

A J U R N A L NALISIS SOSIA L

Edisi 3/Juli 1996

TANAH: KOMODITAS STRATEGIS?

- MENJADIKAN TANAH SEBAGAI KOMODITAS**
Endang Suhendar

- FUNGSI TANAH DALAM KAPITALISME**
Arief Budiman

- TANAH: ASET UTAMA PEMBANGUNAN**
Sediono M.P. Tjondronegoro

- JANGAN PERLAKUKAN TANAH SEBAGAI KOMODITI!**
Gunawan Wiradi

- GUE PERLU, LU JUAL DONG!**
Noer Fauzi

- FOCUS GROUPS: KEMBALINYA "SI ANAK HILANG"**
Rimbo Gunawan

DAFTAR ISI

EDITORIAL	
▲ Menjadikan Tanah Sebagai Komoditas	3
BAHASAN UTAMA	
▲ Fungsi Tanah Dalam Kapitalis	11
▲ Tanah: Aset Utama Pembangunan	23
▲ Jangan Perlakukan Tanah Sebagai Komoditas	33
▲ Reformasi Menuju Pasar Tanah uang Efisien: Peta Kebijakan, ▲ Penguasaan, dan Sengketa Tanah di Akhir Abad 20	43
RUANG METODOLOGI	
▲ Focus Groups: Kembalinya “Si Anak Hilang”	67
RESENSI BUKU	
▲ Pertumbuhan Kota yang Tak Lagi Memusat	77
BERITA PERPUSTAKAAN	
▲ Upaya Memahami Kebutuhan Informasi	81
SEPUTAR AKATIGA	91

Pemimpin Utama

Direktur Eksekutif AKATIGA

Tim Redaksi

Endang Suhendar
Rimbo Gunawan

Penyunting Bahasa

A.Diana Handayani

Penata Letak & Perandang Kulit

Budiman Pagarnegara

Diterbitkan Oleh

Yayasan AKATIGA
Pusat Analisis Sosial

Alamat Redaksi

Jl. Raden Patah 28 Bandung 40132
Telp./Fax.: (022) 2502622

EDITORIAL

MENJADIKAN TANAH SEBAGAI KOMODITAS

...Tanah yang dipandang sebagai faktor produksi utama itu, di luar tanah kediaman, hanya boleh dipandang sebagai faktor produksi saja, dan mestinya tidak lagi menjadi objek perniagaan_ yang diperjualbelikan, semata-mata untuk mencari keuntungan...(Bung Hatta)¹.

Kutipan di atas hanyalah bagian kecil dari sebuah pemikiran besar Bung Hatta, seorang pendiri republik ini yang sangat peduli terhadap kehidupan bangsanya. Sebagai seorang nasionalis- populis yang memiliki pengalaman hidup dan melihat secara langsung pengalaman pahit bangsanya, Beliau begitu trenyuh melihat kondisi kehidupan mereka. Tanah, yang

¹ Dikutip dari Sandy, *I Made (1991) "Catatan Singkat Tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA" dalam Analisis CSIS Maret 1991.*

merupakan tumpuan hidup rakyat Indonesia telah tercerabut dari kehidupannya. Kebijakan pemerintah koloniallah penyebabnya.

Dalam banyak catatan sejarah, telah diungkapkan bagaimana eksploitasi yang dilakukan pemerintah kolonial terhadap tanah dan tenaga kerja rakyat Indonesia. Dimulai dengan penerapan sistem sewa tanah, *cultuurstelsel*, hingga diterapkannya Undang-Undang Agraria 1870, rakyat Indonesia telah kehilangan hak atas tanah yang telah lama dikuasai oleh nenek moyangnya. Bahkan pemerintah kolonial memandang tanah sebagai *alat pemikat* bagi penanaman modal asing perkebunan. Tanah telah dipandang sebagai komoditas strategis dalam upaya menarik modal asing.

Kenyataan pahit inilah yang melatarbelakangi pemikiran Bung Hatta bahwa perlu segera diupayakan suatu kebijakan yang dapat mengembalikan hak-hak rakyat Indonesia atas tanah. Dalam pidatonya tahun 1946 di Yogyakarta (sebagaimana dikutip Sandy) terungkap pemikiran-pemikiran di antaranya,

.... Menurut hukum adat Indonesia, tanah itu pada dasarnya milik masyarakat. Orang seorang berhak menggunakannya, sebanyak yang perlu bagi dirinya serta keluarganya, hanya dia tidak boleh menjualnya. Kalau tanah itu tidak lagi digunakan oleh orang yang

bersangkutan, dia jatuh kembali pada masyarakat yang wujudnya adalah dalam bentuk desa. Desa akan membagikannya kepada yang membutuhkannya. Seharusnya tidak terjadi pertentangan antara masyarakat (adat) dan negara, karena negara itu adalah alat masyarakat untuk menyempurnakan keselamatan umum....

Pokok-pokok pemikiran Bung Hatta itu kemudian terakomodasikan dalam UUPA yang dikeluarkan dua belas tahun kemudian yaitu tahun 1960. Baik Bung Hatta maupun UUPA sangat tidak setuju atau berupaya menghindari tanah dijadikan objek pemerasan atau kekuasaan dan dianggap komoditas.

Pandangan bahwa tanah sebagai komoditas strategis mengemuka ketika Kepala BPN/Menteri Negara Agraria memberikan sambutan berjudul *Tanah Sebagai Komoditi Strategis Dalam Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang II*, dalam acara Dies Natalis Universitas Muhamadiyah Yogyakarta, 2 April 1994. Di akhir

makalah beliau di antaranya dikemukakan bahwa tanah sebagai komoditas strategis ini ditujukan untuk "...tersedianya tanah yang sesuai bagi setiap sektor pembangunan sehingga dapat mendorong investasi yang seluas-luasnya dan sebesar-besarnya dalam rangka menunjang tercapainya tingkat pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan sebesar 7 persen per tahun dalam PJP II..."

Pandangan ini sebenarnya muncul sebagai reaksi terhadap perebutan penarikan modal asing ke berbagai negara berkembang yang semakin marak belakangan ini. Beberapa negara seperti Vietnam, RRC, Malaysia, dan lain-lain saling berebut investor dengan cara memberikan fasilitas pengadaan tanah yang cepat dan murah. Akibatnya, Indonesia yang sangat giat menarik modal, terutama modal asing, merasa perlu pula memberikan fasilitas yang sama. Kalau tidak, beberapa pengamat mengatakan Indonesia akan kehilangan atau ditinggalkan investor. Oleh karena itu, sejak paruh kedua 1980-an, berbagai deregulasi terhadap peraturan yang sekiranya menghambat perolehan tanah, dihilangkan. Indonesia telah menempatkan kemudahan perolehan tanah sebagai suatu keunggulan komparatif dan menjadikan tanah sebagai komoditas strategis.

Fenomena ini tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan pertanahan pemerintah Orde Baru yang memang mempunyai komitmen kuat terhadap

pertumbuhan ekonomi. Dalam berbagai sumber kepustakaan dikemukakan bahwa pembangunan ekonomi dengan model pertumbuhan yang disertai stabilitas politik merupakan pilihan kebijakan pemerintah Orde Baru. Kebijakan ini lebih menitik-beratkan pada pembangunan sektor-sektor ekonomi modern yang dapat memberikan kontribusi sangat besar terhadap tingkat pertumbuhan, sementara pada saat bersamaan sektor-sektor tradisional terabaikan. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa kemajuan di sektor modern akan memberikan efek menetes ke bawah. Kebijakan ekonomi ini mensyaratkan adanya akumulasi modal, baik melalui penanaman modal asing maupun dalam negeri serta eksploitasi sumber daya alam yang ada.

Berkaitan dengan kebijakan pertanahan, pemerintah memandang kebijakan pertanahan yang lebih menekankan perombakan struktur sosial ekonomi secara radikal, yang dianut oleh periode pemerintahan sebelumnya, tidak dapat diterapkan. Pertumbuhan ekonomi dianggap lebih penting dari pelaksanaan landreform. Hal itulah yang menyebabkan pemerintah mencoba melepaskan kaitan antara UUPA dan kebijakan pembangunan. Mas'ood (dalam Suhendar 1996)² menyebutkan alasan mengapa pemerintah semakin menjauhkan diri dari UUPA, yaitu adanya konsensus di

² Suhendar(1996), *Tanah Sebagai Komoditas*. Belum di publikasikan.

antara pendukung Orde Baru tentang perlunya stabilisasi, rehabilitasi, dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis. Oleh karena itu, strategi pembangunan yang menekankan perombakan struktur sosial ekonomi secara radikal dan mengabaikan modal asing tidak dapat diterapkan dan tentu saja akan menjauhkan para pendukung Orde Baru itu sendiri.

Pada periode pemerintahan Orde Baru, kebijakan pertanahan lebih ditekankan pada upaya men- dorong tingkat pertumbuhan ekonomi, seperti disebutkan di atas. Kebijakan pertanahan lebih ditujukan kepada upaya memberikan fasilitas-fasilitas kemudahan penyediaan tanah untuk berbagai kepentingan "pembangunan". Terutama pada periode deregulasi³, kebijakan pertanahan

³ Kebijakan pertanahan Orde Baru pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga periode yaitu: *pertama*, periode 1967 - 1973. Periode ini dapat dikatakan sebagai periode eksploitasi sumber daya alam. Dikatakan demikian, karena pada periode ini pelaksanaan UUPA dibekukan, sementara pada saat bersamaan dikeluarkan berbagai kebijakan eksploitasi sumber daya alam, misalnya eksploitasi hutan dengan dikeluarkannya UUPK 1967, eksploitasi pertambangan melalui UU No. 11/1967, UU transmigrasi yang dianggap sebagai pengganti kebijakan redistribusi tanah. Kebijakan eksploitasi sumber daya alam ini dikaitkan dengan dikeluarkannya UU PMA dan PMDN. *Kedua*, periode 1973 - 1983. Periode ini disebut periode peningkatan produktivitas tanpa penataan struktur. Dikatakan demikian karena pada periode *oil boom* ini upaya mengejar tingkat produksi pangan melalui kebijakan revolusi hijau mendapatkan prioritas tinggi. Akan tetapi, tidak disertai pelaksanaan UUPA, sehingga terjadilah akumulasi penguasaan tanah pertanian di pedesaan. *Ketiga*, periode

secara khusus memberikan kesempatan seluas- luasnya kepada pemilik modal untuk memperoleh tanah.

Seperti dikemukakan Kepala BPN (1995) ⁴ bahwa kebijakan pertanahan ditujukan untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi penanaman modal. Lebih lanjut beliau menyatakan bahwa:

".... dalam menunjang target pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, maka ditempuh kebijaksanaan deregulasi pelayanan di bidang pertanahan, sehingga proses pelayanan diharapkan dapat berlangsung secara lebih cepat, lebih murah, tetapi tetap memberi jaminan kepastian hukum..."

1983 - 1990-an. Periode ini dikatakan sebagai periode deregulasi, karena pada periode ini dilakukan deregulasi terhadap berbagai peraturan pertanahan yang dianggap dapat menghambat perolehan tanah untuk kepentingan investasi.

⁴ Soni Harsono, *Kebijakan Pertanahan di Indonesia Dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan*: makalah disampaikan dalam "Lokakarya Nasional Kebijakan Tata Ruang Nasional dan Aspek Pertanahan Dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan", Bandung 9-10 Oktober 1995.

"... memasuki masa PJPT II ini, tantangan yang dihadapi di bidang pertanahan sungguh berat, karena harus mampu mendukung pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan rata-rata 7 persen [per tahun], disamping harus mampu menggiring para investor ke lokasi-lokasi yang selama ini kurang mendapatkan minat untuk dikembangkan, dengan maksud disamping untuk mencapai tingkat pertumbuhan yang tinggi juga agar dapat terjadi proses pemerataan pembangunan ke daerah-daerah..."

Jurnal Analisis Sosial edisi kali ini mengangkat isu atau memperdebatkan pandangan *tanah sebagai komoditas strategis* yang ditujukan untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pandangan bahwa tanah merupakan komoditas strategis, menarik untuk diperdebatkan karena hal ini merupakan perubahan pandangan terhadap masalah pertanahan itu sendiri. Seperti telah dikemukakan di atas, baik UUPA maupun Bung Hatta sangat tidak setuju bila tanah dipandang sebagai barang dagangan yang ditujukan untuk mencari

keuntungan. Memperlakukan tanah sebagai barang dagangan⁵ berarti memperbolehkan siapa saja yang mempunyai kekuatan ekonomi untuk menguasai tanah, siapa yang mempunyai uang dapat membelinya kapan saja dan di mana saja. Demikian pula bila memandang tanah sebagai komoditas strategis, berarti kita menyetujui adanya pasar tanah yang didalamnya terkandung pengertian tarik menarik kekuatan suplai dan *demand*. Pola ini pada gilirannya akan menciptakan suatu keadaan dimana pihak yang secara ekonomis kuat akan dapat menguasai tanah, yang pada akhirnya akan menciptakan terjadinya kepincangan struktur penguasaan tanah.

Hal tersebut jelas bertentangan dengan UUPA yang justru muncul sebagai suatu jalan pemecahan ketimpangan struktur agraris yang muncul sebagai akibat penjajahan dan penambahan penduduk yang sangat cepat. UUPA sendiri memang lahir dari suatu kerangka pemikiran sosialis- nasionalis Indonesia, sehingga dasar-dasar kebijakan pertanahan pun lebih menitikberatkan kepada upaya mengejar kemakmuran bersama berdasarkan keadilan sosial. UUPA lebih menekankan kepada terciptanya suatu struktur agraria yang adil dan

⁵ Istilah komoditas, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1991) berarti: (1) barang dagangan utama; benda niaga; (2) bahan mentah yang dapat digolongkan menurut mutunya sesuai dengan standar perdagangan internasional; misalnya gandum, karet, dan kopi.

berperikemanusiaan. Akan tetapi pada periode Orde Baru, kebijakan pertanahan lebih bercorak kapitalistis, yang lebih mementingkan pertumbuhan ekonomi. Eksplorasi tentang perubahan kebijakan pertanahan dari sosialisme Indonesia menuju kapitalisme dibahas dalam tulisan Dr. Arief Budiman yang berjudul *Fungsi Tanah Dalam Kapitalisme*.

Sebenarnya pandangan yang sama yaitu tanah sebagai komo- ditas strategis, dapat ditelusuri dari kebijakan pertanahan kolonial Belanda ketika dikeluar- kannya Undang-Undang Agraria 1870. Kebijakan ini secara jelas mencoba menarik modal asing perkebunan ke Indonesia melalui fasilitas perolehan tanah yang sangat mudah dan cepat terutama dengan fasilitas hak *erfpacht* selama 75 tahun. Hasilnya, kebijakan ini telah menjadikan Indonesia atau secara khusus Pulau Jawa menjadi sebuah perkebunan besar. Akan tetapi, pada sisi lain, kebijakan ini telah mengakibatkan terlempar- nya rakyat Indonesia ke arah jurang kemiskinan yang sangat dalam. Rakyat Indonesia telah kehilangan tanah yang merupakan tumpuan hidupnya selama berabad- abad.

Fenomena ini sangat relevan untuk kita kaji lebih dalam dan kita pikirkan dalam kaitannya dengan kebijakan pertanahan saat ini. Haruskah rakyat Indonesia mengalami hal yang sama dengan periode kolonial yang telah dilalui, yaitu kehilangan tanahnya karena harus

diberikan kepada pemilik modal? Melalui tulisan Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro berjudul *Tanah: Aset Utama Pembangunan* kita dapat bercermin bagaimana pahitnya pengalaman rakyat Indonesia yang kehilangan hak atas tanah akibat kebijakan pemerintah kolonial yang menarik modal asing melalui fasilitas pengadaan tanah yang tidak melindungi hak-hak rakyat. Oleh karena itu, Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro, menolak pandangan tanah sebagai komoditas, karena menurutnya, tanah adalah aset utama pembangunan.

Hal senada dikemukakan oleh Ir. Gunawan Wiradi, M.Soc.Sc. melalui tulisannya yang berjudul *Jangan Perlakukan Tanah Sebagai Komoditi*, secara jelas menolak pandangan bahwa tanah sebagai komoditas strategis. Apabila kita menganggap tanah sebagai komoditas, hal itu tentu saja bertentangan dengan konsep UUPA maupun UUD 45 pasal 33 ayat 3 dan amanat pendiri bangsa ini bahwa monopoli di sektor agraria dilarang.

Kebijakan pembangunan yang mengabaikan aspek penataan struktur penguasaan tanah dapat kita lihat menimbulkan berbagai kasus sengketa tanah. Banyak kasus penggusuran tanah rakyat, misalnya pembangunan lapangan golf, perkebunan, kehutanan, pertambangan, pariwisata, dan lain-lain. Bahkan, dalam beberapa kasus, telah menimbulkan perlawanan dari rakyat yang bersengketa. Dalam dua dekade terakhir ini upaya-upaya

perlawanan, pada tingkat terendah berupa pengaduan kepada lembaga bantuan hukum, lembaga-lembaga politik, dan lembaga-lembaga lainnya, semakin meningkat. Hal ini menandakan bahwa kejenuhan masyarakat terhadap kasus-kasus sengketa tanah sudah semakin mendekati titik kulminasi. Apabila kasus sengketa ini dibiarkan berlarut-larut, bukannya tidak mungkin akan menimbulkan konflik yang berkepanjangan. Melalui tulisan Drs. Noer Fauzy yang berjudul *Gua perlu, Lu jual dong!* yang mencoba menguraikan tentang Reformasi Menuju Pasar Tanah yang Efisien: Peta Kebijakan Tanah, Penguasaan Tanah dan Sengketa Tanah di Akhir Abad 20. Ungkapan Betawi ini sungguh sarat makna, terkesan ada arogansi dari pihak-pihak yang ingin menguasai tanah. Melalui tulisan ini kita dapat mengeksplorasi bagaimana kebijakan-kebijakan saat ini yang sangat mendorong terjadinya pasar tanah yang efisien, yang memudahkan proses pengadaan tanah bagi kepentingan investasi.

Melalui sajian tulisan dari beberapa pakar di atas redaksi berharap, jurnal ini dapat dijadikan pintu masuk untuk mendiskusikan lebih lanjut apakah relevan memperlakukan tanah sebagai komoditas strategis. Seberapa jauhkah kita bisa konsisten dengan amanat dasar negara kita Pancasila, UUD 45, para pendiri bangsa Indonesia serta UUPA 1960 yang sampai saat ini masih kita akui sebagai dasar kebijakan pertanahan di Indonesia. Atau, apakah kita telah melupakan amanat-amanat tersebut? (Endang Suhendar)

FUNGSI TANAH DALAM KAPITALISME

Arief Budiman¹

Pada saat ini, masalah tanah merupakan masalah yang sangat penting di Indonesia. Konflik atas tanah merupakan salah satu konflik yang paling sering terjadi.

Tanah adalah alat produksi. Siapa yang menguasai tanah, terutama yang terletak di daerah strategis, memiliki kemungkinan untuk memperoleh laba melimpah. Oleh karena itu, tanah menjadi rebutan berbagai orang dan kelompok.

Fungsi tanah sebenarnya berubah sesuai dengan sistem sosial-politik-ekonomi yang ada. Fungsi tanah dalam sistem kapitalis berbeda dengan fungsi tanah pada sistem feodal atau sosialis. Tulisan pendek ini sebenarnya hanya membahas, secara singkat, fungsi tanah dalam sistem kapitalis. Namun untuk melakukannya ini, tidak bisa dilakukan untuk membandingkannya juga dengan fungsi tanah dalam sistem feodal dan sosialis.

Marilah kita lihat fungsi tanah pada masing-masing sistem tersebut. Perlu dicatat bahwa pembahasan ini bersifat teoritis, sehingga bersifat abstrak dan normatif. Pada kenyataannya, fungsi tanah tentunya lebih kompleks dari fungsinya secara teoritis, abstrak, dan normatif ini.

Feodalisme: Mencari Legitimasi Adikodrati

Feodalisme merupakan sistem kemasyarakatan yang didasarkan pada kekuasaan seorang penguasa (raja atau ratu) yang dianggap memiliki kekuatan adikodrati. Kekuasaan didipat-kan dari "atas", dari kekuatan-kekuatan adikodrati atau "super-natural," bukan dari "bawah" atas dasar dukungan rakyatnya. Sang raja merupakan utusan atau wakil dari sebuah kekuasaan Ilahi atau Dewa yang menciptakan perdamaian dan kemakmuran di seluruh alam semesta. Kalau raja ini ditentang maka ketentraman alam semesta akan terganggu. Feodalisme selalu erat hubungannya dengan agama atau kepercayaan yang menyerupai agama.

Raja atau ratu dalam sistem feodal merupakan wakil dari kekuatan adikodrati di wilayahnya. Rakyat diperbolehkan menggarap daerah-daerah ini dengan syarat mengakui kedaulatan sang penguasa. Sang raja akan melindungi kawulanya dari segala macam gangguan yang mungkin muncul. Sebagai imbalan, para kawula membayar semacam pajak dari hasil usahanya untuk memelihara kehidupan mewah sang raja dan para bangsawannya, serta selalu siap menjadi prajurit untuk membela sang penguasa bila terjadi perang.

¹ Sosiolog dari Salatiga.

Raja biasanya mendelegasikan kekuasaannya kepada para bangsawan. Bangsawan-bangsawan ini menguasai sebagian dari daerah kerajaan. Oleh karena itu, gelar bangsawan seringkali dikaitkan dengan nama daerah yang dikuasainya, seperti "Duke of Edinburgh," atau "Duchess of York," dan sebagainya. Bangsawan mirip dengan gubernur atau bupati dalam sistem sekarang. Unsur menunjukkan rasa tunduk kepada raja, para bangsawan ini harus mengivim upeti setiap tahun. Sang bangsawan juga akan mengusahakan supaya rakyat di kawasannya hidup dalam kedamaian dan kemakmuran².

Dalam sistem ini kita lihat memang terjadi eksploitasi oleh raja dan para bangsawan, tetapi tidaklah terlalu besar, karena jumlah bangsawan itu banyak. Feodalisme juga berkembang pada abad yang lalu, ketika teknologi transportasi dan komunikasi masih serba terbatas. Dengan demikian konsumtivisme belum dirangsang secara global. Semuanya masih serba terbatas, keserakahan untuk menguasai kekayaan material belumlah sepadan seperti sesudah terjadinya revolusi industri dan teknologi yang kemudian diikuti oleh sistem kapitalis. Konsumsi para bangsawan masih sangat terbatas, sehingga para petani masih "kehabisan" banyak setelah hasil usaha tanahnya diserahkan untuk oajak bagi para bangsawan. Para bangsawan ini tidak terus mengejar para petani untuk meminta lebih banyak, karena yang mereka dapat sudah lebih dari cukup.

Apalagi sistem feodal erat hubungannya dengan agama atau kepercayaan yang serupa dengan agama, maka nilai-nilai spiritual masih sangat berperan. Martabat manusia tidak diukur dengan kekayaan material, tetapi oleh darah kebangsawanannya yang dikaitkan dengan kedekatannya pada kekuatan adikodrati. Kedekatan terhadap kekuatan adikodrati ini masih sering dihubungkan dengan sikap asketis, yakni mementingkan kehidupan spiritual ketimbang material. Raja dan bangsawan sering bertapa untuk mensucikan diri dan memperkuat kesaktiannya. Walaupun pemilikan kekayaan material bukan tidak penting, dalam feodalisme yang lebih penting lagi adalah hubungan darah dengan para bangsawan serta kehidupan dengan etika dan nilai-nilai moral "udiluhung" yang sifatnya tidak materialistis.

² Bangsawan yang berhasil memakmurkan rakyat di kawasannya kerap merasa memiliki legitimasi untuk menjadi raja/ratu maka terjadilah pemberontakan dipelopori oleh bangsawan yang berhasil. Sistem feodal menjadi tidak stabil karena raja harus benar-benar mengawasi para bangsawannya. Berbagai cara untuk mengendalikan para bangsawan ini dilakukan supaya raja/ratu bisa mempertahankan kekuasaannya.

Oleh karena itu, dalam sistem ini, fungsi tanah lebih merupakan simbol status kekuasaan bangsawan yang menguasainya. Apabila saag raja atau bangsawan bisa menciptakan suasana "tata-tentrem-kerta-rahcrja" alias suasana yang damai dan madmur, hal ini dianggap petanda bahwa eia memiliki legitimasi untuk memefang "pulung" atau wahyu untuk memerintah³.

Dalam keadaan yang seperxi ini, fungsi tanah lebih merupakan sarana produksi untuk konsumsi parz penggarapnya. Para pemilik tanah, raja, dan kaum bangsawan tidak berusaha mengeksploitir tanah secara intensif untuk menambah kekayaannya. Tdnh dibiarkan digarap oleh kawula-eya untuk kemakmuran para kawula itf sendiri. Kalaupun terjadi perang agtarkerajaan untuk memperebutkan hebuah kawasan, biasanya terjadi unkuik memperebutkan kekuasaan politnk atas kawasan tersebut. Aspek ekonominya, meskipun ada, tidak begitu meponjol.

Kapitalisme: Usaha Mengumpulkan Kekayaan Material

Kapitalisme, seperti juga feodalisme, adalah sebuah sistem sosial-politik-ekonomi yang mengatur sebuah masyarakat. Berbeda dengan feodalisme yang mengaitkan dirinya pada kekuatan adykodrati, mesin atau motor sistem kapitalis adalah pengumpulan kekayaan material melalui nilai tambah atbu laba. Semua komponen masyarakat digerakkan untuk meraih keuntungan material ini.

Sistem kapitalisme didasarkan pada filsafat materialisme. Manusia-manusianya harus dibentgk berdasarkan filsafat ini, yakni menghargai kekayaan material sebagai nilai tertinggi dalam kehidupan. Nilai lain tentunya berharga, tetapi prioritasnya lebih rendah. Filsafat yang mendasari kapitalisme memang bersifat rasional. Dia berbeda serali dengan feodalisme yang dekat dsngan kepercayaan agama serta nilai-nilai yang supra-rasional. Kapitalisme bisa dikatakan merupakan anak Xaman Pencerahan, ketika rasionaliyas dan ilmu penge-tahuan muncul dan zerperan menggantikan dominasi agama.

Dalam kapitalisme, martabat seorang manusia diukur berdasarkan kekayaan material yang dimilikinya, bdkan kadar moral atau nilai lainnya (eeskipun ini bukan tidak penting). Dalam sistem kapitalisme, seseorang bgsa dihargai karena kejujurannya, thpi kalau dia terus menerus miskin, akan dianggap bodoh dan kurang "realitis". Oleh karena itu, kalau ada "Sepuluh Perintah Allah" dalam kapitalisme, perintah yang paling penting adalah: "Engkau harus memper-banyak kekayran-mu!"

Memiliki kekayaan material sebanyak-banyaknya dengan demikian menjadi tujuan hidup paling penting bagi manusia yang hidup dalam sistem kapitalisme. Untuk itu, pertama-tama sistem kapitalisme harus melzndungi hak pemilikan pribadi atas kekayaan dan alat produksi. Dengan mbmiliki alat produksi, orang bisa menciptakan laba dan dengan demikian menambah kekayaannya. Denean bertambahnya kekayaan seseorang

³ Tentu saja ini tidak berarti thdak ada bangsawan yang serakah yang mengeksploitir kawulanya habis-habisan. Terutama pada saat teknologo transportasi, komunikasi, dan kapitalisme mulai berkembang dan mempegaruhi sistem feodal yang ada. Para pedagang, yang akan menjadi embrio ksum burjuis kemudian, mulai merajalula dan menyebarkan gaya hidup yang konsumtif.

maka martabat dan statusnya di masyarakat akan meningkat. Jadi, hak atas milik pribadi merupakan syarat utama bagi berfungsinya sistem kapitalisme.

Dalam sistem masyarakat seperti ini, semua barang yang ada di sekitarnya akan diusahakan jadi alat produksi yang bisa menghasilkan laba. Bahkan manusia dijadikan komoditas, yakni buruh yang memiliki tenaga kerja. Manusia tidak lagi diukur atas dasar kejujurannya atau nilai-nilai moralnya, tetapi dihitung sebagai faktor produksi yang bisa dijadikan mesin pencetak laba. Demikian juga tanah.

Tanah menjadi komoditas. Tanah yang tidak produktif akan dialihkan fungsinya menjadi alat produksi yang menghasilkan nilai tambah. Kuburan-kuburan di tengah kota pun dibongkar dijadikan pasar swalayan, hotel atau kondominium-kondominium raksasa. Taman-taman kota, kalau tidak diprotes oleh pencinta lingkungan, akan sama juga nasibnya. Tanah-tanah sawah di pinggir kota berubah menjadi lapangan golf yang bisa memberi keuntungan besar bagi pengusahanya, mendatangkan pajak yang tinggi bagi negara, dan bisa dianggap sebagai paru-paru kota yang memberikan udara segar. Jangan anda tanyakan nasib rumah-rumah kumuh di tengah kota, yang bukan saja memberi citra buruk bagi sebuah kota modern, melainkan juga rawan kriminalitas dan (terutama) tidak bisa menghasilkan pajak bagi pemerintah setempat.

Begitulah, dalam kapitalisme tanah beralih ke tangan para pemodal yang akan memanfaatkan tanah untuk kepentingannya. Tanah bukan lagi alat produksi untuk konsumsi penggarapnya, melainkan alat produksi untuk meraih laba sebesar-besarnya bagi pemiliknya. Tidak mengherankan kalau tingkat eksploitasinya, baik terhadap tanah itu sendiri maupun terhadap orang-orang (buruh) yang mengerjakan tanah tersebut, tinggi. Inilah fungsi tanah dalam kapitalisme: menghasilkan laba sebanyak-banyaknya.

Sosialisme: Menciptakan Masyarakat Kebersamaan

Berbeda dengan kapitalisme, sosialisme bertujuan untuk menciptakan sebuah masyarakat kebersamaan, semua warga saling menolong untuk mencapai kesejahteraan bersama. Sosialisme merupakan sistem keluarga, orang bekerja bukan untuk dirinya saja, melainkan juga untuk orang-orang lain yang hidup di masyarakat tersebut. Semboyan para ksatria Perancis abad pertengahan, seperti yang dinukiskan oleh Alexander Dumas dalam novelnya yang terkenal, *The Three Musketeers* mirip dengan semboyan sosialisme: "Satu untuk Semua, Semua untuk Satu!"

Sosialisme ditegakkan pada sandaran filsafat yang sangat berbeda dengan kapitalisme. Namun dalam hal rasionalitas, keduanya sama. Apabila kapitalisme didasarkan pada perjuangan individual untuk meraih kekayaan, maka sosialisme mendasarkan dirinya pada usaha bersama untuk menciptakan masyarakat yang lebih baik. Tekanan diberikan kepada usaha bersama, bukan perjuangan individual. Oleh karena itu, kalau salah satu semboyan kapitalisme adalah: "Setiap orang bekerja menurut kemampuannya dan dibayar sesuai dengan prestasinya," maka sosialisme bersemboyan: "Setiap orang bekerja menurut

kemampuan dan dibayar sesuai dengan *pebutuhannya*." Dalam sistem sosialis, secara teoritis bisa saja seorang dokter yang bujangan gajinya lebih kecil dari gaji seorang tukang kebun yang sudah berkeluarga dengan anak lima, karena kebutuhan si tukang kebun lebih besar dari kebutuhan si dokter yang belum berkeluarga⁴.

Akibatnya, dalam sistem sosialis, tidak dikenal kepemilikan pribadi atas barang-barang, terutama barang-barang yang bisa dijadikan modal atau alat produksi. Semua harus menjadi milik bersama. Dengan demikian, secara teoritis, kekayaan material semua warga dalam sebuah masyarakat sosialis adalah sama⁵. Alat-alat produksi pada dasarnya dimiliki oleh masyarakat, bukan oleh pribadi-pribadi. Nilai lebih atau laba yang diciptakan masyarakat ini diembalikkan secara merata kepada semua warga masyarakat tersebut.

Dengan demikian, sosialisme mirip dengan sistem yang ada dalam sebuah keluarga. Semua anggota keluarga bekerja menurut kemampuannya masing-masing dan mereka mendapat sesuai dengan kebutuhannya. Seorang bapak, atau seorang kakak yang bekerja lebih berat tidak akan memprotes anaknya atau adiknya yang mendapatkan lebih banyak, karena sang adik cacat dan membucuhkan ongkos perawatan yang besar.

Dalam sosialisme, tanah tidak lagi dimiliki secara pribadi, tetapi secara kolektif. Tanah merupakan alat produksi, tapi semua yang dihasilkan menjadi milik bersama yang akan dibagi secara adil. Dengan demikian eksploitasi tidak terjadi.

Tanah Dalam Ketiga Sistem

Apabila kita bandingkan fungsi tanah dalam ketiga sistem tersebut maka kita dapat matriks seperti pada halaman berikut.

Dari matriks di atas, dapat disimpulkan bahwa:

1. Dalam sistem kapitalis, tanah dimiliki secara pribadi (oleh pemodal) yang melakukan eksploitasi tinggi demi meraih keuntungan pribadi. Oleh karena itu, tanah senantiasa menjadi rebutan yang kadang-kadang memakai cara-cara kekerasan.
2. Dalam sistem feodal, tanah dimiliki secara pribadi (oleh raja dan bangsawan), tapi eksploitasi tidak terlalu tinggi. Hal ini terjadi karena masyarakat belum didorong ke arah konsumtivisme yang tinggi, terutama sebelum tumbuhnya kapitalisme ketika sistem feodal masih relatif murni. Tanah lebih merupakan alat untuk meningkatkan status sosial serta legitimasi kekuasaan terhadap alat pencetak laba. Keuntungan hasil tanah dimanfaatkan baik secara pribadi (untuk konsumsi petani dan bangsawan), juga untuk tujuan kolektif (kebesaran kerajaan).

⁴ Tentu saja pernyataan ini harus diterima sebagai sebuah prinsip. Pada kenyataannya, mungkin dilakukan penyesuaian, meskipun prinsip ini tidak boleh ditinggalkan.

⁵ Sekali lagi, pernyataan ini pun harus dilihat sebagai sesuatu yang teoritis dan prinsipil. Pada kenyataannya, diakukan penyesuaian-penyesuaian, meskipun prinsip ini tidak boleh ditinggalkan. Di Cina misalnya, sebelum terjadinya pembaharuan seperti yang sekarang ini, kepemilikan alat produksi secara pribadi masih dimungkinkan, meski serba dibatasi. Dengan demikian, terjadi perbedaan kepemilikan kekayaan, meski perbedaan ini sangat kecil. Mereka yang lebih rajin dan pandai hidupnya sedikit lebih baik.

3. Dalam sistem sosialis, tanah dimiliki secara kolektif. Eksploitasi dapat dikatakan nihil atau nol, karena semua hasilnya dikembalikan secara kolektif kepada masyarakat.

Sekali lagi perlu diingatkan, matriks dan kesimpulan di atas merupakan sesuatu yang bersifat teoritis, abstrak, dan normatif. Kenyataannya, terdapat bermacam-macam faktor dan nuansa, sehingga apa yang terjadi tidak lagi murni seperti kesimpulan di atas. Bahkan sistem-sistem saja, tidak lagi murni. Sulit dicari, dalam kenyataannya, feodalisme atau kapitalisme dan sosialisme yang murni⁶. Semuanya serba bercampur.

Bagaimanapun juga hal-hal yang teoritis, abstrak, dan normatif ini perlu dipahami agar bisa mengerti realitas yang ada. Asal saja, keterbatasan konsep-konsep teori ini harus dipahami, sehingga dalam melihat gejala di lapangan, kita tidak menjadi fanatik dengan konsep-konsep di atas.

Kesimpulan: Serba Sedikit Tentang Kasus Indonesia

Bagaimana keadaan masalah pertanahan di Indonesia?

Tulisan ini tidak akan membicarakan secara khusus masalah pertanahan di Indonesia. Tulisan ini hanya ingin menunjukkan beberapa aspek penting dalam rangka memberi konteks terhadap konsep-konsep teori di atas.

⁶ Dalam kepustakaan Marxis, dibedakan antara *mode of production* dan *social formation*. Yang pertama mengacu pada sistem yang murni, seperti feodalisme, kapitalisme, sosialisme. Namun disadari, sistem ini dalam kenyataannya selalu bercampur, sekalipun ada sistem yang dominan. Dalam *social formation* yang kapitalis memang yang paling dominan adalah sistem kapitalisnya, tetapi di dalamnya ada juga sistem feodal dan sosialisnya yang berfungsi, meski tidak dominan. Lihat Anthony Brewer, *Marxist Theories of Imperialism. A Critical Survey*, London, Boston dan Newley: Routledge & Kegan Paul, 1980, hal. 13 dan 14.

Pertama, konteks kapitalisme di Indonesia. Kapitalisme di negeri ini tidaklah sama dengan kapitalisme yang berkembang di Eropa pada abad ke-19 dulu. Kapitalisme di Indonesia merupakan kapitalisme yang muncul belakangan, setelah kapitalisme industri teguh dengan kekar di Eropa, Amerika Serikat, dan Jepang. Kapitalisme di Indonesia mirip dengan kapitalisme di Amerika Latin yang perkembangannya tergantung pada negara-negara industri maju⁷. Seorang sarjana Jepang menamakannya sebagai Kapitalisme Ersatz atau Kapitalisme Semu⁸.

Menurut Yoshihara Kuno, kapitalisme yang menggejala di Asia Tenggara (termasuk Indonesia) ditandai oleh sifat campur tangan pemerintah yang kuat dan ketergantungan teknologi pada negara industri maju. Campur tangan pemerintah yang kuat membuat mekanisme pasar tidak bisa bekerja dengan baik. Pengusaha-pengusaha yang unggul tidak bisa berkembang kalau tidak "dekat" dengan pemerintah. Sementara ketergantungan teknologi membuat surplus negara ini akhirnya kembali lagi ke negara-negara industri maju.

⁷ Tentang kapitalisme di Dunia Ketiga yang tergantung, lihat Teori-teori Ketergantungan yang berkembang di Amerika Latin. Teori-teori ini secara singkat dibahas dalam buku saya, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: Gramedia, 1995, khususnya Bab III dan Bab IV.

⁸ Lihat buku Yoshihara Kuno, *Kapitalisme Semu Asia Tenggara*, Jakarta: LP3QS, 1990.

Kedua, konteks perubahan sistem sosial-politik-ekonomi dari pemerintahan Orde Lama ke Orde Baru. Dalam hubungannya dengan kasus pertanahan, maka kita lihat bahwa upaya pemilikan tanah oleh para pemodal tidak dilakukan melalui mekanisme pasar, tapi dengan jalan menggunakan kekuasaan pemerintah untuk merebut tanah-tanah tersebut. Pemerintah melakukan ini dengan alasan diprlukannya tanah untuk pembangunan, yakni untuk memacu pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Memang, sejak munculnya pemerintah Orde Baru, kebijakan pertanahan pemerintah diarahkan kepada kebijakan "tanah untuk pertumbuhan ekonomi"⁹.

Hal ini berarti, kebijakan tanah jaman Orde Lama yang lebih mengutamakan tanah untuk rakyat, ditinggalkan. Kebijakan pemerintah Orde Lama ini tampak jelas ketika dikeluarkannya UUPBH (Undang-Undang Zerpajakan Bagi Hasil), UUPA 1960, UU *Landreform* oleh parlemen RI pada 1961. Pada prinsipnya UUPA melarang pencucasaan tanah secara pribadi dalam jumlah luas, meskipun mungkin menguntungkan bagi pertumbuhan ekonomi negeri ini. Tanah lebih diprioritaskan untuk menunjang kehidupan rakyat petani di desa-desa. Melalui undang-undang ini tanah luas dirampas oleh negara, kemudian dibagikan kepada petani miskin.

Meskipun kebijakan pemerintah Orde Lama ini bukan merupakan kebijakan yang didasarkan pada sistem sosialis, karena tanah tidak dialihkan kepada pemilikan kolektif (meski Bung Karno selalu menyatakan bahwa pemerintahnya didasarkan pada sistem Sosialis Indonesia), tapi semangat sosialisnya sangat terdapat dalam bentuk pemilikannya kepada petani miskin. UUPA/UUPBH ini sayangnya kemudian dibekukan di jaman pemerintahan Orde Baru, bersamaan dengan proses masuknya Indonesia ke dalam sistem kapitalis internasional. Setelah itu, melalui semboyan "tanah untuk pertumbuhan ekonomi," maka fungsi tanah yang didasarkan pada sistem kapitalis pun segera digalakan.

Hal yang memprihatinkan adalah karena apa yang menggejala di Indonesia bukan merupakan kapitalisme seperti yang terjadi di Eropa, yang didasarkan dirinya pada mekanisme pasar. Kapitalisme di Indonesia merupakan Kapitalisme Semu. Peralihan pemilikan tanah seringkali tidak berlangsung melalui mekanisme pasar, melainkan melalui proses "perampasan" yang melibatkan aparat negara.

Akibatnya, tanpa dapat ditahan lagi, masalah konflik tanah di Indonesia paling menonjol di jaman pemerintahan Orde Baru ini. Kedua konteks tadi, bahwa terjadi peralihan sistem dari pemerintahan Orde Lama ke Orde Baru dan kapitalisme yang menggejala di Indonesia merupakan kapitalisme semu, maka warnai apa yang terjadi pada saat ini di bidang pertanahan. Apa boleh buat, begitulah keadaannya sekarang.

⁹ Lihat makalah Endang Suhendar dan Idris Kasim: "Mengafatkan Keadilan Demi Pertumbuhan Ekonomi. Tinjauan Kritis Terhadap Kebijakan Pertanahan Orde Baru." Makalah ini disampaikan untuk Konferensi INFID di Canberra, Australia, 26-28 April 1996. Pada makalah ini secara cukup jelas dibahas kebijakan tanah serta periodisasinya selama pemerintahan Orde Baru.

TANAH : ASET UTAMA PEMBANGUNAN

Sediono M.P. Tjondronegoro¹

I. Tanah Dalam Sejarah

Beberapa dasawarsa terakhir ini, setelah pembangunan nasional digalakkan oleh pemerintah, terasa benar betapa penting dan sulitnya masalah yang kita hadapi di bidang pertanahan. Bukan hanya jumlah permasalahan yang bertambah, tingkat kerumitan masalahnya pun bertambah.

Barangkali tidak banyak di antara pembaca yang menyadari bahwa masalah pertanahan sudah dihadapi rakyat Indonesia lebih dari 130 tahun, paling tidak di pulau Jawa yang terkenal mempunyai tanah yang subur. Oleh karena itu, dalam karangan ini diusahakan untuk mengungkap kembali mengapa masalah pertanahan muncul dan bagaimana pemerintah -- juga pada masa penjajahan Belanda -- mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah. Di seluruh permukaan bumi kita ini sebab pertama timbulnya masalah pertanahan ialah karena luas tanah hampir tidak berubah, sedangkan jumlah manusia yang memanfaatkannya cepat bertambah banyak. Manusia sejak 10.000 tahun yang lalu sudah mengenal pertanian, mulai menetap di satu wilayah dan mulai menguasai tanah. Sejak saat itu, tanah pertanian dikelola lebih intensif, sehingga hasil pertaniannya pun menjadi lebih baik. Hal ini turut merangsang terjadinya pertumbuhan jumlah penduduk yang lebih cepat.

Semakin banyak manusia berdiam di satu wilayah, relatif semakin sempit bidang tanah yang dapat dikuasainya. Hal inilah yang secara nyata dapat kita amati di pulau Jawa. Daerah-daerah yang subur di Jawa Timur dan Tengah, sejak dasawarsa pertama abad ke-19 -- waktu penduduk di Jawa diperkirakan berjumlah sekitar 10 Juta orang saja (Breman, 1964) -- lebih cepat mengalami per-tambahan penduduk.

Kepentingan pemerintah penjajahan Belanda yang bersendi ekonomi liberal pada masa yang sama juga memerlukan tanah untuk sumber penghasilannya. Pada awalnya dengan menanam -- secara paksa (1830-1870) -- tanaman ekspor seperti kopi, lada, teh, indigo, dan sebagainya. Petani seakan-akan dipajak dalam bentuk natura dengan keharusan menyerahkan bagian tertentu dari hasil tanaman perdagangan-nya kepada pemerintah. Atau pada luas tertentu dari bidang tanahnya harus ditanami dengan tanaman perdagangan yang diwajibkan. Periode tersebut dikenal sebagai tanam paksa di bawah pemerintahan Gubernur Jendral Van den Bosh.

Petani-petani kita di Jawa dipaksa menanam tanaman perdagangan tersebut di atas tanahnya yang sudah diukur dan diregistrasi semasa pemerintahan sementara Sir Stamford Raffles (1811-1816). Waktu itu negeri Belanda dijajah oleh Perancis di bawah Napoleon dan meminta Inggris mengawasi daerah jajahannya di Hindia Belanda. Sampai sekarang ben-teng Marlborough di Bengkulu masih mengingatkan kita akan kisah Raffles. Gubernur Jendral inilah yang sebenarnya melaku-kan registrasi pertanahan/ kadastral yang pertama di Jawa. Tanpa keberhasilan Raffles, G.J. Van den Bosh mungkin tidak dapat melaksanakan tanam paksa.

¹ Ketua Badan Pengurus AKATIGA dan Ketua Kelompok V Dewan Riset Nasional.

Sebenarnya menarik juga untuk melihat periode *Cultuur Stelsel* dari kaca mata pemerintahan Belanda. Menurut Menteri Du Bus, daerah jajahan waktu itu menimbulkan defisit yang besar di Negeri Belanda dan salah satu penyebabnya adalah impornya lebih besar dari ekspornya. Pada • gilirannya hal ini juga disebabkan oleh petani-petani gurem di Jawa tak mampu memproduksi untuk pasar internasional yang lebih luas.

Solusi untuk memecahkan masalah modal tersebut, pemerintah Belanda harus membantu petani agar dapat menghasilkan lebih banyak. Dengan demikian sebagian hasil pertanian mereka dapat diserahkan kepada pemerintah guna mengurangi atau meniadakan defisit dalam anggaran. Boleh dikatakan ini pertimbangan ekonomi makro yang melibatkan daerah jajahan sebagai sumber penghasilan.

Namun dilihat dari sudut pandang petani di Jawa "uluran tangan" yang diharapkan Du Bus tidak terwujud, bahkan menjadi sistem eksploitasi. Sejarah mencatatnya sebagai "tanam paksa" yang tak berperikemanusiaan. Kisah ini dilukiskan oleh professor J.C. Breman (1983) dalam bukunya *Control of Land and Labour in Colonial Java*.

Cara "tanam paksa" tidak pernah terjadi di luar Jawa, karena jumlah petani yang sudah bercocok tanam dan menetap masih terlalu sedikit. Di luar Jawa lebih banyak peladang berpindah, sekalipun mereka juga penanam pohon karet dan lada atau kopi. Menjadi peladang di satu pihak lebih berbahagia karena relatif bebas, walaupun sering juga lemah bila menghadapi pedagang perantara.

Namun demikian, tidak berarti pemerintah penjajah Belanda melantarkan tanah di luar Jawa. Pemerintah Belanda justru mengatur masalah pertanahan melalui Hukum Agraria (*Agrarische Wet*) yang mengatur pemanfaatan tanah di Jawa dan di kepulauan lain di Indonesia. Undang-undang Agraria S.55 tanggal 9 April 1870 sebagai pelengkap Artikel 62 Peraturan Pemerintah (*Regerings Reglement*) dimaksudkan untuk membuka kesempatan bagi industri swasta (asing) memperoleh bidang tanah yang diperlukan, sekaligus mengatur penguasaan atas tanah bagi penduduk pribumi.

Sebenarnya sejak 1862 menteri Uhlenbeck mengajukan suatu RUU yang mengatur bagaimana dan dengan persyaratan apa orang pribumi dapat menyewakan tanah mereka kepada pengusaha asing. Termasuk di dalamnya bagaimana petani-petani tersebut dapat dimanfaatkan sebagai tenaga kerja.

Lebih progressif sebenarnya adalah rancangan undang-undang perkebunan (*Cultuurwet*) F.v.d. Putte (1863-1874) yang mengusulkan hak milik atas tanahnya diberikan kepada penduduk pribumi, tetapi usul ini kandas di DPR karena adanya amandemen tanggal 17 Mei 1866. Pemilikan yang akhirnya tidak disetujui diganti dengan "hak pakai pribadi yang dapat diwariskan" (*erfelijk individueel gebrui*) yang harus dijamin.

Menteri Myer dan Menteri Trakranen kemudian mengajukan usul lain, yaitu perusahaan Belanda diberi izin untuk menggarap tanah bongkor (*Woeste gronden*) dengan cara *erfpacht*. Akhirnya Menteri De Waal dapat mempertahankan undang-undang agraria tersebut pada tanggal 13 April 1869 dan akhirnya dapat diterima oleh DPR secara keseluruhan.

Pada hakekatnya undang-undang tersebut membuka kesempatan untuk menyewakan tanah *_bongkor_* dalam jangka panjang (75 Tahun) kepada perusahaan swasta. UU tersebut memandang perlu adanya pengawasan terhadap hak-hak ulayat penduduk pribumi agar tidak dicampuri.

Cara memperoleh *erfpacht* tersebut diatur lebih rinci dalam lembaran-lembaran negara. Prinsip dasar yang dapat diterima ialah bahwa semua bidang tanah yang pemilikannya tidak dapat dibuktikan oleh (yang mengaku dirinya) pemiliknya sendiri menjadi tanah negara. Pemberian *erfpacht* pada umumnya meng- alokasikan 500 bau (350 ha) yang ditentukan oleh panitia khusus. Usul panitia khusus akan dipertimbangkan dan diputuskan oleh gubernur jenderal.

Kebun-kebun kopi pemerintah, hutan jati, dan hutan lain dikecualikan dari penentuan *erfpacht* tersebut. Menurut peraturan suatu keputusan Gubernur Jenderal harus diberikan paling lambat sebulan setelah permohonan di terima oleh pemerintah; dalam peraturan juga di cantumkan bahwa yang berhak meminta *erfpacht* hanya warga Belanda di negeri Belanda. Penduduk pribumi praktis tidak diberi hak yang sama.

Dengan demikian, pada akhir tahun 1893 di Jawa dan Madura ada 1343 persil yang dialokasikan untuk *_erfpacht_* seluas 345.326 bau. Kebanyakan persil letaknya dulu di Residensi Kediri, Pasuruan, dan Preanger.

II. Peranan Swasta

Segera setelah undang-undang agraria dinyatakan berlaku (1870), perusahaan swasta besar -- seperti yang terjadi di Eropa bahkan di India-- mulai berperan menanam modal dalam perkebunan besar dan mengelola usaha-usaha yang pada hakekat- nya padat karya. Di Hindia Belanda, perusahaan-perusahaan Handelmaatschappij, Handels- bank, Escompto Mij, Internatio, Geowehry, dan sebagainya termasuk investor besar.

Bahwasanya peranan swasta Belanda tidak terbatas pada Jawa, nyata dari pendirian perusahaan-perusahaan lain seperti Deli- Maatschappij (1970), Deli-Batavia Mij (1875) serta Amsterdam - Deli Compagnie (1879). Singkatnya dalam kurun waktu 1870-1940 ekonomi liberal dominan dan peranan swasta mendapat dukungan penuh dari pemerin- tah penjajah.

Seperti sudah dikemukakan di atas, di mata orang Indonesia periode ini dialami sebagai penderitaan yang amat dalam, sehingga timbullah gerakan- gerakan nasionalis.

Ada untungnya juga bahwa seputar pergantian abad ke-19 ke abad ke-20 di negeri Belanda sendiri timbul gerakan yang melahirkan Politik Ethik, yaitu memperbaiki nasib kaum pribumi yang lemah di Hindia Belanda. Perbaikan nasib buruh, perbaikan kesehatan umum dan pendidikan dasar, otonomi desa, kolonisasi, dan lain-lain program menjadi tujuan kebijaksanaan pemerintahan Belanda. Gerakan politik tersebut didukung penuh oleh Partai Sosialis Belanda (SDAP) yang juga tengah memperjuangkan perbaikan nasib buruh dan golongan lemah lain di negaranya sendiri.

Pendekar-pendekar kemerdekaan bangsa kita pun menyadap pikiran-pikiran yang lebih demokratis dari gerakan sosialis di negeri Belanda dan Eropa pada umumnya. Pada waktu itu dipahami benar bahwa perkembangan kapitalisme Eropa melahirkan sistem kolonialisme di benua Afrika dan Asia. Akan tetapi, pada gilirannya kolonialisme dengan berbagai bentuk penindasan yang bertolak belakang dengan prinsip demokrasi, merangsang gerakan nasionalisme di benua Asia dan Afrika.

III. Tanah dan Kebijakan Pascarevolusi

Apabila dipahami peranan tanah dalam perjalanan bangsa dan negara kita, tidaklah mengherankan mengapa nasionalisme Indonesia melihat *Agrarische Wet* 1870 sebagai biang keladi eksploitasi rakyat kita. Oleh karena itu, sejak diproklamasikannya Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, benih-benih eksploitasi tersebut menjadi agenda yang harus segera diselesaikan. Pada 1948 dibentuklah sebuah Panitia Nasional untuk memecahkan masalah pertanahan, agar belenggu-belenggu kolonialisme dapat kita buang jauh-jauh.

Tanah yang menjadi aset utama bagi rakyat banyak adalah tanah untuk bercocok tanam yang merupakan sumber kehidupan utamanya. Sejarah panjang tentang perjuangan R.U.U. Pokok Agraria tidak perlu dibentangkan lagi di sini, tetapi yang penting di ingat kembali adalah kesepakatan nasional bahwa masalah per-tanahan harus kita pecahkan. Dua belas tahun (1948 • - 1960) setelah pembentukan Panitia Nasional tersebut barulah dapat diundangkan Undang-undang Pokok Agraria. Sebelumnya disahkan pula Undang-undang Bagi Hasil guna memperbaiki nasib petani dan mengangkat derajat kehidupannya.

Pelaksanaan Bagi Hasil maupun *landreform* atau redistribusi tanah antara 1960-1965 ternyata tidak selancar yang dibayangkan. Pemilik dan atau penguasa tanah di Jawa maupun di Sumatera dan Sulawesi yang sebagian juga berpenduduk padat, tidak rela melepaskan tanahnya untuk dibagikan. Pemerintah akhirnya menyelenggarakan redistribusi dengan membagi tanah negara lebih banyak. Memang ada juga tanah yang dimiliki pribadi, yang luasnya melebihi luas maksimal yang diizinkan Undang-undang. Dengan demikian, luas tanah milik pribadi yang didistribusikan sangat kurang dibandingkan dengan luas tanah negara (Sajogyo, 1982).

Hal ini dimungkinkan karena banyak tanah yang dahulu berstatus *erfpacht* sudah kembali dari swasta asing kepada pemerintah Republik Indonesia. Lebih-lebih karena banyak perkebunan asing yang sudah dinasionalisasi pada 1958, sehingga negara menguasai kembali tanah-tanah bekas *erfpacht*.

Kebijakan ini sedikit mengurangi ketegangan sosial ekonomi antara pemilik tanah dan petani miskin atau tunakisma di daerah pedesaan. Akan tetapi, peristiwa G-30-S/PKI (1965) membuktikan bahwa perebutan tanah lebih kuat melatarbelakangi gejolak politik di daerah pedesaan daripada perbedaan ideologi. Jumlah petani-petani yang "lapar tanah" di Bali, Jawa Timur, dan Jawa Tengah sudah cukup banyak. Di daerah luar Jawa pun, seperti di Deli yang padat perkebunan, serta di daerah transmigrasi Lampung, Sulawesi Selatan, dan sebagainya, timbul konflik mengenai penguasaan tanah yang kerap berakhir dengan pertikaian berdarah.

Akhirnya demi stabilitas politik, setelah 1965 pelaksanaan UUPBH dan UUPA dihentikan dan dipetieskan.

Timbullah pemikiran dalam periode pemerintah Orde Baru, bahwa *landreform* tidak perlu, karena industrialisasi memberi kesempatan baru. Surplus penduduk dari daerah pedesaan dapat diserap oleh sektor industri yang sedang tumbuh.

IV. Industrialisasi

Sejak awal pemerintah Orde Baru sudah mencanangkan langkah- langkah dalam kebijaksanaan pembangunan yang akan mentransformasikan masyarakat agraris kita menjadi masyarakat industri. Pelita VI sekarang ini dikatakan akan mengawali tahap tinggal landas, di mana sektor industri sudah akan mengganti- kan peranan sektor pertanian untuk sebagian besar.

Namun demikian pembangunan industri dan prasarana yang diperlukan industri juga membutuhkan tanah. Belum lagi permukiman di sekitar pusat- pusat industri yang semakin meluas. Apalagi Jawa yang sudah padat penduduk, mengalami kekurangan tanah lebih dahulu dibandingkan dengan pulau- pulau lain di negara kita. Tanah subur berpengairan baik di Jawa dengan cepat berkurang karena ditelan industri, pemukiman, dan prasarana. Jawa menjadi lebih urban dan industrial. Akan tetapi ternyata, daya serap industri kita belum dapat menampung kelebihan penduduk dari daerah pedesaan, sehingga transmigrasi keluar Jawa dan ekstensifikasi pertanian di luar Jawa juga masih diteruskan.

Akhir-akhir ini timbul kecemasan bahwa dengan berkurangnya areal sawah di Jawa posisi keswasembadaan beras kita juga akan terancam. Oleh karena itu ekstensifikasi areal sawah di tanah gambut Kalimantan Tengah sudah dijadikan *Crash-Program*. Walaupun terbayang ada risiko-risiko tertentu yang harus ditanggung, tetapi mempertahankan- kan keswasembadaan pangan tetap di prioritaskan. Tampaknya keuntungan dari industri diperkirakan belum cukup besar untuk dapat menjamin impor beras; masih lebih aman mensubsidi sektor pertanian dan petaninya.

Dari perkembangan yang dapat kita amati tampaknya kebutuhan akan tanah masih akan terus meluas, karena di Indonesia Kawasan Timur -- misalnya daerah aliran sungai Memberamo di Irian Jaya -- sudah diproyeksi- kan sebagai daerah ekstensifikasi pertanian berikutnya. Semua ini menunjukkan betapa pentingnya pemecahan permasalahan tanah. Bahkan sekarang beralih ke pulau-pulau besar kita, seperti Kalimantan dan Irian Jaya. Pengaturan tanah baik makro maupun mikro tampaknya perlu menjadi perhatian utama kita apabila baik pelestarian ling- kungan maupun keadilan sosial benar-benar ingin kita wujudkan. Untuk itu kebijaksanaan desentralisasi dan pelaksanaan otonomi daerah dari pemerintah pusat perlu dipercepat pelaksanaanya.

Apabila kondisi di Indonesia ditinjau sebagai keseluruhan, terkesan bahwa proses transfor- masi dari negara agraris ke negara industri tidak dapat dilakukan serentak. Suatu pendekatan yang bertujuan ganda sesuai kondisi (*multi- pronged approach*) tampaknya belum dapat kita abaikan.

V. Aset Bukan Komoditas

Sekarang pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah apakah tanah telah menjadi, atau diperlakukan sebagai komoditas? Dalam judul karangan di atas tanah sudah disebut aset, sehingga barangkali timbul pertanyaan di benak pembaca apa bedanya komoditas dan aset?

Pada hemat penulis, komoditas adalah suatu barang atau ciptaan yang merupakan hasil produksi atau pemikiran yang dapat diperjualbelikan. Sebenarnya aset mempunyai kemiripan dengan komoditas dalam arti bisa diperjualbelikan. Akan tetapi beda dan kelebihan aset adalah dapat turut berperan aktif dalam proses produksi. Artinya juga aset turut membuat nilai tambah. Suatu kemampuan yang tidak dimiliki komoditas.

Tanah sebagai aset mempunyai ciri-ciri yang khas ditentukan oleh lokasi, komposisi, dan struktur partikel-partikel di dalamnya. Daya produksi itulah yang menjadikan tanah bukan komoditas yang dapat diperjualbelikan begitu saja. Dikarenakan sukar diganti (*replaced*), oleh segenap bangsa tanah diperlakukan dan dilindungi secara khusus. Peperangan antarbangsa atau revolusi dalam masyarakat dapat meletus bila penguasaan atas tanah tidak diatur secara adil dan baik.

Dibandingkan dengan komoditas apapun, *replacement value* tanah memang lebih tinggi dan sukar disamakan dengan komoditas apapun. Menyamakan aset tanah dengan komoditas berarti menghapus berbagai ikatan batin yang berakar dari tanah. Penulis cenderung menyimpulkan bahwa tanah bukan komoditas, melainkan aset!

Jiwa UUD 1945 khususnya pasal 33 dan UUPA No. 5 1945 mencerminkan kelebihan dan kekhususan aset ini. Baik dari sudut pandang legal maupun dari sudut pandang kebangsaan, tanah jangan sekali-kali disamakan dengan *komoditas* lain yang setiap saat bisa diperjualbelikan. Apabila kita tetap memandang tanah sebagai komoditas maka sebenarnya tidak ada gunanya lagi membanggakan, mempertahankan, dan memajukan tanah air atau memupuk rasa kebangsaan.

Sumber acuan

BREMAN, Jan.C.

1983. *Control of Land and Labour in Colonial Java : A Case Study of Agrarian Crisis and Reform in The Region of Cirebon During The First Decades of The 20th Century*
Cinnamin on, N.J., Foris Publications USA

ENCYCLOPAEDIE VAN NEDERLANDSCH INDIE .

1980. (P.A. van der Lith-A.J. Spaan - F.Fokkens) s'Gravenhage, Martinus Nijhoff dan E.J.Brill Ref. Agrarische Wet, Cultuurstesel, Cultuur Maatschappijen.

RAFFLES, Sir Stamford.

1982. *The History of Java*. 2 Vols. Kuala Lumpur: Oxford University Press

SAJOGYO.

1982. "Modernization With- out Development in Rural Java" dalam *The Journal of Social Studies*. Jan. 1982. (reprint). Dacca, Bangladesh.

TJONDRONEGORO, S.M.P.

1994a. *Dua abad Penguasaan Tanah di Jawa* Jakarta: Gramedia.

1994b. "Masalah Tanah dalam Tinjauan Sosiologi" dalam *Inovasi* no.6. Th. VI, Mei 1994. hal 7-15. Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah

Departemen Penerangan R.I.

1960. *Undang-Undang Pokok Agraria*. Jakarta: Departemen Penerangan R.I.

JANGAN PERLAKUKAN TANAH SEBAGAI KOMODITI

Gunawan Wiradi*

Tulisan ringkas ini merupakan tanggapan atas isu yang bergulir sejak beberapa tahun belakangan ini, yaitu adanya pandangan bahwa tanah merupakan *komoditi strategis*. Kalau tidak salah, istilah ini secara resmi pertama kali dipakai dalam pidato sambutan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Per-tanahan Nasional (BPN), Ir. Soni Harsono, dalam acara Dies Natalis XIII Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, tahun 1994, di Yogyakarta.

Terutama di Barat, adanya pandangan bahwa tanah merupakan komoditi bukanlah hal baru, sekalipun tetap menjadi perdebatan. Dalam hal ini yang baru adalah kata tambahan *strategis*. Kata ini mencerminkan adanya pandangan tentang cara untuk mencapai suatu tujuan, melalui anggapan tanah sebagai komoditi. Apakah yang menjadi tujuannya? Dalam bagian penutup naskah pidato tersebut di atas, disebutkan adanya tiga tujuan, yaitu:

- (1) Tersedianya tanah yang sesuai bagi setiap sektor pembangunan sehingga dapat *mendorong investasi yang seluas-luasnya dan sebesar-besarnya* dalam rangka menunjang tercapainya *tingkat pertumbuhan ekonomi* yang ditargetkan sebesar 7% per tahun dalam PJP II;
- (2) Terlindungnya pihak ekonomi lemah dengan pengaturan pertanahan yang seadil-adilnya sehingga tercipta *pemerataan* pembangunan dan hasil-hasilnya;
- (3) Terjaminnya pembangunan yang berkelanjutan yang merupakan salah satu penopang bagi terciptanya *stabilitas*.

Dengan demikian, istilah "komoditi strategis" sebenarnya mengandung dua isu berbeda tetapi sangat erat berkaitan, yaitu (a) tanah diperlakukan sebagai komoditi dan (b) tujuan pengelolaan pertanahan.

TANAH SEBAGAI KOMODITI?

Pembahasan mengenai hal ini dapat dilakukan melalui dua sisi, sisi objektif dan sisi normatif. Dari sisi objektif, kita dapat mengacu kepada bermacam teori yang tersedia. Dari sisi normatif, acuan kita jelas, yaitu pasal 33 UUD-45 dan Undang-Undang Pokok Agraria 1960 (UUPA), ditambah dengan pokok-pokok pikiran yang pernah dipesankan oleh para pejuang pendiri Republik Indonesia.

Sedikit Ulasan Teoritis

Secara objektif teoritis, memperlakukan tanah sebagai komoditi memang tampak rasional dan wajar-wajar saja. Akan tetapi, perlu diingat bahwa sebenarnya hal itu hanya dipakai sebagai suatu konsep analitis, terutama di Barat, dalam rangka membangun teori ekonomi ketika terjadi perubahan masyarakat akibat revolusi industri.

* Anggota Badan Pengurus AKATIGA.

Secara elementer kita mengetahui bahwa jika jumlah (tersedianya) suatu benda menjadi langka (relatif terhadap penggunaannya) maka benda itu disebut sebagai benda ekonomi. Jika dalam proses pertukarannya benda tersebut dipertukarkan dengan tujuan semata-mata mencari keuntungan maka benda tersebut menjadi barang dagangan atau "komoditi".

Dalam teori ekonomi klasik, kita juga diperkenalkan dengan tiga faktor utama yang menentukan proses produksi, yaitu *tanah*, *tenaga kerja* dan *modal*. Namun sebagai akibat industrialisasi, dilihat dari proses dinamika produksi industri yang berbasis perkotaan, pentingnya tanah sebagai faktor produksi dianggap menurun. Oleh karena itu, sebagai konsep analitis, tanah kemudian dianggap satu kategori dengan modal (modal dan tenaga kerja juga dapat diperlakukan sebagai komoditi, karena itu ada pasar modal):

"_Land was conflated into the concept of capital; its unique characteristics thereby distilled out of sight_" (Harrison, 1983:14).

Sebagai benda, tanah mempunyai ciri-ciri yang unik dan khas, yang berbeda dari ciri-ciri benda lainnya termasuk modal dan tenaga kerja. Keunikan ini diabaikan dan karenanya melahirkan praktek-praktek monopoli dan spekulasi tanah.

Luasan tanah mempunyai ciri-ciri yang khas (Harrison, *ibid*:28), dua di antaranya yang paling utama adalah:

- (a) Jumlahnya tetap, dunia ini lalu merupakan ekonomi tertutup. Dengan demikian, penguasaan tanah melahirkan kekuasaan.
- (b) Umur orang (tenaga kerja) dan umur benda-benda lain terbatas. Begitu juga umur mesin (sebagai benda modal), tetapi *umur tanah, tidak terbatas*

Ciri kedua (b) itulah yang paling fundamental. Kalau buruh mendadak berhenti bekerja, dia bisa mati kelaparan. Kalau mesin tak dipakai dalam waktu lama, bisa karatan. Namun tanah, meski dibiarkan saja selama bertahun-tahun, tetap saja adanya. Oleh karena itu, sistem ekonomi bebas akan memberi peluang bagi siapa saja yang menguasai tanah untuk berbuat apa saja terhadap tanahnya itu. Inilah yang melahirkan monopoli dan spekulasi tanah, *jika diperlakukan sebagai komoditi*.

Revolusi industri ternyata melahirkan sistem kapitalisme, proses komersialisasi, proses komodisasi, monopoli, serta spekulasi tanah. Kritik terhadap adanya monopoli dan spekulasi tanah memang bukan hal yang baru. Sudah sejak lebih dari seratus tahun yang lalu, para pakar dari berbagai aliranpun melontarkan kritiknya. Satu di antaranya adalah Henry George. Pada tahun 1879 dia menerbitkan bukunya berjudul *Progress and Poverty* yang menjadi *best seller* saat itu. Namun "anehnya sekarang ini hanya sedikit pakar yang mengenal buku itu" (Harrison, *Ibid* : 17). Sekalipun buku itu kuno, tetapi sekarang menjadi relevan kembali karena ternyata bukti-bukti empiris yang ada sekarang telah menunjukkan kebenaran hipotesis-hipotesis Henry George (lihat berbagai data dalam Harrison, 1983). Barangkali itulah sebabnya pada ulang tahun seabad terbitnya buku tersebut, pada tahun 1979, buku itu dicetak ulang.

Salah satu ciri sistem kapitalisme pasar bebas adalah bahwa ekonomi dunia selalu mengalami *resesi secara periodik*. Menurut salah satu hipotesis Henry George, sebab yang paling mendasar bagi terjadinya resesi ekonomi adalah karena adanya monopoli dan spekulasi tanah. Seperti telah disinggung di atas, Fred Harrison telah membuktikan kebenaran hipotesis ini. Memang diakui, buku Henry George sedikit diwarnai pertimbangan moral. Pesan buku itu antara lain menyebutkan bahwa sumber daya alam tidak memerlukan biaya produksi karena benda tersebut merupakan pemberian Tuhan. Dengan demikian, secara sah sebenarnya sumber daya alam adalah milik setiap orang. Oleh karena itu, distribusi sumber daya alam haruslah adil. Agar adil dan secara ekonomi menjadi efisien maka syaratnya tidak boleh ada monopoli tanah. Dalam menjabarkan pandangan George ini, Harrison menambahkan:

"... monopoli tanah menggerogoti proses kreatif. Sebab, si pemonopoli, modalnya hanya berupa usaha memperoleh jaminan hukum legal atas hak penguasaan tanah, tetapi kemudian dapat mengklaim bagian kekayaan (hasil) yang diciptakan orang lain, sebagai imbalan dari sesuatu yang tidak lain adalah sekedar "izin" untuk menggunakan tanah itu, *This is the economics of the bandit sanctified by law*, 'inilah sistem ekonomi bandit yang dijamin oleh hukum' (Harrison, 1983, *Ibid*:19)".

Apabila kita kesampingkan dulu pertimbangan moral, secara ekonomis rasionalpun monopoli dan spekulasi tanah mengakibatkan dampak paling buruk, yaitu *pengangguran* dan *terhambatnya produksi*. Penjelasan yang lebih lengkap, argumentasi yang canggih, dan data yang lebih konkrit, dapat dibaca dalam bukunya Fred Harrison (1983). Dalam tulisan ringkas ini cukuplah uraian tersebut di atas sebagai pijakan dasar bahwa baik secara moral maupun rasional, monopoli dan spekulasi tanah memang pantas untuk ditolak. Monopoli dan spekulasi tanah terjadi karena tanah dianggap sebagai komoditi. Ini proses wajar. Artinya, kalau orang boleh berspekulasi atas benda lain yang juga komoditi, mengapa orang tidak boleh berspekulasi atas tanah jika tanah dianggap komoditi? Jadi, sikap memperlakukan tanah sebagai komoditi pun perlu ditolak. Namun, bukankah hal itu sudah terjadi secara nyata dalam masyarakat? Di sinilah letak perlunya dilihat pandangan normatif.

Sisi Normatif

Sebelum merujuk pada acuan formal/legal berupa undang-undang, ada baiknya disinggung dulu di sini bagaimana pandangan mengenai tanah dari salah satu pejuang dan pendiri Republik Indonesia, yaitu Bung Hatta. Di antara para pejuang kemerdekaan yang peduli mengenai masalah pertanahan, Bung Hattalah yang saat itu telah mempunyai kepakaran ekonomi secara formal. Oleh karena itu, pesan-pesan beliau ini penting untuk diketahui (Lihat, I Made Sandi, 1991; juga Suhendar, 1995).

Dalam salah satu pidato beliau di Yogyakarta pada tahun 1946, terkandung suatu pandangan mengenai masalah pertanahan. Apabila diperinci, pesan itu terdiri dari sepuluh butir, empat di antaranya relevan disebutkan di sini yaitu:

- (1) Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang seorang untuk menindas dan memeras hidup orang banyak.

- (2) Tanah yang dipakai oleh kebun-kebun besar itu pada dasarnya adalah tanah-tanah milik masyarakat.
- (3) Tanah tidak boleh menjadi "obyek perniagaan" yang diperjualbelikan semata-mata untuk mencari keuntungan (dalam bahasa sekarang: tanah tidak boleh diperlakukan sebagai komoditi).
- (4) Seharusnya tidak terjadi pertentangan antara masyarakat dan negara, karena negara itu *alat masyarakat* untuk menyempurnakan keselamatan umum.

Jika diperhatikan, pesan-pesan Bung Hatta di atas (termasuk enam butir lainnya yang tak disebutkan di sini) ternyata serupa benar dengan jiwa dan isi pasal-pasal UUPA 1960. Jiwa UUPA jelas mengamanatkan tanah seharusnya tidak diperlakukan sebagai komoditi.

Dalam UUPA-1960, ada dua pasal yang merupakan "pagar" bagi praktek-praktek monopoli dan spekulasi tanah, yaitu Pasal-13 dan pasal-26. Dalam pasal 13 ayat 2 disebutkan bahwa "Pemerintah mencegah adanya usaha-usahadalam lapangan agraria dari organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta". Ayat ini jelas mengamanatkan *monopoli tanah harus dilarang*. Bahkan usaha-usaha pemerintah- pun jika bersifat monopoli, harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Pada ayat-3 pasal yang sama, dinyatakan pula bahwa "usaha-usaha pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli *hanya* dapat diselenggarakan dengan undang- undang".

Dalam pasal 26 ayat 1 ditentukan bahwa:"jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah". Pada bagian penjelasan pasal 26 ayat 1 tersebut dinyatakan bahwa "... pemakaian tanah atas dasar sewa, perjanjian bagi hasil, gadai, dan sebagainya itu tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar *free fight*, akan tetapi pemerintah akan memberikan ketentuan-ketentuan tentang cara dan syarat-syaratnya agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan dicegah cara-cara pemerasan".

Dua pasal di atas jelas mengamanatkan bahwa pada hakekat- nya *tanah tidak* diperlakukan sebagai "komoditi". Hal ini tidak berarti tidak ada jual beli tanah. Bukan! Hal yang ingin dicegah adalah jual beli yang bersifat spekulasi sebagai akibat memperlakukan tanah sebagai "komoditi".

Bagaimana jika hal ini dilihat dari Undang-undang Dasar 1945? Dalam membahas masalah tanah yang dikaitkan dengan UUPA, pasal 33, UUD 45, dan sila ke-5 Pancasila, seorang ilmuwan asing menyatakan:

"Land in this context is seen as the provider of food and clothing. This view, it should be noted, _is in direct contrast_ to the western concept of land as an economic or commercial commodity to be bought and sold in a market economy with financial return as the main consideration_" (MacAndrews, 1987:21)

Jadi jelas baik UUD 45 maupun UUPA 1960 mengandung amanat tanah bukan "komoditi" seperti dalam konsep Barat. Sekalipun UUPA didasarkan atas hukum adat (pasal 5), tidak harus ditafsirkan sebagai "menghidup- kan kembali hukum adat", tetapi harus dilihat bahwa konsep

tentang hak-hak atas tanah dalam UUPA digali dari konsep-konsep hukum adat, bukan dari konsep Barat. Itulah sebabnya hak *eigendom* (hak milik mutlak) dihapuskan, dan ditekankan adanya fungsi sosial tanah. Apabila pada kenyataannya "fungsi sosial" ini dimanfaatkan tidak sebagaimana mestinya, itu adalah isu lain.

Didalam membahas acuan normatif ini, ada dua hal yang harus dicatat. Pertama, hukum itu dirumuskan selalu atas dasar asumsi bahwa para penyelenggara negara adalah orang baik-baik yang akan selalu mematuhi undang-undang. Dalam prakteknya, asumsi tersebut tidak selamanya benar. Kedua, sepintas lalu, acuan-acuan normatif kita memberikan kesan terlalu *interventionistic*. Akan tetapi, sesuai dengan pandangan Henry George, dalam masalah monopoli dan spekulasi tanah, justru pemerintah harus banyak campur tangan.

Pernyataan MacAndrews di atas menunjukkan bahwa justru orang asing dapat memberikan tafsiran yang lebih benar. Sedangkan bangsa Indonesia sendiri, yang selama 30 tahun terakhir hidup dengan "tiada hari tanpa ucapan UUD-45 dan Pancasila", justru mau memperlakukan tanah sebagai komoditi. Mengherankan memang! Namun tidak mengherankan jika kita mau berusaha memahami apa yang menjadi tujuannya.

TUJUAN PENGELOLAAN AGRARIA

UUPA 1960 ditafsirkan sebagai sarana hukum yang bertujuan memberikan dasar bagi terciptanya sistem perekonomian yang adil dan merata. Seperti kata Henry George, jika orang tidak mau memahami masalah pertanahan sebagai masalah yang penting mendasar, maka usaha apapun untuk mengurangi kemiskinan akan cenderung gagal. Dalam hubungan ini, Harrison juga memberikan contoh bahwa bahkan di negara yang dianggap paling kaya pun, jumlah orang miskin ternyata tetap besar. Pada tahun 1981, di USA, terdapat 30 juta penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan (Harrison, 1983:12)

Sejak lahirnya Orde Baru, karena berbagai alasan, masalah pertanahan (termasuk masalah pelaksanaan UUPA) terkesampingkan. Ketika akhir-akhir ini muncul isu "tanah sebagai komoditi strategis" maka pertanyaan yang segera timbul adalah, apa yang menjadi tujuannya? Secara tersurat, tujuan itu sudah jelas seperti yang telah disebutkan pada pengantar tulisan ini. Namun, apa tujuan tersiratnya?

Hal yang tersirat pun sebenarnya sudah terlalu jelas. Orde Baru mengambil kebijakan "pintu-terbuka" yang semakin lama semakin lebar: melaksanakan pembangunan dengan bergantung diri pada utang luar negeri, bantuan asing, dan mengundang modal asing. Istilah "pelengkap" tampaknya harus diartikan sebagai "semakin lama harus semakin lengkap", utang luar negeri semakin menumpuk, investasi modal asing semakin didorong. Oleh karena itu, memperlakukan tanah sebagai komoditi tidak lain bertujuan untuk menciptakan sistem pasar tanah sedemikian rupa sehingga dapat memfasilitasi masuknya investasi asing. Hal ini nyata-nyata bertentangan dengan jiwa UUPA dan pesan-pesan Bung Hatta tersebut di atas.

Ada yang perlu dicatat dari pidato Menteri Negara Agraria/ kepala BPN di atas. Ada dua pernyataan yang pada hakekatnya sungguh bagus dan benar. Pertama, dikatakan bahwa

"Apabila persaingan para industriawan dan petani dalam menguasai/memperoleh tanah ini bebas diserahkan dalam persaingan mekanisme pasar, kiranya jelas kaum petanilah yang akan terus tergusur. Oleh karena itu, campur tangan pemerintah sangat diperlukan bila kita menghendaki tegaknya keadilan ". Kedua, dikatakan juga bahwa "... bahkan masyarakat dunia usaha telah memperlakukan tanah sebagai barang dagangan (komoditi)" (lihat Sony Harsono, 1994:2). • Pernyataan kedua sebenarnya cukup objektif. Artinya, itu hanya merupakan "penegasan" mengenai apa yang terjadi secara objektif, *bukan pandangan normatif pemerintah*. Namun sayang, kesan baik ini dikaburkan kembali oleh bagian penutup pidato yang membersitkan kesan bahwa akhirnya toh pemerintah mengadopsi juga pandangan tanah adalah komoditi, bahkan "strategis".

Sementara itu, selama PJP I ini kita semua telah menyaksikan berbagai kenyataan empiris yang pada hakekatnya sangat bertentangan dengan amanat UUPA dan butir-butir pesan Bung Hatta di atas. Misalnya, orang tega menggusur tanah rakyat hanya sekedar untuk membangun lapangan golf. Pada sejumlah kasus sengketa tanah, ternyata masyarakat bertentangan dengan negara. Pada kasus-kasus tanah perkebunan, kehutanan, PIR, dan sebagainya terdapat kesan kuat bahwa seringkali pemerintah cenderung memihak kepentingan modal daripada kepentingan rakyat. Semua itu akhirnya menimbulkan pertanyaan di kalangan masyarakat, apakah selama Orde Baru ini kita telah mengingkari cita-cita kemerdekaan? Ataukah, semua itu terjadi karena pada dasarnya kita memang tidak tahu apa sebenarnya arti cita-cita kemerdekaan itu sendiri? Jawabannya wallahualam!

Daftar Acuan

HARRISON, Fred.

1983. *The Power in The Land: An Inquiry to Unemployment, The Profits Crisis and Land Speculation*. London: Shepherd-walyn

HARSONO, Sony.

1994. *Tanah Sebagai Komoditi Strategis Dalam Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang II*. Pidato Milad (Dies) XIII Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2 April 1994.

MacANDREWS, Collin.

1986. *Land Policy in Modern Indonesia*. Boston: Oelgeschlager, Gunn & Haim Publishers Inc.

POWELSON, John P. and Richard STOCK.

1987. *The Peasants Betrayed*. Boston: Oelgeschlager, Gunn & Haim Publishers. Inc.

SANDY, I Made.

1991. "Catatan Singkat Tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA" dalam *Majalah Analisis CSIS* No. 2 tahun XX. April 1991.

SUHENDAR, Endang.

1995. "Ketika Tanah Menjadi Komoditas Strategis," dalam Hetifah & Thamrin (eds.) *Menyingkap Retorika dan Realita*. Bandung: Yayasan AKATIGA.

GUE PERLU, LU JUAL DONG!

REFORMASI MENUJU PASAR TANAH YANG EFISIEN: PETA KEBIJAKAN, PENGUASAAN, DAN SENGKETA TANAH DI AKHIR ABAD 20¹

NOER FAUZI²

Karakter dan penampakan masalah tanah di Indonesia saat ini tidak lagi bisa ditelusuri dari dalam tekad, isi, makna dan pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) 1960. Tidak juga bisa dipahami sebagai persoalan *planning and management land resources*, sebab secara historis UUPA memiliki strategi (*path of change*) yang berbeda dengan pembangunan yang diterapkan oleh Orde Baru. *Grand design* yang terkandung dalam UUPA adalah (neo) populisme, sementara yang dianut dan diterapkan oleh Pemerintah Indonesia adalah kapitalisme³. Dengan demikian, program-program populis, seperti *land reform* telah ditinggalkan.

Karakter dan penampakan masalah tanah dewasa ini harus ditelusuri dari karakter pembangunan kapitalisme yang bertumpu pada modal besar, termasuk modal internasional yang difasilitasi pemerintah melalui kebijakannya. Kebijakan awal Orde Baru tidak menjadikan penataan penguasaan tanah (*land reform*) sebagai basis, tetapi memberlakukan kebijakan pengadaan tanah untuk swasta modal besar, dengan intervensi langsung dari pemerintah yang bersifat ekstra-ekonomi. Konsekuensinya adalah berkembangnya dua persoalan mendasar dalam pertanian, yakni penguasaan tanah yang timpang dan sengketa tanah.

Di tengah kebijakan pengadaan tanah yang berwatak pro-intervensi, dalam tulisan ini penulis akan mengemukakan suatu kecenderungan baru dalam kebijakan pertanian Orde Baru yang berbeda secara substansial --bukan berarti menggantikannya-- dengan karakter kebijakan sebelumnya⁴. Perbedaan pokoknya terletak pada aliansi pemerintah dengan aktor-aktor pembentuknya dan orientasi kebijakan pertanian tersebut dengan konsep tanah. Kebijakan tersebut adalah pembentukan pasar tanah (*land market*).

¹ Tulisan ini adalah revisi dari sejumlah makalah, terutama makalah untuk Lokakarya Perencanaan Strategis Pemantauan Land Administration Project, Jakarta: KPA, 3-5 Juni 1996. Terima kasih untuk DY untuk judul "Gue Perlu, Lu Jual Dong_!"

² Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

³ Gunawan Wiradi, *Kepenguasaan Tanah dalam Perspektif Transformasi Struktural*, makalah untuk Diskusi di BP7, 1991. Lihat juga, John Haris (ed) *Rural Development*, London: Hutchinson University Library, 1982, hal. 37-43.

⁴ Harus dinyatakan disini bahwa kebijakan pengadaan tanah yang mengandung intervensi negara melalui mekanisme ekstra-ekonomi masih tetap diproduksi, sezaman dengan kecenderungan kebijakan baru ini. Lihat Masri Asyik dalam Ifdal Kasim dan Endang Suhendar, *Neglecting Justice for Economic Growth: A Critical View of The New Order Land and Policies*, makalah pada INFID Conference X on Land and Development, di Canberra 26-29 April 1996, hal.15.>

Tulisan ini akan diisi dengan uraian tentang kondisi penguasaan tanah dan sengketa tanah, orientasi Bank Dunia sebagai satu aktor pokok pembentuk kebijakan pertanahan Orde Baru, serta menelusuri asal-usul dan isi agenda kebijakan pasar tanah tersebut. Dilanjutkan dengan suatu apresiasi kritis yang menempatkan kebijakan baru tersebut dalam konteks pertentangannya dengan kebijakan tanah melalui intervensi negara (*land acquisition through state-intervention*) dalam konteks penguasaan tanah yang timpang dan sengketa tanah.

PENGUASAAN TANAH YANG TIMPANG DAN SENGKETA TANAH SEBAGAI HASIL PENGADAAN TANAH MELALUI INTERVENSI NEGARA

Pengadaan tanah untuk pembangunan selama 30 (tiga puluh) tahun menunjukkan pergeseran yang berarti. Dominasi penguasaan tanah oleh modal swasta menduduki peringkat pertama, menggeser dominasi penguasaan tanah oleh pemerintah pada 30 (tiga puluh) tahun lalu⁵:

1. Data per Desember 1993, penguasaan tanah hutan oleh kurang lebih 570 perusahaan pemegang HPH sudah mencapai 64.291.436 ha, 33.198.963 ha (51,64%) diantaranya dikuasai hanya oleh 20 kelompok konglomerat⁶. Sementara itu, terdapat 3.841.777 ha tanah dikuasai oleh pemegang HPHTI, yang dikuasai oleh 38 perusahaan⁷. Ditambah dengan 796.254 ha yang dipakai oleh HPHTI trans oleh 10 konglomerat⁸. Bandingkan dengan total area yang dikuasai BUMN kehutanan (Perhutani dan Inhutani) per-April sebesar 8.943.272⁹.
2. Peringkat berikutnya adalah perkebunan besar meliputi 3,80 juta hektar yang dikuasai oleh 1206 perusahaan (709 perusahaan swasta, 388 perusahaan negara/BUMN, 48 perusahaan asing, 21 perusahaan patungan dan 40 BUMD) dan 21 koperasi. Apabila dihitung merata, tiap perusahaan menguasai kurang lebih 3.096.985 hektar¹⁰.
3. Sementara itu, dari 19.713.806 rumah tangga tani, 22,41% (terbanyak) merupakan rumah tangga tani yang menguasai lahan antara 0,25-0,49 hektar. Sedangkan jumlah keseluruhan rumah tangga tani yang menguasai lahan 0,50 hektar jumlahnya mencapai 48,61% dari jumlah keseluruhan rumah tangga tani (19.713.806). Menurut sensus ini juga, di sektor pertanian pangan, rumah tangga tani rata-rata hanya menguasai 0,86 hektar. Bahkan

⁵ Penguasaan dan penggunaan tanah di awal Orde Baru pada 1973, yang merupakan basis kekuasaan ekonomi dan politik, bertumpuk pada bentuk penguasaan hutan dan perkebunan besar yang dimiliki oleh pemerintah dan pihak swasta, yang termasuk di dalamnya kelompok modal asing. Hal ini menunjukkan kekuatan ekonomi dan politik penguasaan atas tanah menjadi dasar awal bagi pengelompokan dalam masyarakat Orde Baru. Keterangan lebih lengkap lihat Sayogyo, *Agricultural and Economic Policies*, makalah pada Seminar *Rural Development and Human Right in South East Asia*, Penang ICJ/CAP, 1981).

⁶ Masyarakat Kehutanan, sebagaimana dimuat dalam: Pusat Data Bisnis Indonesia, *Forestry Indonesia*, Jakarta, 1995, hal. 41.

⁷ Pusat Data Bisnis Indonesia, *Forestry Indonesia*, Jakarta, 1995, hal. 49.

⁸ Ibid

⁹ Departemen Kehutanan, Ibid, hal. 126.

¹⁰ Data ini berasal dari perhitungan menurut Sensus Perkebunan Besar 1990-1993.

ketimpangan peng- uasaan lahan di lapangan pertanian pangan juga terjadi cukup mencolok. Ada 8.726.343 rumah tangga tani (atau 48,54% dari seluruh rumah tangga tani) yang menguasai 2.099.420,53 hektar (13,60% dari total lahan pertanian pangan). Atau ada 48,54% dari seluruh rumah tangga tani hanya menguasai 13,60% lahan pertanian pangan yang ada. Namun di pihak lain, ada 217.720 rumah tangga tani yang menguasai 1.457.277,46 hektar atau ada 1,21% rumah tangga tani yang menguasai 9,44% dari total lahan pertanian pangan yang ada. Berarti kelompok pertama rata-rata hanya menguasai sekitar 0,24 hektar, sedangkan kelompok kedua rata-rata menguasai 6,69 hektar. Selain itu ada 11.487 rumah tangga tani yang menguasai 254.710,54 hektar atau ada 0,06% yang menguasai 1,65% dari total lahan pertanian pangan. Berarti rata-rata kelompok ini menguasai sekitar 22,174 hektar¹¹.

Dominasi modal inilah yang akan tampak pada konfigurasi kekuasaan ekonomi dan politik pada jaman Orde Baru selanjutnya. Secara dinamis, dominasi ini mengkondisikan munculnya sengketa tanah. Sengketa tanah yang demikian meluas di masa sekarang ini merupakan indikasi krisis dalam pembangunan (bukan krisis tanah itu sendiri).

Sengketa tanah juga tercipta karena tidak adanya perubahan fundamental dari struktur penguasaan tanah warisan kolonialisme. Yang terjadi justru penguatan warisan kolonial tersebut¹². Hal lain yang turut menciptakan persoalan agraria adalah pertumbuhan kepadatan penduduk yang meningkat secara tajam, kesempatan kerja yang terbatas, serta pola penguasaan dan pemilikan tanah yang tidak adil dalam kaitannya dengan stratifikasi masyarakat¹³.

Pengamatan terhadap sengketa tanah yang terbuka sepanjang Orde Baru, bukan karena hubungan-hubungan sosial internal desa, seperti pertentangan antara tuan tanah dan buruh tani, atau antara petani dan pangreh praja yang mempersoalkan penarikan pajak. Sengketa tanah justru terjadi karena hubungan-hubungan sosial yang bersumber dari aspek eksternal, yakni konflik berhadapan dengan pihak luar desa, baik modal besar maupun pemerintah¹⁴.

Pola sengketa tanah yang pokok di seluruh tanah air adalah :

1. Sengketa tanah karena penetapan fungsi tanah sebagai sumber eksploitasi, seperti hutan untuk eksploitasi kayu dan eksploitasi tambang. Contoh yang terkenal adalah tanah adat suku Amungme - Irian yang diambil oleh PT. Freeport dalam rangka eks- ploitasi tambang emas dan tembaga; Tanah suku Dayak Bentian - Kalimantan Timur yang diambil oleh PT. Kahold Utama untuk Hutan Tanaman Industri. Variasinya, terjadi pula di Jawa; Perhutani memaksa petani keluar dari wilayah hutan produksi yang mereka klaim, seperti yang terjadi di Sagara - Jawa Barat.

¹¹ Dihitung oleh Dianto Bachriadi dari Hasil Sensus Pertanian 1993, Jakarta: BPS.

¹² Sayogyo, Op Cit.

¹³ Sediono M.P. Tjondronegoro, Gejala Konflik Pertanahan di Indonesia, *Budi Dharma*, No. 45/1994.

¹⁴ Loekman Soetrisno, *Politik Agraria dan Penghargaan atas Hak Rakyat atas Tanah*, makalah pada Rakernas YLBHI, Yogyakarta 13-15 Pebruari 1991.

2. Sengketa tanah akibat program swasembada beras (revolusi hijau). Prakteknya mengakibatkan penguasaan tanah yang terkonsentrasi di satu pihak dan membengkaknya jumlah petani tak bertanah. Gejala ini terjadi di pantai utara Jawa: penguasaan sawah lebih dari 50 ha di tangan satu orang, lebih dari 50% petani tak bertanah -- seperti yang terjadi di Subang pantai utara Jawa Barat. Dalam rangka revolusi hijau, pembangunan waduk-waduk besar juga menggusur tanah-tanah petani seperti di Kedung Ombo - Jawa Tengah dan Saguling di Jawa Barat.
3. Perkebunan-perkebunan mengambil alih tanah-tanah yang sebelumnya dikuasai rakyat. Contoh historisnya adalah tanah rakyat Penunggu (Jaluran) Sumatera Utara, yang dijadikan lokasi perkebunan. Sengketa yang baru-baru ini meledak terjadi di Jenggawah - Jawa Timur. Variasi sengketa ini adalah konflik pihak perkebunan dengan petani dalam hubungan Inti-Plasma dalam program Perusahaan Inti Rakyat - Perkebunan (PIR-Bub) -- seperti yang terjadi di Arso - Irian Jaya, Sei Lapan Sumatera Utara, PIRLOK di Silau Jawa Kabupaten Asahan - Sumut, dan Cimerak - Jawa Barat.
4. Penggusuran tanah untuk industri jasa, seperti untuk perumahan mewah, hotel-hotel dan fasilitas swasta. Di Jabotabek, luas tanah yang dikuasai oleh perusahaan-perusahaan real-estate sudah lebih luas dari kota Jakarta itu sendiri. Di Bali, terjadi peng-gusuran dan pengalihan fungsi lahan pertanian untuk pembangunan sarana dan prasarana pariwisata. Di pesisir Lombok, terjadi penggusuran rakyat di Pemongkong dan Gilitrawangan untuk kawasan wisata. Di Jawa Barat saja terdapat setidaknya 21 lapangan golf.
5. Penggusuran tanah untuk "program pembangunan" oleh pemerintah sendiri. Tanah dibutuhkan untuk pembangunan jalan, gedung-gedung pemerintah, sarana militer, dan lain-lain. Sengketa tanah Blanggunan di Jawa Timur merupakan contoh penetapan tanah rakyat untuk tempat latihan marinir.
6. Pencaplokan tanah untuk pabrik-pabrik di dalam maupun di luar kawasan industri. Sengketa tanah ini merebak di kawasan Jabotabek dan "pusat- pusat pertumbuhan ekonomi" lainnya. Calo-calor tanah mereguk uang dengan cara menekan harga pembelian ke rakyat, kemudian menjualnya ke pemodal besar dengan harga tinggi.
7. Pencabutan hak tanah rakyat atas nama kelestarian lingkungan. Rakyat di sekitar Taman Nasional Kerinci Seblat - Jambi dan Pulo Panggung - Lampung harus tersingkir karena pemerintah menetapkan lokasi perumahan dan kebun rakyat untuk hutan lindung, kawasan suaka marga satwa, taman nasional dan sejenisnya.

Menghadapi sengketa tanah tersebut, terdapat suatu gejala umum dari tindakan (aparatur) pemerintah Orde Baru, yakni penggunaan cara-cara kekerasan (*coersion*) dan penaklukan-ideologis (*concent*) terhadap petani¹⁵.

Sengketa tanah¹⁶ yang sudah sedemikian luasnya dimungkinkan karena adanya suatu politik hukum yang memberikan mandat kekuasaan besar bagi negara untuk menguasai sumber-sumber

¹⁵ Uraian detail bentuk-bentuk Penindasan dan Penaklukan terhadap petani dalam konflik agraria masa Orde Baru, lihat Noer Fauzi *Politik Agraria Orde Baru: Penindasan dan Perlawanan*, dalam YLBHI, *Demokrasi: Antara Represi dan Resistensi, Catatan Keadaan HAM 1993*, Jakarta: YLBHI, 1994.

¹⁶ Ekspresi konflik agraria menunjukkan bahwa dimensi konflik agraria, sudah tidak bisa dipahami sebagai konflik agraria *an sic*. Konflik agraria adalah suatu puncak gunung dari konflik-konflik lain yang mendasar, seperti konflik antarsistem ekonomi; konflik mayoritas-minoritas; konflik antara 'warga negara vs negara' (*state and civil society*); konflik antarsistem ekologi; konflik antarsistem pengetahuan; sistem relasi gender. Khusus konflik pada

agraria, dengan menafikan hak masyarakat (termasuk masyarakat adat atau *indigenous peoples*) dalam kekuasaan negara. Hak menguasai dari Negara (HMN) inilah yang membuka peluang dan realisasi monopoli pengaturan sumber-sumber agraria. Pada prakteknya, hak ini dipergunakan sebagai dasar politik agraria yang menafikan dan mengambil sumber-sumber agraria rakyat, termasuk hak masyarakat adat.

Sengketa tanah yang terjadi sedemikian luas tentunya akan mengganggu kelestarian legimitasi "negara budiman"¹⁷, sebagaimana yang terjadi di jaman kolonial Belanda setelah diundangkannya *Agrarische Wet* 1870. Apabila negara tidak berhati-hati dalam mendukung modal, dengan alasan pemba- ngunan tetapi tidak memperhati- kan kepentingan-kepentingan spesifik dari tanah pemiliknya, krisis legimitasi pasti terjadi. Sama halnya dengan krisis-krisis legimitasi di masa lampau, ketika negara dan modal melakukan eksploitasi atas tanah dan tenaga kerja¹⁸.

KEBIJAKAN PERTANAHAN ORDE BARU 1990-AN: DARI TEMA EFEKTIVITAS KE TEMA EFISIENSI

Krisis Pengadaan Tanah yang Efektif

pertanahan diungkap oleh G.T. Aditjondro, *Dimensi-dimensi Politis Sengketa Tanah*, makalah pada *Latihan Analisis Sosial "Tanah"*, Medan: Wahana Informasi Masyarakat-Akatiga, 1993.

¹⁷ Berbeda dengan prinsip *domein verklaring*, dalam konsep HMN, Negara sebagai organisasi tertinggi dari Bangsa Indonesia yang diberi kekuasaan untuk mengatur dan menentukan peruntukan dan hubungan dengan sumber daya sebagaimana tertulis dalam pasal 2 ayat 2 UUPA no. 5/1960 dengan tujuan sebagaimana termaktub dalam pasal 2 ayat 3 UUPA. Pelaksanaan HMN berada pada wewenang Presiden sebagai mandataris yang dibantu oleh Menteri-menteri dengan jajaran aparaturnya. Menurut pasal 2 ayat 4, penyelenggaraan HMN dapat didelegasikan kepada daerah-daerah swatantra dan bahkan pada suatu komunitas adat yang masih kuat keyakinan norma-norma adatnya. Demikian pula pada UU No. 11/1967 terdapat Kuasa Pertambangan yang diberikan hak menguasai dan memanfaatkan; dan pada UU No. 5/1967 terdapat Hak Pengusahaan Hutan. Terdapat rambu-rambu dalam pelaksanaan HMN yaitu bahwa HMN tidak boleh mengesampingkan hak-hak atas tanah yang telah dipunyai oleh warga negara Indonesia ataupun badan-badan hukum-badan hukum. Sementara untuk sumber-sumber agraria yang tidak dipunyai dengan suatu oleh seseorang atau pihak lainnya, berdasarkan HMN, negara mempunyai kekuasaan penuh dan luas untuk dapat memberikannya dengan suatu hak kepada warga negara ataupun badan hukum menurut keperluan maupun peruntukannya.

¹⁸ Berbeda dengan prinsip *domein verklaring*, dalam konsep HMN, Negara sebagai organisasi tertinggi dari Bangsa Indonesia yang diberi kekuasaan untuk mengatur dan menentukan peruntukan dan hubungan dengan sumber daya sebagaimana tertulis dalam pasal 2 ayat 2 UUPA no. 5/1960 dengan tujuan sebagaimana termaktub dalam pasal 2 ayat 3 UUPA. Pelaksanaan HMN berada pada wewenang Presiden sebagai mandataris yang dibantu oleh Menteri-menteri dengan jajaran aparaturnya. Menurut pasal 2 ayat 4, penyelenggaraan HMN dapat didelegasikan kepada daerah-daerah swatantra dan bahkan pada suatu komunitas adat yang masih kuat keyakinan norma-norma adatnya. Demikian pula pada UU No. 11/1967 terdapat Kuasa Pertambangan yang diberikan hak menguasai dan memanfaatkan; dan pada UU No. 5/1967 terdapat Hak Pengusahaan Hutan. Terdapat rambu-rambu dalam pelaksanaan HMN yaitu bahwa HMN tidak boleh mengesampingkan hak-hak atas tanah yang telah dipunyai oleh warga negara Indonesia ataupun badan-badan hukum-badan hukum. Sementara untuk sumber-sumber agraria yang tidak dipunyai dengan suatu oleh seseorang atau pihak lainnya, berdasarkan HMN, negara mempunyai kekuasaan penuh dan luas untuk dapat memberikannya dengan suatu hak kepada warga negara ataupun badan hukum menurut keperluan maupun peruntukannya.

Kebijakan pertanahan pemerintah Indonesia dalam mengatasi masalah pertanahan sangat terkait erat dengan pengaruh internasional -- terutama dengan negara-negara yang tergabung dalam Consultative Group on Indonesia (CGI) yang dipimpin oleh Bank Dunia¹⁹. Dalam PELITA VI dewasa ini, pengaruh Bank dunia dalam mengendalikan kebijakan pertanahan di Indonesia menjadi tampak jelas. Fenomena ini berkaitan dengan kepentingan pihak Bank Dunia dalam memajukan tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia, paling tidak mencapai 7% per tahun, agar pemerintah Indonesia mampu melunasi utang-utangnya. Motifnya sangat jelas, bank harus menyelamatkan kekayaan dirinya dan partner-partner negara pemodalnya di Indonesia berupa utang.

Dalam upaya tersebut, Bank Dunia menyarankan agar pemerintah Indonesia melakukan deregulasi semua perundang-undangan yang dapat membatasi ruang gerak investasi, termasuk deregulasi pertanahan. Dari perspektif ini, proses pengadaan tanah untuk investasi modal besar selama ini telah mengalami sejumlah distorsi yang mengganggu. Distorsi tersebut didasarkan atas *ideal type* prinsip pasar bebas. Orientasi 'baru' strategi, kebijakan program, dan proyek pertanahan tersebut adalah membentuk pasar tanah yang efisien.

Tema ini berusaha menggantikan tema 'lama' Orde Baru, yakni, pengadaan tanah yang efektif. Orientasi 'efektifitas' dari kebijakan pengadaan tanah ini merupakan tema yang mempersatukan aliansi antara *state bureaucrats*, *client businessmen*, *foreign investor*, dan *professionals*. Dua mata pisau dari kerja aliansi ini adalah²⁰ :

1. Menghilangkan strategi populisme dari kebijakan dan program agraria (pertanahan adalah bagian dari agraria) Orde Lama. Implementasinya terdiri dari tiga tahap awal sebelum pembangunan semesta, yaitu Pelaksanaan Pendaftaran Tanah²¹, Pelaksanaan Landreform²², dan Pengaturan Bagi-Hasil²³.
2. Membangun strategi kapitalis melalui pembentukan kebijakan yang bersifat sektoral dan program agraria yang berbasiskan modal besar baik modal asing maupun domestik, seperti industri tambang, industri kehutanan, agro-industri, industri manufaktur, industri perumahan, maupun industri pariwisata.

¹⁹ The International Bank for Reconstruction and Development, yang biasa dikenal dengan nama Bank Dunia (BD) didirikan pada saat Konferensi Bretton Wood, 1944. Bank Dunia adalah salah satu instrumen dari mesin ekspansi *developmentalisme* yang bertugas meminjamkan uang untuk program-program yang dirancangnya.

²⁰ Sejak awal, terdapat kesepakatan atau konsensus di antara para pendukung Orde Baru tentang perlunya stabilitasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi yang kapitalis. Koalisi pendukung Orde Baru menolak populisme (Sosialisme ala Indonesia), yang akan mengubah struktur sosial-ekonomi secara radikal. Lebih lanjut mengenai hal ini lihat Mochtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik*, Jakarta: LPS3ES, 1989: 60-61.

²¹ Implementasi dari PP 10/1961 yang mengatur tentang pendaftaran tanah.

²² Implementasi dari UU No. 56 Prp Thn 1960 dan PP 224/1991 yang mengatur objek-objek landreform dan pemberian ganti rugi.

²³ Implementasi dari UUBH UU No.2/1960 yang mengatur tentang bagi hasil.

Proses pengadaan tanah untuk pembangunan (modal besar) melalui intervensi langsung dari negara dinilai sudah tidak lagi efektif²⁴. Paling tidak, efektivitasnya terganggu oleh tiga pokok berikut :

1. Mencuatnya sengketa tanah. Pola, intensitas, frekuensi, dan durasi dari artikulasi masyarakat korban *land aquisition* telah membuat pengadaan tanah berlarut-larut. Hal ini mengganggu perencanaan investasi. Bahkan, pada tingkat tertentu, dikhawatirkan akan terjadi radikalisme dari masyarakat korban pengambilan tanah, baik karena kompensasinya yang rendah, perlawanan terhadap tindakan otoriter, maupun aliansinya dengan kalangan mahasiswa dan NGO.
2. Intervensi pemerintah dalam pengadaan tanah telah mengganggu keseimbangan penggunaan tanah. Tumpang tindih penggunaan tanah oleh pelbagai proyek telah banyak terjadi. Pengabaian aspek penataan ruang (termasuk lingkungan) telah mengakibatkan sejumlah masalah yang menghambat keberlanjutan akumulasi modal
3. Sifat *rentier* dari *state bureaucrats* dan *brokers* tidak lagi dapat ditoleransi, karena sudah menjurus pada *high-cost economy*. Pada deregulasi per-tanahan, pemerintah melakukan penghapusan dan mengurangi mata rantai yang harus dilalui dalam pengadaan tanah untuk kepentingan investasi. Saran ini secara keseluruhan diakomodasikan dalam strategi, kebijakan program, dan proyek dalam bidang pertanahan. Kondisi inefisiensi ini didasark-an atas perhitungan biaya yang dikeluarkan pihak investor untuk mendapatkan tanah adalah lebih tinggi. Sementara di sisi lain, harga tanah yang ditetapkan kepada rakyat sangatlah rendah.

Anatomi Prinsip Pasar Tanah Versi Bank Dunia²⁵

Bagi Bank Dunia, tanah adalah komoditas yang unik. Sifat umumnya sebagai komoditas karena keberadaannya dipengaruhi oleh kekuatan permintaan dan penawaran. Namun, tidak seperti pasar komoditas lainnya, keluar masuknya tanah dari dan ke pasar dikendalikan oleh kebijakan pemerintah. Oleh karena itu, berfungsinya suatu pasar tanah ditandai oleh kemudahan keluar masuknya tanah melalui suatu transaksi ekonomi yang sangat bergantung pada ketersediaan informasi tanah yang terpercaya, keamanan pemanfaatan tanah, dan mekanisme pendaftaran tanah yang tepat. Tidak berfungsinya pasar tanah terjadi karena (a) Sentralisasi yang berlebihan dari manajemen dan administrasi; (b) Kerangka hukum dan peraturan yang tidak tepat, kaku atau terlampaui detail; (c) Kesalahan penggunaan sumber daya dan *political will* untuk menyelesaikan masalah; (d) Sistem administrasi yang tidak efisien, terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan; (e) Kegagalan menjaring partisipasi masyarakat.

Suatu reformasi kebijakan pertanahan bersifat mendesak. Komitmen Bank Dunia dengan pengembangan bisnis yang efisien, pada gilirannya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi sedemikian rupa sehingga pemerintahan Dunia Ketiga bisa membayar kembali utang-utangnya.

²⁴ Pengadaan tanah untuk kepentingan investasi modal besar telah dimulai semenjak pemerintah Orde Baru berkuasa. Adanya Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan UU. No. 5/1967 dan Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan UU. No. 11/1967 telah menunjukkan intervensi pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan. Intervensi ini semakin diperjelas dengan Permendagri 15/1975 tentang Pembebasan Tanah dan Permendagri 2/1976 tentang Penggunaan Permendagri 15/1975 untuk kepentingan swasta.

²⁵ Sumber resmi uraian ini adalah Catherine Farvacqur dan Patrick McAusland, *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries*, Washington DC: The World Bank, 1992.

Bank Dunia berhadapan dengan kenyataan di berbagai negara dengan terjadi kerumitan prosedur pengadaan tanah untuk keperluan bisnis, kelambanan, mahal, dan tidak terjaminnya perolehan akses tanah, pendaftaran tanah dan izin pengembangan tanah²⁶.

Bank Dunia mengamati bahwa pertama, sentralisasi kekuasaan pada pemerintah-pemerintah Dunia Ketiga merupakan satu faktor pokok yang mengganggu pasar tanah: kontrol yang kuat pada transaksi tanah, penggunaan kekuasaan "buldoser"-nya sebagai alat manajemen pertanahan, dan gejala-gejala lain akibat sistem birokrasi yang *oversentralized*.

Kedua, adalah serangkaian masalah yang berhubungan dengan hukum, baik dari formulasi isinya maupun penggunaannya. Hukum yang diproduksi oleh negara-negara Dunia Ketiga mengandung sejumlah cacat yang merentang dari konfigurasi dari tempat hukum itu dihasilkan hingga sifat hubungan kekuasaan antara negara dan masyarakat. Demikian banyak hukum, khususnya dalam manajemen pertanahan, digunakan oleh elite-elite untuk melancarkan keuntungannya dari aktivitas negara ketimbang kebutuhan masyarakat luas. Terdapat fakta bahwa proses-proses adjudikasi tidak bisa berjalan, hal ini merupakan faktor pokok penyumbang manajemen tanah yang buruk. Kompensasi untuk pengambilan tanah secara paksa tak dapat dibayarkan karena sengketa yang berkepanjangan. Mekanisme penyelesaian sengketa tidak bekerja menyelesaikan sengketa ini.

Pendekatan yang dianut Bank Dunia mengandung unsur-unsur pertumbuhan pasar tanah yang teratur, pembentukan sistem manajemen pertanahan yang fleksibel dan berorientasi pada konsumen tanah, serta mengadopsi prinsip-prinsip transparansi, keterbukaan, wajar, dan bernilai (uang), dalam seluruh proses administrasinya. Bank melihat bahwa pemisahan antara Pemerintahan Daerah dan Badan Pertanahan dalam manajemen pertanahan membuat masalah atas penguasaan tanah-tanah negara. Bahayanya terletak pada penggunaan kekuatan politik Pemerintah Daerah dalam transaksi dan alokasi tanah-tanah negara.

Untuk tanah-tanah adat komunal, di mana institusi adat berperan dalam manajemen tanah, Bank menilai proses perolehan tanah-tanah ini sangat sulit, memakan waktu panjang, dan mahal. Mencoba menghilangkan input kekuasaan tradisional atas manajemen tanah, menasionalisasikan tanah-tanah adat itu, dan memusatkan administrasi hanya pada Badan Pertanahan atau Pemerintah Daerah, hanya akan menghasilkan konflik dan kebingungan dalam manajemen. Menurut Bank, di banyak negara, kekuasaan tradisional berada dalam suatu proses transisi dalam hal sikapnya terhadap tanah: dari suatu pendekatan sosial menuju pendekatan ekonomi yang berorientasi pasar. Oleh karena itu, dianjurkan untuk konvergensi pendekatan sosial dengan pendekatan ekonomi, suatu pengakuan pentingnya keuntungan ekonomi bagi pemegang hak tanah, dan dalam rangka keuntungan sosial bagi rakyat adat.

²⁶ Contoh: di Peru, proses adjudikasi (perolehan hak) tanah-tanah negara memakan waktu 43 bulan, dengan melewati 207 langkah birokrasi yang melibatkan 48 kantor pemerintahan. Di Kamerun, biasanya proses pendaftaran tanah memakan waktu 2 hingga 7 tahun. Dengan demikian bisa dimengerti hanya 6% dari seluruh persil tanah yang terdaftar. Di Indonesia sendiri, Bank Dunia mengidentifikasi ada lebih dari 300 peraturan yang mengatur pengadaan tanah, yang dengan sendirinya sangat rumit.

Pendaftaran tanah dan beke- janya pasar tanah memiliki hubungan yang sangat kuat. Pendaftaran tanah merupakan syarat pasar tanah, dapat memfasilitasi transparansi transaksi, dan dapat menyediakan rekaman informasi dari pasar tanah yang terjadi.

Bank dunia sangat menyadari bahwa ada golongan yang diuntungkan dan ada golongan yang dirugikan dari reformasi ini. Secara jelas disebutkan yang diuntungkan dari reformasi ini adalah (i) mereka yang mem- punyai tanah atau akses terhadap tanah atau yang dapat memberikannya tanah atau akses pada sumber daya yang membuat mereka mampu membeli dan mengembangkan tanah; (ii) orang-orang yang merupakan bagian dari administrasi sistem atau manajemen pertanahan melalui pekerjaan dan pen- dapatan mereka.

Orang yang dirugikan atau kalah adalah mereka yang tidak mempunyai apa-apa. Sedangkan orang-orang yang menang ini adalah politikus, pegawai negeri senior, pemegang-pemegang hak adat atas tanah, dan pemilik-pemilik tanah yang nyata. Namun, mereka bukanlah satu- satunya golongan yang berke- pentingan terhadap transaksi tanah. Ada golongan lain yang berkepentingan dengan reformasi ini, yakni barisan pegawai negeri paling bawah dan menengah serta ribuan orang miskin dan kelas menengah yang dibingung- kan oleh proses reformasi ini. Mereka dapat saja menjadi oposisi terhadap reformasi ini. Dengan meningkatkan insentif mereka, reformasi ini akan berhasil. Insentif ini merupakan pra-kondisi yang perlu untuk perubahan.

Pendekatan Bank Dunia ini melibatkan perubahan-perubah- an di dalam suatu bangunan hukum, administrasi, dan akan menerapkan suatu peran baru terhadapnya. Tujuan-tujuan utama dari reformasi ini adalah institusi-institusi dan instrumen- instrumen yang melayani manajemen dan operasi pasar tanah, haruslah mendasarkan diri pada prinsip-prinsip kewajaran (*equity*), efisiensi, fleksibilitas, dan partisipasi di dalam seluruh proses.

Kebijakan-kebijakan Menuju Pasar Tanah yang Efisien

Integrasi dalam perekonomian dunia telah sampai pada keterlibatan pemerintah Indo- nesia untuk bersifat aktif. Sejumlah peristiwa internasional yang menunjukkan hal ini adalah pengambilan posisi sebagai ketua gerakan nonblok, penye- lenggaran Pertemuan Tingkat Kepala Pemerintahan dalam APEC, dan penandatanganan perjanjian GATT/WTO. Integrasi ini tentunya menuntut suatu penataan perekonomian yang berarti (*significant*). Salah satu alat produksi yang sangat vital dalam perekonomian adalah tanah. Pada 1996 ini, terdapat kebijakan pertanahan yang selaras dengan kecenderungan makro tersebut, yaitu pembentukan pasar tanah yang efisien.

Sejumlah produk dari pemerin- tahan yang menyokong bagi pembentukan pasar tanah yang efisien tersebut adalah :

1. Meningkatkan status institusi Pengelola Pertanahan dari Dirjen Agraria-Departemen Dalam Negeri ke Badan Pertanahan Nasional. Melalui Keppres No. 26/1988, Badan Pertanahan Nasional dibentuk untuk meningkatkan perannya sebagai pengada tanah bagi pembangunan, menggantikan Dirjen Agraria Departemen Dalam Negeri²⁷. Walaupun kebijakan ini sudah

²⁷ FDi masa Orde Lama, masalah agraria ditangani oleh Departemen tersendiri, yaitu Kementerian Agraria yang orientasi kebijakannya adalah menyelenggarakan pembaruan agraria melalui program pendaftaran tanah, *landreform*, bagi hasil dan perencanaan agraria.

berlangsung 8 (delapan) tahun lalu, yang juga berperan sebagai 'mesin' pengadaan tanah yang efektif melalui intervensi negara, namun tanpa adanya badan yang mengurus pertanahan setingkat menteri, tampaknya muskil untuk mengubah misi dari kebijakan 'efektif' ke 'efisiensi'.

2. Perubahan konsep tentang tanah, menuju konsep tanah sebagai komoditas strategis. Konsep ini menggantikan konsep tanah berfungsi sosial, yang mengacu pada pengertian konsep-konsep yang diambil dari hukum adat. Konsep tanah sebagai komoditas strategis adalah konsep kapitalistik, yang mengacu pada tanah sebagai barang dagangan²⁸.
3. Mengubah payung undang-undang induk dari *UUPA* ke *UUTR*. Dengan disahkannya Undang-undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Orde Baru memasuki suatu kecenderungan baru dalam kebijakan pertanahan tentang pengadaan tanah. UU ini berkehendak menjadi payung baru dari Undang-undang sektoral lainnya. Undang-undang ini menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi pemanfaatan ruang yang telah berlaku, yaitu peraturan perundang-undangan mengenai perairan, pertanahan, kehutanan, petambangan, pembangunan daerah, pedesaan, perkotaan, transmigrasi, perindustrian, perikanan, jalan, Landas Kontinen Indonesia, Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia, perumahan dan pemukiman, kepariwisataan, perhubungan, telekomunikasi dan sebagainya. Dengan demikian, semua peraturan perundang-undangan di atas yang menyangkut aspek pemanfaatan ruang dapat terangkum dalam satu sistem hukum penataan ruang Indonesia²⁹.
4. Menghasilkan Kebijakan Per-tanahan Pro-pasar. Kebijakan yang dianggap merupakan pembaruan adalah Keppres 55 tahun 1993, Permenag/Kepala BPN No. 1 tahun 1994. Pada waktu lalu, pihak swasta dapat memanfaatkan lembaga pembebasan tanah menurut tata cara yang diatur oleh Permen-dagri No. 15 tahun 1975 dan berdasarkan Permendagri No. 2 tahun 1976. Namun sekarang, untuk kepentingan bisnis, pengambilalihan tanah harus dilakukan secara langsung antara pihak swasta dan para pemegang hak atas tanah dan bangunan serta tanaman dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain atas dasar musyawarah (pasal 2 ayat(3) Keppres No. 55 tahun 1993)³⁰. Satu produk yang lebih tinggi dari itu, adalah Undang-Undang Hak Tanggungan (saat ini telah ditetapkan oleh DPR berupa RUU). Dengan UU ini, terdapat jaminan hukum yang kuat bagi pemegang hak atas tanah dengan bukti sertifikat. Pemilik dapat memperlakukan tanahnya sebagai agunan ke Bank atau pihak lain, sehingga

²⁸ Dr. Mohamad Hatta pernah menyadari dari awal bahwa tanah seharusnya tidak untuk objek perniagaan. "Tanah yang di pandang sebagai faktor produksi utama itu, di luar tanah kediaman, hanya boleh dipandang sebagai alat produksi saja, dan mestinya tidak lagi menjadi "objek perniagaan" yang diperjualbelikan, semata-mata untuk mencari keuntungan" --sebagaimana dikutip I Made Sandy, Catatan Singkat tentang Hambatan-hambatan pelaksanaan UUPA dalam *Analisa* tahun XX No. 2. Lihat juga Mohamad Hatta, *Kumpulan Karangan*, Jakarta: Bulan Bintang: t.t.

²⁹ Dengan demikian terdapat suatu konsep induk baru, yakni "ruang", menggantikan konsep induk "agraria". Konsep 'ruang' (*space*) menurut William K. Tabb and Larry Sawyer, dua orang sosiolog yang mengkritisi gejala metropolis di Amerika, Konsep ruang adalah *mis-spesification*. "*This mis-spesification can be termed 'the fetishism of space'. It mistakes the surface manifestation of social divisions --spacial segregation-- for the social disition itself.*" Lihat Ronald L. Warren dan Larry Lyo (Eds.), *New Perspectives on The American Community*, Homewood: The Dorsey Press, 1993, hal: 69 - 79.

³⁰ Maria S. W. Sumardjono, "Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum", dalam *Pluralisme Hukum Pertanahan* Jakarta: YLHBL, 1995, hal: 21.

tanah tersebut bisa produktif sebagai modal untuk investasi³¹. Pernyataan-pernyataan Menteri Agraria/Kepala BPN di awal April 1996 ini tentang swastanisasi lembaga pendaftaran tanah, merupakan indikasi awal dari akan munculnya kebijakan pro- pasar.

5. Melaksanakan *Land Administration Project (LAP)*. Upaya besar yang dilakukan oleh kolaborasi antara pemerintah Indonesia, Bank Dunia dan Australian Aid adalah melaksanakan LAP. Asumsinya adalah status penguasaan yang jelas akan dapat mengurangi biaya dari mata rantai lain, seperti *broker-rent* dan *birocratic-rent*, yang menyebabkan harga tanah bagi investor semakin melambung. Secara tidak langsung, registrasi ini lebih bertujuan menciptakan tertib administrasi dan memudahkan proses pengadaan tanah untuk kepentingan investasi melalui pasar tanah. Dalam dokumen proyek yang diterbitkan oleh Bank Dunia itu tercantum dua tujuan pokok, yakni " *...to foster efficient and equitable land markets and alleviate social conflict over land, through acceleration of land registration in support of the initial phase of GOI's long-term land registration program to register all non-forest parcels, and through improvement of the institutional framework for land administration needed to sustain the program and to support GOI's effort to develop long-term management policies*"³².

³¹ Lihat Maria S. W. Sumardjono, "Memahami Prinsip-prinsip UUHT" dalam *Kompas* 19 Maret 1996.

³² Komponen-komponen pokok proyek ini adalah : <R>_(a)systematic registration of 1.2 million parcels in ten district in Java, relying on special systemtic adjudication teams capitalizing on economies of scale, cadastral surveying by private firms, utilization of new technology such as GPS, and dissemination of information to the public; <R>_(b)_development of a database of land laws and regulations, and assistance to GOI's program for reviewing and drafting land laws and regulation; <R>(c)long-term development of BPN's institutional capacity for land administration, mostly through support to BPN's training and education units' training, scholarship and studies on ways to improve tensure security for customary (adat) land rights; and <R>(d)an integrated program of studies, seminars and workshop on selected topic areas in land management while improving inter-agency coordination and drawing on international experience.

Dalam dokumen proyek tersebut dikemukakan keuntungan dan risikonya, yakni, proyek akan memacu pasar tanah yang lebih efisien dan adil, dalam pengertian transaksi tanah yang efisien dan transparan; resiko rendah pada transaksi yang berhubungan dengan tanah; mobilisasi sumberdaya finansial melalui penggunaan tanah berdampingan; dan penyediaan insentif untuk investasi yang lebih berjangka panjang menuju tata guna tanah yang berkesinambungan.

Proyek juga mengembangkan dasar-dasar institusional, sumber daya manusia, teknis, finansial dan peraturan yang dibutuhkan untuk menyokong program pendaftaran tanah dalam jangka panjang. Pengembangan kebijakan manajemen pertanahan yang berjangka panjang akan menyumbang perbaikan-perbaikan dalam hal-hal penting, seperti pengadaan tanah.

Kemajuan-kemajuan yang dihasilkan nanti akan bermanfaat bagi pembangunan berbagai sektor dan mendorong investasi asing. Resiko utama dari proyek ini adalah kemampuan implementasi yang berada di luar jangkauan BPN, seperti halnya kurangnya kepercayaan dari pemilik tanah pada sistem pendaftaran dan kurang memahami kebutuhan untuk pendaftaran tanah.

Dinamika Aktor-aktor Pembentuk Kebijakan

Kebijakan pertanahan Orde Baru mulai memasuki tahapan baru, seiring dengan arus besar deregulasi. Asal usul deregulasi ini dapat ditelusuri dari *_Structural Adjustment Programmes_* (SAP) Bank Dunia terhadap ekonomi politik negara-negara pengutang --ter- masuk Orde Baru. SAP adalah formula untuk mengatasi krisis finansial. Bagi Bank Dunia, krisis finansial ini bersifat vital, karena berkait langsung dengan kemampuan negara tersebut membayar kembali utang-utangnya³³. Arus yang dinamakan deregulasi tersebut mempertegas aktor pokok yang bermain dalam pembentukan kebijakan Orde Baru, yakni Bank Dunia. Dalam buku *State And Civil Society In Indonesia*, Arief Budiman memberikan gambaran menyeluruh dan dinamis tentang aktor-aktor pokok pembentuk termaksud³⁴:

"... According to some economist and social scientists in the Kompas Panel Discussion, the present economic development has given benefits mainly to three social groups: business people, state bureaucrats and professionals (Kompas, 16 August 1989. While endorsing this observation, I would add foreign capital as another component that benefits from the present situation.

With the oil boom, plus foreign investment and loans coming to Indonesia, business people, both national and foreign, have succeeded grabbing this opportunity and share the have to monopolize bureaucratic power, the more the better. The New Order State, dominated by military, is able to do this due to the full- grown power of the state vis-a-vis the other political forces. At present, it is almost impossible to run big business without involving powerfull state bureaucrats as business partners.

The professionals, consisting of economists, lawyer, medical doctors, and so on, are also beneficiaries of the present system. Most of them are apolitical in the sense that they are more involved in thier technical works which are paid handsomely by the state or private business using their services. They tend to avoid conflict with the state.

The business people are divided. Those who are close to the state bureaucrats and manage to get facilities in doing their business, are caeled buy Robison the client bourgeoisie. This client bourgeoisie, many of them relatives of high state officials, can only prosper because of state facilities give to them. Without these facilities, they can't survive, or they cant grow as big as they are now. The state (bureaucrats) collects rent for giving these facilities in the form of monopoly of the market or various special treatment for business activities).

The other type of business people are those that are relatively independent from state officials. Unlike the client bourgeoisie, they have technical skill to run their own business in a competitive market, if this market should exist. I will call this group of businessmen the entrepreneur, to

³³ Lihat Francois Bourguignon dan Christian Morrisson, *Adjusment and Equity in Developing Countries*, Paris: OECD, 1992; Erik Thorbecke, et al, *Adjusment and Equity in Indonesia*, Paris: OECD, 1992. Versi yang lebih kritis, bisa lihat Kevin Watkins, *Oxfam Poversty Report*, Oxford: Oxfam, 1995, hal: 71-108.

³⁴ Arief Budiman, Introduction: from a Convergence to a Book, dalam Arief Budiman (Ed), *State and Civil Society in Indonesia*, Monash Papers on Southeast Asia-No. 22, Australia, 1990, hal. 5- 7.

differentiate them with the client bourgeoisie that depend almost totally on state facilities due to their lack of technical skills in doing business competitively. However, since the state practically monopolizes (and misuses) business activities through bureaucratic control, these entrepreneurs have no choice but to do business the way the state wants it done. In the sense, these entrepreneurs are also dependent to the state. From outside, it will be difficult to differentiate between entrepreneurs from the client bourgeoisie. However, when one looks closer, the differences become quite obvious.

The R.B.A (rentier bureaucratic Authoritarian, pen) state hurts these entrepreneurs. Thus, unlike the state bureaucrats and the client bourgeoisie, they prefer a more democratic state so that they can attack the practice of business based on state officials favouritism. They are the driving forces behind the recent movement of liberalization and bureaucratization of the economy. This movement has been supported also by the intellectuals (educated individuals and professionals who have broader social concern compared to those who limit themselves to the technical matters of their expertise), who are concerned with freedom expression. The intellectuals see and hope that economic liberalization will bring about political liberalization and democracy as well.

This movement of economic liberalization has been supported also by the foreign investors and international lending institutions, such as IMF, ADB, and the World Bank. Foreign investors prefer to choose their own partners in doing business in Indonesia. Very often, they have to deal with the client bourgeoisie rather than with entrepreneurs. The state bureaucrats force them to do so, or else they would be denied access to many important state facilities. This kind of situation could be hindered if there is more openness in politics, more freedom of the press, more democracy. However, this does not mean that foreign investors can't operate within this present condition. They do, and some of them even prosper."

Desakan Bank Dunia kepada Pemerintah Indonesia untuk melaksanakan deregulasi pada multisektor pembangunan merupakan cerminan dari konstelasi di atas³⁵. Deregulasi adalah suatu strategi perang ekonomi menghadapi ekonomi biaya tinggi -- terutama disebabkan oleh *birocratic rent*. Watak dari strategi deregulasi ini akan bertentangan dengan watak rentier dari birokrasi pemerintah.

Semua kecenderungan ini akan mengintegrasikan hubungan antara penduduk dan tanahnya ke dalam sistem kapitalisme, melalui ekspansi pasar. *Land market* dalam perspektif di atas mengandung konsep tanah adalah komoditas. Padahal, konsep tanah yang secara nyata berlaku dalam masyarakat, sangat beragam. Pola pemilikan, penguasaan dan pengusahaan tanah dalam masyarakat sangat beragam.

Secara umum orientasi pada pasar tanah yang efisien ini tetap akan menguatkan penguasaan tanah yang timpang. Ia akan mengintegrasikan hubungan antara penduduk dengan tanahnya ke dalam sistem kapitalisme -- melalui ekspansi pasar. Proses transformasi ini merupakan tahapan

³⁵ Deregulasi ini merupakan strategi dari Bank Dunia terhadap negara-negara pengutang di Dunia Ketiga -- termasuk Indonesia-- yang mengalami krisis finansial. Motifnya adalah agar negara-negara pengutang mampu melunasi hutang-hutangnya. Motifnya sangat jelas: Bank harus menyelamatkan kekayaan dirinya dan partner-partner negara pemodalnya di Indonesia.

'normal' setelah peng-adaan tanah melalui inter-vensi negara (khususnya pemerintah). Hal ini tentu akan mengubah bentuk sengketa tanah, menuju penghilangan dimensi ekstra-ekonomi.

Proses pendaftaran tanah yang dimandatkan oleh PP 10 tahun 1961 sulit diwujudkan pemerintah. Sejak dahulu, strategi nyata BPN (dahulu Dirjen Agraria-Departemen Dalam Negeri) adalah penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Sementara PP 10/1961 merupakan paket pendaftaran tanah untuk kepentingan penataan penguasaan tanah melalui *landreform*. Saat ini hanya sekitar 20% dari persil tanah-tanah di Indonesia yang terdaftar di BPN. Keadaan ini merupakan masalah bagi penciptaan pasar tanah bagi investor.

Land Administration Project juga hanya akan menghasilkan penguatan terhadap struktur penguasaan yang timpang ini. Penguasaan tanah yang semakin timpang akan diperkuat secara hukum dengan adanya registrasi model LAP ini. Berbeda halnya dengan pendaftaran tanah yang dimandatkan oleh PP 10/1961 yang berorientasi pada penataan penguasaan tanah yang timpang melalui program *landreform*.

Secara formal, LAP memang akan berniat mengubah bentuk sengketa tanah: dari sengketa tanah yang bersifat ekstra-ekonomi menjadi sengketa tanah yang bersifat ekonomi. Dasar dari sengketanya tetap sama, yakni suatu penguasaan tanah yang timpang. Namun secara keseluruhan, skenario ini tidak akan tewujud sepenuhnya, karena watak kebijakan pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan masih ambivalen. Di satu pihak pemerintah masih menjalankan sejumlah kebijakan pro-intervensi negara, seperti kelembagaan Ijin Lokasi. Di pihak lain diproduksi sejumlah kebijakan pro-pasar, seperti kelembagaan Lembaga Pendaftaran Tanah. Di penghujung abad 20 dan awal 21 ini, kita akan menyaksikan kebijakan-kebijakan pertanahan yang merupakan pertarungan dari kedua orientasi ini.

FOCUS GROUPS: KEMBALINYA 'SI ANAK HILANG'

*Rimbo Gunawan*¹

(Bagian Pertama)

Para ilmuwan sosial cenderung bersifat eklektik dalam menggunakan pendekatan, metode, dan teknik penelitian. Berbagai pendekatan dan teknik diambil untuk memperkaya perbendaharaan metode dalam ilmu sosial, seperti pendekatan model untuk memahami fenomena sosial diambil dari ilmu ekonomi, statistik dari penelitian ilmu-ilmu pertanian, pemrograman dari ilmu komputer, dan sebagainya. Dari waktu ke waktu, realitas sosial selalu berubah dan hal ini berarti juga bahwa metode dan teknik memahami fenomena-fenomena sosial harus menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut. Peneliti sosial harus menyempurnakan, membentuk, dan mendefinisikan kembali berbagai pendekatan, metode dan teknik penelitiannya. Salah satunya adalah teknik dan metode *focus groups* (FG) yaitu salah satu metode atau teknik untuk mengkaji berbagai ide yang muncul dalam suatu diskusi kelompok.

Dalam sejarah kehidupan, manusia selalu menciptakan ide dan konsep tentang segala hal, tentang bagaimana mereka memandang diri sendiri dan dunia tempat hidupnya. Ide dan konsep ini bisa jadi datang dari perenungan dan pengalaman sendiri, namun tidak jarang muncul karena hasil interaksi dengan orang lain dalam masyarakat atau secara umum dengan lingkungan. Pendapat dan pandangan yang kita kemukakan (akan) mempengaruhi dan dipengaruhi lingkungan. Sikap dan pandangan yang muncul dari seseorang sebagian besar muncul dan berkembang karena interaksinya dengan orang lain.

Sebagai salah satu bentuk penelitian kualitatif, *FG* pada dasarnya merupakan wawancara kelompok, meski tidak seperti cara penelitian 'konvensional' yaitu responden menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan peneliti. *FG* lebih menekankan pada interaksi dan perilaku yang muncul dalam kelompok ketika disodorkan topik atau isu tertentu sesuai dengan kepentingan sang peneliti yang biasanya berperan sebagai moderator.

FG muncul didorong oleh ketidakpuasan para ilmuwan terhadap sifat dan cara pertanyaan yang tertutup serta metode dan teknik pengumpulan data lebih menekankan pada peran besar peneliti. Dalam beberapa hal, kondisi ini cenderung menghilangkan nuansa-nuansa alamiah/wajar dari data atau informasi yang diperoleh. Teknik wawancara individu dengan model pertanyaan tertutup lebih banyak membatasi respons orang yang diwawancarai serta seringkali dipengaruhi oleh giringan pertanyaan pewawancara.

¹ Peneliti AKATIGA.

Pewawancara biasanya menjadi sangat dominan, sehingga orang yang diwawancarai pasif dan menunggu ditanya. Akibatnya data yang diperoleh dari cara wawancara tradisional lebih cenderung merupakan penegasan ide atau konsep yang sudah ditentukan sebelumnya oleh sang peneliti. Kekurangan ini mendorong ilmuwan sosial untuk mencari cara lain guna mengurangi peran dominan pewawancara dan memberikan ruang yang lebih luas dan 'alamiah' bagi mereka yang diwawancarai, untuk merespons berbagai pengalaman dan pendapat atas isu yang didiskusikan. Cara wawancara yang diinginkan sebagai alternatif ini diistilahkan dengan *nondirective interview*. Cara alternatif ini mendapat sambutan besar dari kalangan ilmuwan sosial dan psikolog sosial pada akhir 1930-an dan 1940-an.

Pada dasarnya *FG* bukanlah 'barang' baru dalam wacana ilmu-ilmu sosial. R.K. Merton, M. Fiske, dan P.L. Kendall beserta kolega mereka (1946), pada pertengahan dekade 40-an merupakan para perintis metode ini (*FG*) dalam sosiologi seperti yang terlihat dari kajian mereka tentang propaganda pada masa perang di kalangan militer Amerika. Di luar ilmu-ilmu sosial, P. Lazarsfeld (1972) mencoba menggunakan dan mengembangkan metode ini dalam riset-riset pemasaran. Pada metode *FG* yang digunakan di kedua bidang ilmu di atas, aspek kuantitatif mendapat perhatian yang cukup besar. Namun tidak berarti sisi kualitatif diabaikan sama sekali. Pada waktu bersamaan, penggunaan kelompok sebagai bahan kajian lebih banyak dilakukan oleh para psikolog sosial dan pengembangannya lebih terpusat pada pengamatan terlibat dan wawancara individu.

Ilmuwan sosial juga melakukan wawancara dengan kelompok, namun perkembangannya tidak cepat. Wawancara kelompok kerap dilakukan dengan alasan kepraktisan dan kenyamanan karena dalam kelompok, banyak individu yang dapat diwawancarai. Alasan kepraktisan dan kenyamanan ini menyebabkan wawancara kelompok (terfokus) kurang dikembangkan secara sistematis sebagai teknik dan metode penelitian dalam ilmu-ilmu sosial.

Selama hampir tiga puluh tahun, penggunaan *FG* lebih banyak dilakukan pada penelitian-penelitian pemasaran dan periklanan. Di bidang tersebut metode *FG* dapat menghasilkan data/informasi terpercaya untuk pengembangan produk dengan pengeluaran biaya yang lebih murah. Perusahaan mobil Honda misalnya, menggunakan metode ini untuk pengembangan *interior design* mobil produk mereka. Hasilnya bisa kita lihat, Honda merupakan salah satu merk yang cukup laku, setidaknya di Indonesia. Pada dekade tersebut kalangan ilmuwan sosial "hampir tidak" mengenal dan tidak menggunakan lagi metode *FG* ini.

Baru pada dekade 80-an, para ilmuwan sosial kembali menemukan "si anak hilang" dan menggunakannya dalam berbagai penelitian sosial kualitatif. Mereka menggunakan kembali *FG* untuk merencanakan dan mengevaluasi berbagai program sosial, seperti program-program kesehatan, pendidikan, dan sebagainya baik di tingkat normatif maupun tingkat implementasi; yang merupakan tugas utama para profesional di bidangnya guna meningkatkan kualitas pelayanan mereka. Di tingkat normatif, *FG* bisa digunakan antara lain untuk merumuskan rencana-rencana strategis, penilaian kebutuhan, dan sebagainya. Sementara di tingkat implementasi, *FG* dapat digunakan antara lain untuk evaluasi kritis atas program yang sudah dilaksanakan. Penggunaan kembali *FG* dalam penelitian-penelitian ilmu sosial diperkuat pula dengan motivasi peneliti untuk mengembangkan ilmu dan lebih memahami hakekat pengalaman manusia dalam interaksinya dengan orang lain.

FG: Antara Pengamatan Terlibat dan Wawancara Individu

Sekarang ini dua alat utama untuk mendapatkan data dalam ilmu sosial adalah wawancara individu dan pengamatan terlibat dalam suatu kelompok. Sebagai wawancara kelompok, *FG* meng- kombinasikan beberapa unsur dari kedua alat tersebut di atas. Hal ini menempatkan *FG* tidak hanya berada di antara dua pendekatan tersebut, tetapi juga mempunyai kekhasan tersendiri. Di satu sisi *FG* tidak bisa menggantikan kedua pendekatan di atas, sementara di sisi lain *FG* memberikan peluang untuk mendapatkan data yang sulit diperoleh kedua pendekatan tersebut.

Kelebihan yang ditawarkan *FG* adalah peluang untuk mengamati sejumlah interaksi dan respons atas suatu topik dalam waktu tertentu. Di sini peneliti memiliki peluang untuk mengontrol situasi, meski pada saat yang sama hal ini juga merupakan kelemahan karena --dibanding dengan situasi dalam pengamat- an terlibat-- situasi yang terbentuk tidak alamiah. Situasi yang diciptakan *FG* merupakan situasi yang dikondisikan. Apabila ada peluang untuk mengamati suatu perilaku dan sikap dalam lingkungan alamiah- nya maka lebih baik meng- gunakan metode pengamatan terlibat. Bagaimana pun pengamatan suatu fenomena sosial dalam lingkungan alamiah- nya akan memberikan beberapa keuntungan, di antaranya adalah kemampuan pengumpulan data perilaku yang luas, besarnya variasi dan bentuk interaksi, dan sebuah diskusi terbuka yang alamiah. Sementara metode *FG* tampaknya lebih terbatas pada perilaku verbal, hanya berisi interaksi dalam sebuah diskusi kelompok yang diciptakan dan diatur oleh peneliti.

Kelebihan komparatif pengamat- an terlibat dibanding *FG* berkaitan dengan tingkat dan sifat kewajaran suatu observasi, sementara kelemahannya adalah sulitnya untuk mengakses dan melokalisasi suatu topik tertentu sesuai yang diinginkan. Karena *FG* dan pengamatan terlibat saling berbagi kepentingan dalam mengamati interaksi antarorang dalam kelompok, maka banyak hal yang dapat diperoleh dengan memanfaatkan kelebihan dan kekurangan masing- masing. Ada semacam *trade-off* antara keduanya yaitu kekurangilmiah, pengamatan dilapis dengan kemampuan untuk mendapatkan seperangkat interaksi terfokus dalam waktu penelitian yang sangat terbatas.

Wawancara individu dan *FG* dapat dijabarkan dalam suatu kontinum dengan ujung yang satu adalah suatu situasi yang lebih terstruktur dan kontrol peneliti sementara ujung yang lain adalah struktur yang lebih longgar dan para peserta diskusi yang lebih mendominasi situasi. Pada wawancara individu interaksi lebih dikendalikan oleh peneliti sementara dalam *FG* kontrol interaksi dilakukan oleh para peserta.

Kelebihan komparatif *FG* dari wawancara individu adalah kemampuannya untuk menangkap dinamika interaksi antar- peserta dalam suatu diskusi. Interaksi yang saling memberi dan menerima di antara para peserta akan cenderung men- dorong orang untuk lebih spontan menanggapi pendapat orang lain dan hal ini akan meningkatkan derajat 'kewajaran' respons seseorang. Pada giliran- nya akan meningkatkan kualitas data/informasi yang diperoleh atas topik tertentu.

Karakteristik Kelompok Diskusi Dalam FG

Kelompok diskusi dalam *FG* adalah sebuah kelompok yang memiliki ciri tertentu dalam hal jumlah, komposisi peserta, tujuan yang ingin dicapai, dan berbagai aturan yang diterapkan di dalamnya. Sebuah kelompok diskusi dalam *FG*, secara tipikal terdiri dari sejumlah orang -- biasanya 7-10 orang-- yang masing-masing memiliki karakteristik tertentu sesuai kebutuhan dan idealnya tidak saling mengenal.

Peneliti atau pengamat biasanya (akan) menciptakan sebuah suasana yang memungkinkan setiap peserta dapat mengekspresikan pendapatnya dengan bebas, terbuka, dan tidak ragu-ragu tanpa memaksa mereka untuk bersepakat atas suatu isu. Diskusi ini biasa dilakukan beberapa kali dengan kelompok lain yang memiliki karakteristik sama untuk mencari kecenderungan-kecenderungan dan pola atas suatu isu. Analisis sistematis atas diskusi tersebut akan memberikan beberapa petunjuk dan gambaran apa yang diinginkan oleh para peserta diskusi.

Ringkasnya *FG* dapat dikatakan sebagai sebuah diskusi yang direncanakan serta bertujuan untuk menjangring persepsi dan sikap atas isu yang didiskusikan secara terbuka dalam suatu suasana yang proaktif. Peserta diskusi saling mempengaruhi atas ide dan pendapat yang diutarakan dalam diskusi tersebut.

Karakteristik FG

FG mempunyai lima ciri yang sangat berkaitan dengan unsur-unsur kelompok diskusi yang bersangkutan, yaitu (1) terdiri dari sejumlah orang yang (2) mempunyai karakteristik tertentu (3) yang akan memberikan sejumlah informasi/data (4) yang memberikan makna kualitatif dalam suatu (5) diskusi yang terfokus.

Ciri pertama, *FG* melibatkan sejumlah orang yang idealnya minimal terdiri dari empat orang dan sebanyak-banyaknya 12 orang. Ukuran kelompok ini sebaiknya kecil agar setiap orang mendapat kesempatan yang sama untuk berbagi ide dan pengalaman tetapi juga harus cukup besar agar dapat merangkul dan memberikan keragaman persepsi.

Apabila kelompok terlalu kecil, kurang dari 4 orang, anggota kelompok akan cepat mendapat giliran berbicara dan ada kemungkinan tidak terjadi eksplorasi ide. Situasi ini akan mengurangi keragaman dan keluasan ide/pandangan. Orang akan cepat bosan karena yang dibicarakan itu-itu juga. Sebaliknya juga bila kelompok terlalu besar, lebih dari 12 orang, cenderung akan terjadi pengelompokan kecil. Peserta akan lebih sering diskusi dan berbisik-bisik dengan peserta di sebelahnya, bosan menunggu giliran bicara, karena terlalu banyak pandangan yang muncul, dan sebagainya.

Kedua peserta mempunyai karakteristik tertentu yang relatif homogen dan sebaiknya tidak saling mengenal. *FG* (harus) terdiri dari sejumlah orang yang mempunyai karakteristik tertentu --bisa jadi luas atau sempit-- sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Asas homogenitas ini menjadi salah satu dasar pemilihan peserta dan harus dijelaskan kepada mereka ketika diskusi dimulai, misalnya peserta diskusi dipilih karena mempunyai persamaan pengalaman, profesi, gender,

pengguna produk yang sama, usia, dan sebagainya. Kriteria yang digunakan bisa tunggal ataupun kombinasi, tergantung kebutuhan.

Peserta *FG* biasanya terdiri dari orang-orang yang tidak saling mengenal satu sama lain, bahkan idealnya satu sama lain benar-benar asing. Ke-tidak-saling-kenal-an bisa menghilangkan bias-bias relasi antarorang yang cenderung membatasi komunikasi di antara mereka. Situasi ini akan mendorong anggota kelompok untuk berpendapat bebas dan terbuka tanpa harus merasa sungkan, karena mereka berpikir tidak akan bertemu lagi. Kondisi tidak saling kenal ini sulit diperoleh dalam suatu komunitas, namun sebaiknya orang yang berkawan dekat atau yang bekerja pada suatu lembaga yang sama tidak dimasukkan dalam kelompok diskusi yang sama.

Hal lain yang perlu juga diperhatikan adalah relasi --saling kenal atau tidak-- pewawancara atau moderator dengan para peserta diskusi. Sesuai dengan istilahnya, *moderator* sebaiknya dipilih orang yang benar-benar netral dan tidak memihak serta *bukan* orang yang berada dalam hubungan hierarkis dengan para peserta diskusi.

Penekanan pada aspek *familiarity* di antara para peserta merupakan isu analisis dalam *FG*. Peneliti tidak tahu dan tidak mampu mengisolasi (mendapatkan) hal apa yang mempengaruhi para peserta untuk merespons topik yang didiskusikan. Apakah temuan berkaitan dengan masalah yang didiskusikan tersebut dipengaruhi oleh pengalaman masa lalu, masa kini, atau masa datang? Hal-hal inilah yang harus ditemukan peneliti.

Ketiga, *FG* merupakan salah satu cara untuk mengumpulkan data/ informasi yang diperlukan oleh sang peneliti. Informasi yang diambil di sini bukanlah informasi yang bersifat konsesus atau rekomendasi untuk pengambilan keputusan melainkan informasi tentang sikap, persepsi, dan perasaan peserta berkaitan dengan topik yang didiskusikan. *FG* tidak ditujukan untuk menghasilkan konsesus atau keputusan untuk bertindak.

Keempat, berkaitan dengan ciri ketiga di atas maka data yang dihasilkan adalah data kualitatif yaitu data yang memberikan gambaran dan pemahaman atas sikap, persepsi, dan perasaan para peserta. Hasil ini diperoleh melalui pertanyaan-pertanyaan terbuka yang memungkinkan peserta merespons itu dengan cara mereka sendiri dan dari pengamatan atas peserta tersebut dalam diskusi kelompok. *FG* sedapat mungkin (harus) memberikan suasana yang nyaman, wajar (*natural*) yang memungkinkan peserta saling mempengaruhi satu sama lain sebagaimana biasa mereka lakukan dalam kehidupan sehari-hari. Di sini peneliti bisa berperan sebagai moderator, pendengar, pengamat, dan akhirnya menganalisisnya secara induktif.

Kelima, *FG* adalah diskusi yang terfokus dalam suatu kelompok. Topik-topik diskusi harus dipersiapkan dan disusun tahapannya dengan seksama berdasarkan analisis situasi. Pertanyaan diajukan dengan cara yang dapat dimengerti oleh peserta. Usahakan agar pertanyaan terlontar spontan dengan urutan yang logis, namun dikembangkan dengan teliti. Hal yang unik dalam *FG* adalah tidak adanya paksaan terhadap moderator --juga peserta-- untuk mencapai konsesus. Yang ditekankan adalah pemahaman atas proses berpikir yang ditunjukkan para peserta atas topik yang didiskusikan².

² Hal ini mirip dengan cara kerja Etnometodologi yang dilakukan Harold Garfinkel untuk menganalisis keputusan para juri dalam peradilan di Amerika.

Penggunaan, Kelebihan, dan Kekurangan FG

FG dapat digunakan untuk memberikan data/informasi bagi para pengambil keputusan tentang sesuatu atau program baik sebelum, selama, dan setelah program tersebut diimplementasi. *FG* dapat digunakan sebelum program dimulai, seperti untuk merumuskan program, analisis kebutuhan, penelitian pasar, mengumpulkan isu yang akan dijadikan bahan kuesioner, mendapatkan informasi apa yang konsumen pikirkan ketika akan mengambil keputusan, dan sebagainya. *FG* pun dapat dilakukan ketika suatu program sedang berjalan seperti evaluasi formatif, rekrutasi tenaga baru untuk menangani suatu kegiatan yang sedang berjalan, dan sebagainya. *FG* dapat dilakukan setelah suatu program berakhir seperti sebagai evaluasi sumatif, tindak lanjut suatu program, penilaian produk, evaluasi kinerja suatu lembaga, dan sebagainya.

Sebagai sebuah metode dan teknik penelitian, *FG* tidak lepas dari kelebihan dan kekurangan. Beberapa kelebihan *FG* secara praktis, dengan tidak mengurangi keandalan dan kesahihan data yang diperolehnya, adalah mudah dilakukan, murah, dan cepat. Namun hal ini tidak berarti *semua FG* mudah, murah, dan cepat. Ketika waktu dan uang menjadi hal yang harus benar-benar diperhatikan *FG* mungkin cukup membantu. Secara prosedural, kelebihan *FG* adalah dapat mengeksplorasi isu dan menghasilkan berbagai hipotesis dengan sedikit intervensi/keterlibatan peneliti. Secara substantif, kelebihan *FG* adalah kemampuannya untuk mendapatkan data interaksi antarsubjek berkenaan dengan isu tertentu yang dibahas.

Di samping kelebihan-kelebihan tersebut, kelemahan komparatif-nya adalah peneliti kurang kontrol terhadap data yang dihasilkan, karena dalam *FG* kendali lebih dominan dipegang para peserta diskusi. Hal ini menyebabkan data lebih sulit dianalisis. Untuk itu diperlukan seorang moderator dengan keahlian khusus yang tidak saja netral tapi juga harus mampu mengendalikan diskusi, menciptakan suasana nyaman, serta memperhatikan perbedaan, dan persamaan di antara peserta agar diskusi tidak caos.

Acuan

Krueger, Richard A.

1988. *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. London: Sage Publications.

Morgan, David L.

1988. *Focus Groups as Qualitative Research*. London: Sage Publications.

PERTUMBUHAN KOTA YANG TAK LAGI MEMUSAT

Yohana Budi Winarni¹

Judul Buku : Land and The City. Patterns and Process of Urban Change
Penerbit : Routledge, 1993
Editor : Philip Kivell
Hal : xiv + 223

Penjelasan yang cukup teras teras dari buku ini banyak memengaruhi isu-isu penggunaan tanah perkotaan di dunia. Isu dalam buku ini berangkat dari satu persoalan bagaimana kota mengalami gejala transisi dan mengalami perubahan yang sangat komprehensif di berbagai dimensi kehidupan kota. Sebagaimana dikatakan Harvey (1985), perubahan dan transisi merupakan bagian dari kondisi perkotaan.

Pada beberapa dekade, kota-kota besar dunia menunjukkan penyebaran meluas dan mendorong munculnya kota-kota baru. Secara kualitatif dan kuantitatif, proses ini mempengaruhi pola-pola penggunaan tanah perkotaan khususnya di daerah-daerah yang mengalami masa transisi dari kota padat yang secara relatif terpusat menjadi menyebar ke banyak pusat. Inilah desentralisasi yang merupakan kekuatan paling besar di abad 20 ini. Proses penyebaran kota ini tidak hanya melibatkan penyebaran penduduk, tetapi juga pekerjaan dan aktivitas manusia yang tidak lagi terkonsentrasi di satu pusat kota.

Gejala terjadinya transisi tersebut banyak dimengerti sebagai bentuk pengambilan posisi yang tidak mendahulukan pertumbuhan sebagai hal yang utama. Buktinya, jumlah industri yang dianggap sebagai kekuatan penggerak utama pertumbuhan kota ternyata mengalami penurunan di banyak negara maju (hal 85) diikuti dengan penurunan jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan. Kepadatan pekerja yang rendah dilaporkan Macdonald (1985) terjadi di Chicago. Kepadatan tenaga kerja manufaktur di Chicago menurun 14% permill dari CBD (Central Bussines District) pada tahun 1956. Pada tahun 1967-1982 terjadi juga penurunan tenaga kerja di sektor industri dengan rata-rata jumlah pekerja 1/1000 m². Jumlah tersebut menurun dari 36,0% menjadi 21,4%. Sekalipun kepadatan tenaga kerja mengalami penurunan, ternyata kebutuhan tanah per pekerjaan semakin mengalami peningkatan. Hal ini menunjukkan bahwa industri telah berubah dari padat karya ke padat modal tetapi dengan kecenderungan memerlukan lebih banyak tanah untuk proses per unit produksinya.

Menurut Philip Kivell, terjadinya perubahan dan penurunan di berbagai sektor yang sangat kontras dengan era pertumbuhan ekonomi "kapitalisme" Keynes (1945-1970) tersebut dipandang sebagai implikasi penting dari aspek penggunaan tanah yang selama ini terabaikan. Di sinilah

¹ Peneliti AKATIGA.
2

letak keistimewaan buku ini yakni pada muatan analisis aspek-aspek penggunaan tanah yang dijadikan argumen pokok dalam menjelaskan terjadinya proses perubahan atau transisi urban ketimbang aspek lainnya. Aspek penggunaan tanah sangat vital dalam proses pembangunan perkotaan karena berisikan aktivitas urban dan bentuk fisik dari kerangka perkotaan merupakan kunci ke masalah kekuatan sosial, ekonomi, dan politik. Penggunaan tanah dan pembangunan perkotaan erat hubungannya dengan kekuatan sosial dan ekonomi karena bentuk-bentuk dan pola-pola kehidupan sehari-hari masyarakat kota tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan akan tanah.

Apabila dipahami lebih jauh tentang peranan penggunaan tanah perkotaan dan perubahannya, terlihat bahwa permintaan tanah bergantung pada perubahan tersebut. Secara konseptual ini sangat penting sebagai pertimbangan ekonomi politik yang sering diasumsikan dengan hukum pola rasional terutama oleh aktivitas persaingan melalui proses *supply and demand*.

Semula, kekuatan industri adalah motor penggerak pertumbuhan kota yang dominan walaupun tidak paling besar sebagai pengguna tanah. Walaupun demikian, pada prinsipnya industri berpengaruh besar dalam membentuk kembali peta sosial perkotaan dan dalam menyediakan kebutuhan perumahan masyarakat perkotaan. Di samping itu para industrialis telah mendominasi lembaga-lembaga yang membentuk sistem kehidupan politik dan budaya kota seperti di Inggris, Jerman, dan USA yang memiliki kota-kota besar hasil aglomerasi industri. Akibat industrialisasi itu, kebutuhan akan lokasi tanah-tanah baru semakin meningkat dan menyebabkan semakin tingginya nilai tanah setempat. Industri semakin diperluas ke luar kota (hal 75), diiringi dengan semakin tingginya persentase penggunaan tanah dari sektor pertanian ke nonpertanian. Volkman (1954) melaporkan bahwa di tahun 1967-1973 terlihat perubahan yang besar, masyarakat kehilangan tanah-tanah pertanian potensial yang berubah menjadi tanah nonpertanian.

Walaupun uraian (resensi) ini hanya mengambil satu sisi saja dalam melihat pola perubahan penggunaan tanah, tetapi perlu ditekankan bahwa buku ini juga kaya akan dimensi lain khususnya menyangkut masalah perencanaan perkotaan. Kita bisa melihatnya dari keseluruhan bab yang ada di dalamnya. Pada bagian awalnya, kita diajak memahami konteks dasar kepentingan tanah perkotaan sebagai sumber kekuasaan, kunci perencanaan kebijakan ekonomi dan politik maupun berhubungan dengan masalah lingkungan. Kemudian pada bab 2 dibahas model-model penggunaan tanah yang dikaji secara kritis melalui pengaruh keterlibatan pasar dan intervensi publik dalam cara-cara alokasi tanah.

Seperti kita ketahui, kemajuan dalam sistem informasi geografi telah meningkatkan kemampuan menginterpretasi data-data statistik. Sementara selama ini ketersediaan data-data statistik tentang penggunaan tanah perkotaan masih tidak memuaskan. Keadaan tersebut diulas dalam bab 3 yang berisi kajian tentang sumber dan sifat informasi tentang kasus-kasus tersebut. Pada bab-bab berikutnya sampai dengan akhir bab, eksistensi tanah perkotaan dikaji lebih mendalam. Dapat dikatakan bahwa isi buku berada dalam bab-bab ini yang membahas isu pola dan proses penggunaan tanah, kepemilikan tanah, kebijakan dan perencanaan kota yang mempengaruhi penggunaan tanah.

Membaca buku ini akan sangat membantu kita membuka wawasan yang lebih luas dalam memahami masalah proses penggunaan tanah di perkotaan di mana saat ini isu-isu tanah

perkotaan di negara-negara berkembang sedang bergejolak. Keputusan untuk segera mengakses informasi dari buku ini barangkali akan menjadi sebuah langkah awal yang baik karena kita akan belajar banyak hal dari buku ini.

UPAYA MEMAHAMI KEBUTUHAN INFORMASI

Loe'ik Reflita Utami Dewi¹

(Bagian Pertama Dari Dua Tulisan)

Informasi merupakan bagian penting dalam suatu penelitian, dengan sendirinya pelayanan informasi merupakan bagian integral dalam keseluruhan proses penelitian. Oleh karena itu, sarana-sarana guna menghimpun, mengelola, mengkomunikasikan, dan menyalurkan informasi harus pula dibangun. Namun nyatanya keterjangkauan dan penyaluran informasi - juga penggunaannya - mempunyai kesenjangan yang cukup besar.

Sebelum kita berpikir tentang upaya-upaya besar di bidang penelitian, seyogyanya kita berpikir untuk memperkuat infrastruktur informasi terlebih dahulu. Pustakawan seyogyanya memahami kebutuhan-kebutuhan berikut kondisi-kondisinya, agar dapat menyelenggarakan pelayanan yang berhasil.

Perancang sistem layanan informasi yang bijaksana semestinya menyadari bahwa pengguna informasi harus merupakan komponen aktif dalam sistem tersebut, sebab kebutuhan-kebutuhannya akan menentukan arah perancangan sistem tersebut. Hubungan antara pengguna informasi dan sistem informasi seyogyanya bersifat dinamis. Artinya, sistem selalu dimodifikasi untuk dapat melayani kebutuhan-kebutuhan pengguna. Sebaliknya pengguna diharapkan akan lebih terampil mengenali kebutuhan informasi dan menggunakan sistem untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.

Modifikasi sistem informasi dimaksudkan sebagai cara untuk memantau perkembangan profil minat pengguna. Pengkajian profil dan karakteristik pengguna dapat dilakukan melalui studi tentang pengguna (*user study*). Pada dasarnya studi tersebut dilakukan untuk mengidentifikasi karakteristik pengguna beserta kebutuhannya yang khas. Dari studi ini diharapkan pengelola informasi dapat mengenali siapa saja pengguna sistem informasi yang bersangkutan. Pelaksanaan- nya dapat dilakukan pada saat pra-operasional maupun pasca- operasional layanan informasi.

Studi tentang pengguna yang dilakukan sebelum sistem layanan informasi beroperasi, bermanfaat sebagai landasan penetapan kebijaksanaan pengadaan informasi atau bahan pustaka. Sekaligus sebagai landasan penetapan manajemen sistem layanan informasi atau bahan pustaka. Sedangkan studi tentang pengguna yang dilaku- kan ketika suatu sistem layanan informasi sedang beroperasi, bermanfaat bagi pembinaan manajemen sistem layanan informasi dan

¹ Pustakawan AKATIGA.

perpustakaan, sekaligus bermanfaat sebagai sarana evaluasi dan pemantauan perkembangan profil minat pengguna.

Selama ini pengelola informasi lebih banyak memberikan perhatian pada kegiatan-kegiatan teknis pelayanan informasi. Sangat sedikit di antara pengelola informasi yang mengetahui dan memahami karakter yang tepat dari kebutuhan informasi para pengguna. Bagaimana perilaku dari para pengguna ketika mereka mencari informasi, tipe dokumen mana yang mereka pakai pada saat tertentu, bagai- mana pendayagunaan pengguna terhadap informasi yang telah berhasil mereka dapatkan. Hal-hal semacam ini belum banyak teridentifikasi secara tepat oleh sebagian besar pengelola informasi, seperti yang dinyatakan Guha,

It has been complained that the documentalists had for a long time neglected one of the most important component of science-communication system, namely, the user. They were more concerned with the documents and their bibliographical organisation and control. It is true this organisation was meant to satisfy the information need of user. But very little was known about the exact nature of this need (Guha, 1978:39).

Pemahaman akan tuntutan dan kebutuhan informasi pengguna didasarkan pada personalitas karakter informasi serta adanya perbedaan yang ekstrim dari profil pengguna informasi (*information user profiles*). Pengguna informasi adalah indi- vidu-individu yang masing- masing berbeda kebutuhannya akan informasi, bergantung pada faktor-faktor pendidikan, psiko- logi dan sosial yang unik (Budihardjo dan Djatin, 1986:2-3).

Peneliti sebagai pengguna informasi memiliki karakteristik dasar yang bersifat khas, terutama jika dilihat dari bidang- bidang ilmu pengetahuan yang diminatinya. Keadaan ini jelas akan menimbulkan perbedaan kebutuhan akan informasi. Kebutuhan informasi terhadap satu bidang ilmu tidak akan sama dengan yang lainnya (Martono, 1987:32).

Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kebutuhan Informasi

Perbedaan latar belakang disiplin ilmu yang dimiliki setiap peneliti sebagai pemakai informasi, merupakan variabel pengaruh terhadap kebutuhan informasi dan perilaku informasi pengguna, baik dalam hal pencarian maupun pendayagunaan infor- masi yang telah berhasil mereka dapatkan.

Senioritas peneliti baik jenjang jabatan fungsional peneliti, masa kerja, maupun status karir berpengaruh pula terhadap perilaku mereka dalam meng- akses informasi. Pada umumnya, senioritas seorang peneliti sebagai pengguna informasi akan menyangkut pula tingkat penge- tahuan, pengenalan, dan pema- haman mereka terhadap sistem-sistem sumber informasi sehingga mereka lebih menge- tahui jenis-jenis informasi yang tepat, spesifik, serta sesuai dengan kebutuhannya. Seorang peneliti senior cenderung lebih mengenal sumber-sumber infor- masi dan jenis-jenis informasi yang sesuai dengan kebutuhan- nya.

Kedudukan seorang peneliti dalam organisasi profesi dan sosial juga mewarnai perbedaan peneliti dalam hal kebutuhan dan perilaku informasi. Sebuah survei tentang kebutuhan informasi

kelompok profesi menyimpulkan bahwa keanggotaan seseorang dalam organisasi profesi memegang peranan penting dalam memicu kesadaran mereka akan informasi sebagai sarana mengembangkan kemampuan diri mereka.

Kebutuhan informasi pun sangat bergantung pada kemampuan individu seperti komposisi kelompok, pendidikan, kesadaran akan informasi, dan pengetahuan tentang bahasa. Selain itu karakteristik dan spesialisasi pekerjaan pengguna juga turut mempengaruhi kebutuhan informasi. Semakin sempit bidang kerja yang ditekuni, semakin besar fluktuasinya terhadap permintaan informasi bidang yang bersangkutan.

Bidang ilmu teoritis, praktis, atau teknis juga menimbulkan perbedaan dalam luas dan karakter informasi yang dibutuhkan. Semakin teoritis bidang yang diminati, pada umumnya semakin luas informasi yang dibutuhkan.

Jenis Kebutuhan Informasi

Perkembangan pesat dalam bidang ilmu dan teknologi telah memberikan akses atau peluang besar terhadap membanjirnya informasi dengan segala bentuknya. Peneliti sebagai salah satu komponen dalam sistem ilmu dan teknologi, jelas memegang peran penting. Keterlibatannya dalam proses produksi informasi melalui pengkomunikasian hasil-hasil penelitian merupakan salah satu bukti ke arah itu. Disinilah hakekat peneliti sebagai sumber dan produsen informasi.

Kemajuan yang dialami dalam bidang ilmu dan teknologi di pihak lain juga ternyata memberikan kontribusi besar kepada munculnya tiga persoalan besar dalam hal informasi, yang menurut Compton disebut tiga dimensi yaitu:

1. Meningkatnya Volume Informasi. Dalam perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berjalan secara eksponensial selama tiga abad terakhir ini, sebagian besar peneliti kurang menyadari informasi yang relevan bagi penelitiannya. Mereka tidak dapat menemukan informasi spesifik pada saat dibutuhkan.
2. Adanya peningkatan saling hubungan antara disiplin ilmu teoritis dan praktis serta spesialis dari kedua disiplin ilmu tersebut. Sifat ilmu pengetahuan berkembang memunculkan banyak hubungan baru di antara berbagai disiplin ilmu. Hal ini selanjutnya akan menimbulkan kuantitas yang jauh lebih besar akan informasi yang relevan.
3. Munculnya keragaman kelompok pengguna dengan keragaman kebutuhan informasi. Munculnya kelompok-kelompok pengguna informasi dengan seperangkat karakteristiknya yang beragam terhadap kebutuhan informasi, merupakan tugas dan tanggung jawab pustakawan untuk mengetahui dan mengenalnya. Dari sini muncul pertanyaan: kebutuhan dasar macam apakah yang harus dipenuhi oleh suatu perpustakaan serta bagaimana dan apakah teknologi informasi akan mampu memenuhi kebutuhan informasi tersebut?

Kebutuhan informasi yang harus dipenuhi perpustakaan atau pusat-pusat informasi lainnya dewasa ini pada dasarnya dikelompokkan ke dalam empat segmen dasar, yakni (1) pengetahuan empiris, (2) pengalaman personal manusia, (3) pengalaman kolektif manusia, dan (4) kebutuhan diversifikasi atau rekreatif (Yates, 1984:166). Kebutuhan dasar tersebut akan sangat mempengaruhi corak penyediaan dan pengadaan informasi oleh pengelola informasi.

Pengetahuan empiris mencakup bidang-bidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang sangat dibutuhkan manusia untuk bertahan hidup, seperti penemuan obat bagi penyembuhan berbagai jenis penyakit atau upaya-upaya mengeliminir kerusakan lingkungan dalam rangka meningkatkan kualitas hidup.

Pengalaman kolektif manusia memiliki beberapa dimensi, baik dimensi sosiologis maupun geografis. Tuntutan akan informasi sekarang ini akan berubah sejalan dengan paruh perkembangan sosiologi dan ekonomi masyarakat yang bersangkutan. Analisis yang banyak dilakukan para ahli informasi menunjukkan bahwa faktor sosiologis akan mempengaruhi pola tuntutan pengguna dalam mengakses informasi (Yates, 1984:168).

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan suatu media yang mampu menjadi penyeimbang ketegangan-ketegangan sebagai akibat tekanan hidup. Salah satu media yang dapat memenuhi kebutuhan tersebut adalah bacaan yang bersifat rekreatif. Bacaan jenis ini bersifat ringan, tidak memerlukan pemikiran mendalam untuk memahaminya, dan menghibur.

Melvin Voight mengidentifikasi adanya empat jenis kebutuhan pengguna akan informasi, (Guha, 1978:47-48) yakni:

1. Kebutuhan Informasi Mutakhir (*Current Need Approach*). Setiap pengguna informasi yang aktif, senantiasa ingin memelihara dan meningkatkan dirinya akan pengetahuan dan informasi baru, tidak hanya pada bidang yang menjadi minatnya akan tetapi juga pada bidang lain yang lebih luas. Pada jenis kebutuhan ini, dituntut adanya suatu interaksi yang konstan antara pengguna dengan sistem informasi.
2. Kebutuhan Informasi Rutin (*Everyday Need Approach*). Kebutuhan informasi pengguna pada jenis ini bersifat spesifik dan menuntut adanya jawaban yang cepat dari pengelola informasi dalam memenuhi kebutuhan informasi pengguna. Pengguna pada tipe ini cenderung mencari informasi yang lebih spesifik dan jelas daripada informasi yang bersifat umum dan luas.
3. Kebutuhan Informasi Mendalam (*Exhaustive Need Approach*). Jenis kebutuhan informasi pada tipe ini mengisyaratkan adanya suatu ketergantungan yang tinggi dari pengguna informasi kepada dokumen yang dibutuhkan atau untuk semua literatur yang relevan dengan subjek yang dibutuhkan. Berbeda dengan kebutuhan pengguna informasi yang bersifat rutin, pengguna pada tipe ini cenderung mencari informasi yang selain bersifat spesifik juga lengkap dan mendalam tentang suatu subjek.
4. Kebutuhan Informasi Sekilas (*Catching-up Need Approach*). Kebutuhan informasi pada tipe ini bersifat sekilas akan tetapi lengkap tentang suatu topik. Pengguna informasi pada tipe ini membutuhkan informasi yang singkat akan tetapi memberikan gambaran yang lengkap tentang perkembangan mutakhir dari bidang yang menjadi kajiannya atau bidang lain yang masih relevan.

Sementara Pauline Atherton mengidentifikasi adanya beberapa informasi yang sangat membantu para pengelola informasi dalam mengidentifikasi kebutuhan informasi pengguna, yaitu:

- (1) lingkup subjek dan minat terhadap subjek berkaitan,
- (2) pendidikan, keterampilan, dan keahlian khusus pengguna,
- (3) kemampuan berbahasa asing,
- (4) fungsi, aktivitas, serta tanggung jawab individu dalam organisasi atau lembaganya,
- (5) keanggotaan dalam masyarakat atau organisasi profesi,

- (6) terbitan yang diterima,
- (7) terbitan yang tidak diterima,
- (8) tipe laporan yang diterima,
- (9) tipe laporan yang tidak diterima, tetapi sangat dibutuhkan,
- (10) saluran komunikasi informal yang di gunakan di lembaga tempat mereka bekerja,
- (11) organisasi luar di mana pengguna memiliki ikatan atau kontak akademis dan profesi,
- (12) tipe media informasi yang dipilih,
- (13) jasa informasi yang sering digunakan,
- (14) waktu yang tepat memanfaatkan bahan pustaka.

Pergeseran Pola Perilaku Informasi Pengguna

Spektrum kebutuhan informasi pengguna tidak akan mengalami banyak perubahan. Akan tetapi kemajuan dalam bidang teknologi informasi telah mampu memberi peluang bagi munculnya metode-metode baru, baik dalam penyimpanan informasi maupun penelusuran serta penyebarluasan informasi. Bagaimana dan sejauhmana penerimaan pengguna terhadap metode baru tersebut?

Penerimaan pengguna terhadap metode baru tersebut berdasarkan pada tiga parameter dasar, yaitu (1) kenyamanan (*convenience*) yang menentukan apakah metode yang baru tersebut memberikan kenyamanan atau tidak bagi pemakai bila dibandingkan dengan metode lama, (2) kelengkapan (*comprehensiveness*) artinya apakah informasi yang diperoleh dengan metode baru tersebut selengkap yang diperoleh dengan menggunakan metode lama atautah tidak, (3) biaya (*cost*), artinya apakah biaya yang dikeluarkan untuk menelusur atau menyimpan informasi dengan metode baru tersebut lebih besar atau lebih kecil dibandingkan dengan metode yang lama.

Pengaruh dan efektivitas yang ditimbulkan teknologi informasi setidaknya akan berkaitan dengan pengguna, kebutuhan serta kebiasaan mengumpulkan informasi mereka. Perkembangan dalam metode penyimpanan, penelusuran, serta penyebarluasan informasi akan sangat berkepentingan dan mempengaruhi pustakawan serta pengelola informasi pada umumnya. Pengguna informasi dalam memenuhi kebutuhannya tidak lagi berkepentingan dengan bagaimana informasi tersebut disimpan, akan tetapi beralih pada berapa banyak informasi yang disimpan serta jenis informasi apa yang disimpannya. Mereka akan lebih banyak berkepentingan dengan kemudahan serta kelengkapan dari mekanisme penelusuran informasi dan kebanyakan dari mereka dipengaruhi oleh mekanisme penelusuran yang lebih populer disebut *_point of sale_* yaitu suatu mekanisme untuk menekankan bahwa pelayanan informasi harus dilakukan menurut pertimbangan akal sehat.

Pada masa pra *information explosion* perhatian pengguna terletak pada bagaimana menelusur informasi selengkap mungkin tentang suatu subjek. Hal ini dimungkinkan karena pada saat itu kuantitas dan kualitas informasi tidaklah sebesar yang ada sekarang. Namun, dewasa ini ada kecenderungan terjadi suatu pergeseran titik masalah menjadi bagaimana menelusur informasi secepat dan setepat mungkin tentang suatu subjek.

Dalam arus kecenderungan baru ini, pengelola informasi dituntut untuk dapat merencanakan dan menciptakan sistem pengelolaan informasi efektif. Pengelola dituntut untuk dapat menciptakan sistem perpustakaan yang dapat memberikan pelayanan informasi secepat dan setepat mungkin tentang suatu subjek dengan tetap berorientasi pada kekhasan dalam karakteristik pengguna informasi.

Tuntutan akan kecepatan dalam penelusuran informasi merupakan jawaban terhadap mobilitas yang tinggi dari pemakaian informasi. Artinya bahwa adanya jenis kebutuhan informasi yang bersifat mutakhir, rutin, dan sekilas jelas sangat menuntut adanya mobilitas tinggi dari para pengelola informasi dalam menemukan informasi yang dibutuhkan pengguna.

Sedangkan ketepatan, dimaksudkan sebagai jawaban terhadap kompleksitas, perbedaan yang ekstrim dalam hal kebutuhan informasi pengguna. Pengguna informasi kerap membutuhkan informasi yang berbeda, baik dalam karakteristik, jenis, dan kuantitasnya sesuai dengan minatnya. Di sinilah ketepatan akan memegang peranan kunci.

Daftar Pustaka

Atherton, Pauline.

1986. *Sistem dan Pelayanan Informasi* terjemahan Bambang Hartono. Jakarta: Arga Kencana Abadi.

Budihardjo, Utari dan Jusni Djatin.

1986. *Profil Kebutuhan Pemakai Informasi Projek*. Bandung: BAJIT PDII- LIPI.

Compton, Bertita E.

1973. "Scientific Communication" dalam Ithiel de Sola Pool, et all. *Handbook of Communication*. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.

Guha, Bimalendu.

1978. *Documentation and Information: Services, Technique, and Systems*. Calcutta: World Press.

Martono.

1987. *Pengetahuan Dokumentasi dan Perpustakaan Sebagai Pusat Informasi*. Jakarta: Karya Utama.

Wirahadikusumah, Miftah.

1990. *Teknologi Telekomunikasi Dilihat Dari Segi Kosmologi dan Pandangan Kritis*. Prosiding Seminar Nasional Tantangan Ilmu dan Teknologi Komunikasi Menghadapi Megatrend 2000 di Indonesia. Bandung: Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Padjadjaran.

YATES, B.

1984. "Information Needs of Human Beings" dalam Majalah *Baca* vol. 9, no. 6 halaman 165 -179.

SEPUTAR AKATIGA

PERTANAHAN

Pada 26-28 April 1996, tiga orang peneliti AKATIGA mengikuti konferensi INFID ke-10 tentang Land and Development yang diselenggarakan di Canberra, Australia. Konferensi ini membahas masalah-masalah pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan di Indonesia yang semakin hari semakin marak. Konferensi itu dihadiri oleh beberapa pakar tentang Indonesia dari berbagai negara, partisipan itu sendiri, dan undangan lainnya baik dari Indonesia, Australia, dan beberapa negara lainnya.

Beberapa makalah yang diperoleh dari konferensi tersebut adalah:

1 Noer Fauzi, *The Decline of Populism and The Growth of Capitalism: Post Colonial Dynamics in Agrarian Politics in Indonesia*

Makalah ini mengemukakan perubahan politik Orde Lama ke Orde Baru yang mengubah politik agraria dari populisme menuju kapitalisme. Populisme adalah politik agraria yang terkandung dalam UUPA 1960 yang mengakui hak individu atas tanah diakui, bahkan dalam program *land reform*-nya kekuatan politik masyarakat diikutsertakan melalui sistem desentralisasi kekuasaan politik. Sementara politik agraria Orde Baru menolak populisme dengan menghilangkan kekuatan politik masyarakat dan memusatkannya pada satu pemerintahan sehingga pemerintah leluasa untuk melaksanakan politik agraria kapitalis.

2 Bonny Setiawan, *Changes in Agrarian Strategy: Agrarian Capitalism and Agrarian Reform in Indonesia*

Pada makalah ini dibahas tentang perlunya mencermati strategi yang akan diterapkan dalam program pembaharuan agraria. Kapitalisme telah menciptakan akumulasi modal melalui penghisapan tenaga kerja dan mendorong persaingan individu ke arah kekayaan tanpa batas serta menimbulkan kesenjangan sosial. Untuk itu redistribusi aset dalam program reformasi agraria sangat penting untuk mengubah struktur agraria ke arah sistem pertanian yang lebih baik dan mengembalikan mekanisme perekonomian rakyat yang adil, sehingga tidak ada kesempatan bagi kapitalisme untuk berkembang. Redistribusi menurut UUPA bukan *land reform* model kapitalis melainkan model kerakyatan. Kecenderungannya ke arah sistem yang kapitalistis sekarang ini bukanlah jiwa UUPA yang sebenarnya, melainkan hasil rekayasa sistem ekonomi-politik yang perlu segera diperbaharui.

3 Juni Thamrin dan Vedi R. Hadiz, *Capitalism, Agrarian and The Development of Wage Labour: A Base for Social Conflict?*

Proses transformasi sosial pedesaan menjadi pusat bahasan makalah ini. Penetrasi kapital pada masa Orde Baru telah mengakibatkan perubahan dalam struktur sosial dan ekonomi masyarakat. Sebagai kelanjutan dari pembangunan pertanian yang kapitalistis adalah meningkatnya jumlah

petani tak bertanah (masyarakat proletar). Sementara itu, konflik-konflik yang muncul tidak lagi terjadi antara petani dengan tuan tanah, atau petani dengan elit desa tetapi antara petani dan aparat pemerintah.

4 Lerry Mboeik dan Yohanes Pellokila, *Base Camp Celah Timor Sebuah Studi Kasus Pertambangan di NTT*

Mengungkap masalah penyeroobotan tanah adat masyarakat adat Nai Tefu oleh PT. EL Nusa. Tanah adat yang luasnya 8,5 ha tersebut selama ini digunakan untuk padang penggembalaan, lahan kayu bakar, dan tempat tinggal. Awal masalahnya muncul sejak diterapkannya Kupang sebagai lokasi Base Camp Timor Gap pada 1992, tepatnya di desa Bolok, Kecamatan Kupang Barat seluas 20 ha yang akan dikelola PT El Nusa.

5 Zdrak Wamebu, *Dinamika Manipulasi Kelembagaan Adat Dalam Menguasai Tanah Adat Atas Nama Pembangunan (Suatu Studi Kasus PIR di Kabupaten Jayapura Irian Jaya)*

Pada makalah ini diuraikan tentang kasus pengembangan PIR kelapa sawit di Irian Jaya. Introduksi program PIR tersebut menimbulkan berbagai dampak terhadap sistem sosial-budaya, ekonomi, politik, dan dampak terhadap kehidupan politik dan keamanan masyarakat adat.

6 Dianto Bachriadi, *Land Disputes, Development and The Future of People's Resistance*

Makalah ini membahas kebijakan pembangunan agraria, politik agraria, dan kebijakan pertanahan Orde Baru. Sentralisasi kekuasaan Orde Baru berakibat hampir kesemua aspek kehidupan sosial, politik, dan ekonomi. Semua implementasi pembangunan ditentukan oleh negara sehingga menempatkan rakyat di pihak oposisi yakni sebagai korban pembangunan. Kepentingan negara selalu berlawanan dengan kepentingan rakyat yang berakibat konflik-konflik tanah terus bermunculan sepanjang Orde Baru.

7 Hiroyoshi Kano, *Land and Tax, Property Rights Agrarian Conflict: A View From Comparative History*

Komparasi sejarah mengenai konflik agraria yang terjadi di Indonesia, menjadi bahasan utama makalah ini. Sampai dengan akhir abad 20, konflik agraria masih menjadi isu utama gejolak sosial yang terjadi di Indonesia. Kelemahan dalam status kepemilikan tanah yang tidak pernah diselesaikan sejak akhir kolonialisme semakin memperbesar frekuensi konflik yang terjadi, khususnya berhadapan dengan proyek-proyek pembangunan yang banyak menyerap tanah.

8 Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, *Neglecting Justice for Economic Growth (A Critical View of the New Order Land Policies)*

Hal yang dibahas dalam makalah adalah persoalan pilihan kebijakan pertanahan di masa Orde Baru. Ketidakstabilan politik dan kemerosotan ekonomi yang ditandai dengan tingginya angka inflasi, terkurasnya cadangan devisa, kesulitan membayar utang luar negeri, dll, menyebabkan fokus kebijakan pertanahan lebih menitikberatkan pada upaya mendukung pertumbuhan ekonomi. Dalam masalah tanah, ternyata fokus kebijakan ini sifatnya tidak melindungi hak

rakyat atas tanah, bahkan cenderung mengabaikan keadilan, karena lebih memprioritaskan kepentingan pertumbuhan ekonomi.

9 Indira Juditka Simbolon, *Women, Multiple Land Right and Legal Pluralism in Developing Countries*

Makalah ini membahas tentang perlunya mengembangkan strategi advokasi masalah hak-hak wanita atas tanah berdasarkan pada nilai dan norma-norma budaya lokal. Pembahasan mengenai hak-hak wanita atas tanah sering mengabaikan aspek pluralisme hukum, sementara masalah wanita dan hak atas tanah di negara berkembang sangat kompleks karena adanya perbedaan kebudayaan antar etnis atau kelompok agama. Tingginya akses wanita terhadap tanah ditemukan dalam kasus-kasus tanah yang terjadi di Batak-Toba, Sumatera Utara, di mana wanita menjadi pelopor utama dalam memperjuangkannya.

10 Anton Lucas, *Repression and Resistance: Continuing Characteristics of Land Disputes in Indonesia*

Pola-pola penekanan dan perlawanan dalam proses pengusuran tanah dan pembebasan tanah oleh negara, menjadi fokus bahasan dalam makalah ini. Dilengkapi dengan uraian mengenai keburukan praktek hukum yang berlaku di Indonesia dan ketidakjujuran hukum dalam menyelesaikan kasus-kasus sengketa tanah. Lembaga hukum menjadi tidak independen lagi.

11 Tom Eddy, *Indigenous Peoples and Their (Land) Rights in Indonesia: ILO- Conventions a Basis For Advocacy*

Makalah ini memuat uraian tentang Konvensi ILO yang diajukan dan didiskusikan dalam Konferensi-Infid ke-10 di Canberra, Australia dan relevansinya dengan *Indigenous people* di Indonesia. Dari 10 Konvensi ILO yang diratifikasi pemerintah Indonesia ternyata perhatian pemerintah terhadap konvensi mengenai *indigenous people* tidak begitu besar, mereka tidak diuntungkan dari ketetapan konvensi ILO tersebut. Peninjauan kembali ketentuan dan pokok-pokok Konvensi ILO akan sangat penting sebagai dasar advokasi bagi hak-hak (tanah) pada masyarakat adat.

12 Dr. Lea Jellinek, *Bottom-Up View of Involuntary Resettlement and Improvement Risks in Jakarta*

Perencanaan pembangunan pemukiman di Jakarta ternyata mengakibatkan proses pemiskinan. Cepatnya pembangunan ekonomi sejalan dengan permintaan akan tanah-tanah meningkatkan jumlah kasus-kasus pengusuran di ibukota. Masyarakat perkotaan akan mengalami pemiskinan melalui kehilangan tanah, pekerjaan (income), perumahan, hubungan sosial, kesehatan, gizi, penggunaan sarana umum, dan lokasi yang strategis, demikian prediksi dari Model Resiko Pemiskinan. Tulisan ini didasarkan pada hasil penelitian Lea Jellinek selama 25 tahun mengenai pemukiman penduduk miskin perkotaan di Jakarta.

13 Stephanus Djuweng, *Land Disputes Cases: The Strawberry of Development Global Cause of Local Conflict vs Local Cost of Global Problem*

Munculnya kasus-kasus sengketa tanah yang terjadi antara pihak proyek HTI dan masyarakat adat di Kalimantan Barat, menjadi fokus kajian makalah ini. Konflik-konflik lokal dianalisis dalam skala global sebagai kritik terhadap ideologi pembangunan. Hal pokok yang ingin dikemukakan adalah bagaimana pembangunan ternyata membuahkan kegagalan berupa proses marginalisasi sosial, ekonomi, politik, agama, dan budaya masyarakat Dayak terhadap tanah.

14 Ratna Saptari, *Industrial Women Workers, Political and Problem of Strategy: Some Preliminary Notes*

Makalah ini menyoroti buruh perempuan di sektor industri yang dikaitkan dengan kebijakan industrialisasi, kondisi kerja, dan gender. Makalah ini juga membahas perlakuan terhadap buruh perempuan (*seksual harassment*) dan pembahasan tentang masalah-masalah dan kemungkinan pengembangan strategi advokasi.

15 Ben White, *Agroindustry and Contract Farmers in Upland West Java*

Makalah ini mengemukakan pengalaman *contract farming* dan kecenderungannya di Indonesia. Makalah ini tidak hanya membahas *contract farming* secara teoritis, tetapi juga menampilkan dua kasus *contract farming* di daerah pegunungan di Jawa Barat yakni petani susu dan petani kelapa hibrida.

16 Edo Sareng dan Danias, *Ikat Weaving of Sikka- Krowe: Bridging Over Folk Art Work and Economy*

Artikel ini membahas perkembangan usaha rakyat tenun ikat di Sikka, Flores. Usaha tenun ikat ini merupakan akses *_indigenous people_*, sebuah karya seni lokal yang potensial sebagai alat untuk mengembangkan ekonomi masyarakat setempat.

17 Sidney Jones, *Indonesian Migrant Labor in Malaysia*

Di Asia, Malaysia adalah negara yang paling banyak mengimpor tenaga kerja. Berkaitan dengan hal tersebut, makalah ini membahas isu-isu politik mengenai hubungan Indonesia- Malaysia dan munculnya kepedulian terhadap pelanggaran hak-hak azasi manusia berkaitan dengan banyaknya imigran atau TKI di Malaysia yang mendapat perlakuan kurang layak, khususnya tenaga kerja perempuan. (YBW & ES)

PERBURUHAN

Sejak Februari s.d. Juli 1996, ada beberapa kegiatan yang dilakukan oleh peneliti divisi perburuhan.

Pertama, Akatiga bekerjasama dengan Qipra Galang Kualita mengadakan penelitian mengenai *Alternative Labor Dispute Resolution (ALDR)*, antara Februari-Juli 1996. Penelitian ini

menghasilkan *policy paper* mengenai alternatif penyelesaian sengketa perburuhan. Dari hasil penelitian ini diharapkan akan terbentuk suatu lembaga atau mekanisme penyelesaian sengketa perburuhan yang lebih efektif, netral, dan berwibawa sebagai alternatif dari lembaga bentukan pemerintah selama ini. Untuk kepentingan penelitian itu, dua orang peneliti Akatiga yaitu Indrasari Tjandraningsih dan Isono Sadoko mengikuti studi tour ke Singapura, Malaysia, dan Philipina pada 19-31 Mei 1996 untuk melihat mekanisme ALDR di negara-negara tersebut.

Kedua, pada Mei-Juni salah seorang anggota tim peneliti perburuhan, mengikuti diskusi, seminar, dan lokakarya mengenai perburuhan terdiri dari:

- a) Diskusi panel mengenai Buruh Perempuan: Antara Hak Kodrati dan Nilai Produksi. Diskusi ini diselenggarakan oleh Sema Fikom Unpad, Bandung, pada 14 Mei 1996. Pada diskusi ini dibicarakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak dan perlindungan terhadap buruh perempuan, kedudukan buruh perempuan di mata pengusaha, dan posisi buruh perempuan dalam era globalisasi. Diungkapkan pula hasil penelitian salah satu LSM di Yogyakarta mengenai kondisi buruh perempuan saat ini. Meskipun materi diskusinya bukan sesuatu yang baru, tetapi diskusi ini menjadi menarik karena dihadiri oleh semua unsur yang terlibat dalam hubungan industrial yaitu pemerintah, pengusaha, dan buruh sendiri.
- b) Seminar Globalisasi dan dampaknya terhadap pasar tenaga kerja, pada 20 Mei 1996 yang diadakan oleh Lembaga Demografi UI, Depok. Pada Seminar ini terungkap bahwa masih banyak hal yang harus disiapkan baik oleh pemerintah, pengusaha, maupun tenaga kerja agar siap menghadapi dampak globalisasi.
- c) Seminar dan Lokakarya mengenai Rancangan Undang-Undang Pokok Ketenagakerjaan (RUUPK), pada 6-7 Juni 1996 di Jakarta. Dari seminar ini terungkap bahwa dibandingkan dengan UU 14/1969 mengenai Pokok-Pokok Ketenagakerjaan, tampak RUUPK ini bersifat lebih luas. Didalamnya bukan hanya memuat hal-hal pokok yang berkaitan dengan hak dan kewajiban tenaga kerja ataupun pemberi kerja, melainkan juga memuat dasar-dasar kebijakan pemerintah mengenai pengaturan ketenagakerjaan dalam rangka menghadapi globalisasi pasar tenaga kerja.

Pada lokakarya dibuat RUUPK alternatif yang substansinya dibatasi pada perlindungan terhadap pekerja dan hal-hal yang mengatur hubungan kerja/ hubungan industrial.

- d) Lokakarya antar-LSM dalam pelaksanaan Konvensi Hak Anak dan Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Wanita. Kegiatan ini diadakan oleh Gita Pertiwi Solo, pada 17-20 Juni 1996. Peneliti Akatiga hanya mengikuti sidang komisi mengenai Konvensi Hak Anak. Dalam sidang itu dibahas mengenai pendidikan alternatif, Peningkatan partisipasi anak (buruh anak dan anak jalanan), Perlindungan Anak, dan Peran NGO serta Kebijakan Pemerintah untuk menjamin terlaksananya Konvensi Hak Anak.

Di samping kegiatan-kegiatan di atas, pada tanggal 23 Juli 1996, di AKATIGA diselenggarakan Diskusi Terbatas mengenai Alternative Labor Dispute Resolution (ALDR). Pada diskusi ini akan dipresentasikan hasil penelitian Akatiga mengenai ALDR yang dilakukan selama Februari-Juli 1996. (RH)

USAHA KECIL

Bidang usaha kecil pada tanggal 12-13 Juni yang lalu baru saja mengadakan Diskusi Ahli yang membahas thema 'Refleksi, Replikasi dan kebijakan Pengembangan Model-Model Finansial Dalam Memperkuat Usaha Kecil. Diskusi ini terselenggara atas kerjasama empat lembaga yaitu Akatiga, PEP-LIPI, Yayasan Mitra Usaha (YMU) dan The Asia Foundation.

Dalam diskusi ahli ini materi dibagi dalam empat kategori pembahasan pokok yaitu: Pertama, Model-model finansial dilihat dari sisi penawaran (dari pihak perbankan). Pembicara dalam kesempatan ini terdiri dari M. Zainuddin, SE (Direktur Yayasan Mitra Usaha), Kwan Hui Liong, MA (Direktur Paramita), Jantje Bambang Supriyanto, SH MM (Bank Purba Danarta), dan Ir. Yani Rodyat (Direktur PT. Sarana Jabar Ventura). Fokus pembahasan pada sesi tersebut yaitu model-model yang berusaha dikembangkan pihak perbankan untuk membantu usaha kecil, permasalahan-permasalahan umum yang dihadapi pihak perbankan maupun non-perbankan dalam berhubungan dengan usaha kecil dan hasil yang telah dicapai dalam usaha memperkuat usaha kecil.

Kedua, Model-model finansial dilihat dari sisi permintaan (dari sisi usaha kecil). Pembicara dalam kesempatan ini adalah Ir Isono Sadoko, MA dan Erna Ermawati Chotim, Dr Mangara Tambunan dan Ir. Harry Seldadyo dan Dr. Thee Kian Wie. Dalam sesi ini banyak dibahas tentang model-model finansial atau bentuk-bentuk kredit yang dibutuhkan usaha kecil. Yang penting dalam sesi ini bahwa usaha kecil tidak bisa lagi dipandang sebagai sesuatu yang homogen karena dalam usaha kecil terdapat klasifikasi usaha kecil. Klasifikasi tersebut memperlihatkan usaha kecil berada pada beberapa skala dengan kriteria yang spesifik. Perbedaan skala ini juga sekaligus memperlihatkan bahwa persoalan, kebutuhan terhadap model-model kredit berbeda antara satu skala dengan skala yang lain. (EEC)

PEREMPUAN

Pada 3 Juli 1996 yang lalu telah terselenggara workshop "Gender Equality in Asia and Pacific Through the Women Convention: A Call to Action". Acara ini diikuti oleh peserta dari 12 negara yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Bangladesh, Nepal, Srilangka, Mongolia, Kambohia, Vietnam, dan Laos. Seorang peneliti Akatiga (HS) berkesempatan menjadi salah satu partisipan dari Indonesia. acara ini merupakan suatu *action plan* untuk meningkatkan kesetaraan gender di masing-masing negara.

Pada 22-23 Mei dan 20-21 Juni 1996, Pusat Penelitian dan Pengembangan Kependudukan dan Ketenagakerjaan (PPT-LIPI) telah menyelenggarakan lokakarya tentang penyusunan modul training "Gender, Kependudukan, dan Pembangunan". Hetifah Syaifudian dari Akatiga bergabung dalam tim yang terdiri dari 12 orang yang bertugas menyusun modul dengan topik "Gender in Public Policy". (HS)

LAIN-LAIN

Salah seorang peneliti Akatiga (HS) telah mengikuti suatu seminar dengan topik "Transition to the Rule of Law and Market Economy" yang diselenggarakan pada 2 Juni - 14 Juni 1996 di Gummersbach, Jerman. Acara ini diselenggarakan oleh International Academy for Leadership (IAF) dengan peserta yang berasal dari 25 negara berkembang. Kegiatan seminar diselenggarakan dengan menggunakan metode yang sistematis dan partisipatif. Setiap bulannya IAF menyelenggarakan seminar serupa dengan topik yang berbeda seperti "Human and Civil Right", "Freedom of the Press and of Information", "Transition to Civil Society and Democracy", "Deregulation and responsibility in State and Society", dan sebagainya.

Pada 19 April 1996, AKATIGA bekerja sama dengan Program Studi Pembangunan - ITB menyelenggarakan lokakarya atas hasil penelitian Dr. Ines Smyth -- AKATIGA dan Gita Pertiwi terlibat aktif dalam penelitian ini -- mengenai Industrialisasi dan Sumber Daya Alam: Strategi Adaptasi Rumah Tangga di Jawa, Indonesia. Hasil penelitian Dr. Ines dkk. mengkonfirmasi bahwa laju pertumbuhan industri di Jawa, dalam hal ini di Jawa Barat, telah menyebabkan kerusakan serius terhadap sumber daya alam.

Lokakarya ini dihadiri berbagai pihak, yaitu peneliti dari beberapa lembaga penelitian di Bandung dan Jakarta, dari perguruan tinggi, LSM, pemerintah pusat (DPRD dan Deperin Jabar), pemerintah daerah (Camat, Dinas Perindustrian, Kades, dan LKMD), dan masyarakat di daerah penelitian. Keragaman peserta ini memperkaya ide dalam perdebatan mengenai dampak positif dan negatif industrialisasi.

Ada beberapa hal yang menarik disimak dari sesi diskusi, pertama, pihak pemerintah melihat bahwa penelitian terasa berat sebelah. Apabila dampak negatif diulas tuntas mengapa dampak positifnya tidak disebut-sebut. Peneliti diminta untuk mempertimbangkan atau melihat dampak positif dari industri- alisasi.

Kedua, pihak LSM jelas menolak anggapan pihak pemerintah. Tidak tepat bila LSM hanya melihat sisi negatif dari industrialisasi. Bagaimanapun, kita harus melihat kedua sisi tersebut dan mencari solusi untuk menekan dampak negatif industrialisasi. Harus ada keinginan dari semua pihak untuk bersama-sama melakukan sesuatu mengatasi hal-hal yang negatif dari industrialisasi, khususnya dan pembangunan pada umumnya.

Ketiga, pihak masyarakat meminta ada tindak lanjut nyata dari penelitian atau loka karya seperti ini untuk mengatasi kesulitan-kesulitan mereka yang berkenaan dengan penggunaan sumber daya alam, khususnya pengadaan air bersih. Pihak masyarakat juga mengeluhkan persoalan gender. Di lokasi penelitian, telah terjadi perubahan peran laki-laki dan perempuan. Saat ini, setelah industri berkembang, laki-laki "harus" mengerjakan pekerjaan-pekerjaan rumah tangga karena istri bekerja mencari nafkah di pabrik. Kondisi ini dianggap sebagai hal yang menyalahi kodrat. Keempat, ada saran untuk penelitian ini agar studi kasus dalam penelitian ditempatkan dalam kerangka kebijaksanaan ekonomi makro yang berkaitan dengan kebijaksanaan induk. Agaknya diskusi akan lebih menarik lagi bila pihak pengusaha datang. Sayang, entah karena alasan apa, pihak pengusaha tak terlihat hadir pada lokakarya ini. (HS)

PUBLIKASI

Selama periode Maret 1996 sampai dengan Juli 1996 AKATIGA telah menerbitkan tiga judul buku yaitu:

1. *Pengembangan Ekonomi Rakyat Dalam Era Globalisasi: Masalah, Peluang, dan Strategi Praktis*. Editor Frida Rustiani. Harga Rp.15.500,-
2. *Dehumanisasi Anak Marjinal: Berbagai Pengalaman Pemberdayaan*. Editor Surya Mulandar. Harga Rp.12.500,-
3. *Disharmoni Inti-Plasma Dalam Pola PIR: Kasus PIR Pangan Pada Agroindustri Nanas Subang*. Penulis Erna Ermawai Chotim. Harga Rp.7.000,-

Pesanan buku melalui pos wesel yang dialamatkan langsung ke AKATIGA.



AKATIGA pusat analisis sosial adalah lembaga penelitian nirlaba yang melakukan berbagai kegiatan penelitian, pelatihan, penerbitan, pengembangan jaringan kerjasama yang saling menguntungkan, dan advokasi kebijakan pembangunan.

Dalam menjalankan aktivitasnya, AKATIGA mengembangkan prinsip independen, multidisiplin, partisipatif, dan berorientasi pada upaya penguatan posisi masyarakat sipil, khususnya mereka yang lemah dan tertinggal dalam proses pembangunan. Upaya penguatan tersebut dilakukan melalui kajian kritis terhadap proses dan kebijakan pembangunan yang berdampak pada rakyat kecil. AKATIGA mengembangkan kegiatan-kegiatan pengembangan informasi, publikasi, dokumentasi, serta pelatihan. Hasil-hasil penelitian tersebut diolah menjadi informasi dan analisis yang ditujukan untuk perkembangan wacana maupun untuk menunjang kerja-kerja pemberdayaan dan advokasi yang dilakukan oleh organisasi non pemerintah dan masyarakat akar rumput.

AKATIGA melakukan advokasi melalui kerjasama dengan jaringan-jaringan yang relevan, strategis dan mampu menjangkau komunitas/kelompok di lapisan bawah yang tersisihkan. AKATIGA juga mengembangkan jasa pelayanan dalam bentuk pelatihan metodologi penelitian yang terutama ditujukan kepada ornop. Tujuan yang ingin dicapai melalui kegiatan ini adalah untuk meningkatkan kapasitas analisis ornop dalam rangka menyusun strategi yang lebih tepat sasaran dan advokasi yang lebih kontekstual.

Seluruh kegiatan AKATIGA ditujukan untuk mendorong terbukanya peluang bagi perbaikan kehidupan kelompok miskin dan untuk membangkitkan kemandiriannya agar tidak terus tersisih dalam proses pembangunan.



AKATIGA

pusat analisis sosial

Jl. Tubagus Ismail II No. 2 Bandung 40134 - Indonesia

Telp: 022-2502302 - Fax: 022-2535824

Email: akatiga@indo.net.id

www.akatiga.org