeksploitasi alam dan manusia lainnya bertentangan dengan prinsip ini.

Hubungan "Tanah" dan "Pembangunan" sebagaimana dikonsepkan itu, menjadi dasar dari bahasan penulis dalam bab-bab sebelumnya. Meskipun masing-masing naskah dibuat pada kesempatan berbeda-beda untuk maksud yang berbeda-beda, namun penulis telah merangkainya menjadi tema-tema yang berhubungan satu-sama lainnya, walaupun tentunya tak dapat dicegah sepenuhnya pengulangan di sana-sini.

Penulis berharap akan adanya demokratisasi pembuatan kebijakan publik, yang diartikan sebagai partisipasi dari pihak yang selama ini dikorbankan oleh politik agraria yang lampau, untuk ikut mengubah isi rumusan maupun pelaksanaan kebijakan agraria pemerintah tersebut. Kebijakan publik seharusnya dihasilkan melalui partisipasi yang sejati dari kelompok-kelompok sosial yang selama ini menjadi korban dari kebijakan tersebut. Manakala, saat ini belum ditemukan kelompok/organisasi yang dapat menyuarakan mereka, maka proses pemberdayaan kelompok/organisasi ini harus mendapat prioritas terlebih dahulu. Dalam konteks dimana hak-hak perempuan dinomor-duakan, kebijakan agraria seharusnya peka terhadap dampaknya terhadap perempuan dan secara afirmatif mendahulukan pemberian fasilitas untuk kaum perempuan.

Konsultasi terhadap para korban ini seharusnya ditempatkan sebagai pra-syarat pembuatan/perubahan kebijakan tersebut. Monopoli dan ketertutupan pembuatan kebijakan agraria oleh

sejumlah kelompok kepentingan seharusnya tidak terjadi. Demikian pula, transparansi dalam pelaksaanaan dan evaluasi suatu kebijakan seharusnya menjadi ukuran keberhasilan suatu institusi pemerintah yang menjalankannya. Selain itu, kontrol terhadap pelaksanaan suatu kebijakan itu seharusnya terintegrasi dalam upaya agar kebijakan apapun itu benar-benar untuk publik.

Landreform, Kembali Memasuki Panggung Politik

Dalam hubungan "Tanah" dan "Pembangunan" inilah, land reform kembali memasuki panggung politik negara, sehubungan dengan pengorganisasian petani dan advokasi yang dijalankan organisasi-organisasi non-pemerintah dan kelompok-kelompok korban dari kebijakan dan praktek pengadaan tanah untuk badan usaha skala besar dan/atau proyek pemerintah. Di masa Orde Baru, artikulasi protes itu diarahkan ke kantor-kantor pemerintah, DPR dan Komnas HAM, maupun ke Kantor-kantor Pemerintah Daerah dan DPRD. Kalangan ini umumnya menyadari bahwa konflik agraria struktural dimulai oleh suatu penggunaan kekuasaan pemerintah yang besar, yang memberikan hak-hak baru bagi perusahaan-perusahaan modal besar atau proyek-proyek pemerintah. Disadari pula bahwa dalam konflik agraria, rakyat yang terlebih dahulu memiliki hubungan yang kuat dengan tanah pada umumnya adalah pihak yang dikalahkan. Konflik agraria struktural telah menjadi sisi lain dari pengadaan tanah skala besar untuk kepentingan proyek pembangunan pemerintah maupun proyek-proyek dari perusahaan bermodal raksasa. Apa yang dimaksudkan dengan konflik agraria struktural dalam tulisan ini adalah sengketa atas sebidang tanah beserta apa yang tumbuh di atasnya dan apa yang terkandung di dalamnya, yang dimulai oleh pemberian hak baru atas bidang tanah termaksud untuk perusahaan bermodal besar atau proyek pemerintah tertentu dimana sebelumnya telah ada muatan hubungan yang sangat kuat antara penduduk dengan tanah tersebut.

Dengan tumbangnya rejim otoritarian, yang dimulai mundurnya Presiden Soeharto di awal tahun 1998, para kelompok korban

umumnya mengambil jalan baru untuk dapat menguasai dan mengolah kembali bidang tanahnya secara langsung. Serangan terhadap aparatur represif, krisis ekonomi, dan dapat diterimanya alasan pengambilan kembali hak yang dirampas, telah membuka peluang bagi terwujudnya tindakan-tindakan reokupasi tanah, dan tentunya tampilan ekses-eksesnya.

Sementara itu, para promotor landreform tengah berusaha memasukkannya kembali ke panggung politik negara melalui kegiatan advokasi yang mantap, dan saat ini jejak awalnya telah berhasil diletakkan dengan adanya TAP MPR RI No. IX/MPR/2001. Pasal 5 TAP MPR itu menyebutkan bahwa Arah Kebijakan Pembaruan Agraria adalah:

a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.
c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.
d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.

f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Posisi dokumen TAP MPR No. IX/2001 ini, sebagaimana dokumen hukum lainnya, adalah instrumental terhadap susunan kekuasaan politik yang ada. Sebagaimana dinyatakan oleh E. Feder, "Dalam semua masyarakat, hukum dapat mengukuhkan struktur masyarakat yang ada dengan memberi kesan yang agung dan absah terhadap ketidakadilan sosial, atau ia dapat mengusahakan keadilan dengan menata lebih baik jatah sumberdaya dan keseimbangan antara hak dengan kewajiban. Namun, apa yang tak dapat hukum lakukan adalah mengubah struktur kekuasaan politik. Hukum itu sendiri sekedar merupakan cermin dari struktur kekuasaan itu" (Hutagalung, 1985:101). Jadi, tersedia bentangan dua pilihan sebagaimana uraian di atas: "mengusahakan keadilan dengan menata lebih baik jatah sumberdaya dan keseimbangan antara hak dengan kewajiban", atau "mengukuhkan struktur masyarakat yang ada dengan memberi kesan yang agung dan absah terhadap ketidakadilan sosial". Pilihan ini sungguh mudah untuk dibedakan secara retorik, namun mempraktekkan pilihan ini bukanlah soal yang mudah.

Kenyataan kembali masuknya landreform dalam agenda nasional ini juga terjadi di berbagai negara lain, yang baru saja lepas dari otoritarianisme. Ternyata, transisi demokrasi seperti yang terjadi di negara-negara seperti Filipina, Afrika Selatan, Bolivia, dan juga Indonesia, telah membuat penduduk pedesaan dan para pembelanya mengartikulasikan agenda landreform, dan konfigurasi penguasa politik yang baru merespon dengan menjadikannya sebagai agenda nasional negara mereka.

Lebih dari sekedar menjadi agenda nasional, landreform pun kembali ke panggung agenda politik internasional. Aliansi organisasi-organisasi rakyat dan organisasi-organisasi non-pemerintah di negara-negara dunia ketiga telah bekerja sedemikian rupa sehingga baik secara individual badan-badan dunia seperti FAO (*Food and*

Agricultural Organisation) hingga *World Bank*, maupun secara kolektif seperti dalam perjanjian-perjanjian internasional seperti yang terjadi dalam *World Food Summit - Next 5 Years* yang baru-baru ini berlangsung di Roma pada bulan Juli 2002.

Dalam sebuat tulisan yang dimuat dalam Website FAO, yang dimasukkan tanggal 24 Maret 2000, terdapat suatu informasi bahwa:

> "Fakta bahwa FAO saat ini diminta untuk membantu negara-negara anggota PBB dengan proyek-proyek landreform di semua wilayah kerjanya, sungguh sesuatu yang pas dengan harapan dan pada saat yang sama mencengangkan. Hal itu sesuai dengan harapan karena sejak pendiriannya, FAO telah dimandatkan untuk membantu landreform dimanapun ia dibutuhkan oleh negera-negara anggota.... Namun, apa yang mencengangkan adalah kecepatan dimana landreform dan pembaruan agraria kembali menjadi agenda pembangunan dari badan-badan donor skala dunia" (Riddell *et al.*, 2000).

Masuknya landreform dalam panggung politik dunia juga terkait dengan bangkitnya demokratisasi, dimana di berbagai negara rejim-rejim otoritarian bertumbangan dan demokratisasi mulai bersemi. Dengan sendirinya, agenda-agenda kelompok rakyat yang tertindas (*underrepresented agendas of oppressed peoples*) termasuk landreform, kembali masuk ke panggung politik nasional, dan politik nasional kembali menetapkan tujuan-tujuan dan tipe-tipe pelaksanaan landreformnya.

Meskipun dalam politik negara-negara Dunia Ketiga, seperti Indonesia, tema landreform ini mengalami pasang surut, namun ia tidak pernah hilang dalam perbincangan dunia akademik. Landreform adalah tema yang senantiasa menjadi pokok perhatian ilmu-ilmu sosial dunia. Hampir semua ahli ilmu-ilmu sosial akan setuju bahwa buku text ilmiah yang membahas masalah-masalah pedesaan akan dinilai kurang bermutu, manakala di dalamnya tidak terkandung pokok bahasan tentang landreform.

Satu kenyataan yang membuatnya ia tetap menjadi kepedulian akademik karena umur landreform sebagai agenda nasional ternyata

sudah sangat tua, jauh melebihi apa yang sekarang ini disebut sebagai pembangunan (*development*) yang baru saja muncul setelah perang dunia kedua. Bahkan, setelah Perang Dunia kedua, badan PBB seperti FAO (*Food and Agricultural Organisation*) mengadopsi agenda land reform dan berusaha menjadikannya sebagai tujuan politik pembangunan badan-badan internasional. Dieter Nohlen (1994) menjelaskan bahwa bertolak dari laporan PBB dan FAO tentang situasi ekonomi pertanian di negara-negara berkembang, pada tahun 1951 berlangsung konferensi pertama tentang pembaruan agraria. Pembaruan agraria di sini diartikan lebih dari sekedar redistribusi tanah atau pembukaan tanah baru untuk produksi pertanian.

Namun, politik internasional dan nasional sampai pertengahan tahun 1960-an ternyata kuat sekali dipengaruhi oleh gagasan-gagasan pokok teori modernisasi. Industrialisasi mendapat prioritas karena dengan industrialisasi diharapkan tercipta jawaban terhadap persoalan pertanian melalui teknologi, peningkatan hasil dan penampungan tenaga kerja pertanian yang ada. Perombakan struktur agraria yang sungguh-sungguh bisa disimpulkan tidak ada yang melakukannya, kecuali di Kuba. Ketika pertengahan Dasawarsa Pembangunan I mulai tampak bahwa industrialisasi akan mendinamisasi sektor pertanian di negara berkembang dan ledakan penduduk lebih pesat dibandingkan pertumbuhan hasil pertanian, sehingga mengakibatkan bencana kelaparan, konferensi internasional kedua mengenai pembaruan agraria di tahun 1966 mencanangkan peningkatan produksi pertanian melalui jalan kelur teknis, dan bukannya melakukan pembaruan agraria, melainkan menjalankan apa yang dikenal sebagai Revolusi Hijau. Hanya di beberapa negara seperti Chili, Peru dan Argentina saja pembaruan agraria dijalankan.

Revolusi hijau bukanlah pembaruan agraria. Revolusi hijau memang telah meningkatkan produsi secara mengagumkan, namun pada sisi lainnya menerbelakangkan desa. Hal inilah yang menurut Dieter Nohlen (1994), semenjak pertengahan tahun 70-an menyebabkan teoritikus pembangunan menghidupkan kembali tuntutan

politik agraria yang disuarakan di tahun 50-an, yakni pembaruan agraria. Pembaruan agraria lebih diartikulasikan dalam hubungannya dengan pembangunan pedesaan, yang diartikan lebih sebagai usaha yang bermanfaat bagi mayoritas penduduk pedesaan di negara berkembang dan bertujuan memenuhi kebutuhan dasar mereka. Konferensi Dunia yang ketiga tentang Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedeaaan atau *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (WCARRD) di Roma tahun 1979 berlangsung membawa penekanan pada keduanya. Namun, repotnya, tidak seperti negara-negara berkembang yang sepenuhnya bersepakat bulat dengan program aksi yang akan dijalankannya, negara-negara industri menolak beberapa bagian dari program aksi itu yang wajib mereka lakukan di bidang politik pembangunan (bantuan pembangunan, tata ekonomi dunia baru, nasionalisasi). Keseluruhan program aksi kemudian dipublikasi oleh FAO di bawah judul Piagam Petani, yang sungguh bagus judul itu. Namun, kesepakatan tinggal kesepakatan, tanpa aksi nyata. Dieter Nohlen (1994), menjuluki agenda pembaruan agraria setelah konferensi itu sebagai "tetap terhenti pada status janji yang muluk"—suatu penilaian yang juga masih berlaku untuk banyak negara berkembang hingga sekarang.

Tujuan-tujuan Landreform

Setelah memeriksa perkembangan sejarah yang panjang, Elias H. Tuma dalam *entry* berjudul "Land Reform" di Encyclopaedia Britanica (Tuma, 2001) menyimpulkan bahwa landreform dalam pengertian luas akhirnya disamakan dengan *agrarian reform* (pembaruan agraria), yakni suatu upaya untuk memperbaiki struktur agraria, yang terdiri atas sistem penguasaan tanah, metoda penggarapan tanah dan organisasi pengusahaannya, skala operasi usahanya, sewa-menyewa, kelembagaan kredit desa, pemasaran, dan juga pendidikan dan pelatihan untuk menyesuaikan diri dengan tujuan-tujuan keadilan sosial dan produktifitas.

Secara umum, biasanya signifikansi program landreform yang dijalankan suatu pemerintahan dapat dikenali dari rumusan-

rumusan tujuannya, baik tujuan-tujuan yang bersifat *politis, sosial* maupun tujuan ekonomi. Setelah memeriksa perjalanan landreform se-dunia, akhirnya Elias H. Tuma (Tuma, 2001) mengumpulkan dan mengemas ulang daftar tujuan landreform, sebagaimana diringkaskan berikut ini:

Tujuan-tujuan Politis dan Sosial. Reformasi pada umumnya diintrodusir oleh inisiatif pemerintah sebagai respon terhadap tekanan internal dan eksternal, untuk mengatasi krisis ekonomi, sosial dan politik. Oleh karenanya, reformasi diandaikan sebagai upaya mencari mekanisme penyelesaian dari suatu masalah. Dari sini kemudian mulai disosialisasikan oleh kaum reformis tentang pentingnya reformasi. Reformasi yang disosialisasikan akan memiliki makna jika tujuan-tujuan yang ditargetkan mendapatkan dukungan luas dari berbagai kelompok. Kelompok reformis menetapkan tujuan itu untuk memenuhi tuntutan petani, untuk menghancurkan kelompok oposisi, untuk mendapatkan dukungan internasional dan untuk mengamankan posisi mereka. Tujuan-tujuan landreform yang mereka tetapkan akan dianalisis dalam artikel ini.

Tujuan land reform pada umumnya adalah untuk mengapus feodalisme yang berarti penyingkiran kelas tuan tanah dan mengalihkan kekuasaannya kepada elit reformis atau wakil masyarakat. Jika di antara para tuan tanah itu adalah orang asing, maka tujuannya adalah untuk mengalahkan imperialisme dan mengakhiri eksploitasi yang dilakukannya. Selain itu, penerapan landreform juga bertujuan untuk membebaskan para petani dari eksploitasi dan membebaskan mereka dari ketergantungan kepada kaum yang mengeksploitasi dan membuat mereka menjadi warga negara yang aktif dalam menuntut hak-haknya.

Tujuan yang ketiga adalah untuk menciptakan demokrasi—negara yang dicita-citakan, baik oleh kelompok reformis-kapitalis ataupun reformis-komunis. Kebanyakanan reformasi a la kapitalis didasarkan pada suatu ketentuan bahwa kepemilikan pribadi dalam keluarga petani yang independen, sangat penting untuk mendukung institusi-institusi demokrasi.

Kelompok reformis-komunis, kebalikannya, selalu berusaha untuk menghapuskan feodalisme dan kapitalisme dengan suatu kesadaran bahwa sistem produksi, kepemilikan pribadi atas tanah, bisa melanggengkan eksploitasi. Artinya, terjadi proses pengalihan tahan ke petani dan menghapuskan kelas dalam masyarakat demokratis. Untuk mencapai tujuannya, kelompok reformis-komunis mengumpulkan petani sebagai upaya mencari dukungan dalam rangka menciptakan tatanan baru dan melawan regim sebelumnya.

Akhrinya, reformasi diintrodusir secara sederhana sebagai cara mengatasi krisis dna mengindari terjadinya revolusi. Dalam hal ini, kelompok reformis akan mengintrodusir dan merealisasikan tuntutan petani, serta menyelesaikan konflik. Ini terjadi khususnya ketika kelompok reformis masih memiliki simpati terhadap kelas tuan tanah dan secara sadar lebih memilih jalan moderat daripada yang radikal. Tujuan-tujuan politik ini adalah untuk melakukan perubahan selama proses realisasi reformasi dan dalam proses itu dimungkinkan adanya fleksibilitas, modifikasi, sesuai perubahan situasi.

Semua landreform memberikan penekanan pada perlunya memperbaiki status dan kondisi sosial petani, pentingnya mengurangi kemiskinan, redistribusi pendapatan dan kekayaan di antara mereka. Selain itu juga diupayakan menciptakan peluang-peluang kerja, pendidikan, pelayanan kesehatan dan redistribusi keuntungan dalam komunitas besar, terutama generasi muda sebagai target utamanya.

Tujuan-tujuan Ekonomis. Pembangunan ekonomi telah menjadi tujuan utama pemerintah dan partai politik dewasa ini. Berbagai upaya telah dilakukan untuk mendorong perkembangan pertanian, misalnya melalui reformasi agraria untuk memperbaiki kondisi petani yang tidak ikut memiliki tanah atau memperbaiki hasil panennya yang tidak maksimal sehingga insentif investasi di sektor ini kecil atau ada usaha memperbaiki tanah dan pertumbuhan produksi. Mekanisme yang lain adalah mendorong buruh agar memperoleh insentif dalam proses penggarapan tanah, dengan asumsi bahwa kepemilikan tradisional atau kepemilikan feodal

seringkali menggunakan tanah secara berpindah dan boros.

Tujuan ekonomi yang lain adalah untuk mempromosikan skala pengelolaan pertanian yang maksimal. Banyaknya *latifundia* dengan banyak *minifundia* pada wilayah yang sama, mendorong terjadinya inefisiensi. Oleh karenanya, landreform bertujuan menciptakan unit usaha yang optimum, sehingga tercapai peningkatan kualitas penggunaan dan pemeliharaan tanah dan penggunaan teknologi sehingga panennya memuaskan.

Akhirnya landreform bertujuan untuk mensinergiskan pertanian dengan keuntungan ekonomi industri. Dalam konteks pembangunan ekonomi industrialisasi, kaum reformis berusaha merubah sektor pedesaan agar lebih responsif terhadap kebutuhan sekotr industri, misalnya kebutuhan tenaga kerja, bahan pokok, bahan baku industri, modal dan mata uang asing. Fungsi-fungsi ini diharapkan bisa dilakukan secara simultan.

Demikianlah. Berdasar pada suatu sudut pandang historis (Tuma, 1965, Powelson, 1988) dapat disimpulkan bahwa konsep landreform mengalami variasi perkembangan dari waktu ke waktu sejalan dengan fungsi tanah, seperti sebagai faktor produksi, sumber kekayaan, sebagai simbol status, dan sumber pengaruh sosial atau politik. Ia juga ditentukan oleh kadar kelangkaan-kemelimpahannya, yang umumnya diukur dengan rasio antara luas tanah, jumlah penduduk dan distribusi penguasaannya. Rasio luas tanah dengan jumlah penduduk senantiasa menurun, maka nilai tanah akan senantiasa meningkat, sehingga secara potensial, tanah senantiasa menjadi sumber konflik di antara kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Aturan-aturan tentang kekayaan, distribusi pendapatan dan pengaruh sosial-politik dimuat dalam hukum-hukum yang mengatur penguasaan tanah. Hukum-hukum termaksud mengkhususkan pada bentuk-bentuk penguasaan, hak-hak istimewa (*prevelese*) beserta pertanggungjawaban yang menyertainya. Hukum itu mengatur pula bagaimana landreform dijalankan, misalnya pengalihan hak kepemilikan tanah beserta pendapatan yang diperoleh dari pemanfaatannya.

Komitmen untuk mengupayakan perubahan struktur agraria sudah dijanjikan dalam bentuk hukum-hukum di tingkat global maupun nasional. Pada gilirannya, kesemua itu terbentur pada bagaimana praktek penyelenggara negara mewujudkannya. Berbagai dinamika politik di tubuh kelompok politik yang berkuasa dapat saja, seperti yang telah terbukti setelah Piagam Petani diluncurkan, mengabaikan dan menghambat pelaksanaan landreform. Biar bagaimanapun, sebagaimana ditunjukkan oleh Solon Baraclough (1998), landreform tanpa partisipasi negara adalah suatu "*contradiction in terms*". Agenda landreform adalah agendanya negara. Karena itu, dapatlah dimengerti bahwa keharusan penyelenggaraan landreform tanpa partisipasi negara yang efektif semata-mata menjadi ide saja. Studi tentang pengalaman pelaksanaan di 12 negara ini (Chile, Ekuador, Mexico, Nicaragua, Mesir, Siria, Libya, Tunisia, Kenya, Spanyol, Italia dan Taiwan) yang dilaporkan oleh Sein Lin dalam buku *Land Reform Implementation: A Comparative Perspective* (1974), menunjukkan setidaknya pada 10 (sepuluh) issue utama yang perlu diurus kelengkapannya oleh penyelenggara negara bila pelaksanaan landreform mau berhasil, yakni: Mandat Konstitusional, Hukum Agraria dan Penegakkannya, Organisasi Pelaksana, Sistem Administrasi Agraria, Pengadilan, Desain Rencana, dan Evaluasi, Pendidikan dan Latihan, Pembiayaan, Pemerintahan Lokal dan Partisipasi Organisasi Petani.

Agenda yang Tak Mungkin Dihapus

Seorang penganjur landreform Eric Eckholm (1983) pernah mengingatkan bahwa bahwa "Jika oposisi politik terhadap reformasi terlalu kuat, pengorbanan manusia dalam proses transformasi akan sangat besar. Namun, pengorbanan itu harus ditimbang dengan korban manusiawi apakah yang harus diberikan andaikata *status quo* dipertahankan, yang ditandai dengan berlangsungnya penindasan kronis terhadap lapisan bawah. .... Penguasaan tanah yang sangat tidak adil bukannya menimbulkan stabilitas. Statistik internasional menunjukkan bahwa tingkat kekerasan dan ketakstabilan politik cenderung terjadi paling tinggi di negara-negara yang

pola penguasaan tanahnya sangat tidak adil. Dengan demikian, dari waktu ke waktu, ketidakadilan dapat menimbulkan jatuhnya korban manusia jauh lebih besar daripada korban yang jatuh dalam usaha mewujudkan landreform yang berhasil".

Di sinilah letaknya pokok utama pesan dari buku ini, yakni, pembaruan agraria adalah agenda yang tak dapat dihapus. Ia bagaikan peribahasa, "diusir keluar dari pintu depan, masuk dari pintu belakang". Seperti dinyatakan oleh Christodolou (1990), ia adalah anak cucu dari konflik. Sementara itu, konflik atas bidang tanah senantiasa saja tak dapat dihindarkan sehubungan dengan pertumbuhan manusia dan usaha manusia dalam konteks dimana bentangan tanah adalah tetap sementara ketimpangan penguasaan, pemanfaatan dan pemeliharaan atas tanah senantiasa terjadi. ❁

Daftar Pustaka

Acquaye, Ebenezer (1984), "Principles and Issues", dalam *Land Tenure and Rural Productivity in the Pacific Islands*, Ebenezer Acquaye dan Ronald G. Crocombe (eds), Rome: FAO.

Aditjondro, George J. (1993), "Dimensi-dimensi Politis Sengketa Tanah", Makalah Latihan Analisis Sosial 'Tanah', Medan: Wahana Informasi Masyarakat.

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) (1999), "Pandangan Dasar Kongres Masyarakat Adat Nusantara tentang Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara", Jakarta, KMAN 22 Maret 1999.

Alavi, Hamza (1987), "Struktur Kapitalisme Pinggiran", dalam *Kapitalisme: Dulu dan Sekarang*, dalam Dawam Rahardjo (Ed), Jakarta: LP3ES.

Arief, Sritua (1990), *Dari Prestasi Pembangunan sampai Ekonomi Politik*. Jakarta: UI Press.

Bruce, John W. dan Raymond Noronha (1987), "Land Tenure Issues in the Forestry and Agroforestry Project Context", dalam *Land, Trees and Tenure: Proceedings of an International Workshop on Tenure Issues in Agroforestry*, John B. Raintree (*ed.*), halaman 121-160, Nairobi dan Madison: ICRAF dan Land Tenure Center.

Bachriadi, Dianto, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan, *Eds*, (1997), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI dan KPA.

Baraclough, Solon (1991), *An End to Hunger? The Social Origin of Food Strategies*, London: Zed Book.

_____ (1998): *Land Reform in Developing Countries, The Role of The State and Other Actors*; Draft Paper, to be published.

Brown, Marj, *et al* (1998), *Land Restitution in South Africa: A Long Way Home*, Cape Town.

Carey-Miller, David L. (1998), "Revision of Priorities in South African Land Law", dalam Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) dan Federation of Institutes of Land Surveyors of South Africa (FILSA), *Proceedings of the International Conference on Land Tenure in*

the Developing World, with a focus on Southern Africa, University of Capetown, South Africa, 27 – 29 Januari 1998.

Clarke, Jenifer (1997) "Hak-hak Tanah Orang Asli di Sistem Hukum Australia", dalam *Suara Pembaruan Agraria*, Jurnal Konsorsium Pembaruan Agraria, No. 3/tahun 1997.

Cousins, Ben (2001), "Ambiguitas Negara dan Sistem Kepemilikan Tanah Reformasi Kependudukan di Afrika Dulu dan Sekarang", dalam *Komuniti Forestri*, Edisi 4 Tahun Kedua, Maret 2001.

Commision on Restitution of Land Rights, Republic of South Africa (2002), *Annual Report April 2001 - March 2002.*

Cristodolou, Demetrios (1990), *The Unpromised Land, Agrarian Reform and Conflict Worldwide*, London, Zed Book.

Departement of Land Affairs, Republic of South Africa (2001), *Annual Report 01/04/2000 - 31/03/2001.*

_____ (2002), *Pushing Back the Frontiers of Poverty Through Land Reform and Sustainable Development.*

Diamond, Larry (1994), "Masyarakat Sipil dan Perjuangan untuk Menegakkan Demokrasi", dalam Larry Diamond, *ed., Revolusi Demokrasi, Perjuangan untuk Kebebasan dan Pluralisme di Negara sedang Berkembang.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Dietz, Ton (1998), *Pengakuan Hak atas Sumberdaya Alam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Insist Press dan Remdec.

Eric Eckholm (1983), *Land Reform and Sustanable Development*, Monograph 1983

Menteri Negara Riset Republik Indonesia (1978), *Laporan Interim Masalah Pertanahan*, Jakarta: Dokumen tidak diterbitkan.

Fakih, Mansour (2001) *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta: Insist Press.

Fauzi, Noer (1997), "Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme", dalam *Reformasi Agraria: Sengketa, Politik dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Dianto Bachriadi dkk (Eds), Jakarta: KPA bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LP-FEUI).

_____(Ed) (1997), *Tanah dan Pembangunan, Risalah dari Konferensi INFID ke-10*, Jakarta: Sinar Harapan dan INFID.

_____ (Ed) (1998), *Pembangunan Berbuah Sengketa, Kumpulan Kasus-kasus Sengketa Pertanahan Sepanjang Orde Baru*, Medan: Yayasan Sintesa

da Serikat Petani Sumatera Utara.

_____ (1999), *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, bekerjasama dengan Insist Press dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

_____ (2001), "Keadilan Agraria di Masa Transisi", dalam Prasetyohadi (Ed) (2001)

Fauzi, Noer dan Dianto Bachriadi (1998), *Hak Menguasai dari Negara: Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan*, Kertas Posisi KPA No.004/1998, Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria. Naskah ini dimuat pula dalam *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat atas Tanah dan sumber daya alam lain*, Konsorsium Pembaruan Agraria, halaman 213-238, Jakarta: KRHN dan KPA.

Fauzi, Noer dan Ifdhal Kasim (2001), *Sengketa Agraria dan Agenda Penyelesaiannya*, Makalah yang disampaikan pada *Roundtable Discussion*, bertema "Agenda yang mendesak: Menuju RUU Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Adil, Berkelanjutan dan Menyejahterakan Masyarakat", yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UGM bekerjasama dengan Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, ELSAM, YLBHI, KPA dan ICEL, Kampus FH UGM Bulaksumur Yogyakarta, 16 September 2000.

Fauzi, Noer, Hendro Sangkoyo, Danie Munggoro dan Chalid Muhamad (2000), *Mengelola Indonesia, Usulan untuk Menata Kembali Protokol-protokol Kunci Negara tentang Pemulihan Kawasan Hidup Komunitas*, dokumen untuk para pengurus negara yang disampaikan ke Gus Dur. Dibuat pada 15 Januari 2000.

Fortmann, Louise (1987), "Tree Tenure: An Analytical Framework for Agroforestry Projects", dalam *Land, Trees and Tenure: Proceedings of an International Workshop on Tenure Issues in Agroforestry*, John B. Raintree (*ed.*), halaman 17-33, Nairobi dan Madison: ICRAF dan Land Tenure Center.

Gerung, Rocky (2000), "*Transitional Justice*" dalam *Gamma* No. 34 Tahun II – 11 – 17 Oktober 2000.

Gilfillan, Durkje (1998), "Restitution: Can Entitlement to Tenure Reform break through the Constitutional Barrier of the 1913 cut-off Date?", *Proceedings of the International Conference on Land Tenure in the Developing World, with a focus on Southern Africa*, University of Capetown, South Africa, 27 – 29 Januari 1998.

Goodman, David dan Michael Redclift (1981), *From Peasant to Proletarian:*

Capitalist Development and Agrarian Transition, Oxford: Basic Blackwell.

Griffiths (1986), "What is Legal Pluralism", *Journal of Legal Pluralism*, No. 24

Hansen, Stephen A. (2000) *Thesaurus of Economic, Social and Cultral Rights: Terminology and Poential Violation*, Washington: American Association for Advancement of Science.

Haryanto, Ignatius, *et.al.* (1998), *Reformasi Tanpa Perubahan: Kehutanan Indonesia Pasca Soeharto*, Bogor: Pustaka Latin.

Hart, Gillian (1986), *Power, Labour and Livelihood: Processess of Change in Rural Java*, Berkeley: University of California Press.

Horn, André (1998), "Restitution of an Identity in Land, Considering Security of informal Tenure in a retroactive Framework", *Proceedings of the International Conference on Land Tenure in the Developing World, with a focus on Southern Africa*, University of Capetown, South Africa, 27 – 29 Januari 1998.

Hunt A., (1991), *Explorations in Law and Society. Towards a Constitutive Theory of Law*, New York and London: Routledge.

Husken, Frans (1989), "Capitalisme and Agrarian Differentiation in A Javanesse Village", dalam *Masyarakat Indonesia*, No. 2.

Husken, Frans dan Benyamin White (1989), "Java: Social Differentiation, Food Production and Agrarian Control", dalam Gillian Hart, dkk (Eds), *Agrarian Transformation: Local Processes and the State in Southeast Asia*, Berkeley: University of California Press.

Hutagalung, A.S. (1985), *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*, Jakarta: Rajawali.

Ihromi, T.O. (Ed) (1993), *Antropologi Hukum: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Jayadinata, Johara T. (1986), *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*, Bandung: Penerbit ITB.

Jaichand, Vinodh (1997), *Restitution of Land Right, A Workbook*, Johansburg, Lex Patria.

Kasim, Ifdhal (1998) "Critical Legal Studies, Telaah Teoritis dan Aplikasinya", makalah yang disampaikan pada Lokakarya Metodologi/Analisa bagi Public Interest Lawyers bidang Sumberdaya Alam, program Hukum dan Masyarakat ELSAM, Caringin 28 Juli – 2 Agustus 1998

Kelompok Kerja Ornop untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (2002), *Background Paper* Pelaksanaan Pembaruan Agraria

dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Adil dan Berkelanjutan

Kelompok Kerja Transitional Justice (2001), *Transitional Justice Menentukan Kualitas Demokrasi Indonesia di Masa Depan*, Dokumen Kerja.

Kelompok Studi Pembaruan Agraria, Kelompok Kerja Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Konsorsium Pembaruan Agraria, (2001) *Background Paper untuk Usulan RANTAP tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Adil dan Berkelanjutan*, Bogor.

Konsorsium Pembaruan Agraria (1998) *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Kedaulatan Rakyat atas Sumber-sumber Agraria*, Jakarta: KRHN dan KPA.

Konsorsium Pembaruan Agraria (2002), *Komite Nasional untuk Pembaruan Agraria, Usulan Konsorsium Pembaruan Agraria kepada Presiden Republik Indonesia.*

Kritz, Neil J. (Ed) (1995), *Transitional Justice*, Washington: United States Insititute of Peace.

Kuntowijoyo (1992), Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman, Yogyakarta: Lembaga Penyadaran Rakyat Pedesaan.

Lawrence, J.C.D. (1984), "Overview", dalam *Land Tenure and Rural Productivity in the Pacific Islands*, Ebenezer Acquaye dan Ronald G. Crocombe (*eds.*), halaman 1-10, Rome: FAO.

Lay, Cornelis (2000), "Pemberdayaan Lembaga-lembaga Legislatif Daerah dalam rangka Otonomi Daerah", dalam *WACANA*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5 Tahun II, th. 2000. Yogyakarta: Institute for Social Tranformation/INSIST.

Lappe, Frances Moore dan Collins, Joseph (1980), *World Hunger: Ten Myths*, 4th ed. Thoroughly Revised, San Fransisco, Institute for Food and Development Policy

Lin, Sein (1974), *Land Reform Implementation, A Comparative Perspective*, Hartford, Johjn C. Lincon Institute.

Lynch, Owen J. dan Kirk Talbott (1995), *Balancing Act*, Washington: WRI.

Lyon, Margo L (1984), "Dasar-dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa" dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Jakarta: Gramedia.

Mandela, Nelson (1995), "Foreword to Transitional Justice", kata pengantar untuk buku *Transitional Justice*, Kritz, Neil J. (Ed), Washington: United States Insititute of Peace, sebagaimana dapat ditemukan dalam http://www.usip.org/research/rol/tjmandela.html.

Mas'oed, Mohtar (1989), *Ekonomi dan Struktur Politik, Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES.

Menteri Negara Riset Republik Indonesia (1978), *Laporan Interim Masalah Pertanahan*, Jakarta.

Momberg, Frank (1992), *Indigenous Knowledge Systems Potentials for Social Forestry Development: Resource Management of Land-Dayaks in West Kalimantan*, Berlin: Institute for Geography Freie Universitat, Berlin.

Moniaga, Sandra (2001), "Catatan untuk Operasionalisasi Konsep Keadilan Transitional di Masa Transisi dalam Permasalahan Sumber-sumber Agraria", dalam Prasetyohadi (Ed) (2001)

Moniaga, Sandra dan Martua Sirait (2000), "Menuju Kepastian Hak dalam Perjuangan Masyarakat Adat di Filipina", dalam *Masyarakat Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam*, Proceeding Diskusi tentang Hak-hak Masyarakat Adat Indonesia, ICRAF dan JAPHAMA, 27-28 Mei 2000.

Nohlen, Dieter (1994), "Reformasi Pertanian", dalam *Kamus Dunia Ketiga*, Jakarta: Gramedia.

Onghokham (1991), "Pajak, Petani dan Pemberontahan" dalam W.H. Frederick DAN Soeri Soeroto (Eds.), *Pemahaman Sejarah Indonesia: Sebelum dan Sesudah Revolusi*, Jakarta: LP3ES.

Parlindungan, A.P. (1981), *Serba Serbi Hukum Agraria*, Bandung: Alumni.

Powelson, John P. and Richard Stock (1987), *The Peasant Betrayed*. Oegeschlager: Gunn and Hain Publisher, Inc..

Powelson, John P. (1988), *The Story of Land, A World Hystory of Land Tenure ang Agrarian Reform*, Cmbridge, The Lincon Institute of Land Policy.

Prasetyohadi (Ed) (2001), *Keadilan dalam Masa Transisi*, Komnas HAM.

Raharjdo, Satjipto (1998) "Penyusunan Undang-undang yang Demokratis (Suatu Kajian Sosiologi Hukum)" dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. I No. 2 Th.II/1998. FH-Univ. Muhammadiyah Surakarta.

_____ (1979) *Hukum dan Perubahan Sosial: Teori dan Praktek di Indonesia*, Bandung: Alumni.

Raintree, John B. (1987), "Agroforestry, Tropical Land Use and Tenure", dalam *Land, Trees and Tenure: Proceedings of an International Workshop on Tenure Issues in Agroforestry*, John B. Raintree (*ed.*), halaman 35-78, Nairobi dan Madison: ICRAF dan Land Tenure Center.

Riddell, James C. (1987), "Land Tenure and Agroforestry: A Regional Overview", dalam *Land, Trees and Tenure: Proceedings of an International*

Workshop on Tenure Issues in Agroforestry, John B. Raintree (*ed.*), Nairobi dan Madison: ICRAF dan Land Tenure Center.

Rosset, Peter (2001), *Tides Shift on Agrarian Reform: New Movments Show the Way*, Washington: Food First.

Ruwiastuti, Maria R. (1997), *Pedoman Penelitian Partisipatif Tanah-tanah Adat di Indonesia*, Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria.

————(2000), "*Sesat Pikir" Politik Hukum Agraria, Membongkar Alas Penguasaan Negara atas Hak-hak Adat*, Noer Fauzi (Peny.), Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar.

Safitri, Myrna. A (2002), *Quo vadis Pembaruan Hukum Sumber Daya Alam*, Seri Kajian Hukum No. 1. Jakarta, Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum berbasiskan Masyarakat dan Ekologis (HUMA).

Scott, James C. (1985), *Weapon of the Weak, Everyday Form of Peasant Resistance*, New Haven and London: Yale University Press.

Sobhan, Rohman (1993), *Agrarian Reform and Social Transformation: Precondition for Development*, London and New Jersey: Zed Book.

Sodiki, Ahmad (2002), "Peran Hukum dan Kebijakan dalam Pengelolaan dan Perlindungan Hukum Sumberdaya Tambang, Hutan dan Tanah", naskah yang disumbangkan untuk buku dalam rangka memperingati 70 tahun Prof.Soetandyo Wignjosoebroto, MPA.

Soekarno (1986), *Amanat Proklamasi III 1956-1960*, Jakarta: Inti Idayu Press dan Yayasan Pendidikan Soekarno.

Soemardjan, Selo (1999), *Kisah-kisah Reformasi*, Jakarta: Sinar Harapan.

Soetiknjo, Iman (1974), *Politik Agraria dan Pembangunan Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Politik Agraria pada Fakultas Sosial dan Politik UGM, 19 Juni 1974, Seri Penerbitan Pidato Pengukuhan.

_____ (1990) *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1984.

Soliman, Hektor (2001), "*Transitional Justice* dan *Landreform* di Filipina", dalam Prasetyohadi (Ed) (2001)

Suhendar, Endang dkk (1997), *Petani dan Konflik Agraria*, Bandung: Akatiga.

Sumardjono, Maria S.W (2001) "*Transitional Justice* atas Hak Sumber Daya Alam", dalam Prasetyohadi (Ed) (2001)

Tanuredjo, Budiman (2002), "Keadilan Transitional dan Konsolidasi Demokrasi", *KOMPAS*, 19 September 2002, hal 8.

Ter Haar, B. (1960), *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat* terjemahan K. Ng.

Soebakti Poesponoto, Djakarta: Pradya Paramita.

_____ (1962), *Adat Law in Indonesia* Edited with an Introduction by Hoebel, E Adamson and A. Arthur Schiller, Djakarta: Bhratara.

Thomas et all (1998), "Current Developments in South Africa's Land Tenure Policy", *Proceedings of the International Conference on Land Tenure in the Developing World, with a focus on Southern Africa*, University of Capetown, South Africa, 27 – 29 Januari 1998.

Turner, Stephen *et all* (2002), *Land and Agrarian Reform in South Africa: A Status Report, 2002*, Research Report No. 12. PLAAS bersama dengan Norwegian Institute of Human Rihts dan Agricultural University of Norway.

Tuma, Elias H. (1965), *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform, A Comapartive Analysis*, Berkeley: University California Press.

_____ (2001), "Land Reform", *Encyclopaedia Britanica Online* (http://www.ritanica.com/bcom/eb/article/7/0,5716,109594+1,00.html sebagaimana dimuat dalam *Gerbang, Jurnal Pemikiran Agama dan Demokrasi, N0.IV.9*, Surabaya, Lembaga Studi Agama dan Demokrasi.

Unger, Roberto M. (1999), *Gerakan Studi Hukum Kritis,* Ifdhal Kasim (penerjemah), Jakarta: ELSAM.

Utrecht, E (1969), "Land Reform in Indonesia", *Bulettin of Indonesian Economic Studies,* Vol. V, No. 3, November.

Whittemore, Claire (1981), *Land for People: Land Tenure and the Very Poor*, Oxford: Oxfam.

Wargakusumah, Hasan (1992), *Hukum Agraria*, Jakarta: Gramedia.

Wignjosoebroto, Soetandyo (1995) *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-politik Perkembangan Hukum di Indonesia,* Jakarta: Rajawali Press.

_____ (1997), "Di Seputar Konsep Pemilikan Tanah di Indonesia: Untuk Siapa? Menurut Siapa?", dalam *Suara Pembaruan Agraria No.3 Tahun 1997*, halaman 23-29.

_____ (1997) "Komunitas Lokal versus Negara Bangsa: Perbedaan Konsepsi tentang Makna Lingkungan", Makalah ringkas pada Diskusi bertemakan "Hubungan Negara-Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan", yang diselenggarakan YLBHI, 3 Juli 1997, hal. 4.

_____ (1998) "Kebijakan Negara untuk Mengakui Eksistensi Masyarakat Adat berikut Hak-hak atas Tanahnya", dalam *Jurnal Masyarakat Adat No.1 Tahun 1998*, halaman 50-58.

Wiradi, Gunawan (1984), "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria", dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (*eds.*), halaman 286-328, Jakarta: YOI.

_____ (1991), "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 BP7, 12 Maret 1991.

_____ (2000), *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Noer Fauzi (Penyunting), Yogyakarta: Insist Press, KPA bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.

Zakaria, R. Yando (1994), *Hutan dan Kesejahteraan Masyarakat*, Jakarta: WALHI.

Zakaria, R. Yando dkk, (2001), *Mensiasati Otonomi Daerah demi Pembaruan Agraria*, Yogyakarta: KPA bekerjasama dengan Penerbit Lapera.

Zakaria, R. Yando, "Mendudukkan Utusan Rakyat: Pilihan Ornop Demi Memperluas Partisipasi Politik Rakyat", *Jurnal Wacana* – No. XI/2002.

_____ (2000), *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*, Jakarta: ELSAM.

Penulis

NOER FAUZI dilahirkan di Ciputat pada tahun 1965. Ia menyelesaikan pendidikan pada Universitas Padjadjaran, Fakultas Psikologi, Jurusan Psikologi Sosial pada 31 Juli 1990. Semasa menjadi mahasiswa, ia aktif dalam sejumlah organisasi seperti Senat Mahasiswa Fakultas, Kelompok Diskusi Mahasiswa hingga Organisasi Non-Pemerintah.

Perhatiannya pada masalah agraria berkembang secara otodidak semenjak keterlibatannya dalam pendidikan dan advokasi sejumlah kasus tanah yang diurus oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Bandung dan Lembaga Pendidikan dan Pengembangan Pedesaan (LPPP) di Bandung. Bersama-sama sejumlah aktivis dan organisasi non-pemerintah lainnya, penulis menjadi pendiri dan Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) untuk dua kali masa jabatan (1995 s/d 1998 dan 1998 s/d 2001). Kegiatan lain yang juga penulis lakukan di tahun 1997 s/d 1999 adalah mengajar Program Profesi - Jurusan Psikologi Sosial – Fakultas Psikologi Universitas Padjadjaran, sebagai Pengajar Tidak Tetap. Saat ini penulis aktif di antaranya sebagai tenaga fasilitator pada Institute for Social Transformation (INSIST) yang terus mengasah kemampuannya untuk mendidik orang lain, tempat penulis bergabung menjadi tenaga pelatih organisasi non-pemerintah serta fasilitator di Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria (KARSA), tempat penulis belajar selama 2 (dua) tahun terakhir ini mendayagunakan peluang yang terbentuk di kabupaten saat ini untuk memperjuangkan pembaruan agraria dan desa.

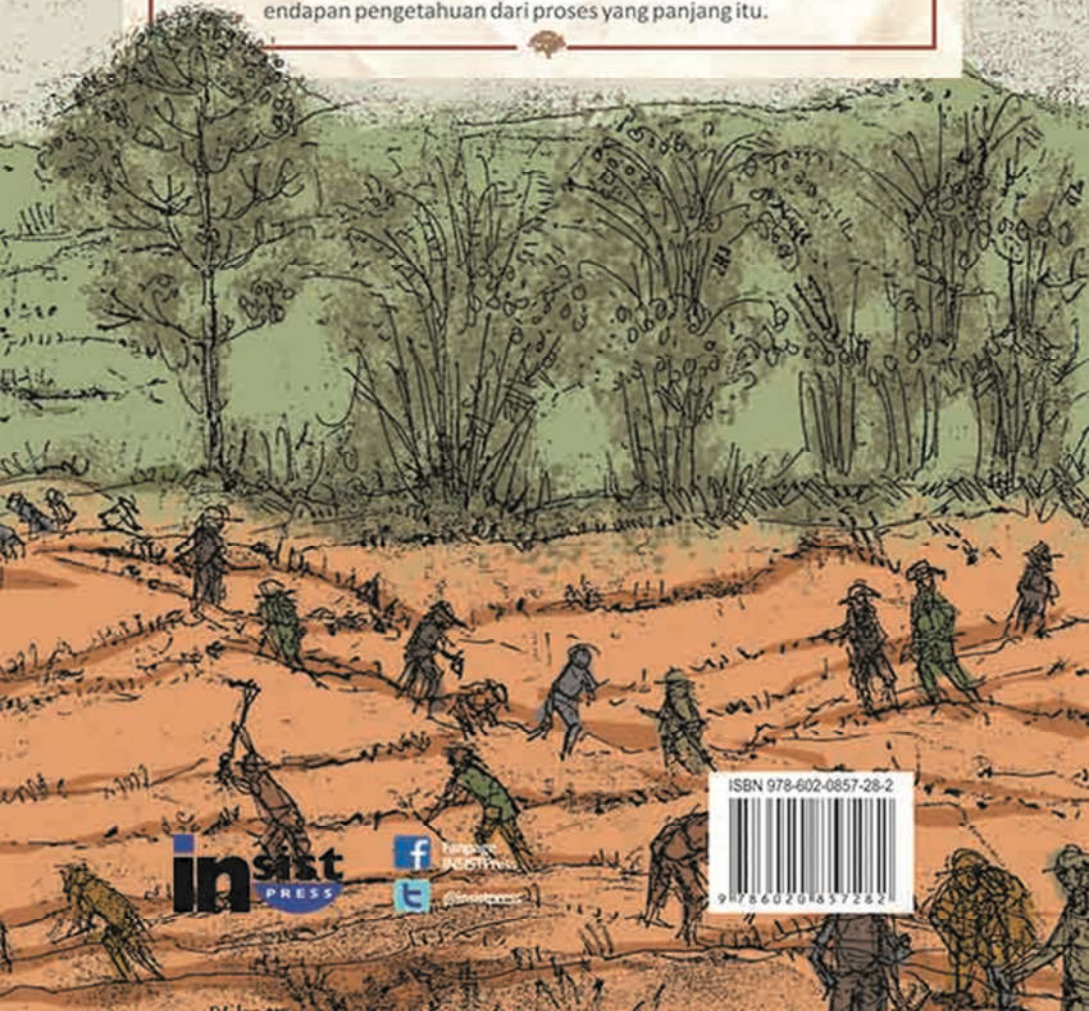
Buku atau tulisan dalam suatu buku yang telah dihasilkan penulis antara lain:

1. *Mensiasati Otonomi Daerah Demi Pembaruan Agraria*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2001 (Co-author).
2. *Konflik, Bahaya atau Peluang. Panduan Latihan Menghadapi dan Menangani Konflik Sumber Daya Alam*, Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan BSP-Kemala, 2001 (Co-author).
3. "Keadilan Agraria di Masa Transisi", dalam Prasetyohadi (Ed) *Keadilan dalam Masa Transisi*, Komnas HAM, 2001 (Penulis).
4. "Ketegangan antara Otonomi Komunitas vs Otonomi Pemerintahan" dalam *Otonomi Daerah dan Sengketa Tanah, Pergeseran Politik di Bawah Problem Agraria*, Yogyakarta, Lapera Pustaka Utama, 2000 (Penulis).

5. "Pembaruan Agraria: Urusan yang Belum Selesai" dalam *Otonomi Daerah dan Sengketa Tanah, Pergeseran Politik di Bawah Problem Agraria*, Dadang Juliantara (Ed), Yogyakarta, Lapera Pustaka Utama, 2000 (Penulis).
6. *Sumber Daya Alam untuk Rakyat, Modul Lokakarya Penelitian Hukum Kritis Partisipatif bagi Pendamping Hukum Rakyat*, Jakarta, ELSAM, 2000 (Author dan Co-editor).
7. *Men-siasat-i Otonomi Daerah, Panduan Fasilitasi Pengakuan dan Pemulihan Hak-hak Rakyat*, Yogyakarta, INSIST Press bekerjasama dengan KPA, 2000 (Author dan Co-editor).
8. "Pengakuan Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat: Suatu Agenda NGO Indonesia. Respons terhadap Studi Tanah Adat – Proyek Administrasi Pertanahan" dalam *Indonesia: Demokratisasi di Era Globalisasi*, Edi Cahyono (Ed), Jakarta, INFID, 1999 (Penulis).
9. *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, bekerjasama dengan INSIST Press dan Konsorsium Pembaruan Agraria, 1999.
10. *Penghancuran Hak-hak Masyarakat Adat atas Tanah*, Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan INPI-PACT, 1998 (Co-author).
11. *Tanah dan Pembangunan*, Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1997 (Editor dan Penulis).
12. "Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial", *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Bacriadi, D. *et all* (Eds), Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerja sama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1997 (Penulis).
13. *Pluralisme Hukum Pertanahan dan Kumpulan Kasus Tanah*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1995 (Co-editor dan Penulis).
14. "Transformasi Agraria dan Kesejahteraan Kaum Tani", dalam *Tanah, Rakyat dan Demokrasi*, Haryadi, U dan Masruhah (Eds), yogyakarta: Forum LSM dan LPSM DIY, 1995 (Penulis).

Suatu ketika penulis buku ini ditanya dalam bahasa Sunda oleh seorang tokoh petani Badega, Kabupaten Garut, Jawa Barat, yang baru keluar dari penjara. "Mengapa tanah para petani di desa-desa dirampas dan tidak dilindungi oleh pemerintah? Sebaliknya, petani yang mengambil kembali tanah kepunyaannya justru dipenjarakan?"

Semasa lebih dari tujuh belas tahun setelah kejadian yang menentukan itu, penulis secara otodidak menjadi saksi dari peristiwa-peristiwa perampasan hak petani, mempelajari dan menuliskan keadaan agraria penduduk dan politik agraria yang menyebabkannya, melancarkan kampanye mengeraskan suara penduduk korban, dan menyelenggarakan kegiatan pendidikan hingga advokasi untuk perubahan kebijakan. Buku ini merupakan salah satu endapan pengetahuan dari proses yang panjang itu.



ISBN 978-602-0857-28-2