

BAB II

KEBIJAKAN AGRARIA DAN MASALAH MENDASAR PERTANAHAN DI INDONESIA

2.1 Kebijakan Agraria Di Indonesia, Tinjauan Historis

Menjelang akhir abad 20, masalah tanah makin menjadi isu sentral bagi kehidupan masyarakat Indonesia. Hampir setiap hari berita-berita di media massa me-laporkan konflik-konflik pertanahan yang terjadi. Konflik-konflik ini adalah hasil dari perubahan-perubahan cepat dalam struktur ekonomi sejak pertengahan 1980-an. Dibandingkan dengan yang terjadi di masa lalu, konflik-konflik yang terjadi saat ini tidak hanya terjadi pada tanah yang digunakan untuk pertanian, tetapi juga pada tanah yang digunakan untuk semua jenis proyek pembangunan, seperti kehutanan, *real estate*, pariwisata, pertambangan, bendungan, kawasan industri, padang golf, dan sebagainya. Kebanyakan dari konflik tersebut dapat diartikan sebagai pertentangan hak dan kepen-ingan antara penduduk lokal dengan kekuatan-kekuatan luar yang berusaha keras mencari keuntungan komersil dari proyek-proyek tersebut. Dalam banyak kasus, kepentingan penduduk lokal yang menetap atau menggarap tanah yang bersangkutan dikorbankan atas nama kepentingan umum demi pembangunan, karena lemahnya atau kurangnya pengakuan hukum terhadap tanah tersebut serta lemahnya pengakuan hak-hak rakyat akan tanah.

2.1.1 Kebijakan Agraria Masa Kekuasaan Kolonial

Para petani di Indonesia pertama kali diakui secara formal oleh negara sebagai pemilik tanah individual adalah ketika T.S. Raffles memperkenalkan sistem sewa tanah di Jawa selama periode 1810-an. Raffles menganggap bahwa negara sebagai pemegang kedaulatan adalah pemilik tanah satu-satunya di Jawa dan para petani adalah penggarap tanah negara. Dengan pikiran ini, dia bermaksud menciptakan suatu sistem perpajakan baru dengan memungut sewa tanah dari petani sebagai penggarap dan menghapuskan sistem yang telah ditetapkan oleh penguasa Belanda sejak VOC.

Penetapan nilai pajak dilakukan untuk membuat nilai tanah dengan mengukur tanah tiap penggarap dan produktivitasnya. Sawah dan tegalan dipilah dalam tiga kelas, yakni setengah, dua perlima atau sepertiga hasil panen harus dikumpulkan dari setiap kelas sawah, sementara dua perlima, sepertiga atau seperempat hasil panen harus dikumpulkan dari setiap kelas tegalan. Namun demikian, karena kurangnya waktu dan tenaga personil, survei yang akurat tak pernah dilakukan. Akibatnya, pemungutan pajak dilakukan secara sembarangan berdasarkan penilaian fiktif. Selain itu, kebanyakan penggarap yang terdaftar sebagai pem-bayar pajak pemilik tanah dalam survei penetapan nilai pajak ini adalah penduduk desa kelas atas. Dengan kata lain, para petani kelas bawah tidak diakui sebagai pemegang tanah, karena itu dikeluarkan dari sasaran pajak langsung. Bahkan setelah pemulihan kekuasaan Belanda, sistem sewa tanah itu tetap dipertahankan oleh pemerintah. Namun demikian, informasi akurat mengenai luas dan produktivitas pertanahan maupun luas usaha dari tiap-tiap penggarap tetap saja tidak memadai. Sebuah ordonansi pemerintah kolonial secara terbuka menegaskan bahwa aturan-aturan Raffles tidak pernah

dijalankan sebagaimana mestinya, namun diterapkan secara berubah-berubah atau kadang-kadang sepenuhnya diabaikan oleh pejabat-pejabat lokal dalam penilaian dan pemungutan pajak sesungguhnya. Pemerintah kolonial menetapkan bahwa sewa tanah harus dinilai berdasarkan keseluruhan desa bukan berdasarkan penggarap-penggarap individual sepanjang pengukuran dan penilaian tanah yang akurat tidak bisa dilakukan.

Dalam sistem ini, jumlah sewa tanah yang dipungut atas suatu desa harus ditetapkan berdasarkan kontrak-kontrak dengan kepala-kepala desalokal dan tetua-tetua desa. Dengan kata lain, karena kekurangan standar universal, maka ditetapkan secara lokal setiap tahun melalui negosiasi dengan kepala-kepala lokal tersebut. Penilaian dan pengumpulan sewa tanah dengan metode semacam ini dijalankan selama beberapa dekade sejak saat itu. Alhasil, penerimaan pemerintah dari pengumpulan sewa tanah sangat tidak stabil, dan keadilan dalam perpajakan tidak pernah terealisasi. Hal ini disebabkan oleh variasi lokal yang besar dalam penerapannya. Di sisi lain, para petani juga harus dibebani oleh sistem tanam paksa maupun berbagai jenis kerja bakti (*heerendiensten*) oleh Belanda⁴⁶.

Pada tahun 1854, diputuskan oleh pemerintah kolonial yang baru bahwa sistem sewa tanah yang berlaku saat itu adalah sistem sementara, dan sebuah sistem yang lebih kuat akan diperkenalkan di masa depan. Pada sisi yang lain, kecaman publik Belanda terhadap sistem tanam paksa di Indonesia bertambah keras. Akibatnya, peraturan-peraturan agraria yang baru, diumumkan dalam tahun 1870,

⁴⁶ Prof. DR. Gunawan Wiradi, M.Soc., 2000, *Reforma Agraria (Perjalanan yang belum berakhir)*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, hal 33

yakni *Agrarische Wet* (Undang-Undang Agraria) dan *Agrarische Besluit* (Peraturan Agraria) untuk menjamin kebebasan ekonomi bagi perusahaan-perusahaan perkebunan swasta dan secara perlahan-perlahan menghapuskan sistem tanam paksa yang berada di bawah monopoli negara.⁴⁷

Meskipun demikian, aturan-aturan ini tidak pernah mengakui hak milik individual para petani. Sebaliknya, mereka menyatakan bahwa semua tanah tanpa kepemilikan yang disertifikasi, menjadi milik negara (*domein van den staat*). Dalam hal ini, tanah-tanah petani dianggap sebagai tanah negara tak bebas, sementara semua tanah tak bertuan/terlantar digolongkan sebagai tanah negara bebas.

Walaupun dalam Undang-Undang Agraria pemerintah dilarang untuk menjual tanah, pemerintah dapat menyewakan tanah negara bebas. Pada sisi yang lain, pemilikan tanah komunal yang telah berkembang di sebagian besar wilayah Jawa Tengah dan Jawa timur masih tetap berlaku bahkan setelah penghapusan sistem tanam paksa. Dalam pemilikan komunal ini, kebanyakan tanah yang digarap adalah milik komunitas desa dan dibagikan ke petani-petani baru yang disebut dengan berbagai nama lokal seperti, *sikep*, *kuli kenceng*, *gogol* dan lain sebagainya. Lembaga semacam ini juga menghambat perkembangan hak milik individual para petani⁴⁸.

2.1.2 Kebijakan Agraria Masa Orde Lama

Setelah kemerdekaan nasional dan pembentukan negara Republik Kesatuan, tuntutan-tuntutan untuk pembaharuan peraturan-perturan dalam persoalan agraria

⁴⁷ Sudargo Gautama, 1998, *Tafsiran UUPA 1960*, Rineka Cipta, Jakarta, hal 110

⁴⁸ Darsono, 1962, *Dasar-Dasar Ekonomi-Politik Marxis*, Ali Archam Institute, Jakarta, hal 45

makin keras. Akibatnya, penataan kembali hubungan-hubungan antara negara, perkebunan, dan petani dengan pembaharuan perundang-undangan agraria menjadi tak terelakkan. Lalu dirumuskanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Perumusan UUPA itu sendiri melalui proses yang panjang selama 12 tahun dengan lima kali pergantian panitia perumus peraturan keagrariaan. Hal tersebut menunjukkan bahwa perumusan peraturan agraria dibuat secara serius dan hati-hati di tengah-tengah situasi politik yang masih penuh gejolak pada masa awal Indonesia merdeka.

UUPA 1960 dibuat bukan oleh Komisi DPR, tetapi oleh panitia negara yang melibatkan berbagai pihak. Hal ini mencerminkan betapa sangat pentingnya agraria sebagai kebutuhan paling mendasar dari rakyat. Pada tahun 1960, RUU Agraria yang sudah disiapkan oleh panitia keempat di bawah pimpinan Sunaryo diserahkan kepada Presiden Sukarno, namun Presiden meminta RUU itu diuji dulu oleh perguruan tinggi. Selanjutnya, DPR membentuk Panitia Ad Hoc yang bekerjasama dengan Universitas Gajah Mada. Tim kerjasama inilah yang disebut dengan Panitia Lima, yang hasilnya kemudian diserahkan kepada presiden, dan biasa disebut sebagai Rancangan Soedjarwo. Setelah disetujui oleh presiden, lalu dilontarkan kepada DPR untuk disahkan pada tanggal 24 September 1960.

Dilatarbelakangi oleh kejadian ini, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang diumumkan pada tahun 1960, menghapuskan *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit* Tahun 1870. Dengan perundang-undangan baru ini, dualisme dalam masalah-masalah agraria diakhiri dan hukum-hukum adat lokal tunduk pada kesatuan hukum

nasional. Dalam hal penggunaan tanah oleh perusahaan perkebunan, disatukan ke dalam sebuah bentuk hak guna usaha baru dan hanya diberikan kepada warga negara Indonesia atau perusahaan domestik. Pemilikan tanah komunal di desa-desa di Jawa juga diakhiri dengan undang-undang atau peraturan yang mengikutinya. Akibatnya, tanah desa yang sebelumnya merupakan hak komunal berubah menjadi tanah milik yang dimiliki oleh petani-petani secara individual. Akan tetapi, hak milik tanah tersebut sangat ketat dibatasi dengan ketentuan bahwa hak milik tersebut dapat diambilalih negara jika berlawanan dengan kepentingan umum.

Semua jenis tanah dianggap sebagai tanah milik negara, walaupun itu bukan tanah milik negara. Dalam pengertian ini, jiwa dari pernyataan negara tetap diwarisi dari periode kolonial meskipun peraturan agraria yang lama telah dihapuskan. Di dalam UUPA itu sendiri, terkandung tujuan 'landreform' sebagai satu konsepsi struktur agraria yang di dalamnya terdapat usulan tentang perombakan dan penggunaan tanah. Dewan Pertimbangan Agung menyatakan bahwa landreform bertujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, meningkatkan taraf hidup penggarap tanah khususnya, dan rakyat jelata pada umumnya, dan bertujuan untuk memperkuat dan memperluas kepemilikan tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, terutama kaum tani.

Dengan landasan filosofi yang disebut konsepsi tanah untuk rakyat, UUPA 1960 bertujuan bukan saja demi kepastian hukum, atau jika dirumuskan dengan istilah yang berbada 'unifikasi hukum', tetapi tujuan yang hakiki adalah mengubah susunan masyarakat, dari suatu struktur warisan stelsel feodalisme dan kolonialisme menjadi suatu masyarakat yang adil dan sejahtera. Mengingat UUPA baru berisi

peraturan-peraturan dasar dan hanya mengenai hal-hal pokok, maka Undang-Undang tersebut perlu dilengkapi dengan perangkat peraturan dan perundang-undangan lanjutan. Oleh karena itu, lahirlah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 56 Tahun 1960 tentang penetapan luas tanah pertanian. Undang-undang No. 56 Tahun 1960 ini secara populer dikenal sebagai Undang-Undang Landreform. Sesuai dengan tujuan tersebut, maka upaya untuk mengubah susunan masyarakat itu dilakukan melalui agenda landreform.

Dalam pidato pengantarnya pada pengesahan UUPA tanggal 24 September tahun 1960 di hadapan Sidang Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, Menteri Agraria, Soedjarwo, antara lain menyatakan bahwa tujuan landreform di Indonesia adalah untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula. Merombak struktur pertahanan sama sekali secara revolusioner guna merealisasikan keadilan sosial, untuk melaksanakan prinsip tanah bagi kaum petani. Agar tanah tidak menjadi alat pemerasan, dan untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga Indonesia. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap hak milik yang merupakan hak yang terkuat yang bersifat perorangan dan turun temurun, untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapus pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan cara menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga. Dengan demikian, dalam UUPA tersebut ada pemberian perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah.

Hal ini juga diperkuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara di dalam ketetapannya, yaitu TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar

Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahun Pertama, 1961-1969. Pada pasal 4 ayat 3 TAP MPRS tersebut, disebutkan bahwa landreform sebagai bagian mutlak dari revolusi Indonesia adalah basis pembangunan semesta yang berdasarkan prinsip bahwa tanah sebagai alat produksi tidak boleh dijadikan alat penghisapan. Di dalam kerangka meningkatkan pertanian rakyat, maka UUPA menjadi pijakan kebijakan yang penting dalam memperbesar kepastian hukum mengenai kepemilikan tanah untuk para petani, sehingga dengan demikian akan meningkatkan produktivitas hasil pertanian. Memang diakui sesuai dengan kondisi dan situasi pada waktu itu, maka prioritas dalam menindaklanjuti UUPA 1960 itu adalah pada masalah pertanian rakyat, sehingga yang dikenal sebagai landreform tersebut seolah-olah hanya menyangkut pertanian rakyat. Sejak awal sudah disadari bahwa sebenarnya landreform tersebut mencakup semua sumber-sumber agraria (perkebunan, kehutanan, pertambangan, dan lain-lain). Hanya saja, sekali lagi tahapan pertama dalam sebuah pelaksanaan pembaharuan dalam bidang agraria meliputi wilayah pertanian rakyat.

Perpu Nomor 56 Tahun 1960 itu sendiri kemudian diperlengkapi dengan suatu perangkat atau landasan hukum bagi langkah turunannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Objek Landreform, dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pengukuran Desa Lengkap⁴⁹. Oleh karena itu, dalam perumusannya pada masa pemerintahan Sukarno, UUPA tersebut dapat berjalan dengan baik, namun hal yang tersulit adalah melaksanakan UUPA itu dalam kehidupan masyarakat. Pada masa-masa sangat awal umur negara kita, ketika

⁴⁹ Gautama, Sudargo, Op Cit, hal 96

pemerintah Republik Indonesia melakukan langkah-langkah pendahuluan dalam perumusan UUPA 1960, semuanya justru berjalan dengan lancar, karena semua partai politik mendukungnya. Walaupun masih dalam situasi politik yang bergejolak dalam rangka konflik dengan Belanda, semua itu tetap dapat dilaksanakan. Namun justru pada saat reforma agraria yang sesungguhnya sudah dapat dirumuskan dan tinggal pelaksanaannya yang dilandasi oleh suatu perundang-undangan yang lebih bersifat nasional dengan status hukum yang lebih kuat yakni UUPA tahun 1960, pelaksanaannya justru mengalami hambatan.

Berbagai hambatan dalam pelaksanaan pembaruan agraria tersebut antara lain berasal dari perlawanan tuan-tuan tanah yang memiliki tanah secara luas, belum tuntas dan belum meratanya sosialisasi mengenai konsep landreform dan UUPA 1960 dalam kehidupan masyarakat, bahkan aparat pemerintah dalam melaksanakan UUPA ataupun landreform tersebut belum siap, apalagi wilayah geografis Indonesia beragam dan luas. Ditambah lagi gejolak politik akibat dinamika politik dalam pemerintahan Sukarno menyebabkan konsentrasi pemikiran atau perhatian terhadap pelaksanaan landreform menjadi terpecah. Dinamika politik dunia dalam konteks perang dingin yang makin menajam pada waktu itu berdampak terhadap percaturan politik domestik, sehingga sikap partai-partai politik terhadap pelaksanaan landreform menjadi sangat beragam. Aksi sepihak yang dilancarkan oleh PKI saat itu menambah runyam keadaan, sehingga tercipta suatu persepsi bahwa seolah-olah UUPA adalah produk politik PKI.

2.1.3 Kebijakan Politik Pertanahan Pada Masa Orde Baru

Masalah landreform adalah salah satu isu pertama yang muncul manakala pemerintah Orde Baru ternyata menganut kebijaksanaan yang berbeda dari rezim sebelumnya. Dalam beberapa tahun pertama, ketika pemerintah secara bertahap mengembangkan kebijaksanaan baru di segala bidang, rezim Orde Baru lebih bersikap curiga dalam memandang UUPA 1960. Meskipun demikian, pemerintah Orde Baru membuat beberapa keputusan mendasar menyangkut pemanfaatan tanah sebagai aset nasional. Menghadapi kebutuhan mendesak dalam pangan yang selama beberapa tahun selalu diimpor dalam jumlah besar, pemerintah memalingkan perhatiannya kepada teknologi Revolusi Hijau. Revolusi hijau ini dilakukan dalam rangka memenuhi kepentingan pangan, dengan melakukan intensifikasi pertanian, investasi besar-besaran dalam merehabilitasi irigasi, serta teknik-teknik baru yang mencakup penggunaan pupuk kimia dan penanaman varietas baru padi. Pada kebijakan kedua menyangkut pemanfaatan tanah, pemerintah Orde Baru melaksanakannya dengan bentuk transmigrasi. Kebijakan tersebut dilaksanakan secara hati-hati dalam skala kecil sebagai program perluasan tanah yang akan menarik tenaga kerja untuk meningkatkan produksi pertanian, dan dengan demikian, mendorong pertumbuhan ekonomi di luar Jawa.

Berdasarkan asumsi pemerintah Orde Baru, pengembangan sumber daya manusia demi kepentingan ekonomi nasional dapat berjalan terus, walaupun tak ada perhatian pejabat pemerintah terhadap tanah sebagai satu sumber daya yang penting. Bahkan pertanyaan tentang status hukum pemilikan tanah individual, di daerah

perkotaan dan pedesaan, tidak dipedulikan. Sangat kecil perhatian pemerintah terhadap pencatatan pemilikan dan perubahan kepemilikan tanah.

Undang-Undang Kehutanan Tahun 1967 yang dikeluarkan oleh pemerintah memang berhasil menambah pendapatan negara yang memang diperlukan. Sayangnya, perencanaan tata guna tanah yang efektif tetap tidak diperhatikan. Telah dikemukakan di atas bahwa kebijakan pembangunan Orde Baru lebih menitikberatkan pembangunan berdasar pada pertumbuhan ekonomi⁵⁰. Oleh karena itu, kebijakan pertanahan pun ditujukan dalam menyukseskan pertumbuhan ekonomi. Sejak Orde Baru berkuasa, kebijakan pertanahan lebih dititikberatkan kepada upaya mendukung pertumbuhan ekonomi yang ditujukan untuk pemenuhan kepentingan dan kebutuhan pembangunan sektoral (pertanian dan industri). Dalam hal ini telah terjadi pergeseran fokus kebijakan yang semula lebih ditujukan untuk memfasilitasi pemodal dalam rangka mengejar pertumbuhan ekonomi. Terutama pada tahun 80-an, fokus kebijakan pertanahan lebih ditujukan untuk memecahkan persoalan pertanahan yang menghambat pelaksanaan kebijakan pembangunan. Pemerintah Orde Baru memandang bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi jauh lebih penting dibandingkan dengan pelaksanaan landreform. Landreform sebagai instrumen utama dalam mencapai keadilan sosial tidak mendapatkan tempat yang penting pada masa Orde Baru.

Dengan pendekatan ekonomi yang cenderung kapitalistik dan rente, maka tanah dipandang sebagai komoditi strategis yang terutama ditujukan bagi tersedianya

⁵⁰ Endang Suhendar, 2002, *Menuju Keadilan Agraria (70 tahun Gunawan Wiradi)*, Akatiga, Bandung, hal 115

tanah yang sesuai bagi setiap sektor pembangunan, sehingga dapat mendorong investasi seluas-luasnya dan sebesar-besarnya dalam rangka menunjang pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan eksploitasi laba bagi kepentingan kroni. Hal ini berarti bahwa tanah dipandang sebagai barang dagangan, siapa yang memiliki uang dapat membelinya tanpa harus dibatasi. Berarti pula para pemilik modal akan menanamkan modalnya dalam bentuk tanah, karena pada kondisi luas tanah yang semakin terbatas, investasi berupa tanah sangat menguntungkan. Yang paling penting adalah bahwa pada prinsipnya pembangunan Orde Baru bukan didasarkan pada penguasaan teknologi, tetapi pada tanah dan buruh murah sebagai alat produksi.

Sebagai konsekuensi dari orientasi kebijakan pertanahan pada masa Orde Baru, terdapat ciri umum sebagai berikut:⁵¹

a. Inkonsistensi dan ambivalensi.

Orientasi kebijakan pertanahan lebih cenderung bercorak kapitalis, sementara dasar acuan kebijakan pertanahan yang ada dan masih diakui adalah UUPA yang bercorak populis, maka terjadilah inkonsistensi kebijakan. Di satu pihak pemerintah secara yuridis mengacu pada UUPA, sementara substansi dari kebijakan yang diambil berbeda, bahkan bertentangan dengan jiwa dan semangat UUPA sendiri.

b. Administratif dan legalistik.

Dalam arah kebijakan pertanahan yang berkaitan dengan hukum pertanahan ditegaskan bahwa pembangunan hukum pertanahan ditujukan dalam rangka memantapkan dan mengamankan pelaksanaan pembangunan dan hasil-

⁵¹ Endang, Suhendar, *Ibid*, hal 135

hasilnya, dilaksanakan dengan mengembangkan dan membina kelengkapan perangkat peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, dilaksanakan dengan menyelenggarakan “Catur Tertib Pertanahan”, yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup. Dalam konteks tersebut, jelas bahwa pembangunan hukum pun lebih menitikberatkan pada pengamanan pelaksanaan pembangunan, yang berarti bahwa tertibnya hukum pertanahan akan memudahkan pengadaaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang berorientasi pada pembangunan ekonomi. Pembangunan hukum tidak ditujukan untuk melindungi kepentingan rakyat dan kepastian hukum.

Pemerintahan Orde Baru mempunyai periodisasi dalam kebijakan pertanahan. Periode tahun 1967 – 1974 dikenal dengan kebijakan pemerintah yang mengeksploitasi sumber daya alam. Pada periode ini, Pemerintahan Orde Baru yang muncul di atas ketidakstabilan politik dan suatu keadaan kemerosotan ekonomi yang sangat parah, menjadikan situasi ini sebagai pembenaran untuk melakukan suatu pembangunan ekonomi yang di dalamnya mensyaratkan adanya suatu stabilitas politik. Kebijakan seperti ini dilakukan sebagai upaya pemerintah untuk mendapatkan legitimasi atas kekuasaan politik yang baru diperolehnya. Strategi yang paling tepat menurut mereka adalah strategi yang memungkinkan swasta memainkan peran aktif, dan sistem pasar bebas yang memungkinkan pemanfaatan modal asing. Strategi ini menjanjikan hasil-hasil yang lebih cepat tanpa memerlukan perombakan sosial ekonomi yang mahal.

Pilihan strategi berorientasi ke luar ini berkaitan dengan upaya-upaya untuk memperoleh dukungan pemodal internasional yang pada saat itu sangat berhati-hati dalam memberikan kredit baru kepada Indonesia. Oleh karena itu, dalam mengundang investor asing, kebijakannya adalah membangun kestabilan politik demi keamanan. Upaya pertama dalam menarik modal asing adalah dengan diberlakukannya UU PMA (Undang-Undang Penanaman Modal Asing) untuk memperoleh pembayaran pembangunan. Pilihan lain dalam mengisi dana pembangunan adalah eksploitasi sumber daya alam.

Untuk menjamin keberhasilan pembangunan ekonomi tersebut, pada saat bersamaan pemerintah melakukan berbagai upaya stabilisasi politik. Dalam kaitannya dengan pembahasan kebijakan pertanahan, maka dalam upaya menciptakan stabilitas politik tersebut, pemerintah secara tidak langsung membekukan pelaksanaan UUPA 1960 yang sering dikatakan sebagai sumber konflik politik, terutama di pedesaan, dan dianggap sebagai ide golongan kiri. Setelah pembekuan UUPA, upaya lain yang dilakukan adalah penghapusan Pengadilan Landreform melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1970. Dengan kata lain, pada awal periode pemerintahan Orde Baru, pelaksanaan UUPA dibekukan atau diabaikan, walaupun secara formal masih diakui sebagai undang-undang induk keagrariaan di Indonesia. Organisasi rakyat tani dan organisasi rakyat pedesaan yang mempunyai kepentingan secara langsung terhadap sumber-sumber agraria disatukan ke dalam wadah tunggal seperti HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia) dan HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia) yang

mudah dikontrol dan diberangus ketika melakukan perlawanan terhadap kebijakan tentang tanah yang tidak berpihak⁵².

Berbagai kebijakan pemerintahan Orde Baru juga menyebabkan ketimpangan dalam struktur penguasaan lahan. Gerak modal yang difasilitasi negara menjadi semakin cepat dan intensif dalam mengubah struktur penguasaan tanah. Akibatnya, konflik yang tajam, mendalam, dan keras tidak bisa dihindari, bahkan tumbuh dengan sangat cepat, secepat gerak modal itu sendiri. Begitupun dalam program Revolusi Hijau, pemerintahan Suharto tidaklah memberikan jalan keluar bagi para petani ataupun pengguna tanah.

Awal pengembangan program Revolusi Hijau dan penguatan institusi perkebunan untuk selanjutnya dikembangkan ke arah agroindustri memperlihatkan kinerja positif dalam data statistik. Pada awal Pelita I sampai IV, sektor pertanian memberikan sumbangan yang sangat berarti terhadap PDB, antara 23% sampai 43%. Pada awalnya, program Revolusi Hijau mampu membuat Indonesia mengalami swasembada beras pada tahun 1984, namun sumbangan terhadap penyediaan lapangan kerja di pedesaan yang dikomparasi dengan kenyataan bahwa tingkat migrasi dari desa ke kota semakin meningkat semenjak adanya program ini menunjukkan bahwa program Revolusi Hijau gagal menciptakan lapangan kerja di pedesaan.

Pendapatan untuk buruh pertanian relatif meningkat, tetapi lebih menurun bila dibandingkan dengan pendapatan para petani dan pemilik tanah. Hal inilah yang menyebabkan ketimpangan dalam struktur kepemilikan tanah di sektor pertanian.

⁵² H, S, Dillon, 1999, *Pertanian Membangun Bangsa*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 34

Makna ketimpangan tersebut merupakan penyempitan lahan bagi sebagian besar petani. Ketimpangan dalam struktur pertanahan disebabkan karena penguasaan tanah terbesar ada pada perusahaan-perusahaan perkebunan besar, militer, dan keluarga Cendana. Konsentrasi penguasaan tanah terbesar adalah pada perusahaan hutan yang diberikan oleh pemerintah melalui Hak Pengusahaan Hutan (HPH) bagi perusahaan-perusahaan swasta atau negara seperti Perhutani⁵³.

Sampai tahun 1995, ada sebanyak 20 perusahaan yang menguasai lebih dari 50% jumlah luas hutan yang diberikan HPH-nya, yang mencapai 64.291.436 hektar, serta merupakan bagian dari bisnis kroni Cendana dan TNI AD. Konsentrasi penguasaan tanah besar lainnya adalah hak yang bernama Kuasa Pertambangan yang diberikan kepada perusahaan negara atau badan usaha dalam negeri atau asing melalui mekanisme kontrak karya yang meliputi ratusan hektar tanah. Sebagai contoh, berdasarkan perjanjian kontrak karya, PT. Freeport Indonesia memiliki areal konsesi untuk kegiatan penambangan emas dan tembaga di Irian Jaya (sekarang Papua) yang luasnya mencapai 2,6 juta hektar, dan mendapat perlindungan dari TNI dalam mengamankan perusahaan mereka.

Selanjutnya, sejumlah hak yang diberikan kepada perusahaan perkebunan dalam bentuk HGU untuk perkebunan yang dikuasai oleh beberapa konglomerat sebagai pendukung ekonomi pemerintah, juga menyebabkan terjadinya konsentrasi penguasaan pertanahan oleh segelintir kelompok atau perusahaan. Menurut Sensus Perkebunan Besar, antara tahun 1990 sampai tahun 1995, ada sekitar 3,80 juta hektar tanah perkebunan yang dikuasai oleh 1.206 perusahaan dan 30%-nya adalah milik

⁵³ H.S. Dillon, *Ibid*, hal 39

kroni Suharto, 20% milik tentara, dan 10% milik individu dalam partai Golkar. Jika diambil rata-rata, maka tiap perusahaan menguasai lahan tanah kurang lebih 3.096.985 hektar⁵⁴. Belum lagi pada wilayah perkotaan yang mempergunakan lahan dalam pembangunan perumahan, tempat rekreasi, kota-kota baru dengan fasilitas lapangan-lapangan golfnya, ataupun pembangunan kawasan industri, menyebabkan penyempitan lahan pertanian. Hal ini menyebabkan bertambahnya tingkat kehilangan lahan dan memberikan dampak bagi petani berupa kehilangan pekerjaannya dalam menggarap lahan pertanian mereka, akibat konversi lahan tadi.

Dengan demikian, orientasi dan strategi agraria seperti yang telah dilakukan oleh pemerintahan Orde Baru sesungguhnya dapat dikatakan sebagai suatu pembaruan agraria juga, karena perubahan-perubahan struktur pertanahan akhirnya terjadi. Meskipun kenyataannya menunjukkan bahwa perubahan struktur kepemilikan tanah dan struktur agraria yang terbentuk ternyata lebih melemahkan posisi rakyat dalam menguasai sumber-sumber agraria, terutama tanah yang ada. Dengan demikian, hak-hak rakyat untuk menguasai sumber-sumber agraria tersebut, baik secara legal maupun lewat praktek yang ilegal semakin ditepikan. Sejumlah persoalan mendasar dalam landreform yang muncul pada akhirnya turut menyumbang konflik-konflik yang berkepanjangan, struktur penguasaan yang timpang, dan tata hukum yang timpang, dan rezim yang represif ikut mengambil keuntungan dalam melakukan monopoli tanah menjadi faktor penyebabnya. Pada sisi yang lain, sejumlah kebijakan politik pertanahan dari pemerintah menunjukkan bahwa praktek politik dan tatanan hukum di Indonesia sudah tidak memberikan tempat yang layak dalam proses

⁵⁴ Data Statistik BPS. 2000, hal 5

perkembangan masyarakat, karena dominasi negara dan kekuasaan eksekutif sudah terlampaui besar, tidak terkontrol, kapitalistik, represif, dan korup.

2.1.4 TAP MPR No. IX tahun 2001

TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PA-PSDA) merupakan Ketetapan MPR yang berisi perintah kepada DPR dan Presiden untuk;⁵⁵

1. menjalankan pembaruan agraria
2. menegakkan prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Pada pasal 6 TAP MPR ini, tercantum mandat “Menugaskan DPR RI dan Presiden RI untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan Pembaruan Agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah, dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan ini”.⁵⁶ TAP MPR ini lahir di tengah-tengah tuntutan kepada pemerintah dan DPR untuk melaksanakan pembaruan agraria dari berbagai kelompok, terutama kelompok-kelompok yang berkepentingan langsung dengan pembaruan agraria yang berpihak pada kepentingan rakyat, dalam hal ini adalah organisasi-organisasi massa petani. Pada tataran implementasi, TAP MPR tersebut memerintahkan kepada Presiden dan DPR untuk membentuk peraturan perundang-undangan, baik yang berbentuk

⁵⁵ Endriatmo Sutarto dan Moh. Shohibuddin, dalam Erpan Faryadi (Ed.), *Op.Cit*, hal 56

⁵⁶ Usep Setiawan, *Menemukan Pintu Masuk untuk Keluar (Relevansi TAP MPR No. IX/MPR/2001, UUPA No. 5 Tahun 1960, dan Keppres No. 34/2003 bagi Pelaksanaan Pembaruan Agraria di Indonesia*, dalam *Jurnal Analisis Sosial* Vol. 9, No. 1 April 2004, *Pembaruan Agraria, Antara Negara dan Pasar*, Akatiga, Bandung, hal. 76

Undang-Undang maupun Peraturan Presiden. Parameter bahwa sebuah Undang-Undang atau Peraturan Presiden merupakan pengejawantahan dari perintah TAP MPR ini dapat dilihat dari konsideran aturan perundang-undangan tersebut, apakah mencantumkan TAP MPR ini sebagai acuannya, atau tidak.

Pada tataran perumusan dan implementasi kebijakan, TAP MPR No. IX Tahun 2001 lahir di tengah menguatnya ego sektoral dalam pengurusan sumber daya alam, yang mewujud dalam dikeluarkannya kebijakan perundang-undangan yang mengatur kehidupan agraria secara sektoral yang dimulai pada masa kekuasaan Orde Baru, dan terus menjadi tren pada masa reformasi. Sementara pada tataran kehidupan agraria, TAP MPR ini lahir pada situasi tidak kunjung hapusnya ketimpangan dan konflik penguasaan tanah. Dengan demikian TAP MPR ini hadir untuk maksud⁵⁷;

- (1) Meneguhkan pembaruan dan pengelolaan sumber daya alam sebagai komitmen politik nasional;
- (2) Menunjukkan prinsip dan arahan bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam; dan
- (3) Memberikan mandat kepada DPR dan Presiden untuk mengatur lebih lanjut pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam; serta
- (4) Memperbaiki peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan TAP tersebut.

⁵⁷ Kertas Posisi Pokja Ornop PA-PSDA, *Pertahankan dan Jalankan Mandat-mandat yang Terkandung di Dalam TAP MPR No. IX/2001*, 2003, Pokja Ornop PA-PSDA, hal. 4

2.1.5 Kebijakan Pertanahan Megawati Soekarno Putri(kepres No.34 tahun 2003)

Di tengah derasnya arus tuntutan pelaksanaan reforma agraria dan penyelesaian konflik-konflik pertanahan serta penataan penguasaan sumber-sumber agraria, Pemerintahan Megawati dengan bersandarkan pada TAP MPR No. IX Tahun 2001 mengeluarkan satu kebijakan tentang penataan pertanahan nasional, yaitu Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang ditandatangani pada tanggal 31 Mei 2003. Kebijakan ini dikeluarkan dalam rangka melaksanakan TAP MPR No. IX Tahun 2001, dengan memandatkan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk:⁵⁸

2. Menyusun RUU Penyempurnaan UUPA 1960 dan RUU Hal Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan;
3. Menyusun pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan untuk menunjang landreform dan pemberian hak atas tanah;
4. Menyusun norma-norma dan/atau standarisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk dan sumber daya manusia yang diperlukan dalam rangka pemberian sebagian besar kewenangan pemerintah di bidang pertanahan kepada pemerintah propinsi/kabupaten/kota.

2.2 Problem Dasar Dan Sengketa Tanah Di Indonesia

Persoalan agraria sebagai praktek poliitik memiliki 2 arah kecendrungan. Yang pertama adalah penguatan politik rakyat dalam lapangan kehidupan agraria

⁵⁸ Tejo Pramono (Ed.), *Op.Cit*, hal 68

dan pengakuan kedaulatan rakyat dalam pengelolaan sumber-sumber agraria. Sementara yang kedua justru melemahkan rakyat dan mengalihkan penguasaan pengelolaan sumber-sumber agraria entitas lain, negara ataupun modal atau bahkan merupakan kolaborasi antara keduanya.

Di Indonesia, sisa ekonomi feodal masih mempunyai serabut akar yang menyerap kesuburan tanah di desa dalam berbagai bentuk yang merupakan penghiapan terhadap kaum tani penggarap. Masyarakat feodal adalah hubungan produksi yang terbentuk dan berlangsung sesuai dengan tuntutan perkembangan tenaga produktif bagi kelonggaran gerakannya. Sebagaimana budak yang merupakan tenaga kerja produktif telah mendapat kebebasan dan kemerdekaan sesuai dengan tuntutanannya. Budak yang kemudian menjadi tani hamba dalam hubungan produksi feodal, pada hakekatnya juga budak yang hidupnya betalian erat dengan tanah garapan milik tuan feodal. Tani hamba menjadi sangat sulit untuk bisa melepaskan diri dari ikatan tanah garapannya, mereka sangat takut dan tidak berani meninggalkan tanah garapannya yang mengikat hidupnya sangat erat.

Bagi tani hamba sangat sulit meninggalkan tanah garapannya yang berarti kehilangan sumber pangan atau sumber hidup karena tidak mempunyai tanah milik untuk digarap sebagai sumber pangan atau sumber kehidupannya. Hukum ekonomi pokok feodalisme adalah kepemilikan tanah oleh tuan tanah dan kerja tani hamba dalam ikatan tanah garapan milik tuan feodal dibawah syarat ketentuan dan kepentingan tuan feodal; Tanah-tanah dikuasai merupakan milik tuan feodal

Dalam kehidupan feodal, sistem maro (salah satu bentuk perjanjian bagi hasil tradisional, dimana angka imbalan hasil antara penggarap dalam

pemilikan tanah 1:1). dalam masyarakat adalah jumlah atau perbandingan pembagian hasil dari hasil produksi tanah garapan bagi penggarap tanah dan bagi tuan feodal atau tuan-tuan pemilik tanah⁵⁹. Dalam hal ini biaya produksi dari biaya penggarapan tanah sampai pembelian bibit dibebankan atau dipikul petani yang menggarap tanah. Di tanah itulah tani hamba bekerja, hidup dengan tanah garapannya oleh tuan feodal atas dasar kepentingan dan ketentuan tuan feodal. Beda halnya dengan masyarakat kapitalis yang merupakan masyarakat penghisapan kaum kapitalis atas pekerja kaum buruh atau masyarakat kapital yang menghisap darah manusia dan menimbun kekayaan serta masyarakat barang dagangan yang mengejar keuntungan.

Dalam masyarakat kapitalis, dengan program dalam penataan sertifikasi kepemilikan tanah, telah menjadikan tanah sebagai komoditi yang pada akhirnya membawa kepada penguasaan tanah pada pemilik modal. Sebaliknya pada praktek yang dilakukan oleh negara-negara komunis dalam melakukan pembaharuan agraria dengan melakukan kolektivitas lahan pertanian, justru membawa pada penguasaan tanah oleh negara yang lebih kuat. Variasi antara kekuasaan modal dan negara dapat pula ditemui di negara Indonesia. Di sini jelas terlihat bahwa sebuah kebijakan pada dasarnya harus disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dengan persoalan terhadap kegunaan tanah itu sendiri. Prinsip dari sebuah pembaharuan agraria adalah digunakan untuk mendorong kemakmuran ataupun kesejahteraan masyarakat secara luas. Sayangnya, model pembangunan agraria yang telah lama di praktekkan seringkali mengabaikan prinsip kepada kepentingan masyarakat. Karena itulah

⁵⁹ Darsono, Op Cit, hal 19

penting memahami pola penataan dan penguasaan sumber-sumber agraria dalam kehidupan masyarakat.

Pada saat ini rakyat sangat membutuhkan tanah-tanah untuk sumber kehidupan dan kelanjutan hidup mereka, sedangkan pihak lainnya memerlukan tanah tersebut untuk kegiatan usaha ekonomi mereka dalam skala besar. Meskipun demikian persengketaan tanah yang terjadi bisa diakibatkan oleh langkanya sumber-sumber agraria (termasuk tanah), tetapi lebih diakibatkan oleh ekspansi modal secara besar-besaran yang berhadapan dengan kepentingan ekonomi (subsistem) maupun kultural rakyat kebanyakan.

Dalam konteks pembangunan usaha ekonomi skala besar itu yang terjadi kemudian adalah tanah-tanah garapan petani atau tanah –tanah milik masyarakat adat diambil alih oleh para pengusaha melalui fasilitas-fasilitas pengalihan hak atas sumber agraria yang disediakan oleh negara. Inilah sebuah perubahan yang mencolok dari problem pertanahan dimasa dulu hingga sekarang, kebanyakan problem pertanahan tidak lagi terjadi antar sesama rakyat yang menggarap tanah atau pemilik tanah dengan pihak lain yang akan memanfaatkan tanah-tanah tersebut sebagai ajang pengembangan usaha atau akumulasi modal mereka yang difasilitasi oleh negara . negara yang diwakili oleh militer dan pengusaha dalam negeri telah menjadi lawan rakyat, karena itu disatu kesempatan menjadi penyokong dalam menyediakan lahan untuk dibisniskan atau menjadi aktor sengketa dengan kepentingan tersendiri dalam berhadapan langsung dengan kepentingan rakyat. Dengan kata lain, watak dari sengketa pertanahan di Indonesia bersifat banyak dimensi yang tidak bisa dipahami sebagai konflik tanah saja. Sengketa agraria adalah pucuk gunung es dari beragam

jenis konflik lainnya yang juga mendasar seperti konflik antar sistem ekonomi, konflik mayoritas-minoritas, konflik antar masyarakat modern, atau sebagai konflik kelas.

Watak problem pertanahan ini menimbulkan satu pola sengketa yang terjadi antara pemilik atau penggarap tanah yang berlahan sempit dengan yang berlahan luas. Problem pertanahan pada umumnya didalam masyarakat memiliki hubungan tiga hal yakni⁶⁰:

1. Proses ekspansi dan perluasan skala akumulasi modal-baik modaldomestik maupun internasional .
2. Watak otoriternya negara dalam penyelesaian kasus agraria.
3. Berubahnya strategi dan orientasi pembangunan sumber-sumber daya agraria yang dimulai dari strategi agraria yang populis(membangun masyarakat sosialis) menjadi strategi agraria yang kapitalistik dan di integrasikannya masyarakat Indonesia sebagai bagian dari sebuah perkembangan kapitalisme internasional.

Dari ketiga hal inilah yang kemudian melahirkan corak sebuah problem pertanahan dikehidupan mayarakat kita . diman corak tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Problem dasar pertanahan dalam masyarakat di sebabkan karena penetapan fungsi tanah dan kandungan fungsi hasil di atasnya sebagai sumber – sumber yang akan dieksploitasi secara massif .

⁶⁰ Kertas Posisi KPA NO 002/1998, hal 13

- b. Problem agraria akibat program swa-sembada pangan yang pada prakteknya mengakibatkan penguasaan tanah terkonsentrasi di satu tangan dan membengkaknya jumlah petani tak bertanah serta konflik-konflik yang bersumber pada keharusan petani untuk menggunakan bibit unggul maupun masukan-masukan non-organik seperti pestisida, pupuk urea dan sebagainya.
- c. Pada areal perkebunan, baik karena pengalihan dan penerbitan HGU maupun karena pembangunan perkebunan inti rakyat (PIR) dan program sejenis lainnya.
- d. Penggusuran-penggusuran dan pengambilalihan tanah rakyat untuk pembangunan sarana-sarana yang dinyatakan sebagai kepentingan umum maupun kepentingan keamanan.
- e. Penggusuran-penggusuran di atas lahan yang hendak dimanfaatkan untuk industri pariwisata, real estate, kawasan industri, pembangunan pabrik dan sebagainya.
- f. Pencabutan hak rakyat atas karena pembangunan taman nasional atau hutan lindung lainnya yang mengatasnamakan kelestarian lingkungan
- g. Penutupan akses rakyat untuk memanfaatkan sumber-sumber agraria non-tanah (perairan, udara, dan isi perut bumi) dan menggantikannya dengan pemanfaatan terbatas sekelompok kecil orang atau perusahaan tertentu meskipun sumber agraria tersebut berada dalam kawasan yang selama ini menjadi bagian kawasan bebas.

Perubahan pola, corak , watak sengketa agraria pada Orde Lama dan Orde Baru sangatlah berbeda . pada zaman pemerintahan soekarno ,problem dasar pertanahan terjadi antara tuan tanah dengan buruh tani , namun pada kebijakan politik pemerintah Orde Lama mengenai tanah berpihak pada kepentingan rakyat. Hal ini dilihat pada UUPA tahun 1960 yang substansinya melaksanakn redistribusi tanah dan memperkuat rakyat dalam pengelolaan tanah .

Ukuran kuatnya posisi rakyat dilihat pada meningkatnya aksi-aksi rakyat untuk melakukan reklamasi yang dikuasai oleh tuan tanah dan mengkollektifkan tanah dalam pengelolaan organisasi tani . Ukuran lain adalah mulai tumbuhnya organisasi petani yang kuat memperjuangkan kepentingan anggotanya . Berbeda dengan masa Orde Baru yang menegaskan adanya satu gerak ekspansionis yang cepat dan meluas dari kekuatan modal yang ditunjang atau difasilitasi penuh oleh negara semakin mendapatkan pengukuhan jika ditengok juga kuantitas konflik atau sengketa yang terjadi.Banyak kasus pertanahan dan pelanggaran HAM yang belum terselesaikan secara tuntas . Bahkan beberapa kasus diantaranya masih berada dalam situasi panas karena regangan konflik yang sangat keras. Sementara itu, indeks yang diterbitkan oleh YAPUSHAM dalam edisi terakhirnya (*No.10/11/97*) dalam sebuah dokumen pencatatan pelanggaran Hak Asasi Manusia mencatat ada 891 kasus pelanggaran HAM yang berupa penyitaan dan perampasan lahan melalui berbagai cara.Dalam catatan tersebut,juga dikutip pernyataan seorang staff litbang Mahkamah Agung RI, yang mengungkapkan bahwa masalah pertanahan mendominasi perkara di pengadilan umum dan pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) . Dalam perkara yang diterima PTUN sebagian besar adalah masalah pertanahan.Dalam laporan

Komisi Nasional Manusia (KOMNAS HAM), dalam dua tahun pertama sejak pembentukannya telah dijadikan saluran tidak resmi sebagai lembaga penyelesaian sengketa pertanahan.

Banyaknya kasus sengketa tanah ini pada dasarnya menunjukkan posisi rakyat yang lemah dan sebaliknya posisi negara dan modal sangat kuat dalam menentukan arah corak perubahan sosial di Indonesia yang selalu dinyatakan dengan kata pembangunan atas nama pembangunan . Dalam hal ini rakyat dipaksa untuk menerima saja segala hal yang hendak dilakukan oleh negara ,baik dalam bentuk kepentingannya secara langsung maupun pemodal. Golkar sebagai satu partai pendukung Orde Baru , banyak anggota-anggotanya terlibat dalam kasus – kasus tukar guling tanah yang tidak jelas kemana penggunaannya tanahnya.Dari kasus kasus sengketa yang ada, lemahnya posisi rakyat juga terlihat akibat tidak adanya partai politik yang mampu mengontrol pemerintah , bahkan militer pun ikut ambil bagian dalam pengusuranlahan rakyat karena punya kepentingan bisnis. Seperti kasus tanah cicalengka Jawa Barat yang proses pembebasan lahannya melibatkan unsur militer , hal ini terjadi karena pembebasan lahan tersebut untuk mendirikan perumahan mewah yang merupakan kerjasama militer dan pengusaha. Dalam hal ini mereka bisa mengerahkan segala potensi untuk menindas atau mengalahkan kepentingan dan hak rakyat nya sendiri . Dengan kata lain segala penaklukan dan penindasan terhadap rakyat . seluruh tindak dan tanduk negara untuk menegakkan stabilitas politik dan keamanan dan proses pembangunan bangsa dan negar berlangsung terus .

Sedangkan upaya-upaya rakyat untuk mencoba mempertahankan haknya akan segera ituduh sebagai upaya-upaya yang menghambat proses pembangunan , dan

dijadikan pembenaran oleh negara dan aparatusnya sebagai satu tindakan yang melakukan sejumlah tindak kekerasan atau penindasan terhadap rakyat. Hal ini dilihat dalam corak penaklukan yang dilakukan oleh negara Orde Baru dalam kasus-kasus sengketa agraria yang terjadi selama ini, yaitu⁶¹

- b. Delegitimasi bukti-bukti hak yang dimiliki oleh rakyat atas tanah dan sumber-sumber agraria lainnya sehingga rakyat kehilangan kepastian hukum yang seharusnya sudah ada ditangan mereka.
- c. Penetapan garis demarkasi property atau hak guna secara hukum diatas tanah tau kawasan yang sesungguhnya merupakan kawasan bebas sehingga pelanggar batas-batas ini akan mendapatkan tekanan yang dilandasi pada hukum tertentu.
- d. Penetapan ganti rugi secara epihak yang seringkali tidak memberikan ruang sedikitpun bagi proses tawar menawar yang seimbang.
- e. Memanipulasi persetujuan rakyat, sehingga seolah-olah rakyat bersedia melepas hak mereka atas tanah-tanahnya untuk digunakan bagi kepentingan lain, yang acap juga kemudian menjadi ajang perpecahan di kalangan rakyat sendiri.
- f. Tuduhan sebagai pembangkang atau pengacau, atau anti pembangunan bagi tokoh-tokoh atau orang-orang mencoba bertahan atau menolak desakan-desakan yang datang dari pihak negara atau pengusaha.
- g. Diskriminasi administratif selalu diterapkan untuk kelompok orang yang berusaha bertahan atau memberikan perlawanan ketika proses sengketa

⁶¹ Dinanti, Bachriadi, Merampas Tanah Rakyat (Kasus Tapos Cimacan), (Jakarta: Gramedia, 2001),

terjadi. Diskriminasi ini kemudian akan membuat orang-orang yang mengalaminya kehilangan akses terhadap fungsi-fungsi birokrasi atau fungsi lembaga sosial-ekonomi yang dapat menunjang kelangsungan hidup sosial mereka.

Sedangkan dalam beberapa bentuk dan model penindasan terjadi adalah sebagai berikut:

- intimidasi, teror, dan kekerasan fisik terhadap rakyat yang bersengketa dari yang berbentuk ancaman lisan hingga kekerasan yang meminta nyawa.
- Pemasangan tanda-tanda larangan, pematokan, pembongkaran, dan pembuldoeran lahan-lahan yang sedang bersengketa sehingga rakyat tidak lagi bisa menjalankan aktivitas atas lahan mereka.
- Penindasan secara massal dan paksa adalah jalan lain untuk menyingkirkan petani-petani dari tanah yang sedang disengketakan. pemindahan bisa dilakukan dengan menggunakan tameng isu pelaksana program transmigrasi.
- Isolasi wilayah atau desa-desa yang bersengketa dengan menyudahi daerah tersebut sebagai daerah tertutup sehingga rakyat setempat kehilangan akses dan hubungan dengan dunia luar yang bisa membuat mereka menyerah di tengah sengketa yang sedang terjadi.

- Penggunaan kekuasaan di tanah hukum sehingga tanah tidak lagi menjadi area untuk menentukan dan memutuskan siapa yang lebih berhak atas sebidang tanah yang disengketakan secara legal dan konstitusional, tetapi kemudian tanah ini lebih menjadi ajang untuk menunjukkan dan mengerahkan kekuasaan baik politik maupun ekonomi dari pihak-pihak yang berada dalam posisi sebagai lawan rakyat didalam sengketa.