

© 2004 Elan Masbulan
Makalah pribadi
Pengantar ke Falsafah Sains (PPS702)
Sekolah Pasca Sarjana / S3
Institut Pertanian Bogor
June 2004

Posted 11 June 2004

Dosen:
Prof. Dr. Ir. Rudy C. Tarumingkeng (penanggung jawab)
Prof. Dr. Ir. Zahrial Coto
Dr Ir Hardjanto

PROGRAM *LAND TENURE* DAN KREDIT KEMITRAAN MENUJU PEMULIHAN EKONOMI MASYARAKAT LOKAL DI JAWA BARAT

Oleh:

ELAN MASBULAN
P036010011,/PWD

ABSTRAK

Pola penguasaan lahan tak dapat dilepaskan dari permasalahan petani pedesaan dan masalah kemiskinan mereka; kekurangan lahan merupakan indikator utama masalah kemiskinan petani pedesaan, *Land reform* melalui pemberian *property right* hak akses terhadap lahan dalam hal ini disebut ***land tenure*** (bukan land redistribution atau pemerataan pemilikan lahan) menjadi sangat strategis dalam program pembangunan wilayah dan pedesaan. Permasalahan ketimpangan struktur

penguasaan lahan di Jawa Barat cukup kritis, hal ini terdapat indikasi yang kuat bahwa ketimpangan penguasaan tanah di Jawa Barat yakni : **“55% luas tanah pertanian di Jawa Barat dikuasai oleh 20% petani dan sisanya 80% petani hanya menguasai 45% luas lahan”**. Menghadapi kondisi fenomena mendasar yang terakumulasi sangat lama, pada masa memasuki agenda reformasi kebijakan desentralisasi pembahasan mengenai *land reform* yang merupakan bentuk penataan dan pengorganisasian sumberdaya tanah untuk tujuan penghidupan dan kemakmuran masyarakat lokal merupakan momentum yang tepat dan sekaligus menjadi tantangan untuk pembangunan pertanian ke depan, dimana sumberdaya lokal harus dimanfaatkan seoptimal mungkin. Bagi masyarakat pedesaan sumberdaya lahan merupakan factor kehidupan yang vital, tidak hanya merupakan factor produksi dalam arti ekonomi, namun juga mengandung arti sosial, politik, budaya, dan bahkan cenderung mempunyai arti religius. Sehingga pemusatan penguasaan sumberdaya lahan pada negara, pemodal asing, sekelompok elit kaya dalam masyarakat akan menjauhkan pencapaian cita-cita “sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Oleh karena itu masalah pembangunan pertanian, tanpa terlebih dahulu membenahi sistem penataan dan pengorganisasian sumberdaya tanah, akan menyebabkan terjadinya kelumpuhan sistem dalam kebijakan pembangunan pertanian ke depan. Dari tinjauan hukum dan histories, maka terjadinya tuntutan balik (*reclaiming*) atas hak-hak tanah kebun/hutan adalah wajar, karena dulunya proses transfer yang terjadi antara masyarakat lokal dengan pengusaha swasta atau pemerintahan kolonial yang sifatnya perampasan. Alternatif yang *feasible* dalam melakukan pengaturan dan pengorganisasian terhadap hak atas tanah adalah melakukan *land reform* dengan redistribusi asset lahan kepada masyarakat pedesaan dalam bentuk **Program Land Tenure**, terutama kepada masyarakat yang tidak berlahan atau *landless*. Upaya selanjutnya memberikan kredit kemitraan (**Credit Reform**) dengan skim bunga lunak atau *profit sharing* untuk pengembangan system usahatani konservasi. Program sebagaimana dicanangkan di atas, memiliki justifikasi dari sisi keadilan, efisiensi, dan keberlanjutan.

I. PENDAHULUAN

Pola penguasaan lahan tak dapat dilepaskan dari permasalahan petani pedesaan dan masalah kemiskinan mereka; kekurangan lahan merupakan indikator utama masalah kemiskinan petani pedesaan. Karena itu penataan terhadap ketimpangan lahan melalui akses masyarakat pedesaan terhadap lahan merupakan factor penting dalam upaya mengurangi kemiskinan di pedesaan. Salah satu reformasi paling penting yang diajukan oleh para ekonom pembangunan untuk mengurangi kemiskinan pedesaan di negara-negara berkembang adalah : **land reform** (Tinbergen, 1978).

Land reform melalui pemberian *property right* hak akses terhadap lahan dalam hal ini disebut **land tenure** (bukan land redistribution atau pemerataan pemilikan lahan) menjadi sangat strategis dalam program pembangunan wilayah dan pedesaan. Penulis yakin, bahwa petani yang mengelola lahan dengan pola *land tenure* disertai dengan *induce* kredit kemitraan yang dikelola

swasta serta didukung dengan teknologi inovatif dan penyaluran pemasaran hasil akan bekerja lebih produktif. Pemerintah dan para pemilik lahan yang luas yang melepaskan lahannya untuk disewa atau digarap oleh petani akan menerima ganti rugi yang layak. Pelaksanaan *land reform* melalui pola seperti ini ditujukan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat pedesaan (petani) dan menyusun suatu dasar program pembangunan wilayah terpadu dan untuk meningkatkan produktivitas yang tinggi”.

Dua skema strategi pembangunan di atas ini, menjelaskan bahwa *land reform* melalui model **land tenure** dan **reformasi kredit (kredit kemitraan)** adalah jalan yang logis untuk mengatasi ketimpangan penguasaan lahan dan sekaligus merupakan instrumen untuk menciptakan keadilan sosial dan kemakmuran masyarakat pedesaan.

Sebagai epilog, tulisan ini hendak mengemukakan dua ranah utama dalam pengorganisasian sumberdaya lahan, yaitu yang **pertama** sebagai suatu retrospeksi tulisan ini akan menguraikan secara singkat sejarah penguasaan tanah di Jawa Barat, dengan memaparkan perspektif historis yang membentuk situasi ketimpangan penguasaan lahan seperti sekarang ini. Berikutnya yang **kedua** mengungkapkan tentang program pembaharuan pertanian yang harus menyentuh langsung pada ranah penguatan institusi-institusi masyarakat lokal yang berhubungan langsung dengan sumberdaya lahan dan bantuan modal melalui kredit kemitraan oleh pihak swasta menuju pemulihan ekonomi masyarakat pedesaan.

Tulisan ini akan menguraikan kondisi penguasaan lahan di wilayah Jawa Barat, dalam upaya memahami kondisi pengelolaan sumberdaya lahan di wilayah Jawa Barat masa kini. Dalam konteks ini diuraikan bahwa terjadinya kondisi ketimpangan penguasaan lahan, antara lain terbentuk sebagai akibat kebijakan Pemerintahan Kolonial Belanda. Karena itu untuk memahami persoalan agraria saat ini, penjelasan ringkas tentang politik agraria jaman kolonial menjadi penting. Selain itu, dinamika politik yang terjadi pada saat Indonesia mencoba memperbaiki kondisi ketimpangan penguasaan lahan dengan program *land reform* sejati, yakni periode orde populis, juga perlu dibahas dalam tulisan ini.

Selain itu akan diuraikan beberapa pendekatan kerangka konseptual dan teoritis pentingnya Kepastian Pengukuhan Lahan dan Peningkatan Produktivitas Usahatani. Pada akhirnya, bahwa dengan pengorganisasian sumberdaya lahan (dengan system *land tenure*) yang diintegrasikan dengan program *credit reform*, akan dapat mendorong tumbuhnya struktur pertumbuhan ekonomi masyarakat pedesaan dan ekonomi wilayah, dengan tetap menjaga kelestarian sumberdaya alam khususnya sumberdaya lahan.

II. TINJAUAN HISTORIS PENGUASAAN LAHAN DI JAWA BARAT

Bagaimana dengan kondisi agraria Indonesia saat ini, khususnya Jawa Barat, setelah orde populis Soekarno (untuk tidak menggunakan istilah Orde Lama) tumbang pada tahun 1966?. Data statistik, salah satunya dapat menjelaskan akan hal ini.

Menurut Sensus Pertanian 1963, 1973, dan 1983, ada beberapa perubahan penting pada pola penguasaan lahan di Jawa Barat. **Pertama**, penurunan drastis golongan petani kurang dari 0,1 ha, baik dalam jumlah maupun area. Pada Sensus Pertanian 1973, persentase kelompok ini mencapai 6,70%, tetapi pada Sensus Pertanian 1983 berkurang menjadi 2,99%. Demikian pula area yang dikuasai kelompok ini menyempit. Pada Sensus Pertanian 1973, kelompok ini menguasai 0,77% dari total area, tetapi pada Sensus Pertanian 1983 hanya menguasai 0,37%.

Kedua, pada spectrum lain, terjadi kenaikan luas tanah yang dikuasai golongan petani yang berlahan luas (2,0 ha ke atas). Pada Sensus Pertanian 1973, kelompok ini hanya menguasai 26% dari luas area, tetapi pada Sensus Pertanian 1983 bertambah menjadi 29%. Ini berarti telah menjadi konsentrasi penguasaan tanah pada kelompok kecil penduduk yang menurut beberapa pakar, sebagai akibat Revolusi Hijau. Dengan demikian, jika petani dikelompokkan menjadi dua kelompok besar, yaitu petani yang menguasai tanah <1 ha dan > 1 ha, akan terlihat bahwa 55% luas tanah pertanian di Jawa Barat dikuasai oleh 20% petani dan sisanya petani hanya menguasai 45% luas lahan.

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

Dalam hal ketimpangan penguasaan lahan, data terakhir dari Sensus Pertanian 1993 menunjukkan bahwa dari 19.713.807 rumah tangga tani, 22,41% (terbanyak) merupakan rumah tangga tani yang hanya menguasai lahan antara 0,25 – 0,49 ha. Sedangkan jumlah keseluruhan rumah tangga tani yang menguasai lahan < 0,5 ha jumlahnya mencapai 48,61% dari jumlah keseluruhan rumah tangga tani (Bahriadi, 1996). Menurut Sensus ini juga, di sektor pertanian pangan, rumah tangga tani rata-rata hanya menguasai 2.099.420,53 ha (13,63% dari total lahan pertanian pangan). Rata-rata mereka hanya menguasai lahan seluas 0,24 ha saja. Tetapi di pihak lain, ada 217.720 rumah tangga tani yang menguasai lahan seluas 1.457.477 ha, atau ada 1,21% rumah tangga tani yang menguasai 9,44% dari total lahan pertanian yang ada. Berarti rata-rata kelompok orang ini menguasai 22,174 ha. Secara normative, hal ini sudah bertentangan dengan UUPA 1960 dan UU No.56/PRP/1960, khususnya mengenai batas-batas penguasaan lahan pertanian dan penentuan-penentuannya. Sedangkan jumlah rumah tangga masyarakat pedesaan yang

tidak memiliki tanah, menurut hasil Sensus Pertanian 1993 menunjukkan jumlah 43% dari jumlah keseluruhan rumah tangga pedesaan.

Uraian yang telah dikedepankan memberikan indikasi yang kuat bahwa ketimpangan penguasaan tanah di Jawa Barat yakni : **“55% luas tanah pertanian di Jawa Barat dikuasai oleh 20% petani dan sisanya 80% petani hanya menguasai 45% luas lahan”**.

Menghadapi kondisi fenomena mendasar yang terakumulasi sangat lama, pada masa memasuki agenda reformasi kebijakan desentralisasi pembahasan mengenai *land reform* yang merupakan bentuk penataan dan pengorganisasian sumberdaya tanah untuk tujuan penghidupan dan kemakmuran masyarakat lokal merupakan momentum yang tepat dan sekaligus menjadi tantangan untuk pembangunan pertanian ke depan, dimana sumberdaya lokal harus dimanfaatkan seoptimal mungkin. Bagi masyarakat pedesaan sumberdaya tanah merupakan factor kehidupan yang vital, sumberdaya tanah tidak hanya merupakan factor produksi dalam arti ekonomi, namun juga mengandung arti sosial, politik, budaya, dan bahkan cenderung mempunyai arti religius. Sehingga pemusatan penguasaan sumberdaya tanah pada negara, pemodal asing, sekelompok elit kaya dalam masyarakat akan menjauhkan pencapaian cita-cita “sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Oleh karena itu masalah pembangunan pertanian, tanpa terlebih dahulu membenahi sistem penataan dan pengorganisasian sumberdaya tanah, akan menyebabkan terjadinya kelumpuhan sistem dalam kebijakan pembangunan pertanian ke depan.

2.1. Sejarah Penguasaan lahan Pada Zaman Kolonial

Langkah pertama yang menandai diambilnya kebijakan pertanahan secara formal-legal dalam sejarah Indonesia adalah langkah yang diambil Gubernur jenderal Inggris Stamford Raffles (1811 – 1816). Dalam masa pemerintahannya yang singkat di Hindia Belanda, Raffles berhasil melakukan pembaharuan di bidang pertanahan, yaitu dengan menerapkan “**teori domein**”-nya yang terkenal itu (Suhendar dan Kasim, 1996).

Ciri utama kebijakan agraria pada masa itu adalah bahwa kebijakan tersebut didasarkan atas, atau bertujuan untuk menarik pajak bumi (*landrente*), dengan dalih bahwa tanah adalah milik raja. Karena itu ukuran besarnya pajak didasarkan atas hasil bumi sesuai dengan “luas pemilikan” tanah, maka batas-batas pemilikan itu harus jelas. Petani diwajibkan menyerahkan **dua perlima dari hasil buminya** (Wiradi, 1993).

Setelah pemerintahan kembali ke tangan Belanda, ketentuan tersebut tetap berlanjut, sampai kemudian diubah mulai tahun 1830 ketika Gubernur Jenderal Van Den Bosch melancarkan kebijakannya berupa “**Tanam Paksa**” (*Cultuurstelsel*). Petani tidak lagi diwajibkan menyerahkan dua perlima hasil buminya, tetapi seluas **seperlima tanahnya** wajib ditanami dengan tanaman-tanaman yang dikehendaki pemerintah dan menjadi milik pemerintah, untuk diekspor (kapas, nila, kopi, the, tebu, dan lain-lain). Jaman Tanam Paksa juga ditandai oleh dibangunnya “waduk-waduk” tenaga kerja (*labour reservoirs*) yang

harus diisi dengan cara memaksa atau mewajibkan para petani pemilik tanah untuk bekerja dalam jangka waktu tertentu, terutama di perkebunan tebu.

“Jaman Liberal” dimasa kolonial dapat dikatakan bermula sejak diberlakukannya Undang-undang Agraria 1870 (*Agrische Wet*) yang membuka kesempatan bagi para pemilik modal swasta untuk menanamkan modalnya dan mengusahakan perkebunan. Lahirlah berbagai perkebunan besar swasta dari bermacam komoditi (karet, the, kina, kopi, dan lain-lain), termasuk perkebunan tebu yang sebelumnya hampir semuanya dimonopoli pemerintah. Liberalisasi ini merupakan hasil perjuangan para pemilik modal swasta di negeri Belanda, yang merasa iri terhadap keuntungan besar pemerintah sebagai akibat system Tanam Paksa (Wiradi, 1993).

Tujuan gerakan liberal di bidang agraria ini adalah : (1) memberikan pengakuan terhadap hak milik tanah oleh pribumi sebagai “hak milik-mutlak” (*eigendom*), sehingga dengan demikian memungkinkan penjualan dan penyewaan; dan (2) dengan azas “*domein*” yang mendasari UUA-1870 itu, pengasuh swasta diberi kesempatan untuk dapat menyewa tanah dalam jangka waktu panjang dan murah (diantaranya yaitu “*erfpacht*” yang sekarang disebut HGU). Dengan adanya UUA-1870 itu, maka dikenal pengertian-pengertian “**tanah-negara bebas**” , dan “**tanah-negara tidak bebas**”. Yang pertama mengacu kepada tanah negara yang tidak diliputi oleh hak-hak lain, sedangkan yang kedua adalah tanah negara yang diliputi oleh hak-hak lain (hak-hak pribumi, adat). Dengan demikian terjadilah **dualisme**, antara hak-hak atas tanah yang didasarkan pada hukum barat (Belanda) dengan yang didasarkan pada hukum adat..

Setelah dikeluarkannya UUA-1870 tersebut, maka Indonesia atau secara khusus Pulau Jawa telah menjadi perkebunan besar. Kenyataannya Undang-undang ini memang lebih merupakan suatu Undang-undang penanaman modal ketimbang sebuah kebijakan pertanahan untuk melindungi hak rakyat pribumi, seperti yang retorikakan oleh pemerintah Hindia Belanda. Tujuannya iuntuk memberi kesempatan kepada pemilik modal swasta menanamkan modalnya di Hindia Belanda sangat berhasil, sementara tujuannya yang lain yaitu memberikan perlindungan terhadap hak-hak atas tanah milik pribumi gagal total. Karena dengan peraturan tersebut, penduduk yang semula petani menjadi kehilangan tanah-tanah mereka; yang kemudian menjadi buruh di perkebunan-perkebunan milik pengusaha-pengusaha besar tersebut (Suhendar dan Kasim, 1996).

Menurut Clifford Geertz, yang mula-mula menikmati perubahan hukum agraria ini adalah para pengusaha swasta yang ada di Indonesia, yaitu orang-orang yang semula muncul menjadi besar justru sebagai akibat dilaksanakannya “*cultuurstei*”, tapi kemudian menentanginya. Namun, tidak lama kemudian, di awal abad ke-20, mereka itu ternyata tak dapat bertahan dan masuk ke dalam cengkeraman pemilik modal raksasa, yaitu “*korporasi-korporasi perseroan terbatas*” yang maha besar dan bersifat “*serba-usaha*” (konglomerat), yang berakar dalam-dalam di negeri Belanda ataupun beberapa negara Eropa lainnya. *Nederlandsche Handels Maatschappij* (NHM) misalnya, adalah sebuah konglomerat yang pada tahun 1915 telah memiliki (sepenuhnya atau sebagian) 16 pabrik gula dan secara efektif mengontrol 20 buah lainnya,

plus 4 buah pabrik tembakau, 12 pabrik the, dan 14 perkebunan karet (Geertz dikutip dari Wiradi, 1993).

Proses pemiskinan penduduk pribumi yang ditimbulkan oleh kebijakan liberalisasi ini akhirnya membangkitkan kecaman dari berbagai pihak. Puncak dari berbagai kecaman ini adalah muncul dalam bentuk apa yang dikenal sebagai “gugatan Van Kol”. Semua kecaman ini akhirnya mendorong pemerintah kolonial untuk mengadakan penyelidikan mengenai menurunnya kehidupan penduduk pribumi dengan membentuk sebuah Komisi Penyelidik Kemiskinan (*Mindere Welvaart Commissie*) pada tahun 1902. Hasil penelitian ini kemudian mengubah kebijakan Pemerintah Belanda terhadap koloninya, yaitu dengan mengeluarkan kebijakan baru yang kemudian sangat terkenal dengan istilah “**politik etis**”.

“Politik etis” mencakup enam program, yaitu dibidang irigasi, reboisasi, transmigrasi (kolonisasi), pendidikan, kesehatan, dan perkreditan. Walaupun politik etis berpretensi memperbaiki kesalahan dan mulai memperhatikan nasib rakyat, namun pada hakekatnya, kebijakan agraria 1870 tidak berubah secara mendasar dan tetapi mencerminkan kepentingan pabrik, suatu kepentingan yang telah lama diinginkan oleh para pemilim modal swasta perkebunan tebu, yaitu memperoleh kepastian untuk menjangkau penyediaan tanah secara jangka panjang.

Bagaimana dengan penguasaan tanah di Jawa Barat dalam dinamika politik agraria di era kolonial seperti yang diuraikan di atas ?. Sejarah penguasaan tanah di Jawa Barat terutama yang menyangkut pemilikan dan penguasaan tanah, sangat sukar ditelusuri karena sangat terbatasnya sumber informasi yang bisa mengungkapkannya (Suhendar, 1996). Keterangan tentang hal pemilikan dan penguasaan tanah baru diperoleh sekitar pertengahan abad ke-19, ketika pemerintah kolonial mulai menyadari arti pentingnya data penduduk dan penguasaan tanah. Hal inipun sebenarnya lebih ditujukan untuk kepentingan pemerintahan kolonial dalam memungut pajak dan menarik penduduk untuk kerja wajib daripada memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah.

Dalam hal penguasaan tanah di Jawa Barat, pada waktu itu terdapat dua bentuk penguasaan tanah, yaitu penguasaan dengan hak milik perorangan dan penguasaan tanah komunal. Kedua bentuk penguasaan tanah tersebut muncul secara bersamaan. Hak penguasaan tanah komunal tercipta ketika sekelompok penduduk membuka lahan hutan secara bersama-sama untuk dijadikan lahan pertanian, kemudian dipergunakan secara bersama-sama pula atau system bergilir. Dengan demikian, penduduk yang menggunakan tanah tersebut baik berupa tanah *sikep*, tanah *bengkok*, maupun tanah *titisara*, hanya mempunyai hak pakai. Sedangkan tanah dengan pemilikan individual tercipta ketika seseorang membuka hutan untuk kepentingan keluarganya sendiri.

Masuknya penjajah Belanda pengubah struktur penguasaan tanah. Kebijakan penanaman kopi wajib di daerah priangan (*preangerstelsel*), kebijakan pemberian tanah partikelir, munculnya system persewaan desa oleh orang-orang Tianghoa, dan kebijakan-kebijakan lain telah merugikan hak-hak penduduk atas tanah. Penduduk pemilik atau yang menguasai tanah menjadi objek pemerasan melalui penatikan pajak tanaman atau dikerahkan sebagai

tenaga kerja wajib (*hierendienst*). Di beberapa daerah misalnya di wilayah Cirebon, kondisi ini menyebabkan penduduk meninggalkan tanahnya daripada harus melakukan kerja wajib yang sangat memberatkan mereka. Di daerah Majalaya, munculnya peluang kerja baru di sector non-pertanian, yaitu pertenunan telah mendorong penduduk meninggalkan tanah pertaniannya daripada harus membayar pajak yang tinggi.

Kondisi semacam ini bermula sejak diterapkannya system penanaman kopi wajib di daerah priangan, kemudian pada awal tahun 1800-an ketika bermunculannya perkebunan pemerintah Belanda, dan diperparah dengan diberlakukannya Undang-undang Agraria 1870. Pemberlakuan UU tersebut semakin memperburuk kondisi penguasaan tanah. *Hal ini terjadi karena tanah yang dikuasi penduduk secara komunal maupun individual tidak terdaftar, dikategorikan sebagai tanah negara (domein verklaring). Akibatnya penduduk kehilangan tanahnya karena dijadikan lahan perkebunan asing.*

Sebagai konsekuensi dari masuknya pemerintah kolonial yang banyak memberikan tanah-tanah kepada partikelir (swasta), sampai awal tahun 1900-an pola penguasaan tanah di Jawa Barat terbagi menjadi 3 bentuk penguasaan, yaitu tanah komunal, individual, dan penguasaan tanah partikelir.

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

Pada masa pemerintahan Raffles (1811 – 1816) dikeluarkan kebijakan baru, yaitu penjualan tanah di beberapa daerah di Pulau Jawa. Hal ini ada kaitannya dengan krisis keuangan yang dialami pemerintahan Inggris di Indonesia. Di Jawa Barat sendiri, penjualan tanah kepada partikelir banyak terjadi di sekitar Subang, Karawang, Purwakarta, dan Tangerang. Persil terbesar tanah partikelir dikuasai oleh *P en T land* seluas 2129 Km persegi yang terletak di sekitar Kabupaten Subang, Karawang, dan Purwakarta sekarang (luas Kabupaten Subang sekarang 2051 km persegi). Penguasaan tanah partikelir ini lebih mirip dengan **negara dalam negara**. Mereka mengangkat orang-orang pribumi menjadi demang, asisten demang, mantri, dan lain-lain.

Wilayah yang mempunyai pola penguasaan tanah individual adalah banten dan Priangan. Di daerah ini tidak ditemukan penguasaan tanah komunal. Tanah jabatan juga jarang ditemukan, karena gaji aparat desa diperoleh dari *pancen* (iuran desa). Menurut laporan *Memori serah jabatan residen priangan tahun 1921* (arsip Nasional, 1976) hanya beberapa distrik yang mengenal tanah jabatan, diantaranya Cimahi, Ujungberung, Cicalengka, Ciparay, Sumedang, Tanjungsari, Cimalaka, Tomo, dan Darmaraja. Di beberapa desa, status tanah tersebut masih dipertahankan sampai saat ini. Di

Priangan, pola pemilikan tanah individual ditandai dengan pemilikan tanah yang sangat luas. Sedangkan di Banten, tidak terdapat penguasaan tanah yang luas.

Ketimpangan Penguasaan Tanah

Tidak diperolehnya informasi sejak kapan terjadi ketimpangan dalam distribusi tanah di Jawa Barat. Namun sebagai gambaran, Hüsken dan White (1989) menjelaskan bahwa sebelum adanya penguasaan asingpun pada masyarakat pedesaan telah terbentuk tiga kelas penguasaan tanah. *Pertama*, kelompok besar petani tunakisma yang seringkali menumpang pada keluarga petani pemilik tanah. *Kedua*, kelompok petani yang menguasai tanah, terutama *Sikep* dan elit lainnya, dan *ketiga*, kelas pamong desa yang menguasai tanah milik pribadi atau *sikep* dan menguasai sejumlah besar tanah desa sebagai upah mengatur pemerintahan.

Husken dan White berpendapat, masyarakat Jawa secara histories memang terbagi ke dalam kelas-kelas agraris yang terutama didasarkan atas perbedaan penguasaan lahan, dan ditandai oleh rantai sejarah komersialisasi yang panjang dan tidak merata; sehingga pada gilirannya perubahan perubahan yang dihubungkan dengan “Revolusi Hijau” adalah lebih tepat dilihat sebagai kelanjutan, pengendapan, atau bangkitnya kembali kecenderungan-kecenderungan yang telah lama sekali dimulai.

Tabel 1. Penyebaran luas pemilikan tanah di Jawa Barat tahun 1905

Golongan Luas Pemilikan (ha)	Jumlah Pemilik (%)					
	Jawa Barat	Banten	Bogor	Karawang	Priangan	Cirebon
<0,7	67	84	86	60	57	63
0,7 – 1,4	17	12	12	24	18	14
1,4 – 4,2	7	3	1	8	12	4
>4,2	7	1	1	8	11	3
Total (%)	100	100	100	100	100	100

Sumber : *Mindere Welvaart Onderzoek*, 1905, dikutip dari Suhendar, 1995.

Data statistik pertama yang dapat menjelaskan struktur pemilikan tanah di Jawa Barat adalah hasil penelitian tentang menurunnya kehidupan penduduk pribumi tahun 1905 yang disebut dalam *Mindere Welvaart Onderzoek (MWO)*. Secara umum, distribusi pemilikan tanah di Jawa Barat pada tahun 1905 dapat dilihat pada Tabel 1. dan kondisi ketunakismaan (*landlessness*) dapat dilihat pada Tabel 2. Sementara stratifikasi social penduduk Jawa dan Madura menurut “penelitian tentang beban pajak penduduk pribumi” tahun 1923, dapat dilihat pada Tabel 3.

Di daerah Priangan, sejak dahulu pemilikan tanah sudah terkonsentrasi pada beberapa orang. Tahun 1905 dilaporkan ada 559 orang yang menguasai tanah > 30 bau dan pada tahun 1925 bertambah menjadi 1.226 orang. Adanya konsentrasi pemilikan tanah mengakibatkan berkembangnya kelompok petani tunakisma. Tingkat ketunakismaan di seluruh Priangan mencapai 39%.

Tabel 2. Tingkat ketunakismaan di Jawa Barat tahun 1905

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

Sumber : *Mindere Welvaart Onderzoek*, 1905, dikutip dari Suhendar, 1995.

Tabel 3. Stratifikasi social penduduk Jawa dan Madura menurut "penelitian tentang beban pajak penduduk pribumi" tahun 1923

Kategori Pekerjaan	Rata-rata Pendapatan Rumah Tangga (Guldens)	Persentase Rumah Tangga
Pejabat, Kepala Desa, Guru Agama	n.a.	4,0
Pedagang Besar Pribumi & Industriawan	1130	0,3
Petani Kaya	1090	2,5
Karyawan tetap pada usaha Eropa/Cina	370	2,4
Petani Menengah	300	19,8
Pedagang Eceran, Pengrajin	248	5,9
Petani miskin	147	27,1
Pemaro yang tdk memiliki lahan sendiri	118	3,4
Kuli di Perusahaan asing	120	19,6
Buruh di Pertanian Pribumi	101	12,4
Lain-lain	n.a.	2,6

Sumber : dikutip dari Husken dan White, 1989, hal.23.

Catatan : criteria persisnya bagi stratifikasi "petani" ke dalam tiga kelompok adalah tidak jelas. Dari perbincangan-perbincangan lain pada masa ini adalah mungkin bahwa "petani miskin" adalah mereka yang mempunyai lahan < 0,5 ha atau 0,7 ha (= 1 bau); "petani menengah" adalah yang mempunyai lahan 0,5 (0,7 ha) hingga 1,4 ha, dan "petani kaya" adalah petani dengan pemilikan lahan > 1,4 ha.

Dari 189.325 keluarga yang terdaftar di Kab. Bandung hanya 52.292 keluarga (31%) yang memiliki tanah. Di Distrik Majalaya dari 25.094 keluarga yang tercatat hanya 8.634 keluarga (34%) yang memiliki tanah. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sekitar dua pertiga penduduk di daerah Bandung adalah tunakisma. Pekerjaan tunakisma adalah menggarap tanah milik orang lain, bekerja sebagai buruh tani, buruh perkebunan atau migran ke kota Bandung.

Akibat politik Agraria Kolonial bagi masyarakat Lokal

Apa yang telah diuraikan terdahulu, menunjukkan dengan jelas, bagaimana politik agraria pemerintah Kolonial Belanda di Indonesia, yaitu merupakan politik yang menjamin kebesaran modal partikelir asing sebagai modal raksasa dengan mengorbankan rakyat. Semua Undang-undang tanah ditujukan untuk kepentingan politik tersebut, yaitu untuk memberi keuntungan sebesar-besarnya kepada modal raksasa. Sedang kepentingan rakyat

dikorbankan. Disediaknya undang-undang selengkap-lengkapnya, menurut keadaan dan obyeknya masing-masing bagi kepentingan modal asing itu (Tauchid, 1952).

Dengan berlakunya hukum agraria bagi orang barat di samping hukum tanah yang berdasarkan adat, maka di atas pundak rakyat menanggung beban dan gencetan dari kedua belah pihak yang sangat berat. Penindasan secara feodal dan secara kapitalis modern, akibatnya ialah kemiskinan, kesengsaraan, dan kelaparan.

Dengan politik agraria kolonial seperti yang telah diuraikan di muka, maka akibatnya bagi penghidupan rakyat Indonesia, dapat digambarkan sebagai berikut :

- ❖ Penanaman modal selalu mencari sasaran tanah dan memerlukan tenaga manusia yang cukup banyak dan murah, maka selalu mencari tempat yang tanahnya baik dan penduduknya banyak. Berarti bahwa di daerah-daerah tersebut keadaan tanahnya makin sempit dan penduduknya makin terdesak. Di daerah-daerah yang padat penduduknya itulah modal di lapangan perkebunan ditanamkan. Dengan demikian maka tanah di Jawa dan di daerah lainnya yang sudah sangat oadat penduduknya, masih dikurangi ranahnya untuk *onderneming* (perkebunan), dengan *erfpacht*, konsesi, persewaan dan lain-lain. Di tanah yang subur dan banyak penduduknya biasanya di situ menjadi sasaran *onderneming*.
- ❖ Sasaran *onderneming* selalu di tempat-tempat yang baik tanahnya dan banyak penduduknya. Hal ini ternyata dalam perbandingan luasnya di Jawa lebih besar dibanding di luar Jawa.

Tabel 4. Perbandingan luas *onderneming* di Jawa dan di Luar Jawa

Daerah	Luas (ha)	Luas Onderneming (ha)	Jumlah Penduduk (jiwa)
Jawa & Madura	13.212.400	1.250.706	50.000.000
Luar Jawa	177.207.100	1.619.023	20.000.000

Sumber : Mochamad Tauchid, *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan kemakmuran rakyat Indonesia, 1952, hal. 177.*

- ❖ Onderneming di Jawa Barat hampir 60% dari luas *onderneming* di Pulau Jawa, sedang yang ditanami hanya 43%. Diantaranya termasuk 54 tanah partikelir yang luasnya 334.655 ha yang hanya ditanami dengan tanaman keras luasnya 43.920 ha, lainnya tanaman padi, kampung , dan tanah cadangan.
- ❖ Pada daerah yang terdapat alokasi untuk *onderneming*, msaka tanah untuk pertanian menjadi sangat kecil. Hal ini yang menjadi sasaran adalah Jawa Barat , Jawa Timur, dan Jawa Tengah. Di daerah ini banyak tersedia tenaga murah
- ❖ Dengan ketersediaan tanah untuk pertanian semakin kecil, yang masih diganggu oleh persewaan tanah oleh *onderneming*, ditambah lagi dengan kewajiban dan beban-beban lainnya yang sangat berat, dan terutama dengan tidak adanya modal, maka untuk mengurangi resikonya, pertanian

- lebih menjurus mengarah kepada tanaman pangan sekedar untuk menjaga persediaan makanan untuk kepentingan keluarganya.
- ❖ Dengan rendahnya modal yang dimiliki, maka kondisi petani menjadi miskin dan melarat. Jatuh ke tangan gadai, ijon, dan lain-lain.
 - ❖ Hubungan kerja antara petani kaya dan petani miskin yang menjual tenaga kepada petani kaya, karena tidak adanya organisasi dari golongan tani, selalu petani miskin yang menjadi korban. Atas dasar “kekeluargaan” katanya, tidak adanya hubungan yang mengikat, memberi kesempatan kepada tukang lepas uang dengan beralatkan sawah dan tanah menekan upah kepada golongan lemah atas nama “gotong royong”, “sambatan”, tolong-menolong dan lain-lain.
 - ❖ Pertanian rakyat yang bersifat “monokultur” padi mengakibatkan keadaan semakin pincang, dengan hanya mengandalkan satu komoditas, sedangkan komoditas lainnya tidak menenam, maka cukup riskan terhadap resiko kegagalan yang menyebabkan kelaparan bagi masyarakat penduduknya.

2.2. Struktur Penguasaan Lahan Setelah Kemerdekaan

Dalam masa Perang Dunia II, Indonesia diduduki Jepang. Kebijakan Agraria di masa ini kurang jelas, karena informasi mengenai hal ini sangat langka. Yang jelas adalah bahwa Jepang membiarkan, bahkan mengerahkan rakyat untuk menggarap tanah perkebunan yang terlantar karena ditinggalkan oleh penguasa-penguasa swasta asing (Belanda dan Inggris). Di Jawa Barat, banyak bekas perkebunan kopi atau kina, berubah menjadi kebun seroh atau jarak, dua tanaman yang memang dibutuhkan Jepang dan dianjurkan kepada rakyat untuk menanamnya (Wiradi, 1993).

Sejarah Indonesia mencapai kemerdekaan, ekonomi sebagian besar masih terikat pada Barat dan struktur agraria secara esensial belum ditransformasikan (Velsink, 1988). Masalah ini banyak menyebabkan kekecewaan dan kerusuhan yang terjadi antara 1945 dan awal tahun 1960-an.

Dasar meluasnya konflik agraris selama masa politik pedesaan yang relatif demokratis di bawah pimpinan Soekarno adalah kesenjangan-kesenjangan yang tajam yang telah terjadi dalam pemilikan lahan, kekayaan, dan kekuasaan. Masalah penguasaan tanah dan hubungan-hubungan agraris merupakan factor dari pertentangan-pertentangan politik yang tajam di berbagai daerah di Jawa pada tahun 1960-an, dimana PKI dan BTI, Gerwani, dan pemuda rakyat memainkan peranan amat menonjol. Pertentangan-pertentangan terutama terpusat di sekitar pelaksanaan UUPA 1960 dan UUPBH 1960 yang tergolong relatif moderat..

Di sejumlah daerah, BTI mengadakan kampanye tanah untuk penggarap yang lebih radikal, dengan menggunakan aksi-aksi sepihak untuk memaksakan pelaksanaan land reform tersebut dengan mengabaikan Panitia Land Reform setempat yang dianggap tidak bekerja efektif. Ada juga beberapa bukti lokal tentang aksi-aksi untuk melarang sejumlah hubungan perburuhan yang dianggap merugikan buruh tani seperti *ceblok*/*kedokan* dan untuk mempertahankan tingkat upah panen berupa *bawon*- suatu isu yang khususnya

penting bagi kaum wanita pedesaan yang tidak atau hampir tidak memiliki lahan.

Aksi sepihak seperti inilah yang pada gilirannya mendorong terjadinya reaksi yang sama kerasnya dari organisasi-organisasi Islam dan kelompok-kelompok pemilik lahan besar, serta angkatan bersenjata : yang berpuncak pada penghancuran PKI tahun 1966. Satu konsekuensi terpenting dari perjalanan sejarah tersebut adalah bahwa ketika “Revolusi Hijau” di Jawa di kemudian hari ditetapkan, itu didasarkan pada suatu struktur agraris yang “tanpa reformasi”.

Ketimpangan yang tidak berubah

Setelah kemerdekaan tahun 1945, struktur pemilikan maupun penguasaan tanah di Jawa Barat praktis tidak berubah. Struktur ekonomi Indonesia saat itu masih diwarnai oleh dominasi system ekonomi asing, terutama perkebunan dan pabrik gula yang juga mempengaruhi politik pertanian kolonial. Demikian pula penerapan hukum pertanahan yang dualistis yang didasarkan kepada undang-undang Agraria 1870 masih mewarnai pola pemilikan tanah. Dualisme tersebut diakhiri dengan berlakunya UUPA 1960.

Hardjosudarmo (1970), menyatakan bahwa penerapan Undang-undang Agraria kolonial 1870 selama tiga-perempat abad telah melahirkan bentuk penguasaan tanah sebagai berikut :

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

- ✓ Petani besar yaitu tuan tanah yang mengerjakan tanahnya sendiri yang luas, ataupun mereka ini melepaskan tanahnya pada orang lain (sewa, maro, dsb), atau membiarkan tanahnya kosong;
- ✓ Pemilik sawah sedang yang menjadi petani sedang, ataupun melepaskan tanahnya dengan sewa atau maro.
- ✓ Pemilik tanah kecil yang biasanya jadi petani kecil, dan biasanya juga sambil maro mengerjakan sawah orang lain;
- ✓ Yang tidak punya sawah sama sekali menjadi tani-buruh (maro) ataupun buruh tani.

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

Ada 1.802 KK di Jawa Barat yang memiliki tanah di atas 10 ha. Akan tetapi, sekitar 90% keluarga hanya menguasai tanah <1 ha. Dari 90% pemilik lahan < 1 ha tersebut sekitar 5/6-nya merupakan petani berlahan < 0,5 ha. Data makro yang menggambarkan jumlah petani tunakisma pada saat itu tidak

diperoleh, tetapi dari beberapa hasil penelitian mikro digambarkan bahwa persentasenya cukup besar.

Tingginya angka tunakisma dan banyaknya yang dikuasai oleh tuan tanah menyebabkan tingginya tingkat penyakapan (bagi hasil). Di Desa Cipicung Kabupaten Pandeglang dengan tingkat kepadatan penduduk sekitar 660 jiwa per km² terdapat sekitar 50% keluarga petani *pemaro*. Kira-kira 2/3 KK di desa tersebut tidak memiliki tanah. Demikian pula di Desa Cimanuk, Pandeglang, jumlah petani *pemaro* diperkirakan mencapai 60% KK, di Desa Anyer Lor Kabupaten Serang, dari sawah seluas 211 ha, 113 ha diantaranya disakapkan kepada petani *pemaro*.

Timbangnya penguasaan tanah dan tingginya tingkat penyakapan (dengan bagi hasil) yang ternyata sangat merugikan petani penggarap, baik secara umum di Jawa dan secara khusus di Jawa Barat merupakan disyahnkannya UU No. 2/1960 tentang perjanjian bagi hasil (UUPBH) pada tanggal 7 Januari 1960. Undang-undang ini muncul sebagai respons terhadap kenyataan bahwa luas tanah sangat terbatas, sementara jumlah penggarap sangat besar. Kondisi ini menyebabkan petani penggarap terpaksa menerima syarat-syarat perjanjian yang tidak sesuai dengan apa yang telah dikeluarkan dalam penggarapan. Secara umum, undang0undang ini bertujuan untuk melindungi kepentingan petani penggarap.

2.3. Kondisi Agraria Wilayah Jawa barat di Masa Orde Baru

orde baru yang mengambil jalan kapitalis untuk proses pembangunan dan menekankan pertumbuhan ekonomi sebagai tolok ukurnya dengan sendirinya menempatkan bidang agraria sebagai salah satu penyangganya. Karena itu, ketika rejim ini berkuasa, revolusi hijau, eksploitasi emas hijau (hasil hutan), agro-industri, serta eksploitasi hasil tambahng dan hasil laut dilancarkan secara besar-besaran untuk menyokong pertumbuhan ekonomi tersebut (Bachriadi, 1996).

Dalam strategi pembangunan seperti ini, maka permasalahan agraria oleh rejim ini tidak dijadikan sebagai dasar bagi pembangunan , tetapi ditempatkan sebagai persoalan teknis-birokratis semata. Padahal salah satu persoalan mendasar dalam struktur masyarakat pedesaan di Indonesia sejak jaman kolonial, dan akhirnya menjadi persoalan mendasar sampai saat ini, adalah ketimpangan dalam penguasaan lahan yang dianggap dapat menimbulkan eksploitasi manusia atas manusia dan ketidakseimbangan pendapatan antara pemilik, penggarap, dan buruh-buruh di dalam lapangan kehidupan agraria.

Dapat kita katakana disini bahwa pola sengketa agraria yang marak dalam dua decade terakhir ini akibat bangunan agraria orde baru yang ternyata bertolak belakang dengan bangunan agraria populis yang bermaksud menghancurkan warisan kolonial dan feodal. Bangunan agraria orde baru malahan berdiri di atas dasar warisan kolonial, seperti dikatakan oleh Sritua Arif: *"Kebijakan ekonomi Indonesia dan proses ekonomi yang mengikutinya telah berjalan di atas suatu struktur ekonomi warisan kolonial Dulu*

diperkembangkan dan diperkuat untuk melayani negara-negara asal pihak penjajah, dan sector masa agraris merupakan daerah yang diabaikan dan sumber kulit murahan... di atas struktur inilah kebijakan ekonomi Indonesia selama ini telah dijalankan hingga pada hakekatnya, sadar atau tidak sadar, kita telah memperkuat dan mengembangkan struktur ekonomi warisan kolonial”.

Di atas warisan kolonialisme inilah sesungguhnya Indonesia membangun suatu system ekonomi, terutama program pembangunan pertaniannya.

Sengketa Agraria : Masyarakat Tani versus Negara dan Modal

Akumulasi tanah yang sekarang terjadi di daerah pedesaan, apakah ini dilakukan oleh penduduk pedesaan sendiri (petani-petani kaya) atau kelas-kelas perkotaan (kepemilikan guntai) adalah perkembangan kapitalisme itu sendiri. Dengan begitu, kenyataan yang sesungguhnya telah terjadi di masyarakat pedesaan adalah mereka telah bertransformasi menjadi kelas-kelas kapitalis dengan segala macam spesifikasinya (Setiawan, 1996). Para pemilik tanah luas adalah petani kaya yang memandang akumulasi tanah sebagai basis formasi modal usaha mereka menuju sector-sektor modern (transportasi, industri, perumahan, pertanian, pertambangan, dan sebagainya).

Konflik-konflik agraria yang terjadi saat ini hampir sama brutalnya dengan konflik-konflik yang terjadi pada periode awal kapitalisme di Eropa. Konflik agraria di era orde baru sangat brutal dan ganas terhadap petani-petani kecil dan masyarakat pedesaan. Jumlah konflik yang terjadi sangat hebat dan terjadi hampir setiap hari; dengan korbannya: petani atau masyarakat adat. Karena itu dapat disimpulkan bahwa konfrontasi dan konflik agraria ini adalah konflik antara para pemilik modal (kelas kapitalis) dan petani-petani pedesaan yang kecil (apakah itu petani atau masyarakat adat). Struktur kapitalisme yang terbentuk saat ini adalah struktur ekonomi yang dicirikan oleh kepentingan-kepentingan dari kelas-kelas kapitalis, baik di tingkat pedesaan maupun perkotaan, melawan kepentingan-kepentingan petani kecil dan menengah.

Perubahan yang mencolok dalam konflik agraria saat ini adalah struktur konflik yang berubah dari konflik horizontal menjadi konflik vertical di mana negara orde baru berperan aktif sebagai aktor di dalam konflik yang terjadi (Bachriadi, 1996). Konflik atau sengketa tanah pada masa orde baru banyak terjadi antara masyarakat lokal dengan para pemilik modal, atau antara rakyat dengan negara atau antara rakyat dengan para pemilik modal yang beraliansi dengan negara.

Persoalan sengketa tanah bukanlah fenomena baru dalam sejarah penguasaan tanah di Jawa Barat. Sejak masyarakat merasa kekurangan tanah pertanian, akibat penjajahan dan ledakan jumlah penduduk, persoalan sengketa tanah telah banyak muncul di permukaan. Pada beberapa kasus, fenomena kekurangan tanah pertanian ini telah memunculkan perlawanan petani.

Jika ditelaah, sengketa agraria yang terjadi di Jawa Barat terutama sengketa-sengketa yang menyangkut HGU (Hak Guna Usaha), PIR, dan Kehutanan. Persoalan HGU adalah persoalan warisan kolonial (*Erfpach*) yang tidak terselesaikan dengan baik sewaktu terjadi penelantaran tanah-tanah perkebunan, yang pada masa sekarang dilihat oleh para pemilik modal sebagai upaya untuk memasuki perkebunan dengan biaya murah dan dukungan

pemerintah setempat. Persoalan sengketa tanah semakin marak ketika muncul pemilikan tanah skala raksasa, seperti halnya dilakukan oleh Bambang Triatmodjo yang merupakan tuan tanah terbesar di dunia.

III. PENDEKATAN KONSEPSI DAN TEORITIS

3.1. Kemungkinan Mobilisasi Sumberdaya Melalui Redistribusi Lahan Yang Berkelayakan (*feasible*)

Dipandang dari sudut teoritis maupun pengalaman yang didukung oleh analisis klasan, maka redistribusi asset lahan akan memperoleh manfaat (keuntungan) baik ditinjau dari segi efisiensi maupun pemerataan kearah yang lebih baik (*equity*). Banyak hasil penelitian menunjukkan bahwa antara skala (ukuran) luas kepemilikan lahan dengan produktivitas terdapat hubungan kebalikan. Hal ini disebabkan karena pada lahan yang luas terjadinya biaya supervisi (bagian biaya transaksi) yang berkaitan dengan tenaga kerja upahan menjadi meningkat, dengan bertambahnya ukuran lahan yang digarap. Oleh karena itu luas pemilikan lahan yang dikerjakan sesuai dengan kemampuan tenaga kerja keluarga adalah yang paling efisien dan merata. Hal ini memberikan implikasi bahwa redistribusi lahan yang dikerjakan oleh tenagakerja upahan, produktivitasnya tidak dapat mengimbangi tingginya produktivitas usahatani keluarga (Binswanger et al. 1995). Pemecahan dari tantangan diatas akan membutuhkan reformasi ekonomi yang sungguh-sungguh dan dapat dilakukan secara berkelanjutan, yang memberikan prioritas kepada kebijaksanaan secara terus menerus dengan berjalannya keadaan yang mengarah kepada transisi kehidupan politik yang semakin baik. Salah satu reformasi yang penting dalam hubungannya dengan reformasi ekonomi yang menyeluruh adalah berkaitan dengan upaya meredistribusi sumberdaya lahan yang diarahkan kepada program lahan untuk petani yang mau bekerja menggarap atau "*land for the tillers program*". Tantangan dimasa depan adalah bagaimana meredistribusi lahan dan modal melalui pendekatan perundingan yaitu melalui pendekatan "*negotiated land for the tillers approach*" kepada reformasi pertanahan (*land reform*). Pendekatan ini merupakan kesempatan yang berkaitan dengan penyesuaian makro ekonomi secara luas, yang menurut pengalaman di banyak Negara menghadapi persoalan reformasi generasi kedua (*second generation of land reforms*) untuk mengatasi masalah yang akarnya berkait dengan masalah masalah structural mendalam (*deep-rooted structural problems*) dan dapat menyediakan landasan untuk menuju kepada pengurangan kemiskinan yang berkepanjangan (*sustainable poverty reduction*) dan pertumbuhan ekonomi. Alasan teoritis maupun keyakinan yang diperoleh dari pengalaman klasan memberikan keyakinan bahwa reformasi pertanahan

dapat mengarah kepada manfaat pemerataan (*equity*) maupun *efficiency* yang menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi. Seperti telah disinggung di atas, banyak hasil-hasil penelitian menunjukkan adanya hubungan negative yang kuat antara ukuran luas lahan usahatani dan produktivitas lahan, yang disebabkan karena besarnya biaya supervise yang berkaitan dengan penggunaan buruh yang diupah. Oleh karena itu pemilikan dan penggarapan lahan-lahan luas menjadi tidak efisien, yang berarti membutuhkan redistribusi lahan dari lahan-lahan yang dioperasikan melalui buruh upahan pada perkebunan-perkebunan besar menjadi lahan yang digarap oleh keluarga yang ukurannya lebih kecil, dapat meningkatkan produktivitas. Tambahan pula, akses kepada asset secara umum dan secara khusus pengukuhan hak akses kepada lahan untuk dikelola (*land tenure*) akan merkaitan dengan perbaikan akses petani yang lebih baik kepada pasar kredit (Gambar 1). Keadaan ini akan memberikan manfaat kepada petani dalam memberi substitusi jaminan (*insurance substitute*) bagi konsumsi *intertemporal*. Dengan demikian, dengan memberdayakan kelompok petani miskin untuk melaksanakan investasi produktif atau dengan mencegah mereka merusak sumberdaya lahan-dasar karena menghadapi ketidak-pastian hak-hak atas lahan, maka upaya untuk meredistribusikan asset-asset akan dapat mengarah kepada pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi. Oleh karenanya redistribusi asset akan memperbaiki kedua aspek pemerataan dan efisiensi.

Dengan demikian, para petani dengan memperoleh akses kepada asset lahan (*land tenure*) yang lebih baik akan meningkatkan akses mereka kepada kredit dengan lebih baik. Ditambah dengan penegasan hak atas lahan petani mempunyai kepastian lebih kuat dan merata kepada aliran pendapatan dan konsumsi secara *intertemporal*. Dengan memperoleh lahan petani miskin akan memungkinkan untuk melakukan investasi yang lebih produktif kepada asset lahan yang tidak terpilahkan atau dengan mencegah dari terpecahnya asset dasar tersebut selain akan menyumbang kepada pertumbuhan yang lebih tinggi, juga petani akan mempunyai landasan sumberdaya dasar (*resource base*), guna meningkatkan kekuatan tawar-menawar (*bargaining*) mereka bagi setiap kelas a luar yang akan merugikan mereka, disamping turut meningkatkan efisiensi dan pemerataan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa baik secara mikro maupun kelas an, penegasan hak-hak atas lahan turut mengukuhkan pendapat bahwa redistribusi asset produktif (seperti lahan) dapat mengurangi tingkat jumlah penduduk dibawah garis kemiskinan bagi mereka yang mau menggarapnya, maupun memberi dampak kepada meningkatnya pertumbuhan ekonomi.

Namun demikian, meskipun ada terdapat reformasi agrarian yang berhasil seperti yang alami oleh Jepang, Taiwan dan RRC, tetapi memang apa yang disebut *land reform* kebanyakan menemui kegagalan-kegagalan. Kegagalan tersebut kebanyakan disebabkan oleh karena cara-cara yang dilakukan pada masa lalu terlalu memakan biaya dan secara politik cara-cara lama ini menimbulkan issue permasalahan politik yang terlalu sensitif. Oleh karena itu apabila ada alternatif cara untuk meredistribusikan asset tersebut melalui cara redistribusi yang lebih efisien dan mampu mencapai pemerataan

kearah peningkatan investasi modal yang menyeluruh dengan biaya yang setara dengan jenis-jenis intervensi pemerintah lainnya akan lebih dikehendaki.

Sementara reformasi lahan (*land reform*) menjadi bahan telaahan yang menimbulkan debat politik, tetapi belakangan ini pembicaraan mengenai motivasi yang mengarah kepada pemecahan issues permasalahan lahan telah bergeser dengan berjalannya waktu. Pada permulaan memang masalah redistribusi lahan telah menjadi pertimbangan issues politik yang sensitif. Tetapi dengan informasi yang didukung oleh temuan-temuan penelitian tentang adanya hubungan berkebalikan antara ukuran pemilikan lahan dengan tingkat produktivitasnya, maka sistem pertanian yang lebih efisien, merata (*equitable*) dan berkelanjutan (*sustainable*) adalah sistem pertanian keluarga, dengan pola integrasi tanaman dan ternak dan yang serba usaha (*mixed farming*). Pemahaman ini telah mendapat dukungan dari hasil penelitian empirik atas dasar data *cross-section* baik didalam negara, antara negara-negara, maupun usahatani individual. (Barraclough, 1970). Pentingnya pemilikan lahan (*land ownership*) telah mendapat penekanan dalam hubungannya dengan keadaan kontraktual yang tidak lengkap (Bardhan et al. 1998), .

Mengingat keadaan latarbelakang diatas, maka dalam kelas a pertanian dan pedesaan yang merupakan sektor dan wilayah yang menjadi lapangan kerja bagian terbesar dari penduduk Indonesia, maka setelah terjadinya krisis banyak menerima tenaga kerja pendatang baru dari kota-kota yang keadaannya menganggur atau setengah menganggur. Atas alasan ekonomi dan kemanusiaan mereka harus disiapkan lapangan kerja baru untuk mendorong mereka menjadi sumber produktivitas yang mampu menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi.

3.2. Konsep Pemikiran tentang Pentingnya Kepastian Pengukuhan Lahan dan Peningkatan Produktivitas Usahatani

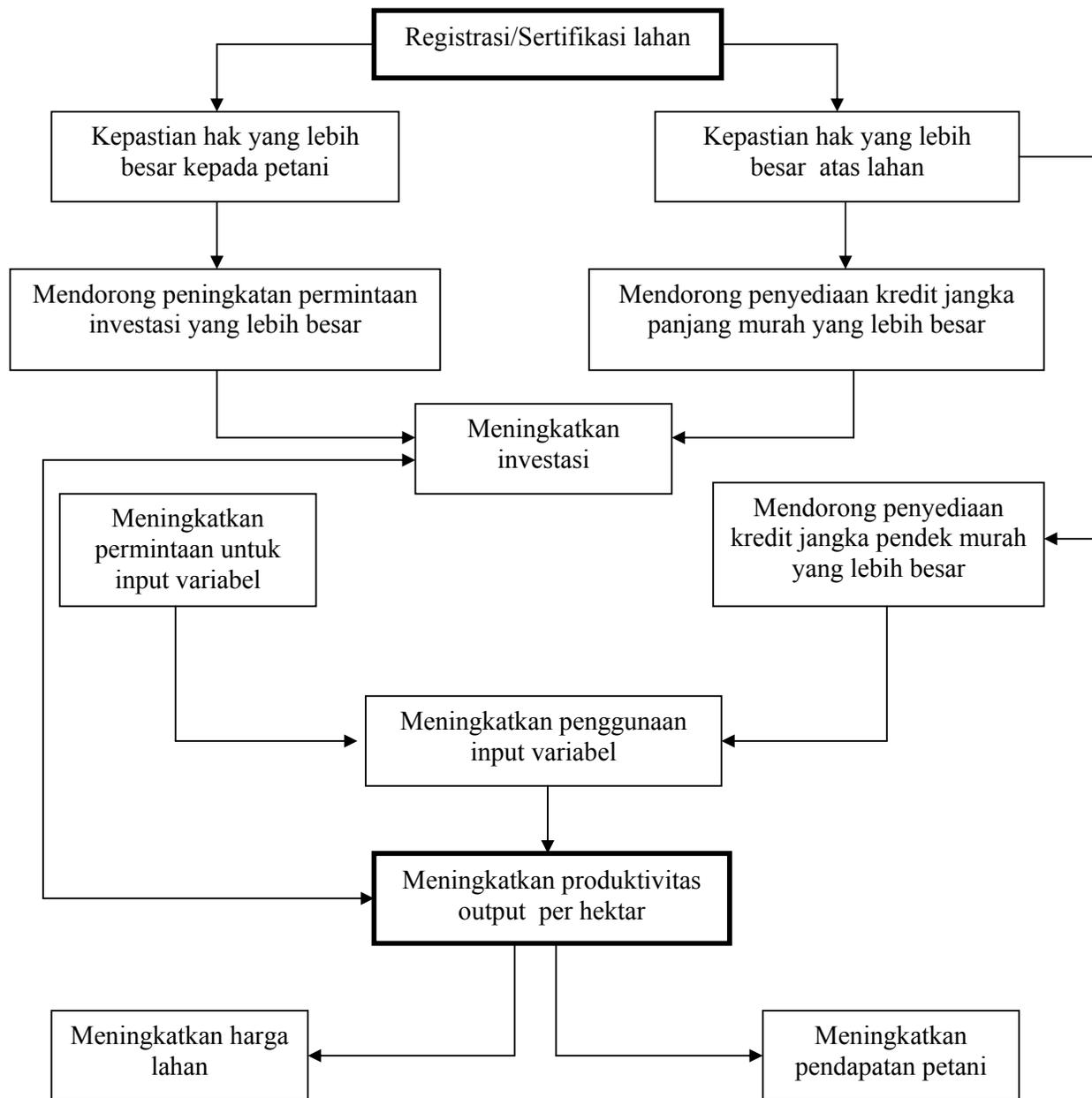
Kerangka berfikir tentang hubungan antara kepastian pengukuhan pemilikan lahan dan produktivitas usahatani telah dikembangkan oleh Feder et al. (1988). Konsep ini dibangun atas dua pertimbangan yang menyangkut keterkaitan yang menghubungkan antara penunjukkan hak atas lahan berpengaruh kepada kinerja ekonomi, yaitu berupa dampak positif dari terjadinya pengukuhan hak terhadap kepastian penyakapan/pemilikan lahan (*land tenure*) dan insentive ekonomi untuk melakukan investasi. Peranan dari pengukuhan hak atas lahan kepada pengaturan agunan (*collateral*) guna dapat memperoleh kredit formal (*institutional credit*) dapat dijelaskan seperti yang dilukiskan pada Gambar 1.

Kepastian hak penyakapan lahan (*land tenure*) yang diperoleh dari registrasi dan sertifikasi lahan menghilangkan unsur ketidak-pastian (*uncertainty*) terhadap kemungkinan apakah pemilik lahan akan memperoleh manfaat dari setiap investasi jangka panjang yang mereka buat terhadap lahan usahatannya, seperti membangun sistem irigasi tersier, drainase, konservasi lahan dan air dan atau membangun konstruksi rumah-rumah untuk disewakan.

Dengan adanya harapan yang positif (*positive expectation*) untuk menikmati manfaat/keuntungan yang diperoleh dari upaya investasi tersebut, pemilik lahan akan tertarik untuk mengembangkan investasi dalam perbaikan mutu lahan; dan karenanya secara keseluruhan akan terjadi investasi berlandaskan lahan pertanian dan bidang non-pertanian di wilayah pedesaan. Keadaan ini selanjutnya akan mendorong investasi di sektor pertanian dan non-pertanian di pedesaan yang pada gilirannya akan meningkatkan permintaan investasi di sektor pengembangan input komplementer, termasuk tenaga kerja dan input-input pertanian, yang mendorong berkembangnya kegiatan perkreditan di wilayah pedesaan. Petunjuk dari pengalaman empirik dari beberapa negara (Thailand, Costa Rica, Honduras, Jamaica and Ghana) mendukung pendapat bahwa dampak dari registrasi/sertifikasi lahan-lahan memperkuat kesimpulan diatas.

Penguatan hak-hak atas lahan berkaitan dengan pengaturan agunan (*collateral arrangement*), sebagai berikut. Apabila peminjam uang (*borrowers*) memajukan permohonan kredit, maka hak atas lahan sering dipakai sebagai agunan atau *collateral*. Janji untuk menyerahkan hak lahan ini diikuti dengan registrasi untuk melakukan transaksi cicilan utang (*mortgage*), sehingga hal ini dapat menolong untuk mengatasi persoalan informasi asimetrik dan persoalan insentif yang berkaitan dengannya, seperti kemungkinan terjadinya kerusakan moral (*moral hazard*) dan resiko kesalahan memilih (*adverse selection of risk*). Pengaturan agunan ini sangat penting bagi institusi kreditor dan pasar perkreditan di wilayah pedesaan, karena mereka merupakan sebagian atau keseluruhannya pada terjadinya pergeseran risiko dari lembaga kredit kepada pihak peminjam, karena apabila terjadi kemacaetan pengembalian pinjaman (*default*), hal ini akan memicu kerugian yang berkaitan dengan kehilangan agunan kepada peminjam (*borrower*).

Prospek akan hilangnya hak (*property right*) kepada agunan akan berlaku sebagai satu unsur insentif untuk peminjam (*borrowers*) dalam berupaya untuk membayarkan kembali hutangnya; atau sekurang-kurangnya akan bekerja sebagai suatu insentif bagi peminjam untuk menghindari kemacetan yang disengaja, sebagai akibat dari kerusakan moral (*moral hazard*). Tambahan pula, dengan adanya agunan akan mengurangi persoalan kesalahan memilih (*adverse selection*) terhadap nasabah karena dengan cara ini akan memungkinkan kreditor untuk dapat menyaring para calon peminjam uang yang diperkirakan akan membikin macet pengembalian (*repayment*).



Gambar 1. Kerangka Konseptual: Kepastian Hak Lahan dan Peningkatan Produktivitas Lahan

Dalam kejadian kemacetan pinjaman, hak terhadap agunan bisa ditrasfer kepada kreditor, jika tersedia pengaturan sistim legal yang mencukupi untuk memecahkan persoalan tersebut. Kreditor kemudian dapat menjual agunan

lahan tersebut untuk menutupi kehilangan uang pinjamannya, jika terdapat pasar lahan yang aktif, yaitu pasar yang bebas dari hambatan-hambatan. Oleh karenanya, lahan dapat dianggap sebagai asset yang baik untuk dipakai sebagai agunan, dengan karakteristik yang dikehendaki bagi asset lahan, seperti sifatnya yang tidak bergerak, sulit untuk dirusak secara permanen, dan mempunyai biaya pemeliharaan yang rendah. Bagi nilai suku bunga yang berlaku di pasar, jumlah kredit yang diharapkan meningkat akan sejalan dengan meningkatnya nilai agunan, sampai mencapai batas penjatahan kredit (*credit rationing*) yang tersedia.

Tambahan pula, bahwa untuk sejumlah kredit yang tersedia, suku bunga akan menjadi lebih rendah, apabila digunakan agunan. Dengan terjadinya kombinasi antara peningkatan permintaan investasi dan penyediaan kredit yang berkaitan dengan registrasi lahan, maka keadaan ini akan mengarah kepada investasi yang lebih besar. Selanjutnya keadaan ini akan meningkatkan penggunaan input variable lebih besar, mendorong peningkatan *output* pertanian per satuan lahan (produktivitas), memicu peningkatan pendapatan yang lebih besar dan peningkatan nilai lahan yang lebih tinggi. Pendapat ini didukung oleh pengalaman hasil studi empirik dari Thailand, Honduras, Philipina, bahkan dari Indonesia. Tetapi rupanya kesimpulan ini tidak berlaku umum, karena di beberapa negara, kegiatan registrasi lahan bisa saja menjadi gagal dalam mencapai tujuannya. Namun, model registrasi/sertifikasi lahan seperti di atas akan memberikan satu kerangka umum dan keberhasilannya akan sangat ditentukan oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi lain, maupun tatanan budaya, kebiasaan dan faktor-faktor yang lebih spesifik dari wilayah yang bersangkutan (Feder dan Nishio, 1998).

Pengalaman kunjungan Prof. Dr. A. Anwar ke Taiwan pada April tahun 2000 mengesankan bahwa redistribusi asset terutama yang menyangkut asset lahan dan finansial serta upaya pembinaan perusahaan kecil-kecil dan perusahaan menengah selama 50 tahun, telah membuat Taiwan merupakan salah satu negara yang terkuat ekonominya. Oleh karena itu paling tidak pada tahun 2001 di Indonesia harus sudah dapat memulai dengan mendirikan pilot proyek untuk redistribusi asset yang menggalakkan antara lain pemerintah mendorong (dengan insentif) kepada swasta mendirikan pola perkreditan ala Grameen Bank, dengan memperhitungkan kontekstual keadaan di daerah masing-masing. Kontekstual persoalan di daerah-daerah pada saat sekarang adalah adanya kenyataan bahwa banyak tanah-tanah perusahaan perkebunan dan hutan swasta maupun BUMN yang dijarah-jarah masyarakat desa (petani). Oleh karena itu dari pada perusahaan tersebut merugi terus (karena dijarah), barangkali akan lebih baik, apabila hak-hak penggarapan dan memungut hasilnya dari lahan yang dijarah masyarakat kemudian dapat ditransfer (diserahkan) dan dikukuhkan hak-haknya kepada para petani yang membutuhkannya. Tetapi pembagiannya lahan ini tidak asal membagi begitu saja, melainkan harus melalui dasar yang kompetitif, yaitu betul-betul harus diarahkan kepada para petani yang mau bekerja menggarap (*land for the tillers program*). Sedangkan kepada pemiliknya perlu diupayakan untuk mengganti rugi (kompensasi) baik kepada swasta dan BUMN yang dilakukan dapat melalui

pemberian saham perusahaan pemerintah atau government bond, umpamanya. Kepada petani yang menerima lahan juga diharuskan untuk membayar nilai lahan dalam jangka panjang, sehingga sukubunga menjadi rendah. Pekerjaan transfer lahan semacam ini memerlukan mediator (pihak ketiga) yang profesional. Sedangkan pekerjaan untuk mediator dalam mengatasi konflik lahan guna mentransfer lahan kepada para petani sebaiknya dilakukan oleh LSM atau lembaga-lembaga di Universitas di daerah-daerah yang dapat dipercaya. Sedangkan pemerintah dapat menjadi fasilitator dan guarantor dengan cara memberi pembayaran (talangan) berupa saham lebih dulu untuk kompensasi kepada pemilik lahan semula. Dengan demikian, daripada swasta dan BUMN terus-terusan merugi karena dijarah oleh masyarakat, dan petani menghadapi ketidak-pastian (terhadap sumberdaya lahan), yang bisa mengarah kepada degradasi (kerusakan) sumberdaya lahan, maka pengukuhan hak-hak terhadap lahan yang tadinya dijarah akan memberikan suatu win-win solution.

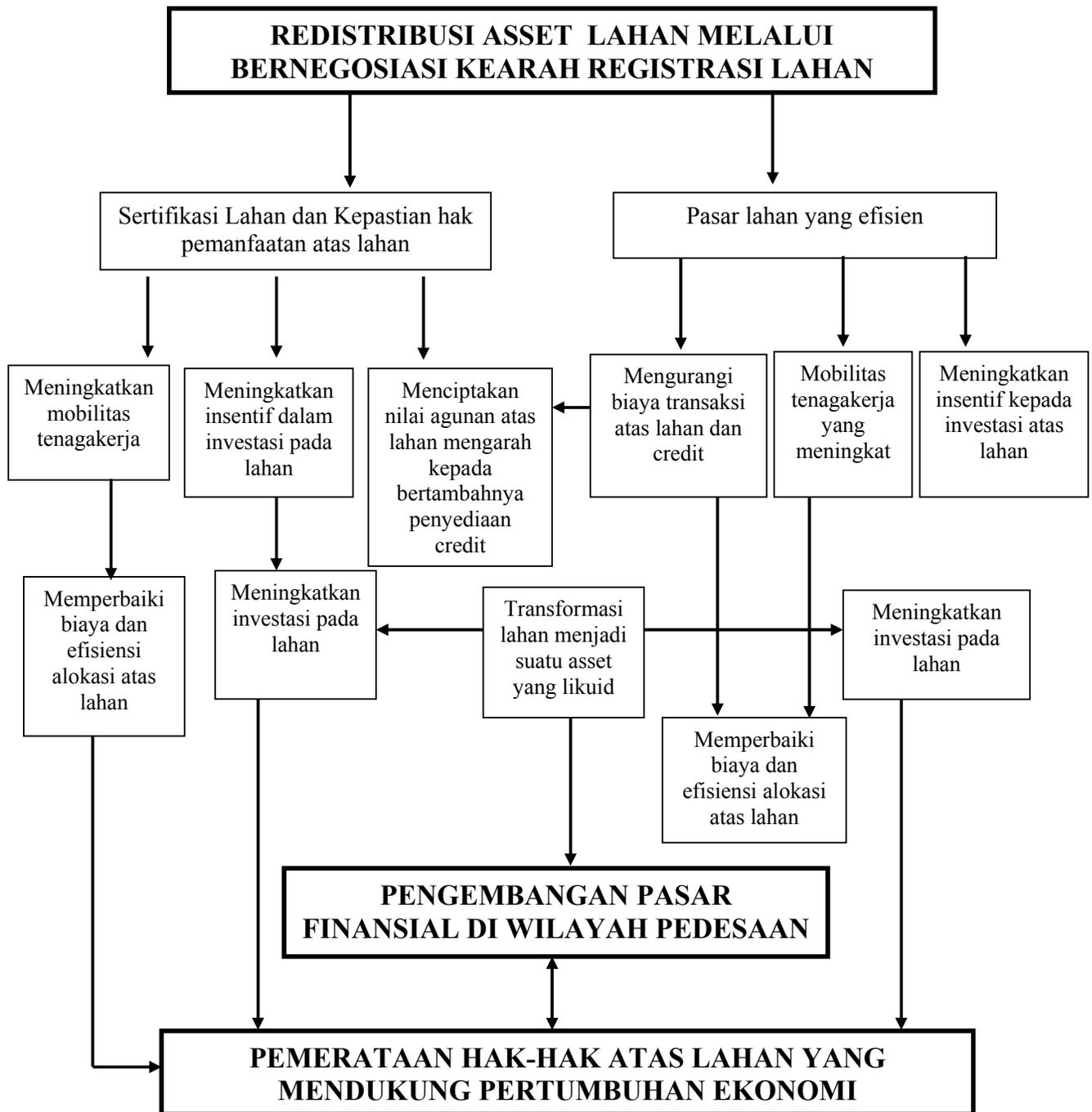
Untuk pembinaan pengusaha kecil dan menengah dapat dilakukan dapat melalui saluran beberapa sumber kredit seperti BMT (Baitul Mal wa Tanwil), yang merupakan bank swasta semacam BPR, dan di Jawa Barat sekarang banyak membantu pengusaha kecil dan menengah dalam bentuk kredit-mikro. Pemerintah dalam hal ini lagi-lagi sebaiknya hanya sebagai pendorong dan fasilitator serta menjadi guarantor kepada perbaikan golongan pengusaha tersebut dalam bentuk teknologi, pengemasan dan pemasaran, sedangkan pelaksanaan bimbingan sedapat mungkin dilakukan oleh LSM-LSM yang terpercaya. Karena apabila pekerjaan ini diserahkan kepada instansi Pemerintah, birokrasinya akan meminta biaya transaksinya yang terlalu tinggi sehingga tidak efisien.

3.3. Hubungan Registrasi/Sertifikasi Lahan dan Pertumbuhan Ekonomi

Menurut Anwar (1999) mengungkapkan bahwa kerangka konseptual yang menghubungkan kepastian hak-milik lahan terhadap produktivitas usahatani mempunyai dua kunci keterkaitan, kerangka konseptual registrasi lahan kepada pengembangan pasar finansial dan pertumbuhan ekonomi mempunyai lima keterkaitan, yaitu: (i) Keterkaitan kepastian penyakapan/pemilikan lahan dengan insentif investasi, (ii) keterkaitan antara hak atas lahan dengan agunan dan kredit; (iii) keterkaitan antara likuiditas

(i) Keterkaitan Kepastian Pengukuhan Hak Lahan dan Insentif Investasi

Kepastian pemilikan lahan yang berkaitannya dengan insentif investasi, merupakan aspek yang fundamental yang mendasari hak-hak kepemilikan swasta atas lahan. Karena registrasi lahan didefinisikan terhadap sifat dan isi dari pada hak-hak tersebut atas lahan, maka perlindungan legal yang diberikannya dan jaminan kepada hak-hak ini, maka pemilik lahan atau pembeli atas lahan untuk tujuan tersebut, menikmati hak kepemilikan tertentu, termasuk penggunaan eksklusif dan menikmati aliran arus manfaat-manfaat yang



Gambar 2. Gagasan Kerangka Konseptual yang Mengkaitkan Redistribusi Asset Lahan kepada Pengembangan Pasar Finansial di Wilayah Pedesaan yang Menyumbang kepada Pertumbuhan Ekonomi.

diperoleh dari lahan maupun kebebasan untuk mentransfer hak yang ada pada lahan. Sebagai akibatnya, maka akan terjadi insentif untuk melakukan investasi kedalam lahan, guna memperbaiki kualitasnya dan/atau menanamkan investasi kepada lahan dalam jangka panjang. Dalam kerangka

hubungan registrasi lahan dengan produktivitasnya, keterkaitan antara kepastian pemilikan lahan dan insentif investasi diwujudkan pada tingkat usahatani.

Tetapi dampak terhadap investasi sebagai hasil dari kepastian penyakapan/pemilikan lahan, mempunyai dampak ekonomi yang luas, ketika lahan menjadi faktor penting dalam memproduksi hasil-hasil (pertanian dan lainnya) yang menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi; dan karenanya investasi yang berkaiatan dengan kepastian hak atas lahan mengarah kepada peningkatan investasi secara nasional dan menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi. Sebagai misal, penelitian menyimpulkan bahwa kesulitan dari kepastian hak-hak atas lahan dan transfer lahan merupakan faktor penghalang yang penting kepada investasi lokal maupun asing didalam negara-negara sosialis Eropa Timur dan bekas Uni Soviet. Demikian pula kesulitan juga terjadi di negara-negara Afrika untuk memperoleh investasi dari luar, yang disebabkan karena ketidak-kepastian hak atas lahan dan trasfernya.lahan, mobilisasi tabungan (deposito) dan investasi ; (iv) keterkaitan antara pasar lahan, transaksi ekonomi dan efisiensi; dan (v) keterkaitan mobilitas tenagakerja dan efisiensi seperti disajikan dalm Gambar 2.

(ii) Keterkaitan Hak atas Lahan kepada Agunan (*Collateral*) dan Kredit

Hubungan antara pengukuhan hak lahan, agunan dan kredit telah dijelaskan dalam kerangka untuk menjelaskan hubungan kepastian pemilikan lahan dengan produktivitas usaha tani. Dapat dijelaskan bahwa pengukuhan hak dan transfer lahan mempunyai nilai agunan yang memungkinkan para petani (melalui registrasi lahan) untuk memperoleh akses kepada kredit jangka panjang dan sukubunga lebih murah yang mereka pergunakan untuk meningkatkan investasi dan penggunaan input-input usaha tani lebih banyak, dengan konsekuensi peningkatan produksi usahatani. Dalam kernagka konseptual ini yang mengkaitkan dampak registrasi lahan dengan pengembangan pasar finansial dan pertumbuhan ekonomi, maka diberikn dua penekanan tambahan. Pertama, dampak dari agunan dari kolateral dan peningkatan produktivitas, dapat diperluas kepada pengembangan ekonomi keseluruhan. Kedua, adanya peranan dari agunan dalam pengembangan pasar finansial melalui perluasan pasar kredit dan melalui pengurangan biaya intearmediasi finansial.

Perluasan dari kerangka konseptual untuk meliputi seluruh dampak ekonomi yang luas dari agunan terhadap investasi dan pertumbuhan ekonomi merupakan penyebab yang realistik atas dasar tiga alasan. *Pertama* lahan non-pertanian cenderung untuk lebih besar kepastiannya dan lebih dapat ditransfer dengan harga yang lebih tinggi dibanding dengan lahan pertanian; dan karenanya menjadi lebih menarik sebagai suatu asset yang dapat dipakai sebagai agunan. *Kedua* investasi sektor-sektor non-pertanian cenderung lebih menguntungkan mempunyai risiko yang rendah dalam produksi, pemasaran dan pendanaan dibanding dengan sektor pertanian. *Ketiga* , sebagai karena agunan yang baik (termasuk nilai bersih dari perusahaan) dan risiko kemacetan yang lebih rendah, maka sektor non-pertanian cenderung lebih menarik kredit dari bank-bank, dibanding dengan sektor pertanian.

Untuk alasan-alasan diatas, peranan dari adanya agunan dalam meningkatkan investasi dan pertumbuhan ekonomi tidak dapat diabaikan. Sebagai misal, di negeri Inggris, dugaan prosentase kredit yang terjamin oleh lahan sektor properti pemukiman berkisar antara 18% dalam tahun 1995 terhadap 67% dalam tahun 1991, dengan diperkirakan 42 % dari 24 juta properti pemukiman dijadikan cicilan (*morgage*). Di Amerika Serikat pasar cicilan yang berarti pasar finansial aset *real estate*, merupakan aset terbesar dari pasar modal.

Registrasi dan kolateral mendasari kontribusi kepada pengembangan pasar finansial melalui dua saluran. *Pertama* agunan yang berkait dengan registrasi lahan meningkatkan penyediaan kredit. Ini berarti bahwa semakin banyak pemilik lahan yang mendaftarkan/sertifikasi, maka banyaknya peminjam uang yang dibolehkan (*eligible borrowers*) dengan risiko kredit kecil akan meningkat sebagaimana halnya dengan jumlah kredit yang dapat dipinjam oleh pemilik lahan yang lebih banyak. Hipotesis bahwa registrasi lahan meningkatkan akses dari pemilik lahan kepada kredit dan jumlah kredit yang diterima, telah dijelaskan diatas. Bayangan cermin dari suatu peningkatan akses pemilik lahan kepada kredit yang disebabkan oleh registrasi lahan, merupakan perluasan dari para nasabah (peminjam uang) kepada bank, dimana peningkatan jumlah lahan yang diregistrasikan meningkatkan jumlah nasabah peminjam uang yang mempunyai risiko kredit baik. Dengan lain perkataan, untuk dasar deposit yang cukup dan potensi proyek yang menguntungkan, maka registrasi lahan dapat memperluas operasi peminjaman dari sektor perbankan dengan memudahkan untuk penggunaan lahan sebagai agunan yang dapat mendorong terjadinya kontrak-kontrak hutang.

Kedua, registrasi lahan dan agunan yang berhubungan pengurangan biaya-biaya kontrak dan supervisi (*monitoring*) dari suatu pinjaman, karena dapat menghilangkan informasi yang asimetrik antara yang meminjamkan (*lender*) dan peminjam uang (*borrower*). Agunan juga mengurangi dan pada waktunya menghilangkan keseluruhan biaya-biaya evaluasi (*assessment*) dari proyek dan peminjam serta supervisi hutang. Tetapi juga adalah benar, bahwa penggunaan agunan akan meminta biaya transaksi termasuk biaya evaluasi finansial dari agunan (penilaian agunan, pencarian hak dan asuransi untuk agunan di beberapa negara meminta biaya transfer dan pemasaran dari agunan dalam keadaan terjadinya kemacetan. Oleh karenanya, pengurangan dari biaya kontraktual pinjaman sebagai akibat dari penggunaan agunan harus dikurangkan dengan benar untuk mencerminkan biaya transaksi agar mendorong pengurangan bersih dalam biaya kontraktual pinjaman. Biasanya pengurangan dari biaya transaksi pinjaman diharapkan menjadi beban peminjam (*borrower*) dalam bentuk sukubunga pinjaman yang lebih murah. Tetapi, beberapa manfaat dari pengurangan biaya bisa menjadi beban penabung uang (*depositor*) dalam bentuk sukubunga deposito yang lebih tinggi. Oleh karena itu kedua manfaat *borrower* dan *depositor* menjadi bermanfaat dari penggunaan kolateral.

Dengan intermediasi kolateral yang menggerakkan sumberdaya dari para penabung dan investor (*borrower*), maka terjadinya pengembangan dari fungsi

ini disediakan dengan baik, jika intermediasi dapat dilakukan dengan biaya semurah mungkin, sebagaimana tercermin dalam penyebaran rendah antara suku bungadeposito dan suku bunga pinjaman. Penggunaan lahan sebagai agunan menyumbang kepada proses pengurangan sebaran antara suku bunga deposito dan suku bunga pinjaman. Cara lain untuk meningkatkan intermediasi finansial yang meliputi faktor bukan harga termasuk memberi semangat kepada cabang-cabang bank, advertensi, kampanye, pemahaman banking dan pengembangan infrastruktur pendukung perbankan

(iii) Keterkaitan antara Likuiditas Lahan, Mobilisasi Tabungan dan Investasi

Registrasi lahan mendukung pengembangan pasar finansial di pedesaan melalui keterkaitan yang lain, yaitu: transformasi dari lahan yang asalnya tidak bergerak menjadi suatu asset yang cair (*liquid*) dan karenanya membebaskan sumberdaya yang tadinya menganggur untuk digunakan secara langsung dalam investasi atau secara tidak langsung melalui perantara keuangan (*financial intermediaries*). Transfer lahan melalui negosiasi dan registrasi sertifikasi lahan meningkatkan likuiditas lahan dengan membuat hak atas lahan lebih pasti dan lebih efisien untuk ditransfer melalui pasar lahan. Untuk membuka sumberdaya yang terdapat dalam lahan, pemilik lahan dapat melakukannya baik dengan cara menjual, menyewakan atau tukar-guling (*barter*), atau melalui perjanjian dengan mencicilkan lahan (*mortgage*). Karena semua transaksi menyangkut informasi yang asimetrik antara pihak-pihak yang berkontrak, maka informasi yang disediakan oleh sistem registrasi lahan memungkinkan kedua pihak untuk berkontrak dengan informasi yang sama dengan lahan yang secara mudah diperoleh dari suatu tempat wilayah kantor agraria. Sebagai tambahan, dimilikinya informasi tersebut dijamin oleh negara.

Sebagai suatu akibat dari bertambah kokohnya hak milik lahan dan lebih efisiennya transfer, transaksi lahan berlangsung dengan biaya yang rendah, lebihcepat dan lebih pasti. Sebagai akibatnya sumberdaya yang terdapat dalam lahan dapat mengalir secara lebih bebas keluar dan ke dalam lahan. Lebih lanjut sumberdaya yang telah terbuka ini menjadi lebih terpilahkan (*divisible*). Dengan lebih bebasnya aliran sumberdaya dalam lahan dan unit-unit yang dapat dipilah pemilik lahan memperoleh spektrum luas dari pilihan-pilihan investasi, termasuk investasi langsung dan investasi alat-alat yang dibeli, sebagaimana yang biasa ditawarkan oleh pasar kredit, pasar saham dan pasar asuransi.

Sumberdaya lahan yang masih terkunci dalam wewenang departemen kehutanan adalah sangat besar dan sekarang justru dengan ketidakjelasan hak-hak sumberdaya tersebut mengalami kerusakan dan degradasi. Demikian juga lahan-lahan real estate yang tidak digunakan untuk bangunan konstruksi, juga sangat besar. Lahan-lahan semacam ini, apabila tidak mendapat pengukuhan kepada para petani yang mau menggarapnya, maka menjadi sumberdaya yang menganggur. Oleh karena itu likuidasi dan mobilisasi sumberdaya yang terdapat didalam lahan hutan dan lahan real estate dapat mendorong pengembangan finansial, investasi agregat dan pertumbuhan ekonomi. Agar supaya dapat dimobilisasikan, sumberdaya yang ada didalam

lahan ini, maka registrasi dan sertifikasi lahan untuk para penggarap yang mau dan mampu mengerjakan lahan melalui negosiasi akan menjadi landasan peningkatan efisiensi yang menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi, para petani penggarap lahan yang lebih merata dan lebih berkelanjutan (*sustainability*).

(iv) Keterkaitan antara Pasar Lahan, Efisiensi Transaksi dan Investasi

Banyak kegiatan investasi dalam ekonomi melibatkan lahan. Real estate melibatkan secara langsung investasi atas lahan, sedangkan kegiatan lainnya berlangsung di atas permukaan atau di bawah permukaan lahan, apakah itu menyangkut kegiatan pertanian, kehutanan, penangkapan ikan, industri, pertambangan, konstruksi atau jasa yang menggunakan lahan baik secara langsung atau tak langsung. Oleh karenanya, biaya kecepatan dan kesenangan yang menyangkut penggunaan lahan menyumbang kepada efisiensi dari investasi yang menjadi permasalahan. Seperti telah disinggung di atas, bahwa registrasi lahan dapat menyediakan informasi yang diperlukan dalam mengatasi masalah asimetrik dari informasi antara kedua pihak yang berkontrak melalui transaksi lahan. Tambahan pula registrasi lahan dalam satu tempat menyediakan dan menjamin semua informasi yang memungkinkan terjadinya kontrak. Sebagai akibatnya registrasi lahan memainkan peranan penting dalam mengurangi biaya transaksi lahan dan karenanya meningkatkan efisiensi bagi setiap investasi yang direncanakan.

Registrasi lahan meningkatkan efisiensi dalam dimensi yang lain. Efisiensi tataguna lahan antara lain ditentukan oleh limpahan sumberdaya, tingkat teknologi, keterampilan (*skill*) dan kewiraswastaan yang tidak tersebar secara merata antara individual dan wilayah-wilayah. Registrasi lahan akan menciptakan suatu pasar lahan dan/atau meningkatkan efisiensi, yang karenanya memungkinkan hak-hak (*property right*) dalam lahan dapat bergerak dari lahan yang efisiensinya rendah kepada pengguna lahan yang lebih tinggi efisiensinya. Aliran dari *property right* dalam sumberdaya lahan dapat bergerak antara individual dalam suatu sektor seperti pertanian atau antara sektor-sektor seperti dari pertanian ke industri. Aliran *property right* semacam itu dari pengguna lahan yang kurang efisien ke yang lebih efisien akan meningkatkan efisiensi alokasi dari lahan, dengan hasilnya yang meningkatkan hasil dan produktivitas, dan sumbangannya yang lebih tinggi kepada perkembangan ekonomi.

(v) Keterkaitan Mobilitas Tenaga Kerja dan Efisiensi

Registrasi lahan menyebabkan terjadinya kontribusi yang positif kepada mobilitas tenaga kerja yang meningkatkan efisiensi alokasi sumberdaya. Bentuk dari keterkaitan antara registrasi lahan dan efisiensi penggunaan tenaga kerja dapat dijelaskan sebagai berikut. Registrasi lahan menyediakan kepastian pemilikan lahan dan mengembangkan penjualan lahan dan pasar penyewaan lahan. Dengan kepastian penyakapan lahan yang dijamin, maka pemilik lahan dapat menyewakan sebahagian atau seluruh lahannya dan mengeluarkannya dari sektor pertanian dalam mencari kesempatan yang lebih baik, baik dalam lapangan kerja atau usaha sendiri. Pemilik lahan tidak akan memikirkan tentang kemungkinan kehilangan hak miliknya, karena dijamin oleh pencatat

registrasi lahan. Dia juga akan lebih mudah untuk memperoleh para penyewa, karena registrasi lahan memperbaiki pasar penyewaan lahan. Alternatifnya pemilik lahan dapat menjual sebagian atau seluruh lahan, untuk memanfaatkan kesempatan yang lebih baik dalam bidang lain yang lebih dikenalnya dan lebih meyakinkan bahwa jika dia menginginkan kembali lahannya di kemudian hari, dia dapat memasuki pasar lahan dan membelinya kembali. Dengan adanya pasar lahan yang efisien yang diciptakan oleh registrasi lahan, membolehkan dia untuk menjualnya lebih mudah atau menyewanya atau membelinya bila dia menginginkannya.

Dengan kemudahan bagi orang yang mau membeli, menyewa dan menjual lahan, menciptakan lingkungan yang baik bagi mobilitas tenaga kerja dari bidang yang produktivitas tenaga kerja rendah dengan manfaat ekonomi yang rendah kepada bidang-bidang dengan produktivitas tinggi, dan karenanya akan meningkatkan produktivitas tenaga kerja secara keseluruhan, meningkatkan efisiensi investasi dan pertumbuhan ekonomi. Mobilitas dari tenaga kerja, terutama dianggap penting dalam keadaan ekonomi yang berubah cepat. Selama terjadinya transformasi struktur di Indonesia, telah terjadi pergerakan orang-orang dari wilayah pedesaan ke kawasan perkotaan yang menolong dalam mengatasi kekurangan tenaga kerja dalam pertumbuhan sektor pertanian dalam ekonomi, terutama di kawasan perkotaan.

Kerangka konseptual dari dampak registrasi lahan dan dampaknya kepada pengembangan pasar finansial dan pertumbuhan ekonomi di Thailand telah diteliti oleh Byamugisha (1999). Dengan menggunakan data time series telah diduga dampak dari hak atas lahan mempunyai pengaruh positif dan secara berarti untuk jangka panjang berdampak kepada pasar finansial di wilayah pedesaan, sementara kualitas dari jasa registrasi lahan yang diukur oleh volume pengeluaran publik untuk registrasi lahan mempunyai dampak positif dan sangat nyata terhadap pertumbuhan ekonomi. Penguatan hak atas lahan, ditemuakan berdampak negatif dan sangat nyata kepada pertumbuhan dalam periode yang berjalan tetapi berdampak positif dan nyata dalam jangka panjang. Temuan empirik ini meskipun bersifat spesifik di suatu negara sehingga tidak dapat digeneralisasikan untuk negara lain. Tetapi gagasan umumnya dapat juga diadopsi.

III. PENGORGANISASIAN SUMBERDAYA LAHAN SEBAGAI ALTERNATIF PEMULIHAN EKONOMI MASYARAKAT PEDESAAN

Dengan melihat persoalan-persoalan pokok di atas untuk kasus Jawa Barat, maka larangan penguasaan tanah *absentee* dan upaya peninjauan kembali batas penguasaan tanah maksimum merupakan kebutuhan mendesak. Selain mempersoalkan proses alih fungsi lahan pertanian yang tak terkendali. Tiga tindakan ini dapat tercakup dalam satu kata : *land reform*. (melalui *land tenure*).

Kebijakan *land reform* melalui **Land Tenure** adalah kebijakan yang mutlak harus dilakukan agar dilema pembangunan ekonomi di suatu negara atau daerah agraris tidak terhambat oleh masalah-masalah kelembagaan yang berkaitan dengan soal distribusi tanah dan produktivitasnya. Negara-negara yang seharusnya menjalankan kebijakan ini adalah seluruh negara Asia Selatan dan sebagian besar negara Asia Tenggara lainnya yang mempunyai ketersediaan tanah sempit serta jumlah penduduk yang besar. Selain itu ada yang memandang bahwa kegiatan program *land reform* melalui **Land Tenure** merupakan Bagian Integral dari pembangunan ekonomi secara keseluruhan. **Program land tenure** dalam hal ini menyakut segala aspek yang berkaitan dengan upaya peningkatan produktivitas lahan pertanian dan upaya mempertanggung sector ini, sehingga pada tahap kemajuan selanjutnya sector pertanian bisa menjadi landasan yang kuat bagi sector-sektor lainnya.

Selain ranah politik agraria, agenda pembaharuan agraria harus menyentuh langsung pada ranah penguatan institusi-institusi masyarakat pedesaan yang berhubungan dengan sumberdaya lahan. Gunawan Wiradi (1993) menganjurkan ditempuhnya upaya *land reform by-leverage*. Pengertian gagasan ini adalah upaya-upaya yang dilakukan oleh masyarakat lokal (rakyat) dalam merombak dan menata kembali bentuk-bentuk penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya lahan dan hubungan-hubungan sosial agraria bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Dalam rangka menanggulangi terjadinya "*quasy open acces*" atas sumberdaya tanah yang bisa mengarah kepada degradasi dan pemiskinan masyarakat pedesaan, maka pemerintah seharusnya :

- ❖ Memberikan penegasan atau pengakuan hak-hak masyarakat lokal dan wilayah terhadap sumberdaya lahan yang merupakan keterkaitannya paling dekat dan mengarah kepada pengelolaan yang lebih adil, efisien, dan berkelanjutan.
- ❖ Melakukan evaluasi atau penilaian terhadap sumberdaya tanah sesuai dengan kelangkaannya, melalui perhitungan neraca sumberdaya lahan atau menginternalisasikan biaya-biaya lingkungan dan social ke dalam perhitungan PDB dan PDRB adalah salah satu mengatasi terjadinya pengurusan sumberdaya tanah.
- ❖ Menerapkan struktur insentif/disinsentif yang memadai.
- ❖ Menerapkan kebijakan kompensasi dari penggunaan sumberdaya seperti kehutanan, industri, perumahan untuk konservasi sumberdaya lahan
- ❖ Dana kompensasi digunakan sesbagai modal investasi dan modal kerja bagi masyarakat pedesaan untuk mengelola lahan-lahan yang absentee melalui penerapan dan pengawalan teknologi usahatani konservasi dalam suatu system integrasi yang komplementer antara pertanian, peternakan, dan perikanan.

IV. KESIMPULAN

Dari tinjauan hukum dan histories, maka terjadinya tuntutan balik (*reclaiming*) atas hak-hak tanah kebun/hutan adalah wajar, karena dulunya proses transfer yang terjadi antara masyarakat lokal dengan pengusaha swasta atau pemerintahan kolonial yang sifatnya perampasan.

Alternatif yang *feasible* dalam melakukan pengaturan dan pengorganisasian terhadap hak atas tanah adalah melakukan *land reform* dengan redistribusi asset lahan kepada masyarakat pedesaan dalam bentuk **Program Land Tenure**, terutama kepada masyarakat yang tidak berlahan atau *landless*. Upaya selanjutnya memberikan kredit kemitraan (**Credit Reform**) dengan skim bunga lunak atau profit sharing untuk pengembangan system usahatani konservasi. Program sebagaimana dicanangkan di atas, memiliki justifikasi dari sisi keadilan, efisiensi, dan keberlanjutan.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Bachriadi, Dianto. 1996. Pembangunan, Konflik Pertanahan, dan Masa Depan Perlawanan Rakyat, Makalah Disampaikan dalam Konferensi INFID ke-X, yang Bertema Land and Development di Canberra
- Binswanger, H. P., and Rosenzweig, M. R., 1986. "Behavioral and material determinants of production relations in agriculture", *Journal of Development Studies*, 22 (3): 503-39.
- Feder, G. and Nishio, A., 1998. "The benefits of land registration and titling: Economic and social perspectives", *Land Use Policy*, 15 (1):25-43.
- Geertz, Clifford. 1963. *Agricultural Involution*. Berkeley University Press.
- Hardjosudarmo, Sudigdo. 1970. masalah Tanah di Indonesia, Suatu Studi Pelaksanaan land reform di Jawa dan Madura, Jakarta. Bhratara.
- Husken, F. and B. White. 1989. Ekonomi Politik Pembangunan Pedesaan dan Struktur Agraria di Jawa, dalam *Prisma* No. 4/1989, Hal. 15 – 37.
- Setiawan, Bonni. 1996. Change in Agrarian Strategy :Agrarian Capitalism and Agrarian Reform in Indonesia, Makalah Disampaikan di Konferensi INFID ke-X, canbera.
- Suhendar, Endang. 1995. Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat. Bandung, Akatiga. Hal. 30-31

- Suhendar, E. dan I. Kasim. 1996. Tanah Sebagai Komoditas : Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru. Jakarta, Elsam, Hal. 10 – 16.
- Tauchid, Muhamad. 1952. Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia Bagian Kedua, Jakarta. Penerbit Tjakrawala.
- Tinberger, J. 1978. Agrarians Structures and Agrarian reform. Dalam karya S.I. Cohen, Leiden : Martinus Nijhoff. Hal. vii – viii.
- Velsink, I.E.Slamet. 1988. Views, Strategies of the Indonesian Peasant Movement on the Eve of its Annihilation in 1965 – 1966.
- Wiradi, Gunawan. 1993. Kebijakan Agraria. Modal Besar dan Kasus-kasus Sengketa Tanah, makalah untuk Lokakarya Antar Wilayah Advokasi Kasus-kasus Tanah , yang diselenggarakan oleh LPPP Bandung, Yayasan Sintesa Kisaran, Pos YLBHI Lampung, dan LekHat Yogyakarta.