

# **Bayang-bayang Culturstelsel dan Domein Verklaring dalam Praktik Politik Agraria**

oleh :  
Hedar Laudjeng dan Arimbi HP

## **Pendahuluan**

Usai Perang Diponegoro, Pemerintah Hindia Belanda dibelit kesulitan keuangan yang parah. Untuk mengatasinya, maka pemerintah Hindia Belanda melakukan eksploitasi secara besar-besaran melalui sistem perkebunan negara (cultuurstelsel) atau yang populer disebut sebagai sistem tanam paksa. Sistem ini mengharuskan petani untuk menanam jenis tanaman ekspor milik pemerintah seperti tebu, kopi, nila dan tembakau pada seperlima bagian dari luas tanah pertaniannya. Atau bekerja cuma-cuma pada perkebunan negara selama 66 hari dalam setahun.

Sistem perkebunan negara ala cultuurstelsel yang diterapkan sejak tahun 1830 oleh Gubernur Jendral Van den Bosch membawa keuntungan besar di negeri belanda. Sebaliknya bagi petani di Jawa sistem ini menghasilkan kemelaratan, karena waktu dan energi mereka habis terkuras untuk mengurus tanaman milik pemerintah secara cuma-cuma.

Keadaan diatas menimbulkan kritik dari kaum liberal, sehingga memaksa pemerintah hindia belanda untuk mengurangi peran negara dan memperbesar peran swasta di sektor pertanian. Untuk itu pihak swasta yang memiliki modal didorong dan diberi peluang sebesar-besarnya agar mau menanam modalnya pada sektor perkebunan di hindia belanda. Akan tetapi para pemilik modal enggan menanamkan modalnya karena tidak ada perangkat hukum pada waktu itu yang menjamin keberhasilan usaha perkebunan besar. Khususnya hukum agraria dan perburuhan. Padahal tanah dan buruh adalah faktor yang sangat penting dalam usaha perkebunan besar.

Para pengusaha swasta tidak mungkin memanfaatkan kewenangan negara berdasarkan hukum publik untuk memperoleh tanah dan buruh di pedesaan, sebagaimana yang diterapkan dalam sistem cultuurstelsel sebelumnya. Mereka hanya dapat memperoleh tanah dan buruh dari pasar bebas dengan melalui kontrak privat semata. Dan hal ini hanya akan dapat dilakukan jika tanah dan buruh dilepaskan dari yurisdiksi hukum adat dan ditundukkan di bawah hukum eropa (Wignyosubroto:1994).

Karena itu, pemerintah hindia belanda menetapkan asas Domein Verklaring melalui Agrarisch Wet tahun 1870 dan lebih dipertegas dalam Agrarisch Besluit 1870, yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak bisa dibuktikan sebagai eigendom (milik) seseorang, adalah tanah negara. Aturan ini memang sengaja diterapkan agar pemerintah hindia belanda dapat memiliki tanah-tanah rakyat indonesia yang pada waktu hampir seluruhnya masih menerapkan sistem hukum adat. Karena pemilihan

atas tanah berdasarkan sistem adat tidak ada satupun yang menyamai hak eigendom.

Sehingga tanah-tanah adat menjadi tanah negara dan kemudian oleh pemerintah hindia belanda secara leluasa diberikan kepada pengusaha perkebunan yang membutuhkannya.

Peraturan tersebut berhasil mencapai tujuan politiknya. Pada tahun 1938 di hindia belanda terdapat sekitar 2.500.000 hektar tanah yang dikuasai oleh 2.400 buah perusahaan perkebunan yang sebagian besar dikuasai oleh beberapa perusahaan raksasa dan kartel besar yang mengkoordinasi perusahaan-perusahaan itu (Geertze:1983). Politik agraria yang dikembangkan hindia belanda tersebut, secara sistematis melemahkan kedudukan sosial ekonomi penduduk daerah pedesaan, yaitu dari petani pemilik tanah menjadi buruh serta merebaknya usaha tani yang berskala gurem (Tjondronegoro:1984).

Pada tahun 1960 Agrarisch Wet 1870 beserta segala peraturan pelaksanaannya dicabut dan diganti dengan UU No. 5 Thn. 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang lebih populer dengan sebutan UUPA 1960. UUPA 1960 dipandang sebagai titik balik perjalanan politik agraria di Indonesia, karena kembali menempatkan hukum adat sebagai dasar hukum agraria di Indonesia. Dengan menerapkan strategi populis, UUPA 1960 menghendaki penataan kembali struktur penguasaan sumber-sumber agraria yang timpang dan terbukti pula menimbulkan berbagai masalah sosial. UUPA 1960 ingin melakukan perombakan total terhadap strategi kapitalisme yang dikembangkan oleh pemerintah hindia belanda seperti dikemukakan oleh Menteri Agraria Mr. Sadjarwo dalam pidatonya dihadapan sidang DPR GR yang kemudian mensahkan UUPA 1960 :

Rancangan Undang-undang ini selain akan menumbangkan puncak-puncak kemegahan modal asing yang telah berabad-abad memeras kekayaan dan tenaga bangsa Indonesia, hendaknya akan mengakhiri pertikaian dan sengketa-sengketa tanah antara rakyat dan kaum pengusaha asing, dengan aparat-aparat pemerintah dengan rakyatnya sendiri ... (Harsono:1991).

Oleh karena itu sejak mulai berlakunya UUPA 1960, kebijakan pemerintah dibidang agraria, menempatkan penataan struktur penguasaan tanah sebagai agenda utama yang harus dipecahkan sebelum indonesia melakukan pembangunan di bidang pertanian dan industri.

### **Sekilas tentang UUPA 1960**

UUPA 1960 menegaskan batasan agraria sebagai "bumi, air dan angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya". Artinya pengertian agraria jauh lebih luas dari pengertian tanah seperti yang dianut di mata masyarakat umum. Ruang lingkup agraria mencakup

pertanahan (UUPA 1960 menyebutnya sebagai "permukaan bumi"), termasuk tubuh bumi dibawahnya serta yang berada di bawah air (sehingga mencakup pertambangan); Air, termasuk air pedalaman maupun laut di wilayah Indonesia (termasuk kekayaan laut itu sendiri); dan ruang angkasa, yaitu ruang atas bumi dan air tersebut.

Dengan demikian jelas bahwa ruang lingkup agraria bukan saja masalah pertanahan, tetapi mencakup pula sektor kehutanan, pertambangan, perairan (termasuk kelautan), juga ruang angkasa.

Semangat UUPA 1960 untuk mengkoreksi politik pertanahan yang dijalankan sebelumnya, seperti tertuang dalam praktik *cultuurstelsel* dan *domein verklaring* terlihat dari prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam UUPA 1960. Prinsip negara sebagai penguasa tertinggi misalnya dikembangkan untuk mengkoreksi asas *domein verklaring* yang menekankan bahwa negara adalah pemilik dari tanah dimana orang tidak dapat membuktikan hak kepemilikannya. Prinsip Negara sebagai penguasa tertinggi dilandasi pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menempatkan negara sebagai pemilik agraria, melainkan penguasa agraria. Penjabaran Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 ini tertuang dalam Pasal 1 ayat 2 UUPA yang menyatakan "... bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara ...".

Berbeda dengan *Agrarisch wet 1870*, UUPA 1960 mengakui keberadaan hukum adat dengan menerapkan prinsip Hukum Adat adalah Dasar Hukum Agraria. Prinsip ini didasarkan bahwa sebagian besar rakyat Indonesia tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum adat sebagai hukum asli dan hidup dalam masyarakat. Yang diserap UUPA 1960 dari hukum adat dan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat modern adalah konsepsi hukum adat tentang tanah yang memandang adanya hubungan erat antara masyarakat dengan tanah. Kemudian asas hukum adat tentang tanah yang selalu memperhatikan kasus-kasus konkrit serta lembaga hukum adat tentang hak-hak penguasaan atas tanah seperti *ulayat*, hak sewa dan hak pakai dianut juga oleh UUPA 1960.

Praktik agraria pada masa Hindia Belanda memberikan kekuasaan absolut pada pemilik lahan untuk berbuat apa saja atas lahan yang dimilikinya. Pasal 6 UUPA 1960 mencoba mengkoreksinya dengan menerapkan Prinsip Semua Hak Atas Tanah Memiliki Fungsi Sosial. Pasal 6 mengatakan "semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial". Ini berarti hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bila hanya dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan sang pemilik juga bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat dan Negara. Pengkoreksian lainnya yang diusahakan UUPA 1960 atas praktik penguasaan pertanahan pada masa kolonial adalah dengan menerapkan

prinsip Pembatasan Penguasaan Luas Tanah Berlebihan. Asas ini tercantum dalam Pasal 7 UUPA yang berbunyi : "Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan". Dicantumkannya asas ini dalam UUPA dimaksudkan untuk mencegah pemilikan tanah secara besar-besaran dan mencegah timbulnya tuan-tuan tanah di satu pihak dan petani-petani miskin yang kehilangan kepemilikannya atas tanah.

### **Realita Politik Agraria Era Orde Baru**

Pecahnya Gerakan 30 September 1965 yang diikuti dengan pergantian rezim kekuasaan di Indonesia, menghasilkan perubahan strategi politik, termasuk pula strategi agraria yang akan dikembangkan kemudian. Dewasa ini, menurut sensus pertanian tahun 1993, 52 % dari rumah tangga di Indonesia adalah rumah tangga petani. Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas rakyat Indonesia menggantungkan hidupnya pada hasil-hasil pertanian dimana tanah merupakan faktor produksi utama. Dalam dua dekade terakhir konflik agraria begitu fenomenal. Namun hampir setiap hari di media massa menyuguhkan berita mengenai konflik agraria yang menhadapkan rakyat disatu pihak melawan negara dan pemilik modal di lain pihak. Sedangkan dilain pihak mekanisme penyelesaian sengketa konvensional, melalui lembaga peradilan atau lembaga perwakilan rakyat sudah tidak cukup akomodatif terhadap kepentingan rakyat yang tergusur dari tanahnya. Sehingga Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dibanjiri oleh pengaduan kasus-kasus agraria. Dalam kurun 1994-1995 saja Komnas HAM menerima 269 pengaduan di bidang agraria. Sementara itu kasus-kasus agraria diwarnai pula dengan berbagai bentuk kekerasan, baik yang dilakukan oleh perangkat negara, pemilik modal maupun rakyat. Kentalnya persekutuan penguasa dan pengusaha, maraknya tindak kekerasan dan semakin tidak populernya lembaga-lembaga formal dalam menyelesaikan sengketa agraria makin menunjukkan bahwa sistem politik agraria yang diterapkan tidak cukup akomodatif terhadap kepentingan rakyat. Berikut beberapa permasalahan yang terjadi dalam politik penguasaan agraria dewasa ini.

#### **1. Ketimpangan Struktur Penguasaan Tanah Pertanian**

Bagi masyarakat agraris, distribusi penguasaan tanah pertanian berkaitan dengan distribusi pendapatan, kekayaan, kesempatan ekonomi dan politik. Siapa yang menguasai tanah pertanian, maka dia akan menguasai ekonomi dan politik. Sejak Orde Baru berkuasa, agenda penataan struktur penguasaan tanah ditinggalkan. Orde baru membangun sektor ekonomi tanpa terlebih dahulu menata struktur penguasaan tanah menjadi lebih adil. Sehingga ketimpangan tatanan agraris warisan dari zaman feodal dan kolonial merupakan persoalan 'abadi' yang dialami Bangsa Indonesia. Akibatnya berbagai program pembangunan pertanian era Orde Baru, tidak banyak berarti bagi masyarakat pedesaan (petani). Salah satu contohnya adalah revolusi hijau. Program revolusi hijau, meskipun berhasil mengatasi kesulitan

pangan, utamanya beras, namun tidak banyak berarti bagi pemerataan hasil pembangunan di kalangan petani. Mengenai hal ini Tjondronegoro menyatakan, bahwa revolusi hijau lebih menguntungkan petani kaya daripada petani miskin, karena :

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

Menurut sensus pertanian tahun 1993, terdapat 19.713.806 Rumah Tangga Petani Pengguna Lahan (RTPPL). Dari jumlah tersebut 18.968.065 Rumah Tangga adalah petani pemilik tanah, dengan total pemilikan 15.600.246,01 ha. Atau rata-rata 0,82 ha setiap keluarga petani. Sedangkan sisanya sebanyak 745.741 adalah Rumah Tangga Petani yang tidak memiliki tanah. Atau menggarap tanah milik orang lain (Lihat Tabel 1 dan 2). Pemilikan lahan pertanian dikalangan rumah tangga petani (RTP), juga diwarnai dengan ketimpangan. Karena sebanyak kurang lebih 70 % RTPPL hanya memiliki sekitar 18 % dari lahan pertanian yang dimiliki oleh RTP. Sebaliknya sekitar 1,5 % petani kaya memiliki sekitar 12,5 % dari lahan yang dimiliki RTP.

**Tabel 1 : Struktur Pemilikan Tanah di Kalangan Rumah Tangga Petani Menurut Sensus Pertanian Tahun 1993**

Golongan Luas Lahan yang Dimiliki	Jumlah Rumah Tangga Pemilik	Tanah yang Dimiliki	Rata-rata
<0,05 - 0,99	13.321.305	4.362.355,71	0,33
1,00 - 4,99	5.378.779	9.308.410,98	1,73
5,00 - 6,00	267.925	1.929.479,32	7,20
Tidak tercatat	56	-	-
<b>Jumlah</b>	<b>18.968.065</b>	<b>15.600.246,01</b>	

**Tabel 2 : Rumah Tangga Petani yang Tidak Mempunyai Tanah Pertanian Menurut Sensus Pertanian Tahun 1993**

Wilayah	Jumlah RTPPL	RTPPL Pemilik Lahan Pertanian	RTPPL Bukan Pemilik Lahan Pertanian
Sumatra	4.540.356	4.293.811	246.545
Jawa	10.572.139	10.255.902	316.237
Bali/NTT/NTB	1.388.797	1.326.105	62.692

Kalimantan	1.146.607	1.111.162	35.525
Sulawesi	1.582.244	1.513.003	69.241
Maluku	245.535	239.092	6.443
Irian Jaya	238.128	228.990	9.138
<b>Jumlah</b>	<b>19.713.806</b>	<b>18.968.065</b>	<b>745.741</b>

Ketimpangan penguasaan tanah pertanian serta merebaknya tunakisma juga, melanda warga transmigran. Studi mikro yang dilakukan oleh Girsang di Waihatu pada tahun 1995 menunjukkan sekitar 16 % warga transmigrasi memiliki hampir 50 % dari lahan yang ada sementara di pihak lain cukup banyak warga transmigran didaerah itu adalah petani tanpa tanah (Girsang:1997).

## 2. Petani Kehilangan Tanahnya

Selama kurun waktu 30 tahun, anantara tahun 1963 sampai 1993 luas lahan yang dikuasai petani tidak mengalami perkembangan yang berarti bila dibandingkan dengan pertambahan jumlah petani. Karena itu tidak mengherankan kalau jumlah proporsi petani gurem terus meningkat dan luas rata-rata tanah yang dikuasai petani semakin menyempit sebagaimana digambarkan dalam Tabel 3 dibawah ini.

**Tabel 3 : Perkembangan Luas Tanah yang Dikuasai Oleh Rumah Tangga Petani (RTP) dan RTP Gurem Tahun 1963 - 1993**

Tahun	Jml RTP (Ribuan ha)	Tanah yang Dikuasai (Ribuan ha)	Rata - rata (ha)	Jml RTP Gurem (Ribuan)
1963	12.236	12.884	1,05	5.332 (43,58%)
1973	14.373	14.138	0,25	6.561 (45,64%)
1983	19.505	18.350	0,94	9.534 (48,88%)
1993	21.482	17.665	0,82	10.906 (50,77%)

Penyusutan yang paling parah terjadi di Pulau Jawa. Dalam kurun waktu tersebut sekitar 935.000 hektar lahan di Pulau Jawa yang terlepas dari penguasaan petani, dimana 425.000 hektar diantaranya berupa sawah. Hal yang ironis terjadi di Propinsi Jambi, Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah dan Maluku. sebagai arah tujuan transmigrasi, maka luas tanah yang dikuasai oleh petani seharusnya meningkat dari tahun ke tahun. Tetapi kenyataannya antara 1983 sampai 1993 lahan yang kuasai petani di propinsi tersebut diatas justru menurun (Tabel 4).

**Tabel 4 : Tanah yang Dikuasai Petani di setiap Propinsi Menurut Sensus Pertanian 1983 dan 1993**

Propinsi	Lahan yang Dikuasai Petani (Ribuan ha)	Penyusutan (Ribuan ha)
----------	--	------------------------

	1983	1993	
Jambi	647	490	157
Bali	275	247	28
NTT	688	569	119
Timor - timor	240	184	56
Kalbar	1.582	1.312	270
Kalteng	480	415	65
Sulut	399	362	37
Sulteng	430	397	33
Maluku	434	403	31

Setidaknya ada tiga hal yang menyebabkan kemerosotan lahan yang dikuasai petani, yaitu a. Konversi lahan pertanian ke penggunaan non-pertanian; b. tekanan ekonomi dan c. Konglomerat pertanian.

#### a. Alih Fungsi Tanah Pertanian

Luas lahan yang terlepas dari petani sebagaimana digambarkan pada bagian sebelumnya, secara tidak langsung menunjukkan luas lahan pertanian yang dikonversi untuk penggunaan lain. Alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non-pertanian, tidak mengecualikan lahan-lahan sawah yang subur dan selama ini merupakan sentra produksi beras nasional, seperti daerah Pantai Utara Jawa. Tabel 5 menunjukkan dalam kurun waktu 1990 sampai 1993 saja tidak kurang dari 32.036,50 ha lahan sawah di daerah tersebut dikonversi untuk berbagai kepentingan non-pertanian seperti perkantoran, industri dan perumahan.

**Tabel 5 : Konversi Sawah ke Penggunaan Non-pertanian di Pantura Jawa 1990 - 1993**

Sawah Dikonversi Menjadi :	Luas (ha)
Perumahan	12.576,70
Industri	11.419,60
Perkantoran	1.341,40
Lainnya	6.698,80
<b>Luas Total Konversi</b>	<b>32.036,50</b>

Konversi lahan sawah sebagaimana digambarkan diatas, selain melepaskan tanah dari tanagn petani, juga menjadi salah satu penyebab menyusutnya pengadaan pangan secara nasional. Revolusi hijau yang membawa swasembada beras sejak tahun 1984 hanya mampu bertahan selama 10 tahun, karena sejak tahun 1994 Indonesia kembali mengimpor beras.

## b. Tekanan Ekonomi

Sepanjang tahun 1983 - 1993, nilai tukar komoditi hasil pertanian semakin melorot jika dibanding dengan komoditi hasil non pertanian yang sangat dibutuhkan oleh petani berproduksi, seperti pupuk dan obat-obatan. Tabel 6 memperlihatkan indeks nilai tukar petani yang cenderung menurun.

**Tabel 6 : Perbandingan Harga Gabah dengan Pupuk di Jawa Barat (1983 dan 1993)**

Jenis	Harga		% naik
	1983	1993	
Gabah/100 Kg	14.361,62	31.909,31	222 %
Urea/Kg	90,29	308,39	341 %
TSP/Kg	95,26	356,81	374 %
Diazinon/Kg	1.644,41	8.815,60	536 %

Sepanjang tahun 1996 sampai tahun 1997, petani Padi, Cabai, Tomat dan Singkong diberbagai daerah tidak berdaya menghadapi fluktuasi harga yang mencekik. Harga pupuk membumbung diatas Harga Eceran Tertinggi (HET) yang diterapkan pemerintah, sebaliknya harga gabah merosot sampai dibawah harga dasar. Institusi yang dibentuk pemerintah seperti Koperasi Unit Desa (KUD) dan Badan Urusan Logistik seolah-olah tidak berdaya untuk membeli gabah dari petani, dengan alasan dana untuk pengadaan pangan belum cair. Petani yang didesak kebutuhan hidupnya terpaksa menjual gabah dengan harga rendah kepada tengkulak. Karena itu ketika kemudian pemerintah menaikkan harga dasar gabah dan HET pupuk, maka yang menikmati adalah para tengkulak yang sebelumnya membeli gabah dengan harga murah dari petani. Sebaliknya petani yang sudah terlanjur menjual gabahnya kepada tengkulak justru "menikmati" kenaikan harga pupuk, karena sudah terlanjur memasuki masa tanam. Ditengah kemerosotan indeks nilai tukar petani seperti diuraikan di atas, banyak petani yang terpaksa menjual tanah dan barang berharga lainnya untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Dalam kurun waktu 1984, 1990 saja sekitar 436.947 rumah tangga petani di Indonesia melepaskan tanah, karena terdesak kebutuhan uang kontan. Dari jumlah itu 300.833 diantaranya adalah RTP yang sumber penghasilan utamanya dari menanam tanaman pangan (Lihat Tabel 7).

**Tabel 7 : Jumlah RTP di Indonesia yang Mengalami Kesulitan Keuangan dalam Tahun dan Cara Mengatasinya**

Sumber Penghasilan Utama	Jml RTP Kekurangan Uang	Cara Mengatasinya :	
		Jual/Gadai Tanah	Cara Lain

Pertanian Tanaman Pangan	3.251.236	300,833	2.950.403
Pertanian Lain	232.186	50,981	681.205
Non Pertanian	961.657	85,133	886.524
<b>Jumlah</b>	<b>4.445.079</b>	<b>436,947</b>	<b>4.518.132</b>

### c. Konglomerasi Pertanian

Ditengah semakin merosotnya luas lahan pertanian yang dikuasai petani, meningkatnya jumlah dan proporsi RTP Gurem serta semakin terbatasnya lahan yang layak untuk diolah menjadi tanah pertanian, perusahaan-perusahaan perkebunan besar semakin berkibar. Sampai tahun 1994, penambahan luas tanah pertanian yang dikuasai oleh perkebunan besar mencapai tahap yang belum pernah terjadi sebelumnya, yaitu hampir dua kali lipat dari luas perkebunan pada tahun 1938 (Lihat Tabel 8).

**Tabel 8 : Perkembangan Luas Tanah Pertanian Besar di Indonesia (1938 - 1994)**

Tahun	Jumlah Perkebunan Besar	Tanah yg Dikuasai (ha)	Rata-rata (ha)
1938	2.400	2.500.000	1.042
1963	1.100	1.600.000	1.455
1994	1.409	4.232	3.361

Konglomerasi pertanian terjadi akibat strategi pembangunan pertanian yang keliru, yaitu dengan menekankan pembangunan pertanian yang berskala agrobisnis. Ini sangat tidak mungkin dilakukan petani yang umumnya skala usahanya masih gurem, karena mereka tidak punya akses yang cukup terhadap alat produksi (tanah dan uang). Akibatnya jika ada keuntungan yang dipetik dari konglomerasi ini, sudah dapat dipastikan tidak akan jatuh ke pangkuan petani, tetapi mereka yang punya akses produksi yang kuat.

Dalam kurun waktu 31 tahun, antara 1963 sampai 1994, penguasaan tanah pertanian oleh perkebunan besar mengalami perkembangan pesat. Ditahun 1938 terdapat 2.400 buah perkebunan besar yang menguasai 2.500.000 hektar tanah pertanian (rata-rata 1.042 hektar), maka di tahun 1994 terdapat 1.409 buah perkebunan yang menguasai tanah pertanian seluas 4.232.000 hektar (rata-rata 3.361 hektar). Perkembangan usaha perkebunan dan keterbatasan tanah yang layak untuk usaha pertanian, merupakan salah satu pemicu konflik agraria yang khas pada dua dekade terakhir. Perkembangan usaha perkebunan besar seringkali dibarengi dengan hilangnya penguasaan tanah dari tangan petani, baik melalui cara-cara kekerasan yang dilakukan maupun dengan cara-cara 'damai'. Lebih jauh, petani juga tidak mempunyai kemandirian untuk menentukan komoditas apa yang bisa mereka tanam dilahannya. Hal ini ditambah dengan rentannya posisi tawar petani untuk menentukan harga

komoditasnya. Kondisi ketidak mandirian petani dalam menentukan komoditas yang akan ditanam dan posisi tawar yang rendah umumnya terjadi pada perkebunan dengan pola Perkebunan Inti Rakyat (PIR). Situasi ini, mirip dengan sistem cultuurstelsel yang dijalankan pemerintah hindia belanda lebih dari dua setengah abad yang lalu.

### 3. Monopoli Penguasaan Hutan

Berdasarkan data resmi pemerintah yang tercantum dalam Tata Guna Hutan Kesepakatan Hutan (TGHK) luas lahan yang diklasifikasikan sebagai kawasan hutan sebesar 143 juta hektar. Kemudian kawasan itu dipecah-pecah menjadi Hutan Lindung, Hutan Konversi, Taman Nasional dan Hutan Produksi (lihat Tabel 9).

**Tabel 9 : Pembagian Kawasan Hutan Berdasarkan TGHK**

Jenis Peruntukan	Luas (ha)
Hutan Lindung	30.000.000
Hutan Konversi	30.000.000
Taman Nasional/Cagar Alam	19.000.000
Hutan Produksi	64.000.000
<b>Total</b>	<b>143.000.000</b>

Dari luas hutan tersebut, kemudian dibuatlah usaha-usaha eksploitasi hutan lewat PP No. 21 Thn 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH). Segera diberlakukannya peraturan ini beberapa masalah mendasar muncul, Walhi melihat ada enam masalah utama, yaitu :

1. kontribusi HPH terlalu kecil;
2. Praktik HPH memiskinkan rakyat;
3. Menimbulkan masalah sosial budaya;
4. Mempersempit peluang usaha kecil;
5. Menimbulkan kerusakan hutan yang parah;
6. Memperkuat konglomerasi (Hasanuddin:1996).

Sampai dengan tahun 1993, hampir semua hutan produksi seluas 61,4 juta hektar telah diberikan kepada 579 perusahaan HPH. Namun demikian kontribusi pendapatan sektor kehutanan kepada Anggaran Pemerintah Pusat sangat kecil. Selama periode 1984-1989 misalnya total iuran dan pungutan hutan ternyata tidak pernah lebih dari 0,2 % dari pendapatan domestik pemerintah atau tidak pernah lebih dari 0,1 % total anggaran tahunan pemerintah (Ramli:1993). Rendahnya kontribusi pendapatan sektor kehutanan terhadap anggaran pemerintahan pusat disebabkan karena rendahnya pungutan rente ekonomi, pengumpulan yang tidak efektif, dan karena tabungan pungutan yang tidak ditangani dengan baik. Dari 579 jumlah HPH, ternyata kepemilikannya terkonsentrasi hanya kepada beberapa orang saja. Sepuluh besar konglomerat menguasai lebih dari sepertiga atau 37,1 % dari luas total hutan produksi (PDBI, 1994). Kenyataan ini menunjukkan bahwa pengusahaan hutan hanya dikontrol oleh segelintir orang di Indonesia.

Parahnya kondisi kehutanan akibat praktik HPH, makin diperburuk dengan diberlakukannya kebijaksanaan tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) melalui PP No. 7 Thn. 1990. Walhi menyebutnya sebagai blunder kedua Pemerintah dalam kebijakan pengelolaan hutan sesudah kebijakan HPH (Hasanuddin:1996a). Sebab kebijakan yang mengembangkan hutan dengan tanaman sejenis (monokultur) semakin memperparah kondisi hutan alam yang sebelumnya sudah dirusak oleh HPH, kian meluasnya lahan kritis, terabaikannya hak-hak masyarakat dan kian menguatnya konglomerasi perusahaan hutan.

Sampai tahun 1994, pemerintah telah mencadangkan 3.841.777 hektar areal untuk pembangunan Hutan Tanaman Industri yang akan dilaksanakan oleh 38 perusahaan. Dari ke-38 perusahaan tersebut, lima besar diduduki perusahaan-perusahaan yang bergabung dalam kelompok Barito Pasifik (1.018.700 ha atau 26,5 %), kalimanis (614.080 ha atau 16,0 %), Raja Garuda Mas (428.560 ha atau 11,2 %), Dayak Besar (376.000 ha atau 9,8 %) dan Kayu Lapis Indonesia (300.000 ha atau 7,8 %). Sedangkan sisanya, 1.104.437 ha atau 28,7 % dimiliki oleh perusahaan lain. Dengan demikian Barito Pasifik menguasai lahan yang paling besar, mendekati luas untuk 23 perusahaan lainnya (Tabel 10).

**Tabel 10 : Konglomerat Pada Pembangunan HTI**

<b>Nama</b>	<b>Jumlah Proyek</b>	<b>Luas Areal (Ha)</b>	<b>Persentase</b>
Barito Pacific	4 unit	1.018.700	26,5%
Kalimanis	4 unit	614.080	16,0%
Raja Garuda Mas	2 unit	428.560	11,2%
Dayak Besar	1 unit	376.000	9,8%
Kayu Lapis Indonesia	1 unit	300.000	7,8%
<b>Sub Total</b>	<b>15 unit</b>	<b>2.737.340</b>	<b>71,3%</b>
Perusahaan lainnya	23 unit	1.104.437	28,7%
<b>Total</b>	<b>38 unit</b>		<b>100,0%</b>

Ironisnya, pemerintah seakan memberi angin kepada mereka, terbukti dengan diberikannya prioritas pembangunan HPHTI-pulp kepada 13 perusahaan, yang dikuasai oleh enam konglomerat, yakni Prajogo Pangestu, Bob Hasan, Sukanto Tanoto, Eka Tjipta Widjaja, Ibrahim Risjad dan Probosutedjo (Tabel 11). Selain pada HTI-pulp, konglomerasi terjadi pula dalam HTI-Trans (Tabel 12).

**Tabel 11 : Pencadangan Lahan Untuk HTI Pulp**

<b>No.Perusahaan</b>	<b>Pengusaha</b>	<b>Luas (ha)</b>	<b>Lokasi</b>
1. Musi hutan Persada	Prajogo Pangestu	300.000	Sumsel

2. Tanjung Redeb Hutani	Bob Hasan	290.000	Kaltim
3. Inti Indorayon Utama	Sukanto Tanoto	269.060	Sumut
4. Arara Abadi	Eka Tjipta Widjaja	223.650	Riau
5. Henzo Forest	Finlandia	198.937	Kalbar
6. Surya Hutani Jaya	Bob Hasa	198.000	Kaltim
7. ITCI Hutani Manunggal	Bob Hasan	187.400	Kaltim
8. Alas Helau	Bob Hasan	175.000	Aceh
9. Takengon Pulp & Paper	Ibrahim Risjad	166.500	Aceh
10. Riau Andalan Pulp	Sukanto Tanoto	159.500	Riau
11. Adinda Foresta	Benny Luhur	137.800	Kaltim
12. Wira Karya Sakti	Eka Tjipta Widjaja	134.500	Jambi
13. Mercu Buana Group	Probosutedjo	125.000	Kalsel
<b>Total</b>		<b>2.431.737</b>	

**Tabel 12 : Konglomerasi pada HTI-Trans berdasarkan Luas Areal**

No. Group	Jml Proyek	Luas (ha)	Persentase
1. Barito Pacific	13 unit	76.800	9,6%
2. Djajanti	3 unit	45.200	5,7%
3. Daya Sakti	5 unit	40.480	5,1%
4. Kayu Lapis Indonesia	5 unit	37.400	4,7%
5. Surya Dumai	3 unit	37.000	4,6%
6. Hutrindo	3 unit	33.300	3,5%
7. Korindo	4 unit	30.300	3,8%
8. Alas Kusuma	4 unit	28.100	3,5%
9. BUMN	4 unit	27.000	3,4%
10. Kalimantan	4 unit	24.300	3,1%
<b>Sub Total</b>	<b>48 unit</b>	<b>379.880</b>	<b>47,7%</b>
Perusahaan lain	68 unit	416.374	52,3%
<b>Total</b>	<b>116 unit</b>	<b>796.254</b>	<b>100,0%</b>

Pemberian prioritas kepada para pengusaha besar menunjukkan bahwa pemerintah masih tetap berpihak kepada pengusaha besar. Pemberian prioritas ini akan berimplikasi pada semakin besarnya penguasaan lahan oleh segelintir pengusaha, yang sebelumnya memang sudah amat dominan dalam pengusahaan hutan di Indonesia. Adalah sangat tidak beralasan pemberian prioritas kepada pengusaha besar hanya didasarkan kemampuan yang dimiliki oleh pengusaha tersebut untuk pengembangan industri kehutanan hilir. Sebab persoalannya bukan terletak pada tidak adanya moral, tetapi sejauh mana kesempatan itu diberikan. Lebih-lebih untuk pengembangan HTI yang membutuhkan modal relatif kecil karena adanya subsidi dari pemerintah.

### 3. Pencabutan Hak Atas Tanah

Pencabutan hak atas tanah adalah pengambilan tanah suatu pihak oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah itu beralih kepada negara tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau kelalaian memenuhi kewajiban hukum. Dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa "tidak seorangpun dapat dicabut hak miliknya secara sewenang-wenang". Sehingga dapat dikatakan bahwa ketentuan mengenai pencabutan hak atas tanah merupakan pengecualian dari asas-asas umum di negara yang menghormati harkat dan martabat manusia. Oleh sebab itu, penerapan ketentuan tersebut dilakukan hanya dalam keadaan terpaksa dan semata-mata untuk kepentingan umum. Sepanjang sejarah hukum di Indonesia dikenal dua peraturan yang mengatur masalah ini. Pertama Oentegainings Ordonantie yang merupakan produk pemerintah Hindia Belanda, dan kedua adalah Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 (tentang pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang Ada Diatasnya) dengan berbagai peraturan pelaksanaannya yang dibuat oleh pemerintah RI.

Menurut Oentegainings Ordonantie, penentuan kepentingan umum harus ditentukan dengan suatu Ordonansi. Hal mana berarti bahwa, batas pengertian kepentingan umum ditentukan oleh Legislatif. Selanjutnya menurut Ordonansi tersebut, dalam proses pencabutan hak atas tanah dilakukan oleh Pengadilan atas gugatan yang membutuhkan tanah, setelah segala upaya musyawarah tidak berhasil. Putusan pengadilan yang memeriksa upaya tersebut, selain menyatakan pencabutan hak atas tanah juga menentukan besarnya ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah semula. Oentegainings Ordonantie ini telah dicabut dan diganti dengan UU No. 20/1961. Menurut UU No. 20/1961 kewenangan mengenai pencabutan hak atas tanah ada ditangan eksekutif, dalam hal ini Presiden. Sehingga, peran Badan Legislatif dan Yudikatif ditiadakan. artinya meskipun Oentegainings Ordonantie adalah produk pemerintah kolonial, namun lebih menjamin hak dan martabat manusia pemilik tanah dibanding yang dibuat pada era kemerdekaan.

Pada masa Orde Baru, keleluasaan yang diberikan kepada badan Eksekutif untuk melakukan pencabutan hak atas tanah ditafsirkan sedemikian rupa sehingga dalam praktik, untuk kepentingan umum atau bahkan untuk kepentingan sebuah perusahaan swasta, pejabat setingkat Gubernur atau Bupati dapat melakukan pencabutan hak atas tanah. Demikian pula pengertian "kepentingan umum" mengalami bias sehingga kepentingan swasta seolah-olah merupakan kepentingan umum. Hal ini melatarbelakangi berbagai manipulasi dan tindakan kekerasan terhadap rakyat pemilik tanah yang akan dibebaskan. Studi kasus yang dilakukan di Surabaya menunjukkan bias tersebut, karena dalam kurun waktu satu tahun (1992-1993) dari 50 kali pengusuran yang dilakukan di Kodya Surabaya, 25 kali dilakukan oleh perusahaan swasta sedang sisanya baru oleh instansi pemerintah (Suyanto dalam Prisma:1997).

Kerancuan tersebut membuka peluang bagi aparaturnegara untuk berbuat sewenang-wenang dan pada akhirnya memicu konflik yang secara tegas memperhadapkan rakyat di satu pihak dengan pemerintah dan swasta di lain pihak. Ini terlihat lebih tegas lagi dalam Keputusan Presiden (KEPPRES) No. 55 Thn. 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dalam keppres ini dibentuk Panitia Pengadaan Tanah yang bertugas antara lain untuk melakukan inventarisasi atas tanah, menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian dan mengadakan musyawarah dengan pemegang hak atas tanah. Namun ironisnya anggota Panitia ini melulu dari instansi pemerintah, sehingga jelas hanya pendapat pemerintah saja yang didengar dan menempatkan masyarakat sebagai 'lawan yang harus dijinakkan melalui musyawarah'.

Walaupun terhadap hasil keputusan Panitia ini, masyarakat pemilik tanah dapat mengajukan keberatan ke Gubernur tetapi keberatan itu hanya sebatas dalam bentuk dan besarnya ganti kerugian (Pasal 20). Sehingga ditutup kemungkinan bagi masyarakat yang tidak mau melepaskan hak-haknya atas tanah mereka. Sebab bisa saja hak atas tanah mereka itu hubungannya bersifat sakral yang tidak dapat digantikan dengan bentuk kompensasi dalam bentuk apapun. Keppres ini juga tidak membatasi secara tegas kapan pemerintah dapat mengatasnamakan kepentingan umum untuk mengambil tanah rakyat. Akibatnya, lembaga pemilihan tanah oleh rakyat semakin rapuh dan tidak memiliki kepastian hukum. Hal ini bertentangan dengan prinsip UUPA yang meletakkan fungsi sosial dan hak perorangan pada posisi sejajar.

#### 4. Konglomerasi dalam Usaha Pertambangan

Target kontribusi sektor pertambangan sebesar 2,6 % bagi total pertumbuhan ekonomi negara, telah mengakibatkan pemerintah mengarahkan kebijakannya untuk mendukung usaha pertambangan skala besar. Sayangnya dukungan sepenuh hati itu, ternyata tidak dibarengi dengan perhitungan yang cermat sehingga terjadi ketimpangan disana-sini. Padahal usaha di sektor pertambangan semakin lama semakin meningkat, dalam kurun 30 tahun setidaknya telah ada 326 perusahaan yang mendapatkan Kontrak Karya, sedang 155 lagi sedang menunggu giliran untuk mendapatkan pengesahan DPR (lihat Tabel 13).

**Tabel 13 : Kondisi Kontrak Karya Pertambangan**

No.	Jenis	Lokasi	Jumlah	Keterangan
1	KK Generasi I sampai V	Irian Jaya	15	Saat ini sejumlah 88 KK telah terminasi, dan 44 Kk masih aktif. Primadona emas, tembaga dan logam
		Maluku	5	
		Sulawesi	20	
		Kalimantan	54	
		Sumatera	34	

		Nusa Tenggara	3	
		Jawa	1	
2	KK Generasi VI	Irian Jaya	15	Telah mendapatkan persetujuan DPR. Bahkan tambang yang diincar emas, tembaga dan logam dasar.
		Maluku	2	
		Sulawesi	6	
		Kalimantan	28	
		Sumatera	14	
		Nusa Tenggara	5	
3	KK Generasi VII	Irian Jaya	6	Tengah mengajukan aplikasi dengan bahan tambang utama emas dan tembaga
		Maluku	6	
		Sulawesi	9	
		Kalimantan	132	
		Sumatera	30	
		Nusa Tenggara	3	
4	KK Batubara	Irian Jaya	4	31 perusahaan telah melakukan kegiatan. 62 sedang mengajukan aplikasi
		Maluku	-	
		Sulawesi	-	
		Kalimantan	70	
		Sumatera	19	
		Nusa Tenggara	-	
Total			481	

Pilihan arah kebijakan pada pertambangan skala besar telah mengabaikan peran penambang kecil, khususnya masyarakat-masyarakat yang mempunyai tradisi menambang. Kebijakan pertambangan skala besar tidak mengharuskan perusahaan tambang untuk berkontribusi dalam meningkatkan ekonomi rakyat yang potensial terkena dampak. Bahkan jika dilihat standar kontrak pada Kontrak Karya Generasi VI misalnya, pemerintah tidak mensyaratkan dalam kewajiban perusahaan untuk menghargai hak-hak penduduk lokal, seperti hak atas kawasan adat, hak untuk berperan serta dalam kegiatan pertambangan, hak untuk mendapatkan keuntungan dari kegiatan tambang yang sedang berlangsung, dan hak untuk bebas dari rasa takut.

## 5. Penyingkiran Hak Adat

Seperti halnya pada zaman Hindia Belanda, hak adat merupakan penghalang bagi pengusaha besar untuk menanamkan modalnya disektor agraria. Penyingkiran terhadap hak adat dimulai dari segi legal-formal melalui suatu peraturan perundang-undangan sampai pada tingkat praktik atas nama 'pembangunan'. Walaupun berdasarkan Pasal 2 ayat 4 UUPA 1960 membolehkan masyarakat adat untuk "melaksanakan hak menguasai dari Negara" tetapi dalam peraturan di beberapa sektor seperti kehutanan dan pertambangan misalnya memperlihatkan bahwa hak mereka dimandulkan bahkan

dibekukan. Sebut saja Pasal 2 UU 5/1967 tentang Kehutanan membagi dua bagian yaitu "Hutan Negara" dan "Hutan Milik". Penjelasan Pasal dua dengan tegas meniadakan hutan milik masyarakat adat dengan menyebutkan : Hutan Negara ialah hutan yang tumbuh diatas tanah yang bukan tanah milik. Hutan yang tumbuh atau ditanam diatas tanah yang diberikan kepada Daerah Swatantra dengan hak pakai atau hak pengelolaan mempunyai status sebagai Hutan Negara. Dengan demikian tidak ada lagi hutan marga, hutan daerah, hutan swapraja dan sebagainya.

Pengingkaran terhadap hak-hak penduduk lokal berawal dari kekisruhan pengakuan terhadap hak masyarakat adat yang diatur dalam UUPA 1960. Dalam UU No. 11/1967 tentang pertambangan hak-hak masyarakat adat-adat itu semakin teralienasi. Misalnya pemilik tanah diwajibkan memperbolehkan pekerjaan-pekerjaan pemegang kuasa pertambangan di atas tanahnya dengan musyawarah dan mufakat. Kata-kata diwajibkan dalam ketentuan tersebut, meskipun disertai penegasan harus ada musyawarah dan mufakat terlebih dahulu, tetap memberi pengertian bahwa tidak ada pilihan lain bagi pemilik hak atas tanah untuk menolak melepaskan haknya pad apemegang kuasa pertambangan.

## **6. Pengaturan Kelautan yang Tidak Menguntungkan Nelayan Kecil**

Masalah agraria bukan hanya masalah didarat saja, tetapi juga masalah air dan segenap perangkatnya. Indonesia dikenal sebagai negara kepulauan yang terdiri dari 17.500 buah pulau besar dan kecil. Dengan total garis pantai sepanjang 81.000 km, Indonesia menduduki urutan kedua setelah Kanada dalam hal panjang garis pantai. Wilayah laut Indonesia terdiri dari perairan teritorial yang luasnya mencapai 3,1 juta kilometer persegi, ditambah wilayah Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) seluas 2,7 kilometer persegi. Namun, potensi kelautan Indonesia yang sangat kaya itu tidak memberi kemakmuran apa-apa bagi nelayan kecil yang menggantungkan hidupnya dari sumberdaya perikanan laut. Bahkan nelayan ini jauh lebih miskin dari keluarga petani atau pengrajin. Ironisnya, perikanan tangkap/laut kita masih didominasi oleh nelayan kecil. Dari segi jumlah rumah tangga perikanan laut (RTPL), misalnya pada tahun 1994 ada 57,033 (13,39 %) RTPL yang masuk golongan usaha "tanpa perahu", 231.697 (54,42 %) RTPL pada kelompok usaha "perahu tanpa motor", dan 82.282 (19,33 %) masuk kategori "motor tempel" (lihat Tabel 14). Begitu juga kalau dilihat kategori perahu yang digunakan. Pada tahun 1995, terdapat 243.810 buah (60,62 %) "perahu tanpa motor" dan 91.530 buah (22,76 %) masuk kategori "motor tempel". Ini berarti baru 16,62 % atau sekitar 35.000 buah perahu saja yang memakai perahu dengan mesin yang lebih maju dari motor tempel (Kinseng:1997).

**Tabel 14 : Jumlah Rumah Tangga Perikanan Laut (RTPL)**

Jenis	Tahun	Jumlah	Persentase
RTPL tanpa perahu	1994	57.033	13,39
RTPL perahu tanpa motor	1994	231.697	54,42
RTPL dengan motor tempel	1994	82.282	19,33
RTPL lainnya	1994	58.401	12,86
Total		448.413	100,00

Dari sumbangan yang mereka berikan bagi perekonomian di sektor perikanan tidak diimbangi dengan perlindungan bagi kesejahteraan mereka. Para nelayan kecil ini harus sering bersaing dengan pengusaha pribumi bermodal kuat yang mengoperasikan kapal trawl yang walaupun resminya dilarang tetapi masih susbur berkeliaran. Lebih jauh, di daerah ZEE para nelayan asing dengan perlengkapan modern mereka turut pula menikmati kekayaan laut kita, parahnya mereka bahkan berani untuk beroperasi di wilayah teritorial, wilayah kedaulatan negara. Kondisi ini masih terus berlangsung di perairan Laut Banda, Laut Flores, Laut Sabu dan Laut Maluku. Merajalelanya nelayan asing di perairan Indonesia terus berlangsung dengan memasng rumpon di wilayah migrasi ikan tuna dan cakalang. Akibatnya ikan-ikan itu banyak tertahan di rumpon-rumpon tersebut, sehingga nelayan kita yang menunggu di wilayah teritorial hanya mendapat 'sisa-sisa' eksploitasi para nelayan asing.

### **Kesimpulan**

Dasar-dasar pengelolaan agraria yang ditetapkan dalam UUPA seperti prinsip-prinsip hukum adat adalah dasar hukum agraria; semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, dan prinsip pembatasan luas lahan, ternyata tidak dianut oleh peraturan-peraturan di salah satu sektor sumber agraria, seperti UU Pertambangan (UU No. 11/1967) dan UU Kehutanan (UU No.5/1967) yang lahir tujuh tahun kemudian dari UUPA 1960. Padahal sebagai ketentuan yang mengatur pokok-pokok pengelolaan agraria, UUPA 1960 patut menjadi acuan umum oleh UU yang lebih spesifik mengatur sumber-sumber agraria. Undang-undang Kehutanan dan UU Pertambangan jelas telah mengingkari semangat yang telah diterapkan dalam UUPA 1960, yang berdasarkan pengelolaan sumber-sumber agraria berdasarkan sistem hukum adat. Nyatanya penegasan sistem hukum adat dalam sektor kehutanan dan pertambangan telah berkembang menjadi konflik berkepanjangan dua dekade belakangan ini. Sehingga apa yang diharapkan oleh Menteri Agraria Mr. Sadjarwo --didepan DPR GR yang mensahkan UUPA 1960-- dengan lahirnya UUPA 1960 untuk "mengakhiri pertikaian dan sengketa tanah antara rakyat dan kaum pengusaha asing, dengan aparat-aparatnya yang mengadu domba aparat pemerintah denga rakyatnya sendiri "tidaklah kesampaian".

Demikian pula konglomerasi di sektor kehutanan, perkebunan dan pertambangan bertentangan dengan salah satu prinsip UUPA 1960, yaitu pembatasan penguasaan lahan. Penguasaan lahan disektor kehutanan yang mencapai 2,5 juta hektar hanya dikuasai enam konglomerat saja; disektor perkebunan 4,2 juta ha lahan perkebunan dikuasai oleh 1400 perusahaan perkebunan, sedang disektor pertambangan dengan 481 Kontrak Karya Pertambangan, diperkirakan 7 juta ha lahan telah dicadangkan untuk bidang pertambangan. Konglomerasi terjadi juga disektor pertanian. Ini mempunyai korelasi dengan semakin banyaknya Rumah Tangg Petani (RTP) Gurem. Dalam dua dekade belakangan ini, sampai tahun 1993, RTP Gurem mencapai 50,77 % dari jumlah RTP dengan rata-rata tanah yang dikuasainya hanya 0,82 ha. Lebih jauh lagi, terjadi penyusutan luas lahan yang dikuasai petani hanya dalam kurun 10 tahun (1983-1993) sebesar 5685.000 ha (dari 18.350.000 menjadi 12.665.000 ha).

Walaupun secara de jure UUPA 1960 belum dicabut arah politik penguasaan agraria dewasa ini tidak ubahnya seperti kondisi Indonesia pada masa penjajahan dua abad silam, lewwat cultuurstelsel --sistem tanam paksa-- dan Domein Verklaring. Pola PIR yang dikembangkan sekarang, ternyata tidak memberikan pilihan bagi petani untuk menentukan komoditas apa saja yang akan mereka tanam dilahannya, sehingga roh sistem tanam paksa dari cultuurstelsel bangkit kembali lewat praktik PIR. Sementara Domein Verklaring yang memaksakan pembuktian tertulis terhadap pemilikan atas lahan lewat sertifikasi, mendapatkan tempatnya --sekedar sebagai contoh-- di Penjelasan Pasal 2 UU Kehutanan No.5/1967. Pasal ini jelas meniadakan hak penguasaan masyarakat adat atas hutan, karena hutan marga, hutan daerah atau yang sejenisnya dianggap sebagai tanah negara. Sayangnya, bukti kepemilikan ini ditentukan sepihak oleh pemerintah. Bukti-bukti kepemilikan adat seperti tanah girik, tanda-tanda alam atau kesaksian lisan tidak dianggap sebagai bukti kepemilikan yang sah. Aturan ini tentunya tidak adil bagi masyarakat adat yang sampai sekarang pada umumnya masih memakai aturan-aturan adat mereka dalam sistem kepemilikan agraria.

Kekuasaan Eksekutif untuk menentukan peruntukan dan penggunaan sumber-sumber agraria sangatlah besar. Sedangkan dua cabang Kekuasaan negara lainnya;Legislatif dan Yudikatif sama sekali tidak mempunyai peran. Satu-satunya pengecualian adalah dalam hal persetujuan Kontrak Karya di bidang pertambangan dimana Legislatif dapat dimintai pendapatnya. Jika menyimak sejarah peraturan Pencabutan Hak Atas Tanah, kita mengenal Ontegeinings Ordonantie yang memberi wewenang kepada legislatif untuk menentukan batas kepentingan umum, dan memberi wewenang ke Pengadilan (yudikatif) untuk mengurus Proses pencabutan hak atas tanah.

Artinya, dalam Ontegeinings Ordonantie terlihat dengan jelas pembagian kekuasaan antara Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Sayangnya ordonatie ini telah dicabut dengan UU No. 20/1961 yang memberikan

seluruh kewenangan pencabutan hak atas tanah pada Presiden (eksekutif). Seyogyanya dalam hal keputusan-keputusan yang menyangkut kepentingan umum, harus melibatkan yudikatif dan legislatif. Mungkin, terlalu prematur jika disimpulkan bahwa dalam praktik politik agraria yang sekarang dijalankan dihubungkan dengan produk hukum kolonial, malah jauh lebih jelek. Diambilnya sistem tanam paksa dan domein verklaring yang telah terbukti menyengsarakan rakyat dan ditinggalkannya pembagian kekuasaan negara yang diterapkan *Ontgeinings Ordonantie* yang malah memberi penghormatan untuk timbulnya lembaga *check and balance* dari kehidupan bernegara.

Disektor kelautan, kondisi eksploitasi laut dan perlindungan fungsi-fungsi ekosistemnya lebih buruk lagi. Karena kita belum mempunyai aturan dan kebijakan yang jelas untuk mengelola sumber daya kelautan. Sementara sumber daya kelautan kita melimpah ruah, jumlah Rumah Tangga Perikanan Laut (RTPL) yang tanpa perahu dan tanpa motor perahu mencapai 67,8 % dari total RTPL yang ada. Kemudian dari 5,8 juta m<sup>2</sup> juta wilayah laut (termasuk Zona Ekonomi Eksklusif) hanya dikelola oleh 448.413 RTPL di tahun 1994. Praktik agraria yang diterapkan dua dekade ini ternyata alpa memperhatikan masalah perlindungan fungsi lingkungan. UUPA 1960 juga tidak luput dari kelalaian ini. Jika kelalaian memasukkan fungsi perlindungan lingkungan dimaafkan dengan berdalih peraturan-peraturan tersebut lahir sebelum era kesadaran lingkungan di Indonesia muncul, maka masalah baru yang timbul adalah dengan adanya UU Penataan Ruang No.24/1992 yang lahir 32 tahun sesudah UUPA 1960. UU Penataan Ruang yang mencoba mensinkronkan penataan ruang suatu kawasan dengan wawasan lingkungan (Pasal 3 UUPR) tidak menjelaskan statusnya dihadapan UUPA 1960. Beberapa potensial konflik antara UUPA 1960 dengan UUPR akan timbul, utamanya di area pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam yang semuanya dipasrahkan dalam Peraturan Pemerintah (Pasal 16 UUPR). Lebih jauh, ternyata UUPR kental dengan warna Eksekutif (*executive heavy*). Keputusan-keputusan tentang penataan ruang nasional, penetapan kawasan, perizinan pemanfaatan ruang misalnya masih ditangan Presiden, Menteri atau Gubernur (Pasal 20:5, 23:3, 26, 27 dan 28 UUPR). Hanya tiga ayat yang melakukan pembagian kekuasaan (*sharing-power*) dengan Legislatif, yaitu dalam penentuan tata ruang daerah tingkat I dan II memerlukan campur tangan DPRD Tk. I dan II (Pasal 21:5 dan 22:6 UUPR). Begitu juga dalam penertapan perubahan fungsi suatu kawasan dan pemanfaatannya dilakukan setelah berkonsultasi dengan DPR (Pasal 29:3 UUPR). Sementara pembagian dengan yudikatif sama sekali tidak diatur.

Karena itu asas penataan ruang yang mengutamakan pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan. Serta berintikan pada keterbukaan, keadilan dan perlindungan hukum yang coba ditawarkan oleh Pasal 2 UUPR akan tererosi maknanya. Karena penafsiran dan penjabaran dari asas-asas diatas hanya dilakukan oleh eksekutif, tanpa pengkayaan dari unsur lainnya. Dari penjabaran diatas,

dapatlah disimpulkan bahwa ada empat masalah pokok dalam kesemrawutan politik agraria di Indonesia :

Pertama, aturan tentang pengelolaan agraria di Indonesia terbilang telah ketinggalan zaman. Karena dewasa ini semangat yang akan dibangun dalam pengelolaan sumber-sumber agraria adalah dengan menerapkan secara seimbang eksploitasi dan konservasi. Dalam peraturan yang berhubungan dengan sumber-sumber agraria (baik UUPA 1960, UU Pertambangan dan UU Kehutanan), pengintegrasian ini tidak nampak. Ketika kemudian muncul UU Penataan Ruang yang mencoba mengintegrasikan fungsi-fungsi perlindungan lingkungan dalam penataan suatu kawasan benang merah antara UU Penataan Ruang dengan UUPA 1960. UU Kehutanan dan UU Pertambangan tidak nampak, sehingga akhirnya masing-masing UU ini berjalan sendiri-sendiri. Hal ini, memperlihatkan juga bahwa usaha perlindungan sumber-sumber agraria dilakukan setengah hati ketimbang semangat mengeksploitasi sumber-sumber tersebut.

Kedua, kebijakan yang dikembangkan pemerintah dalam pengelolaan sumber-sumber agraria lebih berpihak pada modal besar dengan skala masif, yang sialnya justru menegaskan hak dan peran masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam. Meningkatnya jumlah RTP Gurem dan berkurangnya lahan yang dikuasai petani dapat dijadikan indikator dari sinyalemen diatas. Lebih gawat lagi, UU Kehutanan dan UU Pertambangan yang seharusnya mengacu kepada UUPA 1960, malah lebih menonjol ketimbang UUPA 1960. Dalam hal penghormatan terhadap eksistensi masyarakat adat UUPA telah dengan tegas menempatkannya dalam salah satu prinsip UUPA. Namun UU Kehutanan dan UU Pertambangan malah menegasikannya. Jelas kedua UU ini bertentangan dengan UUPA 1960.

Ketiga, Kekuasaan Eksekutif dalam pengelolaan sumber-sumber agraria sangat dominan. Sehingga terjadi pengabaian peran serta masyarakat dalam pengelolaan sumber-sumber agraria. Karena itu, bukan saja keputusan yang diambil menjadi steril dari input masyarakat tetapi juga immune dari koreksi dua lembaga bernegara lainnya; yudikatif dan legislatif.

### **Rekomendasi**

1. Perlunya Penataan sumber-sumber agraria secara komprehensif dan melibatkan multi sektor. Peran eksekutif adalah mengorganisir penselarasan peraturan pengelolaan sumber-sumber agraria. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) harus diberi kesempatan untuk menjalankan peran ini.
2. Perlu dilakukan pemurnian mandat pasal 33 UUD 1945 yang menempatkan pengelolaan sumber daya alam adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
3. Kebijakan pertanian yang berorientasi agro-bisnis perlu ditinjau kembali dengan memperhatikan aspek perlindungan fungsi lingkungan dan kesejahteraan bagi petani.

4. Pembagian kekuasaan negara seperti yang tertuang dalam konsep Trias Politica harus tegas dinyatakan dalam suatu Undang-undang. sebagai misal penentuan tentang "Kepentingan Umum" hanya bisa didefinisikan dengan persetujuan DPR, sedangkan tatacara yang bersifat pengekangan kebebasan dan penghukuman harus melibatkan kekuasaan Yudikatif.