

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: January 4, 2019; Reviewed: May 4, 2019; Accepted: May 14, 2019.

To cite this article: Shohibuddin, M 2019, 'Memahami dan menanggulangi persoalan ketimpangan agraria (2)', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 2, hlm. 136-149.

DOI: 10.31292/jb.v5i2.366

Copyright: ©2019 Mohamad Shohibuddin. All articles published in *Jurnal Bhumi* are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

MEMAHAMI DAN MENANGGULANGI PERSOALAN KETIMPANGAN AGRARIA (2)

UNDERSTANDING AND OVERCOMING THE PROBLEM OF AGRARIAN INEQUALITY (2)

Mohamad Shohibuddin

Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor (IPB University)

Email: m-shohib@ipb.ac.id

Abstract: This article, which consisted of two parts, offers two contribution to the literature on agrarian inequality in Indonesia, i.e. a conceptual approach for understanding this phenomenon and what it implies on policy formulation. The first contribution has been elaborated in Part 1 which includes a synthesis of various aspects of agrarian inequality and a distinction between two types of agrarian inequality, namely: inequality of distribution and of allocation. In Part 2, the second contribution of this article will be elaborated. Firstly, the current situation of agrarian inequality in Indonesia, which covers those two types of inequality, will be presented. Secondly, a comprehensive policy framework to resolve this problem will be promoted, based on the principle of *positive discrimination* towards smallholders' interests. For this purpose, five schemes of tenure reform need to be fully integrated, namely: (re)distribution, registration, recognition, devolution and restitution.

Keywords: inequality of distribution, inequality of allocation, positive discrimination, comprehensive tenure reform, Indonesia

Intisari: Artikel ini, yang terdiri atas dua bagian, menawarkan dua kontribusi pada literatur mengenai ketimpangan agraria di Indonesia, yaitu pendekatan konseptual untuk bisa memahami gejala ini dan apa implikasinya terhadap penyusunan kebijakan. Kontribusi pertama telah dibahas pada Bagian 1 yang mencakup sintesis atas ragam aspek ketimpangan agraria dan perbedaan antara dua jenis ketimpangan agraria, yakni ketimpangan distribusi dan ketimpangan alokasi. Pada Bagian 2, kontribusi kedua dari artikel ini akan diulas secara mendalam. Pertama-tama, situasi ketimpangan agraria terkini di Indonesia, yang mencakup dua jenis ketimpangan di atas, akan dipaparkan. Selanjutnya, sebuah kerangka kebijakan yang komprehensif untuk memecahkan masalah ini akan dipromosikan dengan berdasarkan pada prinsip *diskriminasi positif* bagi kepentingan para produsen skala kecil. Dalam rangka ini, lima skema pembaruan tenurial berikut penting untuk diintegrasikan secara menyeluruh, yaitu: (re)distribusi, registrasi, rekognisi, devolusi, dan restitusi.

Kata Kunci: ketimpangan distribusi, ketimpangan alokasi, diskriminasi positif, pembaruan tenurial yang komprehensif, Indonesia

E. Gambaran Ketimpangan Distribusi

Naiknya rezim Orde Baru ke pentas kekuasaan pada 1967 menjadi satu titik balik yang dramatis dalam strategi transformasi agraria di Indonesia. Apabila rezim Soekarno menekankan *perom-*

bakan struktural melalui penyediaan lahan untuk keluarga petani dan usaha bersama rakyat, rezim penggantinya lebih mendahulukan *peningkatan produktivitas* melalui modernisasi pertanian. Strategi yang terakhir ini terutama mengikuti pe-

doman yang digariskan dalam buku Mosher (1965) ini: *Getting Agricultural Moving: Essentials for Development and Modernization*. Meminjam ungkapan White (2009, xvi), buku Mosher ini:

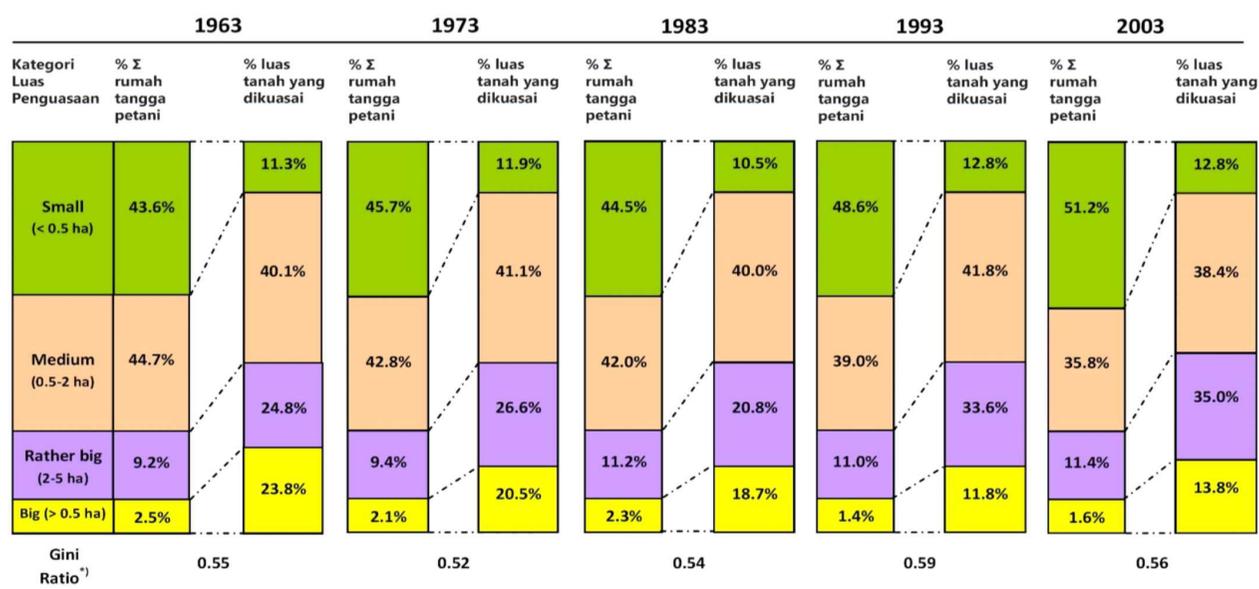
“... merupakan suatu pergeseran untuk menjauhi langkah-langkah yang sulit secara politik seperti land reform, dan mengalihkan perhatian barunya kepada inovasi ‘revolusi hijau’ untuk peningkatan produktivitas, dalam kerangka ‘teori modernisasi’ yang lantas mendominasi wacana pembangunan pedesaan. Dalam buku ini, land reform tidak lagi disebutkan.”

Pelaksanaan Revolusi Hijau di lahan pertanian pangan telah memicu proses komersialisasi sistem pertanian yang antara lain berdampak pada pemusatan penguasaan tanah di tangan segelintir petani kaya. Proses komersialisasi yang sama juga terjadi di lahan kering dan dataran tinggi akibat introduksi komoditas perkebunan global. Inilah dua proses “kapitalisme dari bawah” (lihat uraian pada Bagian 1)¹ yang mendasari laju peningkatan skala usahatani rakyat di bawah batas optimal (alias usahatani skala gurem), yaitu usahatani yang luasnya kurang dari 0,5 ha (lihat Tabel 4 di bawah).

Seperti bisa dilihat dari data Sensus Pertanian di Tabel 4 (sensus ini dilakukan tiap sepuluh tahun sekali sejak 1963), golongan *petani gurem* dengan penguasaan lahan < 0,5 ha cenderung terus bertambah dari waktu ke waktu. Pada 1963, persentase lapisan petani paling bawah ini mencapai 43,6%, lantas 45,7% pada 1973, dan sempat turun sedikit menjadi 44,5% pada 1983. Namun, setelah itu, persentasenya terus meningkat signifikan, yaitu menjadi 48,6% pada 1993 dan 51% pada 2003 (Bachriadi dan Wiradi 2011, 37).

Hasil perhitungan Badan Pusat Statistik (BPS 2014) atas data Sensus Pertanian 2003 bahkan menunjukkan kondisi yang lebih parah lagi. Persentase golongan petani gurem mencapai 63,39%—yakni, jauh melebihi separoh dari total rumah tangga petani (RTP)!² Di atasnya terdapat golongan *petani kecil* (menguasai lahan seluas 0,5-1,99 ha) sebesar 27,04%. Di atasnya lagi terdapat golongan *petani menengah* (menguasai lahan seluas 2-2,99 ha) sebesar 5,37%. Lalu, pada lapisan yang paling atas, terdapat golongan *petani kaya* (menguasai lahan seluas > 3 ha) sebesar 4,19% (lihat Tabel 5).

Tabel 4. Distribusi Penguasaan Tanah di Antara Petani Pengguna Lahan, 1963-2003



(Sumber: Bachriadi & Wiradi 2011: 37). Data di atas tidak termasuk RTP dengan kategori *absolute landless*.

¹ *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, volume 5, no 1, hlm. 1-12.

² Perbedaan ini, *boleh jadi*, karena penentuan selang golongan petani yang berbeda pada dua perhitungan di atas. Perlu pengecekan data mentah Sensus Pertanian 2013 untuk memastikan perhitungan mana yang lebih akurat.

Tabel 5. Perubahan Komposisi Rumah Tangga Petani Menurut Luas Penguasaan Lahan, 2003 dan 2013

Golongan Luas Lahan (Ha)	2003		2013		Perubahan dan Kecenderungan	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Gurem	19.799.591	63,39	14.622.391	55,95	-5.177.200	-26,15
Kecil	8.444.341	27,04	8.280.922	31,68	-163.419	-1,94
Menengah	1.678.356	5,37	1.623.428	6,21	-54.928	-3,27
Kaya	1.309.896	4,19	1.608.728	6,16	298.832	22,81
	31.232.184	100,00	26.135.469	100,00	-5.096.715	-16,32

Sumber: Diolah dari BPS (2014, 35).

Jika hasil Sensus Pertanian 2003 dibandingkan dengan hasil Sensus Pertanian 2013, akan terlihat perubahan yang mendasar pada profil RTP selama satu dekade ini (2003-2013). Golongan paling bawah (petani gurem) mengalami penurunan yang sangat drastis, yaitu mencapai 5.177.200 (atau -26,15%). Dua golongan di atasnya juga mengalami penurunan, yaitu berturut-turut sebesar 163.419 (-1,94%) dan 54.928 (-3,27%). Hanya pada golongan petani kaya saja terjadi peningkatan jumlah RTP, yaitu sebesar 298.832 (22,81%). Dengan memperhitungkan semua perubahan ini, selama periode 2003-2013 jumlah RTP secara keseluruhan mengalami penurunan yang signifikan sebesar 5.096.715 (-16,32%).

Bagi teori modernisasi, penurunan jumlah RTP di atas akan dilihat sebagai perkembangan yang positif, yaitu berlangsungnya proses transformasi agraria yang memang dikehendaki: beban sektor pertanian dalam menampung tenaga kerja pedesaan akan berkurang, ukuran usahatani dari para petani yang masih tertinggal akan bertambah luas, sementara mereka yang kemudian meninggalkan sektor pertanian akan menjadi angkatan kerja di sektor industri dan jasa di perkotaan (Wiradi 2009a, 28-29).

Namun, asumsi linier semacam ini ternyata tidak sepenuhnya terbukti. Seperti diuraikan Shohibuddin (2019, 5-7), berkurangnya jutaan petani gurem ternyata tidak disertai dengan proses konsolidasi petani skala kecil dan menengah, seperti terlihat dari turunnya kedua golongan petani ini, berturut-turut sebesar 163.419 (-1,94%) dan 54.928 (-3,27%). Hanya sejumlah kecil petani yang termasuk *layer* teratas pada kedua golongan ini yang ber-

hasil “naik kelas” menjadi golongan petani kaya.

Oleh karena itu, apa yang sebenarnya berlangsung di sini adalah proses akumulasi pada golongan petani kaya, sebagaimana terbukti dari kenaikan golongan ini yang cukup signifikan sebesar 298.832. Hal ini menjadikannya sebagai golongan petani satu-satunya yang mengalami pertumbuhan positif sebesar 22,81%.

Sementara itu, keluarnya jutaan petani dari sektor pertanian bukanlah karena adanya peluang kerja yang lebih baik di sektor ekonomi perkotaan (*pull factor*), namun lebih karena tidak tertampung lagi di sektor pertanian/pedesaan (*push factor*). Mereka yang “terusir” ini terpaksa “mengadu nasib” (dalam arti harfiahnya) ke perkotaan dan bahkan ke manca negara dengan berbagai risikonya: terjerumus ke dunia kriminalitas, dilecehkan secara seksual, termasuk yang paling ekstrim harus menghadapi vonis hukuman penjara (bahkan hukuman mati) di negeri asing.

Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa dinamika perubahan penguasaan lahan selama periode 2003-2013 ini mencerminkan makin menguatnya kecenderungan proses *polarisasi*, yaitu transisi agraria yang kian mengarah pada pola penguasaan lahan yang bersifat antagonis antara golongan petani kaya dengan golongan petani gurem dan (semi) proletar (Wiradi 2009b, 118).³ Transisi semacam ini tercipta dari kombinasi dua dinamika berikut ini. Pertama adalah proses guremisasi yang makin meluas, bukan saja pada dua golongan petani paling bawah, namun juga pada *layer* terbawah dari golongan petani menengah. Kedua adalah proses akumulasi pada *layer* teratas dari golongan petani kecil dan menengah yang membuatnya “naik kelas” menjadi golongan petani kaya. Hal ini membuat golongan terakhir ini mengalami ekspansi cukup besar yang terlihat dari pertumbuhannya positifnya dalam jumlah signifikan.

Pada Tabel 6 di bawah ini disajikan data proporsi penguasaan lahan menurut golongan

³ Menurut Wiradi (2009b, 118), dalam proses polarisasi ini golongan petani menengah akan makin kecil dan lambat laun menghilang, baik karena “turun kelas” menjadi petani proletar maupun “naik kelas” menjadi petani kapitalis.

penguasaan lahan di mana kecenderungan proses polarisasi di atas terlihat cukup jelas.⁴

Tabel 6. Struktur Penguasaan Lahan Pertanian Menurut Golongan Penguasaan Lahan, 2013

Golongan Penguasaan Lahan (Ha)	RTP		Luas Lahan		Rata-rata Penguasaan
	Jumlah	%	Ha	%	
Gurem (< 0,1—0,49)	14.622.391	55,95	2.678.866,94	11,94	0,18
Kecil (0,5—1,99)	8.280.922	31,68	7.573.148,86	33,77	0,91
Menengah (2—2,99)	1.623.428	6,21	3.543.817,05	15,80	2,18
Kaya (> 3)	1.608.728	6,16	8.631.787,92	38,49	5,37
Jumlah	26.135.469	100,00	22.427.620,76	100,00	0,86

Sumber: Diolah dari data Sensus Pertanian 2013

Dari Tabel 6 ini bisa dilihat antagonisme yang tajam dalam penguasaan lahan pertanian antara golongan petani gurem dan kecil (menguasai lahan < 2 ha) di satu pihak, dengan golongan petani menengah dan kaya (menguasai lahan > 2 ha) di pihak lain (cermati arah anak panah dalam tabel di atas). Kondisi inilah yang antara lain menjelaskan mengapa indeks gini penguasaan lahan demikian tinggi di Indonesia, yaitu mencapai 0,68 pada 2013 (uraian lebih lanjut, lihat: Shohibuddin, 2019).

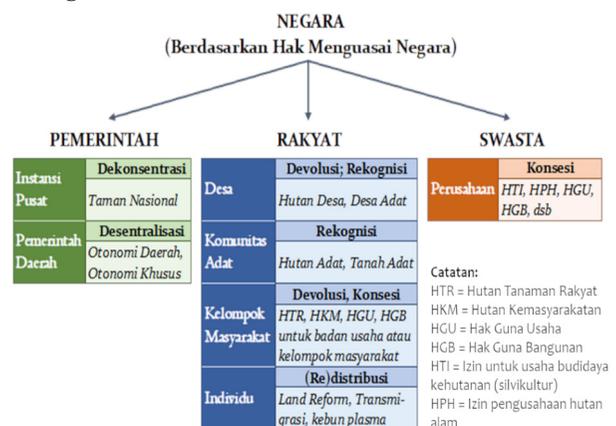
Semua ulasan di atas telah menunjukkan penajaman ketimpangan distribusi, yakni ketimpangan di antara petani sendiri dalam penguasaan lahan pertanian. Meski demikian, penting ditekankan di sini bahwa penajaman ketimpangan distribusi ini bukanlah satu fenomena yang berdiri sendiri. Artinya, ia tidak dapat diterangkan sebagai konsekuensi dari dinamika kelas di antara sesama petani semata. Alih-alih, kecenderungan diferensiasi—bahkan telah mengarah pada polarisasi—ini dalam porsi sangat besar juga dipengaruhi oleh politik alokasi sumber-sumber agraria yang dijalankan oleh pemerintah yang sering kali tidak adil dan sangat merugikan kepentingan petani. Hal inilah yang akan dibicarakan pada bagian berikut ini.

⁴ White (1991, 27) membedakan tiga level strategi *livelihoods* rumah tangga di pedesaan berdasarkan kondisi sosial-ekonominya, termasuk penguasaan lahannya, yaitu *survival*, *konsolidasi*, dan *akumulasi*. Data Sensus Pertanian 2003 dan 2013 di atas menunjukkan bahwa ternyata hanya golongan petani kaya yang berhasil melakukan konsolidasi, dan bahkan akumulasi, penguasaan lahan.

F. Gambaran Ketimpangan Alokasi

Alokasi sumber-sumber agraria yang dilakukan oleh pemerintah didasarkan pada kewenangan yang bersumber dari hak menguasai negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, serta untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara berbagai pihak dengan sumber-sumber agraria ini maupun antara berbagai pihak ini dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai sumber-sumber agraria tersebut (Pasal 2 ayat [1] UUPA). Alokasi sumber-sumber agraria oleh pemerintah ini secara garis besar dapat diberikan kepada tiga kategori sebagai berikut: pemerintah sendiri, rakyat, dan swasta.

Jika sumber-sumber agraria itu dialokasikan untuk pemerintah sendiri, maka ia bisa diberikan kepada instansi pusat yang ada di daerah dalam rangka *dekonsentrasi*, atau kepada pemerintah daerah dalam rangka *desentralisasi*. Jika dialokasikan untuk rakyat, maka ia akan mewujudkan berbagai skema pembaruan tenurial yang pemegang haknya bisa berupa desa, komunitas adat, kelompok, atau individu. Jika dialokasikan untuk swasta, ia bakal melahirkan ragam jenis konsesi agraria yang penerimanya adalah korporasi. Secara skematis, hal ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4. Politik Alokasi Sumber-sumber Agraria

Ketentuan UUPA secara jelas telah mengamanatkan pemerintah untuk menjalankan politik alokasi yang secara tegas berpihak kepada kepentingan rakyat. Selain melalui pelaksanaan land

reform, politik alokasi semacam ini juga diupayakan melalui pengembangan “usaha bersama dalam lapangan agraria ... dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong-royong lainnya” (Pasal 12 ayat [1] UUPA). Hal ini tidak berarti bahwa sumber-sumber agraria tidak dapat dialokasikan untuk kalangan swasta. Seperti dinyatakan di dalam penjelasan Pasal 12 ayat (2) UUPA, pemerintah juga dapat mengalokasikan sumber-sumber agraria untuk pihak “pengusaha swasta yang bermodal nasional atau swasta dengan ‘domestic capital’ yang progresif”. Meski demikian, bukan berarti pihak yang terakhir ini merupakan penerima utamanya, apalagi penerima satu-satunya.

Sayangnya, seperti telah ditegaskan pada Bagian 1, dua jalur mewujudkan transformasi agraria ini (land reform dan alokasi tanah untuk usaha bersama milik rakyat) tidak pernah dijalankan pemerintah secara serius. Bahkan untuk jalur terakhir, tidak ada regulasi turunan UUPA yang lebih rinci mengatur pemberian konsesi agraria untuk koperasi dan badan usaha rakyat lainnya.⁵ Sebaliknya, selama lebih dari lima dekade pasca-Soekarno, semua rezim pemerintah selalu menjalankan model pembangunan yang bertumpu pada kapitalisme agraria berbasis modal besar, termasuk milik asing. Akibatnya, kondisi ketimpangan agraria pun kian runyam, khususnya dalam bentuk ketimpangan alokasi antar-sektor terkait peruntukan sumber-sumber agraria.

Pada gilirannya, alokasi sumber-sumber agraria yang timpang antar-sektor ini juga akan membawa konsekuensi lebih lanjut pada ketimpangan penguasaan lahan di antara sesama petani. Setidaknya, terdapat tiga situasi di mana ketidakadilan dalam politik alokasi dapat memperburuk kondisi penguasaan tanah yang sudah timpang di antara petani sendiri. Pertama, pemberian konsesi agraria dalam jumlah besar kepada perusahaan akan secara langsung mengurangi keterseediaan lahan yang dapat dialokasikan untuk petani dan badan usaha bersama milik rakyat. Kedua,

pemberian konsesi agraria kepada perusahaan itu tidak jarang melibatkan pula pencaplokan atas lahan pertanian, wilayah kelola dan ruang hidup rakyat—yakni, apa yang dewasa ini diistilahkan dengan *land grabs*. Ketiga, operasi perusahaan di areal konsesinya juga banyak mengakibatkan kerusakan ekologis yang berdampak buruk pada wilayah pertanian maupun pemukiman rakyat di sekelilingnya.

Dalam kaitan ini, salah satu kenyataan yang penting diangkat adalah bahwa ketidakadilan dalam politik alokasi ini ironisnya justru makin meningkat tajam selama periode reformasi, khususnya selama periode pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono (2004-2014). Sebagai misal, di sektor kehutanan, izin usaha pemanfaatan hutan tanaman industri (HTI) yang telah diterbitkan oleh pemerintah adalah seluas 10.031.931 ha. Dari jumlah ini, hanya 18,95% atau 1.901.494 ha yang diterbitkan oleh rezim Orde Baru, sementara sisanya diterbitkan oleh sejumlah rezim yang memerintah di masa reformasi. Begitu pula, dari total 16.138.242 ha izin usaha pemanfaatan hutan alam (HPH), sebesar 96,77% (15.616.269 ha) terbit di era reformasi dan hanya 3,23% (521.973 ha) yang terbit semasa Orde Baru. Hanya pelepasan kawasan hutan yang lebih banyak terjadi pada era Orde Baru, yaitu sebesar 50,86% (3.478.053 ha). Pada Tabel 7 berikut dapat dicermati data lebih rinci mengenai ragam alokasi kawasan hutan ini.

Tabel 7. Alokasi Kawasan Hutan dalam Berbagai Periode Pemerintahan

Periode Pemerintahan	HTI		HPH		Pinjam Pakai Kawasan Hutan		Pelepasan Kawasan Hutan	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
Kabinet Pembangunan	1.901.494	18,95	521.973	3,23	40.006,96	7,10	3.478.053	50,86
Kabinet Reformasi Pembangunan	924.846	9,22	2.257.788	13,99	40.396,61	7,17	678.373	9,92
Kabinet Persatuan Nasional	195.126	1,95	1.593.685	9,88	33.222,92	5,90	163.566	2,39
Kabinet Gotong Royong	1.505.876	15,01	1.405.749	8,71	1.163,89	0,21	-	-
Kabinet Indonesia Bersatu I & II	4.707.640	46,93	10.220.493	63,33	307.848,41	54,63	2.212.335	32,35
Kabinet Kerja (sd. awal 2018)	796.949	7,94	138.554	0,86	140.825,69	24,99	305.084	4,47
Jumlah	10.031.931	100,00	16.138.242	100,00	563.464	100,00	6.838.311	100,00

Sumber: Diolah dari KLHK 2018.

Seperti dapat diperkirakan, alokasi kawasan hutan yang banyak terjadi di era reformasi ini sebagian besar jatuh ke pihak korporasi. Dari to-

⁵ Hal ini berbeda dengan jalur land reform yang telah diatur secara rinci dalam UU No. 56 PRP/1960 beserta berbagai ketentuan teknis pelaksanaannya.

tal alokasi kawasan hutan untuk berbagai jenis kontribusi, sebanyak 95,76% atau 40.463.103 ha diperuntukkan untuk swasta, hanya sekitar 1,74 juta ha (4,14%) yang diperuntukkan bagi rakyat, dan lebih sedikit lagi (41,2 ribu atau 0,1%) yang digunakan untuk kepentingan umum. Pada Tabel 8 berikut diperlihatkan secara lebih rinci ketimpangan alokasi antar-sektor yang demikian tajam ini.

Tabel 8. Ketimpangan Antar-Sektor dalam Alokasi Kawasan Hutan untuk Berbagai Jenis Kontribusi

Jenis Kontribusi Kawasan Hutan	Sasaran Peruntukan			Total Luas Kontribusi
	Swasta	Masyarakat	Kepentingan Umum	
IPPA/Jasling/KK (Ha)	51.363	-	-	51.363
Pemanfaatan Hutan (HPH dan HTI serta Perhutanan Sosial) (Ha)	33.316.788	822.370	-	34.139.158
Penggunaan Kawasan Hutan (IPPKH) (Ha)	404.956	488	40.995	446.439
Pelepasan Kawasan Hutan (Ha)	6.689.996	926.072	205	7.616.273
Jumlah (Ha)	40.463.103	1.748.931	41.200	42.253.234
Persentase (%)	95,76	4,14	0,10	100

Sumber: Diolah dari KLHK 2018.

Di luar kawasan hutan, ketimpangan alokasi antar-sektor juga terjadi dengan tidak kalah tajamnya. Sayangnya, untuk sektor perkebunan, tidak ada data HGU yang dibuka pemerintah, baik dari segi waktu, unit, maupun luasannya. Namun, sebagai gambaran, luas HGU perkebunan hingga 2016 mencapai lebih 15 juta ha—1,03 juta ha di antaranya terindikasi terlantar. Selain itu, terdapat 3,58 juta ha izin lokasi yang belum diberikan haknya dan juga dalam kondisi terlantar (Kementerian ATR/BPN 2017).⁶ Bandingkan luas ini dengan total lahan pertanian rakyat yang menurut data Sensus Pertanian 2013 hanya seluas 13,7 juta ha dan harus menampung 26 juta lebih RTP. Jika konsesi tambang juga diperhitungkan, kondisi ketimpangan alokasi ini akan lebih parah lagi. Hal ini karena konsesi pertambangan mencakup baik kawasan hutan maupun non-hutan.

⁶ Pemberian izin lokasi memang tidak secara otomatis akan berujung pada pemberian hak atas tanah berupa HGU atau hak lainnya. Meski begitu, kenyataan bahwa jutaan ha izin lokasi telah diberikan kepada perusahaan sementara sedikit sekali izin lokasi yang diberikan kepada masyarakat, hal ini juga merupakan bentuk ketimpangan alokasi.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) No. 5/2015 tentang Izin Lokasi memang menetapkan batas maksimum alokasi tanah untuk perusahaan. Peraturan ini, yang hanya berlaku di luar kawasan hutan, dibedakan berdasarkan kriteria jenis penggunaan tanah dan kepadatan penduduk. Kriteria yang terakhir ini lantas dirinci lebih lanjut menjadi lima kategori wilayah berbasis pulau sebagai berikut: (1) Jawa, (2) luar Jawa, (3) luar Papua, (4) Papua, dan (5) seluruh Indonesia.

Tabel 9. Luas Maksimum Pemberian Izin Lokasi

Penggunaan Tanah Wilayah	Untuk Pertanian (Ha)			Untuk Non-Pertanian (Ha)		
	Tambak	Tebu	Lainnya	Perumahan	Resort & Hotel	Industri
Per provinsi di Jawa	100	-	-	-	-	-
Total di Jawa	1.000	-	-	-	-	-
Per provinsi di luar Jawa	200	-	-	-	-	-
Total di luar Jawa	2.000	-	-	-	-	-
Per provinsi di luar Papua	-	60.000	20.000	400	200	400
Per provinsi di Papua	400	120.000	40.000	800	400	400
Total seluruh Indonesia	-	150.000	100.000	4.000	4.000	4.000

Sumber: Permen ATR/Kepala BPN No. 5/2015

Ada sejumlah catatan kritis yang penting ditegaskan terkait ketentuan luas maksimum pemberian izin lokasi ini. Sasaran yang dikenakan ketentuan batas maksimum di atas adalah badan hukum korporasi, bukan entitas kelompok perusahaan (*holding company*). Padahal entitas ini dapat menaungi banyak anak perusahaan dengan badan hukum korporasi yang berlainan. Ketentuan semacam ini memberi peluang bagi pengajuan izin lokasi atas nama perusahaan yang berbeda-beda, padahal kesemuanya termasuk dalam kelompok perusahaan yang sama. Meski izin lokasi untuk masing-masing anak perusahaan ini tidak melebihi batas maksimum, namun jika kesemuanya dijumlahkan maka luasnya bisa jauh melampaui batas yang dibenarkan.

Menurut Pasal 4 ayat (4) Permen No. 5/2015, batas maksimum yang tercantum dalam Tabel 9 di atas tidak berlaku bagi tiga kategori badan usaha berikut ini: Badan Usaha Milik Negara

berbentuk Perusahaan Umum dan Badan Usaha Milik Daerah; Badan Usaha yang seluruh atau sebagian sahamnya dimiliki oleh pemerintah; dan Badan Usaha yang sebagian besar sahamnya dimiliki masyarakat melalui mekanisme bursa saham. Dengan pengecualian semacam ini, patut dipertanyakan perusahaan apa yang masih tersisa untuk dikenai ketentuan di atas. Dengan kata lain, seberapa seriuskah sebenarnya regulasi ini?

Berdasarkan kriteria wilayah, batas maksimum di atas ditetapkan pada level provinsi berdasarkan kepadatan penduduknya. Kriteria ini seharusnya tidak diterjemahkan menjadi kategori wilayah yang terlampaui abstrak seperti Jawa dan luar Jawa serta Papua dan luar Papua. Kategori semacam ini mengabaikan karakteristik wilayah Indonesia sebagai negara kepulauan. Banyak provinsi dan kabupaten yang karakteristik wilayahnya justru didominasi pulau-pulau kecil. Apabila izin lokasi dimohonkan di areal yang berada di pulau-pulau kecil, maka ketentuan dalam Tabel 9 di atas tidak dapat mencegah kemungkinan seluruh atau sebagian besar wilayah pulau kecil tersebut dikuasai oleh satu atau segelintir perusahaan.

Pembatasan luas maksimum berdasarkan kriteria wilayah yang abstrak semacam itu juga akan abai terhadap aspek-aspek sosial-ekonomi dan budaya dari komunitas yang tinggal atau menggantungkan kehidupan di wilayah di mana izin lokasi berada. Kriteria di atas dipastikan akan gagal mempertimbangkan kekhasan kondisi tenurial dan sistem produksi komunitas lokal. Sebagai misal, apakah izin lokasi benar-benar diberikan di luar lahan garapan, wilayah kelola dan lahan cadangan komunitas setempat? Jika izin lokasi diberikan, bagaimanakah prospek adaptasi komunitas setempat pada komoditas dan sistem produksi baru yang diintroduksi oleh perusahaan? Apakah sistem produksi industrial yang baru ini dapat menjamin relasi-relasi yang lebih inklusif dengan masyarakat setempat?

Dari sudut daya dukung lingkungan, Permen di atas juga tidak mempertimbangkan variasi wilayah berdasarkan karakteristik ekologisnya. Pertimbangan teknis pertanahan yang disyaratkan Permen tersebut hanya menyangkut aspek

penguasaan tanah dan aspek teknis penatagunaan tanah di level mikro tanpa mengaitkannya dengan pertimbangan daya dukung lingkungan pada unit geografis yang lebih luas. Karena itu, sangat penting untuk mengaitkan pertimbangan teknis pada tataran mikro ini dengan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), seperti amanat UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

G. Menuju Pembaruan Tenurial yang Komprehensif

Ketimpangan agraria dalam kedua jenisnya di atas (yakni, ketimpangan distribusi dan alokasi) sebenarnya mengungkapkan suatu situasi di mana basis material bagi produksi kesejahteraan terakumulasi pada satu kalangan (yang mencakup populasi yang sangat kecil), sementara marginalisasi dan bahkan eksklusi dari basis material itu terjadi secara massif pada pihak yang berbeda (yang justru merupakan segmen masyarakat yang paling besar). Karena menyangkut basis material bagi produksi kesejahteraan, kedua jenis ketimpangan agraria ini pada akhirnya juga tercermin dalam berbagai ukuran kesenjangan ekonomi lainnya. Hal ini terlihat jelas terutama di era reformasi.

Sebagai misal, akumulasi sumber-sumber agraria pada segelintir pihak yang tumbuh pesat di era reformasi (seperti diilustrasikan pada laju konsesi kehutanan di atas) ternyata berjalan paralel dengan akumulasi kekayaan pada segelintir elite ekonomi. Selama 2006-2016, misalnya, laju pertumbuhan kekayaan 40 orang paling kaya di Indonesia mencapai hampir empat kali lipat dibanding GDP nasional, serta hampir enam kali lipat dibanding GDP per kapita. Jika dirata-rata, laju pertumbuhan mereka mencapai 23% per tahun—jauh melebihi angka pertumbuhan GDP nasional yang hanya 6% per tahun atau GDP per kapita yang hanya 4% per tahun. Yang lebih mencengangkan, pertumbuhan kekayaan orang nomor satu terkaya di Indonesia mencapai 39% per tahun pada periode yang sama (Megawati Institute 2017).

Kesejajaran paling mencolok antara ketim-

pangan agraria dengan kesenjangan ekonomi adalah seperti yang dicantumkan pada pengantar artikel ini (lihat Bagian 1). Di bagian itu dicantumkan pernyataan Joyo Winoto (Kepala BPN periode 2005-2012) bahwa sekitar 56% aset nasional yang terkait tanah dikuasai oleh sekitar 0,2% penduduk Indonesia (Winoto 2007). Proporsi ini ternyata memiliki kesejajaran dengan kondisi ketimpangan penguasaan aset keuangan di lembaga perbankan nasional. Menurut data Lembaga Penjamin Nasabah (per Oktober 2017), sekitar 56,87% dari total simpangan uang di bank-bank nasional ternyata dikuasai hanya oleh 0,11% pemilik rekening kaya. Mereka ini adalah nasabah kaya yang memiliki “rekening gendut” dengan nilai tabungan di atas Rp 2 miliar.

Dua data terakhir ini menunjukkan betapa ekstrem konsentrasi kekayaan yang terjadi di Indonesia. Bayangkan saja, separuh lebih aset agraria yang terkait tanah (begitu pula, separuh lebih aset keuangan di lembaga perbankan nasional) ternyata dikuasai oleh segelintir elite ekonomi yang jumlahnya tidak mencapai 0,5% dari total populasi. Konsentrasi kekayaan semacam ini juga dilaporkan oleh Credit Suisse, kendati dengan proporsi yang lebih rendah. Menurut lembaga keuangan dunia ini, 1% warga terkaya Indonesia menguasai 45,4% kekayaan nasional, sementara 10%-nya menguasai 74,8% kekayaan nasional. Itu sebabnya, Indonesia ditempatkan oleh lembaga ini pada peringkat keempat di antara negara-negara paling timpang sedunia, di bawah Thailand, Rusia dan China (Credit Suisse 2017).

Menyadari demikian parahnya ketimpangan agraria dan konsentrasi kekayaan di Indonesia, maka kebijakan koreksi yang hendak ditempuh haruslah dimulai dengan *reorientasi* terhadap politik alokasi sumber-sumber agraria di Indonesia (lihat Gambar 4 di atas). Di sinilah pentingnya menjalankan “diskriminasi positif” terhadap kepentingan rakyat. Jadi, jika sebelumnya politik alokasi lebih banyak memprioritaskan usaha skala besar (sebagai pelaksanaan Pasal 12 ayat [2] UUPA yang “kebablasan”), maka melalui tindakan “diskriminasi positif” ini sumber-sumber agraria harus lebih diarahkan untuk menjalankan Pasal

12 ayat (1) UUPA, yaitu dialokasikan untuk pengembangan berbagai bentuk usaha bersama milik rakyat. Melalui “diskriminasi positif” inilah secara bertahap diharapkan bakal tercapai ekuilibrium baru dalam penguasaan tanah di tanah air, yaitu keseimbangan yang lebih “masuk akal” (dan “masuk nurani”) antara alokasi yang ditujukan untuk sektor usaha rakyat dengan untuk sektor usaha korporasi.

Dalam rangka “diskriminasi positif” ini, pemberian izin dan hak baru untuk usaha skala besar perlu dibatasi, bahkan pada situasi tertentu dicegah sama sekali. *Negative list* untuk investasi berbasis tanah dalam skala besar perlu diterapkan, misalnya, pada situasi ketika penguasaan tanah oleh korporasi telah mengancam ketersediaan tanah bagi rakyat; atau penguasaan tanah luas itu melahirkan konflik sosial yang penuh kekerasan dan berkepanjangan; atau penguasaan tanah luas itu menimbulkan kerusakan serius pada bentang ekologis yang rentan atau memiliki karakter khusus; atau penguasaan tanah luas itu bakal mengambil bagian terbesar dari wilayah suatu pulau kecil.

Secara praktis, tindakan “diskriminasi positif” yang dikehendaki di atas mesti diupayakan melalui pelaksanaan pembaruan tenurial (*tenure reform*) yang komprehensif. Adapun pengertian komprehensif yang dimaksudkan di sini adalah bahwa pembaruan itu ditujukan bukan semata untuk menanggulangi ketimpangan distribusi antar-kelas pada sektor usahatani rakyat, melainkan juga merespons tantangan ketimpangan alokasi antara sektor usaha rakyat dengan usaha korporasi skala besar. Sasaran pembaruan tersebut juga tidak terbatas pada tanah di luar kawasan hutan melalui pelaksanaan land reform, melainkan juga pada kawasan hutan melalui berbagai skema pembaruan tenurial yang terpadu. Lantas, yang tidak kalah penting, skema pembaruan tenurial yang dipilih juga dituntut untuk bersifat responsif terhadap konteks persoalan tenurial yang sangat beragam maupun yang dialami secara berlainan oleh berbagai kelompok dalam masyarakat (perempuan, pemuda, masyarakat adat, dan sebagainya).

Sebagai misal, sebagian dari persoalan tenurial yang dialami masyarakat adalah ketimpangan dalam penguasaan sumber-sumber agraria, sebagaimana tercermin pada dua jenis ketimpangan di atas (distribusi dan alokasi). Konteks persoalan tenurial yang lain adalah ketidakpastian dalam jaminan keamanan (*tenure security*) atas sumber-sumber agraria yang dikuasai rakyat. Hal ini terutama terjadi pada penguasaan rakyat atas tanah dan sumber-sumber agraria lain yang bersifat informal dan/atau berbasis hukum adat. Sistem penguasaan semacam ini kurang mendapatkan perlindungan hukum yang memadai dari negara sehingga rentan terhadap pelepasan dan pengambilalihan.

Sistem penguasaan yang beralaskan hak adat itu sendiri sangat beragam. Sebagian penguasaan itu bersifat individual, namun ada juga yang bersifat komunal. Yang terakhir ini dapat berada pada unit sosial dengan hierarki yang berlainan dalam berbagai struktur masyarakat hukum adat. Itu sebabnya, ada penguasaan komunal yang hanya berimplikasi pada dimensi perdata, namun tidak sedikit pula penguasaan komunal yang memiliki implikasi pada dimensi perdata dan publik sekaligus. Yang terakhir ini bisa ditemukan pada kondisi di mana penguasaan komunal itu berada pada unit sosial masyarakat hukum adat yang sekaligus menjalankan fungsi publik—misalnya saja, pada *nagari*. Keragaman penguasaan komunal dan hierarki unit sosial masyarakat adat ini sering amat kompleks sehingga menyulitkan upaya pengakuan dan perlindungannya.

Kasus teritorialisasi negara adalah konteks lain lagi dari persoalan tenurial yang banyak dihadapi masyarakat. Ini merupakan kasus pengelolaan sumber-sumber agraria yang bersifat *state-centrist* dengan kecenderungan kuat mengabaikan hak-hak rakyat dan tidak menyediakan cukup ruang bagi partisipasi publik. Skala keluasan dan kedalaman dari persoalan tenurial jenis ini sangat besar dan tidak bisa disepelekan. Seperti diakui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sendiri, hampir 50% dari seluruh desa di Indonesia memiliki konflik tata batas dengan kawasan hutan (KSP 2017). Lalu, terdapat 31.951 desa yang

menghadapi ketidakjelasan tata batas kawasan hutan. Selain itu, terdapat banyak wilayah perkampungan yang berada di dalam kawasan hutan dengan luas sekitar 186.658 ha (KSP 2016, 51).

Akhirnya, yang tidak kalah pelik adalah persoalan tenurial yang berakar pada sejarah konflik dan perampasan tanah di masa lampau. Di beberapa daerah yang pernah mengalami konflik berskala luas dan dengan kekerasan tinggi seperti Aceh, Poso, Maluku, dan Sambas, sejarah pengusiran dan bahkan pembasmian kelompok tertentu serta pemusnahan ataupun perampasan properti mereka merupakan kisah pilu yang banyak terjadi. Hak-hak para pengungsi yang selamat untuk pulang dan mendapatkan kembali harta benda yang mereka tinggalkan sering kali dihalang-halangi, bahkan setelah konflik berakhir lama dan perjanjian perdamaian telah disepakati secara formal di antara pihak-pihak yang bertikai.

Beragam konteks persoalan tenurial di atas tentu saja menuntut skema pembaruan tenurial yang beragam pula agar yang terakhir ini bisa dipastikan relevansinya. Jangan sampai, untuk memodifikasi iklan satu produk minuman, “apapun masalah tenurial yang dihadapi oleh masyarakat, land reform merupakan jawabannya”. Namun, meskipun beragam, semua skema pembaruan tenurial ini haruslah dijalankan secara terintegrasi satu sama lain sehingga benar-benar bisa menanggulangi ragam dimensi dan jenis ketimpangan agraria di Indonesia.

Demikianlah, ketimpangan penguasaan tanah, baik yang berlangsung pada sektor pertanian rakyat maupun antar-sektor, menuntut dilakukannya (*re*)*distribusi* yang melibatkan transfer tanah dan sumber agraria lain yang bersifat lintas kelas dan lintas sektor sekaligus. Adapun sistem penguasaan yang bersifat informal dan/atau yang beralaskan hukum adat, maka diperlukan *registrasi* (dan dalam kondisi tertentu juga *legalisasi*) agar penguasaan rakyat itu dapat memperoleh penguatan hukum dan perlindungan politik dari negara.

Lalu, *rekognisi* dari negara mesti dipastikan pada penguasaan tanah komunal oleh masyarakat hukum adat sehingga keamanan dan perlin-

dingannya bakal terjamin. Rekognisi ini harus dilakukan secara cermat mengingat demikian beragamnya sistem penguasaan komunal pada masyarakat adat, demikian pula demikian kompleksnya unit-unit sosial masyarakat hukum adat yang memegang kendali atas penguasaan komunal tersebut. Bagaimanapun peliknya, keragaman dan kompleksitas ini tidak boleh menjadi alasan untuk menghindar atau menunda-nunda keharusan rekognisi ini.

Terhadap sumber-sumber agraria yang selama ini dikelola secara *state-centrist*, maka harus dibalik arahnya menjadi lebih berbasis masyarakat. Pada kenyataannya, model *state-centrist* semacam itu juga tidak pernah mampu dijalankan secara mencukupi oleh para petugas pemerintah yang menanganinya karena keterbatasan kapasitas dan sumberdaya serta praktik korupsi yang telah membudaya. Karena itu, yang harus dilakukan adalah mewujudkan *devolusi* sumber-sumber agraria tersebut kepada masyarakat lokal untuk dikelola dan dimanfaatkan secara bertanggung jawab.

Akhirnya, restitusi harus diwujudkan pada konteks masyarakat pasca-konflik maupun pada korban perampasan tanah skala luas. Skema restitusi ini penting dijalankan agar hak-hak korban atas properti yang musnah atau rusak dapat dipulihkan atau diberikan kompensasi. Selain itu, pada masyarakat pasca-konflik, hal ini juga sangat penting untuk menguatkan proses rekonsiliasi sosial maupun menjamin proses perdamaian yang berkelanjutan.

Pada Tabel 10 di bawah ini dirangkumkan konteks permasalahan tenurial yang dibahas di atas beserta skema pembaruan tenurial yang sesuai untuk masing-masingnya.

Tabel 10. Kerangka Pembaruan Tenurial yang Komprehensif

Skema Pembaruan Tenurial					
	(Re)distribusi	Registrasi & Legalisasi	Rekognisi	Devolusi	Restitusi
KONTEKS MASALAH	Ketimpangan distribusi antar-kelas petani maupun ketimpangan alokasi antar-sektor	Kerentanan penguasaan karena hak bersifat informal dan/atau berbasis adat	Penguasaan oleh masyarakat adat, oleh komunitas hutan, komunitas penggembala, perairan, dan lain-lain	Pengelolaan sumber-sumber agraria yang <i>state-centrist</i> dan cenderung mengabaikan hak-hak rakyat	Sejarah perampasan dan pengusiran akibat konflik berintensitas tinggi
TUJUAN PEMBARUAN	Transfer tanah atau sumber agraria lainnya secara lintas kelas dan lintas sektor	Penguatan dan perlindungan atas hak yang sudah ada	Pengakuan hak yang sudah ada dan jaminan perlindungannya	Pendelegasian wewenang pengelolaan & pemanfaatan sumber-sumber agraria	Pemulihan atau pemberian kompensasi atas hak yang rusak atau hilang
JENIS HAK	Hak milik	Hak milik; hak pakai	Hak pakai; hak mengelola	Hak pakai; hak mengelola	Hak milik
SIKAT HAK	Biasanya hak individual	Hak individual; hak komunal	Hak komunal, sebagian ada yang berdimensi publik	Hak kolektif	Biasanya hak individual
KEBIJAKAN	<i>Land Reform; Transmigrasi; Kuota 20% dari Hak Guna Usaha untuk Plasma</i>	<i>Konversi Hak Adat; Pendaftaran Tanah; Sertifikasi</i>	<i>Hutan Adat, Tanah Adat, Desa Adat</i>	<i>Hutan Desa, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Kemasyarakatan</i>	<i>Secara nasional tidak ada, hanya ada di MoU Helsinki (kasus Aceh)</i>

Sumber: dimodifikasi dari Meinzen-Dick et al (2008)

Untuk memadukan lima skema pembaruan tenurial di atas, hal pertama yang harus dilakukan adalah menjadikan kesatuan bentang alam sebagai unit untuk identifikasi dan penyelesaian berbagai persoalan tenurial. Ketika ditarik pada level bentang alam, banyak persoalan tenurial yang tampaknya merupakan kasus-kasus individual dan tidak berkaitan, ternyata membentuk satu mozaik permasalahan yang saling berhubungan satu sama lain. Oleh karena itu, penanganannya juga tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus secara terintegrasi dengan memadukan berbagai skema pembaruan tenurial yang relevan pada unit bentang alam yang bersangkutan.

Menempatkan bentang alam sebagai unit identifikasi persoalan tenurial menuntut upaya kontekstualisasi secara progresif atas berbagai persoalan tenurial yang ditemukan di lapangan. Hal ini dimulai dengan mengidentifikasi persoalan tenurial dari unitnya yang paling kecil yaitu plot usahatani, lalu mencermatinya pada satu level yang lebih tinggi yakni unit produksi, dan akhirnya meninjaunya dengan pandangan yang lebih luas lagi pada unit ekologis. Tergantung pada karakteristik ekologisnya (daerah aliran sungai,

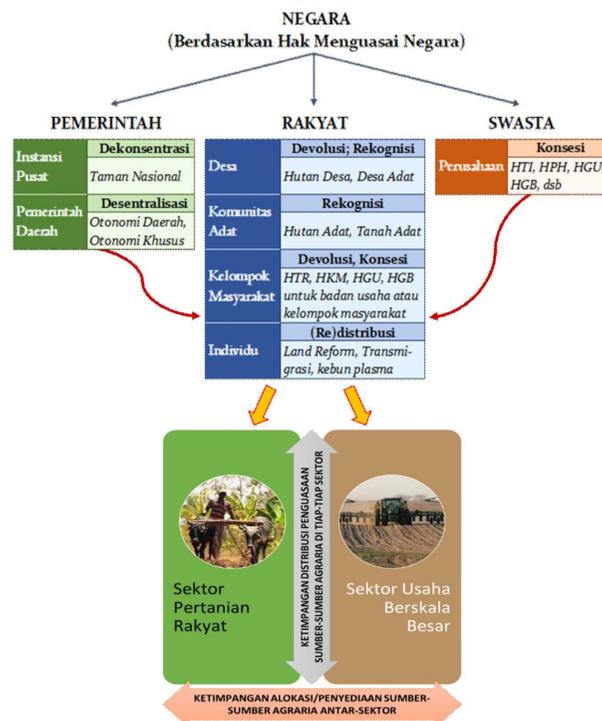
pegunungan karst, kawasan hidrologi gambut, dan lain-lain), unit terakhir ini bisa menjangkau wilayah yang jangkauannya bersifat lintas administrasi pemerintahan, bahkan lintas negara. Karena itu, pada tingkatan ini mesti dilihat juga teritori yurisdiksi yang mempengaruhinya.

Selanjutnya, menempatkan bentang alam sebagai unit penyelesaian persoalan tenurial mengimplikasikan bahwa tidak mungkin mengandalkan satu skema pembaruan saja (misalnya, land reform) untuk dapat mengatasi berbagai persoalan tenurial yang beragam dan saling terkait ketika dikontekstualisasikan pada level yang lebih tinggi. Alih-alih, hal tersebut membutuhkan upaya integrasi kelima skema pembaruan tenurial secara komprehensif sesuai dengan kontekstualisasi progresif yang telah dilakukan. Seperti dinyatakan Hariadi Kartodihardjo dengan merujuk pengalaman penyelesaian permasalahan tenurial pada unit ekosistem Taman Nasional Tesso Nilo:

“... pelaksanaan redistribusi manfaat sumber daya alam tidak dapat dilaksanakan secara teknikal dan sektoral; sebaliknya, diperlukan *satu cakupan bentang alam* [garis miring ditambahkan] karena di lapangan diperlukan ruang untuk menentukan alternatif-alternatif pilihan yang diperlukan... Pelaksanaan *resettlement*, RA [Reforma Agraria], PS [Perhutanan Sosial] maupun penetapan kampung-kampung adat pada akhirnya menjadi kesatuan instrumen yang dapat saling melengkapi satu sama lain.” (Kartodihardjo, 2019)

Demikianlah, hanya dengan menjalankan lima skema pembaruan tenurial di atas secara terintegrasi menurut kompleksitas persoalan tenurial yang dihadapi, maka baru bisa diharapkan adanya respons kebijakan yang memadai untuk bisa mengatasi dua jenis ketimpangan agraria yang diulas di atas, yaitu ketimpangan distribusi dan alokasi. Jika tidak, hal itu hanya akan mengulang pola penyelesaian yang bersifat sektoral, seperti kebiasaan selama ini.

Pada Gambar 5 berikut digambarkan secara skematis integrasi lima skema pembaruan tenurial sesuai dengan konteks persoalan tenurial yang dihadapi yang ditujukan untuk mengoreksi dua jenis ketimpangan agraria.



Gambar 5. Penanggulangan Ketimpangan Agraria Melalui Integrasi Lima Skema Pembaruan Tenurial

H. Penutup

Artikel ini telah menawarkan sebuah pendekatan konseptual untuk menelaah ketimpangan agraria yang mencakup dua kontribusi sebagai berikut. Pertama adalah klarifikasi dan sintesis atas berbagai aspek ketimpangan agraria yang dirumuskan secara beragam dalam sejumlah literatur. Kedua adalah pembedaan jenis ketimpangan agraria menurut *locus* di mana kesenjangan itu berada yang menghasilkan dua kategori berikut: (1) *ketimpangan distribusi*, yaitu kesenjangan penguasaan tanah antar-kelas pada sektor pertanian rakyat sendiri; dan (2) *ketimpangan alokasi*, yaitu kesenjangan peruntukan sumber-sumber agraria antar-sektor; dalam hal ini, antara sektor usaha tani rakyat dengan sektor usaha lain yang berskala besar.

Melalui tawaran pendekatan konseptual di atas, artikel ini berharap dapat berkontribusi pada studi agraria Indonesia, khususnya menyangkut metodologi penelitian ketimpangan agraria yang lebih beragam dimensi dan lokus perhatiannya. Selain itu, penekanan artikel ini pada jenis *ketimpangan alokasi* diharapkan akan dapat memperluas ranah studi ketimpangan agraria yang selama

ini terlalu banyak difokuskan pada ketimpangan penguasaan tanah di antara sesama petani, tanpa mencermati hubungan kausalitasnya dengan politik alokasi tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang cenderung berpihak pada korporasi.

Tidak berhenti pada pendekatan konseptual semata, artikel ini juga melanjutkan analisisnya pada implikasi dari pendekatan tersebut terhadap kebijakan yang dapat menjawab ketimpangan agraria. Tiga kontribusi berikut ditawarkan oleh artikel ini menyangkut pembahasan pada tataran kebijakan. Pertama, suatu telaah kritis disajikan untuk memahami signifikansi, akan tetapi sekaligus juga limitasi, dari dua kebijakan yang berturut-turut mencoba menjawab dua jenis ketimpangan agraria, yaitu land reform terkait persoalan *ketimpangan distribusi* dan pembatasan luas maksimum izin lokasi terkait persoalan *ketimpangan alokasi*. Kedua, berdasarkan telaah kritis tersebut, artikel ini menawarkan satu kerangka pembaruan tenurial (*tenure reform*) yang komprehensif yang mencakup integrasi lima skema pembaruan sebagai berikut: (re)distribusi, registrasi, rekognisi, devolusi dan restitusi. Ketiga, penekanan bahwa kesatuan bentang alam harus dijadikan sebagai unit bagi identifikasi dan sekaligus penyelesaian persoalan tenurial.

Dewasa ini, tawaran konseptual dan kebijakan di atas semakin menemukan relevansi aktualnya terutama pada agenda kebijakan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS) yang sedang diumumkan oleh pemerintahan Joko Widodo. Melalui RAPS ini, 9 juta ha ditargetkan untuk pelaksanaan reforma agraria, sedangkan 12,7 juta ha dalam kawasan hutan ditargetkan untuk pelaksanaan perhutanan sosial. Realisasi target reforma agraria diupayakan melalui legalisasi aset dan redistribusi tanah dengan luas masing-masing sebesar 4,5 juta ha. Sedangkan realisasi target perhutanan sosial diupayakan melalui pemberian berbagai bentuk akses pengusahaan pada kawasan hutan, seperti hutan kemasyarakatan, hutan tanaman rakyat, hutan desa, maupun hutan kemitraan.

Pertanyaannya adalah: sejauh mana kebijakan RAPS dengan beragam komponen dan skemanya di atas mampu mewujudkan kerangka penye-

lesaian ketimpangan agraria yang komprehensif seperti diilustrasikan dalam Gambar 5 di atas? Bukankah terdapat kesejajaran antara berbagai skema RAPS ini dengan lima skema pembaruan tenurial yang ditawarkan tersebut (kecuali skema restitusi yang hanya terdapat di Aceh)? Namun, di sisi lain, bukankah agenda RAPS ini telah dituding oleh sejumlah kalangan gerakan agraria sebagai sebuah “reforma agraria palsu”—antara lain karena mengintegrasikan skema legalisasi aset dan perhutanan sosial sebagai bagian dari kebijakannya?

Dalam hubungan ini, penulis berpendirian bahwa penentuan “palsu-tidaknya” suatu bentuk *reform* tidak bisa ditentukan secara esensial dan a-priori hanya dengan berdasarkan kategori dan nomenklatur programnya, akan tetapi harus dilihat secara mendasar pada arah transfer dan dampak yang ditimbulkannya. Sebagai misal, legalisasi aset tidak serta merta bisa dinilai secara kategoris sebagai “pembaruan palsu” ketika ia hadir justru dalam konteks penguasaan tanah rakyat yang bersifat informal dan amat rentan pengambilalihan. Sebaliknya, land reform tidak otomatis menghasilkan “pembaruan yang sejati” ketika, misalnya, ia hadir dalam konteks masyarakat pasca-konflik dan menasar tanah absentee rakyat, tanpa mengingat bahwa para pemilik tanah itu adalah korban konflik yang mengungsi dan belum ada jaminan keamanan, kesempatan kerja, atau dukungan pemerintah yang memungkinkan mereka untuk kembali lagi (bandingkan: Shohibuddin 2018; Adam 2008). Di sinilah pentingnya mengontekstualisasikan aneka persoalan tenurial pada unit bentang alam sehingga kesemuanya dapat dipahami secara lebih utuh dan pada gilirannya bisa direspon secara komprehensif.

Karena itulah, ketimbang terperangkap pada bentuk-bentuk penilaian yang bercorak a-priori semacam di atas, evaluasi atas kebijakan RAPS agaknya lebih tepat apabila disoroti berdasarkan tawaran pendekatan konseptual dan kerangka kebijakan seperti diajukan artikel ini. Pertamatama, kebijakan RAPS ini harus bertolak dari keberpihakan politik yang kuat pada kepentingan rakyat; atau dengan kata lain, didasari oleh ke-

bijakan “diskriminasi positif” di dalam pengalokasian sumber-sumber agraria. Kedua, dalam rangka pelaksanaan politik alokasi yang pro-rakyat ini, kebijakan RAPS harus menjamin terjadinya transfer yang bersifat *lintas-kelas* dan *lintas-sektor* atas tanah maupun sumber agraria lainnya. Transfer yang bersifat pro-rakyat ini mesti dipastikan bisa mengalir dari negara, korporasi, desa, komunitas, kelas/lapisan atas dan pihak lebih kuat lainnya kepada buruh tani, petani gurem, warga miskin, pemuda pengangguran dan pihak-pihak yang lemah dan marginal lainnya di desa (Shohibuddin 2018, 48). Ketiga, kebijakan RAPS ini harus dapat menjadi suatu mekanisme untuk bisa mengintegrasikan berbagai skema pembaruan tenurial pada unit bentang alam.

Apabila catatan terdahulu lebih menyoal pelaksanaan RAPS dari sisi prosesnya, maka catatan berikut ini akan menilai kebijakan RAPS berdasarkan konsekuensi yang dia timbulkan. Pada akhirnya, persoalan apakah kebijakan RAPS menghasilkan pembaruan yang sejati ataukah tidak, mesti diperiksa dari apa dampak yang ditimbulkannya terhadap pembenahan struktur ketimpangan agraria. Ada tiga skenario yang dapat terjadi di sini, yaitu kebijakan RAPS membawa dampak yang bersifat *korektif*, *netral*, atau justru *mempereparah* kondisi ketimpangan itu.

Ketika pelaksanaan RAPS berhasil mempersempit jurang ketimpangan antar-kelas dan antar-sektor, maka ia dapat disebut “reformasi agraria sejati” terlepas dari skema apa pun yang dipilih. Namun, jika pelaksanaan kebijakan RAPS itu bersifat netral terhadap kondisi ketimpangan yang ada (dalam arti, tidak mengubah apa-apa alias status quo), maka ia bisa disebut sebagai “reformasi agraria palsu”, meskipun skemanya adalah land reform. Akhirnya, apabila pelaksanaan kebijakan RAPS justru memperparah kondisi ketimpangan agraria yang sudah ada, maka ia bisa dikedepikan sebagai kebijakan yang bersifat “kontra-reformasi agraria” (Shohibuddin 2018, 49).⁷

⁷ Dalam kaitan ini, dapat dipertanyakan ketentuan dalam Perpres 86/2018 tentang Reforma Agraria yang membolehkan anggota PNS dan Polri/TNI menjadi subyek reforma agraria. Ketentuan ini mengingkari prinsip

Ulasan atas kebijakan RAPS yang menutup artikel ini memperlihatkan bahwa pendekatan konseptual maupun kerangka kebijakan yang ditawarkan di atas ternyata juga memiliki signifikansi untuk konteks pengembangan dan kritik kebijakan. Dengan kata lain, kontribusi artikel ini pada akhirnya tidak terbatas pada agenda riset semata, melainkan juga sangat relevan untuk melakukan advokasi dan pengembangan kebijakan.

Pengakuan

Riwayat artikel ini cukup panjang dan bermula dari akhir 2017 ketika Pusat Studi Agraria (PSA) IPB memulai studi mandiri mengenai indeks keagrariaan. Proses penulisan artikel ini sendiri diakselerasi oleh penelitian ketimpangan agraria yang dilaksanakan PSA IPB bekerja sama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) pada paruh akhir 2018. Untuk itu, terima kasih disampaikan kepada para kolega di PSA IPB, Sajogyo Institute (SAINS) dan KPA yang turut mematangkan gagasan artikel ini. Versi-versi awal artikel ini telah disampaikan di banyak forum dan penulis berterima kasih kepada para audiens yang telah menyumbang pikiran dalam forum-forum itu. Akhirnya, penulis juga berterima kasih atas masukan dari para reviewer anonim sehingga artikel ini dapat menjadi seperti bentuknya saat ini. Terlepas dari kesemua itu, seluruh tanggung jawab dari artikel ini berada di pundak penulis sepenuhnya.

Daftar Pustaka

- Adam, J 2008, ‘Forced migration, adat, and a purified presence in Ambon, Indonesia’, *Ethnology*, vol. 47, no. 4, hlm. 227–38.
- Bachriadi, D and Wiradi, G 2011, *Enam dekade ketimpangan: masalah penguasaan tanah di Indonesia*, Bina Desa, Konsorsium Pemba-

keadilan sosial yang justru merupakan salah satu *rationale* dari kebijakan reforma agraria dan sekaligus bertentangan dengan tujuan pelaksanaan kebijakan ini untuk mengoreksi struktur ketimpangan agraria.

- ruan Agraria, Agrarian Resource Center, Jakarta, Bandung.
- BPS (Badan Pusat Statistik) 2014, *Angka nasional hasil pencacahan lengkap sensus pertanian 2013*, Jakarta.
- Credit, S 2017, *Global wealth data book 2017*, Credit Suisse AG Research Institute, Zurich.
- Kartodihardjo, H 2019, 'Redistribusi hak dan manfaat sumber daya alam dalam lingkungan politik birokrasi dan korupsi' dalam Mohamad Shohibuddin dan Adi D. Bahri (penyunting), *Perjuangan keadilan agraria*, Insist Press, Yogyakarta.
- Kementerian ATR/BPN (Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional) 2017, 'Penerbitan dan pendayagunaan tanah terlantar', Presentasi Dirjen Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, 37 slides.
- KLHK (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) 2018, 'Evolusi kawasan hutan, TORA dan perhutanan sosial', *Paparan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada Diskusi Media Forum Merdeka Barat 9*, 3 April 2018, Jakarta.
- KSP (Kantor Staf Presiden) 2016, *Strategi nasional pelaksanaan reforma agraria, 2016-2019: arahan dari kantor staf presiden*, Jakarta.
- ____ 2017, 'Kesenjangan sosial dan respon kebijakan pemerintah', *Presentasi*, 19 Juli 2017.
- Megawati Institute 2017, *Hasil riset oligarki ekonomi*, Jakarta.
- Meinzen-Dick, R, Di Gregorio, M, and Dohrn, S 2008, 'Decentralization, pro-poor land policies and democratic governance', *CAPRI Working Paper No. 80*.
- Shohibuddin, M 2018, *Perspektif agraria kritis: teori, kebijakan dan kajian empiris*, STPN Press, PSA IPB, Sajogyo Institute dan KPA, Yogyakarta.
- ____ 2019, *Wakaf agraria: signifikansi wakaf bagi agenda reforma agraria*, Baitul Hikmah, Sajogyo Institute dan Magnum Pustaka Utama, Yogyakarta.
- White, B 1991, 'In the shadow of agriculture: economic diversification and agrarian change in Java, 1900-1990', *ISS Working Paper Series*, No. 96, ISS, The Hague.
- ____ 2009, 'Gunawan Wiradi, the agro-economic survey and Indonesia's green revolution'. Pp. xi-xxxvi dalam *Ranah studi agraria: penguasaan tanah dan hubungan agraria*, penyunting: Mohamad Shohibuddin, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- Winoto, J 2007, 'Reforma agraria: mandat politik, konstitusi dan hukum dalam rangka mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat', *Kuliah Umum di Balai Senat Universitas Gadjah Mada, 22 November 2007*, diakses pada 7 September 2018 melalui situs <https://ugm.ac.id/id/berita/1135-joyo.winoto>. :ketimpangan.kepemilikan.aset.sebagai.penyebab.kemiskinan.
- Wiradi, G 2009a, *Metodologi studi agraria: karya terpilih Gunawan Wiradi*, Penyunting: Mohamad Shohibuddin, Sajogyo Institute, Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat IPB dan Pusat Kajian Agraria, Bogor.
- ____ 2009b, *Seluk beluk masalah agraria, reforma agraria dan penelitian agraria*, Penyunting: Mohamad Shohibuddin, STPN Press, Sajogyo Institute, Yogyakarta.