

## Ketimpangan Struktur Penguasaan

**K**etimpangan dalam “struktur penguasaan” sumber-sumber agraria merupakan masalah agraria yang amat menonjol di tanah air. Adapun yang dimaksud dengan “struktur penguasaan” di sini adalah susunan sebaran atau distribusi, baik mengenai *pemilikan* (penguasaan formal), maupun *penguasaan efektif* (garapan/operasional) atas sumber-sumber agraria; juga sebaran alokasi atau peruntukannya.<sup>1</sup>

Sebenarnya, untuk dapat memberikan gambaran yang baik mengenai masalah ketimpangan struktur penguasaan, diperlukan data statistik yang lengkap, menyeluruh dan teliti. Namun kita semua tahu, bahwa data seperti itu dapat dikatakan belum ada. Kalaupun ada data dasar secara makro (misalnya

---

<sup>1</sup> Untuk pembahasan mengenai sebaran alokasi atau peruntukan ini akan disajikan lebih rinci pada Bab 2 mengenai ketimpangan peruntukan dan penggunaan tanah.

dari Sensus Pertanian BPS), hal itu harus dihitung sendiri secara khusus, dan berhati-hati, sesuai dengan tujuan yang kita kehendaki.

## A. Gambaran Umum di Tingkat Makro

Di tingkat makro, gambaran umum mengenai kondisi ketimpangan penguasaan sumber-sumber agraria dapat ditemukan dalam berbagai sektor, seperti kehutanan, perkebunan dan pertanian tanaman pangan. Secara ringkas gambaran umum di tingkat makro ini dapat ditunjukkan sebagai berikut.

### 1. Kehutanan

Total luas daratan di Indonesia adalah  $\pm 192$  juta ha. Yang menarik adalah dari jumlah ini 74% di antaranya merupakan (atau diklaim sebagai) “kawasan hutan” yang dikuasai negara. Rinciannya adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1. Luas Kawasan Hutan Menurut Fungsi

Fungsi	Luas (juta ha)
1. Hutan Produksi Tetap	33
2. Hutan Produksi Terbatas	31
3. Hutan Lindung	29,5
4. Hutan Konversi	30,5
5. Hutan Suaka Alam dan Wisata	19
Jumlah	143

Sumber: Wiradi (2001)

Pada tahun 1984, hutan konversi seluas 30,5 juta ha tersebut tinggal tersisa 8,4 juta ha. Hal ini karena sebagian besarnya telah dikonversi dan dipergunakan untuk kepen-

tingan non-kehutanan, terutama untuk areal perkebunan dan lokasi program transmigrasi.

Untuk hutan produksi, data per Desember 1983 menunjukkan bahwa areal yang dikuasai oleh 570 pemegang HPH sudah mencapai 62,29 juta ha. Dari luas ini, 52% di antaranya dikuasai oleh hanya 20 kelompok konglomerat. Selain itu, ada  $\pm$  3,8 juta ha yang dikuasai oleh 38 pemegang HPHTI, serta 796.254 ha dipakai HPHTI-Trans oleh 10 konglomerat. Sedangkan areal yang dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yakni Perhutani dan Inhutani, hanya mencapai 8,9 juta ha. (Lihat Noer Fauzi, dalam Jurnal Analisis Sosial, Juli 1996, halaman 45-47; data lain yang lebih rinci terdapat di dalamnya).

## **2. Perkebunan**

Apabila diperhatikan data dari Ditjen Perkebunan, Departemen Kehutanan dan Perkebunan pada tahun 2000, selama tiga puluh tahun (dari 1968 s/d 1998) luas areal perkebunan secara keseluruhan meningkat pesat. Pada tahun 1968 areal perkebunan secara keseluruhan mencapai 4,96 juta ha. Tiga puluh tahun kemudian luas keseluruhan areal perkebunan ini menjadi 14,67 juta ha dengan perincian sebagai berikut:

Tabel 1.2. Luas Areal Perkebunan Menurut Status Kepemilikan

<b>Status Kepemilikan</b>	<b>1968 (juta ha)</b>	<b>1998 (juta ha)</b>
1. Perkebunan Rakyat	4,12	11,7
2. Perkebunan Besar Swasta	0,4	2,0
3. Perkebunan Besar Negara	0,44	0,97
Jumlah	4,96	14,67

Sumber: Wiradi (2001)

Pada tahun 1997/1998, jumlah perkebunan besar itu ada 1.338 kebun, baik yang dikuasai oleh perusahaan swasta atau pemerintah. Yang menarik adalah bahwa dari jumlah ini sebanyak 252 kebun merupakan kebun terlantar.

### 3. Pertanian Pangan

Jika dibandingkan hasil Sensus Pertanian BPS antara tahun 1963, 1973, 1983 dan 1993, ternyata tingkat ketimpangan dalam sektor pertanian pangan semakin tinggi, terutama dalam hal distribusi penguasaan tanah pertanian rakyat. Selama 30 tahun itu penguasaan tanah cenderung semakin timpang strukturnya. Jika diukur dengan Index Gini,<sup>2</sup> angkanya berturut-turut adalah sebagai berikut: 0,55; 0,52; 0,57; dan 0,59 (Lihat Tabel 2.3; 2.4 dan 2.5). Yang menarik adalah perkembangan dari 1963 ke 1973, angka gini itu nampak menurun (dari 0,55 menjadi 0,52). Menurut tafsiran saya, ini merupakan indikasi hasil positif dari pelaksanaan land reform pada era pra Orde Baru.

Tabel 1.3. Distribusi Penguasaan Tanah Pertanian Di Indonesia, 1963

Golongan Luas Tanah (ha)	Rumah Tangga Pertanian yang Menguasai Tanah	Tanah yang Dikuasai
0,10 - 0,25	18,80%	3,01%
0,25 - 0,50	24,77%	8,34%
0,50 - 1,00	26,52%	17,30%
1,00 - 2,00	18,17%	22,83%
2,00 - 5,00	9,19%	24,75%
>5,00	2,55%	23,76%
Total	12.236.470	12.883.868

Sumber: Wiradi (2001)

<sup>2</sup> Indeks Gini adalah salah satu alat ukur distribusi, yaitu angka yang menunjukkan rasio antar luas busur dan luas segitiga dalam kurva

Tabel 1.4. Distribusi Penguasaan Tanah Pertanian di Indonesia,  
1973-1993

Golongan Luas Tanah	Rumah Tangga Pertanian yang Menguasai Tanah			Tanah yang Dikuasai		
	1973	1983	1993	1973	1983	1993
<0,10	3,41%	7,30%	8,09%	0,22%	0,38%	0,48%
0,10-0,19	12,48%	10,37%	12,27%	1,86%	1,48%	2,02%
0,20-0,49	29,76%	26,84%	28,24%	9,79%	8,63%	10,32%
0,50-0,99	24,73%	23,43%	22,19%	17,10%	15,77%	16,95%
1,00-1,99	18,07%	18,62%	16,80%	23,98%	24,27%	24,81%
2,00-5,00	9,42%	11,18%	11,04%	26,55%	30,80%	33,57%
>5,00	2,14%	2,27%	1,37%	20,51%	18,67%	11,84%
Total	14.373.542	17.076.016	19.713.744	14.168.192	16.841.249	17.145.036

Diolah dari hasil Sensus Pertanian 1973 (Seri ST No.2A, Tabel 2.0),  
1983 (Seri B. Hasil Sensus Sampel, Tabel 4), 1993 (Seri B.1. Sensus  
Sampel Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan, Tabel 05).

Tabel 1.5. Ratio Gini Penguasaan Tanah di Indonesia, 1963-1993

	1963	1973	1983	1993
Ratio Gini	0,55175	0,5200	0,54535	0,5938

Dihitung dan diolah berdasarkan tabel di atas

Proporsi jumlah rumah tangga petani kecil dan gurem (kurang dari 0,5 ha) cenderung meningkat, sedangkan luas rata-rata secara keseluruhan semakin turun, yakni dari 1,05 ha (1963) menjadi 0,98 ha (1973), 0,99 ha (1983), dan 0,87 ha (1993).

---

Lorenz. Angka itu berkisar antara 0 sampai 1. Angka 0 = rata sempurna, artinya seluruh luas tanah terbagi rata di antara rumah-tangga di desa dengan masing-masing mempunyai luas yang sama. Angka 1 = timpang mutlak, artinya satu orang memiliki seluruh tanah di desa.

Tabel 1.6. Distribusi Petani Gurem\* di Indonesia, 1963-1993

	1963	1973	1983	1993
Petani Gurem	43,57%	45,64%	44,51%	48,61%

Dihitung dan diolah berdasarkan Tabel Distribusi Penguasaan Tanah di Indonesia, 1963-1993.

\*) Petani yang hanya menguasai tanah <0,5 hektar.

Dalam tabel ini belum termasuk petani tak bertanah.

Penting juga untuk secara khusus melihat struktur penguasaan tanah hasil Sensus Pertanian 1993. Gambaran kasar dari hasil sensus itu adalah bahwa di satu pihak sebanyak 16% rumah tangga menguasai 69% tanah pertanian, sedangkan di pihak lain sebanyak 41% rumah tangga menguasai hanya 31% luas tanah pertanian yang tersedia, dan di ujung lain, 43% rumah tangga pedesaan adalah tunakisma (Lihat anatara lain, Suhendar dan Winarni: 1998. Juga Dianto Bachriadi dan G. Wiradi; 2004).

Jika rumah tangga tani dikelompokkan menurut status garapannya, ternyata jumlah “Pemilik-Penggarap Murni” meningkat, sedang “Penyakap Murni” (tak punya tanah tapi punya garapan tanah milik orang lain melalui berbagai cara - bagi hasil, sewa, dan lain-lain) jumlahnya menurun (Lihat Tabel 2.7). Ini dapat ditafsirkan bahwa akses rakyat tunakisma terhadap tanah garapan semakin berkurang.

Tabel 1.7. Distribusi Rumahtangga Menurut Status Penguasaan Tanah di Indonesia, 1963-1993

Status	1963 (%)	1973 (%)	1983 (%)	1993 (%)
1. Pemilik-Penggarap Murni ( <i>Pure Owner-Operators</i> )	64,1	74,8	69,3	71,7
2. Pemilik-Penggarap-Cum-Penyakap ( <i>Owner-Operators-Cum-Tenants</i> )	29,1	22,1	25,3	24,6
3. Penyakap Murni ( <i>Pure Tenants or Landless Tenants</i> )	6,8	3,2	5,4	3,8
Total (%) Jumlah RT	100 12.236.470	100 14.373.542	100 17.076.016	100 19.713.744

Sumber: BPS Sensus Pertanian 1963: Final Report, Tabel-3  
 1973: Serie ST No.2A, Tabel-7  
 1983: Seri B. Hasil Sensus Sampel, Tabel-15  
 1993: Serie B-1. Sensus Sampel, Tabel-17

Namun dari semuanya itu, ada satu hal yang penting untuk dicatat yaitu bahwa dalam menghitung dan menafsirkan data BPS, kita harus sangat berhati-hati karena adanya beberapa masalah jika akan membandingkan hasil satu sensus dengan sensus-sensus berikutnya. Ada masalah definisi, masalah format, masalah *cutting point* dalam menyusun “interval” pengelompokan, dan lain sebagainya.

*Entry point* data BPS dalam soal penguasaan tanah adalah “tanah garapan” (*operational holding*), bukan “pemilikan” (*ownership*). Karena itu, gambaran tentang struktur di atas adalah struktur tanah garapan. Struktur distribusi pemilikannya pasti akan lebih timpang lagi. Dalam struktur distribusi tanah garapan, karena adanya “pasar penyakapan”, maka *landless tenants* pun masuk hitungan, karena itu angka Gininya akan relatif lebih rendah (lebih merata). Data BPS juga tidak memberi informasi mengenai jumlah *absolute landless*. Karena

itu angka-angka Gini tersebut di atas tak memasukkan kelompok “tunakisma” ini. Seandainya ada datanya, dan dimasukkan, pasti angka Gini itu akan lebih tinggi lagi (lebih timpang). Demikian juga data BPS tidak memberikan informasi mengenai tanah-tanah “absentee”.

Demikianlah gambaran “wajah” keagrariaan di Indonesia secara sepintas dilihat dari struktur penguasaannya. Terlepas dari akurat-tidaknya angka-angka itu, apakah yang bisa ditafsirkan dari gambaran umum di atas? Setidaknya gambaran itu memberikan indikasi kuat tentang terjadinya dua gejala, yaitu:

- a) Terjadi *incompatibility* dalam hal alokasi atau penyediaan tanah. Sementara tanah-tanah pertanian rakyat tergusur, areal perkebunan besar justru terus bertambah. Demikian pula, dominasi modal swasta atas penguasaan tanah (terutama di sektor Kehutanan) telah menggusur kedudukan pemerintah, jika dibanding 30 tahun lalu.
- b) Terjadi pula *incompatibility* yang parah secara internal di sektor pangan.

## **B. Gambaran di Tingkat Mikro<sup>3</sup>**

### **1. Distribusi Penguasaan**

Gambaran mikro kondisi ketimpangan struktur penguasaan tanah di tingkat desa bisa diilustrasikan dengan data-data SDP/SAE (Studi Dinamika Pedesaan/Survei Agro

---

<sup>3</sup> Sub Bab ini dicuplik dari beberapa bagian dalam tulisan Gunawan Wiradi dan Makali (1994).



Ekonomi) yang dihasilkan dari survey berulang di sejumlah desa sampel di Jawa dan Sulawesi Selatan pada akhir 1970-an dan awal 1980-an, dan secara khusus meneliti berbagai aspek usahatani padi sawah. Data-data itu menunjukkan bahwa distribusi pemilikan sawah di desa-desa penelitian sangatlah timpang (lihat Tabel 1.8). Hampir di semua desa itu, indeks Gini menunjukkan angka di atas 0,60. Terutama di Jawa, 6 dari 12 desa sampel yang diteliti, indeks Gininya mencapai di atas 0,80; suatu tingkat ketimpangan yang cukup berat. Keadaan yang mencolok ditemukan di Wargabinangun, Mariuk, Balida, Kebanggaan, Rowosari, dan Sukosari. Di Wargabinangun misalnya, di satu pihak terdapat 73% rumahtangga tunakisma, tetapi di lain pihak 90% dari luas sawah di desa itu dimiliki oleh hanya 12% rumahtangga.

Tabel 1.8. Banyaknya Rumahtangga yang Memiliki Sawah dan Rata-rata Luas Pemilikannya 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
JAWA TENGAH						
1. Kebanggaan	143	58	42	0,29	0,68	0,84
2. Wanarata	138	28	72	0,32	0,44	0,61
3. Rowosari	106	64	36	0,31	0,87	0,85
JAWA TIMUR						
1. Geneng	131	60	40	0,37	0,95	0,78
2. Janti	132	56	44	0,22	0,51	0,67
3. Sukosari	114	50	50	0,37	0,73	0,85
SULAWESI SELATAN						
1. Minasabaji	124	19	81	0,63	0,77	0,54
2. Salo	126	24	76	0,71	0,94	0,57
3. Cabbeng	121	47	53	0,46	0,87	0,72

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

Gambaran di atas akan lebih jelas kalau kita cermati data pada Tabel 1.9 di bawah ini yang membandingkan perubahan penguasaan tanah dalam kurun waktu 10 tahun di sejumlah desa. Secara umum, hampir di semua desa yang disurvei 30% atau lebih rumahtangga tidak memiliki sawah, sedangkan kurang dari 20% rumahtangga memiliki separuh atau lebih dari keseluruhan luas sawah milik yang ada. Gambaran ini serupa dengan apa yang dijumpai para peneliti lain, misalnya Kano<sup>4</sup> dan Siahaan<sup>5</sup> yang berturut-turut melakukan penelitian secara terpisah di Jawa Timur dan Jawa Tengah.

Tabel 1.9. Persentase Rumahtangga Pemilik Sawah dan Perubahannya Selama 10 Tahun Menurut Golongan Luas Sawah Milik di Jawa dan di Sulawesi Selatan, 1982

Luas Pemilikan (ha)	1970/70		1980/81		Perubahan luas yang dimiliki	
	Rumahtangga		Luas		Luas	
	(RT)	(%)	(RT)	(%)	(%)	(%)
JAWA BARAT						
<u>Sentul</u>						
0	6	5	-	33	30	-
0,01-0,249	7	6	6	17	16	17
0,25-0,499	46	40	42	19	17	25
0,50-0,999	39	34	36	29	27	38
1,00-1,999	15	13	14	10	9	13
2,00-4,999	2	2	2	1	1	1
5,00+	0	0	0	0	0	0
Jumlah	115	100	109	100	100	100
Rata-rata Per RT (ha)	0,50		0,38			
<u>Mariuk</u>						
0	53	33	0	82	70	0
0,01-0,249	12	7	11	1	1	3
0,25-0,499	19	12	18	7	6	20
0,50-0,999	24	15	22	6	5	17
1,00-1,999	25	16	23	10	9	29

<sup>4</sup> Lihat, Hiroyoshi Kano (1971), "Pemilikan Tanah dan Differensiasi Masyarakat Desa: Kasus di Suatu Desa di Malang Selatan," *Makalah Seminar LEKNAS/LIPI, Stensilan*.

<sup>5</sup> Lihat, Hotman Siahaan (1977), *Pemilikan dan Penguasaan Tanah. Adopsi Teknologi Pertanian Modern dan Disparitas Pendapatan di Daerah Pedesaan*. Lembaga Studi Kawasan dan Pedesaan UGM.

*Seluk Beluk Masalah Agraria*

Luas Pemilikan (ha)	1970/70		1980/81				Perubahan luas yang dimiliki
	Rumahtangga	Luas	Rumahtangga	Luas	Luas		
	(RT)	(%)	(RT)	(%)	(%)	(%)	(%)
2,00-4,999	28	17	26	11	9	31	5
5,00+	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah	161	100	100	117	100	100	0
Rata-rata per RT	1,18		0,50				
<u>Jati</u>							
0	33	22	0	41	32	0	0
0,01-0,249	60	40	51	36	28	41	-10
0,25-0,499	19	13	16	20	15	23	7
0,50-0,999	21	14	18	16	12	18	0
1,00-1,999	15	10	13	10	8	11	-2
2,00-4,999	3	2	2	6	5	7	5
5,00+	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah	151	100	100	129	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)	0,46		0,39				
<u>JAWA TENGAH</u>							
<u>Kebanggan</u>							
0							
0,01-0,249	47	26	0	83	58	0	0
0,25-0,499	49	27	36	26	18	44	8
0,50-0,999	38	21	28	13	11	25	-3
1,00-1,999	23	13	17	13	10	22	5
2,00-4,999	19	10	14	2	1	3	-11
5,00+	4	2	3	2	1	3	0
	2	1	2	2	1	3	1
Jumlah	182	100	100	143	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)	0,40		0,29				
<u>Wanarata</u>							
0	2	1	0	38	28	0	0
0,01-0,249	30	17	17	41	30	41	24
0,25-0,499	35	20	20	36	26	36	16
0,50-0,999	47	26	27	14	10	14	-13
1,00-1,999	32	18	18	7	5	7	-11
2,00-4,999	27	15	15	2	1	2	-13
5,00+	6	3	3	0	0	0	-3
Jumlah	179	100	100	138	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)	1,06		0,32				
<u>Rowosari</u>							
0	86	48	0	69	65	0	0
0,01-0,249	26	14	27	11	10	30	3
0,25-0,499	52	29	55	16	15	42	-12
0,50-0,999	11	6	12	5	5	14	2
1,00-1,999	4	2	4	0	0	0	-4
2,00-4,999	2	1	2	2	2	5	3
5,00+	0	0	0	3	3	8	8
Jumlah	181	100	100	106	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)	0,22		0,31				
<u>JAWA TIMUR</u>							
<u>Geneng</u>							
0	70	38	0	79	60	0	0
0,01-0,249	19	10	17	3	2	6	-11
0,25-0,499	43	24	38	16	12	12	-7
0,50-0,999	30	16	26	23	18	18	18
1,00-1,999	18	10	16	7	5	5	-3
2,00-4,999	2	1	2	1	1	1	0
5,00+	1	1	1	2	2	2	3
Jumlah	183	100	100	131	100	100	0

Luas Pemilikan (ha)	1970/70			1980/81			Perubahan luas yang dimiliki
	Rumahtangga		Luas	Rumahtangga		Luas	
	(RT)	(%)	(RT)	(%)	(%)	(%)	
Rata-rata Per RT		0,40			0,37		
<u>Ianti</u>							
0	93	52	0	74	56	0	0
0,01-0,249	28	15	32	7	5	12	-20
0,25-0,499	44	24	51	41	31	71	20
0,50-0,999	11	6	13	4	3	7	-6
1,00-1,999	3	2	3	5	4	9	6
2,00-4,999	1	1	1	1	1	1	0
5,00+	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah	180	100	100	132	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)		0,35			0,22		
<u>Sukosari</u>							
0	76	41	0	57	50	0	0
0,01-0,249	43	24	40	34	30	60	20
0,25-0,499	31	17	29	10	9	17	-12
0,50-0,999	15	8	14	5	4	9	-5
1,00-1,999	15	8	14	3	3	5	-9
2,00-4,999	3	2	3	5	4	9	6
5,00+	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah	183	100	100	114	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)		0,61			0,37		
<u>SULAWESI SELATAN</u>							
<u>Minasabaji</u>							
0							
0,01-0,249	85	48	0	23	19	0	0
0,25-0,499	7	4	8	12	10	12	4
0,50-0,999	43	24	46	34	27	34	-12
1,00-1,999	27	15	29	29	23	28	-1
2,00-4,999	14	8	15	21	-7	21	6
5,00+	2	1	2	5	4	5	3
	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah	178	100	100	100	124	100	0
Rata-rata Per RT (ha)		0,30			0,63		
<u>Salo</u>							
0	117	66	0	30	24	0	0
0,01-0,249	0	0	0	15	12	16	16
0,25-0,499	1	1	2	19	15	20	18
0,50-0,999	17	10	30	27	21	28	-2
1,00-1,999	30	17	51	23	18	24	-27
2,00-4,999	10	6	17	11	9	11	-6
5,00+	0	0	0	1	1	1	1
Jumlah	176	100	100	126	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)		0,47			0,71		

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

## 2. Tingkat Ketunakismaan

Jumlah rumahtangga tanpa tanah sawah milik di desa-desa penelitian cukup besar, terutama di Jawa. Lebih dari 50% rumahtangga di 8 dari 12 desa sampel di Jawa merupakan

tunakisma. Bahkan di tiga desa di Sulawesi Selatan pun jumlahnya masih melebihi 20% (Tabel 2.10).

Memang, pemilikan formal tidak selalu mencerminkan penguasaan nyata atas tanah. Karena, ada beberapa jalan untuk dapat menguasai tanah, yakni melalui sewa-menyewa, *penyakapan*, dan bahkan gadai-menggadai, walaupun yang terakhir ini sebenarnya telah dilarang menurut ketentuan UUPA 1960. Dengan demikian, sebagian rumahtangga yang tidak memiliki tanah tetap dapat memperoleh tanah garapan, dan sebaliknya ada sebagian pemilik tanah yang tidak menggarap sama sekali. Petani yang bukan pemilik dan juga tidak mempunyai tanah garapan, mereka ini disebut sebagai *tunakisma mutlak*. Walaupun sebagian tunakisma dapat memperoleh tanah garapan melalui aneka cara, namun ternyata jumlah tunakisma mutlak itu masih cukup besar (lihat Tabel 2.10). Lebih dari 20% rumahtangga di 10 dari 12 desa di Jawa adalah tunakisma mutlak.

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*” (pergiliran tanah untuk ditanami tebu), sehingga kesempatan untuk memperoleh tanah garapan bagi tunakisma mutlak memang sedikit.

Tabel 1.10. 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	Rasio dari (4) terhadap (3)	
					Kampung	Propinsi*) 1971
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
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
1. Kebanggan	143	58	40	50	125	-
2. Wanarata	138	28	40	26	41	-
3. Rowosari	106	64	31	56	180	-
JAWA TIMUR						89
1. Geneng	131	60	47	39	82	-
2. Janti	132	56	39	52	133	-
3. Sukosari	114	50	50	49	198	-
SULAWESI SELATAN						(tad)
1. Minasabaji	124	19	75	9	12	-
2. Salo	126	24	78	6	7	-
3. Cabbeng	121	47	53	23	43	-

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

#### 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.

### **3. Berbagai Permasalahan Lain**

Selain kenyataan ketimpangan seperti tergambar di atas, dari penelitian mikro yang pernah saya lakukan pada dekade 1970-an dan 1980-an juga ditemukan berbagai permasalahan lain terkait dengan penguasaan tanah. Dua kasus berikut cukup menonjol, yaitu pengambilan kembali tanah-tanah eks redistribusi dan keberadaan tanah absentee yang cukup signifikan.

Kasus pertama banyak terjadi di desa-desa di Jawa Barat (hasil penelitian SAE tahun 1972-1979). Ada dua tipe kasus ini. *Pertama*, yang umum adalah pemilik tanah semula mengambil kembali begitu saja bekas tanah-tanah mereka (yang sebagai akibat pelaksanaan “landreform” era 1960-an telah diredistribusikan kepada para tunakisma) tanpa imbalan. Si penerima redistribusi tidak dapat berbuat apa-apa karena takut dituduh PKI. Tipe *kedua*, tanah-tanah dari penerima redistribusi yang kebetulan terlibat G.30.S disita kembali oleh Pemerintah Daerah (bahkan yang disita bukan hanya tanah eks redistribusi saja tapi termasuk juga tanah asli milik mereka sendiri), yang ternyata kemudian dijual kepada seorang Cina. Orang ini sekarang menguasai ratusan hektar, dan menjadi orang kaya-raya, dan dapat dikatakan “berkuasa”, di Kabupaten tempat kasus ini terjadi. Jelas, kasus ini khas bersifat politis, sehingga dari segi hukum sulit dijelaskan.

Untuk kasus kedua, di lebih dari 20 desa di Jawa, ditemukan bahwa rata-rata di setiap desa terdapat  $\pm 14\%$  tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal di luar kecamatan di mana tanah itu terletak. Tanah semacam ini disebut tanah absentee atau tanah guntai yang menurut ketentuan UUPA 1960 termasuk dalam tanah-tanah obyek landreform.

Demikianlah gambaran penguasaan tanah di tingkat mikro yang secara nyata menunjukkan kondisi ketimpangan yang jauh lebih tajam jika dibandingkan dengan gambaran di tingkat makro.