

# Petani & Penguasa

Dinamika Perjalanan Politik  
Agraria Indonesia



Noer Fauzi

# Petani & Penguasa

Dinamika Perjalanan Politik  
Agraria Indonesia



DITERBITKAN ATAS KERJASAMA:

**in**sist  
PRESS

KONSURSIUM PEMBARUAN AGRARIA  
**KPA**

  
PUSTAKA PELAJAR

# **PETANI & PENGUASA**

Dinamika Perjalanan Politik  
Agraria Indonesia

**Penulis**  
Noer Fauzi

Cetakan I, Agustus 1999

**Desain Cover**  
Haitamy el Jaid

**Tata Letak**  
Bima Bayu A.

**Penerbit**  
INSIST, KPA bekerjasama dengan PUSTAKA PELAJAR  
Celeban Timur UH III/548 Telp. (0274) 381542  
Fax. (0274) 415232, Yogyakarta 55167

**Pencetak**  
Pustaka Pelajar Offset

**ISBN 979-9289-04-1**

# Pengantar

GAGASAN penulisan buku ini bermula dari minimnya bacaan/referensi tentang politik agraria, yang menentukan pasang-surut nasib kaum petani dari zaman ke zaman. Sementara itu, ada kebutuhan kuat untuk memperoleh penjelasan tentang dinamika yang menentukan nasib kaum petani. Sepanjang tahun 1993 - 1998, penulis melakukan studi terhadap sejumlah bacaan —sebagian besar yang tercantum dalam Daftar Pustaka. Di antara pelbagai bahan bacaan tersebut, satu buku yang banyak memberi inspirasi dan isi penulisan adalah buku Mochammad Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia* jilid I dan II (Penerbit Tjakrawala, 1952a dan 1952b). Selain itu, penulis mendiskusikan tema-tema penulisan dengan sejumlah kerabat. Berkaitan dengan permintaan dari beberapa organisasi non pemerintah (ornop) untuk menjadi narasumber tentang hal-hal yang berhubungan dengan politik agraria, bagian-bagian tertentu dari

buku ini telah dituliskan dalam makalah yang dipresentasikan dan didiskusikan dalam sejumlah forum seminar/lokakarya/diskusi.

Dalam sejarah Indonesia, studi politik agraria tidak bisa dilepaskan dari satu hari yang bersejarah. Dipercayai oleh kalangan ahli hukum, 24 September 1960 merupakan hari bersejarah bagi rakyat petani Indonesia. Pada tanggal itu, disahkan Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, yang lebih dikenal sebagai Undang-undang Pokok Agraria, disingkat UUPA. Kelahiran UUPA merupakan tonggak sejarah agraria (Wiradi, 1986, 20). Penulis menempatkan UUPA sebagai rujukan atau referensi dari uraian-uraian masa sebelum maupun sesudah diberlakukannya UUPA.

Dalam Bab I, penulis menguraikan dasar pikir teoretis orientasi umum isi buku. Bab II berisi uraian tentang politik agraria yang berakibat Negara Kolonial, Kapitalis Asing, dan Kaum Feodal memperoleh harta dan kuasa, sementara rakyat petani sebaliknya. Hukum agraria yang berlaku di zaman penjajahan (kolonialisme) ini memberi keabsahan dan keuntungan bagi perolehan harta dan kuasa tersebut.

Berlakunya UUPA berusaha mengatasi berlakunya dualisme hukum agraria masa kolonial, yakni:

1. Hukum yang berasal dari penjajah (kolonial), disebut juga Hukum Barat; dan
2. Hukum yang berasal dari Adat asli Indonesia.

UUPA merupakan hukum agraria yang maju. Dengan UUPA, pemerintah dan masyarakat pasca kolonial melaksanakan rekonstruksi bangunan politik agraria untuk pemenuhan tujuan-tujuan pendirian negara-bangsa—sebagai-

mana tercantum pada dokumen-dokumen dasar negara: Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. UUPA beserta peraturan-peraturan jabarannya, ingin mengubah kenyataan yang berkembang di masa kolonial. Yakni, menjamin hak rakyat petani atas sumber daya agraria (bumi, air, ruang ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya) dan mengatur perolehan hasilnya agar rakyat menjadi makmur. Usaha ini disebut juga sebagai pembaruan agraria (*agrarian reform*). Pembaruan agraria dalam arti sempit adalah *land reform*. Kata *land reform* berasal dari Bahasa Inggris, artinya pembaharuan dalam bidang pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah.

Strategi "pembaharuan dalam bidang penguasaan tanah" atau *land reform* adalah perintah dari UUPA 1960. Uraian mengenai konteks sejarah pembuatan, makna, isi dan aturan-aturan pelaksanaannya, akan diuraikan pada Bab III. Karena pentingnya *land reform* bagi kemakmuran rakyat tani, melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia, Ir. Soekarno, tanggal 26 Agustus 1963, No. 169 tahun 1963, maka tanggal 24 September (hari lahirnya UUPA) ditetapkan sebagai "Hari Tani, yang perlu diperingati secara khidmat dan dirayakan dengan disertai kegiatan-kegiatan serta penyusunan rencana kerja ke arah mempertinggi produksi untuk meningkatkan taraf hidup rakyat tani menuju masyarakat adil makmur" (Harsono, 1970, 4).

Semenjak 24 September 1960 tersebut, rakyat petani mempunyai kekuatan hukum untuk memperjuangkan haknya atas tanah, melakukan pembagian hasil yang adil dan mengolah tanahnya demi kemakmuran. Penulis menafsirkan bahwa politik agraria yang diamanatkan oleh UUPA adalah populisme. Dinamika praktek politik agraria po-

pulis (termasuk program *land reform*) dari awal penerapan hingga pemberhentiannya, akan diuraikan dalam Bab IV.

Bab V akan menguraikan perubahan penguasa politik (suksesi rejim) dari Orde Lama ke Orde Baru, yang berakibat pada berhentinya pelaksanaan populisme dan dimulainya skenario politik agraria yang baru. Perkembangan selanjutnya adalah berubahnya seluruh sendi-sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Retorika "Revolusi" dan praktek politik agraria populis digantikan secara drastis dan dramatis oleh retorika "Pembangunan" dan praktek politik agraria kapitalis. Bab ini akan ditutup dengan kesimpulan tentang hasil-hasil politik agraria di zaman Orde Baru.

Bab VI memuat suatu perubahan dalam dinamika politik agraria, khusus pada kebijakan pertanahan Orde Baru akibat proses adaptasinya terhadap strategi global. Selain bersifat deskriptif, di bagian ini akan ditemukan pandangan kritis penulis.

Bab VII, yang merupakan kesimpulan, merefleksikan nasib petani dalam perjalanan politik agraria, sepanjang feodalisme, kolonialisme hingga Orde Baru.

Bagian terakhir, yakni epilog, merupakan refleksi penulis menyaksikan perubahan yang begitu mendasar dalam politik negara, di mana kata "Krisis" dan "Reformasi" menjadi begitu terkenal.

Kecuali di bab awal dan bab akhir, mayoritas isi buku ini lebih bersifat deskriptif analitis, dengan di sana-sini disajikan evaluasi kritis penulis. Khusus di bagian Epilog, penulis mengemukakan pilihan arah perubahan sosial yang vital bagi terwujudnya kemajuan petani. Harus dinyatakan, dalam banyak bagian, deskripsi dalam buku ini diwarnai oleh pengalaman Jawa.



Penghadiran buku ini dimaksudkan untuk mengantar dan merangsang pembaca merefleksikan nasib petani dalam skenario politik agraria sepanjang zaman sejarah yang berubah, zaman Feodalisme, zaman Kolonialisme, zaman Orde Lama, zaman Orde Baru hingga zaman Krisis dan Reformasi dewasa ini. Bila buku ini memberi penerangan dan merangsang diskusi, buku ini sudah menunaikan tugasnya. Bagi peminat serius, buku sederhana ini bisa jadi tidak memberikan informasi baru, namun penulis berharap bisa menyajikan rajutan dari pelbagai literatur (bahan bacaan) yang sudah diakrabi, sehingga bisa menjadi salah satu bacaan/referensi untuk studi-studi yang lebih dalam dan lebih luas tentang dinamika perjalanan politik agraria.

Ucapan terima kasih ditujukan pada Amen Hermanto, yang membantu khusus untuk Bab II, kawan-kawan di LPPP (Lembaga Pendidikan dan Pengembangan Pedesaan) Bandung —terutama Paskah Irianto, Boy Fidro, Gatot Ryanto dan Airiyanto. Bersama merekalah saya berkembang mematangkan pergaulan, pemihakan, analisis dan gagasan perubahan nasib petani. Juga, Maria Ruwiastuti, Bonie Setiawan, Andik Hardijanto, Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi yang bersama mereka di Konsorsium Pembaruan Agraria, saya mengembangkan pikiran dan inisiatif sepanjang 1995 sampai sekarang. Juga, kasih saya terima dari Budi Prawitasari, yang memberi dorongan dan keuangan untuk penyelesaian buku ini. Tanpa pengorbanannya sebagai istri, mustahil saya bisa menjadi 'orang' seperti sekarang ini. Demikian pula pada mereka yang telah memberi komentar kritis pada sebagian atau seluruh draft awal buku ini. Secara khusus, saya berhutang budi pada Bapak Gunawan Wiradi yang memberi pujian, kritik dan saran.

Dalam kenangan mendalam, buku ini dirampungkan untuk kawan penulis, almarhum Budi Santosa Surbakti, SH. Budi mengalami kecelakaan dengan Vespa butut kesayangannya, yang mengakibatkan ia meninggal, pada 27 Oktober 1993. Rencananya, bersama dialah buku ini hendak ditulis.

Buku ini dimulai penulisannya pada 25 Oktober 1995. Rencananya, penyempurnaannya berakhir 30 Januari 1998, namun berhubung "Reformasi", ditambahkan bab Epilog, hingga tunai pada 4 Maret 1998. □

**Noer Fauzi**

# Daftar Isi

Pengantar — *v*

Daftar Isi — *xi*

**Bab I. Pendahuluan — 1**

**Bab II. Feodalisme, Kolonialisme dan Nasib  
Petani — 15**

2.1. Kehidupan Petani di Bawah  
Feodalisme — 15

2.2. VOC dan Sistem Kolonialisme Awal — 17

2.3. Awal Mula Pajak Tanah dan Sewa  
Tanah — 25

2.4. Tanam Paksa (1830 - 1870) — 29

2.5. *Agrarische* Wet 1870 — 33

2.6. "Politik Etis" 1900-1942 — 38

2.7. Kolonialisme Belanda dan Kemakmuran  
Petani — 40

- 2.8. Perlawanan Petani Terhadap Kolonialisme — 47
- 2.9. Mobilisasi dan Kontrol: Pendudukan Jepang 1942 - 1945 — 49

**Bab III. Pembaharuan Hukum Agraria — 53**

- 3.1. Soal-soal Hukum Agraria di Awal Zaman Kemerdekaan — 53
  - 3.1.1. Pendudukan Tanah-tanah eks-Perkebunan Terlantar — 53
  - 3.1.2. Nasionalisasi Perusahaan Milik Asing — 57
  - 3.1.3. Tanah-tanah Partikelir — 59
  - 3.1.4. Persewaan Tanah — 62
- 3.2. Proses Pembentukan UUPA — 64
- 3.3. Tujuan dan Prinsip UUPA — 69
- 3.4. Anatomi UUPA — 78
  - 3.4.1. Konversi — 78
  - 3.4.2. Pendaftaran Tanah — 85
  - 3.4.3. Land Reform — 100

**Bab IV. Dinamika Populisme:**

**Pengalaman Orde Lama — 121**

- 4.1. Kerangka Dinamika — 121
- 4.2. Kelas-kelas Sosial di Pedesaan — 124
- 4.3. Kerangka Ideologis: Aliran — 128
- 4.4. Pertumbuhan Organisasi-organisasi Massa Petani — 131
- 4.5. Perkembangan Partai Komunis Indonesia — 133

- 4.6. Land Reform Sebagai Issue Pergerakan Petani — 140
- 4.7. Tragedi Pedesaan Terbesar Mengakhiri Politik Agraria Populis — 148

**Bab V. Penghancuran Populisme, Kebangkitan Otoritarianisme dan Pembangunan Kapitalisme: Pengalaman Orde Baru — 153**

- 5.1. Kerangka Dinamika — 153
- 5.2. Otoritarianisme — 157
- 5.3. Pembangunan Kapitalisme di Sektor Agraria — 163
  - 5.3.1. Program Revolusi Hijau — 163
  - 5.3.2. Program Eksploitasi Hutan — 168
  - 5.3.3. Program Agro-Industri — 185
- 5.4. Bangunan Ekonomi Agraria Orde Baru — 191
- 5.5. Konflik Agraria dan Aksi Protes Petani — 197
  - 5.5.1. Jenis-jenis Konflik Agraria — 197
  - 5.5.2. Aksi Protes Agraria — 202

**Bab VI. Adaptasi Nasional terhadap Strategi Global: Kebijakan Pertanian di Akhir Zaman Orde Baru — 209**

- 6.1. Adaptasi terhadap Strategi Global — 209
- 6.2. Asal-usul Proyek Administrasi Pertanian — 215
- 6.3. Proyek Administrasi Pertanian Sebagai Proyek Global — 223

**Bab VII. Kesimpulan: Politik Agraria, Ekonomi  
Politik dan Nasib Petani — 233**

- 7.1. Asumsi-asumsi — 233
- 7.2. Dari Politik Agraria menuju  
ke Ekonomi Politik — 236
- 7.3. Perombakan struktural dan  
Pembaruan Politik Agraria — 256

**Bab VIII. Epilog: Pembaruan Agraria:  
Urusan yang Belum Selesai — 263**

- 8.1. Dinamika Peralihan Politik — 263
- 8.2. Soal agraria Warisan Rejim  
Orde Baru — 266
- 8.3. Pembaruan Agraria sebagai Jawaban — 269
- 8.4. Empat Golongan Pandangan  
tentang UUPA — 272
- 8.5. Arena-arena Pertarungan — 276

Daftar Pustaka — 288

Indeks — 307

Riwayat Singkat Penulis — 314

# BAB

## I

# Pendahuluan

SEMBOYAN:

*Dalam zaman kegelapan,  
tetap ada jua kah orang yang bernyanyi?  
Ya! Ada orang yang akan bernyanyi:  
Nyanyian tentang zaman kegelapan.*

(Terjemahan Puisi karya Bertold Brecht)<sup>1</sup>

SAAT ini, keadaan masalah agraria, khususnya masalah tanah, sudah gawat. Berbagai jenis sengketa tanah dengan ekses-eksesnya berlangsung dalam frekuensi dan intensitas yang mengkhawatirkan. Sebagai ilustrasi sebuah dokumen pencatatan pelanggaran HAM yang diterbitkan oleh YAPUSHAM —dalam edisi terakhirnya (No. 10/11/97) mencatat, berdasarkan laporan dari 28 (dua puluh delapan) surat kabar yang di kota-kota propinsi seantero Indonesia, sepanjang 27 (dua puluh tujuh) bulan sejak Juli 1994 hingga September 1996 ada 891 (delapan ratus sembilan puluh satu)

pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang berupa “penyitaan lahan melalui berbagai cara” dan “perampasan lahan melalui berbagai cara”.<sup>2</sup> Suatu jumlah yang luar biasa, mengingat bahwa yang dikemukakan di media masa berdasar kenyataan. Apabila publikasi sengketa tanah di surat kabar diproyeksikan agar memperoleh data sesungguhnya, maka bisa dibayangkan jumlah sengketa tanah yang terjadi.

Meskipun jenis sengketa tanah yang terjadi selama itu bervariasi, mayoritas adalah sengketa antara modal besar dengan rakyat penguasa tanah dan pembangunan infrastruktur milik pemerintah versus rakyat penguasa tanah.

Karakteristik dari sengketa tanah telah berubah. Apa yang terjadi sesungguhnya pada sengketa tanah, bukanlah kelangkaan sumber daya tanah saja. Tetapi, terutama adalah suatu ekspansi besar-besaran dari modal, yang difasilitasi oleh hukum dan kebijakan pemerintah. Karakteristik sengketa di masa Orde Baru ini, membantah asumsi pokok dari teori Adam Smith dan David Ricardo, yang mengabaikan bagaimana modal bekerja merusak hubungan sosial masyarakat yang lama. Teori tersebut mengabaikan kontradiksi sistem kapitalisme yang relatif menetap (bukan keseimbangan yang diatur oleh ‘tangan-tangan yang tidak kentara’), yakni antara modal dengan tenaga kerja, dan antara modal kecil dengan modal besar.

Dalam inti pemikirannya, Adam Smith tidak menempatkan sengketa atau konflik sebagai pokok perhatiannya. Memang, pada dasarnya Adam Smith adalah teoritis terkemuka untuk kaum industriawan yang sedang tumbuh dan berkembang pada masanya. Adam Smith adalah salah satu pakar utama dan pelopor dalam mazhab klasik.



Dalam pemikiran mazhab klasik,<sup>3</sup> masalah tanah mulai dibicarakan dalam konsep *land rent*, yang senantiasa dikaitkan dengan tekanan penduduk. Tokoh utama yang mula-mula mengemukakannya adalah David Ricardo. Dalam bukunya yang terkenal, *The Principles of Political Economy and Taxation* (1921), ia mengkaitkan antara proses produksi dengan jumlah penduduk yang semakin bertambah. Permintaan terhadap sumber daya produksi meningkat sedemikian rupa, agar manusia dapat mempertahankan kehidupan. Untuk itu, semakin banyak tanah diperlukan. Sementara, di lain pihak, bidang-bidang tanah yang mengandung mutu lahan yang subur senantiasa terbatas. Namun, permintaan dan kebutuhan terus mendesak dengan penggunaan tanah yang mutu lahannya semakin menurun. Tekanan itu akan berlangsung sampai tahap di mana 'tanah akhir' yang digunakan hanya membawa hasil yang sekedar mencukupi kebutuhan hidup minimal dari mereka yang mengerjakan tanah tersebut. Kebutuhan hidup minimal itulah yang secara umum menentukan tingkat upah bagi semua tenaga kerja.

Barang siapa yang memiliki atau menguasai tanah yang mutu lahannya lebih baik daripada tanah akhir di batas (*land on the margin* atau *marginal land*) mereka akan memperoleh rezeki berupa surplus di atas biaya. Surplus tersebut semakin besar, semakin baik mutu lahannya. Dengan demikian, pihak yang memiliki atau menguasai tanah yang lahannya bermutu tinggi, sebenarnya memiliki "rezeki nomplok" (nikmat) dari adanya tekanan kebutuhan dan permintaan yang semakin meningkat. Sebaliknya, di pihak lain, barang siapa yang tidak memiliki atau tidak dapat menguasai tanah dengan mutu lahan yang baik akan semakin mengalami tekanan hidup.

Berdasar pada cara pandang mazhab klasik ini, penyebab sengketa tanah didasari oleh kepadatan penduduk di atas tanah yang paling subur terus meningkat, dan organisasi sosial ekonomi tidak disesuaikan dengan tuntutan peningkatan kepadatan penduduk tadi.<sup>4</sup>

Pemahaman lain terhadap sengketa tanah bisa diambil dari Mazhab lain, yang tergolong '*Radical Development Theories*' (lihat: Setiawan, 1988). Tema pokok dari mazhab ini adalah bangkitnya kekuasaan modal menghancurkan tatanan masyarakat prakapitalis. Kritik terhadap argumentasi Mazhab Ricardian berpusat pada diabaikannya watak dari modal (*character of capital*) yang merusak susunan masyarakat lama dan membangun susunan masyarakat baru.

Dalam rumusan Kautski, salah satu tokoh yang terkenal dengan buku, *The Agrarian Question*, menyuarakan inti pandangan mazhab ini, "Apakah modal, dan dengan cara bagaimana modal tersebut, mengambil-alih pertanian, mengubahnya secara mendasar, menghancurkan bentuk-bentuk lain dari produksi dan kemiskinannya, dan mendirikan bentuk yang baru di atasnya" (sebagaimana dikutip Setiawan, 1988).

Hukum yang tidak bisa diingkari, bahwa modal menuntut untuk digandakan terus-menerus. Inilah yang disebut sebagai hukum akumulasi modal. Para pengusaha modal besar berkepentingan mengubah uang mereka menjadi modal, untuk kemudian dalam sirkuit produksi kapitalis, mereka memperoleh surplus dalam bentuk uang kembali yang lebih besar lagi. Sebagian kecil uang ini diperlukan untuk konsumsi mereka yang konsumtif dan bermewah-mewah. Sebagian besar lainnya untuk diubah lagi dalam bentuk modal. Selanjutnya, proses akumulasi ini berlangsung terus.<sup>5</sup>

Pemahaman demikian ini membimbing kita pada persoalan bagaimana masuknya modal merusak tatanan ekonomi masyarakat yang bukan kapitalis. Pandangan alternatif yang mengutamakan bagaimana bekerja modal ini berpayung pada konsep *primitive accumulation*. Akumulasi primitif adalah suatu proses awal dari berkembangnya kapitalisme, yang ditandai oleh dua ciri transformasi:

- (i) kekayaan alam diubah menjadi modal dalam ekonomi produksi kapitalis; dan
- (ii) kaum petani diubah menjadi buruh upahan.

Ini adalah proses yang ditandai oleh kebrutalan dan perampasan harta benda secara kekerasan. Dalam konteks sistemik, terjadi transformasi dari ekonomi produksi untuk subsistensi menjadi ekonomi produksi komoditi. Dominasi absolut dari ekonomi produksi komoditi merupakan salah satu ciri pokok kapitalisme. Akumulasi primitif merupakan transformasi massif dari sumberdaya non-modal menjadi modal dalam sirkuit produksi kapitalis, di satu pihak; dan, transformasi dari petani yang pada gilirannya menuju terbentuknya pekerja atau buruh bebas, di pihak lain.

Sepanjang 30 tahun telah terjadi perubahan yang mendasar pada formasi sosial masa Orde Baru, sebagai akibat dari fasilitasi terhadap hukum akumulasi modal ini. Bangkitnya modal (*rise of capital*), di satu sisi, menghasilkan suatu proses pertumbuhan perusahaan swasta yang didominasi oleh konglomerasi; di sisi lain, terbentuknya pekerja-pekerja yang bertugas memenuhi kebutuhan organisasi ekonomi masyarakat.

Dalam konteks perkembangan di sektor agraria, tanah menempati posisi yang vital. Tanah telah berubah dari alat

produksi subsistensi rakyat menjadi alat produksi bagi organisasi produksi kapitalis.

Sementara hukum akumulasi modal dan akumulasi primitif itu berlangsung terus, negara Orde Baru memang mengundang modal besar untuk mengekspansikan dirinya, dengan alasan-alasan "memperluas kesempatan kerja", "memperbesar pemasukan devisa negara", "memperkecil kesenjangan regional", dan berbagai propaganda lainnya. Proses fasilitasi pemerintah dilakukan juga dengan pembangunan infrastruktur. Sesungguhnya, apa yang dikehendakinya dengan memfasilitasi pertumbuhan modal ini adalah memperoleh distribusi surplus, baik untuk pemasukan resmi negara berupa pajak dan lain-lain, atau dalam bentuk yang biasa disebut sebagai rente yang ilegal (*illegal rent*). Pasokan surplus yang besar ini, diperuntukkan bagi operasi-operasi institusi-institusi dan personalia mesin negara.

Jadi, sangat jelas terlihat bahwa antara pengusaha modal besar dengan negara mempunyai pertemuan yang saling menguntungkan satu sama lain. Dua pihak ini bersekutu demi pencapaian kepentingan bersama.

Hukum modal ini, dan proses fasilitasnya, memerlukan tanah sebagai tapak perusahaan-perusahaan kapitalis dan pembangunan infrastruktur mereka. Melalui persekutuan bersama, keduanya memperoleh kemudahan luar biasa untuk mendapatkan tanah.

Sementara itu, di pihak rakyat petani, kebutuhan akan tanah untuk usaha produksi subsistensi, semakin meningkat karena jumlah penduduk yang bertambah. Tekanan penduduk berarti kebutuhan akan konsumsi yang semakin meningkat.

Kenyataannya, rakyat petani yang telah bertahun-tahun menguasai tanah-tanah tersebut secara produktif tidak memperoleh jaminan kepastian hukum. Suatu fakta yang sulit dipertanggungjawabkan adalah tidak berfungsinya UU No. 5 Tahun 1960, yang biasa dikenal dengan UUPA (Undang-undang Pokok Agraria), dalam menguatkan hak rakyat petani atas tanah. Kebijakan pemerintah justru memberi kemudahan bagi dirinya dan modal besar untuk memperoleh tapak-tapak bagi industri mereka, walaupun harus beroperasi pada tanah-tanah produktif yang telah digarap rakyat petani. Data yang dikemukakan *Kompas* (13 Juli 1995) baru-baru ini menyebutkan, sekitar 900.000 Ha (sembilan ratus ribu hektar) tanah pertanian di Pulau Jawa, telah terkonsversi menjadi lahan non-pertanian, terutama industri.

Sejumlah kasus tanah yang berkembang dalam tahun 1980-an hingga sekarang, menunjukkan kualitas yang luar biasa, misalnya pada penggunaan mekanisme manipulasi dan kekerasan. Bentuk-bentuk manipulasi di antaranya, berupa: klaim telah berdasar musyawarah, menyuap pimpinan dari petani/penduduk, pemalsuan tanda-tangan, pencapan (*labelling*/stigmatisasi) PKI-Mbalelo-Anti Pembangunan terhadap petani/penduduk, dan lain-lain. Sedangkan yang terbentuk kekerasan berupa: Intimidasi, teror, penyiksaan, penggunaan mekanisme hukum acara pidana, pembakaran hingga penggunaan senjata yang mengakibatkan korban (Fauzi, 1994).

Ekpresi konflik demikian menunjukkan bahwa dimensi sengketa tanah sudah tidak bisa hanya dipahami sebagai sengketa tanah '*an sich*'. Sengketa tanah adalah suatu puncak gunung dari sengketa-sengketa lain yang juga mendasar. Sengketa-sengketa yang mendasar, antara lain: Sengketa

antarsistem ekonomi; Sengketa antarmayoritas-minoritas; Sengketa antarwarga-negara *versus* negara; dan Sengketa antarsistem ekologi (Aditjondro, 1983).

Dengan demikian, dapat dianggap bahwa sengketa tanah merupakan satu ciri pokok dalam perubahan struktural yang terjadi dalam kurun Orde Baru. Perubahan struktural yang dimaksud hanya bisa dimengerti baik, apabila diletakkan dalam sejarah dan konteks pembangunan kapitalis, yang difasilitasi oleh suatu bangunan politik otoritarian (termasuk hukum).

Buku ini merupakan hasil studi tentang politik agraria, sebagaimana pandangan Prof. Iman Soetiknjo (Iman Soetiknjo, 1974: 3-4):

“Manusia membutuhkan tanah dan hasilnya untuk kelangsungan hidup, membutuhkan tanah untuk tempat hidup dan usaha, bahkan sesudah meninggalpun masih membutuhkan sejenkal tanah. Bagi suatu negara agraria, tanah mempunyai fungsi yang amat penting bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dalam pada itu, luas tanah dalam negara adalah terbatas, lebih-lebih tanah pertanian, padahal jumlah penduduk makin bertambah. Karena itu, problem pokok yang dihadapi semua negara agraris ialah: Mengingat keadaan alam dan luas tanah dalam negara, dalam hubungannya dengan jumlah penduduk yang makin bertambah, bagaimana cara memelihara, mengawetkan, memperuntukkan, mengusahakan, mengurus dan membagi tanah serta hasilnya sedemikian rupa, sehingga yang paling menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat dan negara.”

Problem pokok tersebut inilah yang ingin dipecahkan oleh ilmu politik agraria, yang objeknya ialah (sic): hubungan manusia dengan tanah, beserta segala persoalan dan lembaga-lembaga masyarakat yang timbul karenanya, yang bersifat politis, ekonomis, sosial dan budaya.

Dapat dikatakan bahwa perhatian ilmu politik agraria itu berpusat pada tiga faktor, yaitu:

- (i) adanya hubungan antarmanusia dengan tanah yang merupakan suatu realita yang selamanya akan ada,
- (ii) manusia dari sudut politis, sosial, ekonomis, kultural dan mental,
- (iii) alam, khususnya tanah.

Pemikiran tentang politik agraria Indonesia pasca kolonial telah merebak seiring dengan perjuangan kemerdekaan (de-kolonisasi). Pengalaman hidup rakyat di bawah politik agraria kolonial merupakan sumber pokok yang mendasari keharusan dilakukannya pembaruan.

"Indonesia di masa datang mau menjadi negeri yang makmur, supaya rakyatnya dapat serta pada kebudayaan dunia dan ikut serta mempertinggi peradaban. Untuk mencapai kemakmuran rakyat di masa datang, politik perekonomian mestilah disusun di atas dasar yang ternyata sekarang, yaitu Indonesia sebagai negeri agraria. Oleh karena tanah faktor produksi yang terutama, maka hendaklah peraturan milik tanah memperkuat kedudukan tanah sebagai sumber kemakmuran bagi rakyat umumnya,"

demikian diungkap oleh Drs. Mohammad Hatta dalam Dasar Preadvies kepada Panitia Penyelidik Adat-istiadat dan Tata-usaha Lama, 1943.

Perkembangan gagasan tentang politik agraria Indonesia menemukan bentuk konstitusionalnya dengan dirumuskannya pasal 33 UUD 1945, dan Undang-Undang Pokok Agraria 1960. Politik agraria sepanjang zaman Orde Lama dengan jelas mencerminkan pilihan pada populisme atau (neo) populisme.

Secara umum, berdasarkan strateginya, politik agraria<sup>6</sup> dapat dibedakan atas tiga ciri ideal. Dapat disebutkan tiga

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

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

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

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



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

UUPA 1960 menentang strategi Kapitalisme, karena Kapitalisme melahirkan kolonialisme, yang menyebabkan "penghisapan manusia atas manusia" (*exploitation de l'homme par l'homme*). UUPA 1960 juga menentang strategi Sosialisme, yang dianggap "meniadakan hak-hak individual atas tanah". Politik agraria yang terkandung dalam UUPA 1960 adalah Populisme, yang mengakui hak individu atas tanah, tetapi hak atas tanah tersebut memiliki fungsi sosial. Melalui prinsip Hak Menguasai dari Negara, pemerintah mengatur agar tanah-tanah "dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (pasal 33 ayat 3 UUD 1945). UUPA 1960 mendasarkan diri pada asumsi manusia yang monodualis, yakni sebagai individu dan sebagai makhluk sosial (Iman Soetiknjo, 1987, 1990). □

## Catatan Kaki:

<sup>1</sup>Teks asli puisi Bertold Brecht tersebut sebagai berikut:

MOTTO:

*In the dark times, will them also be singing?*

*Yes, there will also be singing*

*About the dark times.*

<sup>2</sup>Yayasan Pusat Studi Hak-hak Asasi Manusia (YAPUSHAM) menerbitkan suatu monitor perkembangan Hak-hak Asasi Manusia (HAM), yakni Index Hak Asasi Manusia (No. I/I/1995). YAPUSHAM menyusun monitoring HAM tersebut berdasarkan suatu format standard sistem pendokumentasian internasional untuk HAM, yakni HURIDOCs (*Human Rights Information Documentation System*), yang telah diadaptasikan sesuai dengan kondisi khas Indonesia. Sistem pencatatan ini terdiri dari lima formasi struktur yang saling berhubungan, yakni kejadian (*event*), korban (*victim*), yang diduga sebagai pelaku (*culprits*), pihak yang mengintervensi (*intervention*), serta sumber pelanggaran hak asasi (*sources*). Untuk terbitan yang pertama kali, sumber data (*source*) diperoleh dari 28 (dua puluh delapan) surat kabar yang beredar di banyak kota besar di Indonesia, selama bulan Juli 1994. Di dalam publikasi tersebut dimuat satu bab tentang pelanggaran HAM di bidang pertanahan (hal 38-61).

<sup>3</sup>Sumber uraian tentang Mazhab Klasik ini diperoleh dari, Sumitro Djohadikusumo, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*, Buku I, Yayasan Obor, 1991, hal. 40 - 49.

<sup>4</sup>Contoh analisis yang menggunakan paradigma mazhab klasik ini adalah Sediono MP Tjondronegoro, "Gejala Konflik Pertanahan di Indonesia", (Tjondronegoro, 1984). Ia menyatakan, "Ditinjau dari segi teori ekonomi, sebenarnya masalah pertanahan di Indonesia pada umumnya dan di Jawa lebih khusus lagi, juga masih tunduk pada hukum ekonomi klasik".

<sup>5</sup>Skema modal yang sederhana adalah skema M - C - M dan C - M - C, di mana M adalah *Money* (uang) dan C adalah *Capital* (modal). Skema sirkulasi ini menjadi bermakna bila terjadi pertambahan nilai. Sedangkan skema modal yang lebih rumit adalah:

LP

M - C < .. P .. C' - M'

MP

di mana LP adalah *Labour Power* (tenaga kerja), MP adalah *Means of Production* (alat produksi), dan P adalah *Production* (proses produksi). Skema ini bermakna bahwa terjadi pertambahan nilai dari proses produksi (penggunaan alat produksi oleh tenaga kerja) menjadi  $C'$  dan  $M'$ . Selanjutnya lihat: G. Kay, 1975). Dengan masuk pada analisis demikian, pemahaman politik agraria perlu diperlengkapi dengan pemahaman ekonomi politik.

<sup>6</sup>Gunawan Wiradi (1991:10) dengan mendasarkan pada A.K. Goshie merumuskannya sebagai strategi agraria, sementara John Haris (1982: 37-43) menyebutnya sebagai *path of agrarian change*.





# **BAB**

## **II**

# **Feodalisme, Kolonialisme dan Nasib Petani**

## **2.1. Kehidupan Petani di Bawah Feodalisme**

DALAM membicarakan kehidupan petani, kita tak dapat lepas dari membicarakan kehidupan masyarakat petani yang telah berabad-abad dicengkram oleh sistem feodalisme (kerajaan). Feodalisme yang dimaksud adalah suatu cara berekonomi atau suatu sistem ekonomi di mana raja, keluarganya dan para bangsawan serta penguasa daerah adalah tuan dan rakyat petani sebagai abdi. Jadi, dalam cara berekonomi feodalisme, alat produksi seperti tanah adalah milik raja dan para bangsawan. Bahkan, rakyat juga menjadi milik raja yang dapat dikerahkan tenaganya untuk kepentingan penguasa.

Dalam hal alat produksi tanah, rakyat yang menggarapnya hanya mempunyai hak menggunakan, tidak berhak

memiliki atau menguasai. Tanah adalah kepunyaan para raja dan bangsawan. Demikian pula, tenaga rakyat wajib diberikan bila raja menghendakinya untuk keperluan membersihkan keraton, mencari rumput untuk kuda-kuda raja, melakukan penjagaan, mengangkut barang-barang dan sebagainya.

Dari tanah garapannya, petani wajib atau diharuskan menyerahkan separo hasil buminya kepada raja sebagai upeti berupa buah-buahan, padi, barang-bahan mentah atau yang sudah jadi, dan bahan-bahan kayu gelondongan. Dan bila seorang raja takluk pada raja yang lainnya, maka raja itu harus mengirim upeti kepada raja pemenangnya dan ini dibebankan kepada petani sebagai satu kewajiban.

Di samping itu, sebagaimana telah disebutkan di atas, rakyat atau petani harus bekerja untuk raja atau para penguasa daerah seperti bupati sebagai tanda baktinya kepada raja. Bagi petani, hal itu jelas menambah beban yang semakin memberatkan, apalagi ketika kaum kolonial (penjajah) memanfaatkan sistem feodalisme ini untuk memungut surplus hasil bumi petani. Beban ini, *pertama*, harus menyerahkan sebagian hasil produksinya dan, *kedua*, harus bekerja secara cuma-cuma kepada raja atau bangsawan, jelas membuat petani menjadi miskin karena sisa hasil produksi yang mereka pakai sendiri adalah hanya untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya saja (subsistensi). Tidak ada sisa surplus hasil produksi yang bisa dipakai untuk kepentingan kemakmuran dirinya. Semua surplus itu telah diserahkan pada para raja atau bangsawan.

Jelas, sistem ekonomi feodal hanya memakmurkan raja dan bangsawan, sementara para petani diperas tenaganya dan sengsara. Sebab, dalam sistem ekonomi feodal, aliran

hasil bumi lebih banyak ke atas (ke pihak raja), sedangkan aliran ke bawah (ke petani) sedikit sekali. Dengan mudah dapat ditemukan dalam masyarakat feodal adanya selubung budaya yang menganggap bakti pada raja sebagai bakti terhadap Tuhan. Pemerasan tenaga petani merupakan kewajiban suci kepada wakil Tuhan di dunia, yaitu raja.

Tidak hanya itu, para pegawai raja juga sering memanafatkannya dengan kedok "untuk raja" dalam memeras dan menindas petani. Tidak jarang para pegawai raja ini berbuat sewenang-wenang kepada petani dengan membebankan pungutan hasil produksi petani sebesar-besarnya sehingga petani lebih menderita lagi. Jadi, para petani di sini mengalami pemerasan ganda.<sup>1</sup>

## **2.2. VOC dan Sistem Kolonialisme Awal**

Kolonialisme atau penjajahan adalah anak dari kapitalisme. Oleh karena itu, sebelum kita membicarakan kehidupan petani di masa kolonialisme, maka penting untuk membicarakan kapitalisme dahulu.

Kapitalisme, seperti juga feodalisme, pada mulanya adalah suatu cara berekonomi. Tapi, berbeda dengan feodalisme di mana alat produksi dikuasai oleh raja, dalam kapitalisme alat produksi dikuasai oleh kapitalis atau pemilik modal. Sedangkan para pekerja yang memakai alat produksi, bebas bekerja pada setiap pemilik modal (kapitalis). Ia di sini tidak harus bekerja mengabdikan atau berbakti pada raja secara cuma-cuma. Ia bekerja pada pemilik modal sebagai buruh yang dibayar upah uang.

Dalam kapitalisme, bukan raja yang menguasai alat produksi, tapi pemilik modal yang memilikinya secara pribadi.

Di sini ada kebebasan pemilikan pribadi alat produksi oleh setiap orang, sedangkan yang tidak memiliki alat produksi menjadi buruh atau pekerja kepada pemilik modal. Kaum kapitalis mempekerjakan buruh dalam memakai alat produksinya bertujuan untuk mengeruk keuntungan yang sebanyak-banyaknya dan untuk mengembangkan modalnya sehingga ia menjadi lebih kaya dan, dengan itu, lebih berkuasa.

Jadi, dari gambaran di atas kita bisa menyimpulkan bahwa kapitalisme adalah suatu cara berekonomi yang ditandai oleh:

- Pemilikan pribadi alat produksi oleh pemilik modal.
- Adanya hubungan majikan-buruh yang digaji dengan uang.
- Produksi ditujukan untuk keuntungan dan pelipatgandaan modal.

Kapitalisme, sebagai cara berekonomi, muncul pertama kali di Eropa Barat pada abad XVI - XVII, bersamaan dengan meluapnya tuntutan akan kebebasan dan persamaan yang meledak pada masa Revolusi Perancis abad XVII di mana kekuasaan raja dan ratu digulingkan oleh kaum liberal.

Bukan hanya reaksi kaum kapitalis terhadap kaum feodal yang meruntuhkan sistem feodal itu, tapi Revolusi Industri dan komersial pada abad XVI - XVII telah memacu proses produksi sedemikian rupa sehingga mematahkan rintangan-rintangan yang berasal dari feodalisme.

Pada titik ini ekspansi wilayah oleh kaum kapitalis memainkan peranan penting. Di sini mulai terjadi penguasaan tanah-tanah jajahan. Ketika kepentingan bangsa-bangsa kapitalis utama mulai berkembang, mulailah dijalankan



sistem kolonial yaitu penaklukan dan penguasaan rakyat bersama sumber daya ekonomi tanah jajahan menjadi bagian dari tujuan kekuasaan mereka.

Berbeda dengan kolonialisme “kuno”, yang bertujuan pengejaran kejayaan (*glory*), kekayaan (*gold*) dan semangat penyebaran agama (*gospel*), pada sistem kolonial kapitalis, kekuasaan kolonial bertujuan pengambilan sumber bahan mentah dari tanah jajahan, penyediaan buruh murah pada perkebunan dan tanah jajahan sebagai pasar pembuangan hasil produksi kaum kapitalis. Sistem kolonial ini ditandai oleh 4 ciri pokok, yaitu: dominasi, eksploitasi, diskriminasi dan dependensi (Kartodirdjo dan Suryo, 1991, 5). Prinsip dominasi terwujud dalam kekuasaan golongan penjajah yang minoritas terhadap penduduk pribumi yang mayoritas. Dominasi ini pada dasarnya ditopang oleh keunggulan militer kaum penjajah dalam menguasai dan memerintah penduduk pribumi.

Dominasi ini juga berlangsung dalam eksploitasi atau pemerasan sumber kekayaan tanah jajahan untuk kepentingan negara penjajah. Penduduk pribumi diperas tenaga dan hasil produksinya untuk diserahkan kepada pihak penjajah, yang kemudian oleh pihak penjajah itu dikirim ke negara induknya untuk kemakmuran mereka sendiri.

Ciri ketiga yaitu diskriminasi atau perbedaan ras dan etnis. Golongan penjajah dianggap sebagai bangsa yang superior, sedangkan penduduk pribumi yang dijajah dipandang sebagai bangsa yang rendah atau hina. Sistem kolonial ini memakai pola diskriminasi untuk membentuk dan mempertahankan pola hubungan masyarakat yang menempatkan kaum penjajah di atas puncak kekuasaan tata sosial masyarakat itu. Dengan demikian, dominasi kekuasaan

an penjajah makin diperkuat oleh hubungan sosial yang bersifat diskriminasi itu.

Ketiga ciri di atas telah menimbulkan jurang perbedaan yang menyolok antara negara penjajah dan masyarakat jajahan. Negara penjajah semakin besar dan kuat dalam hal modal, teknologi, pengetahuan dan kekuasaan, sedangkan masyarakat jajahan semakin miskin dan sengsara. Ini menimbulkan pola dependensi atau ketergantungan masyarakat jajahan terhadap penjajah. Masyarakat terjajah menjadi makin tergantung kepada penjajah dalam hal modal, teknologi, pengetahuan dan keterampilan karena mereka semakin lemah dan miskin.

Ketika kaum kolonial menjarah ke tanah jajahan, mereka menaklukkan kaum feodal di tanah jajahan dengan keunggulan militernya. Mereka tidak menggulingkan kekuasaan kaum raja dan bangsawan feodal itu. Tetap sebaliknya, mereka memanfaatkan raja dan bangsawan feodal itu sebagai perantara mereka dengan rakyat tanah jajahan. Raja dan bupati tidak dicopot kekuasaannya, tapi mereka dipakai untuk memungut hasil produksi rakyat atau petani untuk kemudian diserahkan kepada pihak penjajah.

Jadi, kaum feodal yang sebelumnya telah melakukan praktek-praktek seperti itu makin diperkuat oleh kaum kolonial untuk kepentingan pihak penjajah. Kaum feodal tentu saja mau melakukannya, karena mereka tidak dicopot kekuasaannya. Tapi sebaliknya, rakyat petani semakin bertambah bebannya dan semakin menderita, karena mereka semakin diperas tenaga dan hasil produksinya. Apalagi pihak penjajah mempunyai tuntutan-tuntutan yang tidak dikenal dalam ikatan feodal, yaitu pihak kolonial meminta hasil-hasil pertanian yang dapat dijual di pasaran dunia. Ini meru-

pakan suatu yang beda jauh dengan ikatan-ikatan feodal, di mana kaum feodal hanya menuntut upeti untuk kemegahan mereka sendiri.

Dengan demikian, kaum kolonial tidak merombak sistem pemerintahan feodal tapi mempertahankan sistem itu dengan memberikan kekuasaan kepada para bupati dan raja untuk memungut hasil-hasil yang diminta pihak kolonial seperti tanaman untuk ekspor dan membiarkan para petani hidup dalam garis batas hidup (subsistens) berdasarkan pola pertanian tradisional. Dengan begitu, pola eksploitasi pada rakyat semakin intensif, karena rakyat petani harus memenuhi permintaan kepentingan bupati (sebagai penguasa feodal) sendiri, di satu pihak, dan kepentingan kolonial, di pihak lainnya.

Di Indonesia kaum penjajah masuk pertama kalinya dalam wujud armada dagang yang di tahun 1602 mereka membentuk suatu gabungan Perseroan Belanda atau sindikat dagang yang disebut VOC (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*). VOC ini oleh pemerintah Belanda diberi hak eksklusif untuk berdagang, berlayar dan memegang kekuasaan di kawasan antara Tanjung Harapan dan Kepulauan Solomon (Boxer, 1983).

Armada VOC datang ke Indonesia untuk melakukan pembelian rempah-rempah dengan mengadakan kontrak jual-beli dengan pihak penguasa pribumi. Tapi, pada perkembangan selanjutnya, VOC bertujuan menguasai perdagangan di Indonesia dengan menyingkirkan pedagang-pedagang asing lainnya dan memaksa penguasa-penguasa pribumi di Indonesia untuk mengadakan perjanjian jual-beli dengan mereka.

Pada mulanya, dalam menghadapi kegiatan perdagangan di Indonesia, VOC mengambil sikap menyesuaikan diri dengan pola dan sistem perdagangan yang berlaku, seperti dalam soal peraturan jual-beli, tawar-menawar dan penentuan harga. Salah satu komoditi perdagangannya adalah komoditi rempah-rempah yang menempati prioritas utama.

Namun, karena tujuannya kemudian hendak merebut kekuasaan perdagangan di Indonesia dan Asia, maka VOC berusaha merebut monopoli perdagangan dari tangan raja atau pedagang pribumi. Untuk itu, VOC membangun pangkalan angkatan laut, pusat gudang perdagangan dan pusat pemerintahan yang menjadi basis aksi perang, diplomasi dan perdagangan (Boxer, 1983). Dalam usaha menguasai perdagangan dilakukan dengan berbagai jalan, yaitu melalui upaya penaklukan dengan kekuasaan, melalui kontrak monopoli dan melakukan persetujuan atas perdagangan bebas. Namun yang terpenting dalam politik perdagangan VOC ialah, VOC selalu berorientasi pada pasaran di Eropa, sehingga langkah-langkah yang diambil di Indonesia sering berubah-ubah. Akibatnya, hal ini sering kali merugikan kepentingan rakyat pribumi yang harus berganti-ganti menanam dan menyediakan tanaman untuk kepentingan perdagangan VOC.

Perlu diketahui, setelah VOC menaklukkan suatu daerah, VOC tidak mengambil alih kekuasaan para raja. Tapi, VOC lebih menekankan tuntutan pengakuan kekuasaannya dalam bentuk penyerahan produk pertanian dari penduduk yang dikuasainya melalui raja atau kepala pribumi yang diakuinya. Bentuk penyerahan produknya itu ditetapkan dalam dua sistem yaitu sistem *Leveransi* atau penyerahan wajib dan sistem *Kontingensi* atau penyerahan barang

dengan jumlah yang ditentukan oleh VOC (Kartodirdjo dan Suryo, 1991, 27 - 28).

Sistem Leveransi atau penyerahan wajib berupa penyerahan barang-barang yang jumlahnya berubah-ubah, dan dibeli dengan harga tertentu. Contohnya, penyerahan lada dan cengkeh dari Maluku. Adapun Kontingensi berupa penyerahan barang-barang yang diwajibkan dalam jumlah yang ditetapkan (kuota), dengan mendapat pembayaran kembali, tapi dalam jumlah sedikit atau malah tidak dibayar sama sekali. Kedua sistem ini dikenakan pada suatu daerah atas berbagai dasar, yaitu: penaklukan, perjanjian atau kontrak antara kedua belah pihak.

Dalam hal ini yang paling dirugikan bukanlah raja, bupati atau bangsawan lainnya, karena raja-raja dan penguasa pribumi itu menyerahkan lagi kewajibannya kepada rakyat petani yang harus menyediakan kebutuhan VOC. Dan seringkali dalam sistem Leveransi dan Kontingensi, raja-raja dibayar oleh VOC, tapi kemudian raja-raja itu tidak membayar lagi pada rakyat petani karena usaha petani dipandang sebagai kewajiban bakti pada raja dalam sistem feodal.

Dalam rangka meningkatkan pendapatan dari sistem penyerahan wajib, VOC tidak hanya berusaha memperbesar jumlah penyerahan wajib atas komoditi perdagangan yang telah lama dilakukan, tapi di berbagai daerah VOC mengembangkan sistem penanaman wajib komoditi kopi. Yang terkenal adalah "perkebunan kopi *a la* Priyangan" (Kartodirdjo dan Suryo, 1991, 33).

Di sini, kopi ditanam di kebun-kebun yang dibuat di tanah-tanah hutan yang belum dibuka, yang dikerjakan dengan menggunakan kerja paksa. Pelaksananya diserahkan

kan kepada para bupati dan dilakukan menurut sistem feodal. Melalui sistem paksa ini para petani diwajibkan untuk mengerjakan pekerjaan rodi untuk pembukaan lahan, penggarapan lahan, penanaman biji kopi, pemeliharaan dan pemanenan serta pengangkutan produksi. Dari kopi yang diserahkan oleh penduduk petani setempat, bupati kemudian meneruskannya kepada pihak VOC dan pihak VOC kemudian membayarnya pada bupati. Menurut ketentuan, bupati meneruskan pembayaran itu pada petani. Tapi, dalam kenyataan, terjadi praktek penyelewengan oleh bupati yang berakibat menyengsarakan petani penanam. Sistem Priyangan ini kemudian menjadi landasan penciptaan sistem tanam paksa pada 1830 oleh pemerintah kolonial Belanda.

Di samping monopoli dan pungutan paksa, sejak 1627, VOC juga menjual tanah kepada orang-orang partikelir (swasta).<sup>2</sup> Tanah-tanah ini kemudian dikenal sebagai "tanah partikelir". VOC menjual tanah-tanah ini karena terdesak oleh alasan keuangannya di negeri Belanda (Tauchid, 1952, I, 28).

Penjualan tanah partikelir didasarkan atas hukum hak milik tanah di bawah feodalisme, di mana raja sebagai pemilik tanah mutlak termasuk penduduk di dalamnya. Hak raja atas tanah beserta orang-orangnya ini berarti suatu hak atas tanah yang disertai dengan kekuasaan kenegaraan. Dengan penjualan tanah kepada orang-orang partikelir, beralih pula kekuasaan atas tanah beserta penduduknya ke tangan orang-orang partikelir itu yang kemudian menjadi tuan-tuan tanah. Para tuan-tuan tanah ini berlaku seperti raja dan memiliki kekuasaan untuk mengangkat kepala-kepala kampung, petugas keamanan serta memungut penghasilan dari pen-

duduk dan berhak menggunakan tenaga penduduk secara bebas untuk kepentingannya. Bisa dikatakan bahwa tanah partikelir itu negara dalam negara. Di dalam tanah partikelir terdapat pemerintahan perbudakan oleh tuan tanah, yang penuh dengan penindasan dan pemerasan. Rakyat di tanah itu tidak memiliki hak apa-apa, hanya beban yang berupa pajak, cukai, penyerahan hasil, kerja rodi, dan lain-lain. Pada umumnya kepentingan rakyat di tanah partikelir itu sama sekali tidak diperhatikan.

Karena berbagai beban yang sangat memberatkan itu, rakyat yang tinggal dalam wilayah tanah partikelir hidup sangat miskin dan menderita. Tidak jarang terjadi rakyat "mencuri" padi dari sawahnya sendiri sekedar untuk meringankan pajak atau terpaksa merampok dan membunuh karena dorongan untuk membela diri dan mengatasi rasa lapar.

### **2.3. Awal Mula Pajak Tanah dan Sewa Tanah**

Pada 1799 VOC dibubarkan oleh pemerintah Hindia Belanda karena mengalami kebangkrutan. Ada beberapa faktor yang menyebabkan kebangkrutan VOC, antara lain: kecurangan pembukuan, korupsi, pegawai yang lemah, sistem monopoli, sistem serah wajib dan kerja paksa yang membawa kemerosotan moral para penguasa dan penderitaan penduduk (Boxer, 1983, 107-152). Dengan begitu, kekuasaan VOC selama ini diambil alih oleh pemerintah Hindia Belanda.

Pada saat itu, di negeri Belanda khususnya dan di Eropa umumnya sedang berkembang paham liberal yang mengajukan gagasan-gagasan baru terhadap Pemerintah

Belanda untuk mengadakan perubahan dalam politik kolonialnya di Indonesia, atas dasar kebebasan dan kesejahteraan umum.

Walaupun di tengah-tengah rintangan kaum kolot (konservatif) yang hendak mempertahankan sistem dagang VOC, Gubernur Jendral yang mewakili penguasa pemerintah Inggris di Indonesia, berusaha melakukan perubahan-perubahan liberal dengan merombak sistem pemerintahan feodal, meletakkan dasar-dasar sistem birokrasi Barat dan sistem pajak. Dengan hal-hal itu, hendak dihapuskan sistem penyerahan paksa dan kerja paksa. Penduduk petani hendak didorong untuk melakukan kebebasan bercocok tanam dan berdagang, dan kekuasaan bupati hendak diciutkan terbatas sebagai pegawai pemerintah yang bertugas memungut pajak.

Salah satu pembaruan terpenting pada masa ini ialah pengenalan sistem pemungutan pajak tanah oleh Raffles (Kartodirdjo dan Suryo, 1991, 43). Pengenalan sistem pajak tanah ini merupakan bagian integral dari gagasan baru tentang sistem sewa tanah di tanah jajahan. Menurut Raffles, sistem penyerahan wajib dan kerja paksa akan memberikan peluang penindasan, dan penduduk petani tidak akan didorong semangatnya untuk bekerja. Maka, sistem penyerahan wajib dan kerja paksa harus diganti dengan sistem pemungutan pajak tanah, yang dianggap akan menguntungkan pihak negara maupun penduduk.

Penetapan pajak tanah ini dilakukan secara bertahap. Tahap pertama dilakukan penetapan pajak per distrik, lalu tahun berikutnya per desa, kemudian penetapan secara per-orangan. Isi pokok sistem pajak tanah ini berpangkal pada peraturan pemungutan semua hasil penanaman, baik di



lahan sawah maupun di lahan tegalan. Penerapan pajak tanah tersebut diklasifikasikan atas kesuburan tanah masing-masing yaitu yang terbaik (I), sedang (II) dan kurang (III). Rinciannya sebagai berikut:

A. Pajak Tanah Sawah

- Golongan I,  $\frac{1}{2}$  hasil panen
- Golongan II,  $\frac{2}{5}$  hasil panen
- Golongan III,  $\frac{1}{3}$  hasil panen

B. Pajak Tanah Tegalan

- Golongan I,  $\frac{2}{5}$  hasil panen
- Golongan II,  $\frac{1}{3}$  hasil panen
- Golongan III,  $\frac{1}{4}$  hasil panen

Pajak dibayarkan dalam bentuk uang tunai atau dalam bentuk padi dan beras, yang ditarik secara perseorangan dari petani penduduk tanah jajahan. Penarikan pajak ini dilakukan oleh petugas pemungut pajak.

Dalam pelaksanaannya, sistem pajak tanah ini tidak gampang dilakukan dan mengalami banyak hambatan dan kesulitan yang timbul dari kondisi tanah jajahan. Malahan akhirnya banyak menimbulkan kericuhan dan penyelewengan.

Kurang berhasilnya sistem pemungutan pajak tanah ini menyebabkan Pemerintah Belanda bersikap ganda antara sistem pemungutan paksa atau sistem yang memberikan kebebasan pada penduduk untuk bercocok-tanam. Walaupun pada akhirnya sistem pajak tanah ini diteruskan, pungutan pajak ini dibebankan pada desa, bukan perseorangan. Pembayaran tidak selalu dilakukan dengan uang, tapi juga barang yang umumnya beras.

Suatu sistem lain yang dioperasikan pada masa itu adalah sistem sewa tanah (Kartodirdjo dan Suryo, 1991, 46). Sistem ini didasarkan pada anggapan bahwa pemerintah kolonial Belanda adalah pemilik tanah, karena dianggap sebagai pengganti raja-raja Indonesia, maka para petani yang menggarap tanah dianggap sebagai penyewa tanah milik pemerintah. Karena itu, petani harus membayar sewa tanah atau pajak tanah yang digarapnya. Pemerintah juga menyewakan tanah-tanah yang diawasi pemerintah secara langsung dalam jumlah luas tanah yang besar atau kecil, menurut kondisi setempat, berdasarkan kontrak untuk waktu yang terbatas.

Sistem sewa tanah ini dilancarkan dengan harapan akan dapat memberikan, di satu pihak, kebebasan dan kepastian hukum serta merangsang untuk menanam tanaman dagang kepada para petani, dan di lain pihak, menjaga kelestarian pendapatan negara kolonial yang mantap.

Namun, dalam pelaksanaannya, sistem sewa tanah ini tidak berjalan lancar, terutama di daerah yang banyak tanah partikelirnya dan juga seperti di daerah Priyangan pemerintah berkeberatan menghapus sistem tanam wajib kopi yang lebih menguntungkan ketimbang sewa tanah.

Sistem sewa tanah ini yang tadinya untuk melindungi penduduk tanah jajahan dari penguasa lokalnya dan dari orang-orang asing, pada tahap selanjutnya diarahkan untuk memajukan produksi ekspor. Pada titik ini orang asing bukan dilihat sebagai penghalang, tapi ditarik dan didorong untuk menanamkan modalnya di tanah-tanah sewaan pemerintah kolonial Belanda.

Tapi, dilihat dari hasilnya, sistem sewa tanah ini mengalami kegagalan. Tujuannya untuk menimbulkan kemak-

muran rakyat dan memajukan ekspor tidak terwujud. Bukan hanya penguasaan landasan strukturalnya yang gagal, tetapi juga perang-perang yang terjadi pada masa itu, seperti perang Diponegoro 1825 - 1830, telah menambah keruwetan besar bagi pemerintah Belanda, sehingga mengganggu jalannya program-program pemerintah tersebut. Dan kemudian pada 1830, sistem sewa tanah dihapuskan oleh Gubernur Jendral Van Den Bosch, dan sistem tanam paksa dihidupkan lagi dengan cara yang lebih keras.

#### **2.4. Tanam Paksa (1830 - 1870)**

Ketika Van Den Bosch diangkat menjadi Gubernur Jendral di Hindia Belanda, negeri itu sedang dalam kesulitan keuangan, baik karena peperangan dalam rangka meluaskan jajahannya di Indonesia maupun peperangan dengan Belgia di Eropa. Selain itu, juga karena industrialisasi sedang digalakkan di negeri Belanda sendiri. Oleh karena itu, untuk memecahkan masalah keuangan ini, Van Den Bosch mengusulkan diberlakukannya sistem tanam paksa atau *Cultuurstelsel* di Indonesia (Suryo, 1990).

Sistem tanam paksa yang diterapkan itu pada dasarnya adalah suatu penghidupan kembali sistem eksploitasi dari zaman VOC yang berupa sistem penyerahan wajib. Dalam perumusannya, sistem tanam paksa pada dasarnya merupakan penyatuan antara sistem penyerahan wajib dan sistem pajak tanah. Maka, ciri pokok sistem tanam paksa terletak pada keharusan rakyat untuk membayar pajak dalam bentuk barang, yaitu berupa hasil pertanian mereka, bukan dalam bentuk uang.

Menurut ketentuan Lembaran Negara (*Staatblad*) tahun 1834 No. 2, ketentuan pelaksanaan sistem tanam paksa sebagai berikut (Kartodirdjo dan Suryo, 1991, 56):

1. Melalui persetujuan, penduduk menyediakan sebagian tanahnya untuk penanaman tanaman perdagangan yang dapat dijual di pasaran Eropa.
2. Tanah yang disediakan untuk penanaman tanaman perdagangan tidak boleh melebihi seperlima dari tanah pertanian yang dimiliki penduduk desa.
3. Pekerjaan yang diperlukan untuk menanam tanaman perdagangan tidak boleh melebihi pekerjaan yang dibutuhkan untuk menanam padi.
4. Bagian tanah yang ditanami tanaman perdagangan dibebaskan dari pembayaran pajak tanah.
5. Hasil tanaman perdagangan yang berasal dari tanah yang disediakan, wajib diserahkan kepada pemerintah Hindia Belanda.
6. Kegagalan panen tanaman perdagangan harus dibebankan kepada pemerintah, terutama yang gagal bukan karena kelalaian penduduk.
7. Penduduk desa akan mengerjakan tanah mereka dengan pengawasan kepala-kepala mereka.

Jenis tanaman wajib yang diperintahkan untuk ditanam rakyat yang utama adalah kopi, tebu dan indego. Karena tanaman kopi banyak ditanam di tanah-tanah yang belum digarap petani, penduduk masih diminta menyerahkan tenaga kerja wajib atau kerja rodi untuk mengerjakan pekerjaan yang dibutuhkan pemerintah, seperti pembukaan lahan dan pembukaan jalan serta irigasi.

Dalam prakteknya, pelaksanaan sistem tanam paksa di daerah-daerah sering tidak sesuai dengan ketentuan yang tertulis. Dapat dikatakan bahwa antara peraturan dan pelak-

sanaan sangat berbeda. Contohnya, penyediaan tanah untuk tanaman yang diminta pemerintah tidak sesuai dengan ketentuan, karena dilakukan dengan cara paksaan, bukan dengan persetujuan sukarela.

Juga, bagian tanah penduduk yang diminta untuk ditanami tanaman wajib bukan  $\frac{1}{5}$  bagian, tapi lebih luas, kira-kira  $\frac{1}{3}$  atau  $\frac{1}{2}$  bagian, bahkan sering seluruh desa. Demikian pula pembayaran setoran hasil tanaman banyak yang tidak ditepati menurut jumlahnya. Juga kegagalan panen dibebankan pada penduduk, yang sebenarnya harus menjadi beban pemerintah.

Sistem target dan perangsang uang yang diberikan kepada para pegawai pemerintah, dengan maksud agar mereka dapat menunaikan tugas dengan baik, dalam prakteknya telah mendorong penyalahgunaan wewenang yang membebankan beban rakyat untuk menyerahkan hasil pertanian mereka lebih dari ketentuan.

Sistem tanam paksa ini telah berhasil meningkatkan produksi tanaman ekspor dan mengirimkannya ke negara Belanda dan kemudian dijual ke pasar dunia, yang mendatangkan keuntungan besar. Dari sini utang negeri Belanda dapat dilunasi dan kemajuan ini telah membuat Amsterdam, ibu kota Belanda, menjadi pusat perdagangan dunia untuk komoditi tropis.

Namun, sistem tanam paksa ini telah menimbulkan berbagai akibat pada kehidupan masyarakat pedesaan di Pulau Jawa, yaitu menyangkut tanah dan tenaga kerja. Sistem tanam paksa pertama-tama telah mencampuri sistem pemilikan tanah di pedesaan, karena para petani diharuskan menyerahkan tanahnya untuk penanaman tanaman ekspor. Perubahan ini telah menyebabkan pergeseran sistem pe-

nguasaan dan pemilikan tanah untuk penataan pembagian kewajiban penyediaan tanah dan kerja kepada pemerintah. Ada kecenderungan tanah petani yang tadinya luas menjadi terpilah-pilah semakin kecil dan kecenderungan tanah perseorangan menjadi tanah komunal. Sistem tanam paksa juga membutuhkan tenaga kerja rakyat secara besar-besaran untuk penggarapan lahan, penanaman, pemanenan dan lain-lain. Ini, dalam prakteknya, dilakukan dengan sistem kerja paksa. Kerja paksa ini sangat memberatkan penduduk, selain karena tidak diberi upah, juga karena tugas pekerjaan yang harus dikerjakan secara fisik cukup berat.

Pelaksanaan sistem tanam paksa juga telah mengenalkan ekonomi uang ke dalam lingkungan kehidupan pedesaan agraris. Kehidupan perekonomian desa yang semula tradisional dan subsisten secara berangsur-angsur berke-nalan dengan ekonomi uang, melalui sistem pembayaran upah tanaman kepada petani dan pembayaran insentif kepada para pejabat.

Namun, secara berangsur-angsur, terutama pada 1870, sistem tanam paksa dihapuskan. Ini disebabkan di negeri Belanda telah terjadi pergeseran-pergeseran kekuasaan politik dari tangan kaum konservatif ke tangan kaum liberal. Kaum liberal menentang sistem eksploitasi oleh negara atau pemerintah. Mereka mengganti sistem tanam paksa dengan sistem perusahaan swasta dan sistem kerja paksa dengan sistem kerja upah bebas. Jadi, dengan demikian, terjadi pembukaan tanah jajahan bagi penanaman modal swasta Belanda dan terjadi pembukaan tanah-tanah perkebunan swasta di Indonesia.

## 2.5. *Agrarische Wet* 1870

Dengan semakin berkembangnya liberalisme, para pengusaha swasta Belanda yang merasa usahanya di bidang perkebunan besar mendapat rintangan selama pelaksanaan sistem tanam paksa, mulai menuntut diberikannya kesempatan yang lebih besar untuk membuka perkebunan di Indonesia. Terlebih-lebih dengan adanya penyimpangan-penyimpangan dalam sistem tanam paksa, tuntutan itu semakin keras disuarakan. Proses tuntutan ini memakan waktu bertahun-tahun sampai Pemerintah Belanda menemukan jalan keluarnya pada 1870 dengan lahirnya *Agrarische Wet* (artinya: Undang-undang Agraria).

*Agrarische Wet* ini tercantum dalam pasal 51 I.S., yang berisi sebagai berikut (Praptodihardjo, 1952, 142-143):

1. Gubernur Jendral tidak diperbolehkan menjual tanah.
2. Dalam larangan ini tidak termasuk tanah-tanah kecil untuk perluasan kota dan desa dan untuk mendirikan perusahaan-perusahaan.
3. Gubernur Jendral dapat menyewakan tanah menurut peraturan undang-undang. Dalam peraturan ini tidak termasuk tanah-tanah yang telah dibuka oleh rakyat asli atau yang digunakan untuk penggembalaan ternak umum, ataupun yang masuk lingkungan desa untuk keperluan lain.
4. Dengan peraturan undang-undang akan diberikan tanah-tanah hak *Erpacht* untuk paling lama 75 tahun.
5. Gubernur Jendral menjaga jangan sampai pemberian tanah-tanah itu melanggar hak-hak rakyat.
6. Gubernur Jendral tidak akan mengambil kekuasaan atas tanah-tanah yang telah dibuka rakyat asli untuk keperluan mereka sendiri atau yang masuk lingkungan desa untuk penggembala ternak umum ataupun untuk keperluan lain, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan pasal 133; dan untuk keper-

- luan perkebunan yang diselenggarakan atas perintah atasan menurut peraturan-peraturan yang berlaku untuk itu; segala sesuatu dengan pengganti kerugian yang layak.
7. Tanah-tanah yang dimiliki rakyat asli dapat diberikan kepada mereka itu Hak *Eigendom*, disertai syarat-syarat pembatasan yang diatur dalam undang-undang dan harus tercantum dalam surat tanda *eigendom* itu, yakni mengenai kewajiban-kewajiban pemilik kepada negara dan desa; dan pula tentang hal menjualnya kepada orang yang tidak masuk golongan rakyat asli.
  8. Persewaan tanah oleh rakyat asli kepada orang-orang bukan rakyat asli berlaku menurut peraturan undang-undang.

*Agrarische Wet* ini dijalankan dalam *Agrarische Besluit* tahun 1870, yang terkenal dengan prinsip *Domein Verklaring* (atau terkenal dengan nama *Domein-theorie*), yang berbunyi:

“Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan ke-2 dan ke-3 dari undang-undang tersebut (ayat 5 dan 6 pasal 51 I.S.), maka tetap dipegang teguh dasar hukum yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak ada bukti hak *eigendom* adalah kepunyaan (*domein*) negara” (Praptodihardjo, 1952, 46).

Dengan ditetapkannya Undang-undang Agraria 1870, maka para pemilik modal asing bangsa Belanda maupun Eropa lainnya mendapat kesempatan luas untuk berusaha di perkebunan-perkebunan Indonesia. Sejak itu pula keuntungan yang besar dari ekspor tanaman perkebunan dinikmati modal asing, sebaliknya penderitaan yang hebat dipikul rakyat Indonesia.

Undang-undang Agraria (1870) memuat ketentuan-ketentuan yang dasarnya berisi dua maksud pokok, yaitu: memberi kesempatan kepada perusahaan-perusahaan pertanian swasta untuk berkembang di Indonesia, di samping melindungi hak-hak rakyat Indonesia atas tanahnya. *Agrarische Wet* ini selanjutnya menjadi dasar dari semua per-



aturan agraria di Indonesia yang kemudian menimbulkan banyak masalah karena hukum agraria ini bersifat dualistik. Bagi orang-orang asing, terutama untuk menjamin perkembangan perusahaan swasta, berlaku hukum barat, sedangkan bagi Rakyat Indonesia berlaku hukum adat.

Secara lebih terperinci, sejumlah hak tanah yang pokok pada *Agrarische Wet*, 1870 dan prakteknya sebagai berikut (Sumber dari: Tauchid, 1952, I, 38 dan seterusnya):

#### 1. Hak Eigendom

Hak *Eigendom* diberikan kepada orang asing untuk selamanya guna keperluan perluasan kota atau untuk mendirikan perusahaan kerajinan. Tanah yang termasuk Hak *Eigendom* ini hanyalah tanah yang ada dalam lingkungan kota saja dan tempat-tempat lainnya yang dipandang perlu. Luasnya tidak boleh melebihi 10 bahu. Tapi pembatasan ini tidak berlaku karena selalu dapat dimintakan perluasan berapa saja dengan jalan permintaannya dibagi-bagi menjadi beberapa pembagian yang masing-masingnya tidak lebih dari 10 bahu. Demikian juga pembatasan di lingkungan kota saja praktis tak berarti karena ada kalimat "tempat-tempat lain yang dipandang perlu", dengan begitu tanah di luar lingkungan kota juga bisa, jika dipandang perlu.

Tanah Hak *Eigendom* tidak termasuk milik negara. Jika ingin memiliki tanah Hak *Eigendom* ini bisa didapat dengan jalan membeli dari tanah hak milik rakyat Indonesia. Tetapi, walaupun ada peraturan larangan menjual tanah orang Indonesia kepada orang asing, jual beli tanah *eigendom* ini dilakukan dengan jalan tak langsung, yaitu kalau seorang pemilik tanah hak Indonesia melepaskan haknya, maka tanah itu diambil oleh negara. Dari situ negara berhak menjual tanah kepada orang asing dengan Hak *Eigendom*. Dengan cara seperti itu, maka jual beli itu dikatakan tidak melanggar undang-undang. Jadi dengan adanya praktek seperti itu, larangan penjualan tanah hak orang Indonesia kepada orang asing, praktis tidak berlaku.

## 2. Hak *Erfpacht*

Hak *Erfpacht* adalah hak untuk menggunakan tanah milik orang lain dengan kewajiban membayar sewa tiap-tiap tahun kepada pemilik tanah, baik berupa uang maupun penghasilan. Hak *Erfpacht* ini merupakan hak yang sangat dibutuhkan oleh perusahaan-perusahaan perkebunan swasta asing. Karena dengan begitu mereka bisa melakukan penanaman modal di Indonesia. Hak *Erfpacht* berarti juga hak sewa turun-temurun, jadi apabila pemegang Hak *Erfpacht* meninggal dunia, hak ini tetap berlaku dan beralih kepada pewarisnya. Hak *Erfpacht* ini juga dapat dipindahkan haknya (dijual) pada orang lain.

Tanah Hak *Erfpacht* ada tiga macam:

1. Untuk pertanian dan perkebunan besar
2. Untuk pertanian dan perkebunan kecil
3. Untuk mendirikan pekarangan atau rumah peristirahatan.

Untuk pertanian besar, batas luas tanah adalah 500 bahu (350 Ha) dengan angka waktu paling lama 75 tahun. Pemegang *Erfpacht* diwajibkan membayar sewa maksimum 5 gulden tiap bahu tiap tahun. Uang sewa ini mulai dibayarkan pada tahun ke-6, namun apabila selama 5 tahun berturut-turut tidak mendapat hasil dari tanah itu, maka kewajiban membayar sewa dibebaskan.

Dalam pelaksanaannya, banyak terjadi penyimpangan dan penyelewengan dari ketentuan tadi, di mana hal ini sangat menguntungkan kepentingan pengusaha asing. Misalnya, batasan 500 bahu bisa diartikan untuk tiap-tiap satu surat izin. Akibatnya, seorang pemegang Hak *Erfpacht* yang mempunyai beberapa surat izin bisa menguasai tanah lebih dari 500 bahu, demikian juga besarnya uang sewa bisa lebih rendah dari peraturan. Dan juga dalam prakteknya terjadi pemaksaan terhadap tanah milik petani Indonesia untuk dilepaskan menjadi Tanah *Erfpacht* pengusaha asing.

*Erfpacht* untuk perkebunan dan pertanian kecil khusus diperuntukan bagi orang-orang Eropa yang tergolong "kurang mampu" dan organisasi badan hukum yang berkedudukan di Indonesia. Batasannya, untuk perorangan 25 bahu, dan untuk badan hukum 500

bahu. Jangka waktunya paling lama 25 tahun. Dan besarnya uang sewa untuk pertanian kecil maksimum satu gulden per bahu per tahun. *Erpacht* ini juga sebagaimana untuk pertanian besar, dalam pelaksanaannya terjadi berbagai penyimpangan.

### 3. Hak Konsesi

Hak *Konsesi* diberikan dengan maksud untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada kaum modal untuk menanamkan modalnya di lapangan pertanian dengan mendapatkan tanah seluas-luasnya. Dalam hal ini kepala pemerintahan daerah (residen) yang mempunyai daerah swapraja dikuasakan atas nama pemerintah Hindia Belanda untuk mengesahkan pemberian hak konsesi oleh raja kepada orang asing. Oleh raja-raja diberikan izin kepada orang asing untuk mengusahakan tanahnya dalam daerahnya, dengan hak konsesi. Lamanya 75 tahun dan luasnya 3500 ha.

Yang mendapat hak untuk mendapat konsesi ialah orang-orang Belanda atau persekutuan dagang lainnya yang berkedudukan di Nederland atau di Hindia Belanda. Orang Timur Asing juga dapat menerima hak konsesi kecuali bila pembesar daerah berkeberatan karena pertimbangan politik atau sebab-sebab lainnya.

Dalam sistem tanah konsesi, ada tanah yang dipinjamkan pada penduduk oleh pihak *onderneming* untuk dipakai oleh penduduk, yang disebut *tanah jaluran*. Sistem jaluran dibuat oleh pengusaha *onderneming*, maksudnya sebagai "kebijaksanaan" mereka untuk menghindari kewajiban menyediakan tanah bagi penduduk yang tempat tinggalnya di wilayah konsesi, di mana menurut ketentuan kontrak 1878 adalah seluas 4 bahu (2,84 ha) untuk setiap penduduk.

Dengan sistem jaluran itu terjadi suatu keadaan yang kontras, yaitu pihak *onderneming* menguasai tanah pertanian yang luas, sementara di sisi lain rakyat yang tempat tinggalnya ada di wilayah konsesi sangat kekurangan lahan sebagai sumber kehidupan. Ibarat seorang petani (pengusaha *onderneming*) berhak menanam 4 - 5 ha tanah, sementara ratusan petani pribumi, masing-masing hanya boleh menggunakan 0,7 ha. Tanah jaluran sama sekali tidak cukup untuk menyanggah hidup.

#### 4. Hak Sewa

Pemodal besar swasta, selain memerlukan tanah untuk tanaman yang lama usianya, di mana ini telah dijamin dengan Hak *Erpacht* dan konsesi, juga memerlukan tanah untuk tanaman jangka pendek atau semusim saja (tebu, tembakau, nila). Untuk menjamin keperluan ini diadakan lagi undang-undang sewa tanah yaitu *Gronddhuur Ordonantie* di Jawa dan Madura, kecuali untuk daerah Surakarta dan Jogjakarta yang mempunyai undang-undang *Vorstenlandesh Gronddhuur Rglement*.

Dengan *Gronddhuur Ordonantie* ini maka *onderneming* mendapat jaminan dan bantuan pemerintah dalam mengusahakan tanah dengan uang sewa yang murah. Campur tangan pemerintah dalam urusan sewa tanah ini sering merugikan rakyat, biasanya pemerintah selalu berdiri di pihak *onderneming* dalam menghadapi rakyat yang menyewakan. Meskipun teorinya sewa tanah ini berdasarkan "suka rela", namun dalam prakteknya penduduk "dipaksa" untuk menyewakan, karena ada sistem premi untuk lurah dari pengusaha, sehingga pengusaha itu dapat memberikan "perintah halus" pada lurah untuk memaksa petani menyewakan tanahnya. Maka, dengan sistem sewa tanah ini, praktis rakyat sudah tidak merdeka lagi menanam di tanahnya sendiri.

#### 2.6. "Politik Etis" 1900 - 1942

Pada masa peralihan dari Abad XIX ke Abad XX dengan kemajuan pesat di negeri Belanda, perhatian umum di negeri Belanda tertarik dengan situasi kehidupan rakyat di negeri jajahan. Lewat berbagai media dan pengamatan langsung, pihak umum di Belanda mulai mempunyai gambaran tentang realitas kehidupan rakyat yang sengsara dan menderita, jauh dari kemakmuran. Berbagai kalangan di Belanda mulai menyadari keadaan yang merana. Oleh karena itu, mulai terdengar kritik tentang adanya kemerosotan kesejahteraan

rakyat dan tampilnya kemiskinan rakyat (Kartodirdjo, 1992, 37).

Kenyataan kesadaran baru itu akhirnya terwujud dalam konsensus politik kolonial baru yang dikenal sebagai Politik Etis, yaitu kesadaran bahwa negeri Belanda berutang berupa kekayaan yang disedot dari Indonesia yang dijajah dan itu perlu dikembalikan. Dan politik balas budi dikenal dengan *triade*-nya yaitu emigrasi, irigasi dan edukasi (Penders, 1984). Ini dimaksudkan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat dan meningkatkan infrastruktur Agro-industri.

Dalam rangka Politik Etis itu pada 1904, didirikan lumbung desa, bank kredit rakyat dan rumah-rumah gadai pemerintah serta juga diadakan pengawasan penjualan candu pada rakyat. Dengan melembagakan pelayanan-pelayanan itu, maka beberapa sumber penderitaan rakyat dapat ditanggulangi, antara lain lintah darat, paceklik, kekurangan modal dan lain sebagainya. Di samping itu, dengan politik pasifikasinya gubernur Jendral Van Hentz, mulai timbul ketenteraman dan ketertiban yang baik.

Pada jaman Politik Etis ini pula dilakukan pengaturan khusus mengenai tanah-tanah partikelir, yakni mulai diakuinya hak-hak penduduk atas tanah dan hasil kerjanya (Tauchid, 1952, I, 29). Contohnya adalah putusan *Raad van Justitie* (pengadilan) Surabaya, 22 Januari 1913, yang menyatakan bahwa penduduk tanah partikelir di daerah itu mempunyai hak perseorangan turun-temurun (*erfelijk individueel beitrecht*). Kemudian, menurut putusan *Raad van Justitie* Surabaya 7 Juni 1916, penduduk berhak atas tanah (pekarangannya) dengan hak-hak benda (*zakelijke rechten*), yang dapat dipindahkan haknya kepada orang lain. Juga menurut putusan

*Raad van Justitie* Surabaya 12 September 1917, penduduk di tanah partikelir di sekeliling Kota Surabaya, mempunyai hak milik atas pekarangan yang didiami dan berhak memaknai tanah pertanian lainnya dengan kewajiban-kewajiban terhadap tuan tanah.

Pengaturan lain tentang tanah partikelir adalah pembelian terhadap tanah-tanah partikelir, yang dimulai pada 1910 dengan Undang-undang 7 November 1910, No. 18 dan firman Raja 12 Agustus 1912 No. 54. Walaupun demikian, pelaksanaan undang-undang ini tidak nyata. Sampai masa akhir Pemerintahan Hindia Belanda masih terdapat ratusan ribu hektar tanah partikelir.

## **2.7. Kolonialisme Belanda dan Kemakmuran Petani**

Perjalanan kolonialisme yang panjang itu telah mempertunjukkan perubahan bangunan masyarakat feodal dilakukan dengan pengembangan sistem usaha pertanian perkebunan dengan satuan-satuan berskala besar, dengan ciri pokoknya adalah hubungan sosial antara kelas sosial yang terlibat adalah buruh dengan pemilik modal. Masing-masing: (i) Buruh adalah mayoritas manusia yang menjual tenaga kerjanya sebagai komoditi yang dipertukarkan secara bebas dengan upah yang diterimanya; (ii) Sementara pemilik modal adalah segelintir manusia yang memiliki semua alat produksi dan bahan mentah produksi, dan membeli komoditi tenaga kerja bebas dari buruh, melalui mekanisme upah. (iii) Seluruh hasil kerja buruh mengolah bahan mentah produksi dengan mempergunakan alat produksi, menjadi milik pemilik modal.

Demikianlah, yang menjamin kepentingan akumulasi modal kapitalis asing adalah Perundang-undangan dipergunakan sebagai siasat, yakni melakukan dualisme hukum: Hukum Agraria Barat dan Hukum Adat. Hukum Agraria Barat dibentuk untuk melicinkan jalan bagi kebesaran/akumulasi/keuntungan dan kepentingan Negara dan kapitalis kolonial. Sedangkan Hukum Adat yang melapangkan mereka tetap dipertahankan. Kolonial Belanda tidak menggunakan tangannya langsung. Tapi melalui penguasaan tidak langsung (*indirect rule*). Dengan demikian, Rakyat (kaum tani) dikuasai dan dieksploitasi ganda, oleh kaum feodal dan kolonialis.

Politik kolonial demikian memberikan akibat-akibat sebagai berikut (Sumber dari: Tauchid, 1952, 174-189):

Penanaman modal selalu mencari sasaran tanah dan memerlukan tenaga kerja manusia yang banyak dan murah. Karenanya, kapitalis kolonial selalu mencari tanah yang subur dan cukup banyak penduduk. Sehingga, di daerah-daerah penerapan agro-industri tanah semakin sempit bagi rakyat, dan rakyat semakin terdesak penguasaannya terhadap tanah.

Sasaran *onderneming* selalu di tempat yang baik tanahnya dan banyak penduduknya. Di mana perkebunan menancapkan dan mengembangkan sistem usahanya, di sana pulalah tanah pertanian semakin menyempit (lihat data, komposisi penggunaan tanah di Jawa dan Sumatera Timur di Tabel). Pada daerah-daerah demikian, akibatnya adalah tersingkirnya petani dari tanah garapannya, yang pada gilirannya, ini merupakan reservoir tenaga kerja murah. Pada jamannya, terkenal buruh-buruh kontrak di Perkebunan Sumatera Timur yang berasal dari Jawa — di mana mereka tersingkir dari tanahnya.

Alhasil, dari perspektif makro, terjadi suatu perbedaan yang mencolok antara pengembangan kantong-kantong (*enclave*) kapitalis, dengan usaha-usaha tani kecil rakyat. Hal ini terbukti pada data komposisi penggunaan tanah di Hindia Belanda. Komposisi Penggunaan tanah di Jawa dan Sumatera Timur dapat dilihat pada statistik tahun 1939, dalam Tabel 1. Diperbandingkan antara tanah untuk perkebunan asing, pertanian rakyat, hutan dan beberapa usaha lain. Untuk Jawa, penggunaan tanah untuk kapitalis agro-industri skala besar, mengambil jumlah 1.250.786 ha, yang berarti 9,47% dari seluruh tanah yang terdapat di Jawa; Sedangkan tanah yang dipergunakan untuk pertanian rakyat adalah 8.662.600 ha. Untuk Sumatera Timur 888.000 ha, yang berarti 26,35%. Sementara jumlah yang dipergunakan untuk pertanian rakyat 252.000 ha.



**Tabel**

**Penggunaan Tanah di Jawa, dan Sumatera Timur Tahun 1939**

Daerah	Luas
1. Tanah Jawa	13.212.400 ha
a. Untuk Onderneming Asing:	
Tanah Partikelir	498.829 ha
Tanah <i>Erpacht</i> Pertanian Besar	590.858 ha
Tanah <i>Erpacht</i> Pertanian Kecil	11.510 ha
Sewa dari Rakyat	89.624 ha
Tanah konversi (Jogja, Surakarta)	59.965 ha
b. Tanah Pertanian Rakyat:	
Sawah	3.370.600 ha
	(Jumlah itu dikurangi dengan persewaan tanah untuk onderneming
Ladang dan Pekarangan	4.692.000 ha
c. Berupa Hutan	3.106.100 ha
d. Tambak dan lain-lain	1.057.400 ha
2. Tanah Sumatera Timur	3.370.600 ha
a. Tanah Onderneming	888.000 ha
b. Tanah Pertanian Rakyat	252.000 ha
c. Hutan Cadangan	19.000 ha
d. Hutan Rimba Liar	1.372.000 ha

Sumber: M. Tauchid, *Masalah Agraria, I*, (Penerbit Tjakrawala, 1952, hal. 175).

Polarisasi komposisi penggunaan tanah demikian, secara implisit menunjukkan suatu polarisasi kemakmuran

antara kaum kapitalis kolonial dengan rakyat tani. Tanah pertanian yang semakin menyempit, ditambah dengan kewajiban dan beban-beban lain sebagai warga negara (seperti pajak), membuat kaum tani hanya menguasai tanah kecil dan produktivitasnya hanya mampu membuat mereka subsistensi.

Data tahun 1938 menunjukkan bahwa di Jawa luas tanah petani, rata-rata 0,3 ha sawah dan 0,5 ha tanah kering; sedangkan Sumatera Timur rata-rata 0,15 ha tanah sawah dan 0,49 ha ladang. Struktur penguasaan tanahnya pun sangat timpang, seperti yang terlihat data 1938 di Jawa, sebagaimana terlihat di Tabel berikut.

**Tabel**

**Struktur Pemilikan tanah menurut luas milik tiap kepala keluarga**

Jumlah Pemilikan Tanah	Persentase KK
Kurang dari 1/3 ha	70%
1/3 ha - 1 ha	25%
1 ha - 2 ha	3%
2 ha - 5 ha	1,5%
Lebih dari 5 ha	0,5%

Sumber: M. Tauchid, Masalah Agraria, I, (Penerbit Tjakrawala, 1952, hal. 176).

Tanah-tanah pertanian rakyat tani hanya dipergunakan untuk bahan makanan demi menjamin subsistensi, terlihat dari data tahun 1939 sebagaimana disampaikan pada tabel berikut.

**Tabel**  
**Komposisi Penggunaan Tanah-tanah Pertanian Rakyat**

Persentase Tanah	Jumlah ha	Jenis Tanaman
50%	4.028.015 ha	Padi
25%	2.029.609 ha	Jagung
12,5%	992.452 ha	Ketela Pohon
5%	444.563 ha	Kedele
3%	240.548 ha	Kacang Tanah
2,5%	197.323 ha	Ubi Jalar

Sumber: M. Tauchid, *Masalah Agraria, I*, (Penerbit Tjakrawala, 1952, hal. 179).

Dengan memperhatikan lebih dalam lagi, penghasilan penduduk menurut pembagian golongan pekerjaan akan menunjukkan situasi kemakmuran yang nyata. Laporan Dr. J.W. Meyer Rannet tahun 1925 tentang kemakmuran rakyat yang diambil dari penyelidikan di sejumlah daerah Jawa menunjukkan data sebagaimana pada tabel.

Dari tabel itu, nampak besarnya golongan petani tak bertanah (tunakisma) dan buruh, sejumlah 37,8% dari seluruh penduduk. Bila dijumlahkan dengan petani miskin, jumlahnya menjadi 65% dari seluruh penduduk desa. Nampak pula, perbedaan yang mencolok antara perbedaan pendapatan antara golongan pekerjaan. Orang yang bergantung diri pada pekerjaan perkebunan dari seluruh penduduk desa adalah golongan pekerja pada perkebunan dan buruh sejumlah 24%.

**Tabel**  
**Persentase dan Penghasilan Penduduk**  
**menurut Golongan Pekerjaan di Jawa tahun 1925**

Golongan Pekerjaan	%	Penghasilan 1 tahun (Rp)
Pedagang Besar dan kaum Industri	0,3	1.130
Petani Kaya	2,5	1.090
Pekerja tetap pada perusahaan Barat dan Tionghoa	2,4	370
Pegawai, Pamong Desa dan guru	4	—
Petani Sedang	19,8	300
Pedagang Kecil dan Industri Kecil	5,9	248
Petani Miskin	27,1	147
Buruh	19,6	120
Pemaro tak bertanah	3,4	118
Pekerja Tani pada perusahaan pribumi	12,4	101
lain-lain	2,6	—

Sumber: M. Tauchid, Masalah Agraria, I, (Penerbit Tjakrawala, 1952, hal. 186).

Keadaan di Sumatera tidak jauh berbeda. Menurut laporan penyelidikan tahun 1927, yang ditujukan untuk pemerintah kolonial, keadaan di 7 (tujuh) distrik Sumatera Barat (dengan dasar ukuran yang sama) menunjukkan golongan tak bertanah dan tani miskin merupakan bagian terbesar (51,26%) dari seluruh penduduk. Orang yang menggantungkan diri pada pekerjaan perkebunan dari se-

luruh penduduk desa adalah golongan pekerja pada perkebunan dan buruh sejumlah 19,84%.

**Tabel**  
**Persentase dan Penghasilan Penduduk**  
**menurut Golongan Pekerjaan di Sumatera Barat tahun 1927**

Golongan Pekerjaan	%
Pedagang Besar dan kaum Industri	0,5
Petani Kaya	3,43
Pekerja tetap pada perusahaan perkebunan	0,3
Pegawai, Pamong Desa dan Guru	1,91
Petani Sedang	31,89
Pedagang Kecil dan Industri Kecil	11,01
Petani Miskin	21,49
Buruh	19,81
Pemaro tak bertanah	4,96
Pekerja Tani pada perusahaan pribumi	4,70

Sumber: M. Tauchid, *Masalah Agraria, I*, (Penerbit Tjakrawala, 1952, hal. 187).

## 2.8. Perlawanan Petani terhadap Kolonialisme

Meluasnya usaha-usaha perkebunan modal asing disertai dengan tekanan pajak yang besar dan kerja wajib. Realitas kehidupan petani makin buruk karena pencaplokan tanah mereka, tekanan pajak dan pengerahan tenaga kerja wajib tersebut. Pada kalangan petani, paduan ketiganya menciptakan kemiskinan yang tak dapat diterima lagi dan suasana ketidakpuasan yang berujung pada pemberontak-

an petani. Oleh elite-elite tradisional, ketidakpuasan tersebut disuarakan melalui ideologi tandingan guna menciptakan kembali situasi seperti sebelum adanya campur tangan agroindustri ke pedesaan.

Ciri-ciri yang ditemukan pada semua perlawanan petani, berupa gerakan sosial, adalah: millerianisme (ajaran-ajaran akan datangnya jaman keemasan), mesianisme (kepercayaan pada Ratu Adil), nativisme (gerakan untuk kembali ke adat kuno) dan perang suci (ajaran-ajaran untuk berjihad). Unsur-unsur ideologis ini tidak dapat dibedakan secara tegas. Dalam setiap pemberontakan kaum petani, senantiasa terdapat keempat ciri tersebut secara bervariasi (Kartodirdjo, 1984, 37-85).

Timbulnya perlawanan petani ini merupakan usaha balas dendam terhadap sistem ekonomi perkebunan dan sistem ekonomi-politik kolonialisme yang telah menyengsarakan mereka. Perlawanan ini berlangsung sepanjang mulai diterapkannya perkebunan 1830 hingga berakhirnya kolonialisme Belanda. Bentuk-bentuk resistensi ini bervariasi mulai dari yang bersifat demonstrasi saja (seperti Peristiwa Cimareme 1919) hingga yang bersifat pemberontakan (seperti pemberontakan petani Banten 1888), mulai dari tindakan-tindakan individu (seperti perlawanan si Pitung) hingga kolektif (Gerakan Rakyat Samin), mulai dari skala lokal (seperti pemberontakan Ciomas 1886) hingga regional (Perang Diponegoro 1825-1830), mulai dari yang tergolong spontan (seperti peristiwa Entong Gendut 1916) hingga tergolong terorganisir (seperti Pemberontakan Sarekat Islam Lokal). Sejak kolonialisme dimulai, hingga berakhir 1942, perlawanan-perlawanan protes petani berjumlah ribuan, kecil dan besar.<sup>3</sup>

## 2.9. Mobilisasi dan Kontrol: Pendudukan Jepang 1942 – 1945

Penyerbuan Jepang ke Indonesia adalah untuk mengeksploitasi sumber-sumber daya ekonomi. Politik agraria, pada jaman penguasaan Jepang, dipusatkan pada penyediaan bahan makanan untuk perang. Pemerintahan Jepang di Indonesia bermaksud membuat Indonesia sebagai benteng pertahanan menghadapi sekutu. Pihak Jepang berusaha sekeras-kerasnya untuk meningkatkan produksi pangan untuk kepentingan ekonomi “perang” Jepang. Penanaman bahan makanan digiatkan dengan mewajibkan rakyat menggunakan pengetahuan dan teknik pertanian yang baru, perluasan areal pertanian, dan penanaman komoditi baru, seperti kapas, yute-rosela dan rami (Kurasawa, 1993, 3 - 52).

Di samping itu, rakyat harus menyerahkan 20% hasil tanaman padinya kepada pemerintahan Jepang untuk bekal perang. Tidak hanya itu, rakyat juga dituntut untuk membantu Jepang sebagai *romusha*, tenaga kerja paksa tanpa bayaran. Untuk menambah hasil bumi, tanah pertanian rakyat diperluas dengan membongkar hutan-hutan dan *onderneming* milik kapitalis Barat, sehingga pada saat itu terjadi perusakan tanah-tanah *onderneming* yang menyebabkan penurunan produksi perkebunan.

Tanah-tanah partikelir, oleh pemerintah pendudukan Jepang, dimasukkan dalam urusan pemerintah dengan membentuk Kantor Urusan Tanah Partikelir (Tauchid, 1952, II, 8). Dengan ini, tanah partikelir seolah-olah semuanya dikuasai pemerintah, dan tuan tanah sudah tidak berkuasa lagi. Namun sebenarnya, ini siasat untuk memudahkan pengumpulan padi bagi keperluan pemerintah Jepang.

Malah rakyat harus tetap melakukan kewajiban-kewajibannya seperti membayar sewa tanah dan kerja rodi. Di samping itu, hak-hak feodal tuan tanah lainnya masih tetap berlaku.

Masa pendudukan Jepang ditandai oleh mobilisasi penduduk pedesaan melalui organisasi-organisasi "fasis", yang bertujuan untuk mobilisasi dan kontrol (Kurasawa, 1993). Atas nama "Lingkungan Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya", Jepang memobilisasi sumber daya ekonomi dan tenaga dari seluruh wilayah yang diduduki. Demi tujuan itu, mereka memerlukan dukungan penuh dan kerjasama dari penduduk, sehingga mengharuskannya untuk mendidik, melatih, serta sampai tingkat tertentu "mempolitikkan" penduduk ke arah yang mereka kehendaki.

Kebijakan mobilisasi ini selalu dipadukan dengan kontrol ketat oleh pemerintah pendudukan Jepang. Seluruh kegiatan ekonomi —produksi, sirkulasi dan distribusi— secara ketat dikontrol melalui peraturan-peraturan dan dekrit pemerintah. Organisasi sosial "fasis" diciptakan —di antaranya semacam Rukun Tetangga (RT), Koperasi, Perkumpulan Wanita, Satuan-satuan Propaganda— untuk menjadi mesin Pemerintahan Jepang memaksakan pemikiran yang seragam dan mengatur tingkah laku penduduk jajahan sebagaimana ideologi mereka. Selain itu, mereka punya mesin penindas, yakni "kenpetai", serdadu Jepang yang brutal.

Watak penjajahan Jepang berbeda dengan penjajah Belanda, yang secara umum melestarikan dan mempergunakan mesin penguasa feodal dan membiarkan kebiasaan-kebiasaan adat dan tingkah laku penduduk jajahan sejauh tidak melawan mereka. Penjajah Jepang hampir-hampir mengubah seluruh kebiasaan hidup penduduk secara to-



tal. Karenanya, penindasan pada masa kolonialisme Jepang selama 3,5 tahun menimbulkan kesan yang mendalam. Dengan demikian kolonialisme Jepang selama tiga setengah tahun di Indonesia telah menimbulkan akibat-akibat negatif, terutama kemerosotan kehidupan dan penindasan langsung yang kasar.

Ada dua pemberontakan petani yang besar, sebagai reaksi terhadap penindasan Jepang, yakni: Pemberontakan Pesantren Sukamanah dan Pemberontakan Indramayu (Kurasawa, 1993, 457 dan seterusnya). □

### Catatan Kaki:

<sup>1</sup>Cara berekonomi feodalisme ini sampai sekarang masih ada sisa warisannya dalam kehidupan petani seperti sistem bagi-hasil antara petani penggarap dan pemilik tanah yang berbeda-beda penamaannya, sesuai adat setempat. Dalam kebudayaan Jawa dikenal sebutan *maro*, *mertelu*; dalam kebudayaan Minangkabau dikenal *memperduai*, di Minahasa dikenal *toyo*, di Lombok *nengah* atau *jejuron*, dan sebagainya. Apa yang dimaksud dari istilah-istilah tersebut yaitu sebagian hasil produksi dari tanah garapannya harus diserahkan atau dibagi kepada pemilik tanah. Bila hal itu tidak dilakukan oleh petani penggarap, petani tersebut tidak boleh lagi mengolah tanahnya. Demikian pula, pola pengerahan tenaga kerja secara cuma-cuma kepada raja sampai sekarang masih bertapak seperti yang kita kenal dengan sebutan 'kerja bakti'. Kalau dahulu rakyat dan petani dikerahkan 'kerja bakti' untuk kepentingan kemakmuran raja, sekarang adalah untuk kepentingan penghargaan dan prestasi penguasa daerah seperti bupati, camat, lurah dan seterusnya, di hadapan pimpinannya yang lebih tinggi.

<sup>2</sup>Penjualan tanah-tanah ini, sehingga menjadi tanah partikelir, berlangsung terus. M. Tauchid (1952, I, 28) mendaftarkan masa penjualannya sebagai berikut: (a) Pemberian tanah *eigendom* dengan tidak bayaran sepanjang tahun 1627-1685; (b) Pemberian tanah *eigendom* dengan penjualan lelang sepanjang tahun 1685-1751; (c) Penjualan "regentlanden"

sepanjang 1751-1778; (d) Penjualan jaman Daendles sepanjang 1808-1811; (e) Penjualan jaman kekuasaan Inggris (Raffles) sepanjang 1811-1816; (f) Penjualan sesudah jaman Inggris. Penjualan tanah partikelir ini baru dilarang pada tahun 1824 karena akan diadakannya program tanam paksa (Tauchid, 1952, I, 31).

<sup>3</sup>Dr. Onghokham memperkirakan bahwa “sejak pemberontakan Diponegoro selesai (1830) sampai permulaan pergerakan nasional (1908) diperkirakan terdapat lebih dari 100 pemberontakan atau keresahan petani. Itu berarti hampir setiap tahun ada saja *onrust* ataupun *uproar*, sifatnya lokal dan mudah ditindas termasuk peristiwa paling spektakuler, yakni pemberontakan petani di Banten pada 1888” (Onghokham, 1994). Untuk keterangan lebih detil tentang pemberontakan petani ini, lihat Sartono Kartodirdjo (1984).



# **BAB**

## **III**

# **Pembaruan Hukum Agraria<sup>1</sup>**

### **3.1. Soal-soal Hukum Agraria di Awal Zaman Kemerdekaan**

HAMPIR selama dua setengah abad, feodalisme dan kolonialisme menciptakan massa rakyat hidup dalam kemiskinan dan ketertindasan. Kemiskinan dan ketertindasan itu menjadi daya dorong yang melahirkan suatu gagasan dan gerakan (nasionalisme) kemerdekaan di Indonesia untuk menyingkirkan unsur-unsur negara kolonial Hindia Belanda yang terdiri dari gabungan kepentingan kaum feodal dan kaum kapitalis asing, berikut tatanan masyarakat yang diciptakannya. Dalam rangka ini, kata kuncinya adalah "revolusi", yakni suatu perubahan yang cepat dan radikal untuk merubah secara menyeluruh tatanan masyarakat lama menuju suatu tatanan masyarakat baru yang lebih memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Untuk itu, dengan mengatasnamakan seluruh rakyat Indonesia, Soekarno-Hatta pada 17 Agustus 1945 memproklamkan berdirinya suatu organisasi pemerintahan baru yang bernama Indonesia dan berbentuk kesatuan republik. Pada 18 Agustus 1945, diberlakukan Undang-undang Dasar 1945 yang menjadi dasar bagi negara baru ini. Pernyataan Proklamasi Kemerdekaan dan pemberlakuan Undang-undang Dasar 1945 menunjukkan bahwa jalan perubahan untuk membebaskan rakyat dari penderitaan dan penindasan oleh penjajahan adalah melalui cara merebut pemerintahan dan mendirikan pemerintahan sendiri, untuk kemudian mengupayakan terselenggaranya kesejahteraan dan keadilan sosial bagi rakyat.

Keadaan darurat akibat suasana perebutan kekuasaan antara pemerintahan lama dengan pemerintahan baru menyebabkan perubahan tatanan lama dengan tatanan masyarakat baru tidak dapat dilakukan dengan segera. Kelemahan ini ditutupi dengan dinyatakan dalam Undang-undang Dasar 1945 pada pasal 2 aturan peralihan bahwa: "Sepanjang badan kekuasaan dan peraturan-peraturan belum diganti dengan yang baru masih tetap berlaku." Karenanya, sistem hukum pemerintah kolonial masih tetap digunakan sebagai dasar-dasar perilaku masyarakat, termasuk juga undang-undang agraria. Keadaan ini sangat tidak disukai oleh kalangan ahli hukum jaman itu. Mereka menuntut diadakannya suatu perubahan dan perombakan seluruh tata hukum masyarakat kolonial dan perombakan struktur sosial ekonominya (Praptodihardjo, 1952; Tauchid, 1952a; Tauchid, 1952b, Gautama, 1973).

Kritik-kritik dan tuntutan kalangan hukum umumnya berkisar pada, *pertama*, nilai-nilai hukum Pemerintah Hindia

Belanda tidak sesuai dengan nilai-nilai masyarakat merdeka dan lebih mengabdikan bagi kepentingan bangsa penjajah. *Kedua*, berlakunya sistem lama menciptakan dualisme hukum sehingga tidak mencerminkan kepastian hukum. *Ketiga*, dasar falsafah hukum liberal-kapitalis bersumber dari kehidupan sosial Barat dan tidak sama dengan dasar falsafah masyarakat Indonesia.

Untuk itu, pemerintahan baru ini harus menyelenggarakan tata hukum baru yakni, *pertama*, menciptakan suatu undang-undang baru yang menghapuskan nilai-nilai yang menguntungkan kaum feodal dan kapitalis asing dan memberlakukan suatu nilai-nilai yang lebih berdiri pada kepentingan rakyat. *Kedua*, bagi seluruh wilayah Indonesia hanya ada satu undang-undang agraria yang berlaku secara nasional. *Ketiga*, rumusan nilai-nilai hukumnya berlandaskan pada kehidupan sosial bangsa yang digali dan dirumuskan sehingga lebih sesuai dengan rasa keadilan dan kesadaran hukum masyarakat, yakni hukum adat Indonesia.

Demi mewujudkan tugas-tugas tersebut Presiden Soekarno telah didesak terus-menerus baik oleh organisasi-organisasi massa maupun kalangan hukum untuk sesegera mungkin mengganti tata hukum warisan kolonial.

Menghadapi masalah-masalah agraria pasca kolonial, pemerintahan baru mengeluarkan peraturan-peraturan yang bersifat terpisah-pisah (parsial) sebelum Undang-undang Pokok Agraria berhasil ditetapkan pada tahun 1960. Berikut adalah sejumlah soal dan pengaturan yang dibuat pemerintahan baru.

### 3.1.1. *Pendudukan Tanah-tanah eks Perkebunan Terlantar*

Perubahan pemerintahan Jepang ke arah pembentukan pemerintahan baru telah juga memungkinkan rakyat-rakyat petani untuk menduduki tanah-tanah perkebunan milik Belanda yang ditinggalkan oleh pemiliknya dan menjadi terlantar. Tanah-tanah perkebunan terlantar tersebut kemudian kembali diduduki oleh rakyat petani sebagai bukti nyata kehendak rakyat petani untuk memiliki tanah, karena tanah adalah alat produksi mereka.

Sekedar gambaran saja, tanah-tanah yang diduduki rakyat meliputi:

Daerah/Wilayah	Luas yang diduduki rakyat	Jumlah penduduk
Malang	20.000 ha	8.000 orang
Kedir	23.000 ha	13.000 orang
Surakarta	14.000 ha	7 orang

Sumber: Penjelasan Undang-Undang Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat.

Untuk seluruh wilayah Jawa tanah yang diduduki oleh rakyat seluas 80.000 ha. Di wilayah perkebunan Sumatera Timur, penduduk yang merebut tanah perkebunan tembakau diperkirakan 65.000 orang, sedangkan yang merebut perkebunan karet, sawit dan sebagainya diperkirakan 60.000 orang. Dengan demikian, jelaslah bahwa sebagian perkebunan-perkebunan mulai dikuasai rakyat secara spontan.

Presiden Soekarno dengan Undang-undang Darurat No. 8 tahun 1954 tentang Pemakaian Tanah Perkebunan oleh

Rakyat, turut memberi dukungan pada tindakan-tindakan di atas. Tindakan menduduki tanah-tanah perkebunan terlanjar tidak dinyatakan sebagai perbuatan penyerobotan yang melanggar hukum, melainkan diselesaikan dengan cara sebagai berikut:

- (i) Bagi rakyat yang menduduki tanah perkebunan yang dikuasai oleh negara diberikan dengan sesuatu hak kepada rakyat dan penduduk lainnya setelah memenuhi syarat yang ketentuannya diatur oleh Menteri Agraria.
- (ii) Bagi perkebunan yang diduduki tanpa seijin perusahaannya maka diadakan penyelesaian melalui perundingan dengan unsur-unsur perundingan: panitia penyelesaian, rakyat dan perusahaan.

### ***3.1.2. Nasionalisasi Perusahaan Milik Asing***

Untuk menghancurkan kekuatan ekonomi swasta asing, khususnya dominasi Belanda, Soekarno menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) tentang Nasionalisasi Perusahaan Milik Belanda yang berada di wilayah Indonesia (Undang-Undang No. 86/1958, LN 1958, No. 162). Undang-undang ini dipertegas dan dilanjutkan dalam berbagai peraturan pelaksanaan berbentuk Peraturan Pemerintah.

Dalam pasal 1, Peraturan Pemerintah No. 2 tahun 1959, LN 1959, No. 5 tentang Pokok-pokok Pelaksanaan Undang-undang Nasionalisasi Perusahaan Belanda disebutkan, bahwa seluruh perusahaan-perusahaan Belanda dapat dinasionalisasikan, yang meliputi perusahaan milik Belanda perseorangan, Badan hukum yang sahamnya seluruh atau

sebagian milik Belanda, perusahaan yang berkedudukan di Indonesia dan perusahaan-perusahaan yang berkedudukan di Indonesia yang dimiliki oleh badan hukum yang domisilinya di Nederland. Sebagai akibat dari undang-undang tentang nasionalisasi, muncul berbagai kebijakan nasionalisasi, pada tingkat peraturan pelaksanaan. Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini (Ismet, 1970):

Peraturan	Keterangan
Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 1959, LN. 1959, No. 7 tentang Penentuan Perusahaan Pertanian/ Perkebunan Tembakau milik Belanda	38 Perkebunan Tembakau dinasionalisasi di wilayah Jawa dan Sumatra.
Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1959, LN. 1959, No. 31 tentang Penentuan Perusahaan Pertanian/ Perkebunan Tembakau milik Belanda	205 aneka perusahaan, perkebunan dan industri di Indonesia dinasionalisasi
Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1960, LN. 1960, No. 89 tentang Penentuan Perusahaan Pertanian/ Perkebunan Tembakau milik Belanda	22 aneka perusahaan dan perkebunan di Sumatra dan Jawa dinasionalisasi
Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 1960, LN. 1960, No. 89 tentang Penetapan Perusahaan di Indonesia milik Belanda yang dikenakan nasionalisasi	12 aneka perusahaan, dan cabang perusahaannya di Bandung dinasionalisasi
dan lain-lain	



### 3.1.3. *Tanah-tanah Partikelir*

Soal berikutnya yang menjadi beban tanggungan pemerintahan baru pasca kolonial adalah tanah-tanah partikelir. Soal ini bersifat mendesak, mengingat pada tanah-tanah partikelir, tuan-tuan tanahnya memiliki kekuasaan tak terbatas. Ia bagaikan 'negara dalam negara'. Posisi kaum petani dalam tanah-tanah partikelir itu adalah kaum hamba. Sementara, posisi pemilik tanah-tanah partikelir adalah tuan-tuan tanah feodal. Hubungan tuan tanah feodal dengan hambanya, bukan saja bersifat memeras, bahkan juga menindas.

Untuk menghilangkan kekuasaan "negara dalam negara", dan menghilangkan pemerasan dan penindasan kaum petani oleh kaum tuan tanah feodal, pemerintah melakukan pendataan dan pengaturan-pengaturan tanah-tanah partikelir.

Dalam keterangan yang disampaikan pemerintah (Menteri Dalam Negeri) kepada Parlemen RIS, pada 29 Juli 1950, keadaan tanah partikelir sebagai berikut (lihat M. Tauchid, 1952b, 34 dan seterusnya):

Luas tanah partikelir di Jawa pada 1 Januari 1949, menurut taksiran, ada 498.829 ha. Dengan perincian sebagai berikut:

Wilayah	Tanah partikelir	Luas
a. Sebelah Barat Kali Cimanuk (Karesidenan Bogor dan Jakarta Raya)	67	484.844ha
b. Sebelah Timur Kali Cimanuk		
Kabupaten Surabaya	6	1.854 ha
Kabupaten Semarang	2	1.622 ha
Kabupaten-kabupaten lainnya	6	3.384 ha

Wilayah	Tanah partikelir	Luas
Kota Jakarta	50	4.447 ha
Kota Semarang	14	1.292 ha
Kota Surabaya	45	1.386 ha
		7.125 ha

Sampai akhir Desember 1949, telah dibeli kembali dan dijadikan tanah negeri 48 tanah agraria sebelah barat kali Cimanuk, luasnya menurut taksiran 469.506 (94%), dengan harga semua f 43.860.198,56.

Dalam suku pertama dari tahun 1950, dibeli kembali pula tanah-tanah partikelir, sebagai berikut:

Wilayah	Luas
Cilidong	3.331 ha
Lenteng Agung	43 ha
Mampang Ilir	112 ha
Jumlah	3.486 ha

Sisa tanah partikelir pada akhir Mei 1950, menurut taksiran, luasnya:

Wilayah	Tanah partikelir	Luas
Sebelah Barat Kali Cimanuk	16	11.452 ha
Sebelah Timur Kali Cimanuk	14	6.860 ha
Dalam Kota	109	7.125 ha
<b>Jumlah</b>	<b>139</b>	<b>25.437 ha</b>

Pembelian kembali sisa tanah partikelir itu akan diselenggarakan oleh Panitia Pembelian kembali Tanah-tanah Partikelir, yang ditetapkan dengan Surat Keputusan pemerintah dahulu tanggal 8 April 1949, No. 1. Untuk pembelian sisa tanah agraria di Jawa Barat, pemerintah telah menyediakan uang sebanyak f 3.000.000,- sedang untuk pembelian kembali tanah-tanah partikelir di Jawa Timur dan tanah-tanah partikelir yang ada di dalam kota diminta tambahan persediaan sementara sebanyak Rp 5.000.000,00.

Untuk itu, pemerintah memberlakukan Undang-undang No.1 tahun 1958, LN. 1958 No. 2, tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir, praktis segala bentuk hak-hak yang semula melekat dalam tanah partikelir juga turut dihapuskan. Hak-hak tersebut meliputi hak pertuanan, yang berarti hak untuk mengangkat dan memberhentikan kepala desa, menuntut kerja paksa, mendirikan pasar-pasar, memungut biaya pemakaian jalan dan penyeberangan. Pencabutan hak-hak pertuanan yang sangat menindas menyebabkan dasar kekuatan hukum dan kebebasan kekuasaan tuan-tuan tanah partikelir yang pada masa lalu dengan leluasa mengelola tanah-tanahnya sehingga mirip dengan kekuasaan negara

yang berakibat merugikan kepentingan rakyat petani menjadi berakhir (Gautama, 1973, 15-20).

Peraturan-peraturan di atas adalah awal dari perombakan struktur pemilikan tanah yang dahulu berada di bawah kekuasaan golongan feodal dan kaum kapitalis asing. Secara perlahan-lahan penguasaan tanahnya didorong untuk kembali berada di bawah penguasa negara dan warga negara Indonesia. Kebijakan politik agraria pada masa itu lebih berfungsi sebagai pendukung pada usaha-usaha spontan dari rakyat untuk menguasai tanah-tanah terlantar, bahkan lebih jauh lagi bagi rakyat yang telah menguasai tanah secara *de facto*, baik dengan cara merebut dari tangan Pemerintah Belanda maupun tuan-tuan tanah atau karena penggarapan perkebunan-perkebunan terlantar, dinyatakan sah oleh negara dan diberi pengakuan dengan suatu alas hak hukum tertentu sehingga rakyat yang menguasainya, mempunyai kekuatan hukum dan lebih terjamin kepastian pemilikannya.

#### **3.1.4. Persewaan Tanah**

Ordonansi (peraturan) sewa tanah yang berlaku pada zaman Belanda dipandang mendesak untuk diperbaharui. Keberatan-keberatan terhadap aturan lama berkisar soal lamanya kontrak, harga sewa, minimum dana, cara menghitung harga sewa. Untuk itu, pemerintah mengeluarkan Undang-undang Darurat 1951 No. 6 Lembaran Negara 1952 No. 46.

Mengenai jangka waktu, dilakukan pembatasan-pembatasan. Kontrak panjang selama 22,5 tahun untuk sawah-sawah, yang diperlukan sebagai jaminan kerja bagi pihak

pengusaha dipandang terlalu lama. Dengan peraturan baru ini ditetapkan bahwa kontrak-kontrak sewa tanah sekarang tidak boleh lebih lama dari setahun atau setahun tanaman. Hanya untuk tebu "dan lain-lain tanaman" akan diperbolehkan menyimpang dari apa yang ditentukan ini. Penyimpangan ini diatur oleh Menteri Pertanian. Antara lain, dalam Peraturan Menteri Agraria No. 3 tahun 1956 tentang penetapan uang sewa tanah untuk tanaman tebu musim, tahun 1957/1958, T.L.N. 1956 No. 1130. Pengecualian tanaman diberlakukan untuk tembakau dan Rosella/Corchorus (lihat: Peraturan Menteri Agraria No. 1 tahun 1955 untuk musim 1955/1956. T.L.N. 1955 No. 795, dalam Soedargo, 1962a dan 1962b)

Pemerintah juga mengatur soal harga sewa tanah. Harga sewa tanah, dengan peraturan kolonial dinilai merugikan bagi kaum petani. Misalnya, dibuat peraturan Menteri Agraria No. 2 tahun 1955, tentang penetapan uang sewa untuk tanaman tembakau musim 1955/1956 di daerah kabupaten Bondowoso dan Jember, Keresidenan Besuki Propinsi Jawa Timur. T.L.N. 1955 No. 796.

Satu perubahan lain yang dilakukan pemerintahan baru dalam soal hak sewa adalah penghapusan hak-hak konversi di wilayah-wilayah yang dahulu dikenal sebagai *Vorstenlanden*, yakni daerah *swapraja*: Surakarta dan Yogyakarta (Gautama, 1973, 31 dst.)

Hak Konversi yang dimaksudkan di sini adalah yang didasarkan atas aturan *Vorstenlandse Grondhuurreglement*. Yakni, suatu hak seseorang terhadap tanah, buruh dan air yang diperlukan untuk perkebunannya. Pengusaha perkebunan besar, terutama yang bermodal asing, oleh penguasa diberikan perlindungan secara khusus. Selain jaminan

akan tanah, ia pun memperoleh jaminan untuk memperoleh tenaga buruh dan air bagi perkebunannya. Oleh penguasa-penguasa swapraja, pengusaha perkebunan disediakan tanah, berikut buruh dan air. Si pengusaha membayarkan sejumlah uang setiap tahun kepada swapraja. Jangka waktu untuk hak konversie ini adalah 50 tahun.

Pemerintahan baru RI, melalui Undang-undang No. 13 tahun 1948, telah menghapuskan pasal-pasal dalam *Vorstenlandse Grondhuurreglement*, yang mengatur hak konversi. Selanjutnya, untuk menegaskan kembali telah dikeluarkan peraturan Penambahan dan Pelaksanaan Undang-undang 1948 No. 13 tentang perubahan *Vorstenlandse Grondhuurreglement* dengan Undang-undang No. 5 tahun 1950.

Dengan peraturan penambahan ini dengan tegas ditentukan bahwa mulai 1 April 1948, hak konversi dan hipotik atasnya telah dicabut. Pelaksanaan penghapusan ini diserahkan kepada Ketua Pengadilan Negeri di Yogyakarta dan Surakarta. Ketua pengadilan ini akan membentuk kepanitiaan penghapusan sendiri-sendiri. Setelah hak-hak ini hapus, maka tanah-tanah termaksud dengan sendirinya jatuh ke tangan dan menjadi milik pribadi para penggarap (gogol, kuli kenceng), sebagai perwujudan keadilan sosial.

### **3.2. Proses Pembentukan UUPA**

Terbentuknya Undang-undang Pokok Agraria melalui proses yang panjang (Harsono, 1970, 94 dan seterusnya). Pada 12 Mei 1948 dengan Surat Penetapan Presiden No. 16, Soekarno menetapkan dibentuknya Panitia Agraria Yogyakarta (PAY) yang bertugas untuk menyusun hukum agraria baru dan menetapkan kebijaksanaan politik agraria negara.

*Panitia ini diketuai oleh Sarimin Reksodiharjo, dengan anggota yang terdiri dari: penjabat utusan dari kementerian dan jawatan-jawatan, wakil organisasi-organisasi petani yang juga anggota KNIP, wakil dari Serikat Buruh Perkebunan dan ahli-ahli hukum, khususnya ahli hukum adat. PAY hanya dapat menghasilkan karyanya dalam sebuah laporan yang disampaikan kepada Presiden pada 3 Februari 1950. Atas dasar pertimbangan perpindahan kekuasaan negara ke Jakarta, kemudian PAY dibubarkan pada 9 Maret 1951 oleh Soekarno, melalui SK. Presiden No. 36 tahun 1951, dan diganti dengan Panitia Agraria Jakarta (PAJ). Panitia ini mempunyai tugas yang hampir sama dengan PAY. PAJ juga diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo.*

Melalui Keputusan Presiden tanggal 29 Maret 1955, No. 55 tahun 1955, dibentuk Kementerian Agraria. Yakni di masa kabinet Ali Sastroamidjojo I. Kementerian ini, ditugaskan antara lain untuk mempersiapkan pembentukan undang-undang agraria nasional yang sesuai dengan pasal 38 ayat 3, dan pasal 25 dan 37 ayat 1, Undang-undang Dasar Sementara.

Panitia Agraria Jakarta tetap bekerja, walaupun ketuanya kemudian diganti oleh Singgih Praptodihardjo. Akhirnya, PAJ juga dibubarkan karena dianggap tidak mampu menyusun Rancangan Undang-undang. Melalui Keputusan Presiden RI 14 Januari 1956, No. 1 tahun 1956, kemudian dibentuklah Panitia Negara Urusan Agraria yang diketuai oleh Soewahjo Soemodilogo (sekretaris Jenderal Kementerian Agraria) dan beranggotakan pejabat-pejabat pelbagai Kementerian dan Jawatan, ahli-ahli hukum adat dan wakil-wakil beberapa organisasi petani.

Dengan menggunakan semua bahan hasil panitia-panitia agraria sebelumnya, Panitia Negara Urusan Agraria (Panitia Soewahjo) berhasil menghasilkan RUU pada 6 Februari 1958, yang diserahkan pada Menteri Agraria. Pada tahun ini juga Panitia Soewahjo dibubarkan, karena tugasnya telah selesai.

Dengan beberapa perubahan sistematika dan perumusan sejumlah pasal, maka rancangan Panitia Soewahjo tersebut dijadikan dokumen yang dikenal sebagai rancangan Soenarjo. Rancangan ini diajukan oleh Menteri Agraria Soenarjo kepada Dewan Menteri pada 14 Maret 1958. Rancangan ini disetujui oleh Dewan Menteri pada sidangnya yang ke-94 pada 1 April 1958, untuk selanjutnya diajukan kepada DPR dengan Amanat Presiden tanggal 24 April 1958 No. 1307/HK.

Pembahasan di DPR dilakukan dalam beberapa tahap. Jawaban terhadap pemandangan umum DPR terhadap Rancangan Soenarjo ini diberikan oleh Menteri Agraria Soenarjo, pada sidang pleno DPR tanggal 16 Desember 1958. Selanjutnya, diputuskan bahwa DPR memandang perlu mengumpulkan bahan-bahan yang lebih lengkap. DPR membentuk panitia *ad hoc* yang diketuai oleh AM. Tambunan. Panitia *ad hoc* ini banyak memperoleh masukan dari Seksi Agraria Universitas Gajah Mada (yang diketuai oleh Prof. Notonagoro) dan Ketua Mahkamah Agung, Wirjono Prodjodikoro. Namun, pembicaraan sidang pleno selanjutnya menjadi tertunda-tunda.

Sehubungan dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, tentang berlakunya kembali UUD 1945, maka Rancangan Undang-undang Pokok Agraria Soenarjo, yang memakai dasar UUDS, ditarik kembali dengan surat Pejabat Presiden tanggal 23 Mei 1960 No. 1532/HK/1960.



Setelah disesuaikan dengan Undang-undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Indonesia (yaitu pidato Presiden Soekarno pada 17 Agustus 1959), dalam bentuk yang lebih sempurna dan lengkap diajukan Rancangan Undang-undang Pokok Agraria yang baru oleh Menteri Agraria Sadjarwo. "Rancangan Sadjarwo" itu disetujui oleh Kabinet Inti dalam sidangnya pada 22 Juli 1960 dan oleh Kabinet-Pleno dalam sidangnya pada 1 Agustus 1960. Dengan Amanat Presiden tanggal 1 Agustus 1960 No. 2584/ HK/60 rancangan tersebut diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR).

Setelah selesai dilakukan pemeriksaan pendahuluan, pembahasan di sidang-sidang komisi yang bersifat tertutup, pemandangan umum, sidang-sidang pleno, pada 14 September 1960 dengan suara bulat DPR-GR menerima baik rancangan UUPA itu. Semua golongan di DPR-GR, baik Golongan Nasionalis, Golongan Islam, Golongan Komunis, dan Golongan Karya, menyetujuinya.

Pada hari Sabtu, 24 September 1960, rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR-GR itu disahkan oleh Presiden menjadi Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang menurut diktumnya yang kelima dapat disebut, dan selanjutnya memang lebih terkenal, sebagai Undang-undang Pokok Agraria (UUPA).

UUPA diungkapkan di dalam Lembaran Negara tahun 1960 No. 104, sedang penjelasannya dimuat di dalam Tambahan Lembaran Negara No. 2043.

Dengan ditetapkannya UUPA, maka sistem hukum kolonial yang menyangkut hukum agraria seluruhnya dicabut, peraturan-peraturan itu adalah *Agrarische Wet* (S. 1870-

55), *Domein-verklaring, Algemene Domeinenverklaring, Koninklijk Besluit* serta Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata, khususnya mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan *Hypotheek*.

Sebagai pengganti, UUPA meletakkan nilai-nilai baru yang merupakan dasar-dasar utama penjabaran pasal 33 ayat 2 UUD 1945. Pengaturan dalam UUPA sebenarnya tidaklah terlalu banyak, hanya meliputi 70 pasal, 4 bab, 5 bagian. Sedikitnya, pengaturan pasal-pasal dalam UUPA menempatkan UUPA sebagai undang-undang yang singkat dan terbatas, dan membutuhkan undang-undang pendukung ataupun pelbagai peraturan-peraturan pelaksana yang bersifat melengkapi atau menjabarkan kehendak pasal-pasal UUPA. Dengan demikian, UUPA berfungsi sebagai sumber dan dasar hukum tertinggi. Kebutuhan penjabaran lebih lanjut dalam peraturan-peraturan lain juga disebabkan karena posisi UUPA yang oleh pembentuk undang-undang memang dimaksudkan untuk menjadi peraturan yang inti yang hanya berfungsi mengatur hal-hal pokok tentang dasar-dasar hukum agraria nasional, yang akan merubah sistem serta politik hukum agraria kolonial.

Sebagai suatu sistem dan tata hukum agraria baru, nilai-nilai yang terdapat dalam UUPA diambil dari Hukum Adat, yang pada masa kolonial direndahkan posisinya dan dianggap sebagai hukum kaum tidak beradab. Pasal 5 UUPA menyatakan bahwa hukum adat yang digunakan sebagai sumber hukum UUPA adalah hukum adat yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, persatuan bangsa, sosialisme Indonesia, serta tidak bertentangan dengan UUPA itu sendiri atau undang-undang

lainnya, dan terakhir bersandar pada hukum agama. Ini berarti bahwa sumber hukum adat yang diakui dalam UUPA adalah nilai-nilai yang sesuai dengan tujuan fungsi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; berupaya meningkatkan kesejahteraan, memerdekakan masyarakat dalam arti ekonomi maupun politik, serta menganut paham kebangsaan yang menolak penguasaan dan pemilikan tanah di tangan segelintir masyarakat saja; penggunaan tanah lebih ditujukan untuk rakyat, khususnya rakyat petani. Hukum adat dipandang akan lebih sesuai dengan kesadaran hukum rakyat, lebih sederhana dan lebih mampu menjamin kepastian hukum.

Dari UUPA dapat dilihat adanya upaya untuk merealisasikan kehendak memerdekakan dan mensejahterakan rakyat dan menghapuskan praktek-praktek eksploitatif pemerintah kolonial, baik kaum kapitalis asing maupun kaum feodal.

### **3.3. Tujuan dan Prinsip UUPA**

Tujuan dari pembentukan UUPA pada dasarnya adalah:

- a. Meletakkan dasar-dasar hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat petani dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Ini berarti bahwa sendi-sendi hukum agraria kolonial yang mengabdikan pada kepentingan bangsa penjajah dihapuskan, berikut hubungan-hubungan sosial ekonomi yang memeras dan merugikan kepada rakyat petani ditiadakan dan diganti dengan tatanan

hukum baru yang berangkat dari cita-cita hasil pembentukan negara baru, yakni menciptakan kesejahteraan bagi keseluruhan rakyat. Dalam rangka ini, perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkaman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing (Pidato Pengantar Menteri Agraria Mr. Sadjarwo, di dalam sidang DPR-GR, tanggal 12 September 1960).

- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum agraria; Kesatuan mengandung arti bahwa hanya ada satu aturan hukum agraria yang bersifat nasional yang mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis dan rumit karena menimbulkan masalah antargolongan, tidak sederhana dan sukar dipahami oleh rakyat; Hal mana disebabkan nilai-nilai hukumnya bersumber dari tatanan sosial ekonomi masyarakat Eropa, khususnya Belanda, yang sarat akan kepentingan-kepentingan ekonomi masyarakat penjajah yang mengambil hasil kerja dari masyarakat yang dijajah.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Upaya ini menempatkan bahwa bagi rakyat yang telah menguasai tanah dengan sesuatu hak akan dijamin kepastian hukum, dan bagi pemegang haknya akan dikeluarkan sertifikat sebagai tanda bukti pemegang hak. Upaya ini hampir tidak pernah dilakukan oleh pemerintah kolonial dan bahkan kebanyakan rak-

yat petani, khususnya di Jawa, tidak mempunyai tanah dengan hak milik karena telah dikuasai negara kolonial, tuan-tuan tanah partiker, perkebunan-perkebunan swasta asing dan kaum bangsawan. Akibatnya, rakyat petani dalam mengerjakan tanahnya hanya atas dasar hak menggarap saja.

Dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tersebut, UUPA meletakkan beberapa prinsip-prinsip tertentu yang menjadi dasar-dasar utama yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal UUPA, berikut Undang-undang pendukungnya maupun peraturan pelaksanaan lainnya. Prinsip-prinsip tersebut adalah:

### **1. Prinsip Nasionalitas**

Prinsip ini berarti, seluruh wilayah Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, merupakan kesatuan tanah air dari bangsa Indonesia, kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa Indonesia, sehingga menjadi hak dari bangsa, dan karenanya tidak semata-mata menjadi hak pemilikinya saja. Hak bangsa Indonesia atas tanah airnya bersifat abadi (pasal 1 ayat 3 UUPA), yang berarti, sepanjang bangsa Indonesia masih ada dan wilayah Indonesia masih ada, tidak ada kekuasaan apa pun yang dapat memutuskan hubungan hak bangsa Indonesia atas tanah airnya. Hubungan ini seperti *hak ulayat* pada masyarakat adat yang memungkinkan adanya Hak Milik, Hak Pakai, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan hak-hak atas tanah lainnya yang dapat dipegang oleh perorangan ataupun badan hukum. Prinsip ini juga menentukan bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak atas

tanah atas dasar hak milik (pasal 9 jo. pasal 21 ayat 1 UUPA), tanpa membedakan jenis kelamin laki-laki maupun perempuan (pasal 9 ayat 2 UUPA), sementara bagi warga negara asing dilarang (pasal 26 ayat 6 UUPA).

Bagi warga negara yang lemah ekonominya pemerintah memberikan perlindungan dengan melakukan pengawasan pada setiap peralihan hak milik (pasal 26 ayat 1 UUPA), dan untuk menjaga asas keadilan sosial pemerintah diwajibkan untuk mencegah adanya organisasi atau usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta (pasal 13 ayat 2 UUPA) warga negara. Bahkan usaha-usaha monopoli pemerintah yang bersifat merugikan rakyat banyak dicegah dan untuk itu usaha monopoli pemerintah hanya dapat dilakukan berdasarkan Undang-undang (pasal 13 ayat 3 UUPA).

## **2. Prinsip Hak Menguasai dari Negara**

Prinsip ini berarti bahwa azas *domein* yang menjadi dasar undang-undang kolonial dihapuskan, sehingga praktek-praktek negara yang memiliki tanah pada wilayahnya tidak diakui lagi. Asas *Domein* pada masa kolonial mengandung pengertian sebagai hak milik mutlak negara kolonial Hindia Belanda, untuk itu maka pemerintah kolonial bisa menjual tanah-tanah Indonesia kepada siapa saja, bahkan kepada warga negara asing, yang pada masa lalu menimbulkan banyaknya tanah-tanah partikelir dan tuan-tuan tanah dengan hak yang sangat luas dan dapat diibaratkan seperti adanya negara (tanah-tanah partikelir) dalam negara (Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda). Asas *Domein* telah dihapuskan, dan ditetapkan hak menguasai negara yang

disebutkan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 jo. pasal 2 ayat 1 UUPA, dengan pengertian bahwa hak ini hampir sama dengan Hak Ulayat dalam masyarakat adat. Berbeda dengan asas *Domein*, Hak Menguasai dari Negara (HMN) menempatkan negara tidak menjadi pemilik tanah melainkan sebagai organisasi tertinggi dari bangsa Indonesia yang diberi kekuasaan untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa,
- c. Mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Tujuan utama dari HMN adalah untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum (pasal 2 ayat 3 UUPA). Pelaksanaan berada pada wewenang Presiden sebagai mandataris yang dibantu oleh Menteri Agraria dengan jajaran aparatusnya. Menurut pasal 2 ayat 4, penyelenggaraan HMN dapat didelegasikan kepada daerah-daerah swatantra (provinsi, kabupaten/kotamadya, kecamatan dan desa) dan bahkan pada suatu komunitas adat yang masih kuat keyakinan norma-norma adatnya. Dengan demikian, pemerintah daerah atas kekuatan undang-undang bisa mempunyai wewenang HMN yang dipegang dan diletakkan pada kepala daerahnya, dan bagi persekutuan masyarakat adat dapat diberikan HMN, sepanjang dalam persekutuan adat tersebut masih ada dan diakuinya hak ulayat dari persekutuannya.<sup>2</sup>

Adapun batas dari HMN adalah, bahwa HMN tidak boleh mengesampingkan hak-hak atas tanah yang telah dipunyai oleh warga negara Indonesia ataupun badan hukum-badan hukum. Sementara, untuk yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya, berdasarkan HMN, negara mempunyai kekuasaan penuh dan luas untuk dapat memberikannya dengan suatu hak kepada warga negara ataupun badan hukum menurut keperluan maupun peruntukannya.

### ***3. Prinsip Tanah Mengandung Fungsi Sosial***

Prinsip ini berarti bahwa setiap hak atas tanah yang ada pada seseorang tidak dibenarkan untuk dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata demi kepentingan pribadi, apalagi sampai merugikan masyarakat. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan, sifat dan haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan negara. Tanah harus dipelihara baik-baik, ditambah kesuburannya, serta dicegah dari kerusakan-kerusakannya.

Bumi, air, kekayaan alam dan ruang angkasa adalah hak seluruh bangsa Indonesia, yang merupakan kekayaan nasional, bukan milik orang perorang atau segelintir kelompok masyarakat saja. Bagi pemilik sesuatu hak atas tanah di Indonesia harus melihat haknya dalam kerangka ini, yakni dalam kerangka hak seluruh bangsa. Karenanya, setiap tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak mengandung fungsi sosial, yang berarti tidak dikuasai secara absolut dan mutlak, melainkan di dalam penggunaannya dibebani dengan kepentingan umum. Penggunaan tanah dengan mak-



sud atau yang dapat merugikan kepentingan umum dilarang. Dengan kata lain, penggunaannya harus bermanfaat bagi kepentingan umum. Karenanya, pemilikan, peruntukan dan penggunaan hak-hak agraria dilandasi dengan asas produktivitas, dijamin kelestariannya dan dimiliki secara merata oleh seluruh rakyat.

#### 4. *Prinsip Land Reform*

Prinsip ini adalah gambaran dari tujuan menciptakan suatu struktur pemilikan tanah yang baru. Menurut MR. Sadjarwo, Menteri Agraria dalam pidatonya pada 12 September 1960, di depan DPR-GR, *land reform* bertujuan:

- a. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat petani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasikan keadilan sosial.
- b. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk petani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan obyek pemerasan.
- c. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap *privat-bezit*, yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan dan turun-temurun, tetapi yang berfungsi sosial.
- d. Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga. Sebagai kepala

keluarga dapat seorang laki-laki ataupun wanita. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah, dan memberikan perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah.

- e. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong-royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong-royong lainnya, dibarengi suatu sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan petani.

Prinsip *land reform*, dalam UUPA dinyatakan pada pasal 13 jo. Pasal 17, tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh seorang petani, supaya dapat mencukupi secara layak bagi diri sendiri dan keluarganya, kemudian tercantum pula batas maksimum luas tanah yang dapat dimiliki oleh seseorang dengan hak milik (pasal 17 UUPA), yang bermaksud untuk mencegah penguasaan tanah luas pada tangan segelintir orang. Selanjutnya, pada pasal 7 UUPA dinyatakan pula pelarangan pemilikan tanah yang melampaui batas, karena bisa merugikan kepentingan umum, khususnya rakyat petani. Ketentuan ini dibarengi pula dengan keharusan adanya pemberian kredit, pupuk, bibit dan bantuan-bantuan lainnya dengan syarat-syarat ringan.

## 5. *Prinsip Perencanaan Agraria*

Prinsip ini berhubungan dengan HMN, yang dalam rangka menciptakan sosialisme Indonesia, seperti yang dimaksud pada pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Negara diharuskan membuat tata guna agraria dengan menyusun suatu perencanaan umum secara nasional khususnya mengenai

*persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah dan kekayaan alam, yang akan dipergunakan untuk:*

- a. keperluan negara,
- b. keperluan peribatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa,
- c. keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, budaya, dan lain-lain kesejahteraan,
- d. keperluan memperkembangkan produksi pertanian, perternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu,
- e. keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Perencanaan ini disusun berdasarkan kondisi dan situasi di daerah-daerah dan bersumber dari penyusunan rencana tata guna daerah yang ditarik secara nasional. Pada dasarnya, perencanaan tata guna agraria daerah memuat tentang persediaan, peruntukan dan penggunaan agraria sesuai dengan keadaan dan potensi daerah. Perencanaan ini berlakunya setelah mendapat pengesahan dari Presiden untuk DT I, Gubernur untuk DT II, Bupati/Walikota untuk tingkat kecamatan.

Di samping itu, berdasar HMN, ditetapkan macam-macam hak atas tanah yang dapat dipunyai dan diberikan kepada orang-perorang, sekelompok orang ataupun badan hukum, yakni hak-hak seperti yang disebutkan dalam pasal 16 UUPA, yang meliputi: Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Guna Air. Berdasarkan pemberian dari Pemerintah di atas, pemegang hak mempunyai wewenang untuk mempergunakannya sesuai dengan batas-batas dan syarat-syarat yang

terdapat dalam UUPA. Hak-hak di atas, menurut pasal 6 UUPA, mengandung fungsi sosial. Dengan demikian, pemegang hak tidak leluasa dan absolut menguasai tanah-tanah yang diberikan kepadanya tanpa memperhitungkan kepentingan umum. Dalam arti ini, pemegang hak atas tanah diwajibkan untuk meningkatkan produktivitas dari tanah, menjaga kelestariannya agar tidak rusak, dan dilarang menguasai tanah melebihi batas yang ditetapkan, karena hal itu akan menciptakan kembali tuan-tuan tanah yang menciptakan hubungan pemerasan dengan petani-petani *gurem* ataupun tanpa tanah. Untuk itu, diatur batas-batas luas minimal dan maksimal tanah yang dapat dimiliki oleh warga negara, dengan maksud untuk dapat memberikan tanah secara merata dengan prioritas pada petani-petani tanpa tanah. Untuk menjaga hal tersebut, disebutkan sanksinya adalah pencabutan hak, Artinya, apabila hal-hal itu dilanggar atau kepentingan umum menghendaki, maka pemberian hak dapat dicabut dengan pemberian ganti rugi dari negara.

### 3.4. Anatomi UUPA

#### 3.4.1. *Konversi*

Pemerintahan Hindia Belanda pernah berusaha melakukan tindakan konversi.

“Tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat atau tanah-tanah ulayat dikonversi menjadi tanah-tanah yang mereka namakan sebagai *Agrarisch Eigendomsrecht* (suatu hak yang mirip dengan Hak *Eigendom*), dengan KB 11 April 1985 No. 22 dan kemudian diperbaiki dengan S.1931 No. 168.... Kemudian lagi dengan S.1872-117 jo. S 1897-234 dan *Ornonantie* S. 1931-168 diatur ketentuan

tentang "*agrarissh Eigendomsrecht...* Kedua produk hukum yang disebutkan di atas, maka jelaslah Pemerintah Hindia Belanda bertujuan: (a) merusak sendi-sendi hak ulayat yang ada, sehingga menjadi hak-hak pribadi seseorang dengan mempercepat prosesnya dengan adanya produk-produk hukum demikian; (b) *agrarissh eigendom* ini jelas bertujuan merombak lembaga-lembaga adat hak tanah adat kepada sistem dan lembaga menurut sistem KUH Perdata Barat" (A.P. Parlindungan, 1990: 3-4).

Kehendak UUPA adalah menghapuskan dualisme hukum, yakni seluruh tatanan hukum model lama yang terdiri dari hukum hasil pemerintah kolonial Belanda dan pelbagai hukum adat yang diakui oleh masyarakat adatnya. Konsekuensinya, berbagai hak atas tanah yang semula tunduk pada tatanan hukum lama, turut terhapuskan dan diubah untuk disesuaikan dengan hukum agraria baru.

Terdapat 5 (lima) prinsip yang melandasi konversi menurut UUPA, yakni prinsip nasionalitas, prinsip pengakuan hak-hak tanah terdahulu, kepentingan umum, penyesuaian kepada ketentuan konversi, dan *status quo* hak-hak tanah terdahulu (AP Parlindungan, 1990: 4).

Dalam UUPA ditetapkan ketentuan-ketentuan konversi yang terdiri dari 9 pasal, di dalamnya antara lain diatur bagaimana perubahan hak-hak atas tanah yang berdasarkan pada hukum adat dan hukum pemerintah kolonial ditundukkan pada UUPA. Pasca pengesahan UUPA sebelum Orde Baru, telah keluar peraturan-peraturan pelaksana yang mengatur soal konversi hak-hak Barat.<sup>3</sup>

1. Peraturan Menteri Agraria, No. 2 tahun 1960, tentang "Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Undang-undang Pokok Agraria", yang kemudian diperbaiki dengan Peraturan Menteri Agraria No. 5 tahun 1960, dan Peraturan Menteri Agraria No. 2 tahun 1962.

2. Peraturan Menteri Agraria No. 4 tahun 1961, tentang "Pelaksanaan Konversi Hak-hak Concessie dan Sewa untuk Perusahaan Kebun Besar".
3. Peraturan Menteri Agraria No. 13 tahun 1961, tentang "Pelaksanaan Konversi Hak *Eigendom* dan lain-lain yang aktanya belum diganti".
4. Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 7 tahun 1963 tentang "Pelaksanaan Konversi Izin Pakai Tanah di Kebayoran Baru".
5. Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. 3K/12/1963 tanggal 14 Mei 1963, tentang "Konversi Hak *Opstal* dan *Erfpacht* di atas tanah *eigendom* Kotapraja".
6. Peraturan Menteri Agraria No. 7 tahun 1965 tentang "Pedoman pelaksanaan Konversi Hak *Eigendom* tersebut dalam ayat 3 jo. ayat 5 pasal 1 Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA yang dibebani dengan *Opstal* dan *Erfpacht* untuk perumahan".
7. Peraturan Menteri Agraria No. 9 tahun 1965 tentang "Pelaksanaan konversi Hak Pengusahaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan-kebijaksanaan Selanjutnya".

Keseluruhan pengaturan konversi tersebut dapat dikemukakan dalam bagan berikut:

Pasal/ Ayat	Asal Hak Barat	Dikonversi menjadi	Subjek	Jangka Waktu
I/1	Hak <i>Eigendom</i>	Hak Milik	a. WNI Tunggal b. Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bank-bank Negara</li> <li>• Koperasi Pertanian</li> <li>• Badan-badan Hukum</li> <li>• Badan-badan sosial</li> <li>• Badan-badan agama</li> </ul> selama-lamanya	Selama-lamanya
I/2	Hak <i>Eigendom</i>	Hak Pakai	Perwakilan Asing yang dipergunakan kediaman Kepala Perwakilan dan Gedung Kedutaan	Selama tanah dipergunakan untuk keperluan tersebut
I/3	Hak <i>Eigendom</i> kepunyaan orang asing dan badan-badan hukum	HGB	a. WNI tunggal b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indo	20 tahun

Pasal/ Ayat	Asal Hak Barat	Dikonversi menjadi	Subjek	Jangka Waktu
1/4	Hak <i>Eigendom</i> dibebani dengan hak <i>Opstal</i> dan hak <i>Erpacht</i>	HGB	Pasal 36 UUPA	Selama sisa waktu hak <i>Opstal</i> / <i>Erpacht</i> tersebut maksimal 20 tahun
1/5	Hak <i>Eigendom</i> tersebut dalam ayat 3 pasal ini dibebani dengan hak <i>Opstal</i> dan hak <i>Erpacht</i>	Untuk perumahan dikonversi menjadi HGB	Atas nama bekas pemegang hak <i>Opstal</i> / <i>Erpacht</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 tahun sejak UUPA</li> <li>• Sisa waktu hak <i>Erpacht</i>/<i>Opstal</i></li> </ul>
III	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hak <i>Erpacht</i> untuk perusahaan kebun besar</li> <li>• Hak <i>Erpacht</i> untuk pertanian kecil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HGU</li> <li>• Hapus</li> </ul>	Pasal 30 UUPA	Yang sudah habis waktunya menjadi <i>Hak Pakai</i>



Pasal/ Ayat	Asal Hak Barat	Dikonversi menjadi	Subjek	Jangka Waktu
N	Pemegang <i>Con-</i> <i>cencie</i> dan sewa untuk perusahaan kebud besar	HGU (dalam waktu 1 tahun sejak UUPA)	Pasal 30 UUPA	Lalai/tidak memenuhi syarat-syarat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• berlangsung terus selama sisa waktu maximal 5 tahun</li> <li>• sesudah itu hapus</li> </ul>
V	Hak <i>Opstal</i> dan Hak <i>Erpacht</i> untuk per- usahaan atas tanah Negara	HGB	Pasal 36 UUPA	Berlangsung selama sisa waktu maximal 20 tahun

Sumber: Prof. Mr. Dr. Sudargo Gautama, Tafsiran Undang-undang pokok agraria (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1990), hal. 79 - 81.

Mengenai konversi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat, UUPA mengatur dalam ayat 1 pasal 2 Ketentuan-ketentuan Konversi: "Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam pasal 20 ayat 1 seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, yaitu: "*Hak agrarisch eigendom, milik, yasan, adarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant Sultan, landerijenbezitsrecht, altijddurene erpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikulir, dan hak-hak lain dengan nama apa pun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi Hak Milik tersebut dalam pasal 20 ayat 1, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagaimana yang tersebut dalam pasal 21." Jadi, dalam hal ini, UUPA memberikan jaminan bahwa tanah-tanah yang diakui oleh hukum adat dikonversi menjadi tanah milik.

Peraturan-peraturan yang dikeluarkan berkaitan dengan konversi hak-hak tanah yang sebelumnya tunduk pada hukum adat adalah:

1. Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 tentang "Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian", yang kemudian telah diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964.
2. Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 tahun 1962 tentang "Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak Indonesia atas Tanah".

### *3.4.2. Pendaftaran Tanah*

Dalam hukum agraria yang berlaku di bawah pemerintahan Hindia Belanda (masa kolonialisme), baik dengan hukum adat maupun hukum Barat, tidak ada kepastian hukum bagi rakyat. Satu tujuan UUPA adalah memberi kepastian hukum pada rakyat, melalui kegiatan pendaftaran tanah. Seperti dinyatakan dalam pasal 19 ayat (1) UUPA, bahwa "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di Seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah". Selain itu, pemegang hak atas tanah diperintahkan melakukan pendaftaran oleh pasal 23, 32 dan 38 UUPA.

Dalam pasal 19 ayat (2) tersebut ditentukan, bahwa pendaftaran tanah itu harus meliputi dua hal yaitu:

- a. Pengukuran dan pemetaan tanah-tanah serta menyelenggarakan tata usahanya.
- b. Pendaftaran serta hak peralihannya dan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pendaftaran tanah ialah Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961. Dalam Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah ini, diselenggarakannya pendaftaran tanah dijadikan tugas dari Jawatan Pendaftaran Tanah. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah.

## A. Pengukuran dan Pemetaan

Pekerjaan pengukuran dan pemetaan baik di dalam penyelenggaraan, dasar mula maupun pemeliharannya pada dasarnya tidak akan merupakan suatu soal yang sulit, karena telah diperoleh pengalaman selama berpuluh-puluh tahun dari pendaftaran tanah-tanah dengan hak-hak Barat. Kesukaran yang terpokok terletak pada kenyataan bahwa pengukuran dan pemetaan semua tanah Republik Indonesia itu merupakan suatu pekerjaan raksasa, yang akan memakan biaya banyak sekali serta membutuhkan banyak pula tenaga ahli.

Pengukuran dan pemetaan diatur dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961:

1. Di daerah-daerah yang ditunjuk menurut pasal 2 ayat (2), semua bidang tanah diukur desa demi desa.
2. Sebelum bidang tanah diukur, terlebih dahulu diadakan:
  - a) Penyelidikan riwayat tanah.
  - b) Penetapan batas-batasnya.
3. Pekerjaan yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini dijalankan oleh suatu panitia yang dibentuk oleh Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya dan yang terdiri dari seorang pegawai Jawatan Pendaftaran Tanah sebagai ketua dan dua orang anggota Pemerintah Desa atau lebih sebagai anggota (selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah ini disebut Panitia). Jika Menteri Agraria memandangnya perlu, keanggotaan Panitia dapat ditambah dengan seorang Pejabat dari Jawatan Agraria, Pamong praja dan Kepolisian Negara. Di dalam menjalankan pekerjaan itu panitia memperhatikan keterangan-

- keterangan yang diberikan oleh yang berkepentingan.
4. Hasil penyelidikan riwayat dan penunjukan batas yang bersangkutan ditulis dalam daftar isian yang bentuknya ditetapkan oleh Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah dan ditandatangani oleh anggota-anggota Panitia serta oleh yang berkepentingan atau wakilnya.
  5. Jika ada perselisihan tentang batas antara beberapa bidang tanah yang letaknya berbatasan atau perselisihan siapa yang berhak atas suatu bidang tanah, maka Panitia berusaha menyelesaikan hal itu dengan yang berkepentingan secara damai.
  6. Jika usaha tersebut gagal, yang berkepentingan dalam perselisihan tentang siapa yang sesungguhnya berhak atas bidang tanah itu dapat mengadukan hal itu ke muka hakim. Tanah-tanah yang menjadi pokok perselisihan pada peta-peta dan daftar-daftar yang dimaksud dalam pasal 4 dan 7 dinyatakan dengan satu nomor pendaftaran atau dicatat sebagai tanah sengketa sampai perselisihan itu diselesaikan.
  7. Batas-batas dari suatu bidang tanah dinyatakan dengan tanda-tanda batas menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Pekerjaan pengukuran dan pemetaan tidak dapat diselesaikan dalam waktu yang singkat. Maka, dalam Peraturan Pemerintah ini ditetapkan, bahwa pekerjaan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran hak dan peralihannya harus dilakukan secara berangsur-angsur, desa demi desa, di daerah-daerah yang ditunjuk oleh Menteri Agraria.

Tanah-tanah yang terdapat di desa-desa yang telah ditunjuk oleh Menteri Agraria itu diselidiki batas-batasnya

serta siapa yang berhak atasnya. Setelah penyelidikan itu selesai, tanah-tanah itu diukur serta dibuatkan peta-peta pendaftaran tanah, seperti tersebut dalam pasal 3, pasal 4, pasal 5 dan pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 menyatakan:

1. Setelah pengukuran suatu desa sebagai yang dimaksud pasal 3 selesai, maka dibuat peta-peta pendaftaran yang memakai perbandingan.
2. Peta itu memperlihatkan dengan jelas segala macam hak atas tanah di dalam desa dengan batas-batasnya, baik yang kelihatan maupun yang tidak.
3. Selain batas-batas tanah pada peta itu dimuat pula nomor pendaftaran nomor buku-buku, nomor surat ukur, nomor pajak (jika mungkin), tanda batas dan sedapat-dapatnya juga gedung-gedung, jalan-jalan, saluran air dan lain-lain benda tetap yang penting.

## **B. Penetapan Batas**

Hal yang penting bagi suatu pengukuran dan pemetaan adalah penetapan batas dari setiap bidang tanah. Dalam penyelenggaraan pengukuran desa demi desa, dilakukan dengan persetujuan para pemegang hak yang bersangkutan. Panitia tidak dapat menentukan sendiri batas setiap bidang tanah, tetapi panitia mengusahakan agar para pemegang hak yang berbatasan dapat memperoleh kata sepakat, sehingga batas yang diukur dan dipetakan adalah batas yang sebenarnya.

Panitia dalam usahanya menetapkan batas-batas juga memperhatikan bukti-bukti tulis yang diperoleh dari sum-

*ber lain. Usaha hasil penetapan batas tersebut di atas ditulis dalam daftar isian yang khusus untuk keperluan tersebut dan ditanda-tangani oleh Panitia maupun yang bersangkutan. Selanjutnya, bila desa tersebut selesai diukur dan dipetakan, daftar isian tersebut dan peta desa diumumkan di Kantor Kepala Desa selama 3 bulan, untuk memberikan kesempatan yang berkepentingan mengajukan keberatan-keberatan mengenai penetapan batas-batas tanah dan isi daftar-daftar isian itu. Bila keberatan-keberatan yang dikemukakan memiliki dasar yang kuat, dilakukan perubahan-perubahan dalam peta maupun daftar isian yang bersangkutan. Setelah perubahan-perubahan yang dimaksud di atas selesai dikerjakan, atau jika waktu tersebut tidak diajukan keberatan, peta-peta dan daftar-daftar itu disahkan oleh Panitia dengan suatu berita acara, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria (Pasal 6 PP No. 10 Tahun 1961).*

### **C. Penyelenggaraan Tata Usaha Pendaftaran**

Guna penyelenggaraan tata usaha pendaftaran tanah, pasal 7 mengharuskan Kantor-kantor Pendaftaran Tanah di daerah membuat empat macam daftar yaitu daftar tanah, daftar nama, daftar buku tanah dan daftar surat ukur.

Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 menyatakan "Bentuk daftar tanah dan daftar nama serta cara mengisinya ditetapkan oleh Menteri Agraria". Bentuk dan cara mengisi daftar-daftar tersebut diatur dengan Peraturan Menteri Agraria No. 7 Tahun 1961 tentang "Penyelenggaraan tata usaha pendaftaran tanah".

(a) Daftar Tanah

Dalam daftar ini akan didaftar tanah (tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, tanah-tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak, jalan-jalan dan sebagainya) yang terdapat dalam suatu desa.

(b) Daftar Nama

Dalam daftar ini akan didaftar nama orang-orang yang mempunyai suatu hak atas tanah. Dalam daftar nama, dicatat semua orang yang mempunyai hak atas tanah. Penyusunannya menurut abjad dan per kabupaten. Untuk setiap orang mendapat kartu nama, sehingga dengan demikian dapat diketahui hak-hak apa saja, berapa luasnya dan di mana tanah yang dimiliki oleh seseorang. Daftar tanah, disusun per desa, sehingga tiap desa masing-masing mempunyai daftar tanah sendiri-sendiri. Hal yang perlu dicatat dalam daftar tanah untuk sebidang tanah adalah:

- Nomor pendaftaran;
- Nomor lembar dan kota di mana bidang tanah tersebut terletak dalam peta;
- Luas tanah;
- Macam hak beserta nomornya;
- Nomor dan surat ukur.

Dalam daftar tanah ini tidak hanya tanah yang dipunyai seseorang tetapi juga tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

(c) Daftar Buku Tanah

Dalam daftar ini akan di daftar hak-hak atas tanah serta



peralihan hak-hak itu. Daftar Buku Tanah merupakan kumpulan buku-buku tanah yang dijilid menjadi satu. Penyusunan dilakukan per desa, per hak, dan untuk satu buku tanah hanya dapat dipakai untuk satu bidang hak atas tanah saja.

Setiap macam hak dalam satu desa terdapat Daftar Buku Tanah sendiri, misalnya Daftar Buku Tanah Hak Milik, Daftar Buku Tanah Hak Pakai, dan sebagainya.

Dalam buku tanah ini dicatat hak-hak atas tanahnya, begitu juga perubahan atau peralihan dan pembebanan di atas hak itu kelak kemudian hari. Tiap buku tanah yang telah dipakai untuk mendaftarkan sesuatu hak harus dibubuhi tanda-tangan dan cap Kepala Kantor Pendaftaran Tanah.

Hal-hal yang dicatat dalam buku tanah adalah:

- Nomor dan macam hak;
- Nama pemilik;
- Luas tanah;
- Tanggal dan nomor surat keputusan pemberian hak tersebut.
- Nomor dan tahun surat ukur.

Setiap perubahan yang dicatat harus ditanda-tangani dan dicap Kepala Kantor Pendaftaran Tanah.

Daftar tanah, daftar nama, dan daftar buku tanah merupakan inti dari penyelenggaraan tata usaha pendaftaran tanah. Sedangkan daftar surat ukur pada hakekatnya merupakan kumpulan kutipan peta dari tiap bidang. Ketiga daftar yang merupakan inti dari penyelenggaraan tata usaha pendaftaran tanah dapat diperoleh

dalam rangka menjamin kepastian hukum mengenai hak atas tanah untuk setiap bidang tanah.

(d) Daftar Surat Ukur Tanah

Daftar ini merupakan kumpulan surat-surat ukur. Surat ukur menguraikan keadaan, letak serta luas yang menjadi obyek sesuatu hak yang telah didaftarkan dalam daftar buku tanah. Daftar Surat Ukur adalah kumpulan kutipan peta-peta pendaftaran tanah. Tiap surat ukur hanya menggambarkan satu bidang tanah hak. Dalam daftar ini batas-batas suatu bidang tanah diuraikan lebih lanjut. Penyusunan dilakukan per desa, dan per tahun dikumpulkan selanjutnya dijilid.

Keterangan-keterangan yang dicatat dalam daftar surat mengenai sebidang tanah antara lain:

- Uraian batasnya
- Luasnya
- Gambarnya, di mana dicantumkan ukuran-ukuran batasnya dan sebagainya

Yang penting harus memuat pula:

- Nomor pendaftaran,
- Nomor dan tahun surat ukur/buku tanah,
- Nomor pajak (jika mungkin),
- Uraian tentang letak tanah,
- Uraian tentang keadaan tanah,
- Luas tanah,
- Orang atau orang-orang yang menunjukkan batas-batasnya.

Setiap surat ukur dibuat rangkap dua, yang satu diberi-

kan kepada yang berhak sebagai bagian dari sertifikat yang dimaksud dalam pasal 13 ayat (3), sedang yang lain disimpan di Kantor Pendaftaran Tanah. Setiap surat ukur itu disimpan tiap-tiap tahun dijilid dan merupakan daftar surat ukur.

#### **D. Pendaftaran Hak Atas Tanah**

Yang dimaksud dengan pendaftaran hak di sini adalah pendaftaran hak untuk pertama kalinya atau pembukuan suatu hak atas tanah dalam daftar buku tanah. Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, ada tiga cara untuk pendaftaran hak yaitu:

1. Pendaftaran hak di desa-desa yang telah lengkap dilakukan pengukuran  
Setelah peta suatu desa dan daftar isian riwayat tanah selesai disahkan oleh Panitia dengan membuat berita acara. Maka untuk setiap bidang tanah yang batas-batas maupun yang berhak di atasnya telah ditetapkan, oleh Kantor Pendaftaran Tanah di daerah tersebut dibukukan dalam buku daftar tanah, begitu pencatatan dalam segala sesuatu yang perlu dalam daftar nama dan daftar surat ukur. Kepada yang berhak diberikan suatu tanda bukti hak yang disebut sertifikat. Sertifikat ini tidak lain adalah salinan buku tanah dan surat ukur serta di beri sampul dan dijahit menjadi satu. Sertifikat ini merupakan alat bukti yang kuat, dan karena surat ukur merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sertifikat maka surat ukur tersebut merupakan alat bukti yang kuat.

2. Pendaftaran hak di desa-desa yang belum lengkap dilakukan pengukuran

Setelah berlakunya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 di daerah tersebut, Kantor Pendaftaran Tanah setempat harus mendaftarkan hak-hak atas tanah. Yang didaftar di sini adalah tanah-tanah bekas hak Barat. Hak-hak diberikan dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1959 dan Peraturan-peraturan Pendaftaran tanah yang berlaku di daerah Istimewa Yogyakarta, Karesidenan Surakarta dan Sumatra Timur. Tercantumnya ketentuan ini dalam peraturan tersebut di atas tidak lain adalah agar arsip yang ada di kantor-kantor Pendaftaran Tanah dapat segera dipergunakan untuk menyusun arsip seperti yang diinginkan oleh Pemerintah tersebut. Pemberian surat-surat tanda bukti hak kepada para pemegang hak yang haknya sudah dibukukan. Surat tanda bukti itu berupa sertifikat tanah, jika yang bersangkutan sudah ada surat ukurnya. Sertifikat hak atas tanah terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu dalam suatu sampul (pasal 13 PP No. 10/1961). Kalau tanah yang bersangkutan belum ada surat ukurnya, untuk sementara sebagai gantinya, yang dijahit bersama-sama dengan salinan buku tanahnya adalah gambar situasi. Surat tanda bukti hak yang belum ada surat-ukurnya itu disebut: Sertifikat Sementara. Sewaktu-waktu kalau sudah dapat dikeluarkan surat ukurnya, maka gambar situasinya dapat diganti dengan surat ukur itu. Sertifikat Sementara tersebut akan menjadi sertifikat. Baik sertifikat maupun sertifikat sementara kedua-duanya merupakan tanda bukti hak (Pasal 17 PP No. 10/1961). Sertifikat sementara

bukan sertifikat yang berlaku sementara, melainkan suatu sertifikat yang belum dilengkapi dengan surat ukur. Perbedaannya terletak pada luasnya pembuktian. Kalau sertifikat sementara hanya merupakan Surat Tanda Bukti mengenai status tanahnya, subjeknya dan keterangan-keterangan yuridis yang tercantum di dalam salinan buku tanahnya, maka suatu sertifikat, selain hal-hal itu, memberikan pembuktian juga mengenai letak, batas-batas dan luasnya tanah.

3. Pendaftaran hak atas tanah atas permohonan memegang hak sendiri

Di desa-desa yang belum diselenggarakan pengukuran desa demi desa dimungkinkan dilakukan pendaftaran hak atas permohonan dari yang berhak. Garis besar prosesnya sebagai berikut: Yang berkepentingan mengajukan permohonan/konversi sekaligus mendaftarkan hak atas tanahnya dengan dilampiri tanda bukti haknya dan surat-surat keterangan lain. Selanjutnya atas permohonan tersebut Kepala Kantor Pendaftaran Tanah mengeluarkan pengumuman selama 2 bulan berturut-turut di Kantor Kepala Desa dan Kecamatan untuk memberi kemungkinan pihak lain mengajukan keberatan-keberatan atas permohonan pendaftaran tersebut. Bila jangka waktu 2 bulan tersebut telah lewat, hak atas tanah tersebut didaftarkan atas nama yang berkepentingan. Untuk selanjutnya diberikan sertifikat sementara.

## E. Pendaftaran Peralihan/Pemindahan Hak

Di dalam Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961, ditentukan bahwa setiap perjanjian: (a) yang bermaksud memindahkan hak atas tanah; (b) memberikan sesuatu hak baru atas tanah; (c) menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai jaminan, harus dibuktikan dengan suatu akte yang dibuat di hadapan pejabat yang ditunjuk/diangkat oleh Menteri Agraria.

Dilakukan di hadapan pejabat yang ditunjuk oleh pemerintah dengan maksud agar segala sesuatu yang telah terdaftar pada buku tanah akan tetap sesuai dengan keadaan sebenarnya, yang selanjutnya fungsi pendaftaran tanah dalam hal menjamin kepastian hukum tidak akan hilang, dan tanda bukti yang dikeluarkan akan tetap merupakan alat pembuktian yang kuat. Oleh karenanya, setiap perubahan mengenai hak atas tanah harus didaftarkan.

Selanjutnya, Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 membedakan tanah-tanah yang sudah dibukukan dan yang belum dibukukan. Pejabat dalam membuat akte tersebut terikat oleh beberapa syarat yang ditentukan, yang disesuaikan dengan sudah dibukukan atau belumnya tanah tersebut dibukukan, sebagaimana diatur dalam pasal 22 - 27.

Peraturan Pemerintah tersebut membedakan antara tanah-tanah yang sudah dibukukan dan yang belum dibukukan.

1. Pembuat Akte dan Pendaftarannya atas tanah yang sudah dibukukan

Pejabat yang ditunjuk pemerintah akan menolak pembuatan akte atas tanah tersebut, jika:

- Permintaan tersebut tidak disertai sertifikat yang bersangkutan;
- Tanah yang menjadi objek perjanjian masih dalam perselisihan;
- Tidak disertai tanda bukti pembayaran biaya pendaftaran.

Segera setelah akte selesai, pejabat itu menyampaikan kepada Kantor Pendaftaran Tanah, lengkap dengan sertifikat dan warkah-warkah lainnya yang diperlukan untuk kebutuhan akte/ untuk pembuatan akte itu, untuk dibukukan dalam daftar atau daftar-daftar buku yang bersangkutan. Semua dokumen itu dibawa oleh yang berkepentingan ke Kantor Pendaftaran Tanah.

Setelah Pendaftaran dan pencatatan selesai, maka oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah:

- a. Jika Pendaftaran itu mengenai pemindahan hak, diberi sertifikat kepada yang beroleh hak.
  - b. Jika pendaftaran itu mengenai pemberian hak baru, penggadaian atau pinjaman uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan sertifikat tersebut dikembalikan kepada yang berhak atas tanah itu, sedangkan kepada yang memperoleh hak baru, hak gadai atau hak tanggungan atas tanah itu diberikan sertifikat baru.
2. Pembuat Akte dan Pendaftarannya atas Tanah-tanah yang belum dibukukan
- Akte untuk memindahkan hak, memberikan hak baru, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan tanggungan hak atas tanah yang belum dibukukan di-

buat oleh Pejabat yang ditunjukkan pemerintah, jika kepadanya diserahkan surat keterangan Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa hak atas tanah itu belum mempunyai sertifikat atau sertifikat sementara.

Di daerah-daerah kecamatan di luar kota tempat kedudukan Kepala Kantor Pendaftaran Tanah, surat keterangan Kepala Kantor Pendaftaran Tanah tersebut dapat diganti dengan pernyataan yang memindahkan, memberikan, menggadaikan atau menanggungkan hak itu, yang dikuatkan oleh Kepala Desa dan seorang anggota Pemerintah Desa yang bersangkutan.

Selain surat keterangan tersebut, kepada Pejabat itu harus diserahkan pula:

- a. Surat bukti hak dan keterangan Kepala Desa yang dikuatkan oleh Asisten Wedana yang membenarkan bukti-bukti itu;
- b. Surat tanda bukti pembayaran biaya pendaftaran.

Pembuatan akte yang dimaksud harus disaksikan oleh Kepala Desa dan seorang anggota Pemerintah Desa yang bersangkutan. Setelah menerima akte dan warkah lainnya yang dimaksud, Kepala Kantor Pendaftaran Tanah membukukannya dalam daftar buku tanah yang bersangkutan.

Jika akte itu mengenai pemindahan hak atas tanah, maka oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah diberikan kepada yang memperoleh hak itu sertifikat sementara. Jika akte itu mengenai pemberian hak baru, penggadaian hak atau peminjaman uang dengan hak atas tanah



sebagai tanggungan, maka oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah kepada yang memberikan sertifikat sementara, demikian pula kepada yang memperoleh hak baru, hak gadai atau hak tanggungan atas tanah diberikan sertifikat sementara dari hak baru, hak gadai atau hak tanggungan atas tanah tersebut.

Untuk pendaftaran peralihan hak karena warisan mengenai tanah yang belum dibukukan, maka kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah harus diserahkan:

- a. Surat atau surat-surat bukti hak yang disertai keterangan Kepala Desa yang membenarkan surat atau bukti hak itu. Keterangan Kepala Desa tersebut harus dikuatkan oleh Asisten Wedana.
- b. Surat wasiat dan jika tak ada surat wasiat, surat keterangan warisan dari instansi yang berwenang.

Setelah menerima surat-surat yang dimaksud, maka Kepala Kantor Pendaftaran Tanah membukukan peralihan hak itu dalam daftar buku tanah yang bersangkutan. Kepada ahli waris, oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah diberikan sertifikat sementara setelah kepadanya disampaikan surat keterangan tentang pelunasan pajak tanah sampai pada saat meninggalnya pewaris.

Jika suatu hak atas tanah yang belum dibukukan dilelang, maka Kepala Kantor Lelang dengan segera menyampaikan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah:

- a. Kutipan otentik dari berita acara lelang,
- b. Surat Keterangan Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa hak atas tanah itu tidak mempunyai sertifikat sementara,

- c. Surat Bukti Hak dan Keterangan Kepala Desa yang dikuatkan oleh Asisten Wedana, yang membenarkan surat bukti hak itu.

Setelah menerima surat-surat yang dimaksud dari Kepala Kantor Pendaftaran Tanah membukukan pemindahan hak itu dalam daftar buku tanah yang bersangkutan. Kepada yang memperoleh hak tersebut, oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah diberikan sertifikat sementara.

## **F. Biaya Pendaftaran Tanah dan Biaya Pembuatan Akte**

Pasal 34 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 mengatur dan memperinci lebih lanjut untuk macam pekerjaan apa saja dikenakan biaya-biaya. Sedangkan besarnya biaya ditetapkan dengan Peraturan Menteri Agraria. Hal ini dilihat dari segi kepraktisannya agar bilamana perlu dapat segera disesuaikan dengan keadaan dan keperluannya.

### **3.4.3. Land Reform**

Prinsip *land reform* beralaskan Prinsip Hak Menguasai dari Negara. Dengan *land reform* diatur siapa-siapa yang berhak mempunyai hak milik, pembatasan luas minimal dan maksimal luas tanah, pencegahan tanah menjadi terlantar dan tanda bukti pemilikan atas tanah. Jika diperinci, landasan *land reform* ialah:

- a. Ada hak negara untuk menguasai seluruh kekayaan alam Indonesia yang bersumber dari pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Hak menguasai dari negara bukan hak pemi-

- likan dari negara (kolonial) seperti asas *domein*, tetapi sama dengan hak ulayat dalam hukum adat. Dalam kaitannya dengan itu, negara diberi wewenang untuk mengatur agar kekayaan itu mensejahterakan rakyat, antara lain dengan mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa (pasal 2 UUPA).
- b. Memberikan kewenangan pada negara untuk mengeluarkan tanda bukti pemilikan atas tanah. Pemegang hak milik atas tanah hanya warga negara Indonesia tanpa membedakan jenis kelamin. Warga negara asing tak diberikan hak yang demikian itu (prinsip nasionalitas - pasal 9 jo. 21 ayat 1 UUPA). Pasal ini membatasi kebebasan warga negara asing untuk menguasai tanah Indonesia. Hal ini untuk mencegah beralihnya keuntungan sumber daya alam Indonesia, seperti tanah partikelir yang menyebabkan rakyat Indonesia harus menjadi buruh tani di tanah milik warga negara asing. Pemilik adalah penguasa yang mengambil hasil kerja buruh tani.
  - c. Luas tanah dengan status hak milik dibatasi luasnya, luas minimal maupun maksimal. Pertimbangannya, luas maksimal pemilikan tanah dibatasi agar tidak tumbuh lagi tuan tanah yang menghisap tenaga kerja petani melalui sistem persewaan tanah atau gadai tanah (pasal 7 jo. pasal 17 UUPA). Pengaturan batas minimal ditujukan agar keluarga petani tidak hidup dari luas tanah yang kecil. Terdapat korelasi yang saling menguatkan antara kecilnya produktivitas dengan kecilnya pemilikan atas tanah. Pemilikan tanah yang terlalu kecil, tidak hanya berakibat kecilnya pendapatan pemiliknya

(baca: petani), juga secara makro (nasional) merugikan karena rendahnya produktivitas (pasal 13 jo pasal 17 UUPA). Pemilikan tanah yang tidak terbatas (tanpa batas maksimal) akan membuka peluang bagi sekelompok kecil orang menguasai tanah dalam luas yang sangat besar dan sebagian besar yang lain terpaksa hanya mengandalkan tenaganya untuk menjadi buruh. Ketimpangan pendapatan dan ketidakadilan senantiasa akrab dalam struktur masyarakat yang demikian. Sebaliknya, jika tanah didistribusikan pada setiap orang, setiap orang memperoleh tanah meski sedikit, memang lebih menjamin pemerataan tetapi risikonya adalah produktivitas menjadi rendah, atau rata dalam "kemiskinan".

- d. Pemilikan yang berhak atas tanah haruslah menggarap sendiri tanahnya secara aktif (pasal 10 UUPA) sehingga dapat membawa manfaat bagi dirinya, keluarga maupun masyarakat banyak. UUPA melarang pemilikan tanah pertanian yang tidak dikerjakan sendiri oleh pemilikinya karena akan menimbulkan tanah terlantar (tanah *guntai/absentee*) atau meluasnya hubungan buruh tani dan pemilik tanah yang mempunyai kecenderungan yang memeras (pasal 10 ayat 1 jo. pasal 11 ayat 1).
- e. Panitia *Land Reform* akan mendaftarkan mereka yang mendapatkan pemilikan tanah atau yang sudah menguasai hak atas tanah, untuk selanjutnya mereka akan diberikan suatu tanda bukti pemilikan hak atas tanah. Alat bukti pemilikan itu untuk menjamin kepastian hukum atas tanah.

## Aturan Pelaksana *Land Reform*

*Land reform* yang merupakan perintah UUPA dijabarkan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan pelaksana. Sejumlah peraturan pelaksanaannya adalah:

*Pertama*, penentuan batas minimum dan maksimum yang tercantum dalam pasal 7 jo. pasal 17 UUPA yang diperjelas oleh UU No. 56/PRP/1960 tentang luas tanah pertanian dan dalam pasal 1 ayat 2 ditentukan bahwa luas maksimum tanah yang dapat dimiliki adalah sebagai berikut:

Tingkat Kepadatan	Sawah (ha)	Tanah Kering (ha)
1. Tidak padat	15	20
2. Padat		
a. Kurang Padat	10	12
b. Cukup Padat	7,5	9
c. Sangat Padat	5	6

Penentuan wilayah padat dan tidak padat lebih diperjelas dengan Keputusan Menteri Agraria No. SK 978/Ka/1960 tanggal 31 Desember 1960 tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian yang di dalamnya disampaikan lampiran tentang luas maksimum di wilayah-wilayah tingkat II di Indonesia. Luas maksimum di atas berlaku untuk tiap keluarga yang terdiri dari sebanyak-banyaknya 7 orang. Lebih dari itu, setiap kelebihan orang ditambah 10% dengan ketentuan bahwa penambahan tersebut tidak boleh melebihi 50% (pasal 1 UU/PRP/1960).

Warga negara Indonesia yang tanahnya melebihi batas maksimum, paling lambat dalam jangka 1 tahun harus mengikuti ketentuan di atas (pasal 6 UU/prp/1960) dan menyerahkan kelebihan tanahnya dan diberi ganti rugi (pasal 17 ayat 3 UUPA). Untuk memperlancar, dikeluarkan pengumuman dari Departemen Agraria No. 1 tahun 1961 tanggal 9 Maret 1961 yang isinya, desakan kepada pemilik tanah untuk melaporkan pemilikannya selambat-lambatnya pada tanggal 31 Maret. Jika pengumuman itu tak diindahkan, dapat dihukum secara pidana kurungan 3 bulan atau denda Rp 10.000,00 dan kelebihan tanah beralih pada negara tanpa ganti rugi apa pun. Berkaitan dengan kelebihan tanah itu, Menteri Agraria tanggal 22 Agustus 1991 mengeluarkan surat keputusan (SK), yang isinya: pemerintah mempunyai kewenangan untuk menguasai tanah tersebut dan selanjutnya diserahkan kepada Panitia *Land Reform* tingkat II/Kotapraja yang dibantu oleh Panitia *Land Reform* Kecamatan dan Desa. SK tersebut juga menetapkan bahwa Panitia *Land Reform* harus mengganti kerugian pada pemiliknya dan mengurus persewaan tanah-tanah tersebut kepada penggarapnya sebelum dibagi menurut urutan prioritas.

*Kedua*, penerangan lebih lanjut tanah-tanah yang dijadikan objek *land reform*, ada pada Peraturan Pemerintah No. 224/1961. Isinya tentang pelaksanaan pembagian tanah dan tentang ganti rugi. Disebutkan pula dalam PP tersebut, bahwa tanah yang dijadikan obyek *land reform* adalah:

- a. Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai dimaksudkan dalam Undang-undang No. 56 Prp Thn 1960 dan tanah-tanah yang jatuh kepada negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan tersebut.

- b. Tanah-tanah yang diambil pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah, sebagaimana yang dimaksudkan dalam pasal 3 ayat 5 (dalam pasal 3 peraturan pemerintah ini disebutkan bahwa bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu enam bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut).
- c. Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada Negara, sebagaimana yang dimaksudkan dalam diktum ke-empat hukum A UUPA Agraria yang isinya bahwa hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja, sejak berlakunya undang-undang ini dihapus dan beralih pada Negara)
- d. Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Ganti rugi atas tanah-tanah yang melebihi ketentuan batas maksimum ditentukan oleh Panitia *Land Reform* Daerah Tingkat II. Besarnya, hasil penjumlahan dari hasil bersih rata-rata selama lima tahun terakhir —tiap hektarnya— dengan memperhatikan golongan kelas tanah. Jika bekas pemilik tanah tidak setuju dengan ganti rugi itu, dalam jangka waktu tiga bulan pemilik tanah dapat mengajukan banding ke Panitia *Land Reform* Tingkat I dan hasil keputusannya merupakan keputusan akhir yang mengikat (pasal 6 PP 224/1961). Pembayaran kepada para pemilik tanah untuk sementara diberikan dalam bentuk simpanan di Bank Koperasi, Tani dan Nelayan dan sisanya berupa surat hutang

*land reform*. Uang simpanan baru dapat diambil dalam jangka waktu satu tahun dan surat hutang akan dilunasi seluruhnya dengan cara mencicil dalam jangka waktu 12 tahun ditambah bunga 3% setahun kepada pemiliknya. Surat hutang *land reform* atas permintaan pemegangnya dapat ditukarkan dengan barang-barang modal industri yang disediakan oleh Pemerintah (pasal 7 PP 224/1961).

*Ketiga*, subjek *land reform* yang akan mendapatkan tanah dengan status hak milik diatur dengan mengikuti prioritas. Diutamakan kepada mereka yang paling membutuhkan dan menggantungkan mata pencahariannya dari bertani, dan memiliki hubungan yang erat dengan tanah yang digarapnya. Prioritasisasi itu karena jumlah tanah yang tersedia terbatas bila dibandingkan dengan jumlah penduduk yang membutuhkan tanah. Hal itu diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961, mereka yang terbagi dalam urutan pertama sampai terakhir dengan pengutamaan mereka yang berkedudukan pada posisi pertama, kemudian mundur pada urutan kedua dan seterusnya. Urutan-urutan tersebut adalah:

- a. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
- b. Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- c. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan;
- d. Penggarap yang belum sampai tiga tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- e. Penggarap yang mengerjakan tanah hak-pemilik;
- f. Penggarap tanah-tanah yang oleh Pemerintah diberi peruntuk lain berdasarkan pasal 4 ayat 2 dan 3;
- g. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 ha;



- h. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 ha;
- i. Petani atau buruh tani lainnya;

Petani yang mempunyai hubungan darah sampai derajat 2 derajat dan sebanyak-banyak 5 orang dengan pemilik tanah, petani yang terdaftar sebagai veteran, janda pejuang petani yang gugur, petani yang menjadi korban kekacauan, mendapat prioritas lebih dari petani-petani lain dalam tata urutan prioritas. Diterangkan pula bahwa yang dimaksud dengan petani adalah orang, baik yang mempunyai maupun tidak mempunyai tanah sendiri dan mata pencaharian pokoknya adalah mengusahakan tanah untuk pertanian. Sedangkan penggarap adalah istilah untuk petani, yang secara sah mengerjakan atau mengusahakan secara aktif tanah yang bukan miliknya, dengan memikul seluruh atau sebagian dari resiko produksinya. Kemudian yang dimaksudkan dengan buruh tani tetap adalah petani, yang mengerjakan atau mengusahakan secara terus-menerus tanah orang lain dengan mendapatkan upah. Sedangkan pekerja tetap adalah orang yang berkerja pada pemilik tanah secara terus-menerus (pasal 8 PP No. 224/1961).

Bagi subjek *land reform*, sebelum diberikan hak milik atas tanah mereka harus memenuhi beberapa persyaratan terlebih dahulu. *Pertama*, syarat umum, yakni tidak berke-warganegaraan ganda ataupun asing atau dalam kata lain warga negara Indonesia dan kuat bekerja dalam pertanian. *Kedua*, syarat khusus yakni yang menyangkut hubungan yang erat dengan tanah yang digarapnya, dengan cara penentuan bahwa petani yang tergolong pada prioritas a, b, e, f, dan g, telah mengerjakan tanah yang bersangkutan sekurang-kurangnya tiga tahun; dan petani dalam perioritas d, telah

mengerjakan tanahnya dua musim berturut-turut, sedangkan bagi petani dalam prioritas c harus telah bekerja pada pemilik selama 3 tahun berturut-turut (pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1960).

Dari syarat umum dan khusus tersebut, terdapat lagi syarat lain yang berkaitan dengan pemberian hak milik yaitu: Petani yang termasuk dalam daftar urutan a, b, dan c, diberi izin untuk mengerjakan tanah yang bersangkutan untuk paling lama dua tahun, dengan kewajiban membayar kepada Pemerintah sebesar  $\frac{1}{3}$  dari hasil panen atau dengan uang senilai itu (pasal 14 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961).

Apabila persyaratan telah terpenuhi, para petani yang menjadi subjek *land reform* dibebani kewajiban-kewajiban sebagai berikut:

- a. Membayar harga tanah yang akan diberikan, sesuai dengan harga yang ditentukan oleh Panitia *land reform* daerah tingkat II dan dinyatakan dalam surat keputusan pemberian hak miliknya. Besarnya pembayaran adalah sama jumlah rata-rata ganti rugi yang diberikan kepada bekas pemilik tanah ditambah dengan biaya administrasi 10%. Pembayaran dapat dilakukan dengan tunai atau dengan cicilan dalam jangka waktu 15 tahun berikut bunga 3% pertahun, dan diberikan kepada badan yang ditunjuk sebagai tempat pembayaran yakni Bank Koperasi, Tani dan Nelayan. Selanjutnya ditetapkan bahwa selama pembayaran pemberian hak milik belum lunas tanah yang diberikan kepada petani dilarang diperjualbelikan (dialihkan) kecuali atas seizin Menteri Agraria (pasal 14 jo. 15 Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961).

- b. Tanah harus dikerjakan atau diusahakan oleh pemiliknya sendiri secara aktif.
- c. Setelah dua tahun sejak tanah tersebut diberikan dengan hak milik harus dicapai kenaikan hasil tanaman sebanyak yang ditentukan oleh Dinas Pertanian Rakyat Daerah.
- d. Harus menjadi anggota koperasi.

Apabila terdapat kelalaian dalam memenuhi kewajiban, para petani diancam dicabut pemberian hak miliknya tanpa pemberian suatu ganti rugi, dan pejabat wewenang mencabut ini hanya ada pada Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya dan dilakukan dengan suatu Surat Keputusan.

*Keempat*, Undang-undang No. 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH).<sup>4</sup> UUPBH dikeluarkan dalam rangka melindungi petani bagi hasil dari penghisapan para pemilik tanah, yang karena satu atau lain hal tidak dapat mengerjakan tanahnya sendiri. Perbedaan kekayaan dan kekuasaan yang jauh antara pemilik tanah dengan penggarap, menimbulkan perjanjian (kontrak) bagi hasil yang tidak seimbang, yang merugikan pihak penggarap.

Atas dasar kenyataan tersebut, pemerintah bermaksud melindungi pihak penggarap yang lebih lemah. Adapun tujuan UUPBH, sebagaimana dijelaskan oleh penjelasan UU No. 2 1960, adalah:

- a. Agar pembagian hasil tanah antara pemilik dan penggarapnya dilakukan atas dasar yang adil.
- b. Dengan menegaskan hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari pemilik dan penggarap, agar terjamin pula kedudukan hukum yang layak bagi para penggarap, yang

biasanya dalam perjanjian bagi hasil itu berada dalam kedudukan yang tidak kuat, karena umumnya tanah yang tersedia tidak banyak, sedang jumlah orang yang ingin menjadi penggarap adalah sangat besar.

- c. Dengan terselenggaranya apa yang tersebut pada a dan b di atas, maka akan bertambahlah kegembiraan bekerja pada para petani penggarap, hal mana akan berpengaruh baik pada caranya memelihara kesuburan dan mengusahakan tanahnya. Hal itu tentu akan berpengaruh baik pula pada produksi tanah yang bersangkutan, yang berarti suatu langkah maju dalam melaksanakan program akan melengkapi "sandang-pangan" rakyat.

Apa yang dimaksudkan sebagai perjanjian bagi hasil adalah "perjanjian" dengan nama apa pun juga yang diadakan antara pemilik di satu pihak, dan seseorang atau badan hukum pada pihak lain - yang dalam undang-undang ini disebut "penggarap" berdasarkan perjanjian mana penggarap diperkenankan oleh pemilik tersebut untuk menyelenggarakan pembagian hasilnya antara kedua belah "pihak" (pasal 1). Istilah bagi hasil di Indonesia tidak sama antara satu daerah dengan daerah lain. Di Sulawesi Selatan disebut *teseng*, atau *maro*, *memperduai*, *nengah* atau *jejuron* di Jawa Tengah, dan *nyakap* di Lombok. Sedangkan pengertian hasil tanah ialah hasil usaha pertanian yang diselenggarakan oleh penggarap setelah dikurangi biaya untuk bibit, pupuk, ternak serta biaya untuk menanam dan panen. Yang dibagi hasil hanya hasil bersih, yaitu hasil kotor setelah dikurangi biaya untuk bibit, pupuk, ternak serta biaya untuk menanam dan panen. Tetapi biaya tenaga kerja, baik dari penggarap

sendiri maupun buruh yang dipergunakan tidak termasuk dalam biaya yang dapat diperhitungkan, tetapi jika memakai *bowong* yaitu tenaga manusia sebagai penggerak luku maka dapat diperhitungkan. Biaya porsekot tanpa bunga yang biasa diberikan adalah ongkos-ongkos yang menjadi beban kedua belah pihak.

Mereka yang boleh menjadi penggarap adalah hanya petani saja, termasuk buruh tani yang akan mengusahakan sendiri. Juga ditetapkan maksimum luas garapan adalah 3 ha, sehingga tercegah kemungkinan pengusahaan tanah secara berlebihan di tangan satu orang, karena tujuannya agar terdapat sebanyak mungkin penggarap, baik dari petani atau buruh tani. Badan hukum dilarang menjadi penggarap, kecuali atas ijin dari Menteri Muda Agraria atau pejabat yang ditunjuk.

Semua perjanjian bagi hasil harus dibuat oleh pemilik dan penggarap sendiri secara tertulis di hadapan kepala desa yang disaksikan oleh dua orang, masing-masing dari pihak pemilik dan penggarap. Perjanjian ini disahkan oleh Camat.

Jangka waktu perjanjian bagi hasil, untuk sawah sekurang-kurangnya adalah 3 tahun; sementara untuk tanah kering sekurang-kurangnya 5 tahun - terkecuali ada ijin khusus. Perjanjian bagi hasil ini tetap berlangsung, meskipun pemilik tanah telah berganti.

Besarnya bagian hasil tanah yang menjadi penggarap dan pemilik untuk tiap-tiap daerah ditetapkan oleh Bupati, dengan memperhatikan jenis tanaman, keadaan tanah, kepadatan penduduk, zakat yang disisihkan sebelum dibagi dan faktor-faktor ekonomis serta ketentuan-ketentuan adat setempat.

Dalam pedoman bagi kepala daerah DT II, Camat dan Kepala Desa mengenai beberapa ketentuan dalam UUPBH, dinyatakan pedoman imbangan antara bagian pemilik dan penggarap.

- a. Untuk padi yang ditanam di sawah 1 : 1, artinya pemilik dan penggarap masing-masing 50%.
- b. Untuk tanaman palawija di sawah dan untuk tanaman di tanah kering 2 : 1, artinya pemilik 1/3 dan penggarap 2/3.
- c. Dengan ketentuan, bahwa jika telah dicapai imbangan yang lebih menguntungkan pihak penggarap, misalnya 6/10 dan pemilik 4/10 imbangan yang terakhir inilah yang dipakai.

Pada Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 4 tahun 1964, di atur lebih tegas Penetapan Perimbangan Khusus Dalam Pelaksanaan Perjanjian Bagi Hasil. Pokok isinya adalah Pemilik tanah 2 ha ke atas yang menyerahkan tanahnya dengan perjanjian bagi hasil dan belum melaksanakan bagi hasil sesuai dengan imbangan yang telah ditetapkan oleh Bupati/Kepala Daerah DT II, terhitung mulai panen awal tahun 1964, setiap kali melakukan pelanggaran, dikenakan perimbangan pembagian hasil sebagai berikut: 60% untuk penggarap; 20% untuk pemilik tanah; dan 20% untuk Pemerintah yang harus diserahkan kepada Panitia *Land Reform* kecamatan setempat.

Untuk pelaksanaan UUPBH ini, Menteri Muda Agraria mengeluarkan Keputusan Menteri Muda Agraria No. SK/322/KA/1960, tentang "Pelaksanaan Undang-undang No. 2 tahun 1960". Pokok isi keputusan ini adalah membentuk Panitia Pertimbangan Bagi Hasil di tiap-tiap Kecamatan.

Adapun tugasnya adalah memberi pertimbangan pada Camat di dalam menjalankan wewenangnya yang diberikan oleh UUPBH, baik atas inisiatif sendiri ataupun permintaan. Susunan keanggotaannya adalah: Camat sebagai ketua, dua orang pejabat, masing-masing dari Jawatan Pertanian Rakyat dan Pengairan Kecamatan itu, dan dua orang dari golongan fungsional tani di kecamatan itu. Jika di suatu kecamatan terdapat lebih dari satu organisasi petani, hendaknya diangkat dua orang anggota yang mewakili dua organisasi yang terbesar atas usul organisasinya masing-masing. Di dalam membicarakan soal-soal mengenai perjanjian bagi hasil ini, para camat diharapkan mendengar pula pendapat organisasi-organisasi petani dan instansi-instansi lainnya yang tidak menjadi anggota pertimbangan.

Dengan terbentuknya Panitia *Land Reform* Kecamatan, maka Badan Pertimbangan Bagi Hasil ditiadakan. Tugas-tugasnya dipersatukan dengan Panitia *Land Reform* kecamatan (Peraturan Menteri Agraria No. 4 1964).

*Kelima*, organisasi, pelaksana pendukung dan anggaran program *land reform*:

1. Segera setelah dinyatakan berlakunya UUPA, pada 25 Oktober 1960, Menteri Agraria mengeluarkan SK No. 860/Ka, tentang peraturan Badan Musyawarah Golongan Karya Tani (BMGKT). Pertimbangan SK itu karena dalam pelaksanaan *land reform* perlu mendapatkan dukungan massa petani dan dipandang bijaksana untuk selalu memelihara hubungan dengan masa petani. BMGKT dibentuk di tingkat pusat sampai daerah tingkat II, sebagai tempat bagi organisasi petani dan pemerintah untuk mengadakan musyawarah. Dengan begitu, diharapkan penyelenggaraan *land reform* dapat didukung

an masyarakat melalui organisasi petani dan aktivisnya, dan diharapkan pula *land reform* akan berjalan dengan demokratis.

2. Pada 15 April 1961, berdasarkan Keppres No. 131 tahun 1961 dibentuk Organisasi Penyelenggara *Land Reform*. Dalam Keppres tersebut disebutkan, untuk menjalankan pimpinan, pengawasan, bimbingan serta koordinasi dibentuk panitia di tingkat pusat dan daerah sampai tingkat desa. Semuanya itu disebut panitia *Land Reform*. Panitia *Land Reform* beranggotakan wakil-wakil dari pemerintah dan wakil-wakil organisasi petani dan masyarakat. Pada prinsipnya tugas dan fungsi panitia *Land Reform* dapat dibagi dalam beberapa fungsi:

- (i) Panitia *Land Reform* pusat yang berfungsi menetapkan peng-aturan mengenai pelaksanaan *land reform* dan menetapkan keputusan pelaksanaan *land reform*. Hasil keputusan panitia *land reform* pusat itu dilaksanakan oleh badan pekerja.
- (ii) Panitia Harian, bekerja untuk melaksanakan putusan dan pengaturan panitia pusat, memberikan bimbingan, instruksi-instruksi, petunjuk-petunjuk, pedoman-pedoman, baik atas inisiatif pusat maupun sendiri, kemudian mengadakan koordinasi sehari-hari dengan dan antardepartemen yang berhubungan dengan masalah *land reform*.
- (iii) Panitia Pertimbangan dan Pengawasan Panitia *Land Refrom*, berfungsi memberikan masukan, saran dan pertimbangan kepada panitian pusat tentang cara-cara pelaksanaan, pengawasan, penilaian jalannya *land reform* di daerah-daerah.



- (iv) Panitia *Land Reform* Tingkat I, berfungsi melaksanakan instruksi baik dari Panitia Pusat maupun Panitia Pertimbangan dan Pengawasan. Di samping itu, Panitia *Land Reform* Tingkat I, juga merinci dan menyusun rencana kerja daerahnya sesuai dengan perundang-undangan dan instruksi-instruksi dari pusat, memberikan pedoman-pedoman, koordinasi pelaksanaan *land reform*, bimbingan dan pengawasan pada Panitia Tingkat II dan keterangan-keterangan dan bahan-bahan yang diperlukan sebagai laporan pada Panitia Pertimbangan dan Pengawasan *Land Reform*.
- (v) Panitia *Land Reform* tingkat II, berfungsi melaksanakan instruksi-instruksi para panitia yang berkedudukan lebih tinggi, merinci dan menyusun rencana kerja untuk daerahnya sesuai dengan pengaturan panitia yang berkedudukan lebih tinggi, mengadakan koordinasi langsung maupun tidak langsung pekerjaan yang menyangkut *land reform*, mengatur cara pengambilan tanah yang dimiliki melebihi batas maksimum, mengembalikan tanah-tanah yang digadaikan kepada pemiliknya, menetapkan cara-cara ganti rugi seperti jumlah dan bentuk pembayaran, menyatukan tanah yang terpencar-pencar agar lebih produktif, memutuskan sengketa-sengketa yang timbul dari pelaksanaan *land reform*, menghapuskan pemilikan tanah di luar kecamatan, memberikan bimbingan kepada Panitia *Land Reform* tingkat Desa dan memberikan pertimbangan serta saran-saran kepada Panitia *Land Reform* tingkat pusat.

- (vi) Panitia *Land Reform* Tingkat Kecamatan dan Desa yang berfungsi membantu lancarnya pelaksanaan dan melaksanakan instruksi-instruksi Panitia *Land Reform* serta memberikan saran-saran pada Panitia *Land Reform* yang kedudukannya yang lebih tinggi. Seluruh biaya operasi dibebankan pada departemen agraria.

Untuk merealisasi Keppres tersebut Menteri Agraria mengeluarkan SK No. 508/Ka tanggal 23 Agustus 1961 tentang mulai bekerjanya Panitia *Land Reform* Daerah Tingkat II/Kotapraja yang ditetapkan mulai bekerja pada 1 September 1961.

Pada setiap desa atau daerah yang setingkat dengan itu dibentuk Koperasi Pertanian, yang beranggotakan buruh tani, pemilik alat-alat pertanian, petani yang bertanah kecil dan mereka yang mendapatkan pembagian tanah (pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961).

3. Pembiayaan *land reform* diperoleh dari pemerintah, pungutan 10% dari harga tanah yang ditanggung oleh penerima tanah, hasil penjualan tanah-tanah dan sewa dalam rangka *land reform* dan lain-lain. Hasil keseluruhannya dihimpun dalam Bank Koperasi, Tani dan Nelayan atau Bank-bank lain yang ditunjuk oleh Pemerintah. Selain itu, untuk memperlancar pembiayaan *land reform* dan mempermudah pemberian fasilitas-fasilitas kredit kepada petani, Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 (pasal 16) mewajibkan dibentuknya suatu Yayasan Dana *Land Reform*. Atas dasar peraturan Pemerintah itu,

pada 25 Agustus 1961, Menteri Agraria membentuk Yayasan Dana *Land Reform*.

4. Pelaksanaan *land reform* dengan sendirinya menimbulkan konflik/sengketa. Penyelesaian sengketa *land reform* diatur dalam Undang-undang No. 21 tahun 1964 tentang Pengadilan *Land Reform*. Dasar dari perlunya Pengadilan *Landreform* adalah karena perkara-perkara *Land Reform* mempunyai kekhususan. Karenanya, dibutuhkan suatu badan peradilan dengan susunan, kekuasaan dan tata cara yang khusus pula.

Pengadilan *Land Reform* berwenang mengadili “perkara-perkara *Land Reform*” yaitu perkara-perkara perdata, pidana maupun administratif yang timbul akibat pelaksanaan peraturan-peraturan *Land Reform*. Dalam pasal 2 ayat 2 Undang-undang No. 21 itu, memaksudkan peraturan *Land Reform* tidak terbatas pada Undang-undang No. 2 tahun 1960 dan Undang-undang No. 56 Prp. tahun 1960 serta peraturan-peraturan pelaksanaannya. Turut disebut juga Undang-undang No. 5 tahun 1960, Undang-undang No. 38 Prp. tahun 1960, Undang-undang No. 51 Prp. tahun 1960 dan Undang-undang No. 16 tahun 1964.

Susunan Pengadilan *Land Reform* terdiri atas Pengadilan *Land Reform* Pusat dan Pengadilan *Land Reform* Daerah, yang tempat kedudukan dan daerah hukumnya ditetapkan oleh Menteri Kehakiman atas usul Menteri Agraria. Dengan Surat Keputusan Menteri Kehakiman tertanggal 16 Nopember 1964 No. JB 1/2/9 telah dibentuk 18 Pengadilan *Land Reform* Daerah yang daerah hukumnya meliputi seluruh Indonesia (kecuali Irian

Barat). Pengadilan *Land Reform* Daerah merupakan tingkat pertama. Pengadilan *Land Reform* Pusat merupakan Pengadilan Banding dari Pengadilan *Land Reform* Daerah. Terhadap keputusan pengadilan *Land Reform* Pusat tidak dapat dimintakan kasasi terhadap Mahkamah Agung, kecuali kasasi untuk kepentingan hukum yang diajukan oleh Jaksa Agung.

Pihak yang berwenang untuk mengadili suatu perkara *Land Reform* adalah Pengadilan *Land Reform* Daerah dari daerah tempat letak tanah yang tersangkut di dalam perkara itu. Pengadilan ini pada azasnya bersidang di tempat kedudukannya. Tetapi jika dipandang perlu memeriksa dan memutus perkara-perkara di tempat-tempat terjadinya perkara.

Keistimewaan lain yang menonjol dari Pengadilan *Land Reform* terletak pada susunannya, yang merupakan keunikan dalam sejarah pengadilan Indonesia, yaitu ikut sertanya wakil-wakil organisasi petani sebagai hakim anggota. Tiap Pengadilan *Land Reform* (Pusat dan Daerah) terdiri dari satu kesatuan majelis atau lebih; tiap-tiap kesatuan majelis itu terdiri atas seorang hakim dari Pengadilan umum sebagai ketua, seorang pejabat dari Departemen Agraria sebagai anggota, 3 orang wakil organisasi-organisasi massa petani sebagai anggota. Di dalam penjelasan undang-undang tersebut di atas ketiga organisasi massa petani harus mencerminkan poros Nasakom (terwakili unsur-unsur golongan nasionalis, golongan agama, dan golongan komunis).

Berhubung dengan praktek Peradilan *Land Reform* belum berjalan lancar, antara lain disebabkan karena wi-

layah hukum tiap Pengadilan *Land Reform* Daerah terlalu luas, maka diusahakan untuk memperbanyak jumlah Pengadilan menjadi kurang lebih 150 sesuai dengan banyaknya pengadilan Negeri (Keputusan Presidium Kabinet tanggal 15 Maret 1967 No. 58/U/KEP/3/1967). □

### Catatan Kaki:

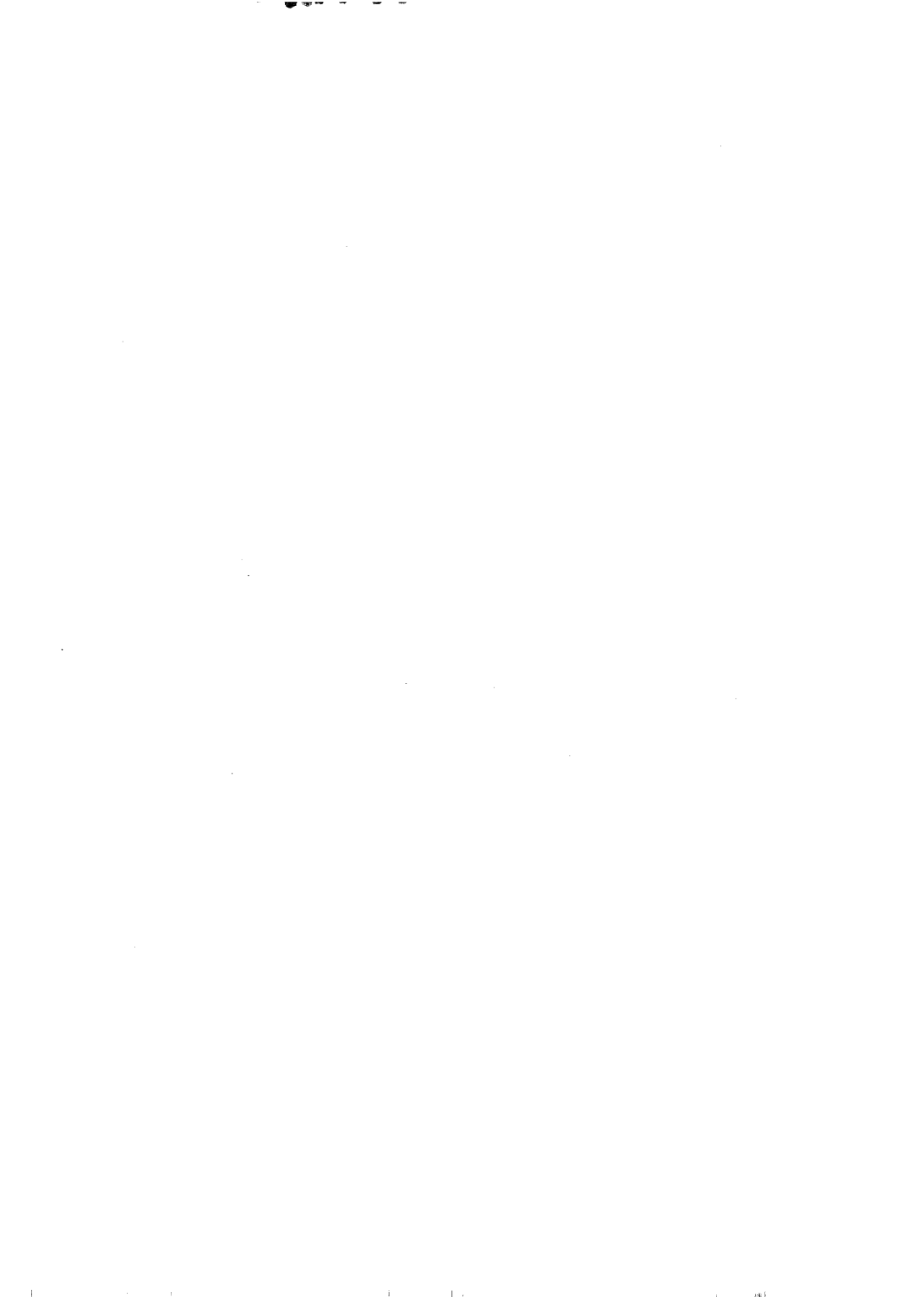
<sup>1</sup>Penulisan Bab III ini memperoleh bantuan dari (alm) Budi Santosa Surbakti, S.H.

<sup>2</sup>Kritik terhadap UUPA adalah hak adat atas sumberdaya agraria hanya didefinisikan sebagai hak ulayat. Padahal, banyak hak adat atas sumberdaya agraria tidak bisa dicakup dalam konsep hak ulayat.

<sup>3</sup>Peraturan-peraturan ini bisa dilihat pada A.P. Parlindungan (1990).

<sup>4</sup>Meskipun di sini UU No. 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil —atau yang lebih dikenal dengan nama UUPBH— digolongkan sebagai aturan-aturan pelaksana *landreform*, UUPBH ditetapkan lebih dahulu dari UUPA, yakni 7 Januari 1960. Perspektif tentang UUPBH sebagai objektif *land reform* bisa ditemukan pada A.P. Parlindungan (1991).





# **BAB IV**

## **Dinamika Populisme: Pengalaman Orde Lama**

### **4.1. Kerangka Dinamika**

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

<b>ORGANISASI PETANI</b>	<b>PARTAI POLITIK</b>
Petani (Persatuan Tani Nasional Indonesia)	PNI (Partai Nasional Indonesia)
Pertanu (Pesatuan Tani Nadhatul Ulama)	NU (Nadhatul Ulama)
STII (Sarekat Tani Islam Indonesia)	MASYUMI (Majelis Syuro Muslimin Indonesia)
BTI (Barisan Tani Indonesia) RTI (Rukun Tani Indonesia) SAKTI (Sarekat Kaum Tani Indonesia)	PKI (Partrai Komunis Indonesia)

**Catatan:**

- (1) RTI dan BTI melakukan fusi pada 1953, dan organisasi itu mempertahankan nama BTI. Kemudian golongan sosialis sayap kiri BTI, BTI dan SAKTI melakukan fusi pada 1955;
- (2) BPRPI hanya ada di Sumatera Timur, dan secara politis didukung oleh PRN.

*Sumber:* KJ. Pelzer, *Sengketa Agraria* (Jakarta: Sinar Harapan, 1991) hal. 83.

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

Ketika masa diundangkannya Undang-undang No. 6 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA), konflik



tersebut memperoleh legitimasi hukum. Namun, pada tahun 1963, dan terutama tahun 1964, nampak jelas bahwa pelaksanaan undang-undang pada umumnya sangat terhambat karena beberapa alasan. Alasan umum adalah administrasi yang buruk, korupsi dan oposisi dari pihak tuan-tuan tanah dalam bentuk manipulasi (Lyon, dalam Tjondronegoro dan Wiradi, 207).

Jadi, pelaksanaan UUPA dan UUPBH menimbulkan ketidakpuasan pada kedua pihak (pihak buruh tani dan petani kecil dan pihak tuan-tuan tanah). Didorong oleh ketidakpuasan yang kuat terhadap rintangan-rintangan pelaksanaan *land reform*, PKI dan BTI mengorganisir gerakan aksi sepihak untuk melaksanakan Undang-undang *Land Reform* yang ditujukan pada pihak-pihak perintang.

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

Situasi massa di pedesaan, baik di Jawa maupun Sumatera, saat itu diliputi oleh ketegangan yang kuat. Sementara itu, di tingkat elite negara juga terdapat ketegangan yang kuat, yang melibatkan unsur militer (khususnya Angkatan Darat), gerakan kiri (khususnya Partai Komunis Indo-

nesia) dan Soekarno (Ahmad Syafi'i Ma'arif dalam Karim 1983, xiii).

Namun, konflik elite tersebut meledak setelah terjadi pembunuhan terhadap jenderal-jenderal yang dianggap merintang jalan menuju revolusi sosial, pada 30 September 1965.

Pecahnya konflik elite ini memicu pecahnya ketegangan politik di kalangan massa. Pergolakan agraria diakhiri oleh suatu pembunuhan massal aktivis-aktivis petani sekitar ratusan ribu orang dan penangkapan puluhan ribu lainnya, sepanjang kurun 1965 hingga 1967.<sup>1</sup>

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

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

## 4.2. Kelas-kelas Sosial di Pedesaan

Pengkelasan sosial di pedesaan didasarkan atas seberapa besar ia menguasai tanah. Menurut keadaan pertanian

di Jawa, dapat dibedakan kelas-kelas sosial adalah Tuan Tanah, Petani Kaya, Petani Sedang, Petani Miskin, dan Buruh Tani (Jusuf M. van der Kroef dalam Tjondronegoro dan Wiradi 1984: 162-163).

Tuan tanah adalah pemilik-pemilik tanah mulai dari sepuluh ha ke atas hingga ratusan Ha. Mereka tidak mengerjakannya sendiri, melainkan menyewakannya pada pihak lain dengan sewa berupa uang atau hasil bumi secara bagi hasil.

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

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

Petani Miskin dicirikan dengan pemilikan tanah yang sempit (kurang dari 1 ha). Kehidupannya tidak cukup hanya dari hasil taninya. Karenanya, petani miskin mengerjakan tanah petani kaya atau tuan tanah dengan cara sebagai buruh atau bagi hasil.

Terakhir adalah buruh tani. Mereka pada umumnya tidak memiliki alat produksi sama sekali. Kehidupannya, bergantung sepenuhnya pada tenaga yang ia jual, terutama pada petani kaya.

Mengenai pengkelasan sosial, terutama di Jawa, data-data yang dihimpun oleh Kementrian Agraria pada 1957, menunjukkan keadaan sebagai berikut.

Luas Pemilikan Tanah (dalam hektar)							
Daerah	0-0,5	0,6-1	1,1-2	2,1-5	5,1-10	10,1-20	> 20
Jawa Barat	908.821	304.079	198.663	92.785	11.999	2.268	756
Jawa Tengah	956.974	376.875	187.844	70.227	6.373	754	137
Jawa Timur	278.143	393.332	237.814	11.394	13.968	1.748	421
Sulawesi dan Nusa Tenggara	411.127	127.661	91.231	57.444	12.123	3.618	1.443
Jumlah	555.065	201.945	715.552	57.444	45.457	8.388	2.757

*Sumber:* Risalah Mr. Sadjarwo, Menteri Agraria, pada rapat pleno DPR terbuka ke-20, November 1959, sebagaimana dikutip dalam Ina E. Slamet, Pokok-pokok Pembangunan Masyarakat Desa, Bhra-tara, 1965, hal. 45.

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

#### Tuan Tanah

Di Jawa Barat	3.024 orang
Di Jawa Tengah	891 orang
Di Jawa Timur	2.169 orang
Sulawesi dan Nusa Tenggara	5.061 orang

## Petani kecil

Di Jawa Barat	87,8%
Di Jawa Tengah	2,6%
Di Jawa Timur	88,1%
Sulawesi dan Nusa Tenggara	76,3%

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

Di samping kaum tani, terdapat satu kelas sosial yang merupakan kelas terbawah, yakni pekerja pertanian yang tak memiliki tanah, atau yang sering disebut sebagai buruh tani. Tidak ada data makro yang diperoleh untuk bisa menggambarkan besarnya petani tak bertanah (buruh tani). Namun, untuk memperoleh gambaran berapa besar buruh tani ini, ada sejumlah data mikro, penelitian pada desa-desa (Slamet, 1945, 46):

Menurut perkiraan Menteri Agraria, Mr. Sadjarwo, berdasarkan penyelidikan Departemen Agraria di Batang, Jawa Tengah: lebih 60% dari semua kaum tani tidak memiliki tanah. Suatu penyelidikan yang dilakukan oleh Lembaga Penyelidikan Masyarakat - Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, UI, di daerah Klaten Kecamatan Kota, menunjukkan data tahun 1958 sebagai berikut:

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

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

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

Suatu penyelidikan lain di Desa Cipicung, Kabupaten Pandeglang, meliputi kampung seluas 526.730 Ha dengan jumlah kepala Keluarga 893, pembagian tanah secara global sebaga berikut:

Tani yang mengerjakan tanahnya sendiri	20%
Tani pamaro	50%

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

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

### 4.3. Kerangka Ideologis: Aliran

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

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

Pemisahan antara golongan Santri, Abangan dan Priayi dalam kehidupan organisasi modern telah dimulai sejak masa pergerakan nasional awal abad ke-20. Setelah revolusi, dibuka peluang besar-besaran bagi semua organisasi sosial politik untuk mengakar pada massa rakyat luas. Penarikan massa rakyat banyak menggunakan simbol-simbol budaya-keagamaan (aliran). Sehingga, organisasi sosial politik memiliki komposisi keanggotaan yang lintas kelas: mulai dari kelas bawah, menengah hingga kelas atas.

Pemisahan menjadi semakin jelas ketika menghadapi pemilu 1955, di mana setiap organisasi sosial politik dituntut memiliki dukungan massa rakyat sebanyak-banyaknya. Mereka saling bersaing satu sama lain untuk meraih suara dari masyarakat desa. Mobilisasi organisasi golongan santri didasarkan pada orientasi keagamaan seperti yang hampir

selalu terjadi, dengan tekanan pada simbol-simbol Islam. Selain *modin* (pejabat urusan keagamaan) dan pejabat-pejabat desa dari golongan santri, tokoh penting dalam kegiatan politik kalangan santri pedesaan adalah guru agama, kyai atau ulama.

Mobilisasi golongan abangan dalam masyarakat Jawa erat kaitannya dengan sejarah Partai Komunis, walaupun PNI pun penting dalam kalangan itu. Dalam hal ini, pihak komunis lebih berhasil di antara orang Jawa desa yang berorientasi lebih sekuler, dengan cara menyesuaikan unsur-unsur Marxisme dengan kebudayaan dan sinkretisme masyarakat pedesaan Jawa tradisional. Hubungan antara dukungan politik dengan orientasi keagamaan ini nampak dengan jelas dalam suara yang diberikan orang-orang Jawa dalam pemilihan umum tahun 1955.

Jadi, organisasi politik pada tingkat desa memperoleh arti polarisasi politik berdasarkan orientasi Islam *versus* orientasi non-Islam. Dikotomi politik ini mencerminkan dikotomi budaya agama lama, tetapi dengan landasan organisatoris dan pengertian baru, karena partai-partai itu, beserta organisasi di bawahnya (untuk perempuan, petani, buruh, pemuda dan sebagainya), memberikan pengaruh politik pada massa rakyat yang lebih besar.

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



#### 4.4. Pertumbuhan Organisasi-organisasi Massa Petani

Dalam rangka mengisi kemedekaan, pemerintahan baru Soekarno - Hatta membuka kesempatan luas untuk berorganisasi. Segala upaya pembentukan organisasi rakyat apa pun disokong. Bahkan untuk pembentukan partai politik, pemerintah mengeluarkan suatu Maklumat Pemerintah tertanggal 3 November 1945, yang ditandatangani oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta. Isi maklumat itu memuat keinginan pemerintah akan kehadiran partai politik.

Dengan semangat demikian, bergulir upaya-upaya pembangunan organisasi massa petani (Kartodirdjo, 1984, 111 dst; Huizer, 1974).

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

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

Isu-isu awal yang diangkat oleh BTI adalah anti-kolonialisme. Karena itu, BTI bisa merangkul segala aliran ideologi apa pun, yang punya perhatian terhadap nasib petani akibat kolonialisme. Keanggotaan BTI meluas hingga daerah Sumatera. Perkembangan kepemimpinan BTI mengalami pasang-surut. Hingga 1947, praktek organisasi BTI mengarah pada radikalisme. Ini berkaitan dengan semakin dominannya pimpinan yang menganut ajaran Marxisme. Akibat dominasi ini, pemimpin yang berlatar ideologi Islam meninggalkan BTI di tahun 1947 dan menggabungkan diri dalam suatu organisasi tani yang disponsori oleh Partai Masyumi, yakni STII (Sarekat Tani Islam Indonesia). STII didirikan pada 1946. Sementara itu, pimpinan-pimpinan yang moderat dari kubu paham Sosialis dan Nasionalis tetap berada di BTI. Mereka mendesak pada pemerintah agar membeli tanah-tanah tuan-tanah partikelir dan tanah-tanah perkebunan terlantar, lalu menjualnya pada petani tak bertanah dengan harga murah. Seiring dengan tekanan dari BTI dan STII, pemerintah membentuk panitia untuk mengurus tanah konversi pada 1948, untuk menyelesaikan masalah lahan-lahan perkebunan yang ditinggalkan Belanda.

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

Setelah Konferensi Meja Bundar (KMB) tahun 1949, di mana Belanda mengakui kedaulatan penuh bagi Indonesia, ada konferensi petani seluruh Indonesia yang diorga-

nisir secara bersama oleh BTI, STII dan Petani pada 22 - 23 November 1949. ✓

Tuntutan yang terkemuka waktu itu adalah, dalam rangka memecahkan masalah konversi tanah; koperasi harus didirikan oleh pemodal asing, pemilik perkebunan, dan buruh, di bawah pengawasan pemerintah. Konferensi itu juga menuntut agar perkebunan yang tanahnya telah diduduki oleh rakyat sejak perjuangan melawan penjajah, harus diserahkan kepada petani atau penduduk desa.

#### 4.5. Perkembangan Partai Komunis Indonesia

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

Sebagai pimpinan PKI, Aidit menetapkan sebuah agenda perjuangan petani dalam tulisan "Hari Depan Perjuangan Petani", yang memperhatikan masalah pedesaan dan potensi organisasi massa di area pedesaan. Isi terpenting adalah mengkritik program agraria BTI yang berpokokkan pada tuntutan "Hak negara terhadap semua tanah". Tuntutan ini diambil-alih oleh RTI dengan memodifikasinya menjadi semboyan "nasionalisasi semua tanah". Menurut

Aidit, program agraria demikian belum dimengerti oleh kaum petani. Sehingga, gagal membangunkan inisiatif massa, tidak mampu memobilisasi massa untuk melaksanakannya. Massa kaum tani acuh tak acuh, bahkan tidak jarang curiga. Semboyan yang tepat adalah "tanah untuk kaum tani"; "pembagian tanah kepada kaum tani"; dan "milik perseorangan tani atas tanah". Dalam dokumen ini pula, ia menganjurkan metoda "bekerja praktis" dengan prinsip "biar kecil tapi berhasil".

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

Para pemimpin PKI melakukan analisis tentang situasi agraria, dengan menggunakan pedekatan kelas. Masyarakat pedesaan dibedakan atas musuh dan kawan. Yang tergolong musuh diberi cap dengan "Tujuh Setan Desa", masing-masing adalah Tuan Tanah Penghisap, Lintah Darat, Tukang Ijon, Kapitalis Birokrat (Kabir), Tengkulak Jahat, Bandit Desa

dan Penguasa Jahat. Sementara, mereka yang berada di barisan kawan adalah golongan tani miskin dan buruh tani.

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

Kerja-kerja PKI menunjukkan hasil yang nyata. Pada 1953, PKI berhasil menfusikan RTI, BTI dan Sarekat Kerukunan Tani Indonesia (SAKTI), dengan tetap memakai nama BTI. Dengan demikian, keanggotaan BTI menjadi semakin besar. Di tahun 1953, anggota BTI adalah 800.000 orang. Sementara di tahun 1957 menjadi 3.390.286. Tahun-tahun berikutnya semakin pesat lagi. Di tahun 1961 menjadi 4.547.526 orang. Saat kongresnya yang ke-7, jumlahnya mencapai 5.654.947 orang.

Sementara kader-kader PKI sendiri bertambah pesat sejalan dengan kerja-kerja yang semakin maju. Tahun 1951 anggota PKI baru mencapai 7.910 orang, sementara di kongresnya ke-5, pada 1954, jumlahnya mencapai 650.206. Dengan kader-kader yang banyak, mereka berhasil menduduki

peringkat keempat, setelah PNI, Masyumi dan NU, pada pemilu 1955. Khusus untuk Propinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur, mereka menduduki peringkat kedua dan ketiga. Pasca Pemilu 1955, golongan PKI berhasil mendapatkan 39 kursi di DPR. Dengan demikian, ia menguasai 15,2% keanggotaan di DPR.

Kekuatan organisasional PKI demikian, menjadi faktor yang menentukan dalam dinamika politik agraria, baik di tingkat elite maupun massa. Pada Kongres Nasional tahun 1959, PKI menetapkan bahwa dalam menangani masalah agraria dan massa petani, kader-kader partai harus bekerja berdasarkan hasil riset atau bekerja secara ilmiah, untuk memperbaiki pekerjaan praktis mereka. Dengan penetapan ini, PKI melaksanakan riset dengan tetap berpegang pada metode *3 sama* (sama bertempat tinggal, sama bekerja, dan makan bersama kaum tani). Khusus untuk kepentingan riset (penyelidikan) ini, dikirimkan 250 kader dan 3000 petugas riset ke desa-desa di 142 kecamatan di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur antara bulan Februari - Mei 1964. Penelitian dipimpin langsung oleh Aidit.

Para petugas riset ini terpilih dari:

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

Hasil-hasil penyelidikan yang pernah dilakukan oleh PKI (Partai Komunis Indonesia) ini membenarkan pertentangan antara kaum tani miskin dan buruh tani dengan petani kapitalis dan kaum tuan tanah. Perbandingan jumlah

jiwa dan pemilikan tanah antara tuan tanah dengan tani miskin dan buruh tani.

Hasil-hasil penelitian ini meneguhkan kontradiksi antar kaum tani tak bertanah dengan tuan-tuan tanah. Dengan hasil penelitian ini, PKI-BTI semakin gencar menyuarakan tentang *land reform*, atas dasar data yang mereka peroleh.

Dalam periode 1962 hingga 1965, PKI-BTI sangat gencar menjebol hambatan-hambatan pelaksanaan *land reform*. Dalam laporan kongres ke-5 - BTI di tahun 1962, DPP BTI menggariskan suatu langkah-langkah untuk menjebol hambatan-hambatan pelaksanaan *land reform* tersebut, yang disebut sebagai aksi sepihak.

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

**Perbandingan Jumlah Jiwa dan Pemilikan Tanah antara  
Tuan Tanah dengan Tani Miskin dan Buruh Tani**

	Tuan Tanah		Tani Miskin dan Buruh Tani	
	Jumlah Keluarga ...% Penduduk	Milik Tanah ...% Tanah	Jumlah keluarga ...% Penduduk	Milik Tanah ...% Tanah
<b>I. Jawa Tengah</b>				
1. Gempolsek (Weleri, Kendal)	1,25	21,50	-	-
2. Caruy (Sidareja, Cilacap)	0,21	4,30	87,00	30,00
3. Jimus (Polan, Klaten)	7,00	44,25	55,50	10,00
4. Ngabean (Temanggung)	1,37	31,64	23,36	28,48
5. Doplang (Adipala, Cilacap)	0,30	1,59	82,00	9,39
<b>II. Jawa Timur</b>				
1. Togogan (Srengat, Blitar)	1,00	4,00	67,00	40,00
2. Tanjung Wedoro (Sedayu, Surabaya)	8,30	60,00	86,50	32,00
3. Gelung (Paron, Ngawi)	2,20	27,00	82,00	65,00
4. Rowotengah (Sumberbaru, Jember)	6,00	54,00	60,50	11,00
5. Semboro (Tanggul, Jember)	8,00	54,00	54,00	13,00
6. Karangduren (Balung, Jember)	6,00	31,00	64,00	17,00



	Tuan Tanah		Tani Miskin dan Buruh Tani	
	Jumlah Keluarga ...% Penduduk	Milik Tanah ...% Tanah	Jumlah keluarga ...% Penduduk	Milik Tanah ...% Tanah
III. Jawa Barat				
1. Cisaranten (Bandung)	1,80	-	50,40	-
2. Cinunuk (Bandung)	0,13	-	38,90	-
3. Antapani (Cicadas)	0,33	70,73	98,47	-
4. Leuwigajah (Batujajar)	12,5	83,48	87,50	16,52
IV. Sumatera Selatan				
1. Talang (Pangeran, Pemulutan)	8,66	-	88,80	-
2. Belani (Muara) (Pemilik Karet)	2,50	55,50	9,80	44,40
V. Sulawesi Selatan				
Bung (Biringkinaya, Maros)	0,86	1,79	83,74	-
VI. Sumba				
Wangsa	0,40	54,00	75,00	16,00
VII. Bali				
Penida (Pangestulan)	1,25	7,96	18,75	-
VIII. Lombok				
Pekan (Praja, Mantang, Lateng)	17,00	100,00	83,00	0

#### 4.6. Land Reform Sebagai Isu Pergerakan Petani

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

Selang lima bulan, Sidang Dewan Pertimbangan Agung (DPA), pada 13 Januari 1960, menegaskan hal itu kembali (Lihat: Harsono, 1988, khusus bagian *land reform*). Dalam sidang itu, ditegaskan kembali bahwa untuk mencapai tujuan revolusi, yakni masyarakat sosialis Indonesia, harus dihapuskan kelas-kelas tuan tanah, mengurangi buruh tani dan memberikan tanah hanya kepada mereka yang mengerjakan sendiri, melalui pelaksanaan *land reform*. *Land reform* menjadi strategi yang mengatasi ketimpangan yang terjadi karena perbedaan penguasaan tanah. Dipercayai, bahwa petani yang memiliki tanah bekerja lebih produktif. Tuan-tuan tanah yang melepaskan tanah-tanahnya akan menerima ganti rugi yang layak. Pelaksanaan *land reform* ditujukan untuk pemerataan pendapatan dan menyusun suatu dasar bagi produktifitas yang tinggi. Menurut laporan DPA pada Pemerintah, *land reform* merupakan sarana untuk menciptakan keadilan sosial dan kemakmuran.

Proses penetapan *land reform* sebagai strategi politik agraria dilatarbelakangi oleh pertikaian antara dua kubu kepentingan: perwakilan petani tak bertanah versus perwakilan tuan tanah dan pemilik tanah luas (Utrecht, 1969). Di tingkat elite kenegaraan, pertentangan kepentingan ini tercermin di DPR dan di DPA, di sana terjadi tiga golongan. *Pertama*, golongan radikal, yang berasal dari unsur-unsur PKI, PNI, Partai Murba. Mereka mengusulkan pembagian tanah didasarkan atas prinsip tanah hanya untuk mereka yang menggarap. Dengan pelaksanaan prinsip ini, golongan tuan tanah melakukan penghisapan melalui penggarapan, sewa tanah dan bagi hasil. *Kedua*, golongan konservatif, yang terdiri dari unsur-unsur partai-partai Islam, dan sebagian PNI. Mereka menolak tuduhan bahwa telah terjadi penghisapan karena penguasaan tanah yang luas. Mereka juga menolak pembatasan luas pemilikan tanah. *Ketiga*, golongan kompromis. Golongan ini menerima pandangan golongan radikal, namun mereka menganjurkan penerapannya secara bertahap. Termasuk dalam golongan reformis ini adalah Presiden Soekarno dan Menteri Agraria Sadjarwo yang pernah menjadi anggota BTI sebelum organisasi petani ini berada di bawah pengaruh PKI, dan selanjutnya menjadi anggota Pertani (Persatuan Tani Nasional Indonesia) yang berada di bawah PNI.

Melalui suatu dinamika yang menegangkan, akhirnya konsepsi RUU (Rancangan Undang-undang) *Land Reform* — yang disiapkan pemerintah — diterima sebagai bentuk kompromi dari kubu radikal versus kubu konservatif. Alhasil, diterima Undang-undang *Land Reform* yang berpokokkan pada dua undang-undang, yakni UUPBH (Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil) dan UUPA.

Tiga kegiatan yang menandai pelaksanaan *land reform* dari tahun 1961 hingga 1965 adalah: (a) pendaftaran Tanah; (b) penentuan tanah lebih serta pembagiannya kepada sebanyak mungkin petani tidak bertanah; dan (c) pelaksanaan UUPBH (Undang-undang No. 2 tahun 1960).

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961. Kegiatan pendaftaran tanah dipusatkan di tingkat desa. Pendaftaran tanah dilaksanakan desa demi desa, dengan memperhatikan riwayat tanah yang akan didaftar atau diukur serta keterangan-keterangan yang diberikan oleh yang berkepentingan. Pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas pendaftaran terdiri dari seorang pejabat dari Jawatan Agraria setempat yang bertindak sebagai ketua, dengan dibantu oleh dua anggota pejabat pemerintahan desa. Bila menteri Agraria memandang perlu, petugas pendaftaran dan pengukuran dapat ditambah dengan masing-masing seorang dari Jawatan Agraria, Pamong Praja dan Kepolisian Negara.

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

Panitia *Land Reform* mulai melaksanakan tugas pada 1 September 1961. Ditetapkan masa persiapan kerja adalah satu tahun, sebelum pelaksanaan *land reform* yang dimulai 24 September 1962, hari ulang tahun ke-2 UUPA. Pembagian tanah kelebihan luas maksimum yang diperbolehkan akan dilaksanakan dalam 2 tahap. Tahap *pertama*, meliputi wilayah Jawa, Madura, Bali dan Nusa Tenggara Barat. Pada

tahap ini, akan dibagikan tanah-tanah kelebihan luas maksimum yang diperbolehkan, tanah *absentee* (tanah guntai) dan tanah-tanah *swapraja*. Dijadwalkan pembagian tanah itu akan diselesaikan pada akhir 1963, atau paling lambat awal 1964. Tahap kedua, meliputi wilayah Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan pulau-pulau lain. Dalam rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana tahap I yang disyahkan MPRS di bulan Desember 1962, seluruh pekerjaan *land reform* diperkirakan memerlukan waktu antara 3 sampai 5 tahun.

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

Kegiatan-kegiatan pelaksanaan *land reform* ternyata memperoleh hambatan yang nyata pada dua tahap kegiatan: pada tahap pendaftaran tanah dan pada tahap pembagian tanah-tanah objek *land reform*. Sementara penerapan UUPBH belum sempat dilaksanakan.

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

- a. Adanya administrasi tanah yang tidak sempurna, mengakibatkan sukarnya mengetahui secara tepat luas tanah yang akan dibagikan dalam *land reform*. Kelemahan administrasi ini sering membuka peluang bagi penyelewengan-penyelewengan.
- b. Masih ada orang-orang yang belum menyadari penting dan perlunya *land reform* bagi penyelesaian revolusi. Kadang-kadang terjadi tindakan-tindakan merintang *land reform* dengan berbagai dalih.
- c. Sebagian anggota panitia tidak menaruh perhatian sepenuhnya terhadap pelaksanaan *land reform*, karena kesibukan tugas atau kepentingan dirinya sendiri. Hal ini mengakibatkan ada tanah yang dibebaskan/dikeluarkan dari daftar tanpa alasan yang benar, sehingga menimbulkan salah alamat dan sebagainya.
- d. Organisasi-organisasi massa petani yang diharapkan memberi dukungan dan kontrol di sejumlah daerah belum diberi peranan dalam kepanitiaan *land reform*.
- e. Adanya tekanan-tekanan psikologis dan ekonomis dari tuan-tuan tanah kepada para petani di sejumlah daerah membuat para petani belum merupakan kekuatan sosial untuk memperlancar pelaksanaan *land reform*.
- f. Dalam penetapan prioritas panitia sering menghadapi kesukaran-kesukaran karena penggarap yang tidak tetap, perubahan administrasi pemerintahan sehingga tanah itu menjadi *absentee (guntai)*. Hal ini sering menimbulkan konflik antar petani atau antar golongan.

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

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

- a. Seorang pemilik tanah luas atau tuan tanah menyadari, salah seorang buruh taninya —atas inisiatif sendiri atau atas anjuran BTI— telah meminta Panitia *Land Reform* lokal untuk menunjukkan padanya, tanah-tanah yang digarapnya (yang bakal menjadi hak si penggarap). Tanpa menunggu keputusan Panitia *Land Reform*, tuan tanah mencoba mengeluarkan buruh-buruh tani yang membahayakan baginya. Lalu, buruh-buruh tani tersebut meminta pertolongan BTI (atau sebelumnya, BTI telah berada di belakangnya). Kemudian pemilik tanah melaporkan apa yang terjadi pada PETANI (Organisasi Massa Petani, yang mewakili kepentingan pemilik tanah luas atau tuan tanah. PETANI berada di bawah pengaruh Partai Nasionalis Indonesia). PETANI menyarankan padanya, untuk memberikan ultimatum bahwa “pada Hari H buruh-buruh itu harus meninggalkan tanah tersebut”. Namun, beberapa hari sebelum ultimatum dilaksanakan, sang tuan tanah menemukan kerumunan 100 lebih anggota BTI di ladang-ladangnya, yang bersenjata tongkat, bajak dan sabit, bekerja bersama pada tanah itu. Segera, tuan tanah ini pergi melaporkan ke pengurus lokal PETANI. Selanjutnya, ia kembali ke tanahnya bersama dengan sepasukan anggota PETANI, yang jumlahnya sama atau lebih banyak dari orang-orang BTI. Pasukan PETANI itu dilengkapi dengan senjata serupa. Pertempuran terjadi, dan korban pun berjatuhan, karena terkena pisau atau bajak, dan ada yang terkena peluru tentara atau polisi yang ikut campur.
- b. Seorang buruh tani yang menyadari bahwa sebagai seorang penggarap bagi-hasil ia memiliki hak atas tanah yang digarapnya, menolak membagi sebagian hasil panennya pada pemilik tanah. Ia melakukan tindakan ini, setelah mengajukan permohonan kepada Panitia *Land Reform* lokal, tanpa menunggu keputusan dari panitia tersebut (tidak jarang, tindakan ini dilakukan atas saran dari BTI). Kemudian, pemilik tanah didukung oleh PETANI, berusaha memecat buruhnya, dengan

melakukan penekanan atau intimidasi. Selanjutnya, barisan massa BTI datang membantu mendampingi sang buruh. Alhasil, terjadilah pertempuran.

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

Pada pertengahan 1964, pemerintah tidak lagi dapat mengabaikan merebaknya aksi-aksi sepihak. Pada 12 Juli 1964, anggota-anggota DPA membuat satu pertemuan khusus untuk mengatasi masalah-masalah *land reform* dan aksi-aksi sepihak. Selanjutnya, pada pidato 17 Agustus 1964, Presiden Soekarno membuat pidato yang —di antaranya berisi— secara tidak langsung menyetujui aksi-aksi sepihak (dari sisi para petani). Soekarno mengemukakan bahwa petani —bersama-sama buruh— adalah *sokoguru* revolusi. Selanjutnya, Soekarno memerintahkan pada Menteri Agraria untuk menyelesaikan dengan cepat dan sukses pembagian tanah-tanah kelebihan batas maksimum, sebelum akhir 1964 atau paling lambat tengah 1965 untuk daerah Jawa, Madura dan Bali. Selanjutnya, menyelesaikan tahap II untuk daerah lainnya. Menteri Kehakiman diperintahkan sesegera mungkin membentuk pengadilan *land reform*— yang kemudian terwujud melalui Undang-undang No. 21 tahun 1964. Soekarno juga memperingatkan panitia *land reform* agar mengakhiri putusan-putusan dan tindakan-tindakan yang keliru,



terutama mengenai hak-hak petani; juga manipulasi terhadap perjanjian bagi hasil.

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

#### Tahap I

Tanah Kelebihan	337.445 ha
Tanah yang telah dibagikan	296.566 ha

#### Tahap II

Tanah yang telah dibagikan	152.502 ha
----------------------------	------------

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

### 4.7. Tragedi Pedesaan Terbesar Mengakhiri

#### *Land Reform*

Bagi politik agraria, akibat pokok dari G.30/S/PKI adalah langkah mundur yang parah dari pelaksanaan *land reform* (Utrecht, 1969). Bukan hanya pada *land reform*, melainkan seluruh fundamen politik agraria populis Orde Lama. Proses konversi, pendaftaran tanah, *land reform*, dan rencana Pembangunan Semesta selanjutnya tidak berlanjut.<sup>2</sup>

Pada aspek kehidupan politik rakyat pedesaan, tragedi ini menghancurkan-leburkan partisipasi mereka. Iklim politik yang mewarnai seluruh kehidupan waktu itu adalah polari-

sasi antara komunis dan anti-komunis. Propaganda dan *counter-propaganda*, agitasi dan *counter-agitasi*, dan aksi dan reaksi kekerasan menghasilkan korban. Sejumlah besar anggota organisasi yang berafiliasi dengan PKI-BTI dan yang tertuduh sebagai simpatisannya terbunuh. Sejumlah lainnya ditangkap untuk kemudian dipenjarakan. Demikian pula, berjatuh korban dari pihak anti-komunis.<sup>3</sup>

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

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

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

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

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

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

Tanah yang Diredistribusikan	Luas (ha)	Jumlah Penerima
Tanah Kelebihan maksimum	116.559	135.859 KK
Tanah <del>Bekas</del> Absentee	17.477	40.037 KK
Tanah Bekas Swapraja	111.407	131.335 KK
Tanah Negara Lainnya	555.874	539.912 KK
Jumlah	801.317	847.143 KK

Sumber: E. Utrecht, "Land Reform in Indonesia", Buletin of Indonesian Economic Studies, Vol. V, No. 3, November 1969.

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

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

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

### Catatan Kaki:

<sup>1</sup>Suatu artikel dari Indonesianolog dari Australia, Dr. Robert Cribb mengemukakan daftar jumlah orang yang terbunuh menurut 39 (tiga puluh sembilan) perkiraan, baik pengumuman resmi, pernyataan pejabat, perhitungan kaum intelektual, maupun perkiraan para wartawan (Cribb, 1990, 12).

<sup>2</sup>Oleh pengganti Orde Lama, yakni Orde Baru, persoalan konversi, pendaftaran tanah, dan *landreform* hanya diperlakukan sebagai hal teknis administratif saja. Bukan sebagai suatu dasar bagi proses pembangunan. Hal ini memberikan implikasi yang luas, di antaranya, bahwa masalah tanah merebak luar biasa, mulai dari soal kepentingan, hak, penguasaan, peruntukan, hingga administrasi.

<sup>3</sup>Sulit memperoleh data jumlah korban terbunuh yang pasti. Setidaknya terdapat 39 (tiga puluh sembilan) pihak yang menyatakan jumlah korban, dengan variasi angka yang sangat berbeda jauh. Rentang antara yang memperkirakan paling kecil hingga paling besar adalah 78.000 jiwa hingga 1.000.000 jiwa. (Robert Cribb, 1990: 12)

<sup>4</sup>E. Utrecht memberikan catatan bahwa data ini tidak bisa dipercayai demikian sepenuhnya, karena data ini tidak memasukkan perebutan kembali tanah-tanah yang telah dibagikan (Utrecht, 1969).





# **BAB** **V**

## **Penghancuran Populisme, Kebangkitan Otoritarianisme dan Pembangunan Kapitalisme: Pengalaman Orde Baru**

### **5.1. Kerangka Dinamika**

SEPANJANG 1959 hingga 1967 (masa Demokrasi Terpimpin Soekarno) merupakan periode akhir pemerintahan Presiden Soekarno yang dicirikan oleh konflik politik yang kuat antara militer, khususnya Angkatan Darat, dengan gerakan kiri, khususnya Partai Komunis Indonesia (M. Syafi'i Ma'arif, dalam M. Rusli Karim, 1983: xii). Kekuatan pendukung militer adalah partai-partai Islam; sedangkan mereka yang menjadi kekuatan pendukung PKI adalah organisasi-organisasi

massa kiri dan para simpatisan (faksi) kiri dari berbagai partai maupun organisasi yang ada. Konflik tersebut tidak meledak menjadi pergolakan yang terbuka karena kepemimpinan Soekarno yang populis dan kharismatik mampu meredam keduanya. Di masa akhir kepemimpinannya (1960-1967), Presiden Soekarno mengambil posisi "revolusioner" menyokong gerakan kiri.

Peristiwa politik 30 September 1965 telah memicu perubahan konstelasi politik secara drastis (Karim, 1983, 153 dst.), menjadi: *Pertama*, terkonsolidasinya kekuatan anti-PKI yang dimotori oleh militer dan partai-partai Islam. Konsolidasi ini membuat mereka mudah melakukan pembersihan anggota dan simpatisan PKI, baik yang ada dalam tubuh mereka sendiri maupun tubuh organisasi lain.

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

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

Puncak dari gelombang itu adalah tumbangnya Presiden Soekarno, yang ditandai oleh ditolaknya pertanggung-



jawaban presiden —yang berjudul Nawaksara— oleh MPRS tahun 1967 mengenai peristiwa yang disebut sebagai G30-S/PKI. Sebagai upaya mengisi kursi kepresidenan, MPRS mengangkat Letnan Jenderal Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia berikutnya.

Perubahan yang dramatis dari kepemimpinan pemerintah dari Presiden Ir. Soekarno ke Presiden Jenderal Soeharto, membawa akibat pokok pada politik agraria dari populisme menuju kapitalisme.<sup>1</sup> Sejak awal, terdapat kesepakatan atau konsensus di antara para pendukung Orde Baru tentang perlunya stabilisasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis (Mas'ood, 1989: 59). Koalisi pendukung Orde Baru menolak populisme (Sosialisme ala Indonesia) yang akan mengubah struktur sosial-ekonomi secara radikal. (Mas'ood, 1989: 60 dst.)

"Strategi seperti itu secara politik tidak dapat diterima oleh para pendukung Orde Baru, khususnya Angkatan Darat, pada saat mereka harus menghadapi tantangan berat dari kekuatan-kekuatan Orde Lama. Melaksanakan *land reform* dan program-program yang bertujuan meredistribusi kekayaan dan memaksakan tabungan, seperti perpajakan progresif, hanya akan menjauhkan para pendukung Orde Baru yang menganggap rezim itu sebagai antitesa dari program yang diilhami komunis itu. Para pemilik tanah di pedesaan yang antikomunis, sekalipun sebagian besar menguasai tanah sempit, adalah sekutu penting tentara yang harus dipertahankan, karena ia masih harus menangani para pendukung Orde Lama. Program seperti itu juga dapat memaksa beberapa pengusaha dalam negeri yang memiliki jaringan kerja internasional untuk melakukan bisnis di luar Indonesia, dan ini akan makin memperburuk masalah pelarian modal ke luar negeri. Para intelektual yang menekankan efisiensi dan rasionalitas juga tidak akan bersedia membantu kalau pimpinan militer memilih cara radikal. Dan tanpa dukungan para sekutu tersebut, pimpinan Angkatan Darat tidak

bisa berharap memecahkan masalah besar ekonomi yang diwarisi dari rezim sebelumnya. Lagi pula, Angkatan Darat sendiri menganggap program *land reform* yang disponsori golongan kiri selama awal 1960-an itu mengancam pengendaliannya atas beberapa perkebunan milik negara. Dan akhirnya, sekalipun misalnya pimpinan Angkatan Darat berhasil menerapkan strategi radikal itu, mereka tidak bisa berharap bahwa strategi itu akan dapat memberikan hasil dengan cepat. Kalau perubahan radikal itu dilakukan, maka anggota koalisi dan rakyat pada umumnya harus banyak berkorban. Pengorbanan besar ini akan makin diperberat karena bisa diduga ekonomi akan tumbuh dengan sangat lamban dan mungkin masih disertai dengan tingkat inflasi yang tinggi. Ini jelas akan sangat mengecewakan rakyat yang sudah lama merindukan perbaikan kehidupan ekonomi".<sup>2</sup>

Sebagai tandingan (*counter*) terhadap strategi Populisme<sup>3</sup> yang dianut oleh pemerintahan Soekarno, pemerintahan Soeharto menetapkan ideologi "baru", yakni Pembangunanisme (*developmentalism*), yang merupakan wajah baru dari Kapitalisme. Strategi pembangunanisme ini dijalankan dengan mengaitkan diri dengan kapitalisme internasional.

Kaitan ke Kapitalisme Internasional dilakukan dengan membuka diri terhadap agen-agen donasi internasional, seperti *World Bank* (WB), *International Monetary Funds* (IMF), dan *Internasional Group for Goverment of Indonesia* (IGGI). Hal ini tidak terlepas dengan konteks konflik 'perang dingin' tingkat Dunia, antara blok Kapitalis yang dimotori oleh Amerika dan Eropa Barat *versus* blok Sosialis-Komunis yang dimotori oleh Uni Soviet dan China. Blok Kapitalis menerapkan promosi strategi "pembangunan" sebagai counter terhadap strategi "revolusi" dari blok Sosialis-Komunis. Jadi, pilihan pada "pembangunan" (baca: Kapitalisme) bukanlah semata-mata perumusan kaum teknokrat Orde Baru, me-

*lainkan adopsi dari strategi blok kapitalis.*

Pada sektor agraria, program pembangunan kapitalis berupa: revolusi hijau, eksploitasi hutan, dan agro-industri. Praktek program ini pada gilirannya memperkuat dan mengembangkan basis ekonomi kelompok-kelompok yang menjadi tulang punggung Orde Baru.

## 5.2. Otoritarianisme<sup>4</sup>

Konflik dan kekerasan politik masa akhir Orde Lama memberikan trauma yang mendalam bagi penguasa baru. Seluruh upaya politik agraria Orde Baru yang berpokokkan otoritarianisme, berakar dari trauma ini. Otoritarianisme merupakan suatu penampakan dari trauma terhadap gerakan komunis semasa akhir Rezim Soekarno.

Kebijakan-kebijakan politik agraria yang dibangun oleh Orde Baru —sebagai realisasi dari otoritarianisme adalah: *Pertama*, menjadikan masalah *land reform* hanya sebagai masalah teknis belaka. Pemerintahan Orde Baru tidak menjadikan masalah tanah sebagai dasar pembangunan, melainkan tanah hanya menjadi masalah rutin birokrasi pembangunan (Wiradi, 1993). Program *Land Reform* yang berupaya menata penguasaan tanah (termasuk pemilikan tanah) dan bagi hasil tidak dilanjutkan sebagaimana strategi agraria pemerintahan Ir. Soekarno, yakni "satu bagian mutlak dari Revolusi Indonesia". Land reform berubah dari sebuah strategi pembangunan, menjadi kegiatan teknis saja.<sup>5</sup> Pada dataran organisatoris pemerintahan, pada Kabinet Pembangunan I, tidak terdapat Kementrian Agraria. Kepengurusan soal agraria "diturunkan" menjadi tingkatan direktorat jenderal, dan berada di bawah Departemen Dalam Negeri.<sup>6</sup>

UUPA dan UUPBH masih tetap berlaku, namun posisinya diibandingkan.<sup>7</sup> UUPA tidak lagi menjadi induk dari seluruh peraturan yang berlaku di bidang agraria. Sejumlah Undang-undang lain yang dibuat kemudian bertentangan dengan UUPA. Misalnya, adalah Undang-undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Sementara itu, aturan-aturan teknis agraria yang mendukung strategi politik otoritarian dan strategi pembangunan Kapitalis justru dikembangkan sedemikian detil —seperti soal Pendaftaran Tanah, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah.<sup>8</sup>

*Kedua*, menghapuskan semua legitimasi partisipasi organisasi petani di dalam program *land reform*, dengan cara mencabut peraturan lama dan menggantinya dengan peraturan baru. Dua peraturan baru itu adalah: (i) Undang-undang No. 7 tahun 1970 berisi penghapusan pengadilan *land reform* —yang merupakan badan tertinggi pengambil keputusan mengenai peruntukan tanah-tanah objek *land reform*. Jadi, pengadilan ini merupakan representasi dari negara dan organisasi-organisasi massa petani dalam menentukan peruntukan tanah-tanah objek *land reform*. (ii) Keputusan Presiden RI No. 55 tahun 1980, berisi Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan *Land Reform* (di dalamnya terdapat Pencabutan Keputusan Presiden No. 263 tahun 1964 tentang Penyempurnaan Panitia *Land Reform* sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden No. 131 tahun 1961). Panitia *Land Reform* yang mengandung partisipasi organisasi-organisasi petani dihapuskan, diganti dengan panitia baru yang didominasi oleh birokrasi [terdapat unsur Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI)]<sup>9</sup> —suatu

organisasi massa petani 'boneka' pemerintah]. Jadi, Panitia *Land Reform* diambil oleh birokrasi Orde Baru, mulai tingkat menteri hingga lurah/kepala desa. Hasil yang nyata adalah pemandulan partisipasi petani melalui organisasi massanya dalam Program *Land Reform* dan issue *land reform* berada dalam kontrol birokrasi.

*Ketiga*, penerapan kebijakan massa mengambang (*floating mass*) pada menjelang pemilu tahun 1971 memotong hubungan massa pedesaan dengan partai-partai politik. Partai-partai politik tidak boleh lagi mempunyai cabang di daerah kecamatan ke bawah. Rakyat pedesaan kehilangan saluran politik untuk memperjuangkan kepentingan mereka. Peranan organisasi-organisasi massa petani pedesaan ditiadakan, diganti dengan organisasi 'boneka' ciptaan pemerintah, seperti HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia) dan HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia).

Pada 1973 terjadi penciutan jumlah partai politik dari 10 partai (kontestan pemilu 1971) hingga hanya 3 partai politik. Golongan Agama Islam bersatu dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya, sebagai partai pemerintah, dan Golongan Nasionalis dan Agama (selain Islam) bersatu dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Selanjutnya, aneka ragam koperasi yang dahulu diorganisir oleh berbagai partai politik dan organisasi massa *underbouw*-nya, dilarang oleh Inpres tahun 1978 dan 1984, dan semua kegiatan ekonomi berkoperasi disalurkan melalui wadah tunggal Koperasi Unit Desa (KUD) (Husken dan White, 1989, 29).

Pengaturan organisasi kemasyarakatan masih dilakukan oleh Orde Baru dengan penyeragaman asas organisasi kemasyarakatan. Selanjutnya, hak berserikat semakin

suram ketika diterapkan UU No. 8 tahun 1985 dan Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1986 tentang Organisasi Kemasyarakatan, yang mengatur secara menyeluruh pembentukan keanggotaan dan kepengurusan, keuangan, pembinaan, pembekuan dan pembubaran organisasi kemasyarakatan (Kusumah, 1987).

*Keempat*, diundangkannya UUPD (Undang-undang Pemerintahan Desa) tahun 1979, membuat desa semakin kehilangan dinamika proses politik yang demokratis-partisipatif (Suwondo, 1991). Rangkaian peraturan penjabaran dari UUPD 1979 semakin menunjukkan kuku birokrasi yang nyata menghambat partisipasi sejati rakyat desa. Adapun format-format institusi partisipasi yang disediakan oleh peraturan yang ada merupakan upaya kontrol birokrasi terhadap kekuatan masyarakat desa. Contohnya adalah: Lembaga Musyawarah Desa (LMD) sebagai representasi dari kekuatan legislatif rakyat, merupakan 'boneka' birokrasi. Perhatikan, klausul tentang keanggotaan LMD yang "dimusyawarahkan/dimufakatkan oleh kepala desa dengan pemuka-pemuka masyarakat desa yang bersangkutan" dan "ketua LMD dijabat oleh Kepala Desa karena Jabatannya". Contoh lain adalah perubahan Lembaga Sosial Desa (LSD) menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) (Nordholt, 1988). LSD merupakan wadah partisipasi langsung pemuka desa dalam pembangunan desa, diubah secara seragam menjadi wadah kontrol LKMD yang diketuai oleh Kepala Desa. Demikian pula halnya dengan peran perempuan, dikordinasi lewat Pembinaan Kesejahteraan Keluarga, yang di desa wajib diketuai oleh Ibu Kepala Desa. Pengambilan keputusan mengenai kepemimpinan di desa juga sudah kehilangan banyak kadar demokrasi dan partisi-

pasi —seperti di zaman Rezim Soekarno. Sekarang, aparat Kecamatan, militer dan kepolisian memperoleh keabsahan untuk mencampuri proses pemilihan kepala desa, karena merekalah panitia pemilihan kepala desa. Mulai dari pendaftaran calon, proses '*screening*', dan seterusnya. Manakala terdapat calon kepala desa yang populer di mata rakyat, calon tersebut bisa digagalkan oleh panitia tersebut.

*Kelima*, terlibatnya unsur polisi dan militer di dalam pengawasan dinamika pembangunan desa. Di tingkat desa terdapat Bintara Pembina Desa dari unsur militer. Mereka ini lebih berfungsi sebagai pengendali untuk kepentingan birokrasi dari pada pembina masyarakat dalam artian pembangkit partisipasi yang sejati. Di tingkat kecamatan terdapat institusi Tripika (Tri Pimpinan Kecamatan), yang terdiri dari Koramil (Militer), Polsek (Kepolisian) dan Camat (birokrasi sipil), yang selalu bekerjasama untuk mengawasi, mengendalikan dan mengintervensi proses-proses sosial-politik pedesaan.

Semenjak Orde Baru, pada daerah-daerah '*basis oposisi*' ditempatkan kepala-kepala Desa dari ABRI, dan dilakukan operasi-operasi '*pembangunan*' yang disebut sebagai ABRI Masuk Desa (AMD). Walaupun AMD nampak merupakan upaya membangun sarana pembangunan seperti jalan, jembatan dan lain-lain, namun terdapat aspek politis, yakni kontrol terhadap daerah-daerah '*basis oposisi*'.

Suatu strategi melibatkan rakyat sebagai pelaku aktif keamanan adalah Doktrin Hankamrata (Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta). Doktrin teritorial ini memperlihatkan bahwa seluruh penduduk ikut bertanggung jawab terhadap keamanan. Dalam prakteknya, itu berarti seluruh penduduk sampai ke desa-desa paling jauh ada di bawah

pengawasan keamanan. Penerapan strategi Hankamrata didukung oleh organisasi teritorial RT/RW, melalui apa yang disebut sebagai Pertahanan Sipil (Hansip) dan Siskamling (Sistem Keamanan Lingkungan). RT/RW ditugaskan mengawasi gerak-gerik orang dan setiap orang asing yang memasuki lingkungan itu 1 x 24 jam lebih, harus melapor. Hansip dan Siskamling bukan sekedar pengamanan terhadap pencuri, pencoleng dan pelaku kriminal lainnya. Akan tetapi, merupakan suatu kontrol pemerintah terhadap kebebasan warga negaranya.

Kesemua tindakan politik ini mengarah pada suatu sentralisasi kekuasaan birokrasi pedesaan. Gejala sentralisasi kekuasaan ini, sangat nampak di suatu desa yang disebut Selomartani,

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



Suatu penelitian yang mendalam tentang kepemimpinan lokal, menyimpulkan hal senada:

"Kekuatan-kekuatan yang menentang tidak boleh mengorganisir diri dan apa saja yang dapat merupakan organisasi di tingkat desa harus ada di bawah pengawasan LMD. Pengurus LMD sepenuhnya dikuasai oleh lurah, atau lurah dapat mengenyampingkan dengan efektif LMD ini dengan menggunakan alasan bahaya "arena politik" .... Kebijakan mendepolitisasi pedesaan dapat berakibat pamong desa bertindak tanpa kekuatan-kekuatan pengawasan formal di tingkat lokal... Ketiadaan kekuatan lawan yang terorganisasi resmi di tingkat desa menyelubungi pertentangan kepentingan yang sesungguhnya. Suatu selubung yang sesuai dengan gambaran tentang desa yang dicita-citakan, tetapi pada hakekatnya merupakan rintangan bagi norma partisipasi penduduk dalam pengembangan diri" (Nordholt, 1988, 497).

### **5.3. Pembangunan Kapitalisme di Sektor Agraria**

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

#### **5.3.1. Program Revolusi Hijau**

Apa yang melatarbelakangi dan apa yang disebut sebagai revolusi hijau adalah suatu kelangkaan beras di pasaran kota-kota besar sepanjang rejim Orde Lama. Sejak masa kemerdekaan, impor beras (yang terutama ditujukan untuk kepentingan kota-kota besar) telah meningkat dari sekitar 0,3 hingga mencapai 1 juta ton (atau sekitar 10% konsumsi domestik) di awal 1960-an, dan menyusut jatuh secara drastis hingga hanya menjadi 0,2 juta ton pada masa akhir-akhir

rejim Orde Lama. Kelangkaan pangan masa Orde Lama juga merupakan andil bagi berkembangnya pergolakan politik di perkotaan (Husken dan White, 1989).

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

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

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

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

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

Tahun 1972 - 1973 terjadi suatu krisis pengadaan beras, akibat kegagalan panen, bersamaan dengan melonjaknya harga beras di pasar dunia. Pemerintah mengimport beras lebih dua kali lipat, dari 0,74 juta ton menjadi 1,66 juta ton di tahun 1973.

Untuk selanjutnya, pemerintah menerapkan kebijakan baru yang berintikan subsidi. Unsur-unsur utama dari subsidi tersebut adalah (Husken dan White, 1989):

- a. Subsidi terhadap harga pupuk. Tahun 1974, perbandingan harga padi dibanding harga pupuk (urea) adalah 1 : 0,6. Setelah ada kebijakan subsidi, di tahun 1982 menjadi 1 : 1,9. Biaya subsidi ini berjumlah US \$ 500 juta setahun, pada tahun 1980-an.
- b. Kredit pertanian, melalui program Bimas dan Inmas. Kredit ini berbunga rendah, bahkan bila gagal mengembalikannya ada toleransi terhadap para penunggak. Pada

prakteknya, banyak kredit jatuh pada petani berlahan luas, pejabat desa, dan bukan petani ('petani palsu'). Mereka inilah kelompok yang sering menjadi penunggak utama.

- c. Pembelian padi oleh pemerintah melalui penetapan harga dasar gabah, yang ditujukan untuk membangun stok cadangan gabah nasional.
- d. Pengadaan dan perbaikan sarana irigasi yang dibiayai melalui dana-dana pinjaman luar negeri.

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

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

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

untuk tanah-tanahnya yang cukup luas.

Apa yang sedang terjadi di sektor pertanian adalah pengelompokan sosial yang di dalamnya terdapat: elite-elite pemerintahan lokal yang memonopoli, menginvestasikan dan mengambil keuntungan dari program pemerintah dan sumberdaya-sumberdaya di lingkungan lokal; petani-petani kaya yang diuntungkan dengan konsentrasi tanah yang dilakukannya; petani-petani miskin yang subsisten dan buruh-buruh tani yang merupakan mayoritas penduduk desa.

Fakta yang terlihat menyadarkan kita bahwa petani pemilik lahan dengan luas lebih dari 0,5 ha hanya sekitar 20% sedangkan sebagian besar masyarakat di desa hanya memiliki sedikit tanah (kurang dari 0,25 ha) lebih dari itu adalah mereka yang tidak punya tanah sama sekali.

Dengan struktur pemilikan tanah yang tidak seimbang ini tentu semakin jelas bahwa program revolusi hijau yang menghasilkan swasemba pangan masih belum mampu mengangkat nasib petani.

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

### 5.3.2. Program Eksploitasi Hutan

Jalan bagi pembangunan kapitalisme, adalah reformasi hukum. Hukum bersifat instrumental terhadap ekonomi. Untuk membuka jalan bagi investasi PMDN (Penanaman Modal dalam Negeri) dan PMA (Penanaman Modal Asing), dibuat Undang-undang No. 1 tahun 1967 dan Undang-undang No. 8 tahun 1968, dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Dalam soal eksploitasi Hutan, dikeluarkan pula Undang-undang No. 5 tahun 1967.

Dalam Undang-undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, secara jelas diatur penguasaan dan prosedur pengelolaan hutan. Dalam hal ini nampak sekali peran pemerintah yang dominan dalam mendefinisikan suatu wilayah sebagai hutan atau kawasan hutan (Saman dkk. dalam Nurjana (Ed.), 1993, 8).

Terdapat dualisme konsep yang dianut oleh undang-undang ini, yakni antara konsep Hak Menguasai dari Negara dengan konsep *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa Negara memiliki hutan.

Dalam manajemen hutan, pemerintah memiliki hak monopoli untuk mendefinisikan suatu wilayah sebagai hutan atau kawasan hutan (Saman dkk. dalam Nurjana (Ed.), 1993, 8).

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

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

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

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

Jika dibandingkan dengan HPH (yang surat ijinnya diberikan oleh Menteri Kehutanan), surat ijin untuk HPHH diberikan oleh Gubernur/Kepala Daerah Propinsi di wila-

yah diselenggarakan-nya HPHH tersebut. Juga, subjek penerima HPHH hanya bisa oleh warga negara dan badan-badan hukum Indonesia yang seluruh modalnya dimiliki oleh WNI.

Baik HPH maupun HPHH, pelaksanaan dimulai bersamaan. Namun, penyelenggaraan HPHH dicabut oleh Menteri Kehutanan sejak 1 Januari 1989, dengan satu teleks Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur-gubernur/KDH Tingkah I seluruh Indonesia (Saman dkk., dalam Nurjana (Ed.), 1993: 73).

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

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



**Tabel**  
**Berbagai Pungutan di Sektor Produksi Kayu Alam**

Jenis Pungutan	Tarif dan Dasar Perhitungan	Satuan Perhitungan	Alokasi Penerimaan
<b>A. Pungutan berdasarkan volume</b>			
IHPH (Iuran Hak Pengusaha Hutan)	Rp. 1.500/hektar (Irja) Rp. 3.000/hektar (lain-lain)	Pengesahan/ Pembaruan	70% Pemda Tk. I 30% Bendahara Negara
PBB (Pajak Bumi dan Bangunan)	Rp. 1.000/ha Tarif = 0.5% dari nilai kena pajak Nilai kena pajak = 20% dari harga Dikenakan atas 5% dari luas di luar wilayah yang sedang ditebang	Persetujuan RKT (Rencana Kerja Tahunan)	9% biaya pemungutan 10% Bendahara Negara 16,2% Pemda Tk. I 64,8% Pemda Tk. II
<b>B. Pungutan berdasarkan volume</b>			
IHH (Iuran Hasil Hutan)	6% dari harga resmi	Long Pond	30% Pemda Tk I 15% Pemda Tk II 20% Bendahara Negara 15% Menteri Kehutanan 20% dialokasikan sebagai PBB
DR (Dana Reboisasi)	10 dolar AS/m <sup>3</sup> log 1,50 dolar AS/m <sup>3</sup> chipwood	Long Pond	100% Menteri Kehutanan
Biaya Grading & Scaling	Rp 400/m <sup>3</sup> 40% jika dilakukan pabrik	Long Pond	100% Menteri Kehutanan

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

**Tabel**  
**Penerimaan Pemerintah dari Produksi Kayu 1980-1989 (juta rupiah)**

	1980	1985	1989
1. Iuran Hak Pengusahaan Hutan a)	2.874	666	2.012
2. Iuran Hasil Hutan b)	102.259	56.747	174.254
3. Iuran Hasil Hutan Tambahan c)	5.205	40	0
4. Dana Reboisasi d)	7.175	44.777	262.719
5. Pajak Bumi dan Bangunan e)	788	1.000	3.029
6. Biaya grading & scaling f)	6.164	3.853	4.994
7. Tabungan Wajib Pengembangan Industri g)	49.314	0	0
8. Pajak pekerja asing h)	228	0	0
<b>Penerimaan Total</b>	<b>174.008</b>	<b>107.083</b>	<b>447.009</b>
Yang diterima pemerintah i):	93.784 (54%)	51.627 (48%)	158.461 (35%)
● Pemerintah Pusat	28.551 (16%)	15.621 (15%)	47.955 (11%)
● Pemerintah Daerah Tingkat I	36.130 (21%)	19.491 (18%)	59.821 (13%)
● Pemerintah Daerah Tingkat II	29.102 (17%)	16.514 (15%)	50.685 (11%)
<p>a) Rp. 1.000/ha (Kepmenhut No. 451/1979); Rp. 3.000/ha (Kepmenhut No. 086/1988, Irian Jaya = Rp. 1.500/ha)</p> <p>b) Berdasarkan 6 % dari harga resmi</p> <p>c) Rp. 250 - Rp. 625/m<sup>3</sup> (Kepmentan No. 396/1972, dihapus sejak 1985)</p> <p>d) 4 dolar AS/m<sup>3</sup> (Keppres No. 35/1980); 7 dolar AS/m<sup>3</sup> (Keppres No. 31/89); 10 dolar AS/m<sup>3</sup> (Keppres No. 30/90)</p> <p>e) Berdasarkan rumus : 5% * wilayah HPH * Tarif per hektar</p> <p>f) Rp. 250/m<sup>3</sup> sebelum 1985; Kemudian 40 % dari Rp. 400/m<sup>3</sup> sejak 1985</p> <p>g) Rp. 2.000/m<sup>3</sup> (Kepres No. 39/1979, dihapus semenjak 1985)</p> <p>h) 100 dolar As/pekerja asing (Kepmenaker No. 413/1974, dihapus sejak 1985)</p> <p>i) Pemerintah = Pusat + Pemerintah Daerah Tj I + Pemerintah Daerah Tk II Penerimaan Pemerintah = IHPH + 65 % * IHH + 91 % * (PBB + 20% * IHH) Angka dalam kurung: Persentase dari total penerimaan</p>			

Sumber: FAO/GOI, Forestry Sector Study, UTF/INS/065, Working Paper No. 5. Sebagaimana dimuat dalam Mubariq Ahmad, "Rente Ekonomi dalam Eksploitasi Hutan Tropis", *Prisma* No. 6/1992.

Tabel tersebut menunjukkan berbagai jenis pungutan yang dewasa ini digunakan pemerintah untuk menarik rente ekonomi dari sektor produksi kayu gelondongan. Tabel yang disusun berdasarkan berbagai peraturan pemerintah menyajikan besarnya jumlah, dasar pengenaan serta distribusi pungutan yang diterima. Pada mulanya terdapat delapan macam pungutan pemerintah atas kegiatan produksi kayu gelondongan. Kemudian dengan diberlakukannya kebijakan larangan ekspor kayu gelondongan secara penuh, sejak 1985 tiga macam pungutan khusus dihapuskan, yaitu IHHT (Iuran Hasil Hutan Tambahan), Dana Tabungan Khusus untuk Pengembangan Industri Kayu Domestik, dan Pajak atas Pekerja Asing di sektor kehutanan. Hasil pelaksanaan ketentuan tentang pungutan tersebut ialah penerimaan pemerintah dari berbagai pos pungutan dan bagi berbagai pihak penerima.

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

Selain penerimaan pemerintah, eksploitasi hutan juga memberikan kekayaan bagi investor asing dan pribumi. Di akhir Desember 1978 saja, ada 9 HPH yang sepenuhnya dipegang oleh perusahaan asing.

**Tabel**  
**Sembilan HPH yang dipegang oleh Modal Asing**

Nama Perusahaan Asing	Realisasi Investasi dalam ribu US\$		
	Modal sendiri	Pinjaman	Jumlah
Sumatera Mokuwai (Jepang)	790	644	1.434
Palembang Timber Develop. (Jepang)	3.150	-	3.150
Pitco Indonesia (Hongkong)	858	-	858
Asialog (Hongkong)	1.427	-	1.427
Keang Nam Development Co. (Korsel)	1.456	-	1.456
Korea Development Co. (Korsel)	5.999	676	6.675
Valgosons Ind. Ltd. (Philipina)	5.000	-	5.000
Kayan River Timber (Philipina)	4.474	18.575	23.045
Hargas Industries (Malaysia)	1.478	-	1.478

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

Pada prakteknya kemudian, para pemodal asing di bidang HPH mengajak pemodal pribumi untuk membagi beban dengan cara membentuk perusahaan *joint venture*. Upaya kerja sama yang dimulai sekitar 1978, memunculkan 86 perusahaan model tersebut. Dengan 95 HPH yang dipegang oleh asing dan model perusahaan *joint venture*, maka sisanya 364, dari jumlah 469 pemegang HPH, berada di tangan perusahaan nasional.

**Tabel**  
**Sejumlah HPH Besar, Pola Joint Venture**

Nama Perusahaan	Realisasi Investasi (ribu US\$)	Kapasitas Penebangan (tahun/m3)	Luas Areal HPH (ha)	Peserta Asing (saham)	Peserta Indonesia (saham)
International Timber Corp.Ind.	25663	240.000	400.000	Wayerhauser (USA), 50%	PT IRDA & Tri Usaha Bakti, 50%
Georgia Pasific Ind	9314	9314	350.000	Georgia Pasific (USA), 90%	M. Hasan, 10%
Sarmento Prakanca Timber	6930	300.000	170.000	Sei Trad. Co. (Hongkong), 80%	PT Prakanca, 20%
Good Hope Timber	5692	600.000	-	Good Hope (Hongkong), 70%	Melapi Timber, 30%
Kintap Timber Co. Ltd.	4600	-	125.000	Korea Dev (Korsel), 70%	PN Perhutani, 30%
Marabunta Timber Ltd.	4200	200.000	200.000	UMW Timber (Jepang), 70%	Marabunta Jaya Sakti, 30%
Gonpu Indonesia	4543	120.000	150.000	Gonzale Puyat & Sons (Philipina), 80%	HB Tambunan, 20%

Nama Perusahaan	Realisasi Investasi (ribu US\$)	Kapasitas Penebangan (tahun/m3)	Luas Areal HPH (ha)	Peserta Asing (saham)	Peserta Indonesia (saham)
Limbang Ganeca	2400	150.000	150.000	Limbang Ganeca (Malaysia), 80%	Ganeca Jaya, 20%
Sinar West Kalimantan Timber	425	58.000	180.000	Lignum SPA (Italia), 42,5%	PT. Ramin Air Hitam, 57,5%

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

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

Hingga 1988, terdapat 10 besar pemegang HPH, sebagaimana disebut di tabel berikut:

**Tabel**  
**10 Pemegang HPH terbesar dan luas HPHnya**

Nama Perusahaan	Luas Pengusahaan Hutan (juta ha)
Barito Pacific	2,01
Alas Kusuma	1,7
Satya Djaya Raya	1,4
Djajanti Group	1
Gunung Raya	1
Jati Maluku	0,9
Hutrindo	0,89
Benua Indah	0,89
Bumi Raya Utama	0,88

*Sumber: Kompas, 18 Oktober 1988.*

Angka perbandingan perolehan rejeki dari hutan antara pemerintah dengan pengusaha kapitalis masih jadi kontroversi. Dengan patokan rata-rata (1985 - 1990), perhitungan para ahli dari IPB adalah 26 : 74. Sementara kalangan pengusaha sendiri menemukan perbandingan —sedikit berbeda— 25 : 75. Kajian WALHI menunjukkan perbedaan, yakni: 13 : 87. Sementara Menteri Kehutanan punya angka sangat lain, yakni 61 : 39 (*Tempo*, 26 Oktober 1991 —sebagaimana dikutip Wibowo, 1992).<sup>10</sup>

### **HPH Vs Hak Masyarakat Adat**

Semenjak disahkannya Undang-undang No. 5 tahun 1967, telah diantisipasi kemungkinan HPH berbenturan

dengan hak rakyat atas tanah (Saman, dkk. dalam Nurjana (Ed, 1993, 42 dan seterusnya Pasal 17 menyebutkan, "pelaksanaan hak-hak masyarakat, hukum adat dan anggota-anggotanya serta hak perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan, baik langsung, maupun tidak langsung yang didasarkan atas sesuatu peraturan hukum, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam undang-undang ini".

Penjelasan pasal 17 ini menyebutkan, "Karena itu tidak dibenarkan, andaikata hak ulayat suatu masyarakat hukum adat setempat digunakan untuk menghalang-halangi pelaksanaan rencana umum pemerintah, misalnya: menolak dibukanya hutan secara besar-besaran untuk proyek-proyek besar, kepentingan transmigrasi, dan lain sebagainya."

Penindasan terhadap hak ulayat ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 1970 tentang HPH dan HPHH. Pasal 6 ayat (1) menyatakan, "Hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan yang didasarkan atas suatu peraturan hukum sepanjang menurut kenyataannya masih ada, pelaksanaannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan perusahaan hutan."

Ayat (2): "Pelaksanaan tersebut dalam ayat (1) pasal ini harus seijin pemegang Hak Perusahaan Hutan yang diwajibkan meluluskan pelaksanaan hak tersebut pada ayat (1) pasal ini, yang diatur dengan tata tertib sebagai hasil musyawarah antara pemegang hak dan masyarakat hukum adat dengan bimbingan dan pengawasan dinas kehutanan."

Ayat (3): "Demi keselamatan umum di areal hutan yang sedang dikerjakan dalam rangka perusahaan hutan, pelak-



sanaan hak rakyat untuk memungut hasil hutan, dibekukan."

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

Hak Ulayat dijamin keberadaannya secara bersarat oleh Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Hak ulayat inilah yang diangkat ke tingkat yang lebih tinggi menjadi Hak Menguasai dari Negara. Adapun Hak Menguasai dari Negara memberi mandat pada pemerintah untuk: "(a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa" (pasal 2 UUPA).

Pasal (2) menyebutkan secara tegas, "Hak menguasai dari negara tersebut di atas, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada ..... masyarakat-masyarakat adat ...". Pasal (5) menyatakan secara tegas, "Hukum agraria yang berlaku atas

bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dari negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama."

## **Hutan Tanaman Industri**

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

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

Di pihak lain, permintaan hasil industri kehutanan meningkat terus (terutama industri kayu lapis, pulp, kertas dan rayon), yang mampu mendatangkan devisa dan keun-

tungan yang berlimpah. Upaya menghadapi kritik soal kerusakan hutan (terutama dari kalangan organisasi non-pemerintah dalam dan luar negeri), dan pemasokan hasil industri hutan, maka pemerintah menelurkan program HTI (Hutan Tanaman Industri), yaitu "hutan tanaman yang dibangun dalam rangka meningkatkan potensi dan kualitas produksi dengan menerapkan silvikultur intensif untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri hasil hutan" (Peraturan Pemerintah No. 7 tahun 1990). Adapun peraturan yang menjadi payung untuk program HTI ini adalah Peraturan Pemerintah No. 7 tahun 1990.

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

- (i) Dalam soal penyertaan dana pemerintah dalam unit usaha HTI dan kesempatan memperoleh pinjaman dengan tingkat bunga 0%. Secara keseluruhan, sebuah usaha HTI berhak mendapatkan dana gratis sebesar 46% dari nilai seluruh kekayaan perusahaan tersebut. Dana ini diperoleh dari Dana Reboisasi yang terkumpul di kas Departemen Kehutanan dan bukan merupakan bagian dari penerimaan pemerintah dalam APBN. Presiden dan Menteri Kehutanan menentukan penggunaan dana ini.
- (ii) *Discount* (potongan) jumlah kewajiban Pajak Bumi dan Bangunan dikenakan atas wilayah HTI, luas ekonomisnya ditentukan secara resmi sebesar 300.000 ha untuk HTI bubur kertas (pulp) dan 60 ha untuk HTI kayu gelondongan.
- (iii) Peraturan pemerintah tentang pelaksanaan HTI memberikan rangsangan yang luar biasa. Untuk memenuhi skala ekonomis resmi wilayah HTI seperti dikemukakan di atas, peraturan ini membuka peluang bagi perubahan status atau konversi dari berbagai kategori hutan non-produksi (termasuk hutan lindung dan suaka alam) menjadi wilayah HTI. Jadi, dalam peraturan tentang TGHK (tata guna Hutan Kesepakatan) pemerintah memberi kesempatan bagi pelbagai perubahan yang bersifat *ad*

*hoc* (contohnya, kasus perubahan status sebagian kawasan Taman Nasional Pelaihari, Kaltim, menjadi kawasan HTI). Dalam pelaksanaan pemberian HPHTI (Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri), pemerintah juga memberi kesempatan bagi konversi kawasan HPH yang sudah rusak menjadi HPHTI. Dengan praktek tersebut, pengusaha HPH yang tidak menjalankan kewajibannya melakukan penghutanan kembali (*replanting*) dan penyuburan (*enrichment planting*) atas biaya sendiri di samping kewajibannya membayar Dana Reboisasi, mendapat peluang untuk mengubah (konversi) wilayahnya menjadi HTI dan menanamnya kembali atas biaya negara.

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

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

**Tabel**  
**Jumlah Perusahaan yang sedang dan telah diproses**  
**permohonan HTI-nya**

Keterangan	Jumlah
A. HTI Pulp	
- Pra Studi kelayakan	14 Perusahaan
- Studi Kelayakan/ Ijin Percobaan	16 Perusahaan
- Penanaman	3 Perusahaan
- Pabrik telah beroperasi	
B. HTI Non-Pulp	108 Perusahaan
- Orientasi Lapangan	75 Perusahaan
- Ijin Percobaan Penanaman	57 Perusahaan
- Melengkapi Data	
<b>Jumlah</b>	<b>353 Perusahaan</b>

*Catatan:* Jumlah ini belum termasuk 17 perusahaan HTI Pulp dan 288 perusahaan HTI Non-Pulp yang permohonannya tidak dapat diterima/ditolak.

*Sumber:* Data diolah dari Direktorat Jenderal Reboisasi dan rehabilitasi lahan, Departemen Kehutanan —sebagaimana dimuat dalam, Effensi Saman, Dkk. dalam Nurjana (Ed.), *Politik Hukum Pengusahaan Hutan di Indonesia*, (Jakarta: WALHI, 1993) hal. 88.

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

**Tabel**  
**Peringkat Investasi di Bidang HTI**

No.	Nama Proyek	Nama Proyek	Investasi I (Rp. Trilyun)	Jenis Usaha	Lokasi	Status Proyek
1	PT. Enim Musi Lestari	Barito Group	5,00	HTI	Prabumulih	PMDN
2	HTI & Pabrik Kertas	T. Pakerin	2,90	Pulp & Kertas	Jawa Timur	PMDN
3	PT. Gelora Abadi 45	Dayak Besar Group	2,24	HTI	Kaltim	PMDN
4	Proyek HTI	Shell	1,90	HTI	P. Laut Kalsel	PMA
5	Proyek HTI & Pabrik Pulp	PT. Iriani Lestari	1,62	HTI & Pabrik Pulp	Sorong	PMDN
6	PT. Surya Raya Wahana	PT. Surya Raya Wahana	1,50	HTI	Kutai	PMDN
7	Pabrik Pulp & Kertas	1. Surya Damai 2. PT. Panca Bina 3. Hadi Wijaya (Singapura)	1,45	Pulp & Kertas	Riau	PMDN
8	Proyek HTI	PT. Kiani Lestari (Bob Hasan Group)	1,35	HTI	Kaltim	PMDN

No.	Nama Proyek	Nama Proyek	Investasi (Rp. Trilyun)	Jenis Usaha	Lokasi	Status Proyek
9	PT. ITAPT. Riau Pulp & PaperCI	PT. Riau Pulp & Paper (RMG Group)	1,20	Pulp & Kertas	Riau	FMDN
10	PT. ITCI	PT. ITCI (Bimantara Group)	1,16	HTI	Kengan Kaltim	FMDN
11	Proyek HTI	PT. Astra Internasional	1,16	HTI	Irian Jaya	FMDN
12	PT. Takengon Pulp & Paper Utama	Risyad Son Group	1,00	HTI	Aceh	FMDN
Total Investigasi Proyek HTI = 22,48 Trilyun Rupiah						

*Sumber:* Diolah berdasarkan *Warta Ekonomi* No. 48/II/29 April 1991—sebagaimana dimuat dalam E. Saman, Dkk., *Politik hukum Pengusahaan Hutan di Indonesia Nurjana (Ed.)*, (Jakarta: WALHI, 1993), hal. 89.

### 5.3.3. Program Agro-Industri

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

yakni dalam waktu 7 bulan harga turun dari US\$ 25,13 di bulan januari 1986 menjadi US\$ 9,83 di bulan Agustus 1986.

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

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

Sumber pembiayaan bagi investasi diperoleh melalui PMA (Penanaman Modal Asing) dan PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri). Data kontemporer menunjukkan, jumlah investasi yang telah disetujui akan terlibat —hingga 15 Agustus 1992— untuk PMDN sebesar Rp. 209,07 trilyun untuk 7.07 proyek; sedangkan untuk PMA disetujui US\$ 58,47 milyar untuk 2.310 proyek. Dari jumlah investasi tersebut, investasi di sektor pertanian yang merupakan sektor pendukung atau pensuply bahan baku agro-industri adalah sebesar Rp 25,8 trilyun atau 12,4% dari seluruh investasi PMDN dan US\$ 1,4 milyar atau 2,5% dari seluruh investasi dalam rangka PMA.

Persetujuan PMDN di sektor pertanian tersebut meliputi tanaman pangan dengan rencana investasi sebesar Rp 3,63 trilyun untuk 156 proyek, perkebunan Rp 17,2 trilyun untuk 455 proyek, peternakan Rp 1,7 trilyun untuk 76 proyek dan perikanan Rp 3,2 trilyun untuk 337 proyek.



Sedangkan untuk PMA, rencana investasi sub-sektor tanaman pangan adalah sebesar US\$302,9 juta untuk 15 proyek, perkebunan US\$ 705,6 juta untuk 43 proyek, peternakan US\$ 182,2 juta untuk 9 proyek dan perikanan sebesar US\$ 302,9 juta untuk 52 proyek (Soebono, 1992).

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

### **Perusahaan Inti Rakyat - Perkebunan (PIR - BUN)**

Terdapat kecenderungan baru dalam bentuk khas organisasi produksi agro-industri, yang juga umum terjadi di beberapa negara berkembang sesudah Perang Dunia Kedua, khususnya selama dua dekade terakhir ini. Bentuk-bentuk khas organisasi produksi yang mengkaitkan secara vertikal satuan-satuan usaha rakyat dengan perusahaan besar agro-industri yang bermodal raksasa. Pada umumnya, bentuk demikian itu memperoleh dukungan resmi dari pemerintah. Di Indonesia, bentuk ini dikenal sebagai sistem Perusahaan Inti Rakyat (PIR), dan dalam kepustakaan pembangunan disebut dengan beragam istilah sebagai sistem "usaha tani-kontrak" (*contract farming*) atau Inti-Plasma.

Yang dimaksud dengan model "Inti-Plasma" adalah suatu cara mengorganisasi produksi pertanian, di mana petani-petani kecil atau 'plasma' dikontrak oleh satu perusahaan besar untuk menghasilkan hasil pertanian sesuai dengan yang ditentukan dalam sebuah kontrak atau perjanjian.

Perusahaan yang membeli hasil pertanian itu dapat memberikan bimbingan teknis, kredit, dan lain-lain, dan menjamin pengolahan dan pemasaran.

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

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

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

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

- (ii) Mengatasi masalah tenaga kerja. Perkebunan besar adalah padat karya, tapi tergantung pada tenaga murah yang semakin sukar diperoleh. Sebaliknya, dalam usaha tani-kontrak, petani dipekerjakan secara tidak langsung. Petani "dikontrak untuk menjual tanamannya, bukan tenaganya".
- (iii) Melalui pengendalian atas penyediaan kredit, pupuk dan sarana produksi lainnya serta dengan tetap dikuasainya secara kuat kegiatan pengolahan dan pemasaran, pihak inti dapat mengendalikan kegiatan petani.
- (iv) Melalui usaha tani-kontrak pihak inti dapat memperoleh citra positif, menghapus citra buruk yang biasanya melekat pada sistem perkebunan besar. Dengan lagak membantu petani kecil, pihak inti dapat menampilkan diri sebagai menyelaraskan aspirasi dan kepentingan nasional.
- (v) Melalui sistem usaha tani-kontrak, pemodal besar asing seringkali dapat berbagi biaya dan resiko dengan lembaga-lembaga pembangunan dan keuangan seperti World Bank atau Bank Pembangunan Asia, dan lain-lain.

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

- (i) Dengan memberikan kegiatan produksi pada petani kecil, maka pengusaha (kapitalis) perkebunan dapat menghindarkan diri dari resiko dan ketidakpastian yang ada dalam investasi produksi, maupun perubahan harga di pasar, dengan cara mengalihkan resiko-resiko tersebut kepada petani peserta.
- (ii) Dengan cara 'membeli produk dari petani' dan bukan 'membeli tenaga kerja dari buruh', pengusaha besar perkebunan mengalihkan semua soal pengerahan dan pengendalian tenaga kerja kepada rumah tangga petani (yang di dalamnya terdapat laki-laki, perempuan dan

- anak-anak). Dengan demikian, secara tersembunyi, ada proses "*self exploitation*" di mana rumah tangga tani 'plasma' membayar upah lebih rendah dari yang seharusnya.
- (iii) Walaupun biasanya soal mutu dan harga telah ditentukan dalam perjanjian, tetapi pengambilan keputusan mengenai mutu (yang menentukan apakah bahan baku milik petani itu diterima atau tidak) adalah pihak inti.
  - (iv) Melalui sistem ini petani dipisahkan dari pasar bebas karena kegiatan pengolahan dan pemasaran berada di tangan pihak inti.

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

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

Sampai tahun 1989 telah tercatat ada 80 buah proyek PIR yang telah dilaksanakan di seluruh Indonesia. Tanaman yang diusahakan dalam pola PIR ada 7 jenis tanaman budi daya, masing-masing adalah: kelapa sawit, karet, kelapa hibrida, teh, tebu, kapas dan coklat. Luas tanam kebun PIR di seluruh Indonesia sampai dengan tahun 1989 mencapai 481.847 ha dari 597.436 ha yang ditargetkan. Jumlah petani

peserta PIR sampai tahun 1989 telah mencapai 117.256 keluarga tani yang sebagian besar merupakan peserta PIR Khusus, yakni para transmigran (Dirjen Perkebunan, 1989).

#### 5.4. Bangunan Ekonomi Agraria Orde Baru

Orde Baru mendirikan totalitas bangunan ekonomi agrarinya tanpa penghancuran soal-soal agraria warisan kolonial. Bahkan, bangunan agraria yang baru tersebut berdiri atas dasar warisan kolonial, seperti yang pernah dikemukakan oleh Sritua Arief (Sritua Arief: 1978):

"Kebijaksanaan ekonomi Indonesia dan proses ekonomi yang mengikutinya telah berjalan di atas suatu struktur ekonomi warisan kolonial ... dulu dikembangkan dan diperkuat untuk melayani negara-negara asal pihak penjajah, dan sektor massa agraris merupakan daerah yang diabaikan dan sumber kuli murahan... Di atas struktur inilah kebijaksanaan ekonomi Indonesia selama ini telah dijalankan sehingga pada hakekatnya, sadar atau tidak sadar, kita telah memperkuat dan mengembangkan struktur ekonomi warisan kolonial."

Bangunan ekonomi agraria Orde Baru dapat digambarkan sebagai berikut: *Pertama*, tetap dipraktikkannya 'semacam' *Domein Verklaring*: bahwa "... semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (*eigendom*), adalah domein negara." Hanya, bedanya sekarang adalah negara Orde Baru. Secara *de jure*, *Domein Verklaring* memang telah dihapus oleh UUPA 1960. Namun, masih banyak, tanah garapan kaum tani —yang sudah turun temurun— hanya merupakan "tanah negara bebas" (tanah TN), karena cuma bisa dibuktikan dengan girik atau leter C atau pada sejumlah tempat disebut juga kikitir. Padahal girik atau leter C atau

kikitir (apa pun namanya), hanya tanda bukti pembayaran pajak tanah. Status hukum tanah tersebut tetap tanah negara yang disewa oleh petani. Apabila negara membutuhkan, dengan mudah saja petani penggarapnya diusir dari tanah tersebut. Data yang baru-baru ini (1992) diumumkan oleh Badan Pertanahan Nasional, sejak diberlakukannya UUPA 1960, tiga puluh dua tahun lalu, baru 30% tanah-tanah yang bersertifikat.

*Kedua*, dengan Undang-undang No. 1 tahun 1967 dan Undang-undang No. 8 tahun 1968 negara Orde Baru meng-undang secara besar-besaran penanaman modal besar, baik modal dalam negeri maupun asing, di pedesaan. Mulai dari bentuk-bentuk Pengusahaan Hutan hingga bentuk agro-industri, seperti perkebunan ataupun pengolahan hasil-hasil perkebunan.

Tahun-tahun 1980-an, nampak nyata berbondong-bondong modal besar masuk ke pedesaan, yang berakibat tercerabutnya hubungan petani (termasuk masyarakat adat) dengan tanahnya. Hampir umum diberitakan di surat kabar, kebanyakan kasus tanah menunjukkan kekalahan kaum tani. Sementara itu, pada kantong-kantong pengusahaan hutan dan industri pertanian, kaum tani perlahan-lahan menjadi buruh. Keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari hasil bumi pedesaan, melalui penanaman modal besar-besaran, mengalir deras kepada para pemodal besar. Tak terjadi kaum tani memperoleh kemakmuran atas proses itu. Penyedotan ini berlangsung terus sehingga lapisan terba-wah dari masyarakat pedesaan tidak pernah terangkat nasibnya.

*Ketiga*, pemerintahan Orde Baru lebih condong pada peningkatan produksi beras melalui bibit unggul, teknologi

bertani, pupuk, pestisida, dan organisasi kredit, KUD dan lain-lain, tanpa melakukan *land reform*. Komitmen pada peningkatan produksi beras berarti mendahulukan kepentingan industri (kota) dibanding pertanian (desa). Kondisi kemakmuran petani secara umum, tidak setimbang dengan kemakmuran golongan yang mengambil keuntungan langsung dari kerja-kerja petani.

Data tahun 1984, untuk Jawa, menunjukkan 30% (4,5 juta) rumah tangga tani adalah buruh tani; 50% (7,5 juta) rumah tangga tani menguasai hanya 20% tanah yang ada, masing-masing di bawah 0,5 ha —tergolong petani gurem; sementara itu, petani menengah dan kaya (tanah lebih dari 0,5 ha) menguasai 80% luas tanah (Benyamin White, 1984). Jadi, semenjak zaman kolonial, buruh tani dan petani miskin selalu menjadi 'alas struktur sosial' bagi kemakmuran lapisan sosial lainnya. Mereka yang diuntungkan dari pembangunan agraria adalah kapitalis agraria, birokrasi pedesaan, petani-petani kaya dan pengusaha-pengusaha pedesaan. Sementara itu, buruh tani dan kaum tani gurem (jumlahnya paling banyak) tetap hanya bisa hidup subsisten. Dengan demikian, ketimpangan kaya-miskin terjadi secara mencolok.

Nilai Tukar Petani<sup>11</sup> sebagai indikator kemakmuran, tidak beranjak naik, bahkan semakin menurun. Kepincangan akan nilai tukar petani akan nampak jelas kalau kita amati dalam tabel perkembangan di bawah ini:

No.	Tabel Perkembangan NTP di Jawa 1986-1992				
	Tahun	Jabar	Jateng	DIY	Jatim
1.	1986	103,26	105,10	104,58	108,15
2.	1987	103,70	107,53	106,47	111,31
3.	1988	105,95	111,58	109,08	113,26
4.	1989	103,65	106,34	102,33	104,63
5.	1990	105,70	106,02	104,02	104,30
6.	1991	105,97	104,21	104,12	102,83
7.	1992	102,30	99,56	101,39	100,00

Sumber: Biro Statistik, 1992.

Jadi, sebagaimana kita mengetahuinya dalam perkembangan NTP di Jawa selama rentang 1986 sampai Maret 1992, terlihat ada kecenderungan menurun. Dan, tidak satu pun angka tersebut mencapai 120, bahkan lebih berpihak atau mendekati titik impas, yakni 100. Hal ini berarti, suatu indikasi bahwa kelebihan yang diterima petani tidak bernilai dalam upaya untuk memperbaiki hidupnya. Perkembangan NTP setiap jenis tanaman. Rata-rata pertumbuhan NTP petani padi di Jateng, misalnya, selama 8,5 tahun. Sedang rata-rata NTP tertinggi adalah di Jabar naik 1,99% tahun.

*Keempat*, komposisi penggunaan tanah (data tahun 1973) belum beranjak seperti yang terjadi di zaman kolonial (Sayogyo, 1981):

1. Lapisan teratas adalah penguasa dari perkebunan-perkebunan besar (milik pemerintah/negara) seluas 1,1 juta hektar, dan perusahaan hutan yang dikelola oleh kurang lebih 400 perusahaan swasta, terutama setelah pemerintah Orde Baru berkuasa keba-



nyakan dari mereka adalah milik asing, seluas 36 juta hektar ditambah penguasaan hutan oleh BUMN seluas 1,7 ha yang berlokasi di berbagai pulau.

2. Lapisan kedua adalah perkebunan skala menengah, yang dimiliki oleh perusahaan-perusahaan milik swasta dengan luas 1,1 juta ha.
3. Lapisan ketiga adalah para petani penggarap sebanyak 7,7 juta keluarga tani di atas tanah seluas 11,7 ha dengan rata penguasaan tanah seluas 1,2 ha (untuk Pulau Jawa) dan atau 1,5 ha di pulau-pulau lain.
4. Lapisan paling bawah adalah petani gurem, yang menguasai tanah rata-rata kurang dari 0,5 ha sebanyak 6 juta rumah tangga, kebanyakan di Pulau Jawa. Dari jumlah tersebut terdapat jumlah 5,2 juta yang menguasai tanah kurang dari 0,25 ha, yang kalau dijumlahkan menempati luas tanah sebesar 1,5 juta ha. Bila petani tak bertanah dimasukkan ke dalam lapisan ini (data Sensus 1980), sehingga akan kita dapat angka 7,2 juta rumah tangga tani yang tergolong ke dalam lapisan ini.

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

Dominasi modal inilah yang akan nampak pada konfigurasi kekuasaan ekonomi dan politik pada jaman Orde Baru selanjutnya. Secara dinamis, dominasi ini mengkondisikan munculnya konflik agraria. Penerapan politik agraria kapitalis selama 20 (dua puluh) tahun menunjukkan pergeseran yang berarti di mana dominasi penguasaan tanah

oleh modal swasta menduduki peringkat pertama, menggeser dominasi penguasaan tanah oleh pemerintah.<sup>12</sup>

1. Sekitar 60,48 juta ha tanah hutan dikuasai oleh kurang lebih 570 perusahaan pemegang HPH swasta, di luar penguasaan oleh perusahaan pemerintah. Artinya, jika dipukul rata, tiap perusahaan menguasai rata-rata sekitar 106.105,26 ha —meskipun dalam kenyataannya ada satu-dua perusahaan yang menguasai HPH sampai jutaan hektar.
2. Peringkat berikutnya adalah perkebunan besar yang menguasai 3,80 juta ha yang dikuasai oleh 1206 perusahaan (709 perusahaan swasta, 388 perusahaan negara/ BUMN, 48 perusahaan asing, 21 perusahaan patungan dan 40 BUMD) dan 21 koperasi. Jika diambil rata-rata, tiap perusahaan menguasai kurang lebih 3.096,985 ha.
3. Sementara, menurut Sensus Pertanian 1993, dari 19.713.806 rumah tangga tani, 22,41% (terbanyak) merupakan rumah tangga tani yang menguasai lahan hanya antara 0,25 - 0,49 ha. Sedangkan jumlah keseluruhan rumah tangga tani yang menguasai lahan < 0,50 hektar jumlahnya mencapai 48,61% dari jumlah keseluruhan rumah tangga tani (19.713.806). Menurut sensus ini juga, di sektor pertanian pangan, rumah tangga tani rata-rata hanya menguasai 0,86 ha. Bahkan ketimpangan penguasaan lahan dalam lapangan pertanian pangan juga terjadi cukup menyolok. Ada 8.726.343 rumah tangga tani (atau 48,54% dari keseluruhan rumah tangga tani) yang keseluruhannya menguasai 2.099.420,53 ha (13,60% dari total lahan pertanian pangan). Atau ada 48,54% dari keseluruhan rumah tangga tani yang total hanya menguasai 13,60% dari keseluruhan lahan perta-

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

## **5.5. Konflik Agraria dan Aksi Protes Petani**

### **5.5.1. Jenis-jenis Konflik Agraria**

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

Terdapat sejumlah konflik utama yang meruyak: Pertama, pemerintah mewajibkan petani untuk mempergunakan unsur-unsur revolusi hijau, demi tercapai-terjaganya swasembada beras. Unsur-unsur Revolusi Hijau adalah se-

perti bibit unggul, pupuk pabrik dan pestisida, irigasi, mesin-mesin traktor, huller, dan organisasi produksi — distribusi seperti pelbagai fasilitas kredit, organisasi KUD yang memonopoli pemasaran, juga BULOG, sebagai penjaga harga beras agar tetap stabil.

Isu-isu yang berkaitan dengan hal ini antara lain:<sup>13</sup> (i) Pihak petani ingin mempertahankan penggunaan bibit dan pengelolaan padi secara tradisional; (ii) Kesempatan kerja yang menyempit karena penggunaan traktor, mekanisme tebasan, dan lain-lain; (iii) Harga pupuk dan pestisida yang naik tidak sebanding dengan kenaikan harga gabah; (iv) Kredit Usaha Tani yang tidak mampu terbayarkan; (v) Praktek Koperasi Unit Desa.

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

*Kedua*, perkebunan-perkebunan mengambil alih tanah-tanah yang sebelumnya dikuasai oleh rakyat. Dalam sepuluh tahun belakangan ini, investasi modal di perkebunan-perkebunan semakin meluas. Jelas, perluasan perkebunan membutuhkan tanah sebagai modal utamanya. Fakta yang ada menunjukkan tanah-tanah di Jawa, kecuali lahan hutan,

hampir tidak ada lahan kosong terlantar. Tanah-tanah eks perkebunan Belanda (eks hak *erpach*), maupun tanah-tanah TN (Tanah Negara) boleh dikata tidak ada yang tersisa. Hampir semua telah didayagunakan oleh petani kecil. Bagaimana tingkah laku pemerintah Orde Baru berhadapan dengan dua pihak: tuntutan perkebunan besar menggandakan modalnya atau hak kaum petani atas tanah yang telah didayagunakan puluhan tahun?

Evaluasi kita menunjukkan pemerintah menyokong usaha-usaha modal besar dalam usaha menceraabut petani dari hubungannya dengan tanah, dengan memanfaatkan peluang "tidak terjaminnya hak hukum petani atas tanah". Fakta yang mengesankan adalah mandulnya UUPA 1960, yang di dalamnya ternyata tegas, dukungan hukum tentang hubungan petani dengan tanahnya.

Isu-isu yang terangkat antara lain:<sup>14</sup> (i) Penolakan petani atas pencerabutan hubungannya dengan tanah; (ii) Ganti rugi yang tidak memadai; (iii) proletarisasi petani, karena hilangnya hubungan dengan tanah; (iv) pemukiman kembali (*resettlement*) petani yang tergusur sama sekali dari tanahnya.

Dalam variasi konflik agraria ini, adalah Konflik Perkebunan dengan petani dalam hubungan Inti-Plasma dalam program Perusahaan Inti Rakyat —Perkebunan (PIR-Bun). Dalam prakteknya, banyak Petani Plasma PIR-Bun kurang berhasil menyejahterakan kaum tani atas ukuran "distribusi surplus". Yang terjadi adalah penyedotan surplus oleh perkebunan inti melalui pelbagai mekanisme.

Isu-isu yang muncul antara lain: (i) Pengambilan tanah-tanah produktif rakyat petani untuk PIR-Bun; (ii) Tercerabutnya rakyat petani dari tanahnya sendiri, menjadi 'buruh

di tanah sendiri'; (iii) Langkanya penyuluhan dari pihak Perkebunan Inti, sehingga tidak terjadi *transfer of technology*; (iv) Rendahnya produktivitas lahan yang dikelola oleh plasma; (v) Monopoli pemasaran hasil-hasil komoditi oleh pihak inti. Penentuan harga komoditi yang lebih rendah dari harga pasar; (vi) Proses kredit yang tidak diketahui oleh petani plasma, dan jumlah hutang yang tidak bisa terbayarkan; (vii) Korupsi hak-hak petani plasma, baik oleh oknum inti maupun pihak perantara lainnya.

*Ketiga*, terdapat sejumlah kasus di mana pemerintah melakukan pengambilalihan (penggusuran) tanah untuk apa yang dinyatakan sebagai "program pembangunan", baik oleh pemerintah sendiri maupun swasta. Tanah dibutuhkan untuk pembangunan pabrik-pabrik besar, waduk untuk irigasi dan pembangkit tenaga listrik, real estate untuk perumahan kaum kaya, hotel-hotel dan fasilitas wisata, dan lain-lain. Komitmen pemerintah pada pertumbuhan ekonomi mempersyaratkan dibangunnya prasarana dan sarana bagi pemerintahan, industri maupun jasa pariwisata. Dalam hal ini pemerintah secara langsung turun tangan membersihkan rintangan-rintangan yang menghalangi mulusnya "pembangunan". Dalam hal ini, tingkah laku birokrasi yang sentralistik, otoriter dan korup mewarnai tugas pemerintah memberikan ganti rugi bagi tanah-tanah. Gurita birokrasi yang mencengkram membuat aspirasi petani untuk memperjuangkan ganti rugi yang layak menjadi kandas.

Isu yang terkemuka di antaranya adalah : (i) Penolakan penduduk untuk menyerahkan tanah garapannya; (ii) Ganti rugi yang tidak layak, dibanding dengan harga tanah di pasar umum; (iii) Pemukiman kembali penduduk (*resettlement*) yang tidak memadai, dan alternatif usaha ekonomi.

*Keempat*, konflik akibat eksploitasi hutan. Sepanjang Orde Baru, hutan merupakan salah satu sumber pendapatan yang pokok. Melalui Hak Penguasaan Hutan, pemerintah memberikan keleluasaan pada swasta untuk mengeksploitasi hutan. Hak-hak Adat atas tanah (yang oleh UU disebut sebagai Hak Ulayat) tidak diperdulikan oleh pemegang HPH. Bahkan ada klausul dalam Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 1970 yang menyebutkan: "Demi keselamatan umum di areal hutan yang sedang dikerjakan dalam rangka perusahaan hutan, pelaksanaan hak rakyat untuk memungut hasil hutan dibekukan".

Praktek HPH mengakibatkan tersingkirnya masyarakat adat pengguna hutan dari hubungannya dengan tanah. Para pengguna hutan dijadikan tudingan bagi hancurnya ekosistem hutan. Bahkan pemerintah, atas nama lingkungan, menghancurkan sumber ekonomi mereka, yakni tanah-tanah hutan.

Variasi konflik ini terjadi di Jawa, Bali dan Sumatera.<sup>18</sup> Atas dasar peta hutan yang berlaku di akhir penguasaan kolonial Belanda, pemerintah membuat batas-batas hutan dari pemukiman dan tanah usaha penduduk untuk masa sekarang. Padahal, semenjak zaman kemerdekaan petani melakukan perambahan hutan dan telah mengolah tanah tersebut lebih dari 30 tahun dan telah menjadikan tanah tersebut sebagai pemukiman. Dengan alasan tersebut, pemerintah mengusir petani dan penduduk desa tersebut dengan segala cara, birokrasi maupun kekerasan.

Isu-isu yang terlibat dalam sengketa akibat eksploitasi Hutan ini adalah: (i) Penolakan petani untuk keluar dari tanah yang diklaim; (ii) Kehancuran sumber daya subsistensi masyarakat adat; (iii) Penyediaan sumber ekonomi dan pemukiman alternatif yang memadai; (iv) kemunduran kua-

litas ekologis di tingkat lokal hingga global.

### 5.5.2. Aksi Protes Agraria

Menghadapi konflik agraria tersebut, terdapat suatu gejala umum dari tindakan (aparatur) pemerintahan Orde Baru, yakni penindasan dengan cara-cara kekerasan (*coersion*) dan penaklukan dengan cara-cara ideologis (*concent*) terhadap petani.

Semenjak 1980, ada satu gejala aksi protes terhadap penindasan dan penaklukan petani. Aksi protes ini mempunyai ciri-ciri yang khas: (i) Protes dilakukan oleh sejumlah petani korban, dengan didampingi oleh Organisasi Non-pemerintah (Ornop) tertentu; (ii) Protes disalurkan pada parlemen (DPR, DPRD), ke pemerintah (Departemen dalam Negeri, Badan Pertanahan Nasional, atau Menko Polkam dan lain-lain); (iii) Isu protes bersifat kasuistik, yang berisi tuntutan penyelesaian kasus yang dialami oleh petani korban. Artikulasi tuntutan ini spesifik dan bersifat ekonomis; (iv) Media massa dipercayai akan membantu penyelesaian masalah.

Aksi protes semacam ini demikian populer semenjak tengah tahun 1980-an hingga berakhirnya masa Orde Baru di bawah Presiden Jenderal Soeharto. □



## Catatan Kaki:

<sup>1</sup>Sebagaimana telah dikemukakan dalam bagian Pendahuluan, strategi agraria dapat dibedakan atas tiga ciri ideal. Dapat disebutkan tiga hal yang menjadi pembeda antar satu sistem dengan sistem lainnya. Yakni (a) Penguasaan Tanah; (b) Tenaga Kerja; dan (c) Tanggung jawab atau pengambilan keputusan mengenai produksi, akumulasi dan investasi. Dalam strategi Kapitalis, sarana produksi yang utama (tanah) dikuasai oleh individu-individu non-penggarap. Penggarap yang langsung mengerjakan tanah adalah pekerja upahan "bebas", diupah oleh penguasa/pemilik tanah. Hubungan antara penguasaan/pemilikan tanah dan pekerjaan sifatnya terpisah. pekerja (penggarap) menjual tenaga yang dibeli dengan upah yang diberikan pemilik/penguasa tanah. Tenaga kerja adalah barang dagangan (komoditi). Tanggung jawab dan penambilan keputusan produksi, akumulasi dan investasi terletak sepenuhnya di tangan si pemilik/penguasa tanah. Dalam strategi Sosialis, tanah dan sarana produksi lainnya dikuasai oleh organisasi (biasanya adalah negara) atas nama kelompok pekerja. Tenaga kerja merupakan tenaga yang memperoleh imbalan dari hasil kerjanya, yang diputuskan oleh organisasi yang mengatasmakan organisasi para pekerja. Dengan demikian, tanggung jawab atau pengambilan keputusan atas produksi, akumulasi dan investasi terletak di tangan organisasi yang mengatasmakan para pekerja (biasanya adalah negara). Sedangkan dalam Strategi (Neo) populis, satuan usaha merupakan usaha keluarga. Karena itu, penguasaan tanah dan sarana produksi lainnya tersebar pada mayoritas keluarga tani. Tenaga kerjanya adalah tenaga kerja keluarga. Jadi, produksi secara keseluruhan merupakan pekerjaan keluarga tani tersebut, walaupun tanggung jawab atas akumulasi biasanya diatur oleh negara.

<sup>2</sup>Menurut penulis, pengamatan bahwa "beberapa" perkebunan milik negara dikendalikan oleh Angkatan Darat, kurang akurat (tanda petik dari Pen.). Studi Karl L. Pelzer menunjukkan bahwa terjadi penguasaan yang besar dari militer terhadap perkebunan-perkebunan. "Sekitar 75% atau lebih dari 500 perkebunan Belanda di seluruh Indonesia dan juga perusahaan-perusahaan lain berada di bawah pengawasan militer. Menyusul pengambilalihan itu, perwira-perwira militer ditempatkan sebagai pengawas dan pengelola perkebunan tersebut. Jendral Nasution seba-

gai Kepala Staf Angkatan Bersenjata memerintahkan agar wakil direktur Pusat Perkebunan Negara dipegang oleh seorang perwira yang bertanggungjawab kepada Kantor Penguasa Perang Pusat. Dengan cara ini, tentara memegang posisi kunci dalam semua badan yang melakukan pengawasan dan pengelolaan bekas perusahaan Belanda. Tugas Utama perwira militer itu adalah menata kembali susunan administratif, menormalkan dan memajukan perusahaan. Wewenang mereka adalah dalam bidang personil, mulai dari pengawasan pengangkatan, promosi, pemecatan staf sampai prakarsa untuk bekerja sama dengan buruh, staf dan pengelola. Perwira militer ini juga mengawasi keuangan dan ikut menandatangani setiap cek bank. Perumahan, transport dan perawatan mesin serta perawatan bangunan pun berada di bawah pengawasan mereka. Mereka berkewajiban pula untuk mencegah tindakan-tindakan yang dapat merugikan perusahaan. Problem yang kemudian muncul adalah, bersengkatnya perwira-perwira dengan buruh dan penduduk liar yang telah sejak tahun-tahun pertama kemerdekaan tak henti-hentinya berusaha untuk mendapatkan hak milik atas tanah itu. Perwira-perwira itu juga melarang pemogokan guna mencegah penurunan produksi". (Pelzer, 1991: 189-217).

<sup>3</sup>Soekarno menyebutnya sebagai "Sosialisme Indonesia".

<sup>4</sup>Bangkitnya Otoritarianisme di jaman Orde Baru berlaku menyeluruh, bukan semata di bidang politik agraria (Lihat, Mas' oed, 1989).

<sup>5</sup>Dirjen Agraria Departemen Dalam Negeri mengeluarkan suatu prinsip kebijakan agraria pemerintah, yakni yang disebut sebagai "Catur Tertib", yakni: 1. tertib Hubum Pertanahan; (2) Tertib Administrasi; (3) Tertib Penggunaan Tanah; dan (4) Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

<sup>6</sup>Baru di tahun 1988, dibentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN), suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden, melalui Keputusan Presiden RI No. 26 tahun 1988. Dengan BPN, maka kedudukan, tugas, dan fungsi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri ditingkatkan menjadi lembaga setingkat departemen. Peningkatan ini atas pertimbangan karena "meningkatnya kebutuhan penguasaan dan penggunaan tanah terutama untuk kepentingan pembangunan .....". Di tahun 1993. Di dalam Kabinet Pembangunan VI, Kepala BPN ditingkatkan

lagi menjadi Menteri Negara Urusan Agraria/Kepala BPN.

<sup>7</sup>Prof. Dr. A.P. Parlindungan mengemukakan pada kesempatan Dengar Pendapat dengan Komisi II DPR-RI tanggal 14 Mei 1984, bahwa 18 (delapan belas) perintah UUPA belum dituangkan dalam undang-undang atau peraturan pemerintah, atau bila telah ada kurang sempurna sehingga perlu diperbaharui. "Kalau dirinci maka dari 17 UU atau PP dapat dikembangkan menjadi lebih dari 40 peraturan pemerintah ataupun perundang-undangan" (Parlindungan, 1991: 116-117).

<sup>8</sup>Di jaman Pembangunan "Orde Baru", memang ada dikeluarkan Peraturan-peraturan baru tentang landreform (termasuk bagi-hasil). Namun, peraturan-peraturan ini bersifat teknis saja. Berbeda dengan masa "Revolusi" Orde Lama, peraturan-peraturan landreform merupakan suatu strategi untuk melaksanakan perubahan agraria.

<sup>9</sup>Dr. Loekman Soetrisno memberikan pendapat mengenai HKTI, "HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia) pada hakekatnya bukanlah suatu organisasi murni petani karena sebagian besar anggota pengurus organisasi itu berasal dari pejabat Departemen Pertanian, mantan pejabat Departemen Pertanian, dan mereka-mereka yang tidak pernah hidup sebagai petani. Akibatnya dalam beberapa hal HKTI nampak jelas sebagai suatu organisasi milik pemerintah dari pada organisasi milik petani" (Soetrisno, 1990, 33).

<sup>10</sup>Angka perbandingan perolehan rejeki hutan antara Pemerintah : Pengusaha ini rentan untuk 'dimanipulasi' sesuai dengan kepentingan masing-masing.

<sup>11</sup>Nilai Tukar Petani sendiri merupakan perbandingan angka indeks harga yang diterima petani (angka ini mencerminkan perkembangan penerimaan petani dari hasil penjualan produksinya) dengan angka indeks yang dibayar petani (angka ini mencerminkan biaya-biaya yang harus dikeluarkan petani, baik sebagai biaya produksi maupun biaya konsumsi). Biaya produksi adalah seluruh biaya yang dikeluarkan dalam pengelolaan tanaman. Sedangkan biaya konsumsi terdiri atas makanan, perumahan, pakaian, serta barang dan jasa.

<sup>12</sup>Hitungan ini dilakukan oleh Dianto Bachriadi berdasarkan data-data yang dikeluarkan oleh Departemen Kehutanan dan BPS (Biro Pusat Statistik) -- termasuk Sensus Pertanian 1993. Tidak diperoleh data jumlah penguasaan tanah hutan oleh perusahaan milik pemerintah.

<sup>13</sup>Isu ini tidak terangkat ke publik luas. Ada dua pihak yang bergelut dengan isu ini: (i) Peneliti perubahaan sosial akibat revolusi hijau. Laporan serta angka-angka akibat revolusi hijau bisa dilihat pada buku Sritua Arief dan Adi Sasono (Arief dan Sasono, 1981); dan (ii) Ornop (Organisasi non-Pemerintah) yang bergerak di bidang *community development*, dengan kelompok sasaran petani padi. Penulis memperoleh informasi dari seorang aktivis NGO di Delanggu, bahwa di awal-awal tahun 1970-an terdapat pembakaran padi-padi 'tradisional' (seperti rojolele), oleh aparat pemerintahan setempat. Jenis padi yang diperbolehkan ditanam adalah jenis-jenis padi 'bibit unggul'.

<sup>14</sup>Satu contoh kasus besar yang terkemuka adalah antara Rakyat petani Badega - Garut dengan PT. Surya Andaka Mustika yang bergerak di perkebunan teh. Tanah yang dipersengketakan adalah seluas 498,6142 ha yang telah digarap sepenuhnya oleh 312 Kepala Keluarga (Lihat: Laporan Kasus YLBHI-JARIM, Vol.1.).

<sup>15</sup>Kasus yang menonjol ada PIR-Bun V Cimerak - Ciamis. Tanah produktif rakyat seluas 3000 ha —sebagian telah bersertifikat— dijadikan areal PIR-Bun (Lihat Laporan Kasus, YLBHI-JARIM, Vol. 1/1990).

<sup>16</sup>Contoh yang populer adalah Kasus pembangunan waduk Kedung Ombo di Jawa Tengah. Salah satu isu adalah ganti rugi: untuk sawah Rp 350,-/m<sup>2</sup>; untuk pekarangan Rp 700,-/m<sup>2</sup>; dan tegalan Rp 280,-/m<sup>2</sup>; Contoh lain adalah Kasus Cimacan, di mana rakyat petani hanya diganti rugi Rp 30,-/m<sup>2</sup> (setelah melalui proses pengadilan dinaikkan 7 kali lipat).

<sup>17</sup>Untuk sengketa karena masuknya HPH, dapat disebut kasus masyarakat Dayak Besar - Kalimantan. Kasus tanah yang berkaitan dengan HTI contohnya yang populer adalah kasus Sugapa - Sumatera Utara.

<sup>18</sup>Kasus yang terkemuka adalah Pulo Panggung - Lampung. Pada kasus ini, untuk menyingkirkan rakyat petani, (aparat) pemerintah daerah setempat menggunakan cara membakar rumah-rumah penduduk. Di Jawa, kasus yang mencuat adalah kasus Sagara - Garut. Tanah seluas 3.000 ha diklaim sebagai hutan oleh Perhutani. Padahal, sudah menjadi tanah garapan rakyat. Pohon Jati yang ada di lahan itu, ditanami oleh rakyat petani. Di Bali, kasus yang tersohor adalah kasus Sumber Kalmpok di mana tanah pemukiman dan garapan penduduk dinyatakan sebagai kawasan Taman Nasional.

<sup>19</sup>*Uraian detail bentuk-bentuk Penindasan dan Penaklukan terhadap petani dalam konflik agraria masa Orde Baru, lihat Noer Fauzi "Politik Agraria Orde Baru: Penindasan dan Perlawanan", dalam YLBHI Demokrasi: Antara Represi dan Resistensi, Catatan Keadaan HAM 1993, (Jakarta: YLBHI: 1994). Tulisan ini mendaftarkan bentuk Penindasan: Intimidasi, Teror, Pembakaran, Pematokan, Pembuldoeraan, Penangkapan dan Pemenjaraan, Penggunaan Senjata yang Mengakibatkan Korban dan Pencegatan. Sedangkan daftar penaklukan, terdiri klaim telah bermusyawarah, *labelling/stigmatisasi*, Manipulasi Makna, Pembatalan Laporan Petani, Isolasi dari Dunia Luar dan Janji Palsu.*

<sup>20</sup>Ornop ini sangat beragam, ditinjau dari sejarah pendiriannya; orientasi politiknya; besar organisasinya; jenis kegiatannya; cakupan wilayahnya; dan lain-lain. Ornop yang terlibat dalam aksi-aksi protes ini memiliki karakteristik yang beragam pula; Ada organisasi bantuan hukum, seperti Lembaga Bantuan Hukum dan sejenisnya; Kelompok-kelompok Mahasiswa, seperti Komite Solidaritas Mahasiswa untuk Rakyat Badega dan sejenisnya, perkumpulan dari kelompok-kelompok yang memperhatikan pada lingkungan hidup, seperti Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dan Sekretariat Pelestarian Hutan Indonesia (SKEPHI) dan sejenisnya; Organisasi yang merintis program pembangunan alternatif, seperti Kelompok Studi dan Pengembangan Partisipasi Masyarakat (KSPPM); dan lain-lain.





# **BAB VI**

## **Adaptasi Nasional terhadap Strategi Global: Kebijakan Pertanahan di Akhir Zaman Orde Baru**

### **6.1. Adaptasi Terhadap Strategi Global**

POLITIK agraria pada masa Indonesia pasca-kolonial berpusatkan pada kekuasaan yang besar dari negara terhadap penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Perkembangan gagasan tentang politik agraria Indonesia menemukan bentuk konstitusionalnya dengan dirumuskannya pasal 33 dalam UUD 1945, dan UUPA 1960. Niat formal UUPA 1960 adalah UU organik dan induk yang merupakan wujud implementasi pasal 33 ayat 3 UUD 1945, memberikan hak yang sangat besar pada pemerintah untuk mengatur soal penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan “bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang ter-

kandung di dalamnya”, melalui konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN). Dengan HMN ini, politik hukum agraria rezim Orde Baru mengembangkan apa yang disebut sebagai: (i) marginalisasi posisi UUPA sebagai UU induk, dan (ii) kebijakan administrasi negara “sektoralisme”.<sup>1</sup>

Pada tingkat institusi, instansi yang mengurus berbagai masalah pertanahan tidak lagi berada di satu instansi, melainkan dijalankan secara sektoral. Umpamanya, untuk tanah-tanah di kawasan hutan dijalankan oleh Departemen Kehutanan, untuk wilayah pertambangan oleh Departemen Pertambangan, untuk wilayah penduduk oleh Badan Pertanahan Nasional, dan lain-lain.

Sementara itu, kebijakan pertanahan itu sendiri memiliki ciri-ciri umum, sebagai berikut:

- **Inkonsistensi dan ambivalensi**  
Oleh karena orientasi kebijakan pertanahan lebih cenderung bercorak kapitalis, sementara dasar acuan kebijakan pertanahan yang ada dan masih diakui adalah UUPA yang bercorak neo populis, maka terjadilah inkonsistensi kebijakan. Di satu pihak, pemerintah secara yuridis mengacu pada UUPA, sementara substansi dari kebijakan yang diambil pemerintah berbeda, bahkan bertentangan, dengan jiwa dan semangat UUPA itu sendiri. Betapa tidak, karena jiwa UUPA secara tegas memihak kepentingan rakyat, sementara jiwa dan semangat kebijakan pertanahan saat ini bersifat kapitalistis.
- **Administratif dan legalistik**  
Dalam arah kebijakan pertanahan, yang berkaitan dengan hukum pertanahan ditegaskan bahwa ... Pemba-



ngunan hukum pertanahan ditujukan untuk memantapkan dan mengamankan pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya dilaksanakan dengan mengembangkan dan membina kelengkapan perangkat peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, dilaksanakan dengan penyelenggaraan kegiatan-kegiatan untuk mewujudkan *Catur Tertib Pertanahan* yaitu: tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib penggunaan tanah dan lingkungan hidup”.

Dalam konteks ini, jelas bahwa pembangunan hukum pun lebih menitikberatkan pada pengamanan pelaksanaan pembangunan, yang berarti bahwa tertibnya hukum pertanahan akan memudahkan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang berorientasi pembangunan ekonomi. Pembangunan hukum tidak ditujukan untuk melindungi kepentingan rakyat dan kepastian hukum. Dengan demikian, posisi rakyat dalam konteks kebijakan hukum seperti di atas sangat dirugikan.<sup>2</sup>

Kebijakan pertanahan Orde Baru mulai memasuki tahapan baru, seiring dengan arus besar yang bernama deregulasi. Asal-usul ‘deregulasi’ ini dapat ditelusuri dari *Structural Adjustment Programs (SAP)* dari Bank Dunia terhadap ekonomi politik negara-negara pengutang, termasuk Indonesia. SAP adalah formula untuk terutama mengatasi krisis finansial.<sup>3</sup> Bagi Bank Dunia, krisis finansial ini bersifat vital, karena berkait langsung dengan kemampuan negara tersebut membayar kembali hutang-hutangnya. Arus yang dinamakan ‘deregulasi’ tersebut mempertegas aktor pokok yang ber-

main dalam pembentukan kebijakan Negara Indonesia di bawah pemerintahan Orde Baru, yakni Bank Dunia. Dalam buku *State and Civil Society in Indonesia*, Arief Budiman (1990: 5-7) memberikan gambaran menyeluruh dan dinamis tentang aktor-aktor pokok pembentuk termaksud:

“... Menurut sejumlah ekonom dan ilmuwan sosial dalam Diskusi Panel Kompas, pembangunan ekonomi dewasa ini menghasilkan keuntungan terutama bagi tiga kelompok sosial: pelaku bisnis, birokrat dan kaum profesional (*Kompas*, 16 Agustus 1989). Dengan menguatkan pengamatan ini, saya akan menambahkan modal asing sebagai komponen lain yang mendapatkan keuntungan dari situasi sekarang.

Dengan bom minyak, plus investasi dan pinjaman asing yang masuk ke Indonesia, pelaku bisnis, baik nasional maupun asing, berhasil merebut kesempatan ini dan membagi keuntungan tersebut pada birokrat melalui ‘penjualan’ jasa birokrasi. Dalam mengupayakan hal ini, kaum birokrat harus memonopoli kekuasaan, semakin banyak semakin baik. Negara Orde Baru yang didominasi oleh kaum militer mampu mengemban hal ini atas dasar kekuasaan negara yang bertumbuh penuh *vis a vis* kekuatan politik lainnya. Dewasa ini, hampir tidak mungkin untuk menjalankan bisnis besar tanpa melibatkan birokrat negara yang berkuasa sebagai kawan usaha.

Kaum profesional, yang terdiri dari ekonom, pengacara, dokter, dan lain-lain juga diuntungkan oleh sistem ini. Banyak dari mereka ‘apolitis’, dalam arti bahwa mereka lebih terlibat dalam kerja-kerja teknis yang dibayar dengan baik oleh negara atau pelaku bisnis swasta yang memanfaatkan pelayanannya. Mereka cenderung menghindari konflik dengan negara.

... Para pelaku bisnis terbagi: mereka yang dekat dengan birokrat negara dan menggunakan dan mengatur diri untuk memperoleh fasilitas dalam usaha menjalankan bisnisnya, disebut Robison sebagai *the client bourgeoisie*. *Client bourgeoisie* ini banyak

dari mereka kerabat pejabat negara tinggi, hanya dapat makmur karena negara memfasilitasi mereka. Tanpa fasilitas ini, mereka tak dapat bertahan, atau tak dapat tumbuh sebesar sekarang. Negara (birokrat) mengumpulkan *rente* untuk jasa memberikan fasilitas ini dalam bentuk monopoli pasar atau berbagai perlakuan khusus untuk aktivitas bisnisnya.

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

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

melihat dan berharap bahwa liberalisasi ekonomi akan membawa serta liberalisasi politik dan demokrasi juga.

....

Gerakan liberalisasi ekonomi ini didukung juga oleh para investor asing dan lembaga peminjaman uang internasional, seperti IMF, ADB dan Bank Dunia. Investor asing lebih memilih mereka sebagai kawan usahanya di Indonesia. Sangat sering mereka harus berhadapan dengan *client bourgeoisie* ketimbang para *entrepreneurs*. Kaum birokrat negara 'memaksa' mereka demikian, atau mereka ditolak untuk mendapatkan banyak fasilitas negara yang penting. Situasi macam ini dapat dihindari apabila terdapat keterbukaan lebih besar dalam politik, lebih banyak kebebasan untuk pers, lebih demokratis. Namun, hal ini tidak berarti bahwa investor asing tidak dapat beroperasi di dalam kondisi sekarang ini. Mereka jalan, dan sebagian dari mereka memperoleh kemakmuran."

Jadi, jelas bahwa desakan Bank Dunia kepada pemerintah Indonesia untuk melaksanakan deregulasi pada multi-sektor pembangunan berada dalam konstelasi di atas. Asal-usul deregulasi ini dapat dimengerti dari siasat Bank Dunia terhadap negara-negara penghutang di Dunia Ketiga, termasuk Indonesia, yang mengalami krisis finansial. Motifnya sangat jelas, yakni agar negara-negara penghutang mampu melunasi hutang-hutangnya atau Bank harus menyelamatkan kekayaan dirinya dan partner-partner negara pemodalnya.

Deregulasi adalah suatu strategi perang ekonomi menghadapi ekonomi biaya tinggi, yang terutama disebabkan oleh korupsi dan *bureaucratic rent*. Watak dari strategi deregulasi ini akan bertentangan dengan watak rente dari birokrasi pemerintahan, yang menyumbang terjadinya ekonomi biaya tinggi.

Dalam sektor pertanahan, wujud deregulasi ini berbentuk suatu proyek yang dinamakan *Land Administration Project (LAP)* yang diindonesiakan menjadi Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) untuk tahun 1995 - 2000. Proyek ini adalah upaya besar yang dilakukan oleh kolaborasi antara pemerintah Indonesia, Bank Dunia dan Australian Aid. Ditetapkan bahwa tujuan Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) adalah suatu proyek yang bertujuan utama: "Meningkatkan pasar tanah (*land market*) yang wajar dan efisien dan mengentaskan konflik masyarakat atas tanah, melalui percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sebagai fase permulaan dari program pendaftaran tanah jangka panjang Pemerintah Indonesia (Bagian A), dan perbaikan sistem kelembagaan administrasi pertanahan yang diperlukan untuk menunjang program pendaftaran tanah tersebut (Bagian B). Tujuan utama kedua proyek tersebut (Bagian C) adalah untuk menunjang upaya Pemerintah Indonesia untuk mengembangkan kebijaksanaan pengelolaan pertanahan. Tujuan-tujuan yang berkaitan percepatan pendaftaran tanah ini adalah untuk menunjang pengentasan kemiskinan melalui jaminan hak pemakaian tanah yang ditingkatkan dan kesempatan agunan kepada pemilik tanah, serta untuk menyediakan insentif bagi investasi dan tata guna tanah yang berkelanjutan."<sup>4</sup>

## **6.2. Asal-usul Proyek Administrasi Pertanahan**

Ada suatu titik masuk untuk melihat asal-usul PAP sebagai bagian dari strategi global Bank Dunia, yakni uraian Bab II dari *Staff Appraisal Report-Land Administration Project* dengan judul *Bank Experience, Strategy and Rationale for Bank*

*Involvement*. Pada bagian awal Bab II SAR tersebut, diuraikan pengalaman keberhasilan proyek sejenis di Thailand, yang juga bekerja sama dengan AUSAID.<sup>5</sup> Namun, tidak diuraikan pengalaman kegagalan serius dari proyek sejenis di Papua Nugini, misalnya.<sup>6</sup> Kecenderungan untuk mempopulerkan pengalaman yang berhasil (menurut ukuran mereka), dan menyembunyikan pengalaman kegagalan tentunya menimbulkan pertanyaan. Satu pertanyaan penting adalah apa motivasi dari ekspansi proyek-proyek sejenis ini?

Saat ini paling tidak ada beberapa negara, di mana Bank Dunia dan/atau bersama-sama dengan AUSAID membiayai dan/atau memberi hutang untuk proyek sejenis diberbagai negara sedang berkembang, diantaranya Thailand, Papua Nugini, Laos, dan El Salvador.<sup>7</sup> Bank Dunia sendiri telah berpengalaman lebih dari 25 tahun menghutangi proyek semacam ini, untuk negara-negara di dua wilayah: *Central America* dan *South-and Southeast Asia*.<sup>8</sup>

Apa yang sesungguhnya terjadi, sedemikian rupa sehingga Bank Dunia memiliki agenda jangka panjang dalam kebijakan, manajemen dan kelembagaan pertanian di Indonesia dan sejumlah negara lainnya? Strategi apa yang diadukan oleh Bank Dunia dalam memperlakukan negara-negara yang dihutangnya, seperti Indonesia?

Apakah benar —sebagaimana ditulis dalam *Laporan Persiapan Proyek, Indonesia, Proyek Administrasi Pertanian* (1993: 20)— bahwa:

“... pemerintah Indonesia meminta Bank Dunia mempersiapkan proyek yang akan menitikberatkan pada hal-hal (*issues*) manajemen dan perencanaan sumberdaya tanah yang penting dan yang menghambat.”

Dan sebagai kelanjutannya,

“Berdasarkan permohonan tersebut, satu misi Bank Dunia mengunjungi Indonesia pada April dan Mei 1992 untuk mengidentifikasi komponen dan hal-hal yang berkaitan dengan persiapan Proyek Administrasi Pertanahan yang diusulkan. Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia telah sepakat bahwa proyek, mungkin yang pertama dari beberapa yang dirancang berkaitan dengan masalah-masalah tanah, pada dasarnya menitikberatkan pada peningkatan administrasi pertanahan, khususnya aspek-aspek pemberian dan pendaftaran hak dan kerangka kelembagaan.”

Ernest Feder, menanggapi gejala “asal-usul proposal proyek” secara kritis (Ernest Feder, 1998: 268):

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

Dengan semangat mencari asal-usul tersebut, penelusuran peran Bank Dunia dalam mengatur perekonomian dunia sejak awal berdirinya pada 1944, perlu diungkap, dengan

terutama menyoroti kebijakannya yang kontemporer, yang merupakan induk dari reformasi kebijakan, manajemen dan kelembagaan pertanahan di Indonesia dan sejumlah negara lain, yakni "Program Penyesuaian Struktural (*Structural Adjustment Program/ SAP*)" serta pengaruh yang ditimbulkannya.

Bank Dunia menjalankan suatu studi di tahun 1991, yang dilaporkan kepada pemerintah Indonesia melalui *Report No. 9591-IND*, 26 Juli 1991, dengan judul "*Indonesia: Land Resource Management and Planning*". Laporan ini berstatus *Draft Confidential*. Dalam studi ini, Bank Dunia merekomendasikan penggunaan mekanisme-mekanisme pasar yang didasarkan pada harga (tanah) yang wajar, dan percepatan pendaftaran tanah. Tindak lanjut dari laporan tersebut adalah disiagakannya suatu proyek untuk menata persoalan pengadaan tanah di Indonesia, dari tingkat kebijakan hingga pendaftaran tanah. Proyek tersebut dinamakan Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) atau *Land Administration Project*.

Menurut BPN dalam *Laporan Persiapan Proyek Indonesia, Proyek Administrasi Pertanahan* (1993, 20), Laporan studi Bank Dunia tersebut adalah tanggapan dari permohonan Pemerintah Indonesia. Selanjutnya, disebutkan bahwa:

"... Laporan ini telah diterima dengan baik oleh Pemerintah Indonesia dan disebabkan oleh sajian dalam laporan tersebut, Pemerintah Indonesia meminta Bank Dunia mempersiapkan proyek yang akan menitikberatkan pada hal-hal (*issues*) manajemen dan perencanaan sumberdaya tanah yang penting dan yang menghambat. Berdasarkan permohonan tersebut, satu misi Bank Dunia mengunjungi Indonesia pada bulan April dan Mei 1992 untuk mengidentifikasi komponen dan hal-hal yang berkaitan dengan persiapan Proyek Administrasi Pertanahan yang diusulkan. Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia telah sepakat bahwa proyek, mungkin yang per-



tama dari beberapa yang dirancang berkaitan dengan masalah-masalah tanah, pada dasarnya menitikberatkan pada peningkatan administrasi pertanahan, khususnya aspek-aspek pemberian dan pendaftaran hak dan kerangka kelembagaan.”

Dokumen laporan studi *Indonesia: Land Resource Management and Planning* ini hingga sekarang masih belum dipublikasikan secara terbuka. Dalam suatu surat resmi menanggapi permintaan Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA) untuk mempublikasikannya dalam bahasa Indonesia, Gershon Feder, *Chief, Agriculture Operation Division—Country Departement III—East Asia Pacific Region* menyatakan:

“sebagaimana yang kami nyatakan sepanjang pertemuan Bank-NGO di Kantor RSI (Resident Staff Indonesia), Pemerintah Indonesia mempertimbangkan bahwa draft tersebut tidak lengkap (incomplete) ketika kami menuntaskan kerja itu tahun 1991. Kami memutuskan pada waktu itu bahwa ia akan tetap sebagai draft.”<sup>9</sup>

Laporan studi tersebut memuat rekomendasi/agenda jangka pendek, menengah dan panjang untuk memperbaiki manajemen dan perencanaan sumberdaya pertanahan Indonesia. Agenda tersebut didasari oleh dua keprihatinan yang merupakan fokus. *Pertama*, pengadaan tanah (*land acquisition*), yang memperlambat sejumlah proyek pembangunan infrastruktur perkotaan dan pembangunan pedesaan, serta menghasilkan sejumlah ketegangan sosial. Kepedulian pemerintah Indonesia adalah proses pengadaan tanah sekarang ini dan kebijakan pertanahan. *Kedua*, rencana tata ruang atau tata guna tanah yang disebabkan oleh konflik antarpermintaan tanah dari berbagai sektor, seperti kehutanan, pertanian, perkotaan, industri, dan pertambangan—yang tidak selalu dapat dipecahkan secara efektif

dengan kerangka kebijakan pertanahan sekarang ini (World Bank, 1990: v)

Kedua hal ini rupa-rupanya merupakan kendala langsung dari proyek-proyek yang dibiayai oleh hutang Bank Dunia dan ADB (*Asian Development Bank-ADB*) sebagaimana dikemukakan oleh dokumen resmi ADB:

“Pengalaman-pengalaman menunjukkan bahwa implementasi sejumlah besar proyek-proyek yang dibiayai oleh Asian Development Bank dan World Bank pada berbagai sektor benar-benar dipengaruhi oleh dua faktor utama, yakni kesulitan-kesulitan pengadaan tanah ...” (Sebagaimana dimuat dalam Sutanu Behuria (1994).

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

Dalam upaya tersebut, Bank Dunia menyarankan agar pemerintah Indonesia melakukan *deregulasi semua perundang-undangan* yang dapat membatasi ruang gerak in-

vestasi, termasuk di dalamnya deregulasi pertanahan (Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, 1996). Dari perspektif ini, dianggap bahwa proses pengadaan tanah untuk investasi modal besar selama ini telah mengalami sejumlah distorsi yang mengganggu. Distorsi tersebut didasarkan atas *ideal type* prinsip pasar bebas. Adapun orientasi 'baru' strategi, kebijakan program, dan proyek pertanahan tersebut adalah membentuk pasar tanah yang efisien.

Tema pembentukan pasar tanah yang efisien ini berusaha menggantikan tema 'lama' Orde Baru, yakni, pengadaan tanah yang efektif. Orientasi 'efektifitas' dari kebijakan pengadaan tanah merupakan tema yang mempersatukan aliansi antara *state bureaucrats*, *client businessmen*, *foreign investors*, dan *professionals*. Dua 'mata pisau' dari kerja aliansi ini adalah:<sup>10</sup>

1. Menghilangkan strategi populisme dari kebijakan dan program agraria (pertanahan adalah bagian dari agraria) Orde Lama, yang implementasinya terdiri dari tiga tahap awal sebelum pembangunan semesta, yaitu Pelaksanaan Pendaftaran Tanah,<sup>11</sup> Pelaksanaan *Land reform*,<sup>12</sup> dan Pengaturan Bagi-hasil.<sup>13</sup>
2. Membangun strategi kapitalis melalui pembentukan kebijakan yang bersifat sektoral dan program agraria yang berbasiskan modal besar, baik asing maupun domestik, seperti industri tambang, industri kehutanan, agroindustri, industri manufaktur, industri perumahan, maupun industri pariwisata.

Proses pengadaan tanah untuk pembangunan (modal besar) melalui intervensi langsung dari pemerintah dinilai sudah tidak lagi efektif.<sup>14</sup> Paling tidak, ada tiga pokok alasan berikut:

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

### 6.3. Proyek Administrasi Pertanahan Sebagai Proyek Global

Integrasi dalam perekonomian dunia telah sampai pada keterlibatan pemerintah Indonesia untuk bersifat aktif. Sejumlah peristiwa internasional yang menunjukkan hal ini adalah pengambilan posisi sebagai ketua Gerakan Non-blok, penyelenggara Pertemuan Tingkat Kepala Pemerintahan dalam APEC, dan penandatanganan perjanjian GATT/WTO. Integrasi ini tentunya menuntut suatu penataan perekonomian yang berarti (*significant*). Salah satu alat produksi yang sangat vital dalam perekonomian adalah tanah. Di tahun 1994, ditetapkanlah tujuan kebijakan pertanahan yang baru, yang selaras dengan kecenderungan makro tersebut. Tujuan itu adalah pembentukan pasar tanah yang efisien.

Pemerintahan Indonesia, dalam hal ini Badan Pertanahan nasional, melakukan perubahan yang berarti dalam rangka menyokong pembentukan pasar tanah yang efisien tersebut. Konsep tanah yang tadinya tanah berfungsi sosial ditambah menjadi "Tanah sebagai Komoditi Strategis". Konsep tanah sebagai komoditi strategis adalah konsep kapitalistik, yang mengacu pada tanah sebagai barang dagangan.<sup>15</sup>

Kebijakan yang dianggap merupakan pembaruan adalah Kepres No. 55 tahun 1993, dan Permenag/Kepala BPN No.1 tahun 1994. Menurut Maria SW. Sumardjono (1995: 21):

"Berbeda dengan waktu yang lampau, di mana pihak swasta dapat memanfaatkan lembaga pembebasan tanah menurut tata cara yang diatur oleh Permendagri No. 15 tahun 1975 dan berdasarkan Permendagri No. 2 tahun 1976, maka sekarang jelas bahwa untuk kepentingan bisnis, pengambil-alihan tanah harus dilakukan secara

langsung antara pihak swasta dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan serta tanaman dengan cara jual-beli, tukar menukar atau cara lain atas dasar musyawarah (pasal 2 ayat (3) Keppres No. 55 Tahun 1993)".

Satu produk yang lebih tinggi dari itu adalah Undang-undang Hak Tanggungan (UUHT). Dengan UU ini, terdapat jaminan hukum yang kuat bagi pemegang hak atas tanah dengan bukti sertifikat untuk dapat memperlakukan tanahnya sebagai agunan ke Bank atau pihak lain, sehingga tanah tersebut bisa produktif sebagai modal untuk investasi. Di tingkat yang lebih rendah, diproduksi Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah No. 24/1997 sebagai pengganti PP 10/1961. Melalui PP baru ini, pendaftaran tanah secara aktif bisa digencarkan kegiatan produksi sertifikat dengan cara yang mudah dan murah melalui apa yang disebut sebagai pendaftaran tanah sistematis sebagai salah satu bagian pokok PAP.

Dinamika tersebut menunjukkan signifikansi dari kebijakan pertanahan sebagai satu titik temu antara ideologi dan kepentingan pelbagai kelompok dan/atau kelas sosial di dalam masyarakat dan negara. Dalam konteks ini, Walden Bello dkk. (1994: 8) menyatakan:

Apa yang biasanya terjadi adalah suatu proses sosial yang lebih kompleks di mana *ideologi* menjembatani antara kepentingan-kepentingan dengan kebijakan. Suatu ideologi adalah sistem-kepercayaan —seperangkat teori, kepercayaan, dan mitos dengan sejumlah pertalian didalamnya— yang berupaya menguniversalkan kepentingan suatu sektor sosial tertentu kepada masyarakat seluruhnya. Dalam ideologi pasar, sebagai contoh, membebaskan kekuatan pasar dari hambatan-hambatan negara dikatakan suatu usaha bagi kepentingan umum bukan hanya kalangan bisnis, tetapi juga bagi keseluruhan masyarakat.

*Land market* dalam perspektif di atas mengandung konsep tanah adalah komoditi.<sup>16</sup> Kesemua kecenderungan ini akan mengintegrasikan hubungan antara penduduk dengan tanahnya ke dalam sistem kapitalisme, melalui ekspansi pasar. Padahal, konsep tanah dan pola pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah dalam masyarakat sangat beragam. Proses transformasi ini merupakan tahapan 'normal' setelah pengadaan tanah melalui intervensi negara (khususnya pemerintah). Hal ini tentu akan mengubah bentuk sengketa tanah, menuju pengurangan dimensi ekstra-ekonomi dalam pengadaan tanah.

Proses pendaftaran tanah yang dimandatkan oleh PP No. 10 tahun 1961 sulit ditunaikan oleh pemerintah. Sejak dahulu, strategi nyata BPN (dahulu Dirjen Agraria-Departemen dalam Negeri) adalah penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Sementara itu, PP No. 10 tahun 1961 merupakan paket pendaftaran tanah untuk kepentingan penataan penguasaan tanah melalui *land reform*. Tahun 1996,<sup>17</sup> diakui bahwa setelah 33 tahun peraturan pendaftaran tanah tersebut dijalankan, dari sekitar 54 juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftar, baru lebih kurang 13 juta bidang tanah yang sudah didaftar. Jadi, data resmi ini menunjukkan bahwa hanya sekitar 24% dari persil tanah-tanah di Indonesia yang terdaftar di BPN. Keadaan ini merupakan masalah bagi penciptaan pasar tanah.

*Land Registration* atau pendaftaran tanah ini secara nyata akan menghasilkan pengukuhan status hukum yang formal terhadap persil-persil tanah, melalui apa yang dinamakan sebagai sertifikat. Tanah-tanah yang telah berstatus hukum ini menjadi komoditas yang dengan sendirinya dapat diperdagangkan atau menjadi jaminan bagi kredit bank. Selan-

jutnya, dalam jangka menengah, pihak pemodal kuat yang membutuhkan tanah akan memasuki pasar untuk membeli tanah-tanah tersebut, sehingga pada gilirannya strategi ini akan menghasilkan penguatan terhadap konsentrasi penguasaan. Pendaftaran tanah dalam konteks ini berbeda halnya dengan pendaftaran tanah yang diamanatkan oleh PP No. 10 tahun 1961 yang berorientasi pada penataan penguasaan tanah yang timpang melalui program *land reform*.

Secara formal, skema ini akan mengubah bentuk sengketa tanah: Dari sengketa yang bersifat ekstra-ekonomi menjadi sengketa yang bersifat 'ekonomi'. Dasar dari sengketa tetap sama, yakni suatu distribusi penguasaan tanah yang timpang. Namun secara keseluruhan, skenario ini tidak akan terwujud sepenuhnya, karena watak kebijakan pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan masih ambivalen: di satu pihak, pemerintah memproduksi sejumlah kebijakan pro-intervensi negara, seperti kelembagaan Ijin Lokasi; di pihak lain, diproduksi sejumlah kebijakan pro-pasar, seperti kelembagaan pendaftaran tanah, hak tanggungan, dan lain-lain. □



## Catatan Kaki:

<sup>1</sup>Dengan disahkannya Undang-undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Orde Baru inginnya memasuki suatu pola baru. UU ini berkehendak menjadi “payung baru” dari undang-undang sektoral lainnya. Dalam penjelasan UUTR disebutkan bahwa: “Undang-undang ini menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi pemanfaatan ruang yang telah berlaku, yaitu peraturan perundang-undangan mengenai perairan, pertanahan, kehutanan, pertambangan, pembangunan daerah, pedesaan, perkotaan, transmigrasi, perindustrian, perikanan, jalan, landas Kontinen Indonesia, Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia, perumahan dan pemukiman, kepariwisataan, perhubungan, telekomunikasi dan sebagainya... Dengan demikian, semua peraturan perundang-undangan di atas yang menyangkut aspek pemanfaatan ruang dapat terangkum dalam satu sistem hukum penataan ruang Indonesia.” Dengan demikian terdapat suatu konsep induk baru, yakni ‘ruang’, menggantikan konsep induk ‘agraria’. Namun, konsep ‘ruang’ (*space*) menurut William K. Tabb and Larry Sawyer, dua orang sosiolog yang mengkritisi gejala metropolis di Amerika; Konsep ruang adalah “*mis-specification*”. “*This Mis-specification can be termed ‘the fetishism of space’ . It mistakes the surface manifestation of social divisions — spatial segregation — for the social desition itself.*” Lihat: *New Perspectives on The American Community*, Ronald L. Warren dan Larry Lyo (Eds.), (1993: 69-79).

<sup>2</sup>Ifdhal Kasim dan Endang Suhendar (1997). Lihat juga uraian yang lebih lengkap dalam Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim (1996).

<sup>3</sup>Lihat: Francois Bourguignon dan Christian Morrisson (1992), dan Erik Thorbecke, *et al.* (1992). Untuk versi yang kritis mengenai *Structural Adjustment Program*, bisa lihat: Kevin Watkins (1995: 71-108).

<sup>4</sup>Lihat: World Bank, *Staff Appraisal Report, Indonesian Land Administration Project*, Report No.12820-IND.

<sup>5</sup>Proyek yang resmi dimulai 1 Oktober 1984, dan telah berakhir. Proyek pertama ini dijalankan berkonsentrasi pada 9 (sembilan) propinsi pedesaan dan pemetaan di Wilayah Metropolitan Bangkok. Bank Dunia menetapkan bahwa kegiatan ini dilanjutkan dengan Proyek yang dimulai tahun 1990 (*Loan No.3254*). Di tahun 1988, AIDAB (nama lama dari

AUSAID) memberi penghargaan pada Manajer Proyek dengan “*Award of Excellence in Development Assistance*”, sementara itu pada tahun 1991, pemerintah Thailand memberi penghargaan dengan mengeluarkan perangko tentang *Land Titling Project*. BHP Engineering sendiri, kontraktor pelaksana proyek, di tahun 1992 menerima “*Australian Excellence in Surveying Award*” dari Institution of Surveyor Australia. Lihat: *Thailand Land Titling Project*, Thailand: Thailand Departement of Lands, AIDAB, Thailand Land Titling Project, dan BHP Engineering, tt.

<sup>6</sup>Di Papua Nugini, proyek sejenis bernama *Land Mobilisation Program*. Proyek ini memperoleh tentangan dari masyarakat adat, mahasiswa, serikat buruh dan partai-partai lainnya. Puncak dari protes terhadap proyek ini adalah suatu demonstrasi besar-besaran ribuan orang di Part Moresby tanggal 14 Juli 1995 yang melibatkan pembakaran mobil, penghancuran toko-toko. Menyusul peristiwa ini, pemerintah Papua Nugini menyatakan penghentian proyek. Kepercayaan yang mendasari penolakan ini adalah bahwa proyek ini akan menjerumuskan masyarakat adat ke dalam kemiskinan dan penderitaan karena tanah-tanah mereka diambil Negara atau perusahaan raksasa. Lihat koran Papua Nugini *The National*, Monday, July 17, 1995. Argumen lebih luas tentang menyangkut penolakan NGOs terhadap proyek ini merupakan bagian penolakan terhadap *Structural Adjustment* dari badan-badan pembangunan skala internasional, seperti World Bank, IMF, dan negara-negara penghutang lainnya. Lihat: *Land is Life: Land Mobilization Program PNG*, tt, tp, tt.

<sup>7</sup>Tidak semua proyek/program ini menggunakan nama yang sama, seperti *Land Titling Project* (Thailand dan Laos), *Land Mobilization Program* (Papua Nugini), *Land Transfer Program* (Elsalvador).

<sup>8</sup>Lihat, Daniel Wachter dan John English, (tt). *The World Bank's Experience with Rural Land Titling* (tt: The World Bank Environment Departement, Divisional Working Paper No.1992-35). Walaupun demikian, diakui bahwa baru pada proyek di Thailand-lah, tahun 1984, *Land Titling* merupakan kegiatan utama proyek, sementara itu sebelumnya hanya merupakan komponen dari proyek yang lebih besar.

<sup>9</sup>“Surat kepada Mr. Noer Fauzi, Chief of Executive Body-Konsorsium Pembaruan Agraria, 6 September 1996: ... *As we indicated during the bank-NGO meeting held at RSI on July 2, GOI considered this draft to be incomplete when we completed our work on it 1991. We decided at that time that it should*

*remain a draft. At our July 2 meeting we also indicated that the draft report does not place due emphasis on some land management issues, such as izin lokasi, of importance at the present time.*

<sup>10</sup>lihat Bab V.

<sup>11</sup>Implementasi dari PP No.10 tahun 1961 yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>12</sup>Implementasi dari UU No.56 Prp tahun 1960 dan PP No.224 tahun 1961 yang mengatur objek-objek *landreform* dan pemberian ganti-rugi.

<sup>13</sup>Implementasi dari UUBH UU No.2 tahun 1960 yang mengatur tentang bagi hasil.

<sup>14</sup>Sekedar mengingatkan: Pengadaan tanah untuk kepentingan investasi modal besar telah dimulai semenjak Pemerintah Orde Baru berkuasa. Adanya Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan UU No. 5 tahun 1967 dan Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan UU No.11 tahun 1967 telah menunjukkan intervensi pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan. Intervensi ini semakin diperjelas dengan Permendagri No.15 tahun 1975 yang mengatur pembebasan tanah untuk kepentingan umum dan Permendagri No.2 tahun 1976 yang mengatur penggunaan Permendagri nomor 15 tahun 1975 untuk Kepentingan Swasta.

<sup>15</sup>Mohamad Hatta pernah menyadari dari awal bahwa tanah seharusnya tidak untuk objek perniagaan. Ia menyatakan bahwa "Tanah yang dipandang sebagai faktor produksi utama itu, di luar tanah kediaman, hanya boleh dipandang sebagai alat produksi saja, dan mestinya tidak lagi menjadi 'objek' perniagaan yang diperjualbelikan, semata-mata untuk mencari keuntungan". Kutipan ini dimuat dalam I Made Sandy (tt).

<sup>16</sup>Dalam konteks ini, Menteri Soni Harsono dalam pidato ilmiah dalam rangka Dies Natalis XXIII Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dengan judul "Tanah sebagai Komoditi Strategis dalam menghadapi PJPT II" dengan uraian yang panjang tentang pengadaan tanah dalam rangka pembangunan. Karena konsep "tanah sebagai komoditi strategis" memperoleh kritik dari sejumlah intelektual dan NGO mengenai konsep "tanah sebagai komoditi strategis" (lihat: Jurnal Analisis Sosial No. 2/1996, Bandung: Yayasan Akatiga), maka segera Menteri Soni Harsono mengajukan pembelaan sebagai berikut:

Penggunaan istilah komoditi ini yang telah menimbulkan kontroversi, karena ada yang berpendapat bahwa penggunaan istilah komoditi berarti telah mengkaitkannya dengan pengertian bahwa tanah adalah benda yang bernilai ekonomis yang diperjualbelikan untuk mencari keuntungan. Padahal yang dimaksud dengan komoditi di sini adalah sesuatu yang memiliki nilai manfaat. Tanah dapat dilihat pula dari berbagai aspek, sehingga nilai yang dikandung oleh tanah itu dapat nilai ekonomi, nilai sosial, nilai politik, nilai budaya, nilai pertahanan dan keamanan, sehingga memang tanah mempunyai nilai yang sangat strategis. Pada saat ini kenyataan tanah nilai ekonominya semakin menonjol, karena selain berfungsi untuk tempat tinggal, juga untuk berproduksi, dan karena kebutuhan semakin meningkat sedangkan luasnya relatif tetap. Di samping itu, ada pula yang melihatnya sebagai simpanan kekayaan. Transaksi/jual-beli tanah, terlepas kita setuju atau tidak setuju, berlangsung terus dan tidak dapat dilarang, yang penting harus dilakukan secara suka sama suka berdasarkan kebebasan melaksanakan hak perdatanya. Proses transaksi/jual-beli tanah dalam praktek cenderung mengikuti hukum pasar. Tetapi tidak berarti kita lalu membiarkan mekanisme pasar mendikte perkembangan harga tanah. Spekulasi dan manipulasi tanah dan upaya untuk mengendalikan harga tanah semata-mata sebagai perdagangan tanah harus dicegah. Tanah tidak boleh diperlakukan sebagai komoditi dalam artian barang dagangan semata, karena tanah mempunyai fungsi sosial yang strategis dan unik. Jadi yang penting adalah bagaimana tanah diperlakukan sebagai komoditas, sehingga kita harus mengatur pemilikan dan penggunaannya, dengan mempertimbangkan berbagai aspek tersebut, sehingga benar-benar dapat memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat." (Soni Harsono, 1996).

Pembelaan ini tentunya semakin menunjukkan bahwa ada suatu pemahaman baru (aneh?) tentang komoditi di luar pengertian yang umum dianut dalam pengertian ekonomi pasar. Hal ini menimbulkan pertanyaan baru, yakni (i) mengapa pembentukan pasar yang wajar dan efisien menjadi tujuan utama, di mana jelas terkandung "konsep tanah sebagai komoditas" dalam artian barang dagangan? (ii) mengapa pengertian terse-

but, terutama keharusan etis “sebesar-besar kemakmuran rakyat” tidak tercermin dalam skema *Land Administration Project*.

<sup>17</sup>*Konsep RPP tentang Pendaftaran Tanah* tanggal 2 Januari 1996.





# BAB VII

## Kesimpulan: Politik Agraria, Ekonomi Politik dan Nasib Petani

### 7.1. Asumsi-asumsi

BUKU kecil ini hendak merangsang suatu refleksi tentang nasib petani saat ini, dengan memperhatikan konteks bangunan ekonomi dan politik. Penelusuran terhadap perjalanan dinamika ekonomi dan politik agraria sejak kolonialisme hingga Orde Baru memberikan bahan yang cukup untuk melihat faktor-faktor penentunya. Refleksi tentang nasib petani berikut ini menggunakan sejumlah konsep yang didasarkan pada teori-teori 'radikal' tentang pembangunan (*'radical' development theories*)

Pemahaman awam tentang petani adalah orang dan atau keluarga yang memiliki dan/atau menggarap tanah,

mengusahakan produksi barang pertanian dari tanahnya dan memperoleh hasil dari usahanya. Pemahaman yang deskriptif ini tidak menggunakan kacamata teori tertentu.

Untuk kepentingan refleksi, pemahaman yang deskriptif tidak memadai. Diperlukan suatu kacamata teori yang bisa memberi penerangan tentang perjalanan bangunan ekonomi dan politik yang mengkondisikan petani. Terdapat tiga asumsi yang digunakan oleh penulis, dalam merefleksikan nasib petani.

*Pertama*, petani bekerja pada suatu cara berekonomi, terutama cara produksi tertentu. Petani bukanlah suatu golongan yang homogen. Pendapat umum yang menganggapnya sebagai golongan yang homogen mengandung sejumlah bias yang nyata. Petani hidup dalam suatu konteks bangunan ekonomi dan politik agraria tertentu. Bangunan tersebut mengkondisikan nasib kaum petani. Nasib petani dalam bangunan feodalisme, berbeda dengan nasib petani dalam bangunan kapitalisme kolonial, dan berbeda pula dengan nasib petani dalam bangunan kapitalisme pasca-kolonial. Dalam konteks suatu bangunan tertentu pun, nasib petani berbeda-beda. Dalam masa Orde Baru, petani yang tak memiliki tanah (buruh tani) berbeda nasibnya dengan petani yang memiliki tanah luas. Perbedaan nasib petani juga ditentukan oleh praktek program agraria yang mengenainya. Petani yang terkena oleh program revolusi hijau, berbeda nasibnya dengan petani yang terkena oleh program PIR-Bun.

*Kedua*, dalam cara produksi tertentu, petani selalu berhubungan dengan golongan lain. Posisi petani selalu bergantungkan nasibnya terhadap golongan lain dalam masyarakat. Sulit sekali untuk menemukan petani yang semata-



*mata bergantung pada kondisi internalnya saja, kecuali pada kantung-kantung masyarakat suku asli (masyarakat adat) yang terisolasi.*

Dalam bangunan feodalisme, petani yang menjadi penggarap tanah-tanah nasibnya selalu bergantung pada mekanisme bagi hasil dan pajak yang dibebankan oleh penguasa tanah (raja dan aparatnya). Dalam bangunan kapitalisme kolonial, nasib petani ditentukan oleh program-program agraria penguasa kolonial. Dalam masa Orde Lama, nasib petani ditentukan oleh kekuatan-kekuatan ekonomi-politik yang bertarung pada tingkat nasional. Sedangkan pada masa Orde Baru, nasib petani ditentukan oleh modal dan kekuasaan negara.

*Ketiga*, antara ekonomi dan politik bukanlah bangunan yang terpisah, walaupun keduanya bisa dibedakan. Ekonomi adalah unsur-unsur, proses-proses dan akibat dari ekstaksi surplus (penghisapan) dalam produksi, distribusi dan konsumsi; sedangkan politik adalah unsur-unsur, proses-proses dan akibat-akibat dari menggunakan kekuasaan untuk pengaturan kehidupan manusia. Pertemuan antara ekonomi dan politik sangat jelas. Pendekatan ekonomi politik (*political economy*) berguna untuk melihat ekonomi dan politik sebagai suatu kesatuan. Feodalisme, kolonialisme dan kapitalisme adalah fenomena ekonomi, sekaligus politik —sebagaimana sudah ditunjukkan pada bab-bab sebelumnya.

*Keempat*, petani selalu memberikan reaksi-reaksi terhadap perlakuan (intervensi) yang datang dari konteks luarnya. Para penguasa memiliki bias untuk selalu memobilisasi petani agar bisa terintegrasi dengan program-program agraria yang dipraktikkannya. Sering dianggap

bahwa petani sulit berintegrasi dengan usaha-usaha inovasi. Diabaikan bahwa kaum petani memiliki penolakan/perlawanan (resistensi) yang kuat terhadap upaya-upaya tersebut. Tingkat penolakan/ perlawanan ini bisa berwujud menjadi gerakan, bila bertemu dengan kondisi-kondisi pelengkapanya. Bentuk pergerakan petani bukan hanya yang bersifat pemberontakan terbuka, seperti Pemberontakan Petani Banten 1888. Banyak pergerakan petani yang bersifat tersembunyi dan diam-diam (sehingga sulit/tidak terdokumentasikan), seperti yang dikemukakan oleh James Scott (1981).

## 7.2. Dari Politik Agraria Menuju ke Ekonomi Politik

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

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

mandiri sehingga tidak terjadi pengembangbiakan modal secara luas (*extended reproduction of capital*).

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

Tabel 1

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

Menggunakan pandangan Hamza Alavi ini, Farchan Bulkin (1985) menjelaskan bahwa proses pertumbuhan kapitalisme di Indonesia menunjukkan bahwa sektor pertanian tidak secara intensif dihisap oleh sektor industri untuk kepentingan industrialisasi. Hindia Belanda maupun Indonesia paska kolonial, sudah sejak lama menjadi pengeksport bahan mentah pertanian dan pertambangan. Bahan-bahan mentah ini masuk ke pasaran Eropa, untuk dihisap oleh industri di sana, sehingga keuntungan-keuntungannya ditanam kembali di sana.

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

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

Sisa-sisa feodalisme tersebut masih bisa bertahan, karena hukum ekspansi kapitalisme, yakni pelestarian-penghancuran (*conservation-dissolution*). Kapitalisme akan meles-

tarikan bangunan lama yang berguna untuk pemenuhan akumulasi modal, dan akan menghancurkan bangunan lama yang menghambatnya.

Dalam rumusan Pierre-Philippe Rey,

"Kapitalisme tidak pernah dapat dengan cepat dan total menghapuskan cara-cara produksi sebelumnya, maupun secara keseluruhan menghapus hubungan-hubungan eksploitasi yang menjadi ciri cara-cara produksi tersebut. Sebaliknya, dalam keseluruhan periode itu, ia harus memperkuat hubungan-hubungan eksploitasi tersebut, karena hanya dengan perkembangan demikian inilah kapitalisme dapat memperoleh bagiannya akan barang-barang yang berasal dari cara-cara produksi tersebut, atau memperoleh orang-orang yang didorong dari cara-cara produksi tersebut sedemikian rupa sehingga mereka terpaksa menjual tenaga kerjanya kepada kapitalisme, demi keberlanjutan hidup mereka." (sebagaimana dikutip oleh Franz Husken, 1984, 134-135)

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

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

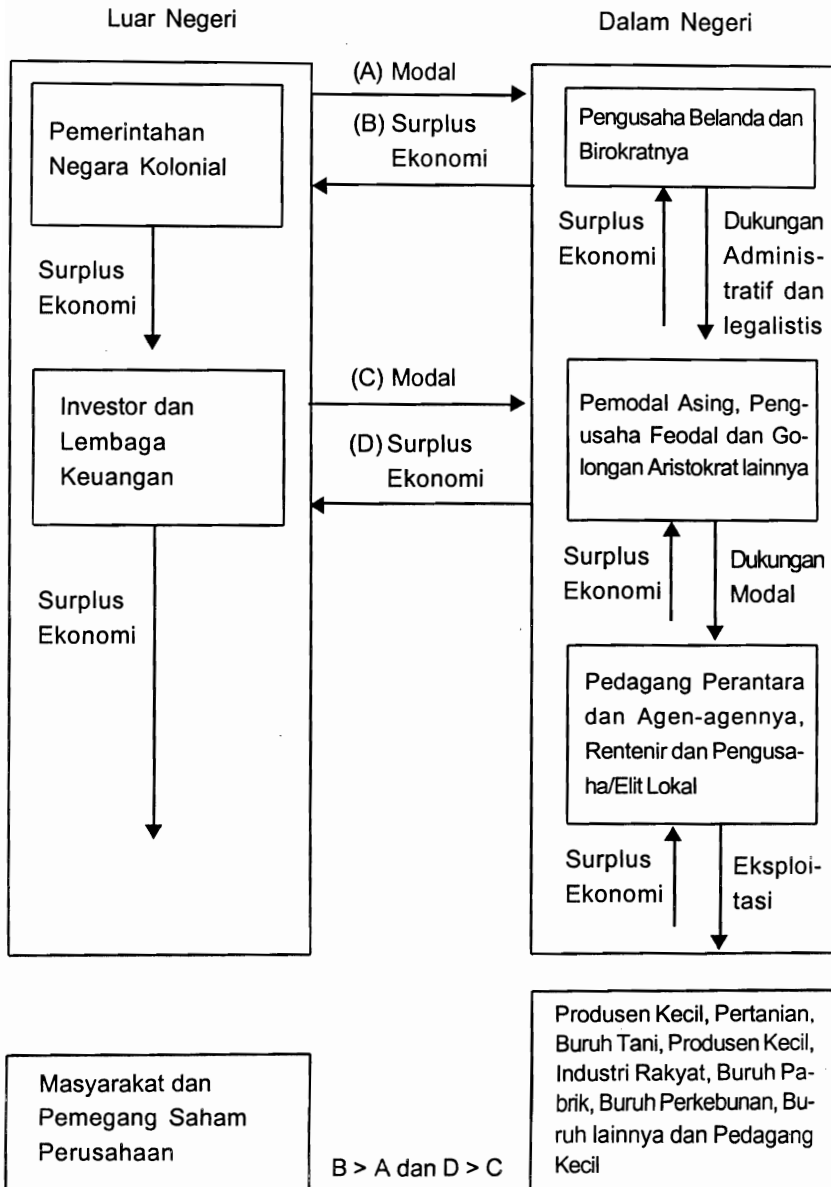
"Dialektik hubungan ekonomi di zaman penjajahan Belanda seperti yang ditunjukkan dalam Tabel 1, tidak banyak berbeda dengan dialektik hubungan ekonomi yang terdapat sekarang di Indonesia sesudah penjajah Belanda kita enyahkan dari Indonesia (lihat Tabel 2). Perbedaannya hanyalah bahwa sekarang penguasa kolonial dan birokrat seluruhnya digantikan oleh golongan pribumi,

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

Sementara itu peranan sebagai pedagang perantara di tingkat menengah masih secara kokoh berada di tangan golongan non-pribumi. Rakyat pribumi sebagian besar berada di tingkat bawah penguasaan ekonomi, yaitu sebagai pedagang kecil, pedagang kakilima, pedagang asongan, buruh pabrik dan buruh kasar lainnya, buruh tani, nelayan kecil, pengrajin, pengusaha kecil dan pemberi jasa kecil-kecilan lainnya. Posisi pribumi seperti ini sungguh menyedihkan dan memalukan. Sebagai mayoritas, pribumi hanya menduduki kelas terbawah dalam kekuasaan ekonomi di dalam negerinya sendiri.

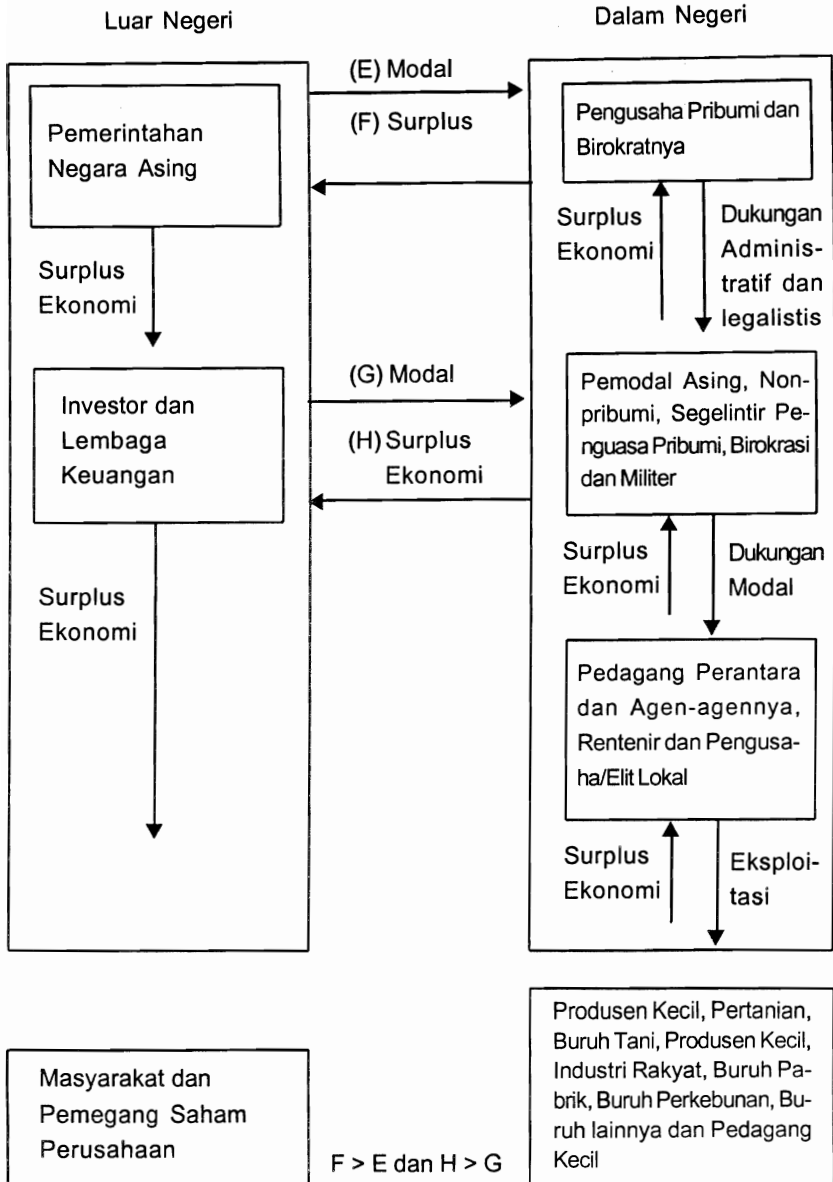
Posisi golongan non-pribumi yang telah jauh bertambah kuat di Indonesia sesudah kemerdekaan, yang merupakan hasil perjuangan rakyat pribumi yang telah mereka bayar dengan harta, darah dan air mata, layak untuk kita renungkan. Hal ini kita renungkan bukan atas dasar rasialisme, tetapi semata-mata atas dasar kewajaran atau kelayakan politis, yaitu, "Siapa yang seharusnya menjadi tuan di negara Republik Indonesia ini".

## Skema Dialektik Hubungan Ekonomi di Indonesia di Zaman Penjajahan Belanda





## Skema Dialektik Hubungan Ekonomi di Indonesia Sesudah Merdeka



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

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

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

Proses diferensiasi sosial telah berkembang dalam sistem kolonial. Berbagai program agraria kolonial, seperti agroindustri dan modernisasi pertanian, secara niscaya menghasilkan proses pemisahan di dalam masyarakat petani. Menurut G.R. Knight, diferensiasi sosial berlangsung sudah semenjak sebelum sistem tanam paksa. G.R. Knight mengemukakan argumentasinya bahwa,

*"Pertama, diferensiasi sosial dan produksi barang dagangan telah cukup berkembang di pedesaan Jawa sebelum sistem tanam paksa; Kedua, perubahan-perubahan yang berlangsung di masyarakat Jawa selama masa jaya sistem tanam paksa pertengahan abad ke-19*

adalah jenis kapitalis. Sebuah embrio kapitalisme asli terbukti dengan jelas di daerah-daerah pedesaan, yang dinyatakan oleh produksi komoditi yang berkembang luas (*generalized commodity production*), buruh upahan serta perkembangan lebih lanjut melalui diferensiasi di antara kaum tani. *Ketiga*, semua aspek perubahan selama era sistem tanam paksa jelas menunjukkan kapitalisme asli. Singkatnya, penjelasan saya mencoba mengidentifikasi awal-awal kapitalisme asli di pedesaan Jawa, terutama melalui proses tumbuhnya produksi pasar dunia dan khususnya dengan industri gula." (G.R. Knight, 1984).

Penelitian kepustakaan dan arsip pada masa abad ke-18 dan awal 19 menyediakan banyak contoh dari berbagai daerah di Jawa yang menunjuk kepada adanya tiga kelas penguasaan lahan.

"*Pertama*, kelompok besar petani tuna kisma yang kadang kala berlandung pada keluarga-keluarga petani berlahan, namun sering juga merupakan kelompok tenaga kerja musiman yang tidak terikat dan yang cukup mobil. *Kedua*, kelompok mayoritas petani (sikep, kuli, dan sebagainya) yang memiliki hak atas tanah dan untuk hak tersebut berkewajiban membayar pajak dan upeti yang besar jumlahnya. Dan *ketiga*, di atas kedua kelas sebelumnya, adalah kelas pamong desa yang selain menguasai lahan pribadi, juga berhak menguasai sejumlah besar lahan desa sebagai upah mereka dalam mengatur pemerintahan (*lungguh/tanah bengkok*); ditambah lagi dengan hak mempekerjakan *sikep* atau kuli untuk lahan mereka tanpa upah. Dapat dikatakan, hubungan majikan-buruh, juga hubungan bagi hasil panen di antara pemilik dan penggarap lahan adalah sesuatu yang lazim terdapat." (White dan Husken, 1989: 19).

Sebagaimana telah panjang lebar dikemukakan di bab tentang kolonialisme, penguasa kolonial Hindia Belanda mempergunakan mesin feodal untuk berhadapan langsung dengan rakyat. Posisi dalam kekuasaan negara, berkaitan

dengan posisi kekuasaan terhadap tanah. Dengan demikian, diferensiasi sosial berkait dengan perbedaan kekuasaan politik golongan-golongan dalam masyarakat.

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

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

Gerakan petani yang bersifat tradisional, seperti nativisme, mesianisme, millerianisme, dan perang jihad, merupakan bentuk-bentuk yang terbuka dari perlawanan terha-

dap kapitalisme dan negara kolonial. Patut dicatat, pendapat Onghokham bahwa,

”pemberontakan petani’ tidak selalu merupakan gerakan revolusioner atau anti Belanda, biarpun retorik dari gerakan-gerakan tersebut seolah-olah memberi kesan demikian. Untuk menjelaskan pemberontakan petani sebagai pelembagaan kehidupan sehari-hari, dapat kita mengambil analogi dari pemogokan buruh di kota, berarti, saluran untuk perasaan petani yang terakhir ialah pemberontakan itu” (Onghokham dalam William H. Frederick dan Soeri Soeroto, 1991: 241).

Baik perlawanan sehari-hari maupun pemberontakan petani masa kolonial sudah terbukti gagal melakukan perubahan terhadap diferensiasi sosial ini. Di masa pasca kolonial, satu-satunya usaha yang sistematis untuk melawan proses diferensiasi sosial ini adalah program *land reform*, yang diamanatkan oleh UUPA. *Land reform* model populismenya UUPA, dilakukan sejalan dengan proses politisasi petani, melalui organisasi-organisasi massa petani. Program *land reform* belumlah teruji, Semenjak penetapan pelaksanaan program *land reform*, tahun 1962, dilakukan upaya-upaya pendaftaran tanah dan distribusi tanah-tanah kelebihan (dari batas maksimum). Namun, konflik politik elite, yang berujung pada perubahan rejim/penguasa politik, maka program *land reform* pun praktis berhenti, di tahun 1966.

Dengan melaksanakan depolitisasi terhadap petani, Orde Baru menjalankan program-program agraria yang sama sekali berbeda, yakni Revolusi Hijau, Eksploitasi Hutan sebagai Komoditi, dan Agroindustri. Alhasil, melalui mesin ekonomi dan politiknya, diferensiasi sosial yang sudah berkembang di masa kolonial pun memperoleh pe-

nguatan. Konflik-konflik agraria pun berkembang meluas antara golongan petani yang menjadi korban dengan golongan dalam masyarakat yang menjalankan dan menikmati (hasil-hasil) mesin ekonomi politik.

Pilihan model ekonomi para teknokrat Indonesia dipengaruhi suatu mazhab yang menekankan pembentukan modal secara besar-besaran guna menciptakan intensitas pertumbuhan ekonomi secara terus-menerus di atas tingkat pertumbuhan penduduk, yang disertai sistem perencanaan terpusat. Pilihan inilah yang kemudian mendorong mobilisasi modal besar-besaran dari luar serta penyusunan perencanaan dan penyelenggaraan pembangunan yang dilakukan secara terpusat oleh lembaga-lembaga negara.

Terutama di Jawa, kapitalisasi di pedesaan yang ditandai dengan masuknya modal kuat ke pedesaan bermula dari pelaksanaan Revolusi Hijau. Akibatnya, terjadi penguatan terhadap hubungan sosial produksi yang eksploitatif dan diferensiasi sosial yang tajam (Husken, 1984; Husken dan White, 1989). Padahal, tanah dipandang sebagai sumberdaya pokok dalam usaha pertanian maupun usaha lainnya. Hal ini pun diperparah oleh kehancuran ekologis, penyingkiran kesempatan kerja perempuan, sistem perdagangan yang tidak adil, sistem pemerintahan desa yang sentralistik, dan kelembagaan ekonomi yang berorientasi pada model pembangunan kapitalis. Akibat yang lain adalah banyaknya warga desa yang akhirnya menggantungkan hidupnya dari usaha sektor nonpertanian yang bersifat kecil dan rentan, termasuk kaum perempuan pedesaan yang terpaksa menjajakan tenaganya di luar negeri, dengan upah yang sangat murah dan langka perlindungan.

Dengan dibangunnya kawasan industri manufaktur, pembangunan infrastruktur, dan agroindustri di "kantong-kantong pertumbuhan ekonomi" berkembang luas pula masalah penggusuran dan pengambilalihan sumber-sumber agraria, terutama tanah, semakin memperburuk keadaan. Kondisi ini merupakan akibat struktural akibat tidak dilanjutkannya pembaruan agraria, yang berintikan program *land reform*.

Selama dua dekade ini, *mining industry*, *forest-industry* dan *agro-industry* semakin merasuk dalam sistem ekonomi masyarakat atau organisasi produksi rakyat, terutama untuk wilayah luar Jawa. Pilihan pada model, strategi dan kebijakan pembangunan yang mengundang dan membuka peluang bekerjanya Multi National Corporation (MNC), menyebabkan masalah "agraria" mempunyai kaitan langsung secara vertikal antara pembangunan pedesaan dan ekonomi internasional. Oleh karena itu, selama dua dekade ini banyak peraturan masalah agraria diperuntukkan mengabdikan pada kepentingan ekonomi internasional (dibandingkan dengan peraturan yang memperkuat masyarakat dalam penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan hak rakyat atas tanah), apalagi setelah Indonesia menandatangani GATT (*General Agreement on Trade and Tariff*) dan masuk dalam jaringan pasar bebas dunia: AFTA (*Asean Free Trade Area*) dan APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*). GATT, AFTA dan APEC adalah rezim perdagangan bebas yang berkepentingan mengintegrasikan Indonesia dalam pasar bebas dunia, melalui kesepakatan-kesepakatan, regulasi dan sanksi, dan penyesuaian struktural.

Pembangunan pedesaan yang cenderung teknokratik dan birokratik menyumbat aspirasi pembangunan dari

rakyat. Program-program pembangunan disusun dari atas dan dijalankan oleh pihak atas, rakyat hanya dijadikan objek pembangunan. Pembangunan tidak menguntungkan rakyat banyak, bahkan merugikan, hanya menguntungkan pihak yang kuat (*betting on the strong*). Rakyat desa dipaksa 'men-subsidi' pemodal besar dan elite-elite kota-kota, mereka harus berkorban, dan tetap miskin.

Sektor pertanian tidak menarik lagi, bahkan merugi karena tidak mempunyai kemampuan dalam akumulasi modal, sistem jaminan sosial dan kesejahteraan sosial yang memadai. Sistem pendidikan hanya menyebabkan pemuda-pemudi desa yang terpelajar menjadi buruh murah, tanpa jaminan kesejahteraan di masa depan. Sumber-sumber agraria yang strategis, seperti barang pertambangan umum dan hutan produksi juga dikuasai negara dan modal besar dari 'pusat', sehingga desa tidak lagi menikmati hasil-hasil dari sumber agrariannya sendiri. Amanat "sebesar-besar kemakmuran rakyat" belum mampu mensejahterakan perekonomian masyarakat desa.

Sistem politik yang monolitik dan tertutup menyebabkan warga desa tidak berdaya dalam merumuskan dan menyalurkan aspirasi dan kepentingannya. Adanya depolitisasi di tingkat desa dan penerapan 'massa mengambang' menyebabkan warga desa tidak mempunyai hak-hak politik. Para petani tidak mempunyai saluran untuk memperjuangkan kepentingan sosial, politik, dan ekonominya. Pemerintahan desa dibuat seragam dan sentralistik, sehingga menghambat aspirasi, kebutuhan, dan kekhususan masing-masing daerah. Sementara itu, penerapan pendekatan keamanan terhadap desa, baik oleh birokrat sipil maupun aparat militer (polisi dan tentara), membuat suasana



desa "serba takut" dan represif. Aparat keamanan selalu turun tangan pada masalah-masalah tanah maupun masalah sosial lainnya, tetapi lebih banyak membela pihak yang kuat dan merugikan rakyat kecil. Sepanjang Jaman Orde Baru mereka selalu menggunakan pendekatan kekerasan dan menakuti rakyat dengan tuduhan "menghambat pembangunan", "PKI", "subversif" hingga yang kontemporer adalah "OTB".

Hal ini tidak bisa diterima. Oleh karena itu, pembaruan politik agraria yang menjamin hak-hak rakyat untuk menguasai sumber-sumber agraria harus segera diterapkan. Tanpa pembaruan agraria, program kapitalistik seperti *mining industry, forest industry, "revolusi hijau", dan agro-industry* hanya akan memperkuat pemodal besar, pemerintah dan elite lapis atas masyarakat lain, dan menjauhkan dari cita-cita "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Persetujuan perjanjian GATT maupun liberalisasi sistem ekonomi Indonesia dalam APEC akan berdampak luas terhadap persoalan keagrariaan. Saat ini, masih sedikit perhatian yang diberikan dan energi yang dicurahkan untuk mengantisipasi persoalan agraria akibat keterlibatan Indonesia dalam GATT dan APEC.

Bagi masyarakat Indonesia, sumber-sumber agraria merupakan faktor kehidupan yang sangat vital, menyangkut keberlangsungan kehidupan. Sumber-sumber agraria tidak hanya merupakan faktor produksi dalam arti ekonomi, namun juga mengandung arti sosial, politik, budaya, secara menyeluruh.

Betapa pentingnya penguasaan sumber-sumber agraria bagi kehidupan! Pemusatan penguasaan sumber-sumber agraria pada negara, pemodal asing, sekelompok elite kaya

dalam masyarakat ternyata menjauhkan pencapaian cita-cita "sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Politik agraria pada masa Indonesia pasca-kolonial memang berpusatkan pada kekuasaan yang besar dari negara terhadap penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Semangat etis pembentuk konstitusi adalah: Politik Agraria seharusnya menjamin kemakmuran rakyat. Dalam pelaksanaan kemakmuran tersebut, negara diasumsikan sebagai organisasi kekuasaan rakyat, sehingga negara diberi kekuasaan besar dan diberikan rambu-rambu "sebesar-besar kemakmuran rakyat", dengan menolak peran negara sebagai pemilik sumber-sumber agraria sebagaimana termaksud dalam asas domein, yang dipakai oleh rezim kolonial Belanda.

Pada intinya, penulis hendak mengundang suatu pandangan kritis terhadap Hak Menguasai dari Negara (HMN) —salah satu prinsip sentral dalam politik hukum agraria dengan mengacu pada strategi agraria dan konflik-konflik agraria yang berkembang dalam periode Orde Baru, dan suatu tatapan ke depan untuk mewujudkan hak-hak penguasaan rakyat terhadap sumber-sumber agraria.

Prinsip HMN ini berarti bahwa azas domein yang menjadi dasar undang-undang pemerintah kolonial dihapuskan, sehingga praktek-praktek negara yang memiliki tanah pada wilayahnya tidak diakui lagi. Hak Domein pada masa kolonial mengandung pengertian sebagai hak milik Pemerintah Belanda, untuk itu maka pemerintah kolonial bisa menjual sumber-sumber agraria, khususnya tanah Indonesia kepada siapa saja, bahkan kepada warga negara asing dan bahkan kepada warga negara asing, yang pada masa lalu menimbulkannya banyaknya tanah-tanah partikulir dan tuan-tuan

tanah dengan hak yang sangat luas dan dapat diibaratkan seperti adanya negara (tanah-tanah partikular) dalam negara (Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda).

Adapun rambu-rambu dari HMN adalah, bahwa HMN tidak boleh mengenyampingkan hak-hak atas tanah yang telah dipunyai oleh warga negara Indonesia ataupun badan hukum-badan hukum. Sementara, untuk BAR yang tidak dipunyai oleh seseorang atau pihak lainnya, berdasarkan HMN, negara mempunyai kekuasaan penuh dan luas untuk dapat memberikannya dengan suatu hak kepada warga negara ataupun badan hukum menurut keperluan maupun peruntukannya.

HMN adalah suatu konsep politik hukum yang dikondisikan oleh dua bias pokok:

1. Bias anti-kolonialisme dan anti-feodalisme. Anti kolonialisme dan sisa-feodalisme dirumuskan sebagai sebab-sebab kehancuran "kemakmuran rakyat". "... Perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari (cengkraman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing". (Pidato pengantar Menteri Agraria - Mr. Sadjarwo, di dalam sidang DPR-GR, tanggal 12 September 1960). Bias anti-feodalisme berkembang dari perhatian pada nasib petani di bawah kekuasaan swapraja dan kekuasaan tuan tanah partikelir. Bias ini memberikan suatu orientasi pada pemerintah Orde Lama untuk memprioritaskan pengaturan redistribusi tanah-tanah luas (baik yang dimiliki oleh tuan tanah maupun swa-

praja). Pengaturan usaha produksi kapitalis agraria skala besar sedikit dilakukan. Hal ini membuka kemungkinan pada pemerintahan Orde Baru untuk membuat aturan-aturan tentang usaha produksi skala besar, tanpa rintangan. Konsep politik hukum *domein verklaring* dianggap sendi-sendi pokok dalam kolonialisme, karena itu harus dihapuskan. Namun, penghapusan azas *domein* ini dilakukan dengan tetap memberi kekuasaan besar pada negara, dan mensubordinasikan hak-hak rakyat, termasuk hak masyarakat adat.

2. Bias pada kekuasaan negara kesatuan yang budiman. Perumus UU keagrariaan (Undang-undang No. 5/1960, UU No. 5/1967, UU No. 7/1967) percaya bahwa negara adalah organisasi penyelenggara kekuasaan rakyat, yang akan bekerja untuk "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Presiden yang memimpin pemerintah adalah pemegang mandat dari kekuasaan negara. Diabaikan bahwa penguasaan negara terhadap sumber-sumber agraria bisa bertentangan dengan "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Koreksi terhadap asas *domein* dilakukan dengan tujuan memberikan "jaminan kepastian hukum bagi rakyat", dilakukan dengan memberi kekuasaan besar pada negara. Trauma terhadap "pembe-rontakan separatis" menguatkan suatu tetapan bahwa penguasaan negara atas sumber-sumber agraria harus sentralistis. Yang dihindari adalah penguasaan sumber-sumber agraria oleh masyarakat, khususnya masyarakat adat, kecuali apabila hak menguasai tersebut didelegasikan oleh pemerintah kepada suatu organisasi masyarakat. Bias negara kesatuan yang budiman ini dipengaruhi kuat oleh paham kenegaraan yang inte-

gralistik, yang mengasumsikan "negara berdiri di atas kepentingan semua golongan".

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

Saat ini berkembang konflik antara hukum-hukum adat (*customary laws*) dengan hukum nasional: Pluralisme hukum adat yang *de facto* ada di dalam masyarakat harus berhadapan dengan sentralisme hukum nasional.

Konflik-konflik agraria saat ini menunjukkan penyimpangan asas kerakyatan. Hal ini terlihat jelas pada pemenuhan hak-hak rakyat terhadap sumber-sumber agraria. Konflik antara hak-hak rakyat versus HMN diselesaikan oleh suatu logika representasi "negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat". Dalam istilah politik agraria, hal ini disebutkan bahwa sebagai "HMN adalah Hak Ulayat yang diangkat ke tingkat Negara".

### **7.3. Perombakan Struktural dan Pembaruan Politik Agraria**

Untuk menjamin hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria, diperlukan suatu politik agraria yang mampu merombak struktur penguasaan agraria yang tidak adil, menuju struktur penguasaan agraria yang adil. Pembaruan (politik) agraria merupakan suatu tuntutan yang fundamental, menghadapi situasi struktural saat ini. Pembaruan agraria merupakan suatu agenda yang tak terelakkan, bila amanat "sebesar-besar kemakmuran rakyat" hendak direalisasikan. Pembaruan tersebut harus bersifat mendasar dengan memuat perspektif kerakyatan, yakni, keadilan sosial, kesetaraan gender, keseimbangan ekologis, keberlangsungan kehidupan masyarakat adat; dan meruntuhkan monopoli negara dan modal besar atas penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, dengan mengedepankan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria tersebut baik dalam penguasaan, pemanfaatan maupun pemeliharannya.

Makna pembaruan agraria di sini adalah penataan kembali (perombakan dan penyusunan) hubungan antar manusia (hubungan sosial) dan hubungan manusia dalam kaitan dengan penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pembaruan agraria harus dipahami sebagai proses perombakan dan pembaruan struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan.

Pilihan pengukuhan atau perubahan politik agraria ditentukan oleh struktur dan konjungtur. Dalam hal ini, struktur adalah susunan hubungan sosial yang relatif menetap

dalam jangka waktu relatif lama (*epoch*), yang ditentukan oleh penguasaan terhadap tanah. Di zaman Orde Lama, konfigurasi penguasaan terhadap tanah dicirikan oleh kontradiksi yang terbuka antara buruh tani dan petani kecil dengan pemilik tanah luas. Kontradiksi tersebut dimungkinkan terbuka karena bekerjanya kekuatan-kekuatan politik yang merupakan representasi kekuatan ekonomi (pengkelasan sosial) yang berbasiskan penguasaan atas tanah tersebut.

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

Konjungtur politik sepanjang 1962 hingga 1965 berubah secara sangat dinamis, yang bermuara pada penggantian rejim politik yang pada gilirannya menghancurkan keseluruhan bangunan politik agraria populis. Jadi, konjungtur politiklah yang menentukan bagi keberhasilan dan/atau kegagalan politik agraria. Sebaliknya, praktek dari politik agraria akan memiliki pengaruh pada dinamika struktur kekuasaan politik, yang pada gilirannya akan menguatkan atau mengubah susunan kelas-kelas sosial. Posisi hukum agraria —sebagaimana hukum lainnya— adalah instrumental terhadap susunan kekuasaan politik yang ada. Dalam

kata-kata Ernest Feder,

"Dalam semua masyarakat, hukum dapat mengukuhkan struktur masyarakat yang ada, dengan memberi kesan yang agung dan absah terhadap ketidakadilan sosial, atau ia dapat mengusahakan keadilan yang lebih baik dengan menata merealokasikan sumberdaya dan keseimbangan hak dan kewajiban yang lebih baik. Namun, apa yang tak dapat dilakukan hukum adalah mengubah struktur kekuasaan politik. Hukum itu sendiri sekedar merupakan cermin dari struktur kekuasaan" (sebagaimana dikutip Hutagalung, 1984, 101).

Dalam struktur dan konjungtur politik Orde Baru, politik agraria populis dengan program *land reform* tidak lagi dimungkinkan. Justru politik agraria kapitalis dengan program eksploitasi hutan, revolusi hijau dan agroindustri yang menjadi pilihan. Alhasil, terjadi penguatan terhadap struktur ekonomi sebagaimana di zaman kolonial (Sritua Arief, 1978).

Dominasi modal inilah yang nampak pada konfigurasi kekuasaan ekonomi dan politik pada jaman Orde Baru. Secara dinamis, dominasi ini mengkondisikan munculnya konflik agraria —sebagaimana dinyatakan oleh Kautski, salah satu tokoh penting dalam debat klasik tentang *The Agrarian Question*:

"Apakah modal, dan dengan cara bagaimana modal tersebut mengambil-alih pertanian, mengubahnya secara mendasar, menghancurkan bentuk-bentuk lain dari produksi dan kemiskinannya, dan mendirikan bentuk yang baru di atasnya" (sebagaimana dikutip Setiawan, 1988).

Para pemodal besar berkepentingan mengubah uang mereka menjadi modal, untuk kemudian dalam sirkuit produksi kapitalis, mereka memperoleh surplus dalam bentuk uang kembali yang lebih besar lagi. Sebagian kecil uang ini



diperlukan untuk konsumsi mereka yang konsumtif dan bermewah-mewah. Sebagian besar lainnya untuk diubah lagi dalam bentuk modal. Selanjutnya, proses akumulasi ini berlangsung terus.

Pandangan demikian berpayung pada konsep *primitive accumulation*. Akumulasi primitif adalah suatu proses awal dari berkembangnya kapitalisme, yang ditandai oleh dua ciri transformasi: (i) kekayaan alam diubah menjadi modal dalam ekonomi produksi kapitalis; dan (ii) kaum petani diubah menjadi buruh upahan. Ini adalah proses yang ditandai oleh kebrutalan dan perampasan harta benda secara kekerasan. Dalam konteks sistemik, terjadi transformasi dari ekonomi produksi untuk subsistensi menjadi ekonomi produksi komoditi. Dominasi absolut dari ekonomi produksi komoditi merupakan salah satu ciri pokok kapitalisme. Akumulasi modal primitif merupakan transformasi massif dari sumberdaya non-modal menjadi modal dalam sirkuit produksi kapitalis, di satu pihak; dan di pihak lain, transformasi dari petani yang pada gilirannya menuju terbentuknya pekerja bebas.

Ekspeksi dari akumulasi primitif inilah yang membangkitkan konflik agraria yang merebak luar biasa sepanjang Orde Baru ini. Konflik agraria demikian merupakan indikasi krisis dalam politik agraria. Artikulasi konflik dalam isu-isu yang meruyak dimungkinkan oleh suatu konjungtur politik di mana organisasi non-pemerintah dan kelompok-kelompok petani relatif memiliki keleluasaan bergerak. Isu-isu tersebut menunjukkan indikasi keperluan akan pembaruan agraria, namun bukan merupakan argumentasi tentang keperluan akan pembaruan agraria. Keperluan akan pembaruan agraria harus diargumentasikan dengan pen-

jelasan keadaan struktur ekonomi-politik, yang berbasiskan penguasaan tanah. Sedangkan promosi pembaruan agraria harus dilakukan dalam konjungtur politik tertentu. □

**Catatan Kaki:**

<sup>1</sup>Tidak semua bias dibahas di sini. Dengan memusatkan pada bangunan ekonomi dan politik agraria, penulis mengabaikan bias bangunan lain, antara lain, bias bangunan kebudayaan modern (pengetahuan, teknologi, agama, gaya hidup), bangunan ekosistem dan bangunan patriarki.

<sup>2</sup>Sebagaimana dijelaskan kembali oleh Suryadi A. Radjab (1995).

<sup>3</sup>Sumber lebih luas tentang perdebatan di seputar ini dapat ditemukan pada David Goodman dan Michael Redclift (1981).

<sup>4</sup>Antara lain, Sritua Arief dan Adi Sasono (1982), Franz Husken (1982) dan Frans Husken (1984).

<sup>5</sup>Dalam studinya yang terkenal, Gillian Hart (1986: 199) memberikan tiga tingkat analisis: (i) bangunan ekonomi dan politik makro, khususnya kontrol negara dalam penyaluran kepentingan dan hubungannya dengan sektor pedesaan; (ii) bangunan hubungan-hubungan sosial di dalam masyarakat pedesaan dan model kontrol tenaga kerja yang berhubungan dengannya; dan (iii) hubungan di dalam rumah tangga dan penyebaran tenaga kerja.

<sup>6</sup>Sekedar mengingatkan, berikut adalah informasi tentang unit administrasi dan kedudukan pejabat-pejabat lokal (Hiroyosi Kano dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, 1984: 36-37).

UNIT ADMINISTRASI	PEJABAT BELANDA	PEJABAT PRIBUMI
Propinsi	Gubernur	
Karesidenan	Residen	
Kabupaten	Asisten Residen	Bupati
Distrik	Kontrolir	Wedana
Sub-distrik	Aspiran Kontrolir	Camat
Desa	-	Kepala Desa

*Terdapat berbagai istilah untuk Kepala Desa, sesuai dengan daerahnya, seperti Jaro, Juragan, Mandor, Lurah, Kuwu, Bekel, Kepolo, Petinggi, Kliwon, dan lain-lain.*





# BAB VIII

## Pembaruan Agraria: Urusan yang Belum Selesai\*)

### 8.1. Dinamika Peralihan Politik

HAMPIR semua pihak yang serius memikirkan pemecahan masalah konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan sumber agraria percaya bahwa penggantian rejim Orde Baru merupakan pra-syarat dari dijalankannya pembaruan agraria (*agrarian reform*) yang menyeluruh di Indonesia. Tanpa suatu perubahan kekuasaan politik yang mendasar, tidak ada harapan bagi siapa pun untuk bisa menyaksikan dijalankan pembaruan agraria oleh rejim yang berkuasa saat itu.<sup>1</sup>

Perubahan rejim Orde Baru telah berlangsung secara drastis, ditandai dengan mundurnya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 dan menyerahkan kepemimpinan nasional kepada Habibie, sebagai satu titik kulminasi gerakan

politik yang dipelopori oleh gelombang demonstrasi mahasiswa (lihat: Ricardi S. Adnan dan Arvan Pradiansyah, dalam Sumardjan, 1999; juga Arbi Sanit, 1999).

Dinamika perubahan ini dimulai dengan adanya krisis ekonomi yang dimulai dengan krisis nilai tukar rupiah terhadap dolar. Melemahnya nilai rupiah tersebut dimulai pada bulan Juli 1997 dan mencapai titik terendah pada bulan Mei 1998 (lihat: Subandoro dalam Sumardjan, 1999). Dengan watak kapitalisme Indonesia yang banyak distorsinya, terutama integrasinya dengan kapitalisme global, tentunya hal ini mengakibatkan “efek bola salju” di mana krisis nilai tukar ini telah berhasil membuka krisis ekonomi secara menyeluruh.

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

Tak ada lagi sisa dari prestasi ekonomi yang bisa dibanggakan ini telah memicu krisis legitimasi dari rejim Orde Baru di bawah Jendral Soeharto. Kelompok-kelompok

sosial dalam masyarakat menanggapinya dengan berbagai aksi yang mungkin. Konflik-konflik sosial yang terendam sepanjang Orde Baru, tampil ke muka dalam bentuk yang ekstrim. Kerusuhan sosial bermunculan dengan luar biasa, baik latar belakang politik, antarkelas sosial-ekonomi, antar-agama, antarsuku hingga antarkampung (lihat: M. Iqbal Djajadi dalam Sumardjan, 1999). Manajemen politik otoritarian Orde Baru tidak mampu lagi menanganinya secara efektif. Bahkan, represi dengan kekerasan telah mengakibatkan reaksi balik yang tak terduga berupa meluasnya sikap anti keterlibatan militer dalam kehidupan sipil.

Dapatlah dikatakan, Indonesia saat ini memasuki jaman peralihan politik kekuasaan negara yang ditandai oleh bangkrutnya dominasi kekuasaan rejim Orde Baru, di mana fungsi-fungsi penopangnya telah runtuh, sementara itu rejim yang baru belum lagi memperoleh legitimasi bekeradaannya untuk menjalankan sistem kekuasaan negara. Krisis yang berwatak sistemik ini telah mengakibatkan terbukanya ruang yang sangat luas bagi berbagai golongan masyarakat sipil menunjukkan kekuasaannya melalui berbagai cara yang mungkin. Berbagai kekuatan politik sedang bergelut meramaikan pasar politik dan sedang bergelut untuk mengedepankan kepentingan-kepentingannya. Partai-partai politik dan kelompok kepentingan bertumbuhan bagaikan jamur. Pergulatan-pergulatan ini tentunya akan sangat mewarnai bentuk rejim politik (atau lebih sempit lagi: rejim kekuasaan) yang akan terbentuk nantinya.

Bagi pelaku dan pengamat soal agraria, pertanyaan-pertanyaan yang penting adalah apakah pergelutan kekuatan-kekuatan politik itu dengan sendirinya akan menciptakan suatu rejim yang pro dengan Pembaruan Agraria? Apakah

para penganjurnya akan memiliki posisi politik atau pengaruh yang strategis di tengah pergulatan kekuatan-kekuatan politik tersebut? Ataukah, para eksponen Pembaruan Agraria ini lebih memilih berpolitik di luar dari dinamika politik seputar rejim?

## 8.2. Soal Agraria Warisan Rejim Orde Baru

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

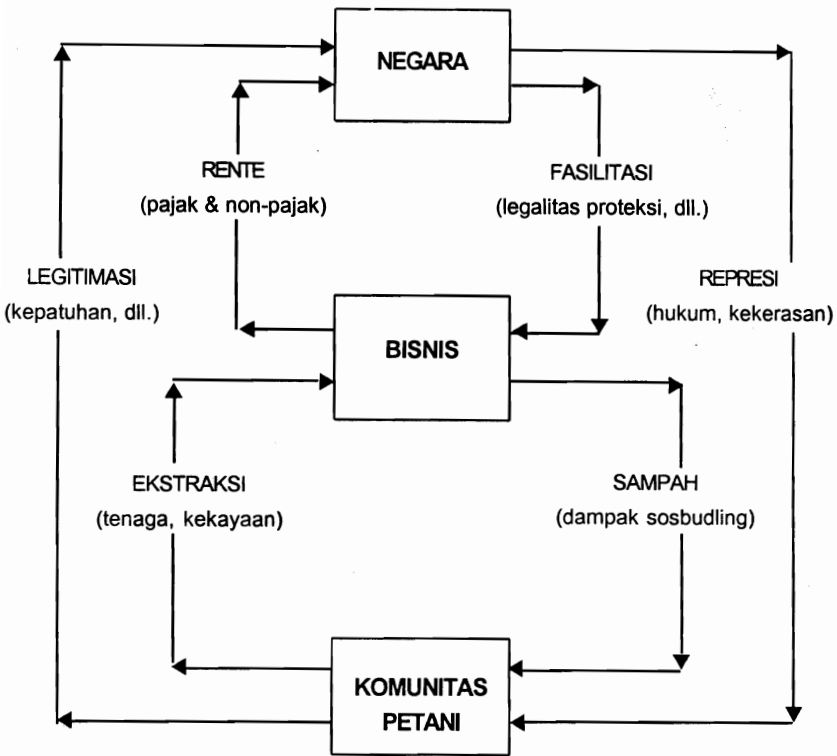
Intervensi negara dalam pengadaan tanah (*land acquisition through state intervention*) bermula dari penetapan pemerintah atas sebidang tanah dan kekayaan alam yang ada di atas/di bawahnya dengan jenis hak tertentu untuk suatu subjek atau badan hukum tertentu. Berbagai jenis hak yang kita kenal di antaranya Hak Guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri, Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya Pertambangan, dan lain-lain. Kekuasaan negara untuk memberikan berbagai jenis hak tersebut diperoleh dari berbagai undang-undang (seperti Undang-undang Pokok Agraria, Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan) melalui konsep politik hukum Hak Menguasai dari Negara (HMN) yang diemban oleh pemerintah.



Semasa Indonesia di bawah rejim Orde Baru, kita menyaksikan banyak sekali kasus di mana berbagai jenis hak yang diberikan tersebut berada di atas tanah yang telah dikuasai oleh penduduk secara turun-temurun. Konsekuensi dari pemberian berbagai jenis hak ini adalah terjadinya pemusatan kepenguasaan atas tanah yang luas. Sisi lain dari pemusatan ini adalah terlepasnya akses dan kontrol banyak penduduk atas tanah yang dikuasai sebelumnya. Dalam proses peralihan akses dan kontrol atas tanah dari penduduk ke pihak lain, dipenuhi oleh berbagai metoda yang digunakan oleh institusi politik otoritarian, seperti penggunaan instrumen hukum negara, manipulasi dan kekerasan.

“Anak haram” dari praktek pembangunan yang dimotori oleh paham pembangunan yang bertumpu pada “pertumbuhan ekonomi yang tinggi” itu adalah sengketa agraria struktural. Sengketa ini terjadi ketika pemerintah memberikan hak baru untuk perusahaan atau badan pemerintah tertentu, di atas tanah yang telah dimuati hak-hak rakyat. Sudah umum disadari banyak pihak bahwa komunitas petani yang terlebih dahulu memiliki hubungan yang kuat dengan tanah dan kekayaan alam itu pada umumnya adalah pihak yang dikalahkan.<sup>2</sup>

Walaupun ada keragaman dalam kenyataannya, namun ada suatu model *mainstream* yang umum dapat dimengerti sebagai suatu skema konseptual saling hubungan di antara ketiga komponen ini yang terjadi semasa Indonesia di bawah rejim Orde Baru.



Masalah yang melekat pada komunitas petani korban-korban pengambilan tanah saat ini adalah merosotnya legitimasi pembangunan di mata banyak golongan masyarakat, yang pada pokoknya bersumber dari krisis keadilan. Dalam soal tanah, krisis keadilan ini adalah menyangkut tiga hal, (i) ketidakadilan akses dan kontrol berbagai kelompok sosial (berdasar kelas, gender, ras, dan lain-lain) terhadap tanah dan kekayaan alam; (ii) ketidakadilan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam tersebut, terutama perihal berbagai usaha dan organisasi serta kehidupan di atas tanah; dan (iii)

pemusatan pengambilan keputusan berkenaan dengan akses dan kontrol serta pemanfaatan tanah dan kekayaan alam.

Secara fenomenal, krisis keadilan tersebut diekspresikan oleh berbagai tindakan protes kaum petani, termasuk mereka yang masih terikat dalam komunitas masyarakat adat. Hal ini bukan hanya berupa ekspresi dari ketidakpuasan, melainkan eskalasinya sudah sampai pada bentuk yang meluluhlantakkan dasar-dasar legitimasi pembangunan itu sendiri. Di antaranya berupa pengambilan kembali tanah, penghancuran wujud fisik proyek-proyek, pengusiran pegawai-pegawai proyek, dan lain-lain.<sup>3</sup>

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

### 8.3. Pembaruan Agraria sebagai Jawaban

Bagi sebagian pengamat dan pelaku serius dalam bidang agraria, pembaruan agraria (*agrarian reform*) merupakan jawaban terhadap situasi krisis yang menyeluruh (lihat:

Moctar Mas' oed dalam Noer Fauzi 1997). Pengalaman berbagai negara yang menjalankan pembaruan agraria menunjukkan bahwa *agrarian reform* mengandung arti yang penting bagi dasar awal ekonomi nasional. Selanjutnya (Setiawan dalam Bachriadi (Ed), 1999):

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

Akibat dari dilaksanakan atau tidaknya *agrarian reform*, adalah sebagai berikut. Pertama, *agrarian reform* menciptakan pasar atau daya beli. Tanpa adanya redistribusi tanah, maka tidak ada kekuatan daya beli, artinya juga tidak ada kekuatan pasar. Tanpa kekuatan pasar, produksi tidak akan berkembang. *Agrarian reform* adalah sebuah instrumen bagi penciptaan pasar domestik, suatu prasyarat dari setiap sistem ekonomi nasional. Kedua, petani tanpa aset tanah, sama artinya dengan petani miskin yang tidak mampu menciptakan tabungan. Padahal tabungan pertanian diperlukan oleh setiap pemerintahan guna mendanai pembangunan pertanian maupun pengembangan sektor-sektor lain. Ketiga, tanpa peningkatan ekonomi petani, maka pajak pertanian akan tetap minim. Keempat, tanpa *agrarian reform*, maka tidak akan terjadi diferensiasi yang meluas dari pembagian kerja di pedesaan yang tumbuh dari kebutuhan pedesaan itu sendiri. Diferensiasi yang terjadi tanpa *agrarian reform* bersifat terbatas, menimbulkan jurang kelas yang tajam, dan eksploitatif. Kelima, tanpa *agrarian reform* tidak akan terjadi investasi di dalam pertanian oleh petani sendiri. Malahan terjadi disinvestasi, karena lama-kelamaan banyak petani kehilangan tanah dan kemiskinan meluas. Akibatnya sektor industri kecil, industri rumah tangga, perdagangan, jasa dan sirkulasi uang melemah, dan hanya bisa bergantung dari intervensi modal dari kota. Akibat parahnya adalah desa menjadi sumber pemerasan kota, karena desa tunduk pada kepentingan kota. Desa menjadi sumber yang dipakai untuk mensubsidi ekonomi kota, sementara desa menjadi terbelakang. Dan keenam, tanah akhirnya hanya menjadi

obyek spekulasi, karena tidak mampu digunakan secara produktif oleh kaum taninya, melainkan dijarah oleh kelas-kelas di kota bagi kepentingan spekulasi dan investasi non-produktif. Tanah dijadikan obyek komoditi dan dijadikan dasar bagi akumulasi primitif modal awal dengan mekanisme *land grabbing* (pengambilan tanah secara brutal), yang kemudian dijual kembali atau dimasukkan ke mekanisme pasar tanah. Semua gejala tersebut adalah yang sekarang terjadi di Indonesia, karena pemerintahan Orde Baru menolak melakukan *agrarian reform*.

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

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

#### 8.4. Empat Golongan Pandangan tentang UUPA

Sudah umum disadari banyak pihak bahwa sengketa agraria struktural dimulai oleh penggunaan kekuasaan pemerintah yang besar, yang memberikan hak-hak baru bagi perusahaan-perusahaan modal besar atau proyek-proyek pemerintah. Disadari pula bahwa dalam sengketa agraria, rakyat yang terlebih dahulu memiliki hubungan yang kuat dengan tanah pada umumnya adalah pihak yang dikalahkan.

Sengketa agraria struktural telah menjadi sisi lain dari pengadaan tanah skala besar untuk kepentingan proyek pembangunan pemerintah maupun proyek-proyek dari perusahaan bermodal raksasa. Apa yang dimaksudkan dengan sengketa agraria struktural dalam tulisan ini adalah sengketa atas sebidang tanah beserta apa yang tumbuh di atasnya dan apa yang terkandung di dalamnya, yang dimulai oleh pemberian hak baru atas bidang tanah termaksud untuk perusahaan bermodal besar atau proyek pemerintah tertentu di mana sebelumnya telah ada muatan hubungan yang sangat kuat antara penduduk dengan tanah tersebut.

Pertanyaan yang sangat penting dalam konteks berbagai agenda Reformasi dewasa ini adalah, di mana kedudukan Hukum Agraria Nasional — khususnya UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) — dalam sengketa tersebut? Apakah undang-undang ini bisa menjadi sarana perlindungan bagi mereka yang bersengketa, khususnya bagi masyarakat-masyarakat korban sengketa?

Ada beberapa versi jawaban terhadap pertanyaan tersebut. *Pertama* adalah mereka yang percaya semua UU dibuat dengan niat baik untuk menjamin hak dan kewajiban

masyarakat, sehingga tentunya UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya sangat dapat diandalkan sebagai sarana perlindungan hak-hak masyarakat yang dirugikan dalam sengketa. Sengketa agraria struktural terjadi karena penyimpangan dari pejabat berperilaku menyimpang dalam mempergunakan kewenangannya.

Golongan *kedua* adalah mereka yang percaya bahwa UUPA adalah produk hukum yang memuat jaminan-jaminan hak-hak masyarakat, namun ia dilingkupi oleh berbagai UU dan peraturan pelaksanaannya yang menyimpangkan UUPA tersebut. UUPA adalah hukum yang berkarakter responsif yang diproduksi di masa Orde Lama, namun ia dilingkupi oleh berbagai UU dan peraturan pelaksanaan yang diproduksi Orde Baru yang pada umumnya berkarakter represif. Dalam rumusan lain, dinyatakan bahwa UUPA bersifat populis namun dikelilingi oleh peraturan yang kapitalistik. Golongan ini mempersepsi sengketa agraria struktural disebabkan oleh orientasi pembangunan rejim Orde Baru yang mendahulukan pertumbuhan modal industri dan proyek-proyek pemerintah dari pada kepentingan penguasaan agraria rakyat banyak. Hukum agraria yang diproduksi adalah sub-sistem dari pertumbuhan ekonomi, sehingga orientasinya adalah memberi dukungan legalitas pada pemodal besar maupun proyek pemerintah.

Golongan *ketiga* adalah mereka yang menganut ideologi pasar bebas dan melihat bahwa sengketa agraria itu merupakan satu bagian dari pencipta biaya ekonomi tinggi (*high cost economic*), dan karenanya harus dikurangi seminimal mungkin. Hukum agraria harus direformasi agar tercipta 'kenyamanan' berusaha bagi para pelaku bisnis. UUPA merupakan rintangan besar, karena dengan UUPA

intervensi negara terhadap pengadaan tanah terlalu besar. Kenyataan yang mereka pedulikan adalah atas dasar Hak Menguasai dari Negara (HMN) 'mesin-mesin negara', terutama birokrasi, melakukan pengaturan dan fasilitasi pengadaan tanah skala besar, dan dari padanya beban yang ditanggung oleh pelaku-pelaku bisnis adalah biaya atau rente yang terlalu besar. Sengketa agraria, tumpang tindih alokasi tanah dan kegagalan penyelesaiannya merupakan salah satu penyumbang terbesar bagi terbentuknya hambatan investasi. *High Cost Economic* ini harus dipangkas melalui pelucutan kekuasaan intervensi negara dalam perekonomian, khususnya di pasar. Golongan ini mempromosikan apa yang mereka sebut *efficient land market*, di mana pasar tanah merupakan jalan utama bagi bisnis memperoleh tanah-tanah sebagai alas dari usaha mereka. Jawaban utama bagi sengketa tanah adalah pemantapan status hukum dari tanah-tanah rakyat melalui program pendaftaran tanah. Tapi, sekaligus dengan hal ini, sektor bisnis bisa memperoleh tanah tanpa perlu menimbulkan sengketa yang berarti.

Adalah golongan keempat yang mendudukkan UUPA sebagai produk hukum yang perlu dikritisi.<sup>4</sup> Diargumendasikan bahwa tidak dipungkiri adanya gejala penyimpangan penggunaan wewenang dari pejabat sehubungan dengan maraknya sengketa agraria —sebagaimana disinyalir oleh golongan pertama. Juga tidak dipungkiri pula adanya sejumlah peraturan pemerintah yang melingkupi UUPA berorientasi kapitalistik, dan ada pula sejumlah peraturan yang menyimpang dari UUPA. Namun, UUPA dipersepsi pula sebagai pemberi andil bagi terciptanya sengketa agraria yang marak lebih dalam lima belas tahun belakangan.



Golongan pertama dan kedua ini —yang tentunya bukan hanya berlaku pada kalangan ornop tapi juga pemikir, pembuat dan perawat hukum lain— memiliki agenda-agenda yang berbeda pula sehubungan dengan kedudukan UUPA. Semboyan golongan pertama maupun kedua ini adalah sama, yakni “Laksanakan UUPA secara Murni dan Konsekuen”. Golongan ketiga, berwatak pragmatis saja. Bila revisi UUPA meminta biaya sosial dan politik yang mahal, mereka memilih bekerja pada tingkat instrumen (seperti pendaftaran tanah), administrasi dan manajemen (reformasi kelembagaan), dan kebijakan-kebijakan yang menyokong mereka.

Sementara itu ada golongan keempat, di mana penulis merupakan salah satu eksponennya, yang pada intinya tetap mengakui bahwa UUPA merupakan *master piece* dari sejarah pembuatan perundang-undangan di Indonesia, mengedepankan semboyan “Revisi UUPA merupakan bagian dari upaya penegakan hak-hak rakyat” — sebagaimana termuat dalam dokumen *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat atas Sumber-sumber Agraria* [Jakarta: KRHN (Konsorsium Reformasi Hukum Nasional) dan KPA (Konsorsium Pembaruan Agraria), 1998].

Pada intinya, golongan keempat ini menyadari bahwa UUPA 1960 adalah (KRHN dan KPA, 1998)

Suatu produk perundang-undangan yang dibuat dalam suasana politik yang sekaligus dijiwai oleh semangat anti kolonial dan dimaksudkan untuk membawa rakyat ke arah keadilan dan kemakmuran, namun demikian mendudukkan kepentingan rakyat di bawah kepentingan negara yang mengatasnamakan kepentingan nasional. Dalam penataan ulang penguasaan, peruntukan, pemeliharaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, peran negara menurut UUPA

sangat dominan, sehingga dalam praktek telah terbukti menghancurkan partisipasi rakyat dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria itu, serta pula kemudian turut menikmati hasilnya.

Sudah waktunya UUPA 1960 digantikan oleh sebuah undang-undang baru. Sekalipun ide dasarnya harus tetap dianut, bahwa penguasaan, peruntukan, pemeliharaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria harus untuk keadilan dan kemakmuran rakyat, namun dalam undang-undang yang baru haruslah menganut falsafah baru, yakni falsafah kedaulatan rakyat atau kerakyatan (populis) yang berhadap-hadapan dengan falsafah kedaulatan negara. Dengan mengacu pada falsafah ini, revisi UUPA harus mengedepankan fungsi tanah dan sumber-sumber agraria sebagai sumber-sumber yang meningkatkan keberdayaan rakyat untuk melepaskan diri dari ketergantungan atau eksploitasi kekuatan-kekuatan ekonomi besar. Sedangkan hukum agraria harus ditegaskan fungsinya sebagai pembebas rakyat dari kedudukannya yang marjinal, sekaligus memberikan dua hal pokok, yakni (i) dasar legalitas dan legitimitas pada rakyat untuk menguasai sumber-sumber agraria, dan sekaligus berpartisipasi dalam penatagunaan, pemeliharaan dan peruntukannya; dan (ii) juga memberikan dasar legalitas dan legitimitas bagi masyarakat-masyarakat hukum adat untuk menentukan sendiri pengelolaan lingkungan hidupnya, termasuk sumber-sumber agraria yang terdapat dalam lingkungan itu.

Dengan demikian, revisi UUPA 1960 dengan undang-undang baru harus merupakan implementasi hak-hak asasi manusia —sebagaimana telah disepakati dalam kovenan-kovenan internasional mengenai *the right to development* dan mengenai *the right of self determination*.

## 8.5. Arena-arena Pertarungan<sup>5</sup>

Perubahan rejim dan pembaruan agraria di Indonesia ternyata tidak hanya menjadi kepentingan kaum tani miskin

dan masyarakat adat serta eksponen-eksponen yang pro dengan ide-ide pembaruan agraria. Ternyata kalangan bisnis, khususnya rejim bisnis global, juga sangat berkepentingan dengan terwujudnya suatu perubahan tata agraria di Indonesia. Sebagai sebuah kelompok kepentingan, posisi mereka sangat kuat. Hal ini bisa terlihat dari representasi ide-idenya seperti yang ditampilkan oleh lembaga-lembaga keuangan internasional yang bekerja di Indonesia—seperti World Bank, IMF (International Monetary Fund), dan ADB (Asian Development Bank); ataupun dari ikatan-ikatan kerja sama ekonomi internasional di mana pemerintah Indonesia mengambil bagian, seperti: GATT (General Agreement on Trade and Tariff), WTO (World Trade Organization), dan sejumlah blok-blok ekonomi regional seperti APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) maupun yang lebih kecil seperti BIMEAGA (Bruney, Indonesia, Malaysia and Philippines - East Asia Economic Growth Area) .

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

Sementara, di sisi lain, persaingan ekonomi dan bisnis saat ini sudah begitu tinggi, sehingga diperlukan upaya-upaya yang maksimal untuk membuat usahanya menjadi efisien.

Apa yang mereka kehendaki segera terwujud di Indonesia adalah bergantinya rejim kekuasaan, dari rejim kekuasaan dan birokrasi yang korup dan rente, kepada suatu rejim pemerintahan yang dalam istilah mereka disebut dengan "*clean and good government*" atau suatu pemerintah yang bersih dan baik, suatu pemerintahan yang tidak korup dan bisa mempertanggungjawabkan aktivitasnya. Tentu saja, suatu pemerintahan yang bersih dan baik adalah impian semua orang. Tetapi yang menjadi perhatian mereka bukan pada sisi politik dan dampak dari pemerintahan yang bersih dan baik ini bagi suatu kehidupan sosial yang berkeadilan, melainkan suatu keadaan di mana rakyat (dan juga pelaku bisnis tentunya) bisa mengontrol aktivitas pemerintahan —khususnya agar tidak korup dan menyalahgunakan kekuasaan— di satu sisi, dan, di sisi lain, agar aktivitas investasi mereka bisa bebas dari praktek-praktek korupsi dan pungutan-pungutan yang memberatkan investasi.

Karena itu, agenda utama kelompok ini untuk Indonesia adalah menciptakan suatu iklim investasi yang bebas dari intervensi negara (dalam hal ini aparatus-aparatus negara), khususnya yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kegiatan investasi maupun dalam proses eksploitasi sumber-sumber agraria. Karena itu, pertama, menyingkirkan atau mengubah rejim penguasa dan birokrasi yang korup menjadi penting; kedua, menyiapkan suatu agenda dan isi perubahan kebijakan-kebijakan agraria agar lebih akomodatif terhadap kegiatan investasi tetapi bebas dari intervensi negara. Dalam hal ini termasuk perubahan UUPA

1960 yang dianggap tidak akomodatif untuk kegiatan investasi saat ini dan masa-masa mendatang serta sejumlah undang-undang di bidang agraria dan pengelolaan sumber daya alam lainnya yang masih mengandung muatan-muatan intervensi negara.

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

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

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

sebuah *land reform* yang bersahabat dengan pasar (*market friendly land reform*), yang secara sederhana dapat dinyatakan bahwa “boleh saja *land reform* dijalankan asal tidak menghambat investasi dan perdagangan”.

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

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

Kaum petani memang mengalami satu masa yang sulit dalam berhubungan dengan kekuasaan negara di dalam kurun waktu 32 tahun terakhir. Kesulitan-kesulitan ini telah membawa pada suatu sikap skeptik terhadap kehadiran sebuah rejim yang berkuasa. Suatu sikap yang sangat patut muncul dari sebuah masyarakat yang mengalami penindasan langsung dari rejim penguasa nasional, sehingga seringkali pandangan-pandangan kritis dari dunia internasional terhadap perilaku negara dan pemerintahan tersebut dengan segera juga ditangkap sebagai angin surga yang bisa menghantar kita kepada kebebasan dan keadilan. Padahal belum lagi tentu yang berhembus itu adalah betul-betul "angin" keadilan. Bahkan, penulis cenderung menyatakan bahwa akan datang badai yang lain lagi yang mesti sekali lagi dihadapi oleh rakyat di negara ini, khususnya rakyat petani miskin yang hidup di pedesaan, terutama di pedalaman-pedalaman.

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

Apakah suasana reformasi sekarang ini dapat kita harapkan untuk memunculkan sebuah pemerintahan yang kita maksudkan, yakni sebuah pemerintahan yang bersih dan baik, yang memiliki keberpihakan nyata (bukan reto-



rika) terhadap kepentingan rakyat —terutama rakyat miskin, dan mau berupaya menegakan dan mempertahankan keadilan agraria?

Dalam konteks politik-ekonomi makro seperti yang sudah dipaparkan di atas, dan konteks pergelutan politik pasca kekuasaan rejim Orde Baru di bawah Presiden Jendral Soeharto, ada tiga arena pertempuran yang tersedia.

*Pertama* adalah arena pertempuran di level kebijakan negara dan khususnya kebijakan dan manajemen birokrasi pemerintahan. Mengapa arena ini menjadi penting, jawabannya terletak pada kenyataan bahwa aras utama bekerjanya kepentingan-kepentingan bisnis dan ekonomi global untuk soal-soal agraria di Indonesia saat ini adalah perubahan sejumlah kebijakan negara dan manajemen birokrasi pemerintahan di lapangan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Tentunya dengan segala kekuatan dan pengaruh ekonomi dan politik yang mereka miliki, dapat dipastikan mereka akan mudah memasukkan agenda-agenda dan isi perubahan kebijakan-kebijakan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang sesuai dengan kepentingannya, yaitu terbuka lapangan agraria di Indonesia menjadi arena pasar bebas di mana segala kekuatan ekonomi dari manapun dapat bermain dan berinteraksi untuk kemudian menguasai arena tersebut.

Menjadi penting bagi para penganjur pembaruan agraria untuk menuntaskan formulasi-formulasi kritik dan usulan perubahan kebijakan agraria dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia yang tidak hanya bertujuan menegakkan dan mengembalikan hak-hak rakyat tetapi juga berperspektif mempertahankan keadilan agraria. Formulasi-formulasi ini harus dengan segera secara sistematis diper-

juangkan secara politik agar dapat menjadi kebijakan-kebijakan agraria Indonesia untuk masa mendatang.

Begitupun dengan perhitungan-perhitungan dan analisis yang dapat memberikan gambaran siapakah dari kekuatan-kekuatan yang sedang bergelut tersebut yang menyimpan potensi sebagai *counter-forces* (kekuatan-kekuatan penentang) dari ide-ide pembaruan agraria. Minimal sekali, segala agenda advokasi kebijakan yang akan datang harus diupayakan lebih optimal dalam kerangka ini.

Arena pertempuran *kedua* adalah arena publik yang lebih luas. Disadari atau tidak, selama ini kita masih sering terjebak memperbincangkan pembaruan agraria dalam cara pandang yang eksklusif, yaitu tidak mengaitkan atau berusaha mengaitkannya dengan struktur sosial kemasyarakatan secara lebih meluas berikut dengan segala kepentingan kelompok-kelompok yang ada di dalamnya. Analisis-*analisis* para penganjur pembaruan agraria, baru memperlihatkan suatu penjelasan yang langsung mengena kepada kelompok korban yang dianggap sebagai kelompok paling berkepentingan terhadap ide-ide pembaruan agraria itu, yaitu kaum tani miskin, termasuk masyarakat adat. Memang tidak bisa dipungkiri bahwa petani, termasuk masyarakat adat, merupakan mayoritas di dalam susunan masyarakat Indonesia. Padahal dalam kenyataan kehidupan sehari-hari, kelompok ini pun tidak dapat lepas dari interaksi dan pengaruh-pengaruh dari kelompok masyarakat lainnya atau elemen-elemen sosial lainnya selain elemen ekonomi, politik, dan hukum. Pembaruan agraria merupakan agenda yang *inclusive* dan sama sekali akan gagal bila hanya menjadi agenda yang *exclusive*.

Arena *ketiga* adalah di level pengorganisasian dan penguatan organisasi rakyat, khususnya organisasi rakyat tani, masyarakat adat, dan kaum miskin. Ada dua hal yang sangat penting untuk menegaskan pentingnya arena ini. Dua hal tersebut adalah:

- (i) Sejarah telah menunjukkan bahwa pembaruan agraria sesungguhnya harus dimotori oleh organisasi rakyat –khususnya organisasi kaum tani– di pedesaan. Karena merekalah sesungguhnya, dan kelompok-kelompok masyarakat miskin lainnya, yang sangat berkepentingan secara langsung dengan terjadinya pembaruan agraria dan ditegakkannya keadilan agraria.
- (ii) Hanya dengan organisasi rakyat yang kuat gerakan-gerakan pembaruan agraria yang didorong oleh kelompok-kelompok lain, seperti misalnya kalangan bisnis dan rejim ekonomi internasional, dapat ditangkal secara signifikan. Organisasi rakyat yang kuat lah, yang dengan visi pembaruan agrariannya sendiri, yang akan menjadi *counter forces* (kekuatan-kekuatan penentang) bagi upaya-upaya rejim ini mencapai tujuan-tujuan pembaruan yang mereka rancang. Hanya dengan organisasi rakyat yang kuat, bisa dibuat kekuatan kendali terhadap strategi-strategi dan agenda-agenda yang disiapkan pihak lain, baik karena sifat budiman dari rejim pemerintah yang baru maupun karena kepentingan-kepentingannya, terutama jika segala strategi-strategi atau agenda itu ternyata tetap tidak sejalan dengan visi pembaruan agraria yang mengusung keadilan agraria. Hal inilah yang dimaksudkan dengan pembaruan agraria yang dijalankan berdasarkan inisiatif rakyat secara langsung atau yang secara konseptual disebut *agrarian/*

*land reform by leverage* (lihat Wiradi dalam Bachriadi dkk. (Ed), 1997). □

### Catatan Kaki:

<sup>1</sup>Judul Epilog ini diinspirasi oleh judul buku kumpulan karangan Wolf Ladejinsky, *Agrarian Reform as Unfinished Business, The Selected Papers of Wolf Ladejinsky*. Louis J. Walinsky (ed), (World Bank-Oxford University Press, 1977).

<sup>1</sup>Semasa Orde Baru, tidak ditemukan suatu dokumen publik yang secara tegas dan terbuka mengemukakan hal ini, kecuali Dianto Bachriadi, "The Changing of Political Regime as a Pre-condition for a New Agrarian Reform in Indonesia", makalah yang disampaikan dalam salah satu lokakarya pada *People Conference Against Imperialist Globalization* di Manila, November 1996.

<sup>2</sup>Dalam konferensi INFID ke-10 di Canberra - Australia tahun 1996, dengan tema "Land and Development" masalah sengketa pertanahan, termasuk yang menyangkut sengketa tanah adat, memperoleh tempat dalam makalah-makalah maupun pernyataan resmi Konferensi tersebut. Selanjutnya, lihat Noer Fauzi (Ed.), 1997). Dalam kurun waktu setelah konferensi INFID tersebut, setidaknya terbit tiga buku yang memuat laporan mengenai pengambilan tanah masyarakat adat, yang dibuat oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), yakni buku A. Made Tony Supriatna (Ed.), 1996: *Tahun Kekerasan - Potret Pelanggaran HAM di Indonesia*, Jakarta: YLBHI, 1997, Dianto Bachriadi, et. al (Eds), *Reformasi Agraria: Sengketa, Politik dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: KPA bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LP-FEUI), 1997, dan Maria Rita Ruwiasuti, et al., *Penghancuran Hak Masyarakat Adat atas Tanah: Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat dan Hukum Agraria*, Bandung: KPA bekerjasama dengan INPI-PACT, 1997.

<sup>3</sup>Contoh yang paling fenomenal adalah pengambilan kembali "tanah petani di Tapos".

<sup>4</sup>Pada pembicaraan di forum NGO tingkat nasional, kritik terhadap UUPA dimuat dalam Beni K. Harman et al., *Pluralisme Hukum Pertanian*

*dan Kumpulan Kasus Tanah*, Jakarta: YLBHI, 1995, khususnya bagian Kata Pengantar yang ditulis oleh Benny K. Harman dan Noer Fauzi.

<sup>5</sup>Sebagian ide-ide di bagian ini telah dibacakan sebagai naskah pertanggungjawaban BP-KPA (Badan Pelaksana - Konsorsium Pembaruan Agraria) 1995-1998, yang diketuai penulis dan disampaikan pada MUNAS KPA, 6 Desember 1999 (terima kasih untuk Dianto Bachriadi yang membantu penyelesaian naskah tersebut dan menganjurkan menggunakannya untuk bagian Epilog ini).



## Daftar Pustaka

- Aditjondro, George T. (1993) "Dimensi-dimensi Politis Sengketa Tanah", Makalah pada Latihan Analisis Sosial "Tanah", Medan: Wahana Informasi Masyarakat (WIM) - Akatiga.
- Adiwinata, Dede Suganda (1992), "Langkah-langkah Operasional Pengembangan Agroindustri dalam Pembangunan ekonomi", makalah pada seminar Nasional Sehari Senat Mahasiswa Fakultas Teknik Pertanian IPB dan Perhimpunan Mahasiswa Agroindustri Indonesia. Bogor: IPB, 3 Oktober 1992.
- Ahmad, Mubariq (1992), "Rente Ekonomi dalam Eksploitasi Hutan Tropis", dalam *Prisma*, No. 6, 1992.
- Alavi, Hamza (1987), "Struktur Kapitalisme Pinggiran", dalam *Kapitalisme Dulu dan Sekarang*, dalam Dawam Rahardjo (Ed), Jakarta: LP3ES.

- Arief, Sritua (1978), *Indonesia: Pertumbuhan Ekonomi, Disparitas Pendapatan dan Kemiskinan Massal*, Jakarta: LSP.
- Arief, Sritua dan Adi Sasono (1981), *Indonesia: Ketergantungan dan Keterbelakangan*, Jakarta: LSP.
- Arief, Sritua (1990), *Dari Prestasi Pembangunan sampai Ekonomi Politik*, Jakarta: UI Press.
- Arief, Sritua dan Adi Sasono (1987), *Modal Asing, Beban Hutang Luar Negeri dan Ekonomi Indonesia*. Jakarta, Penerbit UI.
- Bachriadi, Dianto, *et.al.* (Peny.) (1997), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: KPA & Lembaga Penerbit FE-UI.
- Behuria, Sutanu (1994), *Some Aspects of Land Administration in Indonesia: Implication for Bank Operations*, Occasional Papers Number 10 (Asian Development Bank, July 1994).
- Bello, Walden, *et.al.* (1994), *Dark Victory: The United States, Structural Adjustment and Global Poverty*, Amsterdam: Transnational Institute.
- Bourguignon, Francois dan Christian Morrisson (1992), *Adjustment and Equity in Developing Countries*. Paris: OECD.
- Boeke, J.H. (1983), *Prakapitalisme di Asia*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Boxer, C. B. (1983), *Jan Kompeni: Sejarah VOC dalam Perang dan Damai 1602 - 1799*, Jakarta: Sinar Harapan.

- Budiman, Arief (1990), "Introduction: from a Convergence to a Book", *State and Civil Society in Indonesia*, Arief Budiman (Ed), Monash Papers on Southeast Asia - No. 22, Australia.
- Cahyono, Bambang Tri (1983), *Kebijakan Pertanian*, Jogjakarta: Andi Offset.
- Centre for Village Studies, Gajah Mada University (1990), "Rural Violence in Klaten and Banyuwangi", dalam Robert Cribb (Ed.) (1990), *The Indonesian Killings of 1965-1966: Studies from Java and Bali*, Monash Papers on Southeast Asia, No. 21. Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, Clayton, Victoria.
- Cribb, Robert (1990), "Problems in the Historiography of Killings in Indonesia" dalam Robert Cribb, *The Indonesian killings of 1965-1966: Studies from Java and Bali*, Monash Papers on Southeast Asia, No. 21. Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, Clayton, Victoria.
- Departemen Pertanian, Direktorat Jenderal Perkebunan (1988), "Hasil Pembangunan Perkebunan dan Kebijakan/Strategi REPELITA V", Dokumen resmi untuk acara Dengar Pendapat Dirjen Perkebunan dengan Komisi IV DPR RI, 8 Desember 1988.
- Dingley, S. (tanpa tahun), *The Peasants' Movement in Indonesia*. Berlin: R.L. Prager.
- Farvacqur, Chaterine dan Patrick Mc.Ausland (1992), *Reforming Urban Land Policies and Institution in Developing Countries*. Washington, DC.: The World Bank.



- Fauzi, Noer, (1994). "Politik Agraria Orde Baru: Penindasan dan Perlawanan", dalam *Demokrasi: Antara Represi dan Resistensi. Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1993*, Jakarta: YLBHI.
- Fauzi, Noer (Ed.) (1997), *Tanah dan Pembangunan*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Gautama, Sudargo (1973), *Masalah Agraria: Berikut Peraturan-peraturan dan Contoh*, Bandung: Alumni.
- Gautama, Sudargo (1990), *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Geertz, Clifford (1981), *Abangan, Santri, Priyayi Dalam Masyarakat Jawa*, Jakarta: PT. Dunia Pustaka Jaya.
- Geertz, Clifford (1983), *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*, Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- Geertz, Clifford (1986), *Mojokuto: Dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa*, Jakarta: Grafitipers.
- Goodman, David and Michael Redclift, (1981), *From Peasant to Proletarian: Capitalist Development and Agrarian Transitions*, Oxford: Basic Balckwell.
- Gordon, Alec (1981), "Indonesia, Plantation and "post-Colonial" Mode of Production", paper delivered 12th Annual Conference of Journal of Contemporary Asia, Adelaide, South Australia, 29 August 1981.
- Hardjosudarmo, Soedigdo (1970), *Masalah Tanah di Indonesia: Suatu Studi Pelaksanaan Landreform di Djawa dan Madura*, Jakarta: Bhratara.

- Harris, John, (ed.) (1982), *Rural Development*, London: Hutchinson University Library.
- Harsono, Budi (1970), *Undang-undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan.
- Harsono, Budi (1988), *Hukum Agraria di Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Jambatan.
- Harsono, Soni (1990), "Kebijakan Manajemen Pertanahan dalam Mengoptimalkan Pemanfaatan Tanah", Kertas Kerja pada Seminar 30 tahun UUPA, Kelompok Studi Pertanahan - Ikatan Mahasiswa Geodesi, ITB, 25-28 September 1990.
- Harsono, Soni (1996), Kebijakan Pertanahan dalam Mendukung Kesejahteraan Petani dan Pelestarian Swasembada Pangan, Makalah Menteri Negara Agraria/Kepala BPN pada Diskusi Nasional Pertanahan yang diselenggarakan oleh DPP-HKTI tanggal 29 Oktober 1996, di Jakarta.
- Hart, Gillian (1989), "Agrarian Change in The Context of State Patronage, dalam Gillian Hart, dkk. (Eds.), *Agrarian Transformation: Local Processes and the State in Southeast Asia*, Berkeley: University of California Press.
- Hart, Gillian (1986), *Power, Labor, and Livelihood: Processes of Change in Rural Java*, Berkeley: University of California Press.
- Hindley, Donald (1966), *The Communist Party of Indonesia 1951 - 1963*, Berkeley: University of California Press.

- Huizer, Gerrit (1974), "Peasant Mobilization and land Reform in Indonesia", dalam *Review of Indonesian and Malaysian Affairs*, Vol 8, No. 1 (January-June, 1974).
- Huizer, Gerrit (1980), *Peasant Movement and Their Counterforces in Southe-East Asia*, New Delhi: Marwah Publications.
- Husken, Frans (1984), "Capitalism and Agrarian Differentiation in A Javanese Vialage", dalam *Masyarakat Indonesia*, No. 2.
- Husken, Frans dan Benjamin White (1989), "Ekonomi Politik Pembangunan Pedesaan dan Struktur Agraria di Jawa", dalam *Prisma*, No. 4, 1989.
- Husken, Frans dan Benjamin White (1989), "Java: Social Differentiation, Food Production, and Agrarian Control" dalam Gillian Hart, dkk (Eds), *Agrarian Transformation: Local Processes and the State in Southeast Asia*, Berkeley: University of California Press.
- Hustiati, (1990), *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, Bandung: CV. Mandar Maju.
- Hutagalung, Arie Sukati (1985), *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*, Jakarta: Rajawali.
- Hutagalung, Arie Sukati (1985), "Sekitar Praktek Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan: Evaluasi Kritis tentang Pengaturan dan Praktek Pelaksanaan Pembebasan Tanah" dalam *Hukum dan Pembangunan* No. 4/XV/1985.

- Ismet, (1970), *Daftar-Tanah Perkebunan-perkebunan di Indonesia*, Bandung: "Biro Sinar" C.V.
- Kasim, Ifdhal dan Endang Suhendar (1996). *Tanah Sebagai Komoditi Strategis: Tinjauan Kritis terhadap Kebijakan Pertanahan Orde Baru*. Jakarta: ELSAM.
- Kasim, Ifdhal dan Endang Suhendar (1997), "Kebijakan Pertanahan Orde Baru: Mengabaikan Keadilan Demi Pertumbuhan Ekonomi", dalam *Tanah dan Pembangunan*, Noer Fauzi (Ed), Jakarta: Sinar Harapan.
- Katjasungkana, Nursyahbani (1989), "Lembaga Pembebasan Tanah dalam Tinjauan Hukum dan Sosial, dalam *Prisma*, No. 4, 1989.
- Karim, M. Rusli, (1983), *Perjalanan Partai Politik di Indonesia: Sebuah Potret Pasang Surut*, Jakarta: Rajawali Press.
- Kartodirdjo, Sartono (1984a), *Ratu Adil*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Kartodirdjo, Sartono (1984b), *Modern Indonesia: Tradition & Transformation, A Socio-Historical Perspective*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Kartodirdjo, Sartono (1992a), *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: Sejarah Pergerakan Nasional*, Jilid II, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Kartodirdjo, Sartono (1992b), *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: Dari Emporium Sampai Imporium*, Jilid I, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Kartodirdjo, Sartono dan Djoko Suryo (1991), *Sejarah Perkebunan di Indonesia*, Yogyakarta: Aditya Media.

- Kasdi, Aminuddin (1990), *Masalah Tanah dan Keresahan Petani di Jawa Timur 1960-1965: Studi tentang Gerakan Aksi Se-pihak yang dilancarkan PKI-BTI*, Tesis untuk S-2 di Fakultas Paskasarjana UGM, tidak diterbitkan.
- Kay, G (1975), *Development and Underdevelopment: A Marxist Analysis*, Knight, G.H. (1984), "Capitalism and Colonial Production in Java", dalam *Sociology of Developing Societies*, Hamza Alavi dan Theodor Shanin (Eds.), penerbit tak diketahui.
- Konferensi Dunia mengenai Pembaharuan Agraria dan Pembangunan Pedesaan (1981), *Piagam Kaum Tani: Deklarasi mengenai Prinsip-prinsip dan Program Aksi*, Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-bangsa (Food and Agriculture Organisation - United Nation).
- Pemerintah Indonesia, Badan Pertanahan Nasional (1993). *Laporan Persiapan Proyek*, Indonesia, Proyek Administrasi Pertanahan.
- van der Kroef, Justus M. (1984), "Penguasaan Tanah dan Struktur Sosial di Pedesaan Jawa dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Jakarta: PT Gramedia.
- Kuntowijoyo (1993), *Radikalisasi Agraria*, Yogyakarta: PT Benteng Intervisi Utama.
- Kurasawa, Aiko (1993), *Mobilisasi dan Kontrol: Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.

- Kusumah, Mulyana. W. (1987), "Realitas Suram Hak Berserikat", dalam *Tanah Air*, Th.1. No2 Edisi Januari 1987.
- Landsberger, Hendry A. dan Yu.G. Alexandrov (1984), *Pergolakan Petani dan Perubahan Sosial*, Jakarta: Rajawali Press.
- LINK (1988), *Tanah dalam Kapitalisme*, Buletin Lembaga Informasi Kemasyarakatan. No. 3/1988.
- Lyon, Margo L. (1984), "Dasar-dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa" dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Jakarta: PT Gramedia.
- Mas'ood, Mochtar (1989), *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966 - 1971*, Jakarta: LP3ES.
- Moertono, Soemarsaid (1985), *Negara dan Usaha Bina-Negara di Jawa Masa Lampau: Studi Tentang Masa Mataram II, Abad XVI sampai XIX*, Jakarta: Yayasan Obor.
- Mas'ood, Mohtar (1989), *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966 - 1971*, Jakarta: LP3ES.
- Menteri Muda urusan Peningkatan Produksi tanaman Keras (1985), "Perkebunan dan Peranannya dalam Menunjang Perekonomian Indonesia", Bahan ceramah di Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Mortimer, Rex (1972), *The Indonesian Communist Party and Land Reform 1959 - 1965*, Monash Papers on Southeast Asia, No. 1, 1972.
- Mortimer, Rex (1974), *Indonesian Communism Under Soekarno: Ideology and Politics, 1959 - 1965*, Ithaca: Cornell University Press.

- Mubyarto (1983), *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Mubyarto, dkk. (1992), *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan: Kajian Sosial Ekonomi*, Yogyakarta: Aditya Media.
- Nasution, Andi Hakim (1968), "Padi Ajaib dan Rencana Pembangunan Lima Tahun", dalam *Mencari Bentuk Ekonomi Indonesia: Perkembangan Pemikiran 1965 - 1981*, Jakarta: Gramedia.
- Ngo, T.H.G. Mering, (1992) "Hak Ulayat Masyarakat Setempat: pelajaran dari Orang Kayan dan Limbai", *Prisma*, No. 6, 1992.
- Nordholt, Nico G. Schulte, (1987) *Ojo Dumeh: Kepemimpinan Lokal dalam Pembangunan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Nordholt, Nico G. Schulte, (1988) "Dari LSD ke LKMD: Partisipasi di Tingkat Desa", dalam van Ufford, Philip Quarles, *Kepemimpinan Lokal dan Implementasi Program*, Jakarta: PT. Gramedia.
- Onghokham, (1986), "Petani dan Kraton dalam Politik Tradisional Jawa", dalam M. Amien Rais (ed.), *Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES.
- Onghokham, (1991), "Pajak, Petani dan Pemberontakan", dalam Frederick, W.H dan Soeroto, Soeri (Eds.), *Pemahaman Sejarah Indonesia: Sebelum dan Sesudah Revolusi*, Jakarta: LP3ES.
- Onghokham, (1994), "Pemberontakan Petani", *Forum Keadilan*, No. 22, th. II, 17 Februari 1994.

- Parlindungan, A.P. (1984), *Serba-serbi Hukum Agraria*, Bandung: Alumni.
- Parlindungan, A.P. (1989a), *Berakhirnya Hak-hak Atas tanah Menurut Sistem UUPA*, Bandung: CV. Mandar Maju.
- Parlindungan, A.P. (1989b), "Politik dan Hukum Agraria di Zaman Orde Baru" dalam *Prisma*, No. 4, 1989.
- Parlindungan, A.P. (1990a), *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Bandung: Alumni.
- Parlindungan, A.P. (1990b), *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, Bandung: Mandar Madju.
- Parlindungan, A.P. (1990c), *Komentar atas Undang-undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni.
- Parlindungan, A.P. (1991a), *Landreform di Indonesia: Suatu Studi Perbandingan*, Bandung: CV. Mandar Maju.
- Parlindungan, A.P. (1991b), *Undang-undang Bagi Hasil di Indonesia: Suatu Studi Komparatif*, Bandung: CV. Mandar Maju.
- Parlindungan, A.P. (1991c), "Review Undang-undang Pertanahan di Indonesia dan Prospek Pembaharuannya, Sebuah Tinjauan Umum", makalah pada Dialog Pertanahan Tanah sebagai Sumberdaya Demokrasi Ekonomi, Jakarta: Sekretraiat Bina Desa, 12-14 Agustus 1991.
- Pelzer, Karl J, (1985), *Toeang Kebun dan Petani: Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria*, Jakarta: Sinar Harapan.



- Pelzer, Karl.J., (1991), *Sengketa Agraria*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Penders, C.L.M. (1984), *Bojonegoro 1900 - 1942: A Story of Endemic Poverty in North-east Jawa - Indonesia*, Singapore: Gunung Agung.
- Praptodihardjo, Singgih (1952), *Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pembangunan.
- Prasaja, B. (1980), *Pembangunan Desa dan Masalah Kepemimpinannya*, Jakarta: Rajawali Press.
- Prasaja, B. (1987), "Proses Pemusatan Kekuasaan Lokal: Kasus Desa Gegesik, Jawa Barat", dalam *Tanah Air*, th.1. No. 1, April 1987.
- Radjab, Suryadi (1995), "Sirkuit Produksi" dalam *Kompas* tak diketahui tanggal dan bulannya.
- Rajagukguk, Erman (1985), "Landreform: Suatu Tinjauan ke Belakang dan Pandangan Ke Depan" dalam *Hukum dan Pembangunan* No. 4/XV/1985.
- Robinson, Richard, (1984), *Sejarah Politik Orde Baru*, Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan.
- Saman, Effendi, Dkk (1993), *Politik Hukum Pengusahaan Hutan di Indonesia*, Noerjana (Ed.), Jakarta: Walhi.
- Sandy, IMade, "Catatan Singkat tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA" dalam *Analisa* Tahun XX No. 2.
- Sanit, Arbi (1999), *Pergolakan Melawan Kekuasaan, Gerakan Mahasiswa Antara Aksi Moral dan Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan INSIST Press.

- Saragih, Hendry (1993), "Analisis Kasus-kasus Sengketa Tanah Sepanjang Orde Baru", makalah pada Lokakarya Antar Wilayah Advokasi Kasus-kasus Tanah, 8 - 11 November 1993.
- Sayogyo (1981), "Agricultural and Economic Policies", makalah pada Seminar Rural Development and Human Right in South-East Asia, Penang, ICJ/CAP, 1981.
- Schiller, Jim (1992), "State Formation and Rural Transformation: Adapting to the 'New Order' in Jepara", dalam dalam Arief budiman (Ed.), *State and Civil Society*.
- Scott, James C. (1976), *Moral Ekonomi Petani: Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*, Jakarta: LP3ES.
- Scott, James C. (1985), *Weapon of the Weak" Everyday form of peasant Resistance*, New Haven and London: Yale University Press.
- Setiawan, Bonnie, (1988) *Peralihan ke Kapitalisme di Dunia Ketiga: Sebuah Tinjauan Awal*, Skripsi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Setiawan, Bonnie, (1990) *Petani Penyakap dan Buruh Tani: Tinjauan tentang Dinamika Perubahan Hubungan Sosial di Pedesaan Jawa*, laporan studi untuk SPES-LP3ES, naskah belum diterbitkan.
- Sihombing, Frans Bona (1990), *Himpunan Peraturan Lengkap tentang Desa dan Kelurahan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sinaga, R.S. dan Faisal Kasryno, (1980), "Aspek Ekonomi dari Undang-undang Bagi Hasil dan Penerapannya", dalam *Prisma*, No. 9, 1980.

- Slamet, Ina. e. (1965), *Pokok-pokok Pembangunan Masyarakat Desa*, Jakarta: Bhratara.
- Soebono, Sridati (1992), "Keterlibatan Pihak Swasta dalam Operasionalisasi Pengembangan Agroindustri pada Pembangunan Jangka Panjang Tahap II", Makalah pada Seminar Sehari Operasionalisasi Pengembangan Agroindustri, Jakarta, 3 Oktober 1992.
- Soedargo, R. (1962a), *Perundang-undangan Agraria di Indonesia*, Jilid I, Bandung: N.V. Eresco.
- Soedargo, R. (1962), *Perundang-undangan Agraria di Indonesia*, Jilid II, Bandung: N.V. Eresco.
- Soekarno, (1986), *Amanat Proklamasi III: 1956 - 1960*, Jakarta: Yayasan Idayu.
- Soemardjan, Selo (Ed.) (1999), *Kisah-kisah Reformasi*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Soekarno, (1986), *Amanat Proklamasi IV: 1961 - 1966*, Jakarta: Yayasan Idayu.
- Soemardjan, Selo (1984), "Land Reform di Indonesia", dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Jakarta: PT Gramedia.
- Soetiknjo, Iman (1974), *Politik Agraria Dan Pembangunan Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Politik Agraria pada Fakultas Sosial dan Politik UGM, 19 Juni 1974, Yogyakarta, Seri Penerbitan Pidato Pengukuhan.
- Soetiknjo, Iman (1987), *Proses Terjadinya UUPA: Peran Serta Seksi Agraria Universitas Gajah Mada*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Soetiknjo, Iman (1990), *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Soetiknjo, Iman (1990), "Pemahaman Hak Atas Tanah menurut UUPA dan Realita", Kertas Kerja pada Seminar 30 tahun UUPA, Kelompok Studi Pertanahan - Ikatan Mahasiswa Geodesi, ITB, 25-28 September 1990.

Soetomo (1986), *Politik dan Administrasi Agraria*, Surabaya: Usaha Nasional.

Soetrisno, Loekman (tanpa tahun), "Agricultural Growth" dan Kemiskinan di Pedesaan Jawa, makalah pada Kolokium Ekonomi Pembangunan PERHIMA, Bandung.

Soetrisno, Loekman (1989), "Masalah dan Prospek PIR-Bun", dalam Prisma, No. 4, 1989.

Soetrisno, Loekman (1990), "Status Pembangunan Pedesaan dalam Konteks Pembangunan Nasional di Indonesia, Prospek Pedesaan 1990, P3PK UGM.

Soetrisno, Loekman (1991a), "Politik Agraria dan Penghargaan atas Hak Rakyat atas Tanah", makalah pada Rakernas YLBHI di Yogyakarta, 13 - 15 Pebruari 1991.

✓ Soetrisno, Loekman (1991), "Pak Tauchid sebagai Teman Petani", dalam Prospek Pedesaan 1991, P3PK UGM.

Sosrodiharja, Soedjito (1972), *Perubahan Struktur Masyarakat di Djawa: Suatu Analisa*, Yogyakarta: Karya.

Sumardjono Maria S. W. (1995), "Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum", *Pluralisme Hukum Pertanahan*. Jakarta: YLBHI.

- Sumardjono, Maria S.W. (1996), "Memahami Prinsip-prinsip UUHT", *Kompas* 19 Maret 1996.
- Sundhaussen, Ulf (1986), *Politik Militer Indonesia 1945 - 1967*, Jakarta: LP3ES.
- Suryo, Djoko (1985), "Gerakan Petani", dalam *Prisma*, No. 11, 1985.
- Suryo, Djoko (1991), "Sistem Tanam Wajib: Masa Lalu, Kini dan Masa Datang", dalam *Prospek Pedesaan 1990*, P3PK UGM.
- Suwondo, Kutut (1991), "Kelompok Penekan di Pedesaan sebagai Salah Satu Alternatif Jalur Partisipasi Masyarakat Pedesaan", dalam *Kritis*, No.3, th. V, Januari 1991.
- Tauchid, Mochammad (1952a), *Masalah Agraria: Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia Bagian Pertama*, Jakarta: Penerbit Tjakrawala.
- Tauchid, Mochammad (1952b), *Masalah Agraria: Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia Bagian Kedua*, Jakarta: Penerbit Tjakrawala.
- Thorbecke, Erik, *et.al.*, (1992). *Adjustment and Equity in Indonesia*. Paris: OECD.
- Tjondronegoro, Sediono MP. (1994) "Gejala Konflik Pertanahan di Indonesia", dalam *Budi Darma*, No. 45, Juni 1994.
- Tjondronegoro, Sediono. M.P dan Gunawan Wiradi, (1984), *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Jakarta: Yayasan Obor.

- Tornquist, Olle (1992), "Notes on The State and Rural Change in Jeva and India" dalam Arief budiman (Ed.), *State and Civil Society*.
- Utrecht, E. (1969) "Land Reform in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. V, No. 3, November.
- Wacher, Daniel dan John English (1992) *The World Bank's Experience with Rural Land Titling*, The World Bank Environment Departement, Divisional Working Paper No. 1992-35.
- Warren, Ronald L. dan Larry Lyo (Eds.) (1993). *New Perspectives on The American Community*. Hommewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Watkins, Kevin (1995). *Oxfam Poverty Report*. Oxford: Oxfam.
- White, Benyamin (1991), "Agroindustri, Industrialisasi Pedesaan dan Trasformasi Pedesaan", makalah tidak diterbitkan.
- White, Benyamin (1984), "Rural Resistance After The Destruction of A Peasant Movement: Java Since 1966", Second Draft, Prepared for Proceedings of The Social Science Researc Council Conference on Eveyday For of Peasant Resistance in Southeast Asia, ISS, The Hague, December 1982.
- White, Benyamin dan Gunawan Wiradi (1979), "Pola-pola Penguasaan Tanah di DAS Cimanuk Dulu dan Sekarang: Beberapa Catatan Sementara", dalam *Prisma*, No. 9, 1979.
- Wibowo, Harry (1992), "Emas Hijau dan Politik Angka-angka", dalam *Prisma*, No. 6, 1992.

- Wibowo, Harry (1993), "Proyek Hegemoni (Tandingan) di bawah Kapitalisme Pinggiran", makalah pada Diskusi Agenda Reformasi, Indeco.
- Wiradi, Gunawan (1980), "Land Reform: Antara Harapan dan Kenyataan", Makalah pada Lokakarya Hukum Tanah untuk Lembaga-lembaga Swasta pembina Swadaya Masyarakat. Jakarta: Bina Desa bekerjasama dengan HKTI dan PERHEPI, 28-30 Maret 1980.
- Wiradi, Gunawan (1982), "Reforma Agraria dalam Perbandingan di Beberapa Negara", makalah pada Lokakarya Latihan Penelitian masalah tanah dan Hubungan Agraris, Solo: UNS, 19 Oktober - 9 Januari 1982.
- Wiradi, Gunawan, (1986), *Kepenguasaan Tanah dalam Perspektif Transformasi Struktural*, makalah untuk KIPNAS-IV Jakarta.
- Wiradi, Gunawan (1990), Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan makalah pada Seminar "Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan", Yogyakarta: PAU-Studi Sosial UGM, 13-15 Februari 1990.
- Wiradi, Gunawan, (1991a), Masalah Tanah dan Kebijakan Pertanahan dalam Perspektif Pancasila: Dengan Acuan Utama Masalah Transformasi Sosial-Ekonomi Pedesaan, makalah dalam Seminar "Pembangunan Nasional Jangka Panjang Kedua: Masalah dan Kebijakan dalam Perspektif Pancasila", Jakarta: Team BP7, 12 - 14 Maret 1991.
- Wiradi, Gunawan (1991b), Reforma Agraria: Masalah dan Relevansinya dengan Pembangunan Jangka Panjang:

Suatu Pandangan ke Depan, bahan Diskusi "Dialog  
Pertanahan", Jakarta: Sekretariat Bina Desa, 13 - 14  
Agustus 1991.

Wiradi, Gunawan (1992), "Agrarian Reform as A Rural De-  
velopment Strategy", *Indonesian Human Right Forum*,  
No. 3/1992.

Wiradi, Gunawan (1993), "Kebijakan Agraria, Modal Besar,  
dan Kasus-kasus Sengketa Tanah", makalah pada  
Lokakarya Antar Wilayah Advokasi Kasus-kasus  
Tanah, 8-11 November 1993.

World Bank (1991), *Indonesia: Land Resource Management and  
Planning*, Draft Confidential. Report No. 9591-IND.

World Bank (1994?), *Staff Apraisal Report, Indonesian Land  
Administration Project*, Report No. 12820-IND.

Yayasan Pusat Hak Asasi Manusia, (1997) *Index Hak Asasi  
Manusia*, No. 10/11/1997, Jakarta: Yapusham.





# Indeks

## A

- abangan, 128  
*absentee*, 143, 144  
ADB, 214, 277  
ADB (*Asian Development Bank-ADB*), 214, 220, 277  
Adi Sasono, 198  
AFTA (*Asean Free Trade Area*), 249  
agraria, 1  
*agrarian reform* (pembaharuan agraria), vii, 263, 269  
*agrarisich eigendom*, 79, 79, 84  
*Agrarische Besluit*, 34  
*Agrarische Wet*, 33, 34, 35, 67  
agroindustri, 258  
akumulasi primitif, 259  
Ali Sastroamidjojo, kabinet, 65  
*altijddurene erpacht*, 84  
AM Tambunan, 66  
anti-feodalisme, 253  
anti-kolonialisme, 253  
APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*), 249, 251, 277  
Arief Budiman, 212  
asas domein, 101  
AUSAID, 216

## B

Barisan Tani Indonesia  
(BTI), 122, 123, 131, 132,  
146,  
basis oposisi, 161  
BIMEAGA, 277  
Bosch, Vn Den, 29  
Bulkin, Farchan, 239  
BULOG, 198  
BUMD, 196  
BUMN, 195, 196

## C

CGI (*Consultative Group on  
Indonesia*), 220  
*client bourgeoisie*, 213  
*client bourgeoisie*, 213  
*community development*, 198  
*Cultuurstelsel*, 29

## D

Demokrasi Terpimpin, 153  
Dewan Perwakilan Rakyat  
Gotong Royong (DPR-  
GR), 67  
DN. Aidit, 134  
*Domein Verklaring*, 34, 168,  
191, 254  
DPR, 66  
DR (Dana Reboisasi), 173

## E

eksploitasi hutan, 258  
Erfpacht, 80  
*exploitation de l'homme par  
l'homme*, 11

## F

Feder, Ernest, 217, 258  
Feder, Gershon, 219  
feodal, sistem ekonomi, 16  
feodalisme, 15, 16, 17, 24,  
53, 234, 235, 239, 257

## G

GATT (*General Agreement on  
Trade and Tariff*), 249,  
251, 277  
Gerakan Rakyat Samin, 48  
*Grondhuur Ordonantie*, 38  
*Group for Government of Indo-  
nesia* (IGGI), 156

## H

Habibie, 263  
*Hak Domein*, 72, 252  
*Hak Eigendom*, 34, 35  
*Hak Erfpacht*, 33, 36, 38

Hak Guna Usaha (HGU), 77  
Hak Guna Bangunan (HGB),  
77  
Hak Konsesi, 37  
Hak Konversi, 63  
Hak Menguasai dari Negara  
(HMN), 73, 74, 210,  
252, 255, 266, 274,  
Hak Pemungutan Hasil  
Hutan (HPHH), 169, 178  
Hak Pengusahaan Hutan  
(HPH), 169, 170, 178,  
196, 201  
Hak Ulayat, 71, 255  
Hamza Alavi, 236, 239  
Himpunan Kerukunan Tani  
Indonesia (HKTI), 158  
HNSI (Himpunan Nelayan  
Seluruh Indonesia), 159  
HTI (Hutan Tanaman Indus-  
tri), 181

**I**

ideologi, 224  
IHH (Iuran Hasil Hutan),  
173  
Iman Soetiknjo, 8  
IMF, 214, 277  
Inter- Governmental Group  
on Indonesia (IGGI),  
164

**K**

kapitalisme, 5, 11, 17, 235,  
244, 259, 264, 281  
Kapitalisme Internasional,  
156  
kapitalisme pinggiran (*pe-  
ripheral capitalism*), 236  
kapitalisme pusat (*metropoli-  
tan capitalism*), 236  
Kautski, 4, 258  
keadilan agraria, 285  
Knight, 244  
KNIP, 65  
kolonialisme, 17, 19, 40,  
48, 51, 53, 132, 188,  
235, 240, 245  
Konferensi Meja Bundar  
(KMB), 132  
konflik agraria, 197, 202,  
258  
konflik kelas, 130  
Konflik Perkebunan, 199  
Kongres Nasional V PKI,  
134  
Kontingensi, 22, 23  
krisis legitimasi, 264, 269  
KUD, 159, 198

## L

*Land Administration Project*  
(LAP) 215

*land reform*, vii, 75, 76, 100,  
104, 106, 107, 108, 112,  
113, 114, 116, 123, 124,  
137, 140, 141, 142, 143,  
144, 146, 147, 148, 149,  
150, 155, 156, 157, 158,  
164, 193, 225, 226, 247,  
249, 257, 258, 281;  
Organisasi Penyeleng-  
gara —, 114; Panitia Per-  
timbangan dan Peng-  
awasan —, 115; Susunan  
Pengadilan —, 117

*Land Registration*, 225

*land rent*, 3

*landerijenbezitsrecht*, 84

Leveransi, 22, 23

liberalisme, 33, 76

## M

Manifesto Politik (Mani-  
pol), 140

Marxisme 130, 132

massa mengambang (*float-  
ing mass*), 159

Mazhab Ricardian, 4

mesianisme, 246

millierialisme, 48, 246

Mochammad Tauchid, v  
*modin*, 130

Mohammad Hatta, 9

monopoli, 25

*Multi National Corporation*  
(MNC), 249

Musso, 132

## N

nasionalisme, 53

nativisme, 48, 246

## O

Onghokham, 247

Opstal, 80

OTB, 251

Otoritarianisme, 157

## P

Panitia Agraria Jakarta  
(PAJ), 65

Panitia Agraria Yogyakarta  
(PAY), 64

Panitia Soewahjo, 66

Partai Komunis Indonesia  
(PKI), 122, 123, 133, 153,  
154,

Partai Nasionalis Indonesia  
(PNI), 130, 132

- partikelir, 60; tanah —; 59  
 pasar tanah (*land market*), 215  
 PDI, 159  
 Pembangunanisme (*developmentalism*), 156  
 pembaruan agraria (*agrarian reform*), 263, 270, 276  
 pemberontakan Ciomas, 48  
 pemberontakan kaum petani, 48  
 pemberontakan petani Banten, 48  
 Pemberontakan Sarekat Islam Lokal, 48  
 pemberontakan separatis, 254  
 Perang Diponegoro, 29, 48  
 perang jihad, 246  
 perang suci, 48  
 Peristiwa Cimareme, 48  
 peristiwa Entong Gendut, 48  
 perkebunan, ekonomi, 48  
 perlawanan petani, 48  
 perlawanan sehari-hari (*everyday resistance*), 246  
 perlawanan si Pitung, 48  
 PERTANI, 143  
 PERTANU, 143  
 Perusahaan Inti Rakyat (PIR), 187  
 Perusahaan Inti Rakyat - Perkebunan (PIR-Bun), 190  
 PETANI, 145  
 petani palsu, 166  
 PMA (Penanaman Modal Asing), 168, 186  
 PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri), 186  
 PMDN (Penanaman Modal dalam Negeri), 168  
 politik agraria, 8, 9  
 Politik Etis, 39  
 populisme, 9, 155, 221  
 PPP, 159  
*primitive accumulation*, 5  
 prinsip *Domein*, 73  
*privat-bezit*, 75  
 Priyangan, sistem, 24  
 priyayi, 128  
 Proyek Administrasi Pertahanan (PAP), 215, 218
- R**
- radikalisme, 132  
 Raffles, 26  
 Rancangan Sadjarwo, 67  
 rancangan Soenarjo, 66  
 Rannet, J.W. Meyer, 45  
 rasialisme, 241

revolusi, 53  
revolusi hijau, 163, 166, 167,  
197, 234, 247, 258  
Revolusi Indonesia, 157  
Revolusi Industri, 18  
Revolusi Perancis, 18  
Rey, Pierre-Philippe, 240  
Ricardo, David, 2  
Robison, 212  
romusha, 49

## S

Sadjarwo, 75, 143, 253  
santri, 128  
Sarekat Kerukunan Tani In-  
donesia (SAKTI), 135  
Sarimin Reksodiharjo, 65  
sengketa agraria, 272, 274  
sengketa tanah, penyebab,  
1, 2, 4  
sinkretisme, 130  
Smith, Adam, 2  
Soeharto, 155, 156, 202, 264  
Soekarno, 56, 64, 121, 122,  
124, 140, 141, 146, 153,  
154, 155, 156, 157, 161,  
164  
Soekarno - Hatta, 54, 131  
Soewahjo Soemodilogo, 65  
sosialisme, 76

Sritua Arief, 191, 198, 240  
*Structural Adjustment Pro-  
grams* (SAP), 211  
Sumardjono, 223  
Surat Perintah Sebelas Ma-  
ret (Supersemar), 154  
*swapraja*, 143  
Swasembada Beras, 166

## T

Tanah Erpacht, 36  
tanah jaluran, 37  
tanam paksa, sistem, 30  
Tebang Pilih Indonesia  
(TPI), 180  
Tebang Pilih Tanam Indone-  
sia (TPTI), 180  
Tebu Rakyat Intensifikasi  
(TRI), 190  
TGHK (tata guna Hutan  
Kesepakatan), 181  
tiga tuntutan rakyat (tritura),  
154  
TN (Tanah Negara), 199  
*transfer of technology*, 200

## V

Van Hentz, 39  
VOC, 23, 25

VOC (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*), 21  
Vorstenlanden, 63  
Vorstenlandse Grondhuurreglement, 63

**W**

Wirjono Prodjodikoro, 66

World Bank (WB), International Monetary Funds (IMF), 156

WTO, 277

**Z**

zakat, 111

Zaman Revolusi, 124







## **Riwayat Singkat Penulis**

NOER FAUZI dilahirkan di Ciputat tahun 1965. Ia menyelesaikan pendidikan pada Universitas Padjadjaran —Fakultas Psikologi— Jurusan Psikologi Sosial 31 Juli 1990. Semasa menjadi mahasiswa, aktif dalam berbagai organisasi, seperti Senat Mahasiswa Fakultas, Kelompok Diskusi Mahasiswa, dan Organisasi Non Pemerintah (Ornop).

Perhatiannya pada masalah agraria berkembang secara otodidak semenjak keterlibatan dalam pendidikan dan advokasi sejumlah kasus tanah di Jawa Barat, seperti kasus Badega - Garut dan Gunung Batu - Sukabumi. Tahun 1992 - 1995 aktif bekerja pada Lembaga Pendidikan dan Pengembangan Pedesaan (LPPP), yang didirikannya bersama-sama sejumlah aktivis yang terlibat dalam pendidikan dan advokasi kasus-kasus tanah. Bersama-sama sejumlah aktivis ornop lain, menjadi pendiri dan aktivis Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Sepanjang 1995 - 1998, ia menjabat sebagai Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan

Agraria (BP-KPA). Saat ini ia dipilih dan bekerja untuk kedua kalinya sebagai Ketua BP-KPA untuk periode 1998-2001.

Sejumlah tulisannya tentang agraria dipublikasi pada surat kabar nasional dan daerah, seperti *Republika*, *Pikiran Rakyat*, dan *Berita Nasional*, selain pada terbitan-terbitan ornop. Buku dan artikel yang dibukukan antara lain:

- Noer Fauzi, "Politik Agraria Orde Baru: Penindasan dan Perlawanan", dalam *Demokrasi: Antara Represi dan Resistensi. Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1993*, Jakarta: YLBHI, 1994;
- Noer Fauzi (Ed.) (1997), *Tanah dan Pembangunan*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Fauzi, Noer (1997), "Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Paska-kolonial" dalam *Reformasi Agraria: Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Dianto Bachriadi *et.al.* (Peny.), Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) bekerja sama dengan LP-FE Universitas Indonesia. □