



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

**Perpolitikan Tanah dalam Pembangunan
Rezim Intervensionis**
S. Aminah

**Sistem Kekerabatan dan Pembangunan
Ekosistem Pertanian pada Komunitas Indonesia:
Analisis Kasus Keluarga Jawa**
Doddy S. Singgih

Reclaiming Tanah Perkebunan
Bagong Suyanto

Konflik Tanah Perkebunan di Malang Selatan
Karnaji

**Resistensi Buruh Anak:
Studi Resistensi Buruh Anak dalam Hubungan Kerja
di Perkebunan Tembakau Ajung- Jember,
Prop. Jawa Timur**
Sudarso

**Studi Pengembangan Sumber Daya Manusia:
Perspektif Teori dan Praktek**
Jusuf Irianto

Dampak Sosial Budaya dari Industri Pariwisata
M. Nurdin

**Resensi Buku:
Bersaksi untuk Pembaruan Agraria**
Helmy Prasetyo

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif.

Pemimpin Umum
Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum
I. Basis Susilo

Penanggungjawab
Kris Nugroho

Dewan Redaksi
Soetandyo Wignjosoebroto (Unair)
Ramlan Surbakti (Unair)
Daniel Theodore Sparringa (Unair)
Mohtar Mas'ood (UGM)
Ashadi Siregar (UGM)
Herudjati Purwoko (Undip)
Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi
Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi
Harijono

Redaksi Pelaksana
Bagong Suyanto
Yuyun Wahyu Izzati
Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran
Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981
ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi: FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia
Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5022492
e-mail: mkp@sby.centrin.net.id

Pengantar Redaksi

Pada edisi nomor 4 (Oktober) 2003 ini jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* mengangkat topik utama tentang *Tanah dan Pembangunan*. Dari hasil seleksi artikel yang masuk ke redaksi, beberapa penulis memberikan analisis mengenai dampak politik pertanahan yang terjadi di Indonesia sampai bentuk-bentuk resistensi masyarakat terhadap penguasa ketika tanah yang mereka upayakan diambil alih oleh mereka yang mengatasnamakan negara, di sisi lain perlawanan masyarakat menghendaki upaya redistribusi secara merata melalui *reclaiming* mulai marak terutama semenjak kejatuhan rejim Orde Baru. Artikel yang ditulis Siti Aminah misalnya, menjelaskan perpolitikan tanah dalam pembangunan rejim intervensionis. Kemudian artikel konseptual yang ditulis Doddy S. Singgih memberikan penjelasan tentang sistem kekerabatan dan pembangunan ekosistem pertanian pada kasus keluarga Jawa. Dengan nada yang sama upaya *reclaiming* tanah perkebunan ditulis oleh Bagong Suyanto. Dari hasil penelitian juga dihadirkan yaitu konflik tanah perkebunan di Malang Selatan dipaparkan oleh Kamaji secara gamblang, selain itu ringkasan tesis dari Sudarso tentang resistensi buruh anak terutama di perkebunan tembakau. Di samping topik pertanahan juga dihadirkan tema pengembangan sumber daya manusia oleh Jusuf Irianto, dampak sosial budaya dari industri pariwisata oleh M. Nurdin serta resensi buku dari Helmy Prasetyo tentang bersaksi untuk pembaruan agraria: dari tuntutan lokal hingga kecenderungan global.

Terlepas dari bentuk perlawanan yang dilakukan, tindakan petani berunjuk rasa atau merusak tanaman di lahan sengketa, sesungguhnya merupakan bentuk ekspresi dari ketidakpuasan dan rasa diperlakukan tidak adil oleh berbagai kebijakan yang berpola *top-down*. Penerapan UUPA yang dinilai bias dan hanya membela kepentingan pemilik modal dan negara, dipersepsi rakyat atau petani pada khususnya bukan hanya membuat terjadinya perubahan-perubahan dalam struktur penguasaan, pemilikan dan penyewaan tanah, tetapi juga perubahan-perubahan dalam distribusi pendapatan dan status sosial.

Akhirnya, semoga jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini bisa menambah wawasan dan sekaligus menjadi media bagi ilmuwan-ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan pihak penyelenggara pemerintah agar lebih empatif dalam memahami dinamika masyarakat.

Tim Redaksi

Topik Utama Edisi No. 1 (Januari) 2004:
Dinamika Politik dan Pemilu di Indonesia

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Perpolitikan Tanah Dalam Pembangunan Rezim Intervensionis

S. Aminah

1

Sistem Kekerabatan dan Pembangunan Ekosistem Pertanian pada Komunitas Indonesia: Analisis Kasus Keluarga Jawa

Doddy S. Singgih

13

Reclaiming Tanah Perkebunan

Bagong Suyanto

23

Konflik Tanah Perkebunan di Malang Selatan

Karnaji

29

Resistensi Buruh Anak: Studi Resistensi Buruh Anak dalam Hubungan Kerja Di Perkebunan Tembakau Ajung- Jember, Prop. Jawa Timur

Sudarso

52

Studi Pengembangan Sumber Daya Manusia: Perspektif Teori dan Praktek

Jusuf Irianto

67

Dampak Sosial Budaya dari Industri Pariwisata

M. Nurdin

83

Resensi Buku

Bersaksi untuk Pembaruan Agraria:

Dari Tuntutan Lokal hingga Kecenderungan Global

Helmy Prasetyo Yuwinanto

91

PERPOLITIKAN TANAH DALAM PEMBANGUNAN REZIM INTERVENTSIONIS

S. Aminah

Dosen Program Studi Antropologi FISIP Unair

Abstract

This article aims to uncover why politics of land is strongly intervene by state through "political formula" of public interests. Is this formula relevance to the political context and society's recent situation? Generally society and farmers in particular, are expected to have an egalitarian society with an equal access to productive resources so that it will increase national products. In return, politics of land, in long term, can create mutual cycle between agricultural and industrial sectors, public and state as well as investors. There are, however, possibilities of structural violence and objection as it historically cannot be separated with development process in this country. Further, colonial aggression in implementing politics of land is continuously transformed into new and different faces.

Keywords: *politics of land, structural violence, colonial aggression.*

Pembangunan merupakan suatu ideologi modern. Melalui pembangunan bermunculan berbagai masalah diantaranya adalah pertanahan, kemiskinan, penggusuran, kekerasan, kepadatan penduduk, kelaparan tanah dan lainnya. Negara-negara agraris yang menjalankan pembangunan dan mengalami revolusi seperti India, Jepang, Meksiko, RRC, dan Indonesia masih peduli dengan hal penguasaan dan pemilikan tanah. Setidaknya berintegrasinya Indonesia dalam perekonomian dunia membuat pemerintah Indonesia pada tahun 1996 menyelaraskan kebijakan pertanahan dengan perkembangan makro tersebut. Memang tanah merupakan salah satu alat

produksi yang sangat vital dalam perekonomian, salah satunya diwujudkan dalam kebijakan pembentukan pasar tanah yang efisien.

Dibalik gegap gempita pembicaraan tentang kecenderungan makro integrasi Indonesia ke dalam sistem perekonomian dunia, ternyata pemerintah telah menterlantarkan persoalan lama tentang pentingnya pembaruan agraria. Persoalan ini sudah menghilang di akhir dekade 1960 dan memasuki awal 1970-an dimana dunia mulai dirasuki tema pembangunanisme (*developmentalisme*). Gagasan pembaruan agraria yang bertumpu pada redistribusi tanah mulai ditinggalkan, diganti dengan modernisasi pertanian, salah satu

wujudnya adalah Revolusi Hijau. Merunut lebih jauh, pergeseran perhatian ini dipacu juga oleh konflik ideologis antara Komunisme dan Kapitalisme masa itu.

Tercatat dalam sejarah, khususnya pada masa pemerintahan Orde Baru yang menyediakan Kotak Pos 5000, sebagian besar perihal surat itu berkait dengan pertanahan. Kecenderungan sifat dari masalah pertanahan beragam, mulai dari ekonomi hingga menjadi sengketa ekstra-ekonomi, dan dasar sengketanya pun menyangkut suatu penguasaan tanah yang timpang. Masih dalam konstelasi perpolitikan Orde Baru, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dalam kurun waktu 1994-1995 dibanjiri dengan pengaduan kasus-kasus pertanahan (agraria), yaitu sebanyak 269 pengaduan.

Tampaknya permasalahan di bidang pertanahan seakan tak terlepas dari watak pemerintah dalam menjalankan kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan yang cenderung bersifat mendua dan intervensionis. Artinya, pemerintah membuat kebijakan yang pro-campur tangan negara, seperti kelembagaan Ijin Lokasi dan Membangun mekanisme penyelesaian sengketa secara konvensional, melalui lembaga peradilan atau lembaga perwakilan rakyat yang notabene secara empirik sudah tidak cukup akomodatif bahkan kurang relevan dengan kepentingan rakyat yang kehilangan atau tergusur dari tanahnya akibat politik pembangunan yang dijalankan pemerintah.

Masalah-masalah, seperti ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah, tumbuhnya monopoli penguasaan sumber daya agraria, konflik-konflik atas penguasaan tanah adat yang berkepanjangan, konflik-konflik yang

berkaitan dengan pengadaan tanah skala besar, dan lain-lain. Kesemua masalah tersebut sangat merugikan rakyat yang kehidupannya sangat tergantung pada sumber daya agraria.

Persoalan yang patut dipertanyakan adalah mengapa politik pertanahan sangat kuat diintervensi oleh pemerintah (*state*) melalui pemakaian 'formula politik' kepentingan umum (pembangunan)? Apakah formula politik tersebut masih relevan dihubungkan dengan konteks perpolitikan dan keadaan masyarakat masa kini?

Sekilas Sejarah Pertanahan

Sejarah pertanahan di Indonesia adalah produk dari kebijakan kolonial Belanda dan berbagai fenomena agraria tersebut tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi merupakan fenomena umum yang dihadapi negara-negara berkembang sebagai akibat dari warisan kolonial dan juga oleh dinamika internal yang sangat cepat, dimana hal ini akibat dari kegagalan negara-negara yang baru merdeka dalam mengatasi masalah struktural tersebut.

Selama penjajahannya itu, pemerintah kolonial Belanda memproduksi dualisme administrasi pertanahan. *Pertama*, administrasi kelompok bidang tanah yang didaftarkan sebagai tanah-tanah Barat. *Kedua*, adalah yang tidak didaftarkan dan hal ini lebih populer dengan sebutan tanah adat atau tanah-tanah non-Barat (tanah-tanah Timur) yang bagian terbesar berada di luar P. Jawa. Melalui mekanisme administratif yang dualistik itu, tanah-tanah Barat diperuntukkan secara khusus untuk kepentingan Belanda sendiri, seperti untuk permukiman orang Belanda, bagian kota

yang dirancang, dibangun dan dihuni oleh Belanda, pabrik dan lingkungannya, perkebunan-perkebunan swasta yang berdasarkan konsesi dari pemerintah Belanda, dan lain-lain. Sedangkan tanah-tanah Timur dipergunakan sebagai permukiman masyarakat Indonesia. Peruntukkan tanah-tanah Timur ini tampak dari kehadiran kampung-kampung di daerah perkotaan, lingkungan perdesaan, tanah-tanah pertanian masyarakat, hutan-hutan, dan lainnya. Di wilayah perkotaan juga ditemui tanah-tanah non Barat berupa kampung-kampung kota serta daerah pinggirannya. Dalam hal ini luas tanah non Barat di suatu daerah perkotaan hampir mencapai 60% dari keseluruhan arealnya. (Harun, 2000)

Dalam perkembangannya, implementasi kebijakan administrasi pertanahan itu berubah menjadi petaka, karena masalah itu pada akhirnya menjadi embrio masalah di bidang pertanahan seperti yang ada sekarang. Proses pengalihan penguasaan tanah non Barat oleh pemiliknya kepada pihak lain yang tidak dalam kategori yang diatur oleh kolonial Belanda sebagai akibat dari proses jual-beli di antara penduduk setempat yang terjadi begitu saja tanpa didaftarkan di dalam sistem pendaftaran tanah yang ada. Hal ini terjadi karena tidak diwajibkan, dan aturan-aturannya diserahkan pada proses kebiasaan setempat.

Pada pertengahan abad lalu tepatnya ketika teori-teori pembangunan Barat menjadi primadona pilihan dari kebijakan rezim Orde Baru khususnya dan Dunia Ketiga umumnya terbersit pemikiran bahwa pembangunan tidak bisa dilakukan tanpa melakukan transformasi masyarakat (dari masyarakat agraris ke masyarakat industri) melalui penataan

struktur agraria terlebih dahulu. Kemudian pembaruan agraria dipandang sebagai indikator kunci dari keberhasilan pembangunan. Konsekuensinya rezim Orde Baru melakukan penataan struktur keagrariaannya dan pada akhirnya, pembaruan agraria menjadi dasar kebijakan dalam melakukan transformasi. Akan tetapi, dalam realitanya pembaruan agraria hanya menjadi wacana dari rezim yang memerintah, karena persoalan pembaruan agraria terus berkembang menjadi persoalan yang semakin rumit terutama pada saat penggunaan tanah pasca proses pengalihan penguasaan dari pemerintah kolonial ke pemerintah RI belum juga diselesaikan. Apa yang terjadi di atas tanah-tanah yang dahulu tidak diatur oleh rencana kota yang dibuat oleh pemerintah kota masa kolonial.

Praktik politik pemerintah kolonial Belanda saat itu terhadap tanah-tanah non Barat merupakan bentuk akomodasi terhadap kepentingan setempat (bermuatan lokal) sekalian sebagai salah satu akibat dari dualisme dan akomodasi kepentingan yang sangat sarat dengan kepentingan kolonial sehingga pembangunan (pengembangan) kampung-kampung di daerah perkotaan menjadi tak terelakkan. Tetapi tidak demikian setelah Indonesia merdeka. Dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengatur kebijakan pertanahan nasional (*National Land Policy*) sekaligus menjadi dasar dari pengelolaan tanah di negeri ini. UU No.5/1960 menggantikan *Agrarisch Wet* 1870 beserta segala peraturan pelaksanaannya. UUPA 1960 dipandang sebagai titik balik perjalanan politik agraria

di Indonesia, karena kembali menempatkan hukum adat sebagai dasar hukum agraria di Indonesia. Dengan menerapkan strategi populis, UUPA 1960 menghendaki penataan kembali struktur penguasaan sumber-sumber agraria yang timpang dan terbukti pula menimbulkan berbagai masalah sosial. UUPA 1960 ingin melakukan perombakan total terhadap strategi kapitalisme yang dikembangkan oleh pemerintah Hindia Belanda seperti dikemukakan oleh Menteri Agraria Mr. Sadjarwo dalam pidatonya dihadapan sidang DPR-GR yang kemudian mensahkan UUPA 1960: "Rancangan Undang-undang ini selain akan menumbangkan puncak-puncak kemegahan modal asing yang telah berabad-abad memeras kekayaan dan tenaga bangsa Indonesia, hendaknya akan mengakhiri pertikaian dan sengketa-sengketa tanah antara rakyat dan kaum pengusaha asing, dengan aparat-aparat pemerintah dengan rakyatnya sendiri ...".

Bagaimana dengan cita *Landreform*? *Landreform* adalah *essential revolution* (ada yang menyebut *landreform* adalah *unfinished business*). Sebagaimana diutarakan oleh Tjondronegoro (2003) bahwa, semua merasa perlu kelanjutan reformasi agraria. Semenjak berlakunya UUPA 1960, kebijakan pemerintah di bidang agraria, menempatkan penataan struktur penguasaan tanah sebagai agenda utama yang harus dipecahkan sebelum Indonesia melakukan pembangunan di bidang pertanian dan industri. Tetapi apa yang terjadi dalam perkembangan selanjutnya? Politik agraria yang dikembangkan kolonial Belanda secara sistematis dan berangsur-angsur melemahkan kedudukan penduduk perdesaan secara sosial ekonomi, yaitu dari

petani pemilik tanah menjadi buruh serta merebaknya usaha tani yang berskala kecil (*gurem*).

Perubahan orientasi pembangunan telah berakibat pada terjadinya pengambilalihan tanah-tanah milik petani untuk kepentingan usaha para pemilik modal, maupun kepentingan militer. Hak menguasai tanah yang selama lebih dari 35 tahun dipegang negara dengan mengatasnamakan kepentingan rakyat dalam berbagai kasus ternyata malah banyak menyengsarakan masyarakat adat sebagai pemilik asli tanah. Oleh karenanya, semua produk hukum peraturan per-undangan mengenai pertanahan (UU No 5/1960), pertambangan (UU No 11/1967), kehutanan (UU No 5/1967) dan penanaman modal asing (UU No 1/1967) yang menempatkan negara sebagai pemegang hak untuk menguasai tanah mungkin lebih baik jika dihapus dan hak terkait tersebut dikembalikan ke masyarakat adat setempat.

Gagasan awal dari pembaruan agraria adalah sebagai sebuah konsep dan strategi tentang perubahan struktur penguasaan agraria ke arah yang lebih baik bagi petani dan bukan dimaksudkan sebagai pembagian tanah semata. Petani memerlukan tanah dalam kehidupannya. Tetapi apa yang terjadi dalam implementasinya? Baik pembaruan agraria maupun pembaruan pertanahan (*landreform*) sebenarnya telah mulai merebak di era 1950 hingga tahun 1960-an. Hampir semua badan dunia, dan negara-negara di dunia berusaha melaksanakan program tersebut. Tetapi dalam kenyataannya, ia hanya menjadi retorika politik dari rezim yang memerintah. Rezim Orde Baru sudah

menentukan pilihan tentang politik pembangunannya yaitu mengaplikasikan model pembangunan kapitalistik dan berorientasi pasar yang berarti pula penolakan terhadap pembaruan agraria. Keputusan politik yang demikian, maka semakin menjauhkan petani dari akses tanah. Tanah menjadi kepentingan spekulasi dan investasi non-produktif. Tanah telah menjadi obyek komoditi dan dasar bagi penumpukan modal awal dengan penerapan mekanisme pengambilan tanah secara brutal, yang kemudian dijual kembali atau dimasukkan ke mekanisme pasar tanah.

Tanah, Negara dan Intervensi Internasional

Kebijakan di bidang agraria atau pertanahan pada umumnya ditujukan untuk mencapai tiga hal, yaitu efisiensi dan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan. Untuk tercapainya efisiensi, dapat ditempuh berbagai pendekatan dengan berpijak pada aspek urgensi, konsistensi, dan risiko.

Untuk itu pemerintah membuat kebijakan pertanahan yang notabene dilatarbelakangi oleh tuntutan dan kebutuhan internasional. Lembaga-lembaga keuangan internasional seperti Multi-Development Bank, yang dipimpin oleh Bank Dunia yang mengkoordinasi negara-negara yang tergabung dalam CGI (*Consultative Group on Indonesia*). Pengaruh campur tangan kuat pihak Bank Dunia dalam mengendalikan kebijakan pertanahan di Indonesia menjadi sangat jelas terutama pada Pelita VI. Pemerintah Indonesia pernah mengalami kesulitan

besar dalam hal pengadaan tanah, yang sangat penting untuk merealisasi project pembangunan yang didanai oleh hutang Bank Dunia dan Asian Development Bank. Kesulitan pemerintah untuk mengadakan tanah merupakan fenomena bersisi ganda, karena di satu sisi adalah untuk kepentingan Bank Dunia guna mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia yang dipatok mencapai 7% per tahun dan pada sisi lain bertujuan mengurangi beban hutang pemerintah Indonesia kepada mereka yang sudah dianggap terlampaui tinggi, apalagi saat itu pemerintah Indonesia berada dalam krisis keuangan yang cukup berarti.

Bank Dunia tanpa henti terus memberikan rekomendasi kepada pemerintah Indonesia untuk melakukan deregulasi pada semua perundang-undangan yang dapat membatasi ruang gerak investasi, termasuk di dalamnya deregulasi pertanahan. Pemerintah memiliki kesepahaman dalam memahami konsep deregulasi dengan pihak asing itu, yaitu sebagai suatu strategi perang ekonomi menghadapi ekonomi biaya tinggi yang disebabkan oleh adanya *bureaucratic rent*. Meski sifat strategi deregulasi itu bertentangan dengan sifat rentier dari birokrasi pemerintah, karena dalam kelembagaan pertanahan, agenda mereka adalah transformasi yang berarti dari Badan Pertanahan Nasional—dari rent-seeker menjadi provider. Tetapi tidak ada pilihan mudah lain bagi rezim intervensionis seperti Orde Baru yang sudah terlalu jauh terjerembab dalam jaringan kerjasama hutang internasional dengan Multi Development Bank. Bisa ditelusuri, sejak dahulu, strategi nyata BPN (dahulu bernama Dirjen Agraria, Departemen Dalam Negeri) adalah penyediaan tanah untuk

kepentingan pembangunan. Sementara itu, PP No.10 tahun 1961 merupakan paket pendaftaran tanah untuk kepentingan penataan penguasaan tanah melalui *landreform*. Dari perspektif ini, juga tampak bahwa proses pengadaan tanah untuk investasi modal besar (kapitalisme internasional) selama ini telah mengalami sejumlah distorsi yang cukup mengganggu. Distorsi tersebut didasarkan pada tipe ideal dari prinsip pasar bebas. Orientasi baru strategi, kebijakan program, dan proyek pertanahan tersebut adalah membentuk pasar tanah yang efisien. Orientasi efektifitas dari kebijakan pengadaan tanah ini merupakan tema yang mempersatukan aliansi antara *state bureaucrats, client businessmen, foreign investors, dan professionals*.

Strategi aliansi ini mempunyai dua tujuan: (1) Menghilangkan strategi populisme dari kebijakan dan program agraria (dimana pertanahan merupakan bagian dari agraria) Orde Lama, yang pelaksanaannya mencakup tiga tahap awal sebelum pembangunan semesta, yaitu (i) pelaksanaan pendaftaran tanah, (ii) pelaksanaan *landreform*, dan (iii) pengaturan tentang sistem bagi hasil; (2) Membangun strategi kapitalis melalui pembentukan kebijakan yang bersifat sektoral dan program agraria yang berdasar pada modal besar (asing dan domestik), seperti industri perumahan, industri pariwisata, industri tambang, industri kehutanan, agroindustri, dan industri manufaktur. Tujuan dari semua proses ini adalah mengintegrasikan hubungan antara penduduk dengan tanahnya ke dalam sistem kapitalisme melalui perluasan pasar. Karena itu tak sejak akhir tahun 1980-an investor memperoleh pelbagai kemudahan untuk

mengakses tanah dimanapun di wilayah kedaulatan negara RI. Seperti dikemukakan Parlindungan bahwa dengan terbitnya Keppres No.33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah bagi Pembangunan Kawasan Industri, dan kebijakan Pakto 1993 menjadi bukti besarnya kepedulian pemerintah terhadap kepentingan investor untuk kemudahan memperoleh tanah. (Kompas, 1997)

Begitu pula, disahkannya Undang-undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Orde Baru memasuki suatu kecenderungan baru dalam kebijakan pertanahan tentang pengadaan tanah. UU ini dimaksud menjadi payung baru dari undang-undang sektoral lainnya. 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. Memang ada juga peraturan yang mempermudah bagi rakyat untuk memperoleh tanah tetapi tidak sebanyak seperti terlihat dalam peraturan Menteri Agraria No.3/1995 dan No.5/1995 yang menetapkan rakyat sebagai pihak yang harus menyerahkan tanahnya kepada investor. Tetapi dalam kenyataan, hal itu semua berlawanan dengan hukum yang diterapkan Hindia Belanda dan UUD 45.

Pasar tanah dalam perspektif di atas mengandung arti tanah sebagai komoditi dalam beragam aspeknya,

komoditi sosial, ekonomi dan politik. Padahal masyarakat kecenderungannya tidak memahami konsepsi tanah yang demikian, karena masyarakat masih terdapat konsepsi yang cukup beragam tentang tanah dengan pola pemilikan, dan pola penguasaannya.

Proses pengadaan tanah untuk pembangunan dengan skala modal besar melalui campur tangan langsung pemerintah bisa dibilang sudah tidak lagi efektif untuk keadaan sekarang dan masa mendatang, sebagai akibat dari sifat *rente state bureaucrats* dan *brokers* yang sudah sulit ditoleransi, karena sudah mengarah pada ekonomi biaya tinggi. Dalam deregulasi bidang pertanahan, pemerintah melakukan pemotongan bahkan penghapusan mata rantai yang dianggap terlalu panjang atau menghambat pengadaan tanah untuk kepentingan investasi. Rekomendasi semacam ini secara keseluruhan diakomodasikan dalam strategi, kebijakan program, dan berbagai proyek pertanahan. Kondisi inefisiensi ini didasarkan atas perhitungan biaya yang dikeluarkan pihak investor untuk mendapatkan tanah adalah lebih tinggi, sedangkan harga tanah yang ditetapkan kepada rakyat dalam bentuk kompensasi ganti rugi yang relatif rendah. Dikhawatirkan terjadi radikalisme dari masyarakat korban dari pengambilan tanah, baik karena kompensasi yang rendah, perlawanan terhadap tindakan otoriter, maupun aliansinya dengan Non Governmental Organisation (NGOs).

Konflik Tanah, Pembangunan dan Kekerasan Negara

Proyek pembangunan yang sementara dipandang dapat meningkatkan

mutu kualitas kehidupan material dan im-material orang banyak, telah diketahui tidak selalu tercapai. Spiral kekerasan atau kekerasan "dari atas ke bawah" sebagaimana istilah yang digunakan oleh J. Schrijvers dalam bukunya "Kekerasan Pembangunan" (2000) selalu terkait dengan model pembangunan yang dipaksakan kepada penduduk. Kekerasan tersebut diabsahkan oleh badan internasional dan pemerintah di Utara dan Selatan yang melaksanakan kebijakan pembangunan sebagai arus utama. Karena itu, model pembangunan yang dipilih oleh rezim Orde Baru mengarah pada tujuan politik tertentu yaitu kepentingan investasi di berbagai bidang. Sebagaimana telah dipaparkan di muka bahwa Bank Dunia berperan penting dalam pengaturan kebijakan pertanahan di Indonesia, melalui Proyek Administrasi Pertanahan (*Land Administration Project*) pemerintah Indonesia, Bank Dunia dan Australian Aid berkolaborasi mengimpikan adanya status penguasaan tanah yang dapat mengurangi biaya dari mata rantai lain, seperti *broker-rent* dan *bureaucratic-rent* yang telah mengakibatkan harga tanah bagi investor melambung. Salah satu eksese negatif dari proyek tersebut adalah semakin mempertajam konflik di bidang pertanahan. Dalam hal ini konflik yang terjadi selalu berkaitan dengan (i) proses pengadaan tanah (*land acquisition*), yang telah memperlambat sejumlah proyek pembangunan infrastruktur perkotaan dan pembangunan pedesaan, serta menghasilkan sejumlah ketegangan social; (ii) bertalian dengan rencana tata ruang atau tata guna tanah yang disebabkan oleh konflik antara permintaan tanah dari berbagai sektor, seperti pertanian,

perkotaan, industri, kehutanan dan pertambangan yang tidak selalu dapat dipecahkan secara efektif dengan kerangka kebijakan pertanahan yang ada. Ketiga terkait dengan campur tangan pemerintah dalam pengadaan tanah yang seringkali mengganggu keseimbangan penggunaan tanah. Tumpang tindih penggunaan tanah oleh pelbagai proyek dan berbagai sektor telah banyak terjadi. Sengketa pertanahan dalam berbagai dimensi pada umumnya diselesaikan melalui pengadilan atau keputusan administrasi, yang di masa datang tidak memadai lagi karena beberapa kendala dalam sistem peradilan yang ada. Untuk itu, diperlukan tersedianya lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan, misalnya melalui lembaga mediasi. Untuk menjamin terlaksananya kekuasaan kehakiman yang independen maka campur tangan oleh pihak luar, termasuk eksekutif terhadap pengadilan tidak dapat ditoleransi.

Jika ditelusuri kembali kebelakang, fenomena yang bermuara pada mencuatnya konflik di bidang pertanahan yang ada selama ini tak terlepas dari kehadiran UUPA 1960. Meski kehadiran UU ini untuk mengkoreksi politik pertanahan yang dijalankan sebelumnya, seperti tertuang dalam praktik *cultuurstelsel*. Dengan penerapan sistem perkebunan negara berdasar system *cultuurstelsel* pada tahun 1830 oleh Gubernur Jendral Van den Bosch bisa diinterpretasi sebagai kelanjutan dari sejarah peminggiran rakyat di Jawa dari asset pertanahan sekaligus proses menuju pemiskinan rakyat secara social ekonomi. Kebijakan Tanam Paksa benar-benar membuahkan keuntungan besar bagi pemerintah kolonial Belanda. Sedangkan bagi petani di P. Jawa kebijakan itu

merupakan malapetaka, karena petani (rakyat) diharuskan mengurus tanaman milik pemerintah secara cuma-cuma atau bekerja dengan cuma-cuma pula pada perkebunan negara sesuai batas waktu yang sudah ditetapkan, yaitu selama 66 hari dalam setahun. Selain itu, para petani diharuskan menyediakan seperlima dari lahan yang dimiliki untuk ditanami jenis tanaman ekspor milik pemerintah seperti tebu, nila, kopi dan tembakau.

Prinsip negara sebagai penguasa tertinggi misalnya dikembangkan untuk mengkoreksi asas *domein verklaring* yang menekankan bahwa negara adalah pemilik dari tanah dimana orang tidak dapat membuktikan hak kepemilikannya. Prinsip Negara sebagai penguasa tertinggi dilandasi pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menempatkan negara sebagai pemilik agraria, melainkan penguasa agraria. Penjabaran Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 ini tertuang dalam Pasal 1 ayat 2 UUPA yang menyatakan "... bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara ..."

Konflik pertanahan atau agraria juga bertalian dengan fenomena pencabutan hak atas tanah yang merupakan pengambilan tanah suatu pihak oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah itu beralih kepada negara tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau kelalaian memenuhi kewajiban hukum. Terdapat ribuan kasus pengusuran di seluruh wilayah negeri ini selama pemerintahan Orde Baru. Tindakan pengusiran petani dari tanahnya untuk dijadikan perkebunan dan atau pabrik. Tanah dimanfaatkan untuk produksi tanaman ekspor, sementara untuk

kebutuhan sehari-hari rakyat harus melakukan impor. Tapi hasilnya adalah situasi di perdesaan semakin buruk, produksi untuk ekspor tersebut ternyata hanya mendatangkan keuntungan bagi sekelompok kecil orang saja.

Meski dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia jelas disebutkan bahwa "tidak seorangpun dapat dicabut hak miliknya secara sewenang-wenang." Karenanya ketentuan mengenai pencabutan hak atas tanah merupakan pengecualian dari asas-asas umum di negara yang menghormati harkat dan martabat manusia. Oleh karena itu, penerapan ketentuan tersebut hanya boleh dilakukan dalam keadaan terpaksa dan semata-mata untuk kepentingan umum. Secara umum pembebasan tanah ada dua macam, yaitu untuk kepentingan umum dan untuk kepentingan swasta. Pada dasarnya, cara pembebasannya sama yaitu jual beli secara sukarela. Bedanya, kalau untuk kepentingan umum jika musyawarah tak mencapai kesepakatan, bisa dilakukan pencabutan hak atas tanah dengan keputusan Presiden. Tentu saja dengan tetap memberikan ganti rugi bagi bekas pemegang hak atas tanah yang besarnya ditetapkan oleh panitia penaksir yang dibentuk Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional berdasarkan UU No 20/1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya. Jika pembebasan tanah itu ternyata untuk kepentingan swasta, mereka bisa tetap mempertahankan tanah sepanjang penggunaan tanah yang bersangkutan sesuai dengan Rencana Tata Ruang. Karenanya, jika menempati tanah tanpa punya alas hak, segeralah mengajukan permohonan untuk mendapatkan hak atas

tanah ke kantor pertanahan. Sehingga bila tanah hendak digunakan pihak lain, bisa punya posisi tawar yang cukup kuat untuk mempertahankan tanah atau mendapatkan ganti rugi.

Dapat dikatakan bahwa pada saat Orde Baru berkuasa konflik pertanahan muncul tak hanya sebagai akibat dari tak dijalankannya kebijakan *landreform* (karena dipandang sebagai sesuatu praktik yang berbau kiri dan komunis sehingga pemerintah menghentikan praktik pendistribusian tanah—trauma PKI dan Barisan Tani Indonesia/BTI), tetapi kebijakan pengganti *landreform* itu justru membuat berbagai peraturan pertanahan (aplikasi dari UUPA 1960) semakin terbatas, termasuk undang-undang yang mengatur larangan pengambilalihan lahan secara paksa oleh negara.

Apa yang terjadi pasca pemerintahan Suharto? Ada tuntutan banyak pihak untuk pembaruan agraria melalui perubahan undang-undang pokok tentang tanah dan sumber daya alam. Pokok persoalan yang dibahas adalah UUPA tahun 1960 (UU No 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang diundangkan tanggal 24 September 1960 sebenarnya sekadar undang-undang di atas kertas, karena pelaksanaannya tidak pernah dilakukan dengan sungguh-sungguh), sebagai sebuah perundang-undangan yang awalnya ditujukan untuk membatasi sistem pemilikan tanah, pembagian tanah dan penghapusan tanah 'absentee' yang biasa dipraktikkan para tuan tanah. Undang-undang ini memberi pengakuan terhadap sistem pemilikan komunal dan individual, dan juga mendorong pelaksanaan pendaftaran tanah.

Mulai paruh tahun 1998, dengan

perubahan dalam konstelasi perpolitikan nasional mulai terlihat bahwa para petani di seluruh pelosok negeri mulai melancarkan aksi pengambilan kembali tanah yang dirampas oleh rezim sebelumnya. Tindakan seperti itu sepantasnya dilakukan, terutama terhadap tanah yang memang menjadi hak kaum tani dan tanah yang ditelantarkan oleh perusahaan raksasa setelah tidak lagi mendatangkan keuntungan. Meski aksi-aksi seperti ini disebut tindakan kriminal oleh penguasa, tetapi tetap saja perlu diberi pembelaan secara hukum dan politik.

Di Jawa Timur sebagai contoh daerah yang begitu banyak terjadi konflik agraria atau tanah (perkebunan). Tercatat ada beberapa kasus tanah perkebunan antara lain, kasus Jenggawah (Jember), kasus Banongan (Situbondo), Tegalrejo dan Ringinkembar di Sumbermanjing Wetan (Malang), di Ngawi dengan kasus Cepoko Geduro. Kecuali itu ada juga penjarahan tanah oleh mereka yang lapar tanah, sebagai efek samping dari krisis moneter. (Basrowi dan Sukidin, 2003)

Dalam *state vis a vis society* atau hubungan negara dengan masyarakat, individu berperan sebagai bagian dari negara yang harus diatur lewat berbagai kesepakatan normatif. Negara berkewajiban untuk menciptakan keteraturan, *law and order*. Otoritas ini mensahkan negara melakukan proses legitimasi kekuasaannya dengan melalui pemaksaan kehendak yang dirasionalisasi melalui kebijakan-kebijakan pembangunannya. Negara mengedepan di hadapan masyarakat warga negaranya (*civil society*). Negara memiliki kompetensi total dalam membangun alat untuk menentukan perilaku warganya tentang apa yang baik dan buruk, sekaligus

menjadi hakim yang paling sempurna dalam urusan soal keadilan. Hukuman penjara, kerja paksa, hukuman mati merupakan produk-produk yang melegitimasi kekerasan yang dibidani oleh negara. Pada taraf ini, kekerasan terlihat sebagai suatu perilaku sistemik dengan implementasi pada struktur dan kelembagaannya. Kekerasan itu bisa dibangun atas jargon-jargon, seperti jargon pembangunan, stabilitas nasional, persatuan dan kesatuan, anti-subversi dan lain-lain. Kekerasan negara bukan tanpa hasil karena hampir sebagian besar rakyat negara ini seakan-akan sulit melepaskan diri dari tindak kekerasan yang dilakukan negara. Negara Orde Baru yang sangat intervensionis telah sukses melucuti kebebasan individu warga negaranya dan menjadi negara yang paling rasional dalam menerapkan kekerasan bagi warga negaranya.

Kapitalisme Global: Membangun atau Menggusur ?

Sebagai konsekuensi dari rasionalisasi penggunaan kekerasan untuk kesinambungan pembangunan, hingga sekarang, isu penggusuran atas nama kepentingan umum dengan tujuan untuk keindahan kota, taman kota, kebersihan dan kesehatan lingkungan perkotaan dikedepankan oleh pemerintah sehingga kerap membuat penduduk menjadi resah. Seringkali permukiman yang sudah ada terancam digusur oleh proyek perumahan suatu pengembang (developer). Akibatnya pelaku-pelaku pembebas tanah mulai mendatangi penduduk untuk mengajukan penawaran harga. Ada sejumlah penduduk yang berani melepaskan tanahnya, sementara yang lain menunggu dan

mencoba mendapatkan kompensasi yang lebih tinggi dan baik. Ada pula sebagian warga yang tetap mempertahankan tanah dan rumah miliknya yang pasti terkena gusur tanpa menerima penggantian yang layak. Kepemilikan sertifikat Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dimana mereka seharusnya tak perlu khawatir karena secara hukum hak mereka sangat terlindungi, akan tetapi kenyataannya tidak selalu berbunyi demikian.

Kapitalis global (tuan tanah local) merupakan sekelompok orang yang memamerkan uang kepada sekelompok miskin masyarakat (petani) untuk bisa membeli tanah mereka dengan harga tinggi, setelah berhasil membeli tanah kaum kapitalis local tersebut biasanya mengajak petani itu menjadi buruh taninya, dengan upah serendah mungkin atau mereka menyewakan tanah-tanahnya itu kepada para petani miskin dengan harga tinggi, sehingga kaum tani miskin masuk kedalam perangkap dan jeratan kemiskinan yang diciptakan oleh kapitalis global itu. Mereka ini memainkan harga pasar produksi, memaksakan alat-alat produk pertanian (teknologi) modern, bibit (benih tanaman), pupuk (biologi maupun bioteknologi), yang kerap kali tidak ramah lingkungan. Selain itu, kaum kapitalis global juga berperan menekan pemerintah untuk tariff, pajak, atau harga proses produksi. Kaum kapitalis global ini terdiri dari pengusaha-pengusaha besar, yang tidak saja berdiri di satu negara melainkan lintas negara dan berhimpun di lembaga-lembaga keuangan dunia (IMF, World Bank), serta mampu mempengaruhi pemerintahan suatu negara. Basis ideologi kaum kapitalis global adalah pasar bebas (neo-liberalisme), yang sangat mengancam

kehidupan kaum tani, dan merusak tatanan lokal, baik kearifan lokal, maupun pengetahuan lokal. (Wijardjo dan Perdana, 2001:178-180). Selain itu, dengan konsep HMN yang juga tak disadari para pembuat konsep UUPA— bahwa negara bisa menjadi struktur yang otonom dan/atau alat dari kepentingan pemodal dan melepaskan diri dari suatu keharusan etis. Padahal konsep UUPA 1960 berangkat dari pemahaman menolak konsep "negara dalam negara" melalui penabuan atas tanah-tanah partikelir, sehingga harus didistribusikan kepada petani penggarap. Program itu akhirnya benar-benar mati dan terlupakan hingga kini, ketika rezim-rezim setelah Soekarno memilih paradigma pembangunan berbeda, dengan orientasi kepada utang luar negeri, ideologi developmentalisme, dan supervisi negara dan lembaga donor Barat sebagai basis dari pengambil kebijakannya. Termasuk dalam politik pertanahan pun, pemerintah menerapkan program Revolusi Hijau, dan program transmigrasi dengan proyek PIR-Transnya, yang justru melahirkan akibat yang jauh merugikan kepentingan rakyat.

Penutup

Apa yang dikatakan oleh Ufford, Husken dan Kruijt (1989) bahwa isu yang muncul antara tahun 1850-1900 adalah tentang pertanahan di negara ini, masih terus menjadi perdebatan yuridis tentang apa yang dinamakan tanah negara, tanah yang mana yang menjadi milik negara dan atas tanah yang mana penduduk dapat memiliki hak milik atau hak guna usaha. Tetapi apa yang dikatakan oleh mereka itu masih relevan dengan isu yang berkembang sekarang yang, karena rezim yang berkuasa masih terlalu suka secara

implisit dengan kapitalisme negara. Perubahan-perubahan nyaris semuanya dilakukan dengan koalisi kapitalis internasional sehingga semakin memperkecil ruang gerak dari petani untuk memiliki akses terhadap berbagai sumberdaya yang berkaitan dengan tanah.

Mungkin masih dalam angan-angan rezim untuk melakukan pembaruan agraria. Kendati demikian siapapun rezim yang memerintah dan kapapun terwujudnya, sebagian besar masyarakat dan petani khususnya berharap secara minimal pada terciptanya suatu tatanan masyarakat egaliter yang memiliki akses yang sama terhadap sumber-sumber daya

produktif, sehingga produksi nasional dapat ditingkatkan. Sehingga politik pertanahan dalam jangka panjang bisa menciptakan suatu siklus yang saling menguntungkan antara sektor pertanian dan industri, antara rakyat dan pemerintah dan antara rakyat dan investor. Meski tetap saja tidak menutup peluang kuatnya warna kekerasan struktural dan protes dalam merealisasikannya karena hal itu sudah sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari proses pembangunan dan pertanahan dalam sejarah Republik ini. Kekerasan kolonial dalam menjalankan politik pertanahan yang punya banyak wajah ternyata terus berkembang sampai saat ini.

Daftar Pustaka

- Basrowi dan Sukidin, *Teori-teori Perlawanan dan Kekerasan Kolektif*. (Surabaya: Insan Cendekia, 2003).
- Harun, Ismet Belgawan, *Laboratorium Perumahan dan Permukiman*, (Urban and Regional Development Institute). (Bandung: Institut Teknologi Bandung, 2000).
- Schrijvers, Joke, *Kekerasan Pembangunan: Pilihan untuk Kaum Intelektual*, terj., (Jakarta: kerjasama Kalyanamitra dengan Media Pressindo, 2000).
- Tjondronegoro, Sediono MP, *Makalah* disampaikan dalam seminar Pendalaman Ekonomi Rakyat, Sejarah dan Politik Pertanian, (Jakarta, 19 Maret 2002).
- Ufford, Philip Quarles, Frans Husken dan Dirk Kruijt (eds.), *Tendensi dan Tradisi dalam Pembangunan Sosiologi Pembangunan*, terj., (Jakarta: Gramedia, 1989).
- Wijardjo, Boedi dan Herlambang Perdana, *Reklaiming dan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: YLBHI dan RACA Institute, 2001).
- Harian Kompas, Makin Kabur, Pembelaan Pemilikan Tanah Rakyat, Senin, 7 Juli 1997.