

Ketuan-tanahan Skala Raksasa (*Gigantic Landlordism*): *Déjà vu* Pilpres

Dianto Bachriadi¹

Dalam debat Capres ke-4 isu ‘kepemilikan’ tanah skala raksasa oleh salah seorang Capres dimunculkan kembali oleh Capres lainnya. Segera isu ini kembali memenuhi pemberitaan media massa maupun media sosial, berikut segala komentar-komentarnya baik yang memberikan penjelasan dan pemahaman lebih baik maupun yang sekedar memelintir isu ini sebagai upaya mendeskreditkan salah seorang calon.

Mengikuti berita-berita tersebut, terlebih lagi lontaran isu awal yang disampaikan oleh salah satu Capres tersebut, saya merasa waktu kembali ke tahun 2019: Juga di tengah momen debat Capres. Kala itu, dalam salah satu debat antar Calon di kontestasi putaran kedua, isu yang sama dilontarkan oleh salah seorang Capres untuk mempertanyakan **kepemilikan** tanah yang sangat besar – dalam ungkapan yang bersangkutan – oleh seorang kandidat yang kebetulan adalah orang yang sama dan dengan posisi yang sama pula dalam debat Capres 2024 kali ini. Ini adalah belahan pertama dari situasi *déjà vu* yang saya alami sekarang.

Mempertanyakan “kepemilikan tanah milik seseorang” dalam skala besar yang sesungguhnya adalah tanah konsesi untuk usaha agroindustri dengan status hak tertentu, yang dalam hal ini bukan Hak Milik, oleh dua orang kandidat presiden pada dua periode yang berbeda menunjukkan tidak adanya pemahaman yang memadai dari kedua calon pemimpin negara mengenai konsepsi-konsepsi pokok keagrarian di Indonesia. Padahal, paling tidak, lima tahun yang lalu saya sudah berusaha meluruskan kesalahpahaman ini melalui satu tulisan ringkas yang berjudul “Tuan tanah dan Politik Penguasaan Tanah Skala Raksasa”, yang dipublikasi di salah satu media massa nasional yang terkemuka (21 Februari 2019). Bahkan saya menantang siapa pun Calon pemenang kontestasi pada tahun 2019 itu melakukan lima langkah penting untuk mengurangi problem-problem sosial dan ekonomi yang muncul akibat penguasaan tanah dalam skala raksasa (*gigantic landlordism*).

Sayangnya tidak satu pun dari tantangan itu yang dijawab secara kongret baik melalui pernyataan maupun melalui program aksi yang menyeluruh dan komprehensif manakala Capres yang bertanya dan kemudian memenangkan kontestasi menjadi Presiden di periode 2019-2024. Presiden pemenang kontestasi Pilpres 2019-2024 hanya menjalankan secara parsial, *piecemeal and cherry picking on the safety spots*, setengah hati, dan sibuk tebar pesona bagi-bagi sertifikat tanah. Saya khawatir akan mengalami lagi situasi *déjà vu* yang sama lima tahun mendatang.

Belahan situasi *déjà vu* lainnya yang sekarang saya rasakan adalah pusaran pemberitaan-pemberitaan yang beredar baik di berbagai media massa maupun media sosial belakangan ini masih dalam cara pengungkapan yang sama: Ketiadaan pemahaman yang cukup pada jurnalis maupun publik mengenai isu-isu keagrarian khususnya konsepsi “kepemilikan tanah” dan “penguasaan Tanah Negara” dalam skala raksasa yang berkaitan dengan konsepsi ‘ketuan-tanahan’ (*landlordism*).

¹ Peneliti Senior di Agrarian Resource Center (ARC).

Saya kira, kali ini ada baiknya saya sampaikan kembali pokok-pokok soal yang termuat dalam tulisan kecil lima tahun yang lalu tersebut dalam posisi yang sama: Sebagai upaya meluruskan kembali pengertian “kepemilikan tanah” dan “penguasaan Tanah-tanah Negara” skala raksasa oleh seseorang – terlepas dari posisinya sebagai Calon Presiden atau pun bukan; dan tentu saja kembali sebagai tantangan kepada siapa pun yang akan menjadi pemenang dalam kontestasi Pilpres 2024 kali ini.

Sekali lagi, sebagaimana saya tulis lima tahun yang lalu, *coret-coretan* kali ini tidak bermaksud membela atau menyalahkan salah satu dari kandidat presiden Indonesia periode lima tahun ke depan. Meskipun demikian ada banyak hal yang perlu diluruskan, agar diskusi di media – khususnya yang *menggila* di media sosial – dapat lebih tepat dalam menggunakan istilah dan meletakkannya dalam konteks yang benar untuk perubahan kehidupan berbangsa yang lebih baik. Tidak sekedar saling menuding dan menuduh.

Apakah bisa seseorang memiliki tanah dalam jumlah sangat besar, hingga lebih dari ratusan ribu hektar? Secara teknis mungkin saja. Tetapi yang sering disebut sebagai tuan tanah di Indonesia sekarang ini atau yang sering dikatakan “memiliki” tanah dalam jumlah raksasa tersebut adalah para **pemilik badan usaha** yang memegang *konsesi* pengusahaan lahan, baik untuk perkebunan atau usaha kehutanan dan pertambangan. Konsesi-konsesi tersebut **bukan lah hak kepemilikan individual** atas tanah, melainkan hanya hak-hak terbatas untuk mengusahakan tanah dan sumber daya alam tertentu dalam skala luasan tertentu pula yang berada di dalam satu areal yang disebut Tanah Negara.

Bentuk haknya beragam. Dapat berbentuk Hak Guna Usaha (HGU) atau Hak Guna Bangunan (HGB) dan ijin-ijin pengusahaan kawasan kehutanan (IUK) maupun pertambangan (IUP dan dalam beberapa kasus masih ada yang berbentuk Kontrak Karya). Mesti dicatat pula, IUK dan IUP (atau Kontrak Karya) bukan lah sejenis ‘hak atas tanah’, tetapi hanya hak untuk mengelola sumberdaya terkait yang berada dalam satu area geografis tertentu. Yang pasti, secara hukum tanah-tanah dalam skala yang luas tersebut hanya **dikuasai** untuk **dipergunakan** secara khusus dalam satu periode waktu tertentu – biasanya antara 25-30 tahun – meskipun haknya yang terbatas ini dapat diperpanjang maupun diperbarui. Jadi **bukan dimiliki**, atau bukan tanah Hak Milik.

Jika bukan tanah milik, lalu siapa pemilik tanah-tanah tersebut? Dalam hukum agraria Indonesia berdasarkan UUD 1945 khususnya Pasal 33 ayat 3, disebutkan **pemiliknya adalah seluruh bangsa Indonesia**. Kata “seluruh bangsa Indonesia” berarti merujuk pada segenap warga negara Indonesia, atau orang-orang yang lahir di bumi pertiwi Indonesia dan menjadi warga negara yang sah secara hukum, juga termasuk ‘calon-calon’ warga negara yang belum atau akan lahir di kemudian hari. Kata “seluruh bangsa Indonesia” sudah jelas menunjuk pada subyek, walaupun bersifat anonim dalam pengertian bukan *si pulan* atau *si polan*.

Selanjutnya perlu diingat bahwa konstitusi dan hukum agraria menegaskan, Negara menjadi wakil bangsa yang diberi kewenangan untuk menguasai tanah-tanah tersebut dan menjalankan kewenangannya tersebut demi kesejahteraan rakyat. Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menyebutkan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Dua pasal pertama dalam UUPA 1960 lebih memperjelas makna pasal 33 UUD 1945 ini dengan penegasan bahwa yang dimaksud dengan Negara adalah “organisasi kekuasaan seluruh rakyat” yang diberi tugas untuk “mengatur dan menentukan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan juga hubungan-hubungan serta akibat-akibat hukum yang timbul dari penguasaan, penggunaan, dan pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam” tersebut di atas. Konstitusi kita menegaskan bahwa Negara Republik Indonesia dibentuk untuk melindungi dan mensejahterakan warga negara serta mewujudkan keadilan sosial.

Kesatuan pengertian “kepemilikan, penguasaan, peruntukan, penggunaan dan pengelolaan tanah serta kekayaan alam milik seluruh bangsa ini dan kewajiban Negara untuk mensejahterakan rakyat dengan segala kewenangan yang dimilikinya untuk memberikan kuasa kepemilikan, penggunaan dan pengelolaan atas kekayaan alam” tersebut dalam sistem hukum agraria kita dikenal dengan istilah Hak Menguasai Negara (HMN).

Beberapa persoalan pokok yang seringkali timbul sebagai akibat kesalahpahaman – tepatnya salah tafsir – dari konsepsi HMN ini adalah sebagai berikut:

Pertama, apakah warga negara tidak bisa **memiliki** tanah? Jawabannya: jelas bisa. Konsepsi HMN tidak bermakna ditutupnya kemungkinan warga negara untuk memiliki tanah sebagai properti hak milik individu. Tanah-tanah yang bisa dibuktikan secara hukum merupakan milik seseorang dan/atau secara fisik telah dikuasai oleh seseorang dalam jangka waktu tertentu, dapat didaftarkan untuk menjadi tanah milik dan memperoleh sertifikat Hak Milik. Bahkan tanah-tanah dengan status Tanah Negara yang telah dikuasai seseorang yang merupakan warga negara dalam jangka waktu yang cukup lama (PP No. 24/1977 menyatakan paling kurang selama 15 tahun), dapat ditingkatkan statusnya menjadi Hak Milik dari orang yang bersangkutan jika memenuhi sejumlah persyaratan hukum dan administratif tertentu.

Sudah menjadi keharusan dan tugas pemerintah secara pro-aktif untuk memperbanyak warga negara memiliki tanah. Begitu juga dengan tanah-tanah yang secara legal, sosial maupun kultural yang selama ini dikuasai dan dimiliki oleh seseorang maupun oleh sekelompok orang secara kolektif, sudah seharusnya ditegaskan menjadi **milik** mereka dan tidak diganggu-gugat oleh Negara. Sebaliknya, Negara harus melindungi hak-hak mereka atas tanah tersebut ketika ada pihak lain yang hendak menguasai atau mengambil-alih penguasaannya. Pemerintah selaku pemegang otoritas Negara harus betul-betul ingat bahwa bagi sebagian besar rakyat Indonesia menguasai dan memiliki tanah yang dilindungi adalah *conditio sine qua non* untuk keberlangsungan hidup dan kesejahteraan mereka.

Dengan kata lain, penerapan konsepsi HMN bukan berarti kesewenang-wenangan pemerintah atas nama Negara untuk menegasi hak-hak rakyat atas tanah dan kekayaan alam, sebagaimana yang sering terjadi selama ini dan telah berujung pada ribuan konflik agraria yang tidak terselesaikan secara berkeadilan. Meskipun salah satu turunan makna dari konsepsi HMN adalah adanya tanah-tanah yang disebut Tanah Negara atau tanah-tanah yang “dikuasai oleh Negara”, yakni tanah-tanah selain tanah yang **dimiliki** oleh seseorang. Kata “dimiliki oleh seseorang” dan pembuktiannya secara hukum ini lah yang kemudian banyak menimbulkan masalah, yang berkait dengan persoalan kedua yang mau kita bahas.

Persoalan kedua berangkat dari pertanyaan benarkah kewenangan yang besar tersebut selama ini telah dijalankan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan untuk mewujudkan keadilan sosial? Apakah keberadaan Tanah-tanah Negara oleh pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mengaturnya telah sungguh-sungguh didedikasikan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan mewujudkan keadilan sosial?

Kenyataan yang juga sudah banyak sekali diungkap melalui kajian-kajian ilmiah maupun terungkap dalam proses-proses persidangan yang manipulatif dan tidak berkeadilan, banyak Tanah-tanah Negara merupakan hasil “rampasan” dari tanah-tanah yang sebelumnya dikuasai oleh rakyat setempat. Kewenangan yang sangat besar yang melekat pada Negara telah disalahgunakan, sejak masa Ode Baru dan terus berlangsung hingga saat ini, untuk “mengambil-alih” tanah-tanah milik atau yang dikuasai oleh komunitas setempat dengan menyatakan tanah-tanah tersebut sebagai Tanah Negara dan menyatakan orang-orang atau komunitas tersebut sebagai pihak yang tidak memiliki hak. Alih-alih banyak sekali persil-persil Tanah Negara yang diberikan kuasa penggunaan dan pemanfaatannya kepada orang-orang tertentu atau kepada korporasi-korporasi, sambil pada saat yang sama menegasi keberadaan penguasaan, pemanfaatan, dan keberfungsian bagi kelompok-kelompok masyarakat setempat yang telah lama menguasainya dan menjadi penopang untuk keberlanjutan kehidupan mereka untuk lebih sejahtera. Alasan sederhana, *sumir*, dan seringkali mengada-ada yang selalu dikemukakan oleh pemerintah adalah orang-orang atau kelompok orang tersebut telah menguasai tanah yang tidak didaftarkan ke instansi yang berwenang sehingga tidak memiliki sertifikat sebagai bukti legal hak penguasaan dan pemilikan tanah. Apalagi jika tanah-tanah yang mereka kuasai/miliki tersebut berada dalam Kawasan yang secara sepihak oleh pemerintah ditetapkan sebagai bagian dari Hutan Negara.

Jadi, banyak Tanah Negara sebetulnya adalah hasil “mengambil-alih kuasa” dari tangan penduduk setempat yang dilakukan oleh aparaturnya sendiri untuk kemudian diserahkan hak penguasaan, penggunaan, dan peminfaatannya kepada para ‘tuan tanah raksasa’. Ini adalah penyebab utama konflik agraria yang tidak berkesudahan di Indonesia yang berlangsung sejak masa Orde Baru hingga sekarang.

Dikarenakan para tuan tanah ini **bukan pemilik** tanah, tetapi hanya pemegang hak-hak tertentu untuk menggunakan Tanah Negara dalam skala raksasa, pemerintah saat ini atau pemerintahan paska pilpres 2024 sangat patut melakukan pemeriksaan ulang asal-usul tanah-tanah yang mereka kuasai tersebut. Pemerintahan demokratik yang sungguh-sungguh hendak menegakan keadilan, khususnya keadilan transisi paska rejim otoritarian, sudah semestinya mengembalikan “tanah-tanah rampasan” kepada pemilik awal atau penduduk setempat; atau memberikan restitusi yang tidak hanya sekedar layak, tetapi memperhitungkan nilai tanah yang “dirampas” sebagai bagian dari hilangnya kesempatan untuk memperoleh kehidupan yang layak di masa depan.

Masalah berikutnya dari tanah-tanah dengan status hak guna – seperti HGU, misalnya – adalah hak tersebut bisa dipindah tangan alias diperjual-belikan, termasuk untuk dijadikan jaminan kredit di bank. Ini cukup *aneh* sebetulnya. Tanah-tanah dengan status hak guna sesungguhnya adalah tanah pinjaman (: pinjam-pakai) dari Negara tanpa biaya. Bukan sewa. Tak ada dan tidak boleh ada biaya sewa tanah atas Tanah Negara. Pajak tanah yang dibayar oleh pemegang HGU bukan biaya sewa. Pertanyaannya sederhana: bagaimana peminjam

barang yang diberikan sertifikat peminjaman/pemakaian barang tersebut dapat memperjualbelikan atau menggadaikan sertifikat barang pinjamannya? Jika tidak mengikuti logika komodifikasi (*the logic of commodification*) dalam cara produksi kapitalis, maka sulit memahami jalan pikir logika macam ini.

Padahal sangat jelas jika kita menyelami dan mencoba kembali memahami konsepsi HMN yang paling mendasar adalah tanah-tanah dan kekayaan alam tersebut bukan komoditas semata, melainkan alat produksi yang kewenangan penguasaannya sementara waktu ada pada Negara, yang kemudian diwakilkan kepada pemerintah, untuk diserahkan kepada rakyat khususnya demi peningkatan kesejahteraan ekonomi dan sosial mereka.

Masalah lain dari keberadaan hak guna atas tanah, seperti HGU misalnya, adalah lamanya periode menguasai. Satu periode sekitar 25 tahun, dan dapat diperpanjang 1-2 kali lagi. Artinya 50-75 tahun. Setelah itu, menjelang habis masa berlakunya, dapat diperbarui lagi, lalu nanti diperpanjang lagi. Begitu seterusnya. Jadi, hanya dengan sedikit usaha administrasi setiap 25 tahun sekali. Pemegang HGU dapat menguasai tanah lebih dari 50 tahun, bahkan hingga 100 tahun. Bahkan mungkin lebih.

Dari dua hal ini saja, yakni sertifikat hak guna yang dapat diperjualbelikan dan lamanya waktu untuk menguasai – sudah menunjukkan bahwa Tanah-tanah Negara yang hak gunanya diberikan kepada suatu badan hukum tertentu sudah nyaris seperti tanah “hak milik”. Jadi meskipun kurang tepat dikatakan bahwa para tuan tanah pemegang hak guna **tidak memiliki** tanah-tanah yang berstatus Tanah Negara, tetapi praktek penguasaannya memang mendekati kepemilikan.

Kebijakan Negara yang minimal seperti apa yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah agar keadilan agraria dan keadilan sosial terwujud dalam kondisi penguasaan tanah seperti di Indonesia saat ini; agar *landlordism* berkurang dan penguasaan serta kepemilikan tanah oleh masyarakat terjamin?

Pertama, tidak bisa tidak tanah-tanah yang status formalnya Tanah Negara tetapi sudah dikuasai cukup lama oleh masyarakat, baik secara perorangan maupun kolektif, dan secara sosio-kultural juga diakui oleh lingkungannya, segera dikukuhkan kepemilikannya. Jika di atas tanah-tanah tersebut sudah “terlanjur” diterbitkan hak-hak baru seperti hak guna, hak pengelolaan dan sebagainya, maka ada dua pilihan langkah yang bisa diambil: (i) jika masih digunakan oleh masyarakat, maka areal yang dikuasai dan digunakan oleh masyarakat di-*enclave* atau dikeluarkan dari areal hak guna atau hak pengelolaan tersebut, lalu dilindungi; (ii) jika masyarakatnya sudah tergusur, maka harus disediakan pengganti atau restitusi yang sepadan dengan kehilangan masa depan yang mereka alami.

Kedua, diberlakukan aturan pembatasan penguasaan tanah, dalam bentuk penguasaan apa pun. Lalu dijalankan secara konsisten dengan penegakan hukum yang juga tegas. Tanah dengan status Hak Milik yang dimiliki melebihi ketentuan hukum, baik yang berada di desa maupun di kota, diambil alih oleh Negara lalu dialokasikan untuk masyarakat yang tidak memiliki tanah (*tuna kisma*) atau memiliki tanah sangat sedikit tetapi sangat memerlukan tanah dalam jumlah yang cukup tidak hanya untuk keberlanjutan hidupnya tetapi juga untuk peningkatan kesejahteraan. Kebijakan ini juga mesti diberlakukan secara tegas dan keras

untuk tanah-tanah *absentee* atau tanah-tanah guntai. Aturan mengenai hal ini sudah ada, tetapi kurang lengkap khususnya untuk tanah-tanah perkotaan dan non-pertanian. Maka aturan yang ada dijalankan secara konsisten; aturan yang belum segera diadakan.

Penguasaan Tanah-tanah Negara melalui berbagai macam hak guna dan bermacam hak usaha pengelolaan kekayaan alam, juga harus dibatasi secara tegas. Batasan penguasaan tanahnya diberlakukan baik untuk unit usaha induk (*holding company*) maupun unit-unit usahanya. Jika aturannya sudah ada, harus dijalankan secara tegas dengan konsekuensi hukum yang juga tegas jika dilanggar. Jika belum ada, atau baru ada sebagian, maka harus dilengkapi. Ke depan kita tidak lagi akan menemukan kenyataan adanya satu atau beberapa perusahaan besar yang menguasai tanah untuk perkebunan sawit hingga jutaan hektar misalnya. Sementara jutaan petani hanya *melongo*, atau terpaksa membuka hutan atau bahkan menduduki areal-areal perkebunan besar yang tidak digunakan secara aktif, lalu kemudian dikriminalisasi sebagai perambah atau pengambil hak orang lain.

Ketiga, Tanah-tanah Negara yang dikuasai secara tidak aktif atau diterlantarkan atau bahkan cenderung diterlantarkan dengan berbagai alasan, harus segera dicabut haknya. Lalu tanah-tanah itu segera dialokasikan untuk menjadi obyek *landreform*. Jika aturannya sudah ada, maka harus dijalankan secara tegas. Unit-unit pencegahan korupsi harus mengendus sampai di sini, karena banyak praktek penentuan status lahan terlantar atau tidak terlantar dari suatu areal hak guna Tanah Negara yang dimanipulasi.

Keempat, seseorang atau suatu badan hukum dibatasi untuk dapat **menguasai** (: bukan memiliki) tanah dalam jumlah yang melebihi ketentuan hukum. Misalnya menguasai tanah untuk kegiatan pertanian dengan cara bagi hasil (*sharecropping*) atau persewaan lahan. Kesempatan harus juga diberikan kepada petani atau pihak lain yang seringkali harus kalah karena pasar kepenyakapan atau persewaan tanah sudah dikuasai oleh segelintir orang. Aturan mengenai hal ini sudah jelas, tetapi tidak lagi dijalankan.

Kelima, dilakukan penghitungan cermat mengenai ketimpangan penguasaan tanah. Dilakukan kalkulasi kebutuhan tanah untuk mengatasi ketimpangan itu serta berbagai kebijakan yang diperlukan untuk mencegah terjadinya rekonsentrasi. Baru kemudian diadakan program redistribusi Tanah-tanah Negara serta tanah-tanah yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh individu yang berlebih atau berstatus *absentee* plus tanah-tanah dengan status tanah swapraja atau eks-swapraja tanpa pengecualian. Tanah-tanah diberikan kepada masyarakat, khususnya penduduk setempat, yang betul-betul memerlukan tanah atau yang menggantungkan hidupnya dari tanah.

Mau mengkritisi atau membasmi *landlordisme*? Ya, ini lima langkah atau kebijakan afirmatif yang diperlukan. Kelimanya pada dasarnya adalah sebagian dari kebijakan reforma agraria yang dibutuhkan Indonesia saat ini. Reforma agraria yang dilandasi oleh prinsip Hak Menguasai Negara untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat serta demi keadilan sosial.

Siapa Presiden yang berani menjalankan dan memimpin operasi kelima langkah afirmatif ini secara langsung? Jika ada dan dapat melaksanakannya, maka boleh lah kita nyatakan yang bersangkutan sebagai pemimpin Negara yang sungguh-sungguh ingin memulai menegakan keadilan agraria dan keadilan sosial di negeri ini. ∅