

MASALAH PERTANAHAN DI INDONESIA DAN IMPLIKASINYA TERHADAP TINDAK LANJUT PEMBARUAN AGRARIA

Sumaryanto, Syahyuti, Saptana dan Bambang Irawan¹

ABSTRACT

For many years, to spur agricultural growth and development Indonesia has been being constrained by its problems of land tenure. Land ownership and holding by farmers are very small, unconsolidated, and deteriorated. The tenure has not been being improved because of inconsistent both policy and its implementation. Assuming that Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 with regard to agrarian reform and natural resource management reflected political will of the nation, we need some inputs for its follow up. To meet the need, better understanding of land tenure and its relation to both agricultural and rural development is required.

Key words: *land, tenure, resources, land distribution, agrarian institution.*

ABSTRAK

Salah satu masalah mendasar yang dihadapi Indonesia dalam membangun sistem pertanian yang tangguh adalah struktur penguasaan tanah yang tidak terkonsolidasi, serta penguasaan rata-rata per petani yang sangat kecil dan timpang. Sampai saat ini upaya memperbaiki struktur penguasaan tanah tidak tercapai. Hal itu merupakan akibat dari rumusan kebijaksanaan yang tidak mampu mengakomodasikan faktor-faktor strategis dalam masalah pertanahan dan implementasi kebijaksanaan yang kurang konsisten. Dengan anggapan bahwa Tap MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam mencerminkan aspirasi politik bangsa, maka arah perbaikan menjadi lebih terbuka. Dalam konteks demikian itu, pemahaman masalah pertanahan secara komprehensif sangat diperlukan agar tindak lanjut Tap tersebut mencapai sasaran. Tulisan ini mencoba menginventarisasi, mengidentifikasi dan membahas konstelasi permasalahan di bidang pertanahan yang secara empiris sangat kompleks. Sasarannya adalah meningkatkan pemahaman dan kearifan dalam merumuskan kebijaksanaan di bidang pertanahan dan implementasinya.

Kata kunci: *tanah, struktur penguasaan, sumberdaya, distribusi tanah, kelembagaan pertanahan*

PENDAHULUAN

Lahirnya Tap MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam semestinya merupakan momentum strategis untuk mengkondisikan struktur penguasaan tanah yang kondusif untuk membangun sistem usaha pertanian tangguh. Secara teoritis, lahirnya Tap tersebut mencerminkan keputusan politik yang merupakan landasan dasar perumusan kebijaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam di masa datang. Akan tetapi tindak lanjut Tap tersebut jauh lebih berat daripada proses perumusan Tap itu sendiri karena terkait dengan hal-hal berikut. Pertama, karena tanah merupakan sumberdaya strategis dan karenanya permasalahan dalam pengelolaan

sumberdaya ini tidak hanya mencakup aspek ekonomi, tetapi juga aspek politik, sosio-budaya, bahkan pertanahan (Barlow, 1972; Hardjosudarmo, 1970). Kedua, implikasi dari kondisi empiris, bahwa masalah pertanahan yang ada pada saat ini bukan hanya bersumber dari akumulasi persoalan terkini tetapi terkait pula dengan aspek historis dan dinamika sosial politik yang terjadi selama ini, bahkan juga arah perubahan sosial yang secara empiris dipengaruhi oleh arah perubahan lingkungan strategis. Ketiga, setiap pembaruan atau perubahan berarti mengubah *status quo*. Gejolak sosial akibat relaktansi (bahkan mungkin penolakan) maupun antusiasme (bahkan tuntutan) dari berbagai kelompok masyarakat yang berbeda akan muncul dalam periode tersebut dan karenanya perlu diantisipasi agar tidak berkembang menjadi konflik yang meluas dan sulit diatasi.

¹ Masing-masing adalah Staf Peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian

Sektor pertanian sangat berkepentingan untuk berkontribusi dalam perumusan kebijaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam. Sektor inilah yang secara langsung maupun tidak langsung selalu berkaitan dengan masalah struktur penguasaan tanah berikut segala implikasinya, meskipun lingkaran permasalahan di sekitar penguasaan tanah bukan hanya berada dalam domein pertanian.

Secara empiris inti pokok dari masalah penataan kembali penguasaan tanah pertanian sesungguhnya lebih banyak berhubungan dengan aspek distribusi pendapatan daripada masalah peningkatan efisiensi ataupun produktivitas sumberdaya lahan. Dalam konteks ini, berkembang dua aliran. Pertama, pendekatan struktural yang pada intinya menyatakan bahwa struktur penguasaan tanah harus bersifat *by design* melalui suatu aturan hukum/kebijaksanaan pemerintah. Salah satu bentuk utama dari pendekatan ini adalah penataan pemilikan/penguasaan melalui *land reform*, meskipun cakupannya bukan hanya itu. Kedua, pendekatan yang dapat dikatakan sifatnya "teknokratis" yang intinya adalah bahwa struktur penguasaan tanah tidak harus *by design*, karena struktur penguasaan tanah bersifat dinamis dimana surplus ekonomi tanah (*land rent*) akan menjadi penentu dalam pola alokasi antar sektor maupun antar individu/kelompok dalam masyarakat. Dalam kenyataannya hampir semua negara menggunakan kombinasi dari kedua pendekatan tersebut meskipun kadar masing-masing pendekatan berbeda.

Sebagaimana dinyatakan dalam Fauzi (2002), cakupan pengertian mengenai *land reform* bukan hanya berupa redistribusi tanah. *Land reform* dapat berbentuk koperasi atau kolektivitas untuk mencapai skala ekonomi tertentu yang memungkinkan perimbangan antar faktor-faktor produksi (terutama modal vs tenaga kerja) menjadi lebih baik. Penataan kembali hubungan sewa dan atau bagi hasil yang dapat memberikan kepastian penguasaan garapan bagi penggarapnya juga termasuk dalam cakupan pengertian *land reform*. Bahkan "restitusi hak atas tanah" kini juga telah menjadi salah satu agenda dalam *land reform*.

Batasan pengertian mengenai tanah (*land*) tidak hanya mencakup tanah dalam

pengertian fisik (*soil*), tetapi mencakup juga air, vegetasi, lansekap (*landscape*), dan komponen-komponen iklim mikro suatu ekosistem. Implikasinya, konsep pengelolaan sumberdaya lahan harus mengakomodasikan konstelasi nilai dari keseluruhan komponen tersebut. Bahkan sering pula konsep tersebut berkembang lebih luas, terkait dengan konteks permasalahan sosial ekonomi yang dikaji. Sebagai ilustrasi, dalam konteks *International Convention to Combat Desertification*, United Nation Organization (UNO) memasukkan pula populasi binatang dan pola hunian manusia sebagai komponen yang harus diperhitungkan dalam mendefinisikan pengertian *land* (Scherr and Yadav, 1996).

Dari sudut pandang pengelolaan sumberdaya, permasalahan di bidang pertanahan terkait dengan konfigurasi daratan, persebaran penduduk, dinamika sosial budaya masyarakat, dinamika investasi dan arah perubahan struktur perekonomian, serta tentu saja kebijaksanaan pemerintah. Sudah barang tentu untuk memahami masalah pertanahan secara komprehensif, tinjauan dari sudut pandang sumberdaya saja tidak memadai karena peranan sumberdaya lahan dalam perikehidupan suatu komunitas sangat strategis, sehingga dinamika kaitan antara penguasaan tanah dan dinamika sosial ekonomi menjadi sangat kompleks dan mencakup pula dimensi budaya suatu komunitas.

Tulisan ini berangkat dari asumsi bahwa Tap MPR No. IX/MPR/2001 telah sesuai dengan aspirasi bangsa Indonesia dan karenanya akan ditindak lanjuti. Fokus tulisan adalah membahas hasil inventarisasi dan identifikasi permasalahan. Diharapkan tulisan ini dapat berkontribusi dalam mengisi kebutuhan data dan informasi yang tentu saja sangat diperlukan untuk merancang tindak lanjut pemecahan masalah pertanahan di Indonesia.

KERAGAAN UMUM MASALAH PERTANAHAN DI INDONESIA : TINJAUAN DARI SUDUT PANDANG SUMBERDAYA

Dari tinjauan menurut sudut pandang sumberdaya, dalam rentang waktu 30 tahun terakhir pola penggunaan tanah di Indonesia telah berubah dari pola ekstensif alamiah

(hutan, semak dan padang penggembalaan) ke pola yang relatif intensif. Secara garis besar kecepatan ekspansi areal pertanian kurang lebih seimbang dengan urbanisasi dan industrialisasi namun tidak linier dan dinamis. Pada periode 1961 – 1975, perluasan areal pertanian berlangsung lebih cepat dari urbanisasi dan industrialisasi, dan pasok tanah pertanian terutama berasal dari alih fungsi lahan padang penggembalaan dan belukar – alang-alang. Pada periode 1972 – 1982 tingkat urbanisasi dan industrialisasi lebih cepat, dan pasok tanah untuk areal pertanian baru berasal dari konversi hutan. Sementara itu sejak 1982 – sekarang perluasan areal pertanian kembali lebih cepat dari perluasan urbanisasi dan industrialisasi (Nasoetion dan Saefulhakim, 1994). Menyimak fenomena tersebut Nasoetion (1994) menafsirkan bahwa selama tiga dekade terakhir telah terjadi degradasi tanah yang akar penyebabnya adalah tekanan pertumbuhan penduduk dan transformasi ekonomi dari struktur ekonomi yang lebih agraris ke arah struktur ekonomi yang lebih industrialistis.

Pola penggunaan tanah untuk usaha pertanian dapat dipilah menjadi dua: (a) Usaha pertanian skala besar yang umumnya berupa perkebunan yang dikelola oleh badan usaha milik negara maupun perusahaan swasta, dan (b) Usaha pertanian rakyat. Meskipun usaha pertanian rakyat umumnya menerapkan pola campuran, tetapi menurut komoditas dominan yang diusahakannya secara garis besar dapat dipilah lebih lanjut menjadi dua kategori, yaitu: (i) Usaha pertanian tanaman pangan/hortikultura, dan (ii) Perkebunan rakyat. Secara empiris usahatani tanaman pangan cenderung terkonsentrasi di wilayah berpenduduk padat, sedangkan perkebunan rakyat berkembang di wilayah yang tingkat kepadatan penduduknya rendah.

Secara umum masalah pertanahan di Indonesia sangat terkait dengan implikasi dari faktor-faktor berikut (Latief, 1996; Nasoetion dan Winoto, 1996; Suhendar, 1994; Sumaryanto *et al.*, 1996): (a) Konfigurasi daratan dan ketimpangan persebaran penduduk, (b) Pola investasi dan pengembangan wilayah, (c) Rata-rata luas penguasaan tanah petani sangat kecil dan semakin mengecil dengan struktur yang timpang, (d) Konversi lahan pertanian produktif kurang terkendali, (e) Terus

berlangsungnya proses degradasi lahan pertanian, serta (f) Sistem administrasi pertanahan lemah dan implementasi Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR 24/92) tidak terlaksana secara konsisten.

Konfigurasi Daratan dan Ketimpangan Persebaran Penduduk

Indonesia terdiri dari ribuan pulau dengan tingkat kepadatan penduduk antar pulau yang sangat beragam. Lebih dari 60 persen penduduk tinggal di Pulau Jawa yang luasnya hanya 6,9 persen dari luas daratan Indonesia. Pada tahun 2000 kepadatan penduduk di Pulau Jawa mencapai 945 jiwa/km², sedangkan di luar Pulau Jawa hanya 46 jiwa/km² (dengan rincian: Sumatera 88, Bali dan Nusa Tenggara 124, Kalimantan 20, Sulawesi 75, Maluku dan Irian Jaya 8 jiwa/km²). Secara agregat, pada saat ini lebih dari 30 persen daratan Indonesia telah didayagunakan (pangsa terbesar adalah untuk sektor pertanian), sehingga luas hutan kurang dari 70 persen. Pada beberapa pulau luas lahan yang telah didayagunakan masih cukup rendah akan tetapi di beberapa pulau lainnya luas kawasan hutannya kurang dari 20 persen. Terutama di pedesaan dengan agroekosistem sawah, tingginya kepadatan penduduk menyebabkan banyak petani tidak memiliki tanah garapan sendiri. Sebagai contoh, di daerah pesawahan di DAS Brantas (Tabel 1), dimana sekitar 23 persen petani harus mengandalkan garapannya dari pihak lain karena tidak memiliki sawah sendiri (Sumaryanto *et al.*, 2002).

Meskipun konfigurasi daratan sifatnya *given*, akan tetapi dalam batas-batas tertentu memang merupakan kendala bagi terbentuknya persebaran penduduk yang "berimbang" karena: (a) Budaya bahari telah lama terkikis dan belum berhasil dibangkitkan kembali sehingga laut menjadi batas teritorial antar wilayah yang sifatnya *significant*, (b) Sinergi yang tercipta dari keragaman sosial-budaya antar komunitas/etnis dari pulau/gugus kepulauan yang berbeda belum berhasil dikembangkan sebagai inti pokok pembentukan bangsa, dan (c) Pertumbuhan dan perkembangan ekonomi yang secara relatif terpusat di wilayah-wilayah tertentu (terutama di Pulau Jawa).

Tabel 1. Rata-rata Penguasaan Tanah Sawah Garapan Menurut Kelompok Pemilikan Sawah di Daerah Pesawahan DAS Brantas, 1999/2000^{*)}

Kelompok pemilikan (Ha)	Petani		Rata-rata sawah milik	
	n	%	persil	Luas (Ha)
0	111	23,1	-	-
0 < L ≤ 0,5	257	53,5	1,7	0,26
0,5 < L ≤ 1,0	85	17,7	3,5	0,65
L > 1,0	27	5,6	4,3	1,56
Rata-rata	480	100,0	1,9	0,34

Sumber: Sumaryanto *et al.*, 2002.

*) Populasi: petani (mengusahakan garapan) sawah di 19 desa yang tersebar di empat Kabupaten Tulungagung, Kediri, Nganjuk dan Sidoarjo.

Pola Investasi dan Pengembangan Wilayah

Jika konsisten dengan kondisi empiris, selama ini seharusnya pola investasi dan pengembangan wilayah (ekonomi regional) harus berbasis pertanian dan sumberdaya domestik. Akan tetapi terdorong oleh euforia untuk secepatnya mampu mencapai tahap tinggal landas dan membanjirnya investasi asing (hutang) untuk pengembangan industri yang tidak berbasis sumberdaya domestik (*foot loose industry*), telah menyebabkan rapuhnya sistem perekonomian yang dibangun selama tiga dasa warsa terakhir. Pada awalnya, pembangunan pertanian memperoleh perhatian utama, dengan harapan dapat dijadikan tumpuan pengembangan sektor industri. Akan tetapi belum lagi sosok pertanian yang diharapkan dapat diwujudkan,

terjadi inkonsistensi dalam perimbangan perhatian antar sektor, dan sejak awal dasawarsa 90-an sektor pertanian terkesan terpinggirkan. Selain itu, disparitas pembangunan antar wilayah juga cukup besar.

Penguasaan Tanah Sangat Kecil, Semakin Mengecil, dan Strukturnya Timpang

Berdasarkan Sensus Pertanian 1993, lebih dari 87 persen rumah tangga pertanian pengguna lahan adalah petani tanaman pangan, 32 persen mengusahakan tanaman perkebunan, 26 persen ternak, dan 24 persen tanaman hortikultura (Tabel 2). Jumlah prosentase lebih dari 100 karena adanya usahatani campuran. Dominasi usahatani tanaman pangan di wilayah yang sangat padat penduduknya (P. Jawa) lebih tinggi daripada di Luar Pulau Jawa (90 vs 84 persen). Sebaliknya, peranan usahatani tanaman perkebunan lebih tinggi di Luar P. Jawa (43 vs 22 persen). Sementara itu, peranan usaha perikanan budidaya, baik budidaya perikanan air tawar maupun tambak/air payau masih sangat kecil.

Struktur pemilikan tanah rumah tangga pertanian cukup timpang, dimana hampir dua pertiga bagian tergolong dalam kelompok penguasaan tanah kurang dari satu hektar. Persisnya, sekitar 26 persen termasuk dalam kategori kurang dari seperempat hektar dengan rata-rata pemilikan tanah hanya 0,12 hektar; 22 persen termasuk dalam kelompok penguasaan 0,25-0,49 hektar dengan rata-rata luas pemilikan 0,3 hektar; dan 22 persen termasuk dalam kelompok 0,50-1,00 hektar

Tabel 2. Banyaknya Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan Menurut Klasifikasinya, Tahun 1993 (persen)

Klasifikasi	Jawa	Luar Jawa	Indonesia
Tanaman Padi/palawija	90,4	83,7	87,3
Tanaman Hortikultura	23,3	25,8	24,4
Tanaman Perkebunan	21,5	43,4	31,7
Peternakan	26,8	25,4	26,1
Budidaya Kayu-kayuan	6,5	1,5	4,2
Budidaya Ikan di Kolam air tawar	3,6	2,2	2,9
Budidaya ikan di Tambak .Air Payau	0,5	0,6	0,5
Jumlah rumah tangga pertanian pengguna lahan	10572139 (100,0)	9141667 (100,0)	19713806 (100,0)

Sumber: BPS (SP-93).

dengan luas pemilikan 0,59 hektar per rumah tangga (Tabel 3).

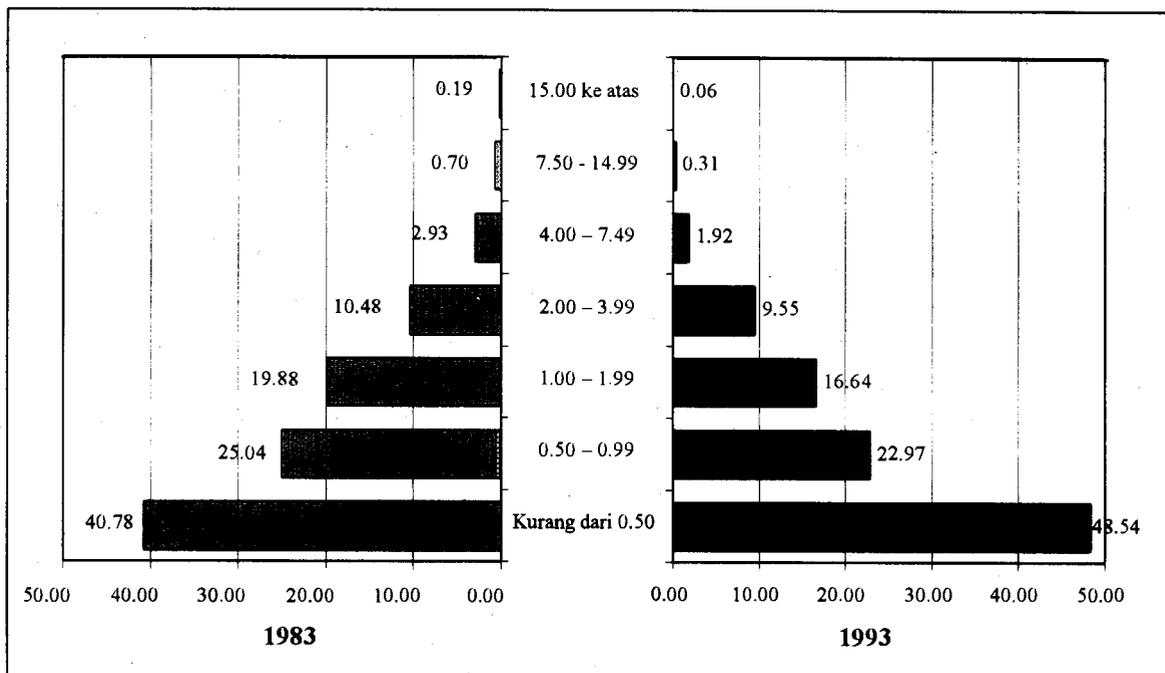
Tabel 3. Struktur Pemilikan Tanah oleh Rumah Tangga Pertanian, Tahun 1993

Golongan	Jumlah (%)	Luas pemilikan (hektar)	
		Rata-rata	Kumulatif
< 0,25	25,70	0,124	3,87
0,25-0,49	22,30	0,302	8,19
0,50-0,99	22,23	0,588	15,91
1,00-1,49	11,82	1,053	15,14
1,50-2,99	12,79	1,878	29,20
3,00-7,49	4,73	3,808	21,91
7,50-14,99	0,35	9,092	3,89
15 +	0,07	21,472	1,89
Agregat	100,00	0,822	100,00

Sumber: BPS (SP-93).

Untuk kelompok-kelompok penguasaan lebih dari satu hektar, proporsi terbesar berada

pada segmen 1,00-1,49 (12 persen) dan 1,50-2,99 (13 persen) hektar dengan rata-rata luas pemilikan masing-masing 1,05 dan 1,88 hektar. Jika diambil segmen antara 1 sampai 2 hektar, proporsinya adalah 17 persen dengan rata-rata luas pemilikan 1,2 hektar per rumah tangga. Tampak jelas bahwa untuk setiap golongan, rata-rata luas pemilikannya cenderung mendekati batas bawah golongan tersebut. Kondisi ini berlaku untuk semua golongan kecuali pada kelompok pemilikan 15 hektar ke atas. Pada kelompok ini, meskipun proporsi rumah tangga yang tercakup di dalamnya hanya 0,07 persen tetapi rata-rata luas pemilikannya lebih dari 21,4 hektar. Dengan kondisi seperti itu maka proporsi lahan yang dimiliki oleh masing-masing segmen tersebut dapat disimak pada kolom-3 dari Tabel 2. Selanjutnya, jika dilakukan penyederhanaan penggolongan menjadi 6 kelompok, distribusi rumah tangga menurut golongan luas penguasaan tanah dan luas kumulatif tanah yang dimiliki dapat divisualisasikan seperti Gambar 1.



Gambar 1. Distribusi Rumah Tangga Pertanian (%) Tahun 1983 dan 1993 Menurut Golongan Luas Lahan yang Dikuasai (SP-83 dan SP-93)

Konversi Lahan Pertanian Produktif

Sangat disayangkan bahwa dengan rata-rata luas lahan pertanian yang sempit itu, dalam dua puluh tahun terakhir konversi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian tidak berhasil dihindari atau diminimalkan. Konversi itu terjadi akibat peningkatan kebutuhan lahan untuk pemukiman, perluasan jalan raya dan pengembangan kawasan industri, terutama terjadi di wilayah yang semula merupakan areal pertanian dan tak dapat dipenuhi dari lahan yang belum dibudidayakan.

Dalam batas-batas tertentu, konversi lahan pertanian sulit dihindarkan karena perubahan struktur perekonomian dan pertumbuhan penduduk yang berimplikasi pada meningkatnya kebutuhan tanah untuk tempat tinggal, pengembangan prasarana perhubungan, dan lahan untuk pembangunan pabrik-pabrik dan prasarana sosial lainnya dengan laju dan pola yang tidak terkendali. Lahan-lahan pertanian produktif dengan investasi yang mahal banyak yang beralih fungsi. Sebagai ilustrasi, di Pulau Jawa saja dalam periode 1987 – 1992 rata-rata sekitar 23 ribu hektar/tahun lahan sawah beralih fungsi. Meskipun dampak positif yang timbul akibat alih fungsi ini tak dapat dipungkiri (penyerapan tenaga kerja, Produk Regional Bruto, penghematan devisa), akan tetapi oleh karena pola sebarannya tak terkendali maka sejumlah dampak negatif tidak dapat dihindari seperti pemubaziran investasi di sektor pertanian, hilangnya mata pencaharian petani/buruh tani, kapasitas pasokan pangan, degradasi fungsi sawah sekitarnya, maupun tercabutnya

kelembagaan penunjang sistem pertanian produktif.

Berbagai studi menunjukkan bahwa sampai saat ini berbagai kebijaksanaan yang ditujukan untuk mengendalikan konversi lahan pertanian produktif belum efektif. Selain tiadanya insentif ekonomi untuk mempertahankan eksistensi lahan sawah, kebijakan pemerintah dalam bidang tata ruang wilayah sangat sering dilanggar. Disamping kurangnya *law enforcement*, hambatan pengendalian konversi lahan pertanian juga disebabkan karena tiadanya data dukung yang memadai akibat sistem administrasi yang lemah. Konversi lahan pertanian ke penggunaan lain tidak dipantau dan didokumentasikan dengan baik. Ini terbukti antara lain dari beragamnya angka tentang konversi lahan pertanian yang dihasilkan oleh beberapa studi selama ini (Tabel 4) meskipun metode estimasi yang dipergunakan tidak jauh berbeda.

Degradasi Kualitas Lahan Pertanian

Degradasi lahan pertanian yang dihadapi Indonesia terutama berupa menurunnya kesuburan fisik dan kimia tanah akibat erosi ataupun akibat penggunaan tanah yang *over intensive*. Sejak krisis ekonomi, laju degradasi lahan pertanian cenderung meningkat karena perambahan hutan oleh masyarakat sekitar kawasan hutan. Sementara itu praktek pertanian konservasi tidak berkembang dengan baik karena tiadanya insentif ekonomi yang sepadan.

Tabel 4. Estimasi Konversi Lahan Sawah Menurut Beberapa Hasil Penelitian Terdahulu

Tahun	Lokasi (Cakupan)	Jenis lahan	Estimasi (ha/tahun)	Referensi
1985 – 2000*)	P. Jawa Barat	Sawah	4 000	Delft Hydraulic (1989)
1981 – 1985	P. Jawa dan Bali	Sawah irigasi	13 400	BCEOM (1988)
	P. Jawa	Sawah irigasi	20 000	JICA (1989)
1990 – 2000*)	P. Jawa	Sawah irigasi	22 500	Delft Hydraulic (1991)
	P. Jawa	Sawah	20 000	World Bank (1988)
	Indonesia	Sawah irigasi	25 900	Delft Hydraulic (1991)
1990 – 1995*)	Indonesia	Sawah	40 000	World Bank (1991)
1981 – 1985	P. Jawa dan Bali	Sawah tadah hujan	5 700	BCEOM (1988)
1990 – 2000*)	P. Jawa	Sawah tadah hujan	8 200	Delft Hydraulic (1989)

Sumber: Workshop on Autonomous Development in Rice held in Cipanas, West Java, 6 – 17 September 1991 (unpubl.).

*) : proyeksi

Jumlah Daerah Aliran Sungai (DAS) kritis di Indonesia meningkat terus dari tahun ke tahun. Pada tahun 1985, dari 85 DAS yang diamati terdapat 22 DAS kritis. Tahun 1990, meningkat menjadi 35 DAS dan pada tahun 1995 meningkat lagi menjadi 60 DAS bahkan 20 diantaranya terkategori sangat kritis. Daerah-daerah aliran sungai tersebut terutama berada di Jawa, Sumatera, dan Kalimantan (Sumaryanto dan Sudaryanto, 2001).

Degradasi akibat penggunaan tanah yang terlalu intensif tercermin dari kecenderungan terjadinya "lapar pupuk". Banyak informasi dari lapangan (petani) yang menyatakan bahwa dalam beberapa tahun terakhir ini, untuk sekedar mempertahankan produktivitas yang dicapai petani harus mengaplikasikan dosis pemupukan yang lebih tinggi. Hal ini diduga berkaitan dengan terkurasnya unsur-unsur hara mikro dalam tanah maupun kesuburan fisik tanah akibat semakin habisnya bahan organik yang terkandung dalam tanah akibat intensitas tanam yang tinggi dan terlalu mengandalkan pupuk an-organik makro semata (N, P, K).

Sistem Administrasi Pertanahan Lemah dan Implementasi Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR 24/92) Tidak Konsisten

Pendataan dan sistem dokumentasi di bidang pertanahan lemah dan ini merupakan salah satu sebab banyaknya kasus-kasus sengketa tanah yang tidak tuntas. Sementara itu pelanggaran undang-undang tata ruang dalam pemanfaatan tanah banyak terjadi. Dalam tataran empiris kelemahan sistem administrasi tanah yang lemah itu merupakan akibat simultan dari sejumlah faktor berikut: (a) Kesadaran masyarakat terhadap pentingnya legalitas formal kepemilikan lahan masih rendah, (b) Biaya administrasi tanah mahal, (c) Lembaga yang berwenang menangani sistem administrasi tanah kurang pro-aktif, dan (d) Kesulitan dalam memberantas berkembang-

nya *rent seeking activity* dalam transaksi tanah dengan memanfaatkan kelemahan sistem administrasi tanah itu sendiri.

TINJAUAN HISTORIS KEBIJAKSANAAN AGRARIA DI INDONESIA

Aspek sosial ekonomi pertanahan di Indonesia khususnya yang berkaitan dengan masalah pertanian tak dapat dilepaskan dari warisan kolonial. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari sistem perundang-undangan yang diperkenalkan oleh pemerintah Hindia Belanda selama 3 abad. Diantara berbagai perangkat hukum itu, yang paling mendasar adalah Undang-Undang Agraria 1870 (*Agrarische Wet*). Dengan undang-undang itu, pihak swasta memperoleh kesempatan untuk menanamkan modalnya (terutama dalam bidang perkebunan) dan ada pengakuan terhadap hak-hak rakyat setempat (Hutagalung, 1985). Implementasi undang-undang tersebut mendorong tumbuhnya perkebunan-perkebunan besar di Indonesia pada masa itu. Pada saat itu, Belanda yang didukung oleh kelompok liberal mengharapkan bahwa pembebasan kegiatan ekonomi itu akan dapat mendorong transformasi ke arah perekonomian modern (Wiradi, 1990).

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, *Agarische Wet (Staatsblad 1870 No. 55)* dicabut. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Bab II Pasal 16² disebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan hak atas tanah mencakup: (a) Hak milik, (b) Hak guna usaha, (c) Hak guna bangunan, (d) Hak pakai, (e) Hak sewa, (f) Hak membuka tanah, (g) Hak memungut hasil hutan, dan (h) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53³ (Anonymous, 1993).

² Pasal 16 Bab II ini mengacu pada Bab I Pasal 4 ayat (1) tentang Dasar-Dasar dan Ketentuan-Ketentuan Pokok mengenai hak menguasai dari negara.

³ Pasal 53 termasuk dalam Bab IV yakni tentang Ketentuan-Ketentuan Peralihan. Pasal ini terdiri dari 2 ayat. Dalam ayat (1) disebutkan bahwa hak-hak yang sifatnya sementara ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.

Konversi Lahan Pertanian Produktif

Sangat disayangkan bahwa dengan rata-rata luas lahan pertanian yang sempit itu, dalam dua puluh tahun terakhir konversi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian tidak berhasil dihindari atau diminimalkan. Konversi itu terjadi akibat peningkatan kebutuhan lahan untuk pemukiman, perluasan jalan raya dan pengembangan kawasan industri, terutama terjadi di wilayah yang semula merupakan areal pertanian dan tak dapat dipenuhi dari lahan yang belum dibudidayakan.

Dalam batas-batas tertentu, konversi lahan pertanian sulit dihindarkan karena perubahan struktur perekonomian dan pertumbuhan penduduk yang berimplikasi pada meningkatnya kebutuhan tanah untuk tempat tinggal, pengembangan prasarana perhubungan, dan lahan untuk pembangunan pabrik-pabrik dan prasarana sosial lainnya dengan laju dan pola yang tidak terkendali. Lahan-lahan pertanian produktif dengan investasi yang mahal banyak yang beralih fungsi. Sebagai ilustrasi, di Pulau Jawa saja dalam periode 1987 – 1992 rata-rata sekitar 23 ribu hektar/tahun lahan sawah beralih fungsi. Meskipun dampak positif yang timbul akibat alih fungsi ini tak dapat dipungkiri (penyerapan tenaga kerja, Produk Regional Bruto, penghematan devisa), akan tetapi oleh karena pola sebarannya tak terkendali maka sejumlah dampak negatif tidak dapat dihindari seperti pemubaziran investasi di sektor pertanian, hilangnya mata pencaharian petani/buruh tani, kapasitas pasokan pangan, degradasi fungsi sawah sekitarnya, maupun tercabutnya

kelembagaan penunjang sistem pertanian produktif.

Berbagai studi menunjukkan bahwa sampai saat ini berbagai kebijaksanaan yang ditujukan untuk mengendalikan konversi lahan pertanian produktif belum efektif. Selain tiadanya insentif ekonomi untuk mempertahankan eksistensi lahan sawah, kebijakan pemerintah dalam bidang tata ruang wilayah sangat sering dilanggar. Disamping kurangnya *law enforcement*, hambatan pengendalian konversi lahan pertanian juga disebabkan karena tiadanya data dukung yang memadai akibat sistem administrasi yang lemah. Konversi lahan pertanian ke penggunaan lain tidak dipantau dan didokumentasikan dengan baik. Ini terbukti antara lain dari beragamnya angka tentang konversi lahan pertanian yang dihasilkan oleh beberapa studi selama ini (Tabel 4) meskipun metode estimasi yang dipergunakan tidak jauh berbeda.

Degradasi Kualitas Lahan Pertanian

Degradasi lahan pertanian yang dihadapi Indonesia terutama berupa menurunnya kesuburan fisik dan kimia tanah akibat erosi ataupun akibat penggunaan tanah yang *over intensive*. Sejak krisis ekonomi, laju degradasi lahan pertanian cenderung meningkat karena perambahan hutan oleh masyarakat sekitar kawasan hutan. Sementara itu praktek pertanian konservasi tidak berkembang dengan baik karena tiadanya insentif ekonomi yang sepadan.

Tabel 4. Estimasi Konversi Lahan Sawah Menurut Beberapa Hasil Penelitian Terdahulu

Tahun	Lokasi (Cakupan)	Jenis lahan	Estimasi (ha/tahun)	Referensi
1985 – 2000*)	P. Jawa Barat	Sawah	4 000	Delft Hydraulic (1989)
1981 – 1985	P. Jawa dan Bali	Sawah irigasi	13 400	BCEOM (1988)
	P. Jawa	Sawah irigasi	20 000	JICA (1989)
1990 – 2000*)	P. Jawa	Sawah irigasi	22 500	Delft Hydraulic (1991)
	P. Jawa	Sawah	20 000	World Bank (1988)
	Indonesia	Sawah irigasi	25 900	Delft Hydraulic (1991)
1990 – 1995*)	Indonesia	Sawah	40 000	World Bank (1991)
1981 – 1985	P. Jawa dan Bali	Sawah tadah hujan	5 700	BCEOM (1988)
1990 – 2000*)	P. Jawa	Sawah tadah hujan	8 200	Delft Hydraulic (1989)

Sumber: Workshop on Autonomous Development in Rice held in Cipanas, West Java, 6 – 17 September 1991 (unpubl.).

*) : proyeksi

Jumlah Daerah Aliran Sungai (DAS) kritis di Indonesia meningkat terus dari tahun ke tahun. Pada tahun 1985, dari 85 DAS yang diamati terdapat 22 DAS kritis. Tahun 1990, meningkat menjadi 35 DAS dan pada tahun 1995 meningkat lagi menjadi 60 DAS bahkan 20 diantaranya terkategori sangat kritis. Daerah-daerah aliran sungai tersebut terutama berada di Jawa, Sumatera, dan Kalimantan (Sumaryanto dan Sudaryanto, 2001).

Degradasi akibat penggunaan tanah yang terlalu intensif tercermin dari kecenderungan terjadinya "lapar pupuk". Banyak informasi dari lapangan (petani) yang menyatakan bahwa dalam beberapa tahun terakhir ini, untuk sekedar mempertahankan produktivitas yang dicapai petani harus mengaplikasikan dosis pemupukan yang lebih tinggi. Hal ini diduga berkaitan dengan terkurasnya unsur-unsur hara mikro dalam tanah maupun kesuburan fisik tanah akibat semakin habisnya bahan organik yang terkandung dalam tanah akibat intensitas tanam yang tinggi dan terlalu mengandalkan pupuk an-organik makro semata (N, P, K).

Sistem Administrasi Pertanahan Lemah dan Implementasi Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR 24/92) Tidak Konsisten

Pendataan dan sistem dokumentasi di bidang pertanahan lemah dan ini merupakan salah satu sebab banyaknya kasus-kasus sengketa tanah yang tidak tuntas. Sementara itu pelanggaran undang-undang tata ruang dalam pemanfaatan tanah banyak terjadi. Dalam tataran empiris kelemahan sistem administrasi tanah yang lemah itu merupakan akibat simultan dari sejumlah faktor berikut: (a) Kesadaran masyarakat terhadap pentingnya legalitas formal kepemilikan lahan masih rendah, (b) Biaya administrasi tanah mahal, (c) Lembaga yang berwenang menangani sistem administrasi tanah kurang pro-aktif, dan (d) Kesulitan dalam memberantas berkembang-

nya *rent seeking activity* dalam transaksi tanah dengan memanfaatkan kelemahan sistem administrasi tanah itu sendiri.

TINJAUAN HISTORIS KEBIJAKSANAAN AGRARIA DI INDONESIA

Aspek sosial ekonomi pertanahan di Indonesia khususnya yang berkaitan dengan masalah pertanian tak dapat dilepaskan dari warisan kolonial. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari sistem perundang-undangan yang diperkenalkan oleh pemerintah Hindia Belanda selama 3 abad. Diantara berbagai perangkat hukum itu, yang paling mendasar adalah Undang-Undang Agraria 1870 (*Agrarische Wet*). Dengan undang-undang itu, pihak swasta memperoleh kesempatan untuk menanamkan modalnya (terutama dalam bidang perkebunan) dan ada pengakuan terhadap hak-hak rakyat setempat (Hutagalung, 1985). Implementasi undang-undang tersebut mendorong tumbuhnya perkebunan-perkebunan besar di Indonesia pada masa itu. Pada saat itu, Belanda yang didukung oleh kelompok liberal mengharapkan bahwa pembebasan kegiatan ekonomi itu akan dapat mendorong transformasi ke arah perekonomian modern (Wiradi, 1990).

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, *Agarische Wet (Staatsblad 1870 No. 55)* dicabut. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Bab II Pasal 16² disebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan hak atas tanah mencakup: (a) Hak milik, (b) Hak guna usaha, (c) Hak guna bangunan, (d) Hak pakai, (e) Hak sewa, (f) Hak membuka tanah, (g) Hak memungut hasil hutan, dan (h) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53³ (Anonimous, 1993).

² Pasal 16 Bab II ini mengacu pada Bab I Pasal 4 ayat (1) tentang Dasar-Dasar dan Ketentuan-Ketentuan Pokok mengenai hak menguasai dari negara.

³ Pasal 53 termasuk dalam Bab IV yakni tentang Ketentuan-Ketentuan Peralihan. Pasal ini terdiri dari 2 ayat. Dalam ayat (1) disebutkan bahwa hak-hak yang sifatnya sementara ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.

Masalah pertanahan tidak terjadi seketika dan dinamikanya sangat dipengaruhi oleh politik agraria (kebijaksanaan) yang diterapkan. Oleh sebab itu kajian historis sangat diperlukan untuk memahami masalah tersebut. Secara ringkas perubahan-perubahan politik agraria di Indonesia dapat dibagi dalam tiga babak: (a) Masa feodalisme, (b) Masa kolonialisme, dan (c) Masa kemerdekaan sampai sekarang (Syahyuti, 2001).

Masa Feodalisme

Sebagaimana dinyatakan oleh Schrieke (1955), salah satu fenomena menonjol dalam era ini adalah insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi lemah karena bagian terbesar surplus produksi hanyalah untuk pemerintah (kerajaan). Legitimasi didasarkan atas peranan pemerintah (raja) dalam membangun konstruksi irigasi dan jalan, menjamin keamanan, serta penyediaan bangunan lumpung padi. Sampai dengan tahun 1800 belum terjadi perubahan mendasar pada struktur praktek agraria tersebut (Wertheim, 1956).

Pada abad 18 sampai awal abad 19, secara umum di Jawa dikenal 3 kelas sosial masyarakat berdasarkan ragam penguasaan tanah, yaitu: (1) Petani tuna-kisma (2) Petani (disebut "sikep" atau "kuli") yang memiliki hak atas tanah, namun berkewajiban membayar pajak dan upeti kepada pihak kerajaan, dan (3) Pamong desa yang selain menguasai tanah pribadi, juga berhak menguasai sejumlah besar tanah desa sebagai upah mereka dalam mengatur pemerintahan (*lungguh* dan *tanah bengkok*), ditambah hak mempekerjakan sikep atau kuli untuk mengarap tanah mereka tersebut tanpa membayar upah.

Menurut Wiradi (2000), kepemilikan menurut konsep Barat (*property* atau *eigendom*) tidak dikenal pada masa itu, bahkan juga bagi penguasa. Tanah bukannya dimiliki pejabat atau penguasa, tetapi para penguasa itu dalam artian politik mempunyai hak yurisdiksi atas hamparan lahan dalam wilayahnya yang dengan kekuasaan dan pengaruhnya dapat mereka pertahankan, dan secara terotitis mempunyai hak untuk menguasai, menggunakan, ataupun menjual hasil-hasil buminya sesuai dengan adat yang berlaku.

Bentuk penguasaan tanah beragam. Penguasaan individual maupun kolektif ada pada satu daerah secara bersamaan (Van de Kroef, 1984). Pola penguasaan tanah cenderung berada di antara dua kutub yang berlawanan, yaitu pemilikan komunal yang kuat atau hak ulayat, dan pemilikan perorangan dengan beberapa hak istimewa komunal.

Oleh karena hak penguasaan tanah ada pada kerajaan, maka perolehan bagi petani sangat terbatas. Akibatnya, komersialisasi pedesaan tidak berjalan dan investasi pertanian mandeg. Penguasaan tanah oleh kerajaan, menjadi alat politik pihak kerajaan untuk mengontrol seluruh warga, terutama pembantu-pembantunya di level desa. Keputusan dari pembantu di tingkat desa terbentuk melalui pemberian "tanah lungguh" kepada mereka yang sewaktu-waktu dapat dicabut oleh pihak kerajaan.

Masa Pemerintahan Kolonial

Meskipun pemerintahan kolonial menerapkan politik agraria yang berbeda dari masa sebelumnya, tetapi pengaruhnya bagi masyarakat relatif sama, karena dalam praktek pemerintah kolonial menggunakan tenaga golongan elit feodal sebelumnya, yaitu para bupati dan pembantu-pembantunya dengan pola kerja yang sama. Pada era sistem tanam paksa (1830 – 1870), petani diwajibkan menanam komoditas ekspor yang harus dijual kepada pemerintah dengan harga yang telah ditetapkan. Tanam paksa ini pada dasarnya merupakan penyatuan antara sistem penyerahan wajib dan sistem pajak tanah, dimana pajak dibayar dalam bentuk natura (hasil panen).

Selama masa tanam paksa, memang terjadi peningkatan ekspor komoditi perkebunan, terutama kopi dan gula. Namun, program tanam paksa telah menjadi faktor penting yang bertanggungjawab terhadap keterbelakangan dan kemiskinan di Indonesia. Dengan tanam paksa terjadi pengalihan surplus ekonomi dari Indonesia ke Belanda serta memperbanyak kaum "proletariat desa" (Sritua Arief dan Adi Sasono dalam Suwarsono dan So, 1991). Oleh sebab itu apa yang terjadi selama masa penjajahan adalah dominasi dan eksploitasi

sumber kekayaan tanah jajahan untuk kepentingan penjajah (Fauzi, 1999).

Bersamaan dengan munculnya iklim politik yang bercorak liberalisme di Belanda, pihak swasta di sana menuntut diberi kesempatan untuk membuka perkebunan di Indonesia. Untuk itu pemerintah Belanda mengeluarkan Undang-Undang Agraria tahun 1870 (*Agrarische Wet*) yang memungkinkan sistem penyewaan jangka panjang tanah-tanah untuk perkebunan. Peraturan ini menjadi dasar peraturan agraria di Indonesia, namun bersifat dualistis karena bagi orang asing berlaku hukum barat, dan bagi rakyat Indonesia berlaku hukum adat. Disini dimungkinkan untuk memiliki tanah secara mutlak (hak *eigendom*) termasuk hak untuk menyewakannya ke pihak lain.

Tujuan UU tersebut adalah untuk memberikan kesempatan luas bagi modal swasta asing yang memang berhasil secara gemilang. Tetapi tujuan lainnya, yaitu melindungi dan memperkuat hak atas tanah bagi bangsa Indonesia asli ternyata jauh dari harapan (Wiradi, 2000). Apalagi ditambah sikap para raja dan sultan baik di Jawa maupun di Luar Jawa yang tergiur untuk memberikan konsesi kepada para penguasa swasta asing.

Pemerintah kolonial juga melakukan kebijakan sistem sewa tanah kepada petani, meskipun kurang berhasil (Fauzi, 1999). Kebijakan ini dilandasi asumsi, bahwa tanah adalah milik Belanda. Sistem sewa ini diterapkan dengan harapan akan dapat memberikan kebebasan dan kepastian hukum serta merangsang untuk menanam tanaman dagang kepada petani. Selain itu juga diharapkan kebijakan ini dapat menjaga kelestarian pendapatan pemerintah. Pada tahap selanjutnya, sistem sewa ini diarahkan untuk tujuan ekspor dengan mengundang swasta-swasta besar dari Belanda.

Kesimpulannya adalah bahwa pemerintah kolonial telah memilih pola penguasaan atas tanah, disewa atau dengan pajak, sebagai instrumen yang penting dalam memajukan pertanian dan pendapatan pemerintah kolonial. Bagi petani, nasib yang dialami akibat penerapan politik agraria di masa Belanda tidaklah banyak berbeda dengan politik agraria di masa kerajaan. Petani tetaplah seorang

penggarap dengan kewajiban menyerahkan sebagian hasilnya kepada pihak penguasa.

Masa Kemerdekaan (Orde Lama dan Orde Baru)

Masa Orde Lama ditandai dengan kelahiran Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960. Dari produk hukum ini terlihat bahwa pemerintah memberi perhatian serius terhadap pentingnya permasalahan agraria sebagai landasan pokok dalam pembangunan pertanian dan pedesaan (Wiradi, 2000). Kegiatan *land reform* yang ideal pernah berjalan setelah kelahiran UUPA ini, namun kemudian gagal karena ditunggangi oleh muatan politik, khususnya oleh Partai Komunis Indonesia (PKI).

Sesungguhnya UUPA tersebut menentang kapitalisme yang melahirkan kolonialisme, dan menentang sosialisme yang dianggap meniadakan hak-hak individu atas tanah (Fauzi, 1999). Politik agraria yang terkandung dalam UUPA 1960 adalah politik populisme, mengakui hak individu atas tanah dengan tetap memperhatikan "fungsi sosial". Melalui prinsip hak menguasai oleh negara, pemerintah mengatur agar tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana termaktub dalam pasal 33 UUD 1945.

Sepanjang pemerintahan Orde Baru, *land reform* sangat sedikit diperhatikan. Meskipun demikian, usaha privatisasi tanah tetap diusahakan pemerintah melalui program sertifikasi tanah. Pada periode ini, modernisasi pertanian dengan program revolusi hijau menjadi prioritas, sementara pemecahan masalah pertanahan tidak tertangani secara sistematis dan konsisten.

Pembangunan pertanian dengan mengintroduksi teknologi maju dan efisien di satu sisi mampu mengatasi masalah kekurangan pangan, tetapi di sisi lain tidak sedikit dampak negatif yang timbul. Program revolusi hijau dipercaya telah menimbulkan polarisasi sosial ekonomi, atau setidaknya tidaknya penegean stratifikasi, dan terusnya kelompok petani *landless* dari pedesaan (Tjondronegoro, 1999).

Penelitian Amaluddin (1987) di Kendal Jawa Tengah menyimpulkan bahwa perubahan sistem penguasaan tanah menyebabkan perubahan sistem produksi pertanian. Sebelum tahun 1960, ada tiga jenis hak penguasaan tanah komunal, yaitu hak *bengkok*, hak *banda desa*, hak *narawita*; serta satu yang bersifat individual yaitu hak *yasana*. Penerapan UUPA tahun 1960 menyebabkan konversi tanah yang semula berdasarkan hukum adat (komunal) menjadi hak milik. Hak *narawita*, secara *de facto* sudah menjadi milik individual, sehingga penjualan tanah berkembang, peluang tunakisma untuk menggarap mengecil, dan mobilitas penguasaan cenderung terpolarisasi. Bersamaan dengan itu, sistem produksi yang semula dilandasi nilai-nilai tradisional digantikan oleh sistem produksi komersial. Dalam konteks yang lebih luas, Hayami dan Kikuchi (1987) juga menemukan kesamaan dampak revolusi hijau di Indonesia dan Filipina. Transformasi sistem sosial pedesaan seperti itu, juga didukung oleh temuan Temple (1976) yang melihat adanya evolusi desa Jawa dari desa komunal (1830-1870), dilanjutkan desa tradisional (1870-1959), dan terakhir desa komersial bersamaan dengan era revolusi hijau.

Dari uraian ini dapat disimpulkan bahwa perubahan sistem penguasaan tanah sangat terkait dengan perkembangan teknologi pertanian, struktur perekonomian desa, dan pada akhirnya terkait pula dengan struktur sosial masyarakat pedesaan. Oleh sebab itu seperti dinyatakan dalam Todaro (1983), pembangunan pertanian harus terintegrasi dengan pembangunan pedesaan.

SIMPUL-SIMPUL STRATEGIS DALAM TINDAK LANJUT PEMBARUAN AGRARIA

Respon dan Kondisi Petani Dalam Kaitannya Dengan Kebijakan Agraria

Respon petani terhadap kebijakan pemerintah melalui mekanisme agraria beragam dan dinamis. Pada masa feodal, petani penggarap cenderung "berproduksi secukupnya" (Schrieke, 1955). Sikap ini diambil sebagai bentuk perlawanan politik yang "tidak terang-terangan". Menghadapi tekanan tanam paksa dengan komoditas ekspor kolonial, sementara

jumlah penduduk terus meningkat; respon yang umum di Jawa menurut Geertz (1976) adalah apa yang disebutnya dengan fenomena "involusi pertanian". Masyarakat yang berbentuk komunal (Temple, 1976) melakukan adaptasi organisasi produksi sedemikian rupa, dimana dengan tanah yang tersisa, lembaga desa menjamin seluruh orang yang menginginkan memperoleh pekerjaan, sehingga setiap warga terjamin kebutuhan subsistensinya.

Konflik agraria yang terjadi di masa kolonial bersifat struktural-vertikal, dan terjadi pengkutuban antara rakyat sebagai buruh di satu pihak dengan pemilik modal swasta asing (Suhendar dan Winarni, 1998). Konflik struktural-vertikal ini berubah menjadi konflik horizontal semenjak kemerdekaan (masa Orde Lama), dimana terjadi pergeseran wilayah konflik menjadi konflik antara buruh tani dan petani miskin dengan tuan-tuan tanah atau petani kaya yang menolak UUPA 1960.

Pada masa Orde Baru, konflik kembali bersifat struktural-vertikal yang bercirikan konflik-konflik lokal dan sporadis. Respon petani cenderung berubah menjadi perlawanan fisik. Sementara pada waktu yang bersamaan, kelompok buruh tani dan petani bertanah sempit yang tidak mencapai skala ekonomi secara pasti "terusir" dari desanya karena tidak dapat menggantungkan nafkahnya dari bekerja di desa. Migrasi ke kota dengan bekerja di sektor informal merupakan fenomena paling umum (Tjondronegoro, 1999).

Sebagaimana dinyatakan dalam Prosterman (2002), selama periode 1960 – 2000 berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional (BPN), total lahan yang didistribusikan dalam rangka program *land reform* adalah sekitar 850 ribu hektar yang berarti sekitar 3 persen dari total lahan pertanian yang didayagunakan (*cropland in use*). Jumlah rumah tangga penerima redistribusi tanah adalah 1.292.851 keluarga dengan rata-rata luas 0,66 hektar. Dari angka-angka itu, sekitar 339 ribu hektar berlokasi di Pulau Jawa (6 persen dari lahan total lahan pertanian di wilayah ini), jumlah rumah tangga penerima 816 849 KK dengan rata-rata luas 0,42 hektar. Dibandingkan dengan jumlah rumah tangga potensial yang seharusnya menerima redistribusi tanah, angka tersebut termasuk sangat rendah;

apalagi jika diperbandingkan dengan pelaksanaan *land reform* yang pernah dilakukan oleh Jepang (1948), Taiwan (1953) ataupun Vietnam Selatan (1970).

Pengaruh respon petani terhadap kebijaksanaan di bidang agraria bersifat timbal balik dengan perkembangan pertanian (teknologi dan kelembagaan). Dalam konteks demikian, pelajaran yang dapat ditarik dari revolusi hijau berikut segala implikasinya menarik untuk disimak.

Di Indonesia, revolusi hijau terjadi bertepatan dengan masa rezim Orde Baru. Pada periode ini, kebijakan di bidang agraria yang mengarah pada perbaikan struktur penguasaan tanah pertanian dapat dikatakan tidak pernah mengemuka. Bahkan secara empiris, yang terjadi adalah sebagian petani justru terpaksa kehilangan tanah garapan dan terpaksa berpindah lokasi karena lokasinya terkena pembangunan waduk. Sebagian dari petani yang terpaksa pindah lokasi tersebut ada yang tetap menjadi petani karena dapat memperoleh lahan garapan pengganti (di lahan transmigrasi atau di desa lain); ada pula yang kemudian beralih profesi ke usaha non pertanian dengan berbekal uang dari hasil ganti rugi tanah. Proses pemindahan dan atau ganti rugi tersebut sebagian berjalan lancar tetapi tak sedikit pula yang bermasalah karena petani merasa dirugikan.

Seiring dengan meningkatnya produktivitas pertanian akibat pemanfaatan bibit unggul dan penggunaan pupuk serta pestisida secara intensif, revolusi hijau juga mengubah kelembagaan hubungan kerja pertanian di pedesaan. Sistem kerja sambilan-sambilan semakin hilang, sistem upah harian berganti menjadi borongan, sistem tebasan berkembang, waktu tanam cenderung serentak, dan pengolahan tanah cenderung mengandalkan tenaga mekanis. Bukan itu saja, dalam sistem bawon, hasil panen yang menjadi bagian untuk buruh proporsinya juga menurun sehingga kenaikan tingkat upah riil yang diterima buruh tani tidak sebanding dengan kenaikan keuntungan bersih pemilik tanah. Terutama di desa-desa pesawahan, kompensasi terhadap faktor produksi untuk tanah naik secara menyolok dan mendorong pemilik uang untuk mengakumulasi penguasaan tanah. Tergantung pada struktur penguasaan tanah

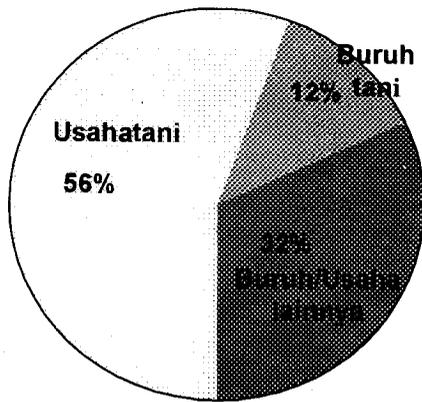
semula, kelembagaan transaksi lahan yang berlaku, serta kesempatan kerja luar pertanian yang berkembang; pada akhirnya kondisi tersebut mendorong terjadinya proses perubahan struktur penguasaan tanah yang mengarah pada polarisasi ataupun diferensiasi.

Bersamaan dengan perubahan pola hubungan kerja pertanian tersebut sistem kelembagaan lokal yang semula sangat berperan sebagai jaring pengaman sosial ternyata semakin kehilangan vitalitasnya. Sementara itu perbedaan kesejahteraan antara penduduk kaya dengan penduduk miskin semakin melebar.

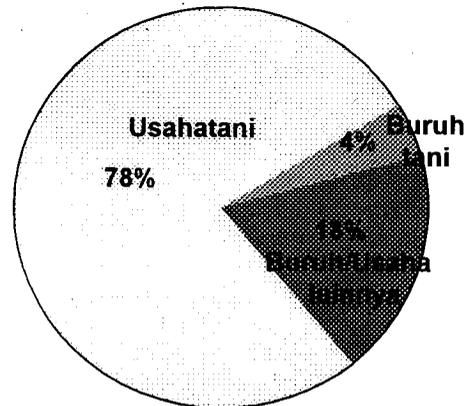
Selain dinamika yang terjadi dalam sektor pertanian, pada saat yang sama terjadi pula perubahan struktur perekonomian. Proses urbanisasi (proses perubahan budaya pedesaan menjadi budaya urban) meluas dan merambat dengan cepat dari pusat-pusat pertumbuhan ekonomi. Di tengah sistem administrasi pertanahan yang lemah dan mudarnya kelembagaan di pedesaan maka pasar tanah menjadi semakin ramai karena orang-orang kaya perkotaan juga semakin akses terhadap pasar tanah di pedesaan. Pada perkembangan selanjutnya, sosok tanah sebagai "komoditi" yang dapat diperjual belikan secara bebas semakin nyata. Hal ini, menurut Wiradi (1996) sebenarnya berbahaya karena akan melahirkan praktek-praktek monopoli dan spekulasi tanah.

Hubungan antara Struktur Penguasaan Tanah dengan Distribusi Pendapatan

Meskipun secara agregat pangsa sektor pertanian dalam Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia semakin menurun (pertengahan dasa warsa 90-an adalah sekitar 20 persen). Sedangkan pangsa sektor industri dan jasa semakin tinggi, akan tetapi jumlah penduduk yang menggantungkan nafkahnya dari sektor pertanian masih sangat besar (sekitar 48 persen). Bagian terbesar dari penduduk negeri ini masih menggantungkan nafkahnya dari sektor pertanian. Sensus Pertanian 1993 menunjukkan bahwa ternyata petani-petani dengan luas penguasaan tanah yang sempit juga terpaksa menggantungkan nafkah utamanya dari usahatani (Gambar 2).



Penguasaan lahan < 0,25 Ha



Penguasaan lahan 0,25 – 0,50 Ha

Gambar 2. Sebaran Rumah Tangga Petani Kecil Menurut Luas Lahan yang Dikuasai dan Penghasilan Utama, 1993.

Struktur penguasaan tanah yang timpang tersebut merupakan salah satu sumber utama ketimpangan pendapatan rumah tangga di pedesaan. Sangat banyak hasil penelitian yang memperoleh kesimpulan seperti itu. Nurmanaf (2001) dengan menggunakan desa sebagai unit analisis (78 desa tersebar di 6 Provinsi: Jawa Barat, Jawa Tengah, Sumatera Barat, Lampung, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan tahun 1988-1989), memperoleh kesimpulan bahwa pada pedesaan yang berbasis pertanian maka ketimpangan pendapatan sangat dipengaruhi oleh ketimpangan struktur kepemilikan tanah. Hal serupa sesungguhnya telah menggejala sejak akhir dasawarsa 70-an. Bagaimana itu terbentuk, apa peranan kesempatan kerja luar pertanian dalam mengurangi dampak dari struktur penguasaan tanah di pedesaan yang timpang itu, dan bagaimana kelembagaan penguasaan tanah pada saat itu dapat disimak dari

serangkaian hasil penelitian yang dilakukan oleh para peneliti Studi Dinamika Pedesaan (SDP) pada rentang waktu 1979 – 1982 (lihat: Wiradi dan Makali, 1984; Mintoro, 1984; Kasryno, 1984; Soentoro, 1984). Gambaran pada akhir dasawarsa 90-an dapat disimak misalnya dari penelitian pada komunitas petani di desa-desa sawah di 19 desa (tersebar di 4 Kabupaten) di DAS Brantas (Tabel 5) sebagaimana ditunjukkan pada penelitian Sumaryanto *et al.* (2002). Sedangkan untuk penelitian dengan populasi rumah tangga pedesaan dapat disimak dari penelitian PATANAS sebagaimana dilaporkan dalam Adnyana, *et al.* (2000) maupun Susilowati *et al.* (2001).

Dari serangkaian hasil-hasil penelitian itu dapat disimpulkan bahwa selama tiga puluh tahun terakhir ini upaya memperkecil pengaruh ketimpangan penguasaan tanah terhadap ketimpangan pendapatan di pedesaan ternyata belum membawa hasil. Mungkin salah satu

Tabel 5. Rata-rata Pendapatan Petani di Wilayah Pesawahan DAS Brantas, 1999/2000

Kelompok menurut luas pemilikan sawah (Ha)	Rumah tangga (%)	Pendapatan per tahun (Rp. 000)		Pangsa masing-masing sumber pendapatan (%)		
		Per kapita	Per Rumah tangga	Usahatani	Buruh tani	Lainnya
0	23,1	969,5	4236,1	50,1	17,3	32,6
0 < L =< 0,5	53,5	1174,5	4537,8	73,0	5,8	21,2
0,5 < L =< 1,0	17,7	1559,4	6417,7	73,0	1,8	25,2
> 1,0	5,6	3479,1	17187,0	76,4	-	23,6
Total	100,0	1324,9	5512,4	67,9	7,4	24,7

Sumber: Sumaryanto *et al.*, 2002.

penyebab utamanya adalah, seperti yang dinyatakan dalam Kasryno (1984), sangat teringgalnya kenaikan tingkat upah jika dibandingkan dengan kenaikan produktivitas usahatani dan kurang berkembangnya investasi di pedesaan yang mampu mendorong proses *pull out* tenaga kerja ke luar sektor pertanian (dengan produktivitas yang lebih tinggi) secara signifikan. Stagnasi upah tenaga kerja pertanian tersebut tercermin pula dari analisis perkembangan bagian hasil untuk tenaga kerja dari data Biro Pusat Statistik sebagaimana dilaporkan dalam Sumaryanto dan Rusastra (1999). Pada tahun 1972, pangsa untuk tenaga kerja upahan masih mencapai 18,7 persen, namun tahun 1989 menurun menjadi 15,9 persen, dan pada tahun 1996 hampir tak berubah kalau tak dapat dikatakan menurun yakni menjadi 15,5 persen (Tabel 6).

Prakondisi untuk Pelaksanaan Pembaruan Agraria

Pembaruan agraria merupakan program besar yang pelaksanaannya membutuhkan dukungan politik yang kuat, ketegasan dan konsistensi dalam pelaksanaan, koordinasi lintas sektor yang solid, bahkan oleh karena interdependensi antar bangsa dalam era globalisasi sangat kuat, maka pengaruh lingkungan strategis juga perlu diperhitungkan. Secara implisit hal itu menunjukkan bahwa pelaksanaan pembaruan agraria membutuhkan suatu pemerintahan yang kuat agar pelak-

sanaan aturan hukum dapat dijalankan dengan tegas serta konsisten, dan koordinasi lintas sektor yang solid dapat diwujudkan.

Dengan asumsi bahwa Tap MPR RI Nomor IX/MPR/2001 mencerminkan aspirasi politik bangsa, maka landasan politik untuk pembaruan agraria telah dicanangkan. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 Tap MPR RI Nomor IX/MPR/2001, arah kebijakan pembaruan agraria adalah:

- (a) Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.
- (b) Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*land reform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan.
- (c) Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *land reform*.
- (d) Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang

Tabel 6. Perkembangan Bagian Hasil Menurut Faktor Produksi

	Tahun	Produktivitas (Kg/Ha)	Harga Output (Rp/Kg)	Pangsa nilai faktor (%)		
				Tenaga Kerja	Sarana produksi	Surplus ¹⁾
Pulau Jawa	1972	3.228	55	22,44	18,37	59,19
	1989	4.958	233	19,12	13,76	67,12
	1996	5.176	433	19,04	14,88	66,08
Luar Jawa	1972	3.066	19	11,98	11,34	76,68
	1989	3.495	258	11,37	14,24	74,39
	1996	3.740	447	11,27	12,67	76,06
Indonesia	1972	3.171	17	18,68	22,05	59,27
	1989	4.254	243	15,87	13,96	70,17
	1996	4.424	439	15,54	13,87	70,59

Sumber: Survey Pertanian (1972) dan Struktur Ongkos Usahatani Padi & Palawija (1989, 1996) - BPS (diolah).
¹⁾ Bagian hasil untuk keuntungan, kompensasi management dan untuk tanah.

timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.

- (e) Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang terjadi.
- (f) Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumberdaya agraria yang terjadi.

Mengacu Pasal 6 Tap tersebut, setidaknya ada 6 agenda permasalahan yang perlu ditindak lanjuti, yaitu: (a) Identifikasi tanah-tanah yang bisa diperoleh untuk didistribusikan, (b) Identifikasi kelompok masyarakat yang akan menerima tanah, (c) Proses perolehan dan redistribusi tanah, (d) Fokus terhadap wilayah dimana program *land reform* akan diterapkan, (e) Pembiayaan program *land reform*, dan (f) Hambatan politik terhadap program *land reform*. Penjabaran lebih lanjut agenda permasalahan ini akan menyangkut sejumlah pertanyaan berikut (Prosterman, 2002):

- Tanah apakah yang layak didistribusikan untuk program *land reform* (tanah HGU yang sudah habis masa berlakunya, tanah yang melebihi batas maksimal pemilikan, tanah absentee, tanah komunal, tanah perkebunan yang kurang terawat, dan sebagainya).
- Tanah dalam kategori pendayagunaan seperti apakah yang akan didistribusikan (sawah, tegal/huma/ladang, pekarangan, kebun, dan sebagainya).
- Apakah program *land reform* selektif wilayah ataukah di seluruh wilayah Indonesia.
- Berapakah luas tanah yang seharusnya diberikan kepada penerima tanah dalam program *land reform*.
- Kompensasi apa yang seharusnya diberikan pemerintah untuk mengganti tanah obyek *land reform* (berapa, dalam bentuk apa, bagaimana cara pembayaran, dan sebagainya).

- Siapa yang layak menerima lahan dari *land reform* (petani kecil, buruh tani, rumah tangga miskin, dan sebagainya).
- Haruskah pihak penerima tanah membayar harga tanah yang mereka terima (berapa dan bagaimana sistem pembayarannya).
- Haruskah pihak penerima tanah dilarang untuk mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain (untuk jangka waktu berapa tahun aturan diberlakukan, pengertian apa saja yang tercakup dalam definisi pengalihan hak atas tanah kepada pihak lain).
- Siapa saja atau lembaga apa saja yang layak berperan serta dalam lembaga pelaksanaan program *land reform* (di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kodya, kecamatan, desa, kampung) dan bagaimana prosedur pembentukan kelembagaan tersebut, strukturnya, cakupan kewenangannya, dan sebagainya.

Dari sejumlah permasalahan yang perlu dikaji dan ditindak lanjuti tersebut tampak bahwa sejumlah permasalahan awal harus dibenahi terlebih dahulu, yakni: (a) Sistem administrasi pertanahan, (b) Delineasi wilayah program *land reform*, (c) Penentuan tolok ukur untuk identifikasi calon penerima tanah *land reform* maupun yang tanahnya akan didistribusikan, (d) Dasar perhitungan dalam penentuan kompensasi maupun pembiayaan *land reform* yang harus ditanggung oleh pemerintah. Sementara itu harus dipecahkan pula permasalahan yang timbul di sejumlah wilayah akibat perbedaan sistem penguasaan tanah menurut negara dan menurut hukum adat. Pelaksanaan *land reform* memang merupakan suatu proses yang kompleks dan membutuhkan waktu yang panjang. Perumusan strategi jangka pendek, menengah, dan panjang harus dilakukan secara seksama untuk mencegah gejolak sosial yang bukan saja dapat menyebabkan *net social benefit* dari program *land reform* menjadi negatif, tetapi bahkan dapat menyebabkan kemunduran taraf perkembangan sosial ekonomi secara keseluruhan.

Perluasan Areal Pertanian, Transmigrasi, dan Penciptaan Kesempatan Kerja Luar Pertanian di Pedesaan.

Dalam tataran empiris keputusan politik untuk melaksanakan *land reform* sesungguhnya

nya lebih banyak didorong oleh semangat untuk memperbaiki distribusi pendapatan. Pengaruh *land reform* terhadap perbaikan kinerja efisiensi produksi, pemasaran, dan peningkatan nilai tambah agregat masih menjadi bahan perdebatan karena berbagai hasil penelitian memperoleh kesimpulan beragam.

Menyimak perkembangan dalam sepuluh tahun terakhir, kebutuhan terhadap perluasan areal pertanian sangat dirasakan urgensinya. Secara empiris kebutuhan akan perluasan pertanian terlihat dari kecenderungan mengeksploitasi tanah secara berlebihan. Dalam konteks ini, intensitas tanam yang tinggi sesungguhnya menampilkan dua wajah. Intensitas tanam yang tinggi, di satu sisi merupakan cerminan dari meningkatnya kemampuan petani memaksimalkan potensi lahan yang dikuasai, akan tetapi sebenarnya dalam kasus-kasus tertentu hanyalah merupakan tindakan yang terpaksa harus dilakukan karena cara lain untuk meningkatkan pendapatan tidak dapat ditempuh.

Perluasan areal pertanian tidak semata-mata ditempuh melalui konversi hutan menjadi lahan budidaya. Dalam jangka pendek, meningkatkan pendayagunaan lahan-lahan terlantar atau yang selama ini didefinisikan oleh BPS sebagai "sementara tidak diusahakan" (pada tahun 2000 diperkirakan ada 9,7 juta hektar, BPS) tampaknya lebih realistis dan tidak harus mengorbankan hutan. Untuk itu informasi lebih rinci sangat dibutuhkan tentang berapa, dimana, bagaimana konfigurasi (terkonsolidasi atukah terpecah-pecah), kondisi kesesuaian lahannya, status penguasaannya.

Walaupun masih memerlukan perlengkapan informasi yang lebih rinci, aspek teknis dari informasi pertanahan di Indonesia pada saat ini telah cukup tersedia. Dengan memanfaatkan teknologi kecerdasan buatan (*artificial intelligence*) telah disusun suatu sistem pakar untuk mengevaluasi dengan cepat alternatif komoditi yang sesuai dan sistem produksi yang tepat untuk suatu lahan (Amien, 1986). Terkecuali untuk Irian Jaya, peta-peta agro-ekologi dan alternatif pengembangan pertanian untuk seluruh wilayah Indonesia telah disusun (Amien *et al.*, 1994a; Amien *et al.*, 1994b, Amien, 1994). Sudah barang tentu ini saja tidak cukup dan sangat membutuhkan

kajian-kajian sosial ekonomi (bahkan budaya) secara komprehensif.

Perluasan areal pertanian yang layak adalah di luar Pulau Jawa. Implikasinya, aktivitas ini perlu dibarengi dengan mobilitas penduduk ke kawasan bukaan baru tersebut (transmigrasi). Untuk itu, reformulasi kebijaksanaan transmigrasi perlu dilakukan agar akses-akses negatif yang timbul dari ketidakharmonisan pendatang dengan komunitas setempat dapat dihindari.

Telah menjadi pengetahuan umum bahwa (meskipun tidak secara langsung) peningkatan penyerapan tenaga kerja ke luar sektor pertanian di pedesaan dapat mengurangi ketimpangan pendapatan yang diakibatkan oleh ketimpangan penguasaan tanah. Akan tetapi secara empiris, ternyata pengembangan kesempatan kerja luar pertanian di pedesaan masih jauh dari sasaran yang diinginkan. Terdapat empat faktor utama yang menjadi penyebabnya, yakni: (a) Pengembangan industri dan jasa berbasis sumberdaya domestik kurang berkembang karena ketidaktepatan dalam mewujudkan aktivitas industri yang sinergis dengan aktivitas pertanian, (b) Kecenderungan terkonsentrasinya pertumbuhan industri di wilayah urban, (c) Arus modal investasi antar sektor dan wilayah tidak sesuai dengan kondisi yang dibutuhkan untuk mengembangkan kegiatan-kegiatan ekonomi yang kompatibel dengan kualifikasi angkatan kerja yang harus diserap, dan (d) Pengembangan kualitas angkatan kerja tidak mencapai sasaran.

Meningkatnya penyerapan tenaga kerja pedesaan ke sektor luar pertanian produktif (*pull out*) diharapkan berdampak ganda. Di satu sisi untuk mengurangi tekanan penduduk atas tanah dan apabila proses ini dibarengi dengan konsolidasi usahatani maka kondusif untuk meningkatkan efisiensi produksi dan pemasaran. Di sisi lain, mengurangi ketergantungan pendapatan rumah tangga dari penggarapan lahan sehingga ketimpangan struktur penguasaan tanah tidak harus mengakibatkan ketimpangan pendapatan.

Semestinya dampak simultan dari perluasan areal pertanian, transmigrasi, dan penciptaan lapangan kerja luar pertanian sinergis dengan pelaksanaan program *land reform*, karena secara tidak langsung kondusif

untuk mencegah/mencairkan proses kristalisasi atau terbentuknya lapisan sosial tertentu yang antusiasnya untuk memperoleh tanah sangat eksekif ("lapar tanah") yang mudah terprovokasi kepentingan politik yang mengarah pada pertentangan kelas. Sudah barang tentu pembiayaan program-program ini haruslah efisien guna menghindari pengalihan anggaran yang terlampau besar dari anggaran yang semestinya diperuntukkan bagi tindak lanjut pembaruan agraria.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKSANAAN

Sektor pertanian sangat berkepentingan dengan tindak lanjut pembaruan agraria. Selain diharapkan dapat memperbaiki struktur penguasaan tanah sehingga kondusif untuk meningkatkan kinerja usaha pertanian yang berkelanjutan, pembaruan agraria diharapkan mampu memperbaiki distribusi pendapatan komunitas petani maupun masyarakat pedesaan pada umumnya.

Dalam tataran teoritis, lahirnya Tap MPR RI Nomor IX/MPR/2001 mencerminkan komitmen politik untuk melakukan pembaruan agraria. Sesuai dengan hierarki hukum yang berlaku, Tap tersebut merupakan landasan hukum untuk merumuskan kebijaksanaan pembaruan agraria yang salah satu arahnya adalah berupa program *land reform* atau dalam konteks yang lebih luas berupa reforma agraria.

Mengingat peranan tanah dalam kehidupan masyarakat sangat strategis, perumusan dan pelaksanaan program *land reform* membutuhkan pendekatan multi disiplin dan lintas sektor, serta persiapan sangat matang dan seksama dengan mempertimbangkan berbagai implikasinya yang sangat luas. Sejumlah agenda penting harus dibenahi terlebih dahulu antara lain: sistem administrasi pertanahan, pengembangan konsep untuk deliniasi wilayah program *land reform*, perumusan konsep dan penentuan tolok ukur untuk identifikasi calon penerima tanah *land reform* maupun yang tanahnya akan didistribusikan, serta dasar perhitungan dalam penentuan kompensasi maupun pembiayaan *land reform* yang harus ditanggung oleh pemerintah maupun calon penerima tanah.

Dalam jangka pendek – menengah, seiring dengan penciptaan prakondisi maupun perumusan program dan berbagai kebijaksanaan yang ditujukan untuk pelaksanaan pembaruan agraria adalah penting untuk secara sistematis meningkatkan kesempatan kerja luar sektor pertanian produktif di pedesaan, perluasan areal pertanian dan mendorong mobilitas penduduk ke wilayah yang kepadatan agrarisnya rendah. Program ini penting karena selain dapat merupakan jawaban terhadap sejumlah permasalahan yang dihadapi sektor pertanian terkini, juga dapat meringankan beban permasalahan yang dihadapi dalam proses pelaksanaan pembaruan agraria.

Perlu digaris bawahi bahwa pelaksanaan pembaruan agraria sebagaimana dinyatakan dalam Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 memerlukan iklim yang kondusif berupa pemerintahan yang kuat, pelaksanaan hukum yang tegas dan konsisten, serta koordinasi lintas sektor yang solid. Kesemuanya itu dibutuhkan agar sejumlah gejolak sosial yang mungkin muncul selama proses pembaruan agraria berlangsung tidak sampai menimbulkan eksekse negatif dengan biaya sosial yang teramat besar.

Sebagai catatan penutup, menyadari bahwa permasalahan di bidang pertanahan dimensinya sangat luas dan kompleks maka tulisan ini tidak berpretensi untuk mengajukan suatu alternatif pemecahan. Informasi, data dan pembahasan yang telah dikemukakan lebih diarahkan untuk meningkatkan kualitas pemahaman permasalahan sehingga pihak-pihak yang berkepentingan dalam perumusan kebijaksanaan dapat bertindak lebih arif.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyana, M.O., Sumaryanto, R. Kustiari, S. H. Susilowati, Supriyati. 2000. *Assesing the Rural Development Impact of the Crisis in Indonesia*. Center for Agro-Socioeconomic Research (CASER) in collaboration with The World Bank.
- Amaluddin, M. 1987. *Kemiskinan dan Polarisasi Sosial: Studi Kasus di Desa Bulugede, Kendal, Jawa Tengah*. Jakarta: UI Press.

- Amien, L. I., H. Sosiawan dan E. Susanti. 1994a. Agroekologi dan Alternatif Pengembangan pertanian di Kalimantan. Prosiding Temu Konsultasi Sumberdaya Lahan Untuk Pembangunan Wilayah Kalimantan (Palangkaraya 5 – 8 Oktober 1993). Pusat Penelitian Tanah dan Agroklimat pp. 93 – 114.
- Amien, L. I. 1986. Expert System for Agricultural System and Crop suitability in The Tropics. *Agricultural Research & Development Journal* 8 (3&4): 72 – 75.
- Amien, L. I. 1994. Agroekologi dan Alternatif Pembangunan Pertanian di Sumatera. *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Pertanian* 13 (1): 1 – 8.
- Amien, L. I., H. Sosiawan dan E. Susanti. 1994b. Agroekologi dan Alternatif Pengembangan Pertanian di Sulawesi, Nusa Tenggara dan Maluku. Prosiding Temu Konsultasi Sumberdaya Lahan Untuk Pengembangan Kawasan Timur Indonesia (Palu 17 – 20 Januari 1994). Pusat Penelitian Tanah dan Agroklimat. pp. 239 – 264.
- Anonymous, 1993. Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Bidang Tata Ruang (Jilid I). Biro Hukum, Sekretariat Wilayah/Daerah Tingkat I Jawa Timur.
- Barlow, R. 1972. *Land Resource Economics*. Prentice-Hall, Inc., New Jersey.
- Fauzi, N. 2002. Land Reform Sebagai Variabel Sosial: Perkiraan Tentang Rintangan Politik dan Finansial Pelaksanaan Land Reform. Makalah disampaikan dalam Seminar "Mengkaji Kembali Land Reform di Indonesia", Badan Pertanahan Nasional (BPN), Land Law Initiative (LLI) dan Rural Development Institut (RDI), Jakarta 8 Mei – 2002.
- Fauzi, N. 1999. *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar.
- Geertz, C. 1976. *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*. Jakarta: Bhratara K.A.
- Hardjosudarmo, S. 1970. *Masalah Tanah di Indonesia*. Bhratara. Jakarta.
- Hayami, Y. dan M. Kikuchi. 1987. *Dilema Ekonomi Desa: Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hutagalung, A. S. 1985. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. Rajawali, Jakarta.
- Kasryno, F. 1984. Suatu Alternatif Pengembangan Ekonomi Pedesaan. *Dalam Kasryno (Penyunting)*. 1984. *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta. p. 386 - 410.
- Latief, D. 1996. Kebijakan Penataan Ruang Dalam Pembangunan Daerah. *Dalam Hermanto et al. (Penyunting): Persaingan Dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air: Dampaknya Terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan*. Prosiding Lokakarya, Hasil Kerjasama Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian dengan Ford Foundation.
- Mintoro, A. 1984. Distribusi Pendapatan di Pedesaan. *Dalam Kasryno (Penyunting)*. 1984. *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta. 263 - 291.
- Nasoetion, L. I. 1994. Kebijakan Petanahan Nasional Dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi: Pengalaman Masa Lalu, Tantangan dan Arah ke Masa Depan. Makalah Orasi Ilmiah Guru Besar Tetap Ilmu Tanah. Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor.
- Nasoetion, L. I. dan J. Winoto. 1996. Masalah Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya Terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan. *Dalam Hermanto et al. (Penyunting): Persaingan Dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air: Dampaknya Terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan*. Prosiding Lokakarya, Hasil Kerjasama Pusat Penelitian Sosial ekonomi Pertanian dengan Ford Foundation.

- Nasoetion, L. I. dan S. Saefulhakim. 1994. Rural Land Use Management for Economic Development. Paper Presented at the Seminar on Agricultural Land Use Management, Organized by Asian Productivity Organization (APO) Tokyo 8th – 18th November 1994.
- Nurmanaf, A. R. 2001. An Analysis of Economic Inequalities Between Households in Rural Indonesia: Some of its causes and implications for policy development. (The Dissertation Findings in Brief). Faculty of Business and Computing, Southern Cross University Australia.
- Prosterman, R. 2002. Concept for Land Reform on Java. Paper prepared under the Land Law Initiative funded by the United States Agency for International Development; presented at the Seminar "Mengkaji Kembali Land Reform di Indonesia", Badan Pertanahan Nasional (BPN), Land Law Initiative (LLI) & Rural Development Institut (RDI), Jakarta 8 Mei – 2002.
- Scherr, S. J. and S. Yadav. 1996. Land Degradation in the Developing World: Implications for Food, Agriculture, and the Environment to 2020. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C.
- Schrieke, B. 1955. Indonesians Sociological Studies. Vol. 2 Part One. Bandung: W. van Hoeve - The Hague.
- Soentoro. 1984. Penyerapan Tenaga Kerja Luar Sektor Pertanian di Pedesaan. *Dalam* Kasryno (Penyunting). 1984. Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta. p. 202 – 218.
- Suhendar, E. 1994. Pemetaan Pola-Pola Sengketa Tanah di Jawa Barat. Yayasan AKATIGA. Bandung.
- Suhendar, E. dan Y. B. Winarni. 1998. Petani dan Konflik Agraria. Bandung: Yayasan AKATIGA.
- Sumaryanto dan I.W. Rusastra. 1999. Struktur Penguasaan Tanah dan Hubungannya Dengan Kesejahteraan Petani. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Pembangunan Pertanian dan Pedesaan Dalam Era Otonomi Daerah" yang diselenggarakan Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian di Bogor, 16 – 17 November 1999.
- Sumaryanto dan T. Sudaryanto. 2001. Perubahan Paradigma Pendayagunaan Sumberdaya Air dan Implikasinya Terhadap Strategi Pengembangan Produksi Pangan. *Forum Agro Ekonomi* Vol. 19 (2): 66 – 79.
- Sumaryanto, I. Amien dan M. H. Sawit. 1996. Beberapa Permasalahan Sosial Ekonomi Pertanahan di Indonesia. *Dalam* Handoko, I. *et al.* (Penyunting): Sistem Evaluasi Lahan Otomatis. Prosiding Seminar 'Automated Land Evaluation System'. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian bekerja sama dengan Jurusan Geofisika dan Meteorologi, FMIPA-IPB dan CIIFAD, Cornel University.
- Sumaryanto, M. Siregar dan Wahida. 2002. Penguasaan Tanah, Sistem Usahatani dan Pendapatan Rumah Tangga Petani di Daerah Pesawahan Beririgasi DAS Brantas. Laporan Penelitian Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian bekerja sama dengan IFPRI (draft).
- Susilowati S.H, Supriyati, A. Zakaria, Supadi. 2001. Studi Dinamika Ekonomi Pedesaan (PATANAS): Usahatani, Ketenaga kerjaan, Pendapatan dan Konsumsi. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.
- Suwarsono dan A. Y. So. 1991. Perubahan Sosial dan Pembangunan. Jakarta: LP3ES.
- Syahyuti. 2001. Pengaruh Politik Agraria Terhadap Perubahan Pola Penguasaan Tanah dan Struktur Pedesaan di Indonesia. *Forum Agro Ekonomi* Vol. 19 (1): 21 – 32.
- Temple, G.P. 1976. Mundurnya Involusi Pertanian: Migrasi, Kerja dan Pembagian Pendapatan di Pedesaan Jawa. *Prisma* No. 3 April 1976.
- Tjondronegoro, S. M. P. 1999. Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Pedesaan

Jawa. Dalam: keping-Keping Sosiologi dari Pedesaan. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI.

Todaro, M. P., 1983. Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga (terjemahan). Ghalia Indonesia, Jakarta.

Van de Kroef. 1984. Penguasaan Tanah dan Struktur Sosial di Pedesaan Jawa (hal. 145-167). Dalam: SMP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (ed). 1984. Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa Ke Masa. Jakarta: PT Gramedia.

Wertheim, W.F. 1956. Indonesian Society in Transition: A Study of Social Change. Second Edition. Penerbit "Sumur Bandung", Bandung.

Wiradi, G. 1990. Masalah Pertanahan di Indonesai Dalam Perspektif sejarah. Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari: Tanah, Rakyat dan Keadilan dalam Dinamika Pembangunan. Lappesa - Surabaya.

Wiradi, G. 1996. Jangan Perlakukan Tanah sebagai Komoditi. Jurnal "Analisis Sosial. Edisi 3 Juli 1996.

Wiradi, G. 2000. Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir. Yogyakarta: Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar.

Wiradi, G. dan Makali. 1984. Penguasaan Tanah dan Kelembagaan. Dalam Kasryno (Penyunting). 1984. Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta. p. 43 - 104.