

## Ketimpangan Peruntukan dan Penggunaan Tanah

**M**asalah ketidaksesuaian dan kompetisi dalam peruntukan dan penggunaan tanah bukanlah masalah yang asing. Kita semua sudah menyaksikan bagaimana dampak buruk yang terjadi sebagai akibatnya, baik terhadap lingkungan fisik maupun terhadap lingkungan sosial. Ketidakesuaian dan kompetisi itu tidak hanya terjadi antar sektor, tapi juga antara instansi pemerintah dan rakyat, yang seringkali menimbulkan sengketa dan konflik agraria yang berkepanjangan. Sayangnya, data yang dapat dipercaya dan komprehensif mengenai hal ini sulit diperoleh karena penelitian yang serius, cermat dan menyeluruh mengenai masalah ini tampaknya belum banyak dilakukan.

Salah satu bentuk dari kompetisi penggunaan tanah adalah masalah perubahan fungsi tanah yang berkembang dengan sangat cepat, sebagai akibat dari pembangunan yang bersifat sektoral. Terutama alih fungsi dari tanah pertanian ke non-

pertanian berlangsung dengan tingkat kecepatan yang sangat tinggi. Sebagai misal, kita semua tahu bahwa lebih 60% dari total produksi pangan nasional (khususnya beras) dihasilkan di Pulau Jawa, suatu pulau yang luasnya sekitar 7% dari luasan seluruh Indonesia. Tetapi selama Orde Baru, sampai dengan 1995 saja, tercatat sekitar 22 ribu hektar per tahun tanah pertanian di Jawa telah beralih fungsi ke non-pertanian. Padahal, pulau Jawalah yang tanahnya paling subur bagi produksi pangan. Barangkali inilah salah satu sebab mengapa akhirnya kita terpaksa beberapa kali mengimpor beras dari negara lain.

Dewasa ini memang telah berkembang usaha-usaha pemikiran dan kebijakan untuk menangani masalah penggunaan tanah secara integral, satu di antaranya adalah konsep “tata-ruang”. Saat ini kita bahkan sudah memiliki Undang-Undang Tata Ruang tersendiri. Namun aspek tata ruang ini sebenarnya hanyalah salah satu dari berbagai hubungan sosial yang melekat pada pertanahan. Seperti dikemukakan seorang pakar:

“[M]asalah pertanahan jelas tidak hanya dapat dirumuskan semata-mata sebagai masalah pengorganisasian spasial karena dimensi ini bukan merupakan ciri utama. Permasalahan yang sesungguhnya, terletak dalam jaringan hubungan-hubungan sosial karena tali-temalnya yang erat dengan pengorganisasian sarana-sarana konsumsi kolektif perumahan, transportasi, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya” (McAuslan 1986: 22).

Salah satu bentuk hubungan sosial yang penting diperhatikan adalah kaitan antara penggunaan tanah itu dengan kepentingan investasi. Sebagai misal, jika kita lihat sebaran berbagai lokasi konflik pertanahan (sebagai bentuk terekstrim

dari kompetisi penggunaan tanah), memang sebagian besar terjadi di pusat-pusat pembangunan yang di situ terdapat jumlah proyek, nilai proyek, dan nilai penanaman modal asing yang relatif tinggi. Dalam kasus Jawa Barat, misalnya, jumlah kasus konflik itu sangat tinggi di dua wilayah, yaitu di Botabek (37%) dan Bandung Raya (35%), diikuti oleh Priangan Timur (11%), Cirebon (7%) dan sisanya tersebar di berbagai wilayah lain (Suhendar 1994: 20-22). Gambaran ini memang mencerminkan bahwa pusat-pusat konflik itu terdapat terutama pada titik *interface* desa-kota. Namun di lain pihak, sekalipun dalam proporsi yang kecil, ternyata di semua sektor dan di semua wilayah, kompetisi dan konflik penggunaan tanah itu juga telah menyebar. Apa artinya semuanya itu? Hal ini menunjukkan adanya bias kepentingan modal dan kepentingan kota dalam kebijakan alokasi penggunaan tanah.

#### **A. Dekonsentrasi: Penataan Ruang yang Bias Kota**

Pada umumnya orang cenderung untuk memisahkan secara eksklusif antara masalah kota dan masalah desa. Demikian juga mengenai soal tanah. Fungsi tanah di kota berbeda dari fungsi tanah di desa. Namun jika diletakkan dalam konteks proses transisi ke arah transformasi sosial-ekonomi,<sup>1</sup> maka masalah pertanahan perlu dicermati juga melalui sudut pandang makro secara integral, khususnya mencakup aspek hubungan desa-kota. Dalam proses transisi itu, perbedaan fungsi tanah kemudian sering melahirkan terjadinya konflik

---

<sup>1</sup> Mengenai masalah transformasi sosial-ekonomi ini, lihat uraian lebih lanjut pada Bab VI.

kepentingan.

Dalam ilmu-ilmu sosial, aspek hubungan desa-kota itu banyak disoroti dari segi gejala “urbanisasi”, yaitu suatu gejala yang mencakup sekaligus beberapa proses berbeda tapi saling berkaitan sebagai berikut: (a) meningkatnya rasio kepadatan penduduk kota, relatif terhadap kepadatan penduduk desa sebagai akibat gerak penduduk dari desa ke kota secara besar-besaran; (b) perluasan/pengembangan wilayah kota sebagai akibat peningkatan jumlah penduduk; (c) merembes dan menyebarnya pengaruh pola perilaku kehidupan kota ke wilayah sekitarnya, bahkan ke seluruh masyarakat; dan (d) semakin kaburnya batas-batas ciri budaya antara “rural” dan “urban”, sebagai akibat yang tidak terhindarkan dari perembesan pola perilaku tersebut.

Teori-teori konvensional yang terdapat di hampir semua buku teks mengenai perubahan struktural sosial-ekonomi (terutama perubahan yang bersifat kapitalistik), memandang gejala urbanisasi sebagai suatu proses yang wajar dan alamiah. Proses komersialisasi di segala bidang sebagai akibat pembangunan tak bisa dielakkan, melanda pula wilayah pedesaan. Akibatnya, sebagian petani tersingkir dari pemilikan tanahnya, dan dengan demikian juga buruhtani tersingkir dari pekerjaannya di sektor pertanian. Baik oleh *push factors* seperti itu, maupun oleh *pull factors* yang tercipta oleh perkembangan kota, maka orang-orang desa lalu berbondong-bondong bermigrasi ke kota untuk mengadu nasib, mencari pekerjaan baru. Karena itu, hampir selalu didefinisikan bahwa “transformasi pertanian berarti terjadinya gerak penduduk secara besar-besaran meninggalkan pertanian” (Strout, 1985). Sebagai

akibatnya, satuan-satuan usahatani di pedesaan yang mereka tinggalkan itu cenderung bertambah luas ukurannya, dan cenderung terjadi proses konsolidasi (Johnson and Kilby, 1975, seperti dikutip oleh Strout, Ibid).

Sementara itu di kota, para pendatang dari desa yang tidak berketerampilan “modern”, akhirnya menjadi sumber tenaga kerja murah yang memang dikehendaki oleh industri, ataupun kegiatan lain pembangunan kota. Di negara-negara berkembang, daya serap kegiatan di kota ternyata seringkali tidak mampu menampung semua pendatang itu. Sebagian besar pendatang itu akhirnya terjerat ke dalam kegiatan sektor “informal” dalam berbagai bentuknya. Bahkan tidak sedikit yang kemudian menjadi pengemis (baik yang murni, maupun yang kemudian terorganisir secara profesional oleh orang luar). Maka tumbuhlah di kota, berbagai kawasan kumuh sebagai tempat tinggal mereka. Mereka membangun pemukiman di mana saja yang memungkinkan untuk itu, yang pada umumnya seringkali dianggap sebagai melanggar hukum. Semuanya itu lalu dianggap merupakan beban bagi kota.

Dari gambaran tersebut, maka dapat dipahami bahwa perhatian utama para pakar biasanya lalu dipusatkan pada wilayah-wilayah *interface* antara desa dan kota, tempat terjadinya langsung konflik kepentingan, yaitu daerah pinggiran kota. Demikian juga dapat dipahami bahwa upaya penanganan melalui penataan ruang diprioritaskan pada tata-ruang kota dan sekitarnya. Secara konvensional, perkembangan kota memang dilihat sebagai evolusi tiga tahap, yaitu, tahap kota ‘pra-industri’, kota industri, dan kota metropolitan.

Namun pandangan konvensional seperti itu secara teoritis

tidak mampu lagi menjelaskan mengapa konflik pertanahan ternyata terjadi tidak hanya di wilayah *interface*, melainkan merebak di mana-mana, khususnya jika dilihat dalam konteks Indonesia. Salah satu pandangan alternatif adalah apa yang dikemukakan oleh para penganut “teori kritis”, yang mengidentifikasi terjadinya gejala gerak penduduk yang bersifat khas, yang justru terjadi sebagai akibat dari praktik penataan ruang yang bias kota, dan melahirkan gejala sosial baru yaitu gejala “dekonsentrasi”.

Proses dekonsentrasi pada hakikatnya adalah berkebalikan dari proses urbanisasi. Dilihat dari segi gerak penduduk, urbanisasi adalah memusatnya jumlah penduduk ke kota, sedangkan dekonsentrasi adalah proses terlemparnya sebagian penduduk kota ke luar kota, dan terjadilah pemusatan-pemusatan baru yang bercorak fragmentaris kecil-kecil dan menyebar di pinggiran kota. Mereka yang tergusur itu bukan hanya terdiri dari rakyat migran dari desa, melainkan mencakup juga sebagian golongan elit kota yang terpaksa minggir dari pusat kota sebagai akibat penataan ruang yang bias kepentingan modal.

Proses dekonsentrasi merupakan perwujudan dari pembangunan yang tidak seimbang. Dampaknya adalah suatu transformasi panorama sosial yang sangat memprihatinkan, seperti dikemukakan Gottdiener sebagai berikut:

“Bekerjanya ‘ruang-abstrak’ telah memecah-belah bukan saja kelompok yang paling tidak berdaya, tetapi juga semua kelompok sosial, sedemikian rupa sehingga kehidupan komunitas lokal telah kehilangan jalan-jalan, kehilangan wilayah penguasaan umum, menjadi tempat-tempat tinggal yang sangat privat .... Wilayah umum yang baru merupakan

wilayah yang terbungkus ke dalam kotak dunia sosial yang terekayasa oleh logika konsumsi, yaitu berupa berbagai gedung “malls”, pusat-pusat pertokoan, restoran, bar, taman-taman rekreasi dan lapangan-lapangan rumput di pinggiran kota” (Gottdiener, 1985, seperti dikutip oleh Morrow (1994: 279). Terjemahan bebas dari saya, GWR).

Menurut Gottdiener, pandangan bahwa urbanisasi merupakan proses alamiah telah “terbongkar sebagai bentuk pengerukan keuntungan oleh para *vested interest* yang bekerja di bidang/sektor properti, yang dibantu oleh pemerintah dan menyangkut manipulasi pola-pola tata ruang” (Morrow, Ibid).

Pandangan tersebut didasarkan atas apa yang secara historis pernah terjadi di negara Barat. Bagaimana yang terjadi di Indonesia? Saya kira tidak jauh berbeda! Bahkan jika diterapkan pada kasus Jawa Barat, dekonsentrasi itu tidak berhenti pada wilayah pinggiran kota saja, melainkan lebih jauh lagi. Wilayah pertanian di pinggiran kota pun secara berantai akhirnya juga tergusur akibat perluasan kota ataupun pembangunan kompleks perumahan maupun industri. Pada gilirannya, lingkaran luar pun tergusur pula.

Lantas apa yang kemudian terjadi? Mereka (petani) yang tergusur dari wilayah pertanian di pinggiran kota itu tidak semuanya lantas masuk kota, melainkan justru bergerak ke arah sebaliknya. Mereka merangsek ke pedalaman, ke dataran tinggi di kaki gunung-gunung. Inilah yang pernah saya sebut sebagai proses “gunungisasi”. Implikasi selanjutnya adalah bahwa daerah pegunungan lalu penuh dengan tanaman pangan yang mengakibatkan rawan erosi. Hal ini melahirkan masalah-masalah baru tersendiri. Karena itu, meskipun wilayah-wilayah pedalaman belum tersentuh kegiatan industrialisasi,

toh di banyak tempat terjadi pula kasus-kasus konflik soal tanah.

Dari uraian tersebut di atas, maka apa yang disebut sebagai konsep tata ruang itu pada hakekatnya tidak lepas dari hasil kompromi berbagai pertarungan penggunaan tanah. Walaupun pada awalnya, dari sisi negara, konsep tata ruang itu dilandasi oleh niat baik dan ideal (yaitu suatu penataan demi menjaga keserasian ruang, mengembangkan 'modernitas', sekaligus melindungi masyarakat, tapi sekaligus juga mengakomodasi dan memfasilitasi investasi), namun dalam praktiknya konsep tata ruang itu mengalami bias sehingga justru menjadi sumber kolusi dan korupsi, serta menimbulkan kerusakan lingkungan secara fisik maupun sosial. Proses "dekonsentrasi" merupakan gejala yang mencerminkan hal tersebut; suatu proses pengurusan tanah secara berantai, yang pada gilirannya mengakibatkan terjadinya konflik yang meluas baik di dataran rendah maupun di pegunungan.

## **B. Ketika Tanah Menjadi Komoditas**

Seiring dengan perubahan sosial dalam berbagai aspeknya, proses alih fungsi tanah memang tidak mungkin bisa dielakkan. Proses perencanaan kota, pengembangan wilayah perumahan dan kawasan industri, dan lain-lain pasti menuntut ketersediaan tanah yang dapat dipenuhi jika dilakukan alih fungsi tanah.

Masalahnya adalah bagaimana menjamin proses alih fungsi itu sejalan dengan perencanaan peruntukan yang baik (termasuk pertimbangan lingkungan), dan bahwa hal itu perlu diatur dengan mempertimbangkan asas keadilan dalam hal



akses rakyat tani terhadap tanah garapan. Sayangnya, kenyataan yang sering ditemui adalah bahwa proses alih fungsi itu lebih didorong oleh aksi-aksi spekulasi tanah. Tanah-tanah rakyat yang sudah digusur (“dibebaskan”) itu ternyata tidak dimanfaatkan sesuai dengan “peruntukannya” tetapi banyak yang diterlantarkan. Dan itulah yang menyebabkan terjadinya gejala “dekonstruksi” seperti diuraikan di atas.

Sebagai ilustrasi, data dari pemerintah menunjukkan bahwa tanah-tanah yang telah dialokasikan untuk sektor-sektor tertentu, ternyata sebagian besar diterlantarkan. Sampai dengan tahun 1998 saja tanah-tanah terlantar itu adalah sebagai berikut: untuk perumahan 85% terlantar, untuk industri 88%, untuk jasa/pariwisata 86%, dan untuk perkebunan 74%, terlantar (lihat majalah *Informasi*, No. 224 Th. XVIII, 1988).

Alasan mengapa tanah itu dibiarkan “terlantar” bisa saja dibuat bermacam-macam. Namun menurut saya, di balik itu semua motifnya adalah satu: spekulasi tanah! Dan spekulasi ini terjadi karena tanah telah diperlakukan sebagai komoditas (barang dagangan).

Persoalan tanah yang diperlakukan sebagai komoditas ini bisa dikritisi dari dua sisi: sisi objektif dan sisi normatif. Dari sisi objektif, kita dapat mengacu kepada bermacam teori yang tersedia yang dihasilkan dari penelitian empiris. Dari sisi normatif, acuan kita jelas, yaitu pasal 33 UUD-45 dan Undang-Undang Pokok Agraria 1960 (UUPA), ditambah dengan pokok-pokok pikiran yang pernah dipesankan oleh para pejuang pendiri (*founding fathers*) Republik Indonesia.

Secara objektif teoritis, memperlakukan tanah sebagai komoditas memang tampak rasional dan wajar-wajar saja.

Akan tetapi, perlu diingat bahwa sebenarnya hal itu pada awalnya hanya dipakai sebagai suatu konsep analitis, terutama di Barat, dalam rangka mengembangkan teori ekonomi mengenai perubahan masyarakat Eropa pada saat terjadinya revolusi industri.

Secara elementer kita mengetahui bahwa jika jumlah (tersedianya) suatu benda menjadi langka (relatif terhadap penggunaanya) maka benda itu disebut sebagai benda ekonomi. Jika dalam proses pertukarannya benda tersebut dipertukarkan dengan tujuan semata-mata mencari keuntungan, maka benda tersebut menjadi barang dagangan atau “komoditas”. Dalam teori ekonomi klasik, kita juga diperkenalkan dengan tiga faktor utama yang menentukan proses produksi, yaitu *tanah*, *tenaga kerja* dan *modal*. Namun sebagai akibat industrialisasi, pentingnya tanah sebagai faktor produksi dianggap menurun ditinjau dari dinamika proses produksi industri yang berbasis perkotaan. Oleh karena itu, sebagai konsep analitis, tanah kemudian dianggap satu kategori dengan modal (modal dan tenaga kerja juga dapat diperlakukan sebagai komoditas, karena itu ada pasar modal). Seperti dikemukakan Harrison (1983: 14), *“Land was conflated into the concept of capital; its unique characteristics thereby distilled out of sight”*.

Namun sebagai benda, tanah sebenarnya mempunyai ciri-ciri yang unik dan khas, yang berbeda dari ciri-ciri benda lainnya, termasuk modal dan tenaga kerja. Keunikan ini sering diabaikan dan karenanya melahirkan praktik-praktik monopoli dan spekulasi tanah. Dari sisi luasan, tanah mempunyai ciri-ciri yang khas; dua di antaranya yang paling utama adalah (Harrison 1983: 28):

- (a) Jumlahnya tetap, dunia ini lalu merupakan ekonomi tertutup. Dengan demikian, penguasaan tanah melahirkan kekuasaan.
- (b) Umur orang (tenaga kerja) dan umur benda-benda lain terbatas. Begitu juga umur mesin (sebagai benda modal), tetapi *umur tanah tidak terbatas*.

Ciri kedua (b) itulah yang paling fundamental. Kalau buruh mendadak berhenti bekerja, dia bisa mati kelaparan. Kalau mesin tak dipakai dalam waktu lama, bisa karatan. Namun tanah, meski dibiarkan saja selama bertahun-tahun, tetap saja demikian adanya. Oleh karena itu, sistem ekonomi bebas akan memberikan peluang bagi siapa saja yang menguasai tanah untuk berbuat apa saja terhadap tanahnya itu. Inilah yang melahirkan monopoli dan spekulasi tanah, *jika ia diperlakukan sebagai komoditas*.

Revolusi industri ternyata melahirkan sistem kapitalisme, proses komersialisasi, proses komoditisasi, monopoli, serta spekulasi tanah. Kritik terhadap adanya monopoli dan spekulasi tanah memang bukan hal yang baru. Sudah sejak lebih dari seratus tahun yang lalu, para pakar dari berbagai aliran pun melontarkan kritiknya. Satu di antaranya adalah Henry George. Pada tahun 1879 dia menerbitkan bukunya berjudul *Progress and Poverty* yang menjadi *best seller* saat itu. Namun “anehnya sekarang ini hanya sedikit pakar yang mengenal buku itu” (Harrison, *Ibid*: 17). Sekalipun buku itu kuno, tetapi sekarang menjadi relevan kembali karena ternyata bukti-bukti empiris yang ada sekarang telah menunjukkan kebenaran hipotesis-hipotesis yang dikemukakan Henry George (lihat berbagai data dalam Harrison, 1983). Barangkali itulah

sebabnya pada ulang tahun seabad terbitnya buku tersebut, pada tahun 1979, buku itu dicetak ulang.

Salah satu ciri sistem kapitalisme pasar bebas adalah bahwa ekonomi dunia selalu mengalami resesi secara periodik. Menurut salah satu hipotesis Henry George, sebab yang paling mendasar bagi terjadinya resesi ekonomi adalah karena adanya monopoli dan spekulasi tanah.<sup>2</sup> Seperti telah disinggung di atas, Fred Harrison telah membuktikan kebenaran hipotesis ini. Memang diakui, buku Henry George sedikit diwarnai pertimbangan moral. Pesan buku itu antara lain menyebutkan bahwa sumber daya alam tidak memerlukan biaya produksi karena benda tersebut merupakan karunia Tuhan. Dengan demikian, secara sah sebenarnya sumber daya alam adalah milik setiap orang. Oleh karena itu, distribusi sumber daya alam haruslah adil. Agar adil dan secara ekonomi menjadi efisien, maka syaratnya tidak boleh ada monopoli atas tanah. Dalam menjabarkan pandangan George ini, Harrison menambahkan:

“... monopoli tanah menggerogoti proses kreatif. Sebab, si pemonopoli, modalnya hanya berupa usaha memperoleh jaminan hukum legal atas hak penguasaan tanah, tetapi kemudian dapat mengklaim bagian kekayaan (hasil) yang diciptakan orang lain, sebagai imbalan dari sesuatu yang tidak lain adalah sekedar “izin” untuk menggunakan tanah itu. *This is the economics of the bandit sanctified by law* (inilah sistem ekonomi bandit yang dijamin oleh hukum)” (Harrison 1983: 19).

---

<sup>2</sup> Krisis ekonomi global yang dewasa ini terjadi juga tidak lepas dipicu oleh spekulasi tanah.

Apabila kita kesampingkan dulu pertimbangan moral, secara ekonomis rasional pun monopoli dan spekulasi tanah mengakibatkan dampak paling buruk, yaitu terjadinya *pengangguran dan terhambatnya produksi*. Penjelasan yang lebih lengkap, argumentasi yang canggih, dan data yang lebih konkrit dan rinci, dapat dibaca lebih lanjut dalam buku Fred Harrison (1983), *The Power in The Land: An Inquiry to Unemployment, the Profits Crisis and Land Speculation*. Dalam uraian ringkas ini cukuplah ditekankan bahwa baik secara moral maupun rasional, monopoli dan spekulasi tanah memang pantas untuk ditolak. Dan monopoli dan spekulasi tanah ini terjadi karena tanah dianggap sebagai komoditas.

Pertanyannya, bukankah hal ini adalah proses yang wajar? Artinya, kalau orang boleh melakukan spekulasi atas benda lain yang juga komoditas, mengapa ia tidak boleh berspekulasi atas tanah jika tanah dianggap komoditas? Bukankah hal itu sudah terjadi secara nyata dalam masyarakat? Di sinilah letak perlunya dilihat pandangan normatif, mengapa sikap memperlakukan tanah sebagai komoditas pun perlu ditolak.

Namun sebelum merujuk pada acuan formal/legal berupa undang-undang, ada baiknya disinggung dulu di sini bagaimana pandangan mengenai tanah dari salah satu pejuang dan pendiri Republik Indonesia, yaitu Bung Hatta. Di antara para pejuang kemerdekaan yang peduli mengenai masalah pertanahan, Bung Hattalah yang saat itu telah mempunyai kepakaran ekonomi secara formal. Oleh karena itu, pesan-pesan beliau ini penting untuk diketahui (Lihat, I Made Sandi, 1991; juga Suhendar, 1995).

Dalam salah satu pidato beliau di Yogyakarta pada tahun

1946, terkandung suatu pandangan mengenai masalah pertanahan. Apabila diperinci, pesan itu terdiri dari sepuluh butir, empat di antaranya relevan disebutkan di sini yaitu:

- 1) Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang seorang untuk menindas dan memeras hidup orang banyak.
- 2) Pemilikan tanah yang sangat luas oleh seseorang di mana terdapat jumlah penggarap yang besar adalah bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil.
- 3) Tanah tidak boleh menjadi “obyek perniagaan” yang diperjualbelikan semata-mata untuk mencari keuntungan (dalam bahasa sekarang: tanah tidak boleh diperlakukan sebagai komoditas).
- 4) Seharusnya tidak terjadi pertentangan antara masyarakat dan negara, karena negara itu *alat masyarakat* untuk menyempurnakan keselamatan umum.

Jika diperhatikan, pesan-pesan Bung Hatta di atas (termasuk enam butir lainnya yang tak disebutkan di sini) ternyata serupa benar dengan jiwa dan isi pasal-pasal UUPA 1960. Jiwa UUPA secara jelas mengamanatkan bahwa tanah tidak boleh diperlakukan sebagai komoditas. Ada dua pasal dalam UUPA yang merupakan “pagar” bagi praktik-praktik monopoli dan spekulasi tanah, yaitu Pasal 13 dan Pasal 26. Dalam Pasal 13 ayat (2) disebutkan bahwa “Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta”. Ayat ini jelas mengamanatkan *monopoli tanah harus dilarang*. Bahkan usaha-usaha pemerintah pun jika bersifat monopoli, harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Pada ayat (3) pasal yang sama dinyatakan pula bahwa “usaha-usaha pemerintah

dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli *hanya* dapat diselenggarakan dengan undang-undang”.

Dalam Pasal 26 ayat (1) ditentukan bahwa: “Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Pada bagian penjelasan Pasal 26 ayat (1) tersebut dinyatakan bahwa

“... pemakaian tanah atas dasar sewa, perjanjian bagi hasil, gadai, dan sebagainya itu tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar *free fight*, akan tetapi pemerintah akan memberikan ketentuan-ketentuan tentang cara dan syarat-syaratnya agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan dicegah cara-cara pemerasan”.

Dua pasal di atas jelas mengamanatkan bahwa pada hakikatnya *tanah tidak* diperlakukan sebagai “komoditas”. Hal ini tidak berarti tidak ada jual beli tanah. Bukan! Hal yang ingin dicegah adalah praktik jual beli yang bersifat spekulasi sebagai akibat memperlakukan tanah sebagai “komoditas”.

Bagaimana jika hal ini dilihat dari pandangan Undang-undang Dasar 1945? Dalam membahas masalah tanah yang dikaitkan dengan UUPA, pasal 33, UUD 45, dan sila kelima Pancasila, seorang ilmuwan asing menyatakan sebagai berikut:

*“Land in this context is seen as the provider of food and clothing. This view, it should be noted, is in direct contrast to the western concept of land as an economic or commercial commodity to be bought and sold in a market economy with financial return as the main consideration”*

Terjemahan: “Dalam konteks ini tanah dilihat sebagai

penyedia pangan dan sandang. Pandangan ini, mesti ditegaskan, *berlawanan tajam* dengan konsep Barat mengenai tanah sebagai komoditas ekonomi atau komersial yang dapat diperjualbelikan dalam pasar ekonomi dengan pertimbangan utama memperoleh keuntungan finansial” (MacAndrews, 1987:21).

Jadi jelas bahwa baik UUD 45 maupun UUPA 1960 mengandung amanat tanah bukan “komoditas” seperti dalam konsep Barat. Sebaliknya, UUPA 1960 dimaksudkan sebagai sarana hukum untuk memberikan dasar bagi terciptanya sistem perekonomian yang adil dan merata. Inilah pengertian prinsipil mengapa UUPA didasarkan atas hukum adat (Pasal 5). Dalam hal ini yang dimaksudkan bukanlah dalam arti “menghidupkan kembali hukum adat”, tetapi bahwa konsep tentang hak-hak atas tanah dalam UUPA digali dari konsep-konsep hukum adat, bukan dari konsep Barat. Itulah sebabnya hak *eigendom* (hak milik mutlak) dari hukum Barat dihapuskan, dan ditekankan adanya *fungsi sosial* dari tanah. Apabila pada kenyataannya “fungsi sosial” ini oleh rezim Orde Baru justru dimanfaatkan tidak sebagaimana mestinya, itu adalah isu lain.

Di dalam membahas acuan normatif ini, ada dua hal yang harus dicatat. Pertama, hukum itu dirumuskan selalu atas dasar asumsi bahwa para penyelenggara negara adalah orang baik-baik yang akan selalu mematuhi undang-undang. Dalam praktiknya, asumsi tersebut tidak selamanya benar, sebagaimana praktik kebijakan pada masa Orde Baru. Kedua, secara sepintas lalu, acuan-acuan normatif tersebut memberikan kesan terlalu *interventionistic*. Akan tetapi, sesuai dengan pandangan Henry George, dalam masalah monopoli dan spekulasi



tanah, justru pemerintah memang harus banyak campur tangan.

Pernyataan MacAndrews di atas menunjukkan bahwa justru orang asing dapat memberikan tafsiran yang lebih benar. Seperti juga kata Henry George, jika orang tidak mau memahami masalah pertanahan sebagai masalah yang penting dan mendasar, maka usaha apapun untuk mengurangi kemiskinan akan cenderung gagal. Adapun bangsa Indonesia sendiri, yang selama rezim Orde Baru hidup dengan “tiada hari tanpa ucapan UUD-45 dan Pancasila”, justru memandang dan mau memperlakukan tanah sebagai komoditas. Mengherankan memang! Namun tidak mengherankan jika kita mau berusaha memahami apa yang menjadi tujuannya. Yaitu, Orde Baru memang mengambil kebijakan “pintu-terbuka” yang semakin lama semakin lebar: melaksanakan pembangunan dengan menggantungkan diri pada utang luar negeri, bantuan asing, dan mengundang modal asing. Istilah utang luar negeri merupakan “pelengkap” tampaknya harus diartikan sebagai “semakin lama harus semakin lengkap”, utang luar negeri semakin menumpuk, investasi modal asing semakin didorong. Oleh karena itu, kebijakan memperlakukan tanah sebagai komoditas tidak lain bertujuan untuk menciptakan sistem pasar tanah sedemikian rupa sehingga dapat memfasilitasi masuknya investasi asing. Hal ini nyata-nyata bertentangan dengan jiwa UUPA dan pesan-pesan Bung Hatta tersebut di atas.

Akibatnya, kita semua telah menyaksikan berbagai kenyataan empiris yang pada hakikatnya sangat bertentangan dengan amanat UUPA dan butir-butir pesan Bung Hatta di atas. Misalnya, orang tega menggusur tanah rakyat hanya

sekedar untuk membangun lapangan golf. Pada sejumlah kasus sengketa tanah, ternyata masyarakat bertentangan dengan negara. Pada kasus-kasus tanah perkebunan, kehutanan, PIR, dan sebagainya terdapat kesan kuat bahwa seringkali pemerintah cenderung memihak kepentingan modal daripada kepentingan rakyat. Demikianlah, berbagai kebijakan pembangunan kita mengidap bias yang besar terhadap kepentingan modal, yang kebanyakan merupakan modal asing.

Semua itu akhirnya menimbulkan pertanyaan di kalangan masyarakat, apakah selama ini kita telah mengingkari cita-cita kemerdekaan? Ataukah, semua itu terjadi karena pada dasarnya kita memang tidak tahu apa sebenarnya arti cita-cita kemerdekaan itu sendiri? Jawabannya: *Wallahu a'lam!*