

150 Tahun Belenggu atas Hak Tanah

Ward Berenschot

Profesor Antropologi Politik Komparatif di Universitas Amsterdam dan Peneliti Senior di KITLV Leiden

Tepat 150 tahun lalu, Pemerintah Belanda mengadopsi konsep *domein verklaring* atau "pernyataan domein" untuk mengklaim penguasaan atas sebagian besar tanah di Nusantara.

Konsep ini masih hidup di era modern Indonesia, dan telah menyebabkan maraknya konflik pertanahan dan kemiskinan. Pada 1870, Pemerintah Belanda mengadopsi *Agrarische wet* atau UU Agraria. UU ini memuat ketentuan yang terus diingat dalam sejarah sebagai prinsip *domein verklaring*: bahwa semua tanah yang tak memiliki bukti kepemilikan dianggap domain negara.

Melalui "pernyataan domein" ini, penguasa kolonial mengklaim kepemilikan sebagian besar tanah di Jawa dan kemudian luar Jawa. Konsep "pernyataan domein" ini penting karena telah memfasilitasi Belanda mengeksploitasi kekayaan Indonesia dengan cara melemahkan kontrol masyarakat adat dan tradisional lain atas tanah mereka.

Masih hidup

Domein verklaring juga penting karena konsep ini masih "hidup". Sejak 1870, negara (Belanda dan kemudian Indonesia) memegang kekuasaan yang efektif atas sebagian besar tanah di Indonesia. Prinsip yang dibangun atas *domein verklaring*—bahwa kepentingan negara lebih diprioritaskan daripada hak-hak warga negara atas tanah—masih menjadi karakter umum penguasaan lahan di sebagian besar wilayah Indonesia. Sudah saatnya untuk menyelesaikan masalah ini dan membatasi kontrol negara yang terlalu besar atas tanah.

Setelah berhasil mengusir Belanda pada 1945, Pemerintah Indonesia yang baru merdeka pada dasarnya tetap mempertahankan kontrol negara atas tanah. Misalnya, Pasal 33 UUD 1945 menyatakan "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Baru pada 1960, Indonesia hampir benar-benar menghapuskan *domein verklaring* dengan mengadopsi UU Pokok Agraria (UUPA). UU ini secara eksplisit bertujuan mengatasi ketidakadilan yang diciptakan hukum kolonial Belanda. UU ini juga mengakui hak atas tanah adat.

Namun, rezim Orde Baru (1965-1998) mengubah haluan dan bahkan memper-

kuat kontrol negara atas tanah. Pada 1967, Orde Baru mengadopsi UU pokok kehutanan yang menghidupkan kembali prinsip *domein verklaring* dengan menetapkan 143 juta hektar (hampir 75 persen dari seluruh luas lahan Indonesia) sebagai kawasan hutan. Presiden Soeharto memutuskan tanah di kawasan ini dikuasai negara (melalui Kementerian Kehutanan), dan tak bisa dimiliki masyarakat lokal di Indonesia.

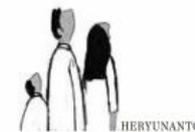
Meski luas totalnya sekarang sudah banyak berkurang, negara masih mengklaim 63 persen wilayah daratan Indonesia sebagai kawasan hutan. Seperti halnya pemerintah kolonial dulu, negara menggunakan kontrolnya terhadap tanah untuk memberikan konsesi kepada korporasi. Data pemerintah tahun 2017 menunjukkan 95,76 persen izin konsesi kehutanan diberikan kepada korporasi, dan hanya 4,14 persen dialokasikan bagi masyarakat. Dengan dasar izin konsesi ini, perusahaan mendapat legalitas untuk mengambil alih lahan warga yang sudah hidup dan bekerja di atas lahan itu. Dengan ini bisa dikatakan bahwa *domein verklaring* masih hidup.

Pembatasan kepemilikan lahan ini masih berdampak besar terhadap kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat Indonesia sehari-hari karena mengakibatkan konflik dan kemiskinan. Bisa kita ambil contoh, banyaknya konflik lahan di Indonesia. Di sejumlah daerah masyarakat perdesaan melakukan demonstrasi, pendudukan lahan, dan tuntutan ke pengadilan untuk memprotes pengambilan lahan mereka oleh perusahaan pertambangan, kelapa sawit, perkebunan, dan kehutanan. Media lokal sering dipenuhi berita semacam ini. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat saat ini ada 410 konflik, yang berdampak pada sekitar 87.000 warga.

Kontrol negara atas tanah yang sangat luas juga berdampak pada perekonomian individu warga. Dengan tak adanya pengakuan atas kepemilikan lahan, masyarakat sulit mengakses pinjaman ke bank. Kontrol negara atas tanah juga jadi penghalang masyarakat mendapat manfaat dari kekayaan alam di atas maupun di bawah tanah itu. Tak jarang warga ditangkap karena menebang pohon atau menambang di atas tanah yang mereka telah anggap sebagai milik sendiri.

Reformasi setengah hati

Dampak negatif kontrol negara atas tanah terhadap kesejahteraan dan kualitas hidup rakyat bukannya tak pernah mendapat perhatian. Selama bertahun-tahun, aktivis dan (beberapa) pembuat kebijakan reformis telah terlibat dalam upaya menghapus prinsip *domein verklaring* dan membatasi kontrol berlebihan negara atas tanah dan sumber



Omnibus Law Cipta Kerja yang kini masih diperdebatkan juga mengusulkan memperpanjang masa berlaku hak guna usaha (HGU) sampai 90 tahun dan berniat untuk membentuk badan pemerintah (bank tanah) yang akan mendapat mandat memperoleh, mengelola, dan mendistribusikan tanah, di antaranya untuk investor dan proyek negara.

Singkatnya, meski ada sejarah panjang aktivisme dan upaya reformasi hukum, kontrol negara yang luas atas tanah hampir belum tergoyahkan.

Tanah dan oligarki

Mengapa upaya untuk mereformasi prinsip ini sejauh ini tak berhasil? Di samping adanya kompleksitas dalam merancang sebuah reforma agraria yang efektif, kita perlu mengakui ada persoalan struktural: alasan mendasar mengapa *domein verklaring* masih hidup adalah karena ada elite politik dan ekonomi yang dapat keuntungan besar dari adanya kontrol negara atas tanah.

Di era Orde Baru, para elite penguasa mengakumulasi kekayaan mereka dengan bekerja sama dengan pengusaha kayu domestik dan luar negeri. Sejak turunnya Soeharto, kasus-kasus korupsi yang sering muncul menunjukkan banyak elite politik dan birokrat memanfaatkan wewenang negara untuk memberikan izin konsesi, untuk dapat banyak uang. Tak jarang seorang bupati, gubernur, atau anggota DPR terpilih menggunakan pengaruhnya untuk mengarahkan izin konsesi bagi perusahaan milik anggota keluarga atau teman.

Berbagai survei mengenai sumber kekayaan para elite penguasa menggambarkan pentingnya kontrol negara atas tanah bagi para elite di Indonesia: kekayaan banyak elite politik berasal dari perusahaan ekstraksi SDA dan kelapa sawit, yang bersandar pada izin konsesi yang diberikan negara. Ironisnya, mereka yang memiliki kekuatan untuk membuat UU yang akan mengubah kontrol negara atas tanah juga merupakan pihak yang memiliki kepentingan terbesar untuk mempertahankannya.

Mengingat dampak negatif *domein verklaring* terhadap kesejahteraan dan kualitas hidup jutaan masyarakat Indonesia sejak 1870, sudah saatnya Indonesia melakukan upaya yang lebih serius dalam menghapuskan warisan kolonial ini sepenuhnya. Tahun ini tidak hanya memperingati 150 tahun sejak diadopsinya prinsip *domein verklaring*, tetapi juga sudah hampir 20 tahun sejak MPR mengeluarkan ketetapan terkait reforma agraria. Sudah saatnya Indonesia lebih serius memperhatikan panggilan tersebut dan merayakan 150 tahun *domein verklaring* dengan cara menghapuskannya.

daya alam (SDA). Contoh upaya perubahan paling menonjol, dikeluarkannya Ketetapan MPR No IX/2001 tentang reforma agraria dan pengelolaan SDA. Ketetapan ini bertujuan untuk memberi warga negara pengakuan lebih dan kontrol atas tanah dengan mendorong agenda reforma agraria, tetapi ini belum dilaksanakan.

Sama halnya ketika tahun 2012, gugatan yang diajukan AMAN menghasilkan putusan Mahkamah Konstitusi yang memandatkan kepada negara untuk secara formal mengakui hak-hak masyarakat adat atas hutan dan lahan sehingga secara teori itu mengubah penguasaan negara atas hutan. Namun, sekali lagi implementasi putusan ini masih terbatas: hingga Februari 2020, pengakuan formal atas hutan adat masih terbatas pada 65 masyarakat hukum adat dan hanya mencakup area sangat kecil seluas 35.150 hektar.

Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintahan Jokowi telah mengimplementasikan TORA (tanah obyek reforma agraria), sebuah program ambisius untuk membagikan sertifikasi dan mendistribusikan tanah kepada masyarakat. Namun, program ini masih belum banyak menyentuh persoalan pelik dan mendasar. Sertifikat tanah sejauh ini lebih banyak diberikan kepada mereka yang kepemilikan lahannya sudah terdokumentasi dengan baik dan (kebanyakan) berlokasi di luar kawasan hutan sehingga dampaknya masih terbatas.

Kenyataannya, dalam 20 tahun terakhir parlemen mengadopsi beberapa RUU baru—seperti UU SDA (2004), UU Perkebunan (2004), dan UU Pertambangan (2009)—yang kian mengokohkan kontrol negara atas tanah. Draf