

RUU Pertanahan: Strategi Percepatan Pasar Tanah

**Studi kasus atas
bantuan teknis Bank Pembangunan Asia (ADB) dalam
pengembangan kerangka hukum dan administratif proyek
pertanahan di Indonesia**



**SERIKAT PETANI INDONESIA
(SPI)
Juli 2009**

**DEWAN PIMPINAN PUSAT
SERIKAT PETANI INDONESIA (SPI)
Jl. Mampang Parapatan XIV, No.5
Jakarta - Indonesia, 12790
Telp. +62 21 799 1890
Fax. +62 21 799 3426
Email: spi@spi.or.id**

www.spi.or.id

Daftar singkatan

ADB	: Asian Development Bank / Bank Pembangunan Asia
Bappenas	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BPJ	: Badan Pertanahan Nasional
DMCs	: Developing Member Countries of ADB / Negara Berkembang Anggota ADB
GDP	: Gross Domestic Product / Pendapatan Domestik Bruto
Gerak Lawan	: Gerakan Rakyat Lawan Neokolonialisme-Imperialisme
KTT	: Konferensi Tingkat Tinggi
LAP	: Land Administration Project / Proyek Administrasi Pertanahan
LMPDP	: Land Management and Policy Development Project / Proyek Pengembangan Manajemen dan Kebijakan Pertanahan
LTWG	: Legal and Technical Working Group / Kelompok Kerja Hukum dan Teknis
MoU	: Memorandum of Understanding / Nota Kesepahaman
Perpres	: Peraturan Presiden
RETA	: Regional Technical Assistance / Bantuan Teknis Regional
RUU	: Rencana Undang-Undang
Prona	: Proyek Operasi Pertanahan Nasional
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar tahun 1945
US\$	: Dollar Amerika Serikat
UU	: Undang-Undang
UUPA	: Undang-Undang Pokok Agraria No. 5/1960
VOC	: Verenigde Ost-Indische Compagnij / Perusahaan Hindia-Belanda
WATSAL	: Water Resources Adjustment Loan / Pinjaman Manajemen Sumber Daya Air

Daftar Isi

Daftar singkatan

Indonesia: Negeri kaya yang bermasalah

ADB di Indonesia

Bantuan ADB dan Efektifitasnya
Bantuan ADB dalam sektor pertanian di Indonesia

Bantuan ADB berkontribusi pada absennya pembaruan agraria sejati

Boks: Sejarah UU Agraria di Indonesia

RUU Pertanahan tak sejalan dengan prinsip pembaruan agraria sejati

Catatan kritis tentang RUU Pertanahan:

I. RUU Pertanahan hanya berfokus pada investasi infrastruktur, bukan untuk pembaruan agraria.

II. RUU Pertanahan telah mengabaikan aspirasi rakyat

III. RUU Pertanahan: Akselerasi pasar tanah, penghapusan penghidupan dan hak-hak rakyat

IV. RUU Pertanahan: Pembangunan pedesaan yang tidak berkelanjutan

V. RUU Pertanahan: Memperparah konflik agraria

VI. RUU Pertanahan: Menghilangkan kedaulatan pangan rakyat

Boks: Pengalaman skema pasar tanah di Indonesia

Referensi

Indonesia: Negeri kaya yang bermasalah

Wilayah Indonesia terletak di Asia Tenggara dan terdiri dari 17.508 pulau. Dengan jumlah penduduk yang mencapai sekitar 237 juta jiwa, Indonesia merupakan negara terpadat keempat di dunia. Kekayaan alam Indonesia tak pelak menarik bangsa-bangsa Eropa pada era penjelajahan samudera. Bangsa Eropa pertama kali datang ke Indonesia pada tahun 1512 ketika para pedagang Portugis berupaya memonopoli perdagangan pala, cengkeh dan lada di Maluku yang terletak di bagian timur Indonesia. Para pedagang Belanda dan Inggris kemudian menyusul. Pada tahun 1602, Belanda mendirikan Perusahaan Dagang Hindia-Belanda (VOC, *Vereenigde Ost-Indische Compagnij*) dan menjadi kekuatan Eropa yang dominan di daerah ini. Karena mengalami kebangkrutan, VOC secara resmi dibubarkan pada tahun 1800 dan pemerintah Belanda menetapkan Hindia-Timur (Hindia-Belanda) sebagai koloninya. Setelah tiga setengah abad menjadi koloni Belanda, Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya setelah Perang Dunia II berakhir pada 17 Agustus 1945. Sejarah Indonesia sejak saat itu dipenuhi kekacauan dengan berbagai tantangan berupa eksploitasi kekayaan alam, bencana alam, korupsi, gerakan separatis, proses demokratisasi serta perubahan ekonomi yang pesat.

Perkiraan Produk Domestik Bruto (GDP, *Gross Domestic Product*) Indonesia pada tahun 2007 ialah US\$408 miliar. Pada tahun yang sama, estimasi GDP perkapita Indonesia berada dalam kisaran US\$1.812. Sektor jasa merupakan penyumbang terbesar bagi ekonomi Indonesia, sekitar 45,3% dari total GDP pada tahun 2005. Penyumbang GDP kedua terbesar yaitu sektor industri (40,7%), diikuti dengan sektor pertanian (14,0%). Walaupun sektor pertanian tidak menyumbang GDP sebesar sektor jasa dan industri, sektor ini menyerap tenaga kerja lebih besar dibandingkan sektor-sektor lainnya; yaitu sebesar 44,3% dari keseluruhan angkatan kerja di Indonesia atau sebesar 95 juta jiwa. Penyerapan tenaga kerja terbesar diikuti oleh sektor jasa (36,9%) dan sektor industri (18,8%). Industri-industri besar di Indonesia meliputi industri minyak dan gas alam, tekstil, pakaian serta pertambangan. Hasil-hasil pertanian utama dari Indonesia meliputi kelapa sawit, beras, teh, kopi, rempah-rempah dan karet. Pada akhir 1980-an, investasi asing membanjiri Indonesia, terutama ditujukan ke sektor manufaktur berorientasi ekspor yang berkembang pesat dan dari tahun 1989 – 1997, ekonomi Indonesia mengalami rata-rata pertumbuhan lebih dari 7%.

Pada tahun 1997-1998, Indonesia merupakan negara yang paling terkena dampak krisis moneter (atau krisis keuangan Asia). Nilai tukar rupiah terhadap dollar AS melemah dari sekitar Rp. 2.000 menjadi Rp. 18.000 dan ekonomi Indonesia menyusut sebesar 13,7%. Semenjak saat itu Rupiah menjadi stabil pada kisaran nilai tukar Rp. 10.000 dan pemulihan ekonomi mulai terjadi secara signifikan walaupun perlahan. Lambatnya pemulihan krisis di Indonesia disebabkan oleh labilnya kondisi politik sejak 1998, reformasi ekonomi yang lamban, serta korupsi di setiap tingkatan pemerintahan dan swasta. Walaupun demikian, pertumbuhan GDP Indonesia

melebihi 5% pada 2004 dan 2005 dan diperkirakan akan terus meningkat semenjak saat itu. Namun pertumbuhan ini tidak memiliki dampak yang berarti untuk jumlah pengangguran serta kenaikan pendapatan, naiknya harga bahan bakar dan beras pada saat yang bersamaan memperparah kemiskinan di Indonesia.¹

Sektor pertanian merupakan sumber penghidupan rakyat di Indonesia. Mayoritas rakyat Indonesia (sekitar 40.08% dari total populasi) terlibat dalam berbagai jenis kegiatan pertanian termasuk pertanian pangan, pertanian non-pangan, peternakan serta perikanan air tawar². Walaupun demikian, pemerintah Indonesia tidak memprioritaskan sektor pertanian dalam target pembangunannya. Hal ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pemerintah lebih memilih untuk meningkatkan pembangunan sektor industri. Sejak rezim Orde Baru³ sampai saat ini, pemerintah selalu mendukung investasi asing atau utang luar negeri sebagai solusi utama untuk mendanai pembangunan di Indonesia. Tindakan ini terus dilakukan walaupun investasi asing dan ekspansi sektor industri berkontribusi terhadap terus menurunnya luas lahan pertanian yang berakibat pada ketergantungan terhadap pasar komoditas pertanian internasional, menurunnya produksi pangan, dan lemahnya petani mengendalikan harga dan pasar domestik di Indonesia.

ADB di Indonesia

Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*, ADB) merupakan sebuah lembaga keuangan pembangunan internasional yang memiliki misi untuk membantu negara-negara berkembang dalam mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas hidup rakyatnya.⁴ ADB didirikan pada 1966 dan memiliki 66 negara anggota yang terdiri dari 47 negara anggota dari Asia-Pasifik dan beberapa negara anggota dari luar kawasan ini. Dari 47 negara anggota ADB yang berada di kawasan Asia-Pasifik, 43 diantaranya merupakan negara debitor yang termasuk ke dalam kategori Negara Berkembang Anggota ADB (*Developing Member Countries*, DMC). Indonesia termasuk ke dalam kategori ini. Dalam menjalankan tugasnya, ADB didanai oleh pajak yang dibayar oleh setiap negara anggotanya. Selain itu lembaga keuangan ini juga mendapatkan pemasukan dalam bentuk pembayaran utang. ADB juga mendapatkan keuntungan dengan menerbitkan surat berharga (saham) di pasar saham internasional.

ADB merupakan perangkat multilateral bagi negara-negara maju untuk melakukan intervensi dan eksploitasi terhadap negara-negara berkembang

1 <http://en.wikipedia.org/wiki/Indonesia>

2 <http://www.spi.or.id/?p=149>

3 Rezim Orde Baru di bawah pimpinan Presiden Soeharto menguasai Indonesia selama 32 tahun sejak tahun 1966. Rezim ini merupakan rezim yang sangat diktatorial dan terjadi sejumlah besar pelanggaran Hak Asasi Manusia pada masa kekuasaannya. Di bawah kepemimpinan yang sama, pada tahun 1967, Indonesia pertama kali terbuka untuk investasi asing. Pemerintahan Soeharto mendukung industrialisasi dan juga mendanai pembangunan dari utang luar negeri. Rezim Orde Baru tumbang pada 1998 karena desakan rakyat.

4 www.adb.org

di dalam sistem neo-liberal dan globalisasi yang terjadi sekarang ini. ADB merupakan salah satu dari berbagai lembaga serupa yang menyarankan pemerintah negara-negara berkembang untuk menerapkan agenda pembangunan berdasarkan pertumbuhan ekonomi dan mempromosikan pasar bebas. Untuk alasan tersebut, pemerintah harus mengurangi perannya dalam melindungi rakyat, sementara itu, pada saat yang bersamaan peranan sektor swasta terhadap ekonomi harus diperkuat. Melalui ADB dan lembaga keuangan lainnya, sektor swasta telah berhasil melobi pemerintah untuk membuka dan menyediakan kepastian hukum bagi para investor dengan alasan untuk pertumbuhan dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Lebih jauh lagi, privatisasi, liberalisasi dan deregulasi telah memfasilitasi modal-modal besar untuk mengeksploitasi kekayaan alam di negara-negara miskin dan berkembang.

Pada tahun 1980-an, ADB menerapkan seperangkat ketentuan yang harus dipenuhi oleh negara penerima bantuan. Pengajuan bantuan (hibah dan utang) dapat diterima jika negara yang mengajukannya memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam matriks kebijakan ADB. Matriks kebijakan tersebut meliputi: kebijakan atau peraturan penyediaan fasilitas untuk pihak swasta dalam sektor ekonomi dan sektor publik seperti energi, transportasi, dan sektor air; privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN); dan pembukaan pasar tanah dan pasar produk pertanian. Kesimpulannya, bantuan yang diberikan oleh ADB menjadi alat untuk mengikis kedaulatan bangsa kita. Semakin banyak kita menerima bantuan, maka kemerdekaan kita untuk menentukan nasib sendiri semakin dibelenggu.

Bantuan ADB dan efektifitasnya

Keterlibatan ADB di Indonesia bermula sejak tahun 1967. Sampai akhir 2007, akumulasi total bantuan ADB terhadap Indonesia (total 291 gelombang) mencapai jumlah US\$22,56 milyar. Lembaga ini juga telah menyediakan bantuan teknis untuk 491 proyek yang bernilai US\$253,66 juta. Pada tahun 2008, ADB memberikan bantuan sebesar US\$1,085 milyar untuk Indonesia. Jumlah tersebut meningkat pada 2009 menjadi US\$1,75 milyar. Berdasarkan data dari tahun 1999, sebagian besar bantuan ADB digunakan untuk mendanai proyek-proyek infrastruktur sosial (35%), kemudian diikuti oleh sektor energi (23%), sektor industri dan keuangan (18%), pertanian dan sumber daya alam (14%), transportasi dan komunikasi (9,5%), dan multisektor lainnya (0,5%). Delapan tahun kemudian, terjadi perubahan proporsi bantuan ADB. Dalam bantuan yang diberikannya tahun 2007, sektor pertanian dan sumber daya alam mendapatkan jumlah terbesar (17,13%), diikuti oleh sektor energi (17,09%), keuangan (13,5%), multisektor (12,58%), transportasi dan komunikasi (12,03%), pendidikan (9,5%), hukum dan kebijakan publik (8,69%), kesehatan dan jaring pengaman sosial (7,74%), perdagangan dan industri (3,08%), serta air dan sanitasi pembuangan limbah (1,67%).

Banyak pihak yang menilai bahwa bantuan baik berupa utang ataupun hibah- yang diberikan oleh ADB ini terbukti tidak efektif. Data dari ADB pada tahun 2007 menunjukkan tingkat efektivitas utang yang berbeda-beda.

Berdasarkan data tersebut, tingkat efektivitas bantuan tertinggi dicapai oleh sektor transportasi dan komunikasi sebesar 95%. Sedangkan sektor pertanian dan manajemen sumber daya alam hanya mencapai tingkat efektivitas sebesar 37%. Data ini menunjukkan bahwa 63% bantuan ADB untuk sektor pertanian telah gagal mencapai tujuannya.

Salah satu temuan dari Dana Pertahanan Lingkungan (EDF, Environmental Defence Fund)—sebuah organisasi advokasi lingkungan dari AS—menunjukkan bahwa berdasarkan standar penilaian keberlanjutan proyek Komisi Kongres AS terhadap Keuangan Internasional (Komisi Meltzer) tahun 2000, setidaknya 70% proyek bantuan ADB di Indonesia kemungkinan besar tidak akan menghasilkan manfaat jangka panjang dalam aspek ekonomi maupun sosial di Indonesia⁵. Menurut standar tersebut, terdapat empat kriteria untuk mengukur kesuksesan suatu proyek atau program: relevansi, efektivitas, efisiensi dan keberlanjutan. Selain analisis yang dikemukakan oleh Komisi Meltzer, banyak analisis lain yang menunjukkan kegagalan bantuan ADB dalam hal implementasi teknis. Terlepas dari kendala-kendala teknis, bagaimanapun juga bantuan ADB merupakan sebuah “bola api” yang berbahaya. Bantuan ADB pada hakikatnya menjadi sebuah instrumen untuk mendukung liberalisasi pengelolaan kekayaan alam di Indonesia. Konsekuensi dari visi ADB ini ialah penderitaan rakyat yang disebabkan oleh berkurangnya sumber kehidupan dan penghidupan mereka hari demi hari.

Bantuan ADB dalam sektor pertanian di Indonesia

Ratusan proyek bantuan ADB di sektor pertanian telah diimplementasikan di Indonesia sejak 1967. Sejumlah besar organisasi masyarakat telah mengidentifikasi kegagalan proyek-proyek tersebut, yakni berupa penghilangan akses rakyat terhadap kekayaan alam. Salah satu proyek ADB di Indonesia yang dinilai gagal memenuhi kriteria keberhasilan proyek adalah “Proyek Promosi Pertanian dengan Irigasi Berkelanjutan di Sumatera Utara”. Tujuan utama yang ingin dicapai oleh proyek ini ialah meningkatkan produktivitas pertanian dengan meningkatkan sistem irigasi dan lembaga masyarakat, termasuk serikat-serikat petani. Proyek ini mengabdikan total dana US\$217 juta. Pemerintah menyediakan pendanaan sebesar US\$83,9 juta—dengan menggunakan dana utang—untuk proyek ini, sementara petani menanggung sebesar US\$3,1 juta.

Proyek ini berjalan paralel dengan proses privatisasi air yang juga didukung oleh bantuan Bank Dunia dalam Proyek Manajemen Sumber Daya Air (*Water Resources Adjustment Loan*, WATSAL). Untuk memuluskan proses liberalisasi, dibutuhkan Undang-Undang (UU) Sumber Daya Air, maka dari itu proyek ini ditunda selama empat tahun (1997 sampai 2001) untuk menunggu rampungnya UU tersebut. Proyek ini akhirnya dinilai gagal karena tidak tuntasnya pembangunan irigasi seperti yang disebutkan dalam proposal.

Selain proyek di Sumatera Utara, Proyek Pembangunan Pertanian Nusa Tenggara juga mengalami kegagalan. Proyek irigasi senilai US\$137 juta ini dimulai pada 1992 dan selesai pada 1996. Proyek ini ditujukan untuk

5 http://www.edf.org/documents/2898_ADBinitownwords.pdf?redirect=adb

membangun irigasi di lokasi seluas 1.140 hektar yang terletak di Kambaniru, Sumba Timur. Proyek ini dinilai oleh ADB sebagai proyek yang “secara umum berhasil”. Walaupun demikian, proyek ini menimbulkan hilangnya tempat tinggal untuk lebih dari 1.000 keluarga dan hilangnya tanah-tanah yang subur. Proyek pertanian lainnya yang gagal diterapkan di Indonesia ialah Program Sektor Pertanian Pangan yang menghabiskan dana US\$250 juta, dievaluasi pada 1997; Proyek Kredit Agro-Industri⁶ senilai US\$29,5 juta, dievaluasi pada 1996; dan Pinjaman ADB untuk Sektor Energi Terbaharui yang dievaluasi pada 2002.

Bantuan ADB berkontribusi pada absennya pembaruan agraria sejati

Boks: Sejarah UU agraria di Indonesia

1. Regulasi sektor agraria memiliki cakupan yang sangat luas, termasuk tanah, air, dan kekayaan alam – termasuk yang terdapat di udara dan ruang angkasa di atasnya – sektor agraria merupakan salah satu isu yang paling kompleks dan strategis di Indonesia.
2. Undang Undang Pokok Agraria (UUPA No. 5 / 1960) merupakan payung hukum untuk semua regulasi sektor agraria, dan dipercaya sebagai salah satu produk hukum yang terbaik di Indonesia. UU ini bukan hanya dipuji karena proses penyusunannya yang sangat demokratis, UU ini juga sesuai dengan mandat UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia. Selanjutnya UU ini sesuai pula dengan situasi dan kondisi politik, sosial, dan ekonomi, serta menghormati kebudayaan bangsa. Prinsip tanah untuk para penggarap dan sifat sosial dari tanah dipercaya menjadi basis pembaruan agraria sejati di Indonesia bahkan sampai saat ini. UU ini juga didukung oleh berbagai pihak, terutama para petani kecil dan kaum nasionalis, karena menyatakan bahwa pembangunan nasional harus didasarkan pada sektor pertanian dan pembangunan ekonomi demokratis di daerah pedesaan.
3. Walaupun demikian, setelah tahun 1966, UUPA dipetieskan: Tidak dihapuskan, tetapi juga tidak diterapkan. Semenjak era Orde Baru, banyak UU sektoral yang muncul sehingga melemahkan atau bertentangan dengan UUPA. UU sektoral yang harusnya lebih teknis untuk mendukung UUPA, diciptakan untuk melanggengkan kekuasaan rezim Orde Baru dan dalam banyak kasus, tidak tersinkronisasi dengan UUPA. Maka dari itu tidaklah mengejutkan bahwa lebih dari setengah abad sejak Indonesia merdeka, tidak tercapai pembaruan agraria sejati sesuai dengan yang dimandatkan oleh UUD 1945 dan UUPA.
4. Dalam sebuah skema yang sistematis, pasar tanah dan liberalisasi di sektor pertanian muncul pertama kali tahun 1995 dalam program Bank Dunia yang dimanifestasikan dalam Proyek Administrasi Pertanahan (LAP, *Land Administration Project*) 1 dan 2 (1995 – 2004). LAP telah didahului oleh Proyek Pembangunan Manajemen dan Kebijakan Pertanahan (LMPDP, *Land Management and Policy Development Project*) yang telah menghasilkan 12 surat kebijakan (*policy paper*) dan sejumlah dokumen yang digunakan sebagai argumen untuk membangun kerangka hukum pertanian di Indonesia. Sejumlah tawaran untuk mempercepat dibukanya pasar tanah didukung oleh pemerintah, terutama dengan mengamandemen UUPA.
5. Kemudian pada tahun 2002 – 2003, ide untuk mengamandemen UUPA mendapat penolakan yang keras dari berbagai pihak, terutama dari gerakan rakyat dan organisasi petani. Walaupun demikian, Pemerintah Indonesia bersama Badan Pertanahan Nasional (BPN) terus membuat peraturan yang mereka klaim sebagai turunan dari UUPA – peraturan-peraturan yang lebih adaptif terhadap investasi dan pembangunan infrastruktur. Sebagaimana yang diperhatikan oleh banyak pihak, fakta ini tidak dapat dipisahkan dari Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Infrastruktur Indonesia (2005 dan 2006). Dalam acara ini, ide untuk menciptakan UU sektoral terus didorong, terutama Rancangan Undang-Undang (RUU) Sumber Daya Pertanian yang kemudian diubah menjadi RUU Pertanahan.
6. Program Bantuan Teknis Regional (RETA, *Regional Technical Assistance*) yang didanai oleh ADB dimulai pada tahun 2000. RETA merupakan program ADB yang sangat antusias mendukung pasar tanah dan liberalisasi sektor pertanian. Rekomendasi dari LMPDP dan RUU sektoral sebagai turunan UUPA pun digunakan. RETA lahir dari inisiatif BPN untuk menindaklanjuti rekomendasi dari pengembangan kerangka hukum dan administrasi lahan.

⁶ *Report finds 70% ADB projects in RI unsustainable*, The Jakarta Post, 2004

Pada Desember 2007, bantuan teknis dengan nama “Peningkatan Kerangka Hukum dan Administratif Proyek Tanah” (TARs/INO/37304-INO-TAR) dikeluarkan dengan nomor proyek 37304 dan ditandatangani oleh ADB dan Pemerintah Indonesia. Tujuan bantuan teknis ini secara umum ialah intervensi, terutama dalam mengembangkan kerangka hukum dan administratif untuk proyek-proyek yang menyangkut bidang pertanahan, termasuk mengenai penggusuran dan akuisisi lahan. BPN akan menjadi lembaga pelaksana proyek ini. Target dari bantuan teknis ini ialah meningkatnya kesadaran dan pemenuhan hak-hak atas tanah serta pembebasan lahan (baca: penggusuran dan akuisisi) yang sesuai dengan standar internasional.

Pada tahun 2002, ADB (melalui RETA) bersama BPN mengeluarkan RUU Akuisisi Lahan dan serangkaian rekomendasi untuk memfasilitasi implementasi peraturan baru tersebut. Berdasarkan hasil ini, ADB kemudian menyalurkan pendanaan berupa hibah yang diperuntukkan sebagai bantuan teknis dalam rangka memfasilitasi penciptaan kerangka hukum dan administratif untuk pembebasan dan akuisisi tanah.

Namun bantuan teknis tersebut tidak disetujui karena pemerintah ternyata mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 36 / 2005⁷, dan bukan UU Akuisisi Lahan seperti yang diajukan sebelumnya. Perpres ini keluar sebagai jawaban dari rekomendasi KTT Infrastruktur yang dilaksanakan pada Januari 2005. Dalam KTT tersebut, pemerintah berjanji untuk mengeluarkan 14 paket kebijakan yang akan menjamin bisnis dan investasi berjalan lancar di Indonesia—beberapa diantaranya tentulah mengenai pembebasan lahan. Pada tahun yang sama, beberapa proyek yang berkaitan dengan pertanahan dikeluarkan. Salah satunya adalah proyek LMPDP yang diutang oleh Bank Dunia.

Perpres 36/2005 bertujuan untuk memancing investasi besar dalam berbagai proyek infrastuktur. Dalam satu tahun, terdapat banyak penolakan publik, terutama dari organisasi petani. Versi amandemen perpres tersebut, yakni Perpres No. 65 / 2006 dikeluarkan satu tahun setelahnya. Peraturan ini masih menimbulkan kontroversi karena bertentangan dengan semangat UUPA untuk mewujudkan pembaruan agraria sejati. Seperti biasa, suara rakyat tidak diperhitungkan dalam proses penyusunan dan implementasinya. Pada rentang masa tersebut, ADB—melalui bantuan teknis—masih terus melanjutkan aktivitasnya, dan BPN serta Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) melakukan berbagai misi pencarian fakta berkaitan dengan isu ini.

Selanjutnya pada Maret 2007 sebuah UU sektoral dikeluarkan, yaitu UU No. 25/2007 (UU Penanaman Modal). UU ini—karena semangat neoliberalisme yang kental—juga ditolak oleh berbagai pihak. SPI bersama koalisi nasionalnya, Gerakan Rakyat Lawan Neokolonialisme-Imperialisme (Gerak Lawan), mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. UU ini

7 Perpres No. 36 / 2005 (kemudian diamandemen menjadi Perpres No. 65 / 2006) ialah sebuah Peraturan Presiden yang mengurus pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan publik, diantaranya bertujuan untuk mengatasi masalah akuisisi lahan untuk beberapa proyek atas nama kepentingan publik.

kemudian terbukti bertentangan dengan UUD 1945, terutama dalam pasal mengenai insentif hak atas tanah untuk investor. Pasal-pasal mengenai hal terkait kemudian dicabut oleh Mahkamah Konstitusi. Proses ini menjadi hal yang sangat penting dan seharusnya dipertimbangkan dalam pembuatan rancangan UU Pertahanan, serta dalam sejarah bagaimana pasar dan liberalisasi tanah ternyata dirancang secara berkesinambungan.

Di sisi lain, bantuan teknis ADB ternyata masih terbuka untuk perubahan. Setelah misi pencarian fakta selesai pada tahun 2007, BPN meminta bantuan teknis yang ditawarkan dengan mempersiapkan RUU Pertanahan dan peraturan implementasi lainnya yang berkaitan. Pemerintah menjadikan RUU Pertanahan sebagai prioritas pada waktu itu. Kesepakatan pun terjadi antara pemerintah dengan ADB dengan ditandatanganinya Nota Kesepahaman (MoU) pada bulan Oktober 2007.

Sebagai pelaksana proyek ini BPN akan membentuk Kelompok Kerja Hukum dan Teknis (LWTG) di bawah kepemimpinannya, yang terdiri dari beberapa elemen pemerintah seperti Bappenas, Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Hukum dan HAM, Departemen Pekerjaan Umum, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, Departemen Agama dan Sekretariat Negara.

RUU Pertanahan tak sejalan dengan prinsip pembaruan agraria sejati

Fokus isu dalam pembuatan RUU Pertanahan menyebutkan bahwa RUU ini akan berada dalam kerangka UU Agraria yang telah ditetapkan sebelumnya (UUPA). Walau demikian, faktanya di dalam dokumen bantuan teknis proyek ini terdapat kecenderungan bahwa RUU pertanahan akan meneruskan upaya regulasi sebelumnya untuk menghilangkan hak-hak rakyat atas tanah demi kepentingan publik, sebagaimana yang diatur di dalam Perpres No. 65/2006.

Perpres No.65/2006 mengatur tentang pengadaan tanah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum. Perpres ini dimaksudkan sebagai turunan teknis dari UUPA yang secara umum mengatur masalah penggarapan lahan, hak atas tanah, registrasi dan fungsi sosial tanah. Di dalam Perpres ini diatur tentang akuisisi lahan dan relokasi tempat tinggal untuk pembangunan yang cepat dan berskala besar, termasuk juga pembangunan infrastruktur dan investasi.

Lahirnya Perpres ini tak lepas dari upaya para pelaku bisnis dan investor yang menyatakan bahwa akuisisi lahan merupakan salah satu hambatan terbesar untuk investasi di Indonesia⁸. Komentar serupa juga dinyatakan oleh Bappenas dan ADB pada KTT infrastruktur Indonesia (2005) . “Akuisisi lahan dan relokasi tempat tinggal tetap merupakan penyebab utama

8 Isu ini seringkali diangkat di media nasional dengan berbagai pro dan kontra, sebagai contoh lihat: *Infrastructure sektor draws interest*, (The Jakarta Post, 05/06/2009), *Easing land acquisition*, (The Jakarta Post 05/11/2005), *Poorly drafted law*, (The Jakarta Post, 07/15/2004), *The nationwide controversy over government land acquisition*, (The Jakarta Post, 07/14/2005), *Land acquisition a long-standing snag*, (The Jakarta Post, 01/05/2009).

penundaan implementasi dan pencairan dana proyek”⁹. Kepentingan investor tersebut kemudian difasilitasi dalam Perpres 65/2006. Walau perpres ini dimaksudkan sebagai penjabaran dari UUPA, namun secara teknis proses penggusuran lahan untuk kepentingan umum ini justru jauh dari nilai dan semangat UUPA yang mengatur pengelolaan tanah untuk kepentingan rakyat. Perpres 65/2006 mengesampingkan aspirasi rakyat dalam proses akuisisi dengan keputusan sepihak yang harus diterima rakyat pasca 120 hari perundingan. Perpres ini juga tidak memberikan jaminan dan kepastian bagi masyarakat pemilik tanah untuk terhindar dari merosotnya kualitas hidup jika tidak memiliki tanah lagi.

Lebih jauh, fokus dari Perpres No. 65/2006 adalah pada akuisisi lahan itu belaka. Padahal, dalam proses pembangunan terutama di negara-negara berkembang seperti Indonesia, keseluruhan kebijakan sektor agraria seharusnya menjamin lahan untuk para penggarapnya. Hal ini disebabkan oleh besarnya angka rakyat yang bekerja di pedesaan dan di sektor yang berkaitan dengan pertanian. Di sisi lain, salah satu hambatan mendasar untuk mengembangkan basis pembangunan ini ialah hak atas lahan karena banyak intervensi seperti investasi dan pembangunan infrastruktur pada akhirnya akan mengganggu sektor pertanian. Data memperlihatkan sekitar 44.3% dari total tenaga kerja di Indonesia terlibat dalam pertanian dan hampir 70% rakyat Indonesia tinggal di pedesaan. Namun, tingkat kepemilikan lahan untuk pertanian hanya mencapai rerata 0,5 hektar per rumah tangga¹⁰.

Penolakan publik berdasar pada berbagai pengalaman dimana pengadaan tanah telah gagal dalam memenuhi hak rakyat. Sebagai contoh, rakyat yang tinggal di pedesaan kerap mendapatkan perlakuan yang tidak adil dalam isu ini: pemerintah melaksanakan program dengan tidak tepat, sebagian besar pengadaan lahan berujung pada penggusuran, dan masalah kompensasi dan ganti rugi relokasi serta pemulihan sumber penghasilan yang tidak adil. Dalam kasus ini, hak-hak ekonomi, sosial dan budaya rakyat telah dilanggar.

Sama halnya dengan Perpres 65/2006, RUU Pertanahan juga akan mengatur isu pengadaan tanah. Menurut dokumen bantuan teknis, latar belakang kelahiran RUU Pertanahan ini disebabkan oleh: (i) kurang dikembangkannya kerangka hukum yang menjamin relokasi tempat tinggal yang adil dan cepat; (ii) tidak terdapatnya regulasi mengenai pengadaan tanah/penggusuran yang komprehensif; (iii) kapasitas yang tidak memadai untuk tugas-tugas yang berkaitan dengan pengadaan tanah/penggusuran.

RUU Pertanahan, yang akan menekankan pada isu relokasi dan penggusuran tempat tinggal, juga akan menutup kesenjangan peraturan dari Perpres 65/2006. Jika dalam Perpres 65/2006 kompensasi untuk penggusuran hanya akan diberikan kepada rakyat yang memiliki sertifikat tanah atau bagi mereka yang memiliki hak tradisional-kultural akan tanah tersebut, maka dalam RUU Pertanahan tidak demikian. Rakyat yang tidak memiliki bukti

9 *Republik of Indonesia: Enhancing the Legal and Administrative Framework for Land Project*, ADB, December 2007

10 Rata-rata kepemilikan lahan di Indonesia ialah 0,3 hektar di Jawa dan 1,19 hektar di luar Jawa.

hukum atas tanah—yang merupakan fenomena umum di Indonesia—akan juga diatur oleh hukum melalui sertifikasi tanah. Sertifikasi tanah menjadi sebuah instrumen penting dalam penciptaan pasar tanah. Tanah menjadi komoditas dan akan dengan mudah-bebas diperjualbelikan. Sertifikasi tanah selanjutnya menjadi krusial untuk mendorong investasi dan pembangunan infrastruktur, misalnya dalam investasi pembangunan jalan tol yang saat ini sedang giat-giatnya dilakukan.

Salah satu indikasi dari inisiasi menuju RUU Pertanahan ini terlihat dari program kerja Bappenas (bersama BPN) untuk menerbitkan satu juta sertifikat tanah pada tahun 2008. Hal ini telah diproses dalam rencana kerja BPN 2008 yang menyusun pengaturan penggarapan, penggunaan dan pemilikan 10.000 persil lahan serta redistribusi 300.000 persil lahan. Selain itu, berdasarkan keterangan dari BPN, saat ini telah dilakukan sertifikasi lahan di 380 kecamatan/kabupaten di seluruh Indonesia. Sebagai catatan, keseluruhan proses sertifikasi tersebut terjadi secara masif pasca KTT Infrastruktur tahun 2005 yang lalu. Proses legalisasi dan formalisasi lahan melalui sertifikasi terjadi bersamaan dengan proses penggusuran dan akuisisi lahan atas nama pembangunan. Selanjutnya, sertifikasi yang dilakukan secara masif akan mendorong dipercepatnya (baca: terakselerasinya) pasar tanah.

Parahnya, proses sertifikasi ini diklaim sebagai suatu rangkaian kegiatan dibawah program “pembaruan agraria” versi pemerintah. Bahkan pemerintah juga mengeluarkan serangkaian produk hukum sebagai landasan operasionalnya. RUU Pertanahan ini juga menjadi salah satu produk hukum yang diklaim pemerintah sebagai produk dari program “pembaruan agraria” versi pemerintah.

Namun demikian, “pembaruan agraria” versi pemerintah yang menekankan pada investasi dan pembangunan infrastruktur serta eksploitasi kekayaan alam ini bukanlah pembaruan agraria yang dimandatkan UUD 1945. Bahkan proses yang terjadi justru sangat bertentangan dengan konstitusi dan tidak sesuai dengan aspirasi rakyat. Suara rakyat yang disampaikan melalui organisasi petani kecil menginginkan pembaruan agraria yang integral dan yang menjamin akses dan hak rakyat miskin atas tanah. “Pembaruan agraria” versi pemerintah saat ini sangatlah mirip dengan pembaruan agraria yang dipimpin oleh pasar—dimana redistribusi lahan tidak akan menciptakan distribusi kekayaan, tetapi akan membuat tanah menjadi komoditas yang dapat dijual dan dibeli atas nama pembangunan. Sertifikasi, pengadaan lahan dan penggusuran hanya akan mempercepat pasar tanah dimana orang-orang kaya dapat dengan mudah membeli tanah dari rakyat miskin. Tanah juga hanya akan jadi komoditas dan dinilai hanya sebagai selembar kertas sertifikat belaka. Dengan dikeluarkannya Perpres 65/2006 dan RUU Pertanahan (dan jika nanti disahkan oleh DPR menjadi UU), pemerintah akan memiliki kekuatan yang besar untuk melakukan penggusuran lahan terhadap rakyatnya atas nama pembangunan—terutama yang berhubungan dengan investasi dan infrastruktur.

Catatan kritis tentang RUU Pertanahan

Berdasarkan laporan terakhir (TARs/INO/37304-INO-TAR) dan terbitan yang berkaitan dengan proses bantuan teknis, RUU Pertanahan menuai beberapa respon kritis dari gerakan sosial, terutama dari organisasi petani kecil. SPI sendiri telah mengeluarkan pernyataan untuk mengkritisi proses menuju RUU Pertanahan. Analisis mengenai proses dan RUU Pertanahan bisa kita lihat di bawah ini:

1. *RUU Pertanahan hanya berfokus pada investasi infrastruktur, bukan untuk pembaruan agraria.*

Fokus RUU Pertanahan adalah dalam rangka menyediakan tanah bagi kepentingan investasi/pembangunan infrastruktur. Tanpa memandang kepemilikan, luasan dan peruntukan tanah terlebih dahulu, pemerintah akan dapat menggunakan RUU pertanahan ini sebagai dasar untuk menggusur tanah/lahan pemukiman dan pertanian yang biasanya hanya dimiliki dalam luasan yang sempit namun menjadi sumber penghidupan dan mata pencaharian bagi rakyat kecil. Penggusuran ini akan mengebiri hak rakyat kecil yang sebenarnya membutuhkan akses terhadap alat produksi (dalam hal ini tanah) untuk menjamin keberlangsungan hidupnya. Dengan menghilangkan akses rakyat terhadap alat produksinya, RUU Pertanahan jelas-jelas tidak merespon kebutuhan rakyat kecil dan tidak mendukung proses pembangunan jangka panjang. Inilah bukti bahwa bantuan yang diberikan oleh ADB adalah bantuan yang buruk dan merusak.¹¹

Saat ini terdapat terdapat 91 proyek ADB untuk pembangunan infrastruktur sejak tahun 2005—sebagian besar berupa proyek jalan tol. Dari total investasi selama lima tahun (2005 - 2009), proyek-proyek ini menghabiskan dana US\$145 milyar. Hanya 17% dari dana proyek-proyek tersebut yang ditanggung oleh pemerintah, sisanya (83%) ditanggung oleh investasi asing.

Lahirnya RUU Pertanahan juga dinilai sebagai bentuk pengkhianatan kepada bangsa. Jika pemerintah mengklaim RUU Pertanahan sebagai bagian dari program pembaruan agraria, maka RUU ini seharusnya memfokuskan pada pembangunan pedesaan dan pertanian sebagai fokus dari pelaksanaan pembaruan agraria yang telah dinanti-nantikan oleh sebagian besar rakyat Indonesia. Pembaruan agraria sejati yang diyakini mampu membawa kesejahteraan pada seluruh rakyat Indonesia hanya dapat dilakukan dengan menegakkan prinsip keadilan sosial. Akses yang adil terhadap kekayaan alam menjadi titik pangkal dari proses pembangunan bangsa yang berkelanjutan. Berikut ini beberapa peraturan teknis yang harus dipenuhi untuk mewujudkan pembaruan agraria sejati :

- Pembatasan kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas; serta ditetapkan jumlah maksimal kepemilikan dan mekanisme penguasaan tanah.

¹¹ Beberapa indikator mengenai bantuan yang baik dapat dilihat pada kampanye *More and Better* (<http://www.moreandbetter.org/en/about/common-principles-for-good-aid>)

- Penegakan prinsip kewajiban untuk menggarap atau memanfaatkan tanah pertanian secara aktif oleh pemilik tanah dengan menghindari cara-cara penindasan. Ini mencerminkan bahwa lahan pertanian tidak dapat dimiliki secara *absentee*.¹²
- Penetapan kompensasi atas kelebihan kepemilikan lahan dan lahan *absentee*.
- Penetapan objek (tanah yang akan didistribusikan) dan subjek (yang menerima) *land reform*.
- Penetapan pengaturan pemakaian tanah pertanian secara bersama atau bagi hasil.
- Pembatasan penggadaian tanah pertanian produktif; penggadaian tersebut hanya akan berlaku sementara (cuma berlaku 7 tahun dan harus dikembalikan kepada pemilik tanah yang menggarap, sesuai UU No. 56 Perpu 1960).

II. RUU Pertanahan telah mengabaikan aspirasi rakyat

Semenjak MoU ditandatangani pada bulan Desember 2007, proyek bantuan teknis telah ditangani dengan cara rahasia. Sampai saat ini, rakyat tidak memiliki kesempatan untuk melihat bahkan satu kata pun dari RUU Pertanahan. Konsultasi yang diajukan antara rakyat dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidaklah jelas¹³. Padahal dalam proses pembuatan RUU sangat dimungkinkan kerjasama dengan rakyat dan organisasi sosial (misalnya kerja sama dengan organisasi petani kecil). Dengan melakukan hal ini, partisipasi dapat secara khusus membangun pemberdayaan politik rakyat dan kapasitas rakyat untuk mengartikulasikan pandangan mereka. Selanjutnya, partisipasi juga membuka peluang implementasi model pembangunan yang dibuat mereka sendiri. Keseluruhan proses penyusunan RUU Pertanahan ini seharusnya melibatkan rakyat secara umum, bukan sebatas dalam proses konsultasi saja.

Metodologi penyusunan RUU Pertanahan juga harus dipertanyakan: BPN sebagai lembaga pelaksana bantuan teknis ini memberikan masukan kepada ADB bahwa Indonesia tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk mempersiapkan UU Pertanahan. Oleh karenanya, beberapa konsultan internasional dengan tambahan beberapa konsultan nasional akan menangani proses drafting agar rancangan yang dihasilkan sesuai dengan standar internasional. Konsekuensinya berimbas pada anggaran proyek, dimana hampir separuh anggaran

¹² *Absentee* merupakan istilah yang digunakan di dalam UUPA yang berarti bahwa lahan dimiliki oleh seseorang yang tinggal di luar kecamatan tempat tanah tersebut berada. Ketentuan ini mencerminkan mandat UUPA, dan desakkan masyarakat, bahwa pertanian harus dilakukan secara aktif oleh masyarakat yang memiliki lahan. Maka dari itu, dengan ketentuan seperti ini, ekonomi lokal dan pertanian dapat berkembang dan lahan tidak hanya berupa komoditas faktor produksi belaka. Saat ini, sejumlah besar lahan dimiliki oleh beberapa orang yang tidak tinggal di kecamatan yang sama dan maka dari itu pertanian pedesaan dan ekonomi lokal berada dalam kondisi yang buruk. Ini adalah salah satu alasan utama mengapa organisasi petani kecil berjuang untuk pembaruan agraria sejati.

¹³ Konsultasi harus dilakukan terlebih dahulu sebelum proses *drafting* agar masyarakat dan organisasi masyarakat sipil dapat berkontribusi dalam pembuatan dokumen akademis untuk menyusun RUU. Dalam laporan bantuan teknis, konsultasi publik akan diadakan setelah 14 bulan proyek berlangsung (April atau Mei 2009). Tetapi, sampai saat ini, konsultasi tersebut tidak juga terlaksana.

proyek ini dialokasikan untuk pembayaran honor konsultan internasional dan nasional. Dari anggaran sebesar US\$500.000, US\$227.500 (atau 44,5%) dihabiskan untuk biaya konsultan.

Perkembangan terkini mengenai metodologi penyusunan RUU Pertanahan tersebut sangat tidak jelas dan bahkan membingungkan. BPN menyatakan bahwa hingga saat ini naskah akademis untuk RUU Pertanahan belum disusun sama sekali. Selanjutnya BPN menyatakan bahwa sejauh ini yang dilakukan adalah diagnosis hukum yang berkaitan dengan masalah pertanahan. Hal ini dilakukan untuk mengetahui apa yang benar-benar dibutuhkan saat ini terkait dengan gejala-gejala sosial dan hukum pertanahan di tingkat komunitas lokal. BPN juga menyatakan tidak terdapat target waktu dalam proses penyusunan RUU Pertanahan tersebut. Padahal, dokumen ADB menyatakan dengan jelas bahwa proyek tersebut harus sudah selesai pada Februari 2010.¹⁴

III. RUU Pertanahan: Akselerasi pasar tanah, penghapusan penghidupan dan hak-hak rakyat

RUU Pertanahan akan ditujukan untuk formalisasi kepemilikan tanah melalui sertifikasi. Hal ini akan berkontribusi terhadap akselerasi pasar tanah: Semakin mudah mengubah tanah menjadi secarik kertas, semakin mudah pula untuk memperjualbelikannya. Di Indonesia, seringkali rakyat miskin terpaksa menjual tanah pertanian mereka kepada pemerintah atau perusahaan swasta (lihat keterangan di boks). Jika melawan, maka atas nama pembangunan pemerintah dapat melakukan penggusuran dan pencabutan hak atas tanah tersebut. Kondisi ini akan berdampak buruk bagi pertanian karena petani kecil dan rakyat miskin—yang memiliki tanah pertanian dalam jumlah kecil—akan kehilangan sumber penghidupan mereka. Faktanya, memang banyak petani kecil di pedesaan dan wilayah semi-perkotaan yang kehilangan tanah karena proyek investasi dan pembangunan infrastruktur. Selama kurun waktu 1999 – 2002, konversi lahan pertanian untuk penggunaan non-pertanian seperti perumahan, perkantoran, jalan raya dan fasilitas publik lainnya mencapai 187.720 hektar per tahun¹⁵. Ini berarti bahwa terdapat sekitar 514 hektar lahan pertanian yang beralih ke fungsi non-pertanian tiap harinya.

14 Hasil dari audiensi terakhir dengan BPN, 19 Mei 2009.

15 *Tinjauan atas Kebijakan Subsidi Pertanian dan Pangan di Indonesia*, Serikat Petani Indonesia, 2008

Boks: Pengalaman skema pasar tanah di Indonesia

1. Setelah implementasi LAP, Bank Dunia melakukan penelitian pada bulan Januari – Maret 2002. Salah satu tujuannya ialah untuk menilai dampak ekonomi dan sosial dari implementasi LAP. Sebuah penelitian kualitatif dilakukan di 14 kecamatan dan kabupaten. Terdapat 1.596 responden yang terlibat, yang terdiri dari 1.004 responden penerima LAP, 84 responden penerima LAP namun tidak mendapatkan sertifikat, dan 508 orang yang bukan penerima LAP. Penelitian ini menunjukkan bahwa sertifikasi tanah-salah satu program dalam LAP-meningkatkan tingkat kredit dengan jaminan tanah rata-rata 12,8%. Dampak terbesar dirasakan oleh wilayah pedesaan (28,4%), wilayah semi-perkotaan (13,4%), dan perkotaan (2,5%). Selanjutnya, dampak LAP terhadap penggunaan tanah diperkirakan sebesar 5,3%, dimana sebagian besar penggunaan meliputi pembangunan dan reparasi rumah serta konversi lahan pertanian untuk tujuan-tujuan lain. Sertifikasi juga meningkatkan 1,7% transaksi lahan (pasar tanah). Selain itu, sertifikasi juga meningkatkan harga tanah sampai rata-rata 64,5%. Dampak terbesar terjadi di wilayah perkotaan (133,2%), diikuti oleh wilayah semi perkotaan (32,8%) dan pedesaan (64,6%).
2. Prona (Proyek Operasi pertanahan Nasional) merupakan sebuah proyek registrasi lahan yang didanai oleh pemerintah, dengan sertifikasi lahan sebagai target spesifiknya. Prona biasanya diselenggarakan di desa-desa yang telah ditetapkan sebagai target, meliputi rata-rata 300 sertifikasi tanah per tahunnya. Pada tahun 2008, anggota SPI di Propinsi Banten terkena proyek ini. Sejumlah 300 sertifikat lahan diberikan kepada lahan tempat tinggal dan lahan pertanian. Pemerintah mengklaim bahwa ini adalah bagian dari program 'pembaruan agraria'. Pada saat yang bersamaan, pemerintah membuka 600 hektar lahan untuk sebuah perkebunan kelapa sawit swasta di daerah tersebut. Perkebunan ini berlokasi sekitar 30 km dari wilayah implementasi sertifikasi. Prona, sebagaimana yang dinyatakan oleh anggota SPI Banten. Merupakan salah satu cara untuk mempercepat pembersihan lahan untuk perkebunan, terutama di Kabupaten Pandeglang.
3. Salah satu proyek lain di Indonesia yang didanai bantuan ADB ialah Proyek Jalan Tol Trans Jawa yang membentang sepanjang 652 kilometer mulai dari Jakarta hingga Surabaya. Proyek ini memiliki nilai sebesar US\$500 juta (termasuk di dalamnya Proyek Jalan Tol Trans Kalimantan). Sementara, sekitar US\$70 juta untuk proyek tersebut bersumber dari dana pemerintah (atau hanya sekitar 12,28% dari total keseluruhan dana). Menurut Direktur Program Departemen Pekerjaan Umum, Widoyono Taufik, Proyek Jalan Tol Trans Jawa bertujuan untuk pembangunan wilayah Jawa. Dana proyek ini akan dicairkan pada tahun 2010, setelah detail proyek diajukan oleh Departemen Pekerjaan Umum. Pembangunan rute bagian selatan Jawa akan dimulai pada awal tahun 2011. Proyek ini telah dimulai di beberapa lokasi, sebagai contoh di Kabupaten Pacitan, Jawa Timur. Berdasarkan pengamatan lapangan, masih terdapat beberapa masalah seperti jumlah ganti rugi tanah yang tidak sesuai untuk beberapa daerah di Jawa Tengah. Terlebih lagi, terdapat kekhawatiran bahwa pembangunan jalan tol ini akan merusak lingkungan (terutama daerah serapan air) yang masih terpelihara dengan baik di daerah tersebut.

Di daerah pedesaan dan kawasan hutan, ekspansi perkebunan seringkali terjadi sebagai perwujudan dukungan pemerintah terhadap model agribisnis. Karena adanya akselerasi pasar tanah, banyak masyarakat dan rumah tangga yang bergantung kepada tanah untuk penghidupan mereka tidak dapat hidup dengan bermartabat dan harus pindah ke perkotaan untuk menjadi pekerja pabrik atau bahkan pergi ke luar negeri dan menjadi buruh migran. Fenomena ini sangatlah umum di Indonesia. Pertanian antar generasi menjadi makin mustahil karena lahan yang digarap juga kian kecil setiap harinya.

Akselerasi pasar tanah akan berdampak negatif terhadap keberlangsungan penghidupan rakyat karena akan mempersulit pengembangan dan pertahanan modal lokal, sistem sosial, modal keuangan dan sumber daya alam tempat mereka bergantung.

IV. RUU Pertanahan: Pembangunan pedesaan yang tidak berkelanjutan

Infrastruktur dan investasi membutuhkan tanah yang luas. Proses ini akan berdampak negatif tidak hanya bagi lokasi penerapannya, tetapi juga terhadap lingkungan sekitarnya yang juga terpaksa harus beralih fungsi. Sebagai contoh, jika RUU Pertanahan akan disahkan, ADB, BPN dan Bappenas akan melaksanakan Proyek Jalan Tol Trans Jawa (lihat boks). Ini akan memicu konversi lahan dalam beberapa lokasi, area di sekitar jalan tol akan dibangun menjadi perumahan atau fasilitas perdagangan dan industri.

Laporan terkini dari SPI dan organisasi rakyat terhadap rencana ini menyatakan bahwa sekitar 655.400 hektar lahan akan beralih fungsi, terutama lahan pertanian¹⁶ dan sumber daya air di Jawa bagian selatan (Cilacap, Gunung Kidul, Jember).

Dalam kasus dimana RUU Pertanahan digunakan sebagai basis ekspansi perkebunan, rencana ekspansi seluas 1,5 juta hektar lahan sampai tahun 2010 akan menimbulkan berbagai dampak negatif. Penerapan sistem monokultur oleh perusahaan besar akan mengkonversi jutaan lahan (terutama hutan dan lahan gambut) menjadi perkebunan. Terdapat dua konsekuensi dari hal ini. *Pertama*, masyarakat adat yang kehidupannya sangat tergantung kepada hutan akan mengalami kesulitan untuk melanjutkan kebiasaan hidup mereka dan mempertahankan kearifan lokal mereka. *Kedua*, keanekaragaman hayati terancam hilang karena model monokultur akan merubah ekosistem dan lingkungan sekitar secara drastis. Ini juga berarti bahwa dampak perubahan iklim akan menjadi semakin parah dan bumi akan semakin terancam. Bantuan yang baik seharusnya mempromosikan keanekaragaman hayati, tetapi bantuan ADB ini hanya akan menghancurkan manusia, mode produksi, keanekaragaman hayati dan lingkungan kita.

v. RUU Pertanahan : Memperparah konflik agraria

Tanpa pembaruan agraria sejati, konflik agraria di Indonesia tidak akan berkurang. Dengan pembaruan agraria palsu yang dipimpin oleh pasar—plus pendekatan parsial yang diterapkan dalam bantuan ADB dan prosesnya—RUU Pertanahan hanya akan memperparah kondisi agraria Indonesia yang sudah karut marut saat ini, terutama berhubungan dengan penyelesaian konflik agraria. RUU Pertanahan, diikuti dengan pengadaan tanah dan penggusuran untuk investasi dan proyek infrastruktur, akan menambah jumlah kasus konflik antara penggarap tanah melawan pemerintah dan/atau sektor swasta.

vi. RUU Pertanahan : Menghilangkan kedaulatan pangan rakyat

Peraturan mengenai konversi lahan akibat penerapan UU ini memiliki

¹⁶ *Tol Trans-Jawa Menggerus Lahan Pertanian*, Darwis Syahrudin, 2008

kemungkinan berdampak negatif terhadap kedaulatan pangan rakyat dalam jangka pendek dan jangka menengah. Produksi pangan juga akan menurun karena tanah akan digunakan untuk fungsi lain. Organisasi-organisasi rakyat sipil menyatakan bahwa konversi lahan di Jawa akan berkontribusi terhadap penurunan produksi beras sebesar -7,43%. Kalkulasi kasar ini belum memperhitungkan pihak-pihak lain yang berhubungan dengan produksi pertanian (pengecer, distribusi, industri pengolahan pangan). Terdapat berbagai bahaya di masa mendatang jika RUU Pertanahan ini akan disahkan. Selanjutnya, jika kondisi ini dihubungkan dengan krisis pangan global yang terjadi saat ini, kita dapat memprediksi buramnya kondisi kedaulatan pangan rakyat Indonesia di masa mendatang.

Referensi

1. www.moreandbetter.org
2. www.wikipedia.org
3. www.spi.or.id
4. www.adb.org
5. *Report finds 70% ADB projects in RI unsustainable*, The Jakarta Post, 2004
6. *Dampak Ekonomi pada Keterlambatan Pembebasan Tanah di Infrastruktur Jalan Tol*, Lukas B Sihombing, ---
7. *Asian Development Bank Is the Crisis: Sebuah Model Kegagalan Pembangunan yang Dibimbing Utang*, Asian Peoples' Movement Against ADB, 2009
8. *Infrastructure sektor draws interest*, The Jakarta Post, 2009
9. *Land Acquisition a Long-standing Snag*, The Jakarta Post, 2009
10. *Prinsip Kerja Umum Perjuangan Pembaruan Agraria*, Serikat Petani Indonesia, 2008
11. *RUU Pertanahan sebagai Agenda Liberalisasi Pertanahan*, Serikat Petani Indonesia, 2008
12. *Tol Trans-Jawa Menggerus Lahan Pertanian*, Darwis Syahrudin, 2008
13. *Republik of Indonesia: Enhancing the Legal and Administrative Framework for Land Project*, Asian Development Bank, 2007
14. *Infrastruktur Pro Rakyat*, LKIS, 2007
15. *Terobosan Besar di Investasi?*, Sri Hartati Samhadi, 2006
16. *Easing Land Acquisition*, The Jakarta Post, 2005
17. *The Nationwide Controversy over Government Land Acquisition*, The Jakarta Post, 2005
18. *Poorly drafted law*, The Jakarta Post, 2004
19. *An Impact Evaluation of Systematic Land Titling under the Land Administration Project (LAP)*, Smeru, 2002
20. *Tinjauan atas Kebijakan Subsidi Pertanian dan Pangan di Indonesia*, Serikat Petani Indonesia, 2008