

5

Penguasaan Tanah dan Kelembagaan

Gunawan Wiradi dan Makali

A. Pengantar

Sejak awal 1990-an pembahasan mengenai masalah pertanahan tampak meningkat, khususnya mengenai hubungannya dengan penyebaran pendapatan, dan hubungannya dengan diferensiasi masyarakat pedesaan. Dalam hal yang terakhir ini, terdapat pandangan yang berbeda-beda walaupun masing-masing mendasarkan kesimpulannya atas hasil penelitian.

Perbedaan pandangan tersebut umumnya bertolak dari tanggapan mereka masing-masing terhadap tesis *shared poverty* dari Geertz. Menurut Geertz, walaupun jumlah penduduk di Jawa semakin bertambah dan sumber daya semakin langka, namun tidak seperti di negara-negara berkembang lainnya, masyarakat desa di Jawa tidak terkutub menjadi sekelom-

pok tuan tanah dan sekelompok hamba tani karena adanya kebiasaan “berbagi” rezeki, walaupun rezeki itu sendiri memang sudah kurang. Geertz menyatakan:

“Daripada kaya dan miskin, lebih kena kalau dikatakan, dengan bahasa daerah yang dalam kehidupan petani terselubung dengan halus dan rumit, bahwa yang ada hanyalah kecukupan dan kekurangan”.¹

Konsep Geertz mengenai *involusi pertanian* dan *shared poverty* itu memperoleh banyak tanggapan, dan nampaknya semakin banyak pandangan yang bersifat kritik terhadapnya. Sajogyo misalnya, dalam kata pengantarnya pada terjemahan buku *Involusi Pertanian* karangan Geertz itu, menyatakan bahwa, “.... kesimpulan Geertz (implisit) bahwa involusi pertanian tidak menghasilkan kelas petani komersial yang berarti di Jawa, tidak dapat dibenarkan”.² Demikian pula Collier melancarkan kritiknya, antara lain dengan menyatakan:

“Barangkali kekurangan yang paling penting dalam tesis *shared poverty* adalah kenyataan bahwa Geertz tidak memperhitungkan garis pemisah yang besar dalam masyarakat pedesaan antara mereka yang memiliki dan mereka yang tidak memiliki tanah”.³

¹ Clifford Geertz, *Agricultural Involution, The Process of Ecological Change in Indonesia*. University of California Press, 1963, hlm. 97. (Terjemahan bebas dari penulis.)

² Sajogyo, “Pertanian Landasan Tolak Bagi Pembangunan Bangsa Indonesia,” dalam Geertz, *Involusi Pertanian, Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*, 1976, hlm. 24.

³ William L. Collier, “Agricultural Evolution: The Decline of Shared Poverty and Involution.” Stensilan (tanpa tahun), hlm. 7-8. (Terjemahan bebas dari penulis.)

Bahkan jauh sebelum kedua ilmuwan tersebut di atas, Lyon pernah menyatakan bahwa walaupun *shared poverty* itu mungkin benar-benar berlaku, tetapi hal itu disertai dengan terjadinya proses diferensiasi sosial-ekonomi yang didorong oleh meningkatnya pengelompokan dan menyangkut perubahan-perubahan dalam hal penggunaan, pemilikan, dan penguasaan tanah.⁴

Dalam hubungan itu pula Kano telah melakukan penelitian di dua tempat di Jawa, yaitu di daerah Malang Selatan Jawa Timur dan di Daerah Istimewa Yogyakarta, pada tahun 1976/1977. Dia menyatakan dalam kesimpulannya, bahwa bertentangan dengan gambaran Geertz, hasil penelitian itu menunjukkan adanya perbedaan yang jelas sekali antara *the haves* dan *the have-nots*, yaitu antara mereka yang memiliki tanah dan mereka yang tidak memiliki tanah.⁵

Sementara itu dua sarjana Jepang lainnya, Hayami dan Kikuchi menyatakan, bahwa apa yang sedang terjadi di pedesaan di Jawa (dan di Asia umumnya) lebih merupakan “stratifikasi yang meningkat” daripada merupakan pengutuban.⁶ Kesimpulan ini diambil dari penelitian mereka di dua desa di Jawa Barat dan dua desa di Filipina.

⁴ Margo L. Lyon, *Bases of Conflict in Rural Java*. Research Monograph Series No. 3, CSSAS, University of California Press., 1970, hlm. 13.

⁵ Hiroyoshi Kano, “Pemilikan Tanah dan Diferensiasi Masyarakat Desa.” Makalah stensilan disampaikan pada Seminar LEKNAS/LIPI, 1977, hlm. 4.

⁶ Yujiro Hayami dan Masao Kikuchi, *Asian Village Economy at the Crossroad. An Economic Approach to Institutional Change*, University of Tokyo Press, 1981.

Dengan gambaran yang berbeda-beda seperti tersebut di atas, maka nampaknya memang masih diperlukan penelitian-penelitian lebih lanjut, terutama mengingat bahwa desa-desa di Jawa, dan di Indonesia umumnya, berbeda satu sama lain. Dengan latar belakang itulah maka sejak tahun 1979 Studi Dinamika Pedesaan-Survey Agro Ekonomi (SDP-SAE) memusatkan perhatiannya pada masalah pertanahan dan kelembagaan yang ada hubungannya dengan tanah, dengan melakukan penelitian di desa-desa di Jawa Barat (6 desa), Jawa Tengah (3 desa), Jawa Timur (3 desa), dan Sulawesi Selatan (3 desa).⁷

Walaupun mungkin tidak tepat benar, kiranya berbagai pandangan para sarjana tersebut di atas dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu Geertz, Hayami, dan Kikuchi di satu pihak, serta Sajogyo, Collier, Lyon, dan Kano di lain pihak. Pemikiran dasar dari tulisan ini cenderung untuk sependapat dengan kelompok yang kedua, yaitu pengutuban masyarakat desa dalam hal penguasaan tanah memang sedang terjadi. Namun untuk itu diperlukan data pendukung yang lebih banyak. Inilah tujuan khusus penulisan masalah pertanahan ini. Hal ini perlu dikemukakan karena sudah sering dikatakan bahwa masalah penguasaan tanah di pedesaan merupakan masalah kompleks dan menyangkut berbagai aspek ekonomi, hukum, sosial, budaya, sejarah, dan politik. Berbagai masalah yang menyangkut ketimpangan penguasaan tanah mungkin secara ekonomis

⁷ Secara keseluruhan, tujuan umum dari penelitian SDP-SAE ini serta metodologinya dapat dibaca pada bagian pertama buku bunga rampai berjudul *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*, penyunting Faisal Kasryno, Yayasan Obor, Jakarta, 1995.

dapat diatasi, namun implikasi sosial jangka panjang perlu juga disadari. Dengan demikian tujuan tulisan ini ialah sekedar menambah informasi yang mungkin bermanfaat sebagai peringatan dini.

Dalam penelitian ini dipakai metodologi yang sama seperti yang dilakukan oleh Hayami dan Kikuchi (di dua desa di Jawa Barat), yaitu studi-studi kasus desa melalui *“full-enumeration”* survey terhadap suatu dukuh/kampung/komunitas yang dipilih, tetapi jumlah desa yang diliput mencakup 12 desa di Jawa dan 3 desa di Sulawesi Selatan. Kecuali satu desa penelitian baru dan dua desa penelitian SDP (berturut-turut Balida, Su-kaambit, dan Wargabinangun di Jawa Barat), semua desa lainnya merupakan desa-desa penelitian SAE dalam penelitian mengenai masalah Intensifikasi Padi Sawah (IPS) tahun 1969-1973. Berdasarkan metodologi penelitian IPS itu maka desa penelitian tersebut mewakili daerah penghasil padi utama atau daerah potensi tinggi. Dengan demikian, walaupun penelitian SDP-SAE ini merupakan rangkaian dari studi-studi kasus, namun diharapkan akan diperoleh gambaran yang lebih luas daripada hanya satu atau dua desa seperti apa yang dilakukan oleh Hayami dan Kikuchi. Walaupun tidak dapat dipakai untuk generalisasi bagi pedesaan Indonesia, paling tidak sudah dapat dianggap mewakili pedesaan dengan penghasil padi utama.

Dalam laporan ini, penampilan data hanya dilakukan dengan tabulasi sederhana dengan rumah tangga sebagai satuan analisa bagi masing-masing kasus desa. Sejauh datanya tersedia dicoba pula membandingkan data penelitian ini dengan data IPS 1970/1971 untuk dapat melihat berbagai perubahan. Pembandingan ini secara metodologi dimungkinkan

karena data IPS 1970/1971 merupakan juga data sensus.

Perlu juga dicatat bahwa dalam tulisan ini, *pemilikan tanah*—dan bukan luas *garapan*—dijadikan dasar analisa karena dua alasan. *Pertama*, pemilikan tanah menentukan sejumlah besar ciri-ciri masyarakat desa dilihat dari berbagai aspek. Di Jawa misalnya, bentuk-bentuk pemilikan tanah berkaitan erat dengan status sosial, baik bentuk-bentuk secara tradisional sebelum adanya Undang-Undang Pokok Agraria 1960 (UUPA), maupun sesudahnya. Dan pada gilirannya status sosial seseorang juga turut menentukan tingkah laku politiknya, tingkah laku budayanya, dan tingkah laku ekonominya. Alasan *kedua*, luas pemilikan tanah relatif lebih bersifat tetap daripada luas tanah garapan yang dapat berubah setiap musim.

Mengingat alasan pertama tersebut di atas, maka sebelum kami sajikan hasil-hasil penelitian SDP-SAE mengenai struktur pemilikan tanah dewasa ini, agaknya perlu digambarkan secara singkat lebih dahulu masalah pelapisan masyarakat yang didasarkan atas pemilikan tanah secara tradisional, yang secara historis pernah berlaku sah. Hal ini relevan terutama jika kita akan membahas apa yang disebut oleh para ilmuwan tersebut di atas dengan proses “diferensiasi kelas”.⁸

B. Bentuk Penguasaan Tanah Tradisional dan Pelapisan Masyarakat Desa

Salah satu ciri umum struktur dasar pertanian di Jawa

⁸ Hayami dan Kikuchi, *ibid*; juga W.L. Collier, *op.cit*.

ialah bahwa di pulau ini satuan usaha tani rata-rata sangat kecil, yaitu 0,63 ha, dan jumlah petani kecil sekitar 8,8 juta. Proporsi usaha tani yang memilikr 2 ha hanya 4,7% sedangkan yang melebihi 5 ha hanya 0,46%.⁹

Ciri lain yang juga penting ialah adanya berbagai bentuk status pemilikan tanah, baik yang berdasarkan hukum formal maupun yang berdasarkan hukum adat. Konsep-konsep mengenai hak atas tanah menurut hukum adat memang berbeda dengan konsep-konsep mengenai hak atas tanah menurut hukum formal Barat. Pengertian hak milik mutlak (*eigendom. property*) tidak dikenal sebelum adanya Undang-Undang Agraria Kolonial 1870. Sesudah dikeluarkannya undang-undang ini maka dikenal istilah-istilah, antara lain, hak perorangan turun-temurun (*erfelijk individueel bezit*), hak komunal (*communal bezit*), hak milik-mutlak (*eigendom*), hak ulayat (*beschikkingsrecht*), dan lain-lain. Namun dalam praktiknya, bahkan sampai sekarang pun sesudah lebih dari 20 tahun diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria 1960 (UUPA), perlakuan-perlakuan dalam kelembagaan pertanahan secara adat dan penggunaan istilah-istilahnya masih banyak diterapkan.

Bentuk-bentuk penguasaan tanah secara adat yang terdapat di Pulau Jawa secara garis besar adalah sebagai berikut:¹⁰

⁹ Sumber: Data Sensus Pertanian 1973, Biro Pusat Statistik (BPS), seperti yang dihitung oleh Rudolf S. Sinaga dan Benjamin White dalam "Beberapa Aspek Kelembagaan di Pedesaan Jawa Dalam Hubungannya Dengan Kemiskinan Struktural," 1979.

¹⁰ Lihat juga, H. Kano, Land Tenure System and The Desa Community

(a) Tanah *Yasan*, yaitu tanah yang diperoleh berkat usaha seseorang membuka hutan atau “tanah liar” untuk dijadikan tanah garapan. Dengan kata lain, hak seseorang atas tanah ini berasal dari fakta bahwa dialah, atau nenek moyangnya, yang semula membuka tanah tersebut. Istilah *yasa* atau *yoso* dalam bahasa Jawa berarti “membuat sendiri”, atau “membangun sendiri” (bukan membeli). Dengan demikian, istilah tersebut mencakup tiga pengertian sekaligus yang tidak bisa dipisahkan, yaitu pengertian “berkarya” (membuka tanah), “benar-benar menduduki” tanah itu, dan hak bagi yang bersangkutan untuk menggunakannya. Dalam konsep *yasa*, pengertian hak menjual, menggadaikan, dan menyewakan tidak termasuk di dalamnya. Ketiga pengertian tersebut baru dikenal sesudah terjadi kontrak atau hubungan dengan orang asing (Barat).¹¹ Bentuk (hak atas tanah) ini dalam UUPA 1960 memperoleh kedudukan hukum sebagai “hak milik”.

(b) Tanah *Gogolan*,¹² yaitu tanah pertanian milik masyarakat desa yang hak pemanfaatannya biasanya dibagi-bagi kepada sejumlah petani (biasanya disebut sebagai “penduduk inti) secara tetap ataupun secara giliran berkala. Pemegang hak garap atas tanah ini tidak diberi hak untuk menjualnya

in Nineteenth Century Java, Institute of Developing Economies, IDE, Tokio, 1977.

¹¹ Kano, *ibid*.

¹² Ini merupakan istilah lokal, yang berbeda dari satu daerah ke daerah yang lain. Istilah-istilah lainnya misalnya *norowito*, *kesikepan*, *pekulen*, *kecacahan*, *playangan*, dan lain sebagainya. (Untuk mengetahui istilah lainnya, juga istilah lain dari tanah *yasan*, lihat Kano, 1977, *op.cit*).

atau memindahtangankan hak tersebut. Petani dengan hak garap atas tanah ini disebut “petani *gogol*”, atau “*gogol*” saja. (Istilah lokal lainnya mengikuti istilah yang dipakai untuk menyebut tanah ini. Misalnya “*pekulen*”, pemegang haknya disebut “*kuli*”; “*kesikepan*”, orangnya disebut “*sikep*”, dan seterusnya.) Sampai dengan masa sebelum perang, untuk menjadi seorang *gogol* diperlukan sejumlah persyaratan antara lain: (1) harus mampu dan mau melakukan *kerja-wajib* (ronda malam, memperbaiki saluran air, dan sebagainya, untuk keperluan desa), (2) harus sudah menikah, (3) harus sudah mempunyai rumah dan pekarangan, dan (4) harus memperoleh persetujuan dari semua *gogol* yang sudah ada. Dalam konsep Barat bentuk ini dapat dimasukkan dalam pemilikan komunal.

(c) *Tanah Titisara (Titisoro, Tanah Kas Desa, Tanah Bondo Desa)*, adalah tanah pertanian milik desa yang secara berkala biasanya *disakapkan* atau disewakan dengan cara dilelang lebih dahulu. Hasilnya menjadi kekayaan desa yang biasanya dipergunakan untuk keperluan-keperluan desa, baik sebagai sumber dana anggaran rutin maupun untuk pembangunan.

(d) *Tanah Bengkok*, yaitu tanah pertanian (umumnya sawah) milik desa yang diperuntukkan bagi pamong desa terutama kepala desa (lurah) sebagai “gaji”nya selama menduduki jabatan itu. Setelah tidak lagi menjabat, maka tanah tersebut dikembalikan kepada desa untuk diberikan kepada pejabat yang baru. Tidak semua desa di Pulau Jawa mempunyai tanah *bengkok*. Menurut *Eindresume I*, seperti yang diulas oleh Kano,¹³ pada akhir abad ke-19 sebanyak 35 dari desa-desa di

¹³ H. Kano (1977), *op. cit.*

Jawa tidak mempunyai tanah *bengkok*. Di desa-desa tanpa tanah *bengkok* ini, “gaji” pamong desa bersumber dari sumbangan para “penduduk-inti”, yang biasanya berupa padi, yaitu yang disebut *pancen*.

Sesudah diundangkannya UUPA-1960, maka tanah *gogolan*, *norowito* dan sebagainya diubah statusnya menjadi hak milik perorangan dan diberikan kepada pemegang hak pakai yang terakhir. Sedangkan tanah *titisara* dan tanah *bengkok* tetap diakui adanya.

Demikianlah bentuk-bentuk penguasaan tanah tradisional yang walaupun status hukum formalnya sudah diubah, namun masih banyak dijumpai di desa-desa di Jawa sebagai hal yang berlaku.

Dalam hubungan ini ciri lain masyarakat pedesaan Jawa ialah bahwa penduduk desa terbagi menjadi lapisan-lapisan yang didasarkan atas perbedaan hak atas tanah serta kewajiban-kewajiban yang menyertainya (kerja-wajib, pembayaran pajak, dan sebagainya). Banyak sumber¹⁴ menyebutkan hal itu. Lapisan *pertama* terdiri dari “penduduk inti”, yaitu mereka yang nenek-moyangnya dulu merupakan pemukim pertama di daerah itu atau pembuka tanah di situ. Karena itu mereka umumnya mempunyai tanah *yasan*, mempunyai pekarangan dan rumah sendiri. Dan kepada mereka inilah prioritas pertama diberikan untuk memperoleh hak menggarap tanah *gogolan*. Karena itu mereka ini juga disebut sebagai *gogol*, *kuli*

¹⁴ Antara lain, lihat J.M. van der Kroef, “Land Tenure and Social Structure in Rural Java,” dalam *Approaches to Community Development*, Jilid 25, Bab IV, 196.

kenceng, *kuli baku*, *sikep ngarep*, dan sebagainya. Namun hak pakai atas tanah *gogolan* itu disertai dengan kewajiban untuk “kerja wajib” atau “kerja bakti”, yaitu melakukan pekerjaan-pekerjaan untuk desa tanpa upah, seperti ronda malam, memperbaiki saluran air dan jalan desa, dan sebagainya.

Lapisan *kedua* ialah mereka yang mempunyai rumah dan pekarangan sendiri tetapi belum atau tidak mempunyai sawah. Di banyak daerah mereka ini juga disebut sebagai *kuli-kendo*, yaitu calon untuk menjadi *kuli-kenceng*.

Lapisan *ketiga* disebut *magersari*, yaitu mereka yang tidak mempunyai tanah dan tidak mempunyai pekarangan, tetapi mempunyai rumah sendiri. Rumah mereka didirikan di atas pekarangan orang lain. Mereka biasanya bekerja sebagai buruh tani atau sebagai *penyakap*.

Lapisan *keempat* atau lapisan terbawah terdiri dari mereka yang sama sekali tidak mempunyai apa-apa kecuali tenaganya. Karena tidak mempunyai rumah, mereka tinggal “mondok” di rumah orang lain dan menjadi buruh tani dari tuan rumahnya yang biasanya juga pemilik sawah. Namun sebagai buruh tani, mereka tidak diberi upah karena sudah diberi makan dan tempat tinggal. Mereka ini disebut sebagai *mondok-empok*, *bujang*, atau *tlosor*. Jika tuan rumah cukup baik hati, mereka juga dapat bekerja sebagai buruh tani pada orang lain untuk memperoleh upah.

Di antara lapisan-lapisan tersebut terdapat berbagai status peralihan atau campuran, dan semua itu membentuk suatu pola hubungan pemilikan tanah yang rumit yang disertai dengan berbagai keragaman antardaerah.

Demikian gambaran pelapisan masyarakat desa yang

didasarkan atas bentuk-bentuk pemilikan tanah tradisional pada jaman penjajahan. Setelah Indonesia merdeka, maka pada tahun 1960 diundangkan UUPA yang mengatur kembali masalah agraria, termasuk masalah hak-hak hukum atas tanah. Selanjutnya teknologi di bidang pertanian secara intensif mulai dimasukkan sejak awal tahun 1970-an. Semuanya itu tentu memberikan pengaruh dan bahkan mengakibatkan adanya perubahan-perubahan. Namun sejauh manakah perubahan-perubahan itu, terutama yang menyangkut perubahan struktur masyarakat, masih sedikit yang diketahui. Perbedaan pendapat antara para ilmuwan tersebut di atas menunjukkan bahwa memang masih banyak segi-segi yang perlu diteliti lebih lanjut. Dalam bagian-bagian berikut ini disajikan data hasil penelitian SDP-SAE dalam rangka usaha untuk menambah informasi mengenai hal-hal tersebut di atas.

C. Distribusi Penguasaan Tanah

Mengingat bahwa semua desa sampel dalam penelitian ini merupakan desa-desa di daerah penghasil padi utama, maka yang terutama menjadi pusat perhatian adalah distribusi pemilikan *sawah*. Di samping itu, mengingat bahwa desa-desa tersebut (kecuali Balida) adalah bekas sampel SAE dalam penelitian Intensifikasi Padi Sawah (IPS) yang dilakukan pada tahun 1969-1972, maka dalam aspek-aspek tertentu akan dicoba untuk membandingkan datanya guna melihat perubahannya, sepanjang data yang dapat dibandingkan tersedia.

Hasil-hasil penelitian ini menunjukkan bahwa distribusi pemilikan sawah di desa-desa penelitian sangat timpang (lihat Tabel 5.1. dan Lampiran 5.1.). Hampir di semua desa itu, indeks

Gini¹⁵ menunjukkan angka di atas 0,60. Terutama di Jawa, 6 dari 12 desa, indeks Gininya di atas 0,80, suatu tingkat ketimpangan yang berat. Gambaran ini akan lebih jelas kalau kita lihat data pada Lampiran 5.1. Secara umum dapat dikatakan bahwa hampir di semua desa, 30% atau lebih rumahtangga tidak memiliki tanah, sedangkan kurang dari 20% rumahtangga memiliki separuh atau lebih dari keseluruhan luas sawah milik yang ada. Yang mencolok ialah keadaan di Desa Wargabinangun, Mariuk, Balida, Kebanggan, Rowosari, dan Sukosari. Di Wargabinangun misalnya, di satu pihak 73% rumahtangga tunakisma, tapi di lain pihak 90% dari luas sawah di desa itu dimiliki hanya oleh 12% rumahtangga.

Tabel 5.1. Banyaknya Rumahtangga yang Memiliki Sawah dan Rata-rata Luas Pemilikanya di 15 Desa di Jawa dan Sulawesi Selatan, 1982

Desa	Jumlah Resp. (RT)	Jumlah RT		Rata-rata pemilikan		Indeks Gini
		Tidak memiliki sawah (%)	Memiliki sawah (%)	Per RT (ha)	Per Pemilikan (ha)	
JAWA BARAT						
1. Sentul	107	30	70	0,38	0,54	0,60
2. Mariuk	114	70	30	0,50	1,67	0,87
3. Jati	128	32	68	0,39	0,57	0,71
4. Sukaambit	148	23	77	0,16	0,21	0,57
5. Balida	140	59	41	0,28	0,69	0,85
6. Wargabinangun	138	73	27	0,55	2,05	0,91

¹⁵ Indeks Gini adalah salah satu alat ukur distribusi, yaitu angka yang menunjukkan rasio antar luas busur dan luas segitiga dalam kurva Lorenz. Angka itu berkisar antara 0 sampai 1. Angka 0 = rata sempurna, artinya seluruh luas tanah terbagi rata di antara rumahtangga di desa dengan masing-masing mempunyai luas yang sama. Angka 1 = timpang mutlak, artinya satu orang memiliki seluruh tanah di desa.

JAWA TENGAH						
7. Kebanggaan	143	58	42	0,29	0,68	0,84
8. Wanarata	138	28	72	0,32	0,44	0,61
9. Rowosari	106	64	36	0,31	0,87	0,85
JAWA TIMUR						
10. Geneng	131	60	40	0,37	0,95	0,78
11. Janti	132	56	44	0,22	0,51	0,67
12. Sukosari	114	50	50	0,37	0,73	0,85
SULAWESI SELATAN						
13. Minasabaji	124	19	81	0,63	0,77	0,54
14. Salo	126	24	76	0,71	0,94	0,57
15. Cabbeng	121	47	53	0,46	0,87	0,72

Gambaran semacam ini serupa dengan apa yang dijumpai oleh peneliti-peneliti lain, seperti misalnya Hotman Siahaan¹⁶ yang melakukan penelitian di Jawa Tengah, dan Kano¹⁷ yang meneliti sebuah desa di Jawa Timur. Dengan melihat kenyataan-kenyataan tersebut maka dalam membahas masalah distribusi penguasaan tanah dalam hubungannya dengan apa yang disebut oleh para ilmuwan tersebut di muka dengan “diferensiasi kelas”, satu aspeknya yang penting ialah garis yang jelas antara kelompok pemilik tanah dan kelompok tuna-kisma. Oleh karenanya berikut ini akan diuraikan masalah tingkat ketunakismaan.

1. Tingkat Ketunakismaan

Dari segi pemilikan, jumlah rumahtangga tanpa tanah sawah milik di desa-desa penelitian cukup besar, terutama di

¹⁶ Lihat, Hotman Siahaan, *Pemilikan dan Penguasaan Tanah. Adopsi Teknologi Pertanian Modern dan Disparitas Pendapatan di Daerah Pedesaan*. (Lembaga Studi Kawasan dan Pedesaan UGM, 1977).

¹⁷ Lihat, Hiroyoshi Kano, “Pemilikan Tanah dan Differensiasi Masyarakat Desa: Kasus di Suatu Desa di Malang Selatan,” *op. cit.*

Jawa. Lebih dari 50% rumahtangga di 8 dari 12 desa di Jawa merupakan tunakisma. Bahkan di tiga desa di Sulawesi Selatan pun jumlahnya masih melebihi 20% (Tabel 5.2. dan juga Lampiran 5.2.).

Memang, pemilikan formal tidak selalu mencerminkan penguasaan nyata atas tanah. Karena, ada beberapa jalan untuk dapat menguasai tanah melalui sewa-menyewa, *penyangkapan*, dan bahkan gadai-menggadai, walaupun yang terakhir ini sebenarnya telah dilarang menurut UUPA 1960. Dengan demikian, sebagian rumahtangga yang tidak memiliki tanah tetap dapat memperoleh tanah garapan, dan sebaliknya ada sebagian pemilik yang tidak menggarap sama sekali. Mereka yang bukan pemilik dan tidak mempunyai tanah garapan, dalam laporan ini disebut sebagai *tunakisma mutlak*. Walaupun sebagian tunakisma dapat memperoleh tanah garapan, namun ternyata jumlah tunakisma mutlak itu masih cukup besar (lihat Tabel 5.2). Lebih dari 20% rumahtangga di 10 dari 12 desa di Jawa adalah tunakisma mutlak. Bahkan dalam 71 desa di antaranya jumlah tunakisma mutlak melebihi 40%.

Jika tingkat ketunakismaan itu diukur dengan indikator lain, yaitu rasio antara jumlah tunakisma mutlak dengan jumlah yang mempunyai tanah garapan, maka ternyata di 5 desa di Jawa angkanya melebihi angka rata-rata propinsi, yaitu Mariuk, Rowosari, Kebanggan, Janti, dan Sukosari. Namun untuk Janti hal ini disebabkan oleh adanya sistem “*glebagan*” tanaman tebu yang unik (akan diterangkan dalam hlm. 129 dan 130), sehingga kesempatan untuk memperoleh tanah garapan bagi tunakisma mutlak memang sedikit.

Tabel 5.2. Tingkat Ketunakismaan di 12 Desa di Jawa (1979/1981)
dan 3 Desa di Sulawesi Selatan (1982)

Desa	Jumlah Resp. (RT)	Proporsi RT yang Tidak memiliki tanah	Proporsi RT yang punya tanah garapan	Tunakisma mutlak	Ratio dari (4) thd. (3)	
					Kampung	Propinsi ^{*)} 1971
JAWA BARAT						108
1. Sentul	107	30	77	14	18	-
2. Mariuk	114	70	35	62	177	-
3. Jati	128	32	74	23	31	-
4. Sukaambit	148	23	77	16	20	-
5. Balida	140	59	50	48	96	-
6. Wargabinangun	138	73	50	42	84	-
JAWA TENGAH						72
7. Kebanggan	143	58	40	50	125	-
8. Wanarata	138	28	40	26	41	-
9. Rowosari	106	64	31	56	180	-
JAWA TIMUR						89
10. Geneng	131	60	47	39	82	-
11. Janti	132	56	39	52	133	-
12. Sukosari	114	50	50	49	198	-
SULAWESI SELATAN						(tad)
13. Minasabaji	124	19	75	9	12	-
14. Salo	126	24	78	6	7	-
15. Cabbeng	121	47	53	23	43	-

Keterangan:

^{*)} Data untuk propinsi di Jawa diambil dari K. Horstmann dan Rutz, *The Population Distribution on Java 1971*, IDE, Tokio, 1980. IDE Statistical-Data Series No. 29. (Lihat B. White & G. Wiradi, "Land Tenure in West Java. Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspective", Sukabumi, 1981).

Catatan:

- (1) Untuk Wargabinangun dan Jati (Jawa Barat), penelitian dilakukan pada tahun 1979, dan untuk desa-desa Jawa Barat lainnya tahun 1980; Jawa Tengah dan Timur, 1981; dan Sulawesi Selatan, 1982.
- (2) Tunakisma mutlak = rumahtangga yang tidak memiliki tanah, dan tidak mempunyai tanah garapan. Jadi di sini tidak termasuk "pemilik yang tidak menggarap".
- (3) Dalam kolom (3) termasuk pemilik-penggarap murni dan pemilik-penggarap campuran.

Jika data dalam penelitian ini kita bandingkan dengan data penelitian IPS di desa-desa yang sama tahun 1970/71, ternyata selama 10 tahun terakhir ini jumlah tunakisma meningkat sekali (lihat Tabel 5.3), kecuali di desa-desa di Sulawesi Selatan. Jumlah tunakisma di sana justru menurun. Ada dua hal yang menjadi sebabnya. *Pertama*, di luar Jawa pelaksanaan *land reform* memang lebih belakangan (sampai dengan tahun 1974 masih terjadi redistribusi tanah), sehingga dalam masa 1970-1974 telah terjadi sedikit proses “pemerataan”. *Kedua*, sebagian tunakisma telah bertransmigrasi ke Malaysia (Sabah).

Tabel 5.3. Perubahan Jumlah Tunakisma 10 Tahun (1970/71 s/d 1980/81) di 12 Desa di Jawa dan 3 Desa di Sulawesi Selatan.

Desa	Jumlah RT (1982)	Jumlah rumahtangga yang tunakisma		Pertambahan jumlah tunakisma (%)
		1970/71 (%)	1980/81 (%)	
JAWA BARAT				
1. Sentul	107	5	30	25
2. Mariuk	114	33	70	37
3. Jati	128	22	32	10
4. Sukaambit ^{*)}	148	-	23	-
5. Balida ^{*)}	140	-	59	-
6. Wargabinangun ^{*)}	138	-	73	-
JAWA TENGAH				
7. Kebanggaan	143	26	58	32
8. Wanarata	138	1	28	27
9. Rowosari	106	48	65	17
JAWA TIMUR				
10. Geneng	131	38	60	22
11. Janti	132	52	56	4
12. Sukosari	114	41	50	9
SULAWESI SELATAN				
13. Minasabaji	124	48	19	-29
14. Salo	126	66	24	-42
15. Cabbeng ^{**)}	121	-	47	-

Sumber: Data SAE, Survey IPS 1970/71 dan Penelitian SDP/SAE Masalah Pertanahan dan Hubungan Agraris, 1980/81.

Keterangan:

*) Desa-desa ini bukan desa sampel IPS, sehingga untuk tahun 1970/71 tidak ada datanya.

**) Walaupun Cabbeng merupakan sampel IPS, tetapi untuk tahun 1970/71 tidak ada datanya.

Meningkatnya proporsi tunakisma ini jelas akan menimbulkan masalah-masalah sosial jika penyediaan kesempatan kerja di luar bidang pertanian tidak digalakkan. Hal ini akan disinggung lebih lanjut di bagian belakang dalam membahas masalah pendapatan.

Dilihat dari segi sosial, pemilikan tanah bukan saja merupakan harta ekonomi, melainkan mencerminkan juga status sosial seseorang, terutama di desa-desa di Jawa. Bagaimana struktur pelapisan masyarakat berdasarkan pemilikan tanah telah diuraikan di bagian depan. Namun sayang data kuantitatif mengenai hal itu tidak dapat diperoleh di semua desa. Demikian pula data untuk masa sebelum perang tidak ada. Di sini hanya diberikan sekedar gambaran tentang hal itu di 8 desa, termasuk desa-desa yang diteliti oleh orang lain (Tabel 5.4).

Tabel 5.4. Distribusi Rumahtangga Menurut Strata Sosial Berdasarkan Pemilikan Tanah di 8 Desa di Jawa

Desa	Jumlah RT yang mempunyai tanah						
	SPR	S	PR	R	TA	Jumlah RT	
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	N =
JAWA BARAT							
1. Wargabinangun	35	0	61	0	4	100	565
2. Lanjan ^{*)}	44	0	35	0	21	100	274
3. Gunungwangi ^{*)}	37	0	60	0	3	100	758
4. Ciwangi ^{*)}	77	0	20	0	3	100	1103
JAWA TENGAH							
5. Rowosari	35	0	26	35	4	100	106
6. Kebanggaan	38	0	43	19	0	100	554

JAWA TIMUR							
7. Pagelaran ^{*)}	53	10	21	-	-	100	70
8. Geneng	77	10	7	5	1	100	1820

Keterangan:

^{*)} Desa-Desa SDP: Data Penelitian 1975-1978.

^{**) Data Penelitian H. Kano tahun 1977. (Lihat catatan kaki 5.)}

Catatan:

- SPR = Rumahtanga yang mempunyai sawah, pekarangan dan rumah (dulu kuli *kenceng/gogol/sikep ngarep*, dsb.).
- S = Hanya mempunyai sawah (dulu *gundul*).
- PR = Mempunyai pekarang dan rumah tapi tidak punya sawah (dulu *kuli kendo/tangkong/sikep mburi*, dsb.).
- R = Hanya mempunyai rumah saja; rumah ini didirikan di atas pekarangan orang lain (*magersari*).
- TA = Tidak punya apa-apa (dulu menampung, *bujang, tlosor*).

Dari Tabel 5.4. tampak bahwa di semua desa di Jawa Barat tidak terdapat lapisan masyarakat *gundul* (hanya mempunyai sawah saja), juga tidak terdapat lapisan *magersari* (hanya mempunyai rumah saja). Mungkin hal ini memang disebabkan oleh kebiasaan di Jawa Barat yang tidak mengenal *magersari*. Tetapi sebaliknya, di Jawa Barat, proporsi rumahtangga yang tidak mempunyai apa-apa sama sekali (hanya punya tenaganya sendiri), relatif jauh lebih tinggi daripada di tempat lain.

Dengan masuknya bibit padi unggul baru yang ternyata memang dapat mempertinggi produksi, maka arti dan nilai tanah sawah menjadi penting. Karenanya kini status sosial seorang *gundul* tidak lagi di bawah apa yang dulu disebut sebagai *kuli kendo* (golongan PR dalam Tabel 5.4). Di samping itu dengan meningkatnya nilai sawah, maka nilai pekarangan hampir tidak ada artinya, terutama di desa-desa sampel di Jawa Barat, yang luas pekarangannya sempit-sempit. Bahkan ada desa-desa

(Wargabinangun, misalnya) yang luas pekarangannya hanya cukup untuk didirikan rumah. Golongan PR ini kebanyakan juga merupakan lapisan buruh tani.

2. Tingkat Penyakapan (*Tenancy Rates*)

Data masa sebelum Perang Dunia Kedua (Sensus 1905) memberi kesan bahwa pemilikan tanah luas tidak selalu berarti bahwa akan terjadi usaha tani luas. Hal ini disebabkan tanah luas itu *disakapkan* atau disewakan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemusatan pemilikan tanah di Jawa tidak mengakibatkan makin luasnya satuan usaha tani, melainkan menaikkan tingkat *penyakapan*.¹⁸ Dengan kalimat lain ketunakismaan berjalan sejajar dengan tingkat *penyakapan*. Apakah hal itu masih berlaku untuk masa kini? (Yang dimaksud dengan penyakapan di sini termasuk sewa-menyewa, bukan hanya bagi-hasil.)

Jika tingkat *penyakapan* diukur dari proporsi luas tanah yang digarap, maka gejala *sakap-menyakap* dan sewa-menyewa memang masih tetap tinggi (Tabel 5.5). Tetapi ternyata proporsi luas tanah *sakapan* yang digarap oleh petani pemilik-campuran (pemilik-*penyakap*, pemilik-penyewa, pemilik-penyewa-*penyakap*) di hampir semua desa menunjukkan angka yang lebih besar daripada proporsi luas yang digarap oleh tunakisma. Dengan kata lain, jumlah tunakisma yang masuk pasar *penyakapan* relatif kecil, karena para pemilik tanah sendiri masuk ke dalam pasar *penyakapan*. Dengan demikian gejala pada masa sebelum perang itu sekarang telah berubah.

¹⁸ Lihat B. White dan G. Wiradi, "Land Tenure in West Java," *op. cit.* Bandingkan dengan tulisan White dan Wiradi pada Bab 4 volume ini.

Hal ini juga didukung oleh pengukuran dengan indikator lain, walau dengan penjelasan yang sedikit berbeda.

Tabel 5.5. Tingkat *Penyakapan* Menurut Luas Garapan di 15 Desa Sampel: 12 Desa di Jawa (1979, 1980, 1981) dan 3 Desa di Sulawesi Selatan (1982)

Desa	Proporsi Luas Sawah yang digarap oleh			Jumlah luas sawah garapan pada saat penelitian	
	Pemiliknya sendiri (pemilik-penggarap murni) (%)	Petani yang tidak memiliki tanah (%)	Petani penggarap campuran (%)		
				(ha)	(%)
JAWA BARAT					
1. Sentul	62	20	18	47,61	100
2. Mariuk	83	12	5	62,37	100
3. Jati	72	4	24	50,66	100
4. Sukaambit	71	7	22	24,83	100
5. Balida	66	11	23	39,69	100
6. Wargabinangun	27	46	27	62,18	100
JAWA TENGAH					
7. Kebanggaan	52	10	38	34,00	100
8. Wanarata	83	2	15	33,28	100
9. Rowosari	72	12	16	20,10	100
JAWA TIMUR					
10. Geneng	50	32	18	32,71	100
11. Janti	71	5	24	16,06	100
12. Sukosari	64	1	35	42,05	100
SULAWESI SELATAN					
13. Minasabaji	49	12	39	76,15	100
14. Salo	14	24	62	139,60	100
15. Cabbeng	27	36	37	58,09	100

Perincian untuk tiap desa dapat dilihat pada Lampiran 5.3.

Jikalau bukan dengan proporsi luas garapan, melainkan dengan melihat proporsi jumlah petani menurut status garapannya, maka keadaannya tetap menunjukkan bahwa gejala *penyekapan* itu masih umum (Tabel 5.6). Tetapi ada dua macam penjelasan yang berbeda dari penjelasan di atas. *Pertama*, dari Tabel 5.6. tampak bahwa proporsi jumlah tunakisma yang memperoleh tanah garapan di sebagian besar desa penelitian (9 dari 15 desa), lebih besar daripada proporsi pemilik tanah

yang juga menjadi *penyakap*/penyewa. Jika hal ini dibandingkan dengan Tabel 5.5. maka itu berarti bahwa walaupun jumlah tunakisma yang memperoleh tanah garapan itu relatif besar, namun tanah garapannya kecil-kecil. Penjelasan *kedua*, dari Tabel 5.6. itu tampak bahwa proporsi jumlah pemilik tanah yang menggarap sendiri tanahnya, juga besar. Menurut para informan, memang dengan masuknya teknologi baru sekarang ini ada kecenderungan para pemilik tanah lebih suka menggarap sendiri tanahnya daripada *menyakapkan*/menyewakan kepada para tunakisma; bahkan kalau dapat, di samping menggarap tanah milik sendiri juga masih menyewa dan *menyakap*. Dengan demikian kesempatan kerja para tunakisma untuk memperoleh tanah garapan menjadi terbatas.

Tabel 5.6. Tingkat *Penyakapan* Berdasarkan Indikator Distribusi Rumahtangga Menurut Status Garapannya di 12 Desa di Jawa dan 3 Desa di Sulawesi Selatan, 1979-1982.

Desa	Jumlah Res-ponden (RT)	Jumlah tunakisma mutlak (%)	Tunakisma yang memperoleh tanah garapan (%)	Pemilik tanah yang			Total (%)
				Juga menjadi penyewa (%)	Menggarap milik sendiri (%)	Tak menggarap (%)	
JAWA BARAT							
1. Sentul	107	14	16	13	48	9	100
2. Mariuk	114	62	8	1	25	4	100
3. Jati	128	23	8	9	57	3	100
4. Sukaambit	148	16	6	14	57	7	100
5. Balida	140	48	14	9	27	4	100
6. Wargabinangun	138	42	31	7	12	8	100
JAWA TENGAH							
7. Kebanggaan	143	50	8	7	25	10	100
8. Wanarata	138	26	2	5	56	11	100
9. Rowosari	106	56	8	5	18	113	100
JAWA TIMUR							
10. Geneng	131	39	21	7	19	14	100
11. Janti	132	52	4	2	33	9	100
12. Sukosari	114	49	1	5	43	1	100
SULAWESI SELATAN							
13. Minasabaji	124	9	12	26	37	16	100
14. Salo	126	6	18	44	16	16	100
15. Cabbeng	121	23	24	12	16	24	100

Dari kenyataan-kenyataan di atas jelas dapat disimpulkan bahwa pada masa kini sedang terjadi proses pemusatan penguasaan tanah, baik melalui pemilikan maupun melalui *penyangkapan* dan penyewaan. Hal inilah yang menyebabkan struktur penguasaan tanah menjadi semakin timpang.

D. Pemilikan Tanah dan Tingkat Kemiskinan

Umumnya telah diketahui bahwa ekonomi pedesaan di Indonesia, khususnya di Jawa, didasarkan atas usaha pertanian. Tetapi, data dari hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam separuh jumlah desa yang diteliti ternyata sektor non-pertanian memberikan sumbangan lebih dari 50% dari total pendapatan (Tabel 5.7.). Terutama di Rowosari, Sentul, dan Janti, proporsi pendapatan dari sektor nonpertanian ini menunjukkan angka berturut-turut 62, 73 dan 77%. Di Sentul, produktivitas tanahnya rendah dan banyak penduduk menjadi tukang becak, kuli, serta buruh perusahaan genteng. Kedua desa lainnya sangat dekat dengan ibu kota kabupaten sehingga berbagai pekerjaan lain relatif lebih tersedia.

Tabel 5.7. Proporsi Pendapatan Menurut Sumber Pendapatan, Pendapatan Rumahtangga, dan Pendapatan Per Kapita Per Tahun di 12 Jawa dan 3 Desa di Sulawesi Selatan *)

Desa	Proporsi pendapatan menurut sumber**)			Rata-rata pendapatan per tahun		Jumlah RT di bawah garis kemiskinan***)
	Sektor Pertanian (%)	Non Pertanian (%)	Total (%)	Per RT (Rp)	Per kapita kampung (Rp)	
JAWA BARAT						
1. Sentul	27	73	100	300.000	56.600	75
2. Mariuk	70	70	100	454.000	123.522	44
3. Jati	48	52	100	583.000	240.200	40