

Dianto Bachriadi

Panas Tidak Sampai Petang **Reforma Agraria Dipandu Hutang**



Seri Working Paper
Kebijakan Agraria dan Pembangunan Pasca Orde Baru (KAPPOB)
Vol. 2

editor seri,
Dianto Bachriadi

Seri *Working Paper* Kebijakan Agraria dan Pembangunan Pasca Orde Baru (KAPPOB) menyajikan hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh ARC terkait dengan kebijakan agraria dan pembangunan di Indonesia paska otoritarianisme Orde Baru. Seri ini menampilkan tulisan-tulisan hasil penelitian yang terbaru maupun tulisan lama dalam tema terkait yang belum pernah diterbitkan maupun yang sudah pernah dipublikasi di tempat lain – khususnya yang diterbitkan dalam bahasa asing. Tulisan-tulisan ‘lama’ diterbitkan menjadi bagian dari seri *working paper* ini jika dianggap relevan dan untuk tujuan perluasan penyebaran.

Seri *working paper* ini dipersembahkan untuk mengenang (Alm.) Tri Agung Sujiwo (1975-2015) – anggota Perkumpulan ARC (2005-2015) – yang menjadi penggagas utama dari penerbitan seri *working paper* KAPPOB.

Penerbitan seri *working paper* ARC didukung oleh **CCFD – Terre Solidaire, Perancis** 

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Dianto Bachriadi
Panas Tak Sampai Petang: Reforma Agraria Dipandu Hutang
Seri working paper Kebijakan Agraria dan Pembangunan Pasca Orde Baru, Vol. 2,
No. 03/WP-KAPPOB/II/2019
Cetakan 1, Bandung: ARC, 2019
31 hlm; 21 x 29,5 cm

ISSN 2541-0121

layout & setting: penkee

Gambar sampul diambil dari poster Seminar “Reforma Agraria yang Dipandu Hutang: Pandangan dari Tengah”, Bandung 14 Agustus 2018, diselenggarakan oleh Asosiasi Antropologi (AAI) Pengurus Daerah Jawa Barat dan Agrarian Resources Centre (ARC)

Istilah “*Panas Tak Sampai Petang*” pada judul adalah peribahasa yang berarti “disangka akan senang, tetapi musibah yang datang”

Dianto Bachriadi

Panas Tak Sampai Petang

Reforma Agraria Dipandu Hutang

Working Paper ARC
03/WP-KAPPOB/II/2019

Agrarian Resources Center
2019

Daftar Isi

Hutang Rancangan Bank Dunia	1
Hutang Pemerintah Indonesia ke Bank Dunia	2
Proyek Hutang Bank Dunia, Reforma Agraria dan Pembentukan Pasar Tanah	7
Proyek Hutang 200 Juta Dolar AS untuk Mempercepat 'Reforma Agraria'	11
Keterlibatan Organisasi Masyarakat Sipil: 'Transmutasi' Kelompok Gerakan	15
Reforma Agraria: <i>"Panas Tak sampai Petang"</i>	28

Hutang Rancangan Bank Dunia¹

Bank Dunia pada tanggal 18 Juli 2018 mengeluarkan dokumen persetujuan pemberian pinjaman untuk pemerintah Indonesia sebesar (total) 200 Juta Dolar AS atau lebih-kurang setara dengan 2,83 Triliun Rupiah² (: menggunakan kurs efektif pada 31 Mei 2018, yakni USD 1 = Rp 14.141).³ Di dalam dokumen penilaian proyek untuk pemberian hutang ini juga disebutkan akan ada “*counterpart funding*” sebesar 40 Juta Dolar AS yang merupakan dana pemerintah Indonesia. Dokumen penilaian proyek tidak menyebutkan berapa bunga hutang yang juga harus ditanggung oleh pemerintah Indonesia. Hutang sebesar ini disebutkan akan digunakan untuk “memperjelas hak-hak atas tanah dan penggunaan tanah secara aktual pada tingkat desa di wilayah-wilayah yang menjadi sasaran” implementasi proyek [“... *to establish clarity on actual land rights and land use at the village level in the target areas*”].⁴

Pinjaman ini secara formal oleh Bank Dunia sudah direncanakan sejak 2015, sebagaimana terlihat dalam dokumen “Country Partnership Framework for the Republic of Indonesia, for the period FY16-FY20” (CPF).⁵ Pada dokumen CPF disebut perbaikan administrasi pertanahan merupakan salah satu program yang harus dilakukan oleh Group Bank Dunia di tengah momentum perubahan pemerintahan (World Bank 2015, CPF, hal. 6 dan 47). Dalam CPF, yang disusun tak lama setelah Jokowi-JK mulai berkuasa, Bank Dunia menyusun strategi baru untuk mendorong pembangunan Indonesia melalui “area-area keterlibatan” (*engagement areas*), dimana proyek administrasi pertanahan dan penataan ruang yang akan dikerjasamakan dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang ditempatkan dalam “engagement area 5: sustainable landscape management” (World Bank 2015, CPF, hal. 34-37, 51 dan 66-68). “Keterlibatan” pada area ini melalui peningkatan perencanaan tata ruang (*spatial planning*) dan administrasi pertanahan akan memberi kesempatan “lebih baik dalam memanfaatkan asset-aset sumberdaya alam (tanah, air, hutan) untuk pertumbuhan yang inklusi dan berkelanjutan...” [“*better harnessing*

¹ Penulis mengucapkan terima kasih kepada Sdr. Bayu Budiandrian dan kawan-kawan peneliti di ARC yang telah memberi tanggapan dan komentar atas draft awal naskah *working paper* ini.

² Dokumen ini berjudul *International Bank for Reconstruction and Development Project Appraisal Document on A Proposed Loan in the Amount of US\$200 Million to the Republic of Indonesia for A Program to Accelerate Agrarian Reform (One Map Project)*, July 18 2018, Report No: PAD2748, World Bank (2018). Untuk selanjutnya dalam tulisan ini akan disebut dengan “Project Appraisal Document (PAD)”.

³ Nilai tukar ini adalah nilai tukar yang digunakan oleh Bank Dunia sebagaimana tertera di dalam “Project Appraisal Document (PAD)”, World Bank (2018), *idem*.

⁴ “Project Appraisal Document (PAD)”, World Bank (2018), *idem*, hal. 1.

⁵ World Bank (2015), *Indonesia - Country partnership framework for the period FY16 – 20*, Washington, D.C.: World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/195141467986374707/Indonesia-Country-partnership-framework-for-the-period-FY16-20> (diakses 30 Juli 2018). Untuk selanjutnya dalam tulisan ini disebut dengan “Country Partnership Framework (CPF)”.

potential of natural [land, water, forests] for sustainable and inclusive growth ...” (World Bank 2015, CPF, hal. 66).

Perencanaan tata ruang dan administrasi pertanahan yang lebih baik, menurut Bank Dunia, akan mendorong dicapainya salah satu tujuan pembangunan di Indonesia saat ini yakni “peningkatan kesejahteraan” (*enhancing prosperity*). Kemudian dalam dokumen CPF dinyatakan untuk mencapai tujuan peningkatan kesejahteraan diperlukan perubahan ekonomi ke jalan perumbuhan yang lebih berbasis pada produktivitas [*... shifting the economy to a more productivity-based growth path...*] yang “... memerlukan penekanan lebih berat pada infrastruktur dan pada lingkungan yang mendukung untuk sektor swasta” [*... requires a heavier emphasis on infrastructure and on an enabling environment for the private sector*] (World Bank 2015, CPF, hal. 6-7).

Setahun sebelumnya, pada 2014, Bank Dunia melalui hasil kajiannya terhadap kebijakan pembangunan di Indonesia⁶ juga sudah menyatakan ada tiga hal yang harus dilakukan untuk mendorong kesejahteraan, yakni: (1) menutup kesenjangan infrastruktur (*closing infrastructure gap*), (2) menutup kesenjangan ketrampilan (*closing skills gap*), dan (2) memfungsikan pasar-pasar dengan lebih baik (*better functioning of markets*) (World Bank 2014: 74-75). Salah satu pasar yang harus ditingkatkan adalah “pasar tanah” (*land market*) (World Bank 2014: 74). Bahkan secara khusus, Bank Dunia menyoroti bahwa kesenjangan dalam pasar tanah di Indonesia telah mempersulit proyek-proyek pembangunan infrastruktur khususnya pembangunan jalan tol (World Bank 2014: 121). Karena itu, dalam Country Partnership Framework (CPF)-nya untuk Indonesia, Bank Dunia menyatakan sangat tegas bahwa fokus agenda perubahan, dalam semua area keterlibatannya dalam pembangunan di Indonesia, adalah untuk menciptakan lebih banyak ruang dan lingkungan yang memungkinkan dan lebih dapat diandalkan untuk sektor swasta [*“focusing the reform agenda around making more space and a more reliable and enabling environment for the private sector, in all our engagements,”*] (World Bank 2015, CPF, hal. 6).

Hutang Pemerintah Indonesia ke Bank Dunia

Indonesia diakui oleh Bank Dunia sebagai negara pengutang (*borrower country*, dalam istilah Bank Dunia) yang sangat baik dan dapat diandalkan *alias* peminjam yang selalu rajin dan berusaha tepat waktu membayar kembali pinjamannya. Di antara sejumlah negara yang

⁶ Hasil kajian disajikan dalam satu publikasi: World Bank (2014), *Indonesia: Avoiding the Trap – Development Policy Review*, Jakarta: The World Bank Office Jakarta.

berpendapatan menengah (*middle-income countries*), Indonesia⁷ bersama Cina dinilai oleh Bank Dunia sebagai negara dengan resiko terendah dalam hal pembayaran kembali hutang-hutangnya (World Bank 2012: 75).⁸ Setelah enam dekade kerjasama dengan 385 proyek *hutangan*,⁹ Bank Dunia menyebut Indonesia sebagai “... a testing ground and an inspiration for a range of innovations that have shaped the WBG”¹⁰ (World Bank 2015, CPF, hal. 6). Bahkan Kantor Bank Dunia di Jakarta disebut sebagai salah satu kantor yang terbesar di dunia setelah kantor pusat mereka yang ada di Wahington DC., AS. Meskipun itu tidak berarti posisi Indonesia dalam pembentukan kebijakan-kebijakan dan pengambilan keputusan di Bank Dunia juga menjadi penting (*sic!*). Persentase suara Indonesia di Kelompok Bank Dunia (World Bank Group) hanya berkisar 1%.¹¹

Sejak 1973 hingga akhir September 2019 jumlah pinjaman yang disediakan oleh Bank Dunia baik kepada pemerintah Indonesia – baik yang disalurkan melalui International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) maupun International Development Association (IDA) – sudah mencapai 56,1 Miliar Dolar AS (USD).¹² Dari jumlah tersebut yang terkucurkan

⁷ Berdasarkan kategori besaran penghasilan, sesuai dengan ambang batas terbaru yang ditetapkan pada Juli 2017, Indonesia masuk dalam kategori Negara-negara berpenghasilan menengah (*middle income countries*), meskipun berstatus sebagai *lower-middle income country*. Ukurannya adalah Pendapatan Kotor Nasional per kapita (*Gross National Income [GNI] per capita*) Indonesia pada 2016 adalah sekitar 3.400 Dolar AS dan pada tahun 2017 adalah sekitar 3.540 Dolar AS (lihat <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>). Sementara batasan Bank Dunia satu negara akan masuk dalam kategori *middle-income country* jika *GNI per capita*-nya antara 1.006 – 12.235 Dolar AS; sedangkan negara dengan *GNI per capita* antara 1.006 – 3.955 Dolar AS disebut sebagai *lower-middle income country*.

⁸ Bank Dunia menyebutkan “commitment risks” Indonesia dan Cina hanya sebesar 8%; meskipun jumlah proyek pinjaman Indonesia merupakan yang paling banyak di antara Negara-negara di Asia-Pasifik. Lihat dokumen laporan Bank Dunia yang berjudul *Country Partnership Strategy for Indonesia, FY2013-2015*, Jakarta: The World Bank Office, Indonesia Office, 2012, hal. 75-76.

⁹ Lihat <https://financesapp.worldbank.org/en/countries/Indonesia/>.

¹⁰ WBG = World Bank Group. Group usaha Bank Dunia terdiri dari International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), International Finance Corporation (IFC), Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), dan International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID). IBRD dan IFC sebagai lembaga keuangan pemberi pinjaman/hutang, MIGA merupakan lembaga penjamin hutang (penyedia asuransi pinjaman), sedangkan ICSID merupakan lembaga yang didedikasikan untuk penyelesaian sengketa-sengketa investasi.

¹¹ Besaran suara suatu negara anggota di lembaga-lembaga yang menjadi bagian dari WBG ditentukan dari besaran saham (*share*) negara tersebut. Hingga awal Oktober 2019 persentase suara Indonesia di IBRD hanya 0,96%, di IDA sebesar 0,88%, di IFC sekitar 1,19% dan di MIGA sebesar 0,95%. Lihat <https://financesapp.worldbank.org/en/countries/Indonesia/>. Mengenai lembaga-lembaga yang menjadi bagian dari World Bank Group (WBG) ini lihat lagi catatan nomor 9 di atas.

¹² Dihitung dari daftar proyek pinjaman Bank Dunia kepada pemerintah Indonesia sebagaimana bisa dilihat daftar lengkapnya di <https://financesapp.worldbank.org/en/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=ID/>. Total pinjaman di sini hanya memperhitungkan pinjaman/hutang yang berasal dan disalurkan langsung oleh IBRD dan IDA. Pinjaman yang disalurkan melalui Multi-Donor Trust Fund (MDFT) seperti misalnya proyek “Rekonstruksi Sistem Administrasi Pertanahan di Aceh” tidak turut diperhitungkan di sini. Begitu juga dengan pinjaman-pinjaman yang diperoleh/dialurkan melalui International Finance Corporation (IFC) – satu lembaga keuangan yang masih bagian dari Group Bank Dunia – maupun pinjaman-pinjaman dari lembaga keuangan lainnya yang masih bagian dari Group Bank Dunia tidak diperhitungkan di sini. Pinjaman yang berasal dari IBRD merupakan

(*disbursed*) adalah sekitar 45,1 Miliar Dolar AS.¹³ Jika diperhitungkan sejak reformasi 1998, maka total pinjaman pemerintah Indonesia ke Bank Dunia (yang sudah dicairkan atau “*disbursed*”) adalah sekitar 25,4 Miliar Dolar AS (USD).¹⁴ Secara keseluruhan, hingga berakhirnya pemerintahan Jokowi-JK (Jokowi periode I) pada Oktober 2019, nilai pinjaman Bank Dunia yang telah dicairkan dan berada dalam posisi harus dilunasi oleh pemerintah Indonesia adalah sekitar 23 Miliar Dolar AS (USD).¹⁵

Dengan mengambil rentang waktu pengembalian tersingkat, yakni sekitar 20 tahun dengan *grace period* 4 tahun,¹⁶ maka sejak 1998 (pasca reformasi) rata-rata pemerintah Indonesia diperkirakan perlu menyisihkan anggaran sekitar 1,6 Miliar Dolar AS setiap tahunnya untuk pembayaran pokok pinjaman.¹⁷ Sedangkan untuk membayar bunganya, setiap tahun diperlukan anggaran sebesar lebih kurang 58,5 Juta Dolar AS.¹⁸ Jadi sejak 1998 rata-rata setiap tahunnya diperlukan penyisihan anggaran lebih-kurang sebesar 1,7 Miliar Dolar AS untuk membayar hutang yang berasal dari Bank Dunia (pembayaran pokok pinjaman dan bunganya).

jenis hutang yang diberikan kepada negara-negara dengan kategori “berpenghasilan menengah” (*middle-income*) atau pun “berpenghasilan rendah layak hutang” (*creditworthy low-income*). Sementara hutang bebas bunga yang disalurkan melalui IDA ada dua jenis, yakni hutang-bebas-bunga yang disebut kredit (*credit*) dan *grants* yang diberikan kepada negara-negara dengan kategori sangat miskin (*poorest countries*). Lihat <https://financesapp.worldbank.org/en/summaryinfo/overview/> (diakses 23 Juli 2018).

¹³ Perbedaan antara nilai hutang disetujui (*principal loans and credits*) dan nilai kucuran hutang (*disbursed loans and credits*) bisa terjadi karena pada tahap akhir menjelang penyaluran hutang dapat terjadi pembatalan (*cancelation*), penghitungan kembali, perubahan-perubahan, dan sejenisnya yang biasanya mengurangi nilai yang telah pada awalnya telah disetujui. Jumlah hutang yang telah dikucurkan di sini dihitung dari rincian hutang per proyek sejak 1973 hingga Juni 2019 sebagaimana tersedia di <https://financesapp.worldbank.org/en/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=ID/> (diakses beberapa kali sejak 23 Juli 2018; terakhir diakses 20 Oktober 2019).

¹⁴ Diperhitungkan dari nilai setiap proyek hutang yang disetujui setelah Mei 1998, sebagaimana yang tersedia di <https://financesapp.worldbank.org/en/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=ID/> (diakses beberapa kali sejak 23 Juli 2018; terakhir diakses 20 Oktober 2019).

¹⁵ Dihitung rinci berdasarkan data yang dikeluarkan Bank Dunia yang tersedia di <https://financesapp.worldbank.org/en/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=ID/> (diakses beberapa kali sejak 23 Juli 2018; terakhir diakses 20 Oktober 2019). Data-data proyek, besaran komitmen hutang dan jumlah hutang yang sudah dicairkan dalam situs ini ketika diakses terakhir kali, yakni beberapa saat sebelum pelantikan pasangan Presiden dan Wakil Presiden baru hasil Pemilu 2019 (pasangan Jokowi – M. Amin), masih dinyatakan sebagai data-data “per 30 September 2019”.

¹⁶ Rentang waktu pinjaman untuk hutang dari IBRD biasanya antara 20-35 tahun dengan *grace period* 4 tahun. Sedangkan rentang waktu pinjaman dari IDA adalah antara 25-40 tahun dengan *grace period* 5-10 tahun.

¹⁷ Bank Dunia juga telah memperkirakan pemerintah Indonesia akan memiliki nilai hutang (pokok pinjaman di luar bunga) yang akan dibayar sekitar 1,5 Miliar Dolar AS setiap tahunnya jika proyek-proyek hutang sebagaimana yang direncanakan dalam Country Partnership Framework (CPF) 2016-2020 terpenuhi seluruhnya. Lihat, World Bank (2015), CPF, hal. 7.

¹⁸ Tingkat suku bunga rata-rata sekitar 4,4% per tahun. Lihat <https://finances.worldbank.org/Loans-and-Credits/WB-Loan-Average-Interest-Rate-by-Country/cfc3-hhwe/data> (diakses 27 Juli 2018).

Pinjaman baru untuk program reforma agraria yang disetujui Bank Dunia pada tanggal 18 Juli 2018 sebesar 200 Juta Dolar AS (USD) nilainya lebih kurang 1% dari total pinjaman yang masih harus dicicil. Nilai pinjaman ini dibanding dengan keseluruhan hutang yang diajukan oleh pemerintah Jokowi periode I (Oktober 2014 – Oktober 2019) ke Bank Dunia yang besarnya mencapai 6,7 Milyar Dolar AS (USD),¹⁹ maka prosentasenya sekitar 3%.

Pinjaman untuk program reforma agraria kali ini adalah pinjaman yang keempat kalinya²⁰ dan jumlahnya sekitar 53,5% dibanding dengan keseluruhan pinjaman pemerintah Indonesia untuk menyokong penguatan dan perbaikan administrasi pertanahan, pendaftaran tanah, dan pelaksanaan 'reforma agraria' di Indonesia – di luar program transmigrasi dan perkebunan plasma (inti-plasma). Jumlah pinjaman kali ini merupakan jumlah pinjaman terbesar dari keseluruhan pinjaman untuk program-program/proyek yang terkait dengan pertanahan dan 'reforma agraria' tersebut. Bahkan jika dibandingkan dengan total jumlah pinjaman yang telah dicairkan untuk tiga proyek sebelumnya dalam kategori ini (yang total jumlahnya sekitar 145,6 Juta Dolar AS),²¹ pinjaman terbaru sekarang ini nilainya hampir 1,5 kali lipat!

Sejak reformasi banyak aktivitas pelayanan publik yang berkaitan dengan administrasi pertanahan, khususnya untuk pendaftaran tanah, juga pengembangan kebijakan pertanahan ditopang oleh dana pinjaman yang berasal dari Bank Dunia. Pada tahun 1994, pemerintahan baru pasca reformasi diberi pinjaman oleh Bank Dunia untuk menjalankan perbaikan administrasi pertanahan, pendaftaran tanah – baik pendaftaran tanah sistematis maupun

¹⁹ Dari jumlah sebesar ini, hutang yang sudah dicairkan hingga September 2019 jumlahnya sekitar 3,8 Miliar Dolar AS (USD). Dihitung rinci berdasarkan data yang dikeluarkan Bank Dunia yang tersedia di <https://financesapp.worldbank.org/en/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=ID/> (terakhir diakses 20 Oktober 2019).

²⁰ Program-program atau proyek sebelumnya yang disebut langsung terkait dengan bidang pertanahan dan agraria, selain program transmigrasi dan pengembangan petani plasma, adalah: (1) Land Administration Project (LAP), Kode Pinjaman Proyek P003984 (1994-2001) dengan nilai pinjaman yang dicairkan sebesar 22,32 Juta Dolar AS dan 23,55 Juta Dolar AS; (2) Land Management and Policy Development Project (LMPDP), Kode Pinjaman Proyek P064728 (2004-2009) dengan nilai pinjaman yang dicairkan sebesar 33,17 Juta Dolar AS dan 8,87 Juta Dolar AS; dan (3) Registration of Aceh Land Administration System (RALAS), Kode Pinjaman Proyek TF055353 IND (2005-2009) dengan nilai pinjaman yang dicairkan sebesar 14,8 Juta Dolar AS (: nilai pinjaman pada waktu persetujuan adalah 28,5 Juta Dolar AS). Lihat <https://financesapp.worldbank.org/en/summaries/ibrd-ida/#countries=ID/> (diakses 23 Juli 2018); juga World Bank (2018a), *Indonesia Program to Accelerate Agrarian Reform – Environmental and Social Management Framework (ESMF)*, Report No. SFG4298, date: May 30, 2018, hal. 12, <http://documents.worldbank.org/curated/en/259021525240163901/pdf/SFG4298-REVISED-EA-P160661-PUBLIC-Disclosed-5-30-2018.pdf> (diakses 22 Juli 2018); dan Soopramanien, Raj (2005), *Trust Fund Grant Agreement, TF055353-ID Conformed*, Washington, DC: World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/202091468260065402/Trust-Fund-Grant-Agreement-TF055353-ID-Conformed>

²¹ Dihitung rinci berdasarkan data Bank Dunia, <https://financesapp.worldbank.org/en/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=ID/> (terakhir diakses 20 Oktober 2019).

sporadik – dan digitalisasi sistem informasi pertanahan. Proyek pinjaman yang dinamakan Proyek Administrasi Pertanahan (*Land Administration Project, PAP/LAP 1994-2001*)²² itu kemudian dilanjutkan dengan Proyek Pengembangan Manajemen dan Kebijakan Pertanahan (*Land Management and Policy Development Project, LMPDP 2004-2009*).

Dukungan Bank Dunia pada administrasi pertanahan di Indonesia pada dasarnya dilakukan dalam rangka untuk mendorong pembentukan pasar tanah yang efisien. Sejak masa Orde Baru Bank Dunia menganggap pasar tanah di Indonesia tidak efisien karena banyak ketidak-kepastian hukum dalam penguasaan tanah, sehingga konflik nyaris selalu terjadi dalam proses transfer penguasaan tanah khususnya untuk kegiatan investasi (World Bank 1994: 1). Padahal pengembangan sektor swasta adalah salah satu tujuan yang harus dicapai oleh Bank Dunia dalam operasinya di Indonesia (World Bank 1994: 2). Karena itu,

“adalah sebuah kebutuhan yang sangat mendesak untuk mempercepat pendaftaran dan pensertifikatan tanah, ... yang akan berkontribusi secara signifikan pada pencapaian tujuan pengembangan sektor swasta, melalui: (a) menyediakan dasar bagi pasar tanah yang efisien dan wajar, (b) mendorong investasi swasta dengan mengurangi resiko investasi, (c) memobilisasi sumberdaya keuangan dengan memungkinkan tanah dijadikan jaminan pinjaman, dan (d) menyediakan peluang-peluang bagi industri terkait seperti pemetaan dan survei” [*“There is an urgent need to accelerate land titling and registration, ... would contribute significantly to the private sector development objective, by: (a) providing the basis of efficient and equitable land markets; (b) encouraging private investment by reducing investment risk; (c) mobilizing financial resources by allowing land to be used as collateral; and (d) providing opportunities to related industries such as surveying and mapping”*] (World Bank 1994: 1-2).

Dengan kata lain, sejak awal keterlibatan Bank Dunia dengan persoalan tanah/agraria di Indonesia bukan untuk mendorong dilaksanakannya pembaruan agraria (reforma agraria),²³ tetapi mempercepat pembentukan pasar tanah yang disebutnya lebih “efisien dan wajar” melalui

²² Beberapa dokumen Bank Dunia yang perlu dilihat terkait LAP misalnya adalah: World Bank (1994), *Indonesia - Land Administration Project (English)*, Washington, DC: World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/791061468266180238/Indonesia-Land-Administration-Project>, dan Legal ISC Files (1994), *Indonesia - Land Administration Project: Loan 3792 - Loan Agreement - Conformed (English)*, Washington, DC: World Bank <http://documents.worldbank.org/curated/en/404541468260637096/Indonesia-Land-Administration-Project-Loan-3792-Loan-Agreement-Conformed>. Sementara untuk LMPDP lihat World Bank (2012), *Indonesia - Land Management And Policy Development Project (English)*, Washington, DC: World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/533291475076761980/Indonesia-Land-Management-And-Policy-Development-Project>, dan World Bank (2011), *Indonesia - Land Management and Policy Development Project (English)*, Washington, DC: World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/812981468267604571/Indonesia-Land-Management-and-Policy-Development-Project>

²³ Mengenai hal ini lihat juga kritik KPA: Konsorsium Pembaruan Agraria (1996), *Our Land Is Not for Sale*, KPA's Second Memorandum on Land Administration Project in Indonesia, Jakarta: KPA. Suatu tinjauan ringkas untuk melihat arah reformasi hukum pertanahan di Indonesia, lihat misalnya: Jude Wallace (2008), “Indonesian Land Law and Administration”, dalam *Indonesia Law and Society*, 2nd ed., Tim Lindsey (ed.), hal. 191-223, Annandale, NSW: The Federation Press.

pendaftaran dan sertifikasi tanah. Pasar tanah di Indonesia tidak kondusif untuk pengembangan sektor swasta (investasi swasta).

Proyek Hutang Bank Dunia, Reforma Agraria dan Pembentukan Pasar Tanah

Hingga pertengahan tahun '70-an, secara global, Bank Dunia tidak banyak memberi pinjaman untuk proyek yang terkait langsung dengan *land reform* (World Bank 1975: 40). Tetapi lembaga keuangan ini memiliki komitmen untuk mendukung pelaksanaan *land reform* jika diminta secara resmi oleh negara peminjam (World Bank 1975: 46). Bank Dunia lebih banyak memberikan pinjaman untuk proyek-proyek yang langsung berkaitan dengan kegiatan pertanian (pembangunan pertanian), termasuk untuk pengembangan perkebunan-perkebunan besar dan pertanian kontrak (*contract farming*), serta pemukiman kembali (*resettlement*) dan transmigrasi (Bank Dunia 1975: 40-46).

Bagi Bank Dunia *land reform* atau reforma agraria²⁴ adalah cara yang mungkin/dapat dilakukan untuk meningkatkan produktivitas petani kecil dan menjadi solusi bagi kemiskinan di pedesaan, khususnya manakala struktur penguasaan tanah timpang. Meskipun demikian, ada beberapa hal yang patut dicatat dari pandangan Bank Dunia ini. *Pertama*, perhatian Bank Dunia dalam program *land reform* lebih pada peningkatan produktivitas petani kecil dalam rangka 'mengatasi' kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi masyarakat/negara secara keseluruhan melalui sektor pertanian. *Kedua*, masalah ketimpangan penguasaan tanah yang mengakibatkan rendahnya akses petani kecil terhadap tanah dianggap dapat diselesaikan melalui program redistribusi tanah (World Bank 1975: 38; Deininger 2003: xl). Bank Dunia tidak memiliki minat dan perhatian untuk mencegah konsentrasi atau rekonsentrasi penguasaan tanah, misalnya dengan cara mendorong atau bahkan 'memaksa' negara peminjam menerapkan kebijakan pelarangan penguasaan tanah secara berlebihan. *Ketiga*, Bank Dunia sangat menyadari *land reform* dapat memiliki dampak positif dalam jangka panjang, tetapi keberhasilannya seringkali sukar untuk dipastikan dan tidak bisa diperkirakan (Deininger 2003: 145).²⁵ *Keempat*, Bank

²⁴ Istilah *land reform* dan *agrarian reform* (reforma agraria) meskipun secara teknis memiliki sedikit perbedaan, keduanya seringkali digunakan dalam pengertian yang sama untuk merujuk pada kegiatan terencana untuk mengubah struktur penguasaan tanah yang timpang. Dalam tulisan ini kedua istilah akan digunakan secara bergantian dalam pengertian yang sama.

²⁵ Ini adalah dokumen laporan hasil studi Bank Dunia yang dipublikasi luas, yang merupakan tinjauan komprehensif dan dapat dijadikan pegangan untuk memahami cara pandang Bank Dunia terhadap kebijakan pertanahan global. Laporan ini ditulis oleh Klaus Deininger yang merupakan seorang ekonom Bank Dunia dengan spesialisasi kebijakan pertanahan. Lihat Klaus Deininger (2003), *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, a World Bank Policy Research Report, Oxford: Oxford University Press.

Dunia tidak akan memberikan pinjaman jika pengaturan tenurial (penguasaan tanah) di negara peminjam sangat buruk, karena negara peminjam akan mengalami kesulitan memenuhi capaian-capaian yang akan ditetapkan oleh atau yang sejalan dengan kepentingan Bank Dunia (Bank Dunia 1975: 46). *Kelima*, walau bagaimanapun, Bank Dunia lebih senang memberikan pinjaman untuk proyek-proyek yang secara tidak langsung berkaitan dengan *land reform* (World Bank 1975: 46).

Sejak pertengahan '80-an, pandangan Bank Dunia bergeser sejalan dengan pergeseran dalam kebijakan makro ekonomi global yang menjurus pada neoliberalisme.²⁶ Banyak proyek-proyek investasi di berbagai negara mengalami hambatan ketika berurusan dengan soal pemberian ijin-ijin dan konsesi, penguasaan tanah, dan pengalihan hak atas tanah. Masalah ini semakin merepotkan karena persoalan transfer hak atas tanah seringkali disertai dengan munculnya konflik agraria dan konflik sosial. Selain itu Bank Dunia hendak menjadikan tanah sebagai aset yang berharga untuk memutar roda ekonomi dimana kelompok masyarakat miskin bisa terlibat (World Bank 1994; Deininger 2003: 1-2).

Sertifikasi tanah dan formalisasi hak atas tanah menjadi elemen yang lebih penting ketimbang sekedar penguasaan atas tanah.²⁷ Melalui formalisasi hak dan sertifikasi, maka tanah menjadi barang yang mudah dialihkan (*transferable*), mendorong penciptaan pasar tanah yang efektif, dan yang tidak kalah penting adalah tanah – tentu saja yang terutama adalah sertifikatnya – dapat digunakan untuk jaminan kredit di bank. Semakin banyak yang dikuasai/dimiliki oleh masyarakat miskin tetapi telah disertifikasi, maka masyarakat miskin selain dapat mengakses kredit bank juga jadi terlibat dalam menggerakkan roda ekonomi perbankan.²⁸ Untuk itu, sejak awal tahun '80-an Bank Dunia mulai memberikan pinjaman

²⁶ Lihat Klaus Deininger dan Hans Binswanger (1999), "The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges", *The World Bank Research Observer* 14(2): 247-276; Peter Ho dan Max Spoor (2006), "Whose Land? The Political Economy of Land Titling in Transition Economics", *Land Use Policy* 23(4): 580-587; Saturnino M. Borras, Jr. *et al.* (2007), "Agrarian Reform and Rural Development: Historical Overview and Current Issues", dalam *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization: Perspectives from Developing and Transition Countries*, A. Haroon Akram-Lodhi, Saturnino M. Borras Jr., dan Christobal Kay (ed.), hal. 1-40, khususnya halaman 21-23, Oxon: Routledge; Dianto Bachriadi (2009), *Australian Overseas Development Assistance and the Rural Poor: AusAid and the Formation of Land Markets in Asia-Pacific*, TNI Land Policy Series 7, Amsterdam: Transnational Institute; Michael Lipton (2009), *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*, London: Routledge, khususnya hal. 259-261.

²⁷ Mengenai hal ini lihat juga Jude Wallace dan Ian Williamson (2006), "Building Land Markets", *Land Use Policy* 23(2): 123-135.

²⁸ Argumen yang sangat jelas dalam hal ini lihat, misalnya, Hernando De Soto (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, London: Basic Books; Klaus Deininger (2003), *op.cit.*; Gershon Feder dan Akinihio Nishio (1999), "The Benefit of Land Registration and Titling: Economic and Social Perspectives", *Land Use Policy* 15(1): 25-43.

untuk berbagai proyek yang terkait dengan registrasi dan sertifikasi tanah serta manajemen pertanahan agar sejalan dengan kepentingan investasi global dan pandangan Bank Dunia tentang pertumbuhan ekonomi dan mengatasi kemiskinan.²⁹

Para ahli kemudian, sejak awal tahun '90-an, mulai memperkenalkan beragam istilah seperti “*negotiated land reform*” yang kemudian disusul istilah-istilah seperti “*community-based land reform*”, “*market-friendly land reform*”, “*market-assisted land reform*”, “*willing-seller willing-buyer land reform*”, “*non-confiscatory land reform*”, dan “*decentralized land reform*” untuk menunjukkan program-program *land reform* atau reforma agraria yang cenderung mendahulukan formalisasi hak atas tanah, mendorong penciptaan pasar tanah, tidak ada unsur paksaan untuk pengurangan tanah-tanah yang terkonsentrasi, ketimbang memikirkan efeknya pada perubahan struktur penguasaan tanah.

Bank Dunia yang sudah beroperasi di Indonesia masa awal Orde Baru – dan menganggap banyak kekurangan di Indonesia terkait dengan pembentukan pasar tanah yang efektif untuk memperlancar investasi swasta³⁰ – sangat bergembira ketika pemerintahan Jokowi-JK (Jokowi periode I) menyatakan hendak menjalankan reforma agraria yang sebagian besar komponennya adalah legalisasi aset (tanah) dan sertifikasi. Dalam program ‘reforma agraria’ à la Jokowi ini ada juga komponen distribusi tanah, yang berasal dari eks tanah-tanah HGU yang diterlantarkan oleh pemegang hak-nya (: berstatus “Tanah Terlantar”) dan tanah-tanah yang merupakan pelepasan Kawasan Kehutanan.³¹ Dalam prakteknya, “distribusi” tanah di eks tanah HGU atau

²⁹ Proyek-proyek itu tersebar di berbagai belahan dunia, terutama di negara-negara berkembang (*low-income* dan *low-middle income countries*) dan negara-negara yang sedang berada dalam posisi transisi ke demokrasi. Beberapa proyek tersebut misalnya: Land Reform Areas Project and Second Land Titling Project di Thailand (1982-1989), Land Reform Areas Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project di Brasil (1997-2002), Land Reform Support Project di Zimbabwe (1999-2001), Land Reform Implementation Support Project (LARIS) di Federasi Rusia (1994-2003), Private Sector Competitiveness Project (PSCP) di Tanzania, Land Administration and Management Project (LAMP) di Albania (2007-2014), Land Administration and Management Project (LAMP) I dan II di Filipina (2004-2014), Land Administration Project (1994-1999) dan Land Management and Policy Development Project (LMPDP) (2004-2009) serta Registration of Aceh Land Administration System (RALAS) (2005-2009) di Indonesia, dan lain sebagainya. Dokumen-dokumen mengenai pelaksanaan proyek ini dapat ditemukan dalam <http://projects.worldbank.org/>

³⁰ Lihat kembali World Bank (1994), *op cit.*; dan World Bank (2014), *op cit.*

³¹ Untuk uraian resmi mengenai program ‘reforma agraria’ à la Jokowi ini, lihat dokumen yang dikeluarkan oleh Kantor Staf Presiden (KSP) RI: KSP (2016), *Pelaksanaan Reforma Agraria – Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintahan Tahun 2017*, Jakarta: KSP-RI; dan Peraturan Presiden RI No. 82/2018 tentang Reforma Agraria. Sedangkan untuk mendorong percepatan sertifikasi tanah, Presiden Jokowi pada 13 Februari 2018 telah menandatangani Instruksi Presiden (Inpres) No. 2/2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Melalui program “reforma agraria” ini pemerintahan Jokowi-JK (Jokowi periode I) menyatakan akan “membagikan” sekitar 9 juta hektar tanah kepada kaum miskin, khususnya kaum tani miskin. 4,5 juta hektar merupakan bagian dari program legalisasi aset (0,6 juta hektar merupakan sertifikasi tanah-tanah transmigrasi dan 3,9 juta hektar lagi merupakan legalisasi aset), dan 4,5 juta hektar lagi menjadi bagian dari program redistribusi lahan (1 juta hektar berasal dari tanah-tanah HGU yang telah habis masa berlakunya dan 3,5 juta hektar berasal dari pelepasan

“Tanah Terlantar” dilakukan pada tanah-tanah yang sudah digarap dan dikuasai oleh kelompok-kelompok masyarakat sejak lama – sebagian besar malah diperoleh melalui perjuangan dan aksi-aksi pendudukan serta *reclaiming* tanah – sehingga *ujung-ujungnya* yang dilakukan sesungguhnya adalah proses sertifikasi saja.³²

Program RA Jokowi yang memberi penekanan besar pada sertifikasi tanah dan legalisasi aset sejalan dengan strategi Bank Dunia untuk mendorong penciptaan pasar tanah yang efektif, memberi jalan untuk kemudahan investasi swasta sebesar-besarnya, dan menjadikan (hak atas) tanah lebih mudah untuk dialihkan dan dijadikan jaminan kredit di bank. Karena itu Direktur Bank Dunia, ketika menyampaikan ke publik persetujuan lembaganya untuk memberi pinjaman sekitar 200 Juta Dolar AS, dengan gembira mengatakan: “Indonesia saat ini berada di jalur yang tepat untuk mencapai sasaran pendaftaran dan sertifikasi tanah setiap persil tanah pada tahun 2025. Kami sangat bangga menjadi mitra dalam upaya ini” [*Indonesia is currently on tracks as it aims to certify and register every plot of in the country by 2025. We are extremely proud to be partners in this endeavor*].³³

Apakah Bank Dunia menganggap reforma agraria sangat penting? Kita diharuskan membaca nilai penting reforma agraria untuk Indonesia saat ini dalam perspektif di atas, yakni tidak lagi sebuah program yang sekedar menysasar penguatan hak atas tanah untuk masyarakat kecil dan kaum tani miskin, apalagi menysasar konsentrasi penguasaan tanah, tetapi memperbesar dan mempermulus jalan bagi investasi swasta, menghindarkan investasi

kawasan hutan). Di tengah perjalanan, program RA yang oleh pemerintahan Jokowi-JK disebut dengan TORA (Tanah Obyek Reforma Agraria) ditambahkan program Perhutanan Sosial (PS), yang katanya akan memberikan hak kelola kawasan hutan sekitar 12,7 juta hektar ke masyarakat yang selama ini tinggal di dalam atau sekitar kawasan Hutan Negara. Hingga menjelang akhir masa pemerintahannya (Juni 2019), secara keseluruhan TORA baru berjalan sekitar 45,12% dari rencana, dimana persentase capaian terbanyak pada aktivitas legalisasi aset (: 80,9%), sementara capaian untuk aktivitas yang disebut “redistribusi lahan” hanya 9,3%. Sedangkan PS baru mencapai sekitar 14% dari rencana. [*Untuk tinjauan kritis pelaksanaan program “reforma agraria” à la Jokowi selama periode pertama pemerintahannya (2014-2019) ARC akan segera menerbitkan working paper ARC No. 05/WP-KAPPOB/II/2019 (sedang dalam proses untuk publikasi) – editor*].

³² Untuk tinjauan kritis mengenai program RA-PS Jokowi-JK ini lihat, misalnya, Dianto Bachriadi (2018), *Reforma Agraria – Perhutanan Sosial à la Jokowi*, bahan presentasi dalam Lokakarya Disain Penelitian RAPS yang diselenggarakan oleh Sajogjo Institute, Bogor, 24 April 2018; dan Erpan Faryadi (2018), *Reforma Agraria Bukan Prioritas Jokowi*, makalah disampaikan dalam Pelatihan Critical Agrarian Studies of Indonesia (CASI) 2018, diselenggarakan oleh Agrarian Resources Centre (ARC), 6-9 Agustus 2018; juga *working paper* ARC No. 05/WP-KAPPOB/II/2019 (sedang dalam proses untuk publikasi - *editor*). Sementara untuk tinjauan kritis proses sertifikasi di lahan pendudukan yang dilakukan oleh pemerintahan Jokowi, lihat misalnya: Erwin Suryana (2017), *Sertifikasi di Lahan Pendudukan: Praktek Reforma Agraria Jokowi di Garut Selatan, Jawa Barat*, Working Paper ARC No. 15/WP-KAPPOB/I/2017, Bandung: ARC.

³³ Dokumen rilis Bank Dunia untuk media, “Nearly 4.3 Million to Benefit from Indonesia’s Sustainable Land Management”, 20 Juli 2018, <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/07/20/indonesia-sustainable-land-management> (diakses 23 Juli 2018).

berhadapan dengan masyarakat yang mau mempertahankan tanahnya, serta menjadikan tanah sebagai komoditas yang dapat menggerakkan perekonomian perbankan.

Tentu cara pandang Bank Dunia ini berbeda dengan pandangan sejumlah aktivis, akademisi, organisasi non-pemerintah dan serikat-serikat tani yang sejak tahun '80-an kembali menyuarkan perlunya refoma agraria dijalankan di Indonesia. Para proponen “reforma agraria yang sejati” menghendaki Negara menjalankan refoma agraria dalam rangka mengubah struktur penguasaan tanah yang timpang, mengurangi konsentrasi dan rekonsentrasi penguasaan/pemilikan tanah, mendorong refoma agraria sebagai dasar pembangunan yang berkeadilan, serta diselesaikannya konflik-konflik agraria yang telah berlangsung berkepanjangan dan semakin bertambah dari waktu ke waktu sejak Orde Baru berkuasa hingga hari ini.³⁴ Lebih jauh lagi proponen “reforma agraria yang sejati” menegaskan bahwa refoma agraria atau *land reform* bukan sekedar perbaikan administrasi pertanahan, pemetaan dan pendaftaran serta sertifikasi tanah, apalagi memberi jalan bagi kemudahan pengalihan hak atas tanah.

Proyek Hutang 200 Juta Dolar AS untuk Mempercepat 'Reforma Agraria'

Dokumen Country Partnership Framework (CPF) sangat jelas menyatakan proyek pinjaman sebesar 200 Juta Dolar AS yang tujuannya untuk ‘mempercepat refoma agraria’ di Indonesia adalah jenis pinjaman berkategori “Investment Project Financing” (IPF).³⁵ Menurut Global Infrastructure Connectivity Alliance (GICA)³⁶, IPF adalah sejenis hutang dari Bank Dunia yang diberikan kepada pemerintah negara peminjam yang meliputi serangkaian aktivitas

³⁴ Lihat, misalnya, Benjamin White dan Gunawan Wiradi (1984), *Agrarian Reform in Comparative Perspective: Policy Issues and Research Needs*, The Hague: ISS dan SAE; Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (ed.) (1997), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: KPA dan LP-FEUI; Gunawan Wiradi (2000), *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Yogyakarta: Insist Press; Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi (2011), *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*, Bandung: ARC Books; Dianto Bachriadi (2010), *Between Discourse and Action: Agrarian Reform and Rural Social Movements in Indonesia post-1965*, PhD dissertation, Flinders University of Australia; Bachriadi, Dianto (2017 [2007]), *Reforma Agraria untuk Indonesia: Kritik atas Reforma Agraria á la SBY*, Working Paper ARC No. 07/WP-KAPPOB/I/2017, Bandung: ARC; dan Dianto Bachriadi (2017 [2010]), *Penantian Panjang Tak Kunjung Usai: Reforma Agraria Setelah Satu Dasawarsa Reformasi*, Working Paper ARC No. 09/WP-KAPPOB/I/2017, Bandung: ARC.

³⁵ Lihat World Bank (2015), CPF, hal. 51.

³⁶ GICA adalah bagian dari Group Bank Dunia (World Bank Group) yang dibentuk berdasarkan inisiatif negara-negara yang tergabung dalam G20 dimana Pusat Aktivitas untuk Infrastruktur dan Pembangunan Perkotaan Bank Dunia (World Bank Hub for Infrastructure and Urban Development) yang berkedudukan di Singapura menjadi tuan rumah dari sekretariat GICA.

termasuk investasi-investasi padat modal (*capital-intensive investments*), pemberian layanan (*service delivery*), pembangunan berbasis-komunitas (*community-based development*), dan pengembangan institusi (*institutional building*). IPF juga berperan sebagai kendaraan untuk transfer pengetahuan global dan bantuan teknis secara berkelanjutan.³⁷ Dalam hal ini tentu yang dimaksud dengan ‘transfer pengetahuan global’ adalah tata-kelola dan administrasi pertanahan yang sama dijalankan secara global (*globally implemented land governance and management*) untuk memajukan investasi, menjadikan tanah sebagai komoditas, dan penguatan hak-hak masyarakat atas tanah agar dapat menunjang kedua hal tersebut.

Dalam dokumen resmi Bank Dunia secara formal IPF dinyatakan sebagai jenis pinjaman yang bertujuan untuk

“mendorong pengurangan kemiskinan dan pembangunan yang berkelanjutan oleh negara-negara anggota melalui penyediaan keuangan dan dukungan operasional terkait kepada proyek-proyek tertentu yang mendorong pertumbuhan ekonomi lebih luas, berkontribusi kepada keberlanjutan lingkungan dan sosial, mempercepat efektivitas sektor publik atau swasta, atau dengan kata lain berkontribusi terhadap pembangunan secara keseluruhan dari negara-negara anggota” [... to promote poverty reduction and sustainable development of member countries by providing financial and related operational support to specific projects that promote broad-based economic growth, contribute to social and environmental sustainability, enhance the effectiveness of the public or private sectors, or otherwise to the overall development of member states”].³⁸

Dengan kata lain, proyek hutang 200 Juta Dolar AS untuk mempercepat reforma agraria yang saat ini sedang dijalankan oleh pemerintah Indonesia memang bertujuan untuk mengurangi kemiskinan dan mendorong pertumbuhan ekonomi dengan memberi kemudahan investasi manakala berurusan dengan persoalan tanah atau pengadaan tanah, sebagaimana pengertian pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang menjadi kerangka kerja umum Bank Dunia.³⁹ Proyek hutang ini sendiri terdiri dari 3 komponen aktivitas, yakni: (1) Pemetaan Partisipatif dan Reforma Agraria (*Participatory Mapping and Agrarian Reform*), yang keseluruhannya berbiaya 202 Juta Dolar AS yang berasal dari hutang IBRD/Bank Dunia sebesar

³⁷ Lihat <https://www.gica.global/activity/investment-project-financing-0> (diakses 23 Juli 2018).

³⁸ Lihat dokumen Bank Dunia berjudul “Operational Manual OP 10.00 – Investment Project Financing”, dapat diperoleh di <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0823064b7.pdf> (diakses 30 Juli 2018). Selain itu lihat juga dokumen Bank Dunia lainnya yang berjudul “Investment Project Financing Project Preparation Guidance Note, 2013”, tertanggal 9 April 2013, dapat diperoleh di http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1365611011935/Guidance_Note_Project_Preparation.pdf (diakses 30 Juli 2018).

³⁹ Ini menegaskan kembali kedudukan Bank Dunia sesungguhnya bukan sekedar lembaga keuangan “biasa”, melainkan lembaga keuangan yang berbentuk bank pembangunan (bank untuk kegiatan pembangunan) dimana disain dan formula-formula serta target-target capaian pembangunan itu mereka sendiri yang tetapkan. Lihat Jonathan R. Pincus dan Jeffrey A. Winters (ed.) (2004), *Membongkar Bank Dunia*, Jakarta: Djambatan, khususnya halaman 28-32.

162 Juta Dolar AS dan Anggaran Nasional sebesar 40 Juta Dolar AS; (2) Infrastruktur Data Geospasial untuk Pengelolaan Lingkungan Sumberdaya Alam (*Geospatial Data Infrastructure for Environmental and Natural Resource Management*), yang keseluruhan biayanya adalah hutang sebesar 10 Juta Dolar AS; dan (3) Manajemen Proyek, Pengembangan Institusi dan Monitoring (*Project Management, Institutional Development and Monitoring*), yang keseluruhan biayanya adalah hutang sebesar 28 Juta Dolar AS.⁴⁰

Tujuan dari Komponen (1) proyek hutang ini adalah untuk menghasilkan peta-peta persil di tingkat desa di daerah-daerah yang menjadi target proyek⁴¹, mendata seluruh klaim hak atas tanah, dan memfasilitasi pengaturan dan pendaftaran hak-hak atas tanah ke dalam “eLand” (*electronic land administration system*), mencakup seluruh hak-hak legal termasuk hak-hak komunal, serta registrasi hak atas tanah – baik sebagai hak bersama maupun hak individual – untuk perempuan.⁴² Komponen (1) dalam proyek ini meliputi: (i) persiapan untuk pengumpulan dan pemrosesan data untuk Pendaftaran Tanah Sistematis Langsung (PTSL); (ii) pelaksanaan PTSL secara inklusif dan partisipatif in propinsi-propinsi yang menjadi target proyek; (iii) pengembangan “eLand” (*electronic land administration system*); (iv) peluncuran “eLand” di kabupaten-kabupaten proyek; (v) pendaftaran dan regularisasi hak-hak atas tanah dalam “eLand”; (vi) penerbitan dokumen hak atas tanah; dan (vii) bantuan hukum, dan dukungan untuk penyelesaian sengketa dan gugatan.⁴³ Biaya yang berasal dari anggaran pemerintah (*National Budget*) sebesar 40 Juta Dolar AS sepenuhnya akan digunakan untuk membiayai pelaksanaan sub-komponen (v) dan (vi).⁴⁴

Komponen (2) dari proyek hutang ini bertujuan untuk meningkatkan akses terhadap dan ketersediaan informasi geospasial untuk reforma agraria, pengaturan dan administrasi hak-hak dan penguasaan tanah, serta pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam di propinsi yang

⁴⁰ Lihat dokumen World Bank (2018), PAD, hal. 16-18.

⁴¹ Secara keseluruhan proyek hutang ini akan menyoar pelaksanaan Reforma Agraria dan daerah-daerah/propinsi-propinsi yang menjadi prioritas pemerintah Indonesia yang selama ini menjadi daerah titik-titik (*hotspots*) kebakaran hutan di Sumatra (Riau, Jambi dan Sumatra Selatan) dan Kalimantan (Timur, Tengah, Barat dan Selatan). Tahun pertama yang akan menjadi “pilot areas” adalah 4 desa masing-masing di Kabupaten Muaro Jambi, Sambas, Banjar, Kutai Kertangera, Kampar, Musi Banyuasin, Musi Rawas, dan Kota Palangkaraya. Pada tahun ke-2 sampai ke-5 belum ditentukan lokasinya tetapi secara tentative direncanakan dijalankan di 74 desa. Lihat World Bank (2018), PAD, *idem.*, hal. 58-59.

⁴² World Bank (2018), PAD, *idem.*, hal. 16.

⁴³ World Bank (2018), PAD, *idem.*, hal. 16.

⁴⁴ World Bank (2018), PAD, *idem.*, hal. 16.

menjadi sasaran proyek. Sementara Komponen (3) dari proyek bertujuan untuk menjamin pelaksanaan proyek secara efisien.⁴⁵

Dari tujuan-tujuan proyek secara keseluruhan maupun tujuan-tujuan dari setiap komponen jelas yang disasar oleh proyek hutang yang dinamakan “Program untuk Mempercepat Reforma Agraria (Proyek Satu Peta)” [Program to Accelerate Agrarian Reform (One Map Project)] ini adalah memperluas pendaftaran dan pengesahan secara legal tanah-tanah yang dikuasai baik oleh perorangan, komunitas, maupun konsesi-konsesi untuk investasi. Bahkan pada bulan Februari 2018, Presiden Jokowi telah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) RI No. 2/2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Terbitnya Inpres ini, tentu tidak terlepas dari rencana pelaksanaan program yang akan didukung oleh pinjaman Bank Dunia.

Sebagaimana telah dijelaskan di muka, pendaftaran dan sertifikasi tanah sangat diperlukan untuk menciptakan pasar tanah yang efektif dan menjadikan tanah layak alih (*transferable*), serta mendorong agar tanah-tanah dapat menjadi jaminan kredit di bank. Program ini jelas sungguh-sungguh menempatkan tanah sebagai komoditas semata, sesuatu yang bertentangan dengan semangat UUPA 1960.⁴⁶ Lebih dari itu, program ini meskipun dinamakan “Program untuk Mempercepat Reforma Agraria” sesungguhnya hanyalah program untuk menyokong “reforma agraria” versi pemerintah hari ini yang telah banyak dikritik sebagai

⁴⁵ World Bank (2018), PAD, *idem.*, hal. 18.

⁴⁶ Semangat UUPA 1960 adalah menjadikan tanah sebagai sumber kemakmuran bangsa dan alat untuk terciptanya kesejahteraan dan keadilan sosial sosial (lihat Penjelasan atas UUPA 1960 khususnya Bagian II dari Penjelasan Umum). Konsepsi “tanah sebagai komoditas” relatif tidak dikenal dalam khazanah pemikiran hukum agraria Indonesia pasca colonial hingga dengan berkuasanya Orde Baru. Jauh sebelum UUPA 1960 disahkan, pada tahun 1946 Bung Hatta – salah seorang *founding father* Republik Indonesia – dalam salah pidatonya selaku Wakil Presiden di Konferensi Ekonomi di Yogyakarta tanggal 3 Februari 1946 menyatakan “tanah tidak boleh menjadi objek perniagaan yang diperjualbelikan semata-mata untuk mencari keuntungan.” Lihat Mohammad Hatta (2015 [1946]), *Politik, Kebangsaan, Ekonomi (1926-1977)*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, khususnya halaman 344. Konsepsi “tanah sebagai komoditas” secara formal mulai dikemukakan oleh pejabat negara RI ketika Menteri Negara Agraria / Kepala BPN, Soni Harsono, menyampaikan Pidato pada Dies ke-13 Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2 April 1994. Ia menyatakan “dengan kedudukan tanah sebagai komoditas strategis” maka menjadi tugas pemerintah untuk “menyediakan tanah yang sesuai untuk setiap sektor pembangunan agar dapat mendorong investasi seluas-luasnya dan sebesar-besarnya dalam rangka mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan sebesar 7% pe tahun...” (hal. 48). Lihat Soni Harsono (1994), *Tanah Sebagai Komoditas Strategis Dalam Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang II*, Pidato Milad (Dies) XIII Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2 April 1994. Pidato ini sesungguhnya menjadi penegas dimulainya penyalarsan kebijakan pertanahan di Indonesia agar sejalan dengan kebijakan pertanahan global yang digagas dan dikehendaki oleh Bank Dunia. Pada tahun 1994 pemerintah Indonesia mulai menjalankan Proyek Administrasi Pertanahan (Land Administration Project, LAP) yang merupakan proyek hutangan Bank Dunia untuk menata ulang administrasi dan manajemen pertanahan di Indonesia. Mengenai LAP, lihat kembali halaman 5-6 dan catatan nomor 22 di atas.

reforma agraria palsu untuk tidak mengatakannya sebagai “bukan reforma agraria”.⁴⁷ Program *hutangan* Bank Dunia ini hanya menumpang pada kata-kata “reforma agraria” yang melekat pada program RA-PS pemerintah saat ini. Tujuan besarnya jelas sebagaimana dinyatakan dalam dokumen Bank Dunia (“Country Partnership Framework for Indonesia”, 2015) yang menjadi induk dari rencana pengadaan proyek hutang untuk “mempercepat reforma agraria (proyek satu peta)”, yakni menjadi salah satu proyek hutang untuk “Mendongkrak Sektor Swasta: Investasi, Iklim Bisnis dan Berfungsinya Pasar”.⁴⁸

Keterlibatan Organisasi Masyarakat Sipil: ‘Transmutasi’ Kelompok Gerakan

*“People often engage in the practice of reproducing and maintaining their social world with a minimum of awareness, imagination, or critical consciousness of what they are doing”
(McGuire 2008: 223).*

Dalam dokumen “Country Partnership Framework” (CPF) untuk Indonesia,⁴⁹ Bank Dunia menekankan perlunya melibatkan kelompok-kelompok masyarakat sipil – baik pada tahap konsultasi, terlibat langsung dalam implementasi proyek, maupun monitoring – dalam proyek-proyek yang menggunakan dana mereka – baik dalam bentuk hibah (*grant*), kredit (*credit*), maupun hutang (*loan*). Dalam mekanisme baru pemberian pinjaman Bank Dunia menghendaki tersedianya dokumen yang disebut dengan “Environmental and Social Framework (ESF)” atau “Kerangka Kerja Lingkungan Hidup dan Sosial” – belakangan disebut dengan “Environmental and Social Management Framework (ESMF)”.⁵⁰ Dokumen ini dan proses untuk menghasilkannya menjadi kewajiban dari negara peminjam untuk memprosesnya sebelum pinjaman diberikan/dicairkan, dan menindaklanjutinya sesuai dengan aturan hukum dan perundang-undangan yang berlaku di Negara peminjam setelah pinjaman diberikan. Berbeda dengan mekanisme sebelumnya, melalui mekanisme ESF/ESMF, Bank Dunia tidak memiliki kewajiban

⁴⁷ Mengenai kritik terhadap program RA-PS pemerintah saat ini lihat kembali misalnya Bachriadi (2018), *op cit.*, dan Faryadi (2018), *op cit.*

⁴⁸ Lihat World Bank (2015), CPF, *op cit.*, khususnya halaman 40-44.

⁴⁹ World Bank (2015), CPF, *op cit.*

⁵⁰ Kebijakan menerapkan ESF/ESMF secara resmi diberlakukan sejak 1 Oktober 2018 dan ditegaskan kembali oleh Bank Dunia dalam pertemuan tahunan IMF dan Bank Dunia tahun 2018 yang diselenggarakan di Bali (8-14 Oktober 2018). Meskipun dalam prakteknya kebijakan ini sudah mulai dijalankan sejak 2017 dengan dikeluarkannya dokumen resmi mengenai hal ini. Lihat World Bank (2017), *The World Bank Environmental and Social Framework*, Washington D.C.: The World Bank.

dan tanggung jawab atas segala konsekuensi sosial, lingkungan maupun HAM atas proyek-proyek yang mereka danai.⁵¹

Dalam lokakarya regional yang diselenggarakan oleh Bank Dunia di Jakarta beberapa bulan menjelang pertemuan tahunan IMF dan Bank Dunia tahun 2018 untuk mendukung pelaksanaan kebijakan mereka yang baru ini (ESF/ESMF), seorang petinggi bank Dunia mengatakan:

“Berulang kali, kami telah melihat bahwa proyek investasi bisa lebih berkelanjutan dan memiliki dampak pengembangan yang lebih besar ketika lingkungan hidup dilindungi, serta ketika komunitas dan masyarakat dilibatkan. ESF adalah peluang besar untuk bekerja bersama dengan pemerintah Indonesia untuk memperkuat sistem lingkungan hidup dan sosialnya, dan membantu membangun kapasitas negara untuk melaksanakan program secara berkelanjutan dan mencapai hasil yang lebih kuat.”⁵²

Itu sebabnya dalam rangka menyusun dokumen ESMF untuk pencairan pinjaman program “Mempercepat Reforma Agraria (Proyek Satu Peta)” sejumlah kelompok masyarakat sipil dilibatkan, khususnya pada tahapan yang disebut dengan “konsultasi multi-pihak”. Tahapan untuk sampai pada persetujuan proyek pinjaman untuk “Mempercepat Reforma Agraria” itu sendiri adalah sebagai berikut: (1) perencanaan pemberian pinjaman (telah ditegaskan dalam dokumen CPF yang disusun pada tahun 2015), (2) penyiapan dokumen Kerangka Pengelolaan Lingkungan dan Sosial (Environmental and Social Management Framework, ESMF), disusul dengan (3) serangkaian konsultasi multi-pihak baik di tingkat nasional maupun sub-nasional untuk finalisasi dokumen ESMF,⁵³ dan terakhir adalah (4) penyusunan dokumen persetujuan pemberian pinjaman. Tujuan pokok konsultasi multi-pihak adalah memastikan tujuan-tujuan proyek hutang ini akan sesuai dengan masalah dan tuntutan-

⁵¹ Sebelumnya Bank Dunia memiliki mekanisme yang disebut dengan “Safeguards Policies” atau “Environmental and Social Safeguards Policies of the World Bank”. Kebijakan ini lahir ketika tahun-tahun ’80-90an muncul gelombang protes dari kelompok masyarakat sipil di berbagai belahan dunia akibat banyak proyek yang didanai Bank Dunia dinilai merugikan masyarakat dan merusak lingkungan. Melalui “Safeguards Policies” yang harus ditaati oleh Negara peminjam, Bank Dunia kemudian memiliki mekanisme dimana masyarakat dapat secara langsung mengajukan keberatan-keberatan jika ada proyek yang didanai Bank Dunia dianggap merugikan mereka. Bahkan atas keberatan-keberatan tersebut dan melalui mekanisme penilaian ulang Bank Dunia bisa menghentikan proyek pinjamannya. Mengenai hal ini lihat dokumen “The World Bank Operational Manual: Operational Policy” (OP 10.00); tersedia di http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/IMAGES/OP10_0-3.PDF. Lihat juga http://web.worldbank.org/archive/website01535/WEB/0_CONTE-2.HTM (kedua situs ini diakses pada 10 Oktober 2019).

⁵² Pernyataan yang disampaikan oleh Peter Leonard, World Bank regional Safeguards Advisor. Lihat <https://www.worldbank.org/in/news/press-release/2018/08/30/world-bank-socializes-its-environmental-and-social-framework> (diakses 10 Oktober 2019).

⁵³ Dokumen yang dihasilkan adalah World Bank (2018b), *Indonesia Program to Accelerate Agrarian Reform: Environmental and Social Management Framework*, Report No. SFG4298, 30 May 2018. Dalam tulisan ini disebut “dokumen ESMF”.

tuntutan yang selama ini berkembang terkait dengan masalah pertanahan, penyediaan tanah untuk kegiatan investasi, kepastian hak atas tanah, dan perlunya pemetaan sebagai instrument penting dalam pendaftaran tanah dan pengaturan hak-hak di atasnya.⁵⁴

Dalam dokumen ESMF disebutkan konsultasi multi-pihak yang pertama diselenggarakan pada 19 April 2018, dimana perwakilan sejumlah organisasi masyarakat sipil dan kelompok-kelompok advokasi untuk pembaruan agraria, hak-hak masyarakat adat, perbaikan tata pemerintahan, dan hak-hak perempuan dilibatkan. Asosiasi profesional seperti Asosiasi Surveyor Indonesia (ASI) juga dilibatkan dalam konsultasi ini. Organisasi seperti Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Komite Pengarah DGMI,⁵⁵ Samdhana Institute, dan Kemitraan diajak untuk terlibat dan menghadiri forum konsultasi ini karena dianggap sebagai “*the leading sector activists*” untuk isu-isu advokasi reforma agraria dan hak-hak atas tanah. Sementara pada forum konsultasi yang kedua, yang diselenggarakan pada 28 Mei 2018, disebutkan KPA, AMAN, Serikat Petani Pasundan (SPP), Sajogyo Institute (SAINS), dan ASI terlibat menghadiri dan berkontribusi gagasan.⁵⁶

Tidak mengherankan: mengapa sejumlah kelompok masyarakat sipil yang menurut Bank Dunia adalah bagian “*the leading sector activists*” seperti misalnya KPA, SPP, Sajogyo Institute, AMAN, dan Samdhana Institute diundang dan diajak terlibat dalam forum konsultasi multi-pihak. Di lain kesempatan, kelompok lain seperti Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP) dilibatkan dalam mengembangkan ‘pendaftaran tanah partisipatif’ yang juga menjadi bagian dari proyek hutangan “mempercepat reforma agraria (satu peta)”. KPA, Sajogyo Institute, dan JKPP adalah tiga dari empat organisasi asal Indonesia yang menjadi anggota International Land Coalition (ILC) – organisasi koalisi kelompok-kelompok masyarakat sipil, kelompok gerakan sosial, organisasi-organisasi antar-pemerintah (*inter-governmental organizations*), lembaga-lembaga riset internasional yang dekat dengan Bank Dunia, dan lembaga-lembaga pembangunan dan keuangan internasional – yang pembentukannya diinisiasi oleh Bank Dunia

⁵⁴ World Bank (2018b), *ibid.*, hal. 16, 25-26, 83 dan 166-167.

⁵⁵ DGMI (Dedicated Grand Mechanism Indonesia) adalah satu proyek yang mengelola dana hibah yang disediakan oleh Bank Dunia dan Climate Investment Fund (CIF). Secara retorik formal melalui dana ini diharapkan kemampuan masyarakat adat dan komunitas lokal meningkat untuk terlibat penuh dalam memastikan hak dan akses hutan dan lahan serta mendapatkan peluang mata pencarian-penghidupan dari pengelolaannya secara lestari. Proyek ini telah berjalan sejak 2014. National Executing Agency dari DGMI adalah The Samdhana Institute. Lihat www.dgmindonesia.id

⁵⁶ World Bank (2018b), ESMF, *op cit.*, hal. 16, 25-26, 83 dan 166-167. Dalam dokumen ESMF ini juga disertai foto (fotokopi) absensi para peserta forum konsultasi multi-pihak untuk menunjukkan bahwa Bank Dunia tidak melakukan tindakan atau klaim sepihak dengan menyebutkan nama-nama lembaga/organisasi masyarakat sipil dan kelompok advokasi telah terlibat dalam forum untuk menyepakati pelaksanaan proyek. Daftar peserta konsultasi muti-pihak disajikan dalam dokumen ESMF, halaman 227-234.

pada 1995.⁵⁷ Sementara isu “penguatan hak-hak masyarakat adat atas tanah” yang merupakan agenda dan tujuan dari pembentukan organisasi semacam AMAN dan Samdhana Institute⁵⁸ dalam beberapa hal memiliki kesamaan (pararelisme) dengan agenda penguatan landasan hukum formal dan liberalisasi tanah-tanah adat versi Bank Dunia. Penguatan hak-hak masyarakat adat atas tanah melalui sertifikasi sudah menjadi perhatian dan bagian dari kerangka kebijakan, pengelolaan dan pendaftaran tanah global yang digagas oleh para perancang kebijakan pertanahan global di Bank Dunia sejak awal tahun ’90-an.⁵⁹

Terkait forum-forum konsultasi multi-pihak untuk implementasi proyek “mempercepat reforma agraria (satu peta)”, dokumen ESMF menyebutkan bahwa “pertemuan mencapai konsensus penting bahwa hasil dari pemetaan partisipatif atas klaim *adat* yang meliputi 9 juta hektar yang difasilitasi AMAN dan wilayah-wilayah untuk reforma agraria di 406 lokasi yang difasilitasi oleh KPA akan menjadi bagian dari Proyek dalam rangka mendukung pemetaan dan penyaringan resiko” [*“The meeting reached important consensus that the results of participatory mapping of Adat claims covering 9 million hectares facilitated by AMAN proposed sites for Agrarian Reform in 406 locations facilitated by the KPA will be available for the Project to support the risk mapping and screening”*].⁶⁰

Keterkaitan lembaga-lembaga masyarakat sipil dan kelompok advokasi yang selama ini memang menjadi aktor terdepan dalam kampanye reforma agraria (‘yang sejati/*genuine*’) dan penguatan hak-hak rakyat atas tanah adalah hal yang mencengangkan dalam proyek *hutangan*

⁵⁷ Mengenai sejarah pembentukan ILC dan kiprahnya dapat dilihat di www.ilc.org. Satu analisa yang sangat kritis mengenai keberadaan ILC dan anggota-anggotanya yang berasal dari Indonesia dapat ditemukan dalam Kertas Posisi Aliansi Rakyat Anti-Pengusuran: ARAP (2018), *Mengapa Global Land Forum (GLF) 2018 di Bandung Patut Ditolak?*, Kertas Posisi ARAP terkait Perhelatan GLF 2018, Bandung: ARAP; dokumen ini dapat ditemukan di <http://arc.or.id/global-land-forum-2018-dan-kritik-yang-menyertainya/>

⁵⁸ Lihat kembali catatan nomor 55 di atas mengenai Samdhana Institute yang merupakan lembaga pengelola dana DGMI yang berasal dari Bank Dunia dan Climate Investment Fund.

⁵⁹ Mengenai agenda global dan isu “penguatan hak-hak masyarakat adat atas tanah” melalui sertifikasi – dalam rangka pembentukan pasar tanah – yang digagas oleh Bank Dunia dan sejumlah lembaga keuangan dan pembangunan transnasional, lihat misalnya Dianto Bachriadi (2009), *The Australian Overseas Development Assistance and the Rural Poor: AUSAid and the Formation of Land Markets in Asia-Pacific*, Transnational Institute Land Policy Series 7, Amsterdam: Transnational Institute (TNI) dan 11.11.11. Contoh implementasi program sertifikasi tanah termasuk tanah-tanah adat di Meksiko yang dibiayai oleh *hutangan* Bank Dunia pada pertengahan tahun ’90-an yang berdampak positif pada pasar tanah (meningkatnya transaksi tanah) di sana dapat dilihat misalnya dalam Maria-I Hernández-Santos *et al.* (2006), “El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE): Su Impacto en Fresnillo, Zacatecas, México”, *Agrociencia* 40: 249-256; dan Derek A. Smith *et al.* (2009), “The Certification and Privatization of Indigenous Lands in Mexico”, *Journal of Latin American Geography* 8(2): 175-207. Pada tahun 1997 KPA juga pernah mengkritik rencana sertifikasi tanah-tanah adat di Indonesia yang digagas oleh Bank Dunia. Lihat: KPA (1997), *No! for Communal Land Registration*, KPA’s 4th Memorandum on Land Administration Project, Bandung: KPA.

⁶⁰ World Bank (2018b), ESMF, *op cit.*, hal. 17 dan 26.

pemerintah Indonesia kali ini. Apalagi disebutkan bahwa AMAN dan KPA ‘bersepakat’ untuk menjadikan sejumlah lokasi yang selama ini mereka kawal menjadi bagian dari proyek.⁶¹ Sekiranya memang demikian, maka dengan informasi yang tersedia di dokumen ESMF tersebut dapat diinterpretasikan bahwa kelompok-kelompok masyarakat sipil dan kelompok-kelompok advokasi yang diundang dan berkontribusi gagasan dalam kegiatan-kegiatan konsultasi multi-pihak dapat menerima atau bahkan menyetujui dijalkannya proyek hutangan untuk “mempercepat reforma agraria (*dan* proyek satu peta)”.

Kontroversi dan ketidak-konsistenan mulai nampak ketika KPA pada tanggal 22 Juli 2018 mengeluarkan rilis media yang pada intinya menyatakan menolak proyek hutang Bank Dunia untuk “mempercepat reforma agraria”. Pernyataan pers KPA dibuat tak lama setelah Bank Dunia mengeluarkan rilis media pada tanggal 20 Juli 2018 tentang persetujuan mereka untuk membiayai program “mempercepat reforma agraria (satu peta).⁶² Meskipun menyatakan menolak program hutangan Bank Dunia ini, KPA dalam rilis (tertanggal 22 Juli 2018) tidak menyertai penjelasan mengapa dan bagaimana mereka juga terlibat di dalam forum-forum konsultasi publik (multi-pihak) yang diselenggarakan oleh pemerintah Indonesia bersama Bank

⁶¹ Sayangnya tidak ada satu pun dari organisasi-organisasi masyarakat sipil yang menghadiri forum-forum konsultasi multi-pihak tersebut yang memberikan konfirmasi atau tanggapan atas dokumen *working paper* ini. Penulis telah mencoba menghubungi pengurus dan/atau pimpinan KPA, Sayogyo Institute (SAINS), JKPP maupun AMAN dan mengirimkan *draft working paper* ini untuk memperoleh tanggapan. Email yang dikirim (tertanggal 14 Agustus 2018) berikut beberapa pertanyaan untuk konfirmasi termasuk penyikapan dari lembaga-lembaga tersebut terhadap rencana proyek hutangan untuk RA ini, tidak berbalas/ditanggapi. Satu-satunya reaksi dari seorang petinggi KPA (Ketua Dewan Nasional KPA) diperoleh ketika informasi tentang kehadirannya di salah satu forum konsultasi multi-pihak tersebar di satu “group whatsapp” (Group WA Forum Kampung Kota yang dikelola oleh seorang aktivis kemanusiaan, Sandyawan Sumardi). Reaksi dari petinggi KPA tersebut menyatakan: “... *masa* lebih percaya dokumen lawan ketimbang siaran pers KPA” (catatan pembicaraan tertanggal 24 Juli 2018 tersimpan dalam kumpulan dokumen penelitian ARC dengan topik “AR-WB 2018”, kumpulan dokumen/data riset tersebut dapat diakses di perpustakaan ARC Bandung). Begitu pula ketika ARC yang bekerjasama dengan Asosiasi Antropologi Indonesia (AAI) Pengda Jawa Barat menyelenggarakan satu seminar di Bandung untuk membahas “Reforma Agraria yang Dipandu Hutang: Pandangan dari Tengah” pada tanggal 14 Agustus 2018. Dari tiga lembaga (KPA, SAINS dan JKPP) yang diundang untuk menjadi pembicara, hanya JKPP yang akhirnya hadir dan mengutus salah seorang pengurusnya untuk menjadi pembicara. Mendekati hari pelaksanaan seminar, petinggi ketiga lembaga tersebut yang sebelumnya menyatakan kesediaan untuk hadir sebagai pembicara membatalkan kehadirannya dengan berbagai alasan teknis. Dalam satu pembicaraan di luar forum seminar dengan penulis, pembicara dari JKPP mengatakan ketidaktahuannya tentang keterlibatan organisasinya (JKPP) dalam forum konsultasi multi-pihak yang diselenggarakan dalam rangka penyusunan dokumen ESMF (*personal communication* dengan pengurus JKPP yang menjadi pembicara di Seminar “RA yang Dipandu Hutang”, Bandung 14 Agustus 2018).

⁶² Rilis dimuat di berbagai media di Indonesia pada tanggal 21 Juli 2018. Dokumen rilis Bank Dunia dapat ditemukan di <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/07/20/indonesia-sustainable-land-management> (diakses 23 Juli 2018). Lihat kembali juga catatan nomor 30 di atas.

Dunia sebagai bagian dari proses untuk pelaksanaan sekaligus menjadi alasan untuk persetujuan proyek hutang tersebut.⁶³

Terlepas dari substansi pembahasan di dalam forum-forum konsultasi multi-pihak tersebut, pada dasarnya forum-forum konsultasi publik (multi-pihak) yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun Bank Dunia – yang oleh pihak Bank Dunia sendiri dianggap sebagai satu bentuk dari partisipasi berbagai pihak di negara penerima bantuan – seringkali hanya menjadi ‘alat pembenar’ dari rencana-rencana dan rancangan program/proyek yang sudah mereka susun. Konsultasi multi-pihak dan “partisipasi” dianggap dapat menjadi solusi atas kritik “kepemilikan” terhadap proyek-proyek *hutangan* mereka, yang seringkali muncul dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan ‘siapa sesungguhnya yang memiliki proyek-proyek yang dibiayai oleh hutang?’⁶⁴

Dalam dokumen yang menjadi pegangan bagi staf-staf Bank Dunia untuk bekerja, konsultasi dengan kelompok-kelompok masyarakat sipil itu sendiri dinyatakan sebagai bagian dari bentuk “partisipasi” kelompok-kelompok masyarakat yang penting di negara penerima bantuan dan/atau hutang.⁶⁵ Menjadi bagian penting dari pembentukan dan upaya untuk mencapai tujuan-tujuan proyek. Dokumen tersebut menyatakan:

⁶³ Lihat KPA (2018), “Utang Bank Dunia Untuk Reforma Agraria? – Batalkan Hutang Bank Dunia atas Nama Reforma Agraria! Jalankan Reforma Agraria sesuai UUPA 1960 dan UUD 1945!”, Siaran Pers Konsorsium Pembaruan Agraria tertanggal 22 Juli 2018, dapat ditemukan dalam http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/82/Utang_Bank_Dunia_Untuk_Reforma_Agraria?/ (diakses 3 Oktober 2019). Lihat juga pemberitaan di *Tempo.co* (2018), “BPN dan Bank Dunia Dituduh Sesatkan Infor Soal Reforma Agraria”, <https://nasional.tempo.co/read/1110257/bpn-dan-bank-dunia-dituduh-sesatkan-info-soal-reforma-agraria/full&view=ok>, *Tempo.co* 25 Juli 2018 (diakses 3 Oktober 2019).

⁶⁴ Satu analisis yang baik mengenai hal ini lihat Howard White (1999), “Politicising Development? The Role of Participation in the Activities of Aid Agencies”, dalam *Foreign Aid: New Perspectives*, Kanhaya L. Gupta (ed.), hal. 109-125, New York: Springer Science+Business Media. Lihat juga dua kajian kritis lainnya mengenai kritik dan keterlibatan kelompok-kelompok masyarakat sipil dalam proyek-proyek atau pembentukan kebijakan Bank Dunia, dalam buku *Global Citizen Action* (Michael Edwards dan John Gaventa, ed. Oxon: Earthscan, 2001), yakni: L. David Brown dan Jonathan Fox (2001), “Transnational Civil Society Coalitions and the World Bank: Lessons from Project and Policy Influence Campaigns”, dan Manuel Chiriboga (2001), “Constructing a Southern Constituency for Global Advocacy: The Experience of Latin American NGOs and the World Bank”. Bank Dunia sendiri sejak awal tahun ’80-an mulai menganggap “partisipasi” berbagai pihak di negara penerima hutang atau bantuan akan meningkatkan efektivitas pelaksanaan proyek (White 1999: 110). Lihat juga pandangan Bank Dunia mengenai peran penting “partisipasi” untuk memperlancar pelaksanaan proyek-proyek mereka dalam mencapai tujuan dan sasaran (*outcome*) proyek (yang mereka tetapkan sendiri) misalnya dalam Samuel Paul (1987), *Community Participation in Development Projects: The World Bank Experience*, World Bank Discussion Papers No. 6, Washintong D.C.: The World Bank; Philip Gerson (1995), *Popular Participation in Economic Theory and Practice*, HRO Working Paper 18, Whasington D.C.: The World Bank; Deepa, Narayan (1995), *The Contribution of People’s Participation*, ESD Occasional Paper Series No. 1, Washington D.C.: The World Bank; dan World Bank (1995), *World Bank Participation Source Book*, Washington D.C.: The World Bank.

⁶⁵ Civil Society Team World Bank (2007), *Consultations with Civil Society: A Sourcebook*, Working Document February 2007, Washington D.C.: The World Bank.

“Konsultasi adalah bagian dari proses partisipasi luas. Konsultasi dapat dilakukan pada berbagai tahap kebijakan dan siklus proyek. Konsultasi dengan masyarakat sipil merentang dari pertemuan-pertemuan tingkat lokal yang bertujuan untuk memperoleh masukan atau mencapai konsensus terhadap proyek tertentu hingga pertemuan tingkat nasional dalam rangka mengembangkan kebijakan, dan akhirnya di tingkat global untuk meninjau kebijakan-kebijakan atau strategi-strategi sector operasional Bank. ... Konsultasi dengan masyarakat sipil membentuk kembali perkembangan proyek-proyek dan membantu menentukan prioritas. Pada tingkat proyek, partisipasi Kelompok-kelompok Masyarakat Sipil (CSOs) diperluas dari memberi masukan terhadap disain dan analisis proyek hingga pada tahap pelaksanaan dan pemantauan proyek. Pada tingkat kebijakan, Kelompok-kelompok Masyarakat Sipil berpartisipasi dalam penyusunan, pelaksanaan, pemantau dan evaluasi strategi-strategi dan kebijakan-kebijakan sektoral dan nasional.” [*“Consultations are part of broader participatory process. They can take place in any stage of the policy and project cycle. Consultations with civil society range from local level meetings aimed at obtaining feedback or reaching consensus on specific projects to national-level for a on development policy, and finally to global reviews of Bank operational policies or sector strategies. ... Consultations with civil society have reshaped development projects and helped to define priorities. At the project level, participation by CSOs has extended from input into design and analysis of project to implementation and monitoring of those projects. At the policy level, CSOs have participated in the formulation, implementation, monitoring and evaluation of national and sector strategies and policies.”*] (World Bank 2007: 1).

Meskipun demikian, perlu dicatat dalam buku pegangan Bank Dunia sendiri juga dinyatakan: “Memahami peran dari Bank – sebagai fasilitator, penyelenggara, atau pembentukan kebijakan – adalah elemen penting untuk konsultasi yang efektif. Seringkali, peran Bank adalah menentukan tujuan-tujuan dari konsultasi dan proses-proses atau metodologi-metodologi yang digunakan” [*“Understanding the role of the Bank – as a facilitator, convener, or decision maker – is a crucial element to any effective consultation. Often, the Bank’s role dictates the objectives of the consultation and processes or methodologies used”*] (World Bank 2007: 3).

JKPP telah melangkah lebih jauh dari sekedar terlibat dalam forum-forum konsultasi multi-pihak. Sejak awal 2018 JKPP terlibat dalam satu aktivitas untuk uji-coba pemetaan partisipatif dalam rangka implementasi program PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap), yang dinamakan “PaLaR Pilot Project” (Pilot Project of Participative Land Registration). Proyek ini merupakan kerjasama antara Kementerian ATR/BPN dengan satu lembaga pemetaan dan kadastral dari Belanda⁶⁶ yang melibatkan JKPP dan akademisi dari UGM.⁶⁷ PTSL sendiri

⁶⁶ The Netherlands Cadastre, Land Registry and Mapping Agency atau disingkat “Het Kadaster” adalah badan publik non-departemen yang beroperasi di bawah Kementerian Dalam Negeri Kerajaan Belanda. Lihat <https://www.kadaster.nl>

⁶⁷ Lihat Kabar24.bisnis.com (2018) “BPN Gandeng Kadaster Belanda Lakukan PaLaR Percepat Program Tanah”, *kabar24.bisnis.com* 26 Mei 2018, <https://kabar24.bisnis.com/read/20180526/15/799962/bpn-gandeng-kadaster-belanda-lakukan-palar-percepat-program-tanah> (diakses 4 Oktober 2019). Menurut pengurus JKPP, mereka dihubungi oleh “Het Kadaster” atau lembaga pemetaan dan pendaftaran tanah Negeri Belanda dan diajak kerja bersama dalam proyek PaLaR. Bukan pemerintah Indonesia, dalam hal ini Kementerian ATR/BPN yang menghubungi dan mengajak JKPP untuk terlibat (*personal communication* dengan pengurus JKPP yang terlibat aktif dalam proyek PaLaR, Bandung 14 Agustus 2018).

merupakan bagian dari komponen proyek hutangan Bank Dunia “untuk mempercepat reforma agraria (Proyek Satu Peta)”, yakni Komponen 1 (Participatory Mapping and Agrarian Reform).⁶⁸

Dalam dokumen ESMF (World Bank 2018b: 81-82) disebutkan untuk “Rencana Pelibatan Para-pihak” (Stakeholder Engagement Plan) dalam pelaksanaan program *hutangan* “mempercepat reforma agraria (satu peta)”, khususnya untuk pelaksanaan PTSL, akan dikembangkan pelibatan para pihak melalui konsultasi-konsultasi di tingkat komunitas, pemetaan partisipatif, pemantauan-bersama, dan sebagainya [*The PTSL process involves several key stakeholders ... At the implementation level, stateholders engagement, through community consultations, participatory mapping, join-monitoring, etc is integral to overall PTSL process proposed under the ESMF*”, hal. 81]. Pilot proyek PaLaR dijalankan untuk memastikan proses “pendaftaran tanah yang partisipatif” bisa dikembangkan/dijalankan dalam siklus PTSL yang akan dibiayai oleh Bank Dunia.⁶⁹ Bagi JKPP – yang menyatakan dirinya sebagai salah satu kelompok gerakan sosial di garda terdepan dalam pengembangan metode pemetaan partisipatif di Indonesia⁷⁰ – melalui proyek PaLaR mereka dapat “menanamkan” prinsip-prinsip “partisipasi” di dalam proses pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah.⁷¹ Anggota dan pengurus JKPP yang terlibat aktif dalam proyek PaLaR mengatakan: “Kami tidak tahu dan tidak mau tahu, apakah proyek PaLaR ini kemudian dijadikan pembenaran untuk pelaksanaan program reforma agraria yang

⁶⁸ Lihat World Bank (2018), PAD, *op cit.*, hal. 16. Mengenai ringkasan komponen proyek *hutangan* ini, lihat kembali halaman 12-14 di atas.

⁶⁹ Dalam bahasa staf JKPP: “PaLaR ingin meletakkan dasar-dasar pemetaan partisipatif dalam program PTSL” (*personal communication* dengan pengurus JKPP yang terlibat aktif dalam proyek PaLaR, Bandung 14 Agustus 2018).

⁷⁰ Mengenai posisi JKPP sebagai organisasi jaringan yang memperjuangkan pemetaan partisipatif sebagai alat untuk memperkuat hak-hak masyarakat atas tanah dalam rangka “menegakan keadulatan rakyat atas ruang”, lihat <https://jkpp.org> juga A. Agoeng Haryanto dan Restu Amaliadi (ed.) (2003), *Menuju Tegaknya Kedaulatan Rakyat atas Ruang: Peluang dan Tantangan Pemetaan Partisipatif*, Bogor: JKPP; dan Albertus Hadi Pramono et al. (2017), *Menegaskan Pengakuan Kedaulatan Rakyat atas Ruang: Refleksi Gerakan Pemetaan Partisipatif di Indonesia Saat Ini*, Bogor: JKPP.

⁷¹ ‘Pemetaan Partisipatif’ (PP) sebagai sebuah metodologi kontra (*counter-methodology*) terhadap peta-peta buatan pemerintah atau lembaga-lembaga pemetaan “resmi” mulai berkembang menjadi gerakan di Indonesia sejak awal tahun ’90-an. Gerakan PP ini muncul dan berkembang untuk melawan dan menantang para pihak yang selama ini membuat dan menggunakan peta-peta “resmi” yang pada umumnya dibuat untuk kepentingan pembuatnya dan seringkali mengabaikan keberadaan masyarakat setempat yang memiliki, menguasai dan menggunakan satu wilayah ekosistem tertentu yang menjadi pangkalan kehidupannya untuk melakukan aktivitas-aktivitas ekonomi-sosial-budaya keseharian. Akibat dari pengabaian tersebut, peta-peta “resmi” nyaris selalu digunakan sebagai alat untuk manifiikan bahkan menggusur keberadaan masyarakat setempat. JKPP sejak awal pendiriannya menyatakan metode “pemetaan partisipatif” dikembangkan bersama dengan masyarakat dalam rangka membangun wacana dan praktek tandingan (*counter discourse and practices*) pembuatan peta-peta yang dilakukan oleh instansi resmi (lembaga-lembaga pemerintah). Mengenai hal ini lihat kembali Haryanto dan Amaliadi (ed.) (2003), *idem.* dan Pramono et al. (2017), *idem.* Mengenai metodologi pemetaan partisipatif yang dikembangkan oleh JKPP bisa ditemukan pada Alex Flavelle (*tanpa tahun*), *Panduan Pemetaan Berbasis Masyarakat: Panduan Membuat Peta Komunitas dan Tanah Adat*, Bogor: JKPP; dan Rahmat Hidayat et al. (2005), *Seri Panduan Pemetaan Partisipatif*, Bandung: Garis Pergerakan dan JKPP.

dibiayai hutang Bank Dunia atau tidak; yang terpenting untuk JKPP melalui proyek ini ada ruang untuk memastikan prinsip-prinsip partisipatif yang selama ini kita bangun dan kembangkan dalam pemetaan bisa masuk dalam program pemerintah”.⁷²

Pemerintah dalam rangka mempercepat pelaksanaan program PTSL, khususnya untuk memfasilitasi pelaksanaan program yang akan dibiayai proyek *hutangan* Bank Dunia, kemudian menerbitkan sejumlah peraturan dan keputusan.⁷³ Selanjutnya untuk menindak-lanjuti pelaksanaan program PTSL yang dilakukan dengan metode “pendaftaran tanah partisipatif”, Kementerian ATR/BPN mengeluarkan Petunjuk Teknis Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM).⁷⁴ Di dokumen Petunjuk Teknis ini pelaksanaan “partisipasi” dalam rangka pendaftaran tanah hanya berbentuk keterlibatan sekelompok anggota masyarakat yang dibentuk dan ditetapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan (BPN setempat) yang dinamakan Petugas Pengumpul Data Pertanahan (Puldata). ‘Puldata’ berperan sebagai fasilitator dan sekaligus pelaksana proses pengumpulan data fisik dan data yuridis yang diperlukan untuk/dalam proses pendaftaran tanah sebagai bagian dari rangkaian proses sertifikasi (BPN 2019: 6). Pada kenyataannya, “metode partisipatif” yang kemudian diformalkan oleh pemerintah untuk menjalankan program PTSL banyak tidak berkesesuaian dengan prinsip-prinsip pokok dalam metodologi pemetaan partisipatif yang selama ini dikembangkan dan dijalankan oleh JKPP dan kelompok proponent gagasan pemetaan partisipatif. Dengan kata lain, pada akhirnya pemerintah dengan sokongan Bank Dunia hanya mengadopsi istilah “partisipatif” yang melekat pada gerakan pemetaan partisipatif melalui penggunaan kata “partisipasi”-nya saja dengan interpretasi, pemaknaan dan langkah-langkah yang mereka buat/tetapkan sendiri. Satu cara kerja kooptasi yang biasa dilakukan oleh Bank Dunia atau lembaga-lembaga pemberi donor (pinjaman atau bantuan) lainnya untuk memuluskan proyek-proyek *hutangan*/bantuannya.

Banyak kajian sudah mengungkap bahwa konsultasi dan partisipasi dalam proyek-proyek hutang (maupun bantuan) telah didisain sedemikian rupa – bahkan dipolitisasi dan

⁷² *Personal communication* dengan pengurus JKPP yang terlibat aktif dalam proyek PaLaR, Bandung 14 Agustus 2018.

⁷³ Dimulai dengan penerbitan Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5/SE/IV/2017, disusul dengan Instruksi Presiden RI No. 2/2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia yang dilanjutkan dengan terbitnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6/2018. Sebelumnya telah ada sejumlah aturan sejenis, yakni Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 35/2016, No. 1/2017, dan No. 12/2017.

⁷⁴ BPN (2019), *Petunjuk Teknis Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM)*, Nomor 002/JUKNIS-300.UK.01.01/II/2019, tanggal 1 Februari 2019.

dimanipulasi – untuk sekedar memuluskan beroperasinya proyek.⁷⁵ Sesungguhnya disain pokok dari program-program Bank Dunia sepenuhnya dihasilkan lewat proses yang tidak partisipatif (*non-participatory*) (White 1999: 114). Dalam dokumen Bank Dunia sendiri – seperti dikutip di atas – hal itu sudah jelas: Peran Bank Dunia adalah menentukan tujuan-tujuan dari konsultasi dan proses-proses atau metodologi-metodologi yang digunakan (World Bank 2007: 3). Jadi, “partisipasi” dalam penyusunan kebijakan maupun implementasi proyek-proyek Bank Dunia paling maksimal hanya “sedikit mengurangi rasa sakit” ketimbang tujuan menggeser-kuasa (*power-shifting*) (White 1999: 120-212) yang seringkali dibayangkan oleh para pihak yang terlibat dalam proses “partisipatif” tersebut.

Dalam dua dekade belakangan ini lembaga-lembaga pemberi bantuan dan hutang internasional sangat berminat dengan “keterlibatan” kelompok-kelompok masyarakat sipil untuk alasan-alasan yang sangat sederhana dan sangat komersial: “it is good for business” (Edwards 2001: 5).⁷⁶ “Mereka menemukan kenyataan bahwa kemitraan operasional dan dialog kebijakan yang lebih meluas memberi sumbangan pada pelaksanaan proyek yang lebih efisien dan mengurangi tingkat kegagalan; serta kesan yang lebih baik di masyarakat dan dukungan politik yang lebih baik, khususnya dari negara-negara pemegang saham di Amerika Utara dan Eropa Barat ...” (Edwards 2001: 5).

Suatu hal yang naif jika sejumlah kelompok masyarakat sipil dan organisasi gerakan sosial – seperti KPA, JKPP, SAINS, SPP dan AMAN – yang merupakan “*the leading sector activists*” [dalam Bahasa Bank Dunia] untuk advokasi reforma agraria dan hak-hak masyarakat atas tanah berharap banyak atas keterlibatan mereka pada forum-forum konsultasi multi-pihak yang didisain dalam rangka pemenuhan prosedur pembentukan ‘kerangka pengelolaan lingkungan dan sosial’ (ESMF) yang merupakan bagian dari siklus proyek *hutangan* “mempercepat reforma agraria (satu peta)”. Terkecuali mereka menganggap ada kesamaan gagasan mengenai hal-hal yang selama ini diperjuangkan dengan gagasan dan kerangka besar kebijakan pertanahan Bank

⁷⁵ Lihat sejumlah kajian kritis mengenai hal ini, yang beberapa diantaranya adalah White (1999), *op cit.*; Chiriboga (2001), *op cit.*; Nici Nelson dan Susan Wrights (1995), *Power and Participatory Development: Theory and Practice*, London: Intermediate Technology Publications; Jasmine Gideon (2005), “‘Consultation’ or co-option? A Case Study from the Chilean Health Sector”, *Progress in Development Studies* 5(3): 169-181; Uma Khotari (2005), “Authority and Expertise: The Professionalisation of International Development and the Ordering of Dissent”, *Antipode* 37(3): 425-446; Rokhaya Ndiaye (2008), *The World Bank Participatory Development approach in the Country Assistance Strategy (CAS) Paper for the Republic of Senegal: Rhetoric or Reality?*, MA thesis at University of Kansas; dan Giedre Jokubauskaite (2018), “Tied Affectedness? Grassroots Resistance and the World Bank”, *Third World Thematics: A TWQ Journal* 3(5-6): 703-724;

⁷⁶ Tulisan Edwards ini adalah bagian Pengantar dari buku kumpulan tulisan yang dieditnya bersama Gaventa (2001), *op cit.*

Dunia dan khususnya dengan gagasan di balik proyek *hutangan* ini, yakni untuk memperlancar investasi dan pembentukan pasar tanah yang efisien.⁷⁷

Dengan demikian, apakah dapat disimpulkan bahwa kelompok-kelompok masyarakat sipil yang selama ini menjadi “*the leading sector activists*” [sekali lagi: **dalam bahasa Bank Dunia**] dengan atau tanpa “menyadari” telah menjadi bagian dari pembenar untuk membuka ruang yang lebih besar bagi pengalihan hak atas tanah demi inventasi dan konsentrasi penguasaan tanah? Anggapan seperti ini sangat mungkin muncul mengingat kelompok-kelompok tersebut seringkali menyatakan dirinya sebagai kelompok gerakan yang menentang neoliberalisme. Jika begitu, maka pertanyaan lebih lanjut dan lebih mendasar dalam konteks gerakan untuk keadilan dan transformasi sosial adalah mengapa ada kelompok-kelompok gerakan sosial di Indonesia mau terlibat dalam proses melegitimasi proyek *hutangan* Bank Dunia?

Reformasi 1998 telah mengubah peta politik gerakan sosial yang memiliki tuntutan untuk pelaksanaan reforma agraria, dan kedaulatan masyarakat atas ruang hidup.⁷⁸ Keterbukaan politik membuka ruang bagi para aktivis perkotaan terdidik (*urban educated activists*) yang selama ini bergabung di kelompok-kelompok gerakan agraria untuk lebih mendorong kepentingan-kepentingan politik juga kepentingan-kepentingan ekonominya.⁷⁹ Rejim baru pasca reformasi dianggap akomodatif terhadap tuntutan-tuntutan tersebut, bahkan diyakini

⁷⁷ Bisa jadi juga keterlibatan tersebut dinyatakan sebagai proses yang manipulatif. Mereka hadir atas undangan tanpa diberi informasi lengkap untuk tujuan apa sesungguhnya mereka diundang dalam forum-forum konsultasi multi-pihak tersebut – yang pada kenyataannya adalah forum konsultasi dalam rangka penyusunan dokumen ESMF. Apalogi semacam ini sangat mungkin diberikan untuk “menghindar dari berbagai macam tuduhan”.

⁷⁸ Untuk tinjauan yang komprehensif tentang peta politik gerakan sosial pedesaan yang memperjuangkan reforma agraria, termasuk sejarah kemunculannya kembali setelah 1965, lihat disertasi yang saya tulis di Flinders University: Dianto Bachriadi (2010), *Between Discourse and Action: Agrarian Reform and Rural Social Movements in Indonesia post-1965*, disertasi doctoral di Flinders University, Australia. Lihat juga tulisan lainnya, seperti: Anton Lucas dan Carol Warren (2000), “Agrarian Reform in the Era of Reformasi”, dalam *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis*, Chris Manning dan Peter van Diermen (ed.), hal. 220-238, Singapore: ISEAS; Anton Lucas dan Carol Warren (2003), “The State, The People and Their Mediators: The Struggle over Agrarian Law Reform in Post New Order Indonesia”, *Indonesia 76* (Oct 2003): 87-126; Nancy L. Peluso, Suraya Afiff dan Noer Fauzi (2008), “Claiming the Grounds for Reform: Agrarian and Environmental Movements in Indonesia”, *Journal of Agrarian Change* 8(2-3): 377-407; Dianto Bachriadi (2009), *Land, Rural Social Movements and Democratization in Indonesia*, Transnational Institute Working Paper June 2009, Amsterdam: TNI; Dianto Bachriadi (2013), “The Agrarian Movements, Civil Society, and Emerging Political Constellations”, dalam *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*, Anton Lucas dan Carol Warren (ed.), hal. 308-372, Athens: Ohio University Press; Tri Agung Sujiwo (2010), “Dinamika Strategi Organisasi Tani pasca-1965 di Indonesia”, dalam *Jurnal Analisis Sosial* 15(1): 74-93; dan Hilma Safitri (2010), *Gerakan Politik Forum Paguyuban Petani Kabupaten Batang (FPPB)*, Bandung: Akatiga. Sedangkan untuk kajian reflektif gerakan pemetaan partisipatif untuk kedaulatan ruang, lihat misalnya Haryanto dan Amaliadi (ed.) (2003), *op cit.*; dan Pramono et al. (2017), *op cit.*

⁷⁹ Untuk lebih detail mengenai kepentingan dari aktivis perkotaan terdidik (*urban educated activist*) lihat Bachriadi (2010), *idem.*, hal: 20-24 dan 387-391.

membuka peluang untuk dijalankannya reforma agraria dan penguatan hak-hak masyarakat atas tanah.⁸⁰ KPA dalam hal ini, misalnya, sejak 2007 mengembangkan suatu strategi yang disebut “kolaborasi-kritis”, yakni bekerjasama dengan pemerintah untuk memastikan reforma agraria dijalankan dengan tetap menjaga kritisisme.⁸¹

Tuntutan-tuntutan juga tantangan-tantangan sejumlah kelompok gerakan kepada pemegang otoritas dan rejim yang selama ini menyuarakan “tuntutan rakyat”, walau bagaimanapun, telah memperkuat klaim-klaim politik mereka sebagai “wakil rakyat yang sesungguhnya”. Apalagi jika klaim politik dari kelompok-kelompok atau organisasi gerakan tersebut juga dicampur dengan klaim atas ketrampilan (*skills*) dan kepakaran (*expertise*) “yang khas mereka miliki”. Karena itu, lembaga-lembaga pembiayaan pembangunan dan khususnya pemerintahan pasca reformasi akan sangat senang jika para “wakil rakyat” ini dapat berpartisipasi dalam agenda-agenda kerja dan rencana-rencana serta proyek-proyek “pembangunan” yang telah mereka disain. Bagi sebagian besar orang dan ‘aktivis terdidik’ yang berasal dari kelompok-kelompok gerakan sosial dan organisasi-organisasi non pemerintah, ruang politik yang terbuka untuk bekerja bersama dengan pemerintah atau elemen-elemen dari rejim adalah kesempatan (*opportunity*) yang mereka tunggu; meskipun elemen-elemen dari rejim tersebut merupakan unsur-unsur garda depan penyokong kapitalisme-imperialisme. Kerja bersama – termasuk menjadi sub-kontraktor lembaga pemerintah maupun lembaga pembangunan internasional – dapat mengejewantahkan kepentingan-kepentingan politik para ‘aktivis terdidik’ untuk “memanjat panggung politik”, “berdekatan dengan kekuasaan” atau bahkan masuk ke dalam lingkaran-lingkaran kekuasaan dan pengambil/pembentuk kebijakan tanpa harus menggunakan partai politik atau melalui jalan elektoral secara langsung; cukup dengan membawa gerbong, cangkang atau bahkan label kelompok gerakan. Dalam kalimat Petras dan Veltmeyer, “organisasi-organisasi non pemerintah (Ornop/NGOs) di berbagai belahan dunia telah menjadi wahana mutakhir untuk mobilitas ke atas bagi kaum/kelas terdidik yang ambisius” (Petras dan Veltmeyer 2001: 129).

⁸⁰ Lihat misalnya: Noer Fauzi (2010), “Perjalanan Aktivis Agraria: Dari Turba, Aksi Protes hingga Kolaborasi Kritis”, Prolog untuk buku kumpulan tulisan Usep Setiawan, *Kembali ke Agraria*, Yogyakarta: STPN Pres, khususnya hal. 18-23; dan Dianto Bachriadi (2010b), “Ketika Aktivis Menulis untuk Umum (Membaca Kumpulan Tulisan Usep Setiawan tentang Agraria dan Petani)”, Epilog untuk buku kumpulan tulisan Usep Setiawan, *idem.*, hal. 464-465.

⁸¹ Sejak tahun 2005 bahkan seorang Sekretaris Jendral (Sekjen) KPA menerima untuk diangkat menjadi pembantu (staf khusus) Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) tanpa melepaskan terlebih dahulu posisinya sebagai Sekjen KPA. Jabatan rangkap di dua ranah politik yang berbeda ini tentu penuh dengan konflik kepentingan. Bagi pihak politisi yang menjabat sebagai Kepala BPN, tentu kepentingannya adalah menggunakan mesin organisasi KPA untuk memperlancar kerja dan tugas-tugasnya. Selain itu bisa juga dimaknai sebagai strateginya untuk meredam kritisisme atau tantangan (*challenge*) yang biasanya disampaikan oleh kelompok gerakan melalui tuntutan-tuntutan mereka.

Ruang tulisan ini terlalu sempit untuk mengurai dan membahas secara detail segala konsekuensi dari perubahan watak kelompok-kelompok gerakan sosial yang semula berposisi sebagai penantang rejim, lalu berubah menjadi kolaborator rejim.⁸² Satu hal yang perlu dicatat, perubahan-perubahan watak itu – selain karena kepentingan politik para aktivis terdidiknya – juga didorong oleh pemanfaatan dana-dana yang diperoleh oleh sejumlah organisasi gerakan dari sejumlah donor yang setelah reformasi – dalam rangka menyokong transisi demokrasi – banyak menghendaki program-program yang mereka sokong/biayai harus dijalankan dengan cara membangun kerjasama dengan pemerintah. Dukungan keuangan dari lembaga-lembaga donor yang “memaksa” mitra-mitranya bekerjasama dengan pemerintah maupun mendukung kerja-kerja organisasi non pemerintah dan kelompok gerakan sosial dalam kemasam ‘memperkuat transisi demokrasi’ maupun ‘partisipasi publik dalam tata-kelola pemerintahan dan kegiatan pembangunan’ adalah bentuk memoderasi terhadap militansi gerakan untuk mendorong perubahan sosial yang transformatif.⁸³

Apakah ‘transmutasi’ gerakan untuk reforma agraria – sebagaimana telah diindikasikan oleh Bachriadi (2010) – terus berlanjut hingga saat ini? ‘Transmutasi’ yang pada tahap awal (mulai terjadi sejak akhir tahun ’80-an) mengubah kelompok-kelompok gerakan protes untuk isu-isu ketidakadilan akibat penggusuran menjadi kelompok-kelompok gerakan sosial berbasis massa yang lebih kokoh di desa-desa untuk menantang rejim otoritarian dan mendorong perubahan/transformasi sosial yang radikal (Bachriadi 2010: 373-379), saat ini berubah menjadi kolaborator rejim akibat kepentingan politik dan ekonomi ‘kelompok aktivitis perkotaan terdidik’. Perubahan-perubahan mutakhir – pasca reformasi – yang terjadi secara simultan pada sejumlah kelompok-kelompok gerakan tersebut akibat kepentingan para ‘aktivis terdidik’-nya adalah menjadi (atau berperan juga sebagai) konsultan-konsultan *cum* pekerja proyek rejim (dengan menggunakan baju/cangkang kelompok gerakan), setelah itu menjadi kolaborator rejim (dengan tetap berlindung pada cangkang “kelompok gerakan”).

⁸² Uraian dan analisa yang lebih detail untuk topik ini akan disajikan tersendiri dalam salah satu publikasi seri *working paper* ARC lainnya, yakni seri *working paper* Gerakan Sosial Pedesaan dan Reforma Agraria (- editor seri).

⁸³ Petras dan Veltmeyer menegaskan hal ini dengan sangat baik dalam salah satu bab (Bab 8 yang bertajuk “NGOs in the Service of Imperialism”, hal. 128-138) dari buku mereka: James Petras dan Henry Veltmeyer (2001), *Globalization Unmasked: Imperialism in the 21st Century*, London: Zed Books.

Reforma Agraria: "Panas Tak Sampai Petang"⁸⁴

Indonesia pernah menjalankan *land reform* pada tahun '60-an yang terhenti akibat gejolak politik dan peralihan kekuasaan pada tahun '65-66. Pada saat itu, pemerintah Indonesia menjalankan reforma agraria sebagaimana diamanatkan oleh UUPA 1960 demi penegakan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dengan kekuatan sendiri, tidak menggunakan dan mengandalkan hutang luar negeri. Bahkan UUPA 1960 memiliki semangat anti-asing dan anti pada konsentrasi penguasaan tanah yang sangat kuat. Program *land reform* tahun '60-an bertujuan jelas untuk memberikan jaminan petani memiliki dan atau menguasai tanah yang cukup untuk mensejahterakan kehidupannya, menghilangkan dan mencegah konsentrasi penguasaan tanah, mendorong produktivitas pertanian rakyat melalui koperasi-koperasi usaha bersama pertanian.⁸⁵

Sayangnya program yang sangat baik itu harus terhenti akibat peralihan kekuasaan (: kudeta), bahkan program *land reform* dan UUPA 1960 mendapat stigma sebagai hasil kerja dan upaya kaum komunis.⁸⁶ Lebih jauh dari itu, di banyak tempat terjadi arus balik yang menyengsarakan petani-petani penerima tanah redistribusi. Berbagai aksi dilakukan oleh berbagai pihak yang anti-reform untuk mengusir petani-petani penerima tanah obyek *land reform*, lalu tanah-tanahnya diambil-alih. Di beberapa tempat, akibat berbagai tekanan, para petani itu sendiri yang "mengembalikan" tanah-tanah yang mereka terima kepada pemilik sebelumnya.⁸⁷

⁸⁴ "Panas tak sampai petang" adalah peribahasa yang berarti "disangka akan senang, tetapi musibah yang datang."

⁸⁵ Periksa kembali sejumlah aturan untuk pelaksanaan *land reform* tahun '60-an ini, seperti UU Pokok Bagi Hasil No. 2/1960, UU Pokok Agraria No. 5/1960, UU No. 56/PrP/1960 dan Peraturan Pemerintah No. 224/1961, juga Penjelasan UUPA 1960 khususnya Bagian Penjelasan Umum II(7).

⁸⁶ Stigma tersebut terhenti bersamaan dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR No. IV/1978 tentang GBHN yang menyatakan UUPA 1960 bukan lah produk PKI, tetapi peraturan perundangan-undangan nasional. Mengenai hal ini lihat Gunawan Wiradi (2000), *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, khususnya halaman 141. Untuk tinjauan ringkas dan padat mengenai pelaksanaan *land reform* tahun '60-an – tujuan-tujuan dan hambatan-hambatannya – lihat Bachriadi (2010), *op cit.*, hal. 91-114.

⁸⁷ Kajian mengenai arus balik ini dapat ditemukan dalam Ahmad Nashih Luthfi (2018), "Kekerasan Kemanusiaan dan Perampasan Tanah Pasca-1965 di Banyuwangi, Jawa Timur", *Archipel* 95-2018: 53-86, <http://journals.openedition.org/archipel/624>; Hilma Safitri (2018), "Pro dan Kontra Pelaksanaan Program Land Reform dan Peristiwa 65 di Desa Soge, Kabupaten Indramayu, Jawa Barat", *Archipel* 95-2018: 87-110, <http://journals.openedition.org/archipel/634>; Anton Lucas dan Dianto Bachriadi (2000), *Gambaran Keadaan Tanah-tanah Obyek Land Reform di Indonesia: Pelajaran dari 3 Kasus di Jawa Barat*, makalah untuk seminar di FISIP UGM, Yogyakarta 20 Juni 2000; Dianto Bachriadi (2019), *Land Plundering and Political Genocide in Indonesia: A Revisit*, makalah disiapkan untuk the 14th Conference of the International Association of Genocide Scholars, Phnom Penh, 14-19 Juli 2019; dan *working paper* ARC No. 07/WP-KAPPOB/II/2019 (segera terbit – editor).

Setelah itu tidak ada lagi program *land reform*. Sementara kelompok-kelompok gerakan sosial pedesaan yang mulai bersemi lagi sejak awal tahun '90-an terus 'menantang' pemerintah Indonesia untuk kembali menjalankan *land reform* atau reforma agraria. Harapan sempat membunyah ketika dua rejim penguasa pasca reforma – SBY dan Jokowi – menyatakan akan menjalankan reforma agraria. Berbagai upaya dan manuver politik dilakukan oleh kelompok-kelompok gerakan pro reforma agraria, khususnya oleh para 'aktivis terdidiknya', untuk terus mendorong, memastikan, dan membantu agar janji-janji politik dua rejim penguasa itu dapat terwujud. Bahkan dukungan politik yang diberikan oleh kelompok aktivis seringkali lebih jauh dari sekedar mendorong agar reforma agraria dapat terwujud, juga menjadi pendukung bagi kemenangan kandidat penguasa dalam pemilu. Bagi rejim penguasa yang ketika berkampanye menjanjikan sejumlah "program populis" sebagai pemikat untuk calon pemilih, tentu saja dukungan ini sangat berarti. Ketika mereka berhasil memenangkan pemilu dan berkuasa, dukungan para aktivis tentunya akan mempermudah untuk menjalankan program-program dan agenda-agenda kerjanya, yang belum tentu juga sejalan dengan gagasan ideal dari kelompok-kelompok gerakan sosial.

Mungkin ada harapan yang melambung ketika rejim neoliberal pasca reformasi menggaungkan retorika hendak menjalankan reforma agraria. Sehingga sejumlah aktivis merasa perlu menggeret gerbong kelompok gerakan sosial untuk bekerjasama (: melakukan "kolaborasi kritis" dalam istilah KPA atau "bekerja bersama" pemerintah untuk melakukan "pemetaan partisipatif" seperti yang dilakukan JKPP dan proponen lainnya) dengan rejim penguasa baru yang sesungguhnya tidak pernah sungguh-sungguh hendak menjalankan program radikal untuk perubahan sosial. Rejim penguasa baru yang sangat fasih menggunakan retorika populis tetapi pada saat yang sama mengagungkan investasi dan terus melakukan penggusuran dimana-mana untuk memberi jalan kaum pemodal menguasai tanah dan kekaayaan alam, tentu senang dengan semua bantuan dan kerjasama dari para aktivis dan kelompok gerakan.

Kuasa (dominasi) atas wacana publik tentang reforma agraria telah beralih ketika gagasan dan janji-janji rejim penguasa untuk melaksanakan reforma agraria, apalagi dengan dukungan dari kelompok gerakan sosial, diterima dengan begitu saja oleh masyarakat tanpa kritik. Pasca reformasi rejim penguasa negara telah lebih dominan dalam mengarahkan pemaknaan atas gagasan reforma agraria. Kuasa dan kendali atas wacana oleh rejim penguasa semakin kuat dengan dukungan yang datang dari lembaga pengendali kebijakan pembangunan seperti Bank Dunia. Sebaliknya, bagi Bank Dunia gagasan dan rencana pelaksanaan reforma agraria yang ada di tangan rejim penguasa yang memiliki visi sama dengan mereka semakin memudahkan untuk

mendorong perubahan kebijakan pertanahan global yang pro pasar dan investasi. Karena itu, proyek *hutangan* untuk memperkuat pasar tanah dan investasi swasta – sebagaimana yang menjadi landasan dari program “mempercepat reforma agraria (satu peta)” – dapat dengan mudah diletakan dalam kerangka pelaksanaan reforma agraria oleh kedua pihak, yakni rejim penguasa negara (pemerintah) yang *mengutang* dan Bank Dunia yang memberikan pinjaman.

Bagi sejumlah “aktivis terdidik” yang selama menggunakan wahana gerakan sosial untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan politik dan ekonominya (kadang-kadang juga kepentingan-kepentingan ideologis), perubahan perilaku rejim pemerintah yang berubah jadi lebih akomodatif, telah membantu mereka menemukan ‘kesempatan politik’ – satu istilah yang sangat dominan digunakan oleh para aktivis gerakan sosial dalam dua dekade belakangan ini – untuk mendekati bahkan masuk ke dalam lingkungan kekuasaan negara, khususnya di pemerintahan. Sedemikian pentingnya kesempatan politik tersebut – juga begitu kuatnya kepentingan politik dan ekonomi mereka⁸⁸ – membuat sejumlah aktivis ‘kurang peduli’ dan ‘kehilangan kepekaan’ bahwa rejim penguasa negara saat ini merupakan rejim penguasa yang lebih banyak bekerja untuk kepentingan kapital.

Saat ini pemerintah Indonesia telah “mengundang” Bank Dunia secara terang-terangan untuk terlibat dalam “reforma agraria” versi-nya yang sejalan dengan agenda-agenda besar penguatan sektor swasta, investasi, pengembangan pasar tanah, dan menjadikan tanah sebagai komoditas semata. Reforma agraria dalam versi ini semakin menjauhkan “api dari panggangnya”. Reforma agraria telah diko-optasi oleh rejim neoliberal pasca reformasi dan dipersembahkan menjadi kerangka baru untuk pembenaran penguatan pasar tanah demi kelancaran investasi. Keterlibatan sejumlah kelompok masyarakat sipil, kelompok gerakan dan/atau kelompok advokasi yang biasanya paling keras menyuarakan dan mendorong pelaksanaan “reforma agraria yang sejati” perlahan tapi pasti semakin tenggelam dimakan gelombang kepentingan proponen neoliberal. Sebagian dari mereka turut menikmati dalam bentuk proyek-proyek subkontrak atau kedudukan-kedudukan politik pinggiran di pusaran kekuasaan negara dan oligarki.

“Reforma agraria” yang dipandu hutang (: hutang publik), berarti menjadikan hak-hak rakyat atas tanah dan keadilan sosial sebagai isu pembangunan yang harus disokong oleh para

⁸⁸ Dalam beberapa hal, kepentingan ekonomi para aktivis ini terbungkus dalam tujuan-tujuan atau kepentingan untuk mendapatkan atau mempertahankan sumber-sumber penghasilan dan penghidupan (*economic sources for livelihood*). Kelompok-kelompok gerakan yang diorganisir sedemikian rupa menyerupai korporasi, dimana sejumlah aktivis dan staf-staf organisasi tersebut menggantungkan sebagian dari sumber-sumber penghasilan dan penghidupannya.

pembayar pajak (*tax payers*) tanpa mengerti mengapa pajak yang mereka bayar digunakan untuk mendorong penguatan tanah sebagai komoditas dan malah digunakan untuk mendorong kemungkinan-kemungkinan terjadinya (re)konsentrasi penguasaan tanah dan ketidakadilan baru. Dengan proyek hutangan “mempercepat reforma agraria”, walaupun bagaimanapun, hutang publik telah bertambah besar. Masyarakat lah secara luas yang harus menanggung beban-beban hutang itu: bukan hanya dalam bentuk kalkulasi pembayaran cicilan pokok plus bunganya yang di satu sisi makin memberatkan anggaran negara, dan di sisi lain mengurangi kemampuan negara untuk membiayai pelayanan pemenuhan hak-hak dasar warga negara; tetapi semakin terbelenggunya kebijakan-kebijakan pembangunan secara umum untuk tujuan investasi dan “pertumbuhan ekonomi” semata. Negara, pemerintahan, dan kebijakan pembangunan semakin dibelenggu untuk melayani kepentingan kaum pemilik modal, kepentingan investasi dan pasar, dimana masyarakat yang membiayai itu semua – melalui pajak yang mereka bayar – hanya menjadi pemain di pinggiran, jadi penonton, atau tinggal menunggu waktu untuk menjadi korban.

HUTANG adalah HUTANG!



Penulis



Dianto Bachriadi

Pendiri dan Peneliti Senior Agrarian Resource Center (ARC).

Pada tahun 1995 ikut mendirikan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dan pernah menjadi Ketua (1998-2002) serta anggota Dewan Pakar (2002-2005). Menjadi Staf Ahli Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI untuk Tim Kerja Penyelesaian Konflik Agraria dan Sumberdaya Alam (2011-2012), dan menjadi Anggota/Komisioner Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) RI (2012-2017). Pada 2018-2019 menjadi Visiting Research Scholar/Professor di Centre for Southeast Asian Studies (CSEAS), Kyoto University, Jepang. Menyelesaikan program doktoral di Flinders University, Australia (2010) dengan disertasi berjudul "Between Discourse and Action: Agrarian Reform and Rural Social Movements in Indonesia Post-1965". Menulis sejumlah buku dan artikel ilmiah dalam topik konflik dan masalah-masalah agraria serta gerakan sosial pedesaan, beberapa diantaranya adalah: 'Mainstreaming Land Right as Human Rights in Southeast Asia' (ANGOC, 2017), 'Six Decades of Inequality: Land Tenure Problems in Indonesia' (bersama Gunawan Wiradi, ARC Books, 2011), 'Dari Lokal ke Nasional, Kembali ke Lokal: Perjuangan Hak atas Tanah di Indonesia' (ARC Books, 2012), 'Hantaman Neoliberalisme terhadap Industri Gula Indonesia' (YLKI, Institute Global Justice, Consumer International, 2004), 'Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan' (bersama Anton Lucas, Kepustakaan Populer Gramedia, 2001). Beberapa tulisannya juga diterbitkan dalam seri *working paper* ARC. Dianto dapat dihubungi di dianto.bachriadi@gmail.com

Agrarian Resources Center (ARC)

Lembaga kajian sosial independen yang dibentuk tahun 2005 oleh sejumlah aktivis-pemikir agraria di Indonesia. Lembaga ini dibentuk untuk mengisi kekosongan kerja-kerja penelitian dan kajian kritis di bidang agraria, khususnya yang dilakukan oleh peneliti-peneliti muda. Juga dimaksudkan untuk menjadi tempat bagi aktivis-aktivis gerakan sosial melakukan refleksi atas kerja-kerja mereka dalam mendorong perubahan sosial. Hasil kajian ARC terutama didedikasikan sebagai masukan kritis untuk kelompok-kelompok gerakan sosial baik di pedesaan maupun perkotaan, selain untuk memberikan sumbangan kepada kajian-kajian agraria kritis. Publikasi hasil-hasil kajian ARC disebarakan dalam berbagai bentuk, seperti: *working paper*, *position paper*, *fact sheet*, buku, dan artikel-artikel lepas untuk tujuan publikasi di jurnal-jurnal ilmiah maupun untuk diskusi, seminar dan konferensi.

Selain melakukan sejumlah kajian dan refleksi, ARC juga menyelenggarakan pelatihan penelitian sosial dan kajian agraria kritis secara reguler yang dikhususkan untuk mahasiswa dan peneliti-peneliti muda. Program-program pelatihan ini dinamakan “*Training Penelitian Sosial dan Agraria*” (TPSA) dan “*Pelatihan Kajian Agraria Kritis Indonesia*” atau “*Critical Agrarian Studies of Indonesia*” (CASI). Pelatihan dilakukan secara intensif dengan skema dukungan penuh lembaga dalam bentuk *fellowship* dan disusun berjenjang dari tingkat dasar hingga tingkat lanjutan. Di luar pelatihan reguler, ARC bekerjasama dengan lembaga-lembaga lain juga menyelenggarakan pelatihan dalam tema-tema yang disepakati dan dirancang bersama, seperti “(Anti) Militarisme”, “Politik Agraria”, “Etnografi”, dan sebagainya. Selain itu, ada program Peneliti Tamu (*visiting researcher*) ARC yang diselenggarakan untuk memberi kesempatan khususnya kepada para aktivis gerakan sosial untuk melakukan refleksi dan menuliskan pengalamannya, serta memberi kesempatan kepada peneliti muda dari berbagai latar belakang ilmu sosial untuk mengembangkan minat dan memperluas pengalamannya dalam mengkaji masalah-masalah agraria di Indonesia. Peneliti tamu akan bekerja bersama peneliti-peneliti ARC untuk mendalami gagasan-gagasan dan ide-ide penelitian dan penulisan yang akan digarapnya selama berada di ARC.

ARC memiliki perpustakaan yang menyimpan koleksi ribuan buku dan jurnal-jurnal ilmiah dalam bidang agraria, gerakan sosial, antropologi, sosiologi, politik, geografi, ekologi, ekonomi-politik, hukum, hak asasi manusia, sejarah, filsafat dan lainnya yang terbuka untuk umum. Perpustakaan ini juga menyimpan koleksi data-data hasil penelitian serta dokumen-dokumen yang sesuai dengan perhatian dan minat lembaga. Di perpustakaan ARC secara rutin juga dilakukan diskusi-diskusi dalam tema-tema tertentu, baik untuk menyikapi dinamika sosial-ekonomi-dan politik yang terkait dengan pembangunan dan masalah-masalah agraria maupun untuk mendalami isu-isu ekonomi-politik lainnya.

Secara reguler ARC juga memberi kesempatan bagi peneliti-peneliti dan mahasiswa paska sarjana dari dalam dan luar negeri untuk terlibat dalam program “*internship*”. Program ini memberi kesempatan bagi peneliti-peneliti maupun mahasiswa paska sarjana untuk tinggal di ARC dan jangka waktu tertentu sementara mereka menyelesaikan tugas-tugas risetnya.

ARC terbuka untuk kerjasama dengan berbagai pihak, baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri, selama dapat berpegang pada prinsip-prinsip bekerja bersama untuk mewujudkan keadilan sosial, pembebasan, anti penindasan, independensi, dan kesetaraan.

Alamat:

Jalan Ski Air No. 20, Arcamanik, Bandung 40293, INDONESIA

Telepon/fax.: +62 - 22 - 7237799

Email: arc.indonesia@gmail.com

www.arc.or.id

Publikasi-publikasi ARC (terbaru)

Buku

(Buku-buku ARC diterbitkan oleh Penerbit ARC-Books)

- Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi. *Six Decades of Inequality: Land Tenure Problems in Indonesia*. 2011.
- Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi. *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*. 2011.
- Bachriadi, Dianto (editor). *Dari Lokal ke Nasional, Kembali ke Lokal: Perjuangan Hak Atas Tanah di Indonesia*. 2012.
- Safitri, Hilma. *Debottlenecking dalam Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI)*. 2014.
- Bachriadi, Dianto dan Henry Bernstein. *Kedaulatan Pangan: Pandangan Skeptikal*. 2014.
- Yatmaka, Yayak et al. *Sejarah Gerakan Kiri Indonesia untuk Pemula*. 2016 (Diterbitkan secara kolektif oleh Ultimus, Komunitas Beranda Rakyat Garuda, ARC dan lain-lain).
- Bachriadi, Dianto. *Menjadikan Hak atas Tanah sebagai Hak Asasi Manusia di Asia Tenggara*. 2017.
- Zakaria, R. Yando. *Etnografi Tanah Adat: Konsep-konsep Dasar dan Pedoman Kajian Lapangan*. 2018.

Working Paper dan Kertas Posisi

- Bachriadi, Dianto dan Meidi Pratama. *Dijual Tanah! yang Berminat Silahkan Hubungi Pemilik, Seratus Persen Dijamin oleh Pemerintah: Kritik dan Implikasi Pelaksanaan Land Management Policy and Development Project (LMPDP) di Indonesia*, Kertas Posisi ARC No. 001/2006 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2006.
- Sujiwo, Tri Agung. *Perubahan Penguasaan Tanah di Atas Lahan Pendudukan Pasca Reformasi (Studi Kasus Tanah Cieceng, Desa Sindangasih Tasikmalaya)*, Working Paper ARC No. 1/2012, Agustus 2012 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2012.
- Suryana, Erwin. *Struktur Agraria dan Dinamika Gerakan Sosial Pedesaan di Karawang*, Working Paper ARC No. 2/2012, Agustus 2012 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2012.
- ARC, Tim. *Kecenderungan Advokasi Gerakan dan Kebijakan Agraria Nasional Pasca Reformasi*, Working Paper ARC No. 3/2012, Agustus 2012 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2012.
- Baihaqi. *Redistribusi Lahan di Cipari Kabupaten Cilacap*, Working Paper ARC No. 4/2012, Agustus 2012 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2012.
- Rohman, Lina M. dan Rahmi Indriyani. *Pembangunan DAM Jatigede: Beberapa Catatan Awal*, Working Paper ARC No. 001 – Agustus 2016 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2016
- Qoriah, Sityi M. *Masyarakat Dusun Bonto, Desa Kompang, Kec. Sinjai Tengah, Sulawesi Selatan: Catatan Awal*, Working Paper ARC No. 002 – September 2016 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2016.
- Bachrioktora, Yudi, Hilma Safitri dan Dianto Bachriadi. *Pelanggaran yang Disengaja: Maladministrasi di Bidang Pertanahan Warisan Orde Baru*, Working Paper ARC No. 01.a/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Safitri, Hilma, Dianto Bachriadi dan Yudi Bachrioktora. *Belok Kanan Demi Kapital: Sistem Hukum dan Kebijakan Agraria di Indonesia sejak Orde Baru*, Working Paper ARC No. 01.b/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. *Tanah untuk Petani Tak Bertanah: Ketunakismaan dan Politik di Indonesia*, Working Paper ARC No. 02/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.

- Bachriadi, Dianto. **Melihat Kembali ke Belakang: Upaya-upaya Mendorong Terbitnya TAP MPR RI tentang Pembaruan Agraria**, Working Paper ARC No. 03/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. **Jalan Lain Penyelesaian Konflik Agraria: KNUPKA**, Working Paper ARC No. 04/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. **Keruk Terus: Tambang di Hutan Lindung**, Working Paper ARC No. 05/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. **Intervensi Asing: Legislasi Agraria paska Orba**, Working Paper ARC No. 06/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. **Reforma Agraria untuk Indonesia: Kritik atas Reforma Agraria à la SBY**, Working Paper ARC No. 07/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto dan Anton Lucas. **Trees, Money, Livelihood and Power: The Politics of Conservation in Decentralisation Era in Bengkulu**, Working Paper ARC No. 08/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. **Penantian Panjang yang Belum Berakhir: Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi dalam Perspektif Reforma Agraria**, Working Paper ARC No. 09/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Basya, Baihaqi. **Berebut Kesempatan Dalam Program Legalisasi Aset: 'Redistribusi' dan Sertifikasi Lahan di Cipari**, Working Paper ARC No. 10/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Marina, Lina, Rahmi Indriyani dan Hilma Safitri. **Tenggelamkan Kampung dan Sawah demi Infrastruktur: Pembangunan Waduk Jatigede dan Dalih Kesejahteraan Rakyat**, Working Paper ARC No. 11/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Qoriah, Sityi M. dan Hilma Safitri. **Komodifikasi Komodo dan Penyingkiran Masyarakat: Sebuah Catatan Awal**, Working Paper ARC No. 12/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Safitri, Hilma. **Pencaplokan Lahan Masyarakat untuk 'Pabrik Listrik': Studi Kasus Skema PPP di Proyek PLTU Batang**, Working Paper ARC No. 13/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. **Siapa Pemilik dan Pengguna Tanah? Akar-akar Konflik Agraria dan Pelanggaran HAM pada Pertambangan Besar di Indonesia**, Working Paper ARC No. 14/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Suryana, Erwin. **Sertifikasi di Lahan Pendudukan: Praktek Reforma Agraria Jokowi di Garut Selatan, Jawa Barat**, Working Paper ARC No. 15/WP-KAPPOB/1/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Kader, Suhendra Abd. **Keterlibatan Militer dalam Konflik Agraria di Indonesia Pasca Reformasi: Kasus Kebun Ramunia dan PLTU Batang**, Working Paper ARC No. 01/WP-KAPPOB/II/2019 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2019.
- Bachriadi, Dianto dan Erwin Suryana. **Lika-liku Pencaplokan Tanah untuk Kilang Minyak di Jawa Pasca Reformasi**, Working Paper ARC No. 02/WP-KAPPOB/II/2019 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2019.

03/WP-KAPPOB/II/2019

ISSN: 2541-0121



Jalan Ski Air No. 20, Arcamanik, Bandung 40293, INDONESIA

+62 – 22 – 7237799

arc.indonesia@gmail.com

www.arc.or.id