



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Tenure Security for Indonesia's Urban Poor : a socio-legal study on land, decentralisation, and the rule of law in Bandung

Reerink, G.O.

Citation

Reerink, G. O. (2011, December 13). *Tenure Security for Indonesia's Urban Poor : a socio-legal study on land, decentralisation, and the rule of law in Bandung*. Meijers-reeks. Leiden University Press (LUP), Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/18325>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/18325>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Ringkasan

Kepastian tenurial bagi kaum miskin perkotaan di Indonesia

Penelitian sosio-legal terhadap tanah, desentralisasi dan negara hukum di perkampungan kota Bandung

Buku ini memaparkan hasil dari penelitian yang berdasar pada pertanyaan apakah kaum miskin perkotaan mempunyai kepastian tenurial (*tenure security*), terutama dengan latar belakang reformasi politik dan hukum yang terjadi setelah jatuhnya Presiden Soeharto pada tahun 1998.¹ Berdasarkan penelitian ini akan dianalisis manfaat dari berbagai pendekatan yang mengarah pada peningkatan kepastian tenurial. Selain itu akan diberi beberapa usulan kebijakan. Pada akhirnya, buku ini bermaksud memberi masukan teoretis pada perdebatan internasional yang sedang berlangsung mengenai kepastian tenurial.

KERANGKA PENELITIAN

Bab 1 memaparkan kehidupan masyarakat miskin perkotaan yang kian bertambah dan hidup di daerah kumuh di berbagai negara berkembang. Bentuk fisik, sosial-ekonomi dan hukum dari daerah ini berlangsung dalam lingkaran setan kemiskinan. Pertanyaan yang penting adalah bagaimana menyudahi lingkaran ini. Walaupun diakui dalam perdebatan internasional bahwa hal ini memerlukan kombinasi dari beberapa strategi, namun tahun-tahun terakhir ini justru banyak perhatian pada pendekatan yang mengarah pada peningkatan kepastian tenurial. Dalam hal ini secara garis besar terdapat dua macam pendekatan, pendekatan 'fungsional' dan pendekatan 'alternatif'.

Pendekatan 'fungsional', yang dominan dalam hal ini, menekankan pada dampak dari formalisasi pemakaian tanah untuk tujuan pembangunan dalam hal tertentu, seperti pertumbuhan ekonomi, penanggulangan kemiskinan dan perbaikan kondisi kehidupan di daerah-daerah kumuh.

1 Kepastian tenurial diartikan sebagai perlindungan bagi pemakai tanah (dalam bentuk formal, semiformal ataupun informal) terhadap pengosong secara paksa atas tanah mereka, kecuali jika terjadi melalui proses hukum sebagaimana mestinya dan pembayaran ganti rugi yang layak.

Untuk mencapai tujuan tersebut, para pendukung dari pendekatan ini menganggap pendaftaran tanah begitu penting. Pendaftaran tanah mengarah pada kepastian hukum, oleh karena itu bukan saja kepercayaan yang dapat diberikan kepada penduduk perkampungan untuk melakukan investasi tempat tinggal dan jual-beli tanah mereka, namun juga mempermudah perolehan kredit dari bank dengan tanah dan bangunan sebagai jaminannya. Namun sampai saat ini masih sedikit penelitian yang telah dilakukan untuk mengetahui dampak dari pendaftaran tanah. Penelitian yang pernah dilakukan menuai tanda tanya dalam hal keefektifan pendekatan ini.

Kritik pada pendekatan ini mengakibatkan munculnya pendekatan 'alternatif' dalam rangka peningkatan kepastian tenurial. Pendekatan kedua ini menekankan pada kepastian tenurial. Hal ini dijamin dalam perjanjian-perjanjian internasional tentang hak asasi manusia, khususnya hak atas perumahan yang layak (*right to adequate housing*). Menurut pendukung dari pendekatan ini, tidaklah begitu penting untuk mendaftarkan tanah; yang diperlukan adalah menghindari penggusuran, yang didasarkan pada tuntutan tanah yang ada.

Pendekatan apa pun yang dipilih dalam rangka peningkatan kepastian tenurial, keberhasilannya bergantung pada perlindungan terhadap hak milik dan/atau hak asasi manusia. Dua pendekatan tersebut mensyaratkan negara hukum yang substansial dan dapat melindungi kaum miskin perkotaan dari kesewenang-wenangan pemerintah dan sektor swasta. Kendati demikian, hal ini mendapat sedikit perhatian dalam kepustakaan tentang kepastian tenurial.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, buku ini memusatkan perhatian pada kepastian tenurial bagi kaum miskin perkotaan di Indonesia, yang didasari dari hasil penelitian sosio-legal di beberapa kampung di kota Bandung, yang merupakan ibukota Provinsi Jawa Barat dan kota terdua terpadat (2,3 juta penduduk) di Indonesia. Di satu sisi, dalam buku ini akan dibedakan antara bentuk-bentuk pemakaian tanah, yakni secara formal, semiformal (hak milik adat), dan informal dan sisi lainnya yaitu dari segi kepastian yuridis, nyata dan perseptual. Penilaian-penilaian normatif dari studi ini akan dilihat dari pandangan negara hukum. Definisi negara hukum yang diterapkan terdiri dari: unsur-unsur prosedural, unsur-unsur material dan mekanisme pengawasan. Selain itu, akan dibandingkan antara masa pemerintahan Orde Baru (1965-1998) ketika Presiden Soeharto berkuasa dan periode Reformasi. Tulisan ini berdasarkan penelitian hukum dan penelitian lapangan yang berjalan selama kurang lebih satu setengah tahun. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif: observasi langsung di beberapa kampung di Kelurahan Taman Sari dan Cibangkong, 140 wawancara dan survei terhadap 420 kepala keluarga di tujuh kelurahan. Dalam penelitian lapangan ini juga dikaji ribuan kliping koran dan ratusan dokumen legislasi dan kebijakan.

PERKAMPUNGAN DI BANDUNG

Sebagai latar belakang dan penjelasan konteks penelitian ini, bab 2 memaparkan sejarah kelahiran dan perkembangan perkampungan di Bandung, berbagai tindakan yang telah diambil pemerintah dalam rangka memperbaiki kondisi kehidupan di daerah perkampungan ini dan corak kehidupan setempat di masa kini. Mengenai hal ini akan dipusatkan perhatian pada perkembangan kampung di Kelurahan Taman Sari, di mana penelitian lapangan memakan waktu paling lama.

Biarpun ada bermacam tindakan yang telah dilakukan oleh pemerintah kolonial dan Indonesia, survei menunjukkan masih adanya kemiskinan di perkampungan Bandung, yang menampung orang-orang berpendidikan rendah, mereka yang bekerja di sektor informal dan berpendapatan rendah. Walaupun pada dasarnya seringkali rumah-rumah di perkampungan tersebut terlihat kumuh, banyak rumah-rumah permanen yang dapat ditemui dengan akses sarana publik dan memiliki prasarana yang relatif baik. Ketika ditelaah lebih jauh mengenai status informal dari pemakaian tanah, ditemukan berbagai tingkat formalitas di dalam dan diantara kampung-kampung tersebut.

Pemerintah Indonesia masih memberi prioritas dalam penanggulangan kemiskinan kota. Hak atas perumahan yang layak dan kepastian tenurial menjadi tujuan yang begitu penting.

HUKUM AGRARIA INDONESIA DAN NEGARA HUKUM YANG SEDANG BERKEMBANG

Bab 3 menjelaskan secara umum mengenai hukum agraria berdasarkan latar belakang perkembangan negara Indonesia sebagai negara hukum. Dasar dari hukum agraria Indonesia adalah Pasal 33 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960, yang disahkan pada periode Orde Lama dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno yang cenderung sosialis. Demi melindungi kaum tertindas, butir undang-undang ini menekankan bahwa tanah mempunyai fungsi sosial. Oleh karena itu, undang-undang ini mengakui bahwa negara memiliki kewenangan besar dalam perihal agraria. Kewenangan ini terutama didasari oleh hak menguasai oleh negara yang diatur dalam UUD 1945. Hak ini memberi kewenangan pada negara untuk menguasai tanah dengan langsung atau untuk membagikan hak-hak atas tanah kepada individu, membatasi hak-hak tersebut atau bahkan membatalkannya.

Pada tahun 1965 dimulai periode Orde Baru, yang dikenal dengan kemapanan dan pertumbuhan ekonomi. Presiden Soeharto membangun pemerintahan otoriter yang menerima dukungan kuat dari tentara. Rezim ini menanamkan kebijakan pembangunan industri, intensifikasi pertanian dan eksploitasi sumber daya alam dalam skala besar. Pemerintah Soeharto pada akhirnya semakin dikenal dengan praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Ciri khas politik dan ekonomi dari rezim ini tercermin

pada peraturan dan perundangan. Hukum agraria berubah haluan demi menghalalkan segala bentuk penanaman modal dan eksploitasi. Walaupun dengan tujuan sosialisnya, UUPA tetap dipertahankan; sehingga pemerintah pusat dapat memaksakan kehendaknya. Namun, jangkauan wilayah dari undang-undang ini dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai pelaksana sangat dibatasi oleh peraturan baru. Undang-Undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan tahun 1967 memberi hak kepada Kementerian Kehutanan untuk menguasai seluruh kawasan hutan (lebih dari setengah wilayah Indonesia) dan Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR) tahun 1992 memberi pemerintah kebijakan baru. Lebih-lebih, rezim ini memperkenalkan peraturan pelaksanaan di beberapa bagian yang berlawanan dengan apa yang tercantum dan tersirat dalam UUPA. Dengan begitu, kekuasaan pelaksana memegang kewenangan diskresi yang kuat, yang benar-benar dipakai untuk mewujudkan tujuan pembangunan – ini seringkali mengorbankan kepastian tenurial rakyat jelata.

Kejatuhan Soeharto pada tahun 1998 merupakan titik balik segala perubahan yang bertujuan melucuti kekuasaan otoriter. Pemerintah baru memulai suatu kebijakan ekonomi alternatif dan kampanye melawan KKN. UUD 1945 diamandemen sebanyak empat kali dan berbagai peraturan direvisi atau disahkan. Ini mengarah, setidaknya hitam di atas putih, pada demokrasi yang meluas, pemisahan jelas kekuasaan dan perlindungan yang lebih baik dalam hal hak asasi manusia. Kepastian tenurial yang merupakan bagian dari hak atas perumahan yang layak, diakui secara jelas. Selain amandemen UUD 1945, dua Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 1999, yang mulai berlaku pada tahun 2001 dan direvisi pada 2004, merupakan inisiatif reformasi yang penting. Undang-undang ini mengatur pengalihan berbagai tugas, kewenangan, kekuatan putusan dan sumber daya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Namun, peraturan pelaksanaannya sangat membatasi jangkauan undang-undang desentralisasi ini. Terlebih lagi, hal ini menjurus kepada ketidakpastian, juga di bidang pertanahan. Sementara itu, hukum agraria pun tidak mengalami perubahan, walaupun ada dukungan luas untuk perubahan ini. Hal ini berarti, sampai sekarang sisa-sisa ideologi dan dogma penting masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru masih bisa ditemukan. Walaupun begitu, secara garis besar – setidaknya di atas kertas – lingkungan negara hukum di mana hukum agraria dijalankan cukup membaik.

PENDAFTARAN TANAH

Setelah sejumlah pemaparan latar belakang dan konteks dari penelitian ini pada bab sebelumnya, Bab 4 menjelaskan perihal legislasi dan praktek pendaftaran tanah. Di masa kolonial, perkampungan di kota-kota seperti Bandung menikmati besarnya otonomi, yang berarti bahwa penduduk dapat menerapkan hukum adat masing-masing dalam perihal masalah tanah. Pemerintah Indonesia meniadakan praktek hukum kolonial ini; di

matanya hal ini merupakan suatu bentuk diskriminasi dan dapat menghambat pertumbuhan ekonomi. Ini adalah satu dari banyak alasan mengapa UUPA disahkan pada tahun 1960. Undang-Undang ini menggiring pada penyatuan hukum agraria; bukan lagi hukum adat dan hukum Eropa yang diakui, melainkan hanya hak-hak tanah yang diakui oleh UUPA. Supaya hak-hak yang ada menjadi hak-hak yang diakui oleh UUPA, tanah harus didaftarkan.

Pada kenyataannya, begitu sulit untuk mendaftarkan tanah yang dimiliki terutama bagi para penduduk perkampungan. Dari hasil penelitian, terdapat berbagai penjelasan dibalik masalah ini, yaitu: i) keharusan tuntutan bukti-bukti yang berlaku untuk pendaftaran tuntutan semiformal yang mengacuhkan hubungan antara tanah dan penguasanya yang rumit di perkampungan kota; ii) kurangnya kehendak politik untuk mengesahkan dan mendaftarkan hak pemakai tanah informal; iii) ketidakmampuan kepengurusan di pihak BPN, dan; iv) hal itu menimbulkan kendala dan persepsi negatif bagi para pemakai tanah dalam proses pendaftaran.

Sebagai reaksi dari lambatnya proses pendaftaran tanah, pemerintah Indonesia memulai beberapa program pendaftaran tanah sejak 1980, seperti Program Operasi Nasional Agraria (PRONA), Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) dan Proyek Administrasi Pertanahan (PAP). Di Bandung terdapat ratusan ribu peserta untuk program-program tersebut. Namun tampak dari hasil analisis terutama hak semiformal yang diformalisasi. Banyak dari penduduk kampung dengan tuntutan informalnya – mereka yang biasanya berpendapatan rendah – tidak terjangkau oleh program ini. Rupanya pemerintah dalam hal ini belum sanggup memberikan hak padaarganya.

Bagian terakhir dari Bab 4 menganalisis pertanyaan sejauh mana penduduk perkampungan dapat menikmati kepastian yuridis dan apakah pendaftaran tanah, melalui program-program di atas, membawa kepastian tersebut atau tidak. Hasil dari analisis itu, pertama-tama banyak pemakai tanah informal dan khususnya semiformal menikmati cukup banyak kepastian tenurial karena pengakuan administratif yang kuat. Ini ternyata tidak hanya karena banyaknya penduduk perkampungan yang menguasai tanah tanpa diganggu, pemerintah melalui program perbaikan perkampungan memperbaiki prasarana dan menyediakan akses pada air, listrik dan lainnya, namun yang lebih penting lagi karena pemerintah mengeluarkan dokumen yang terkait dengan tanah. Temuan kedua yang penting adalah bahwa pendaftaran tanah, dalam jangka panjang, hanya memberi sumbangan kecil pada kepastian yuridis, hal ini dikarenakan: i) sebagian pemakai tanah formal tidak berencana untuk mendaftarkan ulang tanah mereka dalam hal peralihan hak atas tanah; ii) kebanyakan dari mereka masih belum dapat memenuhi tuntutan hukum publik untuk dapat menempati tanah, dan; iii) bagaimana pun juga hukum agraria Indonesia tidak memberi kepastian yuridis secara penuh. Yang terakhir ini bukan hanya dikarenakan ketidaksempurnaan peraturan perundangan namun juga pelaksanaannya yang gagal oleh pemerintah.

PENATAAN RUANG

Kepastian yuridis pemakaian tanah tidak hanya bergantung pada sertifikat yang berlaku secara hukum, namun juga pada rencana tata ruang. Bab 5 berbicara mengenai legislasi dan praktek penataan ruang, pada masa Orde Baru dan pasca Orde Baru. Legislasi penataan ruang yang berlaku selama masa Orde Baru tidak begitu melindungi pemakai tanah, bahkan pemakai tanah formal. UUPR sebetulnya menciptakan suatu sistem dimana kepentingan para pemakai tanah dapat dilindungi, namun dalam peraturan pelaksanaan, terutama dalam hal partisipasi masyarakat luas dan transparansi, hanya sebagian dari hal ini yang terwujud. Sejauh peraturan ini berjalan, di dalamnya tidak terdapat kewajiban yang jelas dan dapat dilaksanakan oleh pemerintah untuk melindungi hak-hak warga dalam proses penataan ruang.

Pada kenyataannya, kepentingan dari pemakai tanah kurang dihormati dari yang seharusnya menurut peraturan. Dari awal para pemakai tanah tidak dilibatkan secara aktif dalam proses penataan ruang; bahkan seringkali mereka tidak mendapatkan peran apapun. Satu-satunya sumbangan dari pemerintah kota terpilih adalah menyetujui suatu rencana tata ruang. Setelah tersusunnya sebuah rencana, masyarakat tidak dapat melihat langsung rencana tata ruang tersebut. Penyetujuan akan rencana oleh pemerintah provinsi dan pemerintah pusat yang wajib dilakukan, seringkali baru dikeluarkan beberapa tahun setelah rencana tersebut ditetapkan.

Setelah jatuhnya Presiden Soeharto, disusun kembali peraturan pelaksanaan tentang partisipasi masyarakat dan transparansi. Hal ini mengandung pasal-pasal yang dapat melindungi kepentingan pemakai tanah. Walaupun begitu, kewajiban bagi pemerintah kota atas pencanangan partisipasi masyarakat dan transparansi sangat terbatas. Lagipula peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam hal penataan ruang menjadi semakin kecil. Dan akhirnya, peran pemerintah kota dalam hal pembinaan dan pengawasan sangat terbatas, meskipun mulai tahun 2004 peran ini bertambah.

Proses dari perancangan dan penetapan rencana tata ruang wilayah di Bandung memperlihatkan bahwa masyarakat dan penduduk perkampungan pada khususnya hanya bisa berpartisipasi secara terbatas dan hampir tidak diberi kesempatan oleh pengurus kota untuk terlibat dalam proses itu. Kepentingan mereka, terutama dalam hal kepastian tenurial, tidak diunggulkan oleh pemerintah kota, pemerintah yang lebih tinggi atau pun organisasi-organisasi kemasyarakatan. Lagipula kebijakan penataan ruang tidak sepenuhnya terbuka, walaupun begitu hal ini telah membaik di tahun-tahun terakhir. Dalam hal ini, penataan ruang menghasilkan kerugian bagi penduduk perkampungan, terlebih bagi mereka yang tinggal di daerah yang digolongkan oleh pengurus kota sebagai daerah kumuh.

Hal di atas cukup paradoksal dan dapat diperjelas oleh hubungan keuangan baru antara Jakarta dan pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah kota melihat penataan ruang terutama sebagai alat untuk

pertumbuhan ekonomi, tanpa menghiraukan kepentingan langsung dari masyarakat awam yang terancam karena hal ini. Praktek KKN dan tumbuhnya peran preman pada politik perkotaan juga berdampak kepada masyarakat yang dalam hal penataan ruang sedikit bahkan sama sekali tidak dapat mengungkapkan pendapat. Ketidajelasan, ketumpangtindihan dan inkonsistensi legislasi memberi pemerintah kota kesempatan untuk menggunakan secara selektif ketentuan yang diperlukan. Bahkan jika suatu rencana tata ruang wilayah berlawanan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka pemerintah kota tidak akan dicecar, dikarenakan oleh lemahnya pengawasan pemerintah provinsi dan sikap pemerintah pusat yang cenderung ikut-ikutan. Masyarakat awam dan organisasi-organisasi kemasyarakatan tidak bertindak banyak untuk menghindari praktek-praktek semacam ini dan untuk berpihak pada kepentingan penduduk perkampungan yang menjadi korban. Para aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang melawan praktek semacam ini diintimidasi. Hal ini berlaku juga bagi para wartawan, yang demi kelangsungan hidup – kepastian kerja!- memilih untuk tidak terlalu kritis dalam tulisannya.

PENGOSONGAN TANAH OLEH PEMERINTAH

Bab 6 menjabarkan legislasi dan praktek pengosongan tanah oleh pemerintah untuk tujuan lain, di masa Orde Baru dan pasca Orde Baru. Selama tahun-tahun terakhir pemerintahan Orde Baru, legislasi tentang pengosongan tanah yang ditawarkan pemerintah membawa kurangnya kepastian yuridis bagi penduduk perkampungan. Keputusan Presiden tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum secara luas merupakan perbaikan jika dibandingkan dengan pendahulunya, namun keputusan ini pun menunjukkan kekurangan yang sesungguhnya. Seperti itulah kandungan arti ‘kepentingan umum’ yang dijabarkan. Lagipula tidak ada kewajiban bagi pemerintah untuk mengkaji alternatif, perlindungan prosedural pun begitu terbatas dan hak untuk mendapatkan ganti rugi atau tempat tinggal layak pengganti tidaklah dijamin. Dalam hal pemakai tanah informal, walikota mengambil diskresi untuk memastikan apakah mereka menerima uang santunan atau tidak, jika ya, berapa harga yang akan diberikan.

Dalam prakteknya, pihak berwenang menginterpretasikan konsep ‘kepentingan umum’ begitu luas sehingga prosedur pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum bagi tujuan apa pun dapat terlaksana. Jika tidak, pemerintah menggunakan berbagai kewenangan yang bertujuan untuk mengosongkan tanah dan membongkar rumah. Jika prosedur untuk pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diikuti, prosedur ini bersifat memaksa. Bentuk dan besarnya ganti rugi yang diberikan biasanya tidak memadai. Lebih parahnya, pemakai tanah informal seringkali tidak mendapat kompensasi. Lembaga Bantuan Hukum (LBH) bersama beberapa gerakan mahasiswa

melawan praktek ini dengan mengorganisir aksi-aksi hukum dan politik, terlebih pada periode keterbukaan (1989-1994), namun mereka biasanya lebih mengarahkan perhatian pada petani, bukan pada kaum miskin perkotaan. Di beberapa kasus mereka dapat mempengaruhi berjalannya sengketa tanah, namun jarang sekali pengaruh ini menjadi begitu besar sehingga dapat mencegah pengosongan tanah.

Di tahun-tahun pertama setelah jatuhnya Presiden Soeharto, legislasi tentang pengosongan tanah masih tetap berlaku. Dalam prakteknya, pengosongan tanah untuk melaksanakan hukum, misalnya karena pemakaian tanah tanpa izin atau pelanggaran peraturan bangunan, jarang terjadi. Namun jika tanah diperlukan untuk kepentingan umum, seperti yang terjadi di Bandung saat ini, maka penduduk perkampungan menghadapi risiko pengosongan tanah secara paksa tanpa ganti rugi yang memadai. Kasus dari pengosongan tanah di Taman Sari untuk pengembangan jalan layang Pasupati menunjukkan keberhasilan penduduk perkampungan, walaupun harus melalui proses perundingan tanpa henti, untuk menerima ganti rugi yang lebih besar dari yang biasa diterima pada masa Orde Baru. Diantara mereka yang bertahan tidak ada perbedaan antara bentuk pemakaian tanah (formal, semiformal, informal): besar ganti rugi yang diterima berjumlah sama untuk semua. Namun ganti rugi ini masih saja lebih rendah jika dibandingkan dari nilai sosial-ekonomis tanah. Hal ini memaksa para penduduk perkampungan untuk tinggal di pinggiran bahkan di luar kota, jauh dari (tempat) sumber penghasilan mereka.

Berbagai permasalahan di atas merupakan masalah dari kecacatan peraturan perundang-undangan. Lagipula pemerintah seringkali menolak untuk berpegang teguh pada peraturan perundangan. Pemerintah mencoba mengusir penduduk miskin kota dari rumah-rumah mereka tanpa memberi ganti rugi yang layak. Masalah tersebut terkompensasi dengan demokrasi di tingkat lokal yang berkembang. Pada saat ini dukungan dari LBH dan gerakan mahasiswa terbatas, namun penduduk perkampungan mulai berani melakukan perlawanan sendiri terhadap pengosongan tanah. Pelawanan ini berbentuk mobilisasi politik, tanpa banyak memanfaatkan hukum yang sebenarnya bisa melindungi penduduk tersebut.

PENGOSONGAN TANAH OLEH PENGEMBANG SWASTA

Bab 7 mencurahkan perhatian pada legislasi dan praktek pengosongan tanah demi kepentingan para pengembang swasta, juga di periode Orde Baru dan semasa pasca Orde Baru. Perubahan dasar hukum untuk kepentingan lahan usaha berubah terus-menerus pada masa Orde Baru. Berlaku semasa itu suatu sistem perizinan, dimana izin lokasi menjadi begitu penting. Izin ini memberikan lampu hijau bagi para pengusaha untuk memulai tawar-menawar dengan para pemakai tanah. Di masa keterbukaan seperti yang telah disebut di atas, pemerintah telah mengambil beberapa tindakan demi melindungi para pemakai tanah. Tindakan-tindakan tersebut tidak

mempunyai arti banyak, karena pemerintah tidak dapat memberi sanksi pada pengembang yang tidak dapat memenuhi kewajiban mereka terhadap para pemakai tanah. Pada kenyataannya, seringkali para pengembang memaksa para pemegang tanah untuk menyerahkan tanah mereka yang lalu diganti dengan harga rendah. Pemerintah, termasuk tentara, seringkali berada di belakang para pengembang ini.

Semenjak jatuhnya Soeharto peraturan perundangan tentang pengosongan tanah demi kepentingan para pengembang direvisi. Ini tidak mengarah pada perbaikan secara umum. Tindakan-tindakan pengawasan dan pelaksanaan hukum masih tidak memadai. Bagaimana pun juga, banyak dari penduduk kampung tidak dapat menikmati perlindungan hukum, karena dalam banyak hal izin lokasi tidak diperlukan. Kasus dari Paskal Hyper Square memperlihatkan bahwa penduduk perkampungan, terutama yang menguasai tanah secara informal, berisiko digusur secara paksa tanpa proses hukum sebagaimana mestinya dan pembayaran ganti rugi yang layak. Di sisi lain, penduduk perkampungan pada saat ini bisa memaksa pengembang untuk mengubah rencana pembangunannya atau untuk membayar imbalan yang lebih besar dari yang biasa diterima pada masa Orde Baru. Namun jumlah imbalan ini tetap lebih rendah dari nilai sosial-ekonomi tanah sebenarnya.

Hal di atas pertama-tama disebabkan oleh ketidaksempurnaan legislasi dan kegagalan pemerintah kota untuk melindungi penduduk perkampungan melawan praktek semacam ini; justru pemerintah seringkali memberi bantuan pada pengembang. Sebagai akibat otonomi daerah dan mungkin juga praktek KKN, pemerintah kota memiliki kepentingan agar proyek pembangunan berhasil. Dan lagi-lagi, masalah tersebut terkompensasi dengan demokrasi di tingkat lokal yang berkembang. Juga dalam hal pengosongan tanah untuk kepentingan komersial, penduduk perkampungan berani melawan melalui mobilisasi politik. Mereka mengorganisir berbagai protes jalanan, mencari dukungan dari kantor bantuan hukum yang memiliki koneksi politik dan bahkan menggunakan hak suara mereka sendiri untuk menekan pemerintah kota. Strategi di mana hukum memainkan peran utama dihindari. Walaupun selalu ada kekuatan penentang, penduduk perkampungan mengetahui bahwa dengan cara ini dapat mewujudkan hasil yang cukup baik.

PERSEPSI KEPASTIAN TENURIAL

Pada akhirnya, Bab 8 akan mengungkap dimensi akhir fenomena kepastian tenurial, yaitu kepastian perseptual. Dalam hal ini dilihat juga efek dari pendaftaran tanah dan sikap penanaman modal pada penduduk perkampungan dengan berbagai bentuk pemakaian tanah. Dari hasil survei menunjukkan bahwa secara umum penduduk perkampungan dapat menikmati kepastian perseptual ini dengan cukup tinggi. Kepastian perseptual pemakai tanah formal dan semiformal hampir sama kuatnya,

sedangkan kepastian perseptual pemakai tanah informal lebih rendah. Pemakai tanah formal mendasari kepastian perseptual dengan dokumen-dokumen terkait dengan tanah yang mereka miliki, sementara itu banyak dari pemakai tanah semiformal dan informal mengira bahwa pemerintah setuju akan kependudukan tanah mereka karena lamanya mereka tinggal di sana. Hampir semua dari pemakai tanah semiformal dan sebagian kecil dari pemakai tanah informal mendasari kepercayaan ini juga pada kepemilikan dokumen-dokumen terkait dengan tanah.

Apapun bentuk dari pemakaian tanah mereka, banyak dari penduduk perkampungan yang percaya bahwa risiko pengosongan tanah meningkat sejak berakhirnya masa Orde Baru. Bersamaan dengan itu, banyak pula penduduk perkampungan yang menyangka bahwa imbalan yang diterima naik jumlahnya.

Untuk mengetahui apakah pendaftaran tanah mengarah pada peningkatan investasi tempat tinggal, diukur korelasi antara bentuk pemakaian tanah dan kualitas dari tempat tinggal para responden. Seperti telah dibicarakan di atas, perkampungan di kota Bandung terdiri dari rumah-rumah permanen. Walaupun begitu, dapat dibedakan kualitas rumah tinggal responden berdasarkan bentuk pemakaian tanah; faktor terakhir ini ada kaitannya dengan investasi tempat tinggal. Bangunan bagi pemakai tanah formal jauh lebih baik kualitasnya dibandingkan tempat tinggal bagi pemakai tanah informal. Namun, perlu ditekankan bahwa bangunan pemakai tanah formal dan semiformal kurang lebih berkualitas sama. Selain itu, apapun bentuk dari pemakaian tanah, penduduk perkampungan yang memiliki kepastian perseptual tinggi dan/atau pendapatan lebih tinggi, akan berinvestasi lebih banyak daripada mereka yang kepastiannya lebih rendah dan/atau tidak berpenghasilan sebanyak itu.

KESIMPULAN

Pada Bab 9 diambil kesimpulan bahwa pertanyaan ditujukan bagi efektivitas dari pendekatan-pendekatan yang berlaku, di Indonesia, yang didasari pada peningkatan kepastian tenurial bagi kaum miskin perkotaan. Pendekatan yang berpengaruh, terdiri dari pendaftaran tanah lewat berbagai program pendaftaran tanah hampir tidak memiliki manfaat. Pemakai tanah informal, yang memiliki paling banyak kegunaan atas program, jarang sekali bisa ikut serta dalam program tersebut. Selain itu, kepemilikan sertifikat tanah belum tentu dapat meningkatkan kepastian tenurial. Lagipula terbukti bahwa pendaftaran tidak memengaruhi secara nyata sikap penanaman modal. Selama penduduk perkampungan mengalami sendiri kepastian perseptual, mereka akan berinvestasi pada tempat tinggal. Kepastian perseptual ini tidak perlu didasari oleh kepastian yuridis; kepastian nyata sudah mencukupi.

Bagaimana pun juga, sebagai usulan kebijakan, penelitian ini menja-tuhkan pilihan pada pendekatan alternatif dimana kepastian nyata pen-duduk perkampungan meningkat. Ini dapat terjadi melalui keputusan formal yang memperbolehkan pemakaian tanah (dalam bahasa Belanda disebut 'gedoogbeschikking'). Seiring berjalannya waktu, hal ini dapat mengarah pada pendaftaran tanah melalui program-program pendaftaran, dimana perancangan program itu harus disesuaikan. Pertama, program-program tersebut harus mengarah pada pemakai tanah informal. Lagipula bukan hanya sertifikat tanah yang perlu diterima oleh para pemakai tanah, namun juga izin- yang diperlukan agar bisa menempati tanah tersebut. Terlepas dari itu semua, masalah keterbatasan pendaftaran ulang dan ber-bagai titik lemah dalam hukum agraria Indonesia harus dituntaskan.

Penting, tindakan kebijakan yang disebut diatas dilakukan secara bersamaan dengan perubahan lebih lanjut dalam rangka peningkatan negara hukum Indonesia. Perubahan ini berpusat pada reformasi hukum dan kelembagaan dan juga yang dikenal dengan tindakan *legal empowerment*, tindakan paling dasar yang bertujuan agar kaum miskin bersuara secara hukum Reformasi hukum dan kelembagaan haruslah pertama-tama mengarah pada hukum agraria, yang seperti telah disebutkan ham-pir tidak mengalami perubahan. Di samping itu, diperlukan reformasi di bidang otonomi daerah dan reformasi umum menuju negara hukum; hal ini seharusnya dapat menghasilkan pemerintahan lokal yang berpegang teguh pada peraturan perundangan, demokrasi di tingkat lokal meningkat dan penduduk perkampungan menjadi lebih sadar akan hak dan kewajiban mereka dalam hal pemakaian tanah.

Dari penelitian ini dapat pula diambil beberapa pelajaran konseptual. Pertama-tama, dapat dibenarkan bahwa bentuk pemakaian tanah di perkampungan di Indonesia dan kemungkinan juga di banyak negara berkembang lainnya tidaklah dapat dilihat secara hitam-putih seperti legal versus tidak legal. Biasanya berlaku berbagai tingkat legalitas. Juga harus diperhatikan mengenai pengertian dari kepastian tenurial, dalam perihal tujuan analitis perlu didekati oleh tiga dimensi: kepastian yuridis, nyata dan perseptual. Contohnya, penduduk perkampungan dapat saja menikmati kepastian perseptual tanpa adanya kepastian yuridis. Selain itu, terlalu mudah menyamakan pemakaian tanah formal dengan kepastian dan pemakaian tanah informal dengan ketidakpastian. Pendekatan apa pun yang dipilih demi peningkatan kepastian tenurial bagi kaum miskin perkotaan, keberhasilan dari pendekatan ini bergantung pada sejauh mana negara hukum berfungsi. Tanpa adanya negara hukum mustahil hukum dapat dipertahankan. Ini berarti pula bahwa pendekatan-pendekatan ini tidak berfokus pada kebijakan tanah saja, namun harus menjadi bagian dari reformasi lebih luas demi peneguhan negara hukum.

