

Mohamad Shohibuddin

# KETIMPANGAN AGRARIA DI INDONESIA:

## PENDEKATAN STUDI, KONDISI TERKINI DAN KEBIJAKAN PENANGANAN

**Pengantar: Prof. Hariadi Kartodihardjo**
**Epilog: Dr. Noer Fauzi Rachman**

*Dengan membedah masalah ketimpangan agraria dari sisi metodologis, empiris dan kebijakan, buku ini amat relevan untuk dijadikan sebagai rujukan bagi mahasiswa, peneliti, birokrat pemerintah, dan semua pihak yang peduli pada upaya pengembangan tata kelola agraria yang adil, lestari dan dapat melahirkan kesejahteraan bersama.*

— Prof. Arif Satria (Rektor IPB University)

# KETIMPANGAN AGRARIA DI INDONESIA:

## PENDEKATAN STUDI, KONDISI TERKINI DAN KEBIJAKAN PENANGANAN

**Ketimpangan kekayaan** yang justru meningkat tajam di era reformasi menunjukkan kaitan erat antara akumulasi aset finansial dengan penguasaan aset agraria. Sebagai contoh, 56,87% simpanan uang di bank nasional pada 2017 dikuasai oleh 0,11% pemilik "rekening gendut" dengan nilai tabungan di atas Rp 2 miliar. Akumulasi kekayaan ini tidak terlepas dari kondisi satu dekade sebelumnya di mana, dengan proporsi yang hampir sama, 56% aset agraria nasional dikuasai oleh hanya 0,25% populasi Indonesia.

Aspek keagrariaan dari ketimpangan kekayaan ini menjadi pokok bahasan buku ini yang dikaji dari tiga fokus sekaligus: (1) pendekatan konseptual untuk memahami ketimpangan agraria; (2) pemaparan kondisi ketimpangan agraria di era reformasi, baik terkait **ketimpangan distribusi** di antara para petani maupun **ketimpangan alokasi** antara usahatani rakyat dan usaha korporasi skala besar; dan (3) kerangka kebijakan pembaruan dalam rangka menangani masalah ketimpangan agraria ini secara terpadu dan komprehensif.

*"Kajian akademis ini membawa pesan tidak hanya atas gentingnya persoalan ketimpangan penguasaan sumberdaya kehidupan yang bersifat bendawi, namun lebih dari itu memberi peringatan lintas pagar disiplin akademis, yaitu ihwal kemestian Kebijakan Agraria yang dapat membawa pada suatu arah besar: Pembebasan Manusia dalam arti yang sebenar-benarnya."*

— Prof. Dr. Endriatmo Soetarto (Guru Besar IPB University)

*"'Wajah realitas ketimpangan agraria' di Indonesia diungkap dengan lengkap, akurat, kritis dan penuh presisi dalam buku ini. Realitas empiris ini merupakan 'PR' bangsa ini yang belum tuntas, kendati program Reforma Agraria telah dijalankan pemerintah sejak dua dekade terakhir. Buku ini diakhiri dengan alternatif solusi terkait agenda riset dan kebijakan yang 'elegan'."*

— Dr. Martua Sihaloho (Dosen Kajian Agraria IPB University)

**PT Penerbit IPB Press**
Jalan Taman Kencana No. 3, Bogor 16128
Telp. 0251 - 8355 158 E-mail: penerbit.ipbpress@gmail.com
Penerbit IPB Press @IPBpress ipbpress www.ipbpress.com

Pertanian; Agraria
ISBN : 978-623-256-072-7
9 786232 560727

# KETIMPANGAN AGRARIA DI INDONESIA:

## PENDEKATAN STUDI, KONDISI TERKINI DAN KEBIJAKAN PENANGANAN

**UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA**

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2:

1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# KETIMPANGAN AGRARIA DI INDONESIA:

## PENDEKATAN STUDI, KONDISI TERKINI DAN KEBIJAKAN PENANGANAN

**Mohamad Shohibuddin**

**Penerbit IPB Press**
Jalan Taman Kencana, No. 3
Kota Bogor - Indonesia

C.01/05.2020

**Judul Buku:**
Ketimpangan Agraria di Indonesia:
Pendekatan Studi, Kondisi Terkini dan Kebijakan Penanganan

**Penulis:**
Mohamad Shohibuddin

**Desain Sampul:**
Alfyandi
(dimodifikasi dari ilustrasi karya Indra Fauzi, *Koran Tempo*,
20 Februari 2019, dimuat di sini atas izin redaksi)

**Penata Isi:**
Iib

**Korektor:**
Dwi Murti Nastiti

**Jumlah Halaman:**
174 + 34 halaman romawi

**Edisi/Cetakan:**
Cetakan 2, Mei 2020

**PT Penerbit IPB Press**
Anggota IKAPI
Jalan Taman Kencana No. 3, Bogor 16128
Telp. 0251 - 8355 158 E-mail: penerbit.ipbpress@gmail.com
www.ipbpress.com

ISBN: 978-623-256-072-7

Dicetak oleh Percetakan IPB, Bogor - Indonesia
Isi di Luar Tanggung Jawab Percetakan

© 2020, HAK CIPTA DILINDUNGI OLEH UNDANG-UNDANG
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari penerbit

*Dipersembahkan sebagai:*

*Ungkapan cinta dan sayang untuk:*
*Faiz, Arina, Sena*

*Ungkapan takzim dan terima kasih untuk:*
*Prof. Endriatmo Soetarto dan*
*Dr. Joyo Winoto*

## *Motto:*

"... agar harta kekayaan itu
tidak hanya berakumulasi di antara
orang-orang kaya saja di antara kalian."

*QS. Al-Hasyr: 7*

.....

# PRAKATA PENULIS: MENJERNIHKAN PERSOALAN KETIMPANGAN AGRARIA DAN KEBIJAKAN PENANGANANNYA

Buku ini secara khusus membicarakan persoalan *ketimpangan agraria*; suatu topik yang sering kali diangkat ke wacana publik, akan tetapi jarang sekali dijernihkan pengertiannya. Contohnya adalah apa yang berlangsung pada Pilpres 2019 lalu ketika persoalan *ketimpangan agraria* dijadikan komoditi politik oleh dua kubu pasangan capres untuk menyerang lawan masing-masing, namun tanpa keduanya mengajukan agenda yang konkret untuk mengatasi persoalan kronis ini. Atas dasar inilah penulis dalam buku sederhana ini hendak mengupas persoalan ketimpangan agraria dari tiga sisi sekaligus: (1) pendekatan konseptual; (2) deskripsi empiris atas kondisi ketimpangan saat ini; dan (3) analisis kritis atas kebijakan pemerintah dalam penanganannya.

Dalam rangka menjernihkan persoalan yang sangat serius ini, penulis secara konseptual mengajukan empat aspek yang harus dibedakan ketika hendak membedah isu ketimpangan agraria—salah satunya adalah ketimpangan dalam *penguasaan* sumber-sumber agraria (Bab 2). Khusus

menyangkut ketimpangan agraria dalam aspek penguasaan ini, yang memang lebih banyak ditekankan dibanding tiga aspek lainnya, penulis lebih jauh mengusulkan pembedaan antara ketimpangan penguasaan tanah di antara sesama petani sendiri (disebut *ketimpangan distribusi*) di satu sisi, dengan ketimpangan alokasi tanah antar-sektor di sisi lain (disebut *ketimpangan alokasi*), yaitu antara korporasi skala besar dengan pertanian rakyat (Bab 3).

Selain berupaya menjernihkan makna ketimpangan agraria secara konseptual, penulis dalam buku ini juga berusaha menyajikan kondisi terkini ketimpangan agraria di Indonesia. Fokus perhatian dibatasi pada era reformasi, yakni sejak 1999 hingga awal 2018. Secara khusus, penulis akan memaparkan potret *ketimpangan distribusi* selama era reformasi pada Bab 6, sementara potret *ketimpangan alokasi* pada kurun waktu yang sama akan penulis uraikan pada Bab 7.

Tidak hanya sisi konseptual dan gambaran empiris, penulis dalam buku ini juga akan memaparkan kebijakan pemerintah dalam penanganan ketimpangan agraria dari masa ke masa. Hal ini diawali dengan ulasan mengenai visi dan kebijakan pemerintah di awal periode kemerdekaan (Bab 4) dalam mengatasi masalah ketidakadilan agraria. Lantas, pada Bab 5 dilanjutkan dengan uraian mengenai dua macam kebijakan yang digariskan UU Pokok Agraria untuk mengatasi ketimpangan agraria, yaitu land reform dan alokasi tanah untuk usaha kolektif milik rakyat.

Berdasarkan rujukan dua kebijakan ini, dan dengan memahami ketimpangan agraria dalam berbagai aspeknya, penulis selanjutnya mengusulkan satu kerangka kebijakan

untuk penanganan ketimpangan agraria yang komprehensif yang terdiri atas lima skema pembaruan tenurial berikut ini: (re)distribusi, registrasi, rekognisi, devolusi dan restitusi (Bab 8). Kelima skema pembaruan ini bukanlah pilihan-pilihan kebijakan yang saling berdiri sendiri satu sama lain. Alih-alih, penulis justru menekankan agar kelima skema itu dijalankan secara terpadu dengan menjadikan bentang alam atau *landscape* sebagai unit untuk mengidentifikasi berbagai masalah tenurial dan sekaligus untuk melakukan integrasi atas kelima skema pembaruan tersebut (Bab 9).

Akhirnya, sebuah refleksi penutup penulis sajikan pada akhir buku ini (Bab 10). Ulasan ini sengaja dihadirkan dalam rangka mengontekstualisasikan pembahasan 9 bab sebelumnya pada dinamika kebijakan agraria termutakhir di Indonesia. Tepatnya, hal itu ditujukan untuk mengkritisi agenda Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS) yang kini sedang dilaksanakan oleh pemerintah.

Secara khusus, buku ini penulis susun sebagai *Buku Ajar* bagi mahasiswa Institut Pertanian Bogor, khususnya yang mengambil mata kuliah *Kajian Agraria* dan *Reforma Agraria*. Meskipun demikian, buku ini juga dapat dijadikan bahan rujukan bagi semua civitas akademika yang *concern* pada persoalan agraria dan sumberdaya alam serta pada urgensi tata pengurusannya yang adil, mampu melahirkan kesejahteraan bersama, sekaligus menjamin keberlanjutan lintas-generasi. Dalam semangat semacam ini, tentu saja buku ini juga relevan untuk dibaca oleh khalayak lebih luas di luar dunia perguruan tinggi.

Perlu dikemukakan bahwa buku ini merupakan pengembangan lebih lanjut atas artikel penulis berjudul:

"Memahami dan Menanggulangi Persoalan Ketimpangan Agraria" yang terbit secara berseri pada 2019 di *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1 dan 2. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menghaturkan banyak terima kasih kepada dewan redaksi jurnal ini yang telah memberi izin kepada penulis untuk mengembangkan dan menulis ulang artikel tersebut sehingga menjadi buku yang kini berada di hadapan sidang pembaca.

Ketika draft buku ini selesai ditulis, beredar luas dua Rancangan UU yang dipersiapkan oleh pemerintah, yakni RUU Pertanahan dan RUU Cipta Kerja (yang terakhir ini dikenal dengan Omnibus Law). Kandungan kedua RUU ini sangat kontroversial dan telah memancing reaksi keras dari publik. Banyak ketentuan di dalamnya justru semakin meliberalisasi perizinan investasi dan pemberian konsesi agraria. Beberapa ketentuan dalam kedua RUU ini juga ditengarai merupakan pintu "pemutihan" atas kasus-kasus penguasaan tanah ilegal dalam skala luas yang terlanjur terjadi selama ini, seperti ekspansi perkebunan di luar areal konsesi atau di dalam kawasan hutan.

Sayangnya, karena buku ini harus segera naik cetak dan dua RUU itu sendiri masih dalam proses pembahasan, maka penulis tidak sempat mendiskusikan perkembangan terakhir ini secara khusus. Namun, di sini penulis hendak menekankan bahwa kebijakan liberalisasi dalam dua RUU itu akan makin memperparah laju produksi ketimpangan agraria yang sebenarnya telah berlangsung pesat selama era reformasi. Apabila kecenderungan semacam ini justru dikukuhkan dan bahkan kian difasilitasi melalui pengesahan kedua RUU tersebut, maka tidak dapat dibayangkan apa

yang akan terjadi pada sektor pertanian rakyat dan kondisi lingkungan hidup di masa mendatang. Ketimpangan agraria semakin dalam, krisis sosial-ekologis pun makin luas, dan pada gilirannya harmoni sosial dan perasaan kebangsaan di antara sesama warga negara akan terkoyak. Apabila kekhawatiran semacam ini benar-benar terjadi, maka bisa dipastikan ia bakal mengancam stabilitas sosial, ekonomi dan politik dalam arti luas.

Atas penerbitan buku ini, penulis menghaturkan terima kasih dan apresiasi setinggi-tingginya kepada Dr. Arya H. Dharmawan, Ketua Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat (SKPM), Fakultas Ekologi Manusia (FEMA) IPB. Beliau bukan saja menyambut baik penulisan buku ini, lebih dari itu juga memastikan dukungan dari departemen untuk mendanai penerbitannya.

Kepada semua anggota tim pengajar mata kuliah *Kajian Agraria* dan mata kuliah *Reforma Agraria*, penulis juga menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala masukan substantif dan dukungan moral yang diberikan selama penulisan buku ini. Ucapan yang sama penulis haturkan kepada para guru, senior dan kolega di Departemen SKPM—khususnya yang tergabung dalam Divisi Kependudukan, Agraria dan Ekologi Politik (KAREP)—atas segala kebersamaan, dukungan, maupun kerja sama yang penulis terima selama ini. kepada IPB Press yang telah bekerja keras menuntaskan keseluruhan proses produksi buku ini penulis juga menyampaikan terima kasih sebesar-besarnya.

Tidak lupa, terima kasih dan penghargaan penulis sampaikan pula kepada para kolega di Sajogyo Institute,

Pusat Studi Agraria (PSA) IPB, dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Substansi buku ini sedikit banyak turut dimatangkan dalam berbagai diskusi penulis dengan para peneliti dan pegiat di ketiga lembaga ini. Secara khusus, terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada Prof. Hariadi Kartodihardjo dan Dr. Noer Fauzi Rachman yang telah bermurah hati untuk berturut-turut menulis *Kata Pengantar* dan *Epilog* yang sangat mencerahkan untuk buku ini.

Rasa hutang budi dan terima kasih yang tiada henti penulis haturkan kepada Ibu dan almarhum Bapak. Untuk ketiga adik penulis, Laily Fauziyah, Ahmad Nashih Luthfi dan Zahrotul Asma beserta seluruh keluarga, disampaikan banyak terima kasih atas segala dukungan dan pengertian yang diberikan selama ini.

Akhirnya, buku ini penulis persembahkan sebagai ungkapan cinta dan terima kasih untuk istri terkasih, Siti Faizah (Faiz), dan kedua putri-putra kami: Arina Rosyada Azka (Arina) dan Zaka Aviecena Amartya (Sena). Teriring doa semoga rahmat, berkah dan perlindungan dari Allah SWT senantiasa tercurah kepada kami sekeluarga. *Amin ya Rabbal 'alamin*.

Kepada para pembaca, semoga buku ini membawa manfaat. Saran dan masukan selalu penulis nantikan untuk perbaikan buku ini pada cetakan-cetakan berikutnya.

Bogor, awal Februari 2020

.....

# PRAKATA PENULIS PADA CETAKAN KEDUA

Cetakan pertama buku ini, dalam jumlah terbatas, ditujukan khusus bagi civitas akademika di Institut Pertanian Bogor (IPB) sendiri. Penerbitan cetakan pertama ini sepenuhnya didanai oleh Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia IPB, yang untuk itu penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya.

Dalam rangka menjangkau khayalak yang lebih luas, cetakan kedua buku ini pun segera diterbitkan sehingga kini sudah berada di tangan pembaca. Secara substansi, tidak ada perbedaan sama sekali pada kedua versi cetakan itu, meskipun desain cover di antara keduanya sengaja dibuat berbeda.

Pada mulanya, penulis bermaksud untuk membuat sejumlah revisi pada cetakan pertama tersebut, terutama terkait data dan analisis seputar kebijakan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial dan kontroversi mengenai Rancangan UU Pertanahan dan Cipta Kerja yang kini berkembang luas di tengah-tengah masyarakat. Namun, rencana ini akhirnya

penulis urungkan agar cetakan kedua ini bisa disegerakan penerbitannya.

Salah satu alasan mempercepat cetakan yang kedua ini adalah kebutuhan buku ajar yang mudah diakses oleh para mahasiswa dan dengan harga yang terjangkau dalam rangka mendukung pembelajaran jarak jauh secara daring (*online*). Sebagaimana dimaklumi, pembelajaran daring kini banyak dilakukan berbagai institusi pendidikan, termasuk IPB, demi memutus penyebaran wabah Covid-19 yang sudah menjadi pandemi global. Untuk itu, mulai cetakan kedua, buku ini juga tersedia dalam bentuk elektronik (*ebook*), selain yang diterbitkan dalam format buku konvensional.

Atas penerbitan cetakan kedua buku ini, apresiasi yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada seluruh staf IPB Press. Meski dalam kondisi keterbatasan di tengah keharusan *work from home*, namun proses produksi buku ini dapat diselesaikan dalam waktu yang cukup singkat dan dengan kualitas yang tetap terjaga.

Seperti halnya pada cetakan terdahulu, penulis juga berharap buku ini dapat bermanfaat untuk meningkatkan pemahaman mengenai ketimpangan agraria di tanah air dan keharusan kebijakan penanggulangannya secara utuh dan terpadu. Kritik, saran dan masukan dari para pembaca sangat penulis nantikan demi perbaikan buku ini pada edisi berikutnya.

Bogor, pertengahan April 2020

.....

# DAFTAR ISI

Persembahan ☙ *v*
Motto ☙ *vii*
Prakata Penulis: Menjernihkan Persoalan Ketimpangan Agraria dan Kebijakan Penanganannya ☙ *ix*
Prakata Penulis pada Cetakan Kedua ☙ *xv*
Daftar Isi ☙ *xvii*
Daftar Tabel ☙ *xxi*
Daftar Gambar ☙ *xxiii*
Daftar Kotak ☙ *xxiv*

**Pengantar: Pendekatan Pragmatisme untuk Analisis Kebijakan Agraria** ☙ *xxv*
*Oleh: Prof. Hariadi Kartodihardjo*

1. **Pendahuluan** ☙ *1*

   *Latar Belakang* ☙ *1*
   *Kajian Terdahulu* ☙ *4*
   *Fokus Pembahasan Buku Ini* ☙ *6*
   *Sistematika Penulisan* ☙ *7*

**BAGIAN PERTAMA: PENDEKATAN KONSEPTUAL** ☙ *13*

2. **Ketimpangan Agraria Sebagai Kenyataan Multi-Dimensi** ☙ *15*

*Memahami Relasi Sosio-Agraria* ☙ 15
*Berbagai Dimensi Ketimpangan Agraria* ☙ 19
*Dimensi Ketimpangan Agraria yang Ditonjolkan* ☙ 24

**3. Ketimpangan Penguasaan Sumber-sumber Agraria** ☙ 27

*Dua Jenis Ketimpangan* ☙ 27
*Ketimpangan Distribusi* ☙ 30
*Ketimpangan Alokasi* ☙ 33

**BAGIAN KEDUA: RESPONS PARA PENDIRI BANGSA ATAS MASALAH KETIMPANGAN AGRARIA** ☙ 37

**4. Visi dan Kebijakan Penanganan Ketimpangan Agraria di Awal Era Kemerdekaan** ☙ 39

*Ketimpangan Agraria Warisan Kolonial* ☙ 39
*Beberapa Kebijakan Rintisan* ☙ 42
*Pergolakan Dekolonisasi dan Dampaknya* ☙ 45

**5. Kebijakan Penanganan Ketimpangan Agraria dalam UU Pokok Agraria** ☙ 49

*Ketentuan Umum dalam UUPA* ☙ 49
*Land Reform* ☙ 52
*Alokasi Tanah untuk Usaha Kolektif Rakyat* ☙ 55
*Berakhir pada Anti-klimaks* ☙ 57

**BAGIAN KETIGA: MEMBEDAH KETIMPANGAN AGRARIA DI ERA REFORMASI** ☙ 61

**6. Gambaran Umum Ketimpangan Distribusi di Era Reformasi** ☙ 63

*Arus Balik Kebijakan Agraria* ☙ 63

*Gambaran Ketimpangan Agraria di Antara Petani* ☙ *65*
*Bukan Kecenderungan yang Berdiri Sendiri* ☙ *73*

**7. Gambaran Umum Ketimpangan Alokasi di Era Reformasi** ☙ *75*

*Memahami Politik Alokasi Sumber-sumber Agraria* ☙ *75*
*Potret Ketimpangan Alokasi di Sektor Kehutanan* ☙ *78*
*Akumulasi Aset Agraria di Sektor Perkebunan* ☙ *81*
*Mengkritisi Ketentuan Batas Maksimum Izin Lokasi* ☙ *83*
*Dari Ketimpangan Agraria ke Konsentrasi Kekayaan* ☙ *87*

**BAGIAN KEEMPAT: MENUJU PEMBARUAN TENURIAL YANG KOMPREHENSIF DAN OTENTIK** ☙ *91*

**8. Reorientasi Politik Alokasi Melalui Pembaruan Tenurial yang Komprehensif** ☙ *93*

*Urgensi Kebijakan Diskriminasi Positif* ☙ *93*
*Ragam Persoalan Tenurial yang Harus Ditangani* ☙ *95*
*Berbagai Skema Pembaruan Tenurial* ☙ *98*
*Pembaruan Tenurial yang Komprehensif* ☙ *101*

**9. Pembaruan Tenurial Terpadu pada Unit Bentang Alam** ☙ *105*

*Urgensi Kontekstualisasi Persoalan Tenurial* ☙ *105*
*Upaya Integrasi Ragam Skema Pembaruan Tenurial* ☙ *108*

*Kriteria dan Kualifikasi dalam Pembaruan Tenurial* ☙ *112*

**10. Kritik Agenda Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial: Refleksi Penutup** ☙ *117*

**Epilog**
**Studi Agraria Indonesia: Apa yang Perlu Dilakukan Sekarang?** ☙ *125*
*Oleh: Dr. Noer Fauzi Rachman*

Daftar Pustaka ☙ *139*
Indeks ☙ *139*
Riwayat Hidup Penulis ☙ *177*

.....

# DAFTAR TABEL


Tabel 2.1. Perbandingan Dua Konsepsi Ketimpangan Agraria ☙ *23*

Tabel 4.1. Konteks Ketimpangan Agraria Era Kolonial ☙ *40*

Tabel 5.1. Beberapa Kebijakan Umum dalam UUPA untuk Penanggulangan Masalah Ketimpangan Agraria ☙ *50*

Tabel 5.2. Politik Alokasi Tanah Menurut UUPA ☙ *56*

Tabel 6.1. Distribusi Penguasaan Tanah di Antara Petani Pengguna Lahan, 1963-2003 ☙ *66*

Tabel 6.2. Perubahan Komposisi Rumah Tangga Petani Menurut Luas Penguasaan Lahan, 2003 dan 2013 ☙ *68*

Tabel 6.3. Struktur Penguasaan Lahan Pertanian Menurut Golongan Penguasaan Lahan, 2013 ☙ *71*

Tabel 6.4. Kecenderungan Polarisasi dalam Perubahan Penguasaan Lahan Pertanian, 2003-2013 ☙ *72*

Tabel 7.1. Alokasi Kawasan Hutan dalam Berbagai Periode Pemerintahan ☙ *79*

Tabel 7.2. Ketimpangan Antar-Sektor dalam Alokasi Kawasan Hutan untuk Berbagai Jenis Kontribusi ☙ *80*

Tabel 7.3. Luas Maksimum Pemberian Izin Lokasi ☙ *84*

Tabel 8.1. Kerangka Pembaruan Tenurial yang Komprehensif ☙ *102*

Tabel 9.1. Skenario Dampak Pelaksanaan Pembaruan Tenurial dan Kualifikasinya ☙ *114*

Tabel 10.1. Skema dan Target Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial ☙ *118*

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Relasi Sosio-agraria antar Subjek Agraria Terkait dengan Sumber-sumber Agraria ☙ *18*

Gambar 2.2. Empat Dimensi Ketimpangan Agraria dan Kesalingterkaitannya ☙ *22*

Gambar 5.1. Kebijakan Penanganan Ketimpangan Agraria ☙ *51*

Gambar 5.2. Ilustrasi Pelaksanaan Kebijakan Land Reform ☙ *54*

Gambar 7.1. Berbagai Jenis Kebijakan Alokasi Sumber-sumber Agraria dan Subjek Penerimanya ☙ *76*

Gambar 7.2. Penguasaan Lahan Perkebunan oleh 25 Grup Bisnis Milik Taipan ☙ *82*

Gambar 9.1. Kerangka Kontekstualisasi Persoalan Tenurial ☙ *107*

Gambar 9.2. Pembaruan Tenurial Secara Terpadu untuk Penyelesaian Masalah Ketimpangan Agraria ☙ *111*

.....

# DAFTAR KOTAK

Kotak 4.1. Ekonomi Indonesia di Masa Depan ☙ *41*

Kotak 8.1. Lima Skema Pembaruan Tenurial ☙ *99*

.....

# KATA PENGANTAR: PENDEKATAN PRAGMATISME UNTUK ANALISIS KEBIJAKAN AGRARIA

*Prof. Dr. Hariadi Kartodihardjo*

Kebijakan adalah resep atau preskripsi dalam rangka mengatasi permasalahan nyata yang sedang atau akan dihadapi oleh masyarakat. Adanya perbaikan relatif terhadap *status quo*, dengan demikian, adalah fokus adanya suatu kebijakan. Untuk mewujudkannya, maka bukan hanya diperlukan informasi yang bersifat positif-kuantitatif, tetapi juga memerlukan informasi normatif yang meliputi sistem nilai yang digunakan.

Sebagai contoh adalah kebijakan meningkatkan intensifikasi dan produktivitas pertanian melalui upaya pengembangan komoditas baru (aspek positif-kuantitatif). Tinjauan dari kacamata ekonomi mungkin kurang melihat dampak dari kebijakan semacam ini terhadap pergeseran penguasaan dan akses terhadap sumber-sumber agraria (aspek normatif/nilai). Dalam Bab 3 buku ini dijelaskan bagaimana dampak seperti itu dipicu oleh pengenalan dan

perluasan tanaman tahunan untuk pasar dunia—dengan mengutip studi Li (2002) di Lauje, Sulawesi Tengah. Di lokasi studi ini ditemukan bahwa di balik penggantian komoditas jagung dengan pohon kakao ternyata terjadi transformasi sosial dalam tiga tahap, yaitu: pengaplingan, komoditisasi dan akumulasi yang timpang atas tanah sehingga pada satu titik di mana banyak petani tidak lagi memiliki tanah.

Dengan begitu, analisis kebijakan memerlukan suatu kerangka pemikiran yang khas. Mengingat bahwa dalam preskripsi atau rekomendasi untuk memecahkan masalah nyata, aspek nilai tidak bisa dipisahkan dari aspek positif (bukan nilai), maka nilai dengan sendirinya perlu menjadi bagian dari subjek penelitian kebijakan. Untuk itu, orientasi metodologi yang mesti digunakan dalam analisis kebijakan adalah orientasi metodologi yang memungkinkan untuk menghasilkan baik pengetahuan positif maupun pengetahuan normatif, yang lantas dua jenis pengetahuan itu dapat menjadi bahan untuk menghasilkan pengetahuan tentang preskripsi. Hal itu juga diperlukan untuk mewadahi ruang gerak bekerjanya penelitian transdisiplin, yang diharapkan dapat menghasilkan pengetahuan positif dan pengetahuan normatif yang relevan.

Di samping itu, dalam analisis kebijakan diperlukan juga pendekatan kritis *(critical approach)*, bukan hanya terhadap kaidah-kaidah ilmiah yang digunakannya, tetapi juga terhadap nilai-nilai termasuk unsur moral atau etika dari suatu kebijakan. Oleh karena itu, tidak cukup suatu analisis kebijakan tanpa disertai *judgment* terhadap alat *(means)* untuk mencapai suatu tujuan yang sudah biasa

diasumsikan atau diterima sebagai bidang kerja *(domain)* peneliti.

Dalam analisis kebijakan, *judgment* terhadap alat itu berhubungan erat dengan *judgment* terhadap tujuan *(ends)*, di mana yang terakhir ini adalah nilai-nilai yang hendak diwujudkan, misalnya keadilan, kesejahteraan, kemandirian, dan lain-lain. Seperti nilai-nilai yang akan diwujudkan yang diuraikan dalam Bab 5 buku ini, bahwa ada dua tujuan atau agenda kunci untuk menanggulangi ketimpangan penguasaan sumber-sumber agraria, yaitu membenahi kondisi ketimpangan penguasaan lahan pertanian di antara sesama petani dan mewujudkan alokasi tanah bagi kepentingan usaha kolektif rakyat yang sekaligus akan mengoreksi alokasi tanah yang timpang antar-sektor.

Sedangkan untuk menentukan alat yang hendak digunakan, hal ini memerlukan pengetahuan tentang karakteristik intrinsik dari objek yang dibicarakan, dalam hal ini adalah sumber-sumber agraria yang tidak selalu seperti yang terlihat di dalam peta. Karakteristik objek itu secara *de facto* dapat terkait dengan penggunaan tanah yang sedang berlangsung, sifat subjek yang tidak pasti, adanya hak-hak pihak lain, adanya hak sewa atau agunan yang sedang berjalan, dan sebagainya, sehingga kesemua itu memerlukan biaya transaksi yang cukup tinggi untuk menjalankan pengalihan hak. Biaya transaksi yang dimaksud adalah biaya atau upaya untuk memperoleh informasi, menentukan tindakan eksekusi yang tepat, serta untuk menjalankan kebijakan reforma agraria yang semestinya.

Dengan demikian, sumber keterkaitan dan ketergantungan antar individu atau golongan masyarakat dalam proses perubahan dari kondisi *status quo* sebenarnya sangat dipengaruhi atau ditentukan oleh karakteristik intrinsik tersebut. Mengingat perbaikan kebijakan adalah perbaikan untuk mengendalikan sumber keterkaitan dan ketergantungan tersebut, maka rangkaian hubungan antara karakteristik intrinsik dari objek tanah yang dibicarakan, alternatif kebijakan, perilaku berbagai pihak yang terlibat maupun alternatif kinerja yang hendak diwujudkan perlu menjadi landasan operasional suatu analisis kebijakan.

Persoalannya adalah, dengan tradisi positivistik yang masih dominan, biasanya dalam pelaksanaan analisis kebijakan fakta (*fact*) dipisahkan dari nilai (*values*). Misalnya, fakta mengenai produksi tanaman, ikan, bahan tambang, kayu dan lain-lain diukur dan dipertimbangkan sebagai fakta yang diketahui, namun fakta seperti itu tidak diletakkan di dalam konteks nilai-nilai masyarakat (baik-buruk, benar-salah) yang memproduksi maupun yang terkena dampak positif maupun negatif dari produksi itu. Apabila demikian itu dilakukan, maka tanah, hutan, tanaman, ikan, bahan tambang, dan lain sebagainya justru menjadi subjek suatu analisis kebijakan—yang sebenarnya adalah objek; sedangkan nilai masyarakatnya sendiri justru dipandang bukan sebagai subjek dalam analisis itu. Pengetahuan menurut pandangan ini adalah deskripsi dari dunia nyata yang dapat tertangkap oleh kelima panca indra. Hal ini mengandung kelemahan, sebab nilai pun merupakan bagian dari fakta yang sangat penting untuk

difahami. Masalah-masalah seperti kemiskinan, kelaparan, kerusakan sumberdaya alam, dampak teknologi, dan lain-lain sarat dengan unsur nilai. Dengan demikian, dikotomi fakta—nilai, atau pemisahan fakta dari nilai, sesungguhnya mengandung kelemahan asasi, yaitu adanya prasangka (*presumptive judgment*) bahwa nilai bukanlah suatu subjek kajian ilmiah.

Pandangan tersebut meyakini bahwa dengan cara menganalisis fakta akan diperoleh pengetahuan tentang fakta yang lebih banyak, sehingga pengambil keputusan mempunyai lebih banyak informasi untuk memecahkan masalah. Akan tetapi, dalam pemikiran itu ada kelemahan yang tersembunyi, yaitu kelemahan dalam menentukan rekomendasi (berupa arah solusi atau preskripsi) dari suatu fakta. Dengan perkataan lain, ada persoalan yang mendasar untuk menjawab pertanyaan: "Apakah yang seharusnya dilakukan" dari "fakta yang diukur" itu? Yang mana "apa yang harus dilakukan" itu sangat tergantung pada nilai-nilai (baik-buruk, benar-salah) dari pihak yang melakukannya, sedangkan fakta yang diukur, dalam hal ini, tidak terkait dengan nilai itu.

Pendekatan seperti itu secara implisit menjalankan analisis kebijakan dengan asumsi bahwa nilai merupakan sesuatu yang bersifat tetap (*given*), atau nilai diasumsikan secara kira-kira. Oleh karena itu, pengetahuan tentang nilai tidak berkembang, atau dipahami hanya terbatas pada pengetahuan nilai dalam arti *positivistic*, yaitu sebagai nilai tukar (misalnya uang). Keadaan seperti itu sangat tidak menguntungkan untuk melakukan analisis kebijakan dengan benar.

Sebagai alternatif terhadap dikotomi fakta—nilai, Johnson (1986) mengklasifikasikan jenis pengetahuan ke dalam tiga kelompok pengetahuan berikut ini. *Pertama* adalah pengetahuan tentang nilai-nilai yang meliputi pengetahuan tentang nilai uang dan nilai bukan uang dari sesuatu, situasi atau kondisi dalam arti baik dan buruk (*goodnes and badness*), pengetahuan tentang nilai dalam arti benar dan salah (*rightness and wrongness*) seperti perilaku yang dinilai berdasarkan perundang-undangan, peraturan, adat istiadat, tradisi, dan sebagainya. *Kedua* adalah pengetahuan tentang sesuatu yang bukan nilai (*value free positivistic knowledge*) seperti pengetahuan mengenai produksi hutan per hektar, debit air per jam, lokasi pabrik, dan lain-lain. *Ketiga* adalah pengetahuan mengenai preskripsi atau resep/solusi atau rekomendasi dalam rangka memecahkan suatu masalah yang dihadapi seorang pengambil keputusan atau sekelompok pengambil keputusan yang memiliki masalah yang sama.

Pada dasarnya, jenis pengetahuan yang ketiga ini merupakan fungsi dari kedua jenis pengetahuan yang pertama dan kedua. Oleh karena itu, suatu solusi selalu mengandung unsur nilai dan unsur bukan nilai. Adanya interdependensi antara kedua unsur tersebut merupakan karakteristik dari suatu preskripsi atau solusi.

Dalam pelaksanaan pembangunan, kajian tentang nilai merupakan suatu hal yang sangat penting. Kita dapat menyaksikan peningkatan permintaan terhadap keadilan, *fairness* dan *sustainability*, selain peningkatan permintaan terhadap kesejahteraan dalam arti materi. Hal ini adalah satu isyarat bahwa akumulasi pengetahuan tentang hal

tersebut perlu lebih ditingkatkan. Bagaimana kita harus menangani permasalahan SARA, kemiskinan, kesenjangan sosial, keadilan, kelaparan dan kerusakan lingkungan—di samping menuntut adanya pengetahuan positif, hal itu juga memerlukan pengetahuan normatif yang memadai. Normativisme merupakan orientasi metodologi yang memang mendasari proses produksi pengetahuan tentang nilai.

Selain positivisme dan normativisme, pragmatisme merupakan alternatif metodologi lainnya yang sangat erat dengan analisis kebijakan. Ketiga alternatif metodologi tersebut pernah disampaikan oleh Agus Pakpahan dalam makalah untuk seminar tentang "Pengkajian Masalah Perkoperasian Nasional" pada 23 Oktober 1990. Uraian di bawah ini, kecuali disebutkan berbeda, diringkaskan dari makalah tersebut.

Dalam ilmu ekonomi, pragmatisme menduduki tempat istimewa dan penting, terutama dalam bidang ekonomi institusi (*institutional economics*). Nama seperti John R. Commons, John Dewey, Thorstain Veblen adalah para *pragmatist* yang memberi pengaruh besar. Pemikiran pragmatisme dicirikan oleh dua hal berikut ini. *Pertama*, pengetahuan tentang nilai dan pengetahuan positif tidaklah terpisah, tetapi terdapat hubungan erat di antara keduanya sebagai akibat berlakunya pandangan bahwa kebenaran suatu proposisi tergantung dari kapasitasnya dalam memecahkan masalah nyata. *Kedua*, pentingnya pengujian keberhasilan *(workability)* atas tepat atau tidaknya suatu proposisi. Pragmatisme berorientasi pada pemecahan masalah nyata. Karena itu, proposisi yang

dihasilkan seorang *pragmatist* adalah suatu preskripsi. Hal yang jauh berbeda dari yang dihasilkan oleh positivisme dan normativisme.

Dalam pragmatisme, satu dari dua hipotesis yang bertentangan dipandang sebagai thesis dan yang satunya lagi dipandang sebagai antithesis. Dengan demikian, proses dialektika dari pragmatisme melibatkan konflik antar-dua preskripsi yang bersaing. Jalan keluar dari adanya konflik tersebut dilakukan dengan menguji satu hipotesis preskripsi melawan hipotesis preskripsi lainnya. Hipotesis yang akan diterima adalah hipotesis yang terbukti mampu untuk memecahkan masalah nyata.

Pendekatan pragmatisme memandang persoalan *real world* sebagai permasalahan utama dan mencari upaya pemecahannya dengan menemukan preskripsi yang diuji melalui kaidah pengujian *workability*. Dalam praktiknya, pragmatisme menghilangkan batas-batas disiplin dan mencoba bekerja secara lintas disiplin untuk menghasilkan suatu preskripsi yang dapat menyediakan metode untuk menganalisis secara objektif, baik aspek nilai ataupun bukan nilai.

Buku *Ketimpangan Agraria di Indonesia* ini layak menjadi materi-materi untuk analisis kebijakan agraria melalui pendekatan pragmatisme. Kontribusi buku ini yang berupa perancangan metodologi maupun kondisi empiris yang telah dikemukakan, dapat menjadi materi pokok, kemudian dengan informasi tambahan mengenai kisah-kisah reforma agraria yang dianggap berhasil atau tidak (disebut sebagai "reforma agraria palsu") dapat dijadikan semacam uji *workability* untuk diketahui faktor-

faktor apa saja yang menyebabkan *workability* atau dapat bekerjanya suatu kebijakan, sehingga kinerjanya sesuai yang diharapkan. Tentu saja, dalam pelaksanaannya diperlukan pemisahan berdasarkan tipologi karakteristik intrinsik sebagaimana dijelaskan di muka.

Dengan pendekatan pragmatisme yang dalam penggunaannya relatif lebih kompleks itu, risikonya adalah tidak dapat menyatakan—berdasarkan kriteria yang disepakati—kegagalan atau keberhasilan reforma agraria secara nasional. Selain sumber keterkaitan dan ketergantungan masyarakat terhadap hak dan akses tanah berbeda-beda, dengan pendekatan pragmatisme melalui transdisiplin menuntut pula upaya menggali kepentingan-kepentingan politik di balik kebijakan reforma agraria itu, yang tentunya akan berbeda-beda dari satu tempat ke tempat lain.

Saya berterima kasih kepada penulis buku ini karena telah diberi kesempatan menyusun kata pengantar ini. Di samping menambah pengetahuan mengenai persoalan-persoalan agraria, saya juga mendapat tantangan untuk memulai penelaahan persoalan agraria ini dengan benar-benar berdasarkan tinjauan transdisiplin yang selama ini masih belum banyak mengemuka. Tinjauan transdisiplin ini diharapkan bukan hanya akan melahirkan pengetahuan preskripsi yang khas, advokasi dengan cara yang berbeda, tetapi juga diharapkan dapat menambah partisipasi para pengampu bidang-bidang lain yang selama ini mungkin masih mempunyai "jarak" dengan persoalan-persoalan agraria. []

## Daftar Pustaka

Johnson, Glenn Leroy. 1986. *Research Methodology for Economists: Philosophy and Practice*. Macmillan.

Pakpahan, Agus. 1990. "Permasalahan dan Landasan Konseptual dalam Rekayasa Institusi (Koperasi)." Makalah disampaikan pada Seminar *Pengkajian Masalah Perkoperasian Nasional*. Diselenggarakan Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Koperasi, Jakarta, 23 Oktober 1990.

# 1

# PENDAHULUAN

## Latar Belakang

Salah satu ironi terbesar pasca tumbangnya rezim otoriter Orde Baru adalah kenyataan sebagai berikut: demokratisasi politik yang telah digulirkan oleh para pejuang gerakan reformasi dengan penuh susah payah dan menyita banyak pengorbanan itu justru telah menggiring bangsa Indonesia kepada kondisi kesenjangan sosial dan ekonomi yang semakin tajam!

Memang, tidak dapat dipungkiri, banyak kemajuan telah berhasil diwujudkan oleh gerakan reformasi, seperti pembaharuan sistem pemilu, pelaksanaan otonomi daerah dan khusus, perimbangan keuangan pusat dan daerah, reformasi birokrasi, pemberantasan korupsi, reformasi sektor pertahanan dan keamanan, dan lain sebagainya. Sayangnya, semua kemajuan di bidang politik dan hukum ini, alih-alih melahirkan tatanan ekonomi yang semakin demokratis, justru telah berkontribusi pada konsolidasi

oligarki serta akumulasi kekayaan pada segelintir elite saja. Dengan kata lain, gerakan reformasi ternyata telah berkontribusi pada terwujudnya kondisi ketimpangan yang makin parah di tengah-tengah masyarakat.

Banyak studi telah mengupas fenomena penajaman ketimpangan selama masa reformasi ini, yakni periode pasca-rezim otoriter Orde Baru. Namun, kebanyakan studi ketimpangan itu berkutat terutama pada isu kesenjangan kesejahteraan yang diperhitungkan berdasarkan ukuran-ukuran yang bersifat moneter semata, seperti tingkat pengeluaran (konsumsi)[1] dan pendapatan.[2] Sementara itu, persoalan kesenjangan kesejahteraan yang ditinjau dari aspek penguasaan aset-aset agraria justru absen dalam berbagai studi ketimpangan tersebut.[3]

Kecenderungan "buta agraria" dalam berbagai studi ketimpangan di atas sebenarnya sangatlah mengherankan. Sebab, bagi Indonesia yang struktur perekonomiannya masih berciri ekstraktif, faktor sumberdaya alam memiliki peranan yang sangat penting dan menentukan. Bukan saja terhadap pertumbuhan ekonomi nasional, akan tetapi juga terhadap akumulasi kemakmuran di antara segelintir

---

[1] Lihat antara lain: Suryadarma et al. (2005) dan Bank Dunia (2016).
[2] Lihat misalnya: Wicaksono et al. (2017) dan Megawati Institute (2017).
[3] Hal serupa juga menjadi kecenderungan dalam studi kemiskinan di era reformasi. Sebagai contoh, kajian indeks kemiskinan multi-dimensi yang dilakukan oleh lembaga Prakarsa (2019) mengembangkan tiga kelompok indikator untuk memotret kemiskinan, yaitu kesehatan, pendidikan dan standar hidup. Anehnya, persoalan keagrariaan tidak diperhitungkan dalam kajian ini sebagai salah satu indikator yang turut menentukan indeks kemiskinan multi-dimensi. Sebagai kontras, lihat Shohibuddin dan Soetarto (2010) yang justru menegaskan bahwa krisis agraria merupakan akar kemiskinan.

elite ekonomi, sekaligus pada saat bersamaan terhadap penciptaan dan pelanggengan kemiskinan pada sebagian besar penduduk Indonesia.

Besarnya peran faktor sumberdaya alam terhadap ketimpangan di tingkat nasional ini pernah ditengarai oleh Joyo Winoto sewaktu menjabat Kepala Badan Pertanahan Nasional (2005-2012). Menurutnya, kurang lebih 56% aset nasional yang terkait tanah, sebagian besar dalam bentuk perkebunan, dikuasai oleh hanya sekitar 0,2% populasi Indonesia (Winoto 2007). Angka ketimpangan ini ternyata nyaris identik dengan proporsi simpanan uang di lembaga perbankan nasional. Berdasarkan data Lembaga Penjamin Nasabah (per Oktober 2017), sebanyak 56,87% dari total aset keuangan yang tersimpan di berbagai bank nasional ternyata dikuasai para pemilik "rekening gendut" dengan simpanan di atas Rp 2 miliar yang jumlahnya hanya 0,11% dari total pemilik rekening (Megawati Institute 2017).

Kenyataan semacam ini mengindikasikan bahwa akumulasi kekayaan pada segelintir orang kaya selama dua dasawarsa terakhir besar kemungkinan berkaitan dengan sektor sumberdaya alam. Atau tegasnya, sebagian besar akumulasi kekayaan tersebut *sangat boleh jadi* bersumber dari penguasaan sumber-sumber agraria dalam skala luas serta eksploitasi berbagai kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, seperti minyak dan gas bumi, batu bara dan bahan tambang lain, kayu dan hasil hutan lain, komoditi perkebunan, komoditi perikanan dan sebagainya. Dengan demikian, mustahil untuk memahami kondisi ketimpangan di Indonesia tanpa mengaitkannya dengan ketimpangan di bidang agraria.

Dari sudut pandang ekonomi, penekanan atas aspek agraria ini tidak bisa dihindarkan mengingat pertumbuhan ekonomi Indonesia, seperti baru saja dikemukakan, sangat bertumpu pada sektor sumberdaya alam. Demikian pula, secara sosiologis, penekanan atas aspek agraria ini juga tidak bisa ditawar-tawar mengingat demikian banyaknya konflik horizontal maupun vertikal yang merebak di tanah air segera setelah kejatuhan rezim militeristik Orde Baru (lihat, misalnya: Coppel 2006). Pada umumnya, konflik-konflik ini terkonsentrasi di daerah-daerah yang ditandai dengan kesenjangan sosial dan ekonomi yang mencolok. Kesenjangan ini terutama berkisar di seputar penguasaan dan kontrol atas sumber-sumber agraria serta pembagian manfaat ekonomi dari hasil eksploitasi kekayaan alam yang dikandungnya.[4]

## Kajian Terdahulu

Meskipun pada umumnya studi ketimpangan di era reformasi cenderung bersifat "buta agraria",[5] namun ada beberapa karya yang merupakan sedikit pengecualiannya. Karya bersama Bachriadi dan Wiradi (2011) adalah sebuah

---

[4] Tentang kaitan antara faktor keresahan agraria dengan siklus konflik di Aceh, lihat Shohibuddin (2018, Bab 7 dan 8). Mengenai kaitan serupa di daerah lainnya, lihat Aragon (2001) untuk konflik di Poso, Bertrand (2003) untuk konflik di Kalimantan Tengah, dan sebagainya.

[5] Sebenarnya, kelangkaan studi ketimpangan agraria (maupun studi agraria kritis secara umum) di era reformasi ini memiliki akar sejarah yang sangat panjang, yaitu terkait dengan sejarah kelahiran Orde Baru. Seperti dinyatakan White (2005), kelangkaan ini tidak terlepas dari sejarah pemberangusan gerakan tani dan studi agraria kritis sejak 1965, yakni pasca terjadinya apa yang oleh rezim Orde Baru dijuluki sebagai "Gerakan 30 S/PKI".

kontribusi penting pada periode ini yang membicarakan ketimpangan penguasaan tanah pertanian di level nasional berdasarkan data Sensus Pertanian.[6] Karya ini menyajikan gambaran umum tentang ketimpangan penguasaan tanah pertanian di antara sesama petani selama kurun waktu 1963-2003. Sementara, sebagian besar studi ketimpangan agraria pada periode ini merupakan studi-studi kasus di tingkat komunitas, seperti disertasi karya Sirait (2017) dan Fadjar (2009).

Di pihak lain, sejumlah organisasi masyarakat sipil juga berinisiatif melakukan riset investigatif mengenai konsentrasi tanah dalam skala besar di antara badan-badan korporasi serta aneka dampak sosial-ekonomi dan ekologis yang ditimbulkannya. Pada umumnya, riset-riset investigatif itu menyoroti peran oligarki dalam ekspansi penguasaan tanah dalam skala yang luas, termasuk melalui penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi. Sebagai contoh, Transformasi untuk Keadilan Indonesia berhasil melacak keberadaan 25 grup perusahaan taipan yang menguasai sebagian besar lahan perkebunan sawit di Indonesia (TuK Indonesia 2015). The Gecko Project menginvestigasi peran sentral dari seorang tokoh kuat lokal dalam kelahiran dan ekspansi "kerajaan sawit" di Seruyan, Kalimantan Tengah (Gecko Project 2017). Sementara itu, Jaringan Advokasi Tambang bersama dengan beberapa lembaga lain berhasil melacak keterlibatan para elite politik lokal dan nasional pada permainan bisnis kotor batu bara melalui kerja sama dengan sejumlah korporasi besar (JATAM et al. 2019).

---

[6] Sensus Pertanian dilaksanakan oleh pemerintah tiap sepuluh tahun sekali sejak 1963.

## Fokus Pembahasan Buku Ini

Berbagai riset investigatif ini menunjukkan bahwa perbincangan mengenai isu ketimpangan agraria bukannya absen sama sekali dalam perbincangan publik di tanah air.[7] Hanya saja, fakta tentang demikian parahnya gejala ketimpangan agraria ini belum mendapatkan perhatian yang selayaknya, justru dari para peneliti yang selama ini mengkaji isu kesenjangan sosial dan ekonomi di Indonesia. Bahkan beberapa studi yang secara khusus mengangkat isu ketimpangan agraria juga cenderung menyorotinya secara parsial dan belum berusaha mengerangkainya secara utuh pada aras konseptual dan metodologis.

Sebagai contoh, kajian mendalam masih diperlukan untuk menunjukkan apa karakteristik yang membedakan ketimpangan penguasaan lahan pertanian di antara sesama petani yang dikaji Bachriadi dan Wiradi (2011) dengan konsentrasi penguasaan aset agraria di tangan segelintir oligarki yang diinvestigasi sejumlah organisasi masyarakat sipil? Kaitan apakah yang terdapat di antara dua fenomena ketimpangan agraria itu? Bagaimanakah dua fenomena ini dikonseptualisasikan secara terpadu untuk pengembangan studi ketimpangan agraria yang komprehensif? Lantas, bagaimanakah implikasi dari konseptualisasi semacam ini terhadap urgensi pengembangan kerangka kebijakan yang komprehensif untuk menjawab persoalan ketimpangan agraria?

---

[7] Bahkan isu ketimpangan agraria ini sering meledak menjadi kasus-kasus konflik yang penuh kekerasan serta tampil sebagai *headline* di berbagai media cetak maupun elektronik nasional.

Buku ini penulis susun dengan fokus penekanan yang secara khusus ditujukan pada *aspek keagrariaan* dari gejala ketimpangan sosial-ekonomi di Indonesia selama era reformasi. Fokus semacam ini akan ditelaah dari tiga sisi sekaligus, yaitu pendekatan konseptual, deskripsi empiris, dan kebijakan penanganannya. Dalam rangka itu, maka empat pertanyaan kunci berikut akan menjadi pokok bahasan utama yang dikaji dan diuraikan dalam buku ini.

1. Secara konseptual, *dimensi* dan *tipe* ketimpangan apa saja yang harus diidentifikasi ketika melakukan kajian dan identifikasi atas masalah ketimpangan agraria?
2. Apa visi dan kebijakan agraria yang pernah dirumuskan dan dijalankan oleh para pendiri bangsa ini di awal era kemerdekaan untuk mengatasi masalah ketimpangan agraria?
3. Bagaimanakah gambaran umum ketimpangan agraria di Indonesia, terutama selama periode reformasi yang justru mengalami laju peningkatan yang sangat tajam?
4. Kebijakan pembaruan tenurial seperti apakah yang mesti dilakukan untuk mengoreksi secara menyeluruh kondisi ketimpangan agraria yang sangat parah dewasa ini?

## Sistematika Penulisan

Keempat pertanyaan kunci seperti tercantum di atas akan dibahas secara rinci dalam empat bagian yang berbeda dari buku ini. Masing-masing bagian berisi dua bab yang akan memusatkan uraiannya pada pokok bahasan yang terkait. Dengan begitu, buku ini secara keseluruhan

mencakup 10 bab, termasuk pendahuluan (Bab 1) dan penutup (Bab 10).

Bagian pertama—yang membahas pertanyaan kunci yang pertama—akan berkontribusi kepada pengembangan kerangka konseptual bagi studi ketimpangan agraria di Indonesia. Untuk itu, pada Bab 2 akan dibicarakan empat aspek yang terkandung dalam konsep ketimpangan agraria. Hal ini mencakup: (1) ketimpangan dalam *kepastian hak* atas sumber-sumber agraria; (2) ketimpangan dalam *penguasaan* atas sumber-sumber agraria, (3) ketimpangan dalam *tata guna tanah* dan *tata ruang*, (4) ketimpangan dalam *hubungan produksi* dan *distribusi surplus*.

Lantas, dengan memfokuskan pada ketimpangan dalam *penguasaan* sumber-sumber agraria (aspek kedua), pada Bab 3 akan dijernihkan lebih lanjut perbedaan antara dua jenis ketimpangan agraria menurut lokus keberadaan serta pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Kedua jenis ketimpangan dimaksud adalah: (1) *ketimpangan distribusi* penguasaan tanah pertanian yang berlangsung di antara sesama petani sendiri; dan (2) *ketimpangan alokasi* sumber-sumber agraria yang terjadi antara sektor pertanian rakyat dengan sektor usaha korporasi.

Setelah seluk beluk konseptual seputar ketimpangan agraria ini dijernihkan, Bagian Kedua akan membicarakan pertanyaan kunci yang kedua mengenai visi dan kebijakan agraria para pendiri bangsa dalam menanggulangi masalah ketimpangan agraria. Untuk itu, Bab 4 terlebih dulu akan memaparkan visi dan kebijakan pemerintah dalam upaya menanggulangi masalah ketimpangan agraria, sebagaimana tercermin pada pidato Wakil Presiden Mohammad Hatta

dan sejumlah kebijakan agraria di awal era kemerdekaan. Sedangkan Bab 5 akan membahas prinsip-prinsip umum dan dua kebijakan operasional untuk menjawab masalah ketimpangan agraria ini, seperti yang digariskan dalam UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (dikenal juga dengan UU Pokok Agraria atau UUPA).

Sejarah bangsa Indonesia telah memperlihatkan bahwa upaya untuk secara sungguh-sungguh menjalankan amanat UUPA ini mengalami kemandegan seiring dengan tampilnya rezim militeristik Orde Baru ke atas panggung kekuasaan nasional. Akibatnya, pada masa-masa berikutnya kondisi ketimpangan agraria di Indonesia semakin parah, lebih-lebih (dan justru ironisnya) selama era reformasi. Untuk itu, Bagian Ketiga buku ini akan mendiskusikan pertanyaan kunci yang ketiga, yaitu potret atau gambaran umum ketimpangan agraria pada periode reformasi.[8] Pada Bab 6 akan dipaparkan secara khusus kondisi ketimpangan penguasaan lahan pertanian di antara sesama petani sendiri, sementara pada Bab 7 akan dibicarakan kondisi ketimpangan alokasi tanah dan sumber agraria lain antara sektor pertanian rakyat dengan sektor usaha korporasi skala besar.

Berdasarkan pemahaman menyeluruh atas kondisi ketimpangan agraria di era reformasi ini, Bagian Keempat akan membahas pertanyaan kunci yang terakhir. Di sini

---

[8] Dalam buku ini, penulis sengaja melewatkan pembahasan mengenai profil ketimpangan agraria selama periode Orde Baru karena topik ini sudah banyak dikaji dalam berbagai tulisan tersiar. Lihat, misalnya: Tjondronegoro dan Wiradi, eds. (1984), Suhendar (1995), Shohibuddin, ed. (2009), dan lain-lain.

penulis mengajukan kerangka pembaruan tenurial yang harus diupayakan untuk mengoreksi kondisi ketimpangan agraria yang terjadi di Indonesia dewasa ini. Untuk itu, pada Bab 8 akan dibahas urgensi pelaksanaan pembaruan tenurial yang bersifat komprehensif dan tidak parsial. Hal ini akan mengharuskan penyelesaian masalah ketimpangan agraria dari hulu persoalannya, mengharuskan kebijakan *diskriminasi positif* yang benar-benar berpihak kepada kepentingan rakyat kecil dalam alokasi sumber-sumber agraria, menuntut kepekaan atas kemajemukan dan juga kompleksitas persoalan tenurial yang harus diselesaikan, dan meniscayakan skema pembaruan tenurial yang lebih beragam dan tidak tunggal.

Selanjutnya, pada Bab 9 akan didiskusikan urgensi pembaruan tenurial secara terpadu pada cakupan bentang alam. Hal ini dilakukan pertama-tama dengan memahami persoalan tenurial secara utuh dan tidak kasuistis, yaitu dengan mengontekstualisasikannya secara lebih luas pada tataran *landscape* atau bentang alam. Pada tataran ini pula berbagai skema pembaruan tenurial harus diintegrasikan dalam rangka penyelesaian masalah ketimpangan agraria secara komprehensif. Bab ini lantas ditutup dengan uraian mengenai sejumlah kriteria kunci yang harus diperhatikan agar pembaruan tenurial terpadu yang dijalankan dapat memenuhi kualifikasi "pembaruan yang sejati", bukannya "pembaruan palsu", atau apalagi justru merupakan sebuah "kontra-pembaruan".

Akhirnya, buku ini ditutup dengan Bab 10 yang akan merefleksikan dan mengontekstualisasikan uraian pada bab-bab terdahulu untuk menilai agenda Reforma Agraria

dan Perhutanan Sosial (RAPS) yang kini sedang dijalankan pemerintah. Melalui uraian penutup ini akan ditunjukkan bahwa kontribusi buku ini tidaklah terbatas semata-mata pada agenda penelitian agraria, melainkan juga memiliki relevansi dalam konteks advokasi maupun pengembangan kebijakan agraria. []

BAGIAN PERTAMA

# PENDEKATAN KONSEPTUAL

**BAGIAN PERTAMA:**

# PENDEKATAN KONSEPTUAL

# 2

# KETIMPANGAN AGRARIA SEBAGAI KENYATAAN MULTI-DIMENSI

## Memahami Relasi Sosio-Agraria[1]

Ketimpangan agraria merupakan atribut yang hampir selalu dapat ditemukan pada setiap *relasi sosio-agraria*, yaitu relasi sosial di antara berbagai pihak yang berkisar di seputar aktivitas produksi yang melibatkan penggunaan beragam sumber agraria. Relasi semacam ini setidak-tidaknya mencakup empat aspek aktivitas produksi sebagai berikut: (1) penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria; (2) penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria; (3) pembagian kerja dan relasi produksi yang berlangsung di dalam keduanya; dan (4) penciptaan surplus dari proses produksi serta dinamika distribusi dan akumulasinya.

[1] Bagian ini ditulis kembali dari sebagian kandungan Bab 1 dalam Shohibuddin (2018).

Adapun pihak-pihak yang terlibat dalam berbagai relasi sosio-agraria di atas tidak saja berasal dari kalangan masyarakat (yakni, antar-individu, antar-kelompok, atau antar-lapisan di dalamnya), namun juga dapat berasal dari berbagai badan pemerintah (yakni, ragam sektor dan level pemerintahan) serta aktor-aktor di dalamnya. Lebih jauh, hal itu juga bisa melibatkan salah satu atau kedua kategori ini sekaligus dalam interaksinya dengan berbagai entitas bisnis dalam beragam bentuk dan skala usahanya. Ketiga kategori pelaku inilah yang sering disebut sebagai *subjek agraria*.

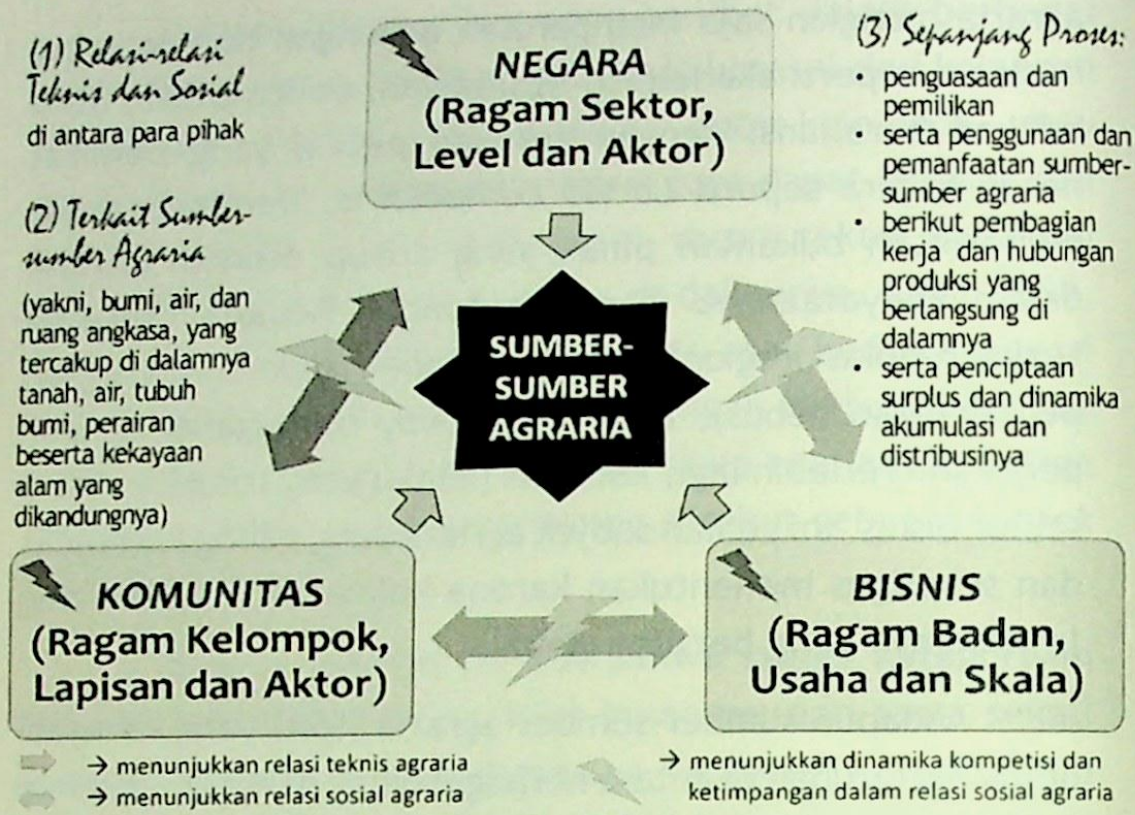
Namun, penting dicatat bahwa ketiga kategori ini bukanlah entitas yang bersifat homogen dan sama sekali mandiri. Pertama, masing-masing kategori itu mencakup berbagai elemen yang dapat saling bersaing dan bahkan saling menafikan satu sama lain. Sebagai misal, kategori masyarakat mencakup pria dan wanita dan dapat terdiri atas beragam etnis, lapisan sosial dan kelompok umur yang masing-masing bisa memiliki kepentingan yang berbeda-beda terkait sumber agraria tertentu. Heterogenitas sosial yang sama dengan kepentingan yang berlainan juga dapat ditemukan pada dua kategori subjek agraria berikutnya, yakni badan-badan pemerintah dan berbagai entitas bisnis.

Kedua, ketiga kategori di atas juga tidak bersifat tertutup atau otonom, melainkan bisa berjejaring dengan, ataupun dipengaruhi oleh, pihak-pihak lebih luas yang tidak secara langsung berkepentingan atau berhubungan dengan sumber agraria tertentu yang sedang dipertaruhkan. Sebagai misal, suatu komunitas yang mengalami konflik

agraria mungkin saja memperoleh dukungan dari jejaring nasional seperti akademisi, agamawan, politisi, LSM; atau bahkan beraliansi dengan gerakan petani yang bersifat lintas-negara seperti *La via Campessina*. Demikian pula, pemerintah bukanlah pihak yang cukup otonom karena dalam kenyataannya ia sering tunduk kepada berbagai rezim regulasi regional maupun global (seperti perjanjian perdagangan bebas), atau pada *lobby* berbagai kelompok penekan. Terlebih lagi, kategori pelaku yang terakhir, yaitu sektor bisnis. Ini adalah subjek agraria yang paling kompleks dan sekaligus menentukan karena kekuatan finansial dan jejaringnya yang bersifat global.

Adapun sumber-sumber agraria (SSA) yang menjadi objek pertaruhan di antara berbagai pihak di atas mencakup (dengan mengutip Pasal 1 ayat [2] UUPA): "bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya". Termasuk dalam pengertian "bumi" adalah permukaannya dan segala sesuatu di bawahnya (Pasal 1 ayat [4]). Dalam pengertian "air" adalah perairan darat dan laut (Pasal 1 ayat [5]). Sedangkan yang dimaksudkan dengan "ruang angkasa" adalah ruang di atas bumi dan air (Pasal 1 ayat [6]). Yang terakhir ini ditafsirkan oleh Sitorus (2002: 35) sebagai bukan sekedar menyangkut ruang itu sendiri, melainkan juga mencakup materi udara yang semakin penting artinya di tengah kondisi perubahan iklim global dewasa ini. Kesemua sumber-sumber agraria inilah yang diistilahkan sebagai *objek agraria*.

Secara skematis, relasi sosio-agraria antar berbagai pihak di seputar sumber-sumber agraria ini bisa diringkas dalam bentuk skema berikut ini.




**Gambar 2.1. Relasi Sosio-agraria antar Subjek Agraria Terkait dengan Sumber-sumber Agraria**

Pada awal bab ini telah ditulis bahwa ketimpangan agraria merupakan suatu fenomena yang hampir selalu mewarnai interaksi sosial di antara berbagai pihak terkait dengan sumber agraria tertentu. Hal ini karena semua jenis relasi yang menyangkut bagaimana suatu sumber agraria dikuasai dan dipergunakan, bagaimana kekayaan alamnya dieksploitasi dan dimanfaatkan, lantas bagaimana surplus yang dihasilkannya didistribusi dan diakumulasi merupakan suatu proses yang tidak pernah bersifat netral dan *immune* dari kepentingan dan kuasa. Alih-alih, kesemua relasi itu selalu mengandung unsur-unsur kompetisi dan kontestasi di antara berbagai pihak yang terlibat. Dan mengingat posisi kekuasaan dari pihak-pihak ini tidak pernah setara,

maka dominasi dan ketimpangan merupakan ciri-ciri yang tidak dapat dielakkan keberadaannya dalam semua relasi di atas.

Dalam kaitan inilah, penulis pernah menegaskan arti penting "perspektif kritis" dalam studi agraria yang ia cirikan sebagai berikut:

> "[P]erspektif ini memegang kuat satu asumsi dasar bahwa relasi-relasi sosial di antara berbagai pihak di seputar sumber-sumber agraria pada dasarnya bersifat kompetitif. Oleh karena itu, relasi-relasi tersebut dipandang sebagai tidak pernah lepas dari unsur-unsur ketimpangan, pemerasan dan ketidakberlanjutan. Ketimbang menerima kenyataan ini sebagai sesuatu yang bersifat alamiah, 'perspektif agraria kritis' justru menganggapnya sebagai bentuk-bentuk ketidakadilan yang harus dikoreksi secara serius dalam semangat keberpihakan kepada kelompok miskin." (Shohibuddin 2018: 7)

## Berbagai Dimensi Ketimpangan Agraria

Menyadari bahwa dominasi dan ketimpangan nyaris selalu hadir dalam semua relasi sosio-agraria, maka dapat dinyatakan bahwa ketimpangan agraria adalah kenyataan yang bersifat multi-dimensi sejalan dengan ragam aktivitas produksi yang berlangsung dalam relasi sosio-agraria itu sendiri. Karena itu, tidak mengherankan apabila konsep ketimpangan agraria ini dapat ditinjau dari berbagai sudut yang berlainan. Konsekuensinya, rumusan dari konsep ini pun sangat bernuansa tergantung pada dimensi apa yang hendak ditonjolkan oleh penulisnya.

Wiradi, misalnya, mengartikan konsep ketimpangan agraria ini untuk mengacu pada empat dimensi berikut ini:

1. Ketimpangan dalam penguasaan tanah;
2. Ketimpangan dalam peruntukan tanah;
3. Ketidakserasian antara hukum negara dan hukum adat dalam persepsi dan konsepsi mengenai agraria; dan
4. Ketidakserasian di antara berbagai produk hukum negara sendiri sebagai konsekuensi dari pragmatisme dan kebijakan sektoral (Wiradi 2009a: 3).

Dua poin pertama dari empat dimensi ketimpangan agraria yang tercantum di atas pada dasarnya menyangkut ketimpangan dalam bagaimana tanah (dan sumber-sumber agraria lainnya) dimiliki, dikuasai dan digunakan. Terkait dimensi ketimpangan pertama, Wiradi mendefinisikannya sebagai ketimpangan di dalam "struktur penguasaan tanah". Adapun "struktur penguasaan" itu sendiri diartikan Wiradi (2009a: 9) sebagai susunan sebaran atau distribusi mengenai tiga hal berikut ini: (1) *pemilikan* dalam arti penguasaan formal atas tanah; (2) *penguasaan efektif* dalam arti penguasaan garapan atau operasional atas tanah; dan (3) *alokasi* atas tanah.

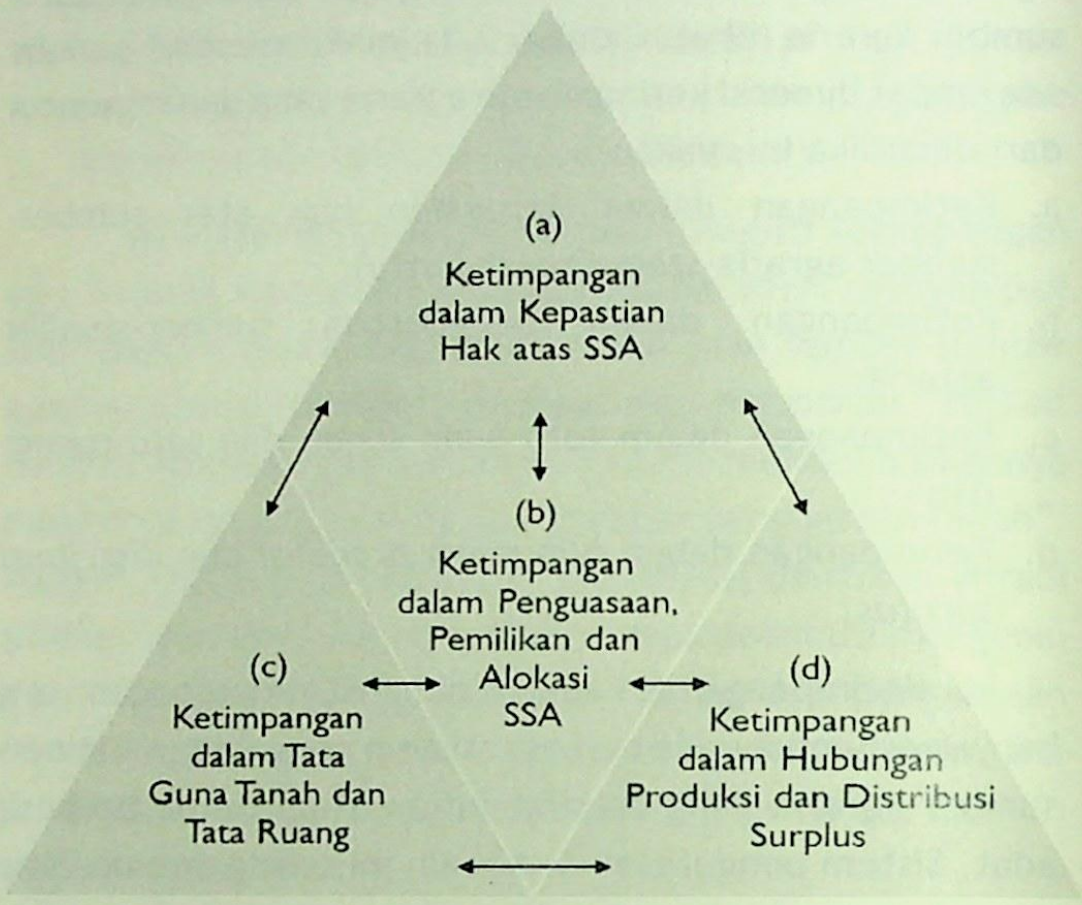
Adapun dimensi ketimpangan agraria yang kedua dikaitkan Wiradi dengan "soal penggunaan tanah atau tata guna tanah". Di sini, apa yang menjadi kepedulian utama Wiradi adalah ketimpangan yang terkait dengan alih fungsi atau konversi tanah, terutama konversi tanah pertanian ke non-pertanian. Menurut Wiradi, pembangunan yang bersifat sektoral adalah faktor utama yang menyebabkan alih fungsi tanah pertanian berlangsung pesat dewasa ini (Wiradi 2009a: 25).

Penulis sendiri merinci ragam dimensi ketimpangan agraria ini dengan cara yang sedikit berbeda dari rumusan Wiradi yang tersebut di atas. Dengan menyadari bahwa kompetisi, kontestasi, bahkan dominasi selalu mencirikan setiap relasi sosio-agraria di antara berbagai pihak di seputar aktivitas produksi mereka pada berbagai macam sumber agraria (lihat: Gambar 2.1), maka menurut penulis ada empat dimensi ketimpangan agraria yang dapat muncul dari dinamika ini, yaitu:

a. Ketimpangan dalam *kepastian* hak atas sumber-sumber agraria (*tenure insecurity*);
b. Ketimpangan dalam *penguasaan* sumber-sumber agraria;
c. Ketimpangan dalam *tata guna tanah* dan *tata ruang*; dan
d. Ketimpangan dalam *hubungan produksi* dan *distribusi surplus*.

Ketimpangan (a) adalah dimensi ketimpangan yang banyak dijumpai pada berbagai sistem penguasaan sumber-sumber agraria yang bersifat informal dan/atau berbasis adat. Sistem penguasaan semacam ini sering ditempatkan dalam posisi yang lemah di hadapan sistem hukum negara. Ketimpangan (b) pada dasarnya identik dengan dimensi ketimpangan (1) pada rumusan Wiradi, yakni mencakup ketimpangan penguasaan, pemilikan dan alokasi sumber-sumber agraria. Ketimpangan (c) pada dasarnya adalah ketidakadilan dalam penatagunaan tanah dan penataan ruang. Akhirnya, ketimpangan (d) pada dasarnya adalah ketidakadilan dalam berbagai hubungan perburuhan dan penyakapan.

Keempat dimensi ketimpangan agraria ini tidaklah berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan satu sama lain dalam hubungan yang saling memengaruhi secara timbal balik. Secara skematis, hal ini dapat diringkaskan dalam bentuk Gambar 2.2 di bawah ini:




**Gambar 2.2. Empat Dimensi Ketimpangan Agraria dan Kesalingterkaitannya**

Meski berlainan, namun dua konsepsi ketimpangan agraria yang dipaparkan di atas pada dasarnya tidak saling bertentangan, melainkan saling melengkapi. Hal ini dapat dilihat secara jelas ketika kedua konsepsi itu disandingkan satu sama lain, sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 2.1 berikut ini.

**Tabel 2.1. Perbandingan Dua Konsepsi Ketimpangan Agraria**

| Empat Dimensi Ketimpangan Agraria Menurut Wiradi | Empat Dimensi Ketimpangan Agraria Menurut Shohibuddin |
|---|---|
| *Dimensi (1):* Ketimpangan dalam penguasaan tanah | *Dimensi (b):* Ketimpangan dalam penguasaan sumber-sumber agraria |
| *Dimensi (2):* Ketimpangan dalam peruntukan tanah | Salah satu bagian *Dimensi (c):* Ketimpangan dalam tata guna tanah dan tata ruang |
| *Dimensi (3):* Ketidakserasian antara hukum negara dan hukum adat dalam persepsi/konsepsi agraria | Salah satu penyebab *Dimensi (a):* Ketimpangan dalam kepastian hak atas sumber-sumber agraria (*tenure insecurity*) |
| *Dimensi (4):* Ketidakserasian di antara berbagai produk hukum negara | Salah satu penyebab *Dimensi (a)*, *Dimensi (b)* dan *Dimensi (c)* |
| Tidak Ada | *Dimensi (d):* Ketimpangan dalam relasi produksi dan distribusi surplus |

Berdasarkan tabel berisi persandingan dua konsepsi ketimpangan agraria di atas, beberapa kesimpulan berikut ini dapat dirumuskan.

1. Terdapat satu dimensi ketimpangan agraria yang persis berpadanan dalam kedua rumusan di atas, yakni butir (1) dan (b).
2. Terdapat dimensi ketimpangan agraria yang memiliki sebagian pengertian dari dimensi pasangannya, yakni butir (2) bagi butir (c).
3. Terdapat satu dimensi ketimpangan yang sebenarnya merupakan salah satu penyebab bagi satu atau lebih dimensi pasangannya, yakni butir (3) bagi butir (a), serta butir (4) bagi butir (a), (b) dan (c).
4. Terdapat satu dimensi ketimpangan yang dijumpai dalam rumusan yang satu tanpa ada padanannya dalam rumusan lainnya, yakni butir (d).

Demikianlah, alih-alih berlawanan, kedua rumusan ketimpangan agraria dalam Tabel 2.1 di atas sebenarnya saling melengkapi satu sama lain. Melalui kombinasi kedua rumusan ini, dapat diperoleh kerangka konseptual yang lebih utuh untuk mengkaji berbagai dimensi ketimpangan agraria secara komprehensif.

## Dimensi Ketimpangan Agraria yang Ditonjolkan

Untuk dapat memotret ketimpangan agraria secara utuh, idealnya kesemua dimensi ketimpangan agraria yang tercantum dalam Tabel 2.1 di atas harus dapat ditelusuri secara menyeluruh. Namun, secara praktis, mewujudkan idealitas semacam ini sangatlah sulit diwujudkan. Ia hanya mungkin dilakukan pada unit sosial dan kewilayahan yang cakupannya kecil, misalnya saja pada tingkat desa atau komunitas.

Upaya semacam ini sebenarnya pernah dilakukan di era 1960-an melalui inventarisasi penguasaan tanah dan hubungan penyakapan yang ada di tiap-tiap desa dalam rangka pelaksanaan program land reform dan perjanjian bagi hasil. Sayangnya, sebagaimana kita ketahui bersama, inventarisasi ini mengalami hambatan sosial-politik yang sangat berat sehingga gagal dituntaskan. Bahkan kalau pun berhasil diwujudkan, agregasi data hasil inventarisasi ini pada level supra-desa sangat sulit dilakukan, apalagi jika sampai level provinsi atau bahkan nasional. Hal ini karena perwujudan empiris kedua dimensi ketimpangan itu amat bervariasi antar-lokasi sehingga sulit untuk dibuat analisis perbandingan maupun agregasi pada level di atas desa.

Karena itu, untuk memotret ketimpangan agraria pada level yang lebih makro, mau tidak mau harus dipilih satu atau dua dimensi ketimpangan yang memungkinkan untuk diagregasikan pada berbagai level di atas desa. Untuk tujuan ini, dimensi ketimpangan agraria yang biasa dipilih adalah yang berkaitan dengan penguasaan sumber-sumber agraria. Inilah dimensi ketimpangan agraria yang terkandung dalam butir (1) berdasarkan rumusan Wiradi, atau butir (b) dalam rumusan Shohibuddin.

Memang, dimensi ketimpangan inilah yang paling sering menjadi penekanan karena kegunaan langsungnya bagi pelaksanaan program land reform (UU No. 56/1960). Dimensi ini pula yang selalu ditanyakan dalam Sensus Pertanian yang diselenggarakan pemerintah tiap sepuluh tahun sekali sejak 1963. Anehnya, ketimpangan dalam relasi produksi dan distribusi surplus—yakni butir (d) dalam rumusan Shohibuddin—tidak pernah ditanyakan

secara khusus dalam Sensus Pertanian. Padahal, dimensi ini tidak kalah penting artinya, khususnya dalam rangka mendukung pelaksanaan program perjanjian bagi hasil pertanian (UU No. 2 Tahun 1960).

Pada bab-bab berikut ini, uraian penulis juga akan difokuskan pada ketimpangan agraria yang terkait dengan penguasaan sumber-sumber agraria ini dengan melewatkan tiga dimensi ketimpangan agraria lainnya. Hal ini terpaksa dilakukan karena data yang tersedia untuk memahami tiga dimensi ketimpangan agraria yang lain sangat terbatas dan tidak mencukupi untuk dianalisis lebih lanjut. []

# 3

# KETIMPANGAN PENGUASAAN SUMBER-SUMBER AGRARIA

## Dua Jenis Ketimpangan

Berbicara tentang ketimpangan agraria dari dimensi penguasaan sumber-sumber agraria, ada dua jenis ketimpangan yang penting sekali untuk dibedakan ditinjau dari lokus keberadaannya dan pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Pertama adalah ketimpangan *di antara sesama anggota masyarakat* dalam penguasaan lahan pertanian di sektor usahatani rakyat. Kedua adalah ketimpangan *antar-sektor* dalam alokasi sumber-sumber agraria, yakni antara alokasi yang ditujukan untuk sektor usahatani rakyat dengan yang ditujukan untuk berbagai sektor usaha korporasi skala besar. Untuk memudahkan penyebutan, ketimpangan yang disebut pertama dapat diistilahkan sebagai *ketimpangan distribusi*, sedangkan yang disebut kedua dapat diistilahkan sebagai *ketimpangan alokasi*.

Dua jenis ketimpangan ini sebenarnya sama-sama merupakan ketimpangan dalam sebaran atau distribusi penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria lainnya. Hanya saja, ketimpangan yang pertama terjadi di sektor usahatani rakyat dan melibatkan berbagai lapisan sosial di dalam komunitas petani sendiri. Sementara ketimpangan yang kedua berlangsung dalam hubungan antar-sektor yang menghadapkan golongan petani dengan para pelaku usaha berskala korporasi.[1]

Ketimpangan distribusi penguasaan lahan pertanian yang terjadi pada sektor usahatani rakyat merupakan kenyataan yang sangat lazim ditemukan. Hal ini karena komunitas petani (atau masyarakat pedesaan secara umum) tidak pernah merupakan entitas yang bersifat tunggal atau homogen. Sebaliknya, lantaran berbagai proses historis tertentu (lihat penjelasan di bawah nanti), mereka kemudian terbagi-bagi ke dalam sejumlah golongan penguasaan tanah.

Pengelompokan sosial semacam ini pada dasarnya berlangsung menurut perbedaan status sosial-ekonomi dari masing-masing golongan tersebut; atau dengan kata lain, menurut perbedaan kelas. Meski demikian, perbedaan

---

[1] Karena itu, penulis semula hendak menyebut yang pertama sebagai "ketimpangan horizontal", sementara yang terakhir "ketimpangan vertikal". Namun, karena istilah "ketimpangan horizontal" telah lama digunakan oleh para sarjana studi konflik untuk merujuk pengertian yang sama sekali berbeda (yakni, dipakai untuk pengertian "inequalities between culturally formed groups"—lihat Stewart 2002), maka penulis akhirnya memutuskan untuk menggunakan dua istilah yang tersebut di atas. Paling tidak, penggunaan ini berlaku sampai kelak ditemukan istilah lain yang lebih tepat.

kelas ini bukanlah satu-satunya basis bagi pengelompokan sosial. Sebab, dalam dunia nyata, ia juga bersinggungan erat dengan identitas gender dan kelompok umur, bahkan kerap pula berpotongan dengan identitas etnis, ras dan agama.[2] Terlepas dari beragam basis pengelompokan sosial ini, paparan selanjutnya akan dibatasi pada ketimpangan distribusi di antara berbagai golongan penguasaan tanah di dalam masyarakat.[3]

Apabila ketimpangan distribusi menggambarkan kondisi ketimpangan yang berlangsung di antara berbagai kelompok dalam kategori "komunitas", maka ketimpangan alokasi mencerminkan kondisi ketimpangan yang terjadi antara kategori subjek agraria yang pertama ini dengan kategori subjek agraria yang ketiga, yaitu "sektor bisnis berskala besar". Pada kasus ini, ketimpangan yang terjadi menghadapkan dua subjek agraria tersebut sebagai pihak-pihak yang posisinya tidak setara dan yang menerima perlakuan yang berbeda dari "pemerintah" (subjek agraria kedua) dalam kebijakan alokasi sumber-sumber agraria.

Kendati dari segi kebijakan alokasi, kedua pihak di atas mewakili dua subjek agraria yang saling berhadapan, namun dalam kenyataan di lapangan relasi sosio-agraria di antara keduanya bisa jauh lebih bernuansa dan kompleks ketimbang dikotomi yang bersifat hitam-putih ini. Sebagai

---

[2] Dari segi pembentukan solidaritas sosial, persinggungan aneka ragam basis pengelompokan sosial ini bisa berdampak memperkuat identitas dan kesadaran kelas jika irisannya cukup luas, akan tetapi sering juga membuatnya ternetralisir. Pada situasi terakhir, identitas kelas akan sulit melahirkan kesadaran dan perjuangan kelas.

[3] Pembatasan ini, tidak lain, karena alasan ketersediaan data semata.

misal, pihak korporasi kerap melibatkan elite desa atau tokoh adat untuk membantu perolehan tanah di wilayah yang izin lokasinya telah diberikan oleh pemerintah. Hal yang sama juga dilakukan pihak korporasi ketika proses produksi sudah berlangsung, misalnya dengan merekrut sejumlah tokoh pemuda atau "orang kuat" lokal sebagai anggota satuan pengamanan perusahaan.

## Ketimpangan Distribusi

Pembedaan dua jenis ketimpangan agraria seperti diuraikan di atas sesungguhnya bertolak dari kesadaran atas proses kesejarahan sebagai berikut. Sejak periode kolonial, faktor utama yang mempercepat ketimpangan agraria di bumi Nusantara pada dasarnya adalah perluasan kapitalisme ke pedesaan, baik hal itu berlangsung "dari bawah" maupun "dari atas". Ekspansi "dari bawah" berarti bahwa ekspansi kapitalisme itu merupakan konsekuensi dari dinamika kompetisi, kontestasi dan dominasi yang mewarnai relasi sosio-agraria di antara penduduk desa itu sendiri dan dengan akibat yang berbeda-beda di antara mereka. Sedangkan ekspansi "dari atas" berarti bahwa perluasan kapitalisme ke pedesaan itu terjadi terutama berkat dukungan penuh dari negara kepada korporasi besar melalui pemberian lahan dalam skala luas disertai dengan beragam insentif lain yang berkaitan. Suatu bentuk dukungan yang sedikit sekali diberikan oleh negara untuk kepentingan sektor pertanian rakyat.

Perkembangan kapitalisme dari bawah, yang pada akhirnya menghasilkan ketimpangan penguasaan lahan di

antara sesama petani sendiri, berlangsung melalui suatu mekanisme yang biasa diistilahkan dengan "diferensiasi agraria". White menjelaskan istilah ini sebagai:

> "... proses-proses perubahan yang kumulatif dan permanen (...) dalam cara-cara di mana berbagai kelompok yang berlainan di dalam masyarakat desa—dan beberapa di luarnya—mendapatkan akses atas hasil jerih payah kerjanya sendiri atau kerja orang lain sesuai dengan penguasaan mereka yang berbeda-beda atas sumber-sumber produksi, dan sering kali ... menurut ketimpangan yang kian meningkat dalam hal akses atas tanah." (White 1989: 20)

Begitulah, perbedaan penguasaan di antara sesama warga desa sendiri atau dengan masyarakat luar-desa atas berbagai sumber produksi di pedesaan (seperti lahan pertanian, sumber air, benih dan semacamnya) telah melahirkan perbedaan kuasa di antara mereka sendiri di dalam mengekstrak surplus produksi dan pada gilirannya dalam mengakumulasi kekayaan lebih banyak lagi. Hal ini lantas melahirkan beragam kelas sosial-ekonomi yang pada perkembangannya akan mempertajam ketimpangan agraria di wilayah pedesaan (Shohibuddin dan Soetarto 2010).

Pemicu ekspansi kapitalisme dari bawah ini, secara historis, berbeda-beda dari satu tempat ke tempat yang lain. Di kantong-kantong produksi pangan, terutama di pulau Jawa, ekspansi ini selama periode Orde Baru dipicu terutama oleh kebijakan intensifikasi pertanian pangan melalui Revolusi Hijau. Kebijakan intensifikasi semacam ini telah melahirkan konsentrasi penguasaan lahan pertanian

di antara segelintir petani kaya disertai peningkatan akses golongan petani ini pada berbagai sumber pendapatan non-pertanian. Seiring dengan proses ini, proporsi petani gurem dan buruh tani semakin meningkat disertai dengan kenaikan prevalensi kemiskinan di antara mereka.[4]

Sementara di dataran tinggi, ekspansi kapitalisme dari bawah ini terutama dipicu oleh introduksi dan ekspansi komoditi pertanian tahunan untuk pasar dunia di antara para petani lahan kering. Menurut Li (2002), diferensiasi agraria di dataran tinggi yang dipicu oleh fenomena *crops boom* ini berlangsung dalam tiga tahap sebagai berikut: privatisasi, komodifikasi, dan akumulasi.

> "Introduksi tanaman komersial di wilayah perbukitan suku Lauje [di Sulawesi Tengah] telah menghentikan siklus ladang berpindah. Pohon kakao mulai ditanam bersama jagung di ladang dan terus diulang di tahun-tahun berikutnya sampai tidak dijumpai lagi lahan yang tersisa untuk ditanami jagung. Seiring dengan transformasi lanskap ini, terjadi pula transformasi sosial yang berlangsung dalam tiga tahap—yakni: *enclosure* atau pengaplingan, komoditisasi, dan akumulasi yang timpang atas tanah—hingga pada satu titik di mana banyak petani Lauje kini secara efektif telah menjadi petani yang tidak lagi memiliki tanah." (Li 2002: 422-23)

Untuk memahami dinamika ketimpangan agraria *di antara sesama petani* inilah maka "ketimpangan distribusi"

---

[4] Lihat buku suntingan Shohibuddin (2009) yang memuat beberapa kajian empiris mengenai pelaksanaan Revolusi Hijau dan dampaknya pada perubahan penguasaan tanah dan hubungan kelembagaan.

sangat penting dijadikan sebagai satu kategori ketimpangan agraria tersendiri. Melalui kategori ini, perhatian dapat difokuskan pada mekanisme pembentukan ketimpangan penguasaan tanah yang berlangsung di internal sektor pertanian rakyat sendiri sebagai dampak dari ekspansi kapitalisme dari bawah.

## Ketimpangan Alokasi

Untuk kasus ekspansi kapitalisme yang berlangsung dari atas, diperlukan kategori konseptual yang berbeda untuk memahami mekanisme pembentukan ketimpangan agraria pada tataran yang sama sekali berbeda, yaitu yang bersumber dari kebijakan alokasi sumber-sumber agraria yang tidak adil. Di sini faktor yang menjadi penentu utama ekspansi kapitalisme adalah negara yang berperan penting dalam menentukan jenis-jenis peruntukan tanah serta pihak mana saja yang menjadi penerimanya.

Peran kunci negara dalam menyediakan tanah untuk mendukung ekspansi kapitalisme dari atas inilah yang kerap diistilahkan sebagai "politik konsesi agraria". Fauzi (2003), dalam tulisannya yang membahas asal-usul konflik tenurial, menjelaskan politik konsesi agraria yang tidak adil ini sebagai sebuah produk kebijakan yang lahir dari mekanisme berikut ini.

> "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 kepada 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." (Fauzi 2003: 53)

Dalam kaitan inilah maka perumusan "ketimpangan alokasi" sangat berguna sebagai satu kategori konseptual untuk mengungkap praktik-praktik kebijakan negara dalam peruntukan sumber-sumber agraria yang lebih berpihak pada kepentingan korporasi besar ketimbang kepentingan petani kecil dan komunitas adat di pedesaan. Perlakuan istimewa yang diberikan negara kepada korporasi besar ini bahkan tidak berhenti sebatas penyediaan tanah belaka, namun sering disertai juga dengan penyediaan berbagai paket insentif lain seperti kemudahan perizinan, potongan pajak, pemberian subsidi, dan sebagainya.

Di bawah rezim reformasi, setidaknya ada sembilan jenis konsesi agraria yang menjadi situs-situs utama bagi produksi ketimpangan dan konflik agraria yang berdimensi vertikal ini karena lebih memihak kepentingan korporasi besar. Kesembilan jenis konsesi agraria itu adalah konsesi perkebunan (terutama untuk komoditi sawit), konsesi hutan produksi, konsesi untuk restorasi ekosistem, konsesi pertambangan (Siscawati dan Rachman 2014), konsesi *food estate* (Ito et al. 2014), dan konsesi yang terkait dengan perdagangan karbon (Astuti dan McGregor 2014). Selain itu, juga konsesi agraria untuk ekowisata (Bahri 2019), perumahan mewah (Winarso dan Kartiwa 2019) dan

untuk pengembangan koridor dan kawasan ekonomi khusus (Rachman dan Yanuardy 2006).

Secara legal-formal, politik konsesi agraria semacam di atas dapat terjadi berkat adanya keputusan pemberian izin/hak/lisensi kepada badan-badan usaha skala besar yang dikeluarkan oleh para pemegang otoritas sektor pertanahan, kehutanan, perkebunan, dan pertambangan di tingkat pusat; ataupun oleh gubernur, bupati dan wali kota di tingkat daerah. Melalui keputusan tersebut, maka tanah, wilayah kelola dan sumberdaya alam yang selama ini dikuasai dan dimanfaatkan rakyat pedesaan dijadikan sebagai konsesi-konsesi agraria yang beroperasi di bidang ekstraksi, produksi, konservasi dan rekreasi yang berbasis sumberdaya alam (Rachman 2013: 2).

Konsesi agraria dalam kesemua jenis di atas makin melejit tinggi terutama sejak tahun 2008 ketika terjadi konvergensi krisis multi-dimensi pada skala global, yakni krisis energi, pangan, iklim dan juga krisis finansial. Sebagaimana ditulis Borras dan Franco (2012), krisis multi-dimensi di tingkat global ini telah melahirkan fenomena *global land grabs*, yakni gelombang besar pengambilalihan tanah dan spekulasi finansial di bagian selatan bumi (*global South*) untuk berbagai proyek investasi yang diklaim sebagai "ekonomi hijau", seperti produksi pangan, bahan bakar nabati (*bio-energy*), perdagangan karbon dalam rangka REDD+, privatisasi jasa lingkungan, dan lain sebagainya.[5]

---

[5] Hall (2011: 837) mengartikan istilah *global land grabs* ini sebagai "pembelian atau penyewaan tanah dalam jumlah besar oleh berbagai perusahaan trans-nasional untuk ditanami komoditi pangan, energi [nabati] dan fiber yang ditujukan untuk ekspor." Zoomers (2010) lebih

Demikianlah, kategori "ketimpangan alokasi" ini telah menyediakan perangkat konseptual untuk memahami produksi ketimpangan (juga konflik) agraria sebagai akibat dari kebijakan konsesi agraria yang dijalankan oleh negara, termasuk dalam rangka menarik investasi asing di berbagai proyek "ekonomi hijau"—yakni apa yang kerap dinarasikan pemerintah sebagai "mengubah krisis menjadi peluang". Melalui perangkat konseptual ini dapat ditelusuri praktik-praktik peruntukan tanah dalam skala besar oleh badan-badan pemerintah dan penyediaannya untuk berbagai jenis konsesi agraria dalam rangka menopang sistem produksi dan konsumsi global.

Akan tetapi, sebelum sampai pada pembahasan ini, pada dua bab berikut akan ditunjukkan terlebih dulu bahwa pembedaan dua jenis ketimpangan agraria di atas bukanlah hal yang sama sekali baru. Sebab, para tokoh pendiri bangsa ini ternyata telah menyadarinya sejak awal. Hal ini terbukti dari visi maupun kebijakan agraria yang mereka rumuskan dan jalankan yang pada dasarnya merupakan tanggapan konkret atas dua jenis ketimpangan agraria di atas sesuai konteks yang mereka hadapi pada masa itu. []

---

luas menggunakan istilah ini untuk merujuk "perburuan tanah" (*land rush*) dalam skala besar yang dipicu tujuh faktor berikut: (1) investasi asing untuk komoditi pangan; (2) investasi asing untuk komoditi non-pertanian dan bio-energi; (3) pengembangan kawasan lindung, cagar alam, ekowisata dan tetirah; (4) Zona Ekonomi Khusus (ZEE), infrastruktur skala besar dan perluasan kota; (5) kompleks wisatawan skala besar; (6) migrasi perumahan mewah oleh para pensiunan kaya di negara asing; dan (7) pembelian lahan oleh migran internasional di negara asalnya (arus remitens).

**BAGIAN KEDUA:**

# RESPONS PARA PENDIRI BANGSA ATAS MASALAH KETIMPANGAN AGRARIA

# 4

# VISI DAN KEBIJAKAN PENANGANAN KETIMPANGAN AGRARIA DI AWAL ERA KEMERDEKAAN

## Ketimpangan Agraria Warisan Kolonial

Pembedaan dua jenis ketimpangan agraria seperti telah diuraikan pada Bab 3 terdahulu (yakni antara ketimpangan distribusi dan ketimpangan alokasi) merupakan sesuatu yang sangat beralasan. Pertama, pembedaan semacam itu sangat bermanfaat dalam rangka *kebutuhan diagnosis*, yaitu untuk dapat mengenali secara tepat bagaimana kondisi ketimpangan agraria yang sedang dihadapi. Kedua, pembedaan itu juga sangat penting dalam rangka *kebutuhan preskripsi*, yaitu untuk menentukan "resep" kebijakan apa yang tepat bagi jenis ketimpangan agraria yang telah diidentifikasi tersebut.

Yang menarik adalah, dua jenis ketimpangan agraria di atas ternyata sudah disadari oleh para pendiri bangsa ini,

sebagaimana terbukti dari respons yang mereka lakukan untuk menanggulanginya. Kesadaran ini tidak terlepas dari realitas ketimpangan agraria yang pernah mereka saksikan (dan bahkan sebagian mereka alami) sendiri selama hidup di bawah pemerintahan kolonial. Seperti disajikan pada Tabel 4.1 di bawah, sebagian ketimpangan agraria di era kolonial itu memang murni bersifat feudal, sebagian mencerminkan ekspansi kapitalisme yang berwatak kolonial, dan sebagian lainnya merupakan kombinasi di antara keduanya.

**Tabel 4.1. Konteks Ketimpangan Agraria Era Kolonial**

<table>
<tr><th>Faktor Penentu</th><th colspan="2">Ragam Perwujudan Ketimpangan Agraria</th></tr>
<tr><td>Ekspansi kapitalisme dari bawah</td><td colspan="2">Peningkatan ketimpangan penguasaan tanah dan ketunakismaan, terutama di pedesaan Jawa (Mindere Welvaart Comissie, 1902-1914.)</td></tr>
<tr><td>Ekspansi kapitalisme dari atas</td><td>• Erfpacht<br>• Tanah partikelir</td><td rowspan="2">• Pemberian hak erfpacht atau hak atas tanah lain oleh pemerintah kolonial kepada swasta<br>• Penyewaan lahan pertanian dan penyediaan buruh murah oleh kerajaan kepada perkebunan kolonial (terutama di Sumatera Timur dan Jawa bagian tengah)<br>• Perkebunan-perkebunan besar milik kerajaan atau bangsawan pribumi</td></tr>
<tr><td>Warisan feodalisme</td><td>• Desa perdikan<br>• Daerah swapraja</td></tr>
</table>

Konteks ketimpangan agraria di atas terus berlanjut hingga saat Indonesia menyatakan kemerdekaannya. Tidak heran jika masalah ini menjadi perhatian khusus para tokoh pendiri bangsa. Sebagai misal, Wakil Presiden Mohammad

Hatta, pada pidatonya di Yogyakarta pada 3 Februari 1946, telah mengariskan arah kebijakan berikut ini sebagai visi pemerintah dalam menangani isu ketimpangan agraria.

**Kotak 4.1. Ekonomi Indonesia di Masa Depan**

1. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang-seorang untuk menindas dan memeras hidup orang banyak.
2. Pemilikan tanah yang sangat luas oleh seseorang di mana terdapat jumlah penggarap yang besar, adalah bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil.
3. Perusahaan yang menggunakan tanah luas, sebaiknya diatur sebagai koperasi di bawah pengawasan pemerintah.
4. Menurut hukum adat Indonesia, tanah itu pada dasarnya adalah milik masyarakat. Orang berhak menggunakannya, sebanyak yang perlu baginya serta keluarganya, tapi dia tidak boleh menjualnya...
5. Tanah-tanah yang dipakai oleh perkebunan-perkebunan besar, pada dasarnya adalah milik masyarakat. Kalau pengusahaan perkebunan itu dalam bentuk koperasi, maka koperasi itu boleh menggunakan tanah itu selama diperlukan olehnya, tapi tidak boleh memindahkan hak berusaha itu.
6. Perusahaan di atas tanah yang tidak begitu luas, dan dapat dikerjakan sendiri, boleh menjadi kepunyaan orang seorang. Jika orang yang bersangkutan menggabungkan diri ke dalam koperasi, maka tanah milik yang dibawanya tidak diusik.
7. Tanah di luar tanah kediaman, hanya boleh dipandang sebagai faktor produksi saja, dan tidak [boleh] menjadi "obyek perniagaan" yang diperjualbelikan semata-mata untuk mencari keuntungan.
8. Seharusnya tidak terjadi pertentangan antara masyarakat adat dan negara, karena negara adalah alat masyarakat untuk menyempurnakan keselamatan umum...

(Diringkas oleh Wiradi 2009a: 113-14)

## Beberapa Kebijakan Rintisan

Sayangnya, upaya untuk mewujudkan visi "ekonomi Indonesia di masa depan" seperti dikutip di atas langsung dihadapkan pada tantangan yang maha berat. Tidak lama setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945, pergolakan fisik harus langsung dialami oleh bangsa Indonesia, mulai dari Revolusi Kemerdekaan menghadapi tentara Sekutu dan Belanda selama paroh kedua dekade 1940-an hingga perang sipil menghadapi pemberontakan daerah pada dekade 1950-an.

Meskipun menghadapi gejolak yang sangat berat ini, namun beberapa gebrakan kebijakan di bidang agraria berhasil dijalankan oleh pemerintah untuk merealisasikan visi ekonomi yang disampaikan Mohammad Hatta di atas. Dalam rangka ini, pemerintah telah menjalankan beberapa kebijakan pendahuluan sebagai solusi konkret atas berbagai masalah ketimpangan agraria yang terjadi di awal era kemerdekaan (Wiradi 2009a: 115-16).

Pada awal tahun 1946, pemerintah melalui UU No. 13/1946 menghapus keberadaan desa-desa perdikan di Banyumas yang selama ini dipimpin oleh para penguasa perdikan secara turun temurun. Oleh pemerintah, separoh tanah milik para penguasa perdikan yang relatif luas itu diambil alih dan kemudian didistribusikan kepada petani kecil, petani penggarap, dan buruh tani. Ganti rugi untuk para pemilik tanah semula diberikan dalam bentuk uang bulanan. Menurut Wiradi (2009a: 115), kebijakan ini adalah pelaksanaan land reform yang pertama kali dijalankan oleh pemerintah, meskipun pada skala yang sangat terbatas.

Pada tahun 1948, melalui UU Darurat No. 13, semua tanah perkebunan di wilayah-wilayah Kerajaan Yogyakarta dan Surakarta (*Vorstenlanden*) yang sebelumnya diberikan kepada industri gula dengan "hak *conversie*" diambil alih oleh pemerintah. Tanah-tanah yang dikuasai oleh kurang lebih 40 pabrik gula milik perusahaan Belanda itu kemudian didistribusikan kepada para petani penggarap, petani gurem dan petani tuna kisma. Langkah pemerintah ini, meminjam kata-kata Wiradi (2009a: 115), telah "mengakhiri persaingan mengenai penguasaan tanah dan air yang tak seimbang antara perusahaan gula yang besar dan kuat dengan petani yang tak terorganisir."

Sepuluh tahun berikutnya, pengambilalihan tanah-tanah luas yang dikuasai oleh perusahaan atau bangsa asing dilakukan oleh pemerintah secara lebih gencar dan sistematis. Pada 1958, melalui UU No. 1, pemerintah menghapus semua tanah partikelir yang sampai saat itu masih dikuasai oleh tuan-tuan tanah bangsa asing. Pada awalnya, pemerintah menempuh jalan negosiasi dengan para tuan tanah tersebut, namun proses ini berjalan amat lamban. Akhirnya, pemerintah mengambil kebijakan untuk menghapus keberadaan semua tanah partikelir. Segala hak istimewa yang dipunyai para tuan tanah bangsa asing dilikuidasi dan semua tanah yang dikuasainya diambil alih oleh pemerintah untuk disediakan bagi para petani yang membutuhkan. Proses likuidasi ini berlangsung cukup lama dan baru berhasil dituntaskan sepenuhnya pada tahun 1962 (Wiradi 2009a: 115-16).

Pada tahun 1958 ini juga, berdasarkan UU No. 86, pemerintah secara resmi mengambil alih perusahaan milik

Belanda, termasuk yang bergerak di bidang perkebunan. Hal ini dilakukan melalui kebijakan nasionalisasi yang di dalamnya tercakup pula ketentuan mengenai pemberian kompensasi. Proses nasionalisasi ini sebenarnya sudah dimulai sejak satu tahun sebelumnya, terutama melalui aksi para buruh kebun yang pada umumnya berorientasi ideologi politik kiri. Sayangnya, hampir semua manajemen perusahaan yang dinasionalisasi ini kemudian dipegang langsung oleh para perwira TNI (Wiradi 2009a: 64). Akibatnya, di belakang hari, banyak konflik agraria dan komplikasi sosial lain yang mengemuka di wilayah bekas perkebunan kolonial ini.

Kebijakan rintisan yang terakhir kali dilaksanakan oleh pemerintah adalah UU No. 2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH). Menurut Wiradi (2009a: 116), pada dasarnya kandungan UUPBH ini mencakup tiga substansi sebagai berikut: *security of tenancy* yang tercermin dalam Pasal 4 dan 5; demokratisasi hubungan penyakapan yang tercermin dalam Pasal 7; dan akomodasi dan pengakuan terhadap ketentuan hukum adat yang tercermin dalam Pasal 7 ayat (1).

Berbeda dari beberapa UU terdahulu yang bersifat penanganan atas kasus-kasus spesifik di daerah tertentu, UUPBH yang mengatur pembaruan hubungan produksi ini berlaku secara nasional. Oleh karena itu, menurut Wiradi (20091: 116), UUPBH ini sebenarnya tidak bisa dianggap sebagai kebijakan rintisan. Sebab, masalah ketimpangan hubungan produksi yang diaturnya bersifat umum, begitu pula ketentuan bagi hasil yang ditetapkannya juga berlaku secara nasional.

## Pergolakan Dekolonisasi dan Dampaknya

Seperti telah disinggung di atas, pasca Proklamasi Kemerdekaan RI berbagai pergolakan politik, termasuk dalam bentuk bentrokan fisik, silih berganti melanda tanah air. Periode 1945-1949 merupakan masa Revolusi Kemerdekaan yang ditandai dengan peperangan melawan tentara asing di berbagai penjuru tanah air, sementara periode 1950-1960 merupakan masa-masa di mana proses konsolidasi politik dan pemerintahan pasca penyerahan kedaulatan diwarnai dengan berbagai gejolak politik, jatuh-bangun kabinet, dan bahkan sejumlah pemberontakan bersenjata di daerah.

Karena berbagai pergolakan ini, maka kondisi yang dihadapi bangsa Indonesia menjadi serba "sulit, dilematis, dan ambigu, khususnya dalam hal kebijakan pertanian dan agraria" (Wiradi 2009a: 120-21). Akibatnya, pilihan-pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah tidak lagi konsisten dengan arah kebijakan agraria yang digariskan sejak awal (lihat Kotak 4.1).

Salah satu peristiwa penting yang berperan besar dalam membelokkan arah kebijakan agraria di atas adalah Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag yang mencapai kesepakatan pada 2 November 1949. Dalam konferensi ini disepakati "penyerahan" (bukan "pengakuan") kedaulatan wilayah bekas Hindia Belanda, namun tanpa menyertakan wilayah Papua Barat yang akan dirundingkan satu tahun kemudian. Penyerahan kedaulatan itu sendiri diberikan oleh Kerajaan Belanda kepada Republik Indonesia Serikat (RIS), bukan kepada Republik Indonesia hasil Proklamasi

Kemerdekaan (yang terakhir ini hanya dianggap sebagai salah satu negara bagian di bawah RIS).

Di bidang agraria, hasil KMB yang membawa dampak jangka panjang yang serius adalah kewajiban pemerintah Indonesia untuk mengembalikan dan melindungi berbagai aset ekonomi milik pengusaha Belanda, termasuk kawasan perkebunan. Padahal, sebagian wilayah perkebunan itu, atas dorongan pemerintah militer Jepang, telah banyak dijadikan lahan pertanian oleh rakyat untuk ditanami bahan pangan maupun kebutuhan perang lainnya. Akibat kesepakatan ini, pemerintah Indonesia harus berhadapan dengan rakyatnya sendiri.

Dengan demikian, pada akhir dekade 1950-an, secara *realpolitik* telah menjadi sebuah kepastian bahwa wilayah eks perkebunan kolonial telah "dikecualikan" dari sasaran program land reform. Mula-mula, pengecualian ini adalah konsekuensi dari hasil perjanjian KMB, seperti telah dijelaskan di depan. Belakangan, ketika perkebunan milik Belanda dinasionalisasi oleh pemerintah, kelas pengusaha dari kalangan tentara yang mulai tumbuh sejak penetapan status darurat perang menjadi pihak yang paling pertama mengambil kesempatan. Dengan segera, manajemen dan operasi semua perkebunan asing yang dinasionalisasi itu diambil alih oleh pihak TNI. Hal inilah yang menjelaskan mengapa eks perkebunan kolonial ini lolos dari agenda pembaruan ketika berbagai regulasi land reform mulai diundangkan sejak 1960 (Wiradi 2009a: 119-22; Rachman 2012: 25-26).

Di kawasan hutan, dinamika pertarungan ekonomi politiknya sedikit berbeda. Menurut Rachman (2012: 37-

39), terjadi pertarungan yang keras di kalangan rimbawan mengenai masa depan pengelolaan bekas hutan kolonial, khususnya kawasan hutan di Jawa yang dikelola Jawatan Kehutanan (kini menjadi Perhutani). Sayangnya, dalam pertarungan ini arus politik tidak berpihak kepada faksi rimbawan yang simpatik kepada tuntutan rakyat untuk meredistribusi tanah hutan tersebut. Pertarungan ini pada akhirnya dimenangkan faksi rimbawan yang bersikukuh bahwa Jawatan Kehutanan tunduk kepada UU kehutanan kolonial tahun 1927 dan 1932 ketimbang kepada legislasi nasional di bidang agraria (yang dikeluarkan pada paroh terakhir 1960).[1]

Terlepas dari dinamika pelaksanaannya yang penuh dengan pasang-surut, berbagai kebijakan yang diuraikan di atas sebenarnya secara parsial dan terpisah-pisah telah merespons persoalan ketimpangan agraria di Indonesia, baik berupa ketimpangan distribusi, ketimpangan alokasi, atau bahkan kedua-duanya. Namun, karena baru berupa langkah-langkah pendahuluan (kecuali regulasi tentang Perjanjian Bagi Hasil yang berlaku nasional), kesemua kebijakan agraria tersebut pada dasarnya masih bersifat sporadis atau berlaku secara spesifik pada kasus-kasus lokal di daerah tertentu. Dengan kata lain, kesemuanya itu belum menyediakan sebuah kerangka kebijakan yang menyeluruh untuk menanggulangi dua jenis ketimpangan agraria sekaligus.

---

[1] Hal inilah yang kemudian mendasari demarkasi teritorial yang rigid antara kawasan hutan dan non-kawasan hutan yang berakar kuat dalam sistem hukum, politik dan kelembagaan di Indonesia yang terus bertahan hingga saat ini.

Kebijakan menyeluruh semacam itu baru lahir pada 24 September 1960 dalam bentuk UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, sebagaimana akan diuraikan lebih rinci pada Bab 5 berikut ini. []

# 5

# KEBIJAKAN PENANGANAN KETIMPANGAN AGRARIA DALAM UU POKOK AGRARIA

## Ketentuan dalam UUPA

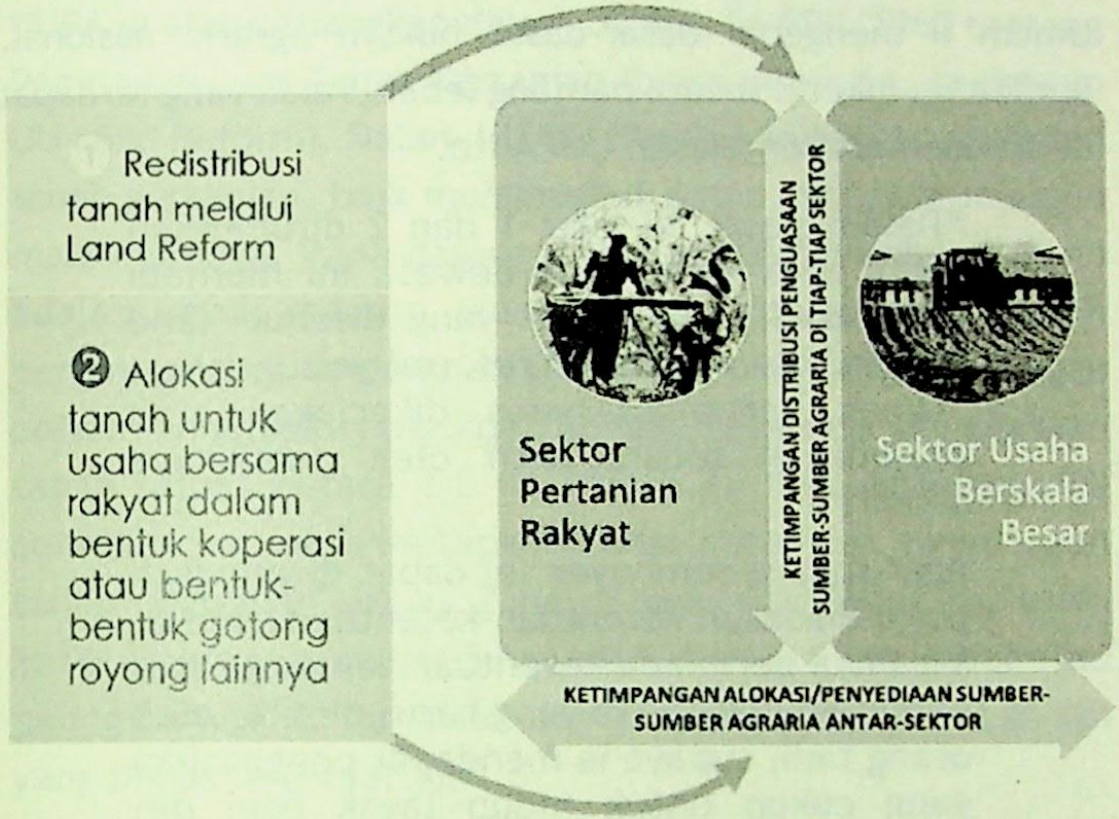
Sebagaimana telah disinggung pada Bab 4 terdahulu, kebijakan yang menyeluruh untuk penanggulangan masalah ketimpangan agraria baru lahir pada tahun 1960 dengan diterbitkannya UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (sering disebut juga dengan UU Pokok Agraria atau UUPA). Beberapa ketentuan dalam UUPA ini secara spesifik merespons dua kategori persoalan ketimpangan agraria, baik yang terdapat dalam ketentuan umum maupun dalam pasal-pasal yang mengatur kebijakan yang lebih operasional.

Pada Tabel 5.1 di bawah ini diringkaskan beberapa ketentuan UUPA yang mengandung beberapa kebijakan umum untuk penanggulangan masalah ketimpangan agraria, baik yang berupa ketimpangan distribusi maupun alokasi.

**Tabel 5.1. Beberapa Kebijakan Umum dalam UUPA untuk Penanggulangan Masalah Ketimpangan Agraria**

| Respons atas Persoalan Ketimpangan Agraria | Pasal |
|---|---|
| Larangan pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas | Pasal 7 |
| Keharusan mengerjakan sendiri tanah pertanian | Pasal 10 (1) |
| Larangan penggunaan cara-cara pemerasan dalam mengusahakan tanah pertanian | Pasal 10 (1) |
| Pencegahan hubungan hukum yang dapat berujung pada penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas | Pasal 11 (1) |
| Perlindungan terhadap kepentingan golongan yang lemah secara ekonomi | Pasal 11 (2); Pasal 15 |
| Dorongan mewujudkan usaha bersama dalam bentuk koperasi atau bentuk gotong royong lainnya | Pasal 12 (1) |
| Pencegahan usaha-usaha agraria dari monopoli swasta, baik yang dilakukan oleh organisasi atau perseorangan | Pasal 13 (2) dan (3) |
| Kepastian dan jaminan sosial di bidang perburuhan dalam usaha-usaha di lapangan agraria | Pasal 13 (4) |
| Pengaturan luas maksimum dan/atau minimum bagi satu keluarga atau badan hukum | Pasal 17 (1) |
| Pembagian tanah kelebihan maksimum kepada rakyat yang membutuhkan | Pasal 17 (3) |
| Pembatasan penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya | Pasal 24 |
| Pengawasan peralihan hak milik untuk melindungi kepentingan golongan ekonomi lemah | Pasal 26 (1) dan penje-lasannya |
| Penghapusan hak milik tanah yang diterlantarkan | Pasal 27 |

Selain beberapa kebijakan umum di atas, UUPA juga telah menggariskan dua jenis kebijakan operasional untuk menangani secara konkret persoalan ketimpangan agraria dan sekaligus menyediakan rute menuju proses transformasi agraria yang dicita-citakan.[1] Kebijakan pertama adalah land reform untuk membenahi ketimpangan penguasaan lahan di antara sesama petani. Kebijakan kedua adalah alokasi tanah bagi kepentingan usaha kolektif rakyat yang sekaligus akan mengoreksi alokasi tanah yang timpang antar-sektor.




**Gambar 5.1. Kebijakan Penanganan Ketimpangan Agraria**

[1] Transformasi agraria yang dimaksud di sini adalah perubahan sistem sosial-ekonomi pedesaan dari struktur awalnya yang bersifat agraris-tradisional menjadi struktur baru yang lebih modern. Dalam struktur baru ini, sektor pertanian diandaikan makin terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi nasional lainnya, menjadi lebih produktif, dan memberi kontribusi lebih besar pada kesejahteraan petani (Wiradi 2009a: 96–97).

Pada bagian berikut ini, kedua kebijakan operasional yang digariskan oleh UUPA di atas akan dijelaskan secara lebih rinci satu demi satu.

## Land Reform

Sebagai sebuah peraturan dasar, UU Pokok Agraria telah mencantumkan beberapa ketentuan umum mengenai pelaksanaan program land reform. Hal ini dijelaskan dalam Memori Penjelasan UUPA, tepatnya di butir (7) Penjelasan Umum II mengenai dasar-dasar hukum agraria nasional. Berikut ini dikutip secara panjang lebar uraian yang terdapat dalam Memori Penjelasan UUPA itu.

> "Dalam pasal 10 ayat 1 dan 2 dirumuskan suatu azas yang pada dewasa ini menjadi dasar dari pada ... apa yang disebut 'land reform' atau 'agrarian reform' yaitu, bahwa 'Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri'.
>
> Agar supaya semboyan ini dapat diwujudkan perlu diadakan ketentuan-ketentuan lainnya. Misalnya perlu ada ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh orang tani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (pasal 13 jo pasal 17). Pula perlu ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik (pasal 17), agar dicegah tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan yang tertentu saja. Dalam hubungan ini pasal 7 memuat suatu azas yang penting, yaitu bahwa pemilikan dan

> penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum. Akhirnya ketentuan itu perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lainnya dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain."

Pengaturan lebih operasional atas ketentuan umum UUPA di atas dituangkan dalam UU No. 56 PRP/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (biasa disebut juga dengan UU Land Reform). Dalam UU ini ditentukan luas penguasaan tanah pertanian, baik menyangkut batas minimum maupun maksimumnya. Pada dasarnya, tujuan dari pembatasan ini adalah untuk menata ulang struktur penguasaan tanah pertanian yang timpang dalam rangka melahirkan golongan petani menengah yang kuat dengan rata-rata penguasaan tanah seluas antara 2-5 ha (Pasal 8). Itu sebabnya, UU Land Reform ini menetapkan batas minimum penguasaan tanah pertanian seluas 2 ha di satu sisi (Pasal 8), serta batas maksimum seluas 5 ha untuk daerah yang padat atau paling banyak 20 ha untuk daerah yang tidak padat di sisi yang berbeda (Pasal 1).[2]

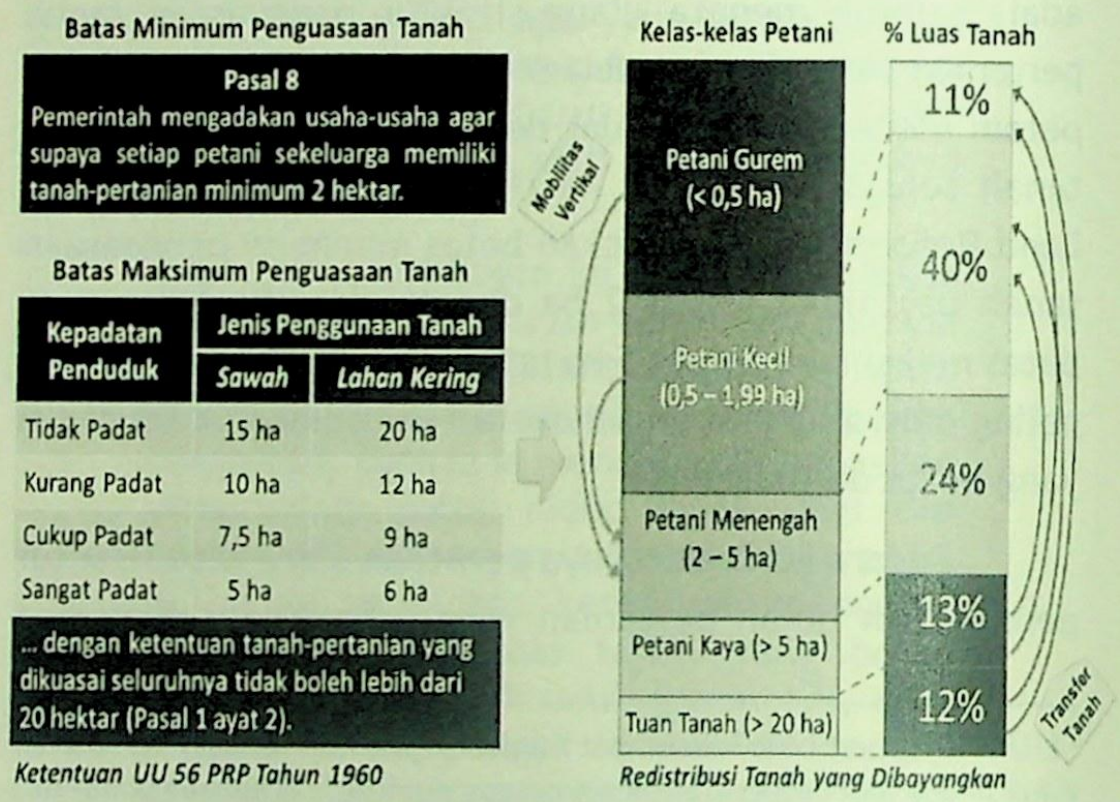
Secara konkret, upaya penataan ulang atas struktur penguasaan tanah pertanian yang timpang itu dilakukan

---

[2] UU No 56 membedakan empat tingkat kepadatan sebagai berikut: (1) *tidak padat* jika berpenduduk 1-50 orang per km$^2$; (2) *kurang padat* jika berpenduduk 51-250 orang per km$^2$, (3) *cukup padat* jika berpenduduk 251-400 orang per km$^2$, dan (4) *sangat padat* jika penduduknya lebih dari 400 orang per km$^2$.

melalui mekanisme transfer tanah secara lintas-kelas di dalam sektor pertanian rakyat sendiri. Sumber tanah yang ditransfer, karena itu, terutama berasal dari himpunan tanah pertanian yang sudah dikuasai rakyat, yakni tanah kelebihan batas maksimum dan tanah *absentee* (guntai). Sebagai tambahan, di luar ini tanah objek land reform juga dapat berasal dari tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja maupun tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara (PP No. 224/1961).

Pada gambar berikut ini diilustrasikan pelaksanaan kebijakan land reform sebagai mekanisme transfer tanah lintas-kelas beserta visi keadilan penguasaan tanah yang diandaikan. Perlu dicatat, angka persentase dalam bagan ini hanyalah ilustrasi semata.




Gambar 5.2. Ilustrasi Pelaksanaan Kebijakan Land Reform

## Alokasi Tanah untuk Usaha Kolektif Rakyat

Alokasi sumber-sumber agraria yang dilakukan oleh pemerintah didasarkan pada kewenangan yang bersumber dari "hak menguasai negara" untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, serta untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara berbagai pihak dengan sumber-sumber agraria ini, maupun antara berbagai pihak ini dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai sumber-sumber agraria tersebut (Pasal 2 ayat [1] UUPA). Dalam hubungan ini, alokasi sumber-sumber agraria oleh pemerintah seharusnya dalam porsi yang cukup besar dapat diperuntukkan bagi kepentingan rakyat, sesuai semangat dasar Pasal 33 (3) UU Dasar 1945.[3]

Politik alokasi dalam pengertian terakhir inilah yang juga ditetapkan UUPA sebagai salah satu kebijakan untuk mengatasi masalah ketimpangan agraria. Perbedaannya adalah: kebijakan land reform mengupayakan redistribusi tanah pertanian kepada keluarga petani, terutama dalam rangka produksi pangan. Sementara kebijakan yang kedua ini mengupayakan alokasi tanah dengan luas cukup besar kepada koperasi atau kolektivitas usaha rakyat lainnya untuk komoditi pertanian komersial. Alokasi semacam ini diwujudkan melalui pemberian Hak Guna Usaha (HGU)

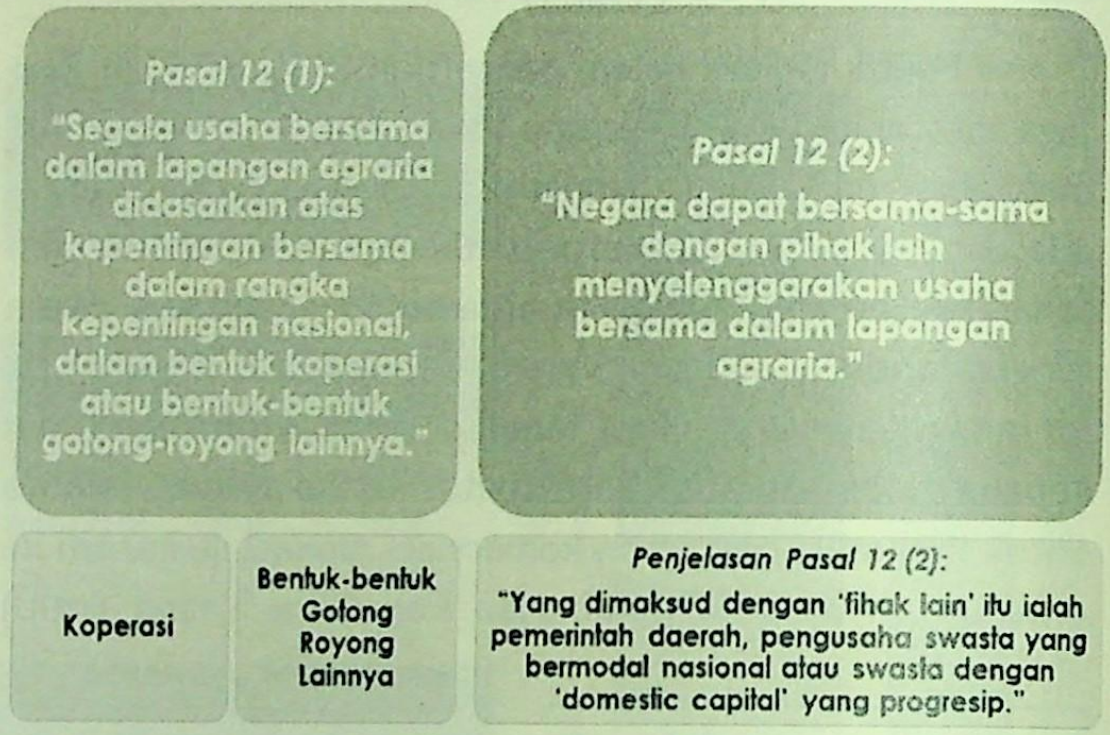
---

[3] Pasal ini menyatakan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." UUPA menguraikan frase "kemakmuran rakyat" di sini dalam arti "kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur" (Pasal 2 ayat [3]).

atau hak atas tanah lainnya (termasuk di dalam kawasan hutan) dalam rangka pengembangan usaha komersial milik rakyat di lapangan agraria.

Di dalam UUPA, kebijakan alokasi tanah ini diatur dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2). Jaminan alokasi tanah yang diperuntukkan bagi usaha kolektif milik rakyat ditegaskan dalam ayat (1). Sedangkan ayat (2) memberikan peluang kepada negara untuk bekerja sama dengan pihak ketiga, termasuk dengan pengusaha swasta yang memiliki modal nasional atau modal domestik yang cukup progresif. Secara ringkas, ketentuan UUPA tentang politik alokasi tanah ini dapat digambarkan sebagai berikut.

**Tabel 5.2. Politik Alokasi Tanah Menurut UUPA**




Ketentuan Pasal 12 UUPA di atas pada dasarnya memberi amanat kepada pemerintah untuk menjalankan politik alokasi yang berpihak kepada kepentingan rakyat.

Ini tidak berarti bahwa pemerintah dilarang sama sekali untuk mengalokasikan tanah bagi pengusaha besar. Hanya saja, pihak terakhir ini bukanlah merupakan penerima utamanya, apalagi penerima satu-satunya.

Kebijakan yang kedua ini pada kenyataannya tidak pernah dijalankan secara serius oleh pemerintah. Berbeda dari kebijakan land reform, tidak ada regulasi turunan dari UUPA yang menjabarkan secara terinci ketentuan mengenai konsesi agraria yang secara khusus dialokasikan kepada koperasi maupun badan-badan usaha kolektif milik rakyat lainnya.[4] Demikian pula, berbeda dari land reform, belum pernah dilakukan upaya sistematis oleh pemerintah untuk menjalankan kebijakan yang kedua ini.

## Berakhir pada Anti-klimaks

Dua kebijakan yang digariskan UUPA di atas (yang secara khusus ditujukan untuk mengoreksi ketimpangan agraria dan sekaligus mewujudkan transformasi agraria), sayangnya justru mengalami kemandegan di tengah jalan. Bahkan, seperti telah dicatat oleh tinta sejarah, keduanya berakhir pada anti-klimaks. Kenyataan ini tidak terlepas dari dinamika pertarungan politik di negeri ini yang amat keras selama proses dekolonisasi (1945 hingga akhir 1950-an), sebagaimana telah dibahas sebelumnya pada Bab 4.

---

[4] Regulasi yang ada mengenai hal ini bersifat generik tanpa satu pun perlakuan afirmatif kepada badan-badan usaha bersama milik rakyat. Tanpa keberpihakan dari pemerintah, tentu badan-badan usaha skala menengah dan mikro milik rakyat akan sulit untuk bersaing dengan korporasi besar dalam mendapatkan konsesi tanah yang cukup luas dan untuk mengusahakannya secara produktif.

Semenjak itu, pelaksanaan kebijakan land reform mengalami pergeseran yang mendasar. Sebelumnya, yang menjadi sasaran utama kebijakan ini adalah tanah-tanah partikelir atau bekas perkebunan kolonial. Namun, mulai 1960, kebijakan ini bergeser secara drastis dengan lebih menyasar tanah-tanah pertanian yang bersumber dari sektor pertanian rakyat sendiri (dengan potensi perolehan tanah yang tidak terlampau besar), seperti tanah guntai, tanah kelebihan batas maksimum, dan tanah terlantar.

Pergeseran sasaran semacam ini, di tengah suasana radikalisasi politik di pedesaan (sebagai imbas persaingan berbagai kekuatan politik di pentas nasional), ironisnya justru telah memicu konflik horizontal yang keras di antara warga desa selama paroh pertama dekade 1960-an. Namun, bukannya berlangsung di antara kelas-kelas pedesaan yang berbeda kepentingan ekonomi, konflik itu justru membelah warga desa menurut garis loyalitas ideologi partai atau keagamaan.[5] Konflik semacam inilah yang mematangkan ketegangan politik dan psiko-sosial di pedesaan dan yang akhirnya memuncak pada "tragedi kemanusiaan" selama paroh terakhir 1960-an.[6]

Pasca peristiwa ini, dan seiring dengan peralihan kekuasaan kepada rezim Orde Baru pada 1967, nasib dua kebijakan untuk menanggulangi ketimpangan agraria dan

---

[5] Lihat catatan kaki nomor 2 pada Bab 3.

[6] Menyusul peristiwa yang disebut "G 30 S/PKI" di Jakarta pada dini hari 1 Oktober 1965, Partai Komunis Indonesia (PKI) pun dibubarkan oleh militer. Tidak lama kemudian, ratusan ribu orang (bahkan lebih) yang dituduh sebagai anggota atau simpatisan PKI dipenjarakan atau bahkan dihilangkan nyawanya tanpa melalui proses pengadilan.

mewujudkan transformasi agraria ini pun mengalami senja kala. Memang, di bawah rezim Orde Baru, kebijakan land reform secara resmi masih dijalankan pemerintah. Namun, ia dikerdilkan sebagai kebijakan sektoral belaka dan tidak lagi diposisikan sebagai landasan pembangunan nasional, sebagaimana dicita-citakan para pendiri bangsa ini. Pada level praktis, pelaksanaan land reform lebih sebagai kerja rutin birokrasi yang bersifat teknis dan administratif belaka, bukan sebagai agenda strategis dalam rangka mewujudkan transformasi agraria yang lebih produktif dan berkeadilan.

Begitu pula, ketentuan UUPA Pasal 12 ayat (1) boleh dibilang tidak dilaksanakan sama sekali oleh pemerintah. Jika pun ada, penyediaan tanah luas untuk koperasi dan kolektivitas usaha rakyat lainnya itu hanyalah perkecualian kecil yang jumlahnya dapat dihitung dengan jari sebelah tangan.[7] Sebaliknya, pemerintah, sembari mengabaikan Pasal 12 ayat (1), menggenjot pelaksanaan ketentuan ayat (2) pasal yang sama demi mengundang arus penanaman modal asing dan memicu pertumbuhan ekonomi. Dalam rangka mengejar dua hal terakhir ini, berbagai konsesi di sektor sumberdaya alam (seperti kehutanan, perkebunan, pertambangan, ekowisata, dan sebagainya) diobral besar-besaran oleh pemerintah kepada berbagai perusahaan besar, termasuk perusahaan-perusahaan yang didominasi oleh modal asing.

Dengan mandegnya pelaksanaan land reform dan alokasi tanah untuk usaha kolektif rakyat, maka tidak ada

---

[7] Salah satu di antara sedikit perkecualian itu adalah pemberian HGU kepada Koperasi Produksi Karet Wangunwati di Tasikmalaya. Lihat: Shohibuddin (2014a).

lagi kebijakan yang secara khusus berusaha mengoreksi ketimpangan agraria. Di sisi yang lain, pemerintah banyak menjalankan kebijakan yang justru melahirkan berbagai jenis ketimpangan agraria baru. Akibatnya, selama periode Orde Baru, skala ketimpangan agraria ini semakin meluas dan mendalam, baik yang terkait dengan ketimpangan distribusi maupun ketimpangan alokasi.[8]

Kecenderungan ini, ironisnya, terus berlangsung pada masa reformasi dewasa ini, dan bahkan dengan laju yang lebih kencang lagi. Seperti telah dicantumkan pada Bab 1, peningkatan ketimpangan agraria di era reformasi inilah yang akan menjadi salah satu fokus pembahasan buku ini.[9] Karena itu, dalam dua bab berikutnya, penulis akan menguraikan lebih rinci profil ketimpangan agraria yang terjadi di masa reformasi ini, baik yang berlangsung secara horizontal di antara sesama petani sendiri maupun yang berlangsung secara vertikal antara komunitas petani dengan korporasi skala besar. []

---

[8] Peningkatan kondisi ketimpangan agraria di era Orde Baru ini sudah ditengarai oleh Sajogyo sejak awal dekade 1970-an. Lihat antara lain: Sajogyo (1970 dan 1973).

[9] Lihat catatan kaki nomor 8 pada Bab 1.

**BAGIAN KETIGA:**

# MEMBEDAH KETIMPANGAN AGRARIA DI ERA REFORMASI

# 6

## GAMBARAN UMUM KETIMPANGAN DISTRIBUSI DI ERA REFORMASI

### Arus Balik Kebijakan Agraria

Tampilnya rezim Orde Baru ke pentas kekuasaan pada 1967 menandai satu titik balik yang dramatis dalam kebijakan transformasi agraria di Indonesia. Pada rezim sebelumnya, transformasi agraria diupayakan dengan strategi *perombakan struktural*, yaitu melalui penyediaan lahan pertanian untuk keluarga petani serta melalui alokasi tanah untuk usaha kolektif milik rakyat (kendati yang terakhir ini tidak banyak dijalankan). Rezim Orde Baru, sebaliknya, lebih memilih strategi *peningkatan produktivitas* dengan "jalan pintas", yaitu melalui adopsi teknologi modern tanpa terlebih dulu merombak struktur penguasaan tanah yang timpang (White 2009: xiv).

Sejak itu, modernisasi pertanian menjadi strategi utama yang dijalankan pemerintah dalam pembangunan

pertanian dan pedesaan. Strategi modernisasi pertanian ini pada dasarnya mengikuti panduan dalam buku terkenal karya Mosher (1965): *Getting Agricultural Moving: Essentials for Development and Modernization*. Seperti ditegaskan White, buku pedoman karya Mosher ini:

> " ... mencerminkan suatu pergeseran untuk menjauhi langkah-langkah yang sulit secara politik seperti land reform, dan mengalihkan perhatian barunya kepada inovasi 'revolusi hijau' untuk peningkatan produktivitas dalam suatu kerangka 'teori modernisasi' yang lantas mendominasi wacana pembangunan pedesaan. Dalam buku ini, land reform tidak disebut-sebut." (White 2009: xvi)

Pelaksanaan strategi modernisasi pertanian melalui Revolusi Hijau menyebabkan sistem pertanian pangan kian padat modal. Seiring dengan itu, petani kaya yang terlibat dalam usahatani yang makin komersial ini terdorong untuk melakukan efisiensi usahataninya sehingga pada akhirnya berhasil mengakumulasi lahan. Kecenderungan ini membuat angka tuna kisma meningkat karena semakin terbatasnya tanah yang dapat diakses oleh petani penggarap melalui sistem bagi hasil atau penyewaan (lihat: Shohibuddin, ed. 2009).

Proses komersialisasi akibat modernisasi pertanian juga terjadi di dataran tinggi yang didorong terutama oleh introduksi komoditi pertanian global. Sebagai contoh, studi Li (2002) pada komunitas Lauje di Sulawesi Tengah menemukan bahwa introduksi tanaman kakao melahirkan tiga dampak perubahan agraria berikut ini: privatisasi, komoditisasi dan akumulasi.

"Tahap transformasi yang pertama adalah privatisasi tanah melalui penyisihan sesama ahli waris: aksi menanam kakao di lahan ladang berpindah akan membuat lahan itu tertutup bagi ahli waris lainnya, dan akan mengeluarkannya dari ladang bersama milik keluarga besar...

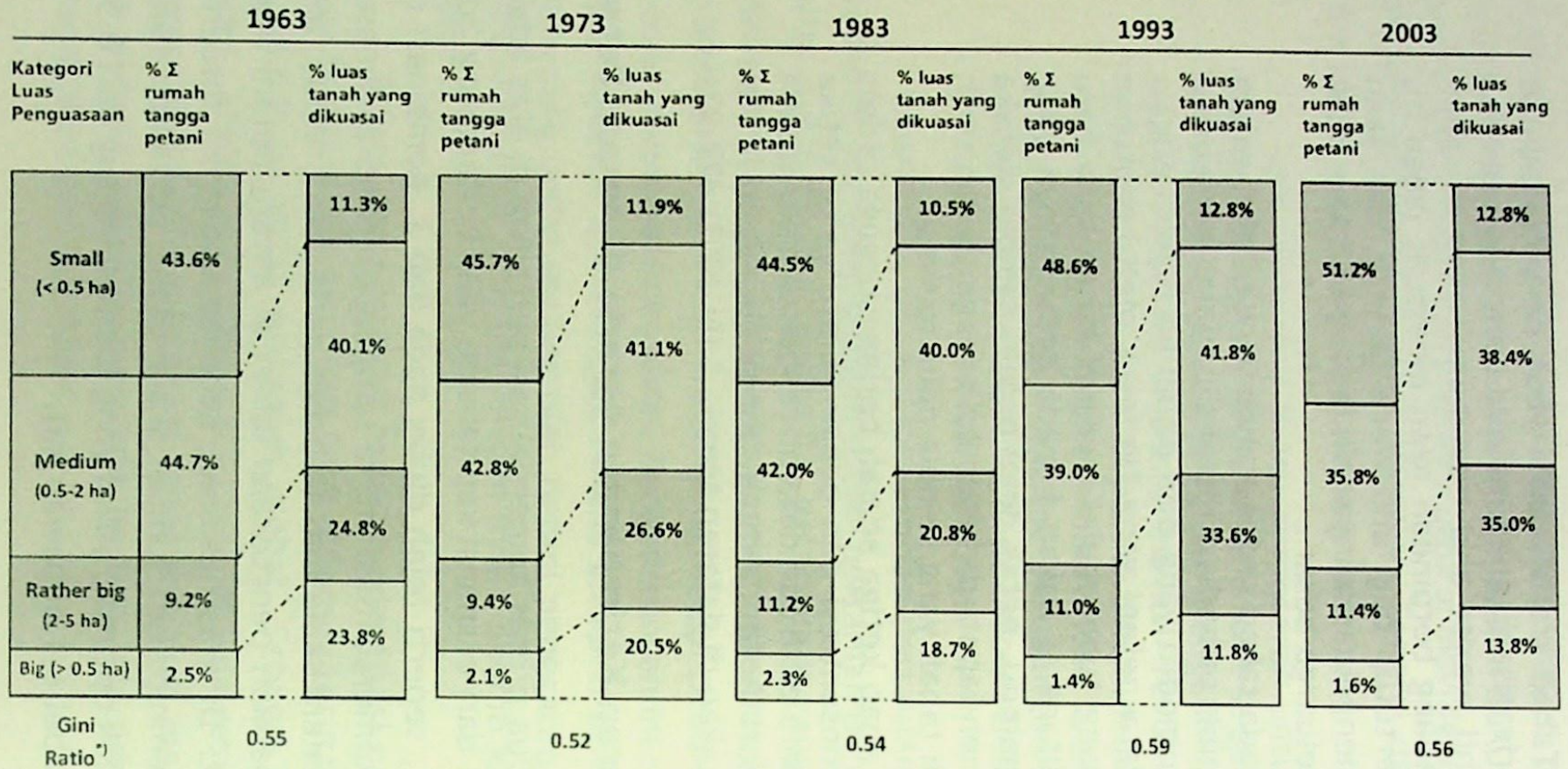
Pada tahap kedua, tanah yang telah menjadi milik pribadi ... mulai diperlakukan sebagai komoditi yang bisa dijual ke pihak ketiga... Para petani yang terdesak oleh kebutuhan uang tunai mulai menjual lahan yang baru ditanami kakao kepada tetangganya yang mampu, petak demi petak, sampai mereka mendapati diri mereka sebagai buruh upah di tanah yang semula milik mereka...

Tahap ketiga adalah berlangsungnya proses konsentrasi dan penyingkiran, yaitu ketika para elite dari dataran rendah dan pengusaha dari kota ... mulai membeli kebun-kebun kakao di dataran tinggi..." (Li 2002: 422-23)

## Gambaran Ketimpangan Agraria di Antara Petani

Dua proses komersialisasi pertanian di atas adalah ilustrasi dari ekspansi kapitalisme yang berlangsung "dari bawah", seperti telah diulas pada Bab 3. Kombinasi dua proses komersialisasi ini, di samping ekspansi penguasaan tanah dalam skala luas (dibahas pada Bab 7 nanti), telah menyebabkan penguasaan lahan di antara petani makin menciut. Di aras nasional, kecenderungan ini tercermin pada peningkatan jumlah skala usaha pertanian rakyat yang tidak optimal, yakni yang luasnya kurang dari 0,5 ha (lihat Tabel 6.1 di bawah ini).

## Tabel 6.1. Distribusi Penguasaan Tanah di Antara Petani Pengguna Lahan, 1963-2003*)




*) Data dalam tabel ini tidak memasukkan/memperhitungkan rumah tangga petani yang dikategorikan sebagai *absolute landless*.

Sumber: Bachriadi & Wiradi (2011: 37).

Seperti bisa dilihat dari data Sensus Pertanian yang disajikan pada Tabel 6.1 di atas, golongan petani gurem yang menguasai lahan < 0,5 ha cenderung terus bertambah dari waktu ke waktu. Pada tahun 1963, persentase lapisan petani yang paling bawah ini mencapai 43,6%, kemudian 45,7% pada 1973, dan sempat sedikit turun menjadi 44,5% pada 1983. Namun setelahnya, persentase golongan petani ini terus meningkat secara signifikan, yaitu menjadi 48,6% pada 1993 dan menjadi 51% pada 2003 (Bachriadi dan Wiradi 2011: 37).

Bahkan menurut perhitungan Badan Pusat Statistik (BPS 2014), pada 2003 persentase golongan petani gurem ini mencapai 63,39%.[1] Ini berarti jauh lebih besar dari perhitungan Bachriadi dan Wiradi pada Tabel 6.1 di atas, bahkan dengan angka persentase yang jauh di atas separoh total rumah tangga petani (RTP) di Indonesia! Pada lapisan di atasnya, berturut-turut terdapat golongan petani kecil (menguasai lahan pertanian antara 0,5-1,99 ha) sebesar 27,04%; lantas golongan petani menengah (menguasai lahan pertanian antara 2-2,99 ha) yang mencapai 5,37%; dan terakhir, terdapat golongan petani kaya (menguasai lahan ≥ 3 ha) sebesar 4,19% (lihat kolom ketiga pada Tabel 6.2 di bawah).

Apabila hasil perhitungan Sensus Pertanian tahun 2003 dibandingkan dengan Sensus Pertanian terakhir pada 2013, maka akan ditemukan perubahan yang mendasar

---

[1] Perbedaan ini, *boleh jadi*, diakibatkan oleh perbedaan penentuan selang golongan petani di antara dua perhitungan di atas. Diperlukan pengecekan data mentah Sensus Pertanian 2003 untuk memastikan perhitungan mana yang lebih akurat.

pada profil RTP selama satu dekade ini (2003-2013). Pada lapisan petani yang paling bawah (golongan petani gurem), terjadi penurunan RTP dengan jumlah yang sangat besar, yaitu mencapai 5.177.200 (atau -26,15%). Jumlah RTP pada dua golongan di atasnya juga mengalami penurunan, yaitu berturut-turut berkurang sebesar 163.419 (-1,94%) dan 54.928 (-3,27%). Hanya pada golongan petani kaya saja terjadi peningkatan jumlah RTP yang cukup signifikan, yaitu sebesar 298.832 (22,81%). Dengan memperhitungkan semua perubahan ini, maka penurunan jumlah RTP secara keseluruhan selama periode 2003-2013 adalah sebesar 5.096.715 (-16,32%).

**Tabel 6.2. Perubahan Komposisi Rumah Tangga Petani Menurut Luas Penguasaan Lahan, 2003 dan 2013**

| Golongan Luas Lahan (Ha) | 2003 | | 2013 | | Perubahan dan Kecenderungan | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Jumlah | % | Jumlah | % | Jumlah | % |
| Gurem | 19.799.591 | 63,39 | 14.622.391 | 55,95 | -5.177.200 | -26,15 |
| Kecil | 8.444.341 | 27,04 | 8.280.922 | 31,68 | -163.419 | -1,94 |
| Menengah | 1.678.356 | 5,37 | 1.623.428 | 6,21 | -54.928 | -3,27 |
| Kaya | 1.309.896 | 4,19 | 1.608.728 | 6,16 | 298.832 | 22,81 |
| | 31.232.184 | 100,00 | 26.135.469 | 100,00 | -5.096.715 | -16,32 |

Keterangan: Diolah dari BPS (2014: 35).

Bagi teori modernisasi, penurunan jumlah RTP di atas akan dilihat sebagai perkembangan yang positif, yaitu berlangsungnya proses transformasi agraria yang memang dikehendaki: beban sektor pertanian dalam menampung tenaga kerja pedesaan berkurang dan dengan begitu luas usahatani dari para petani yang masih tertinggal di sektor

pertanian akan bertambah besar. Sementara mereka yang meninggalkan sektor pertanian dan ekonomi pedesaan akan menjadi angkatan kerja di sektor industri dan jasa di perkotaan (Wiradi 2009a: 28-29).

Namun, asumsi linier semacam ini ternyata tidak sepenuhnya terbukti. Berkurangnya jutaan petani gurem ternyata tidak disertai dengan proses konsolidasi golongan petani kecil dan petani menengah, seperti terlihat dari merosotnya persentase dua golongan petani ini, berturut-turut sebesar 163.419 (-1,94%) dan 54.928 (-3,27%). Hanya sejumlah kecil petani yang berada pada *layer* teratas di kedua golongan ini yang berhasil "naik kelas" dan menjadi golongan petani kaya. Oleh karena itu, apa yang terjadi di sini sebenarnya adalah proses ekspansi dari golongan petani kaya, sebagaimana terbukti dari kenaikan golongan petani ini yang cukup signifikan sebesar 298.832. Hal ini menjadikannya sebagai golongan petani satu-satunya yang mengalami pertumbuhan positif sebesar 22,81%.

Sementara itu, keluarnya jutaan petani dari sektor pertanian ternyata bukan terutama karena adanya peluang kerja yang lebih baik pada sektor ekonomi perkotaan (*pull factor*), namun lebih karena mereka tidak bisa ditampung lagi oleh sektor ekonomi pedesaan (*push factor*). Mereka yang "terusir" dari lingkungan pedesaan ini adalah para "pengungsi agraria" (*agrarian refugees*) yang terpaksa harus "mengadu nasib" (dalam arti harfiah) ke perkotaan dan bahkan hingga ke manca negara dengan berbagai risikonya: terperosok ke dunia kriminalitas, mengalami pelecehan seksual, bahkan yang paling ekstrim harus menghadapi hukuman penjara (bahkan hukuman mati) di negeri asing.

Dengan demikian, bisa dinyatakan bahwa dinamika penguasaan lahan yang berlangsung selama periode 2003-2013 ini mencerminkan menguatnya kecenderungan proses *polarisasi*, yaitu transisi agraria yang kian mengarah pada pola penguasaan lahan yang bersifat antagonistis antara golongan petani kaya dengan golongan petani gurem dan (semi-) proletar (Wiradi 2009b: 118).[2] Seperti ditunjukkan oleh Tabel 6.2 di atas, transisi semacam ini tercipta dari kombinasi dua dinamika sebagai berikut. Pertama adalah proses guremisasi petani yang semakin meluas, bukan saja pada dua golongan petani paling bawah, namun juga pada *layer* terbawah dari golongan petani menengah. Kedua adalah proses akumulasi pada *layer* teratas dari golongan petani kecil dan menengah yang membuat keduanya "naik kelas" menjadi golongan petani kaya. Hal ini membuat golongan terakhir ini mengalami ekspansi yang cukup pesat, sebagaimana terlihat dari angka pertumbuhan positifnya yang signifikan.[3]

Kecenderungan polarisasi seperti diuraikan di atas juga terlihat jelas dengan mencermati perubahan struktur

---

[2] Dengan mengutip teori Lenin, Wiradi (2009b: 118) menyatakan bahwa dalam proses polarisasi ini golongan petani menengah akan semakin berkurang dan bahkan kemudian menghilang. Ada dua kemungkinan yang menjadi penyebab hilangnya golongan petani ini: sebagian karena "turun kelas" dan menjadi petani gurem dan buruh tani (proletar), sementara sebagian yang lain "naik kelas" menjadi petani kapitalis.

[3] White (1991: 27) membedakan tiga level strategi *livelihoods* rumah tangga di pedesaan berdasarkan kondisi sosial-ekonominya, termasuk penguasaan lahannya, yaitu: survival, konsolidasi, dan akumulasi. Data Sensus Pertanian 2003 dan 2013 di atas menunjukkan bahwa ternyata hanya golongan petani kaya saja yang berhasil melakukan konsolidasi, dan bahkan akumulasi, penguasaan lahan.

penguasaan lahan menurut golongan penguasaan lahan. Sebagai gambaran, berikut ini adalah struktur penguasaan lahan pertanian menurut golongan penguasaan lahan pada tahun 2013.

**Tabel 6.3. Struktur Penguasaan Lahan Pertanian Menurut Golongan Penguasaan Lahan, 2013**

| Golongan Penguasaan Lahan (Ha) | RTP | | Luas Lahan | | Rata-rata Penguasaan |
|---|---|---|---|---|---|
| | Jumlah | % | Ha | % | |
| Gurem (< 0,1—0,49) | 14.622.391 | 55,95 | 2.678.866,94 | 11,94 | 0,18 |
| Kecil (0,5—1,99) | 8.280.922 | 31,68 | 7.573.148,86 | 33,77 | 0,91 |
| Menengah (2—2,99) | 1.623.428 | 6,21 | 3.543.817,05 | 15,80 | 2,18 |
| Kaya (> 3) | 1.608.728 | 6,16 | 8.631.787,92 | 38,49 | 5,37 |
| *Jumlah* | *26.135.469* | *100,00* | *22.427.620,76* | *100,00* | *0,86* |

Sumber: Hasil pengolahan data Sensus Pertanian 2013 oleh Tim Sajogyo Institute.

Berdasarkan data pada Tabel 6.3 di atas, terlihat kondisi antagonisme yang tajam dalam penguasaan lahan pertanian antara golongan petani gurem dan petani kecil (menguasai lahan < 2 ha) di satu pihak, dengan golongan petani menengah dan petani kaya (menguasai lahan ≥ 2 ha) di pihak lain (cermati arah anak panah dalam tabel di atas). Proporsi dua golongan petani yang pertama sebesar 87,63% dengan total penguasaan lahan hanya 45,71%, sementara dua golongan petani yang terakhir hanya berjumlah 12,37% dengan total penguasaan lahan mencapai 54,29%.[4]

[4] Kondisi antagonisme inilah yang antara lain menjelaskan mengapa angka indeks gini penguasaan lahan pertanian di Indonesia demikian tinggi, yaitu mencapai 0,68 pada 2013 (sumber: BPS sebagaimana dikutip dalam Megawati Institute 2017).

Apabila antagonisme di atas dicermati berdasarkan kecenderungan selama sepuluh tahun sebelumnya, maka kondisi tersebut sebenarnya mencerminkan kecenderungan polarisasi. Kecenderungan semacam ini dapat dicermati pada Tabel 6.4 berikut ini.

**Tabel 6.4. Kecenderungan Polarisasi dalam Perubahan Penguasaan Lahan Pertanian, 2003-2013**

| Golongan Penguasaan Lahan Pertanian | % Jumlah Rumah Tangga Pertanian | | % Luas Lahan Pertanian yang Dikuasai | |
|---|---|---|---|---|
| | 2003 | 2013 | 2003 | 2013 |
| Petani Gurem dan Kecil | 90,43 | 87,63 | 51,20 | 45,71 |
| Petani Menengah dan Kaya | 9,56 | 12,37 | 48,80 | 54,29 |

Keterangan: Diolah dari Tabel 6.1, 6.2 dan 6.3.

Seperti terlihat pada Tabel 6.4 di atas, setidaknya ada dua dinamika perubahan penguasaan lahan pertanian yang menggambarkan terjadinya kecenderungan polarisasi pada kurun waktu 2003-2013. Pertama adalah merosotnya proporsi lahan skala gurem dan kecil yang disertai dengan meningkatnya proporsi lahan skala menengah dan besar. Pada 2003, lahan skala gurem dan kecil sebesar 51,2% dan kemudian menurun secara signifikan menjadi 45,71% pada 2013. Di pihak lain, terjadi peningkatan pada lahan skala menengah dan besar, yakni dari 48,8% pada 2003 menjadi sebesar 54,29% pada 2013.

Kedua, dalam kurun satu dasawarsa ini juga terjadi penurunan jumlah RTP yang drastis pada golongan petani gurem dan kecil, yakni sebesar -21,99%. Penurunan yang

sangat besar ini merupakan akibat dari terlemparnya sebanyak 5.404.939 RTP skala kecil dan gurem dari sektor pertanian. Di sisi lain, golongan petani menengah dan kaya mengalami peningkatan sebesar 8,16%. Hal inilah yang menjelaskan mengapa golongan petani kecil dan gurem menurun dari 90,42% pada 2003 menjadi 87,63% pada 2013. Sementara itu, pada periode yang sama golongan petani menengah dan kaya meningkat dari 9,56% menjadi 12,37%.

## Bukan Kecenderungan yang Berdiri Sendiri

Semua ulasan yang disajikan di atas menunjukkan berlangsungnya proses penajaman ketimpangan distribusi, yakni ketimpangan di antara sesama petani sendiri dalam penguasaan lahan pertanian. Meskipun demikian, penting ditekankan di sini bahwa proses penajaman ketimpangan distribusi ini bukanlah sebuah fenomena yang berdiri sendiri, melainkan amat terkait dengan jenis ketimpangan lainnya, yaitu ketimpangan alokasi.

Dengan kata lain, ketimpangan distribusi ini tidak dapat diterangkan semata-mata sebagai konsekuensi dari proses diferensiasi dan dinamika kelas di antara sesama petani sendiri. Sebaliknya, kecenderungan diferensiasi ini—bahkan sebenarnya telah mengarah kepada proses polarisasi—juga dipengaruhi oleh politik alokasi sumber-sumber agraria yang dijalankan oleh pemerintah. Pada kenyataannya, politik alokasi ini sering berlaku tidak adil terhadap kepentingan kaum petani. Di satu sisi, sedikit sekali alokasi tanah yang disediakan oleh pemerintah untuk rakyat. Di sisi berbeda, pemerintah banyak memberikan

alokasi tanah kepada korporasi besar yang sebagiannya bahkan telah berdampak langsung pada pengambilalihan tanah-tanah yang selama ini telah dikuasai para petani. Ketidakadilan politik alokasi semacam inilah yang akan dibicarakan lebih lanjut pada Bab 7 berikut ini. []

# 7

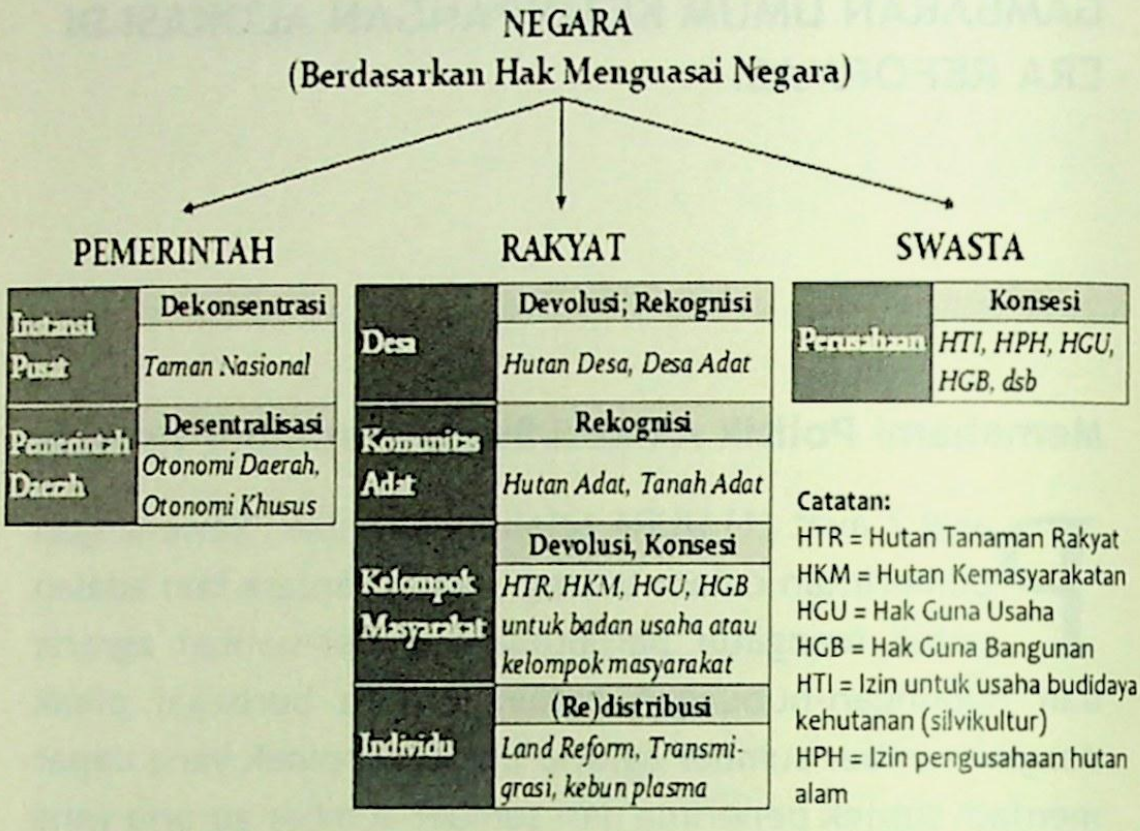
# GAMBARAN UMUM KETIMPANGAN ALOKASI DI ERA REFORMASI

## Memahami Politik Alokasi Sumber-sumber Agraria

Pasal 2 ayat (1) UUPA telah menentukan kewenangan pemerintah dalam bidang agraria, antara lain adalah untuk mengatur peruntukan sumber-sumber agraria dan hubungan-hubungan hukum antara berbagai pihak dengan sumber-sumber agraria ini. Pihak-pihak yang dapat menjadi subjek penerima dari sumber-sumber agraria yang peruntukannya telah ditentukan pemerintah itu mencakup badan-badan pemerintah sendiri, rakyat, dan swasta.

Jika sumber-sumber agraria itu dialokasikan untuk pemerintah sendiri, maka ia bisa diberikan kepada instansi pusat yang ada di daerah dalam rangka *dekonsentasi*, atau kepada pemerintah daerah dalam rangka *desentralisasi*. Sedangkan jika dialokasikan untuk rakyat, maka ia dapat mewujudkan berbagai skema pembaruan tenurial di mana subjek pemegang haknya dapat berupa desa, komunitas

adat, kelompok masyarakat, atau individu (lihat Gambar 7.1 di bawah). Akhirnya, kalau dialokasikan untuk sektor swasta, maka hal itu akan mewujudkan berbagai jenis konsesi agraria yang subjek penerimanya adalah entitas korporasi. Secara skematis, ragam bentuk alokasi sumber-sumber agraria ini dapat digambarkan sebagai berikut.




**Gambar 7.1. Berbagai Jenis Kebijakan Alokasi Sumber-sumber Agraria dan Subjek Penerimanya**

Seperti telah diuraikan pada Bab 5, alokasi sumber-sumber agraria untuk kepentingan rakyat melalui berbagai skema pembaruan tenurial merupakan amanat Pasal 12 ayat (1) UUPA. Alokasi semacam ini sangatlah penting untuk mendukung usaha kolektif milik rakyat dan sekaligus mengatasi ketimpangan agraria yang bersifat antar-sektor.

Skema pembaruan tenurial dalam kebijakan alokasi yang ditujukan untuk rakyat ini bisa berupa devolusi, rekognisi, (re)distribusi, konsesi, dan juga restitusi.[1]

Sayangnya, keberpihakan pada kepentingan rakyat dalam alokasi sumber-sumber agraria ini belum benar-benar dijalankan pemerintah. Bahkan, selama lima dekade lebih pemerintahan pasca-Soekarno, semua rezim selalu mengedepankan model pembangunan yang pada dasarnya bertumpu kepada kapitalisme agraria berbasis modal besar, termasuk modal asing. Akibatnya, keadaan ketimpangan agraria di Indonesia semakin runyam, khususnya terkait ketimpangan alokasi sumber-sumber agraria antar-sektor.

Ketimpangan alokasi antar-sektor ini pada akhirnya juga berkontribusi langsung pada memburuknya kondisi penguasaan lahan pertanian yang berada di tangan petani. Setidaknya, ada tiga situasi di mana ketidakadilan dalam politik alokasi ini dapat memperparah kondisi penguasaan lahan pertanian yang sudah timpang di antara para petani sendiri. Pertama, pemberian konsesi agraria dalam jumlah besar kepada korporasi akan secara langsung mengurangi ketersediaan lahan yang bisa diakses oleh keluarga petani maupun dialokasikan untuk usaha kolektif rakyat. Kedua, pemberian konsesi agraria kepada korporasi itu tidak jarang disertai pula dengan pencaplokan lahan garapan, wilayah kelola dan ruang hidup rakyat—yakni, apa yang dewasa ini dijuluki dengan *land grabs*. Ketiga, sering kali operasi perusahaan di areal konsesinya menimbulkan kerusakan

---

[1] Uraian mengenai berbagai skema pembaruan tenurial untuk rakyat ini akan disajikan pada Bab 8.

ekologis yang dampaknya meluas hingga areal pertanian dan pemukiman rakyat yang berada di sekelilingnya. Jika kerusakan itu terjadi di daerah hulu, dampak ekologisnya bahkan lebih luas lagi, yakni dapat menjangkau sepanjang daerah aliran sungai yang berasal dari hulu tersebut.

## Potret Ketimpangan Alokasi di Sektor Kehutanan

Salah satu kenyataan ironis yang penting diangkat di sini adalah bahwa ketidakadilan dalam politik alokasi ini justru mengalami peningkatan yang pesat selama periode reformasi. Secara lebih spesifik, peningkatan ini terutama berlangsung selama sepuluh tahun pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY), yaitu dari 2004 hingga 2014.

Sebagai misal, di sektor kehutanan, total izin usaha pemanfaatan hutan tanaman industri (HTI) yang diterbitkan pemerintah mencapai luasan 10.031.931 ha. Dari jumlah ini, hanya 18,95% atau 1.901.494 ha yang terbit di masa rezim Orde Baru, sementara sisanya diberikan oleh sejumlah rezim yang memerintah pada era reformasi. Begitu pula, dari total 16.138.242 ha izin usaha pemanfaatan hutan alam (HPH), sebesar 96,77% (15.616.269 ha) terbit di era reformasi dan hanya 3,23% (521.973 ha) yang terbit pada masa Orde Baru. Hal serupa juga terdapat pada izin pinjam pakai kawasan hutan. Dari total 563.464 ha kawasan hutan yang diberikan izin pinjam pakai kawasan, hanya sebesar 7,10% (40,006,96 ha) yang diterbitkan oleh rezim Orde Baru, sementara 92,9% (523.457,52 ha) diterbitkan selama periode reformasi. Satu-satunya bentuk alokasi kawasan hutan di mana persentase terbesarnya diterbitkan oleh pemerintah Orde Baru adalah

pelepasan kawasan hutan. Dari total 6.838.311 ha lahan yang dilepaskan dari kawasan hutan, 50,86% (3.478.053 ha) di antaranya terjadi pada masa Orde Baru, sementara sisanya sebesar 49,14% (3.360.258 ha) terjadi pada masa reformasi. Gambaran selengkapnya bisa dilihat pada Tabel 7.1 berikut ini.

**Tabel 7.1. Alokasi Kawasan Hutan dalam Berbagai Periode Pemerintahan**

| Periode Pemerintahan | HTI | | HPH | | Pinjam Pakai Kawasan Hutan | | Pelepasan Kawasan Hutan | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ha | % | Ha | % | Ha | % | Ha | % |
| Kabinet Pembangunan | 1.901.494 | 18,95 | 521.973 | 3,23 | 40.006,96 | 7,10 | 3.478.053 | 50,86 |
| Kabinet Reformasi Pembangunan | 924.846 | 9,22 | 2.257.788 | 13,99 | 40.396,61 | 7,17 | 678.373 | 9,92 |
| Kabinet Persatuan Nasional | 195.126 | 1,95 | 1.593.685 | 9,88 | 33.222,92 | 5,90 | 163.566 | 2,39 |
| Kabinet Gotong Royong | 1.505.876 | 15,01 | 1.405.749 | 8,71 | 1.163,89 | 0,21 | - | - |
| Kabinet Indonesia Bersatu I & II | 4.707.640 | 46,93 | 10.220.493 | 63,33 | 307.848,41 | 54,63 | 2.212.335 | 32,35 |
| Kabinet Kerja (sd. awal 2018) | 796.949 | 7,94 | 138.554 | 0,86 | 140.825,69 | 24,99 | 305.984 | 4,47 |
| Jumlah | 10.031.931 | 100,00 | 16.138.242 | 100,00 | 563.464 | 100,00 | 6.838.311 | 100,00 |

Sumber: Diolah dari KLHK (2018)

Dari Tabel 7.1 di atas terlihat bahwa alokasi tanah dari kawasan hutan yang paling luas terjadi pada periode Kabinet Indonesia Bersatu yang dipimpin oleh Presiden SBY (2004-2014). Pada masa inilah terjadi krisis multi-dimensi di dunia yang ditandai dengan lonjakan harga pangan dan minyak bumi, keprihatinan yang meluas atas kondisi iklim global dan yang kemudian memicu kontraksi perekonomian dunia. Dengan dalih "menjadikan krisis sebagai peluang",

Pemerintahan SBY menerbitkan berbagai macam konsesi agraria, baik untuk pengembangan *food estate*, produksi komoditi bahan bakar nabati (*bio-energy*), perdagangan karbon (REDD+), dan pengembangan koridor pertumbuhan ekonomi melalui skema MP3EI.

Berbagai konsesi agraria ini sebagian besar berasal dari alokasi tanah di kawasan hutan. Seperti dapat diduga, alokasi itu hampir kesemuanya diberikan kepada korporasi besar. Dari total alokasi tanah di kawasan hutan yang telah diberikan pemerintah, sebanyak 95,76% (40.463.103 ha) jatuh ke pihak swasta. Adapun alokasi kawasan hutan yang ditujukan untuk kepentingan rakyat hanya mencapai 4,14% (1.748.931 ha), sementara untuk kepentingan umum bahkan hanya sebesar 0,1% (41.200 ha). Gambaran lengkap ketimpangan alokasi tanah di kawasan hutan ini dapat dicermati pada Tabel 7.2 berikut ini.

**Tabel 7.2. Ketimpangan Antar-Sektor dalam Alokasi Kawasan Hutan untuk Berbagai Jenis Kontribusi**

| Jenis Kontribusi Kawasan Hutan | Sasaran Peruntukan | | | Total Luas Kontribusi |
|---|---|---|---|---|
| | Swasta | Masyarakat | Kepentingan Umum | |
| IPPA/Jasling/KK (Ha) | 51.363 | - | - | 51.363 |
| Pemanfaatan Hutan (HPH dan HTI serta Perhutanan Sosial) (Ha) | 33.316.788 | 822.370 | - | 34.139.158 |
| Penggunaan Kawasan Hutan (IPPKH) (Ha) | 404.956 | 488 | 40.995 | 446.439 |
| Pelepasan Kawasan Hutan (Ha) | 6.689.996 | 926.072 | 205 | 7.616.273 |
| Jumlah (Ha) | 40.463.103 | 1.748.931 | 41.200 | 42.253.234 |
| Persentase (%) | 95,76 | 4,14 | 0,10 | 100 |

Sumber: Diolah dari KLHK (2018)

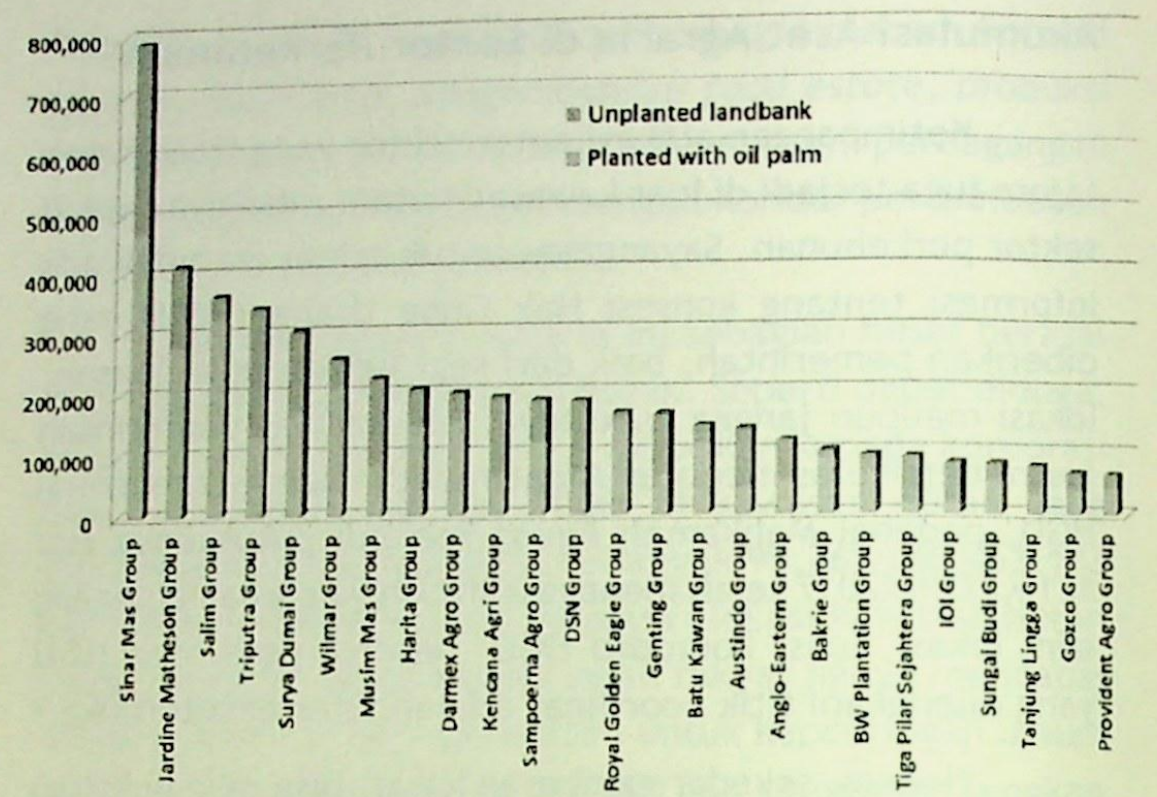
## Akumulasi Aset Agraria di Sektor Perkebunan

Ketimpangan alokasi antar-sektor yang tidak kalah tajam juga terjadi di luar kawasan hutan, misalnya saja di sektor perkebunan. Sayangnya, untuk sektor ini tidak ada informasi tentang konsesi Hak Guna Usaha (HGU) yang diberikan pemerintah, baik dari segi jumlah unit, luasan, lokasi maupun jangka waktunya. Sebaliknya, pemerintah justru bersikeras menutup rapat-rapat informasi mengenai HGU, padahal Mahkamah Agung melalui putusannya No. 121 K/TUN/2017 telah menegaskan bahwa nama pemegang izin, lokasi, luas, komoditi HGU, beserta peta area HGU yang dilengkapi titik koordinat adalah informasi terbuka.[2]

Namun, sekedar gambaran kasar, bisa dikemukakan bahwa total luas HGU perkebunan hingga 2016 mencapai 15 juta ha lebih. Dari 15 juta ha ini, lebih dari 10 juta ha merupakan perkebunan kelapa sawit di mana 5,1 juta ha di antaranya dikuasai oleh 25 grup perusahaan milik para taipan. Ironisnya, dari keseluruhan luas 5,1 juta ha ini belum kesemuanya dibangun menjadi perkebunan sawit. Sebaliknya, sekitar 2 juta ha merupakan *land bank* yang masih menganggur dan belum dimanfaatkan (TUK 2015: 18). Ini berarti, sekitar 40% lahan HGU yang dikuasai 25 grup para taipan itu berpotensi untuk dikategorikan sebagai "tanah terindikasi terlantar" jika tidak segera diusahakan secara produktif (lihat Gambar 7.2 berikut ini).

---

[2] Setelah dinyatakan kalah oleh putusan MA, pemerintah cq. Kemenko Perekonomian justru menerbitkan surat edaran pada 6 Mei 2019 yang menyatakan "... HGU/HGU kebun kelapa sawit ... sebagai informasi yang dikecualikan untuk diakses oleh pemohon informasi publik".




**Gambar 7.2. Penguasaan Lahan Perkebunan oleh 25 Grup Bisnis Milik Taipan (Sumber: TUK 2015: 18)**

Selain 2 juta ha lahan HGU yang berpotensi untuk diindikasikan sebagai tanah terlantar di atas (dan banyak lagi lainnya yang berpotensi serupa), terdapat pula 3,57 juta ha lebih izin lokasi yang belum diberikan haknya tetapi juga berpotensi diindikasikan sebagai tanah terlantar.[3] Memang, pemberian izin lokasi tidak secara otomatis akan bermuara pada pemberian hak atas tanah berupa HGU ataupun hak lainnya. Meskipun begitu, kenyataan bahwa jutaan ha izin lokasi diberikan kepada perusahaan (dan sebagian besar diterlantarkan), sementara sedikit sekali izin lokasi yang disediakan untuk rakyat, hal ini juga merupakan bentuk

[3] Dikutip dari Dirjen Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Kementerian ATR/BPN (2017).

ketimpangan alokasi. Apalagi jika total alokasi lahan untuk perusahaan ini (baik yang baru memiliki izin lokasi atau yang sudah memiliki HGU atau hak lainnya) dikontraskan dengan total lahan pertanian di bawah penguasaan rakyat. Menurut data Sensus Pertanian 2013, luas lahan pertanian rakyat ini secara keseluruhan hanya sebesar 13,7 juta ha. Jumlah ini harus menampung rumah tangga petani yang totalnya mencapai 26 juta lebih.

Kondisi ketimpangan alokasi semacam di atas akan semakin parah apabila konsesi pertambangan juga turut diperhitungkan. Sebab, konsesi yang disebut terakhir ini bisa mencakup baik kawasan hutan maupun non-kawasan hutan.

## Mengkritisi Aturan Batas Maksimum Izin Lokasi

Alokasi sumber-sumber agraria melalui pemberian izin lokasi sebenarnya telah ditentukan batas maksimum luasannya, yaitu melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) No. 5/2015 tentang Izin Lokasi. Hanya saja, peraturan ini berlaku untuk wilayah di luar kawasan hutan semata. Lalu, ia juga tidak berlaku untuk konsesi pertambangan yang arealnya bisa mencakup baik kawasan hutan maupun non-kawasan hutan.

Di dalam peraturan ini, kriteria dalam penentuan batas luas maksimum didasarkan pada dua hal berikut ini: (1) jenis penggunaan tanahnya, dan (2) keragaman wilayah berdasarkan kepadatan penduduk. Kriteria yang pertama dibedakan menjadi dua kategori besar (pertanian dan non-

pertanian) dengan masing-masing dirinci lagi ke dalam tiga jenis penggunaan spesifik. Sementara kriteria yang kedua dibedakan menjadi lima kategori wilayah berbasis pulau sebagai berikut: (1) Jawa, (2) luar Jawa, (3) luar Papua, (4) Papua, dan (5) seluruh Indonesia. Dari sini ditentukan luas maksimum pemberian izin lokasi, sebagaimana dapat dicermati pada Tabel 7.3 berikut ini.

**Tabel 7.3. Luas Maksimum Pemberian Izin Lokasi**

| Jenis Penggunaan Tanah / Wilayah | Untuk Pertanian (Ha) | | | Untuk Non-Pertanian (Ha) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Tambak* | *Tebu* | *Lainnya* | *Perumahan* | *Resort & Hotel* | *Industri* |
| Per provinsi di Jawa | 100 | - | - | - | - | - |
| Total di Jawa | 1.000 | - | - | - | - | - |
| Per provinsi di luar Jawa | 200 | - | - | - | - | - |
| Total di luar Jawa | 2.000 | - | - | - | - | - |
| Per provinsi di luar Papua | - | 60.000 | 20.000 | 400 | 200 | 400 |
| Per provinsi di Papua | 400 | 120.000 | 40.000 | 800 | 400 | 400 |
| *Total seluruh Indonesia* | - | *150.000* | *100.000* | *4.000* | *4.000* | *4.000* |

Sumber: Permen ATR/Kepala BPN No. 5/2015

Dengan mencermati ketentuan dalam peraturan di atas, ada sejumlah catatan kritis yang patut ditujukan atas batasan luas maksimum pemberian izin lokasi ini. Sasaran yang dikenai ketentuan batas maksimum di atas adalah badan hukum korporasi, dan bukan kelompok perusahaan atau *holding company*. Padahal, entitas yang terakhir ini dapat menaungi banyak anak perusahaan dengan badan hukum korporasi yang berlainan. Ketentuan semacam ini memberi peluang bagi pengajuan izin lokasi atas nama perusahaan yang berbeda-beda, padahal kesemuanya di bawah kelompok perusahaan yang sama. Meski izin lokasi yang diajukan oleh masing-masing anak perusahaan ini tidak melebihi batas maksimum, namun kalau kesemua itu dijumlahkan maka total luasannya akan jauh melampaui batas maksimum yang dibenarkan.

Menurut Pasal 4 ayat (4) Permen No. 5/2015, batas maksimum yang tercantum dalam Tabel 7.3 di atas tidak berlaku bagi tiga kategori badan usaha sebagai berikut: (1) Badan Usaha Milik Negara berbentuk Perusahaan Umum dan Badan Usaha Milik Daerah; (2) Badan Usaha yang seluruh atau sebagian sahamnya dimiliki oleh pemerintah; dan (3) Badan Usaha yang sebagian besar sahamnya dimiliki masyarakat melalui mekanisme bursa saham. Dengan tiga pengecualian ini, patut dipertanyakan perusahaan apakah yang masih tersisa untuk dikenai ketentuan pembatasan di atas. Dengan kata lain, seberapa seriuskah sebenarnya regulasi ini, ataukah ia hanya ibarat "macan ompong" belaka?

Berdasarkan kriteria wilayah, batas maksimum di atas ditetapkan pada level provinsi dan pulau berdasarkan

kepadatan penduduknya. Kriteria semacam ini seharusnya tidak diterjemahkan menjadi sejumlah kategori wilayah yang terlampau abstrak seperti Jawa dan luar Jawa serta Papua dan luar Papua. Kategorisasi semacam ini akan mengabaikan realitas Indonesia sebagai negara kepulauan. Banyak sekali provinsi dan kabupaten di Indonesia yang karakteristik wilayahnya didominasi oleh pulau-pulau kecil. Apabila izin lokasi dimohonkan di areal yang berada di pulau-pulau kecil ini, maka ketentuan dalam Tabel 7.3 di atas tidak dapat mencegah kemungkinan keseluruhan atau sebagian besar wilayah pulau kecil itu dikuasai oleh satu atau segelintir perusahaan.

Pembatasan luas maksimum berdasarkan kriteria wilayah yang abstrak semacam itu juga akan mengabaikan aspek-aspek sosial-ekonomi dan budaya dari komunitas yang tinggal atau menggantungkan kehidupan di wilayah di mana izin lokasi berada. Kriteria di atas dipastikan akan gagal mempertimbangkan kekhasan kondisi tenurial dan sistem produksi dari komunitas tersebut. Sebagai misal, apakah dapat dipastikan bahwa izin lokasi yang diberikan itu tidak mencaplok secara besar-besaran lahan garapan, wilayah kelola dan lahan cadangan komunitas setempat? Jika izin lokasi diberikan, bagaimanakah prospek adaptasi komunitas setempat terhadap sistem produksi baru yang diintroduksi oleh korporasi besar? Apakah sistem produksi industrial yang baru diintroduksi ini bisa menjamin relasi produksi yang lebih inklusif bagi masyarakat setempat?

Dari tinjauan daya dukung lingkungan, peraturan menteri di atas tidak mampu mempertimbangkan variasi wilayah Indonesia berdasarkan karakteristik ekologisnya.

Pertimbangan teknis pertanahan yang disyaratkan oleh peraturan tersebut hanya menyangkut aspek penguasaan tanah dan aspek teknis penatagunaan tanah pada level mikro, tanpa mengaitkannya dengan pertimbangan daya dukung lingkungan pada unit geografis yang lebih luas, kecuali sebatas kesesuaiannya dengan tata ruang wilayah. Oleh karena itu, pertimbangan teknis pada level mikro semacam ini mesti dikaitkan dengan Kajian Lingkungan Hidup Strategis, sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

## Dari Ketimpangan Agraria ke Konsentrasi Kekayaan

Kondisi ketimpangan agraria seperti yang diuraikan di atas, baik dalam bentuk ketimpangan distribusi maupun alokasi, adalah cerminan dari situasi di mana basis material bagi produksi kesejahteraan terakumulasi pada golongan dengan jumlah populasi yang kecil, sementara pada saat yang sama proses marginalisasi dan bahkan eksklusi dari basis material itu berlangsung pada segmen masyarakat yang jauh lebih besar. Mengingat pembelahan ini pada dasarnya berkenaan dengan basis material bagi produksi kesejahteraan, maka sering kali terdapat kaitan yang erat antara ketimpangan agraria ini dengan berbagai ukuran kesenjangan ekonomi.

Sebagai misal, akumulasi sumber-sumber agraria pada segelintir elite yang tumbuh pesat di era reformasi ternyata berjalan paralel dengan akumulasi kemakmuran

finansial di tangan segelintir elite ekonomi. Seperti telah dikemukakan pada Bab 1, sekitar 56% aset nasional yang berkaitan dengan tanah dikuasai oleh hanya sekitar 0,2% penduduk Indonesia (Winoto 2007). Proporsi ini ternyata mempunyai kesejajaran kuat dengan kondisi ketimpangan penguasaan aset keuangan yang disimpan di lembaga perbankan nasional. Berdasarkan data Lembaga Penjamin Nasabah (per Oktober 2017), sekitar 56,87% dari total simpanan uang di bank-bank nasional dikuasai oleh hanya sekitar 0,11% pemilik rekening kaya. Mereka ini adalah para nasabah pemilik "rekening gendut" dengan nilai tabungan di atas Rp 2 miliar (Megawati Institute 2017).

Kesajajaran proporsi ketimpangan pada dua data di atas menunjukkan betapa ekstremnya konsentrasi kekayaan yang terjadi di Indonesia. Bayangkan saja, separuh lebih aset agraria yang terkait tanah (begitu pula, separuh lebih aset keuangan di lembaga perbankan nasional) ternyata dikuasai hanya oleh segelintir elite yang jumlahnya tidak mencapai 0,5% dari total jumlah penduduk Indonesia.

Kondisi inilah yang menjelaskan mengapa selama periode reformasi ini konsentrasi kemakmuran di antara segelintir elite ekonomi tumbuh demikian pesat. Sebagai misal, selama 2006-2016, laju pertumbuhan kekayaan 40 orang terkaya di negeri kita mencapai hampir empat kali lipat dibandingkan GDP nasional, serta hampir enam kali lipat dibandingkan GDP per kapita. Jika dirata-rata, laju pertumbuhan mereka mencapai 23% per tahun—jauh di atas angka pertumbuhan GDP nasional yang hanya 6% per tahun ataupun GDP per kapita yang hanya 4% per tahun. Yang lebih mencengangkan lagi, pertumbuhan kekayaan

orang paling kaya nomor satu di Indonesia mencapai 39% per tahun pada periode yang sama (Megawati Institute 2017).

Laju pertumbuhan yang amat timpang semacam ini dapat menjelaskan demikian besarnya akumulasi aset material yang dikuasai 40 oligarkh terkaya di Indonesia. Pada tahun 2010, rata-rata kekayaan bersih kelompok ini mencapai lebih dari 630.000 kali GDP per kapita. Apabila seluruh aset 40 oligarkh ini digabung menjadi satu, maka nilainya setara dengan 10% total GDP nasional (Winters 2013: 11).

Konsentrasi kekayaan semacam ini juga dilaporkan oleh Credit Suisse, sebuah lembaga keuangan internasional yang berpusat di Swiss. Menurut perhitungan lembaga ini, 1% warga terkaya di Indonesia menguasai 45,4% kekayaan nasional, sementara 10%-nya menguasai 74,8% kekayaan nasional. Karena itu, lembaga dari Swiss ini menempatkan Indonesia pada posisi keempat di antara negara-negara yang paling timpang sedunia, di bawah Thailand, Rusia dan China (Credit Suisse 2017).[4]

Setelah Bab 6 dan Bab 7 menyajikan profil umum mengenai ketimpangan agraria selama periode reformasi, kini pertanyaan lanjutannya adalah: pembaruan tenurial seperti apakah yang harus diwujudkan untuk merespons

---

[4] Adalah di luar cakupan buku ini untuk mendiskusikan faktor-faktor apa saja yang menyebabkan kesenjangan ekonomi dan konsentrasi kekayaan justru meningkat tajam pasca runtuhnya kekuasaan Orde Baru. Untuk memperoleh penjelasan rinci mengenai hal ini, silahkan dirujuk jurnal *Indonesia* edisi khusus mengenai "Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics" (No. 96, Oktober 2013).

dua jenis ketimpangan agraria tersebut? Dalam Bab 8 dan 9 berikut ini penulis secara berturut-turut akan membahas keharusan *re-orientasi politik alokasi* yang lebih memihak kepentingan rakyat. Hal ini diwujudkan melalui berbagai skema pembaruan tenurial disertai dengan upaya untuk mengintegrasikannya satu sama lain pada unit bentang alam (*landscape*). Selanjutnya, pada Bab 10, kerangka pembaruan tenurial semacam ini akan digunakan untuk mengkritisi agenda Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial yang saat ini sedang dijalankan oleh pemerintah. []

**BAGIAN KEEMPAT:**

# MENUJU PEMBARUAN TENURIAL YANG KOMPREHENSIF DAN OTENTIK

# 8

# REORIENTASI POLITIK ALOKASI MELALUI PEMBARUAN TENURIAL YANG KOMPREHENSIF

## Urgensi Kebijakan Diskriminasi Positif

Menyadari demikian parahnya kondisi ketimpangan agraria dan konsentrasi kekayaan di Indonesia, maka upaya pembaruannya harus dimulai sejak dari hulu persoalannya, yaitu problem ketidakadilan dalam politik alokasi sumber-sumber agraria yang dijalankan pemerintah selama ini (lihat Gambar 7.1). Tanpa koreksi yang mendasar atas hulu persoalan semacam ini, yaitu dengan melakukan *re-orientasi* atas politik alokasi yang dipraktikkan selama ini, maka persoalan ketimpangan agraria ini—alih-alih bisa dikurangi—justru akan semakin parah karena terus diproduksi tanpa henti.

Dalam rangka mewujudkan *re-orientasi* atas politik alokasi ini, menjadi penting untuk menerapkan strategi *diskriminasi positif* bagi kelompok marginal dan rakyat

miskin. Jadi, apabila sebelumnya alokasi sumber-sumber agraria lebih banyak memprioritaskan kepentingan badan-badan korporasi skala besar (sebagai pelaksanaan Pasal 12 ayat [2] UUPA yang "kebablasan"), maka melalui aksi *diskriminasi positif* ini sumber-sumber agraria harus lebih banyak diarahkan untuk menjalankan amanat Pasal 12 ayat (1) UUPA, yaitu dialokasikan untuk kepentingan berbagai usaha kolektif milik rakyat.

Dalam rangka pelaksanaan diskriminasi positif ini, maka pemberian izin lokasi atau konsesi baru untuk usaha skala besar perlu dibatasi, bahkan pada konteks tertentu pemberian izin itu harus dicegah sama sekali. Konteks khusus di mana *negative list* bagi investasi berbasis tanah dalam skala besar perlu diterapkan antara lain adalah ketika terjadi situasi-situasi seperti berikut ini:

- penguasaan tanah oleh korporasi di wilayah tertentu telah demikian banyak dan mengancam ketersediaan tanah bagi rakyat; atau
- penguasaan tanah itu telah melahirkan konflik sosial yang penuh kekerasan dan berkepanjangan; atau
- penguasaan itu telah menimbulkan kerusakan serius pada bentang ekologis yang rentan atau berkarakter khusus; atau
- penguasaan itu mengambil porsi terbesar atau bahkan keseluruhan wilayah pulau kecil.

Melalui kebijakan diskriminasi positif semacam ini maka secara bertahap diharapkan bakal tercapai kondisi "ekuilibrium baru" dalam struktur penguasaan sumber-sumber agraria di tanah air. Inilah kondisi di mana terdapat

keseimbangan relatif yang lebih "masuk akal" (juga lebih "masuk nurani") antara alokasi yang ditujukan untuk sektor usaha rakyat dengan sektor usaha korporasi skala besar.

Secara operasional, kebijakan diskriminasi positif ini haruslah diupayakan melalui pelaksanaan pembaruan tenurial (*tenure reform*) secara komprehensif. Adapun yang dimaksud dengan "komprehensif" di sini adalah bahwa pembaruan tenurial itu tidak semata-mata ditujukan untuk menanggulangi ketimpangan distribusi antar-kelas pada sektor usahatani rakyat semata, akan tetapi sekaligus juga untuk merespons tantangan ketimpangan alokasi antara sektor usaha rakyat dengan usaha korporasi skala besar. Sasaran pembaruan tenurial itu juga tidak terbatas pada tanah-tanah yang berada di luar kawasan hutan melalui pelaksanaan program land reform, namun juga menyasar tanah-tanah di dalam kawasan hutan melalui kombinasi aneka skema pembaruan tenurial (termasuk land reform).

Selain itu, yang tidak kalah penting adalah bahwa skema pembaruan tenurial yang dijalankan dituntut untuk responsif terhadap ragam persoalan tenurial yang sedang dihadapi masyarakat. Di sini penting ditekankan bahwa konteks persoalan tenurial sangatlah beragam bentuknya dan dapat dialami sekaligus direspon secara berbeda-beda oleh berbagai segmen sosial dalam masyarakat (pemuda, perempuan, etnis, lapisan sosial, dan lain sebagainya).

## Ragam Persoalan Tenurial yang Harus Ditangani

Sebagai gambaran atas konteks persoalan tenurial yang beragam ini, salah satu bentuk perwujudannya yang

paling menonjol adalah kondisi ketimpangan agraria. Hal ini telah dibicarakan pada bab-bab terdahulu, khususnya dalam paparan mengenai dua jenis ketimpangan agraria dan kondisinya yang justru makin meningkat selama era reformasi.

Konteks persoalan tenurial yang lain adalah kondisi ketidakpastian dari sumber-sumber agraria yang dikuasai oleh rakyat (*tenure insecurity*).[1] Hal ini terutama terjadi pada penguasaan rakyat atas tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang bersifat informal dan/atau berbasis hukum adat. Sistem penguasaan semacam ini kurang mendapatkan perlindungan hukum yang memadai dari negara sehingga sangat rentan terhadap pelepasan dan pengambilalihan di tengah arus komersialiasi pertanian dan fenomena *global land grabbing*.

Sistem penguasaan yang beralaskan hak adat itu sendiri sangat beragam. Sebagian penguasaan itu bersifat individual, namun ada juga yang bersifat komunal. Yang terakhir ini juga sangat beragam karena penguasaannya dapat berada pada unit sosial yang berbeda-beda sesuai hierarki yang ada dalam beragam struktur masyarakat hukum adat. Itu sebabnya, ada penguasaan komunal yang hanya berimplikasi pada dimensi perdata semata, namun tidak sedikit pula yang berimplikasi pada dimensi perdata dan publik sekaligus. Yang terakhir ini terdapat pada kondisi ketika penguasaan komunal itu berada pada unit

---

[1] Seperti telah dijelaskan pada Bab 2, persoalan *tenure insecurity* ini mencerminkan dimensi ketimpangan (3) dalam konsepsi Wiradi dan dimensi ketimpangan (a) dalam konsepsi Shohibuddin. Lihat Tabel 2.1 pada Bab 2 tersebut.

sosial suatu masyarakat hukum adat yang menjalankan fungsi publik tertentu—misalnya saja, pada *nagari* (lihat: Warman 2019). Dalam banyak kasus, penguasaan komunal dan hierarki sosial pada masyarakat adat ini sangatlah kompleks sehingga kerap menyulitkan upaya identifikasi, pengakuan dan perlindungannya.

Kasus teritorialisasi negara adalah konteks lain lagi dari persoalan tenurial yang banyak dihadapi masyarakat (Vandergeest dan Peluso 1995). Hal ini tercermin antara lain dalam penetapan banyak kawasan sebagai tanah/hutan negara serta pengelolaan sumber-sumber agraria yang ada di dalamnya secara *state-centrist* dengan kecenderungan yang kuat pada pengabaian hak-hak rakyat dan partisipasi publik. Tingkat keluasan dan kedalaman dari persoalan tenurial jenis ini cukup serius dan tidak bisa disepelekan, khususnya yang berkenaan dengan kawasan hutan. Seperti diakui sendiri oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, hampir 50% dari seluruh desa di Indonesia mengalami konflik tata batas dengan kawasan hutan (KSP 2017). Selain itu, ada banyak wilayah perkampungan dan lahan garapan masyarakat yang berada di dalam kawasan hutan dengan luas keseluruhan mencapai sekitar 186.658 ha (KSP 2016:51).

Akhirnya, yang tidak kalah pelik adalah persoalan tenurial yang berakar pada sejarah konflik dan perampasan tanah yang marak terjadi di awal era reformasi. Di daerah-daerah yang pernah mengalami konflik dengan intensitas kekerasan tinggi dan berdampak luas seperti Aceh, Poso, Maluku, Sampit dan Sambas, sejarah pengusiran (bahkan pembasmian) kelompok tertentu merupakan peristiwa pilu

yang banyak terjadi. Dalam kasus-kasus konflik demikian, perampasan dan/atau pemusnahan harta benda milik masyarakat sangat sering terjadi. Sayangnya, bahkan usai konflik berakhir dan perjanjian damai berhasil disepakati oleh pihak-pihak yang terlibat di dalam pertikaian, sering terjadi bahwa hak-hak para pengungsi korban konflik untuk kembali pulang ke daerah asalnya dan mendapatkan kembali harta benda yang tersisa tidak dijamin dan bahkan cenderung dihalang-halangi (Adam 2008; Shohibuddin 2014b).

## Berbagai Skema Pembaruan Tenurial

Keragaman konteks persoalan tenurial seperti yang dilukiskan di atas tentu saja menuntut skema pembaruan tenurial yang beragam pula agar pilihan-pilihan kebijakan yang diambil dapat benar-benar sesuai dengan persoalan riil yang dihadapi masyarakat di lapangan. Dengan begitu, maka dapat dihindari satu kecenderungan bahwa, dengan memodifikasi iklan sebuah produk teh kemasan, "apa pun masalah tenurial yang dihadapi, land reform merupakan jawabannya".

Dalam kaitan ini, dan seperti yang tercantum pada Gambar 7.1 di atas, terdapat lima skema pembaruan tenurial dalam rangka mengalokasikan tanah dan sumber-sumber agraria lainnya untuk kepentingan rakyat, yaitu: (re)distribusi, registrasi, rekognisi, devolusi dan juga restitusi. Secara singkat, pengertian dari kelima skema pembaruan tenurial ini dapat dicermati pada Kotak 8.1 di bawah ini.

**Kotak 8.1. Lima Skema Pembaruan Tenurial**

*(Re)distribusi* adalah kebijakan pembaruan tenurial untuk mewujudkan sebaran penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria lain yang lebih merata atau yang dianggap lebih adil.

*Registrasi* adalah kebijakan pendaftaran penguasaan sumber-sumber agraria untuk mengurangi ambiguitas dan sekaligus meningkatkan keamanan tenurial, mulai dari bentuk yang sederhana seperti pencatatan bidang tanah, pemberian tanda batas, dan registrasi wilayah kelola hingga yang kompleks yang melibatkan survei kadastral lengkap dan sertipikasi.

*Rekognisi* adalah kebijakan untuk mengakui dan melindungi penguasaan sumber-sumber agraria oleh individu ataupun oleh kelompok masyarakat yang didasarkan pada sistem tenurial lokal yang berlaku pada masyarakat bersangkutan (biasanya berdasarkan hukum adat).

*Devolusi* adalah penyerahan kontrol dan pengelolaan sumberdaya alam dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah kepada penduduk lokal untuk mengakomodir kepentingan lokal maupun kebutuhan sumber nafkah masyarakat.

*Restitusi* adalah kebijakan untuk mengoreksi ketidakadilan masa lalu akibat peperangan, penaklukan, kolektivisasi paksa, ataupun pengambilalihan yang dianggap tidak adil dengan cara memulihkan hak-hak terdahulu atau menyediakan alternatif pengganti lainnya.

(Dimodifikasi dari Meinzen-Dick et al 2008)

Demikianlah, jika persoalan tenurial yang dihadapi adalah ketimpangan penguasaan tanah (baik yang terjadi di sektor pertanian rakyat maupun yang berlangsung antar-

sektor), maka dibutuhkan kebijakan *(re)distribusi* untuk mewujudkan transfer atas tanah atau sumber agraria lain yang bersifat lintas kelas dan juga lintas sektor. Adapun terhadap sistem penguasaan tanah yang bersifat informal dan/atau beralaskan hukum adat, maka yang diperlukan adalah kebijakan *registrasi* (dan dalam kondisi tertentu juga *sertipikasi*) agar penguasaan tanah yang berada di tangan rakyat itu memperoleh penguatan dan perlindungan secara hukum maupun politik dari negara.

Lalu, *rekognisi* dari negara mesti dipastikan pada penguasaan tanah komunal oleh masyarakat hukum adat sehingga keamanan dan perlindungannya bakal terjamin. Rekognisi ini harus dilakukan secara cermat dan penuh kehati-hatian. Hal ini mengingat amat beragamnya sistem penguasaan komunal pada masyarakat adat, selain itu juga demikian kompleksnya unit-unit sosial masyarakat adat yang memegang kekuasaan atas sistem penguasaan komunal tersebut. Akan tetapi, betapa pun peliknya, kenyataan keragaman dan kompleksitas sistem penguasaan komunal ini tidak boleh dijadikan alasan untuk menghindari atau menunda-nunda pelaksanaan kebijakan rekognisi ini.

Terhadap sumber-sumber agraria dengan karakter "sumberdaya bersama" (*the commons*), seperti kawasan penggembalaan, hutan, danau, wilayah tangkapan air di hulu, daerah aliran sungai, dan lain-lain yang selama ini dikelola secara *state-centrist*, maka kini pengelolaannya harus lebih kolaboratif dengan pendekatan yang berbasis masyarakat lokal. Pada kenyataannya, pengelolaan yang bersifat *state-centrist* ini tidak pernah mampu dijalankan secara efektif oleh badan-badan pemerintah yang memang

bertanggung jawab menanganinya, baik karena personil dan sumberdaya yang terbatas maupun karena berbagai praktik penyelewangan yang tidak sedikit dilakukan oleh aparat pemerintah. Oleh karena itu, apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah adalah mewujudkan kebijakan *devolusi* atas "sumberdaya bersama" semacam ini, yaitu dengan memberi ruang yang besar bagi masyarakat untuk mengelolanya dan memanfaatkannya secara bertanggung jawab dan berkelanjutan.

Akhirnya, *restitusi* harus diwujudkan pada konteks masyarakat pasca-konflik, baik konflik itu bersifat horizontal di antara sesama warga masyarakat maupun yang bersifat vertikal dengan keterlibatan negara. Skema terakhir ini penting dijalankan agar hak-hak korban konflik atas harta benda mereka yang musnah ataupun rusak selama konflik bisa dipulihkan atau setidaknya diberi kompensasi. Dengan begitu, maka skema ini akan turut berkontribusi pada proses rekonsiliasi dan konsolidasi perdamaian yang tidak sekedar prosedural, melainkan bersifat substantif, di antara pihak-pihak yang pernah bertikai di masa lampau.

## Pembaruan Tenurial yang Komprehensif

Kelima skema pembaruan tenurial di atas memang perlu dipilah-pilahkan secara konseptual, seperti disajikan dalam Tabel 8.1 di bawah ini. Hal ini agar respons yang tepat dapat ditentukan sesuai persoalan tenurial yang dihadapi. Meski demikian, dalam pelaksanaannya, kelima skema pembaruan di atas tidak bisa dilepaskan satu sama lain, melainkan harus diintegrasikan secara terpadu.

## Tabel 8.1. Kerangka Pembaruan Tenurial yang Komprehensif

| | Skema Pembaruan Tenurial | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | (Re)distribusi | Registrasi & Sertipikasi | Rekognisi | Devolusi | Restitusi |
| Konteks masalah | Ketimpangan distribusi antar-kelas petani maupun ketimpangan alokasi antar-sektor | Kerentanan penguasaan karena hak-hak yang bersifat informal dan/atau berbasis adat | Penguasaan oleh masyarakat adat, oleh komunitas perairan, hutan, penggembalaan dan lain-lain | Pengelolaan sumber-sumber agraria yang *state-centrist* dan mengabaikan hak-hak rakyat | Sejarah perampasan dan pengusiran akibat konflik berintensitas tinggi |
| Tujuan pembaruan | Transfer tanah atau sumber agraria lainnya secara lintas kelas dan lintas sektor | Penguatan hak-hak yang sudah ada | Pengakuan hak yang sudah ada dan jaminan perlindungannya | Pendelegasian wewenang pengelolaan & pemanfaatan sumber-sumber agraria | Pemulihan atau kompensasi atas harta yang rusak atau hilang |
| Jenis hak | Hak milik | Hak milik; hak pakai | Hak pakai; hak mengelola | Hak pakai; hak mengelola | Hak milik atau hak semula |
| Sifat hak | Biasanya hak individual | Hak individual; hak komunal | Hak komunal, sebagian berdimensi publik | Hak kolektif | Biasanya hak individual |
| Bentuk kebijakan | *Land Reform; Transmigrasi; Kuota 20% areal HGU untuk petani plasma* | *Konversi Hak Adat; Pendaftaran Tanah; Sertipikasi* | *Hutan Adat, Tanah Adat, Desa Adat* | *Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Kemasyarakatan (HKM)* | *Hanya ada di MoU Helsinki (kasus Aceh)* |

Sumber: dimodifikasi dari Meinzen-Dick et al (2008)

Pelaksanaan kelima skema pembaruan pada Tabel 8.1 di atas, seperti telah disinggung sebelumnya, tidak bisa dipisahkan satu sama lain, apalagi dipertentangkan antara skema yang satu dengan lainnya. Alih-alih demikian, kelima skema itu justru harus dipadukan menjadi satu kesatuan yang komprehensif.

Lantas, bagaimanakah kelima skema pembaruan itu dapat dipadukan satu sama lain secara komprehensif? Hal ini tidak akan mungkin terwujud jika identifikasi berbagai masalah tenurial yang terjadi serta penanggulangannya dilakukan secara terpisah-pisah. Alih-alih demikian, baik identifikasi maupun penanganan berbagai masalah tenurial ini harus dilakukan secara terpadu pada tataran bentang alam, sebagaimana yang akan diuraikan secara rinci pada Bab 9 berikut ini. []

# 9

# PEMBARUAN TENURIAL TERPADU PADA UNIT BENTANG ALAM

## Urgensi Kontekstualisasi Persoalan Tenurial

Dalam dunia nyata, sering kali berbagai persoalan tenurial mengemuka secara bersamaan pada satu bentang alam tertentu yang satu sama lain saling berkaitan dan/atau beririsan. Dengan kata lain, berbagai persoalan tenurial yang tampak merupakan kasus-kasus individual itu ternyata membentuk satu mozaik persoalan yang cukup kompleks ketika kesemua kasus itu dicermati secara utuh pada unit bentang alam dan tidak dipahami secara terpisah-pisah satu sama lain.

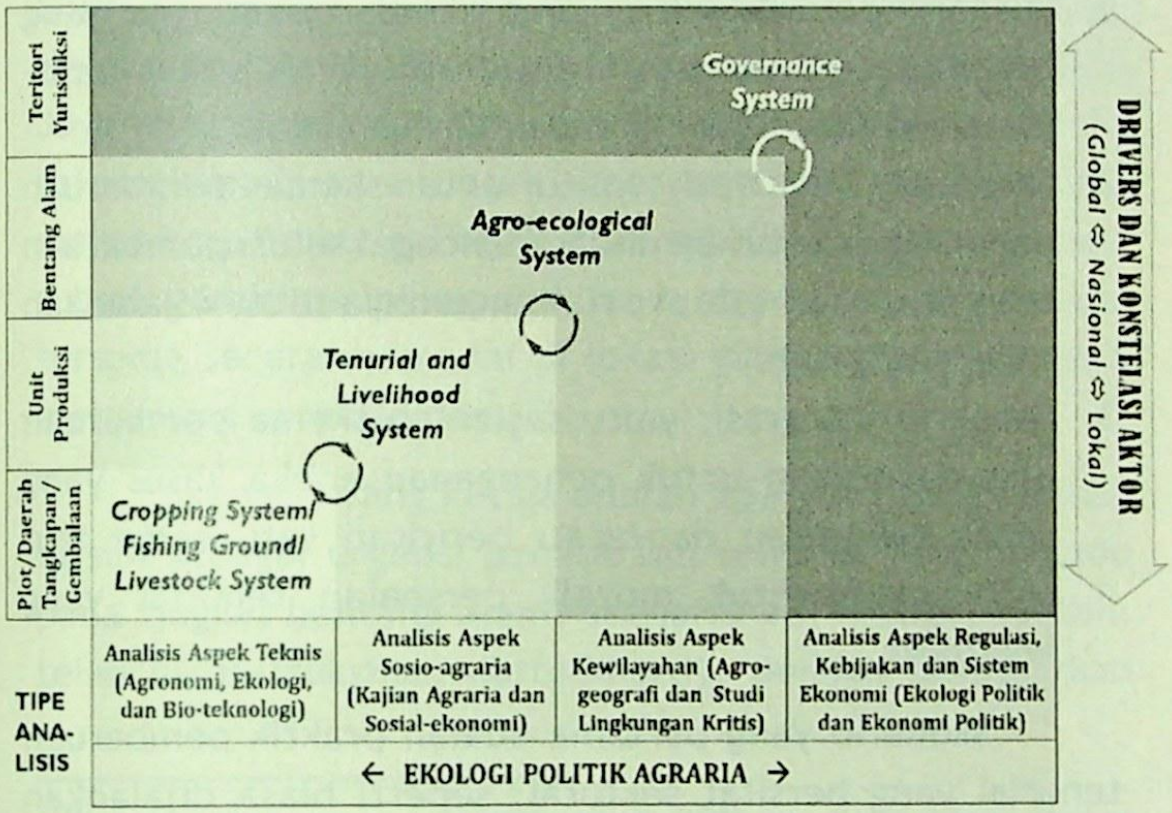
Dengan kesadaran semacam ini, maka penyelesaian berbagai persoalan tenurial juga tidak dapat dilakukan pada masing-masing kasus individual, seolah-olah kasus-kasus itu saling berdiri sendiri dan tidak terkait satu sama lain. Sebaliknya, upaya penyelesaian itu, apabila memang

benar-benar hendak dijalankan secara komprehensif, menuntut cara penanganan yang terintegrasi pada unit bentang alam yang bersangkutan.

Di sinilah terletak pentingnya memahami berbagai jenis persoalan tenurial secara utuh dengan menempatkan bentang alam sebagai unit untuk melakukan identifikasi dan sekaligus penyelesaian atas beragam konteks persoalan tenurial. Berdasarkan pemahaman yang utuh semacam ini, maka akan dimungkinkan upaya integrasi kelima skema pembaruan tenurial yang definisinya telah diuraikan pada Bab 8 terdahulu.

Untuk menjadikan bentang alam sebagai unit bagi identifikasi dan penyelesaian persoalan tenurial, apa yang harus ditempuh adalah melakukan kontekstualisasi secara progresif atas berbagai persoalan tenurial yang ditemukan. Hal ini dimulai dengan melihatnya dari unit yang terkecil yaitu plot usahatani (atau areal penggembalaan, wilayah tangkap perikanan, dan sebagainya), lantas mencermatinya pada satu level yang lebih tinggi yakni unit produksi, dan akhirnya meninjaunya dengan pandangan yang lebih luas lagi pada unit *landscape* atau bentang alam. Tergantung pada karakteristik bentang alam bersangkutan, unit yang terakhir ini dapat menjangkau wilayah yang bersifat lintas administrasi pemerintahan dan bahkan lintas negara. Oleh karena itu, pada aras ini mesti diperhatikan juga teritori yurisdiksi yang memengaruhi tiga unit sebelumnya. Sebagai contoh, untuk konteks Indonesia, tidak dapat diabaikan kenyataan tarik menarik antara rezim kehutanan *versus* rezim pertanahan yang dualismenya mencakup seluruh wilayah tanah air.

Dari sisi metodologis, upaya kontekstualisasi di atas menuntut tipe analisis yang berlainan pada tiap-tiap jenjang pengamatan. Untuk itu, pemanfaatan berbagai disiplin ilmu yang relevan merupakan keharusan yang tak terhindarkan. Pada saat yang sama, kerangka analisis yang komprehensif juga sangat dibutuhkan untuk bisa mencerna berbagai segi transformasi agraria-lingkungan yang terjadi pada bentang alam yang bersangkutan. Yang terakhir ini termasuk pemahaman atas faktor-faktor penentu perubahan (*drivers*) beserta aktor-aktor yang terlibat di dalamnya, mulai dari tingkat lokal, nasional hingga global. Secara skematis, hal ini bisa diilustrasikan dalam bentuk Gambar 9.1 berikut ini.




**Gambar 9.1. Kerangka Kontekstualisasi Persoalan Tenurial (Dimodifikasi dari Shohibuddin 2018: 26)**

Dengan melakukan kontekstualisasi secara progresif semacam ini, akan dapat diperoleh pemahaman yang lebih utuh atas berbagai persoalan tenurial pada tataran bentang alam. Lantas, bagaimanakah penyelesaian ragam persoalan tenurial ini jika harus ditangani pada tataran yang sama dan tidak diperlakukan secara terpisah satu sama lain?

## Upaya Integrasi Ragam Skema Pembaruan Tenurial

Pada dasarnya, pelaksanaan lima skema pembaruan tenurial yang telah diulas pada Bab 8 terdahulu tidak akan terlepas dari kemungkinan tiga skenario berikut ini:

1. Skenario parsial, yaitu skema pembaruan tunggal yang berlainan dijalankan secara terpisah menurut kasus-kasus individual yang hendak diselesaikan.
2. Skenario substitusi, yaitu antar-skema pembaruan dapat dipertukarkan untuk mencapai solusi pembaruan tertentu, akan tetapi pelaksanaannya tetap dijalankan secara terpisah.
3. Skenario integrasi, yaitu sejumlah skema pembaruan dikombinasikan untuk penanganan aneka kasus yang saling berkaitan dan/atau beririsan satu sama lain serta membentuk mozaik persoalan tenurial yang kompleks.

Skenario yang pertama adalah praktik pembaruan tenurial yang bersifat sektoral, seperti biasa dijalankan oleh pemerintah selama ini. Sebagai contoh, apa yang termuat dalam Tabel 8.1 pada baris paling bawah adalah bentuk-bentuk kebijakan pembaruan yang selama ini

dijalankan secara terpisah-pisah oleh berbagai badan pemerintah mengikuti koridor regulasi dan kelembagaan sektoralnya masing-masing. Bahkan sekalipun sejumlah kebijakan dijalankan oleh satu kementerian/lembaga, kecenderungan sektoralisme di atas ternyata tetap terjadi ketika pelaksanaannya dilaksanakan oleh direktorat yang berbeda-beda.

Skenario kedua merupakan pembaruan yang pada dasarnya juga dilakukan secara terpisah-pisah, akan tetapi telah membuka ruang bagi dilakukannya pertukaran antar-skema pembaruan. Sebagai misal, ketersediaan lahan dari pelepasan kawasan hutan konversi di satu lokasi digunakan untuk penyelesaian kasus konflik agraria di lokasi yang berbeda. Inilah skenario yang model-modelnya pernah disusun Badan Pertanahan Nasional di era kepemimpinan Joyo Winoto dalam rangka mendekatkan tanah objek land reform kepada para subjek penerima manfaatnya (melalui mekanisme "tukar guling"); atau sebaliknya, mendekatkan subjek penerima ini kepada tanah objek land reform yang tersedia secara memadai di lokasi yang berbeda (melalui mekanisme *resettlement*).[1]

Skenario yang ketiga adalah apa yang dimaksudkan di sini sebagai urgensi pembaruan tenurial yang terpadu pada tingkat bentang alam. Skenario ini, sebagai contoh, telah dikonstruksikan Kartodihardjo dengan berdasarkan

---

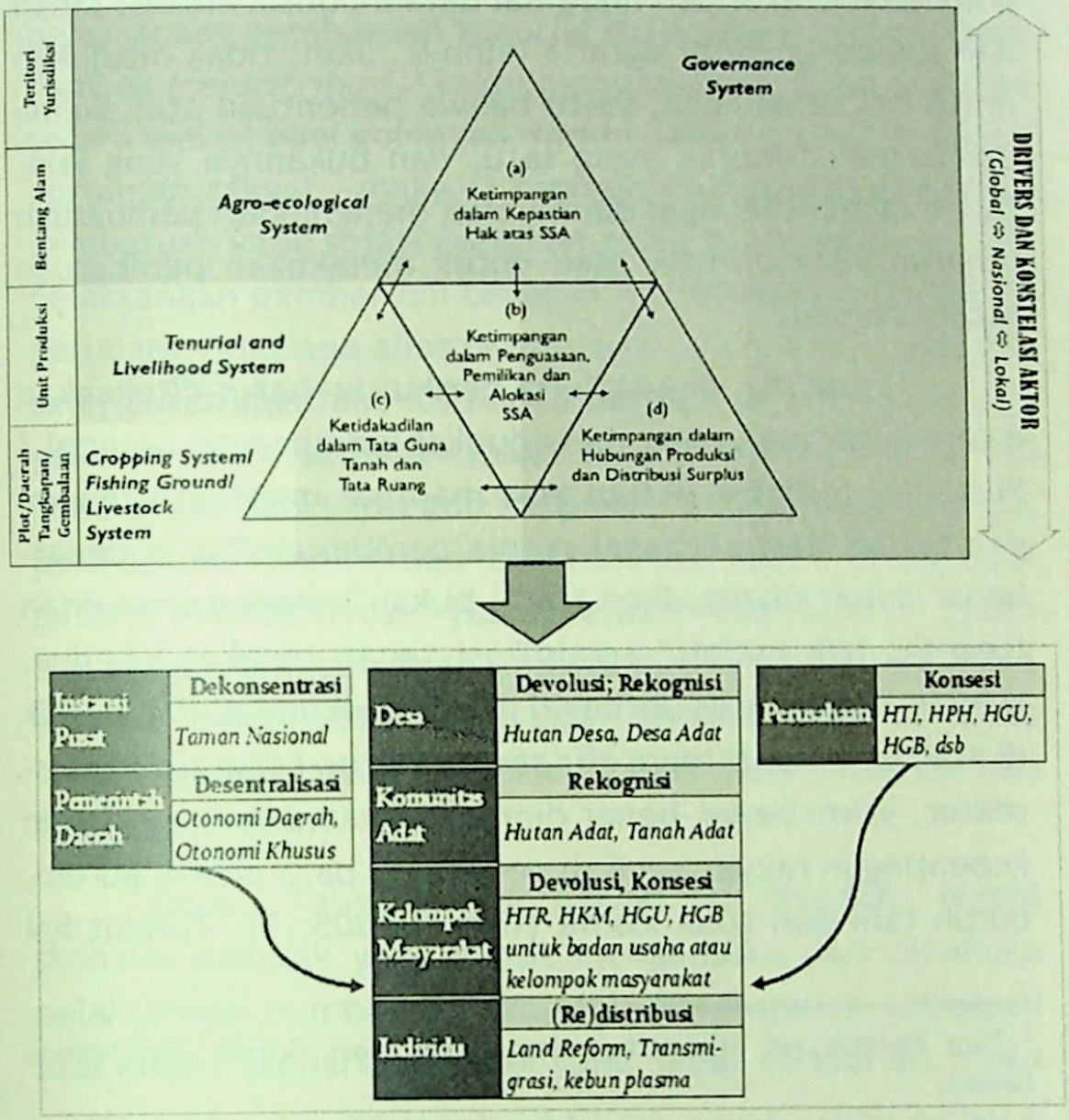
[1] Berbagai skenario yang dirumuskan BPN ini diistilahkan dengan "mekanisme dan delivery system" (lihat: BPN 2007). Gerakan agraria banyak mengkritik berbagai skenario ini karena menganggapnya sebagai upaya menghindar dari pelaksanaan land reform di wilayah-wilayah di mana ketimpangan dan konflik agraria terjadi.

pengalaman penyelesaian konflik agraria yang terjadi di wilayah ekosistem Taman Nasional Tesso Nilo, Provinsi Riau. Menjadikan ekosistem taman nasional ini (yang wilayahnya mencakup tiga kabupaten) sebagai unit untuk identifikasi dan sekaligus penyelesaian konflik telah memungkinkan penanganan beragam konteks persoalan tenurial melalui penerapan secara terintegrasi berbagai skema pembaruan tenurial. Mengutip pernyataan Kartodihardjo:

> "... pelaksanaan redistribusi manfaat sumber daya alam tidak dapat dilaksanakan secara teknikal dan sektoral; sebaliknya, diperlukan *satu cakupan bentang alam* [garis miring ditambahkan] karena di lapangan diperlukan ruang untuk menentukan alternatif-alternatif pilihan yang diperlukan...
> Pelaksanaan *resettlement*, RA [Reforma Agraria], PS [Perhutanan Sosial] maupun penetapan kampung-kampung adat pada akhirnya menjadi kesatuan instrumen yang dapat saling melengkapi satu sama lain." (Kartodihardjo 2019: 29)

Dengan cara berbeda, pembaruan tenurial secara terpadu pada tingkat bentang alam juga telah diupayakan di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah. Peluang politik nasional berupa agenda Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS) dimanfaatkan Bupati Sigi untuk mengintegrasikan di tingkat kabupaten berbagai skema pembaruan tenurial yang disediakan oleh agenda RAPS. Integrasi semacam ini didasarkan pada identifikasi berbagai persoalan tenurial di tingkat tapak dan sekaligus usulan pembaruannya oleh pemerintah desa dan/atau masyarakat adat yang dilakukan secara partisipatif (lihat: Luthfi 2018).

Integrasi ragam skema pembaruan tenurial pada unit bentang alam ini merupakan satu keniscayaan agar empat jenis ketimpangan agraria (lihat Gambar 2.1) bisa ditangani secara menyeluruh. Hal ini dimulai dengan mengidentifikasi aneka jenis ketimpangan agraria itu pada aras bentang alam (lihat Gambar 9.2), dan atas dasar ini diupayakan integrasi ragam skema pembaruannya pada tataran yang sama.




**Gambar 9.2. Pembaruan Tenurial Secara Terpadu untuk Penyelesaian Masalah Ketimpangan Agraria**

## Kriteria dan Kualifikasi dalam Pembaruan Tenurial

Dalam mengupayakan pembaruan tenurial secara terpadu pada cakupan bentang alam seperti ditekankan di atas, hal utama yang harus diindahkan adalah memastikan bahwa upaya itu benar-benar ditujukan untuk melahirkan kebijakan *diskriminasi positif* yang memihak kepentingan kelompok miskin dan marginal dalam politik alokasi tanah dan sumber-sumber agraria lainnya. Jadi, tidak ditujukan untuk hal sebaliknya, yaitu bahwa penentuan atas skema pembaruan tenurial yang satu, dan bukannya yang lain, justru diambil sebagai *dalih* untuk menghindari pembaruan tenurial yang otentik atau untuk melakukan pembaruan secara parsial.

Untuk itu, dua kriteria berikut ini harus ditekankan dalam kesemua upaya mewujudkan pembaruan tenurial.[2] Pertama, *transfer aktual* atas manfaat-manfaat ekonomi dan politik dari berbagai skema pembaruan harus benar-benar dapat diwujudkan (jadi, bukan sekedar pemberian legalitas hak melalui sertipikasi tanah belaka).[3] Kedua, transfer aktual atas berbagai manfaat ekonomi dan politik di atas juga harus *mengalir secara lintas-kelas dan lintas-sektor*, yakni benar-benar diorientasikan untuk menjamin kepentingan rakyat kecil di pedesaan: para petani gurem, buruh tani dan tuna kisma (Wiradi 2005: 5). Terkait hal

---

[2] Dua kriteria ini dikonstruksikan ulang dari Borras dan Franco (2010).

[3] Hal ini sejalan dengan teori "akses" dari Ribot dan Peluso (2003) yang mengimplikasikan bahwa untuk mewujudkan akses, penyediaan hak legal semata tidaklah memadai tanpa berbagai "simpul kekuatan" (*bundles of powers*) juga harus diupayakan untuk dapat dihadirkan.

yang terakhir ini, harus dipastikan juga bahwa sensitivitas gender dan keberpihakan lintas-generasi dapat terwujud dalam transfer berbagai manfaat ekonomi dan politik tersebut (Shohibuddin 2019: 23).

Berdasarkan dua kriteria di atas, maka pelaksanaan pembaruan tenurial dapat dinilai otentisitasnya menurut kemungkinan dampak yang dapat ditimbulkannya. Apabila pelaksanaan pembaruan tenurial itu berhasil mewujudkan dampak *(re)distribusi*—yakni menghasilkan aliran manfaat secara aktual bagi golongan miskin dan marginal di sektor pertanian rakyat—maka ia memenuhi kualifikasi sebagai pembaruan yang sejati (*genuine reform*). Sebaliknya, jika pelaksanaan pembaruan tenurial itu tidak membawa efek perubahan apa-apa alias berdampak *status quo*—misalnya saja, aliran manfaat itu hanya bergulir di antara sesama golongan elite semata—maka sebenarnya ia merupakan pembaruan palsu (*pseudo reform*). Apalagi kalau sampai pelaksanaan pembaruan tenurial itu justru berdampak pada *(re)konsentrasi*—yakni, aliran manfaatnya justru dinikmati oleh golongan masyarakat yang kuat secara ekonomi dan politik. Dalam kasus yang terakhir ini, maka ia sebenarnya mencerminkan kasus kontra-pembaruan (*counter reform*).[4]

Dalam Tabel 9.1 di bawah ini disajikan empat skenario dampak yang dapat mengemuka dari dinamika pelaksanaan pembaruan tenurial. Berdasarkan antisipasi atas empat skenario dampak yang dapat terjadi ini, maka

[4] Uraian pada paragraf ini dibahasakan kembali dari Shohibuddin (2018: 48).

kualifikasi dari pelaksanaan pembaruan tenurial dapat dinilai dan ditentukan.

**Tabel 9.1. Skenario Dampak Pelaksanaan Pembaruan Tenurial dan Kualifikasinya**

| Empat Skenario Dampak (Berdasarkan Borras dan Franco 2010) | | Kualifikasi Pembaruan Tenurial |
|---|---|---|
| (1) Re-distribusi | (2) Distribusi | Pembaruan Sejati (*Genuine Reform*) |
| (3) Non-(re)distribusi alias Status Quo | | Reforma Agraria Palsu |
| (4) (Re)konsentrasi | | Kontra Pembaruan (*Counter Reform*) |

Sumber: Dimodifikasi dari Shohibuddin (2018: 49)

Demikianlah, upaya integrasi pembaruan tenurial dalam cakupan bentang alam baru dapat dikualifikasikan sebagai sebuah kasus "pembaruan yang sejati" apabila ia tidak sekedar memberikan jaminan hak legal atas sumber-sumber agraria yang dialokasikan, akan tetapi juga mampu mewujudkan transfer manfaat ekonomi dan politik dari sumber-sumber agraria tersebut secara riil. Lebih dari itu, transfer manfaat tersebut juga harus dipastikan mengalir dari pihak-pihak yang kuat secara ekonomi dan politik kepada berbagai kelompok miskin dan marginal yang tinggal di pedesaan.

Dengan kata lain, untuk dapat dikualifikasi sebagai "pembaruan yang sejati", maka integrasi berbagai skema

pembaruan tenurial pada kesatuan bentang alam ini harus dapat mewujudkan *transfer kesejahteraan dan kekuasaan* berbasis tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang benar-benar memihak kepentingan rakyat yang tercermin dari *arah transfer yang bersifat lintas-kelas dan sekaligus lintas-sektor*. []

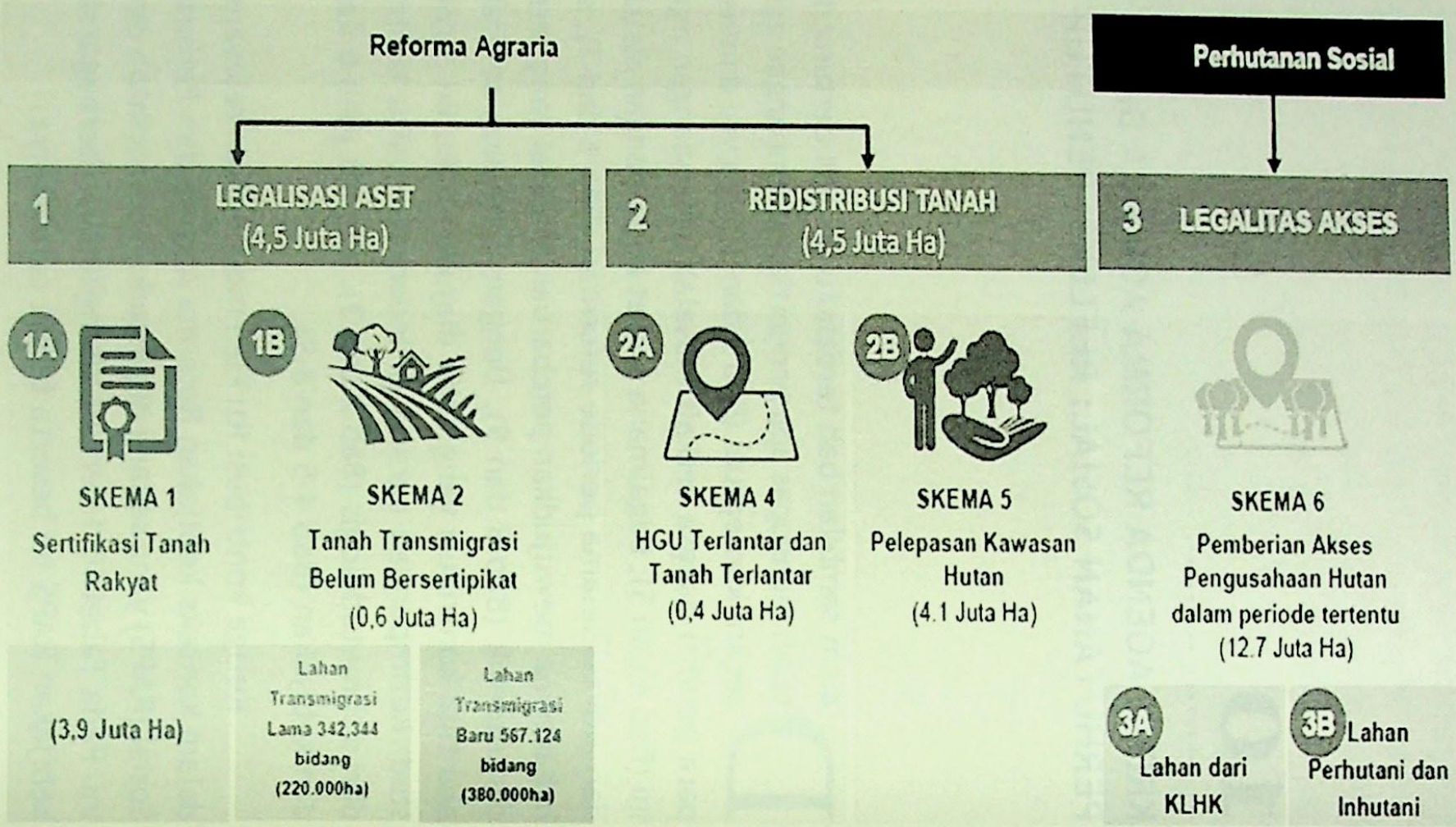
# 10

## KRITIK AGENDA REFORMA AGRARIA DAN PERHUTANAN SOSIAL: REFLEKSI PENUTUP

Dalam sembilan bab terdahulu penulis berturut-turut telah mengupas apa pengertian ketimpangan agraria secara konseptual (Bab 2 dan 3); apa visi dan respon para pendiri bangsa terkait masalah ketimpangan agraria ini (Bab 4 dan 5); bagaimana potret ketimpangan distribusi dan alokasi selama periode reformasi (Bab 6 dan 7); serta bagaimana mewujudkan pembaruan tenurial yang terpadu dan otentik (Bab 8 dan 9). Dengan demikian, setidaknya ada tiga kontribusi yang coba diajukan buku ini terhadap studi ketimpangan agraria di Indonesia, yaitu kontribusi dari sisi metodologis (Bab 2 dan 3), empiris (Bab 6 dan 7), dan kebijakan (Bab 4-5 dan 8-9).

Ketiga kontribusi itu kian menemukan relevansinya dalam konteks kebijakan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS) yang sedang digencarkan pemerintah dewasa ini. Pada Tabel 10.1 berikut dirangkumkan berbagai skema kebijakan RAPS ini beserta target capaiannya.

**Tabel 10.1. Skema dan Target Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (Sumber: KSP 2017)**



Mengacu pada Tabel 10.1 di atas, pemerintah telah menargetkan pelaksanaan program reforma agraria seluas 9 juta ha, di samping 12,7 juta ha kawasan hutan juga ditargetkan untuk pelaksanaan program perhutanan sosial. Realisasi target pertama (reforma agraria) dijalankan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional melalui skema legalisasi aset dan redistribusi tanah. Sedangkan realisasi target yang kedua (perhutanan sosial) dijalankan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan melalui berbagai skema akses pengusahaan atas kawasan hutan, seperti hutan desa, hutan tanaman rakyat, hutan kemasyarakatan, dan hutan kemitraan. Selain itu, skema hutan adat juga dimasukkan sebagai bagian dari target pelaksanaan program perhutanan sosial—meskipun skema ini sebenarnya bukanlah bagian dari pemberian akses pengusahaan atas kawasan hutan negara, melainkan lebih merupakan bentuk rekognisi negara atas hutan hak milik masyarakat hukum adat.

Dengan bercermin pada uraian sebelumnya, maka pertanyaan kuncinya adalah: Sejauh manakah agenda RAPS dengan kedua komponen utama dan beragam skemanya di atas merupakan respons yang memadai untuk menangani persoalan ketimpangan agraria secara komprehensif dan otentik? Bukankah, seperti terlihat pada Tabel 10.1 di atas, terdapat kesejajaran yang cukup mencolok antara berbagai skema yang disediakan dalam agenda RAPS ini dengan lima skema pembaruan tenurial yang diuraikan pada Tabel 8.1?[1]

---

[1] Dengan pengecualian skema restitusi yang hanya ditemukan pada perjanjian damai Aceh pada 2005 dan tidak dijumpai dalam kebijakan RAPS.

Di pihak lain, meski terdapat kesejajaran semacam ini, tidak bisa dipungkari bahwa agenda RAPS mendapatkan kritik keras dari kalangan gerakan agraria yang sebagian bahkan menjulukinya sebagai "pembaruan agraria palsu". Alasan yang mereka ajukan adalah bahwa agenda ini secara distortif telah mencampuradukkan redistribusi tanah dengan legalisasi tanah dan juga dengan berbagai skema perhutanan sosial. Lantas, kesemuanya itu dijuluki sebagai "pembaruan agraria". Pencampuradukan demikian, menurut kalangan ini, merupakan "kecacatan" yang serius karena bukan saja menciptakan kekacauan terminologis, namun lebih dari itu juga mengaburkan makna sebenarnya dari konsep reforma agraria itu sendiri (lihat misalnya: Kartika 2018).

Memang, berbagai skema dalam RAPS ini berpeluang untuk dapat mewujudkan lima skema pembaruan tenurial yang dibahas dalam Bab 8 terdahulu. Meskipun demikian, kesejajaran semacam ini bukanlah jaminan bahwa agenda RAPS bisa mewujudkan "pembaruan sejati", sebagaimana kritik yang disuarakan para aktivis gerakan agraria. Karena itu, penentuan mengenai "palsu-tidaknya" suatu agenda pembaruan agaknya lebih tepat jika didekati tidak secara *esensialis* atau *a-priori*, misalnya dengan sekedar terpaku pada nomenklatur atau kategori program yang digunakan. Alih-alih, penentuan semacam itu semestinya lebih didekati secara *prosesual*, yakni diperhitungkan dari aspek praktik dan kinerja kebijakan itu sendiri.

Sebagai misal, kebijakan yang diklaim sebagai land reform tidak secara otomatis akan melahirkan "pembaruan sejati" ketika ia dilaksanakan dalam konteks pasca-konflik

dan menyasar tanah-tanah guntai atau absentee. Sebab, hal ini mengesampingkan kenyataan bahwa para pemilik tanah itu pergi mengungsi selama masa konflik dan tak kunjung memperoleh jaminan keamanan, peluang berusaha, dan dukungan lain dari pemerintah yang memungkinkan mereka untuk pulang dan mengerjakan kembali tanah yang telah lama ditinggalkan itu (lihat: Adam 2008; Shohibuddin 2014b dan 2018). Sebaliknya, kebijakan legalisasi aset dalam bentuk sertipikasi tanah tidak dapat dinilai secara *a-priori* sebagai suatu "pembaruan palsu". Dalam konteks tertentu, kebijakan legalisasi semacam ini justru merupakan bentuk penguatan atas hak-hak tenurial masyarakat, misalnya saja ketika ia dilakukan dalam situasi di mana penguasaan tanah yang bersifat informal/berbasis adat terancam oleh upaya pengambilalihan tanah oleh para pemilik modal besar.

Oleh karena itu, ketimbang terperangkap pada corak penilaian yang bersifat *a-priori*, evaluasi kritis atas agenda RAPS ini agaknya lebih tepat jika didasarkan pada penilaian atas dimensi *prosesual* dan *keluaran* akhirnya. Berdasarkan dimensi yang pertama, apa yang semestinya diperhatikan adalah proses berlangsungnya *transfer kesejahteraan* yang diciptakan oleh berbagai skema kebijakan RAPS. Sedangkan berdasarkan dimensi kedua, apa yang seharusnya dicermati adalah *dampak yang ditimbulkan* oleh berbagai skema RAPS tersebut terhadap relasi sosio-agraria yang ada di tengah-tengah masyarakat.

Dalam kaitan dengan dimensi pertama, pertanyaan krusialnya adalah: Apakah berbagai skema RAPS tersebut telah benar-benar mencerminkan *re-orientasi* dalam politik

alokasi sumber-sumber agraria yang lebih mengutamakan rakyat kecil? Apakah dalam berbagai skema RAPS tersebut *diskriminasi positif* dalam pengalokasian sumber-sumber agraria untuk kepentingan kelompok miskin dan marginal sungguh-sungguh diupayakan? Terkait dua pertanyaan ini, dan sejalan dengan kerangka konseptual yang telah diulas sebelumnya, maka kualifikasi "pembaruan sejati" hanya dapat diraih apabila pelaksanaan berbagai skema RAPS itu dapat menjamin proses transfer yang bersifat *lintas-kelas* dan *lintas-sektor* atas sumber-sumber agraria dan berbagai manfaat ekonomi dan politik yang ditimbulkannya (cf. Shohibuddin 2018: 48).

Apabila penilaian di atas lebih menekankan dimensi prosesual dari pelaksanaan agenda RAPS, maka penilaian kedua berikut ini akan lebih memfokuskan dimensi kinerja aktual dari kebijakan tersebut. Pada akhirnya, persoalan apakah agenda RAPS dapat melahirkan "pembaruan yang sejati" ataukah tidak ditentukan pula oleh apa *dampak yang ditimbulkannya* terhadap perbaikan struktur ketimpangan agraria yang berkembang di masyarakat.

Ada tiga skenario dampak yang dapat terjadi di sini, yaitu apakah pelaksanaan agenda RAPS itu akan membawa dampak (1) yang bersifat *korektif*, atau (2) bersifat *netral* belaka, atau justru (3) makin *memperparah* ketimpangan agraria yang telah ada di masyarakat. Apabila pelaksanaan agenda RAPS benar-benar berhasil mempersempit jurang ketimpangan agraria antar-kelas dan antar-sektor, maka ia dapat disebut sebagai "reforma agraria yang sejati"—terlepas dari skema apa pun yang dijalankan. Namun, jika

pelaksanaan agenda RAPS itu pada dasarnya bersifat netral terhadap kondisi ketimpangan yang ada (dalam arti, tidak membawa dampak perbaikan apa-apa alias *status quo*), maka ia bisa dijuluki secara lugas sebagai "reforma agraria palsu". Akhirnya, jika pelaksanaan agenda RAPS itu justru memperparah kondisi ketimpangan agraria yang terjadi di tengah-tengah masyarakat, bahkan kendati skema RAPS yang dijalankan adalah land reform, maka ia bisa dikecam secara keras sebagai kebijakan yang bersifat "anti-reforma agraria" (cf. Shohibuddin 2018, Bagian II).[2]

Dengan menutup buku ini dengan catatan reflektif di atas, penulis hendak memperlihatkan bahwa tiga macam kontribusi yang ditawarkan buku ini—yakni, metodologis, empiris dan kebijakan—juga memiliki signifikansi yang bersifat praktis, yaitu dalam rangka kritik atas kebijakan agraria yang sedang dijalankan oleh pemerintah dewasa ini. Dengan perkataan lain, kontribusi buku ini tidaklah terbatas pada konteks agenda akademis semata, namun juga sangat relevan untuk kepentingan advokasi maupun pengembangan kebijakan di bidang agraria. []

---

[2] Dalam kaitan ini, dapat dipertanyakan ketentuan di dalam Perpres 86/2018 tentang Reforma Agraria yang membolehkan Aparat Sipil Negara dan Polri/TNI menjadi subjek reforma agraria. Dalam regulasi terdahulu, penyebutan Pegawai Negeri Sipil, polisi dan tentara adalah dalam konteks pengecualian tanah mereka dijadikan sebagai sasaran pelaksanaan land reform; jadi, bukan dalam rangka menjadikan mereka sebagai subjek penerima manfaat dari program land reform itu sendiri. Dengan demikian, ketentuan terakhir ini mengingkari prinsip keadilan sosial yang justru merupakan *rationale* utama dari kebijakan reforma agraria dan sekaligus bertentangan dengan tujuan kebijakan ini untuk mengoreksi struktur ketimpangan agraria.

.....

# EPILOG
# STUDI AGRARIA INDONESIA: APA YANG PERLU DILAKUKAN SEKARANG?

*Dr. Noer Fauzi Rachman*

"How things develop depends on *where* they develop, on what has been historically sedimented there, on the social and spatial structures that are already in place."
— Michael Watts *in* Pred and Watts (1992: 11)

Buku *Ketimpangan Agraria di Indonesia: Pendekatan Studi, Kondisi Terkini dan Kebijakan Penanganan* buah karya Mohamad Shohibuddin ini dapat menjadi bacaan penting bagi para pembuat kebijakan dan birokrat agraria di pemerintah pusat maupun daerah, sarjana peneliti studi-studi agraria dan pedesaan, perencana dan pekerja pembangunan, dan yang terutama para aktivis agraria dan desa, serta para mahasiswa yang sedang menempa diri dalam penelitian sosial dan studi politik agraria. Buku ini telah memudahkan pembaca mengerti masalah konsentrasi kekayaan berupa tanah, menjelaskan pengertian *land tenure reform* (pembaruan penguasaan

tanah) dan menguraikan dengan skematik ragam skemanya (redistribusi, registrasi, rekognisi, devolusi dan restitusi), serta mengusulkan agar pemahaman mengenai skema-skema itu dapat membantu untuk memeriksa situasi dan kemudian merencanakan *land tenure reform* secara komprehensif dalam suatu unit bentang alam. Buku ini layak menjadi bacaaan wajib untuk perguruan tinggi dan untuk kursus-kursus atau latihan-latihan bagi para aktivis penggerak, khususnya mengenai topik politik agraria dan metodologi studi agraria.

Saya membaca buku tersebut didahului dengan membaca kembali buku *Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif: Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana*. Buku yang selesai disunting Benjamin White dan Gunawan Wiradi di tahun 1984 dan diterbitkan dalam versi Bahasa Indonesia oleh Brigthen Press pada 2009 itu merupakan perumusan dari "International Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspectives" yang diselenggarakan di Selabintana tahun 1981 oleh Yayasan Agro Ekonomika (YAE) dan Institute of Social Studies (ISS). Meskipun naskah buku ini sudah berumur lebih 25 tahun, inspirasi yang ditimbulkannya masih amat relevan secara intelektual dan sosial. Oleh karena itu, saya membuka epilog ini dengan menghadirkan kembali satu kalimat penyunting buku itu, yang dapat menjadi awalan yang baik untuk epilog ini.

> "Kebutuhan untuk dilaksanakannya *land reform* didasarkan pada adanya bentuk-bentuk kepemilikan tanah yang membatasi akses, seiring dengan kondisi-kondisi

> timpang yang mengatur sistem penguasaan tanah. Relasi-relasi itu menjadi kontra-produktif ketika gagal memenuhi tuntutan efisiensi produktif dan norma-norma keadilan distributif dalam masyarakat sekarang." (White dan Wiradi, eds. 2009: 54-55)

Satu bentuk relasi yang membuat ketimpangan kepemilikan tanah menghebat, dan juga sangat besar pengaruhnya dalam membangkitkan studi-studi agraria dewasa ini, adalah apa yang secara popular disebut *global land grabbing* yang berlangsung dalam skala luar biasa dan hanya bisa dibandingkan *magnitude*-nya dengan apa yang terjadi di belahan dunia jajahan pada masa kolonial dulu. (Untuk kasus Indonesia, tepatnya adalah setelah terbitnya *Boschordonantie voor Java en Madoera* pada 1865 dan *Agrarische Wet* pada 1870.)

Pegiat Lingkar Belajar Bersama Reforma Agraria (LIBBRA) yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (PPPM), Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), secara khusus telah mengagendakan studi untuk memahami fenomena global ini di tahun 2013. Saya sebagai ketua pengarah studi itu membuatkan panduan pembuatan bibliografi beranotasi dan mengusulkan studi pustaka mengenai *global land grabbing* ini. Suatu tim peneliti direkrut dan kemudian mengerjakan studi pustaka ini. Hasilnya dipublikasi oleh STPN Press menjadi buku *Land Grabbing: Bibliografi Beranotasi* (karya Pujiriyani dkk 2014). Saya menyadari betul dalam studi-studi yang dianotasi itu, dan studi-studi berikutnya, terdapat suatu cara berpikir yang utama, umum dan terus saja dipakai di

sejumlah kalangan hingga sekarang, yakni cara-cara yang memahami akibat-akibat lokal dari sebab-sebab global, serta mengusahakan visibilitas dari "akibat-akibat lokal" sebagai akibat dari "sebab-sebab global" itu, baik dalam rangka kepedulian yang kuat, reputasi akademis, ataupun untuk kepentingan kampanye dan advokasi kebijakan.

Kebangkitan perhatian akademik di tahun 1990-an mengenai apa yang disebut globalisasi banyak diisi oleh studi-studi kasus dengan menggunakan *impact model*. Kasus-kasus dipilih untuk distudi, dianalisis, diurus, dan dihadirkan sebagai *local cost, impact* atau dampak lokal dari bekerjanya *global cause, driving force*, atau kekuatan-kekuatan yang beredar dalam orbit nasional/trans-nasional/internasional. Narasi yang dibuat berdasarkan studi-studi atas lokalitas tertentu dikemas sebagai uraian atas bagaimana kekuatan-kekuatan global yang bekerja di tingkat lokal, dan kemudian mengampanyekan kritik atas kekuatan-kekuatan global. Biasanya kekuatan-kekuatan itu diidentifikasi sebagai korporasi raksasa, blok kekuatan negara-negara maju, paham ideologi neoliberal, mobilitas jaringan para ahli, teknologi komunikasi, standar-standar dan pedoman internasional yang diberlakukan, hukum internasional, perjanjian-perjanjian antar negara hingga sistem perdagarangan antar negara. Asumsinya adalah terdapat dualisme biner antara yang lokal dengan yang global, dan hubungan kausal searah dari yang global ke yang lokal itu. Menarik untuk diperhatikan atribut yang diberikan pada dualisme biner itu: yang global dan yang lokal. Kekuatan global diberi suatu atribut maskulin yang aktif dan dinamis melakukan penetrasi pada yang lokal

yang diberi atribusi feminin yang pasif dan statik, namun sangat sering pula dimaknai sebagai memiliki daya pikat pada yang global untuk bekerja. Meskipun kritik atas cara berpikir *impact model* ini telah cukup lama dan tersedia rujukan-rujukan yang memadai di dunia akademi (Hart 2002; 2004; 2016), cara berpikir demikian itu masih terus berlangsung dan dipergunakan.

Variasi cara berpikir ini di kalangan aktivis ornop berwujud memperlakukan yang lokal sebagai situs tempat segala yang baik berada, dan menjadi bermasalah karena hadir dan bekerjanya kekuatan global yang berasal dari tingkat nasional dan internasional. Dengan mengacu pada pendekatan "*think globally, act locally*", mereka bekerja di lokalitas tertentu dan mampu menjadikannya bagian dari studi kasus yang menghadirkan sebuah narasi bahwa komunitas sedang berada dalam kemelut sebagai akibat penetrasi kekuatan-kekuatan global yang datang berasal dari orbit nasional dan trans-nasional/internasional. Para pembuat narator terlibat langsung dalam upaya aksi-aksi perubahan pada tingkal lokal. Namun, karena sebagian mereka yang terlibat itu memahaminya sebagai akibat dari sebab-sebab global, maka hasil mereka pun terbatas mencegah menjadi korban, hingga membentuk barikade perlindungan.

Sebagian dari mereka adalah organisasi-organisasi non-pemerintah yang terus bekerja sama dengan berbagai jaringan advokasi trans-nasional seraya memanfaatkan berbagai forum tingkat nasional dan internasional untuk mengartikulasikan kritik yang berbasiskan apa-apa yang

dinarasikan itu. Pendekatan yang bermotokan "*think locally, act globally*" menguatkan jaringan advokasi transnasional, yakni suatu siklus yang dimulai dengan upaya mengangkat kasus lokal melintasi batas nasional hingga ke fora international, dengan harapan muncul berbagai tekanan khusus yang dapat diperankan oleh suatu badan internasional tertentu terhadap suatu kekuatan di negara nasional, khususnya pemerintah, untuk mau mengambil langkah-langkah mengubah situasi lokal yang diharapkan. Mekanisme boomerang (*boomerang mechanism*) semacam ini diharapkan akan dapat memperbaiki situasi lokal, sebagai hasil dari berubahnya cara pemerintah mengurus kasus-kasus yang diadvokasi secara internasional/transnasional itu (Keck and Sikkink 1998; 1999).

Untuk bisa mendapatkan banyak manfaat dari buku ini, saya menganjurkan pembaca menyadari keterbatasan dan konsekuensi cara pikir dualisme biner antara yang lokal dengan yang global itu. Saya menganjurkan suatu cara pandang yang lebih terbuka dan progressif untuk memahami bahwa tiap-tiap masalah agraria bersarang pada geografi sejarah dari suatu wilayah tertentu. Geografi itu mengurus ruang (*space*), sedangkan sejarah itu mengurus waktu *(time)*. Alih-alih menganggap yang lokal sebagai tempat berlangsungnya akibat dari sebab-sebab global, pemahaman geografi sejarah ini sangat menentukan dalam memberi pemahamanan spasialitas dan temporalitas dari berbagai masalah agraria di suatu wilayah tertentu. Bila mau berhasil, tiap-tiap studi atas masalah-masalah agraria, dan perencanaan pelaksanaan pembaruan penguasaan tanah (*land tenure reform*) tertentu, akan

mensyaratkan pemahaman geografi sejarah atas suatu wilayah tertentu. Masalah-masalah agraria berkembang "bergantung pada *di mana* hal-hal itu berkembang, di atas apa yang secara historis telah mengendap di sana, pada struktur-struktur sosial dan spasial yang telah menetap di tempat tersebut" (Watts *dalam* Pred and Watts 1992: 11).

Selanjutnya, silakan pembaca mencermati uraian pendahuluan Farid (2017) di buku *Sejarah/Geografi Agraria Indonesia* (Farid dan Luthfi 2017). Dalam buku ini dimuat karya-karya berikut ini: Razif (2017) "Ekspansi Kapital dan Pengerahan Tenaga Kerja di Sumatera 1865-1965", Fauzi (2017) "Agraria dan Ekspansi Modal di Kalimantan", Razif (2017) "Sejarah Geografi Kapitalisme di Sulawesi", Fauzi (2017) "Agraria dan Ekspansi Modal di Nusa Tenggara", dan Rachman (2017) "Politik Agraria Priangan dari Masa ke Masa", yang kesemuanya itu menyajikan contoh studi geografi sejarah agraria. Contoh-contoh studi masalah-masalah agraria dengan pendekatan geografi sejarah juga bisa ditemukan dalam buku yang disunting oleh Rachman dan Yanuardi (2014).

Farid (2017) mengindikasikan adanya penyempitan pengertian atas apa yang dimaksudkan dengan agraria itu pada studi-studi agraria yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah dan dengan merujuk karya David Ludden, *An Agrarian History of South Asia*, ia mengusulkan pengertian bahwa:

> "tatanan agraria adalah 'social organisation of physical powers to produce organic materials for human use' (Ludden 1999: 18). Kegiatan yang mencakup 'agraria' tidak

> terbatas pada pengolahan tanah seperti ladang dan sawah tapi termasuk beternak, menangkap ikan, menggembala, memanen hutan, dan produksi alat kerja yang terkait. Semua hal ini juga tidak dapat dipisahkan dari sistem sosial dan kepercayaan yang berperan penting dalam kelangsungan praktik-praktik tersebut. Dalam banyak komunitas hal-hal ini jauh lebih penting dari hukum negara yang mengatur kegiatan mereka. Fokus kajian dengan begitu terarah pada manusia yang konkret dan saling-hubungannya dengan manusia lain dan tanah tempatnya berpijak. Ludden kemudian mengusulkan bahwa kesemua unsur dari tatanan agraria ini bisa dibahas dengan memperhatikan 'lanskap kekuasaan sosial' (Ludden 1999: 18). Kegiatan mengolah tanah memang menjadi sentral tapi bukan satu-satunya, dan tidak dapat dipahami terlepas dari tatanan agraria secara menyeluruh." (Farid 2017: 7)

Bisa jadi seseorang terfiksasi pada satu masalah agraria dari satu kelompok rakyat tertentu, baik karena masalah itu berlangsung di tempat ia berasal, atau ada pengalaman keterlibatannya dalam aktivisme tertentu, atau karena kerja lapang dalam rangka studi, bahkan bisa jadi karena ada penugasan khusus oleh lembaganya untuk menyelesaikan masalah agraria tersebut. Tanpa disertai pemahaman geografi sejarah, kita tidak dapat memahami secara adekuat apa karakteristik masalah agraria yang terjadi di tempat itu, dan bagaimana masalah agraria itu berkembang dalam hubungan dengan kekuatan-kekuatan yang bekerja sepanjang perjalanan sejarah di wilayah

tersebut dalam konjungtur yang berlangsung pada saat itu.

Hall (2017: 280) memberi saran mengenai perlunya meneliti konjungtur yang sedang dihadapi melalui usaha mengidentifikasi para aktor yang berpengaruh, menelusuri cara bagaimana aktor-aktor itu tampil berperan, pada panggung apa, lintasan yang mereka lalui, dan kondisi yang membuat kehadiran dan peran mereka berlanjut atau berhenti. Pertunjukan, panggung, lintasan, dan kondisi para aktor tersebut tidak dapat ditelusuri secara linier. Interaksi para aktor yang berlangsung sekarang ini sesungguhnya berada dalam arus utama suatu babak/ periode tertentu. Karena itu, perlu dirumuskan ciri babak tertentu yang berbeda dari babak-babak sebelumnya. Pengalaman saya, memakai pendekatan geografi sejarah untuk menemukan pembabakan, mengkombinasikannya dengan etnografi dan dramaturgi peristiwa-peristiwa, adalah kerja intelektual tersendiri yang mengasyikkan (Rachman 2011; 2018; 2019).

Demikianlah, pemahaman geografi sejarah seperti itu akan membantu keluar dari fiksasi yang membatasi dan menyulitkan dalam memaknai hubungan-hubungan yang berlangsung. Kita sama sekali tidak mengabaikan kehadiran kekuatan-kekuatan global yang bekerja pada tingkat lokal. Tiap-tiap tempat tertentu selalu mempunyai karakternya masing-masing. Kekuatan-kekuatan yang bekerja di satu tempat itu hanya dapat dimengerti dengan menghubungkannya dengan kekuatan-kekuatan lain dan tempat-tempat lainnya, tanpa perlu merasa terancam

oleh kesemua itu. Kita dapat menggunakan cara berpikir yang diistilahkan oleh Massey (1993) sebagai "power-geometry and a progressive sense of place" yang memberi kemungkinan untuk memahami tempat itu melalui bukan hanya sebagai penerima pasif sebagai akibat, melainkan sebagai pelaku aktif yang memiliki peran ikut membentuk perubahan. Kejadian-kejadian di tempat itu berada dalam sekaligus dan membentuk satuan waktu yang biasa disebut babak/periode yang di dalamnya terdapat simpul-simpul dari berbagai kekuatan yang bertemu dengan cara-cara yang tidak pernah terduga. Jadi kebutuhan kita, dengan mengutip Massey (1993: 156), "is a global sense of the local, a global sense of place".

Memang betul, masalahnya bukan sekedar menafsir dunia tapi mengubahnya. Namun, dengan membubuhkan kalimat tambahan pada ungkapan terkenal dari Karl Marx dalam *Theses on Feuerbach* (1888) itu—tiap-tiap upaya untuk mengubah dunia bergantung pula kepada cara-cara bagaimana dunia itu ditafsirkan, bukan? []

## Daftar Pustaka


Farid, Hilmar. 2017. "Prolog: Menuju Sejarah/Geografi Agraria." Hlm. 1-20 dalam *Sejarah/Geografi Indonesia*, disunting oleh Hilmar Farid dan Ahmad Nashih Luthfi. Yogyakarta: STPN Press.

Farid, Hilmar dan Ahmad Nashih Luthfi, eds. 2017. *Sejarah/Geografi Indonesia*. Yogyakarta, STPN Press.

Hall, Stuart. 2007. "Epilogue: Through the Prism of an Intelectual Life", dalam *Culture, Politics, Race and Diaspora: The Though of Stuart Hall*. Edited by B. Meeks. Kingston, jamaika: Randle.

Hart, Gillian. 2002. *Disabling Globalization: Places of Power in Post-Apartheid South Africa*. Berkeley, CA: University of California Press.

_____. 2004. "Geography and Development: Critical Ethnographies." *Progress in Human Geography* 28(1): 91-100.

_____. 2018. "Relational Comparison Revisited: Marxist Postcolonial Geographies in Practice." *Progress in Human Geography* 42(3): 1-24.

Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. 1998. *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y. and London: Cornell University Press.

_____. 1999. "Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics." *International Social Science Journal* 51(159): 89-101.

Ludden, David. 1999. *An Agrarian History of South Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marx, Karl. 1888. "Theses on Feuerbach," an appendix *in* Frederick Engels. *Ludwig Feuerbach and the End of Classical German Philosophy*. Dapat diakses melalui https://www.marxists.org/archive/marx/works/1845/theses/index.htm.

Massey, Doreen. 1993. "Power-Geometry and a Progressive Sense of Place". Pp. 59-69 in *Mapping the Futures*. Edited by J. Bird, B. Curtis, T. Putnam, G. Robertson and L. Tickner. London: Routledge.

_____. 1994. *Space, Place and Gender*. Cambridge: Polity Press.

Pred, Alan and Watts, Micahel. 1992: *Reworking Modernity: Capitalisms and Symbolic Discontent*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Pujiriyani, Dwi Wulan, Vegitya Ramadhani Putri, Muhammad Yusuf, Muhammad Bahtiar Arifin. 2014. *Land Grabbing: Bibliografi Beranotasi*. Yogyakarta: STPN Press.

Rachman Noer Fauzi. 2011. *Resurgence of Land Reform Policy and Agrarian Movements in Indonesia. PhD Thesis*. California: University of California, Berkeley.

_____. 2018. *Land Reform dan Gerakan Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Insist Press.

_____. 2019. "Meneliti Proses Kebijakan Land Reform Indonesia." *Prisma* 36: 17-37.

Rachman, Noer Fauzi dan Dian Yanuardi, eds. 2014. *MP3EI: Master Plan Krisis Sosial Ekologi Indonesia*, Bogor: Sajogyo Institute bekerjasama dengan Penerbit Tanah Air Beta.

Rankin, Katharine N. 2003. "Anthropologies and Geographies of Globalization." *Progress in Human Geography* 27(6):708-734.

White, Benjamin dan Gunawan Wiradi, eds. 2009. *Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif: Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana*. Bogor: Brighthen Press.

.....

# DAFTAR PUSTAKA


Adam, Jeroen. 2008. "Forced Migration, Adat, and a Purified Presence in Ambon, Indonesia." *Ethnology* 47(4): 227-238.

Aragon, Lorraine V. 2001. "Communal Violence in Poso, Central Sulawesi: Where People Eat Fish and Fish Eat People." *Indonesia* 72: 45-79.

Astuti, Rini dan Andrew McGregor. 2014. "Indigenous Land Claims or Green Grabs? Inclusions and Exclusions within Forest Carbon Politics in Indonesia." *The Journal of Peasant Studies* 44(2): 445-466.

Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi. 2011. *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*. Jakarta, Bandung: Bina Desa, Konsorsium Pembaruan Agraria, Agrarian Resource Center.

Bahri, Adi Dzikrullah. 2019. "Ekowisata Kepulauan Seribu: Berdiri di Atas Krisis Sosio-Agraria dan Ekosistem." Hlm. 179-192 dalam *Perjuangan Keadilan Agraria*, disunting oleh M. Shohibuddin dan A.D. Bahri. Yogyakarta: Insist Press.

Bank Dunia. 2016. *Ketimpangan yang Semakin Lebar: Mengapa, Apa Dampaknya, dan Apa Solusinya*. Jakarta: World Bank.

Bertrand, Jacques. 2003. *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Borras Jr, Saturnino M. dan Jennifer C. Franco. 2010. "Contemporary Discourses and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance." *Journal of Agrarian Change* 10(1): 1-32.

_____. 2012. "Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis." *Journal of Agrarian Change* 12(1): 34-59.

BPN (Badan Pertanahan Nasional). 2007. *Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan "Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat."* Jakarta: Badan Pertanahan Nasional.

BPS (Badan Pusat Statistik). 2014. *Angka Nasional Hasil Pencacahan Lengkap Sensus Pertanian 2013*. Jakarta.

Coppel, Charles A., ed. 2006. *Violent Conflicts in Indonesia: Analysis, Representation, Resolution*. New York: Routledge.

Credit Suisse. 2017. *Global Wealth Data Book 2017*. Zurich: Credit Suisse AG Research Institute.

Fadjar, Undang. 2009. "Transformasi Struktur Agraria dan Diferensiasi Sosial pada Komunitas Petani: Studi Kasus pada Empat Komunitas Petani Kakao di Propinsi Sulawesi Tengah dan Nangroe Aceh Darussalam." Disertasi doktoral pada Institut Pertanian Bogor.

Fauzi, Noer. 2003. *Bersaksi Untuk Pembaruan Agraria: Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global*. Yogyakarta: Insist Press.

Hall, Derek. 2011. "Land Grabs, Land Control, and Southeast Asian Crop Booms." *The Journal of Peasant Studies* 38(4): 837-57.

Ito, Takeshi, Noer Fauzi Rachman, dan Laksmi Adriani Savitri. 2014. "Power to Make Land Dispossession Acceptable: A Policy Discourse Analysis of the Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), Papua, Indonesia." *The Journal of Peasant Studies* 41(1): 29-50.

Jaringan Advokasi Tambang, Greenpeace, Indonesia Corruption Watch, dan Auriga. 2019. *No Coalruption: Elite Politik Dalam Pusaran Bisnis Batu Bara*. Jakarta.

Kartika, Dewi. 2018. "Sambutan Konsorsium Pembaruan Agraria. Hlm. xxxi-xxxix dalam M. Shohibuddin, *Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris*. Yogyakarta: STPN Press, PSA IPB, Sajogyo Institute dan KPA.

Kartodihardjo, Hariadi. 2019. "Redistribusi Hak dan Manfaat Sumber Daya Alam dalam Lingkungan Politik Birokrasi dan Korupsi." Hlm. 24-44 dalam *Perjuangan Keadilan Agraria*, disunting oleh M. Shohibuddin dan A.D. Bahri. Yogyakarta: Insist Press.

KATR/BPN (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional). 2017. *Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*. Jakarta.

KLHK (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan). 2018. *Evolusi Kawasan Hutan, TORA dan Perhutanan Sosial: Paparan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada Diskusi Media Forum Merdeka Barat 9*. Jakarta.

KSP (Kantor Staf Presiden). 2016. *Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria, 2016-2019: Arahan Dari Kantor Staf Presiden*. Jakarta.

_____. 2017. "Kesenjangan Sosial dan Respon Kebijakan Pemerintah." Presentasi 9 Mei 2017.

Li, Tania Murray. 2002. "Local Histories, Global Markets: Cocoa and Class in Upland Sulawesi." *Development and Change* 33(3): 415-437.

Luthfi, Ahmad Nashih. 2018. "Reforma Kelembagaan Dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla." *Bhumi: Jurnal Agraria Dan Pertanahan* 4(2): 140-63.

Meinzen-Dick, Ruth, Monica Di Gregorio, dan Stephan Dohrn. 2008. "Decentralization, Pro-Poor Land Policies and Democratic Governance." *CAPRi Working Paper No. 80*.

Megawati Institute. 2017. *Hasil Riset Oligarki Ekonomi*. Jakarta.

Prakarsa. 2019. "Indeks Kemiskinan Multidimensi: Memotret Wajah-Wajah Kemiskinan di Indonesia." *Prakarsa Policy Brief*. Jakarta.

Rachman, Noer Fauzi. 2012. *Land Reform Dari Masa Ke Masa*. Yogyakarta: Tanah Air Beta.

_____. 2013. "Rantai Penjelas Konflik-Konflik Agraria yang Kronis, Sistemik, dan Meluas di Indonesia." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 12(37): 1-14.

Rachman, Noer Fauzi and Dian Yanuardy, eds. 2006. *MP3EI: Master Plan Percepatan Dan Perluasan Krisis Sosial-Ekologis Indonesia*. Yogyakarta dan Bogor: Tanah Air Beta dan Sajogyo Institute.

Ribot, Jesse C. dan Nancy Lee Peluso. 2003. "A Theory of Acess." *Rural Sociology* 68(2): 153-181.

Sajogyo. 1970. "Land and Labor in Indonesia." Unpublished paper.

Sajogyo Institute. 2019. "Potret Ketimpangan Penguasaan Lahan di Indonesia." Laporan analisis data Sensus Pertanian 2013, tidak diterbitkan.

_____. 1973. *Modernization without Development in Rural Java*. A paper contributed to the study on changes in agrarian structures, organized by FAO, 1972-1973. Bogor: Bogor Agricultural University.

Shohibuddin, Mohamad, ed. 2009. *Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraris*. Yogyakarta: STPN Press.

_____. 2014a. "Managing Land Re/Dis-Possession from Below: History of Biopolitics Countermovement in Two Javanese Rural Communities." *Paramita* 24(2): 137-154.

_____. 2014b. "Land Grants and Agribusiness Programmes for Peacebuilding and Post-conflict Development: The Case of Aceh, Indonesia." Paper

dipresentasikan pada *the 28th ASEASUK Conference*, Brighton, UK, 12 September 2014.

_____. 2018. *Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris*. Yogyakarta: STPN Press, PSA IPB, Sajogyo Institute dan KPA.

_____. 2019. *Wakaf Agraria: Signifikansi Wakaf Bagi Agenda Reforma Agraria*. Yogyakarta dan Bogor: Baitul Hikmah, Magnum Pustaka Utama dan Sajogyo Institute.

Shohibuddin, Mohamad dan Endriatmo Soetarto. 2010. "Krisis Agraria Sebagai Akar Kemiskinan: Menuju Pandangan Relasional Mengenai Kemiskinan." Hlm. 239-255 dalam *Sejarah Indonesia: Perspektif Lokal dan Global. Persembahan untuk 70 Tahun Prof. Dr. Djoko Suryo*, disunting oleh S. Margana dan W. Fitrianingsing. Yogyakarta: Ombak.

Sirait, Martua Thomas. 2017. *Inklusi, Eksklusi dan Perubahan Agraria: Redistribusi Tanah Kawasan Hutan di Indonesia*. Yogyakarta: STPN Press.

Siscawati, Mia dan Noer Fauzi Rachman. 2014. "Gender dan Politik Konsesi Agraria: Dimensi Gender Dalam Mekanisme-Mekanisme Penguasaan Tanah, Perubahan Tata-Guna Tanah, dan Krisis Sosial-Ekologis." *Working Paper Sajogyo Institute No 12*. Bogor: Sajogyo Institute.

Sitorus, M. T. Felix. 2002. "Lingkup Agraria." Hlm. 25-40 dalam *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiiradi*, disunting oleh E. Suhendar, S. Sunito, M. T.

F. Sitorus, A. Satria, I. Agusta, dan A. H. Dharmawan. Bandung: Akatiga.

Stewart, Frances. 2002. "Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development." *QEH Working Paper Series No. 81*. Oxford.

Suhendar, Endang. 1995. *Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat*. Bandung: Akatiga.

Suryadarma, Daniel, Rima Prama Artha, Asep Suryahadi, dan Sudarno Sumarto. 2005. "A Reassessment of Inequality and Its Role in Poverty Reduction in Indonesia." *SMERU Working Paper*. Jakarta.

Tjondronegoro, Sediono M. P. dan Gunawan. Wiradi, eds. 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Gramedia.

The Gecko Project. 2017. *Kerajaan Kecil Sawit*. Diakses dari https://geckoproject.id/kerajaan-kecil-sawit-66f6f8920a16 pada 2 Maret 2019.

TUK (Transformasi untuk Keadilan Indonesia). 2015. *Kuasa Taipan Kelapa Sawit di Indonesia*. Jakarta.

Vandergeest, Peter dan Nancy Lee Peluso. 1995. "Territorialization and State Power in Thailand." *Theory and Society* 24(3): 385-426.

Warman, Kurnia. 2019. "Kedudukan Hak Ulayat dan Hak Komunal dalam Hukum Agraria." Hlm. 169-194 dalam *Meninjau Ulang Pengaturan Hukum Adat*, disunting oleh M. Shohibuddin, A.N. Luthfi dan W. Utami. Yogyakarta dan Bogor: STPN Press dan Pusat Studi

Agraria IPB.

White, Ben. 1989. "Problems in the Empirical Analysis of Agrarian Differentiation." Hlm. 15-30 dalam *Agrarian Transformation: Local Processes and the State in Southeast Asia*, disunting oleh G. Hart, A. Turton, dan B. White. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

_____. 1991. "In the Shadow of Agriculture: Economic Diversification and Agrarian Change in Java, 1900-1990." *Working Paper Series No. 96*. The Hague: The International Institute of Social Studies.

_____. 2005. "Between Apologia and Critical Discourse: Agrarian Transitions and Scholarly Engagement in Indonesia." Hlm. 107-141 dalam *Social Science and Power in Indonesia*, disunting oleh V.R. Hadiz dan D. Dhakidae. Jakarta dan Singapore: Equinox dan Institute of Southeast Studies.

_____. 2009. "Gunawan Wiradi, the Agro Economic Survey and Indonesia's Green Revolution." Hlm. xi-xxxvi dalam *Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraria*, disunting oleh Mohamad Shohibuddin. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

Wicaksono, Eko, Hidayat Amir, dan Anda Nugroho. 2017. "The Source of Income Inequality in Indonesia: A Regression-Based Inequality Decomposition." *ADBI Working Paper Series* No. 667. Tokyo.

Winarso, Haryo dan An-An Kartiwa. 2019. "Kesenjangan

Pemilikan Lahan Untuk Pengembangan Perumahan Di Jakarta Metropolitan Area." Hlm. 141-58 dalam *Perjuangan Keadilan Agraria*, disunting oleh M. Shohibuddin dan A.D. Bahri. Yogyakarta: Insist Press.

Winoto, Joyo. 2007. "Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat." *Kuliah Umum di Balai Senat Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 22 November 2007*. Diakses dari https://ugm.ac.id/id/berita/1135-joyo.winoto.:.ketimpangan.kepemilikan.aset.sebagai.penyebab.kemiskinan pada 7 September 2018.

Winters, Jeffrey A. 2013. "Oligarchy and Democracy in Indonesia." *Indonesia* (96): 11-33.

Wiradi, Gunawan. 2005. *Reforma Agraria untuk Pemula*, disunting oleh E. Aritonang. Jakarta: Sekretariat Bina Desa.

_____. 2009a. *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, disunting oleh M. Shohibuddin. Yogyakarta: STPN Press dan Sajoyo Institute.

_____. 2009b. *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*, disunting oleh Mohamad Shohibuddin. Bogor: Sajogyo Institute, Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat IPB dan Pusat Kajian Agraria IPB.

# INDEKS[1]

## A. Nama Orang, Lembaga dan Tempat


Aceh *4n4, 97, 102, 119n1*

Badan Pertanahan Nasional *3, 83, 109, 119*

Badan Pusat Statistik *67*

Banyumas (Jawa Tengah) *42*

Belanda *42, 43, 44, 45, 46*

Commons, John R. *xxxi*

Den Haag *45*

Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat *xiii, xv*

Dewey, John *xxxi*

Dharmawan, Arya H. *xiii*

Divisi Kependudukan, Agraria dan Ekologi Politik *xiii*

Fakultas Ekologi Manusia *xiii, xv*

Hatta, Mohammad *8, 40-41*

Helsinki *102*

Hindia Belanda *45*

Indonesia *x, xxxii, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 40, 41, 42, 45, 46, 47, 47n1, 55n3, 63, 67, 71n4, 77, 84, 86, 88, 89, 93, 97, 106, 117, 125, 127, 131*

Institut Pertanian Bogor *xi, xiii, xiv, xv*

Institute of Social Studies *126*

Jakarta *58n6*

Jaringan Advokasi Tambang *5*

Jawa *31, 40, 47, 84, 86*

Jawatan Kehutanan (*lihat*: Perhutani)

Jepang *46*

Kalimantan *131*

Kalimantan Tengah *4n4, 5*


[1] Angka halaman yang diikuti huruf "n" berarti merujuk ke catatan kaki (*footnote*).

Kartodihardjo, Hariadi *xiv, 109-110*
Kementarian Agraria dan Tata Ruang *82n3, 83, 119*
Kepolisian Republik Indonesia *123n2*
Konsorsium Pembaruan Agraria *xiv*
Koperasi Produksi Karet Wangunwati *59n7*
Lauje (Sulawesi Tengah) *xxvi, 32, 64*
La via Campessina *17*
Lembaga Penjamin Nasabah *3, 88*
Lenin, Vladimir *70n2*
Luar Jawa *84, 86*
Luar Papua *84, 86*
Maluku *97*
Marx, Karl *134*
*Mindere Welvaart Comissie 40*
Mosher, Arthur T. *64*
Nusa Tenggara *131*
Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan *97, 119*
Pakpahan, Agus *xxxi*
Papua *84, 86*
Papua Barat *45*
Partai Komunis Indonesia *58n6*
Perhutani *47*
Poso *4n4, 97*
Pusat Studi Agraria *xiv*
Rachman, Noer Fauzi *xiv, 33-34*
Republik Indonesia *45*
Republik Indonesia Serikat *45*
Sambas *97*
Sampit *97*
Sajogyo *60n8*
Sajogyo Institute *xiii, 71*
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional *107*
Selabintana (Jawa Barat) *126*
Seruyan (Kalimantan Tengah) *5*
Sigi (Sulawesi Tengah) *110*
Soesilo Bambang Yudhoyono *78, 79, 80*
Sulawesi *131*
Sulawesi Tengah *xxvi, 32, 64, 110*
Sumatera *131*
Sumatera Timur *40*
Surakarta *43*
Swiss *89*
Taman Nasional Tesso Nilo *110*
Tasikmalaya (Jawa Barat) *59n7*
Tentara Nasional Indonesia *44, 46, 123n2*
The Gecko Project *5*
Transformasi untuk Keadilan Indonesia *5*
Winoto, Joyo *3, 109*
Wiradi, Gunawan *4, 5, 6, 20-25, 66-67, 96n1, 126*
Veblen, Thorstain *xxxi*
Yayasan Agro Ekonomika *126*
Yogyakarta *41, 43*

## B. Subjek


**ADAT**
desa/kampung — *102, 110*
hak — *96, 102*
hukum — *20, 23, 41, 44, 96, 96, 100*
hutan — *102, 119*
komunitas — *34, 76*
masyarakat (hukum) — *41, 96-97, 100, 102, 110, 119*
sistem tenurial — (*lihat*: tenurial)
tanah — *41, 102*
tokoh — *30*
— istiadat *xxx*

**AGRARIA, ALOKASI** (*lihat juga*: land reform)
dampak ketidakadilan politik — *73-74, 77-78*
diskriminasi positif dalam — *10, 93-95, 112, 122*
ketimpangan — *x, xxvii, 2-6, 8, 9, 27, 29, 33-36, 39, 40, 47, 49, 60, 73, 74, 75-90, 95, 102, 117*
re-orientasi politik — *90, 93-103, 121-122*
izin lokasi dalam rangka — (*lihat*: izin)
transfer lintas-sektor dalam — *100*
— menurut Gunawan Wiradi *20, 21*
— selama era Orde Baru (*lihat*: Orde Baru)
— selama era reformasi (*lihat*: reformasi)
— selama pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono *78-80*
— untuk badan-badan pemerintah *75-76* (*lihat juga*: pemerintah)
— untuk desa *75*
— untuk individu *76, 99*
— untuk kelompok miskin/marginal *112, 114, 122*
— untuk kepentingan umum *80*
— untuk komunitas/masyarakat *75, 76, 99*
— untuk koperasi (*lihat*: koperasi)
— untuk korporasi skala besar *9, 10, 29, 30, 34, 36, 57, 74, 76, 77-87, 94, 95*
— untuk konsesi kehutanan (*lihat*: agraria, konsesi; hutan)
— untuk konsesi perkebunan (*lihat*: agraria, konsesi; perkebunan)
— untuk masyarakat hukum adat *76, 99*
— untuk rakyat *10, 27, 29, 34, 56, 73, 75, 76, 77, 80, 93-103*
— untuk usaha kolektif rakyat *x, xxvii, 9, 51, 55-57, 59, 63, 76, 77, 94, 95*

**AGRARIA, DIFERENSIASI** (*lihat juga*: agraria, ketimpangan; guremisasi; polarisasi; proletarisasi)
definisi — *31*
— berdasarkan data Sensus Pertanian *65-73*
— sebagai dampak ketidakadilan politik alokasi *73-74*

— yang dipicu Revolusi Hijau *31-32, 32n4*
— yang dipicu introduksi komoditi perkebunan *xxv-xxvi, 32, 64-65*

**AGRARIA, KAJIAN/STUDI** *xi, xiii, xxxii*
agroecological system sebagai fokus — *x*
analisis aspek ekologi politik dalam — *107*
analisis aspek ekonomi politik dalam — *107*
analisis aspek sosio-agraria dalam — *107*
analisis aspek kewilayahan dalam — *107*
analisis aspek teknis dalam — *107*
cropping system/livestock system sebagai fokus — *x*
governance system sebagai fokus — *x*
impact model dalam — *128-130*
kebangkitan — *127*
metodologi — *xxxii, 15-19, 105-108,117, 123, 125-134*
pendekatan geografi sejarah dalam — *130-134*
pendekatan transdisiplin dalam — *xxxiii, 108*
perspektif kritis dalam — *19*
tenurial/livelihood system sebagai fokus — *x*
— kritis *4n5*
— mengenai ketimpangan penguasaan tanah *2-6, 4n5, 7, 8, 19-25, 27-36, 63-83, 117*
— pada tingkat desa *24*
— pada tingkat komunitas *5, 24, 128-134*
— pada tingkat makro *25*
— pada unit plot usahatani/daerah tangkapan/daerah gembalaan *106-107*
— pada unit produksi *106-107*
— pada unit bentang alam *106-107* (*lihat juga*: alam, bentang)
— pada unit teritori yurisdiksi *106-107*

**AGRARIA, KEBIJAKAN** (*lihat juga*: agraria, reforma; reforma agraria dan perhutanan sosial; tenure reform)
arus balik — *63-65*
KMB di Den Haag 1949 dan konsekuensinya terhadap — *45-46*
liberalisasi — *xii*
pendekatan pragmatisme dalam analisis — *xxxii*
visi Bung Hatta mengenai — *40-42*
— di awal era Kemerdekaan *x, 7, 42-46* (*lihat juga*: nasionalisasi)
— di era 1960-an *44, 46-58* (*lihat juga*: bagi hasil; land reform; UU Penetapan Luas Tanah Pertanian; UU Perjanjian Bagi Hasil; UU Pokok Agraria)
— di masa kolonial Belanda *30, 40, 43, 46, 47, 127*
— di masa Orde Baru *4n5, 9, 31-32, 58-60, 63-64, 78-79*
— di masa pendudukan Jepang *46*
— di masa Reformasi *xi, xii, 1, 3, 5, 34-36, 60, 77-87, 96, 117-123*

— untuk menanggulangi ketimpangan agraria (*lihat*: agraria, reforma; bagi hasil; nasionalisasi; land reform; tenancy reform; tenure reform; UU Penetapan Luas Tanah Pertanian; UU Perjanjian Bagi Hasil; UU Pokok Agraria)

**AGRARIA, KETIMPANGAN** (*lihat juga*: ketimpangan)
alokasi tanah bagi usaha kolektif rakyat untuk penanggulangan — (*lihat*: agraria, alokasi; agraria, kebijakan)
ancaman kebijakan liberalisasi pada peningkatan — *xii-xiii*
deskripsi empiris tentang — *ix-x, 7, 63-73, 75-83*
dua konsepsi komplementer tentang ragam dimensi — *22-24*
empat dimensi — *ix, 7-8, 21-24*
kebijakan penanggulangan — (*lihat*: agraria, kebijakan; agraria, reforma; bagi hasil; nasionalisasi; land reform; tenancy reform; tenure reform; UU Penetapan Luas Tanah Pertanian; UU Perjanjian Bagi Hasil; UU Pokok Agraria)
komparasi proporsi ketimpangan kekayaan dengan — *3-4, 88-89*
klarifikasi konseptual tentang — *ix-x, xxxii, 7, 15-36* (*lihat juga*: agraria, kajian)
land reform untuk penanggulangan — (*lihat*: land reform)
produksi — *xii, 34, 36* (*lihat juga*: agraria, alokasi; enclosure; eksklusi; guremisasi ; land grabs; polarisasi; proletarisasi)
skema tenure reform untuk mengoreksi — (*lihat*: tenure reform)
studi — (*lihat*: agraria, kajian)
tiga pokok bahasan mengenai — *ix, 7, 117*
tujuan penanggulangan — *xxvii*
urgensi menjernihkan isu — *ix-xi*
— berupa ketidakpastian hak atas tanah (*lihat*: tenure insecurity)
— berupa ketidakserasian berbagai produk hukum negara *20, 23*
— berupa ketidakserasian hukum negara dan hukum adat *20, 23, 99*
— berupa ketimpangan alokasi (*lihat*: agraria, alokasi)
— berupa ketimpangan distribusi *x, xxvii, 5-6, 8, 9, 27-33, 39, 40, 47, 49, 60, 63-73, 87, 95, 102, 117*
— berupa ketimpangan penguasaan tanah *x, xxvii, 5, 6, 9, 21-22, 27-36, 40, 51, 88, 99*
— berupa ketimpangan relasi produksi dan distribusi surplus *8, 15, 18, 21-23, 25, 31, 44, 86*
— berupa ketimpangan tata guna tanah dan tata ruang *8, 18, 20, 83-87, 94*
— level desa *24-25*
— level komunitas *5*

— level nasional *5, 25*
— memicu konflik (*lihat*: konflik)
— menurut Gunawan Wiradi *4, 5, 6, 20-25, 66-67, 96n1*
— sebagai atribut dalam relasi agraria (*lihat*: agraria, relasi sosio-)
— sebagai komoditi politik *ix,*
— selama era Orde Baru (*lihat*: Orde Baru)
— selama era reformasi (*lihat*: reformasi)
— warisan sistem feudal *40, 42-43*
— warisan sistem kolonial *40, 43-47*

**AGRARIA, KONSESI** *xii, 35, 57n4, 59*
areal — *xxi, 77*
izin lokasi dalam rangka — (*lihat*: izin)
politik/kebijakan — *33-35, 76, 77, 94*
— selama era Orde Baru (*lihat*: Orde Baru)
— selama era reformasi (*lihat*: reformasi)
— selama pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono *78-80*
— untuk bahan bakar nabati *35, 80*
— untuk ekowisata *34, 59*
— untuk *food estate 34, 35, 80*
— untuk industri *84*
— untuk kawasan ekonomi khusus *35, 80*
— untuk kehutanan *34, 59, 78-80*
— untuk perdagangan karbon *34, 35, 80*
— untuk perkebunan *34, 59, 81-87*
— untuk pertambangan *34, 59, 83*
— untuk perumahan *34, 84*
— untuk resort dan hotel *84*
— untuk restorasi ekosistem *34*
— untuk tambak *84*
— untuk tebu *84*

**AGRARIA, OBJEK** (*lihat*: agraria, sumber-sumber. *Lihat juga*: agraria, relasi-sosio; agraria, subjek)

**AGRARIA, PERUBAHAN** (*lihat*: agraria, diferensiasi; eksklusi; enclosure; guremisasi; polarisasi; proletariasi)

**AGRARIA, REFORMA** (*lihat juga*: agraria, kebijakan; land reform; Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial; tenure reform; UU Penetapan Luas Tanah Pertanian; UU Pokok Agraria)
anti-— *123*
biaya transaksi dalam pelaksanaan — *xxviii*
dampak — (*lihat*: pembaruan)
distorsi makna — *110*
keberhasilan — *xxxii-xxxiii*
kegagalan — *xxxii-xxxiii*
kepentingan politik di balik — *xxxiii*
kriteria penilaian — (*lihat*: pembaruan)
kualifikasi — (*lihat*: pembaruan)

Lingkar Belajar Bersama — *127-128*
lokakarya internasional — *126*
mata kuliah — *xi, xiii*
kritik atas Peraturan Presiden tentang — *123n2*
*rationale* — *123n2*
subjek — *123n2*
target capaian — *119*
— sejati *xxxii, 113-115, 122*
— palsu *xxxii, 113-114, 123*

**AGRARIA, RELASI SOSIO-** (*lihat juga*: agraria, objek; agraria, subjek)
aktivitas produksi dalam — *15, 19, 21*
aspek kekuasaan dalam — *18-19*
definisi — *15*
objek pertaruhan dalam — (*lihat*: agraria, sumber-sumber)
sifat kompetitif/kontestatif — *18-19, 21, 30*
sumber-sumber agraria dalam — (*lihat*: agraria, sumber-sumber)
tiga kategori pelaku dalam — (*lihat*: agraria, subjek)
— antara masyarakat dan korporasi *29-30*
— di antara komponen masyarakat *16, 30, 121*
— di antara badan pemerintah *16*
— selalu dicirikan oleh dominasi dan ketimpangan *15, 18-19, 21, 30*

**AGRARIA, SUBJEK** (*lihat*: agraria, objek; agraria, relasi sosio-; agraria, sumber-sumber)
badan pemerintah sebagai — *16-18, 29* (*lihat juga*: pemerintah)
ketiadaan otonomi pada setiap kategori — *16-17*
ketidaksetaraan kekuasaan di antara — *18-19*
keragaman internal pada setiap kategori — *16*
komunitas/masyarakat sebagai — *16-18, 29*
komunitas atau masyarakat hukum adat sebagai — *x*
korporasi/perusahaan sebagai — (*lihat*: korporasi)

**AGRARIA, SUMBER-SUMBER**
akses terhadap — *xxv*
akumulasi — (*lihat*: akumulasi)
alokasi — (*lihat*: agraria, alokasi)
hak atas — *8, 21, 22, 23, 114*
hubungan hukum menyangkut — *55, 75*
karakteristik intrinsik — *xxvii-xxviii, xxxiii*
ketimpangan penguasaan — (*lihat*: agraria, ketimpangan)
kontrol atas — *4*
manfaat ekonomi dari — *114-115, 122*
manfaat politik dari — *114-115, 122*
pemanfaatan — *15*
pemeliharaan — *55*
pemilikan — *15, 20*
pengelolaan — *97*
penggunaan — *15, 20, 55*
penguasaan — *ix, xxvii, 3, 8, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 94, 99* (*lihat juga*: tanah, penguasaan; tenurial)

perbuatan hukum menyangkut — *55*
persediaan — *55*
peruntukan — *55, 75*
UU Pokok Agraria mengenai cakupan — *17-18*
— berkarakter sumberdaya bersama (*lihat*: commons, the)
— berupa air (*lihat*: air)
— berupa bumi *17, 55, 55n3*
— berupa hutan (*lihat*: hutan)
— berupa kekayaan alam (*lihat*: alam; kekayaan)
— berupa ruang angkasa *17, 55*
— berupa tambang (*lihat*: tambang)
— berupa tanah (*lihat*: tanah)
— sebagai sasaran kontestasi *17-19*

**AIR (PERAIRAN)** *17, 55, 102*
debit — *xxx*
penguasaan — *43*
sumber — *31*
tanah — *4, 6, 45, 94, 106*
wilayah tangkapan — *100*
— darat *17*
— laut *17*

**AKUMULASI** (*lihat juga*: agraria, ketimpangan; ketimpangan)
— di sektor kehutanan (*lihat*: hutan)
— di sektor perkebunan (*lihat*: perkebunan)
— di sektor pertanian rakyat (*lihat*: petani)
— kekayaan/kesejahteraan *1-3, 31, 87-89, 89n4, 93, 125*
— pengetahuan *xxx*
— sebagai strategi rumah tangga *70n3*
— surplus (*lihat*: surplus)
— tanah dan aset agraria lainnya *xxvi, 5, 6, 31-32, 50, 52, 64-65, 70, 70n3, 87, 89, 125*

**ALAM, BENTANG**
transformasi — *32*
— sebagai unit identifikasi masalah tenurial *xi, 10, 103, 105-108, 126*
— sebagai unit integrasi berbagai skema tenure reform *xi, 10, 90, 103, 105-115, 126*

**ALAM, SUMBERDAYA** *xi* (*lihat juga*: agraria, sumber-sumber; alam, kekayaan)
keberlanjutan — *xi, xxx*
kerusakan — *xxix* (*lihat juga*: krisis)
kontrol — *99*
pengelolaan — *99*
redistribusi manfaat — *110*
tata pengurusan — *xi*
— dengan karakter "sumber daya bersama" (*lihat*: commons, the)
— dijadikan konsesi agraria (*lihat*: agraria, konsesi)
— sebagai faktor penting dalam akumulasi kekayaan *2-3*
— sebagai faktor penting dalam produksi ketimpangan *2-4*
— sebagai faktor penting perekonomian Indonesia *2-3*

**ALAM, KEKAYAAN** *17, 18*
eksploitasi — *3, 4, 18*
jenis-jenis — *3*

pemanfaatan — *18*
pengelolaan — *34*
— menurut konstitusi *55n3*

ASET
legalisasi — (*lihat*: sertipikasi)
— agraria/tanah *2, 3, 6, 78-83, 88*
— ekonomi *46*
— kekayaan *89*
— keuangan *3, 88*
— oligarki *6, 89*

BAGI HASIL (*lihat juga*: tenancy)
perjanjian — *26, 44*
regulasi tentang — (*lihat*: UU Perjanjian Bagi Hasil)
— untuk akses tanah *64*

BURUH (PERBURUHAN)
hubungan/relasi — *21*
jaminan sosial di bidang — *50*
— kebun *44*
— murah *40*
— pedesaan *68*
— perkotaan *69*
— tani *32, 42, 70n2, 112*
— upah *65*

*COMMONS, THE 100, 101,*

DAERAH *75,* (*lihat juga:* desa; nasional)
Badan Usaha Milik — *85*
kasus agraria di — *44, 47*
otonomi — *1*
pemberontakan — *42, 45*
pemerintah — (*lihat*: pemerintah)
— aliran sungai *78, 100*
— cukup padat *53n2, 53*
— hulu *78, 100*
— konflik (*lihat*: konflik)
— kurang padat *53n2, 53*
— padat *53, 53n2*
— sangat padat *53n2, 53*
— tidak padat *53, 53n2, 53*
— swapraja *40*

DAMAI (PERDAMAIAN)
konsolidasi — *101*
perjanjian — *98, 119n1*
— Helsinki *102*

DEVOLUSI
definisi — *99*
kerangka pembaruan melalui skema — *102*
— atas sumberdaya bersama *101*
— sebagai skema tenure reform *xi, 77, 98, 126*

DESA (PEDESAAN) *24, 25, 30, 31, 34, 70n3, 112, 114*
aktivis — *125*
ekonomi — (*lihat*: ekonomi)
elite — (*lihat*: elite)
hutan — (*lihat*: hutan)
kelas — *58*
lingkungan — *69*
masyarakat/penduduk/rakyat/warga — *28, 30, 31, 35, 58*
masyarakat luar — *31*
pembangunan — *64*
pemerintah — *110*
radikalisasi politik — *58*
sistem sosial-ekonomi — *51n1*
studi — *125*
sumber-sumber produksi — *31*
supra (atas) — *25*
tenaga kerja — *68*
wilayah — *31*
— adat (*lihat*: adat)

— Jawa *40*
— perdikan (*lihat*: perdikan)
— sebagai subjek pemegang hak tenurial (*lihat*: agraria, subjek)
— yang mengalami konflik *97*

**DISIPLIN**
lintas—*xxxii, 107*
trans-— *xxvi, xxxiii*
— ilmu *xxxii, 107, 130-131*

**EKOLOGI** (*lihat juga*: lingkungan hidup)
dampak konsentrasi tanah di pihak korporasi pada kondisi — *5*
karakteristik — *86*
kerusakan — *77-78, 94*
sosial — *xiii*
— politik *107*
— politik agraria *107*

**EKONOMI**
aset — (*lihat*: aset)
dampak sosial-— *5*
distribusi/transfer manfaat — *4, 112-114, 122*
golongan kuat secara — *114*
golongan lemah secara — *50*
elite — (*lihat*: elite)
ilmu — *xxxi*
isu agraria dari tinjauan — *xxv, 4*
kawasan/zona — *35, 36n5*
koridor pertumbuhan — *80*
kelas sosial-— *31*
kepentingan — *58*
kesenjangan — (*lihat*: ketimpangan)
pertumbuhan — *2, 4, 59, 80*
stabilitas — *xii*
status sosial-— *28*
tatanan — *1*
visi kebijakan — *41-42*
— dunia *79*
— ekstraktif *2*
— hijau (*lihat*: hijau)
— institusi *xxxi*
— nasional *2, 51n1*
— pedesaan *69*
— perkotaan *69*
— politik *46*

**EKSKLUSI** *87* (*lihat juga*: enclosure; land grabs)

**ELITE**
manfaat pembaruan hanya dinikmati — *113*
— desa *30*
— ekonomi *2, 3, 65, 87-89*
— lokal *5, 30*
— nasional *5*
— politik *5*

**ENCLOSURE** — *xxvi, 3-34* (*lihat juga*: land grabs)

**FAKTA**
pemisahan/dikotomi antara nilai dan — *xxviii-xxx*
pengukuran — *xxix*

**GERAKAN**
— 30 S/PKI *4n5*
— agraria *109n1, 110, 120, 125-126, 129, 132*
— reformasi (*lihat*: reformasi)
— petani *4n5, 17*

**GLOBAL** (*lihat juga*: lokal; nasional)
drivers perubahan agraria-lingkungan tingkat — *107*
hubungan lokal dengan — *17, 107, 128-134*

hubungan nasional dengan — *17, 107, 128-134*
iklim — *17, 79*
jejaring korporasi — *17*
kekuatan/sebab — *128, 129, 133*
komoditi pertanian — (*lihat*: komoditi)
krisis — *35, 79* (*lihat juga*: krisis)
rezim regulasi — *17*
sistem konsumsi — *36*
sistem produksi — *36*
—isasi *118*
— land grabs (*lihat*: land grabs)

**GUREMISASI**
data Sensus Pertanian mengenai tren — *65-67, 70*
Revolusi Hijau memicu — *31-32, 65-67*

**HAK**
hutan — (*lihat*: hutan)
jenis — *102*
kepastian — *8, 21, 23*
legalitas — *112*
pemberian — *35, 82*
pemegang — *xxvii, 75*
pemulihan — *99*
pengabaian — *97*
pengakuan — *102*
pengalihan — *xxvii, 50*
penghapusan — *50*
penguatan — *102, 121*
perlindungan — *102*
sifat — *102*
— adat (*lihat*: adat)
— atas tanah/sumber-sumber agraria *xxxiii, 8, 21, 23, 40, 56, 82, 83, 121*
— berbasis adat *102*
— bersifat informal *102*
— berusaha *41*
— *conversie 43*
— erfpacht *40*
— guna usaha (HGU) *55, 81, 82, 83*
— individual *102*
— istimewa *43*
— kolektif *102*
— komunal *102*
— legal *112n3, 114*
— mengelola *102*
— menguasai negara *55, 76*
— milik *50, 52, 102*
— pakai *102*
— para pengungsi korban konflik *98, 101*
— rakyat/masyarakat (*lihat*: rakyat)
— semula/terdahulu *99, 102*
— sewa *xxvii*

**HIJAU**
ekonomi — *35-36*
Revolusi — *31, 32n4, 64*

**HUKUM**
badan — *50, 85*
hubungan — *50, 55, 75*
negara — *55n3*
penguatan — *100*
perbuatan — *55*
perlindungan — *96, 100*
— adat (*lihat*: adat)
— agraria *52* (*lihat juga*: Undang-Undang Penetapan Luas Tanah Pertanian; Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil; Undang-Undang Pokok Agraria)
— internasional *128*
— negara *20, 21, 23, 33, 47n1, 132*

**HUTAN (KEHUTANAN, PERHUTANAN)** *xxviii, 100, 102*
akumulasi di sektor — *78-80*
alokasi kawasan — *78-80*
hasil — *3, 34, 132*
izin usaha di sektor — (*lihat*: izin)
kawasan — *xii, 46, 47, 47n1, 56, 78-80, 83, 95, 97, 119*
ketimpangan alokasi di sektor — *78-80*
konsesi — (*lihat*: konsesi)
non-kawasan — *47n1, 81, 83, 95*
otoritas — *35*
pelepasan kawasan — *79, 109*
produksi — *xxx*
redistribusi tanah — *47, 95*
rezim — *106*
sektor — *78*
tanah/lahan kawasan — *xii, 47, 56, 79, 80, 95, 97, 109, 119*
— adat (*lihat*: adat)
— desa (HD) *102, 119*
— hak *119*
— kemasyarakatan (HKM) *102, 119*
— kemitraan *119*
— kolonial *47*
— negara *119*
— produksi *34*
— produksi konversi *109*
— sosial *xi, 11, 90, 110, 117-123*
— tanaman rakyat (HTR) *102, 119*

**IDENTITAS**
— gender *29*
— kelas (*lihat*: kelas)
— SARA (suku, agama, ras, antar-golongan) *xxxi, 29*

**INTERNASIONAL**
advokasi tingkat — *130*
badan — *130*
forum — *128*
hukum — *128*
lembaga keuangan — *89*
migran — *36n5*
orbit — *128, 129*
pedoman — *228*
standar — *228*

**INVENTARISASI**
— hubungan penyakapan *25*
— penguasaan tanah *25*

**INVESTASI**
negative list — *94*
perizinan — (*lihat*: izin)
— asing *36, 36n5, 59, 77*
— berbasis tanah *94*
— ekonomi hijau *35-36*
— untuk bio-energi *36n5*
— untuk komoditi non-pertanian *36n5*
— untuk komoditi pangan *36n5*

**IZIN (PERIZINAN)**
kemudahan — *34*
*negative list* pemberian — *94*
— dalam rangka investasi *xii*
— dalam rangka konsesi agraria *xii, 35*
— lokasi *30, 81-87, 94*
— pinjam pakai kawasan hutan *78*
— usaha pemanfaatan hutan alam (HPH) *78*
— usaha pemanfaatan hutan tanaman industri (HTI) *78*

**KAPITALISME** *132*
peran negara dalam ekspansi — *33*

perluasan/ekspansi — *30, 31, 32, 33, 40, 65, 131*
— agraria berbasis modal besar *77*
— dari atas *30, 33, 40*
— dari bawah *30, 31, 32, 33, 40, 65*
— berwatak kolonial *40*

**KE(ADIL)AN** *xxxi, 55n3*
nilai — *xxvii*
tuntutan — *xxx*
— agraria *54, 59, 99*
— distributif *127*
— sosial *123n2*
— tata pengurusan *xi*

**KEBIJAKAN**
advokasi — *xxxiii, 11, 123, 128, 129, 130*
analisis/penelitian — *xxv-xxxiii*
definisi — *xxv*
kampanye — *128*
ketegangan dalam — *58*
kinerja — *xxviii, xxxiii, 120, 122*
objek analisis — *xxviii*
pendekatan kritis dalam analisis — *xxvi*
perbaikan — *xxviii*
problematika rekomendasi — *xxvi, xxix-xxx*
resep — *xxv, xxvi, xxix, xxx, xxxii, xxxiii, 39*
subjek analisis — *xxviii*
unsur moral/etika dari — *xxvi*
*workability* — *xxxii-xxxiii*
— afirmatif *10, 57n4, 93-95, 112, 122*
— agraria (*lihat*: agraria, kebijakan; agraria, reforma; land reform; Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial)
— alokasi (*lihat*: agraria, alokasi)
— alternatif *xxviii*
— ekonomi *41*
— intensifikasi pertanian *xxv, 31* (*lihat juga*: hijau, revolusi)
— konsesi agraria (*lihat*: agraria, konsesi)
— liberalisasi *xii*
— intensifikasi pertanian *xxv, 31*
— pertanian *45*
— sektoral *20, 59, 108-109, 110*
— tenurial (*lihat*: tenure reform)

**KEKUASAAN**
penyalahgunaan — *5*
— berbasis tanah *115*
— dalam relasi sosio-agraria *18-19, 31*
— Orde Baru (*lihat*: Orde Baru)
— pada masyarakat hukum adat *100*
— sosial *132*

**KELAS**
dinamika — *73*
identitas — *29n2*
kesadaran — *29n2*
ketimpangan antar—(*lihat*: agraria, ketimpangan; ketimpangan)
mobilitas naik — *69, 70, 70n3*
mobilitas turun — *70n3*
pengelompokan berdasarkan — *28-29*
perjuangan — *29n2*

— pedesaan *58*
— pengusaha *46*
— sosial-ekonomi *31*

**KESEJAHTERAAN**
basis material — *87*
kesenjangan — (*lihat*: ketimpangan)
nilai — *xxvii*
produksi — *87*
transfer — *115, 121*
— berbasis tanah *115*
— bersama *xi*
— dalam bentuk simpanan uang di perbankan nasional *3, 88*
— dalam UU Pokok Agraria (*lihat*: Undang-Undang Pokok Agraria)
— materi *xxx*
— petani *51n1*

**KESENJANGAN** (*lihat*: agraria, ketimpangan; ketimpangan)

**KETIMPANGAN**
faktor agraria/sumber daya alam terhadap — *3*
kecenderungan "buta agraria" dalam studi — *2-4*
penekanan indikator moneter dalam studi — *2*
— antar-kelas *51, 95, 102, 122*
— antar-sektor *x, xxvii, 27, 28, 51, 76, 77, 80, 81,102, 122*
— dalam alokasi sumber-sumber agraria (*lihat*: agraria, alokasi)
— dalam distribusi penguasaan sumber-sumber agraria (*lihat*: agraria, ketimpangan)
— horizontal *28n1, 60*
— finansial *3, 88-89*
— kesejahteraan *2, 87*
— penguasaan tanah (*lihat*: agraria, ketimpangan)
— sosial *xxxi*
— sosial-ekonomi *1, 3, 4, 6, 87-89, 89n4*
— vertikal *28n1, 60*

**KOMODITI**
— bio-energy *35n5, 36n5, 80*
— jagung *xxvi, 32*
— kakao *xxvi, 32, 64, 65*
— non-pertanian *36n5*
— pangan (*lihat*: pangan)
— perikanan *3*
— perkebunan *xxvi, 3, 32, 64, 65, 81*
— pertanian global *xxv-xxvi, 5, 34, 64, 65, 81, 82*
— pertanian komersial *55*
— politik *ix*
— sawit *5, 34, 81-82*
—sasi tanah *xxvi, 32, 64-65*

**KOMPENSASI**
— dalam rangka pembaruan tenurial (*lihat*: restitusi)
— kerugian harta benda akibat konflik *101*
— tanah objek land reform *42*
— program nasionalisasi *44*

**KOMUNAL**
dimensi privat dalam sistem — *96*
dimensi publik dalam sistem — *96-97*
hak — (*lihat*: hak)
sistem penguasaan — *96-97, 100*
tanah — *100*

**KOMUNITAS** *16, 64, 86* (*lihat juga*: masyarakat; rakyat)
adaptasi — *86*
aspek budaya — *86*
aspek sosial-ekonomi — *86*
jejaring — *17*
lahan cadangan — *86*
lahan garapan — *86, 97*
sistem produksi — *86*
sistem tenurial — *86, 121*
studi tingkat — (*lihat*: agraria, kajian/studi)
wilayah kelola — *86*
wilayah perkampungan — *97*
— adat (*lihat*: adat)
— hutan *102*
— penggembala *102*
— perairan *102*
— petani *28, 60*
— sebagai subjek agraria (*lihat*: agraria, subjek)
— setempat *86*

**KONFLIK**
daerah — *97-98*
faktor agraria/sumber daya alam sebagai akar — *4n4, 94*
korban — *97-98, 121*
pasca — *101, 120*
penyelesaian/resolusi — *98, 110* (*lihat juga*: damai)
siklus — *4n4*
studi — *28n1*
— antar-preskripsi kebijakan *xxxii*
— agraria/tenurial *6n7, 16-17, 33-34, 36, 44, 109, 109n1, 110*
— disertai dengan kekerasan (*violent conflict*) *6n7, 97*
— di Aceh *4n4, 97*
— di Kalimantan Tengah *4n4*
— di Maluku *97*
— di Poso *4n4, 97*
— di Sambas *97*
— di Sampit *97*
— ideologis *58*
— sesama kelompok masyarakat (horizontal) *4, 58, 101*
— sosial *94*
— sebagai akar persoalan tenurial *97, 102*
— tata batas kawasan hutan *97*
— vertikal *4, 34, 101*

**KOPERASI** *xxxi*,
alokasi tanah untuk — *55, 57, 59*
pemberian HGU kepada — *59n7*
penguasaan tanah oleh — *41, 94*
pengusahaan perkebunan dalam bentuk — *41*
— produksi *59n7*
— sebagai bentuk usaha bersama *50*

**KORPORASI**
alokasi tanah untuk — (*lihat*: agraria, alokasi)
badan hukum — *5, 85, 94*
batas maksimum alokasi lahan untuk — *83-87*
dukungan pemerintah kepada — *29-30, 34-35*
kerja sama elite politik dengan — *5*
perbedaan perlakuan antara usahatani rakyat dan — (*lihat*: agraria, alokasi; agraria, ketimpangan)
pelibatan elite desa yang dilakukan — *30*
pelibatan orang kuat lokal yang dilakukan — *30*

pelibatan tokoh adat yang dilakukan — *30*
pelibatan tokoh pemuda yang dilakukan — *30*
pemberian konsesi agraria untuk — (*lihat*: agraria, konsesi)
pencegahan pemberian izin lokasi untuk — *94*
penelantaran tanah oleh — *82*
penguasaan tanah oleh — *5, 41, 43, 86, 94*
perusakan lingkungan oleh — *5, 77-78*
sistem produksi skala — *86*
tiga kategori — *85*
— dalam bentuk *holding company 85-86*
— modal asing *43-44, 59*
— sebagai kekuatan global *17, 35n5, 128*
— sebagai subjek agraria (*lihat*: agraria, subjek)
— taipan *5, 81-82*
— trans-nasional *35n5*

KRISIS
— agraria *2n3*
— energi *35*
— finansial *35*
— global (*lihat*: global)
— iklim *35*
— multi-dimensi *35, 79*
— pangan *35*
— sebagai peluang *36, 79*
— sosial-ekologis *xiii, xxxi*

KUANTITATIF
informasi — *xxv*
aspek perubahan — *xxv*

LAHAN (*lihat juga*: tanah)
alokasi — (*lihat*: agraria, alokasi)
akumulasi — (*lihat*: akumulasi)
ketimpangan penguasaan — (*lihat*: agraria, ketimpangan)
penguasaan — (*lihat*: tanah, penguasaan)
transfer penguasaan — (*lihat*: tanah, penguasaan)
— cadangan komunitas *86*
— garapan *77, 86, 97*
— HGU *55, 59n7, 81-83, 102*
— kering *32*
— ladang berpindah *65*
— perkebunan (*lihat*: perkebunan)
— pertanian (*lihat*: pertanian)

LAND GRABS *77*
global — *35, 35n5, 96, 127*

LAND REFORM (*lihat juga:* agraria, reforma; redistribusi)
batas maksimum penguasaan tanah dalam — *50, 52, 53-54*
batas minimum penguasaan tanah dalam — *50, 52, 53-54*
Konferensi Meja Bundar dan konsekuensi terhadap — *45-46*
pendaftaran tanah dalam rangka — *24-25*
perkebunan kolonial di wilayah Vorstenlanden dengan hak conversie sebagai objek — *43*
signifikansi studi ketimpangan agraria bagi pelaksanaan — *25*
subjek — *109, 123n2*
tanah guntai (*absentee*) sebagai objek — *54, 58, 121*

tanah kawasan hutan sebagai objek — *95*
tanah kehutanan lolos dari sasaran — *46-47*
tanah kelebihan batas maksimum sebagai objek — *54, 58*
tanah objek — *109, 123n2*
tanah partikelir milik tuan tanah asing sebagai objek — *43*
tanah perkebunan eks kolonial lolos dari sasaran — *46, 58*
tanah terlantar sebagai objek — *58*
transfer tanah lintas-kelas dalam — *54, 100*
tukar guling tanah objek — *109*
urgensi — *126-127*
UU — (*lihat*: UU Penetapan Luas Tanah Pertanian; *lihat juga*: UU Perjanjian Bagi Hasil; UU Pokok Agraria)
— bukan satu-satunya skema pembaruan *98*
— sebagai bagian dari tenure reform yang komprehensif *102*
— untuk menjamin produksi pangan *55*
— di awal era kemerdekaan *42-43*
— di era pemerintahan Soekarno *57-58*
— di masa Orde Baru *58-59, 63-64*
— di masa Reformasi (*lihat*: Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial)
— untuk mengoreksi ketimpangan agraria di antara petani *x, 51-54*
— yang sejati dan palsu (*lihat*: pembaruan)

**LIBERALISASI**
kebijakan — *xii*
— perizinan investasi *xii*

**LINGKUNGAN HIDUP** (*lihat juga*: ekologi)
daya dukung — *86, 87*
jasa — *35*
kajian — *87*
kerusakan — *xxxi* (*lihat juga*: krisis)
kondisi — *xiii*
transformasi agraria-— *107*

**LISENSI** *35* (*lihat juga*: izin)

**LOKAL** (*lihat juga*: global; nasional)
akibat/dampak — *228-229*
drivers perubahan agraria-lingkungan tingkat — *107*
elite — (*lihat*: elite)
hubungan global dengan — *128-134*
kepentingan — *99*
masyarakat — (*lihat*: masyarakat)
orang kuat — *5, 30*
penduduk — *99*
persoalan agraria/tenurial di aras — *47, 99*
tokoh pemuda — *30*
—itas *128, 129*

**MARGINAL**
kelompok/golongan — *93, 112, 113, 114, 122*
—isasi *87*

**MASYARAKAT** *xxviii, xxxiii, 34, 41, 55n3, 85, 121* (*lihat juga*: komunitas; rakyat)

golongan kuat dalam — *113*
golongan lemah/marginal dalam —
harta benda — *98*
ketimpangan dalam — (*lihat*: agraria, ketimpangan; ketimpangan)
konflik sesama kelompok — (*lihat*: konflik)
negara adalah alat — *41*
nilai-nilai — *xxviii*
norma-norma dalam — *127*
permasalahan yang dihadapi — *xxv, 95, 97, 98,*
pengelolaan sumberdaya alam berbasis — *100-101*
relasi sosio-agraria di dalam — (*lihat*: agraria, relasi sosio-)
sumber nafkah — *99*
unsur-unsur dalam — *16, 95*
— hukum adat (*lihat*: adat)
— korban konflik (*lihat*: konflik)
— lokal/setempat *34, 86, 100*
— pasca konflik (*lihat*: konflik)
— pedesaan (*lihat*: desa)
— sebagai subjek agraria (*lihat*: agraria, subjek)

METODOLOGI(S) *xxvi*
keterbatasan studi ketimpangan agraria secara — *6*
— analisis kebijakan *xxv-xxxiii*
— normativisme *xxxi*
— positivisme *xxxi*
— pragmatisme *xxxi*
— kajian agraria (*lihat*: agraria, kajian)
— kajian ketimpangan agraria (*lihat*: agraria, ketimpangan)

MISKIN (KEMISKINAN) *xxix, xxxi*
akar — *2n3*
indeks — *2n3*
indikator — *2n3*
kelompok/golongan — *19, 112, 113, 114, 122*
pelanggengan — *3*
penciptaan — *3*
prevalensi — *32*
rakyat — *94*
studi — *2n3*

MODAL
ekspansi — *131* (*lihat juga*: kapitalisme)
padat — *64*
pemilik — *33, 121*
— asing *59, 77*
— besar *77, 121*
— domestik *56*
— nasional *56*

MODERN(ISASI)
strategi — *64*
stuktur agraris — *51n1*
teknologi — *63*
teori — *64, 68*
— pedesaan *64*
— pertanian *63-64*

NASIONAL (*lihat juga*: daerah; global; lokal)
drivers perubahan agraria-lingkungan tingkat — *107*
ekonomi — (*lihat*: ekonomi)
elite — *5*
GDP — *88*
jejaring petani — *17*
kekayaan — *89*
legislasi — *47*

lembaga perbankan — *3, 88-89*
modal — (*lihat*: modal)
media — *6n7*
orbit — *128, 129*
pembangunan — *59*
trans— *35n5, 128, 129, 130*

NASIONALISASI
dominasi TNI dalam kebijakan — *44, 46*
— tanah perkebunan Belanda *44, 46*
— tanah partikelir *43*

NILAI
asumsi tentang — *xxix*
bukan — *xxvi, xxx, xxxii*
pengetahuan — (*lihat*: pengetahuan)
sistem/aspek — *xxv-xxix, xxxii*
— baik dan buruk *xxviii-xxx*
— benar dan salah *xxviii-xxx*
— dalam tinjauan positivistik *xxviii-xxx*
— kemandirian *xxvii*
— sebagai subjek analisis kebijakan *xxvi*
— sebagai subjek kajian ilmiah *xxix-xxx*
— tidak bisa pisahkan dari fakta *xxvi, xxviii-xxxi*
— tukar *xxix*
— uang dan bukan uang *xxx*

NORMATIF(V)
aspek perubahan — *xxv*
informasi — *xxv*
pengetahuan — *xxvi, xxxi*
—isme *xxxi, xxxii*

ORGANISASI
larangan monopoli usaha agraria oleh — *50*
— masyarakat sipil *5, 6*
— non-pemerintah/LSM *17, 129*

OLIGARKI
konsentrasi kekayaan — *3, 5, 6, 88*
konsolidasi — *1*
peran — *5*

ORDE BARU
ekspansi kapitalisme selama — *31*
implementasi UU Pokok Agraria oleh rezim — *9*
kebijakan agraria era — (*lihat*: agraria, kebijakan)
kejatuhan rezim — *1, 4, 89n4*
kelahiran rezim — *4n5, 9, 58, 63*
ketimpangan agraria selama — *9n8, 31-32, 32n4, 59-60, 60n8, 63-64, 78-79*
konsesi agraria yang dikeluarkan oleh rezim — *59, 78*
pasca-rezim — (*lihat*: reformasi)
pelaksanaan land reform selama — (*lihat*: land reform)
pelepasan kawasan hutan oleh rezim — *78-79*
pemberangusan gerakan tani oleh rezim — *4*
pemberangusan studi agraria kritis oleh rezim — *4n5*
pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan oleh rezim — *78*
rezim militeristik — *4, 9*
rezim otoriter — *1, 2*
— dan strategi jalan pintas peningkatan produktivitas pertanian *63*

— dan titik balik kebijakan transformasi agraria *63*

**PANGAN**
bahan — *46*
food estate sebagai konsesi produksi — *34, 80*
harga — *79*
intensifikasi pertanian — (*lihat*: Hijau, Revolusi)
komoditi — *xxvi, 32, 35n5, 36n5, 79*
krisis — *35*
produksi — *31, 35, 46, 55*
sistem pertanian — *64*

**PEMBARUAN**
pendekatan normativisme dalam evaluasi — (*lihat*: normativisme)
pendekatan positivisme dalam evaluasi — (*lihat*: positivisme)
pendekatan pragmatisme dalam evaluasi — (*lihat*: pragmatisme)
dampak pada relasi sosio-agraria sebagai kriteria evaluasi — *112-115*
transfer kekuasaan (manfaat politik) dari sumber-sumber agraria sebagai kriteria evaluasi — *112-115*
transfer kesejahteraan (manfaat ekonomi) dari sumber-sumber agraria sebagai kriteria evaluasi — *112-115*
— agraria (*lihat*: agraria, reforma; land reform)
— dengan dampak distribusi *113-114*
— dengan dampak re-distribusi *113-114*
— dengan dampak status-quo *113-114*
— dengan dampak (re)konsentrasi *113-114*
— yang berkualifikasi sejati (*genuine*) *10, 113-115*
— yang berkualifikasi palsu (*pseudo*) *10, 113-114*
— yang berkualifikasi kontra pembaruan *10, 113-114*
— tenurial (*lihat*: tenure reform)

**PEMERINTAH(AN)**
administrasi — *106*
alokasi sumber-sumber agraria oleh — (*lihat*: agraria, politik/ kebijakan alokasi)
aparat — *101*
badan-badan — *16, 36, 75, 100, 109*
badan usaha milik — *85*
kebijakan agraria — (*lihat*: agraria, kebijakan; kebijakan)
ketiadaan otonomi — *17*
kewenangan konstitusional — *55, 75-76*
legislasi oleh — *xii*
pelaksanaan Sensus Pertanian oleh — *5n6, 25*
— daerah *35, 75, 99, 125*
— di awal kemerdekaan *40-44*
— kolonial Belanda *40*
— militer Jepang *46*
— Orde Baru (*lihat*: Orde Baru)
— pusat *35, 75, 99, 125*
— Reformasi (*lihat*: Reformasi)
— sebagai subjek agraria (*lihat*: agraria, subjek)

— Soesilo Bambang Yudhoyono *78, 80*

**PEMUKIMAN**
tanah — *41*
wilayah — *97*
— rakyat *78*

**PENGETAHUAN**
tiga kelompok — *xxx*
— bukan nilai *xxx*
— dalam tradisi positivistik *xxviii-xxix*
— normatif *xxvi, xxxi*
— nilai *xxix-xxxi*
— positif *xxvi, xxx-xxxi*
— tentang karakteristik intrinsik sumber-sumber agraria *xxvii*
— tentang preskripsi/resep atau solusi *xxvi, xxx, xxxiii*

**PENGUJIAN**
— hipotesis *xxxii*
— preskripsi *xxxii*
— proposisi *xxxi-xxxii*
— *workability xxxii*

**PENYAKAPAN** (*lihat*: tenancy)

**PERDIKAN**
desa — *40, 42*
penguasa — *42*
tanah — *42*
UU No. 13/1946 menghapus desa — *42*

**PERKEBUNAN**
akumulasi di sektor — *81-83*
aset — *3*
ekspansi areal — *xii*
komoditi — (*lihat*: komoditi)
konsesi — (*lihat*: agraria, konsesi)
otoritas — *35*
pengusahaan — *41*
taipan — *81-82*
tanah — *5, 41, 43*
— besar *40, 41*
— kakao *xxvi, 32, 64-65*
— kolonial *40, 43, 44, 46, 58*
— milik kerajaan/bangsawan pribumi *40*
— sawit *5, 34, 81-82*

**PERTANIAN**
intensifikasi — *xxv*
komersialisasi — *64, 65, 96*
komoditi — (*lihat*: komoditi)
modernisasi — (*lihat*: modernisasi)
pendapatan non-— *32*
produktivitas — *xxv, 63, 64*
sektor — *51n1, 68-69, 73*
sektor non—*83-84*
Sensus — *5, 5n6, 25, 26, 65-73, 83*
tanah/lahan non-— *20*
tanah/lahan — *5, 6, 8, 9, 20, 27, 28, 31, 40, 46, 50, 52-54, 58, 63, 67*
— pangan (*lihat*: pangan)
— rakyat *x, xiii, 8, 9, 30, 33, 54, 58, 65, 83, 99, 113*

**(PE)TANI**
akumulasi sebagai strategi rumah tangga — *69, 70n3*
buruh — (*lihat*: buruh)
konsolidasi sebagai strategi rumah tangga — *69, 70n3*
penurunan jumlah rumah tangga — *68-69, 72-73*
rumah tangga — *66-68, 70n3, 83*
survival sebagai strategi rumah tangga — *70n3*
— gurem *32, 43, 65-73, 112*
— kapitalis *70n2*

— kaya *32, 64, 67-73*
— kecil *34, 42, 67-73*
— menengah *53, 67-73*
— penggarap *41, 42, 43, 64*
— tuna kisma *xxvi, 40, 43, 64, 112*

**POLARISASI** (*lihat juga*: diferensiasi)
definisi — *70n2*
— berdasarkan data Sensus Pertanian *70-73*
— yang dipicu ketidakadilan politik alokasi agraria *73-74, 77-78*
— yang dipicu introduksi komoditi perkebunan *xxv-xxvi, 32, 64-65*
— yang dipicu Revolusi Hijau *31-32, 32n4*

**POSITIF(V)**
diskriminasi — (*lihat*: diskriminasi)
pengetahuan — (*lihat*: pengetahuan)
—isme *xxxi-xxxii*
—istik *xxviii, xxix*
—-kuantitatif *xxv*

**PRAGMATIS(ME)** *xxvi, xxxi-xxxii, 20*
ciri pemikiran — *xxxi-xxxii*
dialektika dari — *xxxii*
orientasi — *xxxi-xxxii*
pendekatan — *xxv, xxxi-xxxiii*
tokoh — *xxxi-xxxii*

**PRESKRIPSI** *xxv-xxvi, xxix-xxx, xxxii*
hipotesis — *xxxii*
kebutuhan — *39*
pengetahuan — (*lihat*: pengetahuan)
pengujian — *xxxii*
persaingan antar— *xxxii*

**PRODUKSI** *xxviii, xxx*
aktivitas — *15, 19, 21*
hubungan/relasi — *8, 15, 21-23, 25, 44, 86*
faktor — *41*
konsesi agraria di bidang — *35*
proses — *15, 30*
sistem — *36, 86*
sumber-sumber — *31*
surplus — *31*
unit — *106*
— alat kerja *132*
— bahan bakar nabati *35, 80*
— kesejahteraan *87*
— ketimpangan agraria (*lihat*: agraria, ketimpangan)
— konflik *34, 36*
— pangan (*lihat*: pangan)
— pengetahuan *xxxi*

**PROLETAR(ISASI)**
data Sensus Pertanian mengenai tren — *65-67, 70, 72-73*
introduksi komoditi pertanian global memicu — *xxvi, 32, 63-64, 70, 70n2*
Revolusi Hijau memicu — *31-32, 64*
semi-— *70*
— menurut Lenin *70n2*

**RAKYAT**
alokasi agraria untuk — (*lihat*: agraria, alokasi)
badan usaha — *57n4*
hak — *34, 97, 102*
kemakmuran — *55n3*
kepentingan — *10, 46-47, 50, 55, 56, 76, 77, 80, 90, 98, 112, 115*

lahan garapan — *77*
okupasi perkebunan kolonial oleh — *46*
pemukiman — *78*
pertanian — (*lihat*: pertanian)
ruang hidup — *77*
usaha kolektif — *x, xxvii, 51, 55-57, 59, 63, 76, 77, 94, 95*
usaha komersial — *56*
usaha skala menengah dan mikro milik — *57n4*
usahatani — *27, 28, 95*
wilayah kelola — *77*
— kecil *10, 112, 122*
— miskin *93-94*
— pedesaan (*lihat*: desa)
— sebagai penerima manfaat kebijakan agraria *73, 75-77, 82, 94*

RANCANGAN UNDANG-UNDANG
— Cipta Kerja *xii, xv*
— Pertanahan *xii, xv*

REDISTRIBUSI (*lihat juga*: agraria, reforma; land reform; tenure reform)
definisi — *99*
kerangka pembaruan melalui skema — *102*
— sebagai dampak pelaksanaan pembaruan tenurial *113-114*
— sebagai skema tenure reform *xi, 55, 77, 98, 100, 110, 119, 120, 126*

REDD+ *35, 80*

REFORMA AGRARIA DAN PERHUTANAN SOSIAL (RAPS) *xi, xv, 10, 11, 90, 110,* (*lihat juga*: reforma agraria, tenure reform)
kritik gerakan agraria terhadap — *120*
penilaian kritis terhadap — *117-123* (*lihat juga*: pembaruan)

REFORMASI
era — *x, xii, 1, 2, 89n4*
gerakan — *1, 2*
kebijakan agraria era — (*lihat*: agraria, kebijakan)
kemiskinan selama — *2n3*
ketimpangan alokasi selama — *x, 3, 77-83*
ketimpangan distribusi selama — *x, 67-73*
konsesi agraria selama — *34-35, 78-83*
penajaman kesenjangan sosial-ekonomi selama — *1-2, 87-89*
penajaman ketimpangan agraria selama — *xii, 4-5, 7, 9, 60, 63-87, 96, 117*
rezim — *34*
studi ketimpangan agraria di era — *4, 4n5, 5*
— birokrasi *1*
— dan kemajuan di bidang hukum *1*
— dan kemajuan di bidang politik *1*
— dan pembaruan sistem pemilu *1*
— dan pemberantasan korupsi *1*
— sektor pertahanan dan keamanan *1*

REGISTRASI
definisi — *99*

kerangka pembaruan melalui skema — *102*
— sebagai skema tenure reform *xi, 98, 100, 126*

**REKOGNISI**
definisi — *99*
kerangka pembaruan melalui skema — *102*
— sebagai skema tenure reform *xi, 77, 98, 100, 119, 126*

**RESTITUSI**
definisi — *99*
kerangka pembaruan melalui skema — *102*
— sebagai skema tenure reform *xi, 77, 98, 101, 119n1, 126*

**RUANG** *130*
tata — *8, 21-23, 87*
— angkasa sebagai sumber-sumber agraria (*lihat*: agraria, sumber-sumber)
— hidup *77*
— partisipasi *97, 101*

**SERTIPIKASI** *99, 100, 102, 112, 119, 120, 121*

**SURPLUS**
akumulasi — *15, 18*
distribusi — *8, 15, 18, 21-23, 25*
ekstraksi — *31*
penciptaan — *15, 18*
— produksi (*lihat*: produksi)

**TAMBANG (PERTAMBANGAN)**
bahan — *xxviii, 3*
konsesi — (*lihat*: agraria, konsesi)
otoritas — *35*
— batu bara *3, 5*
— gas *3*
— minyak *3, 79*

**TANAH (PERTANAHAN)** (*lihat juga*: agraria, sumber-sumber)
akses atas — *xxxiii, 31, 64*
alih fungsi (konversi) — *20*
hak atas — (*lihat*: hak)
investasi — (*lihat*: investasi)
kehilangan — (*lihat:* proletarisasi)
ketersediaan — *94, 77, 109*
komoditisasi — (*lihat*: komoditisasi)
objek — *xxviii*
otoritas — *35*
pelepasan — *53* (*lihat juga*: proletarisasi)
pemanfaatan — *35*
pembelian — *35n5*
pemilikan — *15, 20, 41, 126, 127* (*lihat juga*: tenurial)
pencaplokan/pengambil-alihan/perampasan — *35, 74, 96, 97, 99, 121* (*lihat juga*: enclosure; land grabs)
pendaftaran — *102*
pengaplingan — (*lihat*: enclosure)
pengelolaan — *34*
penggunaan — *xxvii, 15, 20, 50, 55, 83-84*
pengolahan — *132*
penjualan — *41, 65*
penyediaan — (*lihat:* agraria, alokasi)
penyewaan — *35n5, 40, 64*
perburuan — *36n5*
perolehan — *30, 58*
pertimbangan teknis — *87*
privatisasi — *32, 64-65*
redistribusi — (*lihat*: land reform; redistribusi)

rezim — *106*
Rancangan Undang-Undang — (*lihat*: Rancangan Undang-Undang)
sertipikasi — (*lihat*: sertipikasi)
tata
guna/penatagunaan/peruntukan — *8, 20, 21, 23, 33, 36, 87*
tuan — *42-43*
— absentee (guntai) *54, 121*
— adat (*lihat*: adat)
— bukan alat kekuasaan dan penindasan *41*
— bukan komoditi *41*
— hutan (*lihat*: hutan)
— komunal (*lihat*: komunal)
— negara *54*
— objek land reform (*lihat*: land reform)
— partikelir *40, 43, 58*
— perdikan (*lihat*: perdikan)
— perkebunan (*lihat*: perkebunan)
— pertanian (*lihat*: pertanian)
— sebagai faktor produksi *41*
— swapraja/bekas swapraja *54*
— (terindikasi) terlantar *58, 81-82*

TANAH, PENGUASAAN
akumulasi/konsentrasi — (*lihat*: akumulasi)
alokasi — (*lihat*: agraria, alokasi)
antagonisme — (*lihat*: polarisasi)
batas maksimum — (*lihat*: land reform; UU Pokok Agraria)
batas minimum — (*lihat*: land reform; UU Pokok Agraria)
bidang — *99*
ilegalitas — *xii*
indeks gini — *71n4*
inventarisasi — *25-26*
ketimpangan — (*lihat*: agraria, ketimpangan)
kelas-kelas — (*lihat*: petani)
legalisasi — (*lihat*: sertipikasi)
likuidasi — (*lihat*: nasionalisasi)
pembaruan — (*lihat*: land reform; tenure reform)
perubahan — (*lihat*: agraria, diferensiasi; eksklusi; enclosure; guremisasi; polarisasi; proletariasi)
ragam sistem — (*lihat*: tenurial)
struktur — *20, 63*
— bersifat komunal (*lihat*: komunal)
— skala luas oleh korporasi (*lihat*: agraria, alokasi; korporasi)
— sebagai salah satu aspek pertimbangan teknis pertanahan *87*
— skala gurem *65-68, 71-72*
— skala kecil *67-68, 71-72*
— skala luas *67-68, 71-72*
— skala menengah *67-68, 71-72*
— yang melahirkan konflik (*lihat*: konflik)
— yang melahirkan kerusakan ekologis (*lihat*: ekologi)
— yang mencakup sebagian besar/seluruh wilayah pulau kecil *94*

**TENANCY**
hubungan penyakapan *21, 25, 44*
security of — *44*
— reform *25-26, 44, 47* (*lihat juga*: UU Perjanjian Bagi Hasil)

**TENURE (IN)SECURITY** *21, 23, 96, 96n1* (*lihat juga*: registrasi)

**TENURE REFORM** *125* (*lihat juga*: agraria, reforma; Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial)
dampak — (*lihat*: pembaruan)
kerangka — *10, 89-90, 93-103, 105-115*
kriteria penilaian — (*lihat*: pembaruan)
kualifikasi — (*lihat*: pembaruan)
sasaran — *95*
skema-skema — *xi, 7, 10, 75-77, 77n1, 90, 95, 98-103, 106, 108, 119, 120, 125-126* (*lihat juga*: devolusi; redistribusi; registrasi; rekognisi; restitusi)
tiga skenario — *108-111*
tujuan — *95*
— secara komprehensif, terintegrasi dan tidak parsial *xi, 10, 95, 101-103, 105-111, 117, 126*
— mensyaratkan pemahaman geografi sejarah *130-134*
— untuk mengatasi ketimpangan agraria *x-xi, 95, 111-115*
— yang parsial/sektoral *108, 112*
— yang sensitif pada konteks persoalan tenurial *95*

**TENURIAL**
hak — (*lihat*: hak)
keamanan — *99*
ketidakpastian — *21, 23, 96, 96n1*
ketimpangan — (*lihat*: agraria, ketimpangan)
kondisi — *86*
konflik — (*lihat*: konflik)
masalah-masalah — *xi, 10, 95-98, 105-108*
pemahaman secara utuh atas persoalan — *10, 103, 105-111, 126*
pembaruan — (*lihat*: tenure reform)
pengertian sistem — *20*
perampasan tanah sebagai persoalan — (*lihat*: tanah)
teritorialisasi sebagai persoalan — *97*
— berbasis adat *21, 41, 96, 99, 100, 102, 121*
— bersifat formal *20*
— bersifat komunal (*lihat*: komunal)
— bersifat informal *21, 96, 100, 102, 121*
— lokal (*lihat*: lokal)

**TERITORI(AL)**
demarkasi — *47n1*
—isasi sebagai masalah tenurial (*lihat*: tenurial)
— yurisdiksi *106, 107*

**TRANSFORMASI**
— agraria *51, 51n1, 57, 59, 63, 68*
— agraria-lingkungan *107*
— lanskap *32*
— sosial *xxvi, 32, 65*

**UNDANG-UNDANG**
Rancangan — (*lihat*: Rancangan Undang-Undang)
— agraria (*lihat*: Undang-undang Pokok Agraria)
— kehutanan kolonial *47*

**UNDANG-UNDANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN (UU NO. 56/1960)** *25*
kebijakan land reform dalam — *53-54*
— tentang empat tingkatan kepadatan agraria *53n2*
— tentang batas maksimum penguasaan tanah *53-54*
— tentang batas minimum penguasaan tanah *54-54*

**UNDANG-UNDANG PERJANJIAN BAGI HASIL (UU NO. 2/1960)** *25, 44, 47*
tiga substansi kandungan — *26*

**UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA (UU NO. 5/1960)**
kebijakan alokasi tanah untuk usaha kolektif rakyat dalam — *55-57*
kebijakan land reform dalam — *51-53*
kebijakan umum penanggulangan ketimpangan agraria dalam — *49-51*
kemandegan pelaksanaan — *9, 57-60*
pengertian air menurut — *17*
pengertian bumi menurut — *17*
pengertian ruang angkasa menurut — *17*
— tentang batas maksimum penguasaan tanah *50, 52, 53*
— tentang batas minimum penguasaan tanah *50, 52*
— tentang kebijakan penanggulangan ketimpangan agraria *x, 9, 48, 49-57*
— tentang kewenangan pemerintah dalam bidang agraria *75-76*
— tentang sebesar-besar kemakmuran rakyat *55n3*
— tentang sumber-sumber agraria *17*

# RIWAYAT HIDUP PENULIS



MOHAMAD SHOHIBUDDIN sehari-hari bertugas di Institut Pertanian Bogor (IPB University) sebagai staf pengajar pada Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia (FEMA). Selain itu, ia juga merupakan peneliti pada Pusat Studi Agraria, Institut Pertanian Bogor (PSA IPB).

Di luar dunia kampus, ia adalah salah satu inisiator dan penggerak Baitul Hikmah, Ketua Pengurus Yayasan Sajogyo Inti Utama, dan anggota Majelis Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria. Selain itu, ia juga dipercaya menjadi anggota Pembina Keluarga Mahasiswa Nahdlatul Ulama, Institut Pertanian Bogor dan anggota Mustasyar Pengurus Cabang Istimewa Nahdlatul Ulama Belanda.

Minat kajiannya berkisar di seputar isu transformasi agraria dan lingkungan serta kaitan timbal baliknya dengan dinamika pembangunan, konflik dan perdamaian, serta

pandangan dan praktik keagamaan yang terkait—baik pada aras teoretis, kebijakan maupun tindakan kolektif. Beberapa tulisan ilmiahnya mengenai berbagai isu ini dalam bentuk artikel jurnal maupun bab buku telah terbit dalam publikasi akademis di dalam maupun luar negeri. Selain itu, ia juga menulis dan menyunting beberapa buku serta menyumbang sejumlah bab mengenai studi Islam, metodologi studi agraria dan ekologi manusia, kebijakan reforma agraria, dan kasus-kasus empiris seputar perubahan agraria dan lingkungan.

Sebelum buku ini, ia menulis buku berjudul *Wakaf Agraria: Signifikansi Wakaf bagi Agenda Reforma Agraria* (Baitul Hikmah, 2019). Buku ini mencerminkan salah satu upayanya untuk mengintegrasikan studi Islam dengan studi agraria dan ekologi dalam rangka mendorong mewujudkan tata pengurusan agraria dan lingkungan yang adil dan berkelanjutan.

Daftar karya tulisnya dalam bentuk artikel jurnal, buku, bab buku, kertas kerja, policy briefs, opini, dan lain-lain bisa diakses melalui tautan ini http://bit.ly/2pnEqwg. Sebagian besar karya tulisnya dapat diunduh secara gratis melalui website ini.

Penulis dapat dihubungi melalui dua surel berikut ini: cak.shohib@gmail.com dan m-shohib@apps.ipb.ac.id.