

BAB I

REFORMA AGRARIA: PENGERTIAN, FILOSOFI, DAN TUJUANNYA

A. Pengertian REFORMA AGRARIA

Menurut Michael Lipton, reforma agraria atau disebut juga dengan land reform (dalam beberapa hal istilah ini sering identik) adalah suatu kegiatan “legislasi yang diniatkan dan benar-benar diperuntukkan meredistribusi kepemilikan, (mewujudkan) klaim-klaim, atau hak-hak atas tanah pertanian, dan dijalankan untuk memberi manfaat pada kaum miskin dengan cara meningkatkan status, kekuasaan, dan pendapatan absolut maupun relatif mereka, berbanding dengan situasi tanpa legislasi tersebut”.¹

Reforma agraria tidak semata-mata memberdayakan satu pihak dengan didistribusikannya tanah pada mereka namun dapat juga berarti menidakberdayakan pihak lain sebab diambilnya tanah dari tangan mereka. Sebagaimana dinyatakan, “kebijakan reforma agraria bukan sekedar memberdayakan petani miskin, melainkan juga pada pihak lain, menidakberdayakan para penguasa tanah yang aksesnya dikurangi secara berarti.”² Karenanya suatu program reforma agraria bukan sekedar memerlukan *political will* yang diwujudkan oleh badan-badan pemerintah. Agar mampu mencapai tujuannya, program reforma agraria sangat memerlukan kekuatan pemerintah yang sanggup memaksa (*government compulsion*).

Dalam konteks Indonesia, reforma agraria bertujuan sebagai “suatu operasi untuk mengubah struktur penguasaan tanah dan kekayaan alam yang timpang melalui penggunaan kewenangan pemerintahan dalam membuat legislasi, dan kekuasaan membuat legislasi itu berjalan melalui suatu program pemerintah, secara terencana untuk mewujudkan cita-cita konstitusional mewujudkan keadilan sosial bagi mayoritas kaum miskin pedesaan”.³ Dengan demikian reforma agraria adalah mandat konstitusi yang memiliki cita-cita keadilan sosial dan penegakan hak asasi manusia berupa hak sosial dan ekonominya.

B. Tujuan Pelaksanaan REFORMA AGRARIA

Reforma agraria bertujuan melakukan perombakan atas penguasaan dan pemilikan tanah yang timpang. Ketimpangan itu digambarkan sebagai berikut.

1. Ketimpangan Penguasaan Tanah Secara Sektoral

Kebijakan pertanahan Indonesia di beberapa dekade terakhir dicirikan dengan besarnya pengalokasian dan peruntukan tanah untuk kepentingan non-pertanian dalam skala yang lebih luas. Jika kita melihat perubahan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) dari tahun ke tahun, terdapat ketimpangan yang luar biasa bagi lahan pertanian.

¹ Michael Lipton, *Land Reform in Developing Countries. Property Rights and Property Wrong* (London: Routledge, 2009), hlm. 328

² Hung-Chao Tai, *Land Reform and Politics: A Comparative Analysis* (Berkeley: University of California Press), hlm. 15

³ Noer Fauzi Rachman, *Land reform dari Masa ke Masa*, (Yogyakarta: STPN, 2012), hlm. 1

Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi (2011) mencatat ketimpangan tergambar dalam peruntukan yang beragam sebagai berikut.⁴ *Pertama*, Tanah kehutanan yang dikontrol oleh negara memiliki luas 147 hektar (74% total daratan Indonesia) pada tahun 1991 diberikan ijin konsesinya kepada 567 unit perusahaan (60,2 juta ha); pada 1999 kepada 420 unit (51,6 juta ha); pada 2005 kepada 258 unit (28 juta ha). *Kedua*, Tanah untuk proyek pertambangan skala besar pada tahun 2009 luasnya hingga 264,7 juta hektar bagi 555 perusahaan pertambangan. Angka ini 1,5 kali lipat dari total daratan Indonesia karena terjadi tumpang tindih dari sebagian konsesi yang dibuka. Pemberian ijin konsesi oleh pemerintah daerah sarat manipulasi dan lahan subur bagi korupsi.⁵ Pada 2004 lalu, bertambah 13 perusahaan yang beroperasi di wilayah hutan lindung seluas lebih dari 1,1 juta hektar.

Ketiga, tanah untuk pembangunan perkebunan skala besar pada tahun 1998 seluas 2,97 juta ha diperuntukkan bagi 1.338 perkebunan perusahaan swasta dan negara dengan 252 perkebunan yang ditelantarkan; pada tahun 2000 bertambah 3,52 juta ha; 770 ribu ha pada tahun 2005; dan sejak 2000 hingga 2012 tanah Indonesia yang ditanami sawit mencapai 10 juta ha. Tahun 2015 dialokasikan 20 juta ha lahan untuk perkebunan sawit yang tersebar di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Papua. Hingga 2011 sekitar 10 juta orang secara radikal telah ditransformasikan oleh kedatangan jenis tanaman raksasa ini, dan jutaan orang lagi yang akan mendapat pengalaman serupa beberapa tahun nanti.⁶ *Keempat*, tanah untuk pembangunan kota baru dan pariwisata yang pada tahun 1993 seluas 1,3 juta ha lahan diberikan ijin kepada 418 pengembang; 74.735 ha pada 1998; yang umumnya untuk perumahan, country club, dan lapangan golf. Pada tahun 2000-2007 dibangun 223 unit lapangan golf. *Kelima*, tanah untuk industri berskala besar. Pada tahun 1998 dibuka ijin kepada 46 perusahaan pengembang industri guna menguasai 17.470 ha tanah, sejumlah besar ditelantarkan. *Kelima*, tanah untuk pertanian. Hingga tahun 2003 sejumlah 37,7 juta petani menguasai 21,5 juta ha dalam berbagai variasi luasan penguasaannya. Rata-rata mereka menguasai 0,89 ha. Rataan ini sangat jauh ketimpangannya bila dibandingkan dengan penggunaan-peruntukan lain di atas. Melihat ketimpangan yang akut sebagaimana di atas, reforma agraria tidak saja diperlukan secara *horisontal* antar-masyarakat, *vertikal* dari tanah negara, namun juga secara *sektoral* berupa proporsi tanah

⁴ Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi, *Enam Dekade Ketimpangan Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*, Bandung: KPA Agrarian Resource Center Bina Desa Konsorsium Pembaruan Agraria, 2011. Buku ini menganalisis hasil Sensus Pertanian BPS sejak pertama 1963 hingga termutakhir 2010. Analisanya menghasilkan angka-angka di atas.

⁵ Kaitan antara pemilu kepala daerah dengan obral izin lokasi terhadap perusahaan perkebunan dan penambangan atau pembukaan hutan, menjadi kajian serius tim Robin Burgess dari London School of Economics, "The Political Economy of Deforestation in the Tropics", tahun 2011. Ia mencatat angka deforestasi sebelum pilkada naik 42%, pada saat pilkada 36%, dan melonjak 57% setahun setelahnya. Lapornya bisa diunduh di <http://economics.mit.edu/files/7860>

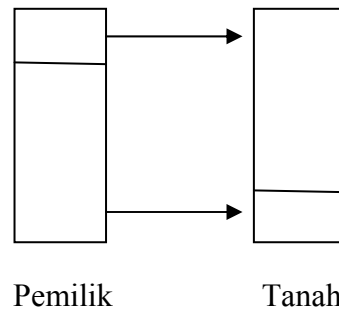
⁶ Tania Li dan Pujo Semedi, "Producing Wealth and Poverty in Indonesia's New Rural Economies: Sungei Dekan/Kuala Buayan, Kecamatan Meliau, Kalimantan Barat Preliminary Overview of Research Area, June 2010". Presentasi di FIB UGM, 2012.

antara yang diperuntukkan bagi kepentingan pertanian, kehutanan, perkebunan, pertambangan, perumahan, dll.

2. Ketimpangan Penguasaan dan Pemilikan secara Horizontal

Kondisi ketimpangan terjadi tatkala sedikit orang menguasai banyak tanah, dan sebaliknya banyak orang memiliki sedikit tanah. Oleh karena itulah dibutuhkan reforma agraria . Hubungan antara subyek dan obyek tanah dalam kondisi tanah digambarkan sebagaimana contoh berikut.

Ilustrasi Ketimpangan Pemilikan Tanah



Ketimpangan yang tergambar dalam bagan di atas dapat berupa ketimpangan pemilikan maupun ketimpangan penguasaan atau penggarapan. Tingkat ketimpangan dapat digambarkan dalam bentuk indeks gini, yakni semakin mendekati 1 berarti semakin mendekati ketimpangan akut.

Dalam enam dasawarsa penguasaan tanah di Indonesia, ketimpangan yang terjadi tergambar dalam tabel berikut⁷.

⁷ Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi, *ibid*, hlm. 30

Tabel Ketimpangan Penguasaan Tanah

| Status Petani yang Menggarap Tanah | 1963 (%) | 1973 (%) | 1983 (%) | 1993 (%) | 2003 (%) |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| Pemilik tanah yang hanya menggarap tanah sendiri (<i>owner-operators only</i>) | 64.1 | 74.8 | 69.3 | 71.7 | 70.5 |
| Pemilik tanah yang selain menggarap tanah sendiri juga menyakap tanah orang lain (<i>owner-operators cum-tenant</i>) | 29.1 | 22.1 | 25.3 | 24.6 | 26.1 |
| 'Petani tunakisma yang menyakap tanah' (<i>landless-tenants</i>) | 6.8 | 3.2 | 5.4 | 3.8 | 3.4 |
| [Total jumlah rumah tangga ' <i>landless-tenant</i> ' (juta)] | [0.832] | [0.460] | [1.015] | [0.804] | [0.826] |

Terlihat gambaran tentang ketunakismaan (landlessness) dalam kategori "landless-tenants" atau petani penyakap yang tidak memiliki tanah. Dari tabel ini dapat dilihat kecenderungan naik turunnya jumlah landless-tenants tersebut yang di Indonesia sejak tahun 1963 hingga 2003, dimana jumlahnya cenderung terus berkurang sejak 1983.

C. Penataan Ulang Struktur Penguasaan Tanah yang Tidak Berkeadilan

Gagasan restrukturisasi penguasaan sumber-sumber agraria melalui kebijakan reforma agraria telah diusung jauh-jauh hari oleh para pendiri bangsa dan menjadi tuntutan umum di negara-negara yang baru saja bebas dari kolonialisme. Di negara-negara Asia maupun Timur Jauh, tuntutan ini menjadi isu politik utama setelah mereka terlepas dari kekuasaan kolonial. Mereka

merasa perlunya segera dibuat perundang-undangan yang mengurangi biaya sewa tanah dan untuk memberi jaminan atas terciptanya kondisi keamanan tenurial (*security of tenure*).⁸

Menyadari bahwa hakekat kemerdekaan adalah terbebas dari struktur agraria yang eksploitatif dari sistem kolonial maupun feodal, maka setahun setelah kemerdekaan RI, pada tahun 1946, dilakukan berbagai upaya restrukturisasi di daerah-daerah. Di Banyumas dilakukan penghapusan desa-desa perdikan yang saat itu elit-elitnya menguasai sebagian besar kepemilikan tanah di desa. Penghapusan desa perdikan melalui regulasi UU No. 13 tahun 1946.

Selanjutnya adalah penyelesaian masalah tanah konversi, tanah sewa, *erfpacht*, dan konsensi *landbouw* yang secara bergulir diselesaikan pada tahun 1950-an.

Berdasarkan UU Darurat no. 13/1948, di Yogyakarta dilakukan *land reform* terhadap tanah-tanah eks-perusahaan Belanda. Semua tanah yang sebelumnya dikuasai oleh kira-kira 40 perusahaan gula Belanda di Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta dibagikan untuk petani. Tindakan ini mengakhiri penguasaan tanah yang tidak seimbang, di satu sisi perusahaan gula yang besar dan kuat, dan di sisi lain petani yang tidak terorganisir dan lemah.⁹

Beberapa percobaan *restrukturisasi* penguasaan tanah di atas menunjukkan tindakan *landreform* yang dipandu oleh negara (*state led land reform*), dengan skenario ganti rugi dan upaya meminimalisir konflik di tingkatan horisontal. Reforma Agraria oleh pemerintah Indonesia merupakan sebuah agenda bangsa. Upaya serius ini terus menerus bergulir dengan berbagai upaya penyusunan regulasi yang kemudian dapat diterbitkan pada tahun 1960 sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA 1960). Penertiban ini sekaligus menandai awal dicanangkannya “Pembangunan Semesta” oleh pemerintahan Soekarno saat itu. Upaya ini diharapkan memberi arah baru bagi sejarah Indonesia, memberi perbaikan bagi nasib mayoritas rakyat tani.

Sayangnya, upaya ini dapat dikatakan berakhir, atau setidaknya-tidaknya menuju ke arah yang berbeda ketika terjadi proses “modernisasi” pembangunan dan pertanian pada tahun 1967-an. Reforma Agraria digantikan dengan kebijakan Revolusi Hijau.¹⁰ Kebijakan ini dicirikan dengan penggunaan teknologi dalam panca usaha taninya. Diperkenalkan benih baru, alat-alat pertanian modern, pestisida, herbisida, dan fungisida, pemupukan kimia, dan pembangunan infrastruktur. Reforma Agraria yang semula bertujuan mengubah struktur penguasaan sumber-sumber agraria berubah digantikan oleh Revolusi Hijau. Kebijakan terakhir ini, meski memberi hasil positif pada peningkatan produksi, namun juga muncul berbagai dampak negative. Di antaranya adalah direrensiasi social, marjinalisasi perempuan, deagrarianisasi, keresahan agrarian, dan punahnya keragaman hayati. Revolusi Hijau mengakibatkan terjadinya transformasi agraria baru.

Apa yang terjadi di Ngandagan memberi gambaran yang berbeda dari ciri di atas. Pada tahun 1947 di desa ini telah terjadi *landreform* melalui inisiatif kepala desa setempat tanpa payung

⁸ Klatt, W., “Agrarian Issues in Asia”, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), Vol. 48, No. 3 (Jul., 1972), hlm. 395-413

⁹ Selo Soemardjan, Selo Soemardjan, ‘*Land Reform di Indonesia*’, dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Op.cit.*, hlm. 124-125.

¹⁰ Benjamin White, Benjamin White, “Gunawan Wiradi, The Agro Economy Survey and Indonesia’s Green Revolution”, dalam Gunawan Wiradi, *Ranah Studi Agraria, Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraris*, (Moh. Shohibuddin, [ed.]), (Yogyakarta: STPN, 2009), hlm. xiv

hukum sama sekali, dan bukan oleh pemerintah pusat atau daerah. *Landreform* yang dilakukan bukan hanya meredistribusi tanah (*tenurial reform*) untuk memberi jaminan tanah pada masyarakat tani, namun juga perubahan pertukaran kerja, dan kewajiban penggarapan tanah satu sama lain (*tenancy reform*). Kebijakan melalui kepemimpinan kepala desa saat itu, menghasilkan perubahan struktur agraria desa sekaligus kehidupan sosial dan politiknya.¹¹

Sejarah lokal sebagaimana yang ditunjukkan oleh desa Ngandagan ini bermakna penting di dalam bangunan sejarah nasional. Kenyataan lokal semacam inilah (inisiatif kepala desa, masyarakat tani, *landreform*, dll.) yang sebenarnya mengisi sejarah Indonesia.¹²

Di dalam konteks sejarah pembangunan nasional yang sedang menuju ke arah modernisasi, menarik untuk mengetahui apa kondisi lokal yang terjadi di desa Ngandagan ini. Terdapat penelitian di desa ini yang menunjukkan proses dan respon di dalam menghadapi tekanan, baik secara internal maupun eksternal yakni penduduk, ekonomi uang, dan teknologi, dan sangat terkait dengan proses *landreform* sebelumnya.¹³ Sementara penelitian lain melihat bahwa persoalan kepincangan penguasaan tanah yang telah diselesaikan melalui *land reform* dilanjutkan dengan berbagai “upaya kebijaksanaan pertanian yang sudah dijalankan yaitu program intensifikasi dan perbaikan irigasi cukup banyak membantu meningkatkan produksi”.¹⁴ Proyek padat karya menjadi saran dalam riset ini, suatu preferensi yang tepat dalam konteks pembangunan pertanian Orde baru.

D. Land Reform bukan Legalisasi Aset

Legalisasi aset adalah ujung dari kebijakan penataan penguasaan tanah melalui kebijakan land reform. Pertama-tama adalah land reform berupa redistribusi yakni memberikan tanah pada pihak yang tidak memiliki tanah, bukan legalisasi aset terhadap tanah orang yang telah menguasainya namun belum memiliki bukti hak yang diakui oleh lembaga pertanahan.

Asumsi yang keliru menempatkan tanah sebagai komoditas, yakni aset yang bisa diperjualbelikan dalam pasar tanah. Ini akan mengakibatkan pelepasan tanah, sehingga tanah tidak menjadi aset berproduksi (pangan) dan ruang hidup. Kekeliruan inilah yang menjadi pendirian pelaksanaan legalisasi aset, yakni menjadi salah satu jawaban atas pertanyaan tentang keamanan tenurial, kepastian hak, dan sarana bagi penanggulangan kemiskinan saat sertifikat hasil dari legalisasi aset itu dapat diagunkan ke bank guna mendapat kredit. Lain sekali jika legalisasi aset diletakkan sebagai bagian dari land reform sebagaimana penjelasan di atas.

¹¹ Gunawan Wiradi, “Land Reform in a Javanese Village: Ngandagan”, AES-RDS. Occational Paper no. 4, 1981, (versi bahasa Inggris dari ringkasan skripsi 1961)

¹² Ngandagan sebagai contoh pelaksanaan *landreform* lokal, lihat, Moh. Shohibuddi dan Ahmad Nashih Luthfi, *Land reform Lokal a la Ngandagan, Inovasi Sistem Tenurial Adat di Sebuah Desa Jawa, 1947-1964*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2010).

¹³ Bambang Purwanto, *Kepemimpinan dan Masalah Pertanahan di Pedesaan Jawa: Kasus Desa Nampu dan Desa Ngandagan*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal kebudayaan, Proyek penelitian dan Pengkajian Kebudayaan Nusantara, 1985).

¹⁴ Ringkasan riset dapat dibaca dalam Mubyarto dan Sartono Kartodirdjo, *Pembangunan Pedesaan di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty untuk PSPK), 1990

Ajudikasi tanah yang secara administratif dan tataran konsep bersifat netral tidaklah menjadi semudah yang dibayangkan sebab dijalankan di atas ruang sosial yang telah memiliki sistem, struktur sosial dan keorganisasiannya tersendiri. Legalisasi aset juga dapat berarti menguatkan klaim atas tanah dan pemusatan tanah pada segelintir orang atau negara, tatkala dilakukan tanpa mempertimbangkan kebijakan redistribusi yang bertujuan menata kembali diferensiasi agraris yang ada. Dengan kata lain, Legalisasi Aset (LA) tanpa Land Reform (LR) yang berciri redistributif, hanya akan memberi pelayanan pada mereka “yang memiliki tanah” dan bukan pada mereka “yang tidak memiliki tanah”.

Dalam perspektif lebih luas, jika struktur ekonomi suatu negara tidak kondusif bagi ekonomi masyarakat biasa yang memiliki sedikit tanah, maka sertifikat yang dimilikinya akan cenderung mudah terlepas dengan dijadikannya agunan kredit tatkala mereka membutuhkan uang segar guna memenuhi kebutuhan hidupnya. Demikian juga kebijakan tata ruang-wilayah dan pergerakan pasar tanah yang tidak bersahabat pada upaya bertahannya bidang-bidang lahan untuk pangan. Pilihan logis bagi pemilik sawah bersertifikat di tengah kepingan bangunan hasil konversi lahan untuk menjualnya atau mengalihfungsikannya. Dalam struktur ekonomi dan kebijakan keruangan yang tidak berpihak pada “the people of land” demikianlah, bukan gejala yang muskil jika pasca legalisasi aset mereka justru mengalami proses pelepasan tanah, berubah menjadi “the people of no land”. Demikianlah legalisasi aset mendorong proses transisi agraria.

E. Formalisasi tanah atau re-form penguasaan tanah?

Pendaftaran tanah berupa pengukuran-perpetaan, pendaftaran hak atas tanah, yang berujung pada penerbitan surat tanda bukti hak, adalah proses-proses legalisasi aset tanah. Kesemuanya ini bertujuan untuk “menjamin kepastian hukum”, sebagaimana tertuang dalam pasal 19 ayat (1) UUPA 1960. Selain memberikan hak legal atas properti sehingga setiap subyek hak lebih mendapatkan perlindungan hukum atas obyek hak karena dilegalkan oleh pemerintah, sertifikat memberikan keleluasaan gerak bagi subyek hak untuk mengalihkannya ke pihak lain.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia pada delapan tahun terakhir ini melakukan legalisasi aset secara pesat. Pada tahun 2004 dilaporkan ada 269.902 bidang tanah yang dilegalisasi, melonjak menjadi 2.172.507 bidang pada 2008 (lebih 800%), ditambah dengan pengurusan mandiri oleh perorangan, kelompok ataupun badan usaha maka jumlahnya mencapai 4.627.039 bidang.

Total jumlah sertifikat tanah yang dihasilkan 2005-2008

| Tipe legalisasi aset tanah | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Skema yang disponsori Pemerintah | | | | |
| Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) | 80.361 | 84.150 | 349.800 | 418.766 |
| Redistribusi Tanah | 5.000 | 4.700 | 74.900 | 332.935 |
| Konsolidasi Tanah | 2.200 | 1.600 | 6.635 | 10.100 |
| Legalisasi Tanah UKM | - | 10.241 | 13.000 | 30.000 |
| Legalisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (P4T) | 43.948 | 16.943 | 424.280 | 594.139 |
| Legalisasi Transmigrasi | 50.000 | 47.750 | 26.537 | 24.970 |
| Sub-Total | 181.509 | 165.384 | 883.452 | 1.410.910 |
| Skema yang dibiayai oleh proyek Bank Dunia | | | | |
| LMPDP (Land Management and Program Development Project) | 330.000 | 507.000 | 645.000 | 651.000 |
| RALAS (Reconstruction of Aceh Land Administration System) | 21.000 | 118.000 | - | 110.597 |
| Sub-Total | 351.000 | 625.000 | 645.000 | 761.597 |
| Skema Swadaya | | | | |
| Redistribusi Swadaya | 6.227 | 34.000 | 16.798 | 39.928 |
| Konsolidasi Swadaya | 6.705 | 27.530 | 23.863 | 26.688 |
| Legalisasi Swadaya | 1.820.939 | 1.427.303 | 2.298.367 | 2.387.916 |
| Sub-Total | 1.833.871 | 1.488.833 | 2.339.028 | 2.454.532 |
| Total per-tahun | 2.366.380 | 2.279.217 | 3.879.180 | 4.627.039 |
| Total 2005 sampai dengan 2008 = 13.141.816 | | | | |

Sumber: Badan Pertanahan Nasional, 2008,
dikutip dari Noer Fauzi Rachman, 2012, hlm 114

Secara konseptual, dalam pandangan Hernando de Soto sertifikat adalah surat pas bagi masyarakat untuk bisa masuk kedalam sistem ekonomi formal/pasar, mendapat modal untuk memulai suatu usaha, melakukan kerjasama dengan pihak-pihak lain yang membutuhkan jaminan, dan seterusnya. Tanpa itu, aset tanah yang dimiliki oleh masyarakat dalam kondisi tersandera atau sebagai “aset yang mati”. Untuk menghidupkannya, maka diperlukan formalisasi.

Cara bagaimana “injecting life into dead capital” adalah dengan mendata kepemilikan tanah dan batas-batasnya. Gagasan de Soto berkisar bagaimana kepastian hukum kepemilikan (*property law*) berguna bagi ekonomi kapital dan memecahkan kendala-kendala birokrasi bagi kewirausahaan (*barriers to entrepreneurship*). Dalam sistem ekstralegal, kepemilikan dan batas-batas tanah tidak dapat dipastikan, sehingga menyulitkan terintegrasi ke dalam sistem pasar. Maka diperlukan reformasi sistem perundang-undangan (*legal system reform*) atas administrasi

pertanahan yang ada.¹⁵ Gagasan ini berkesesuaian dengan sebelas agenda BPN RI yang menempatkan pendaftaran tanah dan sertifikasi sebagai agenda kedua dari 11 agenda yang ada.¹⁶

Agenda legalisasi aset tanah mendapat kritik tajam dari kalangan NGO. Legalisasi aset dapat mempercepat dan memperluas pasar tanah. Selain melalui legitimasi ideologis seorang ekonom liberal asal Peru, Hernando de Soto, legalisasi aset dalam pengalaman Indonesia di masa lalu dan sebagian masih berlangsung hingga kini didanai oleh donor asing seperti Bank Dunia (LMPDP dan RALAS). Agenda ini mendorong kepastian hak tanah untuk pertumbuhan ekonomi dan kapitalisasi tanah.¹⁷

Berbeda dengan gagasan de Soto di atas¹⁸, keberadaan sertifikasi tanah sejak awal sebenarnya ditempatkan sebagai instrumen yang menjalankan agenda utama berupa pelaksanaan UUPA 1960 dan landreform. Undang-undang ini memiliki lima misi utama: (1) Perombakan Hukum Agraria, (2) Pelaksanaan Landreform, (3) Penataan Penggunaan Tanah, (4) Likuidasi Hak-hak Asing dalam Bidang Agraria, (5) Penghapusan Sisa-sisa Feudal dalam Bidang Agraria. Sertifikasi hanyalah proses lanjutan dari pelaksanaan landreform tatkala ketimpangan tanah diperbaiki melalui redistribusi, dengan mencabut kepemilikan lama (individu, swapraja, dan negara) untuk diberikan tanahnya kepada pemilik baru beserta segenap bukti haknya (sertifikat). Legalisasi aset (sertifikasi) adalah tahap lanjutan dari redistribusi (landreform) untuk menciptakan hak baru, bukan adjudikasi atas tanah-tanah milik yang memang sudah dikuasai dan dibuktikan dalam kepemilikan adat.

Menggenapi pelaksanaan UUPBH 1960 dan UUPA 1960 yang kemudian disusul dengan PP Landreform 1961, pemerintah menyusun serangkaian kebijakan. Di antaranya adalah pembentukan pengadilan landreform (beranggotakan personil pengadilan negeri ditambah ilmuwan dan perwakilan organisasi tani), panitia pelaksana landreform (birokrasi dan anggota partai nasional hingga lokal), pendanaan landreform (berbentuk yayasan), juga pendataan untuk menetapkan subyek dan obyek landreform-nya. Program sertifikasi tidak dimaksudkan terlepas dari agenda utama ini.

F. Antara Sertifikasi hak dengan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar untuk Land Reform

¹⁵ Menurutny, terlebih dahulu pemerintah harus mencari tahu mengapa dan bagaimana konvensi lokal bekerja serta seberapa kuat eksistensinya. Baru kemudian ditandai batas-batasnya dan didaftar secara formal. Jangan sampai otorita pertanahan lebih tidak tahu dibanding “gonggongan anjing yang menandai batas wilayah milik majikan masing-masing”, sebagaimana ia ilustrasikan dari pengalamannya berkunjung ke desa banjar di Bali. Lihat, Hernando de Soto, “Listening to the Barking Dogs: Property Law Against Poverty in the non-West”, *Focaal-European Journal of Anthropology*, no. 41, 2003, hlm. 182

¹⁶ Lihat <http://bpn.go.id/tentangbpn.aspx>

¹⁷ KPA 2009, dalam Noer Fauzi, “Quo Vadis Keadilan Agraria: Legalisasi Aset Tanah dan Reforma Agraria”, tp. tt., hlm. 3

¹⁸ Kajian mutakhir menunjukkan bahwa tidak terbukti klaim-klaim sertifikat sebagai aset-modal bagi orang miskin, lihat Djaka Soehendera, *Sertifikat Tanah dan Orang Miskin: Pelaksanaan Proyek Adjudikasi di Kampung Rawa, Jakarta*, (HuMa Jakarta, KITLV Jakarta dan van Vollenhoven Universitas Leiden, 2010). Ulasan atas buku ini, Yando Zakaria, “Resep de Soto Gugur di Kampung Rawa”, 2010, <http://ikhtisaragraria.blgospot.com>

Selain legalisasi aset dapat mendorong proses transisi agraria kapitalistik dan melahirkan sengketa dan konflik, dikeluarkannya hak legal atas aset dalam bentuk hak ataupun ijin akan dapat berakibat pada penelantaran tanah. Ini dapat terjadi karena tidak adanya evaluasi dan kontrol terhadap penerima hak/ijin tersebut atau adanya manipulasi dalam proses pemberiannya.

Dokumen resmi mendefinisikan tanah terlantar sebagai “tanah yang sudah dilekati hak oleh negara atau memiliki dasar penguasaan tanah, yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.”¹⁹ Melalui serangkaian prosedur ia akan diambil kembali oleh negara dan didayagunakan untuk pelaksanaan reforma agraria (redistribusi), program strategis negara (penciptaan lahan pangan, energi, dan perumahan rakyat), dan cadangan negara lainnya (kepentingan pemerintah, hankam, dan relokasi bencana alam).

1. Hak Guna Usaha (HGU)

Pemberian HGU secara besar-besaran berjalan seiring dengan kebijakan ekonomi yang ramah pada investasi skala besar, asing maupun domestik. Pemberian itu ditengarai lebih karena didasarkan motif ekonomi-politik dan kepentingan pengambil kebijakan di pemerintahan daerah dan kepentingan-kepentingan lain daripada semata-mata karena pengurusannya telah memenuhi syarat administratif dan sah untuk dikeluarkan lisensinya.

Telah banyak kritik keras mengenai HGU, di antaranya adalah bahwa pemberian HGU pada perusahaan perkebunan melahirkan banyak konflik. Data resmi Dirjenbun menyatakan bahwa luasan perkebunan kelapa sawit di Indonesia adalah 8,1 juta (Dirjenbun 2012). Luas perkebunan ini lebih kecil dari yang sesungguhnya sebagaimana diperkirakan oleh Sawit Watch (2012), yakni telah mencapai 11,5 juta hektar. Perkebunan-perkebunan kelapa sawit sering lebih luas dari konsesi legalnya. Dengan percepatan luasan 400.000 ha per tahun, luasan kebun sawit Indonesia yang digenjut pemerintah, perusahaan-perusahaan swasta, dan petani-petani sawit dalam luasan kecil, keseluruhan luasan kebun sawit di Indonesia dicanangkan mencapai 20 juta hektar pada tahun 2025.²⁰ Pendapat senada menyatakan bahwa tahun 2015 akan dialokasikan 20 juta ha lahan untuk perkebunan sawit yang tersebar di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Papua. Hingga 2011 sekitar 10 juta orang secara radikal telah ditransformasikan oleh kedatangan jenis tanaman raksasa ini, dan jutaan orang lagi yang akan mendapat pengalaman serupa beberapa tahun nanti.²¹

Pembukaan lahan tutupan dan pemberian HGU terutama untuk perkebunan sawit terus terjadi, padahal pernyataan resmi Kementerian Pertanian menyatakan bahwa sekitar 59% dari 1.000 perusahaan kelapa sawit di seluruh daerah Indonesia terlibat konflik dengan masyarakat terkait lahan. Tim dari Ditjen Perkebunan sudah mengidentifikasi konflik itu di 22 provinsi dan 143 kabupaten. Totalnya ada sekitar 591 konflik: Kalimantan Tengah menempati urutan pertama

¹⁹ PP no. 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendencygunaan Tanah Terlantar

²⁰ Noer Fauzi Rachman, 2013, *op.cit.*

²¹ Tania Li dan Pujo Semedi, “Producing Wealth and Poverty in Indonesia’s New Rural Economies: Sungei Dekan/Kuala Buayan, Kecamatan Meliau, Kalimantan Barat Preliminary Overview of Research Area, June 2010”. Presentasi di FIB UGM, 2012. <http://ruraleconomics.fib.ugm.ac.id/wp-content/uploads/meliau-2010-overview-may-2010-tania-li.pdf>

dengan 250 kasus konflik, disusul Sumatera Utara 101 kasus, Kalimantan Timur 78 kasus, Kalimantan Barat 77 kasus, dan Kalimantan Selatan 34 kasus.²²

Khusus selama tahun 2012, didata telah ada 198 kasus konflik agraria yang terjadi, terdapat 90 kasus terjadi di sektor perkebunan (45%); 60 kasus di sektor pembangunan infrastruktur (30%); 21 kasus di sektor pertambangan (11%); 20 kasus di sektor kehutanan (4%); 5 kasus di sektor pertanian tambak/pesisir (3%); dan 2 kasus di sektor kelautan dan wilayah pesisir pantai (1%).²³ Sektor perkebunan melalui pemberian HGU menempati posisi teratas dalam konflik pertanahan.

Terdapat penelantaran tanah-tanah perusahaan perkebunan yang dikuasai dalam bentuk HGU. Teridentifikasi 7,3 juta ha tanah terlantar (kota-desa); dengan 3,1 juta ha tanah terdaftar-setara dengan 133 kali luas Singapura; 15,32% adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah atau BUMN, sisanya oleh swasta dalam bentuk HGU (1,935 juta). Padahal telah banyak regulasi untuk menertibkan tanah terlantar ini. (misalnya PP No 36/1998 tentang Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar; Permen Agraria/Perkaban nomor 3 tahun 1998 tentang pemanfaatan tanah kosong untuk tanaman pangan; Pasal 2 ayat (1) dan (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor. 34 Tahun 2003, tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, huruf g mengenai pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; hingga termutakhir PP no 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang disusul dengan Peraturan Kepala BPN no 4 tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Penelantaran Tanah

| | Luas hak yang di dalamnya terdapat tanah terlantar (ha) | Tanah terindikasi terlantar (ha) | % |
|--------------------------|---|----------------------------------|------|
| Hak Guna Usaha | 2.253.685 | 1.729.775 | 76,8 |
| Hak Guna Bangunan | 176.480 | 146.248 | 82,9 |
| Hak Pakai | 423.361 | 401.704 | 94,9 |
| Hak Pengelolaan | 788.809 | 538.304 | 68,4 |
| Izin Lokasi | 1.518.716 | 1.401.653 | 92,3 |
| Penggunaan Belum Optimal | | 3.168.606 | |
| Jumlah | | 7.386.290 | |

Sumber: Hasil Inventarisasi BPN RI (sampai Januari 2010)

²² Data disampaikan oleh Direktur Pascapanen dan Pembinaan Usaha Direktorat Jenderal (Ditjen) Perkebunan pada Kementerian Pertanian, Herdradjat Natawidjaja dalam rapat koordinasi perkebunan berkelanjutan di Kota Pontianak, Kalimantan Barat, pada tanggal 25 Januari 2012. *Kompas*, "Lahan Sawit Rawan Konflik", 26 Januari 2012.

²³ Laporan Akhir Tahun 2012 Konsorsium Pembaruan Agraria, "Terkuburnya Keadilan Agraria Bagi Rakyat Melalui Reforma Agraria".

Baru-baru ini BPN secara resmi menyatakan bahwa di tengah-tengah banyaknya pembukaan HGU, ternyata banyak terdapat gejala penelantaran tanah oleh perusahaan.²⁴ Sampai dengan tahun 2012, telah diidentifikasi 51.976 hektar tanah di Indonesia sebagai tanah terlantar. Sementara konflik dimana-mana, sebagaimana pernah dinyatakan secara resmi oleh BPN RI, jumlahnya lebih dari 8000 konflik. Atas fenomena semacam ini, BPN RI menekadkan diri menjadikan penanganan konflik sebagai agenda utama sebagaimana dinyatakan dalam Rencana Strategis BPN RI 2010-2014²⁵; yang dibunyikan kembali menjadi tema dalam Rakernas tahun 2013 ini.

Demikian ironisnya, tatkala tanah-tanah HGU telah demikian nyata melahirkan banyak konflik dan penelantaran tanah, legalisasi aset dalam pemberian HGU bahkan pembukaan tanah-tanah negara dan yang diklaim adat terus saja terjadi dalam skala luas, bukan malah dihentikan atau dinyatakan sebagai status quo.

Masalah HGU sebenarnya telah menimbulkan perdebatan sejak awal. UUPA 1960 yang bertujuan mendekolonisasi dan mendefodalisasi serta dinyatakan sebagai perlindungan hukum yang berpihak pada rakyat dan bukan pada kepentingan kapital (domestik maupun asing) ternyata masih mengkomodir dan mengatur keberadaan HGU. UUPA 1960 hanya mengurangi durasi pemberian HGU kepada perusahaan. Eksistensi HGU dalam UUPA direncanakan secara bertahap beralih pada penguasaan negara seiring dengan pembangunan nasional semesta berencana yang menempatkan perkebunan negara sebagai bagian dari pembentukan ekonomi nasional-berdikari. Sayangnya pembentukan ke arah itu terhenti memasuki Orde Baru yang berorientasi pada ekonomi liberal. Dalam perkembangannya hukum dan kebijakan pertanahan Indonesia melenggangkan pemberian HGU (baik negara maupun swasta). Bahkan ironisnya lagi adalah tidak adanya pembatasan luas tanah untuk perusahaan perkebunan (dalam bentuk HGU) yang luasnya bisa puluhan bahkan ratusan ribu hektar; kontradiktif berhadapan dengan penggureman tanah para petani kecil. Tidak berlebihan jika dinyatakan bahwa neo-kolonialisme dan kapitalis(me)asi tanah (dan orang-orang yang terikat di atasnya) terjadi dan semakin hebat pada era sekarang. Tidak ubahnya dengan tanah partikelir pada masa kolonial. Legalisasi aset berperan utama dalam proses ini.

2. Ijin Usaha Pertambangan (IUP) dan Ijin Lokasi

Pemberian tanah untuk swasta baik oleh pemerintah daerah (ijin) maupun kemudian dikukuhkan oleh BPN (menjadi hak) berkait erat dengan politik lokal. Ada gejala obral Ijin Usaha Pertambangan (IUP) oleh pemerintah daerah seiring dengan pelaksanaan pemilu kepala daerah (Pilkada) dan proses-proses politik lokal. Sebagai contoh, sebelum Pilkada 2010, di Kutai Kertanegara ada 73 IUP dan naik setelah pilkada menjadi 210 IUP. Ditengarai bahwa petahana membiayai proses politiknya dengan mengobral ijin usaha begitu pula peserta terpilih guna

²⁴ *Detiknews*, Sabtu, 16-02-2013, "BPN Nyatakan 51.976 Hektar Tanah di Indonesia Sebagai Tanah Terlantar".

²⁵ <http://www.bpn.go.id/renstra.aspx>

mengembalikan modal politiknya. Perbandingan lain (2010-2012) adalah Kutai Kertanegara yang mengeluarkan IUP 264, Kutai Barat sebanyak 232, dan Bangka Belitung sebanyak 218.²⁶

Hal ini menimbulkan berbagai dugaan dan penilaian bahwa dikeluarkannya ijin juga lebih didasarkan pada motif ekonomi-politik dan kepentingan-kepentingan pribadi pengambil kebijakan di pemerintahan daerah dan kepentingan-kepentingan²⁷; kentalnya manipulasi dan indikasi *money-laundring*; dan orientasi negara dan aparaturnya yang lebih memilih tanah-tanah diberikan kepada perusahaan (HGU) daripada dijadikan sebagai obyek landreform untuk rakyatnya.

Jika dilacak lebih jauh, sejak keluarnya ijin lokasi hingga terbit HGU terdapat banyak manipulasi dalam pengalokasian tanah untuk swasta/perusahaan. Tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh seringkali diabaikan oleh investor, yang tidak berarti di luar pengetahuan pemerintah, sebagaimana yang digambarkan dalam tabel berikut.

²⁶ *Kompas*, 17 Januari 2013. Demikian juga kasus penyuaipan yang menyeret nama Bupati Buol, Amran Batalipu, dan pihak Hartati Murdaya dalam kasus pemberian ijin untuk perkebunan kelapa sawit yang terkait dengan kesepakatan-kesepakatan politik daerah di wilayah itu.

²⁷ Sejalan dengan data di atas, pemberian ijin konsesi terhadap perusahaan perkebunan dan penambangan atau pembukaan hutan oleh pemerintah daerah telah disimpulkan terjadi sarat manipulasi dan lahan subur bagi korupsi. Fenomena itu telah menjadi kajian serius tim Robin Burgess dari London School of Economics, "The Political Economy of Deforestation in the Tropics", tahun 2011. Ia mencatat angka deforestasi sebelum pilkada naik 42%, pada saat pilkada 36%, dan melonjak 57% setahun setelahnya. Lapornya bisa diunduh di <http://economics.mit.edu/files/7860>. Terakhir diunduh 23 November 2012.

Proses Perolehan Ijin hingga Penerbitan Hak²⁸

| No | Seharusnya | Yang Terjadi |
|----|--|--|
| 1. | Investor mengajukan permohonan kepada bupati untuk mendapat lokasi lahan. | Setelah pengusaha mengantongi ijin formal dari pemerintah, ketua adat dan kepala kampung dijadikan perantara. Mereka diberi hak ganti rugi lebih banyak dari warga yang lain agar "menurut". |
| 2. | Sosialisasi kepada pemilik tanah hak ulayat untuk mendapatkan persetujuan penuh dari warga (<i>free and prior informed consent</i>): <ul style="list-style-type: none"> - Menginformasikan rancangan penanaman modal, dampak, dan perolehan tanah. - Memberi kesempatan masyarakat memperoleh penjelasan yang berimbang tentang proyek yang akan dikerjakan dan pemecahan atas masalah yang dihadapi. - Mengumpulkan informasi dari masyarakat untuk memperoleh data sosial dan lingkungan serta peta kepemilikan tanah hak ulayat. - Mengajak pemilik hak ulayat bersama-sama membahas bentuk dan besaran penggantian atas tanah yang akan digunakan. | Kesepakatan semu itu segera dilandasi pelaksanaan upacara-upacara adat sebagai kedok suksesnya sosialisasi perusahaan. |
| 3. | Bupati memberi ijin lokasi dan rekomendasi dari Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah Kabupaten Merauke, yang dilampiri peta lokasi rencana investasi jika tidak ada keberatan dari pemilik tanah hak ulayat. | Warga jarang dilibatkan dalam negosiasi. Penjelasan peralihan lahan sangat minim. Peta dasar lahan proyek tak disertakan dalam perjanjian dengan warga adat. |
| 4. | Investor mengajukan ijin analisis mengenai dampak lingkungan. | Sembari melakukan pendekatan, pengusaha membuka lahan sebelum ada persetujuan warga. |
| 5. | Investor memohon rekomendasi dari Gubernur Papua. | |
| 6. | Setelah mengantongi semua syarat tersebut, investor mengajukan ijin pelepasan kawasan hutan kepada Menteri Kehutanan. | |
| 7. | Badan Pertanahan Nasional akan melakukan sertifikasi lahan dan memberi lisensi hak guna usaha (HGU). | |

Saat HGU dan IUP terus dibuka tanpa ada evaluasi pemberiannya, masalah tanah terlantar yang krusial justru belum memiliki instrumen hukum yang memadai untuk mendayagukannya. Dari sisi luasan dan urgensi pemanfaatannya dihadapkan pada konteks konsentrasi penguasaan tanah di satu sisi, dan ketunakismaan di sisi lain, tanah terlantar perlu segera dimanfaatkan. Telah cukup bagi BPN RI pada dua tahun terakhir ini mengalami kekalahan di pengadilan PTUN atas 5 kasus penertiban tanah terlantar yang dikuasai perusahaan. Perlu didalami lebih lanjut apakah kembalinya tanah terlantar kepada perusahaan disebabkan karena minimnya instrumen hukum ataukah ada sebab-sebab lain.

²⁸ Pengalaman yang terjadi di Merauke dalam proyek investasi raksasa MiFEE, Tempo 8 April 2012, hlm.

Masalah tanah terlantar sangatlah krusial dari sisi luasan dan urgensi pemanfaatannya dihadapkan pada realitas ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia saat ini: konsentrasi penguasaan tanah di satu sisi, dan penggureman bahkan ketunakismaan di sisi yang lain di Indonesia yang dari tahun ke tahun semakin akut. Tanah terlantar dapat dijadikan sebagai obyek tanah land reform.

Pemberian hak dalam bentuk penguasaan skala luas (HGU), penelantaran tanah dan konflik memiliki hubungan yang “saling membentuk”. Dikeluarkannya hak legal atas aset dalam bentuk hak ataupun ijin akan dapat berakibat pada penelantaran tanah. Ini dapat terjadi karena tidak adanya evaluasi dan kontrol terhadap penerima hak/ijin tersebut atau adanya manipulasi dalam proses pemberiannya. Akibat lebih lanjut adalah tanah menjadi sumber sengketa dan konflik tatkala proses pemberian hak sebelumnya dilakukan dengan cara yang masih menyisakan masalah, serta reklamasi dan pendudukan atas tanah-tanah yang ditelantarkan perusahaan pemegang HGU.

Pada tahun 2010 pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Kebijakan ini untuk pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Tanah terlantar menjadi bagian dari obyek yang akan didistribusi dalam kebijakan tersebut (dari target 8,1 juta ha, sebesar 7,3 disumbang dari tanah terlantar).

Kebijakan itu juga memperhatikan kondisi bahwa terdapat penelantaran tanah-tanah perusahaan perkebunan yang dikuasai dalam bentuk HGU. Hasil inventarisasi tanah BPN RI sampai dengan tahun 2010 menunjukkan bahwa penelantaran tanah terjadi di atas tanah hak maupun ijin yang jika ditotal luasannya sampai dengan 7.386.290 hektar (kota-desa); dengan 3,1 juta ha tanah terdaftar-setara dengan 133 kali luas Singapura; 15,32% adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah atau BUMN, sisanya oleh swasta dalam bentuk HGU (1,935 juta). Total potensi kerugiannya adalah Rp. 6000 triliun/5 th.

Sebagaimana PP No 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar semestinya luasan itu dapat didayagunakan untuk pelaksanaan reforma agraria (redistribusi), program strategis negara (penciptaan lahan pangan, energi, dan perumahan rakyat), dan cadangan negara lainnya (kepentingan pemerintah, hankam, dan relokasi bencana alam. Akan tetapi tanah terlantar seluas itu ternyata belum dapat didayagunakan dikarenakan adanya anggapan belum adanya payung hukum tentang pendayagunaan tanah terlantar; dan yang ada saat ini hanyalah penertiban tanah terlantar.

G. Merfleksikan Perjalanan Land Reform Setengah Abad Lalu

Tahun 1963 Akademi Agraria didirikan di Yogyakarta. Tiga puluh tahun kemudian, ia berubah menjadi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Dihitung sejak tahun berdirinya itu, maka pada tahun 2013 lembaga pendidikan agraria ini memasuki usia setengah abad. Sebagai perguruan tinggi kedinasaan, perubahan dari “agraria” menjadi “pertanahan” melewati banyak cerita, bukan

hanya kelembagaan-pendidikan namun ia mersenonansi naik turunnya arah politik, pembangunan ekonomi, dan perubahan sosial.

1. Kemerdekaan Indonesia Jilid Dua

Pada seputaran tahun 1960-an itu, ada beberapa peristiwa yang bukan hanya perlu dicatat, tetapi menjadi tapal batas perjalanan sejarah Indonesia selanjutnya. Tahun 1960 menjadi pemulai dari kemerdekaan Indonesia jilid kedua, dimana Proklamasi Kemerdekaan 1945 merupakan jilid pertamanya yang merupakan deklarasi kemerdekaan secara politik (revolusi politik). Jilid kedua ini ditempuh melalui jalan revolusi sosial-ekonomi, lahirnya Indonesia baru menuju “Sosialisme ala Indonesia”. Visi keindonesiaan macam inilah yang mendasari lahirnya Undang-undang No. 2 tahun 1960 (Perjanjian Bagi Hasil), Undang-undang No. 5 tahun 1960 (Pokok-pokok Agraria), disusul dengan PP no 224 tentang Landreform yang secara simbolis dicanangkan melalui “Ajuan Tjangkul Pertama Pembangunan Nasional Semesta Berentjana”, pada 1 Januari 1961.

Demikianlah yang diniatkan oleh pemerintah Indonesia kala itu. Melalui kata-kata Presiden Soekarno, “Ini adalah suatu kemadjuan jang penting-maha-penting dalam Revolusi Indonesia! Revolusi Indonesia tanpa Landreform adalah sama sadja dengan gedung tanpa alas, sama sadja dengan pohon tanpa batang, sama sadja dengan omong-besja tanpa isi. Melaksanakan landreform berarti melaksanakan *satu bagian jang mutlak dari Revolusi Indonesia*”.

Agenda utama landreform secara sosial memiliki arti perombakan struktur sosial berbasis penguasaan tanah; secara politik mentransformasikan warganegara yang semula adalah warga tempatan yang terikat dalam hubungan feodal-kolonial atas tanah, serta tumbuhnya kesadaran politik warga; dan secara ekonomi merupakan peletakan dasar alat produksi bagi tenaga kerja dan pemerataannya (penetapan batas maksimum) menuju negara industrial berbasis pembangunan desa. Visi keindonesiaan dalam imajinasi pembangunan semesta berencana itu berakar dari kondisi riil rakyat Indonesia, bukan diturunkan secara demagogis. Tragisnya, cita-cita itu kabur. Dijalankan oleh rejim yang mulai meredup oleh pertentangan politik internal maupun gempuran eksternal Perang Dingin, Kemerdekaan Jilid Dua ini menjadi samar-samar. Aksi-aksi *counter-reform* skala lokal hingga naik di level kebijakan partai politik yang ada saat itu, berujung pada kompromi. Bahkan sejak UUPA 1960 dirumuskan.

2. UUPA 1960 yang Kompromistik?

UUPA 1960 bukanlah bersifat sosialis, juga kapitalis. Ia dikatakan bersifat Pancasilais, namun apakah artinya ini? Jika menyimak pasal demi pasal UUPA, banyak kompromi di dalamnya. Hukum tanah UUPA didasarkan pada hukum adat dan mengindahkan nilai agama (pasal 5), dimana di dalam kedua hukum ini hak milik komunal dan pribadi diakui; tanah memiliki fungsi sosial (pasal 6); dan masih ditemuinya dimensi kapitalistik di dalamnya berupa Hak Guna Usaha oleh badan usaha pemerintah dan perusahaan (pasal 28). Meski UUPA telah memutuskan mencabut prinsip-prinsip regulasi tanah kolonial yang liberal dan kapitalistik, ternyata ia masih menyisakan celah di dalamnya dalam bentuk HGU. Sedikit penyesuaian dilakukan, berupa jangka waktu sewa (semula 75 menjadi 25) dan pemegang hak hanya oleh warga negara Indonesia.

UUPA memungkinkan terjadinya *landlordism* dengan tidak ditetapkannya batas maksimum penguasaan tanah HGU. Terbukti, lebih dari setengah abad kemudian, terjadi ketimpangan penguasaan yang semakin akut. Tanah untuk pembangunan perkebunan skala besar meluas secara cepat dari tahun ke tahun, hingga tahun 2015 rencananya dialokasikan 20 juta ha lahan untuk perkebunan sawit yang tersebar di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua. Perkebunan terus dibuka, sementara yang telah ada menimbulkan konflik dan penelantaran tanah yang takberkesudahan. Tanah kehutanan dikontrol oleh Kementerian Kehutanan seluas 147 juta hektar yang diberikan ijin konsesinya kepada ribuan unit perusahaan dengan masing-masing menguasai puluhan ribu hektar, bahkan ratusan ribu. Di kawasan itu terdapat 31.957 desa yang berada di “dalam” atau “sekitar” kawasan hutan yang 71,06% menggantungkan hidupnya dari hutan. Mayoritas penduduknya dalam kondisi miskin dan terancam dengan tuduhan “perambah” atau pelaku kriminal tatkala mengakses hasil-hasil hutan. Sebagai konsekuensi dari kebijakan alokasi tanah itu, maka penggureman tanah berlangsung, ketunakismaan tanah semakin akut, dan deagrarianisasi populasi menjadi pemandangan yang lazim.

Sebagian pihak memaknai UUPA 1960 hanya bersifat “pokok-pokok”, yang detail peraturannya ditentukan kemudian, termasuk aturan yang mengecilkan peluang-peluang kembalinya sifat liberal dan kapitalistik di atas. Sifat kemendesaakan UUPA 1960 dalam situasi dan kondisi yang agaknya seperti disegerakannya Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 1945 yang “hal-hal mengenai pemindahan kekeuasaan dll. diselenggarakan dengan tjara saksama dan dalam tempoh sesingkat-singkatnja”. Urgensitas UUPA masa itu bukan pada *legal drafting*, mengingat ia dirumuskan sejak 1948 dan baru dinyatakan pada tahun 1960, namun pada situasi sosial-ekonomi-politik yang berakumulasi pada penghujung tahun 1950-an. Pasca 1965, justru rejim baru Soeharto melakukan cara-cara yang seksama dan dalam tempo sesingkat-singkatnya dalam menafsirkan ulang UUPA; membelahnya dalam dua bagian (satu bagian dari awal hingga pasal 15 seakan-akan mencerminkan *Orde Lama*, dan bagian kedua mulai pasal 16 dan seterusnya mencerminkan *Orde Baru*); hingga memandulkannya melalui lahirnya UU Pokok Kehutanan dan UU Penanaman Modal pada tahun 1967. Dimulailah episode baru dimana agraria dan sumber daya alam disektoralisasi untuk memudahkan keluarnya ijin konsesi dan penetapan jenis haknya. Agraria dirubrikasi sebagai tanah, hutan, air, pertanian, perkebunan, yang masing-masingnya dikelola oleh lembaga pemerintah yang berlainan. Kondisi dan pergeseran-pergeseran tafsir atas UUPA 1960 semacam itulah yang menempatkan UUPA sebagai UU dengan “identitas yang terbelah” atau “kompromistis”. Di kemudian hari muncul tuntutan dilakukannya amandemen terhadapnya, secara parsial maupun menyeluruh.

3. Bukan (hanya) Sertifikasi Tanah

Terlepas dari kontroversi identitas UUPA 1960 di atas, Undang Undang Pokok ini memiliki lima misi utama berikut: (1) Perombakan Hukum Agraria, (2) Pelaksanaan Landreform, (3) Penataan Penggunaan Tanah, (4) Likuidasi Hak-hak Asing dalam Bidang Agraria, (5) Penghapusan Sisa-sisa Feudal dalam Bidang Agraria. Akademi Agraria yang kelahirannya tidak terlepas dari lahirnya UUPA 1960, dengan demikian mengemban misi ideal itu.

Untuk melaksanakan PP Landreform 1961, perlu segera dilakukan serangkaian kebijakan. Di antaranya adalah pembentukan pengadilan landreform (beranggotakan personil pengadilan negeri ditambah pakar dan perwakilan organisasi tani), panitia pelaksana landreform (birokrasi dan anggota partai nasional hingga lokal), pendanaan landreform (berbentuk yayasan), dan pendataan untuk menetapkan subyek dan obyek landreform. Dalam hal terakhir diperlukan tenaga-tenaga spesifik dan handal yang bersama-sama panitia landreform memahami siapa yang layak ditetapkan sebagai subyek landreform dan tanah mana yang pantas dimasukkan sebagai obyeknya, hingga melakukan tugas mengukur dan mendaftarkan legalitasnya. Sayangnya, Indonesia belum memiliki tenaga tersebut. Saat itu yang ada hanyalah pencatat akta tanah di bawah menteri kehakiman, yang mewarisi sistem kenotariatan Belanda. Memang bentuk peraturan mengenai pertanahan termasuk peraturan pemerintah kala itu masih dikeluarkan oleh Presiden dan Menteri Muda Kehakiman. Kebijakan itu ditempuh karena Indonesia masih dalam keadaan darurat. Lahirnya UUPA-lah yang sekaligus memberi peran vital Departemen Agraria di bawah naungan Menteri Kompartemen Agraria yang dipimpin oleh Mr. Sadjarwo, membawahi departemen kehutanan, perkebunan, dan pertanian.

Untuk mengisi keperluan di ataslah, maka pada tahun 1963 didirikan Akademi Agraria di Yogyakarta dengan Jurusan Agraria, menyusul dibukanya Jurusan Pendaftaran Tanah di Semarang pada 1964. Mahasiswa Akademi diberi pemahaman baik tentang aspek keagrarian maupun aspek teknis pengukuran dan pendaftaran tanah. Sejak awal, lembaga pendidikan ini tidak memisahkan kedua aspek tersebut, apalagi menetapkan persentase pengetahuan antara yang aspek praktis dan teoretis, dimana keduanya adalah penting dan niscaya (*praxis*).

Pada dasarnya, sejarah Akademi Agraria adalah sejarah atas lima misi di atas, bukan (hanya) sejarah sertifikasi tanah. Program sertifikasi hanyalah aktifitas lanjutan untuk melegalkan kepastian penguasaan dan kepemilikan tanah rakyat yang sebelumnya diperoleh melalui landreform. Jadi, bukan sertifikat itu sendirilah yang menjadi tugas utamanya. Ia hanyalah konsekuensi dari landreform. Mahasiswa Agraria harus memahami masalah-masalah agraria serta ditantang memikirkan kebijakan macam apa yang tepat untuk mencari jalan keluar atas masalah tersebut. Sebagai contoh, mereka perlu membedakan antara “kepemilikan tanah” sebagai proses dan sebagai produk. Sertifikasi adalah proses lanjutan atas “terbentuknya” kepemilikan baru atas tanah (*property*). Kepemilikan mempunyai riwayat, asal-usul, dan dalam suatu proses tertentu. Proses seseorang mendapatkan tanah yang kemudian dikukuhkan haknya oleh lembaga pertanahan (dalam bentuk ijin ataupun hak) bisa diperoleh melalui (re)distribusi (landreform), hibah, perampasan tanah secara legal ataupun ilegal, ataupun pasar tanah (jual-beli). Maka, menjadi penting bagi pelajar pendidikan agraria dididik untuk memahami asal-usul kepemilikan dan penguasaan tanah (*tenurial*) tersebut, bukan (hanya) diajarkan terampil mengerjakan prosedur dan mekanisme peralihan dan pendaftarannya dalam bentuk dokumen modern (*land titling*). Jika tidak demikian, maka mereka hanya akan menjadi pelaksana administrasi pertanahan yang begitu saja mengukur dan mensertifikasi tanah tanpa peduli bagaimana proses tanah tersebut diperoleh, diklaim, dan dihaki; oleh siapa dan dengan cara meniadakan siapa. Akademi Agraria yang saat ini menjadi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan notabene adalah satu-satunya lembaga pendidikan khusus tentang agraria dan pertanahan di Indonesia, tidak boleh abai memahami kenyataan tersebut, sebab jika bukan lembaga ini maka siapa lagi yang menjalankan mandat tersebut?

Pada Masa Orde Baru, lembaga pendukung utama pelaksanaan landreform boleh dilolosi (pengadilan landreform dihapuskan melalui UU no 7/1970; pengelolaan dana yayasan landreform terus dipertanyakan akuntabilitasnya—pemasukan negara dari uang sewa, ganti rugi, dll. menyisakan tanya; panitia landreform dibubarkan seiring depolitisasi organisasi massa—landreform menjadi program (bukan agenda utama) sejajar dengan program-program lain dalam Departemen Dalam Negeri); namun lembaga pendidikan agraria harus terus tegak berdiri memenuhi mandat historis dan tantangan-tantangan masa depan.

4. Satu Abad Pelanggaran Hak

Pada awal abad 20, jauh-jauh hari sebelum negeri ini memiliki lembaga pendidikan khusus keagrarian dan pertanian, muncul seorang ilmuwan yang melalui kajiannya atas hukum adat menggugat dasar-dasar negara terhadap penguasaan sumberdaya agraria. Ia adalah van Vollenhoven yang secara kritis mempertanyakan konsep teritori negara (*domein verklaring*). Ia menyatakan prinsip kepemilikan negara itu sebagai bentuk kekerasan; disebutnya sebagai “satu abad pelanggaran hak” sebab menafikan hak-hak pribumi atas tanah. Menurutnya, tanah adat atau tanah masyarakat yang dalam dokumen resmi pemerintah Kolonial dikategorikan sebagai “tanah liar” atau “tanah kosong” itu sebenarnya adalah apa yang disebutnya sebagai “beschikkingsrecht”. *Beschikkingsrecht* ini tidak dikenal dan diakui oleh hukum Barat, *Burgerlijk Wetboek*. Traktat ini hanya mengenal 3 jenis hak, yakni *eerfelijk individueel bezitrecht* (hak milik individual yang bisa diwariskan), *communaal bezitrecht* (hak milik komunal), dan *gebruiksaandelen in communaal bezitrecht* (hak milik komunal dengan pemakaian bergiliran). Di kemudian hari *beschikkingsrecht* ini diterjemahkan sebagai “hak pertuanan” (menurut Prof. Soepomo), “hak purba” (Prof. Djojodigono), “hak menguasai” (Prof. Notonagoro), dan “hak ulayat/adat” (UUPA 1960) yang kesemuanya merujuk pada aspek tenurial oleh masyarakat pribumi. Setengah abad kemudian, tepatnya 1975, naskah gugatan van Vollenhoven itu diterjemahkan dan diterbitkan sebagai “Orang Indonesia dan Tanahnya”, oleh Departemen Dalam Negeri melalui Institute Ilmu Pemerintahan dalam rangka pembukaan “Jurusan Agraria”.

Kini, setengah abad kemudian, kita perlu melihat kembali perjalanan lembaga pendidikan ini, apakah telah berada di dalam jalur genesis dan historisnya, ataukah telah keluar jauh bahkan berbalik arah. Kita perlu bertanya ulang, ke arah mana “Perombakan Hukum Agraria” yang dituju saat ini dihadapkan pada keragaman geografis, historis, dan budaya masyarakat Nusantara Indonesia? Jenis pendidikan agraria macam apakah yang perlu diberikan kepada mahasiswa-mahasiswa dari berbagai daerah yang mereka lahir dan hidup di tengah keragaman (sistem keagrariaan) daerahnya masing-masing? Tidak tepat jika terjadi penyeragaman pengetahuan dan sistem pengelolaan pertanian di Nusantara tercinta ini. Khawatir, jika terulang lagi apa yang telah diingatkan jauh-jauh hari oleh van Vollenhoven itu, “satu abad pelanggaran hak”. Sudah sejak mula Indonesia lahir dengan keindahan keragamannya. Keragaman itu bukan hanya suku, etnik, agama, dan ras, namun lebih dari itu. Keragaman makhluk bernama manusia dan alam raya seisinya; yang mereka berinteraksi satu sama lain dalam tata hubungan yang kita sebut sebagai relasi keagrariaan, atau lebih luas adalah hubungan alam raya. Dan bukankah *nature, that is about all art?* Ia tidak pantas direduksi dalam kategori-kategori administratif. Lembaga pendidikan agraria perlu mengembangkan pendidikan pluralistik keagrariaan yang tercermin

dalam relasi sosial dan belajar-mengajar sivitas akademiknya, kurikulum, dan kebijakan pertanian yang dirumuskan.

5. Tipe Land Reform

Menengok kembali setengah abad berjalan, di mana letak “Kebijakan Landreform” dan pengetahuan yang diajarkan tentangnya? Apakah kebijakan pertanian “landreform” selama ini berlangsung dengan cara *distributif* (dari “tanah negara” menuju tunakisma—tanah terlantar misalnya); *redistributif* (diambil dari tuan tanah/kelebihan maksimum untuk dibagi kembali kepada tunakisma); *rekonsentratif* (tanah negara atau tanah rakyat untuk tuan tanah/perusahaan—HGU, PIR BUN, pengadaan tanah elit contohnya); ataukah *non-(re)distributif* dimana kebijakan pertanian berlangsung tanpa adanya kebijakan (re)distribusi, sehingga kondisi ketimpangan tetap berlangsung. Demikian pula bagaimana menghadapi masalah “Penataan Tanah”, porsi antara yang ditata untuk pertanian, kehutanan, perkebunan, tata wilayah perkotaan, dan infrastruktur. Juga semakin intensifnya penguasaan tanah oleh kapital (subyek) asing (dengan perijinan ataupun kamufase hak) ataupun modal domestik skala luas; serta “naiknya para raja dan raja-raja kecil” disertai klaim-klaim feodal atas tanahnya seiring dengan berlangsungnya otonomi daerah dan politik desentralisasi.

Setengah abad Akademi Agraria atau duapuluh tahun Sekolah Tinggi Pertanian Nasional menjadi momentum yang tepat untuk memikirkan kembali kelima misi UUPA di atas yang sekaligus adalah misi utama lembaga pendidikan agraria. Pertanyaan itu bermuara pada salah satu dasar kita berbangsa dan bernegara ini: semakin dekatkah kita selama setengah abad ini menuju cita-cita “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”, ataukah justru semakin jauh? Melalui pendidikan dan pengetahuan, lembaga pendidikan agraria Indonesia ini memiliki tugas untuk menjawabnya.

oooooooo00000000oooooooo

BAB II

BELAJAR DARI SEJARAH PELAKSANAAN LANDREFORM ERA 1960-AN

Sejarah reforma agraria yang berimpitan dengan sejarah kekerasan di pedesaan.

SAYA khawatir mengalami *déjà vu* tatkala membaca dokumen resmi pemerintahan sekarang yang merencanakan pelaksanaan reforma agraria. Bentuknya berupa membagi tanah seluas 9 juta hektare dalam skema legalisasi aset (4,5 juta ha) dan redistribusi (4,5 juta ha). Rinciannya: legalisasi aset oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional terhadap 0,6 juta ha untuk transmigrasi, dan 3,9 juta ha yang telah dikuasai masyarakat tapi belum bersertifikat. Redistribusi diambil dari tanah bekas Hak Guna Usaha (HGU) dan Tanah Terlantar seluas 0,4 juta hektare, ditambah 4,1 juta ha kawasan hutan yang dilepas Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Kebijakan “penataan agraria” agar lebih berkeadilan itu tentu saja menggembirakan. Bukankah ini yang ditunggu-tunggu oleh petani di tengah ketimpangan pemilikan dan kebijakan alokasi tanah serta konflik agraria yang demikian luas di negeri ini?

Tidak perlu kaget jika pemerintah menerjemahkan *reforma agraria* secara sempit sebagai *legalisasi aset*. Begitulah adanya. Namun, saya khawatir pada hal lain yang juga mendasar. Pembacaan saya atas sejarah pelaksanaan reforma agraria (*landreform*) bermuara pada beberapa kesimpulan yang merisaukan.

Ketidaksihapan negara

Buku Andi Achdian, *Tanah bagi yang Tak Bertanah: Landreform pada Masa Demokrasi Terpimpin 1960-1965* (2009) berkesimpulan bahwa kebijakan perombakan struktur agraria nasional dijalankan saat kondisi negara sangat lemah. Negara tidak memiliki jangkauan yang memadai dalam mengurus birokrasi dan aparatnya sampai ke tingkat daerah. Ada keletihan politik selama beberapa tahun sebelumnya di tingkatan elite nasional. “Demokrasi Terpimpin” yang berkuasa saat itu adalah rezim dengan kekuasaan yang mulai merapuh. Sebaliknya, terjadi ruralisasi politik berupa mobilisasi masyarakat desa oleh kekuatan partai politik melalui saluran organisasi taninya masing-masing: setidaknya ada BTI/PKI, Petani/PNI, dan Pertanu/NU, dan lain-lain.

Ada kesenjangan antara solidaritas di tingkat nasional dan lokal. UU No. 2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH) dan UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang memandatkan pelaksanaan *landreform* adalah konsensus nasional yang bersifat “jalan tengah”. Keduanya produk kompromi dari perdebatan panjang di parlemen antara kalangan nasionalis, agama, dan komunis. Sebagai misal, Mr. Sadjarwo yang saat itu sebagai Menteri Kompartemen Agraria yang berasal dari BTI dengan Ketua DPR-GR Kiai Haji Zainul Arifin, anggota parlemen KH. Idham Chalid dari NU, serta Mr. Soenario dari PNI, bisa bertemu

dalam satu pengertian mengenai “anti-penghisapan masyarakat tani” dan selimut cita-cita “Sosialisme Indonesia”. Produk hukum itu dianggap “bukan komunis namun anti-feodalisme”, serta “menjamin hak milik namun ada batasan”. Namun, ketidakmampuan pelaksana atau hambatan birokratis yang didorong oleh tuan tanah perdesaan dan beberapa sebab lain, yang akan saya jelaskan di bawah, mengakibatkan *landreform* “matjet”, gagal, dan selanjutnya mengalami stigmatisasi sebagai “pilihan kuminis”.

Panitia *landreform* nasional (pusat hingga desa) dibentuk berdasarkan Keppres No. 131/1961. Namun, contoh kasus di Jawa misalnya, belum banyak panitia terbentuk sampai di tingkatan lokal—bertugas mengeksekusi kebijakan itu. Panitia pelaksana di kabupaten maupun kecamatan melakukan banyak pelanggaran dan manipulasi dalam pelaksanaan *landreform*. Ini yang disimpulkan Soegijanto Padmo dalam *Landrefrom dan Gerakan Protes Petani Klaten, 1959-1965* (2000). Selain itu pemilik tanah yang bekerja sama dengan elite desa dalam afiliasi partai non-komunis, justru menolak pelaksanaan redistribusi tanah. Solidaritas kelas mengatasi perbedaan partai. Mereka mengalihkan tanah kepada keluarga, menghibahkan kepada lembaga pendidikan dan agama, atau menjualnya.

Oleh para petani yang tergabung dalam BTI (Barisan Tani Indonesia), tindakan tuan tanah dianggap melawan kebijakan nasional. Maka muncullah gerakan tani yang dikenal pada masa itu sebagai *aksef* (“aksi sefihak”). Mereka merebut kembali tanah yang telah disewakan, mengambil lagi tanah yang telah digadaikan, meminta kembali tanah yang telah dijual, atau memanen padi di sawah tanpa sepengetahuan tuan tanah.

Gambaran rinci *aksef*, misalnya di Ngawi, dapat ditemui dalam buku Aminuddin Kasdi, *Kaum Merah Menjarah: Aksi Sepihak PKI/BTI di Jawa Timur 1960-1965* (2001). Menariknya, bagian awal buku itu menyertakan ulasan kritis Hasan Raid berjudul “Siapa Menjarah Siapa?”. Bagi Hasan yang muslim komunis, tindakan BTI justru dipandang sebagai reaksi atas aksi sepihak tuan tanah. Ia yakin benar bahwa komunis cocok dengan ajaran Islam. Ia mengambil rumusan “teologi agraria” dari Surat Al-An’am ayat 145, “haram hukumnya meminum darah yang mengalir”.

Hasan menafsirkan, haram melakukan akumulasi surplus yang dihasilkan dari tenaga kerja pertanian, keringat, dan darah buruh miskin. Masyarakat feodal tidak saja menikmati hasil kerja manusia, bahkan menguasai manusia itu sendiri. Hasil kerja itu seharusnya untuk mereka yang mengerjakan. Lebih lanjut, konsep akumulasi ini bisa dipakai untuk melihat “riwayat diperolehnya tanah” oleh tuan tanah. Petani kecil tidak mampu mengembalikan pinjaman utang atau tanah yang digadaikan. Akibatnya, tanah jatuh ke tangan tuan tanah. Maka menurutnya, sudah tepat jika UUPBH dan UUPA itu memiliki arti “tanah untuk penggarap”, sebab semula tanah itu adalah milik penggarap. Menengok ke belakang, cara mendapatkan tanah semacam itu juga dinyatakan oleh K.H. Muchith Muzadi (wafat September 2015) yang disebutkan dalam tulisan Gus Dur, *Kiai Nyentrik Membela Pemerintah* (1997).

Upaya yang lamban, tidak tegas, bahkan minimnya perangkat birokrasi pelaksana *landreform* mendorong situasi yang mudah dimanfaatkan oleh tuan tanah di satu sisi sekaligus oleh kuatnya organisasi tani di sisi lain kala itu. Ia mengakibatkan serangkaian aksi sepihak yang berujung

pertikaian penduduk desa. Di Klaten saja pada 1964 terdapat 30 kali *aksef*. Bahkan pernah 12 hari sekali intensitasnya. Negara seperti melempar bola panas ke tengah masyarakat dan membiarkan mereka bertanding merebutkannya. Ini dijelaskan pula oleh Margo Lyons dalam “Dasar-dasar Konflik di daerah Pedesaan Jawa”, dalam buku *Dua Abad Penguasaan Tanah* (1984).

Pelaksanaan *landreform*, yang terpaksa didongkrak dari bawah dan berakibat pada keresahan agraria pedesaan, menghantarkan “pembantaian massal pasca-1965”. Ratusan ribu orang dibunuh ataupun dipenjara. Insiden Jengkol Kediri tahun 1961 mengaitkan secara jelas antara pendudukan dan redistribusi tanah serta pembantaian pasca-‘65. Perselisihan dalam upaya melaksanakan *landreform* di Banyuwangi juga dapat membantu untuk menjelaskan aksi kekerasan setelah *kudeta*, tetapi bukan satu-satunya faktor dan tidak memuaskan untuk menjelaskan pembantaian massal terjadi, bahkan untuk kasus di Jawa Timur.

Seperti dijelaskan Robert Cribb, *Pembantaian PKI di Jawa dan Bali 1965–1966* (2003), *massacre* selalu berkaitan dengan konteks lokal. Di Lampung, pembantaian dilakukan oleh penduduk muslim setempat yang terganggu oleh para transmigran Jawa. Di Nusa Tenggara, ketegangan terjadi antara Kristen dan agama-agama setempat. Di Timor, gereja Protestan justru bersama petani miskin dalam masalah *landreform*, yang akibatnya, para pendeta, guru, dan staf universitas menjadi target utama pembunuhan. Di Bali, ada persoalan mempertahankan Hinduisme, persaingan patronase, dan pembantaian oleh militer bersama pecalang kelompok PNI (Tamin). Sementara di Kalimantan Barat terjadi pada orang Tionghoa oleh Suku Dayak.

Sektoralisasi

Mengapa *landreform* hanya menysasar pertanian pedesaan dan tidak mengarah pada wilayah perkebunan dan kehutanan?

Pemerintahan sekarang perlu belajar dari pengalaman ini. Dalam praktiknya, *landreform* hanya menysasar wilayah pedesaan. Kampanye “7 setan desa” oleh PKI menghasilkan musuh-musuh di pedesaan yang hanya akan menimbulkan konflik horizontal, bukan perombakan struktural antara kuasa negara dan kuasa rakyat jika seandainya program ini menysasar perkebunan dan kehutanan atau tanah (kuasa) negara lain.

Secara normatif, PP No. 224/1961 mengenai Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian menunjukkan objek tanah *landreform* mencakup bekas hak *erfpacht*, bekas HGU, tanah kehutanan yang dikeluarkan dari kawasan, dan tanah terlantar (Pasal 1 huruf d). Artinya: jelas tidak semata-mata tanah pedesaan.

Jawaban pertanyaan tersebut harus dicari pada periode sebelumnya.

Perkebunan telah dikendalikan oleh militer pada masa Darurat Militer (1956–57) dan berujung pada nasionalisasi (1958), yang menempatkan militer sebagai elite manajerialnya. Organisasi buruh tidak sekuat di pertanian pedesaan untuk mengambil alih perkebunan. Sementara sektor kehutanan memiliki rezim kebijakan di luar kerangka UUPA.

Sudah sejak awal sektor kehutanan tunduk pada UU Kehutanan 1927 dan 1932. Kawasan hutan berada di bawah Dinas Kehutanan, memiliki jawatan-jawatan kehutanan yang kemudian menjadi perusahaan negara tingkat provinsi. Para rimbawan menolak kehutanan menjadi sasaran *landreform*. Sebagai gantinya, status kehutanan semacam ini menjanjikan pendapatan besar bagi negara dari perusahaan. Presiden Sukarno kemudian menandatangani PP No. 35/1963 yang mengatur hal tersebut. Ini dijelaskan Noer Fauzi Rachman dalam *Landreform dari Masa ke Masa: Kebijakan Pertanahan 1945–2009* (2012). Dengan demikian, kondisi politik dan kebijakan yang menyebabkan sektoralisasi dalam *landreform*.

Arus balik dan kekerasan di Banyuwangi

Di depan saya, ketika menulis ini, terhampar sekira 150 lembar arsip dan potongan koran kurun 1964–1967. Sebagian telah saya klasifikasi dan saya masukkan dalam plastik baru, menggantikan bungkus lama dari tempat fotokopi di Jalan Malioboro yang masih menggunakan nomor telepon empat digit. Hampir semua adalah laporan resmi pemerintah, militer, atau organisasi politik dalam rangka penumpasan komunis di Yogyakarta, Klaten, Surakarta, Sragen, Boyolali, Malang, dan yang terbanyak adalah Banyuwangi.

Saya mendapatkannya secara tidak sengaja dari sebuah kampus ternama di Yogya. Mirip salah satu judul cerita pendek Leo Tolstoy, kampus ini “Banyak Tahu Tapi menunggu”. Tumpukan dokumen itu pastinya direncanakan untuk merekonstruksi narasi kelam 1965. Tapi, entah kenapa, ia urung dilakukan. Penantian berakhir kematian, dan diangkutlah arsip itu dari ruang pemilikinya, lalu diumbar ke lorong gedung, dan menanti tukang loak. Sayang, saya bukan juru pungut yang diharapkan.

Dokumen Yogyakarta memuat daftar nama orang yang diduga tersangkut peristiwa 1965 dan laporan situasi politik serta penangkapan oleh tentara. Sebuah konflik pribadi yang memanfaatkan huru-hara ‘65 hingga diculiknya seseorang bernama Lu Sin Gun/Gunawan di Ngampilan pada 30 Maret 1967. Sedikit berbeda, ada laporan militer mengenai berlangsungnya demonstrasi ratusan pemuda tahun 1964, yang mengambil alih Jefferson Library milik kedutaan Amerika. Ada banyak dokumen menarik mencatat peristiwa di daerah lain.

Saya menaruh perhatian pada kasus di Banyuwangi. Pada 1964, disajikan guntingan koran mengenai *aksef* BTI yang hampir terjadi setiap hari. Aksi mendapat tentangan dari Pertanu (NU) dan Petani (PNI). Tindakan itu masih terjadi bahkan setelah berlangsung Deklarasi Bogor pada 12 Desember 1964. Pada pertemuan ini, Sukarno bersama para utusan pemimpin partai membuat kesepakatan agar semuanya menahan diri dari berbagai ketegangan di perdesaan saat itu. Namun, di tingkat lokal, Deklarasi itu tidak cukup ampuh, setidaknya di Banyuwangi yang diwarnai beberapa letupan sporadis.

Meski kebijakan *landreform* di Banyuwangi berjalan secara terbatas, ia memberi kesempatan baru bagi kaum tani. Namun, peristiwa G30S mengubah semuanya. Terjadi arus balik sejarah kebijakan agraria dan kekerasan kemanusiaan, tidak terkecuali nasib buruk yang menimpa para petani dan penduduk miskin penerima tanah redistribusi, atau siapapun yang dituduh komunis dan pernah membantu pelaksanaan *landreform*.

Beberapa potongan peristiwa yang tersaji dalam arsip Banyuwangi menggambarkan hal itu. Terjadi pengusiran dan pemerasan terhadap petani penerima redistribusi.

Surat PUTERPRA 0825/5 Kalibaru (No. 114/3/1966) melaporkan terjadi tindakan pengusiran oleh Asan Purwodjojo (ulu-ulu desa/ pamong yang mengurus pengairan) terhadap petani penggarap bernama Miswadi (simpatisan BTI), Sakimun, Kromo Sajadi, Dul Basar, Untung, dan Sorip. Mereka dilarang menggarap tanah tegalan, bahkan diusir dari rumahnya dan diperintahkan membongkar rumah dalam waktu tiga hari. Asan Purwodjojo beralasan tindakan itu “atas perintah Pemerintah”. Bersama Senawan dan Moedahlal (hansip), Asnan mendatangi rumah Nyi Diro yang saat itu ditinggal suaminya, dan memerintahkannya untuk segera pergi serta membongkar rumahnya.

Aksi pemerasan dilakukan oleh Krattjak, P. Kamsia, Maruwi, dan pengikutnya dari Krajan Kalibarumanis, serta Abdullah P. Aziz dari Curahleduk. Sasarannya adalah Tarip, P. Buri, Tamin, dan 10 orang lain. Mereka ditarik uang sebesar Rp 25.000–50.000 agar tetap bisa tinggal di desa.

Bahkan tanah yang telah dinyatakan *absentee* (pemiliknya tinggal jauh dari lokasi tanah) oleh panitia *landreform*, tidak luput dari sasaran pengambilalihan. Seperti yang terjadi pada tanah bekas milik H. Bahrowi di Dusun Judomulyo, Desa Sukorejo, Kecamatan Bangorejo. Sang pemilik tanah tinggal di Madura sehingga dinyatakan sebagai tanah *guntai* (pemiliknya tinggal di daerah lain). Ujungnya, anggota Panitia Landreform Desa Sukorejo, H. Mochtar (pemimpin Pertanu) dan Harsono (pemimpin Petani) membuat surat tuntutan agar Bahrudin cs yang bertindak, bahkan berani memprosesnya ke kecamatan itu, ditindak tegas oleh pihak berwajib.

Masih di Dusun Judomulyo, bekas tanah *guntai* lainnya justru disita oleh Aipda B. Saptor berdasarkan perintah lisan Komandan Distrik Kepolisian 1034/30. Tanah ini semula telah didistribusi kepada 40 orang (Pak Partu dan kawan-kawan), yang masing-masing menerima dengan kisaran luas 1.730 m² hingga 8.430 m². Atas berbagai kesimpangsiuran, Panitia Landreform Pusat kemudian mengeluarkan instruksi No. 10/PLP/II/66 (17 Februari 1966) tentang pengamanan tanah-tanah hasil redistribusi *landreform*. Dinyatakan, hanya Panitia Landreform Tingkat II yang bisa menguasai kembali tanah-tanah yang “ditinggalkan” penerimanya yang diduga tersangkut G30S.

Unsur lembaga negara juga ambil bagian. Tanah *absentee* yang telah diputuskan oleh Panitia Landreform di Desa Kembiritan, Kecamatan Genteng, diambil alih oleh KKO (Korps Komando Operasi). Di atasnya ditancapkan papan nama dengan tulisan “*Korps Komando Angkatan Laut R.I. Tanah milik DETASEMEN CHUSUS KKO-AL BALURAN. Jang tidak berkepentingan DILARANG MASUK*”. Komandan PUPELERADA 083/0825 melakukan pengecekan di lapangan dan membuat instruksi kepada Komandan Pendidikan KKO-AL Baluran agar tidak mencampuri urusan pemerintah daerah setempat. Tindakan klaim sepihak itu bisa berakibat pada “prasangka kurang baik bagi korps ABRI”, sehingga diperintahkan plang itu dicabut.

Tidak jelas dan belum selesainya proses redistribusi memberi celah spekulasi. Terjadi pengambilalihan tanah dan pencabutan tanaman oleh kepala desa bernama Songgon Pribadi

bersama pembantu-pembantunya. Tindakan ini buah dari kemelut proses peralihan atas tanah milik H. Samsuel Moearip, yang telah telanjur diwariskan kepada cucunya bernama Serda Soemadji, seorang tentara. Kepada pimpinannya, Soemadji berkirim surat menuntut “pemeriksaan lebih lanjut”.

Di wilayah perkebunan juga terjadi aksi penyingkiran para petani sebagaimana di tanah persil PPN (perusahaan perkebunan negara) Karet XVI. Melihat kondisi tersebut, organisasi tani seperti Pertanu membuat kebijakan perlindungan terhadap rakyat tani yang telah melakukan pendudukan di wilayah tersebut. Surat Ketua Pertanu Soehaimi (23 Juni 1966) berisi desakan agar pimpinan perkebunan membatalkan rencana “memperkebunkan kembali” tanah-tanah yang dimanfaatkan rakyat, menghentikan pembuatan lubang yang merusak tanaman rakyat, mengganti kerugiannya, serta bersedia diajak berunding.

Beberapa individu mengalami nasib serupa sebagaimana laporan kepada Pelaksana PUPELERADA 083/0825 mengenai Mirno, Kepala Kadaster (kantor pendaftaran tanah), satu dari enam “petugas negara jang betul-2 telah membantu tugas G.30.S di Daerah TK. II Banyuwangi”. Dituduhkan, ia “dalam memberikan sertipikat hak milik tanah selalu memberikan prioritas pada orang-2 P.K.I. dan memberikan segala rahasia pelaksanaan LANDREFORM KEPADA orang-2 P.K.I. sehingga orang-2 PKI mempunyai bahan jang kuat dalam melaksanakan AKSI SEPIHAK DULU”.

Hubungan antara *landreform* dan kekerasan di perdesaan adalah sebagian dari narasi besar mengenai pembunuhan massal pasca-1965 (di Banyuwangi). Ceceran catatan kecil seperti ini menopang bangunan besar mengenai aksi penculikan yang berlangsung terencana. “Sendjata Revolver Colt Cobra No. 38094, 12 [dua belas] butir peluru.....diamankan di kantor Perhutani Bwi Slt.” Seorang anggota Front Nasional bernama Anies Makroep meminjamnya dari Pajiono (PNI), yang juga hasil pinjaman dari Soebardjo (Krp/ kepala resort pemangkuan hutan Gradjagan). Senjata digunakan untuk menculik seseorang bernama Pak Djo (kamituwo/ kepala dukuh dari Grajagan).

Laporan lain menggenapi gambaran besarnya. Satu laporan mencatat 161 nama “tersangka komunis” dalam golongan A, B, dan C yang ditahan di Kodim 0825. Secara rinci terdapat nama-nama orang yang mati di banyak desa di Kecamatan Pesanggrahan. Tidak disebutkan sebab kematiannya. Tetapi jelas ia serentak dan tidak lama pasca-‘65. Juga rekapitulasi anggota PKI di beberapa kecamatan di Banyuwangi. Disusul daftar pemangku sementara 42 kepala desa yang dijabat oleh 35 tentara dan 7 sipil—sinyalemen yang menunjukkan “efektivitas pengawasan” terhadap penduduk desa. Desa menjadi “rumah kaca” bagi rezim yang baru naik.

Di berbagai tempat, gambaran situasi sosial-politik menyuguhkan ada banyak “gelandangan dan orang-orang yang tidak dikenal” masuk ke daerah lain. Di Kertosono, anak-anak menggelandang dan “mengemis-emis seperti anjing untuk mendapatkan sisa makanan di stasiun kereta api”, demikian catatan Robert Cribb (2003). Mereka itulah yang terpisah dari orangtuanya yang hilang atau terusir dari tanah dan kampung, pergi menyelamatkan diri dari tindak kekerasan di tempat asalnya. Pasca-1965, rekaman situasi semacam itu menjadi catatan wajib koramil.

Jangan terulang lagi

Membaca serakan peristiwa sejarah dan usaha membuatnya terjalin dalam bangunan narasi itu, malah membuat keresahan baru pada diri saya. Saya khawatir jika pemerintahan Jokowi saat ini tidak memiliki kapasitas melakukan reforma agraria. Program macam ini bukan agenda kementerian sektoral, tapi (seharusnya) menjadi agenda pemerintah nasional. Sangat diperlukan koordinasi antarkementerian. Keseluruhannya ini harus dipimpin langsung oleh presiden.

Namun, beberapa kementerian terkait sumber daya agraria baru saja dirombak dan butuh kestabilan. Perlu dilihat infrastruktur dan sumber daya pelaksanaannya. Jika tidak tersedia kapasitas birokrasi dan satu postur negara yang kuat, maka “agenda besar” ini hanya akan menjadi “omong besar” yang berantakan di tengah jalan. Reforma agraria yang terlihat sekarang tampaknya hanya akan berwujud pada legalisasi aset atas tanah yang sudah dikuasai. Itu penting tetapi tidaklah memadai. Tidak perlu menarget 9 juta hektare jika yang didahulukan adalah legalisasi aset.

Kita memerlukan desain besar reforma agraria yang mengatur aspek politik, kebijakan, hingga teknis pelaksanaannya. Belajar dari sejarah, diperlukan imajinasi baru yang bukan membenturkan kelas sosial perdesaan, melainkan membuat formulasi kreatif yang mengakomodasi sistem penguasaan dan akses atas tanah secara komunal, berbasis adat, dan sensitif pada sejarah yang telah terjalin pada ruang-spasial tempatan.

Hal terpenting lain: reforma agraria sejatinya penataan ulang struktur agraria menuju (ruang hidup) berkeadilan. Tidak benar jika negara cukup “memberi tanah kepada si miskin” sekaligus terus-menerus “memberi tanah kepada si kaya” dalam bentuk izin dan konsesi tanah seluas-luasnya, serta “menyetujui peralihan penggunaan tanah” yang diajukan. Ketimpangan struktural serta sektoral tidak pernah dapat dikoreksi dengan cara begitu. Reforma agraria adalah politik membagi kekuasaan, bukan tindakan administrasi rutin.

Kekhawatiran terakhir saya, dan justru yang terbesar, adalah absennya organisasi tani yang kuat, jauh kuat dari apa yang pernah tampil pada era 1960-an. Lemahnya kondisi negara dan organisasi tani, percayalah, hanya akan melahirkan penunggang gelap yang siap memangsa dari segala arah.

Kesulitannya justru semakin menunjukkan betapa penting reforma agraria bagi negeri ini.[]

Catatan redaksi: reforma agraria secara terbatas sebenarnya sudah dilakukan setelah Indonesia merdeka. UU No. 13/1946 menghapus tanah perdikan, yang selanjutnya tanah dibagikan kepada rakyat. UU No. 13/1948 dan UU No. 5/1950 menghapus lembaga konversi dan hak-hak konversi (kerajaan) serta *hypotheek* dan tanah dibagi untuk buruh tani/perkebunan. UU No. 1/1958 memuat ketentuan penghapusan tanah partikelir dan hak-hak pertuanan. Kesemuanya itu bermuara pada UU No. 2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok, dan PP No. 224/1961 tentang Landreform.

BAB III

ARUS BALIK KEBIJAKAN AGRARIA DI YOGYAKARTA: DARI AGRARIAN REFORM MENJADI COUNTER REFORM²⁹

A. Pendahuluan

Beberapa tahun terakhir terjadi perubahan politik pertanahan/agraria di Yogyakarta yang berlangsung melalui lahirnya kebijakan baru baik dengan adanya peraturan perundang-undangan maupun praktik kebijakan agraria di lapangan. Keseluruhannya dibingkai dalam idiom 'Keistimewaan'. Sementara ini perubahan itu justru melahirkan ketidakpastian hukum, keresahan sosial, inkonsistensi dan kekacauan hubungan ketatanegaraan. Kebijakan agraria yang telah dibangun sebelumnya dalam semangat *reform* berubah arah sebab adanya *counter-reform* yang dipraktikkan oleh kebijakan agraria sekarang.

B. Idiom Keistimewaan dan arah transformasi masyarakat

Semula kata keistimewaan' adalah idiom kebudayaan. Sebagai kebudayaan, ia 'buatannya orang banyak'. Ia memberi atribusi pada peran historis masyarakat Yogyakarta pada peralihan kekuasaan Kolonial menuju Kemerdekaan. Sri Sultan Hamengku Buwana IX sebagai pemimpin Yogyakarta saat itu, juga secara jeli menangkap kemana 'arah sejarah' sedang menuju. Keputusannya berintegrasi kepada Republik Indonesia penuh dengan resiko. Masa depan republik belum pasti saat itu. Ia memilih bergabung karena melihat kecenderungan yang terjadi di masyarakat. Yogyakarta menjadi kota perjuangan, tempat berkumpul para kaum pergerakan dari berbagai daerah yang mengalirkan ide-ide perubahan dan kemerdekaan. Dengan demikian maklumat penggabungan diri kepada Republik Indonesia tanggal 5 September 1945 bukan sesuatu yang muncul secara tiba-tiba (*altruistik*) melainkan, dalam bahasa HB IX sendiri, "saat yang kutunggu-tunggu".³⁰ Nasib negeri kerajaan ini selamat tanpa ada gejolak revolusi sosial seperti halnya yang terjadi di Surakarta dan Sumatera Timur.

Kata 'istimewa' itu saat ini menjadi kosa kata politik yang terkait banyak unsur: otonomi, feodalisme, desentralisasi, hak asal-usul, kearifan lokal, dan sebagainya. Di sini keistimewaan mengalami transformasi makna dan spektrum. Ia masuk ke dalam diskursus politik dengan tegangan-tegangan kepentingan yang ada, serta berasosiasi dengan kepentingan 'elit'. Singkatnya, keistimewaan Yogyakarta dapat berubah menjadi bukan lagi idiom kebudayaan (rakyat), namun ia adalah politik komunitarian berupa tuntutan 'pengistimewaan' (elit) dengan

²⁹ Semula adalah makalah disajikan dalam "Focused Group Discussion dengan tema Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah Berlakunya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012", Tim Pemantau DPR RI terhadap Pelaksanaan UU Terkait Otsus Aceh, Papua dan Keistimewaan Yogyakarta", Gedung Nusantara III, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 26 Oktober 2015.

³⁰ Solo Soemardjan, "Kolonialisme, Feodalime, Demokrasi" dalam Tim Maula, dkk., *Jika Rakyat Berkuasa*, (Bandung: Pustaka Hidayah, 1999), hlm. 24

segenap aspeknya³¹. Melalui kosa kata itulah pada gilirannya dilakukan konsolidasi ekonomi-politik berupa konsolidasi spasial (tanah dan ruang), kapital (investasi melalui rezim perijinan), dan bersamaan dengan itu berlangsung reorganisasi birokrasi yang meringkai hubungan simetris antara birokrasi modern dengan birokrasi tradisional; pemerintahan propinsi dengan ‘pemerintahan’ kerajaan.

Pertanyaan adalah: kemana arah transformasi itu, siapa yang diuntungkan dan siapa yang akan tersingkir dalam perubahan agraria yang dihela oleh kekuatan ekonomi-politik berbasis legitimasi kultural ‘kesitimewaan’ itu?

C. Agrarian reform di Yogyakarta

Semula pemilikan tanah di kerajaan Mataram berdasarkan sistem feodal *apanage* atau *lungguh*, yakni raja lah yang memiliki tanah, dan rakyat yang disebut *kawula ndalem* berhak menempatnya dengan hak menggarap (*anggaduh*) secara turun temurun. Rakyat hanya sebagai tenaga kerja (*cacah*) yang menggarap tanah di bawah koordinasi *bekel* yang bertugas menarik pajak dari mereka. Sistem feodal ini ditegaskan dalam Rijktsblad Kasultanan no. 16/1918 dan Rijktsblad Pakualaman no. 18/1918 yang berbunyi, “*Sakabehing bumi kang ora ana tanda yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane keraton insung*” (semua tanah yang tidak ada tanda bukti dimiliki oleh orang melalui hak eigendom, maka tanah itu menjadi milik kerajaanku). Pernyataan secara sepihak ‘keratonisasi tanah’ ini lahir dalam konteks feodal, dan secara tepat justru serupa dengan konsep *domeinverklaring* pemerintah kolonial yang berbunyi, “*staat landsdomein is alle grond, waarop niet door anderen recht van eigendom wordt bewezen*” (tanah milik negara adalah semua tanah yang di atasnya tidak dapat dibuktikan adanya hak eigendom oleh seseorang).

Tonggak-tonggak penting sejarah agraria berikut menggambarkan perombakan hukum agraria yang memiliki arti *reform* dalam pengertian yang luas dan fleksibel. Tidak dalam arti perombakan struktur agraria menuju tatanan yang lebih berkeadilan, namun berbagai kebijakan berikut setidaknya membuka peluang akses (hak milik) atas tanah bagi rakyat, desa, instansi pemerintah bahkan pasar dari tanah yang semula hanya dimonopoli oleh pihak kerajaan.

1. *Reorganisasi Agraria*. Memasuki tahun 1919 dilakukan “Reorganisasi Agraria” yang memberi akibat pada dihapuskannya sistem apanase, dilakukannya pembentukan kelurahan, pemberian hak *andarbe* (hak milik) pada rakyat, pengaturan sistem sewa tanah baik untuk pribumi maupun golongan Eropa dan Timur Jauh, serta pengurangan kerja wajib.³²

³¹ Gerry van Klinken, “Return of the Sultans; The communitarian turn in local politics” dalam J.S. Davidson dan David Henley (eds.), *The revival of tradition in Indonesian politics; The deployment of adat from colonialism to indigenism*, (Routledge, 2007)

³² Nuraini Setiawati, *Dari Tanah Sultan menjadi Tanah Rakyat: Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah di Yogyakarta setelah Reorganisasi Tanah 1917*, Tesis pada Program Studi Sejarah Jurusan Ilmu-ilmu Humaniora, Universitas Gadjah Mada, 2000

Kebijakan reorganisasi yang berlangsung menerus hingga tahun 1926 ini terjadi di wilayah vorstenlanden Yogyakarta dan Surakarta.³³ Dengan reorganisasi itu rakyat memiliki hak atas tanah yang kuat, tidak hanya mempunyai kedudukan seperti semula yang bersifat *anggaduh* atau menumpang, tetapi memiliki hak penuh sebagai tanah milik (*andarbe*). Di sisi lain, reorganisasi ini memiliki arti penting bagi ‘kebijakan liberal’ pembangunan Politik Etis yang memerlukan kepastian hukum, hak atas tanah secara individu maupun untuk tanah untuk pembangunan perkotaan dan perkebunan. Reorganisasi agraria membuka akses rakyat, desa instansi pemerintah hingga pasar terhadap kebutuhan tanah.

2. *Landreform/redistribusi tanah untuk petani*. Berdasarkan UU Darurat no. 13/1948 dilakukan *landreform* terhadap tanah-tanah eks-perusahaan Belanda. Semua tanah yang sebelumnya dikuasai oleh kira-kira 40 perusahaan gula Belanda di Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta dibagikan untuk petani. Tindakan ini mengakhiri penguasaan tanah yang tidak seimbang, di satu sisi perusahaan gula yang besar dan kuat, dan di sisi lain petani yang tidak terorganisir dan lemah.³⁴ Kebijakan ini disusul dengan penghapusan UU No.5/1950 yang secara tegas menyatakan bahwa lembaga konversi, begitu juga hak-hak konversi (kerajaan) serta *hypotheek* yang membebaninya menjadi hapus.
3. *Pembentukan Daerah Istimewa*. UU No 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta memasukkan urusan agraria sebagai salah satu kewenangan istimewa, namun dengan catatan sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (2), bahwa urusan tersebut akan dijelaskan dalam peraturan lebih lanjut, “Urusan-urusan tersebut dalam ayat (1) diatas dijelaskan dalam daftar terlampir ini (lampiran A) dan dalam peraturan-peraturan”. Sedangkan urusan-urusan lain yang belum disebutkan akan diatur kemudian melalui undang-undang.
4. *Kepastian Hak atas Tanah*. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 5 Tahun 1954 Tentang Hak Atas Tanah di DIY dapat dianggap sebagai pengaturan lebih lanjut dari urusan agraria tersebut dalam UU No 3 Tahun 1950 tersebut. Tampak jelas bahwa ‘keistimewaan’ yang diterjemahkan dalam Perda ini memiliki semangat kerakyatan dan berada dalam visi nasional negara kemerdekaan dan kesejahteraan yang sedang dibangun. Itu terlihat dalam kebijakan *landreform* berupa pembatasan luas tanah (Pasal 5 poin [a]), pengakuan desa sebagai badan hukum yang mempunyai hak milik tanah desa (Pasal 6 ayat [1]), peralihan hak pakai turun-temurun menjadi hak milik (Pasal Peralihan, Pasal 10). Menggenapi kebijakan ini lahir Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun-temurun atas Tanah; Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta

³³ Suhartono, *Apanase dan Bekel, Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*, (Tiara Wacana, 1991)

³⁴ Selo Soemardjan, “*Land Reform di Indonesia*”, dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hlm. 124-125

Nomor 12 tahun 1954 tentang Tanda yang Sah bagi Hak Milik Perseorangan Turun-temurun atas Tanah; Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 tahun 1960 jo Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 tahun 1962 tentang Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Formasi Dinas Agraria di Yogyakarta; dll.

5. *Kebijakan diskriminasi rasial.* Di tengah perjalanan politik agraria yang memberi kepastian hak kepada masyarakat tersebut, sayangnya muncul kebijakan yang bersifat diskriminatif. Lahir Instruksi Kepala Daerah DIY No K 898/I/A/ 1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Milik kepada Seorang WNI Non Pribumi yang melarang warga Tionghoa mempunyai hal milik. Mereka yang membeli tanah dengan hak milik harus beralih lebih dahulu menjadi tanah negara lalu diberikan haknya kembali dalam bentuk Hak Guna Bangunan atau hak lain. Kebijakan yang semula bertujuan melindungi rakyat dari tekanan pengadaaan tanah untuk kepentingan pembangunan (pemerintah dan swasta) pada masa Orde Baru itu ternyata salah sasaran, sebab didasarkan pada pertimbangan etnis-ras. Semestinya kebijakan *affirmative policiy* itu didasarkan pada basis kelas penguasaan tanah sebagaimana diatur oleh Pasal 5 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 5 Tahun 1954 Tentang Hak Atas Tanah di DIY, UU No 56 Perp 1960, dan PP 224 tahun 1961.
6. *Berakhirnya pluralisme hukum agraria.* Hukum tanah nasional disahkan pada tahun 1960 dengan keluarnya UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Perlu waktu cukup lama bagi Yogyakarta untuk mensinergikannya, tepatnya pada tahun 1984 dengan diberlakukan sepenuhnya UUPA di Yogyakarta melalui Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984. Meski demikian secara prinsipil dasar-dasar perombakan agraria di Yogyakarta telah ditempuh sebelumnya. UUPA Tahun 1960 ini meletakkan dasar kesatuan dan kesederhanaan hukum agraria nasional dan memberikan kepastian hak atas tanah bagi seluruh masyarakat Indonesia. Keseluruhannya ini dibutuhkan bagi Yogyakarta. Pelaksanaan pemberlakuan UUPA ini melalui Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 Tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dinyatakan bahwa pemberlakuan itu adalah “tekad Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta” (Menimbang [a]), sehingga pengurusan agraria yang semula berdasarkan kewenangan *otonomi* beralih menjadi *dekonsentrasi* (Menimbang [c]); dan menghapus *rijksblad-rijksblad* serta peraturan perundang-undangan lainnya mengenai agraria di Yogyakarta (Menimbang [d]). Sebelum itu masalah tanah di Yogyakarta sering menimbulkan ketidakpastian, sebab ada tiga macam aturan yang berlaku bagi tanah yang di atasnya berlaku hukum Barat, tanah keraton, dan tanah adat. Sejak tahun 1984 inilah pluralisme itu berakhir. Selain kesatuan

hukum, pemberlakuan UUPA ternyata juga memberi peluang penduduk memiliki tanah bekas milik keraton.³⁵

7. *Hapusnya tanah swapraja.* Dengan berlakunya UUPA di Yogyakarta, berarti tanpa perkecualian berlaku klausul-klausul yang diatur di dalamnya. Bagian terpenting bagi Yogyakarta adalah penghapusan tanah swapraja. Diktum IV UU No 5 Tahun 1960 menyatakan, “Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada negara’. Aturan pelaksanaan kebijakan ini tertuang dalam PP No 224 Tahun 196, Pasal 1 (c), “Tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara sebagaimana yang dimaksudkan dalam Diktum Keempat huruf A Undang-undang Pokok Agraria menjadi obyek landreform”. Di wilayah Yogyakarta landreform sebenarnya telah berlangsung pada tanah milik kelebihan maksimum. Tanah obyek landreform adalah milik tuan tanah yang bernama Lamiri di Kecamatan Gamping.³⁶ Itu terjadi pada tahun 1960-an tatkala Yogyakarta belum menginduk pada UUPA. Dengan berlakunya UUPA tahun 1984 di Yogyakarta, maka secara formal semestinya landreform dapat diberlakukan dengan menysar tanah obyek landreform bekas swapraja. Meskipun tidak terjadi, bukan berarti kebijakan tersebut tidak berlaku.

Sampai dengan tahun 1980-an tersebut terjadi kekosongan kebijakan agraria. Meski telah berlaku, namun tidak ada upaya memperjelas aturan pelaksanaan UUPA di Yogyakarta. Di masyarakat, masih hidup pemahaman mengenai keberadaan tanah kasultanan (*Sultanaat Gront/SG*) atau tanah pakualaman (*Pakualamanaat Gront/PAG*) yang semestinya telah beralih menjadi tanah kuasa negara. Wafatnya Sri Sultan Hamengku Buwanan IX pada tahun 1988, disusul penobatan KGPH H Mangkubumi sebagai Sultan Hamengku Buwana X pada 1989, menenggelamkan inisiatif tersebut. Hal yang sama pada masa Paku Alam VIII menjadi gubernur sejak 1988; wafatnya ia pada 1998 dan dikukuhkannya Sri Sultan Hamengku Buwana X sebagai gubernur DIY, belum mampu mengisi kekosongan itu. Baru pada tahun 2002 muncul perdebatan mengenai RUU Keistimewaan Yogyakarta yang akan mengatur lebih lanjut pemerintahan daerah di Yogyakarta, termasuk urusan pertanahan.

D. Keistimewaan Yogyakarta sebagai *Counter reform*

Apa yang saya sebut sebagai *counter reform* adalah berbaliknya proses perombakan struktur agraria yang inklusif menjadi eksklusif, yang semula terdistribusi menjadi terkonsentrasi.

Ada beberapa pokok krusial dalam Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK DIY): (1) kewenangan pertanahan dan tata ruang yang ketentuan pengaturannya

³⁵ Ahmad Nashih Luthfi, dkk. *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan*, (STPN Press, 2009), hlm. 182-183

³⁶ Unggul Sudrajat, *Landreform di Sleman 1960-1973*, Skripsi Jurusan Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada, 2009, hlm 5-6

diatur dengan Perda; (2) Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum; (3) hak milik bagi Kasultanan dan Kadipaten; (4) kategori tanah kasultanan dan kadipaten sebagai tanah keprabon dan tanah bukan keprabon; (5) pendaftaran tanah milik kasultanan dan kadipaten.

1. Di dalam Rancangan Peraturan Daerah Istimewa DIY tentang Pertanahan (2013) terjadi visi ahistoris dengan dihidupkannya kembali *rijksblad-rijksblad* serta secara tegas mendeligitimasi Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984 *jo* Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 (lihat bagian ketentuan Umum). Juga terdapat nuansa *domein verklaring* dalam Pasal 1 ayat (5) dan (6) yang mengklaim bahwa tanah kasultanan/kadipaten adalah tanah yang 'sejak semula' dimiliki dan dikuasai kasultanan/kadipaten. Cara bagaimana menentukan telah sejak mula tersebut sulit dilakukan kecuali dengan cara menuntut pembuktian pihak lain bahwa tanah yang dikuasainya adalah milik (*eigendom*)-nya. Berlaku kaidah sebagaimana dalam konsep tanah negara: *omkering van bewijslast* (pembalikan dari beban pembuktian).³⁷ Persis di sini permasalahannya: kasultanan/kadipaten menempatkan diri seakan-akan sebagai negara, sehingga dapat menyatakan sepihak pemilikan tanah. Kasultanan dan kadipaten dianggap bukan semata-mata badan hukum sebagaimana lazimnya.
2. Belum jelasnya Badan hukum Warisan Budaya. Pertanyaan yang dapat diajukan di sini adalah apakah ia badan hukum publik atautkah badan hukum privat seperti yang dikenal dalam aturan mengenai badan hukum? Badan hukum semacam apa yang dapat menerima hak milik atas tanah? Maka patut dipertanyakan badan hukum itu perwujudan dari dari entitas Negeri Ngayogyakarta dengan segenap keanggotaan warganagari, atautkah personifikasi dari keluarga/individu-individu kerajaan? Di sinilah kekacauan ketatanegaraan terjadi. Persepsi mengenai kelembagaan badan hukum ini semakin rumit tatkala pihak Panitia Kismo menyatakan bahwa kasultanan/kadipaten adalah kelembagaan adat yang mempunyai hak ulayat tanah. Dalam aturan mengenai kelembagaan hak ulayat, keraton bukanlah masuk dalam kategori masyarakat hukum adat (*volkgemeinschaft*) sebagai subyek hukum bagi tanah ulayat, namun keraton adalah swapraja (*zelfbestuurende*). Ini dinyatakan dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, yang menyebutkan adanya dua kategori berbeda mengenai pemerintahan asli di Republik Indonesia. Maka, tidak tepat pula regulasi yang mendefinisikan tanah keraton sebagai tanah ulayat (misalnya, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 522/8900/SJ tanggal 20 Desember 2013).³⁸
3. Ketidakjelasan posisi badan hukum kasultanan/kadipaten tersebut berimplikasi pada tepat/tidaknya hak milik bagi kasultanan/kadipaten. Terlebih dalam Raperda Pasal 6 disebutkan bahwa tanah bukan keprabon diantaranya adalah tanah yang digunakan warga dengan/tanpa alas hak, hutan, dan wedi kengser. Sekali lagi, definisi ini mengasumsikan

³⁷ Julius Sembiring, *Tanah Negara*, STPN Press 2012, hlm. 23

³⁸ Myrna A. Safitri, "Tanah Ulayat versus Tanah Raja", *Digest* 2014

bahwa keraton adalah pemerintahan atau bahkan negara. Hutan dan *wedi kengser* dalam hukum tanah nasional selama ini dikategorikan masuk dalam tanah (kuasa) negara, bukan tanah (milik) kerajaan.

4. Di tengah belum jelasnya subyek hukum serta status tanah kasultanan/kadipaten, telah diambil langkah yang terlampau jauh berupa pengukuran dan perencanaan sertifikasi tanah-tanah yang diklaim sebagai SG/PAG, bahkan pencabutan hak milik untuk diubah menjadi hak pakai, seperti yang terjadi pada 100-an bidang tanah di Desa Pundungsari Kecamatan Semin, Gunung Kidul. Di kabupaten Bantul ratusan bidang tanah yang diklaim sebagai SG/PAG diukur menggunakan dana yang bersumber APBN. Akibatnya, APBN dipergunakan untuk memperkaya pihak swasta berupa akumulasi tanah pada badan usaha. Kementerian Agraria dan tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang hukum tanahnya berpijak pada UUPA, ironisnya justru menjadi pelaksana bagi regulasi serta subyek hak yang belum jelas tersebut. BPN melakukan kegiatan pengukuran dan pendaftaran tanah tersebut.
5. Pengendalian permohonan hak atas tanah pemerintah. Surat Gubernur DIY No No 593/4811 (tertanggal 12 November 2012) dan Surat Gubernur DIY No 593/0708 (tertanggal 15 Februari 2013) kepada Kepala Kanwil BPN DIY berisi tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Yang dikuasai Pemerintah Daerah DIY. Pertanahan adalah wewenang Kementerian Agraria dan tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, bukan wewenang kepala daerah. Surat tersebut sangatlah tidak tepat, maka diusulkan untuk dicabut atau dinyatakan tidak berlaku.
6. Gubernur menyatakan masih berlaku Instruksi Kepala Daerah DIY No K 898/I/A/ 1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Milik kepada Seorang WNI Non Pribumi yang mengakibatkan hilangnya hak asasi manusia karena diskriminasi ras dan etnis dalam bidang pertanahan. Instruksi Kepala Daerah tersebut tentu saja bertentangan dengan konstitusi dan beberapa UU yang ada, diantaranya UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria pasal 9 ayat (1) dan (2) dan Pasal 21 ayat (1); UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 1 butir 6 dan pasal 5 ayat (3); UU No 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial dan Etnis pasal 4 huruf a; Surat Kepala BPN RI No 4325/016-300/IX/2011 tanggal 16 November 2011. Bahkan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) telah menerbitkan Rekomendasi dua kali, yaitu Surat KOMNAS HAM No. 037/ R/ Mediasi/ VIII/ 2014 tertanggal 11 Agustus 2014 Tentang Rekomendasi Terkait Dengan Diskriminasi Hak Atas Tanah Warga Keturunan Tionghoa Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merekomendasikan pencabutan Instruksi tersebut, dan Surat KOMNAS HAM No. 069/ R/ Mediasi/ VIII/ 2015 tertanggal 7 Agustus 2015 Tentang Pelaksanaan Rekomendasi KOMNAS HAM Terkait Dengan Diskriminasi Hak Atas Tanah Warga Keturunan Tionghoa Di Propinsi DI Yogyakarta.

Diluar ketidak-tepatan dalam detail-detail Raperdais serta kebijakan pertanahan pemerintah daerah saat ini, praktik pembangunan di Yogyakarta banyak melakukan penyingkiran dan mengorbankan masyarakat.

E. Pembangunan dan perusakan yang tidak istimewa bagi rakyat

Masyarakat merasa bahwa saat ini kebijakan pembangunan berbasis tanah di Yogyakarta cenderung mengorbankan mereka. Di atas tanah dengan klaim SG/PAG saat ini terjadi beberapa konflik. Di antaranya konflik masyarakat tani lahan pesisir kulonprogo menghadapi perampasan tanah yang akan digunakan untuk penambangan Pasir Besi oleh PT. Jogja Magasa Mining (JMM) yang melibatkan keluarga Kasultanan yang berkerja sama dengan PT Indomine Australia. Lahan yang direncanakan meliputi 4 wilayah Kecamatan, mengancam kehidupan 30.000 jiwa, termasuk mereka warga Desa Karangwuni yang cukup keras memperjuangkan penolakan.³⁹

Rencana Pembangunan Bandara Internasional di Kulon Progo dinilai menyalahi Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi dan terus mendapatkan tentangan dari masyarakat. Namun kebijakan tersebut terus diproses, bahkan Gubernur mengajukan kasasi dan dikabulkan oleh Mahkamah Agung sehingga memastikan eksistensi Surat keputusan Nomor 68/Kep.2015 Tentang Izin Penetapan Lokasi (IPL) Pembangunan Bandara yang telah ditentang warga.

Terjadi ancaman penggusuran terhadap 5000 jiwa di Parangkusumo sepanjang bantaran sungai dan pesisir pantai (*wedhi kengser*) dan kawasan hutan. Pembangunan hotel dan apartemen yang tidak terkendali menyebabkan krisis air bersih di perkotaan. Masyarakat banyak melakukan penentangan seperti yang dilakukan oleh masyarakat Karangwuni dalam menolak pembangunan apartemen Utara, dan penduduk kampung Miliran terhadap hotel Fave yang menyedot air tanah di kedalaman 30 meter sehingga mengeringkan sumur-sumur warga sekitarnya. Warga protes dalam berbagai aliansi seperti “Jogja Asat”, “Jogja Ora Didol” sebagai wujud penolakan terhadap maraknya pembangunan yang menurunkan kualitas lingkungan hidup.

Terdapat empat warga yang terdiri dari Budi, Agung, Sutinah dan Suwarni melakukan aksi protes berupa berjemur di depan keraton untuk mengadukan nasibnya. Mereka terkena gugatan Rp 1 Miliar dari pemegang kekancingan atas tanah yang telah ditingali keempatnya secara turun temurun. Padahal mereka adalah pedagang kecil yang berjualan barang atau jasa di Pertigaan Gondomanan, Brigjen Katamso.

Lahir berbagai aliansi masyarakat dari kampung-kampung di sepanjang aliran Sungai Code yang menghadapi klaim dan pengambil-alihan tanah oleh berbagai pihak, seperti klaim margersari yang ditarik untuk pembangunan hotel (misal hotel Quest di Jogoyudan), dan benturan klaim

³⁹ Selengkapnya lihat Pernyataan Sikap Masyarakat DIY, *UU Keistimewaan DIY bukan Landasan & Tidak untuk Pembeneran Praktik-Praktik Negara di Dalam Negara*, Yogyakarta, 28 September 2015

antara pemerintah desa dan warga di pinggiran sungai Code di kampung Blunyahgede, Sinduadi, Sleman.

Singkatnya, berbagai pembangunan dan klaim kasultanan yang terjadi dinilai tidak memberi arti istimewa bagi masyarakat, bahkan sebaliknya merugikan mereka sehingga menimbulkan perlawanan di berbagai tempat. Keistimewaan lahirkan keresahan sosial.

F. Kesimpulan dan rekomendasi

1. Kebijakan agraria yang telah dibangun sebelumnya dalam semangat *reform* berubah arah menuju *counter-reform* yang merugikan masyarakat, desa, dan instansi pemerintahan. Keistimewaan pertanahan dalam praktiknya hanya menguntungkan pihak kasultanan/kadipaten daripada masyarakat.
2. Pembangunan berbasis pertanahan di Yogyakarta melahirkan kerusakan lingkungan dan keresahan sosial masyarakat Yogyakarta di perkotaan dan pedesaan.
3. RaPerdais tentang pertanahan banyak menyalahi prinsip-prinsip dasar pertanahan, peraturan perundang-undangan yang ada, bahkan Konstitusi dengan melakukan diskriminasi rasial-etnis.
4. Instruksi Kepala Daerah DIY No K 898/I/A/ 1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Milik kepada Seorang WNI Non Pribumi yang melarang warga Tionghoa mempunyai hal milik harus dicabut, sebab diskresi ini bersifat diskriminatif.
5. Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta hendaknya ditempatkan sebagai *lex specialis* dari UU Nomor 32 Tahun 2004 *jo* UU No 23 Tahun 2014. Pelaksanaan mengenai agraria dalam Pasal 32 dan Pasal 33 UUK DIY diatur mengikuti UUPA. Sudah semestinya aturan pertanahan di Yogyakarta mengikuti aturan pemerintah pusat, menginduk pada UUPA 1960.
6. Tanah eks-SG/PAG semestinya menjadi tanah negara dan dapat dijadikan Tanah Obyek Landreform yang dapat diberikan hak atas tanahnya kepada: BHWB, rakyat dengan hak individu/komunal, instansi pemerintah, cadangan kepentingan negara. Oleh karena itu sementara harus dilakukan moratorium kebijakan terhadap eks-SG/PAG sebelum Raperdais Pertanahan dikoreksi dan disahkan.
7. Perlu dilakukan evaluasi secara mendasar atas implementasi Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta agar sesuai dengan bingkai NKRI, dan menuju arah penciptaan kesejahteraan dan keadilan masyarakat secara menyeluruh.

Berita hasil FGD di DPR RI ini dapat dilihat di: <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/11556>

BAB IV

LAND REFORM DALAM TINJAUAN KOMPARATIF DI BERBAGAI NEGARA

Khusus bab ini murni diambil dari Bab III buku karya Benjamin White dan Gunawan Wiradi berjudul, *Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif, Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana**. Dalam hal ini istilah reforma agraria dan land reform digunakan secara bergantian dan identik.

Pendahuluan

Perhatian akan land reform kini bangkit kembali. Modernisasi pertanian dan industri telah mendorong semakin banyak terjadinya konsentrasi aset dan penghasilan, sementara kondisi mayoritas penduduk tidak menjadi lebih baik, bahkan merosot. Umumnya diakui bahwa modernisasi telah menimbulkan terjadinya “pertumbuhan tanpa perkembangan”, manakala perkembangan dipahami sebagai meningkatnya penghidupan dan kesempatan bagi semua orang. Harapan di tahun 1960-an bahwa “Revolusi Hijau” akan menghilangkan keharusan untuk penataan struktur agraria secara mendasar telah lenyap. Menjadi jelas bahwa proses pertumbuhan yang tidak merata telah menyertai strategi-strategi modernisasi semacam itu dan malah memperbesar keharusan untuk melakukan land reform. Perhatian akan land reform bangkit kembali karena tekanan-tekanan yang ditimbulkan oleh kebijakan dan strategi yang ingin dipakai untuk menggantikan penataan struktur agraria.

Bab ini akan dimulai dengan ulasan sekilas tentang dinamika landreform dan land reform di Asia. Selanjutnya, kita akan melihat latar belakang politik beberapa pelaksanaan landreform, terutama akan kita lihat kondisi-kondisi yang telah mendorong terjadinya land reform semacam itu di beberapa masyarakat non-sosialis. Kemudian pembahasan akan dilanjutkan dengan diskusi tentang land reform dalam kaitannya dengan strategi pembangunan nasional, dengan penekanan pada beberapa masalah yang saling kontras di daerah-daerah padat penduduk maupun jarang penduduk, dan akan dibahas pula beberapa isu yang terkait dengan proses land reform dan organisasi produksi pasca-reforma.

1. Dinamika Land reform di Asia

Ada kecenderungan kuat untuk memandang landreform sebagai produk dan hasil dari intervensi rasional pemerintah yang memberlakukan peraturan-peraturan guna menyejahterakan kelas-kelas dan kelompok masyarakat yang tidak beruntung, dengan cara yang bisa dikatakan memaksa, seolah landreform memang diadakan terputus dengan dinamika masyarakatnya. Namun, jika kita melihat realitas yang terjadi di Asia lebih dekat, maka dinamika sosial kemasyarakatan itu sendiri yang memunculkan tekanan sehingga harus ditanggapi oleh

* Benjamin White dan Gunawan Wiradi berjudul, *Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif, Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana*, (Bogor: Brighten Institute, 2009). Kredit pengutipan bab ini ada dalam buku aslinya, sehingga bab ini dapat berarti merupakan kumpulan bahan untuk modul.

pemerintah. Bentuk-bentuk spesifik tekanan dan dukungan yang dihadapi oleh pemerintah merupakan penentu krusial dari beragam bentuk landreform dan land reform yang dilaksanakan.

Dapat dikatakan bahwa sebagian besar landreform memang dilakukan untuk mencegah terjadinya land reform yang lebih radikal, sebab dalam land reform yang lebih radikal struktur kekuasaan dan bentuk-bentuk organisasi politik, ekonomi dan sosial yang menyertainya bisa saja diganti dengan modus-modus organisasi yang dianggap lebih bersahabat terhadap kebebasan dan demokrasi. Jadi, beberapa bentuk landreform memang secara historis dimaksudkan untuk menetralkan dan mengendalikan tekanan yang bisa menimbulkan perubahan-perubahan yang mengancam posisi kaum elit (tuan tanah) lama dan kaum elit (industri) baru. Oleh sebab itu, landreform dapat bersifat kontradiktif. Di satu pihak, landreform itu dilakukan untuk mengakomodasi aspirasi petani gurem. Di pihak lain, landreform harus mengakomodasi kepentingan para tuan tanah yang telah termodernkan dan harus menciptakan basis kondisi untuk pertanian modern yang dinamis dan efisien, yang menurut anggapan para elit modern akan memungkinkan dan mendorong terjadinya proses industrialisasi dinamis.

Sebagian besar landreform yang terjadi di Asia tahun 1950-an dan 1960-an adalah untuk memenuhi kepentingan pemerintah mencegah semakin besarnya tekanan yang bisa mengantar kepada terjadinya land reform yang lebih radikal, seperti yang terjadi di Cina daratan. Jadi sebagian besar land reform itu telah mengkompromikan tekanan para petani penggarap di satu pihak, dan kepentingan para tuan tanah yang sedang menjadi modern, para petani menengah atas yang kaya, dan para pengusaha industri di pihak lain. Hasilnya adalah seperangkat landreform yang dalam praktik aktualnya diilhami oleh keperluan untuk mempertahankan dan menaikkan efisiensi produksi, dan sedikit saja perangkat landreform itu mengurangi bentuk-bentuk penguasaan tanah tidak produktif guna memuluskan jalan kepada pertumbuhan pertanian. Sebagai akibatnya, aturan main yang berlaku adalah tidak dilibatkannya kaum tak bertanah sebagai pihak-pihak yang mendapatkan tanah dari landreform itu, sebab dianggap berlawanan dengan tuntutan efisiensi yang produktif. Sebagai dampak dari jenis reforma yang dilakukan itu, yang hanya menganggap pertanian keluarga sebagai satu-satunya alternatif yang layak diambil, maka segera setelah reforma itu dilakukan, mulai terjadilah proses marjinalisasi yang kemudian berlangsung besar-besaran. Akibatnya, banyak petani kecil dan penggarap harus meninggalkan pertanian. Eksodus mereka sejalan dengan strategi pembangunan nasional yang direncanakan oleh kaum elit, yaitu: mendasarkan strategi industrialisasi di atas ketersediaan tenaga kerja murah.

Di akhir tahun 1960-an dan di tahun 1970-an industrialisasi tumbuh dengan pesat dan semakin besar perhatian dicurahkan untuk memaksimalkan produktivitas pertanian. Dapatlah dilihat bahwa pada tahun-tahun itu perhatian akan landreform di kalangan kaum elit pertanian maupun elit industri cenderung menurun. Terjadi juga beberapa perubahan kualitatif dalam relasi antara negara dan kaum petani gurem. Sebagaimana diketahui, ada kecenderungan umum di antara pemerintahan-pemerintahan di seluruh Asia untuk semakin ketat mengendalikan kaum tani gurem, agar bisa dipastikan bahwa peran mereka dalam proses pembangunan nasional sudah sesuai dengan rencana dan program pemerintah. Dengan semakin besarnya kontrol pemerintah, golongan miskin dan kaum tani gurem semakin dipersulit untuk secara terbuka menemukan dan mengartikulasikan kebutuhan dan masalah mereka, serta untuk menekan pemerintah agar menerima tuntutan mereka yang memang sah. Meskipun tekanan-tekanan yang menguat untuk

mengubah pengetatan kontrol itu tidak mudah dikenali, tetapi bukti objektif tentang terjadinya marjinalisasi dan kemiskinan massal sudah sedemikian nyata, sehingga dengan masalah sebesar itu banyak pemerintahan merasa bahwa waktunya telah tiba untuk mencegah timbulnya masalah-masalah yang diakibatkan oleh ketimpangan pertumbuhan dan ketidakpuasan agraria yang bisa saja menjadi tidak terkendali di masa depan. Tantangan besar yang sekarang dihadapi pemerintah adalah memecahkan kebuntuan itu dan melakukan aksi yang bisa memastikan bahwa persoalan pertumbuhan bisa dibuat sejalan dan saling mendukung dengan tuntutan pemerataan.

2. Aspek Politik Land reform

Bagian ini secara singkat membicarakan beberapa aspek politik land reform, yakni: kondisi-kondisi yang mendorong terjadinya land reform, identifikasi kelompok-kelompok yang mendukung dan menentang land reform, beberapa hal khusus dalam kasus Indonesia, dan beberapa permasalahan dalam implementasinya.

Kondisi- kondisi yang mendorong terjadinya land reform

Membicarakan land reform secara politis di negara-negara Dunia Ketiga berarti membahas suatu fenomena yang kompleks. Meskipun kompleksitas fenomena itu jelas tergantung pada jenis land reform yang diimplementasikan — bervariasi dari peraturan penyakapan tanah hingga pemecah-mecahan tanah pertanian luas. Pada banyak kejadian, fenomena itu melibatkan terjadinya suatu transformasi besar dalam hal posisi relatif dari kelas-kelas sosial di masyarakat, baik dalam hal kedudukan sosial, politik dan ekonomi. Secara normatif, land reform diupayakan mampu membangun relasi-relasi sosial yang lebih setara, adil dan demokratis dalam masyarakat pedesaan, misalnya untuk menghilangkan posisi dominan para tuan tanah besar *latifundista* di Amerika Latin, para *zamindar* di India, para tuan tanah besar, para petani di daerah padat penduduk Jepang, dan untuk menaikkan posisi kaum petani kecil: petani gurem, petani penggarap, penggarap bagi hasil, dan kadang juga kaum tidak bertanah. Dalam kondisi sebagian besar negara di Dunia Ketiga, jelaslah bahwa perubahan masyarakat pedesaan yang disebabkan oleh land reform telah melahirkan implikasi-implikasi yang jauh melampaui masalah relasi pedesaan. Dengan mengukur implikasi-implikasi itu terhadap struktur utuh masyarakatnya, maka land reform pasti berpengaruh pada kehidupan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini terlihat sangat jelas, misalnya dalam motif-motif yang seringkali ditemukan dalam land reform, seperti keinginan untuk memperkuat negara dengan menyingkirkan kekuasaan kelas tuan tanah atas negara (Iran, Peru) atau untuk menghilangkan relasi “feodal” di masyarakat. Tujuan besar lain land reform biasanya adalah keinginan untuk mempercepat perkembangan industri dengan perluasan pasar dalam negeri, produksi input pertanian bagi penduduk kota dan industri, pengurangan penggunaan devisa negara yang biasanya digunakan untuk mengimpor makanan, dsb.

Apabila demikian, pada kondisi-kondisi seperti apakah land reform dilaksanakan? Secara skematis, terdapat kombinasi dari beberapa kondisi berikut. Secara internal, terdapat banyak ketidakmerataan dalam hal pemilikan tanah dan tingkat penghidupan. Ketimpangan itu telah mendorong terjadinya protes petani berulang-ulang atau bisa juga dianggap dapat membangun keadaan kondusif bagi terjadinya protes semacam itu, yaitu suatu situasi yang ‘rentan’ terhadap penetrasi dan aksi organisasi-organisasi kiri radikal. Sebuah masyarakat atau negara bisa saja memiliki kedekatan wilayah dengan daerah atau negara lain di mana kondisi-kondisi tertentu

telah menyebabkan terjadinya kerusuhan atau pergolakan revolusioner (misal: Indo-Cina, Cina daratan, Kuba). Kedekatan semacam itu cenderung membuat pemerintah dan politisi sangat berhati-hati terhadap resiko membiarkan kondisi yang ada tetap seperti itu. Kombinasi dari kondisi-kondisi yang sudah bertenaga mendobrak ini diperkuat pula oleh beberapa kondisi lain, yaitu terutama meningginya kesadaran di kalangan kelompok-kelompok profesional, politisi dan industri bahwa proses pembangunan nasional telah dihambat oleh kegagalan para tuan tanah mempergunakan sumberdaya mereka secara produktif, karena lebih menekankan pada keamanan diri, tujuan spekulasi atau mempertahankan status mereka. Kadang pemerintah dan perencana menjadi sadar akan pentingnya land reform karena adanya tuntutan untuk melakukan industrialisasi produk-produk substitusi impor, juga kadang karena tuntutan industri ekspor.

Strategi ketiga terkait dengan negara dan proses politik yang berlangsung. Di sini kita menemukan dua kasus di mana land reform — terutama sebagai bagian dari revolusi sosial yang lebih luas — menjadi mungkin dilakukan karena melemahnya aparat negara, termasuk militer (contoh: Meksiko dan Bolivia). Dalam kedua kasus itu rezim berkuasa memang melakukan land reform untuk memperkuat posisi mereka dan negara dengan bantuan golongan petani, dan ditujukan untuk melawan kelas tuan tanah (contoh: Filipina, Iran). Dalam pengalaman pelaksanaan land reform, peran penting dimainkan oleh politisi kota yang tema-tema kampanyenya dan konflik yang ditimbulkannya ‘merembes’ ke kalangan petani kecil (contoh: di Meksiko, Venezuela).

Terakhir, memang ada ‘faktor eksternal’, terutama pertarungan hegemoni dunia antara AS dan Uni Soviet di tahun-tahun belakangan ini. Dalam land reform yang dilakukan di Jepang, Korea dan Taiwan, ketakutan akan masuknya komunis dan revolusi sosial jelas merupakan salah satu dari motif penting yang mengilhami pemerintah nasional negara-negara itu dan kaum elitnya untuk melakukan tindakan pencegahan. Negara-negara besar itu pula yang memainkan peran krusial dalam *Kennedy’s Alliance for Progress* untuk wilayah Amerika Latin sehingga mendatangkan dukungan AS untuk land reform yang dilakukan di Chili (1964-1970), Peru dan Venezuela dan juga untuk melawan pemerintahan Allende ketika dia sedang mengarahkan Chili menuju sosialisme. Faktor-faktor eksternal mungkin hanya memainkan peran kecil dalam land reform yang dilaksanakan di Bengal Barat dan Kerala, meskipun pemerintah kedua negara bagian itu Marxis. Namun demikian, faktor eksternal itu yang mengintervensi pelaksanaan land reform di Diem, Vietnam Selatan. Oleh karena itu, sebenarnya land reform bisa berfungsi sebagai ‘senjata’ dalam pertarungan internasional. Aspek ini harus dibedakan dari peran beberapa perusahaan multinasional yang juga berusaha untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dari land reform, dengan syarat land reform itu diasosiasikan dengan kebijakan keuangan dan teknis yang mengarahkan untuk kepentingan itu, dan pemerintah nasional tidak menggunakan peningkatan permintaan input pertanian sebagai basis industri domestik baru (seperti di Taiwan).

Land reform: Pendukung dan Penentangannya

Mari kita mulai dengan mengidentifikasi beberapa tipe rezim yang mensponsori land reform. Hal ini akan membantu kita memahami golongan mana saja yang cenderung mendukung dan kelompok apa yang cenderung menentang land reform.

- (i) *Rezim militer progresif (Mesir, Panama, Peru)*; aliansi kaum militer, kaum profesional dan pengusaha industri progresif dengan dukungan rakyat mengimplementasikan sebuah land reform radikal dengan menyingkirkan kelas tuan tanah dan meredistribusikan tanah pertanian mereka kepada kaum tani gurem, yaitu dengan cara membeli tanah itu dari kelas tuan tanah.
- (ii) *Kombinasi beberapa kekuatan lokal yang menduduki tanah (Jepang, Korea, Taiwan)*: dengan bantuan dan atas tekanan pemerintah AS otoritas lokal mengimplementasikan secara drastis suatu bentuk land reform, yaitu redistribusi tanah milik para tuan tanah besar yang luasnya melebihi batas maksimum kepada petani penggarap atau penggarap bagi hasil, dengan membayar kompensasi kepada tuan tanah itu.
- (iii) *Otokrasi yang berusaha melakukan modernisasi (Iran di bawah Shah)*; suatu monarki yang mengimplementasikan land reform dengan bantuan militer, pegawai negeri dan golongan petani kecil. Reforma itu dilakukan pertama-tama atas tanah-tanah pertanian kerajaan dan kemudian tanah kelas tuan tanah (di desa-desa). Kaum pemilik tanah diberi kompensasi.
- (iv) *Revolusi sosial (Meksiko, Bolivia)*; sebuah aliansi yang terdiri dari kaum profesional kota, politisi dan massa petani bersenjata menduduki *hacienda* dan melakukan land reform sebagai bagian dari revolusi sosial. Kelas tuan tanah disingkirkan dan tanah mereka disita.
- (v) *Land reform di bawah demokrasi parlementer (India, Venezuela, Chili, Siria dan Irak)*; dengan bantuan satu partai dominan atau suatu aliansi partai politik yang menjadi mayoritas di parlemen, land reform dilakukan dengan bantuan beberapa organisasi tani yang terkait dengan partai-partai, sedangkan tuan tanah mendapatkan kompensasi (separuh).

Dengan demikian, jelaslah bahwa rezim-rezim yang melakukan reformasi sangat bermacam-macam dan beragam pula jenis-jenis kelompok yang mendukung land reform. Kita dapati keterlibatan militer, pegawai negeri, kaum profesional dan intelektual, beberapa sektor komunitas bisnis yang berusaha mendapatkan keuntungan dari reforma (karena mereka memproduksi barang konsumsi pokok, input pertanian, dsb.). Selain itu terlibat pula para buruh kota dalam sektor informal maupun formal dan tentu saja terlibat juga golongan petani kecil. Dalam hal ini maka penting untuk dicatat bahwa beberapa bagian tertentu kelas tuan tanah juga mendukung land reform, asalkan reforma itu melindungi perkebunan modern mereka dari pengambilalihan dan hanya menyentuh sektor pertanian tradisional yang stagnan.

Dalam kampanye yang dilakukan sebelum dilaksanakannya land reform, seringkali para tuan tanah diisolasi dan melakukan pertahanan diri. Ketegasan kelompok pemimpin di tahap awal ini, bersama dengan besarnya dukungan publik di belakang rencana-rencana land reform sangatlah menentukan bagi proses selanjutnya. Ketika menghadapi reforma yang segera akan dilaksanakan, seringkali para tuan tanah menjual tanah mereka di bawah harga pasar, atau membagi-bagikan tanah mereka di antara para kerabat mereka untuk menghindari reforma. Apabila tindakan terakhir ini tidak ‘dihukum’ maka proses reforma selanjutnya akan menjadi lemah. Beberapa kelompok keagamaan kadang cenderung membela para tuan tanah (seperti di Iran) tetapi perlawanan kelompok keagamaan itu seringkali bisa diatasi.

Basis politik perkotaan dari salah satu tipe land reform (tipe i hingga iii) dibentuk oleh beberapa kelompok yang diasosiasikan dengan negara, yaitu: militer, perencana, pegawai negeri, dan kaum profesional. Akan tetapi, penelitian menunjukkan bahwa kelompok-kelompok itu bertindak kuat mendukung *landreform*, bahkan ketika proses implementasi reforma itu sulit, jika latar belakang dan kepentingan mereka tidak bergantung pada kelas tuan tanah. Terlebih, kelompok-kelompok ‘teknokrat-profesional’ itu membutuhkan dan mencari dukungan petani selama proses land reform. Namun, mereka mendukung reforma dengan cara yang membuat mereka bisa mengendalikan reforma itu dari atas. Dalam beberapa reforma demokratis maka golongan petani gurem memainkan peran yang lebih besar.

Peran politik golongan petani gurem dalam land reform

Jelaslah, bahwa golongan petani memang memainkan peran yang strategis jika mereka menjadi ‘kelompok target’ land reform. Dalam banyak kasus (seperti di India, Peru, Bolivia) perlawanan petani, sebagaimana disebutkan terdahulu, merupakan faktor utama yang membuat kondusif terlaksananya land reform. Kadangkala, beberapa organisasi tani memang terlibat dalam persiapan dan perencanaan landreform (contoh: di Venezuela, Chili). Di kesempatan lain, organisasi-organisasi itu terlibat di sektor-sektor baru atau dalam kelembagaan perencana atau pelaksana berbasis produk pada masa pasca-reforma. Jarang terjadi bahwa kaum tani itu diorganisasikan ‘dari atas’ dalam serikat tani, persatuan atau asosiasi tani atas dasar inisiatif dari lingkaran pemerintahan, partai politik atau kelompok lain (di Taiwan, Meksiko, Chili) dan seringkali kaum tani itu terorganisasi dalam koperasi produksi atau koperasi jasa (di Taiwan, Chili, Peru). Dengan kata lain, kaum tani berpartisipasi dalam fase sebelum maupun fase sesudah land reform. Dalam fase setelah reforma, kadang bentuk lama maupun bentuk baru perpecahan di kalangan petani kecil membuat mereka merasakan perbedaan antara mereka yang mendapatkan tanah dari reforma dan mereka yang tidak mendapatkan tanah — yaitu, mereka yang tanahnya sangat sempit dan para buruh tak bertanah (seperti di Bihar, Chili, Peru). Perpecahan semacam itu memunculkan peluang untuk memecah-belah dan menguasai golongan petani kecil dan membuat organisasi tani kesulitan mengembangkan dan mempertahankan satu landasan kepentingan. Hal itu tidak baik, sebab penyediaan layanan teknis dan keuangan dalam periode pasca-reforma seringkali sudah terjamin dan para petani harus bertarung untuk memperebutkan alokasi dana, waktu dan personil yang memadai (di Meksiko, Bolivia).

Masalah ke-dua yang seringkali mengemuka dalam land reform adalah kaum tani gurem mungkin dibebaskan dari penindasan tuan tanah, tetapi hanya untuk menghadapi para penggantinya, yaitu: pegawai pemerintahan paternalistik dan intervensionis dan para perencana dari instansi pemerintah yang berusaha mengendalikan setiap gerakan petani, termasuk dalam hal perencanaan produksi, skema keuangan dsb. (seperti di Taiwan) atau dengan menggunakan kebijakan penetapan harga dan pungutan pajak yang menindas petani sehingga menghabiskan apapun yang diperoleh dari proses produksi (di Korea dan Taiwan). Di sini, sekali lagi organisasi tani bisa memainkan peran yang penting. Kemerdekaan semacam itu bisa hilang dalam beberapa sistem representasi dan partisipasi seperti yang ada di sistem korporatis Meksiko. Pada sistem itu, karena keterhubungan secara vertikal kepada negara dan dijadikan ‘partner’ dalam perencanaan dan pengawasan kebijakan pertanian, maka beberapa organisasi tani kehilangan keterwakilan dan kemerdekaannya di hadapan negara yang memang menjauhkan organisasi-organisasi itu dari basisnya.

Beberapa sistem pertanian ‘ganda’ muncul setelah dilakukannya land reform di beberapa negara tertentu (misal: Bolivia, Chili, Meksiko), yaitu: sektor pertanian skala kecil yang sebagian besar memang stagnan, sebab hanya memproduksi makanan untuk pasar lokal dan pencadangan tenaga kerja bagi sektor lain, yakni sektor korporasi yang memproduksi baik bahan makanan maupun tanaman industri. Hal ini setidaknya merupakan dampak dari kenyataan bahwa golongan petani kecil memang dibiarkan tidak mampu membuat dirinya didengarkan dan mampu menuntut bantuan kredit, bantuan teknis, dst. yang seharusnya didapatkannya. Petani yang harus bergantung pada kebaikan hati para perencana dan pegawai pemerintahan memang hanya memiliki status sebagai penerima sepetak tanah berkat adanya land reform, tetapi ia dibiarkan tanpa sumberdaya yang diperlukan untuk memanfaatkan petak tanahnya.

Organisasi-organisasi non-pemerintah dan media massa dalam proses land reform

Pengalaman membuktikan bahwa penyiapan suatu proses land reform merupakan sebuah tahapan kritis dan membutuhkan perencanaan yang hati-hati. ‘Menciptakan iklim yang kondusif bagi pelaksanaan land reform’ lewat media massa, debat, seminar, pemberitahuan publik dan demonstrasi terbukti cukup penting. Perguruan tinggi dan pusat penelitian, lembaga-lembaga publik dan privat yang bertindak sebagai sumber informasi dan pusat diskusi telah memberikan kontribusi besar pada tahap-tahap awal, dan pada tahap selanjutnya berfungsi sebagai pusat evaluasi dan penyuluhan. Partai-partai politik seringkali memainkan peran penting dalam memobilisasi dukungan dan perhatian publik terhadap land reform, bersama-sama dengan serikat buruh dan beberapa serikat pekerja perkotaan. Peran yang sama juga dilakukan oleh organisasi-organisasi keagamaan, kelompok profesional dan asosiasi-asosiasi lainnya, meskipun beberapa kelompok penentang juga bisa bersatu di tahap itu (jika peraturannya harus lolos prosedur parlementer) dan menekan untuk dipilihnya suatu versi lunak aturan land reform.

Semakin lamban dan semakin birokratis proses land reform, maka semakin mudah bagi kelompok penentang untuk menyabot proses itu dan membuatnya terhenti. Selama periode itu, organisasi-organisasi non-pemerintah, termasuk juga partai dan serikat buruh sering menjadi alat pengawasan yang kuat terhadap terlaksananya program-program untuk publik dan membantu mengatasi oposisi terhadap reforma. Dalam hal ini, menarik perhatian secara khusus melalui pers dan media massa menjadi sangat penting, asalkan pers dan media itu cukup bebas untuk melakukan kerjanya secara independen (sebagaimana ditunjukkan oleh pengalaman di sebagian besar negara).

Situasi-situasi pasca-reforma: Kaum Elit Bertanah

Mari sekarang kita melihat apa yang terjadi pada kaum elit bertanah di situasi pasca-reforma. Situasi itu tergantung utamanya pada (a) watak para elit itu sendiri, dan (b) sifat dan seberapa jauh jangkauan reformanya. Kaum elit itu terdiri dari beberapa tipe, dan setiap tipe mempengaruhi berkembangnya situasi pasca-reforma dengan cara yang berbeda:

- (i) kaum elit yang tanahnya sangat luas dan berproduksi untuk pasar (misal: para pemilik *Latifundia* di Amerika Latin);
- (ii) orang kaya bertanah (seringkali merupakan absentee) (misal: *zamindar* di Asia Selatan);

- (iii) tuan tanah kecil (absentee atau bukan) yang termasuk golongan petani kaya (misal: tipe *kulak* di beberapa tempat di Asia Tenggara dan Asia Timur).

Tipe-tipe di atas secara berbeda-beda memang terintegrasi ke dalam pasar kapitalis dan memiliki akses kepada sumber penghasilan non-pertanian (contoh: perdagangan, lintah darat, 'pertanian tanpa tanah', profesi-profesi lain, dsb.) dan faktor-faktor tersebut mempengaruhi situasi mereka setelah reforma. Beberapa di antara kaum elit itu bisa menyesuaikan diri relatif cepat terhadap situasi baru dan mengkonsolidasikan posisi mereka di beberapa sektor atau aktivitas ekonomi di luar kepemilikan tanah (seperti di India, Taiwan, Pakistan, Punjab). Beberapa lainnya — karena lebih feodal — terdisorientasi dan menjadi bagian dari orang kaya yang turun kelas, dan beralih kepada pekerjaan-pekerjaan profesional perkotaan. Hal itu tergambar jelas dalam kasus beberapa *zamindar* di Bengal dan Bihar (India), dan sangat sedikit terjadi pada tuan tanah di Meksiko.

Landreform bisa bermacam-macam berdasarkan skalanya, mulai dari landreform yang bersifat 'komprehensif atau sita' hingga landreform yang diarahkan untuk 'memecahkan masalah-masalah tertentu' dan untuk memberikan kompensasi atau ganti rugi kepada pemilik tanah lama. Jelas bahwa variasi-variasi itu memberikan hasil-hasil yang berbeda. Dalam beberapa kasus, seperti di Filipina dan Bolivia, para tuan tanah gulung tikar sendiri (bahkan sebelum landreform) dan beralih ke usaha pemeliharaan ternak yang lebih menjanjikan, sehingga membuat jalan landreform menjadi lebih mudah.

Dalam kasus reforma komprehensif/sita, para tuan tanah lama tidak memiliki pilihan lain kecuali masuk ke dalam beberapa aktivitas ekonomi lain. Dalam banyak kasus mereka dipaksa secara fisik untuk meninggalkan tanah pertanian mereka. Hal itu terjadi di Cina, Vietnam, dan juga di beberapa daerah di India (Maharashtra, Tamilnadu, dll.) pada tingkatan tertentu, dan di Peru. Jika reforma yang dilakukan meliputi beberapa bidang selain sekedar redistribusi (kredit, penyediaan input, pemasaran, dsb.) maka kaum elit lama memiliki lebih sedikit peluang untuk memperkuat diri dibandingkan apabila reforma hanya terbatas hanya pada bidang redistribusi. Akan tetapi, juga di kasus semacam itu, seperti di Meksiko, para tuan tanah lama cenderung beralih ke area aktivitas yang jauh dari pertanian.

Jika landreform dibatasi pada reforma penyakapan (*tenancy reform*), maka para tuan tanah cenderung menjadi petani kapitalis yang tipenya *Junker* (seperti yang terjadi di Jerman di akhir abad 19), seperti terjadi di beberapa daerah di India dan Pakistan. Jika isunya adalah antara pemaksaan batas atas dari luas tanah yang boleh dimiliki dan redistribusi kelebihan tanah saja, para elit tuan tanah lama kadang tetap melakukan praktik lama mereka di tanah mereka yang tersisa, kadang juga mereka memodifikasi *modus operandi* dan mengubah diri mereka menjadi tipe *Junker* atau *kulak* (contoh: Chili tahun 1973). Seringkali mereka mencoba masuk ke dalam beberapa dimensi kehidupan dan ekonomi pedesaan (misal: perbankan dan perdagangan) seperti yang terlihat di kasus India, Filipina, Jepang dan Kolombia. Jika landreform didasarkan pada pemberian kompensasi kepada tuan tanah lama, maka salah satu dari hal-hal berikut telah terjadi: a) jika kompensasinya dalam bentuk tunai, maka para tuan tanah memiliki beberapa pilihan: konsumsi barang untuk pamer, investasi, dst. Kedua hal itu telah ditemukan di beberapa daerah India, Mesir dan Taiwan. b) Jika kompensasinya dibayar dengan surat hutang jangka panjang, maka beberapa instrumen fiskal bisa digunakan negara untuk membiayai aktivitas negara itu

sendiri (investasi, pengembangan infrastruktur, dsb.). Hal itu diilustrasikan dengan bentuk pembangunan yang terjadi misalnya di Taiwan. Namun, ada juga beberapa kasus yang berlawanan dengan peluang itu, yaitu ketika sumberdaya yang tersedia bagi negara tidak digunakan secara optimal untuk tujuan produktif, seperti di Jepang dan Peru. Hal ini membuat negara (dan kadang para tuan tanah lama) meregulasi investasi untuk beberapa sektor ekonomi tertentu, seperti di Korea Selatan dan Peru. Sebagai hasilnya, maka kompensasi kapital diinvestasikan dalam beberapa sektor ekonomi, misal: pertanian (seperti di Punjab), industri (seperti di Korea, Taiwan, Iran) dan transportasi (seperti di Cina). Investasi ke sektor perkotaan non-produktif seperti perfilman, spekulasi, dll. (contoh di Bihar) juga terjadi.

Ragam respon para tuan tanah lama terhadap situasi baru juga dikondisikan oleh hal-hal berikut: a) apakah ekonomi keseluruhannya dan sektor-sektor khususnya stagnan atau dinamis; dan b) nilai sosial apa yang ada pada kepemilikan tanah dalam hal prestise, kekuasaan, dst.

Dalam kasus manapun, atas dasar pengalaman historis di beberapa negara (misal di Jepang, Korea, Taiwan dan Meksiko), bisa dikatakan bahwa para bekas tuan tanah itu umumnya telah mendamaikan dirinya terhadap situasi yang telah berubah. Dalam beberapa kasus (seperti di Chili) mereka mencoba beberapa metode (aksi perlawanan keras hingga penyabotan terhadap reforma lewat bermacam lingkaran ekonomi, sosial, keagamaan dan politik yang bisa mereka akses) untuk membalik atau memperlemah reforma. Akan tetapi, umumnya yang paling kerap terjadi adalah para tuan tanah sebagai kelas sudah lenyap, meskipun beberapa satuan keluarga seringkali terus menduduki beberapa posisi berpengaruh dalam birokrasi negara, perbankan, dan dalam beberapa profesi. Namun, usaha pengawasan oleh para petani yang mendapatkan bagian tanah dan pengawasan oleh negara terhadap kegiatan para bekas tuan tanah membantu dalam mencegah penyabotan land reform.

0000000000((()))0000000000

BAB V

MENGEMBANGKAN TATA KELOLA PERTANAHAN YANG DEMOKRATIS⁴¹

Pada bab ini akan ditunjukkan kebijakan pertanahan berupa legalisasi aset yang ditempatkan sebagai kegiatan land reform; dan peluang yang bisa dikembangkan ke arah kebijakan pertanahan yang demokratis. Dengan dua contoh kajian empiris yang disarikan dari penelitian di bawah ini diharapkan mampu sedikit menjawab kekhawatiran yang selama ini ada terkait posisi yang saling berhadap-hadapan antara pemerintah dengan kalangan masyarakat sipil, serta kebuntuan imajinasi dalam mengembangkan model “hak milik kolektif” dan legalisasinya.⁴²

A. Kategori Tata kelola pertanahan demokratis

Tata kelola pertanahan demokratis (*democratic land governance*) didefinisikan sebagai suatu proses yang dijalankan oleh berbagai aktor negara dan sipil (masyarakat) untuk melakukan kontrol atas sumber daya alam; melakukan langkah-langkah, tahapan, dan arah dalam mengakses, mengontrol, dan menggunakan sumber-sumber pertanahan.⁴³ Pengelolaan pertanahan demokratis bertujuan menjawab persoalan tentang redistribusi yang berbasis kesejahteraan dan kekuasaan (*land-based wealth and power*). Ia men-syaratkan adanya aktor-aktor reformis di dalam tubuh negara maupun sipil yang saling berperan sinergis, ditandai dengan *otonomi* dan *kapasitas* yang kuat pada kedua belah pihak.⁴⁴

Tata kelola pertanahan demokratis adalah sebagai sebuah kerangka yang mencoba mengkaitkan *pro-poor policy* dengan *democratic governance* berkaitan dengan soal tanah yang seakan-akan keduanya tidak saling berhubungan. Adapun kebijakan pertanahan ini mengandung sembilan tema (ciri) yang saling berkaitan, yakni: (1) proteksi dan transfer tanah berbasis kesejahteraan yang pro-poor; (2) transfer tanah berbasis kekuasaan politik; (3) sadar kelas (*class conscious*); (4) sadar sejarah; (5) sensitif gender; (6) sensitif etnis; (7) pro peningkatan produksi; (8) pro perluasan penghidupan (*livelihood enhancing*); (9) terjaminnya keamanan hak (*right securing*).

Kesembilan tema di atas bermanfaat membantu memeriksa kebijakan pertanahan dilakukan dalam bentuk legalisasi aset, apakah misalnya sertifikasi dilakukan atas hak baru hasil redistribusi yang dilakukan oleh negara (bukan pasar) kepada masyarakat miskin; dengan tujuan membenahi diferensiasi agraris yang timpang-tidak adil; yang ketimpangan dan ketidakadilan itu bukanlah suatu kondisi namun produk sejarah yang terbentuk sebelumnya oleh proses apropriasi tanah; terhadap subyek hak bukan hanya laki-laki namun juga perempuan dengan segenap akses atasnya; tidak diskriminatif pada etnis tertentu sekaligus peka terhadap adanya proses

⁴¹ Versi lengkap tulisan ini pernah diterbitkan dengan judul, *Legalisasi Aset dan Dampaknya terhadap Akses Masyarakat Sekitar*, Jurnal Iptek Pertanahan, vol. 3, No. 1, 2013

⁴² Dua kasus yang dicontohkan ini merupakan hasil penelitian STPN bekerjasama dengan Sajogyo Institute. Kekhawatiran “posisi berlawanan” dan dorongan mengembangkan imajinasi ke arah “hak milik kolektif” itu dicetuskan misalnya, Moh. Shohibuddin, “Beberapa komentar atas tulisan ‘Quo Vadis Keadilan Agraria’-Noer Fauzi”, tp., tt.

⁴³ Saturnino M. Borras Jr. dan Jennifer C. Franco, “Contemporary Discourses and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance”, *Journal of Agrarian Change*, Vol. 10 No. 1, January 2010, hlm. 23.

⁴⁴ Saturnino M. Borras dan Jennifer C. Franco. *Democratic Land Governance and some Policy Recommendations*. United Nations Development Programme-Oslo Governance Centre-Democratic Governance Group Bureau for Development Policy, 2008, hlm. 1

marjinalitas etnis; dengan tujuan peningkatan produksi dan bukan pemberian hak tanah sebagai skenario memudahkan alih-fungsi dan pasar tanah; yang dengan demikian mampu memberi peningkatan kesejahteraan dan sekuritas bagi subyek penerima hak tersebut.

B. Land Reform Lokal dan Upaya Legalisasinya

Penelitian Sistematis STPN tahun 2010 menghasilkan buku publikasi berjudul, *Landreform Lokal a La Ngandagan, Inovasi Sistem Tenurial Adat di sebuah Desa Jawa, 1947-1964*.⁴⁵ Publikasi ini selain mengungkap makna perubahan struktur penguasaan tanah melalui *landreform* lokal, juga berhasil mengungkap peran vital kepemimpinan desa dan berbagai upaya pembangunan desa berbasis modal sosial-kulturalnya.

Di desa Ngandagan masih dikenal sistem tenurial adat dalam bentuk penggarapan tanah “sawah buruhan” oleh *buruh kuli*. Sistem sawah buruhan (tenurial adat) yang ada saat ini terbentuk pada periode masa lalu. Pemilik sawah (*kuli baku*) untuk setiap 300 *ubin* (1 *ubin* = 16 m²) yang dimilikinya memberikan hak garap seluas 90 *ubin* kepada tunakisma desa. Hal ini dilakukan para *kuli baku* karena ingin terhindar dari beban kerja-wajib desa yang kian berat selama masa tanam paksa. Pada era Kemerdekaan, pengaturan dan pengalokasian tanah 90 *ubin* itu diambil alih oleh pemerintah desa. Hingga saat ini pun desa memiliki keputusan mengalokasikan sawah buruhan itu kepada para tunakisma secara bergiliran (periodik tahunan). Tanah garapan yang oleh masyarakat disebut sebagai “sawah buruhan” itu semestinya bisa beralih menjadi hak milik bagi penggarap, sebagaimana yang dimungkinkan melalui PP 224 tahun 1961 tentang Landreform. Akan tetapi pada masa itu masyarakat Ngandagan merasa tidak perlu memiliki secara formal sebab telah mampu mengaksesnya melalui pengalokasian hak garap sawah buruhan tersebut. Jikapun ada, pemikiran ke arah itu juga tidak terwujud sebab peristiwa dan proses politik nasional dan lokal pasca 1965 mengakibatkan proses itu tidak terjadi. Sampai dengan saat ini pemaknaan masyarakat Ngandagan atas sawah buruhan itu adalah hak garap bagi buruh kuli, sementara secara formal (dibuktikan melalui SPPT) pemilikannya ada di tangan *kuli baku*. Mereka inilah yang membayar pajak seluas 90 *ubin* tersebut; desa yang mengatur pengalokasiannya; dan buruh kuli yang menggarap dan mengambil manfaat atasnya yang disertai kewajiban melakukan kerja bakti (*kerigan*) dan ronda sebagai pelayanan mereka kepada desa—bukan pelayanan bagi *kuli baku* sebagaimana patronase pada masa lalu.

Beberapa tahun yang lalu muncul rencana memformalisasi penguasaan tanah melalui sertipikasi (mekanisme PRONA tahun 1990).⁴⁶ Uniknya, masyarakat menolak rencana itu, dengan alasan banyaknya sawah masyarakat dalam luasan-luasan kecil yang jika disertifikasi membutuhkan biaya yang tidak murah serta konsekuensi akan dikenakan pajak di kemudian hari. Pembayaran itu dinilai tidak sebanding dengan yang dihasilkannya dari sawah.

⁴⁵ Moh. Shohibuddin dan Ahmad Nashih Luthfi, *Landreform Lokal a La Ngandagan, Inovasi Sistem Tenurial Adat di Sebuah Desa Jawa, 1947-1964*, (STPN dan Sajogyo Institute, 2010)

⁴⁶ Uraian ini didasarkan pada, Ahmad Nashih Luthfi, dkk., *Kondisi dan Perubahan Agraria Desa Ngandagan di Jawa Tengah, Dulu dan Sekarang*”, (Yogyakarta: STPN, 2013)

Istilah Lokal tentang Luas Tanah di Ngandagan

| Istilah luas tanah | Dalam ubin (1 ubin = 16 meter) |
|--------------------|--------------------------------------|
| Sakulian/ kulian | 300 |
| Selapit | 250 |
| Setengah kulian | 100 |
| Sakiring/siring | 125 |
| Sidu/seidu | 60 |
| Sekecrit | 30 |
| Pucukan | 10 |
| Krocokan | 5-6 |
| Benggolan | 2,5 |

Sumber: Ahmad Nashih Luthfi, dkk., 2013

Pemerintah desa juga menolaknya. Rencana yang mereka sebut sebagai “program pemutihan” itu dikhawatirkan merusak keberadaan sistem penguasaan tanah adat berupa sawah buruhan yang ada. Mereka memperkirakan kebijakan “normatif dan netral” ini akan meresahkan masyarakat, dan suara-suara keberatan itu sudah mereka dengar. Hal ini tentu merepotkan para pamong desa. Sebagai pelaksana pengelolaan tanah tersebut, mereka ragu menentukan apakah sertifikasi dilakukan terhadap keseluruhan 300 ubin atas subyek kuli baku, mengingat nama dalam SPPT yang ada adalah demikian, ataukah sekaligus dipecah menjadi dua dengan subyek hak tersendiri (210 ubin atas nama kuli baku; 90 ubin atas nama penggarapnya). Pilihan pertama akan membuat kendali penuh tanah ada pada kuli baku (bukan hanya SPPT namun juga Sertifikat) yang bisa ditarik atau dijual-belikan sewaktu-waktu oleh mereka, dan berpotensi mengusir rumah tangga pengarap yang ada. Pilihan kedua sama rumitnya karena tanah sawah buruhan secara formal kemudian beralih ke penggarap dengan kendali penuh, sehingga tidak ada lagi yang bisa dikelola oleh desa dan sewaktu-waktu dialokasikan kepada tunakisma yang lain. Ujungnya, tawaran legalisasi aset itu batal.

Mengikuti analisa “the double edge of exclusion” di atas, sertifikasi dapat dinilai sebagai upaya memberi sekuritas pada kuli baku, namun sertifikasi juga bisa mengeksklusi buruh kuli yang menggarapnya dan men-dislokasi ikatan patron-klien dan adat yang berlaku. Pemegang sertipikat memiliki hak untuk mengeksklusi siapa/apapun dari penggunaan dan akses atas tanah, dan memiliki hak eksklusif dan preferensial untuk memindah-tangankan tanah melalui penjualan dan persewaan. Hal ini mengingat sertifikasi steril dari identitas sosial-kultural, tidak sebagaimana pada sistem tenurial adat yang mana identitas pemegang terikat pada kesepakatan kolektivitas desa.

Pelaksana adjudikasi tidak ma(mp)u memahami kompleksitas sistem pertanahan lokal yang bagi pemerintah desa Ngandagan, masyarakat miskin, dan sebagian pemilik tanah, sistem demikian dianggap sebagai aturan adat yang perlu dihormati dan dilestarikan. Secara sederhana, pelaksana adjudikasi membuat penilaian tersendiri bahwa desa Ngandagan sulit diatur sebab dulu merupakan “desa merah”, alias basis komunis. Kesulitan birokrasi pertanahan bisa dipahami

mengingat sistem administrasi pertanahan kita belum mawadahi dan mengakomodir pemilikan hak komunal, yang sebagaimana pengalaman Ngandagan, Indonesia dengan sejarah dan geografi-kepulauan yang beraneka riwayat memiliki pula keragaman sistem penguasaan tanah yang masih hidup hingga sekarang. Menjadi tantangan bagi hukum pertanahan nasional bagaimana menerjemahkan pasal 5 UUPA 1960 itu, dimana “hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa” yang dijalankan di Indonesia “ialah hukum adat”, dan “dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”. Klausul ini menunggu diimplementasikannya kebijakan pertanahan yang progresif. Kesulitan itu juga disebabkan sikap pragmatis birokrasi pertanahan yang selama ini hanya menempatkan diri sebagai “layanan administrasi pertanahan” atas bidang atau areal yang dinilai telah “clear and clean” dari berbagai klaim dan kompleksitas pemaknaan sosial kultural masyarakat. Meski telah dinaikkan mandatnya sebagai “pelaksana politik pertanahan” yang didorong melahirkan kebijakan-kebijakan pertanahan regional sebagaimana Perpres 10 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, lembaga ini di level kabupaten belum berani mengembangkan ke arah itu. Mereka hanya berhenti di level administrasi pertanahan.

C. Kolektifisasi dalam Kebijakan Land Reform

Indonesia adalah negara yang memiliki konstitusi ekonomi yang menempatkan koperasi sebagai pilarnya, memiliki UU Koperasi, kementerian, dan menempatkan koperasi dalam sistem ekonomi makro maupun ekonomi mikro.⁴⁷ Lembaga dengan nama “koperasi” dalam arti “kumpulan anggota” yang saling memberdayakan, maupun “kumpulan modal” yang hanya menempatkan anggota tidak lebih sebagai nasabah layaknya lembaga kredit, tumbuh subur di mana-mana.

Akan tetapi Indonesia tidak menempati posisi negara koperasi yang berhasil dalam skala global, bahkan tidak satupun koperasi Indonesia yang masuk dalam daftar Koperasi Berkembang Global (tahun 2007).⁴⁸ Lebih-lebih sedikit sekali upaya yang mencoba menyambungkan antara sistem ekonomi mikro perkoperasian dengan basis alat produksi anggotanya atau sistem penguasaan tanah. Padahal dari sejarah kemunculannya kedua hal ini saling berkait erat.

Dari yang sedikit itu terdapat pemikiran tentang bagaimana mengatasi ketidakmerataan kepemilikan tanah melalui koperasi yang keseluruhannya beranggotakan buruh atau petani gurem. Mereka menghimpun diri dalam lembaga yang disebut sebagai Badan Usaha Buruh Tani (BUBT).⁴⁹ Bukan dengan cara meredistribusi tanah kelebihan maksimum atau tanah-tanah terlantar, namun pemikiran yang dimunculkan Prof. Sajogyo saat itu adalah *land reform*. Uniknya, sasarannya justru dikenakan pada petani gurem, dengan cara mereka yang menguasai tanah kurang dari 0,2 hektar dibeli tanahnya oleh pemerintah dengan harga tertentu, kemudian tanah ini dititipkan oleh negara dan diserahkan pengelolaannya kepada BUBT tersebut. Hal ini

⁴⁷ M. Dawam Rahardjo, “Koperasi Global 300”, *Kompas*, Selasa, 05 April 2011

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Sajogyo, “Kata Pengantar Pada Buku ‘Desa Srihardjo’, naskah ketik, 1976, hlm. 2-3. Tulisan dapat dilihat dalam Masri Singarimbun dan David H. Penny, *Penduduk dan Kemiskinan, Kasus Desa Srihardjo*, (Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1976). Ide awal BUBT bisa dilacak di tulisan Sajogyo, “Koperasi sebagai Sarana Pembangunan Masyarakat Desa”, *Seminar Koperasi*, Panitia Hari Koperasi ke-25, Kotamadya, Kabupaten Bogor, 24 Agustus 1972. Ulasan atas ide ini lebih jauh lihat, Ahmad Nashih Luthfi, *Melacak Pemikiran Agraria, Sejarah Agraria Mazhab Bogor*. (Yogyakarta dan Bogor: STPN, Sains Press, dan Ifada, 2011 [cetakan pertama]).

dilakukan agar dari sisi unit produksi ia efektif karena bersifat kolektif dan tidak terparsialisasi, mandiri dan kuat sebab dikelola secara bersama-sama oleh para anggotanya dalam ikatan ko-operatif. Sayangnya pemerintah tidak menaruh perhatian pada nasib buruh tani dan petani kecil sehingga lontaran ide itu tidak bersambut. Lebih jauh di Indonesia ide tentang formalisasi tanah (legalisasi aset) dalam bentuk kepemilikan komunal tidak mendapat tempat dalam (praktik) administrasi pertanahan nasional.

Pengalaman lain yang sedikit itu adalah dilegalkannya pemberian HGU bukan kepada perusahaan swasta atau badan hukum negara sebagaimana lazimnya, namun kepada lembaga koperasi yang keanggotaannya sejak awal dimiliki oleh buruh perkebunan. Koperasi itu bernama “Koperasi Wangunwatie”, yang mengelola perkebunan karet seluas 280 hektar di Tasikmalaya. Perkebunan karet yang dikelola semula adalah milik perusahaan Belanda. Pihak perusahaan melalui pejabat kolonial mendapatkan tanah dari penduduk Tasikmalaya yang pihak terakhir ini tidak bisa membuktikan kepemilikannya secara formal (segel cap Singa) sebagai tanah milik pribadi mereka.⁵⁰ Hubungan perusahaan dengan buruhnya mengalami ketegangan, mengingat cukup kuat pengaruh Serikat Islam di daerah ini, masa-masa ketika pemberontakan afdeeling B di Garut meluas pengaruhnya. Pada era Kemerdekaan para buruh perkebunan kemudian memanfaatkan tanah-tanah perkebunan yang ditinggal pengelola Kolonialnya dan telah terlantar dan rusak pada masa Jepang. Mereka mengubahnya menjadi sawah, kolam ikan, dan tegalan. Pada tahun 1952 melalui kepemimpinan lokal dan pengorganisasian Gerakan Tani Indonesia di bawah bimbingan Partai Sosialis Indonesia telah dilakukan redistribusi tanah bekas perkebunan; dari luas total 780 ha, seluas 400-hektar didistribusi sama rata menjadi hak milik para buruh perkebunan, sedangkan 280 ha sebagai milik kolektif yang dikelola dalam bentuk koperasi. Sekitar 100 ha lainnya dibiarkan dalam bentuk jalan umum, sekolah, lapangan, lereng yang tidak bisa ditanami, dan sebagainya berupa lahan-lahan yang tidak produktif. Menteri Pertanian mengeluarkan SK redistribusi diperkuat dengan SK Inspektorat Agraria pada tahun 1965.⁵¹ Melalui bantuan Jenderal AH Nasution (dimana daerah sekitar koperasi pernah menjadi basis gerilya divisi Siliwangi pada masa Agresi Militer) yang langsung menghubungi menteri Sony Harsono saat itu, koperasi ini mendapatkan HGU (nomor 47/HGU/BPN/1989), tertanggal 20 Juli 1989 dan berakhir pada 31 Desember 2014.⁵²

Hasil riset yang dilakukan oleh STPN bekerjasama dengan Sajogyo Institute ini berhasil mengangkat pelajaran penting tentang koperasi Wangunwati ini ke level pengambil kebijakan di tingkat BPN RI Pusat dan Propinsi, Bappeda Kabupaten Tasikmalaya, dan Bappeda Provinsi Jawa Barat. Kanwil BPN Jawa Barat berdasarkan hasil temuan riset tersebut ditambah dengan survey singkat panitia B, akhirnya memutuskan untuk memberikan perpanjangan izin HGU Koperasi Wangunwati pada tahun 2011 hingga 2045 “tanpa syarat-syarat yang memberatkan”.

⁵⁰ Didi Novrian, *Menempatkan Kembali Koperasi sebagai Gerakan Tani*, Tesis S2 Antropologi, Universitas Indonesia, 2012, hlm. 38

⁵¹ Eko Cahyono dan Didi Novrian, “Integrasi ‘Reforma Agraria’ dengan Rencana Pembangunan Wilayah dan Pengentasan Kemiskinan”, dalam Laksmi A. Savitri, Valentina Arminah, Ahmad Nashih Luthfi, dan Amien Tohari, (ed.) *Pengembangan Kebijakan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat, dan Keberlanjutan Ekologis*, Yogyakarta: STPN dan Sajogyo Institute, 2010, hlm. 166-168

⁵² Didi Novrian, *op.cit.*, hlm. 57

Dalam sejarah agraria Jawa Barat, komunalitas tanah adalah bentukan baru dari penghapusan kepemilikan individual yang seringkali prosesnya dilakukan secara paksa melibatkan bangsawan *menak* dan *sentana*. Pada masa kolonial pembentukan komunalitas itu bertujuan memudahkan mobilisasi dan kontrol tenaga kerja dan tanah untuk perkebunan komersial.⁵³ Akan tetapi melalui pengalaman koperasi di Tasikmalaya ini kita ditunjukkan proses dan tujuan komunalisasi tanah yang sangat berbeda. Melalui kepemilikan 280 ha tanah secara kolektif dalam legalitas HGU yang oleh koperasi diusahakan dalam bentuk perkebunan karet, ditambah dengan kepemilikan individu secara merata dari tanah yang 400 ha hasil redistribusi 1965—keluar sertifikat hak milik oleh Kantor BPN Tasikmalaya pada tahun 2012, masyarakat merasa “...membuat orang tani sejahtera, tanah tetap terjaga, anak cucu bisa berjaya, dan bangsa Indonesia menjadi sentosa”.⁵⁴ Terobosan legalisasi aset dengan pemahaman atas konteks sejarah dan sosial, serta membuka peluang pemilikan kolektif dalam administrasi tanah nasional, perlu menjadi perhatian bagi BPN RI; menuju tata kelola pertanahan yang demokratis.

D. Penutup

Legalisasi aset memiliki arti penguatan klaim atas tanah. Ia dapat berkontribusi pada keamanan tenurial, kepastian hak, dan peningkatan kesejahteraan jika ditempatkan sebagai tahap lanjutan dari kebijakan penataan tanah (redistribusi). Tanpa didahului dengan kebijakan redistribusi yang bertujuan menata kembali diferensiasi agraris yang ada, maka legalisasi aset cenderung hanya memberi pelayanan pada mereka “yang memiliki tanah” dan bukan pada mereka “yang tidak memiliki tanah”.

Sistem hukum dan administrasi pertanahan nasional harus memberi tempat yang memadai bagi legalisasi aset dalam kepemilikan komunal atau kolektif yang diisi oleh keanggotaan masyarakat biasa, bukan badan hukum suatu usaha swasta maupun negara sebagaimana yang saat ini ada. Hal ini mengingat masyarakat Indonesia hidup di sepanjang kepulauan yang memiliki keragaman sejarah dan ruang geografisnya yang membentuk keanekaragaman sistem penguasaan tanah yang masih hidup hingga saat ini. Individualitas dan komunalitas adalah dua prinsip yang tetap berjalan dalam realitas “orang Indonesia dan tanahnya”. Realitas ini tidak boleh direduksi oleh sistem pertanahan modern.

0000000000(((0)))0000000000

⁵³ Johannes Cornelis Breman, *Control of Land and Labour in Colonial Java: a Case Study of Agrarian Crisis and Reform in the Region of Cirebon During the First Decades of the 20th Century*, (Leiden: KITLV Press, 1983).

⁵⁴ Didi Novrian, *op.cit.*, hlm. 11

BAB VI

MEMPROMOSIKAN HAK KOMUNAL DALAM PELAKSANAAN LANDREFORM⁵⁵

Ada kontroversi dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Salah satu di antaranya adalah merancukan antara hak komunal dan hak ulayat serta ketidakjelasan dimensinya sebagai hak keperdataan ataukah publik. Dihapusnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat oleh Permen tersebut juga dinilai tidak tepat (Maria W. Sumardjono Kompas, 6 Juli 2015). Saat ini Permen tersebut sedang diajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung.

Meski demikian, regulasi itu membuka diskusi mengenai keberadaan hak komunal atas tanah di Indonesia yang sepatutnya mendapatkan perhatian untuk diteliti secara empiris hingga pemikiran pengelolaannya lebih lanjut. Terutama untuk menjangkau (1) realitas tanah komunal yang ada dengan aneka variasinya, dan (2) urgensi eksistensi sumberdaya bersama (*the commons*).

Dimensi tanah komunal

Mendiskusikan hak komunal perlu keluar dari asumsi bahwa ia hanya tersedia dalam sistem ulayat, serta ada dalam 'kawasan tertentu' berupa hutan dan perkebunan seperti yang disebut Permen di atas. Sebagai ilustrasi, di pedesaan Jawa terdapat tanah komunal yang mengikat hubungan antara pemilik, penggarap, dan desa. Dalam pengajaran hukum, jenis tanah komunal tersebut selama ini cukup disebut sebagai "hak-hak atas tanah sebelum UUPA" yang perlu dikonversi kedalam hak atas tanah yang tersedia dalam Undang Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) Pasal 16, tanpa disertai pemahaman lebih jauh tentang riwayat pembentukan, karakter, posisi dan persistensi hak tersebut dalam masyarakat. Spektrum keberadaan tanah komunal luas, seperti keberadaan tanah gogol dan tanah pekulen.

Tanah gogolan adalah tanah komunal kepunyaan bersama para gogol (penduduk) desa yang pengaturannya ada di pihak desa dan dikerjakan oleh para gogol. Tanah komunal gogol ini tidak sama baik dan suburnya sehingga ada yang dibagikan hak pengerjaannya secara bergantian tempat serta perubahan luas tanahnya. Ada dua jenis tanah komunal gogol ini: (a) tanah komunal dengan penggarapan tetap (*communaal bezit met vaste aandelen*), (b) tanah komunal dengan penggarapan bergilir (*communal bezit met wiselende aandelen*). Tanah komunal ini terutama terdapat di Jawa Tengah dan Jawa Timur (M. Tauchid 2009: 150-151).

Keberadaan tanah gogol tetap dan gogol gilir masih ada dan dipertahankan, seperti dijumpai di Sidoarjo Jawa Timur. Mengikuti aturan UUPA, sebagian tanah gogol tetap telah lama dikonversi menjadi hak milik. Ini diatur dalam Keputusan Bersama Menteri Pertanian dan Agraria dan Menteri Dalam Negeri, No. SK. 40/KA/1964, DD. 18/1/32 Tentang Penegasan Konversi hak

⁵⁵ Ditulis oleh Ahmad Nashih Luthfi dan Moh. Shohibuddin

Gogolan Tetap. Sedangkan gogol gilir masih dikelola dalam sistem lama bahkan keberadaannya saat ini dinyatakan oleh Kantah BPN meliputi 70 persen dari keseluruhan luas tanah di Sidoarjo. Mengikuti aturan konversi dalam UUPA, maka pilihan yang tersedia adalah mengubahnya menjadi hak milik atau hak pakai. Jika pilihannya adalah hak milik, maka akan muncul masalah berupa hapusnya sifat komunal bergilir yang telah menyediakan fungsi redistributif bagi petani miskin. Pilihan menjadi hak pakai juga menyisakan pertanyaan tentang kepada siapa subyek hak pakai itu diberikan, unit desa ataukah individu gogol.

Di Purworejo, Jawa Tengah juga terdapat hak serupa yang dikenal dengan *tanah pekulen*. Tanah pekulen di desa Ngandagan misalnya, keseluruhannya berupa sawah yang telah dimiliki secara perorangan dan turun temurun oleh para petani *kuli baku*. Oleh pemerintah desa sejak 1947 setiap sawah seluas 300 ubin (1 ubin = 14 m²) milik kuli baku diambil 90 ubin untuk dikelola oleh desa dan diberikan hak garapnya secara bergiliran kepada tunakisma yang disebut *buruh kuli*. Tanah yang digarapnya disebut *tanah buruhan*. Kebijakan landreform ini mendasarkan pada sistem tenurial adat setempat. Bukan hanya redistribusi namun juga ia memberi fungsi baru berupa terputusnya kewajiban feodal buruh kuli terhadap kuli baku dan beralih kepada desa dalam fungsi-fungsi sosial seperti ronda dan kerja bakti desa (Shohibuddin dan Luthfi 2009). Dalam perkembangannya, di tengah tekanan penduduk serta kebutuhan atas tanah yang semakin besar, bukan hanya tanah seluas 300 ubin yang terkena kebijakan itu, namun juga dibawahnya dengan perolehan luasan yang sangat kecil seukuran *benggolan* 2,5 ubin (Luthfi dkk. 2013).

Tanah gogol gilir di Sidoarjo dapat kita sebut sebagai milik komunal dengan hak garap individual (*communal ownership with individual use rights*). Tanah kulan di Ngandagan Purworejo justru sebaliknya. Secara formal kuli baku memegang bukti kepemilikan tanah serta membayar PBB atas keseluruhan 300 ubin, meski dalam praktiknya mereka hanya memanfaatkan tanah seluas 210 ubin setelah diambil 90 ubin oleh kebijakan landreform itu. Ini bisa kita sebut hak milik individu dengan hak garap komunal (*individual ownership with communal use rights*). Keduanya tentu saja bukan tanah ulayat, tidak pula di dalam pengelolaan masyarakat hukum adat, namun hak komunal *di* desa. Desa bukan sebagai subyek hukum namun sebagai lokus tempat keberadaan hak tersebut serta otoritas yang diberi mandat mengelola sumberdaya bersama tersebut.

Mengenai riwayat terbentuknya tanah komunal, beberapa literatur menjelaskan secara berlainan. Pada umumnya menganggap bahwa komunalitas masyarakat Indonesia, termasuk hak atas tanah komunal, adalah sifat asli yang telah ada sejak dulu. Persentuhannya dengan peradaban baru menjadikannya ia berubah menjadi (hak) individual. Juga ada tanah komunal asli di desa-desa Jawa yang dipengaruhi oleh sistem penguasaan tanah Mataram. Pandangan kritis mengatakan bahwa tanah komunal bukanlah asli Indonesia namun fenomena baru hasil bentukan kolonial. Tanah komunal diciptakan untuk memudahkan pelaksanaan *leverancien* dan *contingenten* yang pertanggungjawabannya mudah tatkala dikontrol melalui satuan desa (Vollenhoven dalam M. Tauchid 2009; van der Kroef 2008). Namun dalam kasus Ngandagan, di bawah semangat Kemerdekaan sistem itu telah mengalami *retooling* nilai-nilai feodal dan kolonialnya. Ada proses pembalikan arah dari yang semula bertujuan untuk mobilisasi dan kontrol penduduk menjadi fungsi redistributif dan pemerataan kesejahteraan bagi masyarakat desa. Terlepas dari soal asli tidaknya tanah komunal, dalam praktiknya ia memiliki fungsi pemerataan dan beberapa kelebihan lain.

Kita tidak sedang memperkenalkan jenis hak baru namun menggali kembali adanya hak komunal dan sistem pengelolaan tanah komunal yang secara sosiologis masih ada dan dipraktikkan oleh masyarakat.

Terobosan hukum

Dengan beragamnya sistem pengelolaan tanah semacam itu maka kita memerlukan terobosan hukum yang dapat mengakomodir keberlangsungan hak komunal baik dalam pengertian hak milik maupun hak garap tersebut. Sertifikasi tanah yang mengunci hanya pada subyek hukum individu, badan hukum, dan desa, akan tidak tepat jika dipraktekkan pada kedua kasus tersebut.

Terobosan hukum itu sebenarnya juga dapat berangkat dari UUPA dengan penafsiran lebih lanjut. Dalam Pasal 16 ayat (1) point (h) disebutkan bahwa diantara hak atas tanah ialah "hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53". Aturan ini membuka kemungkinan adanya dua hal yang memerlukan kejelasan dan pengaturan lebih jauh, yakni 'hak yang belum termasuk' dan 'hak yang bersifat sementara'. Pasal 53 menyebutkan bahwa hak yang bersifat sementara itu adalah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.

Mengikuti aturan di atas maka hak gogolan yang bersifat komunal itu dapat dianggap masuk dalam kategori hak yang belum termasuk. Dalam konteks historis, realitas keberadaan hak itu sepertinya telah dipahami oleh para perumus UUPA dan diberi peluang pengakuan hukumnya di masa mendatang. Ia tidak selalu bisa dikonversi kedalam jenis hak yang ada. Terhadap tanah buruhan, bisa saja ia disebut sebagai tanah dengan hak menumpang. Dengan catatan, tanah yang diperoleh bukan langsung dari pemilik kulian namun melalui pengaturan dan otoritas desa. Seturut dengan Pasal 53, maka kedua realitas hak komunal itu dapat ditetapkan melalui Undang-undang.

The commons

Di luar aspek hukum, kita perlu memikirkan lebih lanjut mengenai keberadaan 'sumberdaya bersama' (*the commons*). Ia bisa merujuk pada dua hal. *Pertama*, sumberdaya desa (atau antar desa) yang memiliki ciri sumberdaya bersama milik umum (*commons*). Misalnya, lahan penggembalaan bersama, mata air, *catchment area*, dsb. Di wilayah konflik Urutsewu misalnya, sebagian lahan yang diperebutkan adalah tanah komunal bernama *berasengaja*, atau sengaja diberakan untuk ladang penggembalaan. Di pegunungan Kendeng terdapat banyak *ponor* atau resapan air, gua dan sumber mata air yang menjadi cadangan kebutuhan air masyarakat. Sudah tepat jika Perda. RTRW Jawa Tengah No. 6 Tahun 2010 dan Perda. RTRW Kabupaten Rembang No. 14 Tahun 2011 menetapkannya sebagai wilayah imbuhan air, disusul Keputusan Presiden No. 26 tahun 2011 yang memutusnya sebagai wilayah Cekungan Air Tanah (CAT).

Kedua, ia bisa merujuk kepada sumberdaya yang dimiliki secara bersama-sama (*common property*), baik yang pengelolaannya dijalankan secara bergiliran atau secara kolektif. Dalam konteks Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun, telah diatur 'tanah bersama'. Tanah ini kepemilikannya secara kolektif. Di atasnya didirikan bangunan dengan

ruang-ruang milik bersama maupun pribadi. Demikian pula Hak Guna Bangunan bersama gabungan dari *private property* yang dapat memperoleh hak kolektif.

Dalam literatur terakhir, sumberdaya bersama (the commons) maupun kepemilikan bersama sumberdaya (common property), berikut kelembagaan pengelolaannya yang bersifat kolektif, kian diakui relevansinya dan dinilai sebagai tidak kalah efisien dibanding *private property*. Bahkan ia punya keunggulan lain dibanding *private property*, seperti pengelolaan yang lebih ramah lingkungan, *benefits sharing* di antara para anggotanya, dan lebih terhindar dari proses pasar tanah yang telah menyebabkan banyak petani gurem kehilangan tanahnya (*piecemeal dispossession*).

Oleh karena itu, hak komunal dapat menjadi alternatif dari hak privat, hak badan hukum korporasi, bahkan hak ulayat. Hak privat menghadapi problem mudahnya peralihan hak melalui transaksi tanah. Bahkan dalam pengalaman redistribusi melalui program PPAN tahun 2007, kurang dari sepuluh tahun sertipikat tanah yang diterima telah beralih ke pemilik baru melalui jual-beli. Kepemilikan individu juga cenderung menjadi terfragmentasi melalui pewarisan, dan rentan terampas di tengah kondisi pengambil-alihan tanah untuk proyek global serta dalam situasi himpitan sosial-ekonomi yang tidak menguntungkan kehidupan masyarakat tani. Sedangkan penguasaan tanah korporasi bersifat tidak menyerap tenaga kerja yang cukup, semakin menambah akutnya ketimpangan penguasaan tanah, serta terkonsentrasinya modal serta hasil atas tanah pada pihak korporasi. Hak ulayat perlu diakui meski masih menyisakan problem jika didasarkan pada klaim keaslian (*indigineous*) dan menafikan ketimpangan internal baik secara kelas maupun jender (Ben White 2015).

Oleh karena itu terhadap keberadaan kepemilikan komunal di masyarakat penting dilakukan: (1) terobosan hukum yang mengakui tanah komunal dan menjangkau lebih luas di luar kerangka tanah ulayat, (2) pemberian hak komunal dalam kebijakan agraria (landreform kepemilikan komunal), (3) memperluas kategori sumberdaya bersama lainnya dalam arti milik umum (*commons*) dan bukan hanya tanah, serta dalam pengertian milik bersama (*common property*), (4) memperluas subyek hak bukan sekedar komunitas adat, namun juga desa, badan usaha petani, dll. Dikaitkan dengan Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, kewenangan desa dalam mengelola sumberdaya agraria terbatas pada Aset Desa. Demikian pula Badan Usaha Milik Desa (BUM Des) yang dibentuk oleh Desa. BUM Des semestinya menjadi kesempatan baru sebagai badan usaha bersama yang membuka keanggotaan warga desa termasuk para petani, serta ikut andil dalam mengelola aset desa lebih luas, termasuk sumberdaya agraria bersama di desa tersebut. BUM Des dalam bentuk koperasi adalah salah satu pilihannya. Dapat juga berupa Badan Usaha Buruh Tani (BUBT) sebagaimana dulu pernah digagas oleh Prof. Sajogyo. Lembaga ini melakukan konsolidasi tanah pertanian agar bermanfaat bagi buruh tani. Dana desa juga dapat digunakan untuk membiayai pengadaan tanah agar desa mendapatkan tanah baru dalam arti pemilikan maupun penguasaan. Tanah-tanah itu lalu didistribusi penggarapannya kepada buruh tani dan petani miskin secara bergiliran, serta kepada generasi muda laki-laki dan perempuan yang berminat pada aktifitas pertanian.

Desa yang telah demikian terpolitisasi dan tidak jarang dimanfaatkan oleh elitnya untuk mengambil keuntungan atas sumberdaya agraria terbuka bahkan hingga berujung pertentangan dan sengketa dengan warganya, harus direvitalisasi menjadi desa dengan fungsi redistributif melalui pengelolaan dan pendayagunaan sumberdaya bersama tersebut.

Daftar Pustaka

- Kroef, Justus M. van der. "Penguasaan Tanah dan Struktur Sosial di Pedesaan Jawa" dalam SMP. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (eds.) *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008
- Luthfi, Ahmad Nashih. *Kondisi dan Perubahan Agraria Desa Ngandagan di Jawa Tengah, Dulu dan Sekarang*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2013
- Shohibuddin, Moh. dan Ahmad Nashih Luthfi. *Landreform Lokal a La Ngandagan, Inovasi Sistem Tenurial Adat di Sebuah Desa Jawa, 1947-1964*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan Sajogyo Institute, 2010
- Sumardjono, Maria W. "Ihwal Hak Komunal atas Tanah", *Kompas*, 6 Juli 2015
- Tauchid, Moh. *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta: STPN dan Pewarta, 2009
- White, Ben. "Agrarian Reform and Smallholder Rights in Indonesia: Alternatives to Corporate, Customary And Private Tenure", Makalah pada *Konferensi Contested Access to Land in the Philippines and Indonesia*, University of The Philippines at Diliman, 16-17 Februari 2015

BAB VII

DARI LAND REFORM KE REFORMA AGRARI:

MERUMUSKAN REFORMA AGRARIA KONTEMPORER⁵⁶

Pada masa lalu pemerintah Republik Indonesia melakukan penataan ketimpangan penguasaan dan pemilikan atas tanah demi tercapainya keadilan tenurial melalui serangkaian kebijakan reforma agraria. Kebijakan itu dimulai segera setelah Indonesia mencapai kemerdekaannya, yakni dengan adanya UU No. 13 tahun 1946 yang memberlakukan penghapusan tanah-tanah perdikan untuk dibagi kepada rakyat menjadi hak milik. Disusul dengan UU No.13/1948 dan UU No.5/1950 yang secara tegas menyatakan bahwa lembaga konversi, begitu juga hak-hak konversi (kerajaan) serta hypotheek yang membebaninya menjadi hapus. UU.No. 1/1958 memuat ketentuan mengenai penghapusan tanah patikelir dan hak-hak pertuanannya. Persewaan tanah dan bagi hasil dirombak dan mendapat pembenahan agar berkeadilan melalui UU No 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.

Keseluruhan kebijakan di atas bermuara pada UUPA 1960 dan PP No. 224 Tahun 1961 mengenai Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian atau sering dikenal dengan Landreform. Obyek landreform dalam ketentuan ini di antaranya adalah tanah negara yang diperoleh dari bekas hak erfpacht, bekas HGU, tanah kehutanan yang dikeluarkan dari kawasan, tanah bekas partikelir, tanah timbul, dan tanah terlantar (pasal 1 huruf d); tanah eks-swapraja (diktum keempat huruf A UUPA 1960); tanah hak milik pertanian yang melampaui batas maksimum (UU No. 56 Prp Tahun 1960); dan tanah milik abseente (Pasal 3 PP No. 224 Tahun 1961, Pasal 1 PP No. 41 Tahun 1964, dan Pasal 10 ayat 2 UUPA).

Sebagai agenda bangsa, kebijakan landreform itu diarsenem secara tertata rapi dengan tahapan-tahapan yang ditentukan: ada regulasi landreform mulai dari UU hingga juklak teknisnya; pendataan landreform untuk tentukan subyek dan obyek tanah; dana landreform; panitia landreform pusat yang langsung dipimpin Presiden Soekarno hingga panitia landreform desa; yayasan landreform; hingga pengadilan landreform. Kebijakan ini diselenggarakan dalam konteks pembentukan ulang Indonesia.

Kebijakan reforma agraria pada masa itu tidak terlepas dari sentralitasnya agenda tersebut bagi negara-negara pasca-kolonial, termasuk Indonesia. Di negara lain seperti Filipina bahkan reforma agraria dianggap hal yang mendasar sehingga dicantumkan dalam konstitusi, yakni Konstitusi 1987, yang kemudian diturunkan dalam UU Reforma Agraria dan Program Reforma Agraria nasional. Demikian pula Brazil melalui First Land Reform National Plan, Nikaragua dengan Konstitusi 1987, Afrika Selatan dalam Konstitusi 1996, dan Bolivia dalam Konstitusi 2009. Konstitusi mengandung endapan aspirasi kemerdekaan melalui tuntutan pelaksanaan reforma agraria.

⁵⁶ Sumbangan pemikiran untuk Diskusi Terbatas, *Pokok-pokok pikiran Reforma Agraria Nasional*, Dirjen Penataan Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN RI, Jakarta, 19 Agustus 2015

Dengan segenap keterbatasan dan pemahamannya, apa yang disebut 'reforma agraria' dijalankan oleh pemerintah Indonesia dari masa ke masa, dalam bentuk distribusi dan legalisasi aset sejak masa Orde Baru hingga yang mutakhir adalah Program Pembaruan Agraria Nasional memasuki tahun 2007 yang lalu.

Saat ini pemerintah Republik Indonesia yang dipimpin oleh Presiden Ir. Joko Widodo dan Wakil Presiden Drs. Jusuf Kalla memiliki cita-cita pembangunan Indonesia menuju Indonesia yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian melalui pembenahan bidang agraria. Dalam Sembilan Agenda Prioritas atau yang dikenal sebagai Nawacita, disebutkan pembenahan agraria berupa, "Menjamin kepastian hukum hak kepemilikan tanah, penyelesaian sengketa tanah dan menentang kriminalisasi penuntutan kembali hak tanah masyarakat" (No. 4). Guna meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, dilakukan dengan cara "mendorong landreform dan program kepemilikan tanah 9 juta hektar" (No. 5), serta pencetakan "1 juta hektar lahan sawah baru di luar Jawa" (No. 6) dalam rangka peningkatan produksi dan kemandirian pangan. Inilah yang disebut 'Reforma Agraria' dalam Kabinet Kerja saat ini sebagaimana telah tertuang dalam RPJM 2014-2019.

Kebijakan di atas sepatutnya berangkat dari kesadaran atas kenyataan terjadinya ketimpangan dan ketidakadilan alokasi tanah dan kekayaan alam serta tinggi dan semakin masifnya konflik agraria yang terjadi hingga saat ini. Data BPS tahun 2013 menunjukkan bahwa Indonesia memiliki lebih dari 28 juta rumah tangga petani (RTP) dengan rata-rata pemilikan tanah 0,36 hektar (petani gurem). Terdapat 6,1 juta RTP di Jawa dan 5 juta di luar Jawa yang tidak memiliki tanah pertanian (tuna kisma). Sebanyak 32 juta jiwa petani Indonesia saat ini adalah buruh tani.

Di sisi lain kondisi peralihan tanah sangat mengkhawatirkan. Laju penyusutan tanah pertanian mencapai angka 1,935 juta ha selama 15 tahun, atau rata-rata 129.000 ha/tahun (lebih 353 ha/hari tanah pertanian hilang). Setiap hari sebanyak 1.408 rumah tangga terpaksa kehilangan dan meninggalkan tanah dan sawahnya. Mereka menjadi kelas baru di sector informal perkotaan atau bahkan sebagai surplus labor yang tidak terserap ke sektor pekerjaan manapun di desa maupun kota, alias menganggur. Inilah nasib orang-orang Indonesia dan tanahnya di awal dekade abad 21.

Oleh sebab itu perlu dilakukan penelitian yang bersifat kebijakan untuk merumuskan berbagai skenario pelaksanaan reforma agraria kontemporer.

Ada beberapa peluang melalui berbagai ketentuan yang ada untuk menjalankan kebijakan tersebut. Di antaranya adalah perlunya redistribusi kepada pemilik non-individual. Kepemilikannya dapat dalam bentuk kolektif (koperasi) maupun komunal. Hal ini diperlukan agar pasca redistribusi yang disertai sertifikasi tanah secara individual kepada tuna kisma tidak terjadi peralihan hak dalam bentuk jual beli, sehingga berakibat pada pelepasan tanah.

PP No 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar juga memiliki maksud sebagai pelaksanaan reforma agraria.

Akses dan jaminan masyarakat terhadap tanah komunal desa perlu dipikirkan kembali seturut dengan lahirnya UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kewenangan kepala desa dalam melakukan penataan ulang atas penguasaan dan pemilikan tanah di desa perlu dipelajari lebih lanjut.

Termasuk kebijakan pengadaan tanah oleh desa dengan adanya dana desa hingga penguasaan serta penggunaannya untuk kepentingan masyarakat dan desa (Hasil penelitian "Landreform Lokal a la Ngandagan tahun 1947-1964" [2010] menunjukkan bahwa desa memiliki kewenangan dan berhasil menata ulang penguasaan dan pemilikan tanah sawah dan tegalan).

Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala BPN RI, Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-11/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014, tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan, tertanggal 17 Oktober 2014, merupakan 'forest tenure reform' yang dapat dianggap sebagai kebijakan reforma agraria sebab membuka peluang bagi masyarakat dan berbagai pihak untuk mendapatkan hak atas tanah di kawasan hutan (hutan hak).

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan juga menyediakan peluang pelaksanaan reforma agraria (lihat pasal 29). Kebijakannya berupa pencetakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; penetapan lahan pertanian pangan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan/atau pengalihan fungsi lahan nonpertanian pangan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Undang-undang ini menjelaskan bahwa perlindungan lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria yang mencakup upaya penataan yang terkait dengan aspek penguasaan/pemilikan serta aspek penggunaan/ pemanfaatan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Ketentuan peraturan-perundang-undangan yang berlainan di atas sampai dengan sekarang belum mendapatkan upaya penyatuan, misalnya dalam bentuk UU Pertanahan (yang masih dalam perencanaan) hingga dipertegas dalam pelaksanaannya melalui PP Reforma Agraria atau bahkan UU Reforma Agraria yang diharapkan. Pelaksanaan reforma agraria tidak dapat (lagi) diserahkan kepada inisiatif masyarakat dalam bentuk reklamasi atau pendudukan sebab sarat dengan konflik dan cenderung merugikan masyarakat; serta menjadikannya ilegal atau semi-legal di luar kerangka dan tanggung jawab negara. Menarik untuk mengkaji lebih lanjut apakah berbagai ketentuan di atas menyediakan peluang yang memadai bagi Reforma Agraria, batas-batas yang dihadapi, mekanisme pelaksanaannya, dsb.

Di situ jika kita menaruh harapan reforma agraria dijalankan sebagai kebijakan nasional. Di luar itu, reforma agraria dengan inisiatif lokal melalui sistem lokal yang ada perlu digali lebih banyak lagi melalui penelitian-penelitian, dan darinya dapat diperoleh inspirasi pelaksanaan reforma agraria (landreform) dari bawah oleh masyarakat/desa.

BAB VII

PRAKTIK PELAKSANAAN REDISTRIBUSI TANAH

Kegiatan pelaksanaan redistribusi tanah ini mengacu pada Juklak Redistribusi Tanah tahun 2017 yang dikeluarkan oleh Direktorat Landreform kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional. Didalamnya dijelaskan mengenai (I) Penjelasan umum, Pengertian, Maksud, Tujuan dan Sasaran, Ruang Lingkup, Dasar Hukum; (II) Tahapan Kegiatan berupa Persiapan dan Perencanaan, Pelaksanaan; (III) Anggaran; (IV) Monitoring, Evaluasi dan Pengawasan; (V) Pelaporan.

Pemahaman mengenai materi dari tahapan I hingga V akan disampaikan dan dilengkapi dengan praktik pelaksanaan berupa: Inventarisasi Subyek-Obyek, Seleksi Calon Penerima Redistribusi, Penegasan TOL (Obyek), Pembagian Tanah/Redistribusi Tanah (Subyek), Menetapkan Besarnya Ganti Kerugian (untuk Tanah Kelebihan Maksimum atau Absentee), Penerbitan SK Redistribusi TOL.

Secara lebih detail teknis pembelajaran dan praktik kegiatan redistribusi tanah menggunakan acuan juklak sebagaimana disebutkan di atas.

Ringkasan pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah tersaji dalam table berikut.

Tabel: Tahapan Kegiatan Redistribusi Tanah
Potensi TOL Yang Telah Digarap

| Obyek redistribusi Tahapan | Obyek redistribusi | | | | | | | |
|---|--------------------|-----|----|---|------|---|------|-----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| 1. Penyuluhan | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 2. Inventarisasi dan Identifikasi Subyek dan Obyek | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 3. Seleksi Calon Penerima Redistribusi | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 4. Pengukuran Keliling, dan | - | - | ** | √ | √ | √ | - | - |
| Pengukuran Bidang (Rincikan) | √ | √ | √ | √ | **** | √ | **** | √ |
| 5. Sidang PPL* dalam rangka: | | | | | | | | |
| - Penegasan TOL (Obyek) | - | - | - | √ | √ | √ | - | - |
| - Pembagian Tanah/Redistribusi Tanah (Subyek) | √ | *** | √ | √ | √ | √ | *** | *** |
| - Menetapkan Besarnya Ganti Kerugian (untuk Tanah Kelebihan Maksimum atau Absentee) | √ | - | - | - | - | - | - | - |
| 6. Penegasan TOL | - | - | - | √ | √ | √ | - | - |
| 7. Penerbitan SK Redistribusi TOL | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 8. Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertipikat | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 9. Penyerahan Sertipikat | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| 10. Bina Penerima Tanah | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ | √ |

* Apabila PPL belum terbentuk, dapat menggunakan rekomendasi bupati/walikota

** Dilaksanakan pada TOL yang tidak diketahui letak pastinya

*** Apabila belum pernah dilaksanakan sidang PPL dalam rangka Penetapan Subyek

**** Apabila terjadi perubahan data fisik setelah IP4T, dapat dilakukan pengukuran dan pemetaan kembali pada bidang dimaksud

Tabel: Tahapan Kegiatan Redistribusi TOL yang Belum Ada Penggarap

| Obyek redistribusi | 1 |
|--|---|
| Tahapan | |
| 1. Penyuluhan Umum | √ |
| 2. Inventarisasi dan Identifikasi Obyek | √ |
| 3. Pengukuran dan Pemetaan Batas Keliling | √ |
| 4. Sidang PPL dalam rangka Penegasan TOL | √ |
| 5. Penegasan TOL | √ |
| 6. Penataan Obyek Redistribusi TOL | √ |
| 7. Inventarisasi Subyek | √ |
| 8. Penyuluhan kepada Calon Penerima Redistribusi TOL | √ |
| 9. Identifikasi Subyek | √ |
| 10. Seleksi Calon Penerima Redistribusi TOL | √ |
| 11. Sidang PPL dalam rangka Penetapan Subyek | √ |
| 12. Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah | √ |
| 13. Penerbitan SK Redistribusi TOL | √ |
| 14. Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertipikat | √ |
| 15. Penyerahan Sertipikat | √ |
| 16. Bina Penerima Tanah | √ |

Lampiran Juklak: https://drive.google.com/file/d/14uLHtH5_LmGCRgED4vZ-Lcevn2WC4wsD/view?usp=sharing

Identitas Penulis

Ahmad Nashih Luthfi, S.S., M.A., DOSEN Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Saat ini ia mengampu matakuliah Politik Pertanahan, Landreform di Indonesia, dan Reforma Agraria. Penulis dapat dihubungi di: anasluthfi@stpn.ac.id

Mujiati, DOSEN Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Saat ini ia mengampu matakuliah Landreform di Indonesia, dan Reforma Agraria, PPKN, Etika Profesi, Praktik Pendaftaran Tanah Pertama Kali. Penulis dapat dihubungi di: mujiati.budiyono@yahoo.co.id