

Endang Suherdi

**KETIMPANGAN
PENGUASAAN TANAH
DI JAWA BARAT**



KETIMPANGAN PENGUASAAN TANAH
DI JAWA BARAT

Seri Penelitian AKATIGA

KETIMPANGAN PENGUASAAN TANAH

DI JAWA BARAT

Penulis

Endang Suhendar

AKATIGA

KETIMPANGAN PENGUASAAN TANAH
DI JAWA BARAT

Penulis :
Endang Suhendar
Pembaca kritis
Prof. Dr. A.P. Parlindungan
Ir. Gunawan Wiradi, M.Soc.Sc

Penerbit Yayasan AKATIGA, Jl. Raden PATAH no. 28 Bandung 40132
© Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Penyunting bahasa : A. Diana Handayani
Tata letak: Budimanh Pagarnegara
Desain sampul: Budiman P.
Sirkulasi: Budiman Pagarnegara
Diterbitkan pertama kali oleh Yayasan AKATIGA
Bandung, Maret 1995

Dilarang memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT:

SUHENDAR, Endang

Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat; oleh
Endang Suhendar; Editor: A. Diana HAndayani; Kata
Pengantar Sediono MP. Tjondronegoro. -
Bandung; Yayasan AKATIGA, 1995
xiv, 90 hlm.; 22 cm

Bibliografi.

ISBN 979-8589-07-6

1. Agraria, Masalah - Jawa Barat

I. Judul

333.1

RINGKASAN

Fenomena ketimpangan tampaknya sudah sedemikian melekat dalam berbagai aspek kehidupan manusia. Dalam terminologi pembangunan di Indonesia misalnya, kita sering mendengar istilah ketimpangan sektoral, ketimpangan regional, dan lain-lain. Demikian pula dalam tata ekonomi dan politik internasional, ketimpangan antara negara maju (seringkali disebut negara utara) dan negara-negara berkembang (karena letaknya berada di belahan bumi selatan, disebut negara selatan) merupakan fenomena nyata yang selalu menjadi perdebatan menarik.

Demikian pula dalam hal penguasaan tanah, fenomena ketimpangan adalah warna yang begitu melekat dalam sejarah penguasaan tanah baik secara umum di berbagai negara berkembang maupun di Indonesia, atau secara khusus di Jawa Barat. Padahal, tanah adalah sumberdaya yang sangat penting bagi sebagian besar penduduk yang kehidupannya sangat tergantung pada sumberdaya agraris. Ketimpangan penguasaan tanah, akan berimplikasi pada ketimpangan penguasaan ekonomi, politik, sosial, dan lain-lain. Berbagai pemikiran baik pada tingkat konseptual maupun pada tingkatan praktis telah banyak dilakukan. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui Food and Agricultural Organization (FAO) misalnya telah memandang perlu menyelenggarakan konferensi internasional yang direfleksikan dengan diselenggarakannya *The World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* di Roma pada tahun 1979. Konferensi ini menekankan pentingnya akses atas tanah dan sumber produksi lainnya sebagai determinan kunci dari pembangunan pedesaan serta peningkatan rural income dan standar kehidupan.

Tulisan ini membahas fenomena ketimpangan penguasaan tanah di Jawa Barat. Data yang digunakan sebagian besar berupa data statistik, hasil-hasil penelitian mikro, sumber-sumber sejarah, dan lain-lain. Studi ini secara khusus ingin melihat perubahan struktur agraris melalui penelusuran data sejarah dan data kontemporer. Pertanyaan yang muncul adalah seberapa jauh perubahan struktur agraris yang terjadi di Jawa Barat baik pada masa sebelum penjajahan, masa penjajahan maupun setelah melewati kemerdekaan.

Ketimpangan penguasaan tanah bukanlah fenomena baru dalam sejarah penguasaan tanah di Jawa Barat, tetapi sudah tercipta sejak sebelum adanya penguasa asing. Pada saat itu dalam masyarakat sudah terbentuk tiga kelas penguasaan tanah. Pertama, kelompok besar petani tunakisma yang seringkali menumpang pada keluarga petani pemilik lahan. Kedua, kelompok petani yang menguasai tanah terutama pemegang tanah kesikepan dan elit desa lainnya. Ketiga, yaitu kelas pamong desa yang selain menguasai tanah milik pribadi atau sikep juga menguasai sejumlah besar tanah desa sebagai upah dalam mengatur pemerintahan. Ketimpangan ini semakin parah dengan adanya penguasa asing yang secara langsung berkepentingan untuk menguasai tanah penduduk. Berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah kolonial, misalnya adanya sistem penanaman kopi wajib di Priangan, adanya kerja wajib bagi pemilik tanah (*hierendiens*), penarikan pajak tanah dan pajak tanaman, dan kebijakan lain yang memberatkan pemilik tanah telah mendorong pemilik tanah untuk meninggalkan tanahnya daripada melakukan berbagai kewajiban yang sangat memberatkan. Tanah-tanah tersebut kemudian dikuasai oleh elit-elit pedesaan. Tidak diperoleh data statistik yang menggambarkan struktur penguasaan tanah saat itu.

Data statistik pertama yang dapat mengungkapkan fenomena ketimpangan penguasaan tanah di Jawa Barat adalah hasil penelitian tentang menurunnya kehidupan penduduk pribumi pada tahun 1905 dalam *Mindere Welvaart Onderzoek*. Hasil penelitian tersebut menggambarkan bahwa sebagian besar keluarga di Jawa Barat (51%) merupakan keluarga tunakisma. Dari jumlah keluarga pemilik lahan, 67% keluarga di antaranya hanya menguasai tanah kurang dari 1 bau (0,7 hektar), dan pada sisi lain terdapat 7% keluarga menguasai tanah di atas 6 bau (4,2 hektar). Akan tetapi, perlu dijelaskan di sini bahwa kenyataannya banyak keluarga pedesaan yang menguasai tanah puluhan hektar. Terutama di daerah Priangan pada tahun 1905 tercatat ada sekitar 559 keluarga yang menguasai tanah di atas 30 bau. Angka ini pada tahun 1925 naik menjadi 1226 keluarga. Kemudian angka tunakisma di Kabupaten Bandung tercatat cukup besar. Dari 189.325 keluarga yang terdaftar, hanya 31% saja yang memiliki lahan. Di Distrik Majalaya tercatat hanya 34% keluarga saja yang memiliki lahan pertanian.

Memasuki masa kemerdekaan, fenomena ketimpangan dan sempitnya luas usaha tani tidak mengalami perubahan. Pada tahun 1940 luas rata-rata kepemilikan tanah per kapita di Jawa dan Madura hanya 0,170 hektar dan pada tahun 1951 menurun menjadi 0,162 hektar. Fenomena kecilnya luas rata-rata telah mendorong penduduk untuk menguasai tanah-tanah bekas perkebunan terlantar yang banyak ditinggalkan semasa perang kemerdekaan.

Menurut data statistik tahun 1957 tercatat sekitar 10.000 keluarga menguasai tanah di atas 5 hektar. Akan tetapi, pada sisi lain sebagian besar keluarga pedesaan di Jawa Barat hanya menguasai tanah di bawah 0,5 hektar. Demikian pula beberapa hasil penelitian mikro menunjukkan hal yang sama. Hasil penelitian di Desa Cibodas Kabupaten Bandung diperoleh keterangan bahwa 69% keluarga di desa tersebut adalah petani tunakisma dan hanya 23% keluarga yang memiliki tanah, itupun dibawah 1 hektar. Di Desa Cipicung Kabupaten Pandeglang tercatat hanya 30% keluarga yang memiliki tanah. Tingginya ketimpangan dan angka tunakisma menyebabkan semakin tingginya tingkat penyakapan. Di sini posisi petani penyakap sangat rentan terutama berkaitan dengan perjanjian bagi hasil. Walaupun pada tahun 1960 telah dikeluarkan UU No.2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, tetapi tidak mampu memperkuat posisi petani penyakap menghadapi kekuatan pemilik tanah.

Demikian pula data hasil sensus pertanian tahun 1963, 1973, 1983, dan 1993¹ masih tetap diwarnai ketimpangan penguasaan tanah. Bahkan pada sensus pertanian 1983 penguasaan tanah di atas 2 hektar mengalami kenaikan, sementara penguasaan tanah di bawah 0,1 hektar mengalami penurunan. Tingkat ketunakismaan mencapai angka 45% dari jumlah rumah tangga pedesaan. Angka-angka menurut sensus pertanian ini sebenarnya dapat dikatakan lebih moderat dibandingkan dengan data hasil penelitian mikro. Hasil penelitian SAE-SDP di sebuah desa di Kabupaten Cirebon mencatat bahwa sekitar 73% rumah tangga tergolong tunakisma dan pada penelitian yang sama di Kabupaten Subang tercatat 76% rumah tangga tergolong tunakisma. Tingginya tingkat ketunakismaan dan semakin kecilnya akses atas tanah, telah mendorong petani kecil dan tunakisma pedesaan keluar dari sektor pertanian. Salah satu upaya mempertahankan kehidupan di antaranya dengan cara

¹ Data lengkap hasil sensus pertanian 1993 di Jawa Barat sampai saat penulisan belum bisa diperoleh.

melakukan migrasi ke kota, misalnya menjadi buruh bangunan, penarik becak, atau ke sektor informal lainnya.

Sebenarnya upaya penataan struktur agraria warisan sejarah yang timpang menuju struktur agraria yang adil sudah diawali sejak tahun 1960 ketika dikeluarkannya UU No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria. Berbagai peraturan pelaksanaan di antaranya pembatasan penguasaan maksimal, larangan pemilikan tanah absentee, dan redistribusi tanah telah diupayakan. Akan tetapi, upaya ini tidak sempat dituntaskan ketika terjadi prahara politik pada tahun 1965. Peraturan agraria ini secara perlahan menjadi terabaikan. Ironisnya, banyak kebijakan yang menyangkut agraria dewasa ini yang justru semakin memperbesar ketimpangan dan semakin menggusur petani kecil dan tunakisma pada kondisi yang lebih buruk. Fenomena ini tampaknya akan terus berlangsung pada masa yang akan datang, kecuali jika ada upaya pemecahan secara dini.

SUMMARY

The phenomenon of imbalance can be found in many aspects of human life. In the terminology of Indonesian development, for example, such expressions as sectoral imbalance and regional imbalance are frequently heard. The same is true in the sphere of international economics and politics, where the lack of balance between developed countries (which are often referred to as the north) and developing countries (which because of their geographical location are referred to as the south) is a phenomenon that always gives rise to interesting debates.

In the case of land tenure, the history of access to land in a number of developing countries and also in Indonesia and specifically in West Java has long been characterised by a skew in the distribution of control over this resource. Access to land is of major importance for the majority of people, whose lives depend on agrarian resources. A skew in control over land has implications that lead to imbalances in control over economic, political and social matters. Various thoughts at both the conceptual and the practical levels have been put forward. The United Nations Organization, for example, has considered it necessary to conduct international conferences through the Food and Agricultural Organization (FAO), an approach that was reflected in the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development held in Rome in 1979. This conference stressed the importance of access to land and to other sources of production as the key determinant in rural development and in the improvement of rural incomes and living standards.

This study discusses the phenomenon of imbalance in control over land in West Java. Most of the data used consists of statistics, the findings of micro studies, historical sources and the like. The specific purpose of the study is to trace changes in agrarian structure through an examination of both historical and contemporary data. The question that is posed is the extent to which changes have

occurred in the agrarian structure of West Java in the pre-colonial, colonial and post-colonial periods.

Uneven distribution is by no means something new in the history of control over land in West Java, for the presence of this phenomenon goes back to the period prior to foreign domination. In terms of access to land, there were already three classes within society at that time. The first consisted of a large class of landless farmers who frequently resided with land-owning families. The second was made up of farmers who controlled land, in particular communal land, and other members of the village elite. The third took in village officials who, in addition to controlling their own private holdings and communal land, also controlled large areas of village-owned land as their payment for handling governmental matters. This skew in distribution of access to land became increasingly worse when a foreign power became interested in exerting direct control over the land of the people. Various policies introduced by the colonial government, such as the system of compulsory coffee cultivation in Priangan, labour obligations for land-owners and the imposition of taxes on land and crops, along with other requirements that placed burdens on land-owners, encouraged the latter to leave their holdings rather than undertake the various heavy obligations. These holdings then came under the control of rural elites. No statistical data are available, however, to indicate the structure of control over land at that time.

The first statistical data that give a picture of the uneven distribution of control over land in West Java are the findings of an investigation conducted in 1905 into the reduction in standards of living among the indigenous people. The results of this investigation, known as the "Declining Welfare Inquiry" or Mindere Welvaart-Onderzoek, showed that a large proportion (51 per cent) of families in West Java were landless. Of those families that owned land, 67 per cent controlled less than 1 bau (0.1 hectare), yet at the same time 7 per cent of families controlled more than 6 bau (4.2 hectares) of land. It should, however, be noted that in

reality many rural families controlled dozens of hectares of land. In the Priangan region it was recorded that some 559 families controlled more than 30 bau in 1905. By 1925 this figure had risen to 1226 families. At the same time the figure for landlessness in Bandung District was relatively high. Of 189,325 families that were recorded, only 31 per cent owned any land. In the Majalaya area the figure for land ownership was 34 per cent of families.

As independence approached, the double phenomena of a serious skew in the distribution of holdings and the small size of holdings did not undergo any change. In 1940 land ownership averaged 0.170 hectare per capita in Java and Madura; by 1951 the figure had fallen to 0.162 hectare. The fact that average holdings were so small encouraged people to occupy neglected plantation land, much of which had been abandoned during the war for independence.

Statistics for 1957 show that in that year around 10,000 families controlled holdings of more than five hectares. At the same time the majority of rural families in West Java had access to less than 0.5 hectare. The findings of a number of micro studies reveal the same pattern. Research in the village of Cibodas in Bandung District showed that 69 per cent of families in the village were landless farmers and that only 23 per cent owned land; even then, holdings were less than 1.0 hectare in size. In Cipicung village in Pandeglang District records show that only 30 per cent of families owned land. The concentration of ownership and the degree of landlessness caused an increase in the extent of tenancy. The tenant was obviously at a disadvantage, especially in connection with sharecropping agreements. Even the ratification in 1960 of Statute No. 2/1960 Concerning Sharecropping Agreements could not strengthen the position of sharecroppers in relation to the power of land-owners.

The results of the Agricultural Censuses conducted in 1963, 1973, 1983 and 1993¹ have continued to

¹ FAt the time of writing the complete results of the 1993 Agricultural Census in West Java have not yet become available.>

reflect the imbalance that exists in control over land. In fact, the 1983 Agricultural Census showed that the figure for control of more than 2.0 hectares had risen while the figure for control over less than 0.1 hectare had decreased and that 45 per cent of rural households were landless. The findings of the Agricultural Census are in fact somewhat moderate by comparison with data obtained in micro studies. The results of research conducted by the Rural Dynamics Study under the Agro Economic Survey showed that approximately 73 per cent of households in a village in Cirebon District were landless, as were 76 per cent of households in a village in Subang District. The extent of landlessness and the decline in access to land were increasingly forcing small farmers and the rural landless out of the agricultural sector. One means of ensuring survival was for them to migrate to an urban area where they could find employment as construction workers and pedicab drivers or else obtain work in other branches of the informal sector.

Efforts to reorganise the agrarian structure bequeathed by history from one of extreme skew to one of greater balance in control over land were in fact initiated in 1960, when Statute No. 5, known as the Basic Agrarian Law, was ratified. Various regulations including limitations on the maximum size of holdings, a prohibition on absentee ownership of land and a program of land redistribution were introduced. These initiatives, however, could not be sustained because of the political upheaval that occurred in 1965. The agrarian regulations that supported them have gradually been forgotten. Ironically, many of the policies relevant to agrarian affairs at this present time are actually exacerbating the imbalance in control over land and are increasingly pushing small farmers and the rural landless into an even worse situation. It would seem that this phenomenon will continue in future years unless efforts are made as soon as possible to solve the problem.

KATA PENGANTAR

AKATIGA Pusat Analisis Sosial, sebagai salah satu lembaga swadaya masyarakat, telah memposisikan diri untuk terlibat dalam proses transformasi masyarakat yang sedang mengalami pergeseran sistem kegiatan ekonomi dari kegiatan ekonomi agraris ke arah industrialisasi. Proses perubahan yang cepat seperti itu, selalu diwarnai dengan adanya perebutan aset dan perubahan pola penguasaan sumberdaya strategis. Secara umum, kondisi persaingan yang demikian menyebabkan golongan ekonomi lemah menjadi pihak yang tertinggal. AKATIGA memilih untuk membantu memperkuat posisi golongan ekonomi lemah dengan mencari kemungkinan penguatan institusi, membangkitkan kemampuan dan kemandirian golongan ekonomi lemah, serta mengaksentuasi kepentingan golongan ekonomi lemah secara partisipatif.

Disadari bahwa upaya tersebut membutuhkan dukungan yang sangat besar. Akan tetapi, mengingat keterbatasan yang ada maka pilihan ruang gerak AKATIGA berada dalam jalur kajian yang dikembangkan dari temuan-temuan lapangan pada tiga sisi, yaitu kajian ketenagakerjaan dan sumberdaya manusia, kajian pertanahan dan pertumbuhan spatial, serta kajian sosial ekonomi produsen kecil.

Laporan berjudul *Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat* yang ditulis oleh Endang Suhendar merupakan salah satu dari sekian tulisan yang akan diterbitkan AKATIGA. Pada kesempatan ini pula kami ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Dr. A.P. Parlindungan dan Ir. Gunawan Wiradi, M.Soc Sc. sebagai pembaca kritis (reader) yang telah memberi masukan berharga dalam penyusunan buku ini.

Secara berurutan AKATIGA akan menerbitkan beberapa seri tulisan sebagai hasil kajian selama hampir 3 tahun sejak akhir 1991, yaitu:

1. Seri Ketenagakerjaan: Tinjauan Sistem Pengupahan di Indonesia, Kondisi Kerja Buruh Tekstil, Garmen, dan Sepatu, Peluang dan Kondisi Kerja Buruh Perempuan Dalam Organisasi Produksi Tembakau, *Study Concerning Programs for Child Workers*, Tinjauan Terhadap Proses Magang Kerja, Dampak Restrukturisasi Terhadap Buruh

Perempuan dan Studi Kebijakan Pengembangan *Self-Employment* di Indonesia.

2. Seri Dinamika Produsen Kecil: Tinjauan *Subcontractin* Dalam Industri Logam dan Industri Kecil Batik, Dinamika *contract-farming* pada Komoditas Sayur Mayur, Bunga, Pengolahan Nanas dan Dinamika Pengembangan Kredit Kecil Oleh Organisasi Non Pemerintah/LSM.
3. Seri Pertanahan: Pemetaan Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat serta Pola Pemilikan dan Penguasaan Tanah di Jawa Barat.

Sumbangan tulisan ini tidak akan ada artinya, jika tidak ditindaklanjuti oleh berbagai pihak yang mempunyai kepedulian yang sama dalam upaya mengangkat harkat hidup goongan ekonomi lemah. Untuk masa yang akan datang, AKATIGA berniat mengembangkan hubungan yang lebih baik dengan pihak-pihak yang peduli akan perbaikan nasib golongan ekonomi lemah, sekalipun dalam kurun waktu hampir 3 tahun usia AKATIGA, telah membangun kerjasama yang cukup baik dengan kalangan LSM/LPSM (baik di dalam maupun di luar Indonesia), Universitas dan Instansi Pemerintahan.

Akhir kata, kami berharap semoga publikasi-publikasi ini dapat berguna bagi semua pihak yang tertarik pada upaya perbaikan mutu hidup manusia Indonesia. Terima Kasih

Bandung, Maret 1995

Ketua Badan Pengurus AKATIGA

Prof. Dr. Sediono MP Tjondronegoro

DAFTAR ISI

RINGKASAN	v
SUMMARY	ix
KATA PENGANTAR	xiii
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR GAMBAR DAN TABEL	xvii
PENDAHULUAN	1
KETIMPANGAN: PERSPEKTIF HISTORIS	7
Sejarah Penguasaan Tanah di Jawa Barat.....	9
Fenomena Ketimpangan.....	17
KETIMPANGAN: ANTARA OPTIMISME MAKRO DAN PESIMISME MIKRO	27
Distribusi Penguasaan Tanah.....	29
Ketunakismaan.....	38
Tingkat Penyakapan.....	41
Tingkat Kecukupan Penguasaan Tanah.....	45
PASANG-SURUT UPAYA MENGURANGI KETIMPANGAN	53
UUPA 1960: Upaya Penataan Struktur Agraris.....	55
Revolusi Hijau: Memperlebar ketimpangan.....	60
Pengusuran Lahan Garapan: Marginalisasi Pedesaan.....	68
KETIMPANGAN: PERSPEKTIF MASA DEPAN	73
DAFTAR PUSTAKA	85

DAFTAR GAMBAR DAN TABEL

Gambar 1	Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat Menurut Sensus Pertanian 1973.....	33
Gambar 2	Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat Menurut Sensus Pertanian 1983.....	33
Gambar 3	Proyeksi Struktur Penguasaan Tanah Tahun 2013.....	76
Gambar 4	Proyeksi Struktur Penguasaan Tanah Tahun 2013 (dengan luas usaha tani dipertanahan).....	77
Tabel 1	Presentase Desa Menurut Bentuk-bentuk Hak Atas Tanah Sawah di Daerah Priangan, Cirebon, dan Jawa Tahun 1968/1969.....	13
Tabel 2	Penyebaran Luas Pemilikan Tanah di Jawa Barat Tahun 1905.....	18
Tabel 3	Tingkat Ketunakismaan di Jawa Barat Tahun 1905.....	18
Tabel 4	Distribusi Pemilikan Tanah di Priangan Tahun 1905	19
Tabel 5	Penggolongan Pemilikan Sawah di Jawa Tahun 1957.....	22
Tabel 6	Luas Tanah Milik Rata-rata Menurut Propinsi Tahun 1957 23	
Tabel 7	Perbandingan Jumlah Penduduk dengan Pemilikan Tanah Antar Tuan Tanah, Petani Miskin, dan Buruh Tani di Jawa Barat.....	25
Tabel 8	Distribusi Penguasaan Tanah di Jawa Barat Menurut Sensus Pertanian 1963, 1973, 1983.....	31

Tabel 9	Distribusi Rumah Tangga Menurut Kelas Pemilikan Sawah dan Rata-rata Luas Pemilikannya di Kampung/Dukuh Penelitian di Empat Desa di Jawa Barat November 1979	35
Tabel 10	Penguasaan Tanah oleh Orang Terkaya di Enam Desa Sampel SDP-SAE, 1978.....	36
Tabel 11	Penguasaan dan Penjualan Tanah di Beberapa Desa di Jawa Barat.....	37
Tabel 12	Perkiraan Banyaknya Tunakisma di Jawa Barat Menurut Sensus Pertanian 1973, 1983.....	39
Tabel 13	Tingkat Ketukismaan Menurut Berbagai Indikator di Kampung/Dukuh Penelitian di Jawa Barat 1979.....	39
Tabel 14	Perubahan Jumlah Tunakisma Selama 10 Tahun (1970/71 s.d. 1980/81) di tiga Desa IPS.....	40
Tabel 15	Tingkat Penyakapan Menurut Luas Garapan di Beberapa Desa Penelitian di Jawa Barat.....	41
Tabel 16	Tingkat Penyakapan Berdasarkan Indikator distribusi Rumah Tangga Menurut Status Garapannya.....	42
Tabel 17	Keadaan Berbagai Bentuk Hubungan Penyakapan di Enam Desa Sampel SDP, 1978.....	43
Tabel 18	Rata-rata Pendapatan Rumah Tangga Per Tahun Menurut Kategori Pemilikan Tanah.....	47
Tabel 19	Persentase Migran yang Melakukan Investasi dan Besarnya Investasi di Desa Asal.....	47
Tabel 20	Upah Riil Buruh Laki-laki (mencangkul) dan Wanita (menanam) di Beberapa Desa di Jawa Barat Per Jam dan Kegiatan Gabah Kering Giring (GKG).....	49
Tabel 21	Pemilikan Lahan Pertanian oleh Migran di Jakarta, Bandung, dan Ciebon (%).....	50
Tabel 22	Rata-rata Per Tahun Migran di Daerah Asal dan Daerah Tujuan (rupiah).....	51

Tabel 23	Batas Penguasaan Maksimum.....	57
Tabel 24	Pembelian Tanah Sawah oleh Orang yang Beralamatkan di Kota Besar 1973 - 1979 di Desa J Kabupaten Cianjur	58
Tabel 25	Lahan yang Ditanami HYU Per Wilayah Pembangunan di Jawa Barat Pada Musim Hujan 1975/1976, 1979/1990, dan 1983/1984.....	62
Tabel 26	Distribusi Luas Pemilikan Tanah Sawah dan Tanah Garapan di Sebuah Dsa di Subang Selatan 1979.....	65
Tabel 27	Distribusi Pemilikan Sawah Menurut Ukuran Luasnya dan Tanah Garapan di Sebuah Desa di Subang Utara 1979	65
Tabel 28	Penggunaan Tenaga Kerja Pada Tanaman Padi dari Tahun 1875-1993 di Jawa.....	66
Tabel 29	Perubahan Penggunaan Tenaga erja Pada Produksi Padi Per Hektar di Beberapa Desa di Jawa Barat.....	67
Tabel 30	Jumlah Petani Tergusur di Beberapa Daerah di Jawa Barat	70

PENDAHULUAN

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

Sumberdaya tanah pada masyarakat agraris merupakan faktor produksi yang paling penting. Penguasaan tanah tidak hanya bermakna ekonomis dalam arti sebagai sumber kehidupan, tetapi kerap bermakna kultural, bahkan cenderung magis. Pandangan seperti ini memberikan konotasi bahwa masalah pertanahan adalah masalah hubungan manusia dengan tanah. Padahal, persoalan penguasaan tanah juga menyangkut hubungan sosial, ekonomi, dan politik. Wiradi (1990) melihat bahwa persoalan penguasaan tanah pada masyarakat agraris justru lebih menyangkut masalah penyebaran dan pembagiannya yang pada gilirannya menyangkut masalah hubungan kerja dan hubungan aktivitas dalam proses produksi. Hal ini bertalian erat dengan masalah penyebaran kekayaan, pendapatan, kesempatan-kesempatan ekonomi, dan penguasaan politik. Konsentrasi penguasaan tanah oleh sekelompok kecil masyarakat dianggap sebagai ketimpangan yang akan berpengaruh terhadap pembagian pendapatan dan selanjutnya akan mengarah ke proses polarisasi masyarakat. Dengan demikian, struktur penguasaan tanah yang adil akan membuka akses yang sama bagi setiap lapisan masyarakat terhadap penguasaan ekonomi dan politik. Begitu pentingnya persoalan penguasaan tanah!

Kenyataan menunjukkan bahwa penguasaan tanah pada masyarakat sangat timpang. Hal ini dapat dilihat dari berbagai data statistik makro maupun data penelitian mikro. Sensus pertanian tahun 1983 menunjukkan angka gini penguasaan tanah di Jawa Barat mencapai 0,47. Sedangkan hasil penelitian mikro di sebuah desa di Jawa Barat menunjukkan angka gini mencapai 0,83. Kondisi ini semakin rumit dengan semakin menggejalanya arus komersialisasi tanah di pedesaan dan di perkotaan. Selain itu, semakin terdesaknya pemilik maupun penguasa tanah dan buruh tani yang sangat mengandalkan hidupnya pada tanah menyebabkan masalah tanah menjadi masalah politik yang sangat rumit. Dewasa ini sejalan dengan munculnya kasus sengketa tanah, telah muncul kesadaran politik baru dari mereka yang tergusur. Apabila dibiarkan akan menjadi masalah sosial politik yang sangat riskan. Di sisi lain, pertimbangan politik ekonomi pemerintah yang cenderung bercorak kapitalis dan mengutamakan

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

pertumbuhan ekonomi, semakin memperkusut persoalan pertanahan.

Ketimpangan penguasaan tanah dewasa ini telah menjadi perhatian di berbagai negara berkembang. Meningkatnya jumlah buruh tani tunakisma dan petani kecil yang tidak memiliki akses memadai terhadap sumber produksi terutama tanah telah menjadi perhatian utama. Begitu pentingnya persoalan penguasaan tanah, sehingga Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui *Food and Agricultural Organization* (FAO) memandang perlu penyelenggaraan konferensi internasional. Hal ini direfleksikan dengan diadakannya *The World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* di Roma pada tahun 1979. Konferensi ini menekankan pentingnya akses atas tanah dan sumber produksi lainnya sebagai determinan kunci pembangunan pedesaan serta peningkatan *rural income* dan standar kehidupan. Konferensi juga menghasilkan Piagam Petani (*Peasant Charter*). Program aksi dari konferensi tersebut adalah pemerintah harus memprioritaskan distribusi perolehan aset produksi untuk petani penggarap, petani kecil, buruh tani tunakisma, dan perhatian khusus pada kelompok tergusur.

Indonesia sebagai salah satu dari 145 negara yang ikut serta dalam konferensi tersebut, hingga kini tampaknya belum begitu serius melaksanakan program dari piagam tersebut. Bahkan, dewasa ini, kelompok-kelompok yang seharusnya mendapatkan prioritas aset produksi tanah, yaitu petani penggarap, petani kecil, buruh tani tunakisma, dan kelompok tergusur, justru semakin terseret pada kondisi yang sangat buruk. Di Jawa Barat misalnya, beberapa tahun terakhir ini terjadi penggusuran lahan garapan petani secara besar-besaran. Pada kurun waktu 1988-1991, sekitar 15.000 petani penggarap harus meninggalkan tanah garapannya (Suhendar 1994). Demikian pula petani kecil dan buruh tani tunakisma kini semakin sulit memperoleh akses atas tanah. Pola hubungan produksi yang cenderung rasional, misalnya dari bagi hasil ke sewa, semakin mempersulit kondisi mereka. Selain itu, pada dua dekade terakhir, penggusuran tanah rakyat untuk kepentingan pembangunan semakin menggejala. Hasil penelitian Lembaga Ekologi Unpad (1989) misalnya menyimpulkan

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

telah terjadi penurunan kualitas hidup dari mereka yang tergusur.

Di sisi lain, selama dua dekade terakhir ini kontribusi sektor pertanian terhadap produk domestik bruto nasional maupun regional cenderung menurun. Pada tahun 1969 kontribusi sektor pertanian terhadap PDB nasional mencapai 49,3%, tetapi pada tahun 1991 turun menjadi 19,3%. Meskipun demikian, sektor ini masih menjadi penyerap tenaga kerja terbesar. Pada tahun 1971 sektor ini mampu menyerap 64,2% (pada tahun yang sama Jawa Barat dapat menyerap 61,9%) angkatan kerja dan pada tahun 1990 masih mampu menyerap 49,3% (pada tahun 1985 Jawa Barat dapat menyerap 46,8 %) angkatan kerja. Pada akhir PJP II nanti, sektor pertanian hanya diharapkan menyumbang sebesar 9% terhadap PDB. Harapan ini tampaknya akan memperkecil arti sektor pertanian. Padahal sektor inilah yang sewajarnya mendapat perhatian utama, karena secara riil mampu menyerap tenaga kerja lebih besar.

Hal ini berbeda dengan sektor industri yang sangat diharapkan menjadi *leader* bagi sektor lain dalam struktur ekonomi Indonesia. Sejak Pelita I sampai Pelita V kontribusi sektor industri terhadap PDB telah mengalami peningkatan pesat. Apabila pada tahun 1969 sektor ini hanya mampu menyumbang sebesar 9,2%, tetapi pada akhir Pelita V sektor ini mampu menyumbang sebesar 22%. Konsekuensinya, dalam satu dasawarsa terakhir ini sektor industri mendapatkan perhatian yang lebih besar dibandingkan dengan sektor pertanian misalnya. Tanpa mengesalkan arti pembangunan sektor pertanian yang ada, tampaknya tidak berlebihan jika dikatakan bahwa pembangunan pertanian kita cenderung berorientasi produksi, dibandingkan penataan hubungan yang lebih adil dalam penguasaan tanah sebagaimana diamanatkan UUPA 1960.

Selain persoalan tanah sebagai sumber pendapatan keluarga, dewasa ini tanah yang semakin terbatas telah menjadi rebutan antarsektor, misalnya antara kepentingan industri, pemukiman, pertanian, dan kebutuhan lain. Hal ini telah menimbulkan konflik-konflik besar yang mewarnai perjalanan sejarah pembangunan Indonesia, akibat ketidakjelasan ruang

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

kebutuhan satu sektor dengan sektor lainnya. Di satu pihak "pembangunan" memerlukan lahan sebagai sarana utama, tetapi di pihak lain tanah masih dijadikan jaminan hidup, terutama oleh mereka yang berpendapatan dari sektor pertanian.

Kecenderungan pengabaian distribusi aset produksi bagi petani kecil dan buruh tani tunakisma, semakin menggejalanya penggusuran lahan garapan petani, penggusuran tanah rakyat untuk kepentingan pembangunan, dan kebijakan pertanahan yang cenderung mengejar target produksi tanpa penataan struktur penguasaan tanah, langsung maupun tidak, akan memperparah ketimpangan penguasaan tanah dan pendapatan bagi masyarakat pedesaan.

Tulisan ini bertujuan untuk melihat perubahan struktur agraris dan fenomena ketimpangannya, yang akan diupayakan melalui penelusuran data sejarah dan data kontemporer. Melihat pula berbagai kebijakan yang berkaitan dengan masalah pertanahan. Secara lebih khusus, ingin mengetahui apakah kebijakan yang ada dapat mengurangi fenomena ketimpangan atau justru semakin memperparah ketimpangan. Dengan melihat kondisi sejarah dan fenomena kontemporer, ingin diketahui pula bagaimana kondisi ketimpangan penguasaan tanah di masa yang akan datang.

Tulisan ini sebagian besar menggunakan data sekunder berupa data statistik dari BPS, laporan-laporan penelitian, sumber-sumber sejarah, sumber kepustakaan, kliping surat kabar, dan lain-lain.

Beberapa dekade terakhir ini kajian tentang ketimpangan penguasaan tanah belum banyak dilakukan. Oleh karena itu, tulisan ini diharapkan dapat memperkaya khasanah pengetahuan mengenai kondisi pertanahan di Indonesia, khususnya fenomena ketimpangan di Jawa Barat. Diharapkan pula dapat membuka dan memberi wawasan baru terutama bagi pihak-pihak yang *concern* terhadap kajian pertanahan, baik instansi pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, lingkungan akademis, maupun masyarakat umum.

**KETIMPANGAN :
PERSPEKTIF HISTORIS**

Sejarah Penguasaan Tanah di Jawa Barat

Sejarah penguasaan tanah di Jawa Barat, terutama yang menyangkut pemilikan dan penguasaan tanah, sangat sukar ditelusuri karena sangat terbatasnya sumber informasi yang bisa mengungkapkannya. Keterangan tentang hal pemilikan dan penguasaan tanah baru diperoleh sekitar pertengahan abad ke-19, ketika Pemerintah kolonial mulai menyadari pentingnya data penduduk dan penguasaan tanah. Hal inipun sebenarnya lebih ditujukan untuk kepentingan pemerintah kolonial memungut pajak dan menarik penduduk untuk kerja wajib daripada memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah. Dikarenakan kurangnya informasi tersebut, bagian ini lebih menekankan perkembangan penguasaan tanah setelah memasuki zaman kolonial.

Beberapa informasi (Boomgard 1993 dan Burger 1960) memuat keterangan bahwa sebelum penguasa asing hadir, tepatnya sebelum masuknya VOC ke wilayah Nusantara, kehidupan ekonomi masyarakat desa sangat sederhana. Masyarakat masih mengupayakan sistem pertanian subsisten yang hanya memproduksi barang-barang untuk dikonsumsi sendiri. Sumberdaya tanah pada waktu itu relatif tak terbatas, artinya orang dapat menguasai tanah sebanyak yang mampu ia kerjakan sendiri. Persoalan yang muncul pada saat itu bukan bagaimana menguasai tanah, tetapi lebih ke persoalan bagaimana menguasai sumberdaya manusia lebih banyak agar dapat mengusahakan tanah yang telah dikuasai.

Dalam hal penguasaan tanah, lebih lanjut Boomgard berpendapat bahwa di Jawa Barat pada waktu itu terdapat dua bentuk penguasaan tanah, yaitu penguasaan dengan hak milik perorangan dan penguasaan tanah komunal. Kedua bentuk penguasaan tanah tersebut muncul secara bersamaan. Hak penguasaan tanah komunal tercipta ketika sekelompok penduduk membuka lahan hutan secara bersama-sama untuk dijadikan lahan pertanian kemudian dipergunakan secara bersama-sama pula atau dengan sistem bergilir. Dengan demikian, penduduk yang menggunakan tanah tersebut, baik berupa tanah *sikep*, tanah *bengkok*,

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

maupun tanah *titisara*, hanya mempunyai hak pakai. Sedangkan tanah dengan pemilikan individual tercipta ketika seseorang membuka hutan untuk kepentingan keluarganya sendiri.

Di daerah Banten misalnya, sampai awal tahun 1800-an wilayah ini masih dikuasai Sultan, tanah (sawah) dikategorikan menjadi *tanah carik*, *tanah negeri*, dan *tanah yasa*. Tanah *carik* (tanah *kajaroan*) merupakan tanah jabatan bagi pejabat-pejabat desa. Tanah *negeri* adalah tanah yang dikuasai oleh kesultanan. Sedangkan tanah *yasa* adalah tanah yang dibuka oleh masyarakat sendiri dan menjadi hak milik mereka. Sebagian besar tanah di wilayah ini adalah tanah *yasa*. Tidak diperoleh keterangan mengenai tanah komunal seperti yang dikenal di beberapa bagian wilayah Jawa Barat. Setelah Banten dikuasai penjajah pada tahun 1810 dan ditetapkan pajak tanah gaya Raffles, penguasaan tanah *carik* diubah menjadi tanah milik perorangan untuk pemakai terakhir. Demikian pula dengan tanah *negeri*, sejak 1870 tidak diketahui lagi keberadaannya (Boomgard 1993).

Menurut Boomgard (1993), pada tahun 1900-an dapat dikatakan bahwa kebanyakan pemilikan tanah di Banten merupakan hak milik perorangan yang dapat diwariskan, walaupun ada beberapa desa yang memiliki tanah jabatan. Pemilikan tanah sawah berkisar 0,1 s.d. 2 bau dan tegalan 2 s.d. 3 bau. Pemilikan tanah luas tidak dikenal di daerah ini. Di beberapa bagian di Banten terdapat tanah blok huma yang digunakan secara bergilir.

Kemudian di daerah sekitar Batavia (Botabek sekarang) tanah menjadi milik perorangan. Akan tetapi, sekitar tahun 1800-an banyak tanah beserta penduduknya diberikan atau dijual oleh pemerintah kolonial kepada orang Cina dan Eropa sebagai tanah *partikelir* dengan hak pertuanan. Penduduk-penduduk tersebut hanya dapat menggarap tanah dengan kewajiban membayar pajak kepada tuan tanah, bahkan mereka kerap terusir.

Di daerah Karawang hak milik pribumi atas tanah dapat diwariskan. Bentuk penguasaan lainnya adalah penempatan tanah *partikelir*, walaupun kenyataannya tidak jauh berbeda dengan kepemilikan perorangan. Rata-rata per keluarga memiliki tanah seluas 3 bau, tetapi kebanyakan merupakan pemilik tanah *absentee*. Tanah jabatan tidak terdapat di wilayah ini, pejabat digaji dengan uang dari

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

iuran penduduk (*pancen*). Penduduk yang tinggal di atas tanah partikelir dikenakan *pajak kolong* yang dibayarkan kepada pihak perkebunan.

Di daerah Priangan hak atas tanah pada umumnya adalah hak milik perorangan, hanya Distrik Ciamis yang mengenal tanah komunal. Yang menjadi persoalan adalah pemilikan tanah luas oleh sebagian kecil penduduk. Kepemilikan tanah di Priangan sangat menentukan status sosial. Hanya penduduk desa yang memiliki tanah yang mempunyai hak untuk ikut serta dalam pemilihan kepala desa. Mereka yang tidak memiliki tanah, walaupun kedudukannya lebih baik, tidak berhak ikut serta dalam pemilihan kepala desa. Di Priangan pada umumnya tidak dikenal tanah jabatan, walaupun di beberapa distrik dikenal pula tanah *carik*. Lurah digaji 8 persen dari pajak negeri sebagai pengumpul pajak dan dari *pancen* (Arsip Nasional 1976).

Di daerah Cirebon penguasaan tanah lebih didominasi pemilikan komunal. Hanya di wilayah Indramayu yang mengenal tanah milik. Di Cirebon dikenal tanah jabatan yang disebut tanah *bengkok*. Luas tanah jabatan mencapai 1/4 atau 1/3 luas sawah desa. Di daerah ini dikenal pula tanah *yasa* yaitu tanah hutan yang dibuka sendiri dan hal ini kemudian diatur oleh *staatsblad* 1928 No. 340.

Masuknya penjajah Belanda mengubah struktur penguasaan tanah. Kebijakan penanaman kopi wajib di daerah Priangan (*Preangerstelsel*), kebijakan pemberian tanah partikelir, munculnya sistem persewaan desa oleh orang-orang Tionghoa, dan kebijakan-kebijakan lain telah merugikan hak-hak penduduk atas tanah. Penduduk pemilik atau yang menguasai tanah menjadi objek pemerasan melalui penarikan pajak tanaman atau dikerahkan sebagai tenaga kerja wajib (*hierendienst*). Di beberapa daerah, misalnya di wilayah Cirebon, kondisi ini menyebabkan penduduk meninggalkan tanahnya daripada harus melakukan kerja wajib yang sangat memberatkan mereka. Di daerah Majalaya, munculnya peluang kerja baru di sektor nonpertanian yaitu pertenunan telah mendorong penduduk meninggalkan tanah pertaniannya daripada harus membayar pajak yang tinggi (svensson 1986).

Fenomena semacam ini mendorong timbulnya sistem perburuhan upahan di perkebunan. Jika semula mereka, baik pemilik lahan luas maupun sempit, mempunyai aktivitas perusahaan tanah pertanian dan terlibat

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

hubungan tolong-menolong dalam pengerjaan sawah. Namun, setelah adanya sistem kerja wajib terutama di perkebunan- perkebunan pemerintah kolonial, muncullah fenomena buruh upahan lepas. Mereka lebih suka menjadi buruh perkebunan yang menerima upah daripada menguasai tanah tetapi harus kerja wajib.

Kondisi semacam ini bermula sejak diterapkannya sistem penanaman kopi wajib di daerah Priangan, kemudian pada awal tahun 1800-an ketika bermunculannya perkebunan pemerintah Belanda, dan diperparah dengan diberlakukannya Undang-Undang Agraria (*Agrarische Wet*) pada tahun 1870. Undang-undang ini mempunyai dua tujuan utama yaitu memberikan kesempatan kepada pihak swasta asing untuk menanamkan modalnya terutama pada sektor perkebunan dan melindungi hak-hak masyarakat setempat. Akan tetapi, pemberlakuan UU tersebut semakin memperburuk kondisi penguasaan tanah. Hal ini terjadi karena tanah yang dikuasai penduduk secara komunal maupun individual tetapi tidak terdaftar, dikategorikan sebagai tanah negara (*domein verklaring*). Akibatnya, banyak penduduk kehilangan tanahnya karena dijadikan lahan perkebunan asing.

Selain informasi mengenai pola kepemilikan dan penguasaan tanah menurut wilayah, sampai pertengahan abad ke-19 tidak ada data yang menyangkut struktur penguasaan tanah. Baru pada tahun 1868 pemerintah kolonial melakukan penelitian untuk pertama kalinya dan hasilnya dituangkan dalam *Eindresume*. Penelitian ini tidak berfokus pada struktur kepemilikan maupun penguasaan tanah, tetapi lebih menekankan aspek kelembagaan penguasaan tanah. Hasil penelitian terpenting dari penelitian tersebut di antaranya menyangkut perbedaan yang sangat kontras mengenai bentuk hak atas tanah di daerah Cirebon dan Priangan yang dapat dilihat pada tabel 1.

Dari gambaran sejarah penguasaan tanah tersebut dapat diketahui bahwa pada mulanya di Jawa Barat secara tradisional hanya mengenal dua bentuk penguasaan tanah, yaitu penguasaan komunal dan individual. Akan tetapi hadirnya penguasa asing telah mengubah bentuk penguasaan tanah. Svensson (1986) berpendapat bahwa sebagai konsekuensi dari masuknya pemerintah kolonial yang banyak memberikan tanah-tanah kepada partikelir, sampai awal tahun 1900-an pola penguasaan tanah di Jawa Barat

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

terbagi menjadi tiga bentuk penguasaan, yaitu tanah komunal, individual, dan penguasaan di atas tanah partikelir.

Tabel 1

Persentase Desa Menurut Bentuk-Bentuk Hak Atas Tanah sawah di Daerah Priangan, Cirebon, dan Jawa Tahun 1868/1869.

Bentuk hak tanah sawah	Residensi Cirebon %	Daerah Priangan %	Seluruh Jawa %
1. Hak milik perorangan turun temurun	34	96	56
2. Tanah komunal	92	-	59
3. Kedua bentuk di atas sama-sama ada	26	-	22
Jumlah desa yang disurvei	53	105	808

Sumber: Eindresume I, saduran Kano 1977, dikutip dari White dan Wiradi 1979.

Penguasaan Tanah Komunal

Daerah yang mengenal penguasaan tanah komunal adalah daerah Karesidenan Cirebon yang meliputi distrik Cirebon, Kuningan, Majalengka, dan Ciamis. Istilah untuk menyebut tanah komunal tersebut bervariasi, di Cirebon dan Kuningan disebut *kasikepan*, di Ciamis *sawah desa* atau *kanomeran*, dan di Majalengka *kacacahan*. Selain penguasaan tanah komunal, di daerah ini dikenal pula tanah *bengkak* yang merupakan tanah jabatan bagi aparat desa dan tanah *titisara* yaitu tanah yang dikuasai desa sebagai kas desa. Meskipun demikian, di daerah ini dikenal pula penguasaan tanah perorangan yang dikenal dengan tanah *yaasan*. Dengan demikian penguasaan tanah di daerah ini lebih bervariasi.

Pada awal abad ke-20 rata-rata penguasaan tanah *sikep* di daerah Cirebon sudah tetap. Artinya pemegang hak *sikep* dapat menguasai tanah tersebut sampai meninggal dunia. Pemegang hak *sikep* berikutnya akan ditentukan oleh rapat desa, karena tanah *sikep* tidak dapat diwariskan. Pada rapat tersebut akan ditentukan *tangkong*¹ berikutnya yang

¹ Tangkong adalah orang yang dianggap berjasa kepada desa dan oleh karena itu berhak menguasai tanah ke-sikep-an. Akan tetapi,

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

akan menjadi pemegang tanah *sikep*. Hal ini berbeda dengan *sikep* pola bergilir. Pada sistem bergilir, pemegang *sikep* ditentukan dalam suatu periode atau waktu tertentu misalnya lima tahun sekali, seperti yang terjadi di beberapa daerah di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Di wilayah Cirebon aparat desa termasuk kelas masyarakat yang menguasai tanah sangat luas. Seringkali luas tanah bengkok mencapai sepertiga luas areal sawah desa (Arsip Nasional 1976).

Pada masyarakat yang mengenal pola penguasaan tanah komunal, tidak semua penduduk desa mempunyai akses yang sama terhadap tanah *sikep*. Hanya mereka yang dianggap berjasa terhadap desa yang mempunyai akses, misalnya pendiri desa atau orang yang ikut berjasa dalam pembukaan hutan. Mereka yang tidak terlibat langsung dalam pembukaan hutan, tetap diberi kesempatan menguasai tanah jika rapat desa mengizinkannya. Namun, harus menunggu sampai ada pemegang *sikep* yang habis masa gilirannya atau meninggal dunia.

Mengenai akses wanita terhadap tanah *sikep*, Soepomo (1982) melaporkan bahwa syarat pemegang hak ke-*sikep*-an adalah sebuah keluarga. Akan tetapi secara administratif yang tercatat sebagai pemegang *sikep* adalah kepala keluarga (laki-laki). Jatuhnya hak *sikep* kepada sebuah keluarga berdasarkan ketentuan umum bahwa pemegang hak *sikep* mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan, misalnya kerja wajib yang ditetapkan oleh pemimpin desa, ronda, atau sumbangan-sumbangan lainnya terhadap desa. Dengan asumsi itu, dalam keluarga harus ada laki-laki (biasanya kepala keluarga) yang akan melakukan tugas-tugas tersebut.

Meskipun demikian, bila suami meninggal hak ke-*sikep*-an dapat dilanjutkan oleh istri, selama tidak ada pergiliran (untuk *sikep* bergilir) atau ada ketentuan lain yang ditetapkan rapat desa. Konsekuensinya, istri tersebut tetap harus melakukan kewajiban-kewajiban. Apabila mampu, atau ada orang lain yang mewakilinya

karena luas tanah kesikepan terbatas, orang tersebut (*tangkong*) belum dapat menguasai tanah ke-*sikep*-an tersebut. Ia baru akan mendapat kesempatan ketika ada pemegang *sikep* yang meninggal dunia atau mendapat giliran (jika pola ke-*sikep*-an bergilir). *Tangkong* yang berada pada posisi teratas disebut *tangkong* tua. Di daerah Ciamis dan Majalengka disebut *kuren*.

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

melaksanakan kewajiban-kewajiban tersebut, ia dapat menjadi pemegang hak ke-*sikep*-an. Apabila tidak ada yang mewakili maka tanah tersebut akan di ambil alih oleh pemimpin desa untuk diberikan kepada tangkong berikutnya.

Penguasaan tanah Partikelir

Pada masa pemerintahan Raffles (1811-1816) dikeluarkan kebijakan baru yaitu penjualan tanah di beberapa daerah di Pulau Jawa. Hal ini ada kaitannya dengan krisis keuangan yang dialami pemerintahan Inggris di Indonesia. Di Jawa Barat sendiri penjualan tanah kepada partikelir banyak terjadi di sekitar Subang, Karawang, Purwakarta, dan Tangerang. Persil terbesar tanah partikelir dikuasai oleh *P en T Land* seluas 2.129 km² yang terletak di sekitar Kabupaten Subang, Karawang, dan Purwakarta sekarang (luas Kabupaten Subang sekarang 2051 km²). Penguasaan tanah partikelir lebih mirip dengan negara dalam negara. Mereka mengangkat orang-orang pribumi menjadi demang, asisten demang, mantri, dan lain-lain (Effendi 1990).

Sampai 1920-an tanah-tanah yang dikuasai penduduk pribumi di daerah partikelir masih berstatus hak pakai, tidak ada hak perorangan dan tidak terdapat tanah komunal. Penguasaan tanah dengan hak pakai ini dapat diwariskan. Mereka wajib membayar pajak kepada tuan tanah melalui para demang, besarnya dibedakan menurut kelas. Untuk kelas 1 tiap 1 ru (500 ru = 1 bau) pajaknya 8 kati, kelas 2 pajaknya 6 kati, dan kelas 3 pajaknya 4 kati. Akan tetapi, pemerintah kolonial Belanda mulai mengadakan pembelian kembali tanah-tanah partikelir, penduduk diperbolehkan menguasai tanah yang telah dibeli tersebut. Data lengkap hasil redistribusi ini sulit ditemukan, tetapi dari *Memori Serah Jabatan Residen Karawang* dinyatakan bahwa setiap keluarga rata-rata menguasai tanah seluas 3 bau.

Upaya pemerintah membeli kembali tanah tersebut erat kaitannya dengan pertimbangan sosial dan ekonomi. Pertimbangan sosial berkaitan dengan keinginan untuk memperbaiki perekonomian penduduk pribumi yang didasarkan pada hasil penyelidikan tentang berbagai masalah yang timbul di atas tanah partikelir pada tahun 1912. Sedangkan pertimbangan ekonomi berkaitan dengan

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

penguasaan kembali sumber daya yang diharapkan mampu memberikan pemasukan tambahan bagi kas negara melalui pajak maupun tanaman ekspor. Di daerah *P en T land*, sampai tahun 1919 tanah yang dibeli kembali oleh pemerintah mencapai luas 144.282 ha. Tanah tersebut didistribusikan kepada penduduk. Akan tetapi, penduduk yang memperoleh tanah tersebut tetap harus membayar pajak kepada pemerintah.

Pembelian kembali tanah-tanah partikelir oleh pemerintah, memberi peluang kepada penduduk untuk membuka tanah dengan cara mengajukan permohonan kepada pemerintah terlebih dahulu. Namun, kesempatan ini mengakibatkan terjadinya komersialisasi tanah yang akhirnya pemilikan tanah oleh penduduk luar desa (*absentee*) semakin menggejala.

Pada masa pendudukan Jepang dan masa revolusi banyak penduduk melakukan pembukaan tanah secara liar, termasuk tanah perkebunan. Setelah berlakunya UUPA, persoalan ini menjadi agenda yang harus dipecahkan. Pemerintah menetapkan bahwa penduduk yang sudah menguasai tanah tersebut sejak jaman kolonial menjadi pemilik sah. Ketentuan tersebut tidak berlaku bagi penduduk yang baru menguasai tanah partikelir pada jaman Jepang.

Penguasaan Tanah Individual

Wilayah yang mempunyai pola penguasaan tanah individual adalah Banten dan Priangan. Di daerah ini tidak ditemukan penguasaan tanah komunal. Tanah jabatan juga jarang ditemukan, karena gaji aparat desa diperoleh dari *pancen* (iuran desa). Menurut laporan *Memori Serah Jabatan Residen Priangan Tahun 1921* (Arsip Nasional 1976) hanya beberapa distrik yang mengenal tanah jabatan, di antaranya Cimahi, Ujungberung, Cicalengka, Ciparay, Sumedang, Tanjungsari, Cimalaka, Tomo, dan Darmaraja. Di beberapa desa, status tanah tersebut masih dipertahankan sampai saat ini. Di Desa Tanjungjaya misalnya, tanah *bengkok* seluas 3 hektar masih dipertahankan dengan maksud untuk menambah penghasilan aparat desa. Di Priangan, pola pemilikan tanah individual ditandai dengan pemilikan tanah yang sangat luas. Sedangkan di Banten, tidak terdapat penguasaan tanah yang luas.

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

Dalam hal penguasaan tanah, selain pemilik sekaligus penggarap, pola-pola penguasaan tanah seperti sewa, gadai, bagi hasil mulai dikenal ketika penduduk mulai merasakan kekurangan tanah pertanian. Soepomo (1986) dalam bukunya *Hukum Perdata Adat Jawa Barat* menjelaskan bahwa jual beli tanah lazim terdapat di seluruh wilayah Jawa Barat dengan berbagai istilah, misalnya *jual mutlak, jual lepas, jual lepas mutlak, jual lepas tangan* yang berarti menjual secara lepas. Ada pula jual beli tanah *sikep*, pembeli akan menjadi pemegang *sikep*. Kemudian, sistem gadai tanah hampir di seluruh wilayah Jawa Barat. Di Banten dikenal istilah *jual sanda, adol sanda*, atau *gade*. Di Wilayah Cirebon dikenal dengan istilah *_gade_*. Sedangkan di daerah Priangan, Bogor, dan Purwakarta dikenal istilah *akad, gade, jual akad, jual gade*, atau *tandon*. Istilah untuk membeli kembali adalah *tebus* atau *beuli deui*.

Sewa-menyewa tanah pertanian dikenal di seluruh wilayah dengan istilah *nyewakeun*. Di daerah Banten, menyewakan tanah dengan pembayaran setelah panen disebut *lelanjan*. Di daerah Cirebon, meminjam uang dengan memberikan tanah untuk melunasinya disebut *gangsursur*. Di wilayah ini sudah terbiasa menyewakan tanah dalam jangka panjang terutama untuk perkebunan tebu.

Bagi hasil terdapat di seluruh bagian Jawa Barat dengan berbagai cara, misalnya *maro, maparo, nengah* yang berarti separuh, *mertelu, jejuron* yang berarti sepertiga. *Maro* merupakan cara yang paling umum, tetapi perjanjiannya bervariasi. Di daerah Sukabumi dikenal istilah *ceblokan*. Artinya, seseorang mengerjakan pekerjaan tanpa upah, tetapi mendapatkan hak ikut serta dalam panen dan mendapatkan bawon seperlima bagian dari hasil panen.

Fenomena Ketimpangan

Tidak diperoleh informasi sejak kapan terjadi ketimpangan dalam distribusi pemilikan tanah di Jawa Barat. Namun sebagai gambaran, Husken dan White (1989) menjelaskan bahwa sebelum adanya penguasa asing pun pada masyarakat pedesaan telah terbentuk tiga kelas penguasaan lahan. Pertama, kelompok besar petani tunakisma yang seringkali menumpang pada keluarga petani

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

pemilik lahan. Kedua, kelompok petani yang menguasai lahan, terutama *sikep* dan elit lainnya. Ketiga, kelas pamong desa yang menguasai lahan milik pribadi atau *sikep* dan menguasai sejumlah besar lahan desa sebagai upah mengatur pemerintahan.

Data statistik pertama yang dapat menjelaskan struktur pemilikan tanah di Jawa Barat adalah hasil penelitian tentang menurunnya kehidupan penduduk pribumi tahun 1905 yang disebut dalam *Mindere Welvaart Onderzoek*. Secara umum, distribusi pemilikan tanah di Jawa Barat pada tahun 1905 dapat dilihat pada tabel 2 dan kondisi ketunakismaan dapat dilihat pada tabel 3 di bawah ini.

Tabel 2

Penyebaran Luas Pemilikan Tanah di Jawa Barat Tahun 1905

Gol. luas pemilikan (hektar)	Jumlah pemilik (%)					
	Jawa Barat	Karesidenan				
		Banten	Bogor	Karawang	Priangan	Cirebon
Kurang dari 0,7	67	84	86	60	57	63
0,7 - 1,4	17	12	12	24	18	14
1,4 - 4,2	7	3	1	8	12	4
4,2 ke atas	7	1	1	8	11	3
Total (%)	100	100	100	100	100	100

Sumber: *Mindere welvaart Onderdoek* 1905.

Tabel 3

Tingkat Ketunakismaan di Jawa Barat Tahun 1905

	Banten	Bogor	Priangan	Cirebon	Jawa Barat
Jumlah rumah tangga	222.293	75.136	642.868	355.914	1.296.211
Jumlah pemilik tanah	148.868	36.145	271.171	179.796	635.980
Jumlah tunakisma	73.425	38.991	371.697	176.118	660.231
Proporsi tunakisma (%)	33	52	58	49	51

Sumber: *Mindere Welvaart Onderzoek* 1905.

Di karesidenan Banten dan Karawang pemilikan tanah relatif merata, karena sedikit sekali keluarga yang menguasai tanah di atas 4,2 hektar. Kemudian di Karesidenan Cirebon pada tahun 1905 tercatat hanya 15 orang yang menguasai tanah lebih dari 30 bau. Akan

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

tetapi pada tahun 1925 meningkat menjadi 268 orang. Demikian pula di Karesidenan Banten, pada tahun 1905 tercatat 5 orang dan pada tahun 1925 meningkat menjadi 157 orang.

Di daerah Priangan sejak dahulu pemilikan tanah sudah terkonsentrasi pada beberapa orang. Tahun 1905 dilaporkan ada sekitar 559 orang yang menguasai tanah lebih dari 30 bau dan pada tahun 1925 bertambah menjadi 1226 orang. Adanya konsentrasi pemilikan tanah mengakibatkan berkembangnya kelompok petani tunakisma. Tingkat ketunakismaan di seluruh Priangan mencapai 39%. Dari 189.325 keluarga yang terdaftar di Kabupaten Bandung hanya 58.292 keluarga (31%) yang memiliki lahan. Di distrik Majalaya dari 25.094 keluarga yang tercatat hanya 8.634 keluarga (34%) yang memiliki lahan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sekitar dua per tiga penduduk di daerah Bandung adalah tunakisma. Pekerjaan tunakisma adalah menggarap tanah milik orang lain, bekerja sebagai buruh tani, sebagai buruh perkebunan atau migran ke kota Bandung. Ketimpangan penguasaan tanah di Priangan dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4

Distribusi Pemilikan Tanah di Priangan Tahun 1905

Luas (bau)	Jumlah keluarga							
	Bandung	Majalaya	Garut	Tasikmalaya	Sukabumi	Cianjur	Sumedang	Ciamis
<< 1	26.562	3.092	17.942	24.891	15.265	19.043	10.688	15.554
1 - 3	18.732	3.759	14.413	21.257	13.649	13.248	9.796	13.975
4 - 8	8.984	1.319	10.587	14.224	7.013	4.360	4.186	3.556
9 - 14	2.758	308	2.842	3.036	1.230	829	1.136	305
15 - 29	1.060	125	719	757	306	231	250	48
>> 30	196	25	115	114	62	47	22	3
Total	52.292	8.634	46.609	64.279	37.525	37.758	26.708	33.448

Sumber: Svensson 1986.

Ada 584 keluarga yang menguasai tanah lebih dari 30 bau (lebih dari 20 hektar). Akan tetapi dalam kenyataan banyak di antara penduduk di Priangan yang menguasai ratusan bau. Di Majalaya misalnya ada seorang haji yang menguasai tanah ratusan hektar (Svensson 1986).

Ketimpangan penguasaan tanah terjadi juga di wilayah yang memiliki pola penguasaan tanah komunal. White dan Wiradi (1979) menyatakan bahwa dengan sistem penguasaan tanah komunal belum tentu berarti terjadi pemerataan

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

jangkauan terhadap tanah pertanian bagi masyarakat (komunitas) desa. Pada akhir abad ke-19 kebanyakan tanah komunal dikuasai secara tetap oleh sebagian kecil penduduk desa. Penguasaan tanah komunal bergilir secara periodik sudah semakin jarang ditemukan. *Memori Serah Jabatan Karesidenan Cirebon 1922* melaporkan bahwa:

"...tanah jabatan di Cirebon terlalu luas yaitu 1/4 sampai 1/3 dari seluruh persawahan desa, sehingga pada tahun 1920 pemerintah mengadakan perubahan agraria. Pada masa sebelumnya dalam pembagian tanah komunal seringkali seorang *sikep* mendapat bagian rangkap dengan mengajukan saudara atau anaknya yang masih dibawah umur untuk menjadi *sikep*. Walaupun banyak pihak yang mengetahui, namun mereka tidak dapat berbuat sesuatu karena pelakunya adalah pejabat desa dan *sikep* terpandang. Seringkali kepala desa atau pejabat desa lainnya bertindak sebagai penyewa tanah komunal di desanya dengan paksaan dan sewa yang rendah dan tanah itu disewakan lagi. Sesudah perubahan agraria pada tahun 1919-1924 tanah komunal diubah menjadi hak milik perorangan turun-temurun atau tanah komunal dengan *sikep* tetap. Dengan demikian, kondisi ini memberikan peluang terjadinya konsentrasi penguasaan tanah pada sebagian kecil penduduk" (Arsip Nasional RI 1976).

Setelah proklamasi kemerdekaan tahun 1945, yang lazim dianggap sebagai titik kulminasi perjuangan politik Bangsa Indonesia, struktur pemilikan maupun penguasaan tanah di Jawa Barat praktis tidak berubah. Kemerdekaan politik yang telah dicapai ini sekaligus merupakan ujian bagi kondisi sosial ekonomi masyarakat secara keseluruhan. Struktur ekonomi Indonesia pada saat itu masih diwarnai oleh dominasi sistem ekonomi asing, terutama ekonomi perkebunan dan pabrik gula yang juga mempengaruhi politik pertanian kolonial. Demikian pula penerapan hukum pertanahan yang dualistis yang didasarkan kepada Undang-undang Agraria 1870 masih mewarnai pola pemilikan tanah. Hardjosudarmo (1967) menyatakan bahwa penerapan Undang-undang Agraria 1870 selama 3/4 abad telah melahirkan bentuk penguasaan tanah sebagai berikut:

- 1) Dipandang dari segi pemilikan tanah, maka kita dapatkan golongan tuan tanah (pemilik tanah besar), pemilik tanah sedang, pemilik tanah kecil, dan golongan petani tak bertanah.
- 2) Dari keadaan itu, maka dalam penggunaan tanahnya (*tenancy*) kita dapatkan:

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

1. petani besar yaitu tuan tanah yang mengerjakan tanahnya sendiri yang luas, ataupun mereka ini melepaskan tanahnya pada orang lain (sewa, maro dsb), atau membiarkan tanahnya kosong;
 2. pemilik sawah sedang yang menjadi petani sedang, ataupun melepaskan tanahnya dengan sewa atau maro;
 3. pemilik tanah kecil yang biasanya jadi petani kecil, dan biasanya juga sambil maro mengerjakan sawah orang lain;
 4. yang tidak punya sawah sama sekali menjadi tani-buruh (maro) ataupun buruh tani.
- 3) Perburuhan di lapangan pertanian (keadaan buruh-tani).

Tidak diperoleh data berapa luas rata-rata pemilikan maupun penguasaan tanah di Jawa Barat pada awal kemerdekaan. Sebagai gambaran, Hardjosudarmo (1970) yang mengutip *Statistical Pocketbook of Indonesia 1960* menggambarkan betapa kecilnya tanah garapan per kapita di Jawa dan Madura. Pada tahun 1940 dilaporkan bahwa luas pemilikan tanah rata-

rata per kapita adalah 0,170 hektar, kemudian pada tahun 1951 turun menjadi 0,162 hektar. Artinya, jika satu keluarga diasumsikan terdiri dari 5 orang anggota maka mereka hanya menguasai sekitar 0,75 hektar. Myrdal (dalam Todaro 1991) menyebutkan bahwa fenomena kecilnya luas pemilikan tanah ini disebabkan oleh tiga kekuatan, yaitu pengaruh kolonisasi, monetisasi, dan pertambahan penduduk yang sangat cepat. Di antara ketiga faktor tersebut, kekuasaan penjajah merupakan katalisator utama.

Fenomena kecilnya rata-rata luas penguasaan tanah per kapita tersebut memberi daya dorong yang kuat bagi penduduk miskin untuk menduduki tanah-tanah negara. Hal ini terutama banyak terjadi di daerah bekas perkebunan terlantar yang ditinggalkan pemiliknya ketika terjadi perang kemerdekaan. Pendudukan lahan eks. perkebunan asing tersebut terutama terkonsentrasi di bekas Karesidenan Priangan dan sekitar Botabek. Tanah dengan status penguasaan yang tidak jelas tersebut sekarang menjadi sumber timbulnya sengketa tanah.

Masalah besar yang dihadapi Pemerintah Indonesia setelah kemerdekaan adalah kebutuhan mendesak akan perbaikan ekonomi, terutama pertanian. Pemerintah mulai membangun infrastruktur pertanian, misalnya jaringan irigasi yang

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

banyak mengalami kerusakan ketika perang kemerdekaan. Berbagai upaya telah dilakukan Pemerintah untuk mengurangi ketergantungan kepada beras impor yang terus-menerus meningkat sejalan dengan pesatnya perkembangan jumlah penduduk. Akan tetapi upaya ini tidak berhasil dan impor beras tetap semakin meningkat. Ketidakberhasilan ini selain disebabkan oleh kegagalan teknis, juga disebabkan oleh ketidakstabilan ekonomi dan politik yang banyak menggerogoti anggaran belanja negara yang sangat terbatas (Husken 1982). Satu hal yang merupakan ganjalan besar dalam upaya pembangunan pertanian dan distribusi output yang lebih merata adalah timpangnya penguasaan tanah (tabel 5).

Tabel 5

Penggolongan Pemilik Sawah di Jawa Tahun 1957

Propinsi	Banyaknya pemilik sawah						
	s/d 0,5	0,6-1	1,1-2	2,1-5	5,1-10	10,1-20	20,1 +
Jawa Barat	1.395.307	359.424	156.216	56.283	8.153	1.449	363
Jawa Tengah	1.388.352	405.067	115.304	25.787	3.265	905	111
Jawa Timur	933.615	464.352	167.565	40.954	4.369	577	93

Sumber: Deppen RI dikutip dari Hardjosudarmo 1970.

Ada 1.802 kepala keluarga di Jawa Barat yang memiliki tanah di atas 10 hektar. Akan tetapi, sekitar 90% keluarga hanya menguasai tanah di bawah 1 hektar. Dari 90% persen pemilik lahan di bawah 1 hektar tersebut sekitar 5/6 nya merupakan petani berlahan di bawah 0,5 hektar. Data makro yang menggambarkan jumlah petani tunakisma pada saat itu tidak diperoleh, tetapi dari beberapa hasil penelitian mikro digambarkan bahwa persentasenya cukup besar.

Dibandingkan dengan propinsi lain, ternyata ketimpangan pemilikan tanah lebih besar terjadi di Jawa Barat. Hal ini tampaknya berkaitan dengan pola pemilikan tradisional di Jawa Barat, pada umumnya (Priangan), yang lebih didasarkan kepada pemilikan individual. Begitu pula daerah Karesidenan Cirebon yang berpola komunal, pada awal abad ke-20 kebanyakan tanah *sikep* tidak dibagikan secara bergilir tetapi menjadi *sikep* tetap. Sedangkan Jawa Tengah dan Jawa Timur yang kepemilikan tanahnya sebagian besar didasarkan kepada pemilikan komunal bergilir, pemilikan tanah luas relatif lebih sedikit.

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

Persoalan lain, selain timpangnya pola penguasaan tanah adalah sempitnya rata-rata luas usaha tani. Pada tabel 6 terlihat bahwa rata-rata luas penguasaan sawah hanya mencapai 0,5 hektar, dan rata-rata penguasaan tanah kering 0,5 hektar. Padahal luas minimal yang dapat mencukupi kebutuhan keluarga pertanian, sebagaimana dijelaskan dalam PP 56/60 tentang *landreform* adalah sekitar 2 hektar.

Tabel 6
Luas Tanah Milik Rata-rata Menurut Propinsi Tahun 1957

Propinsi	Jumlah desa	Jumlah pemilik tanah	luas areal sawah (termasuk milik negara yang dibulatkan)	Rata-rata luas sawah petani pemilik tanah (dalam hektar)
Jawa Barat	3.763	1.977.195	1.040.943	0,5
Jawa Tengah	8.314	1.938.791	1.047.879	0,5
Jawa Timur	8.136	1.872.261	1.130.872	0,6
Total:	20.213	5.788.247	3.219.694	0,5
		Tanah kering	Tanah kering	
Jawa Barat		2.519.365	1.283.856	0,5
Jawa Tengah		3.599.182	1.347.238	0,4
Jawa Timur		3.727.389	1.738.005	0,5
Total:		9.845.936	4.369.099	0,5

Sumber: Sadjarwo dalam Lyon 1984.

Timpangnya pemilikan tanah pada skala makro tersebut didukung beberapa hasil penelitian mikro di beberapa desa di Jawa Barat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketimpangan mengarah ke polarisasi pemilikan tanah. Studi yang dilakukan oleh Adiwilaga di daerah Lembang Kabupaten Bandung pada pertengahan 1950-an, sebagaimana dikutip oleh Lyon (1984) menunjukkan bahwa penguasaan tanah sudah semakin terpusat pada beberapa keluarga tuan tanah dan pejabat desa. Demikian pula hasil penelitian Ten Dam di desa Cibodas Kecamatan Lembang Kabupaten Bandung mengungkapkan bahwa 44% keluarga tidak memiliki tanah sama sekali, 25% hanya memiliki tanah tempat bermukim, dan 23% memiliki tanah tegalan kurang dari 1 hektar.

Di Desa Cipicung Kabupaten Pandeglang dengan luas tanah sekitar 526 hektar dan berpenduduk 3.478 orang atau 893 kepala keluarga, diketahui bahwa hanya sekitar 30% saja penduduk yang memiliki tanah. Sisanya, sekitar 70% tidak memiliki tanah. Di antara pemilik tanah tersebut dapat

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

dikelompokkan sebagai berikut: kurang dari 1 hektar 213 orang, antara 1 - 2 hektar 24 orang, antara 2 - 5 hektar 15 orang (Ina Slamet 1965).

Di beberapa desa di sekitar Kabupaten Bandung ketimpangan pemilikan tanah lebih tinggi lagi. Tanah pertanian yang ada di desa tersebut hanya dikuasai oleh beberapa orang tuan tanah yang sebagian besar merupakan pemilik tanah *absentee*. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel 7.

Tabel 7 menunjukkan bahwa ketimpangan paling besar terdapat di Desa Antapani. Di desa tersebut, 70,73% dari luas lahan yang ada dikuasai oleh 0,33% kepala keluarga. Hal yang sama terjadi pula di Desa Leuwigadjah.

Tingginya angka tunakisma dan banyaknya tanah yang dikuasai oleh tuan tanah menyebabkan tingginya tingkat penyakapan. Walaupun sukar untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang jumlah petani *pemaro* dan buruh tani, ada beberapa data yang dapat memberikan gambaran kasar tentang keadaan petani *pemaro* di beberapa pedesaan di Jawa Barat. Di Desa Cipicung Kabupaten Pandeglang dengan tingkat kepadatan penduduk sekitar 660 orang per km² terdapat sekitar 50% keluarga petani *pemaro*. Kira-kira 2/3 keluarga di desa tersebut tidak memiliki tanah. Demikian pula di Desa Cimanuk Kabupaten Pandeglang, jumlah petani *pemaro* diperkirakan mencapai 60% kepala keluarga. Di Desa Anyer Lor Kabupaten Serang, dari sawah seluas 211 hektar, 113 hektar di antaranya disakapkan kepada petani *pemaro* (Ina Slamet 1965).

Tabel 7

Perbandingan Jumlah Penduduk Dengan Pemilikan Tanah Antara Tuan Tanah, Dengan Petani Miskin, dan Buruh Tani di Jawa Barat.

Desa	tuan tanah		Petani miskin dan buruh tani	
	Penduduk (%)	tanah milik (% tanah desa)	Penduduk (%)	tanah milik (%tanah desa)
Tjisaranten (Bandung)	1,8	---*	50,4	---
Tjinunuk (Bandung)	0,13	---	38,29	---
Antapani (Tjitjadas)	0,33	70,73	98,47	---
Leuwigajah (Batudjadjar)	12,5	83,48	87,5	16,52

Sumber: Ina Slamet 1965.

Keterangan: * tidak ada data

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

Bentuk hubungan penyakapan (bagi hasil²) tersebut berbeda-beda, bergantung daerahnya dan dipengaruhi oleh seberapa besar tekanan penduduk terhadap lahan, tingkat kesuburan lahan, dan struktur sosial masyarakat tersebut. Secara umum bentuk hubungan bagi hasil lebih memberatkan pihak penggarap. Ina Slamet memberikan contoh bagi hasil yang memberatkan petani penggarap di Kawedanaan Tjiruas kabupaten Serang sebagai berikut:

"Di situ penggarap hanya mendapat separoh dari hasil bersih, jikalau semua ongkos, termasuk bibit dipikul olehnya (penggarap), sehingga si pemilik memang semata-mata memberikan tanahnya. Jikalau si pemilik, disamping tanahnya, juga memberi bibit dan membiayai ongkos tandur, maka si penggarap hanya bisa mendapat sepertiga dari hasil panen. Dalam hal si penggarap hanya memberi tenaga kerjanya saja dan ongkos di tanggung pemilik tanah, maka si penggarap hanya mendapat seperempat dari hasil panen. Sistem mertelu dan merapat ini tidak hanya dipakai oleh pemilik tanah yang memilih penggarapnya berdasarkan kemampuannya untuk bekerja serta memiliki watak yang tidak rewel, tetapi juga terjadi di antara pemilik dengan penggarap yang mempunyai hubungan keluarga. Keadaan ini menyebabkan kehidupan petani penggarap serba kurang" (Ina Slamet 1965:52).

Timbangnya penguasaan tanah dan tingginya tingkat penyakapan (dengan bagi hasil) yang ternyata sangat merugikan petani penggarap, baik secara umum di Jawa dan secara khusus di Jawa Barat merupakan landasan disahkannya UU No. 2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH). Undang-undang ini muncul sebagai respons terhadap kenyataan bahwa luas tanah sangat terbatas, sementara jumlah penggarap sangat besar. Kondisi ini menyebabkan petani penggarap terpaksa menerima syarat-syarat perjanjian yang tidak sesuai dengan apa yang telah dikeluarkan dalam penggarapan.

Pemberlakuan UUPBH, menyebabkan penyakap harus membuat perjanjian dengan si pemilik tanah yang disahkan oleh pemimpin desa. Dalam surat perjanjian tersebut harus dijelaskan tentang beban biaya yang harus ditanggung penyakap dan bagian yang diberikan kepada pemilik sawah. Secara umum undang-undang ini bertujuan melindungi kepentingan petani penggarap. Akan tetapi, setelah

² Di Jawa Barat terdapat beberapa istilah untuk hubungan bagi hasil, seperti *maro*, *mertelu*, *merapat*, dll.

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

terjadi prahara politik tahun 1965, pelaksanaan undang-undang ini terabaikan.

**KETIMPANGAN :
ANTARA OPTIMISME MAKRO
DAN PESIMISME MIKRO**

Analisis pada bab ini mengacu pada data statistik makro (terutama sensus pertanian) dan data mikro dari beberapa hasil penelitian. Untuk membandingkan daerah kasus mikro yang satu dengan kasus mikro lainnya, penulis menggunakan pembagian wilayah pola penguasaan tanah di Jawa Barat berdasarkan sejarah pola penguasaannya sebagaimana dikemukakan Svensson. Menurut Svensson (1986), sampai awal abad 20, pola penguasaan tanah di Jawa barat terbagi menjadi 3 jenis, yaitu pola penguasaan tanah secara *individual* yang terdapat di Priangan dan Banten, pola penguasaan tanah *komunal* di sekitar bekas Karesidenan Cirebon, dan pola penguasaan tanah *partikelir* di daerah Subang sekarang dan sekitarnya. Pembagian ini dilakukan untuk melihat pengaruh latar belakang sejarah tersebut terhadap pola penguasaan tanah saat ini.

Distribusi Penguasaan Tanah

Berbicara mengenai pola penguasaan tanah tidak dapat dilepaskan dari permasalahan petani pedesaan dan masalah kemiskinan mereka. Geertz dalam *Involusi Pertanian* (1983) berpendapat bahwa petani pedesaan tetap mempertahankan tingkat homogenitas sosial dan ekonomi yang cukup tinggi dengan cara membagi-bagikan rejeki yang ada sehingga menjelma menjadi suatu proses yang disebut "*share poverty*". Sementara itu, E. de Vries (1972) menyatakan bahwa kekurangan tanah merupakan indikator utama masalah kemiskinan petani pedesaan. Demikian pula Sartono Kartodirdjo (1987) menyatakan bahwa kemiskinan pedesaan sebagai dimensi yang saling berkaitan dan berhubungan erat dengan distribusi tanah dan pendapatan yang tidak merata. Selain itu, Gunawan (1993) menyatakan bahwa,

"... di Jawa hampir 60% penduduk tidak memiliki lahan, sedangkan rata-rata luas pemilikan lahan (termasuk sawah dan lahan kering) hanya 0,62 hektar menurut Sensus Pertanian 1973 dan 0,61 hektar menurut Sensus Pertanian 1983. Di beberapa pedesaan di Jawa Barat lebih dari 75% buruh tani tidak memiliki lahan pertanian. Rata-rata pemilikan lahan per rumah tangga buruh tani berkisar antara 0,018 -

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

0,027 hektar untuk lahan sawah dan 0,001 - 0,004 untuk lahan kering. Dengan lahan yang begitu sempit buruh tani dan petani gurem lebih mengandalkan kegiatan berburuh dalam mencukupi kebutuhan keluarganya. Kondisi ini tampaknya akan semakin parah mengingat perkembangan upah riil buruh pertanian cenderung konstan atau menurun, sementara kebutuhan hidup keluarga terus bertambah" (Gunawan 1993).

Betapa pentingnya penguasaan tanah dalam mengatasi persoalan pedesaan. Akan tetapi kenyataan pada skala makro maupun mikro menunjukkan ketimpangan yang cukup besar dalam distribusi penguasaannya (lihat tabel 8 dan gambar 1).

Sampai laporan ini ditulis, Pemerintah Indonesia telah melaksanakan sensus pertanian sebanyak empat kali yaitu pada 1963, 1973, 1983, dan 1993 (pada waktu penulisan dilakukan, hasil sensus pertanian 1993 belum dapat diperoleh). Fokus perhatian keempat sensus ini lebih ditujukan pada aspek penguasaan tanah atau distribusi luas usaha tani. Sensus ini hanya mengacu pada penguasaan efektif, bukan kepemilikan formal sebenarnya, sehingga orang yang tidak mempunyai tanah pun dapat ikut tercatat. Jumlah petani tak bertanah juga tidak menunjukkan keadaan sebenarnya, karena angkanya diambil dari petani yang sedang tidak menguasai tanah, meskipun sebenarnya memiliki tanah. Pergeseran pola penguasaan tanah selama dua dasa warsa tersebut dapat kita lihat pada tabel 8.

Persoalan pokok yang ditampilkan pada tabel di atas adalah sempitnya lahan usaha tani. Menurut Sensus Pertanian 1963, 1973, dan 1983, ada beberapa perubahan penting pada pola penguasaan tanah di Jawa Barat. Pertama, penurunan drastis golongan petani kurang dari 0.1 ha, baik dalam jumlah maupun area. Pada sensus pertanian 1973 persentase kelompok ini mencapai 6.70%, tetapi pada sensus pertanian 1983 berkurang menjadi 2.99%. Demikian pula area yang dikuasai kelompok ini menyempit. Pada sensus pertanian 1973 kelompok ini menguasai 0.77% dari total area, tetapi pada sensus pertanian 1983 hanya menguasai 0.37%. Hal ini menimbulkan

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

pertanyaan apakah berkurangnya kelompok ini diakibatkan mereka "naik posisi" menjadi petani yang menguasai lahan di atas 0.1 hektar atau justru turun menjadi kelompok tunakisma mutlak. Apabila menjadi tunakisma, hal ini juga menimbulkan pertanyaan lain mengingat angka tunakisma hasil Sensus pertanian 1973 jumlahnya berkurang pada Sensus Pertanian 1983. Menurut Kano (1989) angka tunakisma berkurang dari 45,7% pada sensus pertanian 1973 menjadi 43% pada sensus pertanian 1983.

Tabel 8
Distribusi Penguasaan Tanah di Jawa Barat Menurut Sensus Pertanian 1963, 1973, 1983.

	1963*		1973		1983	
Luas (ha)	% Usahatani	%Area	%Usahatani	%Area	%Usahatani	%Area
Usahatani << 0.10	**	t.a.d	6.70	0.77	2.99	0.37
0.10-0.49	56		54	23	53.76	20.64
0.50-0.99	24.4		1.80	24	23.49	23.48
1.00-1.99	13.9		12.50	26.23	13.71	26.50
2.00 <<	5.7		5.00	26	6.05	29
Jumlah Usaha Tani	2.115.437		2.468.281		2.872.434	
Jumlah Area (hektar)	1.497.681		1.524.965		1.917.016	
Rata-rata luas usaha tani (ha)	0.7		0.64		0.67	

Sumber: * Joerg Hartman 1985; Sensus Pertanian 1973 dan 1983.

** kurang dari 0.1 tidak disensus
t.a.d = tidak ada data

Kedua, pada spektrum lain terjadi kenaikan luas tanah yang dikuasai golongan petani berlahan luas (2.0 hektar ke atas). Pada sensus pertanian 1973 kelompok ini hanya menguasai 26% luas area, tetapi pada sensus pertanian 1983 bertambah menjadi 29%. Ini berarti telah terjadi konsentrasi penguasaan tanah pada sekelompok kecil penduduk yang menurut beberapa pakar, seperti Tjondronegoro (1990), White dan Husken (1989), serta Wiradi (1991), sebagai akibat revolusi hijau.

Dengan demikian, jika petani dikelompokkan menjadi dua kelompok besar yaitu petani yang menguasai

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

tanah kurang dari satu hektar dan lebih dari satu hektar, akan terlihat bahwa 55% luas tanah pertanian di Jawa Barat dikuasai oleh 20% petani dan sisanya 80% petani hanya menguasai 45% luas lahan. Atau dapat pula dikatakan bahwa golongan petani berlahan lebih dari satu hektar menguasai lebih dari setengah luas lahan pertanian yang ada.

Ketiga, dalam kurun waktu 20 tahun sejak sensus pertanian 1963 hingga sensus pertanian 1983, jumlah keluarga petani naik 35%, sedangkan jumlah lahan pertanian naik 28%. Kenaikan jumlah keluarga petani ini menyebabkan penurunan luas penguasaan lahan rata-rata yang sangat kecil yaitu dari 0,7 hektar menjadi 0,67 hektar.

Fenomena di atas menunjukkan terjadinya perubahan status sejumlah besar rumah tangga tani, dari petani menjadi buruh tani. Akan tetapi karena penyerapan tenaga kerja sektor pertanian di pedesaan terbatas dan jumlah penduduk meningkat, maka dapat diperkirakan telah terjadi proses perpindahan sejumlah besar penduduk desa yang meninggalkan sektor pertanian. Oleh Strout hal tersebut dikatakan sebagai salah satu indikasi proses transformasi sosial ekonomi (Wiradi 1986).

Secara singkat, ketimpangan penguasaan tanah pertanian (menurut sensus pertanian 1973 dan 1983) dapat dilihat pada gambar 1 dan gambar 2. Gambar ini tidak hanya melihat jumlah usaha tani saja, tetapi memposisikan seluruh keluarga pedesaan ke dalam struktur penguasaan tanah pertanian.

Pada gambar 2, tampak bahwa 11% rumah tangga pedesaan menguasai 55,5% luas tanah pertanian, sementara 45% rumah tangga pedesaan tidak menguasai lahan pertanian sama sekali. Pada skala mikro angka ini akan semakin besar. Dengan melihat kembali data historis, kita dapat melihat bahwa sebenarnya struktur penguasaan tanah tidak berubah, bahkan ada kecenderungan angka petani tunakisma semakin meningkat. Kondisi ketimpangan ini tidak hanya berarti ketimpangan pendapatan (dalam arti ekonomi), tetapi juga berimplikasi terhadap ketimpangan akses terhadap aspek sosial politik. Artinya, keterbatasan petani kecil terhadap penguasaan sumber daya tanah menyebabkan mereka tidak memiliki kesempatan memperjuangkan

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

kepentingan-kepentingan dalam meningkatkan taraf hidupnya.

Gambar 1
Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat Menurut Sensus Pertanian 1973.

Golongan luas <u>Pedesaan</u> Tanah	luas	Rumah Tangga		Proporsi luas tanah yang dikuasai
	Jumlah		%	
Tunakisma (+petani < 0.10)	2.230.00		49%	23 %
0,10 - 0,49	1.320.00		29%	24 %
0,50 - 0,99	546.000		12%	52 %
> 1 ha	455.000		10%	

Sumber: Sensus Pertanian 1973, diolah.

Gambar 2
Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat Menurut Sensus Pertanian 1983.

Golongan luas Tanah	luas	Rumah Tangga Pedesaan		Proporsi luas tanah yang dikuasai
	Jumlah		%	
Tunakisma (+petani < 0.10)	2.266.00		45%	20,64 %
0,10 - 0,49	1.511.00		30%	23,48 %
0,50 - 0,99	705.000		12%	55,50 %
> 1 ha	554.000		10%	

Sumber: Sensus Pertanian 1983, diolah

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

Fenomena lemahnya petani kecil dan buruh tani tunakisma ini semakin parah karena kebijakan pedesaan yang muncul justru lebih menguntungkan petani kaya, misalnya pada pemberian kredit BIMAS dan kredit usaha tani (KUT). Demikian pula pembatasan kesempatan berorganisasi (dengan adanya ketentuan massa mengambang) menyebabkan masyarakat pedesaan terlepas dari jangkauan aliansi politik di tingkat yang lebih tinggi. Selain itu, dewasa ini masyarakat pedesaan cenderung dijadikan objek pembangunan yang dilakukan dengan cara mobilisasi, bukan partisipasi. Petani seringkali diwajibkan menanam komoditas tertentu yang sebenarnya ditujukan untuk kepentingan stabilitas. Hal ini dapat dilihat misalnya pada program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) atau Perusahaan Inti Rakyat (PIR) yang mengharuskan petani di kawasan tertentu turut serta dalam program tersebut.

Berbeda dengan data makro yang lebih menunjukkan angka-angka moderat, baik dalam penguasaan tanah maupun distribusinya, data mikro lebih cenderung menunjukkan angka ketimpangan yang tinggi. Hasil penelitian yang dilakukan SDP-SAE menunjukkan bahwa pada skala mikro ketimpangan pemilikan tanah justru lebih tinggi. Tabel 9 menyajikan perbedaan ketimpangan distribusi penguasaan tanah di tiga wilayah penelitian, yaitu di Kabupaten Cirebon yang menurut sejarahnya termasuk penguasaan *komunal*, Kabupaten Sumedang dan Cianjur yang termasuk penguasaan *individual*, dan Kabupaten Subang yang mewarisi pola penguasaan *tanah partikelir*.

Tabel 9 juga menunjukkan indeks gini pemilikan tanah di daerah penguasaan komunal dan di daerah bekas tanah partikelir sangat tinggi dibandingkan dengan daerah penguasaan individual. Walaupun demikian, ketimpangan ini menjadi lebih kecil jika dilihat dari indeks gini penguasaan tanah. Hal ini disebabkan petani yang tidak memiliki tanah dapat menguasainya dengan cara penyakapan, misalnya dalam bentuk sewa-menyewa, bagi hasil, maupun gadai. Walaupun ketimpangan pemilikan maupun penguasaan sawah relatif besar, namun ternyata distribusi pendapatannya tidak begitu timpang, artinya masih lebih rendah dibandingkan dengan indeks gini pemilikan dan penguasaan tanah. Hal ini disebabkan rumah tangga yang tidak menguasai lahan dapat bekerja di sektor nonpertanian.

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

Tabel 9

Distribusi Rumah Tangga Menurut Kelas Pemilikan Sawah dan Rata-rata Luas Memilikannya di Kampung/Dukuh Penelitian di Empat Desa di Jawa Barat, November 1979

Kelas luas Sawah milik (ha)	Komunal Wargabinangun Cirebon			Partikelir Mariuk Subang			Individual Jati Cianjur			Individual Sukaambit Sumedang		
	jumlah RT (%)	rata-rata luas (%)	rata-rata luas (%)	jumlah RT (%)	rata-rata luas (%)	rata-rata luas (%)	jumlah RT (%)	rata-rata luas (%)	rata-rata luas (%)	jumlah RT (%)	rata-rata luas (%)	rata-rata luas (%)
Tak bertanah	73	0	0	76	0	0	52	0	0	23	0	0
0,01-0,49	12	6	0,26	9	6	0,22	29	27	0,18	68	63	0,15
0,50-0,99	5	7	0,78	7	14	0,60	13	43	0,63	6	19	0,52
1,00-4,99	7	33	2,80	7	33	1,33	6	30	1,12	3	18	1,08
5,00 +	3	54	10,18	1	47	13,63	0	0	0	0	0	0
Total (%)	100	100	-	100	100	-	100	100	-	100	100	-
Rata-rata per RT			0,55			0,30			0,20			0,15
Rata-rata per pemilik			2,05			1,27			0,42			0,21
Indeks gini pemilikan			0,91			0,89			0,70			0,57
Indeks gini penguasaan			0,84			0,76			0,53			0,43
Indeks gini pendapatan			0,50			0,39			0,49			0,41

Sumber: Wiradi 1984

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

Rata-rata pemilikan tanah, per pemilik maupun per rumah tangga sampel di daerah eks komunal jauh lebih luas dibandingkan dengan daerah eks individual. Hal ini terjadi karena kepadatan agraris di daerah komunal lebih rendah, misalnya di Desa Wargabinangun (eks komunal) kepadatan hanya mencapai 8,4 orang per hektar dan di Desa Mariuk (eks. partikelir) hanya mencapai 3,2 orang per hektar. Sedangkan di Desa Sukaambit kepadatan mencapai 27,3 orang per hektar.

Ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah tampaknya sudah merupakan ciri khas kondisi pertanahan di Jawa Barat. Di beberapa desa penelitian SDP-SAE di DAS Cimanuk masih dikenal sebutan orang kaya dalam hal pemilikan tanah, dengan luas penguasaan tanah di atas batas penguasaan maksimum seperti yang ditetapkan PP 56/1960.

Tabel 10
Penguasaan Tanah Oleh Orang Terkaya di 6 Desa
Sampel SDP-SAE, 1978.

Desa	Kabupaten	jumlah orang yang dianggap kaya (orang)	jumlah orang yang memiliki tanah lebih dari 3 ha (orang)	luas tanah yang dimiliki oleh orang terkaya (ha)	range penguasaan di antara orang terkaya (ha)
Komunal					
W	Cirebon	10	8	11	3 - 11
G	Majalengka	10	4	5	2 - 5
M	Majalengka	6	3	90	2 - 90
Individual					
C	Garut	8	8	5	3 - 5
S	Sumedang	7	4	15	2 - 15

Sumber: White dan Wiradi 1979.

Dewasa ini cenderung terjadi pergeseran penilaian ukuran kaya di pedesaan. Dahulu yang dinamakan orang kaya adalah orang yang memiliki tanah luas dan secara sosial-ekonomi maupun politik sangat berpengaruh. Pada waktu itu hubungan patron-klien masih sangat kental, banyak orang kaya yang menjadi panyusupan orang miskin. Mereka bekerja bukan sebagai buruh upahan, tetapi sekadar untuk menyambung hidup sehari-hari. Dengan bekerja di keluarga kaya, kebutuhan sehari-hari mereka akan terpenuhi. Namun, sekarang hubungan semacam ini sudah semakin berkurang dan cenderung mengarah ke

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

rasionalisasi. Oleh karena itu, hubungan yang terjadi lebih bersifat buruh-majikan.

Dari data terbaru yang dikemukakan Collier dkk. (1993) tercatat bahwa di beberapa desa penguasaan tanah *absentee* semakin besar. Contoh, di Desa Lanjan Indramayu sekitar 70% tanah telah dikuasai oleh orang dari luar desa. Collier juga melaporkan bahwa ketimpangan penguasaan tanah telah meningkatkan harga jual tanah (tabel 11).

Tabel 11
Penguasaan dan Penjualan Tanah di Beberapa Desa di Jawa Barat.

Desa	Luas lahan (ha)	Jumlah KK/ keluarga pemilik/ persentase tunakisma	Pemilik lahan luas (orang)	Pemilikan secara <i>absentee</i>	Harga tanah per ha/ Frekuensi penjualan
Warga Binangun	290 ha sawah	667 KK 117 pemilik 82% tunakisma	42 ha = 1 14 ha = 1 11 ha = 1	82 ha (28%)	I: 15.400.000 II: 11.200.000 sejak 1990 ada 4 kali penjualan
Lanjan	92 ha sawah	380 KK 151 pemilik 60% tunakisma	25 ha = 1 15 ha = 1 10 ha = 2 5 ha = 3	70%	I: 16.000.000 sejak 1979 ada 15 kali penjualan
Gunung wangi	142ha sawah 51ha tn.kering 91ha sawah	977 KK 210 pemilik 78% tunakisma	1 ha = 1	t.a	I: 24.000.000 terjadi beberapa kali penjualan
Banjar sari	260ha sawah	988 KK 956 pemilik 3% tunakisma	2 ha = 1 1 ha = 10	t.a	I: 21.420.000 II:14.280.000 jarang terjadi penjualan
Suka Ambit	270 ha sawah 100 ha tn.kering 66% tunakisma	1264 KK 422 pemilik	5 ha = 1 4 ha = 2 3 ha = 10	15 ha (4%)	I: 42.840.000 II: 28.560.000 III:24.990.000 hampir setiap thn

Sumber: Collier, dkk. 1993

Tabel 11 menunjukkan bahwa di Desa Wargabinangun dan Desa Lanjan penguasaan tanah telah melebihi batas yang ditetapkan UUPA 1960. Bahkan di Desa Wargabinangun ada yang menguasai tanah hingga 42 hektar.

Ketunakismaan

Selain sempitnya lahan usaha tani, ciri pokok permasalahan pertanian di Jawa adalah tingginya

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

angka tunakisma. Tunakisma dalam struktur petani ini bukanlah produk modern, melainkan berakar pada sejarah panjang Bangsa Indonesia sendiri.

Pengertian tunakisma sampai saat ini belum ada yang baku. Pengertiannya sangat bergantung pada cara pandang orang terhadap tunakisma. Apakah semua orang yang tidak memiliki tanah di anggap sebagai tunakisma atau hanya orang yang berpenghasilan di sektor pertanian tetapi tidak memiliki lahan garapan (misalnya buruh tani)? Apabila semua orang yang tidak memiliki tanah di anggap tunakisma, akan menimbulkan pertanyaan lain, sebab keluarga pedesaan yang tidak memiliki atau menguasai lahan mungkin bukan keluarga yang bermata pencaharian sebagai petani atau buruh tani. Mungkin saja mereka itu pegawai, pedagang, dan lain-lain. Pada pembahasan ini, penulis menggunakan istilah tunakisma dalam pengertian semua rumah tangga pedesaan yang tidak menguasai tanah pertanian. Pengertian tersebut digunakan mengingat sulitnya memperoleh data yang pasti tentang tunakisma.

Data sensus pertanian yang ada tidak menunjukkan angka tunakisma. Bahkan Kano (1988) dalam memperkirakan data mengenai jumlah tunakisma, menggunakan definisi semua rumah tangga pedesaan yang tidak menguasai tanah dikategorikan sebagai tunakisma, meskipun ada kemungkinan yang bersangkutan tidak bekerja di sektor pertanian. Angka tunakisma menurut perkiraan Kano pada periode sensus pertanian 1973 dan 1983 dapat dilihat pada tabel 12.

Tabel 12 menunjukkan bahwa proporsi tunakisma di pedesaan Jawa Barat menurun. Meskipun demikian, angka tersebut tetap dipertanyakan, karena jumlah rumah tangga pedesaan dan rumah tangga tani bertambah, sementara luas tanah pertanian di Jawa Barat berkurang.

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

Tabel 12
Perkiraan Banyaknya Tunakisma di Jawa Barat Menurut
Sensus Pertanian 1973, 1983.

Pokok	1973	1983
Banyaknya rumah tangga pedesaan (x1.000)... A	4.550	5.037
Banyaknya rumah tangga tani (x1.000)..... B	2.468	2.872
Banyaknya rumah tangga bukan tani.... A - B	2.082	2.165
Proporsi tunakisma (A-B)/A (%)	45,7	43

Sumber: Hiroyoshi Kano, 1988.

Pada kasus mikro, angka tunakisma tampak lebih besar dibandingkan dengan data makro. Hasil penelitian SAE-SDP di beberapa desa di Jawa Barat menunjukkan bahwa angka tunakisma lebih besar terjadi di Cirebon (*komunal*) dan Subang (*eks. tanah partikelir*) dibandingkan dengan desa di daerah Priangan (*Individual*), yang selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 13
Tingkat Ketunakismaan Menurut Berbagai Indikator di
Kampung/Dukuh Penelitian di Jawa Barat 1979.

Desa	(1) proporsi RT yang tidak memiliki tanah (%)	(2) proporsi RT yang punya tanah garapan (%)	(3) proporsi RT yang sama sekali tak punya tanah garapan (%)	(4) ratio 3 thd 2 (%)
Komunal Wargabinangun	73	45	55	122
Eks.partikelir Mariuk	76	39	61	156
Individual Jati	52	78	22	28
Sukaambit	23	77	23	30

Sumber: Wiradi 1984.

Walaupun tingkat ketunakismaan di Desa Wargabinangun dan Desa Mariuk sangat tinggi, tetapi angka tunakisma mutlak yaitu keluarga pedesaan yang tidak memiliki dan tidak menggarap tanah (meminjam istilah Gunawan Wiradi) lebih rendah. Hal ini disebabkan keluarga yang tidak memiliki tanah dapat menguasainya dengan jalan sewa-menyewa, bagi hasil, atau gadai-menggadai.

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

Berbeda dengan data makro yang menampilkan angka tunakisma yang relatif menurun antara sensus pertanian 1973 dan sensus pertanian 1983, pada skala mikro angka tersebut menunjukkan kenaikan yang sangat besar. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut yang membandingkan data penelitian di tiga desa sampel Intensifikasi Padi Sawah (IPS) antara tahun 1970/71 dan 1980/81.

Tabel 14
Perubahan Jumlah Tunakisma Selama 10 tahun (1970/71 s.d. 1980/81) di 3 Desa IPS

Desa	Jumlah RT	Jumlah rumah tangga tunakisma 1982) (%)	1970/71 (%)	Pertambahan jumlah tunakisma 1980/81 (%)
Individual				
Sentul	107	5	30	25
Jati	128	22	32	10
Eks.partikelir				
Mariuk	114	33	70	37

Sumber: Wiradi 1984.

Ternyata perubahan angka tunakisma lebih cepat terjadi di daerah eks. tanah partikelir (Desa Mariuk). Cepatnya laju pertumbuhan angka tunakisma di daerah ini disebabkan laju perkembangan teknologi pertanian yang sangat pesat. Di daerah ini akses petani kaya (elit desa) terhadap penguasaan tanah sangat besar, sehingga proses konsentrasi tanah terjadi dengan cepat.

Tingkat Penyakapan

Sensus pertanian 1983 mencatat bahwa 1.151.469 keluarga pertanian di Jawa Barat memperoleh tanah pertanian dari pihak lain (sebagai penyakap), sementara jumlah rumah tangga pertanian tanaman pangan keseluruhan tercatat sebanyak 2.872.434 keluarga. Artinya, sekitar 40% rumah tangga pertanian melakukan penyakapan terhadap tanah orang lain. Tidak diperoleh penjelasan apakah penyakap tersebut merupakan petani tunakisma atau termasuk mereka yang memiliki lahan (pemilik-penyakap).

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

Kondisi makro di atas tidak jauh berbeda dengan kondisi mikro. Hasil penelitian yang dilakukan SDP-SAE menunjukkan rata-rata tanah pertanian digarap sendiri oleh pemiliknya, kecuali di Desa Wargabinangun, di sana terdapat 73% tanah pertanian disakapkan kepada petani tak bertanah dan petani kecil.

Tabel 15
Tingkat Penyakapan Menurut Luas Garapan di Beberapa
Desa Penelitian di Jawa Barat

Desa	Proporsi luas sawah yang digarap oleh Pemiliknya sendiri (pemilik penggarap murni) (%)	Petani yang tidak punya tanah (%)	Petani penggarap campuran (%)	Jumlah luas sawah garapan pada saat penelitian	
				(ha)	(%)
Individual					
Sentul	62	20	18	47,61	100
Jati	72	4	24	50,66	100
Sukaambit	71	7	22	24,83	100
Balida	66	11	23	39,69	100
Eks.partikelir					
Mariuk	83	12	5	62,37	100
Komunal					
Wargabinangun	27	46	27	62,18	100

Sumber: Wiradi dan Makali (1984).

Tabel 15 menggambarkan bahwa dengan luas areal tanah yang semakin terbatas, petani pemilik tanah lebih suka menggarap tanahnya sendiri daripada menyakapkannya kepada orang lain. Hal ini cukup beralasan mengingat pada lahan yang terbatas sangat tidak efisien jika dibagi-hasilkan. Kondisi ini sekaligus memperlihatkan bahwa akses petani kecil dan petani tunakisma terhadap penguasaan tanah sangat terbatas. Dengan demikian, peluang kerja pertanian bagi mereka hanya sebatas sebagai buruh tani atau mencari peluang baru di sektor nonpertanian.

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

Tabel 16
Tingkat Penyakapan Berdasarkan Indikator Distribusi
Rumah Tangga Menurut Status Garapannya

Desa	Jumlah responden (RT)	Jumlah tunakisma mutlak (%)	Tunakisma yang memperoleh tanah garapan (%)	Pemilik tanah yang			Total (%)
				juga menjadi penyewa (%)	menggarap milik sendiri (%)	tak menggarap (%)	
Individual							
Sentul	107	14	16	13	48	9	100
Jati	28	23	8	9	57	3	100
Sukaambit	148	16	6	14	57	7	100
Balida	140	46	14	9	27	4	100
Eks.partikelir							
Mariuk	114	62	8	1	25	4	100
Komunal							
Warga binangun	138	42	31	7	12	8	100

Sumber: Wiradi & Makali, 1984

Tingkat penyakapan yang relatif tinggi pada tabel di atas, dapat mengurangi tingkat tunakisma mutlak dan merupakan salah satu peluang kerja di sektor pertanian, sekaligus mengurangi tingkat buruh tani murni yang tidak memiliki lahan garapan. Bentuk-bentuk hubungan penyakapan tersebut bervariasi, seperti dapat dilihat pada tabel 17.

Tabel 17
Keadaan Berbagai Bentuk Hubungan Penyakapan di 6
Desa Sampel SDP, 1978.

Desa	Kabupaten	bentuk hubungan penyakapan			
		sewa	gadai	bagi-hasil	kedokan/ceblok
Komunal					
W	Cirebon	umum	tak ada	hanya MKb	jarang/ menurun
G	Majalengka	umum	tak ada	jarang/ menurun	tak ada
M	Majalengka	umum_a	tak ada	jarang/ menurun	tak ada
Eks.partikelir					
L	Indramayu	jarang/ Menurun	jarang/ menurun	umum	tak ada
Individual					
S	Sumedang	jarang	umum	jarang/ menurun	umum
C	Garut	tak ada	umum	jarang/ Menurun	tak ada

Sumber: White dan Wiradi 1979.

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

Keterangan:

- a. suatu bentuk sewa yang mirip dengan gadai (juga umum di Jawa Tengah), di mana si pemilik tanah menjadi buruh atau penyakap di atas tanahnya sendiri.
- b. MK = musim kemarau

Di daerah eks. komunal pola penguasaan tanah dengan sistem sewa- menyewa sangat dominan. Tampaknya hal ini berhubungan dengan terkonsentrasinya pemilikan tanah pada beberapa elit desa di satu pihak serta petani kecil dan tunakisma di lain pihak. Tingginya permintaan penyakapan menyebabkan petani kaya lebih menyukai hubungan sewa yang pasti daripada dengan cara bagi hasil yang berisiko tinggi.

Di daerah eks. individual, sewa-menyewa tanah jarang ditemukan. Contoh, □di Desa Tanjungjaya Kabupaten Bandung pola ini baru dikenal setelah adanya proyek Saguling (1980-an). Pada saat itu, di desa tersebut banyak petani yang ingin menanam cabe. Dikarenakan lahan yang ada sangat terbatas, timbul persaingan untuk mendapatkan tanah sewaan yang akhirnya menggeser pola bagi- hasil yang sebelumnya cukup dominan. Pola bagi hasil yang masih lazim adalah maro yang berarti hasil panen dibagi dua antara petani pemilik dan petani penggarap. Pemilik lahan wajib membayar pajak bumi dan bangunan (PBB) dan menyediakan bibit, sedangkan penggarap mengerjakan semua proses produksi. Di desa ini gadai (*ngakadkeun*) sudah lama dikenal dan besarnya sesuai dengan kesepakatan bersama kedua belah pihak. Adanya rasionalisasi hubungan dalam usaha tani, terutama dari bagi hasil ke sewa- menyewa, berkorelasi positif dengan penyempitan luas lahan. Artinya, dengan menyewakan lahan pihak yang menyewakan akan terbebas dari risiko gagal panen, karena itu bagi hasil tampak semakin tidak rasional.

Dalam hubungan sewa-menyewa, di daerah Cirebon dikenal istilah *langsir*. Pada sistem ini penyewa membayar sewa lebih dahulu sebelum menggarap lahan sewaan. Contoh, seseorang yang melangsir tanah untuk digarap pada musim rendeng tahun yang akan datang, harus membayar sewa paling tidak pada musim rendeng tahun sebelumnya. Harga sewa untuk langsir tentu saja lebih murah, karena penyewa harus menunggu selama satu tahun. Untuk sewa yang

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

pembayarannya melebihi satu tahun sebelum penggarapan disebut *gangsurs* dan harga sewanya lebih murah lagi.

Pada hubungan sewa semacam ini, biasanya yang menyewakan tanah adalah kelompok pamong desa yang menguasai tanah *bengkok*. Hal ini terjadi karena pamong desa, terutama kepala desa, yang baru diangkat biasanya mempunyai utang cukup besar dalam pemilihan kepala desa. Oleh karena itu, pada saat terpilih sebagai kepala desa, ia memerlukan uang yang cukup banyak untuk melunasi utang-utangnya. Dengan cara langsung dan *gangsurs* inilah kepala desa terpilih dapat membayar kembali utang-utangnya. Pola hubungan sewa menyewa ini seringkali menimbulkan sengketa, karena sering terjadi kasus sebidang tanah dilangsirkan kepada dua orang penyewa atau lebih pada saat yang bersamaan. Akhirnya, pada saat penggarapan mereka saling berebut tanah tersebut, karena merasa sudah membayar sewa (*langsirs*).

Selain hubungan sewa-menyewa yang dibayar sebelum lahan digarap (termasuk langsung dan *gangsurs*), di daerah Cirebon dikenal pula istilah sewa dibayar dibelakang yang dinamakan *mercuma*. Biasanya pembayaran sewa tanah ini dilakukan pada saat panen pertama (musim rendeng). Besar sewa *mercuma* bervariasi sesuai dengan hubungan kekeluargaan antara petani pemilik dan penyewa, tetapi rata-rata sekitar 30 kwintal padi per bau. Sedangkan untuk sewa yang dibayar di muka, besarnya sekitar 25 kwintal per bau. Pada musim rendeng petani penyewa biasanya memberikan hasil panennya untuk membayar sewa. Tak jarang petani penyewa harus *nombok* untuk biaya tenaga kerja. Baru pada musim *katiga* (kering) hasil panen tersebut menjadi hak milik petani penyewa, dengan catatan, utang sewa sudah lunas pada musim rendeng. Dalam konteks ini, petani penyewa *mercuma* hanya dapat menikmati hasil jerih payahnya pada panen kedua. Apabila pada musim tanam kedua tersebut gagal maka petani penyewa menanggung kerugian.

Bagi mereka yang tidak memiliki modal untuk menyewa dengan pembayaran dimuka, akses mereka terhadap tanah hampir mustahil. Hal ini disebabkan hubungan kelembagaan *mercuma* maupun bagi hasil kebanyakan diberikan kepada orang yang sudah dikenal, dalam

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

arti masih punya hubungan keluarga dengan pemilik tanah. Menurut seorang penggarap sawah dengan sistem bagi hasil, kebanyakan di antara mereka masih ada hubungan famili dengan pemilik tanah. Sedangkan menurut responden yang tidak menggarap lahan dan tidak mempunyai saudara yang cukup mampu mereka tidak dapat memperoleh sawah garapan. Di lain pihak responden yang memiliki tanah yang luas, lebih suka menyewakan tanahnya kepada orang yang dapat menjamin pembayarannya lancar (termasuk mercuma). Kalaupun harus membagi hasil lebih dahulu mengutamakan keluarga dekatnya, karena kalau tidak begitu ia akan di cap sebagai saudara pelit.

Tingkat Kecukupan Penguasaan Tanah

Tidak ada batasan yang tepat mengenai berapa luas tanah yang dapat dianggap cukup untuk menghidupi sebuah keluarga pedesaan. Edmunson 1983 (dalam Wiradi 1986) dalam penelitiannya di Jawa Timur menyebutkan bahwa petani yang menguasai tanah 0,5 hektar sawah mampu menghidupi enam orang anggota keluarganya. Berbeda dengan Edmunson, Penny dan Singarimbun (dalam Hartman 1984) pada penelitiannya di sebuah desa di Jawa Tengah menyatakan bahwa tingkat kecukupan bagi keluarga dengan jumlah anggota 5 orang dapat dicapai dengan menguasai 1 hektar lahan terdiri dari 0,7 ha tanah sawah dan 0,3 ha lahan pekarangan. Hart (dalam Hardjono 1990) mengatakan bahwa 0,24 ha. sawah yang dapat dipanen dua kali setahun sudah cukup untuk memenuhi kebutuhan beras sebuah keluarga yang beranggota lima orang. Akan tetapi luas minimum untuk memenuhi segala kebutuhan adalah 0,575 hektar.

Apabila menggunakan garis kemiskinan Sayogyo, yaitu setara dengan 320 kg beras per kapita, sebuah keluarga dengan anggota lima orang, harus mampu menghasilkan 1.600 kg beras per tahun, agar dapat berada di atas garis kemiskinan. Dengan asumsi penduduk pedesaan masih tergantung sepenuhnya pada pendapatan di sektor pertanian maka jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan akan lebih besar lagi.

Untuk menghasilkan beras sejumlah itu, paling tidak sebuah keluarga harus menguasai 0,25 hektar sawah. Dengan asumsi setiap hektar lahan dapat ditanami dua kali setahun dan menghasilkan 7 ton beras. Akan

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

tetapi, jumlah tersebut belum termasuk biaya produksi yang harus dikeluarkan untuk menggarap tanah tersebut. Dengan demikian, asumsi yang dikemukakan Edmunson tampaknya dapat digunakan untuk menganalisis penguasaan tanah minimum bagi penduduk pedesaan.

Apabila kita menggunakan batas penguasaan lahan yang dikemukakan Edmunson, yaitu 0,5 hektar, berarti 75% penduduk pedesaan berada di bawah garis kemiskinan (menurut sensus pertanian 1983). Hanya 25% keluarga pedesaan yang berada di atas garis kemiskinan. Padahal bagi daerah pedesaan pada umumnya sektor pertanian tetap merupakan ciri utama. Menurut hasil penelitian skala mikro, tidak kurang dari 80% penduduk pedesaan di Jawa barat berpendapatan utama dari sektor pertanian, walaupun hanya sekitar 40% saja yang memiliki lahan pertanian (Gunawan dan Erwidodo 1993).

Hal di atas agak berbeda dengan daerah yang dekat dengan pusat-pusat ekonomi, rumah tangga pedesaan sudah terbiasa dengan pola penghasilan ganda dari sektor nonpertanian. Tidak hanya bagi keluarga tunakisma dan petani gurem, tetapi juga bagi mereka yang menguasai tanah luas. Aart Schrevel (1989) menyatakan bahwa sekitar 80% rumah tangga di daerah penelitian memperoleh pendapatan dari sektor nonpertanian (tabel 18).

Tabel 18
Rata-rata Pendapatan Rumah Tangga per Tahun Menurut Kategori Pemilikan Tanah

pemilikan tanah	pendapatan		total pendapatan per tahun
	pertanian	nonpertanian	
Tunakisma	100	720	820
<< ,75 ha	210	740	950
0,75 ha	740	770	1.510

Sumber: Aart Schrevel 1989.

Walaupun pendapatan dari sektor pertanian cenderung menurun, hal ini tidak begitu saja mengurangi arti tanah bagi penduduk pedesaan. Menurut sensus pertanian 1983, tingkat penyakapan dari seluruh usaha tani mencapai 40%. Demikian pula pada skala mikro terdapat kecenderungan yang sama, terbukti dari masih tingginya tingkat penyakapan. Di desa Wargabinangun kabupaten Cirebon misalnya banyak

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

migran yang penghasilannya digunakan untuk menyewa tanah pertanian. Data lain misalnya dari Gunawan (1993) menjelaskan bahwa masih banyak para migran yang berusaha menggunakan penghasilannya untuk membeli tanah.

Tabel 19
Persentase Migran yang Melakukan Investasi dan
Besarnya Investasi di Desa Asal

Jenis Investasi	Jakarta		Bandung		Cirebon	
	%	Rp000	%	Rp000	%	Rp000
Memperbaiki rumah	40	815	25	2.164	20	479
Beli rumah	15	1.958	15	2.313	75	2.450
Beli tanah	15	1.142	28	2.340	5	2.515
Beli ternak	20	284	12,5	568	5	55
Investasi lain	55	1.249	55	3.203	33	1.256

Sumber: Gunawan 1993.

Bukti lain dari masih pentingnya penguasaan lahan bagi penduduk pedesaan adalah masih besarnya mekanisme pertahanan diri penguasaan hak atas tanah, terutama yang dapat dilihat pada kasus-kasus penggusuran lahan garapan petani. Pada beberapa kasus penggusuran, misalnya kasus Cimacan, kasus Badega, dan lain-lain, sempitnya luas lahan yang dikuasai dan terbatasnya akses ke sektor nonpertanian mendorong mereka untuk bertahan.

Perkembangan dewasa ini, akses petani kecil dan tunakisma terhadap tanah tampak semakin menurun. Hubungan-hubungan kelembagaan tradisional seperti bagi hasil cenderung tergeser oleh pola hubungan rasional dengan cara sewa misalnya. Di beberapa desa penelitian SAE-SDP, sistem bagi hasil cenderung menurun, sedangkan sistem sewa meningkat. Di desa Wargabinangun misalnya, sistem bagi hasil cenderung menjadi eksklusif, hanya terbatas pada mereka yang mempunyai hubungan dekat dengan pemilik tanah. Pemilik tanah lebih menyukai sistem sewa-menyewa dengan pembayaran di muka sebelum tanah mulai digarap oleh penyewa. Hal ini terjadi karena pemilik tanah ingin mendapat kepastian tentang pembayarannya, dan tidak ikut menanggung risiko gagal panen. Berbeda dengan sistem bagi hasil dimana si pemilik tanah ikut menanggung risiko kegagalan. Selain sistem sewa dengan pembayaran di muka, di desa ini dikenal pula sistem sewa yang lebih lunak dimana si penyewa dapat membayar sewa

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

setelah tanah tersebut menghasilkan (ketika panen) yang dikenal dengan istilah *mercuma*, tetapi sistem ini jarang terjadi.

Bagi petani kecil dan tunakisma yang mempunyai akses terbatas terhadap penguasaan tanah, peluang kerja di sektor pertanian yang relatif terbuka adalah menjadi buruh tani. Akan tetapi, walaupun peluang ini relatif terbuka, upah riil buruh tani sangat rendah. Sebagai gambaran, tabel 20 menjelaskan upah riil buruh di beberapa desa di Jawa Barat.

Perkembangan upah buruh riil laki-laki naik sangat lambat, padahal tingkat inflasi yang terjadi di pedesaan cukup tinggi. Ini berarti kenaikan upah riil tidak dapat mengimbangi gerak kenaikan harga kebutuhan pokok. Hal berbeda terjadi pada upah riil buruh perempuan yang cenderung menurun. Hal ini ada kaitannya dengan semakin besarnya tingkat penawaran buruh perempuan, sebagai akibat introduksi teknologi yang banyak menggeser posisi buruh perempuan.

Pada satu sisi jumlah angkatan kerja perempuan cenderung meningkat, sementara pada sisi lain, peluang kerja untuk buruh perempuan semakin berkurang.

Tabel 20
Upah Riil Buruh Laki-laki (mencangkul) dan Wanita (menanam) di Beberapa Desa di Jawa Barat per Jam Dalam kg Gabah Kering Giling (GKG).

Desa	Laki-laki		Wanita	
	1992/1993	1991/1992	1992/1993	1991/1992
Wargabinangun	2,18	1,96	1,09	1,12
Lanjan	2,18	1,96	1,09	0,74
Gunungwangi	1,32	1,18	0,83	0,98
Banjarsari	1,65	1,57	1,24	1,23
Sukaambit	1,84	1,76	-	-

Sumber: Collier 1993.

Di beberapa daerah di Jawa Barat, rendahnya peluang kerja pertanian telah menyebabkan timbulnya hubungan kerja *ceblok* yaitu jenis hubungan kerja dimana buruh tidak dibayar kontan melainkan diberi hak panen. Artinya, si *penceblok*lah yang memegang keputusan siapa yang boleh ikut panen pada lahan yang *diceblok* itu. Di

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

desa Wargabinangun misalnya, banyak buruh tani perempuan (menanam padi) lebih suka tidak dibayar asalkan mendapat hak *nyeblok*, karena pada saat panen nanti ia akan mendapatkan bawon lebih besar dibandingkan buruh lain. Dikarenakan penghasilan *penyeblok* jauh lebih besar, ada pula *penyeblok* yang mau membayar buruh tani lain asalkan hak *nyebloknya* diberikan.

Apabila diasumsikan jumlah hari kerja buruh tani rata-rata 170 hari per tahun dengan rata-rata 6 jam kerja per hari dan upah 2 kg padi per jam, maka seorang buruh tani tunakisma akan berpendapatan $170 \times 6 \times 2 = 2.040$ kg gabah kering giling atau setara dengan 1.400 kg beras. Apabila anggota keluarga lain tidak bekerja dan anggota keluarga berjumlah lima orang (dengan menggunakan garis kemiskinan Sayogyo sekitar 1.600 kg beras) maka rumah tangga buruh tani dengan pendapatan seperti tersebut di atas berada di bawah garis kemiskinan. Untuk mencukupi tingkat kebutuhan beras dan kebutuhan lainnya, rumah tangga ini harus mengerahkan anggota keluarganya, misalnya istrinya menjadi buruh tani □ dan anaknya menjadi tenaga kerja migran.

Sempitnya rata-rata luas usaha tani dan semakin terbatasnya akses petani kecil dan buruh tani tunakisma terhadap tanah, pada beberapa kasus telah mendorong terjadinya migrasi. Pada dasarnya memang ada hubungan erat antara penguasaan lahan dan kecenderungan bermigrasi. Lewis (dalam Todaro 1990) melihat ada hubungan antara rasio manusia dan tanah dengan kecenderungan bermigrasi. Demikian pula Todaro (1990) menyatakan bahwa persentase terbesar para migran berasal dari petani miskin dan tunakisma. Hasil penelitian Gunawan dan Erwidodo (1993) menyatakan bahwa kecenderungan bermigrasi lebih besar terjadi pada petani kecil dan tunakisma. Walaupun demikian, kecenderungan bermigrasi terjadi pula pada rumah tangga pemilik lahan, terutama disebabkan oleh persepsi kalangan muda pedesaan bahwa pekerjaan agraris berkonotasi □ inferior. Sayangnya, Gunawan dan Erwidodo tidak menjelaskan pemilik lahan seluas berapakah yang melakukan migrasi. Untuk migrasi bermotif ekonomi tampaknya lebih banyak dilakukan oleh pemilik lahan sempit dan tunakisma dibandingkan pemilik lahan luas.

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

Tabel 21
Pemilikan Lahan Pertanian Oleh Migran di Jakarta,
Bandung, dan Cirebon (%)

Pemilikan lahan	Jakarta	Bandung	Cirebon
mempunyai lahan	39,5	53,9	27,5
tidak mempunyai lahan	60,5	46,1	72,5

Sumber: Gunawan dan Erwidodo 1993

Data dari Desa Wargabinangun Cirebon menunjukkan bahwa sebagian besar tenaga kerja wanita (TKW) ke luar negeri (Saudi Arabia dan Malaysia) berasal dari keluarga petani kecil dan buruh tani tunakisma. Di desa ini terdapat kurang lebih 150 orang TKW. Pendapatan mereka per bulan 600 real atau sekitar Rp300.000. Pendapatan ini sangat jauh berbeda dengan pendaptan mereka bila menjadi buruh tani di desanya.

Hasil penelitian Gunawan dan Erwidodo pun menyebutkan bahwa pendapatan migran jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pendapatan mereka di daerah asalnya. Tabel di bawah ini menunjukkan bahwa pendapatan migran tersebut jauh lebih baik dibandingkan dengan petani yang menguasai lahan seluas 0,5 hektar. Dengan demikian migrasi dapat dikatakan sebagai jawaban, paling tidak untuk sementara, dan sebagai tindakan rasional dalam memperbaiki pendapatan terutama bagi petani kecil dan tunakisma.

Tabel 22
Rata-rata Pendapatan Per Tahun Migran di Daerah
Asal dan Daerah Tujuan (Rupiah)

Lokasi migran	Daerah asal	Daerah tujuan
Jakarta		
Dari Pertanian	136.212	-
Dari Nonpertanian	36.000	2.533.500 ¹
Bandung		
Dari Pertanian	173.370	-
Dari Nonpertanian	346.200	1.979.100 ¹
Cirebon		
Dari Pertanian	305.530	-
Dari Nonpertanian	684.000	1.032.900 ¹

Sumber: Gunawan dan Erwidodo 1993.

Keterangan: 1. Satu tahun dianggap 300 hari kerja.

**PASANG SURUT UPAYA
MENGURANGI KETIMPANGAN**

Adanya ketimpangan penguasaan tanah dalam masyarakat pedesaan, sebenarnya telah disadari oleh para pendiri negara kita. Berbagai upaya telah dilakukan untuk mengurangi ketidakadilan dalam hubungan agraris di pedesaan, misalnya dengan dikeluarkannya Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH 1960). Upaya spektakuler untuk mengubah struktur agraria warisan kolonial yang sangat timpang dan tidak adil adalah munculnya gagasan untuk mempunyai undang-undang agraria yang melindungi kepentingan rakyat Indonesia, yang kemudian terjelma dalam UUPA 1960. Akan tetapi, ironisnya, dewasa ini ada kecenderungan munculnya kebijakan yang tidak sejalan dengan semangat UUPA 1960.

UUPA 1960: Upaya Penataan Struktur Agraris

Sejak Indonesia merdeka sampai tahun 1960, di Indonesia masih berlaku dualisme hukum agraria, yaitu hukum Eropa dan hukum adat. Hal ini merupakan konsekuensi dari peraturan peralihan UUD 45 yang menyebutkan bahwa segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Kondisi tersebut telah menimbulkan perdebatan di kalangan ahli-ahli hukum pada saat itu tentang perlu tidaknya unifikasi hukum agraria. Prof. Soepomo dan Singgih Praptodihardjo memandang perlu segera diadakan unifikasi hukum agraria, karena dualisme dalam hukum agraria di Indonesia semata-mata dikehendaki oleh kepentingan Pemerintah Kolonial, hal ini juga merupakan bentuk diskriminasi hukum. Undang-undang agraria 1870 merupakan upaya pemerintah kolonial untuk menarik modal swasta asing ke Indonesia. Akan tetapi, Prof. Chabot dan Mr. Sonius menganggap unifikasi belum perlu (Gautama 1973).

Adanya perbedaan penerapan hukum agraria dalam masyarakat telah menimbulkan kesulitan dan ketidakpastian hukum, terutama yang menyangkut tanah adat. Sebenarnya, para pendiri republik ini telah menyadari bahwa persoalan pertanahan dan penguasaannya merupakan masalah yang perlu ditata dalam rangka

perbaikan ekonomi rakyat yang terus menurun, terutama ketika terjadi penjajahan Jepang dan perang kemerdekaan. Oleh karena itu, sejak tahun 1948 pemerintah sudah mulai memikirkan bentuk hukum agraria nasional yang sesuai dengan kondisi bangsa Indonesia. Setelah melewati perjalanan yang cukup panjang, yaitu melalui Panitia Agraria Yogya (1948), Panitia Jakarta (1951), Panitia Suwahyo (1956), Rancangan Sunaryo (1958), dan terakhir Rancangan Sadjarwo (1960), akhirnya pada tanggal 24 September 1960 Undang-undang Pokok Agraria disahkan melalui Undang-undang No. 5/1960. Sebelumnya, pada 7 Januari 1960, disahkan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH) yang bertujuan membentuk hubungan yang lebih adil antara pemilik tanah dan petani penyakap.

Dengan disahkannya UUPA 1960 pada 24 September 1960 maka secara formal dualisme hukum tanah di Indonesia telah berakhir. Tujuan UUPA menurut Sumarjan (1984) adalah:

1. mengubah sistem agraria, dari sistem kolonial ke sistem agraria nasional yang sesuai dengan kepentingan negara dan rakyat Indonesia, khususnya petani-petani Indonesia;
2. mengakhiri sistem dualisme dan meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, terutama yang didasarkan atas hukum adat; dan
3. memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya .

Konsekuensi atas diberlakukannya UUPA 1960, kemudian ditetapkan beberapa peraturan pelaksana, yang terpenting di antaranya adalah dikeluarkannya Peperpu No. 56/1960 (kemudian dikenal dengan UU *Landreform*) yang menetapkan pembatasan maksimal dan minimal penguasaan tanah pertanian □ menurut tingkat kepadatan penduduk dan Peraturan Pemerintah No. 10/1961 tentang pendaftaran tanah. Menurut Peperpu tersebut luas penguasaan maksimum bisa dilihat pada tabel 23.

Yang dimaksud dengan batas maksimal adalah batas luas tanah yang boleh dikuasai oleh satu keluarga pertanian, baik dengan hak milik maupun dengan hak lain misalnya menyewa. Kemudian untuk melaksanakan Undang-Undang

Landreform tersebut pemerintah menetapkan PP No. 21/1961 untuk mengetahui tanah surplus yang ada di suatu daerah.

Tabel 23

Batas Penguasaan Maksimum

Di daerah-daerah yang:	sawah (hektar)	atau	tanah kering (hektar)
1. Tidak padat	15		20
2. Padat:			
a. kurang padat	10		12
b. cukup padat	7,5		9
c. sangat padat	5		6

Pertimbangan yang melatarbelakangi dikeluarkannya peraturan ini adalah kenyataan mengenai timpangnya penguasaan tanah. Di Jawa Barat saja pada tahun 1957 terdapat sekitar 9.965 keluarga (0,5%) yang memiliki tanah sawah di atas 10 hektar. Mereka menguasai sebagian besar tanah pertanian. Sementara di sisi lain, terdapat 87,8% keluarga yang mempunyai tanah kurang dari satu hektar. Dari 87,8% pemilik tanah kurang dari satu hektar tersebut 5/6-nya adalah pemilik tanah kurang dari 0,5 hektar. Pertimbangan lain adalah tingginya penguasaan tanah *absentee*. Di daerah kawedanaan Indramayu misalnya, tercatat bahwa dari 20.488 pemilik sawah, ternyata 6.010 orang adalah pemilik di luar desa (*absentee*).

Sebelum diberlakukan, peraturan ini telah mengundang banyak perdebatan. Ada tiga kelompok pandangan tentang landreform. Pertama, kelompok radikal (terdiri dari Partai Nasional Indonesia, Partai Sosialis, Partai Komunis Indonesia) yang memandang bahwa program redistribusi harus dilakukan. Kedua, kelompok konservatif (terutama golongan Islam) yang menentang pembatasan pemilikan tanah. Terakhir, kelompok penengah (Presiden Soekarno dan Sadjarwo) yang menerima pendapat golongan radikal, tetapi perubahan tersebut harus bertahap (Hutagalung 1985).

Tidak diperoleh data tentang jumlah lahan yang berhasil didistribusikan di Jawa Barat. Namun sebagai gambaran, sekitar 900.000 keluarga di seluruh Indonesia dapat menikmati hasil redistribusi (Hutagalung 1985). Meskipun demikian, di beberapa daerah disinyalir adanya pengambilan kembali tanah surplus yang sudah didistribusikan oleh bekas pemilik asal, terutama setelah terjadinya G30S/PKI. Pendapat ini dibenarkan dalam hasil penelitian yang dilakukan oleh Gunawan Wiradi (1979) di daerah Cirebon, bahwa tanah-tanah yang telah didistribusi sebagai objek *landreform*, setelah tahun 1965 dikuasai kembali oleh bekas pemiliknya tanpa kompensasi apapun.

Dengan diberlakukannya UUPA 1960, kemudian diikuti Undang-Undang *Landreform*, dan sebelumnya berlaku pula UUPBH, pemilikan tanah *absentee* secara umum dapat dikatakan menurun. Di Kabupaten Cianjur misalnya (Sawit dkk. 1980) dilaporkan bahwa terjadi penurunan tingkat pemilikan tanah *absentee* oleh orang-orang kota (walaupun tidak diperoleh data yang pasti). Akan tetapi, setelah terjadinya G30S/PKI yang mengakibatkan terabaikannya pelaksanaan beberapa peraturan agraria, pemilikan tanah oleh orang kota kembali meningkat. Hal ini dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 24
Pembelian Tanah Sawah Oleh Orang yang Beralamatkan di Kota Besar¹ 1973-1979 di Desa J Kabupaten Cianjur.

Tahun	Jumlah kasus	Area (ha)	Rata-rata luas (ha)	Jumlah kasus penjualan/pembelian di desa
1973	2	0,512	0,258	41
1974	3	1,190	0,397	17
1975	3	0,761	0,254	14
1976	16	4,849	0,303	63
1977	5	1,890	0,378	21
1978	8	2,166	0,271	26
1979 ²	17	7,634 ³	0,449	37

Sumber: Sawit 1980.

Keterangan:

1. Bandung, Sukabumi, Jakarta, Cianjur, Cimahi
2. Sampai bulan Nopember 1979
3. Salah satu kasus tanah darat

Kondisi tersebut merupakan salah satu bukti kegagalan pelaksanaan *landreform* sekaligus bukti bahwa kekuatan politik kelompok tuan tanah masih menguasai struktur sosial masyarakat desa. Walaupun demikian, secara umum dapat dikatakan bahwa Indonesia telah berhasil meletakkan konsep dasar pembangunan pedesaan dengan jalan memperbaiki kondisi petani kecil dan tak bertanah melalui Undang-Undang Bagi Hasil dan *Landreform*, walaupun yang terjadi hanyalah perubahan kecil dalam struktur pemilikan tanah (Husken 1982).

Perubahan lain akibat pelaksanaan UUPA adalah perubahan hak tanah *kasikepan* (komunal) menjadi tanah milik. Hal ini terjadi di daerah-daerah dengan hak milik komunal, seperti di Kabupaten Cirebon dan Kuningan (*kasikepan*), Majalengka (*kacacahan*) dan Ciamis (*sawah desa* atau *kanomeran*). Di beberapa daerah, misalnya pada penelitian Gunawan Wiradi (1979) di sebuah desa di Kabupaten Cirebon, walaupun tanah komunal tersebut telah berubah status menjadi hak milik pemegang sikep terakhir, ternyata perubahan itu tidak membebaskan pemiliknya dari kewajiban tradisional yang menyangkut tanah sikep. Hal yang sama juga terjadi di Kabupaten Majalengka, pemilik tanah bekas *kacacahan* mempunyai kewajiban berbeda dengan pemilik tanah *yasan*. Perubahan penguasaan tanah komunal menjadi tanah milik tersebut di beberapa daerah sempat menimbulkan kasus sengketa tanah.

Walaupun penguasaan tanah kesikepan telah berubah menjadi milik pemegang sikep terakhir, namun status tanah jabatan (*bengkok* di daerah Cirebon dan Kuningan, *kalungguhan* di daerah Ciamis, *Carik* di daerah Priangan, dan *kajaroan* di daerah Banten) sampai saat ini masih berlaku sebagai hak pakai. Di Desa Wargabinangun Kabupaten Cirebon misalnya, kepala desa beserta pamong desa menerima tanah bengkok sebagai gaji. Di desa ini, kepala desa menerima tanah bengkok seluas 5 ha, sekretaris desa 3,75 ha, kepala urusan 2,5 ha, dan Kepala dusun masing-masing 2 ha. Sedangkan untuk perangkat desa lainnya (Hansip, Anggota LKMD, LMD) diberi penghasilan berupa padi sumbangan pemilik tanah yang disebut *Suksara* desa. Pembayaran *suksara* desa dilakukan sekali setahun sebesar satu kwintal per bau. Sedangkan untuk kas desa, ada tanah titisara seluas

kira-kira 14 ha. Tanah ini setiap tahun dilelang kepada masyarakat. Hasil lelangnya digunakan untuk membiayai anggaran rutin dan pembangunan desa.

Cita-cita yang terkandung dalam UUPA 1960, yaitu menciptakan distribusi penguasaan tanah yang adil tidak dapat dilaksanakan secara tuntas, karena terjadinya prahara politis tahun 1965. Sampai saat ini UUPA 1960 secara *de jure* masih diakui sebagai sumber hukum agraria. Akan tetapi, secara *de facto* pelaksanaan UU ini sangat diabaikan. Pada saat ini banyak penguasaan tanah melebihi batas maksimal, semakin menggejalanya penguasaan tanah *absentee*, penggusuran lahan garapan petani, dan lain-lain. Ironisnya lagi, banyak peraturan keagrariaan yang justru bertentangan dengan UU induknya sendiri, yaitu UUPA 1960. Fenomena ini semakin melanggengkan ketimpangan yang ada.

Revolusi Hijau: Memperlebar Ketimpangan

Istilah *Revolusi Hijau* pertama kali dikenal pada pertengahan tahun 1960-an, ketika beberapa negara, terutama di Asia, secara serempak melakukan intensifikasi pertanian dalam memenuhi kebutuhan pangan. Pelaksanaan program revolusi hijau tidak terlepas dari pengaruh internasional ketika itu, yaitu terjadinya kekurangan pangan terutama di negara-negara Asia dan Afrika (Griffin 1979). Perkembangan revolusi hijau ini pun tidak terlepas dari konteks perubahan agraris yang diakibatkan oleh tekanan penduduk atas tanah yang semakin besar. Jumlah angkatan kerja yang terikat kepada sektor pertanian mengalami pertubuhan yang tinggi, sementara jumlah lahan pertanian cenderung menurun. Hal ini mengakibatkan rasio manusia dan tanah semakin tinggi yang pada gilirannya menyebabkan produktivitas tenaga kerja pertanian semakin menurun. Hayami dan Kikuchi (1987) menyebutkan bahwa revolusi hijau dapat dianggap sebagai suatu jawaban utama terhadap naiknya perbandingan manusia dan tanah di negara-negara berkembang.

Perkembangan revolusi hijau bermula ketika ditemukan gandum dan jagung varietas unggul oleh *Rockefeller Foundation* pada 1944, kemudian diujicobakan di Meksiko dan berhasil. Dengan keberhasilan ini maka pada tahun

1962 *Rockefeller Foundation* mendirikan sebuah badan penelitian *International Rice Research Institute* (IRRI) di Los Banos Filipina. Hasil pengembangan tersebut di antaranya padi jenis IR-8 atau di Indonesia dikenal PB-8. Pada 1966 jenis padi ini disebar di beberapa negara Asia di antaranya Malaysia, India, Pakistan, Vietnam, Birma, Bangladesh, Taiwan, Indonesia, dan lain-lain.

Sebenarnya program swasembada pangan telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia yang baru merdeka ketika itu di bawah pimpinan Soekarno. Mengatasi persoalan kekurangan pangan, terutama beras menjadi prioritas utama. Sejak awal tahun 1950-an pemerintah sudah mencoba menyusun rencana yang bertujuan mendorong peningkatan produksi pertanian tanaman pangan, yang dimulai dengan Rencana Kemakmuran Istimewa Kasimo tahun 1952-1956. Dilanjutkan dengan program Padi Sentra 1959-1962. akan tetapi program ini tidak dapat mencapai target yang direncanakan, bahkan terjadi penurunan produksi padi, sementara jumlah penduduk terus bertambah (Husken 1982). Kemudian pada 1963 pemerintah mulai melancarkan program DEMAS yang kemudian menjadi BIMAS. Program ini semula merupakan ide dari mahasiswa-mahasiswa Institut Pertanian Bogor.

Pada masa Orde Baru swasembada pangan (beras) tetap menjadi prioritas utama. Beras dipandang sebagai produk kunci dalam perekonomian Indonesia, karena kekurangan suplai pada harga yang wajar dapat menjadi ancaman bagi kestabilan politik dan ekonomi (Mears 1982). Perbedaannya, pada masa Orde Lama perubahan dilakukan secara struktural dan cenderung radikal melalui *landreform*. Sedangkan pada masa Orde Baru hal-hal tersebut ditiadakan dan kebijakan lebih ditekankan kepada perubahan teknologis dan organisatoris (Husken 1982). Pada masa Pemerintahan Orde Lama penyelesaian struktur agraria dilakukan dengan melindungi hak-hak atas tanah kaum tani dengan berbagai kebijakan yang merombak tatanan agraria yang timpang akibat peninggalan sejarah kolonial dan feodalisme. Sedangkan pada masa Pemerintahan Orde Baru politik pangan ditempuh melalui gerakan yang lebih menitikberatkan pembangunan sektor pertanian untuk mendukung perkembangan industrialisasi melalui penggunaan dan pemanfaatan seluas-luasnya hasil teknologi pertanian

serta pembangunan infrastruktur pertanian yang modern, tanpa merombak tatanan agraria yang lama (Setiawan 1990).

Di Jawa Barat program ini dilakukan secara serempak di semua wilayah pembangunan. Luas areal yang ditanami varietas unggul setiap tahunnya mengalami peningkatan yang cukup besar, terutama di sekitar pantai utara Jawa Barat (Pantura). Perkembangan tersebut dapat dilihat pada tabel 25.

Tabel 25

Lahan Yang Ditanami HYV Per Wilayah Pembangunan di Jawa Barat Pada Musim Hujan 1975/1976, 1979/1980 dan 1983/1984.

Wilayah pembangunan	1975/76		1979/80		1983/84		benih HYV yang didistribusi (kg/ha)
	luas lahan yang ditanami padi sawah HYV (ha)	(%)	luas lahan yang ditanami padi sawah HYV (ha)	(%)	luas lahan yang ditanami padi sawah HYV (ha)	(%)	
Banten	129.451	35	123.313	61	142.723	82	30
Botabek	183.773	70	173.4141	69	190.250	92	25
Sukabumi	51.585	79	44.095	61	66.754	75	27
Purwasuka	20.789	87	196.465	90	213.165	95	25
Bandung Raya	227.689	82	209.485	34	268.605	65	31
Priatim	110.163	79	106.397	6	119.128	84	28
Cirebon	263.494	85	252.681	90	290.260	93	24
Jawa Barat	1.172.944	76	1.105.930	70	1.283.369	87	26

Sumber: Bappeda Jawa Barat 1988.

Dilihat dari hasil produksi yang dicapai, program intensifikasi melalui BIMAS, INMAS, sampai Supra Insus telah meningkatkan produktivitas padi dari sekitar 2,5 ton menjadi 4,5 ton gabah per hektar (Gunawan 1993). Pada mulanya program ini tidak dapat memecahkan persoalan tingginya impor beras, bahkan pada tahun 1977 Indonesia menjadi negara pengimpor beras terbesar di dunia (Mears 1982). Baru pada tahun 1984 Indonesia telah berhasil berswasembada beras.

Revolusi hijau di satu pihak telah berhasil meningkatkan produksi beras, tetapi di lain pihak telah menimbulkan pembagian keuntungan yang tidak merata dan dampak-dampak sosial ekonomi pada masyarakat pedesaan yaitu timbulnya gejala stratifikasi sosial walaupun belum mengarah kepada polarisasi (Tjondronegoro 1990). Menurut Tjondronegoro, revolusi hijau lebih

menguntungkan petani kaya daripada petani miskin, karena:

1. Petani kaya lebih mampu memperbaiki nasibnya berdasarkan aset tanah dan modal yang dimiliki dibandingkan petani kecil.
2. Petani kaya dapat menanggung resiko gagal panen yang diakibatkan oleh faktor-faktor yang tidak dikuasai petani kecil.
3. Petani kaya dapat lebih memperbesar produksinya dengan cara menyewa walaupun tidak menimbulkan akumulasi pemilikan tanah, tetapi menimbulkan akumulasi penguasaan tanah. Disamping itu, petani kaya dapat memanfaatkan keuntungan lain misalnya kredit murah, tenaga kerja murah, dan dapat menjangkau sektor lain di luar sektor pertanian.

Pendapat yang sama tentang dampak revolusi hijau dikemukakan oleh Soewardi sebagaimana dikutip Sayogyo (1993) bahwa memang petani lapisan atas yang paling siap, lebih cenderung bersikap modern dari pada petani sempit di lapisan bawah. Lebih lanjut Gunawan (1993) berpendapat bahwa di Indonesia setelah 25 tahun introduksi teknologi pertanian, proses konsolidasi lahan terus berlangsung. Di Kabupaten Karawang dan Kabupaten Subang gejala konsolidasi lahan justru dilakukan oleh penduduk yang berpendapatan utama bukan dari sektor pertanian.

Menurut White (sebagaimana dikutip Hartman 1985) strategi pembangunan pertanian yang berorientasi kepada output semata telah menimbulkan kecenderungan-kecenderungan, misalnya keuntungan langsung maupun tidak langsung dari introduksi teknologi pertanian tidak dapat didistribusikan secara merata. Walaupun teknologi pertanian yang baru mampu mengurangi biaya produksi bagi petani berlahan luas, tetapi pada saat yang sama *income opportunities* petani kecil dan tunakisma menurun. Kemudian, Collier (dalam Hartman 1985) berpendapat bahwa strategi *output oriented* hanya memberikan keuntungan kepada 10% - 20% penduduk pedesaan. Wiradi (1984) dalam penelitiannya di sekitar DAS Cimanuk berpendapat bahwa ada kecenderungan petani bertanah luas lebih mampu menjangkau berbagai fasilitas, terutama kredit BIMAS.

Kajian mikro tentang dampak kebijakan pemerintah dalam bidang pertanian terhadap petani kecil dan tak bertanah berkesimpulan bahwa meski produksi meningkat, kesejahteraan petani miskin dan buruh tani tak bertanah di pedesaan tetap mandeg atau hanya bisa diperbaiki pada tingkat yang sangat lamban. Hal ini disebabkan program hanya bisa dijangkau oleh mereka yang siap dan sudah memiliki tanah. Perubahan dan hubungan buruk antara petani miskin dan buruh tani tak bertanah dengan para pemilik tanah sebagai akibat pemakaian bibit unggul dan teknologi yang lebih baik telah menyebabkan memburuknya distribusi pendapatan (Syahrir 1986).

Dampak penggunaan teknologi terhadap distribusi penguasaan tanah

Satu hal yang sangat menarik dalam bahasan revolusi hijau adalah bagaimana dampak penggunaan teknologi seperti bibit unggul, pestisida, dan lain-lain berpengaruh terhadap konsentrasi penguasaan tanah. Pada skala makro hal ini dapat dilihat dengan membandingkan hasil sensus pertanian 1973 dan 1983. Sedangkan pada skala mikro dapat dilihat pada hasil studi yang dilakukan Hayami dan Kikuchi (1987) tentang perubahan kelembagaan di Asia. Mereka menyimpulkan hal yang sama, yaitu semakin tingginya gejala konsentrasi penguasaan tanah di pedesaan sebagai akibat penggunaan teknologi. Sampel penelitian Hayami dan Kikuchi yang diambil dari dua buah desa di Kabupaten Subang Jawa Barat menunjukkan perbedaan ketimpangan antara desa yang mengalami kemajuan teknologi (Desa Subang Utara) dan desa yang mengalami stagnasi teknologi (Desa Subang Selatan). Perbandingan tersebut dapat dilihat pada tabel 26 dan tabel 27.

Tabel 26
Distribusi Luas Pemilikan Tanah Sawah dan Tanah Garapan di
Sebuah Desa di Subang Selatan 1979.

	tanah hak milik				tanah garapan			
	Jumlah pemilik		Daerah		Jumlah rumah		Daerah	
	Jumlah	(%)	Jumlah	(%)	Jumlah	(%)	Jumlah	(%)
1,00 ha lebih	5	4	6,21	25	4	4	4,72	19
0,60 - 0,99	4	4	3,23	13	4	4	3,30	13
0,30 - 0,59	14	13	6,23	25	17	15	7,44	30
0,10 - 0,29	41	37	7,85	32	41	37	8,17	33
0,01 - 0,10	21	19	1,34	5	17	15	1,10	5
0	25	23	0	0	27	25	0	0
Jumlah	110	100	24,86	100	110	100	24,73	100
Rata-rata luas per rumah tangga/ha		0,23				0,22		
		0,29*				0,30**		

Sumber: Hayami & Kikuchi 1987

Keterangan:

* luas rata-rata per rumah tangga pemilik

** luas rata-rata per rumah tangga petani

Tabel 27
Distribusi Pemilikan Sawah Menurut Ukuran Luasnya dan
Tanah Garapan di Sebuah Desa di Subang Utara 1979.

	tanah milik		tanah garapan		jumlah (%)		jumlah (%)	
	Jumlah rumah	luas	jumlah rumah	luas	jumlah (%)	luas	jumlah (%)	
	Jumlah	(%)	jumlah	(%)	jumlah (%)	ha	(%)	
3,00 ha lebih	2	1	27,97	43	2	1	7,81	12
2,00 - 3,00	5	3	10,13	16	5	3	10,84	17
1,00 - 2,00	10	5	12,83	20	23	12	26,54	40
0,50 - 1,00	13	7	8,01	12	23	12	14,99	23
dibawah 0,50	23	12	5,45	9	22	11	5,38	8
0	138	72	0	0	116	61	0	0
Jumlah	191	100	69,49	100	191	100	65,56	100
Rata-rata luas per rumah tangga		0,34				0,34		
		1,21*				0,87**		

Sumber: Hayami & Kikuchi 1987.

Keterangan:

* rata-rata luas per rumah tangga pemilik

** rata-rata luas per rumah tangga petani penggarap

Kedua tabel pada halaman 65 menunjukkan bahwa ketimpangan lebih besar terjadi di sebuah desa di Subang Utara. Hal ini disebabkan daerah ini sangat terbuka dari berbagai introduksi teknologi pertanian. Sedangkan di sebuah desa di Subang Selatan ketimpangan pemilikan tanah tidak terlalu tinggi, karena desa ini

termasuk desa yang lambat menerima introduksi teknologi.

Dampak penggunaan teknologi terhadap penyerapan tenaga kerja

Tidak dapat disangkal lagi bahwa penggunaan teknologi dapat meningkatkan jumlah produksi pertanian. Akan tetapi, introduksi teknologi juga membawa dampak terhadap distribusi, antara lain penerimaan lahan pertanian (*land share*) yang menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Sementara penerimaan tenaga kerja (*labour share*) semakin menurun dan metode budidaya semakin hemat tenaga kerja. Kebutuhan tenaga kerja pada usaha tani padi menurun dari sekitar 1300 jam kerja/hektar pada tahun 1968/1969 menjadi sekitar 1150 pada tahun 1980-an (Gunawan 1993).

Collier dkk. (1993) melaporkan bahwa dalam kurun waktu satu abad telah terjadi penurunan drastis penyerapan tenaga kerja per hektar. Penurunan ini semakin tajam dengan adanya introduksi teknologi pertanian terutama pada akhir tahun 1960-an.

Tabel 28
Penggunaan Tenaga Kerja Pada Tanaman Padi Dari Tahun 1875-1993 di Jawa

1875/1876	1.747	jam kerja/ha
1878	1.888	
1886/1887	1.563	
1925/1931	1.534	
1969-1971	1.357	untuk varietas lokal
1969-1971	1.246	untuk varietas unggul
1975- 1980	1.162	
1987	1.030	tanpa menggunakan traktor
1987	832	menggunakan traktor
1992/1993	937	tanpa menggunakan traktor
1992/1993	805	menggunakan traktor

Sumber: Collier dkk. 1993.

Tabel 29
Perubahan Penggunaan Tenaga Kerja Pada Produksi Padi
Per Hektar di Beberapa Desa di Jawa Barat.

Lokasi	1992/1993 (jam)	1975-1980 (jam)
Wargabinangun	712 (degan traktor)	1.103 tahun 1979 956 tahun 1981
Lanjan	807 (degan traktor)	1.076 tahun 1979
Gunungwangi	1.085 (tanpa traktor)	1.321 tahun 1979
Balida-		936 tahun 1981

Sumber: Collier 1993.

Kegagalan revolusi hijau dalam peningkatan daya serap tenaga kerja yang timbul sebagai akibat dari tidak seimbangannya manusia dengan tanah (akses atas tanah) dan memburuknya distribusi pendapatan tidak hanya terjadi di Indonesia atau Jawa Barat saja, tetapi terjadi hampir di semua negara yang melakukan program revolusi hijau. Hayami dan Kikuchi (1987) berpendapat bahwa walaupun dengan peningkatan kesuburan tanah yang didukung oleh berbagai infrastruktur lainnya, ternyata hal ini tidak cukup untuk mengatasi bertambahnya tekanan penduduk terhadap tanah. Di beberapa bagian ternyata produktivitas marginal buruh tetap tidak meningkat.

White dan Husken (1989) melihat bahwa keuntungan-keuntungan dari pemacuan produksi padi yang berbiaya tinggi tersebut lebih dari hanya melepaskan ketergantungan pada beras impor, tetapi juga merupakan keberhasilan Pemerintah Orde Baru dalam menjangkau dukungan politik di pedesaan. Perlindungan Pemerintah terhadap petani berlahan luas yang merupakan penerima kredit Bimas dan berbagai subsidi, telah berhasil memperingan masalah pengawasan politik di kawasan pedesaan. Hasilnya, elit pedesaan telah memperlihatkan loyalitas dan partisipasi mereka dalam pembangunan.

Pengusuran Lahan Garapan: Marginalisasi Pedesaan

Secara umum, persoalan sengketa tanah bukanlah fenomena baru dalam sejarah penguasaan tanah di Jawa Barat. Sejak masyarakat merasa kekurangan tanah pertanian, akibat penjajahan dan ledakan jumlah penduduk, persoalan sengketa tanah telah banyak muncul ke

permukaan. Pada beberapa kasus, fenomena kekurangan tanah pertanian ini telah memunculkan perlawanan petani. Misalnya pemberontakan petani di Tangerang 10 Februari 1924, yang disebabkan oleh timpangnya penguasaan tanah. Pada waktu itu sebagian besar tanah pertanian dikuasai oleh penduduk Cina. Demikian pula sengketa tanah yang terjadi di daerah perkebunan Ciomas Bogor, penduduk lokal menentang penguasa perkebunan karena telah mengambil alih lahan yang mereka kuasai. Kasus lainnya yaitu perlawanan petani yang timbul di beberapa daerah Priangan, seperti Bandung, Garut, Tasikmalaya, Ciamis, Cianjur dan Sukabumi.

Pada periode kemerdekaan kasus sengketa tanah tetap ada, hanya aktor-aktor yang terlibat dalam sengketa yang berubah. Pada masa penjajahan, kasus sengketa tanah lebih banyak melibatkan penduduk dengan penguasa kolonial dan pengusaha asing. Akan tetapi, pada masa setelah kemerdekaan (terutama pada masa Orde Lama) sengketa tanah justru terjadi antarpenduduk lokal desa.

Menurut beberapa sumber kepustakaan (Lyon 1984, Wiradi 1979, Sutrisno 1989) kasus sengketa tanah yang muncul pada masa Orde Lama lebih terkonsentrasi di pedesaan. Isu sengketa lebih menyangkut masalah *landreform* dan implikasi-implikasi sosial. Pihak-pihak yang terlibat sengketa pada waktu itu lebih terbatas antara petani dan petani, petani pemilik dan petani penggarap atau buruh tani. Hal ini disebabkan oleh ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah yang mengarah kepada polarisasi. Kondisi demikian sangat menguntungkan pemilik tanah luas (tuan tanah) untuk menekan petani penggarap atau buruh tani ke keadaan yang sangat tidak menguntungkan. Kelompok tuan tanah mempunyai posisi tawar-menawar yang menguntungkan, karena dapat melakukan transaksi-transaksi tanah (sewa atau bagi hasil). Kondisi ini sangat merugikan petani penggarap dan pada akhirnya mengakibatkan terjadinya konflik di pedesaan. Situasi ini semakin buruk ketika PKI melakukan aksi sepihak.

Apabila pada masa Orde Lama kasus sengketa tanah lebih terfokus di pedesaan dan menyangkut persoalan penguasaan tanah, maka pada masa Orde Baru kasus yang muncul menjadi lebih bervariasi, tidak hanya terbatas di pedesaan. Kasus-kasus yang muncul tidak lagi menyangkut sengketa antara petani pemilik dan petani

penggarap, tetapi juga melibatkan pihak-pihak di luar komunitas pedesaan. Kasus sengketa tanah yang kerap muncul lebih menyangkut bagaimana mempertahankan hak atas tanah yang telah dikuasai. Kasus-kasus pengusuran massal, seperti pembebasan tanah, pengusuran lahan garapan petani, sengketa hak atas tanah, manipulasi tanah, dan lain-lain banyak mewarnai perjalanan sejarah agraria Orde Baru. Selain itu, penggunaan tanah pun lebih banyak menyangkut kepentingan proyek-proyek pembangunan, seperti perumahan, kawasan industri, perkebunan, objek pariwisata (terutama lapangan golf) serta pembangunan sarana dan prasarana lainnya. Sebagai gambaran, dalam kurun waktu tahun 1988-1991 saja terjadi beberapa pengusuran massal terhadap lahan garapan petani yang dapat dilihat pada tabel 30.

Data pada tabel 30 menunjukkan bahwa dalam empat tahun terakhir (1988-1991) lebih dari sepuluh ribu petani penggarap di Jawa Barat harus meninggalkan lahan garapannya. Hal ini tentu saja belum termasuk data yang tidak terjangkau oleh pers. Kondisi ini sekaligus menunjukkan betapa lemahnya hak penguasaan yang dimiliki seorang petani penggarap. Pada umumnya para petani penggarap, sudah berpuluh-puluh tahun menggarap lahan tersebut. Bahkan ada beberapa di antaranya yang sudah mengolah lahan tersebut beberapa generasi. Fenomena ini muncul sebagai akibat ketidakjelasan hak penguasaan tanah, terutama tanah bekas perkebunan asing terlantar yang digarap penduduk yang sangat memerlukan tanah pertanian.

Fenomena semakin semaraknya kasus pengusuran lahan garapan petani ini, dapat dikatakan sebagai proses pemiskinan penduduk pedesaan, karena dengan demikian akses petani kecil dan tunakisma terhadap tanah pertanian semakin sulit.

Munculnya fenomena pengusuran massal lahan garapan petani, yang menyebabkan tercerabutnya mereka dari akar kehidupannya, telah banyak memunculkan kesadaran politik baru. Dewasa ini protes- protes politik yang berkaitan dengan pengusuran lahan garapan banyak dilakukan, terutama terhadap institusi politik yang berkaitan dengan masalah pertanahan.

Tabel 30
Jumlah Petani Tergusur di Beberapa Daerah di Jawa Barat

Daerah Kasus	Jumlah Petani yang tergusur	Luas lahan (hektar)
Cisewu Garut	197	82
Badega Garut	579	500
Cicalengka Bandung	500	200
Ciracap Sukabumi	1200	2.092
Langkaplancar Ciamis	328	913
Cimacan Cianjur	287	33
Pondokgede Bekasi	108	90
Cisarua Bogor	128	55
Sagara Garut	753	1.100
Tigaraksa Tangerang	1400	3.000
Jampang Kulon Sukabumi	364	t.a.d
Rancakalong sumedang	300	t.a.d
Ligung Majalengka	2000	1.043
Telukjambe Karawang	657	582
Rancah Ciamis	360	150
Binuang Bogor	700	t.a.d
Pakenyeng Garut	600	t.a.d
Cibinong Bogor	2000	316
Nagrak Sukabumi	1150	t.a.d

Sumber: Suhendar 1994.

Dilihat dari konteks gerakan, munculnya kesadaran politik terutama dari penduduk tergusur, sebenarnya bukanlah fenomena baru. Pada masa kolonial, ketika pemerintah kolonial lebih banyak melakukan tindakan represif, gerakan sosial lebih merupakan perpaduan antara gerakan defensif dan reformatif. Gerakan yang bersifat defensif misalnya terjadi ketika sekelompok masyarakat menolak penggunaan tanah untuk kepentingan perkebunan asing, sedangkan yang reformatif terjadi pada beberapa kasus yang menuntut perubahan kebijakan pertanahan. Pada masa kemerdekaan, gerakan sosial yang muncul lebih bersifat reformatif, misalnya gerakan-gerakan yang menuntut struktur penguasaan tanah yang lebih adil. Gerakan ini mencapai puncaknya sekitar tahun 1965-an.

Pada masa Orde Baru, gerakan sosial lebih bersifat defensif. Artinya, protes yang dilakukan oleh masyarakat tergusur hanya sebatas mempertahankan hak penguasaan tanah dari ancaman pihak yang berusaha

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

merebut hak atas tanah tersebut. Gerakan ini belum menuntut perubahan kebijakan agraria yang lebih adil.

Pihak-pihak yang bersengketa dewasa ini lebih banyak terjadi antara masyarakat di satu pihak dengan negara dan modal di pihak lain. Model ini mirip dengan yang terjadi pada masa penjajahan, yaitu antara masyarakat yang mempertahankan hak penguasaan tanahnya dan modal asing yang didukung pemerintah kolonial. Begitu pula, cara penanganan masalah yang cenderung represif banyak terjadi pada kasus-kasus penggusuran massal.

**KETIMPANGAN :
PERSPEKTIF MASA DEPAN**

Dari gambaran perkembangan ketimpangan penguasaan tanah pada bab-bab sebelumnya, ada beberapa hal yang perlu digarisbawahi di antaranya, pertama, sejak masa kolonial hingga saat ini, struktur agraris di Jawa Barat tidak berubah, artinya, terjadi ketimpangan distribusi penguasaan tanah. Di satu sisi sebagian kecil masyarakat menguasai sebagian besar luas lahan, akan tetapi, di sisi lain sekelompok besar petani kecil dan tunakisma hanya menguasai sebagian kecil luas lahan yang ada. Fenomena ini pada gilirannya semakin mempersempit akses petani kecil dan tunakisma terhadap kesempatan-kesempatan politik dan ekonomi.

Kedua, upaya perbaikan struktur agraria yang timpang memang sudah dilakukan, terutama sejak diberlakukannya UUPA 1960. Akan tetapi, cita-cita UUPA untuk menata struktur agraria yang adil belum dapat dilaksanakan. Dalam dua dekade terakhir ini, kebijakan yang langsung atau tidak langsung berkaitan dengan masalah pertanahan, tidak berupaya mengurangi tingkat ketimpangan. Bahkan ketimpangan penguasaan tanah semakin lebar.

Ketiga, dengan asumsi jumlah rumah tangga pedesaan di Jawa Barat naik 11% per sepuluh tahun (berdasarkan sensus pertanian 1973 dan 1983) dan struktur penguasaan tanah tidak berubah, maka pada tahun 2013 struktur penguasaan tanah dapat dilihat pada gambar 3

⁵ Perkiraan semacam ini pernah dilakukan oleh Ben White yang dikutip Gunawan Wiradi untuk melihat kasus Pulau Jawa. Lihat Wiradi 1986.

Gambar 3
Proyeksi Struktur Penguasaan Tanah Tahun 2013.

Golongan luas Tanah	Rumah Tangga Pedesaan Jumlah	%	Proporsi luas tanah yang dikuasai
Tunakisma (+petani < 0.10)	3.015.00	45%	20,64 %
0,10 - 0,49	2.010.00	30%	23,48 %
0,50 - 0,99	938.000	14%	55,50 %
> 1 ha	737.000	11%	

Akan tetapi, jika diasumsikan rumah tangga baru pedesaan tidak menguasai tanah pertanian dan luas usaha tani tetap dipertahankan maka jumlah rumah tangga pedesaan yang tidak menguasai tanah bertambah menjadi 59% (gambar 4).

Luas rata-rata penguasaan tanah di Jawa Barat yang tergolong sangat kecil, menimbulkan sikap pesimis beberapa kalangan, terutama yang menyangkut efisiensi usaha tani. Sampai saat ini masih terdapat perbedaan pandangan mengenai luas penguasaan tanah yang dianggap efisien dalam usaha tani. Steven Keuning (dalam Wiradi 1986) misalnya dengan menghitung data BPS menyatakan bahwa justru petani sempitlah yang menjadi penyumbang sebagian besar peningkatan produksi nasional. Hasil per hektar rata-rata yang dicapai golongan tersebut lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok petani di atas satu hektar. Sebagai perbandingan, di Taiwan luas lahan bagi usaha tani yang paling efisien adalah 0,5 hektar.

Menteri Pertanian (ketika itu Affandi) pada tahun 1982 pernah merencanakan petani di Jawa yang mempunyai tanah kurang dari 0,2 hektar tidak boleh menjadi petani. Mereka harus memilih transmigrasi ke luar pulau Jawa atau bekerja di sektor nonpertanian. Dalam jangka panjang direncanakan juga yang boleh menjadi petani adalah keluarga yang

Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah

menguasai minimal satu hektar. Tujuan rencana ini adalah untuk menciptakan sektor pertanian yang efisien.

Gambar 4
Proyeksi Struktur Penguasaan Tanah Tahun 2013 (dengan luas usaha tani dipertahankan).

Golongan luas Tanah	Rumah Tangga Pedesaan		Proporsi luas tanah yang dikuasai
	Jumlah	%	
Tunakisma (+petani < 0.10)	3.929.00	59%	20,64 %
0,10 - 0,49	1.511.00	22%	23,48 %
0,50 - 0,99	705.000	11%	55,50 %
> 1 ha	554.000	9%	

Apabila rencana ini dilaksanakan dan merujuk hasil sensus pertanian 1983, maka jumlah rumah tangga petani di Jawa Barat yang menguasai 0,2 hektar ke atas hanya ada sekitar 2.271.434 (sekitar 45%) dari total rumah pedesaan sebanyak 5.073.000. Demikian pula jika batas minimal penguasaan tanah menjadi satu hektar, maka di Jawa Barat hanya ada sekitar 567.592 petani. Dengan demikian jika penguasaan tanah pertanian dibatasi minimal satu hektar, berarti lebih dari empat juta rumah tangga pedesaan di Jawa Barat harus melepaskan ketergantungannya kepada sektor pertanian dan siap beralih ke sektor nonpertanian atau transmigrasi ke luar Jawa.

Namun, sebelum rencana ini dilaksanakan timbul perdebatan karena rencana tersebut berarti pengusiran petani kecil dari lahannya dan bertentangan dengan semangat UUPA yang justru melindungi petani kecil. Hal yang paling penting untuk dilaksanakan adalah membatasi jumlah penguasaan tanah yang melebihi batas yang telah ditetapkan UUPA, yaitu maksimum 5 hektar. Dalam kondisi seperti dewasa ini di mana penguasaan

tanah 1 hektar dengan irigasi teknis yang memadai dapat memenuhi kebutuhan sebuah rumah tangga pertanian, tampaknya sudah saatnya batas penguasaan maksimum dan minimum ditinjau kembali. Karena di lain pihak batas penguasaan minimum dua hektar seperti yang diamanatkan UUPA sudah tidak realistis, mengingat besarnya jumlah penduduk yang menguasai tanah pertanian di bawah dua hektar.

Gejala semakin timpang dan semakin menyempitnya luas rata-rata penguasaan tanah bukan hanya terjadi di Indonesia (atau dalam hal ini Jawa Barat), tetapi lebih merupakan gejala umum di semua negara berkembang. Untuk menangani masalah ini, berbagai pemikiran baik pada tingkat konseptual maupun pada tingkat praktis telah banyak dilakukan. FAO misalnya, dalam konferensi dunia mengenai pembaruan agraria telah menyetujui ditandatanganinya "Piagam Kaum Tani". Salah satu program aksi yang dibahas adalah perlunya reorganisasi pola penguasaan tanah. Diharapkan setiap negara berkembang mempertimbangkan tindakan-tindakan tersebut dibawah ini:

1. Mengusulkan batas maksimum luas usaha tani perorangan dan mengusahakan agar penguasaan tanah, air, dan barang usaha tani sesuai dengan pola kebijakan nasional serta serasi pula dengan Piagam mengenai Hak-hak dan kewajiban negara-negara.
2. Pembagian tanah sebagai modal usaha tersebut mendahulukan golongan penggarap yang telah mapan, petani kecil dan buruh tani tak bertanah sambil memperhatikan secara khusus golongan yang paling tertinggal, serta memperkuat redistribusi itu dengan program kenaikan produktivitas yang mencakup usaha membina koperasi dan bentuk lain dari persatuan petani dengan dukungan menyeluruh dari pemerintah.
3. Melakukan redistribusi tersebut dengan keteguhan hati dan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, didukung sanksi-sanksi hukum yang mencegah dan menghindari usaha disinvestasi dan pengalihan hak.
4. Membentuk dan mendukung lembaga-lembaga penyalur akibat pembaharuan tersebut, termasuk persatuan-persatuan petani, koperasi, badan kolektif dan perusahaan negara, dan menyumbangkan kegiatan pembangunan dengan partisipasi seluas-luasnya dari golongan yang mendapat manfaat pembaharuan tersebut untuk mencegah timbulnya pola-pola pemusatan sumberdaya baru atau bentuk pemerasan lainnya.

Dalam upaya melakukan redistribusi penguasaan tanah, pemerintah negara berkembang diharapkan dapat melaksanakan

sistem administrasi yang melindungi golongan petani penggarap dan melindungi kepastian usaha, batas maksimum sewa tanah dan mendorong pembentukan organisasi petani penggarap untuk memperkuat posisi mereka.

Berkaitan dengan semakin tingginya tingkat ketunakismaan, Sinha (1984) menawarkan beberapa alternatif pemecahan atas sempitnya usaha tani dan tingginya tingkat ketunakismaan yaitu melalui tiga pendekatan. Pertama, pada tingkat yang paling radikal adalah *landreform*, *land settlement*, intensifikasi pertanian, diversifikasi ekonomi melalui industrialisasi, dan mengurangi pertumbuhan penduduk. Upaya ini sangat memerlukan komitmen yang tinggi dari pemerintah, karena risiko politisnya sangat besar. Kedua, pada tingkat yang lebih lunak, adanya upah minimum di sektor pertanian, perlindungan petani penggarap, membatasi tingkat migrasi, *rural work programmes*, *basic need programmes*, dan mengubah prioritas alokasi sumberdaya menuju pedesaan. Upaya ini dapat dilakukan tanpa harus mengubah struktur pemilikan tanah, tetapi melindungi pihak-pihak yang terlibat dalam usaha pertanian. Ketiga, pendekatan partisipatif dalam meningkatkan pendapatan masyarakat pedesaan. Dalam hal ini keterlibatan LSM sangat diharapkan.

Dalam menanggulangi tingkat ketimpangan dan ketunakismaan, Roll (1983) berpendapat bahwa pemecahannya dapat dilakukan melalui:

1. Pembangunan lembaga-lembaga sosial baru yang dapat berfungsi dalam produksi, pemasaran, dan mampu menghadapi akibat-akibat pertambahan penduduk dan menurunnya produktivitas pertanian. Misalnya KUD harus berfungsi memperjuangkan kedudukan sosial ekonomi masyarakat pedesaan.
2. Pengurangan tingkat pertambahan penduduk melalui keluarga berencana dan transmigrasi.
3. Penciptaan lapangan kerja nonpertanian yang padat karya sekaligus penciptaan struktur konsumsi yang sesuai dengan daya beli masyarakat.

Sayogyo (dalam Kusnaka 1991) mengusulkan alternatif pengganti *landreform* sebagai upaya mengatasi ketimpangan dan ketunakismaan, dengan membentuk Badan Usaha Buruh Tani (BUBT). Menurut Sayogyo, tanah milik petani pemilik tanah dibawah 0,2 hektar, dibeli oleh pemerintah dan dijadikan tanah negara kemudian dikelola BUBT. Uang hasil penjualan tanah tersebut dapat digunakan petani sebagai modal usaha BUBT. Dengan demikian BUBT akan dapat menguasai tanah sekaligus modal usaha. Akan tetapi, dengan keterbatasan

kemampuan ekonomi maupun sosial politis, apakah mungkin usul ini direalisasikan?

Berbeda dengan Sayogyo, Ina Slamet (1963) menyatakan bahwa *landreform* dalam arti redistribusi lahan, tidak akan mampu mengurangi tekanan penduduk di Jawa. Jalan keluarnya adalah melakukan industrialisasi. Dengan upaya ini diharapkan dapat melepaskan penduduk pedesaan dari ketergantungannya terhadap lahan yang semakin terbatas. Pendekatan ini lebih menekankan pada pentingnya upaya membuka peluang kerja sektor nonpertanian.

Sebagai perbandingan, berikut ini akan dikemukakan pengalaman Korea Selatan dalam meningkatkan efisiensi usaha tani dan melindungi petani penggarap. Pemerintah Korea Selatan mengeluarkan peraturan yang disebut *Tenancy Management Act* (TMA). Beberapa pokok yang ditekankan TMA □ adalah:

- 1) mengatur persyaratan penggarapan dan melindungi hak petani penggarap;
- 2) melarang orang yang bekerja di sektor nonpertanian menguasai tanah pertanian; dan
- 3) mengizinkan koperasi dalam usaha pertanian.

Dalam mendukung upaya tersebut Pemerintah Korea Selatan mengelompokkan petani ke dalam empat kelompok, yaitu:

1. *Retired group*, yaitu kelompok petani tua yang tidak memiliki penerus di sektor pertanian. Pemerintah membeli tanah mereka untuk dijual kembali kepada petani lain. Sedangkan kelompok ini diberi tunjangan kesejahteraan.
2. *Transferable group*, yaitu petani kecil yang ingin beralih ke sektor nonpertanian dan masih berusia muda. Pemerintah membeli tanah mereka dan menyalurkannya ke sektor nonpertanian.
3. *Full time farming group*, petani bertanah menengah dan luas yang ingin bekerja *full time* di sektor pertanian dan mempunyai □penerus. Kelompok ini oleh pemerintah diberi fasilitas untuk mengembangkan usaha taninya.
4. *Part time farming group*, yaitu petani yang mempunyai penghasilan ganda di sektor pertanian dan nonpertanian. Kepada kelompok ini dikenakan persyaratan tertentu, misalnya mengenai batas penguasaan tanah.

Dengan pengelompokan seperti ini Pemerintah Korea Selatan memberikan pilihan, khususnya kepada rumah tangga pedesaan, untuk memilih pekerjaan di sektor yang sesuai.

Dalam upaya mencapai sasaran pembangunan pertanian, yaitu mempertahankan swasembada pangan, kesempatan kerja, dan meningkatkan pendapatan, tampaknya upaya penataan kembali struktur penguasaan tanah menjadi agenda yang sangat penting. Penataan tersebut tidak harus diartikan sebagai redistribusi tanah, karena rasio manusia dengan tanah sudah tidak seimbang. Akan tetapi, diartikan sebagai penataan relasi-relasi kekuasaan dan akses yang adil bagi setiap pihak yang hidupnya sangat tergantung pada sektor pertanian.

Hal ini erat kaitannya dengan pandangan penduduk pedesaan Jawa Barat pada umumnya, bahwa sumberdaya tanah merupakan harta yang sangat berarti. Walaupun pendapatan dari sektor pertanian cenderung menurun dibandingkan dengan pendapatan dari sektor nonpertanian, namun hal ini tidak mudah mengubah pandangan bahwa tanah merupakan *barang paeh tapi hirup*. Artinya, walaupun hasil penggarapan tidak banyak, tetapi dapat menjamin kehidupan selama-lamanya secara kontinyu. Berbeda dengan sumber daya lain, misalnya kendaraan angkutan yang mereka anggap sebagai *barang hirup tapi paeh*. Artinya, walaupun menghasilkan uang lebih banyak, tetapi risikonya besar dan jika tidak dapat mengelolanya justru akan merugikan. Dengan demikian, penguasaan tanah, sekecil apapun, tetap dijadikan jaminan hidup.

Dewasa ini luas lahan pertanian di Jawa Barat cenderung menyempit. Kebutuhan lahan untuk nonpertanian telah banyak menggusur lahan pertanian subur. Luas sawah beririgasi teknis dalam beberapa tahun terakhir mengalami penurunan yang cukup besar. Pada tahun 1991 di Jawa Barat tercatat sawah beririgasi teknis seluas 441.000 hektar. Saat ini diperoleh informasi bahwa untuk kepentingan industri Jawa Barat telah kehilangan sekitar 60.000 hektar sawah beririgasi teknis. Bahkan dalam beberapa tahun terakhir, setiap tahunnya sekitar 10.000 hektar sawah beririgasi teknis di Jawa Barat terancam beralih fungsi. Apabila fenomena ini terus berlangsung dan tidak diantisipasi sedini mungkin, akan mengancam produktivitas pertanian. Kenyataan membuktikan bahwa pengalihfungsian sawah berpengairan teknis seluas itu akan mengakibatkan efek penggandaan (*multiplier effect*) yang lebih luas, karena pembangunan industri akan memerlukan sarana pemukiman dan sarana kebutuhan lainnya. Oleh karena itu, alih fungsi lahan pertanian seluas 60.000

hektar pada kenyataannya akan menyita tanah lebih luas lagi. Dapat dipastikan pada masa yang akan datang luas rata-rata penguasaan tanah akan semakin menyempit.

Fenomena terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian ini terutama terjadi di zona utara Jawa Barat. Hal ini berkaitan dengan semakin derasnya pembangunan industri yang terpusat di zona tersebut. Untuk mengakomodasikan kepentingan industri saja, Pemda Jawa Barat mencanangkan kawasan industri seluas 18.000 hektar, yang sebagian besar terletak di zona utara. Padahal, sebagaimana diketahui 79% lahan pertanian di zona ini beririgasi teknis. Dengan demikian, alih fungsi ini akan mengancam investasi yang telah dilakukan pada masa lalu, yaitu pada masa revolusi hijau.

Melakukan pencegahan secara dini terhadap proses alih fungsi lahan pertanian (khususnya lahan beririgasi teknis) ke nonpertanian yang tidak terkendali, merupakan prasyarat dalam melindungi kesempatan kerja sektor pertanian. Alih fungsi ini akan berarti pengusuran kesempatan kerja penduduk yang kehidupannya sangat tergantung pada sektor pertanian. Contoh, sampai saat ini, untuk kepentingan industri saja Jawa Barat telah kehilangan 60.000 hektar sawah beririgasi teknis. Dengan asumsi 1 hektar sawah dapat menyerap 937 jam kerja (160 hari orang kerja=HOK), artinya, alih fungsi tersebut menggusur 9.600.000 HOK. Apakah pembangunan industri seluas itu yang telah menggusur jutaan kesempatan kerja dapat membentuk kesempatan kerja baru yang sama besarnya?

Fenomena ini hanya menggambarkan alih fungsi lahan pertanian untuk kepentingan industri, belum termasuk untuk kepentingan lainnya. Padahal, jika alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian tidak bisa dihindari, berarti lahan yang semakin sempit harus mampu menyerap tenaga kerja lebih besar lagi. Sementara jumlah angkatan kerja sektor pertanian mencapai 47% dari total angkatan kerja.

Larangan penguasaan tanah *absentee* merupakan faktor penting dalam upaya melindungi kepentingan rumah tangga pertanian di pedesaan. Di beberapa desa di Jawa Barat penguasaan tanah secara *absentee* oleh orang-orang kota sudah semakin menggejala. Contoh, di desa Cimacan Kabupaten Cianjur sekitar 75% tanah pertanian sudah dikuasai orang kota, padahal tanah ini sama sekali tidak digunakan sebagai tanah pertanian oleh pemiliknya. Kondisi ini semakin mendesak

rumah tangga pedesaan untuk meninggalkan sektor pertanian, sementara kesempatan kerja di sektor nonpertanian di desa ini terbatas.

Selain itu, untuk mencegah ketimpangan yang lebih besar, upaya peninjauan kembali batas penguasaan tanah maksimum merupakan kebutuhan mendesak. Batas penguasaan maksimum yang ditetapkan UUPA 1960 seluas 5 ha sangat tidak realistis, mengingat dewasa ini produktivitas pertanian cukup memadai. Dengan luas penguasaan 1 hektar saja sebuah rumah tangga pedesaan dengan 5 anggota keluarga sudah dapat mencukupi kebutuhan minimal. Pada beberapa desa penelitian, sebagaimana telah dikemukakan uraian sebelumnya, banyak elit desa yang menguasai tanah di atas batas maksimum (puluhan hektar). Sekali lagi, yang dimaksud di sini adalah batas penguasaan maksimum. Upaya ini dapat dilakukan tanpa mengubah struktur pemilikan tanah. Dengan upaya ini akan tercipta pemerataan penguasaan sumberdaya dan memperbesar akses petani kecil dan tunakisma untuk menguasai tanah.

Untuk mempertahankan struktur penguasaan di atas, perlu perangkat peraturan yang melindungi kepentingan semua pihak yang kehidupannya sangat bergantung pada sektor pertanian, misalnya perlindungan terhadap petani penggarap dan peraturan pengupahan minimum bagi buruh tani. Dengan demikian diharapkan akan membuka kesempatan kerja di pedesaan yang lebih baik. Di Indonesia, sebenarnya peraturan yang mengarah kepada perlindungan petani penggarap sudah diatur dalam UU No. 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH). Dalam undang-undang tersebut, telah diatur bagaimana hak dan kewajiban kedua belah pihak baik petani pemilik maupun petani penggarap. Sayangnya, undang-undang tersebut tidak pernah lagi dilaksanakan, sehingga perlindungan bagi petani penggarap terabaikan. Mereka sangat tergantung kepada pertimbangan pemilik tanah.

Kemudian untuk menampung kelebihan tenaga kerja di sektor pertanian, penciptaan lapangan kerja sektor nonpertanian di pedesaan harus mendapat perhatian lebih besar. Perlu peraturan yang melarang orang yang bekerja di sektor nonpertanian menguasai tanah pertanian. Dalam jangka panjang diharapkan tingkat ketergantungan angkatan kerja pedesaan terhadap tanah semakin berkurang dan sektor nonpertanian menjadi tulang punggung perekonomian desa.

Terakhir, untuk memperkuat posisi petani kecil dan buruh tani tunakisma, tampaknya kebebasan berorganisasi perlu

dibuka kembali. Dengan cara ini mereka akan dapat meningkatkan posisi tawar-menawar dengan kekuatan lain, untuk mencapai perbaikan taraf hidup. Di samping itu, diperlukan pula *law enforcement* agar semua pihak berjalan menurut kesepakatan bersama.

DAFTAR PUSTAKA

- Aart Schrevel.
1989. "Akses Atas Tanah Sebagai Indikator Pendapatan Rumah Tangga Pedesaan" dalam *Prisma* No. 4/1989, Jakarta: LP3ES.
- Adimihardja, Kusnaka.
1991. *Pola Penguasaan, Pemilikan, dan Penggunaan Tanah Secara Tradisional di Jawa Barat*. Jakarta: Depdikbud.
- Arsip Nasional RI.
1976. *Memori Serah Jabatan 1921-1930 (Jawa Barat)*. Jakarta: Arsip Nasional.
- Asian Development Bank.
1990. *Asian Development Review: Studies of Asian and Pacific Economic Issues*. Manila: ADB.
- Bappeda Jawa Barat.
1988. *Penilaian Umum Dari Masalah, Potensi, dan Kendala Pembangunan di Propinsi Jawa Barat, Volume C Analisa Sektoral (LTA-47)*. Bandung: Bappeda Jabar.
- Biro Pusat Statistik.
1986. *Sensus Pertanian 1983*. Seri B.09. Jakarta: BPS.
1976. *Sensus Pertanian 1973*. Seri I. Jakarta: BPS.
- Boomgard, Peter.
1993. *Between Sovereign Domain and Servile Tenure: The Development of Right to Land in Java, 1780-1870*. Amsterdam: Free University Press.

- Burger, D.H.
1960. *Sejarah Sosiologis Ekonomis Indonesia*.
Jakarta: Pradnya Paramita
- Collier, William. dkk.
1993. *A New Approach to Rural Development in Java: Twenty Five Years of Village Studies*.
Tanpa kota: Intersys Kelola Maju.
- de Vries, Egbert.
1972. *Masalah-Masalah Petani di Jawa*. Jakarta:
Bhratara.
- Effendi, Machmud.
1990. *Dari Tanah Partikulir P en T menuju Tanah Merdeka: Draft Pendahuluan Monografi Kabupaten Subang 1900-1968*. Bandung:ISS.
- FAO.
1991. *Piagam Kaum Tani*. Roma: Tanpa Penerbit.
- Gautama, Sudargo.
1973. *Masalah Agraria Berikut Peraturan dan Contoh*. Bandung: Alumni
- Geertz, Clifford.
1983. *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- Griffin, Keith.
1979. *The Political Economic of Agrarian Change: An essay on the green revolution*.
London: Mc. Milan.
- Gunawan, Memet dan Erwidodo.
1993. "Urbanisasi dan Pengurangan Kemiskinan: Kasus Migrasi desa-kota di Jawa Barat" dalam *Prisma* No. 3/1993. Jakarta: LP3ES.

- Hardjosudarmo, Sudigdo.
1970. *Masalah Tanah di Indonesia: Suatu Studi Pelaksanaan Landreform di Jawa dan Madura*. Jakarta: Bhratara.
- Hartman, Joerg.
1985. *Landlessness and Rural Employment in Indonesia*. Roma: FAO
- Hardjono, Joan.
1990. *Tanah, Pekerjaan, dan Nafkah di Pedesaan Jawa Barat*. Yogyakarta: UGM Press
- Hayami dan Kikuchi.
1987. *Dilema Ekonomi Desa: Suatu pendekatan ekonomi terhadap perubahan kelembagaan di Asia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Husken, Frans dan White.
1989. *"Ekonomi Politik Pembangunan Pedesaan dan Struktur Agraria di Jawa" dalam Prisma No.4/1989*. Jakarta: LP3ES.
- Hutagalung, Ari Sukanti.
1985. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. Jakarta: Radjawali Press.
- Kano, Hiroyoshi.
1989. *Masalah Petani di Mata Peneliti Jepang*. Makalah di sampaikan di hadapan Civitas Akademika UKSW Salatiga, 10-8-1988.
- Kartodirdjo, Sartono.
1987. *"Transformasi struktural di Pedesaan: Beberapa Pokok Permasalahan" dalam Prospek Pedesaan 1987*. Yogyakarta: P3PK UGM.
- Lembaga Ekologi Unpad.
1989. *Pengembangan Akuakultur dan Perikanan Untuk Pemukiman Kembali Penduduk Saguling dan Cirata*. Bandung: tidak dipublikasikan

- Lyon, Margo.
1984. "Dasar-Dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa" dalam Tjondronegoro dan Wiradi *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan tanah di Jawa Dari Masa ke Masa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mears, Leon. A.
1982. *Era Baru Perberasan di Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press. *Mindere Welvaart Onderzoek Der Inlandsche Bevolking op Java en Madura 1905* disarikan oleh Agrar Sudrajat. Tidak dipublikasikan.
- Roll, Warner.
1983. *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia: Studi Kasus Daerah Surakarta*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Sawit, Husen. dkk.
1980. *Aspek Ekonomi Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraris: Kasus Satu Desa di Kabupaten Cianjur, Jawa Barat 1979*. Bogor: SAE-SDP.
- Sayogyo.
1993. "Pemikiran Tentang Kemiskinan di Indonesia" dalam *Prisma* No. 3/1993. Jakarta:LP3ES.
- Setiawan, Bonnie.
1990. "Demokrasi di Indonesia" dalam *Prisma* No. 7/1990. Jakarta: LP3ES.
- Sinha, Radha.
1984. *Landlessness: A Growing Problem*. Roma: FAO
- Slamet, Ina.
1965. *Pokok-Pokok Pembangunan Masyarakat Desa: Sebuah Pandangan Antropologi Budaya*. Jakarta: Bhratara.

- Soemardjan, Selo.
1984. "Landreform di Indonesia" dalam Tjondronegoro dan Wiradi *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola penguasaan tanah di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Svenssen, Thommy.
1986. *Javanese village Society in Historical Perspective: Some Note From an Ongoing Research Project*. Makalah dalam Workshop Agrarian Change in Java: Historical and Anthropological Perspective, Amsterdam.
- Suhendar, Endang.
1994. *Pemetaan Pola-Pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*. Bandung: Akatiga.
- Syahrir.
1986. *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok: sebuah Tinjauan Prospektif*. Jakarta: LP3ES.
- Tjondronegoro, S.M.P.
1990. "Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa" dalam *Prisma* No.2 tahun XIX 1990. Jakarta: LP3ES.
- Tjondronegoro dan Wiradi.
1984. *Dua Abad penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah di Jawa dari Masa ke Masa_*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Todaro.
1990. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jilid 2. Jakarta: Erlangga.
- White dan Wiradi.
1979. *Pola-Pola Penguasaan Atas Tanah di DAS Cimanuk Dulu dan Sekarang: Beberapa Catatan Sementara*. Bogor:SAE-SDP
- Wiradi, Gunawan dan Makali.
1984. Penguasaan Tanah dan Kelembagaan dalam Kasryno "Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia". Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Wiradi, Gunawan.

1986. *Penguasaan Tanah Dalam Perspektif Transformasi Struktural*. Makalah disampaikan dalam KIPNAS IV, Jakarta : September 1986.

1990. *Masalah Pertanahan di Indonesia Dalam Persepektif Sejarah*. Makalah disampaikan dalam seminar sehari "Tanah, Rakyat, dan Keadilan dalam Pembangunan" di Lappesa Surabaya.