

**KEBIJAKSANAAN PERTANAHAN NASIONAL  
DALAM Mendukung PEMBANGUNAN EKONOMI:  
PENGALAMAN MASA LALU, TANTANGAN DAN ARAH KE MASA DEPAN**

**I. PENDAHULUAN**

*Do not all strive to enjoy the land?  
The gentry strive for land,  
the clergy strive for land,  
the common people strive for land,  
and buying and selling is an art  
whereby people endeavour to  
cheat one another of the land*

*A New Year gift to the England  
Parliament and Army.  
(Gerrad Winstanley, 1650)*

Pada hakikatnya setiap bangsa mempunyai idealisme tentang pemanfaatan tanah (dalam artinya yang paling luas). Idealisme tersebut pada umumnya adalah agar tanah dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Akan tetapi idealisme tersebut sering kali berubah menjadi obsesi yang harus dicapai dengan pengorbanan yang besar dan dalam waktu yang relatif panjang. Sejarah menunjukkan bahwa Bangsa Jerman membutuhkan waktu 95 tahun dan Bangsa Inggris membutuhkan waktu 82 tahun untuk menertibkan (secara relatif) pemanfaatannya. Risalah sejarah juga menunjukkan bahwa tertib pertanahan hanya dapat dicapai dengan keterli-

atan pemerintah dan kesadaran masyarakat akan hak dan kewajibannya terhadap tanah.

Salah satu bentuk nyata keterlibatan pemerintah dalam upaya untuk mencapai tertib pertanahan adalah adanya kebijaksanaan pertanahan nasional. Pentingnya kebijaksanaan pertanahan nasional disebabkan oleh beberapa hal antara lain: (1) ketersediaan tanah terbatas. Disamping itu untuk banyak negara yang sedang berkembang tanah tersebut telah mengalami degradasi atau sedang mengalami peningkatan taraf degradasi. Di wilayah pedesaan pada umumnya degradasi tanah tersebut berkaitan dengan penggunaan tanah yang melebihi kemampuan alamiahnya dan kemiskinan yang mengakibatkan tidak tersedianya modal untuk tindakan konservasi tanah serta relatif pendeknya horizon waktu para petani; (2) mekanisme pasar pada umumnya gagal mengalokasikan tanah secara efisien. Kegagalan tersebut disebabkan antara lain oleh terbatasnya informasi tanah dan walaupun informasi tersedia pada umumnya kurang akurat akibat kurang sempurnanya administrasi dan dinamikanya informasi tanah. Disamping itu transaksi tanah sering kali terjadi di antara pihak-pihak yang secara sosial-ekonomi-politik tidak seimbang. Pihak yang mempunyai posisi tawar (*bargaining position*) yang lebih, sering kali menggunakan kekuatan yang ada padanya untuk mendapatkan tanah. Oleh sebab itu asumsi pasar sempurna mengenai transaksi bebas tidak terpenuhi; (3) walaupun di beberapa wilayah tanah tersedia cukup luas akan tetapi akses masyarakat biasa untuk memiliki/menguasai tanah terbatas. Keterbatasan akses tersebut dapat disebabkan oleh alasan yang bersifat institusional, misalnya struktur masyarakat yang bersifat feodal dan lemahnya posisi tawar dari masyarakat biasa; (4) walaupun hukum pertanahan telah terse-

dia, akan tetapi penafsiran hukum dari pihak-pihak yang berkepentingan atas tanah sering kali sangat beragam. Perbedaan persepsi terhadap substansi hukum tanah tersebut sering kali menimbulkan sengketa tanah. Banyak dan meluasnya sengketa tanah tersebut mengakibatkan pemerintah terpaksa menggunakan waktu dan biaya yang besar untuk menyelesaikannya. Akibatnya, waktu dan pemikiran yang tersedia bagi aspek-aspek pertanahan lainnya yang substansial seperti (a) aspek kesejahteraan, (b) aspek perencanaan dan (c) aspek administrasi menjadi terbatas; dan (5) kompetisi penggunaan tanah sering kali tajam. Kompetisi tersebut dapat dibagi ke dalam dua kategori yaitu (a) kompetisi penggunaan tanah untuk berbagai jenis kegiatan dan (b) kompetisi pemilikan/penguasaan antara berbagai lapisan masyarakat. Walaupun dapat dikategorikan akan tetapi kedua jenis kompetisi tersebut berhubungan erat. Transformasi struktur perekonomian dari yang relatif bersifat agraris ke struktur perekonomian industri mempertajam kompetisi penggunaan tanah. Alih fungsi tanah hutan menjadi tanah pertanian dan alih fungsi tanah pertanian ke penggunaan non pertanian seperti industri jasa dan permukiman berlangsung sangat cepat dan sering kali sulit untuk dikendalikan. Bukti-bukti sejarah yang dialami oleh India, Bangladesh dan Pakistan menunjukkan bahwa masyarakat dan pemerintah cukup sigap untuk mengatasi masalah-masalah pertanahan yang timbul sebagai akibat perubahan yang drastis seperti banjir, gempa dan tanah longsor, akan tetapi kurang sigap menghadapi masalah-masalah pertanahan yang timbul sebagai akibat perubahan-perubahan terselubung seperti transformasi struktur perekonomian. Pengalaman India, Philipina dan Brasilia menunjukkan pula bahwa alih fungsi tanah yang terjadi sebagai akibat transformasi struktural

erekonomian sering kali merugikan pihak-pihak yang secara sosial-konomi-politik lemah.

Di masa yang akan datang Indonesia akan mengalami masalah-masalah pertanian yang lebih kompleks dan intens. Hal ini antara lain disebabkan oleh globalisasi, transformasi struktur perekonomian yang berlanjut, perubahan institusional (tata nilai, norma dan organisasi) dan peningkatan aspirasi masyarakat. Oleh sebab itu suatu usaha yang sungguh-sungguh untuk menyusun kebijaksanaan pertanian nasional yang terpadu perlu dilaksanakan secara seksama.

## II. PEMBANGUNAN EKONOMI DAN KEBIJAKSANAAN PERTANAHAN PADA PJP I: Suatu Retrospeksi

### 2.1. Pembangunan Ekonomi

Proses pembangunan ekonomi Indonesia tergolong unik bila dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia. Kurun pembangunan 1945-1993 dapat digolongkan kedalam dua periode yaitu periode 1945-1966 dan periode 1966-1992. Pada periode pertama (1945-1966) walaupun upaya pembangunan dilaksanakan, akan tetapi pada umumnya mengalami kegagalan yang dicirikan antara lain oleh : (1) rendahnya rataan kesejahteraan per kapita, (2) relatif senjangnya distribusi kesejahteraan di antara berbagai kelompok masyarakat, (3) kurangnya infrastruktur pembangunan, (4) tidak berkembangnya sosiostruktur, (6) terjadinya defisit penerimaan dan belanja negara yang kronis dan (7) terjadinya inflasi yang tidak terkendali.

Kegagalan pembangunan ekonomi pada masa tersebut disebabkan antara lain oleh : (1) pencapaian tujuan politik sering kali dilakukan dengan mengorbankan tujuan peningkatan kesejahteraan, (2) upaya pembangunan ekonomi tidak berkelanjutan karena keadaan politik tidak stabil dan sukarnya merencanakan kebijaksanaan fiskal dan moneter, (3) pemerintah tidak konsisten dalam upaya mencapai sasaran-sasaran pembangunan ekonomi baik jangka pendek maupun jangka panjang, (4) data dan informasi pembangunan sangat terbatas sehingga tidak memungkinkan penyusunan rencana pembangunan ekonomi yang memadai, dan (5) kebijaksanaan pembangunan ekonomi terlalu berorientasi ke dalam sehingga tidak dapat memanfaatkan peluang-peluang dalam perdagangan internasional.

Keadaan pembangunan pada periode tersebut merupakan pengalaman pahit bagi Bangsa Indonesia. Walaupun demikian Bangsa Indonesia dapat mengambil hikmah dari pengalaman tersebut yaitu peningkatan kesejahteraan rakyat hanya dapat dicapai dengan upaya yang berkelanjutan dan konsisten melalui (1) tercapainya pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, (2) adanya mekanisme redistribusi manfaat ekonomi yang dihasilkan oleh pembangunan, (3) adanya stabilitas politik yang dinamik, dan (4) adanya partisipasi aktif dari masyarakat.

Pada dasarnya modernisasi perekonomian Indonesia dimulai oleh Pemerintah Orde Baru pada tahun 1966. Sejak tahun 1969 Pemerintah Indonesia telah menerapkan strategi dan kebijaksanaan ekonomi yang didasarkan pada program-program manajemen fiskal dan moneter yang terencana dengan baik. Disamping itu sasaran dan tujuan pembangunan ekonomi telah ditetapkan melalui prakiraan yang seksama, dalam suatu sistem Rencana Pembangunan Lima Tahun yang dikenal sebagai Repelita.

Repelita I (tahun 1969/70 - 1973/74) difokuskan pada rehabilitasi ekonomi melalui upaya peningkatan produksi komoditas pertanian terutama pangan, rehabilitasi irigasi dan transportasi dan pengembangan institusi petani. Inflasi mulai dapat dikendalikan melalui penghematan anggaran belanja negara, reformasi fiskal dan moneter serta bantuan luar negeri. Hampir seluruh sasaran peningkatan produksi pertanian tercapai. Anggaran pembangunan tahunan sepanjang periode ini meningkat hampir tiga kali, dan Produk Domestik Bruto meningkat rata-rata 8,6 persen per tahun.

Tujuan utama dari Repelita II (1974/75 - 1978/79) adalah (1) meningkatkan ketersediaan pangan, pakaian dan bahan bangunan, (2) memperbaiki dan mengembangkan infrastruktur, (3) memperbaiki dan memperluas mekanisme redistribusi kesejahteraan, dan (4) menciptakan kesempatan kerja. Prioritas diberikan kepada pembangunan pertanian dan pedesaan. Pertumbuhan PDB dan PDB per kapita pada periode berturut-turut adalah sebesar rata-rata 6,8 persen dan 4,2 persen per tahun. Rataan tingkat pertumbuhan PDB Sektor Pertanian adalah sebesar 3,4 persen per tahun sedangkan produksi beras meningkat kira-kira 3,8 persen per tahun. Pada periode ini kepercayaan akan kemampuan untuk mencapai swasembada beras semakin besar.

Repelita III (1979/80 - 1983/84) difokuskan untuk menerapkan strategi trilogi pembangunan. Kebijakan ekonomi terutama ditujukan untuk (1) meningkatkan pertumbuhan ekonomi wilayah-wilayah yang relatif tertinggal, (2) meningkatkan pendapatan golongan ekonomi lemah, (3) membentuk dan mengembangkan koperasi terutama di pedesaan, (4) meningkatkan produksi pangan utama, dan (5) memperbaiki fasilitas pelayanan umum. Ditinjau dari sudut tingkat produksi dan perkembangan institusional, pada periode ini semestinya agroindustri mulai dikembangkan. Akan tetapi pada periode ini perhatian dipusatkan pada pengembangan beberapa industri padat karya non pertanian dan industri hulu yang padat modal sebagai bagian integral dari penerapan strategi yang disebut "pendalaman struktur industri". Kiranya pada periode ini pula mulai terjadinya dualisme struktural antara pengembangan pertanian dengan pengembangan industri. Anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan mencapai Rp34,1 triliun atau 12,9 persen dari PDB

sedangkan pada Repelita sebelumnya anggaran pembangunan hanyalah 11,4 persen dari PDB. Peningkatan anggaran pembangunan ini disebabkan oleh bertambahnya pendapatan pemerintah akibat meningkatkan harga bahan bakar minyak di pasaran internasional.

Repelita IV (1984/85 - 1988/1989) difokuskan kepada pengembangan industri terutama industri padat karya untuk meningkatkan devisa dengan prioritas pada industri yang meningkatkan nilai tambah terhadap sumberdaya domestik. Perubahan prioritas ini dinilai cukup rasional karena swasembada beras yang mendekati 100 persen telah dicapai pada tahun 1984. Hanya saja, kebijaksanaan yang meningkatkan kaitan antara sektor pertanian dengan sektor industri belum diterapkan secara konsisten. Walaupun pada periode ini terjadi resesi ekonomi global, pertumbuhan PDB Indonesia dapat mencapai 5,1 persen. Perekonomian desa hampir tidak dipengaruhi oleh resesi global tersebut. Sebagai tanggapan terhadap resesi danantisipasi terhadap penurunan bertahap harga bahan bakar minyak, kebijaksanaan ekonomi Indonesia dinilai rasional. Sejak tahun 1984 pemerintah melaksanakan penyesuaian dan reformasi kebijaksanaan fiskal dan moneter. Kebijakan tersebut mencakup antara lain : (1) penghematan anggaran belanja, (2) devaluasi mata uang secara bertahap, (3) reformasi administrasi pembangunan, (4) pemberian insentif untuk mendorong ekspor non-migas, dan (5) upaya untuk meningkatkan daya saing industri domestik.

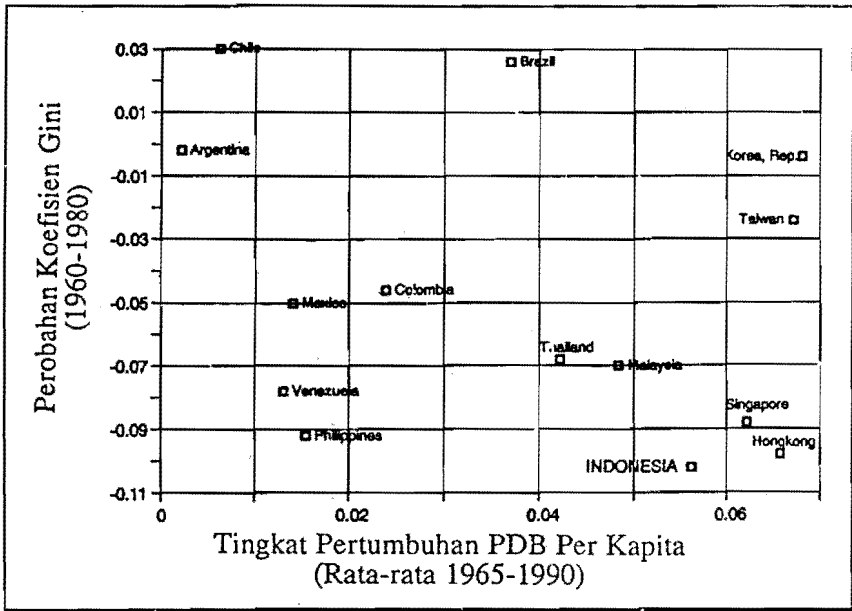
Repelita V (1988/89 - 1993/94) difokuskan untuk diversifikasi ekonomi sebagai upaya untuk mengurangi ketergantungan kepada minyak dan gas bumi, melalui pengembangan industri yang berorientasi ekspor. Pada periode ini pertumbuhan PDB mencapai 5 persen. Pertumbuhan ekspor non-migas mencapai tingkat kira-kira 16 per-



sen. Walaupun sektor pertanian masih merupakan salah satu sektor terbesar, akan tetapi pangsa relatif sektor ini dalam PDB telah turun dari kira-kira 27,2 persen pada tahun 1989/90 menjadi 19,8 persen pada tahun 1993/94. Sektor industri menjadi sumber pertumbuhan utama dengan pertumbuhan rata-rata mencapai 8,6 persen per tahun. Pangsa relatif sektor ini dalam PDB pada Repelita V telah meningkat dari 14,4 persen menjadi 16,9 persen.

Pada awal Repelita VI kebijaksanaan perekonomian nasional terutama ditujukan untuk: (1) melakukan deregulasi ekonomi untuk meningkatkan efisiensi agregat dan mendorong ekspor non-migas, (2) melakukan upaya untuk memperbaiki keseimbangan struktur ekonomi melalui pembinaan perusahaan dan industri menengah dan kecil, dan (3) meningkatkan keseimbangan spatial pertumbuhan ekonomi melalui dorongan pertumbuhan Kawasan Timur Indonesia. Pertumbuhan ekonomi pada Repelita VI diperkirakan mencapai 6,7 persen.

Kajian historik menunjukkan bahwa pada PJP I Indonesia telah berhasil menerapkan konsep *Redistribution With Growth* walaupun belum mencapai taraf yang ideal. Gambar 1 memperagakan hubungan antara pertumbuhan rata-rata PDB per kapita pada periode 1965 - 1990 dengan perubahan dari rata-rata Koefisien Gini sebagai suatu ukuran relatif dari distribusi pendapatan. Gambar 1 menunjukkan bahwa dari 14 negara yang diteliti Bank Dunia, Indonesia mencapai prestasi terbaik dalam pengurangan kesenjangan dan prestasi yang baik dalam pengentasan kemiskinan (tingkat pertumbuhan PDB per kapita nomor 5 tertinggi).



Gambar 1. Dua dekade Prestasi dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat : Profil Indonesia di antara 14 Negara (Sumber: Bank Dunia).