

Mempertanyakan Kesenambungan:

**ANALISIS HUKUM DAN KELEMBAGAAN
PILOT PROJECT REFORMA AGRARIA**

di Kota Surakarta

Mempertanyakan Kestinambungan:
ANALISIS HUKUM DAN KELEMBAGAAN
PILOT PROJECT REFORMA AGRARIA
di Kota Surakarta

Oleh :

Lilis Mulyani

Indriayati Herdianto

Tine Suartina

Sentiela Ocktaviana

Editor :

Lilis Mulyani



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

© 2012 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan*

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Mempertanyakan Kesenambungan: Analisis Hukum dan kelembagaan *Pilot Project* Reforma Agraria di Kota Surakarta/Lilis Mulyani, Indriyati Herdianto, Tine Suartina, Sentiela Ocktawiana– Jakarta, 2012.

x hlm + 150 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN : 978-602-221-173-0

1. Agraria - Hukum

346. 047

Penerbit:

PT. Gading Inti Prima (anggota IKAPI)

Jl. Hibrida Raya Blok PD 14 No. 7

Kelapa Gading

Jakarta 14250

Telp: (021) 4508142



LIPI

*Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha Lt. VI dan IX,
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10
Jakarta, 12710
Telp.: 021-5701232
Faks.: 021-5701232

KATA PENGANTAR

Penelitian ini berawal dari sebuah ketertarikan atas perubahan hukum yang terjadi di Indonesia, dimana di satu sisi bergerak dengan cepat mengikuti arus globalisasi dan pasar bebas; sementara di sisi lain masih berusaha untuk menarik sisi “kemanusiaan” yang memperhatikan rakyat dalam program-program yang dicanangkan dan dijalankannya. Menempatkan sebuah kebijakan atau program dalam kerangka ideologi yang diidealkan dengan realitas faktual yang terjadi sehari-hari seringkali memperlihatkan kesenjangan yang luar biasa, dimana kebijakan-kebijakan ataupun program-program yang dipilih oleh pemerintah yang berkuasa seringkali justru bertentangan dengan apa yang diharapkan dari tujuan dasar pengelolaan negara, baik sebagai sebuah pilihan sadar, maupun sebagai sebuah keterpaksaan dan keterlanjutan sejarah.

Melalui penelitian ini, Tim Peneliti mencoba untuk menempatkan realitas hukum sebagai sebuah rangkaian yang akhirnya menjadi sebuah gambaran tentang sebuah kebijakan yang diambil pemerintah. Tentunya proses menempatkan potongan-potongan kejadian ataupun dokumen fakta hukum ataupun wacana yang muncul tidak dapat menjawab semua pertanyaan yang sempat muncul dalam keseluruhan proses diskusi intensif yang dilakukan Tim Peneliti dengan para narasumber, baik secara formal maupun informal. Kegetiran melihat situasi bangsa, khususnya terkait dengan pengelolaan sumber daya yang berkaitan dengan tanah atau sumber daya agraria semakin menumpuk, hari demi hari dalam diskusi panjang proses penelitian dan penulisan buku laporan penelitian ini.

Namun kami tetap optimis bahwa persoalan rumit ini masih bisa dipecahkan bersama, sebuah kerja yang amat berat, meskipun bukan sesuatu yang tidak mungkin. Jaringan yang terbangun antara Tim Peneliti dengan rekan-rekan akademisi maupun pegiat agraria merupakan sebuah ikatan berharga yang kami harap akan tetap terjaga

untuk bersama-sama berjuang untuk kemajuan dan kesejahteraan rakyat dan bangsa Indonesia.

Buku hasil laporan penelitian ini hanyalah sedikit mozaik di antara kayanya hasil kajian mengenai agraria di Indonesia, sebuah sumbangan kecil yang kami harap bisa melengkapi apa yang telah ada selama ini. Buku ini tentunya tidak akan terbangun tanpa dukungan dan bantuan berbagai pihak, karena itu kami dengan tulus mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah dengan ikhlas namun tetap semangat membantu terlaksananya penelitian ini hingga menjadi sebuah buku.

Jakarta, 31 Desember 2012

Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan
Kebudayaan-LIPI

Dr. Endang Turmudi, MA

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI.....	iii
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR PETA	ix

BAB I PENDAHULUAN

1

Oleh : *Lilis Mulyani dan Indriyati Herdianto*

1.1 Tentang Penelitian Reforma Agraria Tahun Kedua	1
1.2 Konteks Perdesaan dan Perkotaan dalam Reforma Agraria	4
1.3 Kemiskinan di Perkotaan	9
1.3.1 Konsep dan Indikator Kemiskinan.....	9
1.3.2 Tren Kemiskinan di Perkotaan	13
1.3.3 Konstruksi Penyebab Kemiskinan di Perkotaan	16
1.3.4 Penyebab dan Dampak Kemiskinan di Perkotaan	22
1.3.4.1 Pengakuan atas Identitas	22
1.3.4.2 Akses Terhadap Kepemilikan Tanah Sulit dan Terbatas	23
1.3.4.3 Keterbatasan untuk Mengakses Ruang-Aspek Spasial Kemiskinan terhadap Dinamika Kehidupan Orang Miskin	23
1.3.4.4 Rumah Berfungsi Ganda Sebagai Tempat Bekerja/ Usaha	24
1.3.4.5 Tingkat Kesehatan yang rendah	25
1.3.4.6 Tingkat Pendidikan Keluarga Rendah dan Ketergantungan Hidup Besar	25
1.3.4.7 Kerusakan Lingkungan Alam	26

1.3.4.8	Kerusakan Lingkungan Sosial	26
1.3.4.9	Tingkat Pengangguran Tinggi	26
1.3.4.10	Akses ke Fasilitas Dasar Perkotaan Terbatas	26
1.3.4.11	Ketidak-berdayaan	27
1.3.4.12	Kemiskinan Kebudayaan	27
1.3.4.13	Kerentanan terhadap Kriminalitas	28

BAB II
URBANISASI, KEMISKINAN PERKOTAAN
DAN URBAN LANDREFORM 21

Oleh : *Indriyati Herdianto*

2.1.	Urbanisasi, Kemiskinan Perkotaan dan <i>Landreform</i> sebagai Upaya Mengentaskan Kemiskinan	29
2.1.1	Perkembangan Urbanisme di Indonesia	29
2.1.2	Produksi Subsisten sebagai Strategi Bertahan Hidup di Perkotaan	31
2.1.3	Akses Masyarakat Miskin Kota Terhadap Penguasaan dan Pemilikan Tanah	33
2.2	<i>Landreform</i> sebagai Program Pengentasan Kemiskinan di Perkotaan	36
2.2.1	Program-Program Pengentasan Kemiskinan	36
2.2.2	Program Landreform untuk Akses Masyarakat Miskin Kota Terhadap Tanah	39

BAB III
REFORMA AGRARIA PERKOTAAN
DI SURAKARTA: KONSEP, MEKANISME
DAN IMPLEMENTASI 45

Oleh : *Lilis Mulyani*

3.1	Penggunaan Istilah "Agraria" dalam Reforma Agraria Perkotaan	45
3.2	Penataan Aset Masyarakat Miskin melalui Reforma Aset	49
3.2.1	Konsep Reforma Aset ala Hernando de Soto	49
3.2.2	Landreform	54
3.2.3	Konsolidasi Tanah atau <i>Land-readjustment</i>	54

3.3	Reforma Agraria atau Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) Perkotaan	56
3.3.1	Mekanisme yang Dikonsepkan	56
3.3.2	Mekanisme yang Dijalankan	65
3.4	Penataan Akses dalam Reforma Agraria Perkotaan	65

BAB IV
PELAKSANAAN PROGRAM PENATAAN
ASET (TANAH DAN BANGUNAN) DAN
AKSES MASYARAKAT MISKIN
DI KOTA SURAKARTA69

Oleh : Tine Suartina, Lilis Mulyani, dan Sentiela Ocktaviana

4.1	Kampung Kragilan Sawah RT 009 RW 024 Kelurahan Kadipiro Kecamatan Banjarsari	73
4.2	Ketelan (Kampung Totogan RT 3 RW VI Kelurahan Ketelan Kecamatan Banjarsari)	81
4.3	Setabelan Banjarsari (Kampung Pringgading RT 4 RW IX Kelurahan Setabelan)	91

BAB V
KELEMBAGAAN “REFORMA AGRARIA”
PERKOTAAN99

Oleh : Sentiela Ocktaviana dan Lilis Mulyani

5.1	Setting Kelembagaan Reforma Agraria Perkotaan	99
5.2	Pemerintah Kota Surakarta	100
5.2.1	Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BP3AKB) Kota Surakarta	100
5.2.2	Badan Layanan Usaha Daerah (BLUD) Griya Layak Huni	101
5.2.3	Dinas Tata Ruang Kota	103
5.2.4	SKPD lainnya	105

BAB VI
ANALISIS PELAKSANAAN PROGRAM
DI LEVEL MASYARAKAT109

Oleh : *Tim Peneliti*

6.1	Penataan Struktur Penggunaan, Penguasaan, Pemanfaatan dan Pemilikan Tanah di Wilayah Perkotaan	109
6.2	Penyelesaian Sengketa/Konflik Pertanahan	110
6.3	Penataan Lingkungan Berbasis Komunitas	112
6.4	Dampak Sosial dan Kependudukan: Pengakuan dari "Warga Kampung <i>Gedhek</i> " menjadi "Warga Domisili"	113
6.4.1	Pengakuan Kependudukan: "Warga Kampung <i>Gedhek</i> " menjadi "Warga Domisili"	113
6.4.2	Posisi Perempuan dalam Hak Kepemilikan Tanah	113
6.4.3	Modal sosial warga, terutama yang memiliki riwayat konflik juga kurang, karena ada kecenderungan saling curiga satu sama lain, dan sulit bekerjasama	113
6.5	Dampak Ekonomi	114
6.5.1	Peran Lembaga Keuangan Lokal	114
6.5.2	Pengelolaan Risiko dan Peluang	119
6.6	Perubahan Pola Penguasaan Tanah: Indikasi Pola Akumulasi Tanah	126

BAB VII
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI 135

Oleh *Tim Peneliti*

DAFTAR PUSTAKA141

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia Menurut Daerah, 1996-2008	14
Tabel 2	Penduduk Miskin Perkotaan Terhadap Total Penduduk Miskin Indonesia	15
Tabel 3	Perkembangan Program Pengentasan Kemiskinan di Indonesia.....	37
Tabel 4	Hubungan Antara Obyek dan Tujuan Reforma Agraria	60
Tabel 5	Penduduk Kota Surakarta Menurut Kecamatan Tahun 2010.....	69
Tabel 6	Penduduk Miskin di Kota Surakarta	70
Tabel 7	Persentase Kepemilikan Rumah di Surakarta Tahun 2010	71
Tabel 8	Jumlah Penerima Program Rumah Tidak Layak Huni di Tiap Kecamatan di Kota Surakarta 2006-2011	101
Tabel 9	Jumlah Penerima Bantuan RTLH di Kecamatan Banjarsari 2006-2010	120
Tabel 10	Hasil Perbandingan Temuan Sementara di Tiga Kelurahan yang Berbeda (Kadipiro, Ketelan, dan Setabelan)	127

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Akar Permasalahan Pokok sebagai <i>The Main Causes</i> Kemiskinan di Perkotaan19
Gambar 2	Dampak Kumulatif Kemiskinan di Perkotaan (Baharouglu dan Kessides, 2001)20
Gambar 3	Lingkar Setan Kemiskinan (<i>The Vicious Circle of Poverty</i>)21
Gambar 4	Teori De Soto (2000, 2003): Manfaat “Paralel” Properti ...50
Gambar 5 dan 6	Konsolidasi Tanah Dimensi Horizontal56
Gambar 7	Konsolidasi Tanah Dimensi Vertikal56
Gambar 8	Mekanisme Penyelenggaraan Reforma Agraria57
Gambar 9	Alur Seleksi Calon Penerima Manfaat61
Gambar 10	Urutan Kelompok Prioritas dalam Penentuan Subyek Penerima62
Gambar 11	Mekanisme dan <i>Delivery System</i> Reforma Agraria64
Gambar 12	Model <i>Access Reform</i>66

DAFTAR PETA

Peta 1	Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta	72
Peta 2	Denah Pemilikan Sertipikat di Kragilan Sawah Kadipiro Sebelum Program Reforma Agraria	75
Peta 3	Denah Pemilikan Tanah di Kampung Kragilan Setelah Program Reforma Agraria	80
Peta 4	Wilayah Kampung Totogan RT 3 RW VI (Sebelum Program)	84
Peta 5	Wilayah Kampung Totogan RT 3 RW VI Kelurahan Ketelan (Setelah Program)	85
Peta 6	Wilayah Kampung Pringgading RT 4 RW IX Kelurahan Setabelan (Sebelum Program)	93
Peta 7	Wilayah Kampung Pringgading RT 4 RW IX Kelurahan Setabelan (Setelah Program)	93
Peta 8	Penyebaran Wilayah Konflik/Sengketa Pertanahan di Kota Surakarta	111

BAB I

PENDAHULUAN

Oleh : *Lilis Mulyani dan Indriyati Herdianto*

1.1 Tentang Penelitian Reforma Agraria Tahun Kedua

Penelitian "Strategi Pembaruan Agraria untuk Mengurangi Kemiskinan: Analisis Hukum dan Kelembagaan" tahun 2012 ini telah menyelesaikan tahun kedua penelitian. Dengan mengambil lokasi di wilayah perkotaan menjadikan penelitian tahun kedua ini memiliki kekhususan yang berbeda dari penelitian di tahun pertama. Penelitian tahun 2011 mengenai Program Reforma Agraria di wilayah perdesaan¹ menemukan bahwa hampir sebagian besar wilayah sudah tidak ada lagi lahan kosong karena di masa lalu telah menjadi obyek redistribusi maupun pembukaan lahan ("babatan") oleh masyarakat perdesaan untuk dijadikan lahan penghidupan. Di sisi lain, pemerintah juga banyak meneruskan kebijakan di masa lalu yang memberikan hak guna usaha atas lahan-lahan perkebunan kepada perusahaan swasta maupun perusahaan negara (baik BUMN maupun BUMD). Akibatnya kesenjangan pemilikan lahan juga terjadi cukup masif, di satu sisi ada segelintir pemilik perusahaan yang menguasai ratusan hektar lahan, sementara di sisi lain ada masyarakat perdesaan yang tidak memiliki lahan dan terpaksa menjadi buruh perkebunan maupun buruh pertanian kepada pihak lain. Ketiadaan akses terhadap tanah di wilayah perdesaan dan pembangunan serta industrialisasi di wilayah perkotaan menyebabkan "kota" menjadi tumpuan harapan masyarakat miskin perdesaan untuk mencari penghidupan baru.

¹ Kabupaten Blitar Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Pesawaran dan Lampung Tengah Provinsi Lampung.

Penduduk desa miskin yang tidak mendapatkan akses baik itu berupa pemanfaatan atau penguasaan bahkan pemilikan atas tanah tersingkir dari ruang-ruang di desanya sendiri, karena hasil penelitian di tahun pertama juga menemukan bahwa ketiadaan penguasaan atau pemilikan tanah menjadi salah satu penyebab termarginalkannya penduduk miskin tidak bertanah ini dalam ruang sosial di perdesaan. Penduduk tidak bertanah memiliki pilihan jenis pekerjaan yang terbatas misalnya dan mayoritas menjadi buruh, apakah itu buruh pertanian atau buruh perkebunan. Akibatnya, urbanisasi menjadi sebuah pilihan yang paling rasional dari sempitnya, atau bahkan tiadanya, pilihan untuk mencari penghidupan di perdesaan.

Urbanisasi terjadi tidak hanya karena keterbatasan pilihan masyarakat perdesaan atas bentuk-bentuk kerja atau karena faktor marginalisasi yang dialami mereka; namun juga karena terjadinya proses transformasi struktural dalam masyarakat. Proses transformasi ini ditandai dengan bergesernya kontribusi sektor pertanian ke sektor industri dan jasa. Kamaluddin (2004: 1) mengungkapkan bahwa proses pembangunan di negara sedang berkembang pada umumnya ditemukan bahwa struktur ekonomi negara berubah dari struktur yang didominasi sektor pertanian ke arah yang didominasi sektor industri dan jasa. Dan kecenderungan ini dibarengi dengan perubahan jumlah dan proporsi kependudukannya, yaitu di mana jumlah dan persentase penduduk yang hidup dan bermata-pencaharian di perkotaan cenderung semakin meningkat. Tingginya perpindahan penduduk dari desa ke kota tidak dapat seluruhnya ditampung dalam sektor industri. Pada saat itu terjadi, sektor jasa dan sektor informal menjadi pilihan rasional lain dari masyarakat yang berurbanisasi untuk bertahan hidup di wilayah perkotaan (Manning dan Effendi, 1985).

Hal ini dikuatkan oleh analisis Evers (1979: 25) yang menyatakan bahwa sesungguhnya urbanisasi di negara berkembang berlangsung tanpa industrialisasi dan melampaui tingkat yang normal yang dapat diimbangi oleh struktur ekonomi dan sosial internal dari negara yang bersangkutan. Akibatnya terjadi deformasi struktural dalam bentuk meluasnya secara tajam sektor jasa dalam penyerapan

tenaga kerja. Meningkatnya sektor jasa ini bukan dikarenakan tingginya permintaan dari sektor industri tetapi karena ketidak-sanggupan sektor industri menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang banyak. Namun sektor jasa yang berkembang didominasi oleh sektor jasa dengan pendapatan per kapita yang rendah sehingga menggambarkan apa yang disebut *premature tertiarization of the non agricultural labour force* (Arief, 1998: 58). Dengan demikian, penanggulangan masalah kemiskinan di perkotaan dan perdesaan tidaklah dapat dipisahkan. Kota dan desa pada kenyataannya saling meracuni (Santosa, tanpa tahun). Kota meracuni desa dengan berbagai ragam produk industri sementara daya beli mereka rendah. Keputusan warga desa untuk tetap mengkonsumsi ragam produk mengakibatkan belitan kemiskinan di desa semakin kuat. Sebaliknya, desa meracuni kota dengan gerak arus urbanisasi kaum pengangguran yang sulit dibendung.

Dampak urbanisasi yang terlihat di perkotaan adalah kemiskinan. Potret kemiskinan ini terekam pada wajah perkotaan dengan sudut-sudut permukiman kumuh. Hal ini dikarenakan sebagian besar kaum urban adalah tenaga tak terdidik yang bekerja di sektor jasa sebagai buruh kasar dengan penghasilan minim. Mereka hanya mampu untuk hidup di permukiman kumuh dengan segala permasalahannya. Walaupun jumlah populasi kemiskinan jauh lebih kecil dibandingkan di perdesaan, tetap masalah kemiskinan di perkotaan jauh lebih kompleks. Berdasarkan data terakhir dari Badan Pusat Statistik (BPS) bulan September tahun 2012, penduduk miskin sebesar 28,59 juta jiwa atau 11,66% dari total jumlah penduduk.² Dari jumlah tersebut sebanyak 10,51 juta jiwa berada di perkotaan dan 18,08 juta jiwa di perdesaan. Kompleksnya masalah kemiskinan di perkotaan karena tidak saja menyangkut masalah pekerjaan, pendapatan dan perumahan, tetapi terkait pula dengan masalah sosial lain yang bersifat patologis, seperti ketunaan sosial, kerentanan terhadap kriminalitas dan tindak

² BPS, 2012, "*Profil Kemiskinan Tahun 2012*", diunduh dari <www.bps.go.id> pada Januari 2013.

kekerasan, serta penyalahgunaan narkoba. Inilah yang sering disebut miskin plus, yakni selain miskin sekaligus penyandang masalah sosial lain yang bersifat patologis.

Dampak urbanisasi ini merupakan dampak yang sebetulnya sudah dapat diprediksi oleh para ahli sosial, karena keterbatasan ruang di wilayah perkotaan merupakan suatu kenyataan yang sulit dicarikan solusinya selain membuka wilayah-wilayah pinggiran kota (peripheri). Perluasan wilayah kota pada akhirnya terbentur kembali pada masalah ketersediaan tanah, dan akhirnya kembali “menyingkirkan” masyarakat pinggiran kota ini dari tanah-tanah mereka. Permasalahannya, akses terhadap ruang kota bukan sesuatu yang dapat dijangkau oleh masyarakat miskin, karena mereka harus bersaing dengan masyarakat menengah ke atas yang memiliki kapital untuk “membeli” ruang kota sebagai tempat tinggal atau sekedar tempat berinvestasi.

1.2 Konteks Perdesaan dan Perkotaan dalam Reforma Agraria

Penguasaan tanah pada masyarakat perdesaan pada umumnya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan utama atau *livelihood* sehingga sektor pertanian merupakan mata pencaharian yang utama. Clifford Geertz, seorang antropolog Amerika Serikat yang melakukan penelitian atas tanah pertanian di Pulau Jawa pada tahun 1960-an menyatakan bahwa tanah adalah modal para petani. Dengan bertambah penduduk dan terbatasnya tanah maka kepemilikan tanah semakin terkotak-kotak dalam petak-petak kecil dan semakin lama akan semakin menciut dengan bertambahnya generasi. Geertz (1983) mengungkapkan bahwa bukan tidak mungkin ke depan pertanian di Pulau Jawa akan mundur dan bahkan hilang dari peradaban. Ia mengungkapkan perlunya kemajuan pertanian di Indonesia sehingga kemudian pemerintah Indonesia melakukan revolusi hijau. Revolusi hijau merupakan penggunaan teknologi maju di bidang pertanian sebagai produk unggulan orde baru yang dilengkapi dengan perangkat aparatur terorganisasi (bimas dan penyuluhan), kelembagaan modern (koperasi dan BRI), kelembagaan tani, ketersediaan sarana produksi (pupuk,

bibit, pestisida) dan alat-alat mekanisme pertanian serta dukungan dana pemerintah. Tujuan revolusi hijau ini adalah mentransformasi petani tradisional agar dapat menjadi petani modern guna mendukung industrialisasi pertanian.

Kondisi petani Indonesia pada masa itu menurut Geertz, penambahan penduduk yang tinggi dan terbatasnya sumber daya menyebabkan masyarakat Jawa terbagi menjadi dua, yakni tuan tanah dan petani tidak bertanah. Dalam rangka mempertahankan homogenitas sosial ekonomi, mereka membagi kue ekonomi yang ada sehingga bagian yang diperoleh anggota masyarakat semakin lama semakin sedikit yang disebut sebagai proses berbagai kemiskinan (*sharing poverty*). Akibatnya, walaupun dari segi produktivitas per satuan luas mengalami peningkatan tetapi sebenarnya kemajuan tidak tercapai dengan peningkatan tampungan orang yang bekerja di satu petak sawah yang terus bertambah. Dengan demikian, pada masa itu terjadi involusi pertanian sebagai cara adaptasi terhadap tekanan penduduk yang ditempuh petani untuk mempertahankan homogenitas sosialnya.

Dampak dari revolusi hijau adalah terjadi diferensiasi sosial di mana teknologi perdesaan memberikan peluang lebih besar dimanfaatkan oleh para tuan tanah di perdesaan yang memiliki modal sehingga menjadikan mereka kelompok komersial, di lain pihak masih terdapat kelompok petani bertanah sempit dan subsisten. Pendanaan revolusi hijau berupa subsidi dan proyek pembangunan ternyata ditangkap tidak merata oleh seluruh petani dan cenderung pada kelompok tertentu yang dekat dengan birokrat desa atau hubungan lain yang terkait dengan sumber dana. Revolusi hijau membuka desa dari kota sehingga dinamika ekonomi pasar dan uang menjadi intensif. Para tuan tanah yang memiliki surplus menginvestasikan surplusnya ke bidang pertanian dengan membeli tanah-tanah dan ke bidang non pertanian seperti membuka pabrik beras, usaha angkutan umum, kios saprodi) sehingga reakumulasi modal dan keuntungan semakin meningkat. Adapun petani bertanah sempit hanya bertahan di sektor usaha tani dengan produksi subsisten. Kesenjangan ekonomi dan ketimpangan struktural penguasaan tanah terjadi semakin massif

disertai dengan konversi tanah ke non pertanian sebagai akibat penetrasi kapitalisasi ke perdesaan. Sejak tahun 1980-an, konversi tanah pertanian semakin meningkat sehingga marketisasi tanah menjadi marak sebagai akibat dibukanya pusat pertumbuhan baru di perdesaan.

Pada paska revolusi hijau, stratifikasi menjadi polarisasi di mana faktor penarik (*pull factor*) semakin meluas, tidak hanya penambahan penduduk dan penggunaan teknologi tetapi menciutnya tanah pertanian juga dikarenakan konversi tanah. Rasio tanah dengan manusia semakin timpang sementara ikatan tradisional homogen komunitas semakin tergeser nilai-nilai komersialisme dan individualisme.

Ketersediaan tanah di perdesaan sebenarnya tidak langka. Namun laju penjualan tanah dikarenakan kebutuhan subsistensi yang semakin tidak mencukupi ataupun pemenuhan kebutuhan seremonial meningkat. Pemilikan tanah dalam skala luas oleh orang kota ataupun pemilik modal besar semakin marak. Sebagai akibatnya, tanah-tanah masyarakat perdesaan semakin terakumulasi di tangan pemodal yang memaksanya menjadi “buruh upahan” atau justru mendorong migrasi desa-kota. Pendapatan dari sektor pertanian yang tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup layak menjadikan kaum muda di desa lebih tertarik untuk bekerja di pabrik-pabrik di kota daripada di sawah. Dengan demikian, terlihat bahwa kebutuhan Reforma Agraria di perdesaan dikarenakan ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah dan keterbatasan akses ke sumber-sumber perekonomian, modal, pemasaran, teknologi, kelembagaan tani serta kebijakan yang neo liberal yang tidak mendukung petani berskala kecil.

Sementara itu, ketimpangan penguasaan di kota lebih disebabkan karena pertumbuhan ekonomi membutuhkan ruang kota untuk industri dan pusat bisnis. Ruang untuk pemukiman menjadi sangat mahal dan tidak terjangkau oleh kalangan miskin. Akibatnya masyarakat yang tidak memiliki daya beli atas ruang, atau berdaya beli rendah tersingkir ke ruang-ruang marginal di wilayah perkotaan (Djaka Soehendra, 2011; Reerink, 2012).

Wilayah perkotaan umumnya mengalami pertumbuhan dan perkembangan yang pesat. Pertumbuhan dapat terlihat dengan indikator pertambahan jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi. Pertambahan jumlah penduduk di perkotaan salah satunya disebabkan urbanisasi. Kaum urbanis yang terdesak dari wilayah perdesaan karena lepasnya “tanah” sebagai sumber mata pencaharian mendatangi kota-kota untuk mencari sumber penghidupan baru. Namun umumnya para urbanis ini tidak memiliki pendidikan yang cukup ataupun keterampilan yang memadai untuk bersaing di sektor formal di perkotaan. Akhirnya mereka terdampar pada sektor informal, seperti buruh bangunan, pedagang kaki lima, buruh pabrik dan sebagainya untuk menopang kehidupan dengan tingkat pendapatan yang rendah. Kesenjangan pendapatan di perkotaan melebar karena belum berkualitasnya pertumbuhan ekonomi dengan tidak meratanya pembangunan serta pengembangan kualitas sumber daya manusia sehingga keadilan ekonomi belum terwujud. Distribusi kekayaan terlihat terkonsentrasi pada segelintir elit yang berkuasa atau kelompok tertentu. Kesenjangan pendapatan dan ketidakmerataan pembangunan mendorong semakin marak kegiatan sektor informal pada lokasi-lokasi strategis pada setiap titik pertumbuhan kota.

Adapun perkembangan perkotaan dapat terlihat dengan indikator pertambahan tanah terbangun di perkotaan serta pembangunan sarana dan prasarana perkotaan. Tanah di perkotaan mengalami perubahan dari tanah-tanah pertanian menjadi non pertanian. Permintaan ruang kota untuk kebutuhan Pusat-pusat bisnis dan jasa semakin meningkat yang seringkali mengakibatkan marginalisasi masyarakat miskin perkotaan dengan penggusuran-penggusuran. Dampak negatif perkembangan kota juga mengarah ke daerah pinggiran kota (*suburban*) dengan perkembangan yang bersifat *sprawl* sehingga menyebabkan penyebaran sarana dan prasarana perkotaan ke daerah pinggiran kota.

Keterbatasan ruang kota dengan berbagai kepentingan pembangunan bisnis dan jasa mengakibatkan harga tanah-tanah di perkotaan sangat tinggi. Pemenuhan kebutuhan ruang untuk tempat

tinggal menjadi permasalahan utama di wilayah perkotaan. Hal tersebut tercermin dengan semakin berkembangnya pemukiman kumuh dan liar (*slums and squatters*) baik di pusat kota, tengah kota ataupun pinggiran kota. Untuk itu, pemenuhan kebutuhan dasar atas penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah perkotaan untuk tempat tinggal menjadi permasalahan pelik.

Meski demikian, akumulasi tanah di tangan segelintir individu ataupun kelompok terlihat baik di wilayah perdesaan maupun perkotaan. Pemusatan penguasaan dan pemilikan tanah skala besar di perdesaan disebabkan tekanan-tekanan korporasi besar yang menguasai tanah-tanah berskala luas yang mendesak keberadaan petani berskala kecil sebagai akibat kebijakan ekonomi neo liberal yang lebih berpihak kepada pemodal besar. Adapun akumulasi tanah di perkotaan karena desakan perkembangan kota yang menuntut ketersediaan ruang bagi pusat-pusat ekonomi, bisnis dan jasa sehingga mendesak dan memarginalkan kaum miskin kota. Pemenuhan kebutuhan ruang untuk tempat tinggal di perkotaan menjadi sangat mahal dan sulit dipenuhi kaum miskin kota dengan pendapatan dari sektor informal yang rendah.

Dengan melihat karakteristik, perkembangan dan permasalahan yang berbeda antara perdesaan dan perkotaan; maka target reforma agraria di perdesaan dan perkotaan juga sudah seharusnya dibedakan. Pada wilayah perdesaan, kebutuhan terhadap akses ruang adalah dalam rangka pemenuhan kebutuhan hidup (*livelihood*) dengan sektor pertanian sebagai mata pencaharian utama misalnya pemenuhan kebutuhan pemberian hak atas tanah dan ruang untuk kebutuhan akan tanah pertanian bagi kaum petani tidak bertanah ataupun berskala kecil (kurang dari 0,5 ha). Sedangkan di perkotaan kebutuhan akan ruang terutama untuk pemenuhan kebutuhan dasar akan rumah tinggal yang layak, serta pemberian hak atas tanah dan jaminan keamanan (*security* – lihat Reerink, 2012) atas ruang untuk tempat tinggal.

1.3 Kemiskinan di Perkotaan

1.3.1 Konsep dan Indikator Kemiskinan

Berbagai konsep hadir mengenai kemiskinan dan indikatornya. Badan Pusat Statistik (BPS, 1992) mengemukakan karakteristik rumahtangga miskin dapat dilihat dari jumlah pekerja dan tempat tinggal, pemilikan dan penguasaan tanah (pertanian), tingkat pendidikan dan jam kerja kepala rumah tangga, serta jenis dan status pekerjaan rumah tangga. Rumah tangga miskin awalnya hanya mempunyai satu orang pekerja yang menghasilkan pendapatan. Kondisi tempat tinggal sebagian besar belum memenuhi persyaratan kesehatan yang memadai. Penguasaan tanah (pertanian) sangat kecil atau bahkan banyak yang tidak memilikinya sama sekali. Tingkat pendidikan kepala rumah tangganya sangat rendah. Jam kerja rata-rata per minggu relatif lebih lama. Pekerjaan kepala rumah tangga di perdesaan sebagian besar adalah petani atau buruh tani dan di perkotaan adalah sektor informal baik yang legal maupun yang ilegal. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Keith Hart (1973), sebagai ilustrasi, sektor informal yang legal itu antara lain tukang kayu/batu, pedagang kecil eceran dan asongan, tukang ojek/becak, tukang cukur, tukang sol/semir sepatu, dan sebagainya. Sedangkan sektor informal yang ilegal adalah seperti pencopet, pencuri, penadah barang curian, prostitusi, penyelundup, dan lain-lain.

Menurut Konferensi Dunia Untuk Pembangunan Sosial di Kopenhagen 1995 (Kementerian Koordinator Bidang Kesra, 2002) kemiskinan dalam arti luas di negara-negara berkembang memiliki wujud yang multidimensi yang meliputi sangat rendahnya tingkat pendapatan dan sumberdaya produktif yang menjamin kehidupan berkesinambungan; kelaparan dan kekurangan gizi; keterbatasan dan kurangnya akses kepada pendidikan dan layanan-layanan pokok lainnya; kondisi tak wajar dan kematian akibat penyakit yang terus meningkat; kehidupan bergelandang dan tempat tinggal yang jauh dari memadai; lingkungan yang tidak aman; serta diskriminasi dan keterasingan sosial.

BAPPENAS (2004) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar tersebut antara lain, terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik. Untuk mewujudkan hak-hak dasar seseorang atau sekelompok orang miskin Bappenas menggunakan beberapa pendekatan utama antara lain; pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), pendekatan pendapatan (*income approach*), pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*) dan pendekatan obyektif and subyektif.

- a. Pendekatan kebutuhan dasar, melihat kemiskinan sebagai suatu ketidakmampuan (*lack of capabilities*) seseorang, keluarga dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan minimum, antara lain pangan, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan, penyediaan air bersih dan sanitasi.
- b. Pendekatan pendapatan, kemiskinan disebabkan oleh rendahnya penguasaan asset, dan alat- alat produktif seperti tanah dan lahan pertanian atau perkebunan, sehingga secara langsung mempengaruhi pendapatan seseorang dalam masyarakat. Pendekatan ini, menentukan secara rigid standar pendapatan seseorang di dalam masyarakat untuk membedakan kelas sosialnya.
- c. Pendekatan kemampuan dasar menilai kemiskinan sebagai keterbatasan kemampuan dasar seperti kemampuan membaca dan menulis untuk menjalankan fungsi minimal dalam masyarakat. Keterbatasan kemampuan ini menyebabkan tertutupnya kemungkinan bagi orang miskin terlibat dalam pengambilan keputusan.
- d. Pendekatan obyektif atau sering juga disebut sebagai pendekatan kesejahteraan (*the welfare approach*) menekankan pada penilaian

normatif dan syarat yang harus dipenuhi agar keluar dari kemiskinan.

- e. Pendekatan subyektif menilai kemiskinan berdasarkan pendapat atau pandangan orang miskin sendiri. Kenyataan menunjukkan bahwa kemiskinan tidak bisa didefinisikan dengan sangat sederhana, karena tidak hanya berhubungan dengan kemampuan memenuhi kebutuhan material, tetapi juga sangat berkaitan dengan dimensi kehidupan manusia yang lain. Karenanya, kemiskinan hanya dapat ditanggulangi apabila dimensi-dimensi lain itu diperhitungkan.

Penentuan angka kemiskinan yang sebelumnya seringkali rancu yang disebabkan oleh perbedaan indikator yang digunakan (antara lain Statistik, BKK PP KB, Dinas Kesehatan, PMD, dan sebagainya) sehingga masih ada kesimpangsiuran data. Untuk mengukur kemiskinan, BPS menggunakan metode dan konsep sebagai berikut:

1. Untuk mengukur kemiskinan, BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Dengan pendekatan ini, dapat dihitung Headcount Index, yaitu persentase penduduk miskin terhadap total penduduk.
2. Metode yang digunakan adalah menghitung Garis Kemiskinan (GK), yang terdiri dari dua komponen yaitu Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Bukan-Makanan (GKBM). Penghitungan Garis Kemiskinan dilakukan secara terpisah untuk daerah perkotaan dan perdesaan. Penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan dibawah Garis Kemiskinan.
3. Garis Kemiskinan Makanan (GKM) merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2100 kalori per kapita perhari. Paket komoditi kebutuhan dasar makanan

diwakili oleh 52 jenis komoditi (padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, dll).

4. Garis Kemiskinan Bukan Makanan (GKBM) adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan. Paket komoditi kebutuhan dasar non-makanan diwakili oleh 51 jenis komoditi di perkotaan dan 47 jenis komoditi di perdesaan.

Menurut Bank Dunia (2003), penyebab dasar kemiskinan adalah: (1) Kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal; (2) Terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana; (3) Kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor; (4) Adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung; (5) Adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antara sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern); (6) Rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat; (7) Budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya; (8) Tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*); (9) Pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa indikator kemiskinan adalah; (1) Kurangnya pangan, sandang dan perumahan yang tidak layak; (2) Terbatasnya kepemilikan tanah dan alat-alat produktif; (3) Kurangnya kemampuan membaca dan menulis; (4) Kurangnya jaminan dan kesejahteraan hidup; (5) Kerentanan dan keterpurukan dalam bidang sosial dan ekonomi; (6) Ketakberdayaan atau daya tawar yang rendah; (7) Akses terhadap ilmu pengetahuan yang terbatas; (8) Terbatasnya kecukupan dan mutu pangan; (9) Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan; (10) Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan; (11) Terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha; (12) Lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, dan perbedaan upah; (13) Terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi; (14) Terbatasnya akses terhadap air bersih; (15) Lemahnya kepastian kepemilikan dan

penguasaan tanah; (16) Memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumberdaya alam, serta terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam; (17) Lemahnya jaminan rasa aman; (18) Lemahnya partisipasi; (19) Besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga; (20) Tata kelola pemerintahan yang buruk yang menyebabkan inefisiensi dan inefektivitas dalam pelayanan publik, meluasnya korupsi dan rendahnya jaminan sosial terhadap masyarakat.

1.3.2 Tren Kemiskinan di Perkotaan

Indonesia menjelang tahun 1997 telah mencatat penurunan luar biasa dalam tingkat kemiskinan dibanding dengan pencapaian pada negara-negara kurang berkembang lainnya sehingga diakui sebagai salah satu model pembangunan. Berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) dari BPS, dalam kurun waktu 1976-1996 jumlah penduduk miskin di Indonesia menurun dari 54,2 juta jiwa atau sekitar 40% dari total penduduk menjadi 22,5 juta jiwa atau sekitar 11%. Pengukuran ini didasarkan atas dasar ukuran moneter dan non moneter melalui pendidikan dan indeks kesehatan. Perbaikan kesejahteraan terlihat dari pertumbuhan ekonomi yang konsisten selama tiga dekade yang menghasilkan berbagai strategi pembangunan, seperti revolusi hijau akhir tahun 1970-an, perdagangan bebas pada awal 1980-an dan ekonomi berorientasi ekspor sejak awal 1990.

Krisis yang menghantam negara-negara di Asia Tenggara, khususnya Indonesia pada tahun 1997 telah memporak-porandakan makro ekonomi Indonesia. Dibandingkan tahun 1996 sebesar 22,5 juta orang miskin, maka jumlah orang miskin tersebut pada dua tahun terakhir (1997-1998) meningkat 140% atau 49,5 juta orang. Dari angka tersebut, 17,6 juta orang berada di perkotaan dan 31,9 juta orang di perdesaan. Tahun 1999, jumlah penduduk miskin tersebut hanya turun sedikit menjadi 47,9 juta orang (24,23%) dari total jumlah penduduk. Pada tahun awal 2010, jumlah penduduk miskin tersebut turun 32,53 juta jiwa (14,52%). Lebih rinci tingkat kemiskinan disajikan dalam Tabel 1 berikut.

Tabel 1
Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia Menurut Daerah,
1996-2008

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1	2	3	4	5	6	7
1996	9,42	24,59	34,01	13,39	19,78	17,47
1998	17,60	31,90	49,50	21,92	25,72	24,23
1999	15,64	32,33	47,97	19,41	26,03	23,43
2000	12,30	26,40	38,70	14,60	22,38	19,14
2001	8,60	29,30	37,90	9,76	24,84	18,41
2002	13,30	25,10	38,40	14,46	21,10	18,20
2003	12,20	25,10	37,30	13,57	20,23	17,42
2004	11,40	24,80	36,10	12,13	20,11	16,66
2005	12,40	22,70	35,10	11,68	19,98	15,97
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75
2007	13,56	23,61	37,17	12,52	20,37	16,58
2008	12,77	22,19	34,96	11,65	18,93	15,42
2009	11,91	20,61	32,53	10,72	17,35	14,52

Sumber: Susenas, BPS.

Untuk pertambahan kemiskinan di perkotaan sendiri, menurut Daimon Thorbecke dalam Remi dan Tjiptoherijanto (2002: 7) menyatakan terdapat dua kemungkinan penjelasan pertambahan tersebut. Pertama, krisis cenderung memberi pengaruh terburuk kepada beberapa sektor ekonomi utama di wilayah perkotaan, seperti konstruksi, perdagangan dan perbankan yang membawa dampak negatif terhadap pengangguran di perkotaan. Kedua, sementara penduduk perdesaan dapat memenuhi tingkat subsistensi dari produksi mereka sendiri, pertambahan harga bahan makanan mempengaruhi secara negatif pembeli pada umumnya lebih banyak dibanding pengaruhnya pada produsen makanan, yang mendatangkan penderitaan yang lebih banyak di antara rumah tangga perkotaan dibandingkan perdesaan.

Kamaluddin (2004) menghitung penduduk miskin perkotaan terhadap total penduduk miskin di Indonesia secara keseluruhan

berdasarkan data statistik BPN Tahun 2003, yakni: (i) berdasarkan standar 1998 yang disesuaikan dengan pola konsumsi tahun yang bersangkutan, (ii) Hasil Susenas Februari (reguler). Hasil perhitungan yang diperoleh memperlihatkan tren kemiskinan di perkotaan sebagaimana Tabel 2 berikut.

Tabel 2
Penduduk Miskin Perkotaan Terhadap Total Penduduk Miskin Indonesia

Tahun 1976–2003 a)	Jumlah Penduduk Miskin Perkotaan (juta jiwa)	Jumlah Penduduk Miskin Indonesia (juta jiwa)	Persentase Penduduk Miskin Perkotaan Terhadap Total Indonesia
1976	10,5	54,2	19,27
1978	8,3	47,2	17,58
1980	9,5	42,3	22,48
1981	9,3	40,6	22,91
1984	9,3	35,0	26,57
1987	9,7	30,0	32,33
1990	9,4	27,2	34,56
1993	8,7	25,9	33,59
1996	7,2	22,5	32,00
1998	[9,6] b)17,2	[34,5] b)49,5	[27,83] b)34,75
1999	15,7	48,4	32,44
2000	12,3	38,7	31,78
2001	8,6	37,9	22,69
2002	13,5	38,4	34,63
2003	12,2	37,3	32,71

Sumber: Kamaludin (2004:6)

Dalam Tabel 2 terlihat bahwa selama tiga dekade (1976-1996) upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia telah membawa penurunan tingkat kemiskinan nasional yang sangat signifikan. Namun ternyata penurunan tersebut tidak berdampak terhadap tingkat kemiskinan di perkotaan. Terlihat bahwa persentase penduduk miskin perkotaan hampir tidak terjadi penurunan jumlahnya. Ini bisa diartikan bahwa tren penurunan tingkat kemiskinan yang cukup besar justru terjadi di perdesaan. Bahkan terlihat bahwa kemiskinan di perkotaan selama dua dekade cenderung meningkat, yakni dari 19,27% (1976) hingga menjadi 32,33% (1987). Sejak tahun 1987 (kecuali tahun 2001)

persentase penduduk miskin perkotaan terhadap total penduduk miskin Indonesia ternyata hampir tidak mengalami perubahan dari tahun ke tahun, yaitu tetap dalam kondisi di mana rata-rata setiap tahunnya hampir sepertiganya (32,12%) berada di daerah perkotaan.

Lebih lanjut Kamaluddin (2004:6) menyatakan bahwa berdasarkan paparan Bank Dunia (World Bank, 2003) dikemukakan bahwa antara tahun 1996-1999, dalam hal indeks kemiskinan perkotaan di Indonesia dengan perhitungan per kapita, kesenjangan kemiskinan dan parahnya kemiskinan, telah semakin meningkat sebesar dua kali lebih tinggi dibandingkan dengan di perdesaan. Sehubungan dengan itu pemerintah menanggapi kemiskinan ini, khususnya di perkotaan, dengan empat cara, yaitu: (a) Meningkatkan persediaan makanan, (b) Menciptakan lapangan kerja, (c) Menyediakan akses untuk menampung kondisi kritis terhadap layanan sosial, dan (d) Meningkatkan akses ekonomi lokal melalui dana hibah regional dan pengembangan sistem kredit.

Melihat Tabel 2 tersebut, terlihat jelas bahwa peningkatan kemiskinan di perkotaan terjadi sebagai dampak krisis moneter dari 7,2 juta (9,7%) pada tahun 1996 menjadi 17,2 juta (21,9%) pada tahun 1998. Upaya penurunan kemiskinan dilakukan oleh pemerintah sebagaimana diungkapkan di atas namun pada kenyataannya hanya turun sedikit menjadi 15,7 juta (19,5%), tidak dapat mengembalikan kondisi kemiskinan di tahun 1996. Kondisi kemiskinan ini masih dua kali lipat dari tahun 1996 dan terus bertahan hingga saat ini.

1.3.3 Konstruksi Penyebab Kemiskinan di Perkotaan

Sholeh (tanpa tahun) mengemukakan, jika dilihat dari penyebabnya, kemiskinan terdiri dari: (1) Kemiskinan natural, (2) Kemiskinan kultural, dan (3) Kemiskinan struktural (Sumodiningrat, 1998).

- a. Kemiskinan natural merupakan suatu kondisi kemiskinan yang terjadi karena dari awalnya memang miskin. Kelompok masyarakat tersebut menjadi miskin karena tidak memiliki sumberdaya yang

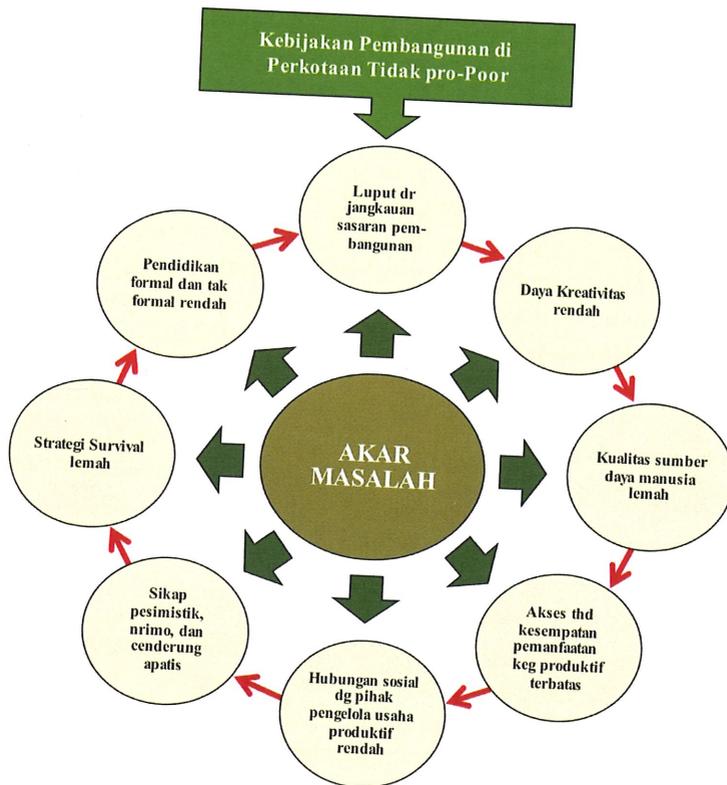
memadai baik sumberdaya alam, sumberdaya manusia maupun sumberdaya pembangunan, atau kalaupun mereka ikut serta dalam pembangunan, mereka hanya mendapat imbalan pendapatan yang rendah. kemiskinan natural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor alamiah seperti karena cacat, sakit, usia lanjut atau karena bencana alam. Kondisi kemiskinan seperti ini menurut Kartasasmita (1996) disebut sebagai “*Persisten Poverty*” yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun temurun. Daerah seperti ini pada umumnya merupakan daerah yang kritis sumberdaya alamnya atau daerah yang terisolir;

- b. Kemiskinan kultural merupakan suatu kondisi kemiskinan yang terjadi karena kultur, budaya atau adat istiadat yang dianut oleh suatu kelompok masyarakat. Kemiskinan kultural mengacu pada sikap hidup seseorang atau kelompok masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup dan budaya di mana mereka merasa hidup berkecukupan dan tidak merasa kekurangan. Kelompok masyarakat seperti ini tidak mudah untuk diajak berpartisipasi dalam pembangunan, tidak mau berusaha untuk memperbaiki dan merubah tingkat kehidupannya. Akibatnya tingkat pendapatan mereka rendah menurut ukuran yang dipakai secara umum. Penyebab kemiskinan ini karena faktor budaya seperti malas, tidak disiplin, boros dan lain-lainnya.
- c. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor faktor buatan manusia seperti kebijakan ekonomi yang tidak adil, distribusi aset produksi yang tidak merata, korupsi dan kolusi serta tatanan ekonomi dunia yang cenderung menguntungkan kelompok masyarakat tertentu. Munculnya kemiskinan struktural disebabkan karena berupaya menanggulangi kemiskinan natural, yaitu dengan direncanakan bermacam-macam program dan kebijakan. Namun karena pelaksanaannya tidak seimbang, pemilikan sumberdaya tidak merata, kesempatan yang tidak sama menyebabkan keikutsertaan masyarakat menjadi tidak merata pula, sehingga menimbulkan struktur masyarakat yang timpang.

Santosa (tanpa tahun) mengungkapkan akar permasalahan kemiskinan yang terjadi di perkotaan sebagai suatu siklus sebagaimana Gambar 1 di halaman berikut.

Jika dilihat dari penyebabnya, maka penyebab kemiskinan di Indonesia lebih banyak yang bersifat struktural. Selanjutnya penyebab kemiskinan dapat dibedakan menjadi dua, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Jika melihat definisi di atas, maka kemiskinan natural dan kemiskinan kultural disebabkan oleh faktor internal sedangkan kemiskinan struktural disebabkan oleh faktor eksternal. Penyebab kemiskinan ini akan mempengaruhi karakteristik kemiskinan yang terjadi. Santosa mengemukakan bahwa akar permasalahan kemiskinan tersebut ada yang berasal dari faktor internal dan faktor eksternal dengan kekuatan pengaruh setiap akar permasalahan berbeda terhadap tingkat keparahan kemiskinan.

Gambar 1
 Akar Permasalahan Pokok sebagai *The Main Causes* Kemiskinan di Perkotaan



Baharouglu dan Kessides (2001) mengemukakan bahwa satu dimensi kemiskinan sering berkontribusi pada dimensi lain sehingga kemiskinan perkotaan sebenarnya juga disebabkan adanya dampak kumulatif. Gambar 2 menjelaskan dampak kumulatif kemiskinan perkotaan.

1.3.4 Penyebab dan Dampak Kemiskinan di Perkotaan

Urbanisasi kependudukan Indonesia disertai dengan urbanisasi kemiskinan yang berdampak pada kemiskinan perkotaan baik aspek fisik terkait kesediaan infrastruktur maupun aspek sosial-ekonomi yang berkaitan dengan lapangan pekerjaan, kesenjangan dan ketidakadilan serta aspek ekologis yakni kekumuhan, banjir, kerusakan lingkungan. Berbagai penyebab dan dampak kemiskinan di perkotaan antara lain sebagai berikut.

1.3.4.1 Pengakuan atas Identitas

Para urbanis seringkali dihadapkan pada dilema persoalan pengakuan identitas mereka dalam ruang kota. Berbekal kartu identitas dari wilayah asal, seringkali membuat para urbanis menerima perlakuan diskriminatif dari pelaksana birokrasi kependudukan. Kartu Ijin Tinggal Sementara juga seringkali tidak menjadi pilihan karena membutuhkan “biaya” yang cukup besar. Akibatnya, banyak dari para urbanis kemudian membiarkan dirinya tidak memiliki kartu identitas yang kemudian berdampak panjang, misalnya pada keterbatasan untuk mendapatkan hak-hak kependudukan maupun hak lainnya sebagai warga kota, meskipun mereka telah puluhan tahun tinggal di perkotaan. Dampak lainnya, akses keturunan mereka terhadap program pemerintah juga menjadi terbatas, seringkali mereka menikah tanpa surat nikah, melahirkan anak tanpa membuat Akta Kelahiran, dll. Akibatnya tentu pendidikan anak juga menjadi sulit, mereka juga tidak diakui secara administrasi kependudukan kota karena dianggap “pendatang liar”.

Namun demikian, pemerintah kota juga seringkali dihadapkan pada dilema, ketika di satu sisi harus mengakui hak asasi warga yang tinggal maupun yang datang ke perkotaan atas identitas yang layak; namun di sisi lain, mengakui para urbanis ini akan semakin mendatangkan lebih banyak lagi penduduk yang berurban dari perdesaan ke perkotaan karena mudahnya mendapat pengakuan di perdesaan. Yang seharusnya dilakukan adalah memperbaiki situasi

pembangunan di wilayah perdesaan sehingga pembangunan yang terlalu urban bias dapat ditekan dan penduduk perdesaan juga dapat menikmati hasil pembangunan yang sama yang dirasakan oleh penduduk di wilayah perkotaan.

1.3.4.2 Akses Terhadap Kepemilikan Tanah Sulit dan Terbatas

Penataan tanah perkotaan yang tidak jelas dan harga tanah yang tinggi sangatlah menekan sehingga masyarakat miskin perkotaan menderita. Apalagi sistem hak atas tanah yang kompleks dengan tujuh macam hak atas tanah dari hak milik hingga hak guna sementara, serta biaya mendapatkan sertipikat tanah yang relatif tinggi. Kebanyakan keluarga miskin yang memiliki tanah hanya mempunyai hak tradisional atas tanah, tidak mempunyai hak yang resmi. Sehingga mudah bagi pemerintah atau proyek-proyek besar untuk menggusur mereka tanpa kompensasi yang wajar atau memadai.

Pendapatan yang rendah menyebabkan mereka tidak mampu untuk membeli tempat tinggal yang layak. Akhirnya mereka membangun wilayah pemukiman miskin yang luas dan perumuhan kumuh serta liar di sekeliling kota secara ilegal pada tanah negara atau tanah lainnya. Hal ini akan mereka warisi dari generasi ke generasi berikutnya sehingga cenderung kekumuhan dan pemukiman liar akan semakin tidak memadai. Terhadap bangunan rumah/gubuk liar tersebut seringkali terjadi penertiban dan penggusuran, sehingga berakibat keluarga miskin tersebut semakin menderita.

1.3.4.3 Keterbatasan untuk Mengakses Ruang-Aspek Spasial Kemiskinan terhadap Dinamika Kehidupan Orang Miskin

Berdasarkan hasil penelitian Smeru (SMERU, (2012), *Mengintegrasikan Aspek Spasial Kemiskinan ke dalam Perencanaan Spasial Perkotaan: Solusi untuk Mengatasi Kemiskinan Perkotaan*, Catatan Kebijakan No. 1/2012) terungkap bahwa aspek spasial sangat

berdampak terhadap dinamika kemiskinan dan kerentanan serta karakteristik penghidupan kelompok miskin perkotaan. Kondisi infrastruktur yang baik, risiko bencana yang lebih kecil, dan akses yang lebih besar pada sumber ekonomi, seperti pabrik, pasar ataupun lapangan pekerjaan lainnya akan meningkatkan kemampuan kelompok miskin untuk melindungi dan mengembangkan aset penghidupan mereka.

Adapun aspek spasial kemiskinan di perkotaan akan menggambarkan aset penghidupan masyarakat miskin yang tidak memadai, seperti kondisi permukiman yang tidak layak, kurangnya sarana sanitasi dan air bersih di pemukiman kumuh dan ketiadaan status kepemilikan tanah menggambarkan minimnya aset fisik dan infrastruktur pada kelompok miskin. Selanjutnya Smeru pun mengungkapkan bahwa RTRW akan berdampak terhadap penghidupan masyarakat miskin perkotaan.

Hal ini dikarenakan perubahan kondisi spasial akan berpengaruh terhadap akses kelompok ini terhadap pekerjaan, transportasi, pendidikan dan tempat tinggal. Sebagai contoh, rencana pembangunan kawasan pelabuhan dan pergudangan tanpa mempertimbangkan kondisi penghidupan masyarakat miskin di wilayah tersebut yang rata-rata bekerja sebagai buruh nelayan. Dengan pembangunan kawasan tersebut maka kelompok ini akan menghadapi kerentanan baru terkait perubahan kondisi spasial yang berdampak pada hilangnya sumber mata pencaharian sementara transisi ke kegiatan perkenomian perkotaan lainnya belum terjadi sepenuhnya.

1.3.4.4 Rumah Berfungsi Ganda Sebagai Tempat Bekerja/ Usaha

Perumahan bagi masyarakat miskin, khususnya di perkotaan, bukan hanya sebagai tempat berlindung tetapi juga merupakan aset, tempat berusaha/bekerja dan sumber berpijak untuk memperoleh penghasilan yang tercermin antara lain berupa bertumpuknya barang-barang bekas yang akan dijual. Karakteristik ini juga merupakan

karakteristik penduduk miskin di wilayah perkotaan yang seringkali luput dari perhatian pelaksana program pembangunan yang ditujukan bagi mereka. Misalnya dalam pemberian rumah susun bagi masyarakat miskin ini, seringkali pelaksana program tidak memperhatikan aspek kebutuhan akan ruang untuk tempat usaha mereka yang dalam pandangan pelaksana program “tidak layak” karena berhubungan dengan sampah; namun dalam pandangan penerima manfaat justru “bisnis dari sampah” merupakan sumber penghidupan yang paling menguntungkan dalam kehidupan perkotaan.

1.3.4.5 Tingkat Pendidikan Keluarga Rendah dan Ketergantungan Hidup Besar

Pendapatan yang rendah yang harus digunakan untuk memenuhi desakan kebutuhan hidup menyebabkan banyak keluarga miskin di kota akhirnya tidak sanggup untuk menyekolahkan anak-anak mereka. Hal ini diperburuk dengan kondisi tingkat ketergantungan hidup yang besar karena banyaknya anak. Demikian juga apabila orang tua ternyata tidak memiliki kartu identitas yang diakui pemerintah kota, kesulitan untuk mendapatkan pendidikan bagi anak-anaknya semakin bertambah; bentuk-bentuk diskriminasi atas program pemerintah juga menjadi semakin nyata bagi mereka.

1.3.4.6 Tingkat Kesehatan yang rendah

Pendapatan yang rendah menjadikan mereka tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan gizi minimal bagi dirinyadan keluarganya. Akibatnya keluarganya, terutama anak-anak akan mengalami kekurangan fisik dan mental. Dibandingkan dengan populasi keseluruhan secara umum dapat dikatakan penghuni kawasan kumuh di perkotaan memiliki harapan hidup yang lebih pendek, serta tingkat kematian ibu dan bayi yang lebih tinggi. Tambahan pula disini terdapat berbagai masalah kesehatan seperti penyakit diare/disentri, kekurangan gizi dan gangguan mental.

1.3.4.7 Kerusakan Lingkungan Alam

Orang miskin selalu berusaha untuk memperbaiki hidupnya, salah satunya dengan cara urbanisasi ke kota. Di kota mereka kemudian mencari orang-orang yang senasib dengan mereka dan mengisolir dalam perkampungan kumuh gaya perdesaan. Dalam perkampungan kumuh tersebut mereka hidup dengan kemelaratan karena kecilnya pendapatan dan pekerjaan yang tidak tetap. Lingkungan tempat tinggal tersebut akan menjadi kumuh karena mereka tidak mempunyai biaya untuk menjaganya. Hal ini menyebabkan kerawanan terhadap berbagai bencana, seperti banjir ataupun kebakaran.

1.3.4.8 Kerusakan Lingkungan Sosial

Tidak hanya kerusakan lingkungan alam, tetapi kemiskinan juga berdampak terhadap kerusakan lingkungan sosial. Migrannya penduduk miskin dengan tingkat pengetahuan yang rendah dan keterampilan yang tidak memadai menyebabkan mereka tidak terserap dalam lapangan pekerjaan sektor formal dan hanya mampu mengisi pekerjaan di sektor informal seperti tukang becak, pemulung, gelandangan, pengemis, dan sebagainya. Tingkat pendapatan yang rendah akhirnya membuat mereka menempati pemukiman-pemukiman yang tidak layak dihuni seperti rumah-rumah kardus.

1.3.3.9 Tingkat Pengangguran Tinggi

Pengangguran di daerah perkotaan relatif lebih tinggi dibandingkan dengan di daerah perdesaan. Dan tingkat penganggurannya cenderung meningkat untuk kaum miskin (dan non miskin) dengan peningkatan yang berhubungan dengan kondisi dan fasilitas pemukiman buruk yang tidak menguntungkan.

1.3.4.10 Akses ke Fasilitas Dasar Perkotaan Terbatas

Kelompok miskin perkotaan sangat kurang tercukupi kebutuhannya atas pelayanan kebutuhan dasar mereka seperti air bersih, sanitasi, saluran air dan jalan akses. Kondisi ini terjadi antara

lain karena kurangnya bantuan dan penanganan pemerintah, baik berupa pemeliharaan maupun investasi baru atas infrastruktur lingkungan yang diperlukan masyarakat setempat. Banyak di antara kaum miskin perkotaan yang terpaksa membeli air bersih, dan bahkan mereka tergantung pada fasilitas air minum “swasta” yang lebih mahal. Demikian pula dalam hal fasilitas toilet, kondisinya serba kurang dan menyedihkan, meskipun tidak banyak bedanya antara di perkotaan dan di perdesaan.

Dalam hal pembuangan sampah, kebanyakan masyarakat miskin dan pemukiman miskin menggunakan tanah terbuka, lubang-lubang atau saluran air. Ini menyebabkan risiko kontaminasi terhadap air permukaan dan air tanah di daerah perkotaan yang penduduknya padat. Selain menimbulkan polusi terhadap lingkungan hidup, hal ini juga merusak keindahan kota dan menimbulkan bahaya banjir yang selalu melanda pemukiman mereka sewaktu musim penghujan.

1.3.4.11 Ketidak-berdayaan

Ketidak-berdayaan ini tercermin dari sikap mereka yang apatis, serba curiga, putus asa, tergantung dan rendah diri. Orientasi kehidupan adalah pada hari ini, apa yang didapat hari ini untuk dimakan, besok kemudian mencari lagi untuk makan besok. Mereka menjadi sulit berintegrasi dengan kehidupan kota. Pada tingkat keluarga ditandai oleh masa kanak-kanak yang singkat dan kurang pengasuhan oleh orang tua, cepat dewasa, atau perkawinan usia dini, tingginya angka perpisahan keluarga, dan kecenderungan terbentuknya keluarga matrilineal dan dominannya peran sanak keluarga ibu pada anak-anaknya. Pada tingkat individu dengan ciri yang menonjol adalah kuatnya perasaan tidak berharga, tidak berdaya, ketergantungan yang tinggi dan rasa rendah diri.

1.3.4.12 Kemiskinan Kebudayaan

Kemiskinan masif dan integratif di perkotaan telah mengakibatkan muncul dan berkembangnya kemiskinan kebudayaan

dalam berbagai bentuk. Kemiskinan kebudayaan muncul akibat proses adaptasi terus menerus masyarakat perkotaan yang sebagian besar miskin terhadap berbagai tekanan kehidupan. Contoh, hampir semua kegiatan politik, baik yang terorganisir oleh partai-partai politik maupun bukan, uang selalu menjadi sentral. Bahkan hampir semua demo atau tuntutan berbagai pihak ke alamat pemerintah berpusat pada isu uang.

1.3.4.13 Kerentanan terhadap Kriminalitas

Sulitnya mendapatkan pekerjaan dengan pendidikan yang rendah dan keterampilan yang minim tidak jarang mendorong mereka untuk memenuhi desakan kebutuhan hidup dengan jalan pintas dan keliru seperti halnya melakukan tindakan kriminalitas. Hal ini dikarenakan, kehidupan di kota yang berbasis ekonomi uang menyebabkan kehidupan di kota yang lebih sulit dibandingkan desa yang masih bisa makan dari hasil kebun. Di kota, tanpa bantuan orang lain maka tidak mungkin mendapatkan apa-apa. Padahal, tingkat kepedulian masyarakat kota berbeda dari masyarakat desa. Tingkat individualitas masyarakat kota sangat tinggi karena kesibukan memenuhi kebutuhan hidup. Kesenjangan sosial yang tinggi di perkotaan dengan gaya hidup mewah yang dipromosikan melalui media menyebabkan kerentanan terhadap kriminalitas juga tinggi.

BAB II

URBANISASI, KEMISKINAN PERKOTAAN DAN URBAN LAND REFORM

Oleh : *Indriayati Herdianto*

2.1. Urbanisasi, Kemiskinan Perkotaan dan *Landreform* sebagai Upaya Mengentaskan Kemiskinan

2.1.1 *Perkembangan Urbanisme di Indonesia*

Pada awalnya, kota kolonial menurut Evers dan Korff (2002:53-64) lahir sebagai kota dagang guna memfasilitasi hubungan dagang dengan kawasan sekitar, contoh: Batavia. Pada masa itu, penjajahan di daerah pedalaman sangat sedikit dan hanya untuk tujuan keamanan atau monopoli produksi rempah-rempah, seperti Maluku. Di Indonesia, pada masa kolonialisme diterapkan sistem pemerintahan ganda, di mana aparat birokrasi barat menjadi atasan bagi struktur pemerintahan tradisional. Pola pemerintahan ganda tampak jelas dalam ekonomi dan masyarakat, disebut sebagai “*dual society*” menurut Boeke (1980) atau “*plural society*” menurut Furnivall (1980).

Sukses kota-kota perdagangan ciptaan kolonial tersebut menarik pendatang dari berbagai daerah dan negara sehingga menjadi heterogen. Pemenuhan kebutuhan orang-orang kota tersebut dipenuhi oleh daerah-daerah sekitar yang bermata pencaharian bercocok tanam. Namun demikian, terjadi kehidupan yang berbeda drastis antara kaum elite dan rakyat pribumi. Menurut Dutch Scholars (1958) dalam Evers dan Korff (202:62) menyatakan bahwa mengenai perumahan, orang-orang Eropa tinggal di rumah “*india kuno*” yang besar dan luas dengan pekarangan yang terhampar. Adapun kampung-kampung di kota yang ditinggali kaum etnis dengan bangunan yang primitif dan tidak tertata rapih dengan karakter desa.

Pada awalnya, pertumbuhan urban terbatas dari imigran Eropa, China dan lain-lain dan sedikit perantau dari Jawa. Urbanisasi waktu itu terpusat di Batavia, Yogyakarta, Semarang, Surabaya dan Bandung (Evers dan Korff, 2002:62). Berkembang kota menjadi ibukota nasional setelah kemerdekaan berarti meningkatkan birokrasi lantaran mengganti pemerintahan kolonial dengan orang-orang pribumi. Contoh: jumlah pegawai negeri meningkat. Produksi pertanian memang mencukupi untuk konsumsi penduduk kota. Namun dari sisi pertumbuhan ekonomi belum memadai untuk membuka peluang kerja baru. Hanya sebagian penduduk kecil terserap pada pabrik-pabrik yang dibangun di pinggiran kota. Armstrong dan McGee (1985) dalam Evers dan Korff (2002:72) menyatakan bahwa akibat dari makin banyaknya orang bergerak di sektor jasa berpendapatan rendah maka kota terus tumbuh, meski industrialisasi gagal, sehingga tumbuhnya bukan karena industrialisasi (Mc.Gee, 1967)

Pertumbuhan urbanisasi pada masa Perang Dunia II ini masih sekitar 15%. Pertumbuhan kota tersentralisasi di kota-kota besar sehingga pada akhir tahun 1950-an menurut Evers dan Korff (2002:74), urbanisasi tidak lagi dianggap positif. Pola pertumbuhan penduduknya sangat mencolok disebut sebagai over-urbanisasi, hiper-urbanisasi, *urban hypertrophy* (pertumbuhan kota yang berlebihan) (Bairoch, 1998). Ini menurut Evers dan Korff berarti pertumbuhan tersebut tidak didasarkan pada industrialisasi dan modernisasi. Secara gamblang McGee (1976) mengungkapkan bahwa Indonesia sebagai kasus involusi kota. Orang-orang terpaksa merantau ke kota, akan tetapi perkembangan ekonomi kota tidak cukup cepat untuk menyediakan lapangan kerja. Maka mayoritas penduduk perkotaan bergerak di sektor tradisional padat karya yang bercirikan *under-employment* (kesempatan kerja rendah), produktivitas rendah dan penghasilan juga rendah. Pertumbuhan kota berarti perluasan teritorial kota dengan transformasi perdesaan di pinggiran kota menjadi *suburb* dengan tidak memberi kesempatan warga perdesaan tersebut untuk ikut ambil bagian dalam pembuatan keputusan.

Periode setelah kemerdekaan, ideologi utama Indonesia bukan lagi nasionalisme tetapi pembangunan dan modernisasi. Muncul kemudian lambang-lambang nasionalisme berupa monumen nasional dan lambang modernisasi berupa gedung-gedung pencakar langit yang digunakan untuk perkantoran, hotel, pusat perbelanjaan, dll sedangkan di sisi lain muncul pula kota gubuk. Di kota-kota besar, tidak hanya di Indonesia tetapi di negara-negara dunia ketiga, selalu ditemukan dua dikotomi antara “sektor informal” dan “sektor formal”³. Sektor formal atau modern dengan perusahaan-perusahaan besar, bank-bank dan pusat perbelanjaannya dan sektor informal dengan pengasong, pedagang kaki lima, produsen kecil-kecilan, pemulung, pelacur, dan sebagainya.

2.1.2 Produksi Subsisten sebagai Strategi Bertahan Hidup di Perkotaan

Kehidupan ekonomi masyarakat perkotaan tidak hanya dipengaruhi oleh pasar tetapi terdapat berbagai macam kegiatan di luar ekonomi pasar, salah satunya produksi subsisten. Menurut Evers dan Korff (2002:245), terdapat tiga bentuk sistem ekonomi di perkotaan, yakni sektor formal, sektor informal dan sektor subsisten. Produksi subsisten yang biasa ditemukan di perdesaan, ternyata juga terdapat di perkotaan di mana semua barang dan jasa dibuat dan dikonsumsi sendiri. Produksi subsisten di perkotaan ditemukan pada masyarakat berpenghasilan rendah. Ketiga bentuk sistem ekonomi tersebut ternyata saling berjalanan dalam usaha memenuhi kehidupan ekonomi masyarakat perkotaan. Pada rumah tangga miskin perkotaan, selain bekerja di sektor formal maupu informal, maka produksi subsisten juga memegang peranan penting. Ketika tenaga kerja gaji meningkat sumbangannya terhadap pendapatan keluarga maka akan membuka

³Konsep ini dikenal dengan istilah ekonomi ganda (*dual economy*) yang dikembangkan administrator kolonial Belanda (Boeke 1980) mengenai ekonomi Hindia Belanda.

akses kepada sumber-sumber daya yang dapat digunakan untuk produksi subsisten akan juga meningkat.

Daerah kumuh sangat umum ditemukan di perkotaan, termasuk Jakarta. Menurut Evers dan Korff (2002: 249), daerah kumuh sering didefinisikan sebagai daerah pemukiman para pekerja yang terintegrasi dengan ekonomi kota. Reproduksi rumah tangga para pekerja tersebut tergantung pada pendapatan uang yang dihasilkan dengan bekerja di berbagai bidang pencaharian dan melalui berbagai hubungansosial, serta produksi subsisten. Produksi subsisten ini menurut hasil penelitian Evers dan Korff (2002:284) merupakan faktor paling penting dalam ekonomi rumah tangga, terutama rumah tangga miskin dan pada umumnya produksi subsisten ini sangat menentukan kelangsungan hidup mereka di kota metropolitan. Kombinasi dari penghasilan bekerja dan subsisten ini penting agar diperoleh pendapatan yang cukup dan teratur dalam kondisi lapangan kerja yang tidak tepat dan tingkat upah yang umumnya rendah yang biasanya uang yang diperoleh hari itu dibelanjakan hari itu juga sehingga produksi subsisten itu berperan mengurangi pengeluaran. Kegiatan produksi subsisten ini tidak hanya sebatas memasak, mencuci, merawat anak dan mengerjakan urusan rumah tangga, tetapi juga kegiatan produksi di luar rumah seperti membangun rumah ataupun penyelenggaraan perayaan dengan dibantu sumber daya tenaga kerja yang dimiliki rumah tangga atau tetangga sekitar. Kegiatan ini terkait langsung dengan hidup sehari-hari karena hubungan produsen dengan konsumen tidak berdasarkan uang tetapi hubungan sosial dan pertukaran sosial.

Di seluruh dunia, perempuan yang paling banyak melaksanakan produksi subsisten, terutama reproduksi kehidupan manusia. Bahkan sebagai pekerja gajian pun, perempuan tidak bisa melepaskan diri dari kegiatan produksi subsisten sehingga beban kerjanya dua kali lipat. Di satu sisi, menurut Evers dan Korff (2002: 264), beban ganda ini karena dikondisikan oleh struktur hirarkhis dan sistem hubungan keluarga dan di sisi lain diperparah oleh peningkatan tenaga kerja subsisten rumah tangga. Bahkan di perkotaan, status ibu rumah tangga tanpa gaji kini banyak melekat pada kaum laki-laki yang

menganggur. Pada akhirnya dapat dikatakan bahwa reproduksi sumber daya tenaga kerja telah menciptakan daerah kumuh sebagai unit konsumsi sekaligus sebagai unit produksi. Dengan demikian, daerah kumuh turut menyumbangkan tenaga kerja murah ke bursa tenaga kerja kota. Evers dan Korff (2002:293) menyatakan bahwa kemungkinan menyusutnya produksi subsisten dari waktu ke waktu bukanlah akibat dari “modernisasi” melainkan karena hancurnya sarana produksi subsisten atau tertutupnya akses produksi ini bagi penduduk. Penggusuran daerah kumuh menurut Evers dan Korff sebagai salah satu langkah penghancuran produksi subsisten tersebut.

2.1.3 Akses Masyarakat Miskin Kota Terhadap Penguasaan dan Pemilikan Tanah

Permasalahan seputar akses ke ruang kota merupakan gejala umum yang tampak di perkotaan. Terbatasnya jumlah tanah diperebutkan oleh penduduk kota dan para pendatang yang mencari kesempatan kehidupan yang menurut mereka akan lebih baik di kota. Permukiman liar menjadi potret wajah kota. Pembangunan gedung-gedung di perkotaan seringkali mendesak dan menggusur kaum miskin kota. Konflik di perkotaan, kerusuhan, pergolakan, pemogokan adalah di antaranya cerminan ekspresi ketegangan penduduk kota dan perjuangan mereka untuk menguasai sarana produksi, yakni tanah di kota. Kekuatan politis, ekonomis dan demografis telah berkombinasi sedemikian rumitnya sehingga menutup peluang orang-orang miskin untuk mendapat akses tempat tinggal. Beberapa di antaranya menurut Evers dan Korff (2002:298) adalah kerusuhan kota yang sering disebabkan konflik antara tuan tanah dan penyewa tanah; perencana kota yang sering terhalang oleh tuan tanah yang kuat; merajalelanya korupsi yang sering terkait dengan persoalan-persoalan tanah dan perencanaan kota; semakin meningkatnya spekulasi tanah.

Proses urbanisasi salah satunya disebabkan oleh ekspansi. Ekspansi merupakan pertumbuhan spasial wilayah perkotaan. Ekspansi tanah desa menjadi tanah kota (perkotaan) mengakibatkan terpecahnya kepemilikan tanah menjadi bagian-bagian yang lebih kecil. Pemecahan

tanah banyak terjadi di pusat kota dan pinggiran kota di mana konsentrasi penghunian tanah di pinggiran kota oleh pemilik tanah sendiri sebagai kawasan model desa sementara di pusat kota dengan sewa tanah yang tinggi digunakan untuk lokasi perkantoran, perhotelan, jasa, dll. Proses ditinggalkannya cara pemanfaatan tanah ala desa dan pola pemilikan tanah di dalam pusat kota ini disebut “*leap frog development*” (pembangunan model lompatan besar) yakni sebagai lompatan pertumbuhan kota ke seluruh daerah pinggirannya (Evers dan Korff, 2002:301). Tanah seringkali digunakan sebagai simbol status dan penanaman modal bidang *property*, dalam hal ini proses pemecahan tanah bisa disertai dengan pembangunan atau tanpa pembangunan yang secara sengaja membiarkan tanah tidak dimanfaatkan untuk tujuan spekulasi. Akibatnya, tekanan tanah di perkotaan selain dipengaruhi pertumbuhan penduduk yang tinggi, juga disebabkan oleh ulah para spekulan tanah karena kurangnya peluang alternatif untuk investasi. Namun demikian, pemecahan tanah menjadi bagian-bagian yang kecil secara perorangan ini kemudian terakumulasi kembali menjadi kapling-kapling yang luas oleh para pengembang dan kalangan bisnis.

Gelombang awal spekulasi tanah mula-mula di *suburb* yang ada dalam wilayah kota yang biasanya untuk pembangunan perumahan kelas menengah dan atas. Selanjutnya spekulasi tanah menjaral ke pusat kota menjadi kawasan bisnis padat. Spekulasi tanah di pusat kota ini mengakibatkan berpindahnya penduduk kumuh ke *suburb*. Di *suburb* area, mereka harus bersaing dengan para pengembang perumahan dan para pendatang dari desa, diperburuk lagi dengan ulah para spekulan tanah. Potret penguasaan dan pemilikan tanah di perkotaan semakin sempit dengan semakin melangitnya harga tanah. Tanah-tanah di kota diarahkan bagi sarana reproduksi penduduk kota. Contoh: pemanfaatan rumah toko di mana lantai bawah untuk perdagangan sedangkan lantai atas untuk tempat tinggal. Kenaikan harga tanah dan rumah di perkotaan semakin memperkuat dominasi kelas pemilik tanah terhadap sebagian besar tanah dan bangunan di perkotaan. Dengan demikian, menurut Evers dan Korff (2002: 317)

bahwa akumulasi modal di perkotaan cenderung dilakukan dalam bentuk spekulasi tanah dan konsentrasi tanah kota di tangan segelintir orang.

Akses ke ruang kota sangat mempengaruhi tingkat kehidupan masyarakat miskin kota karena berdasarkan penelitian, sebagian besar pendapatan masyarakat miskin kota dibelanjakan untuk sewa rumah. Terbatasnya daya dukung lingkungan dan kemampuan masyarakat miskin perkotaan mengakibatkan persaingan untuk memperoleh tanah permukiman sehingga menciptakan kawasan kumuh (*slum areas*). Cara lainnya untuk mendapatkan akses terhadap tanah kota adalah dengan menempati tanah kosong sehingga memunculkan daerah-daerah permukiman liar. Banyak sekali permukiman liar ini berdiri di atas tanah negara tanpa kontrak sewa tanah. Pemukiman liar-kumuh berkembang dengan mudah. Menurut Evers (1979:12), pertentangan untuk kepemilikan permukiman yang paling menonjol adalah pertentangan antara konsumen kolektif kalangan miskin dan golongan kelas menengah dan atas masyarakat sehingga seringkali penghuni-penghuni liar tersebut terusir dari tempat mereka. Dalam hal ini, kedua belah pihak tampak sekali daya-upaya untuk memiliki tanah kota, di mana kelas-kelas kaum berada dibantu oleh sistem hukum dan aparat pemaksa (polisi, militer dan laskar pribadi) yang mereka kuasai atau sebagai peninggalan birokrasi kolonial.

Adanya ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah di perkotaan seringkali menimbulkan konflik. Konflik ini tidak semata karena kesenjangan aspek ekonomi, tetapi karena adanya rangkaian proses sosial yang terjadi pada masyarakat miskin kota. Proses tersebut adalah perubahan penguasaan dan pemilikan tanah kota akan mempengaruhi akses ke produksi dan perdagangan di kota yang pada akhirnya akan mempengaruhi sarana penghidupan masyarakat miskin kota. Kompleksnya masalah masyarakat miskin kota tidak saja menyangkut masalah pekerjaan, pendapatan dan perumahan tetapi berkait pula dengan masalah sosial lain yang bersifat patologis seperti ketunaan sosial, kerentanan terhadap kriminalitas dan tindak kekerasan, serta penyalahgunaan narkoba. Inilah yang sering disebut

miskin plus, yakni selain miskin sekaligus penyandang masalah sosial lain yang bersifat pathologis.

2.2 Landreform sebagai Program Pengentasan Kemiskinan di Perkotaan

2.2.1 Program-Program Pengentasan Kemiskinan

Penanggulangan kemiskinan bukanlah persoalan mudah namun memerlukan keterlibatan berbagai sektor pemerintahan dan swasta serta elemen masyarakat untuk membantu mewujudkannya. Kehidupan masyarakat miskin di perkotaan lebih sulit dan miris di bandingkan dengan masyarakat miskin di perdesaan. Sumber daya utama pemenuhan kebutuhan hidup di kota adalah uang. Di desa, walaupun tanpa uang, mungkin masih bisa makan dan bertahan hidup dengan hasil kebun. Desa memiliki daya dukung berupa pertanian walaupun dengan luasan tanah yang terbatas. Pemenuhan kebutuhan akan ruang (papan) di desa tidak menjadi persoalan serius. Namun di kota apabila tanpa uang, tidak bisa memperoleh apapun kecuali mengharapkan bantuan ataupun belas kasih orang lain. Pada dasarnya, kepedulian untuk mewujudkan masyarakat kota yang lebih baik dan terbebas dari kemiskinan telah berlangsung selama ini melalui berbagai upaya yang dinilai strategis baik oleh warga masyarakat sendiri, maupun pemerintah (era Soekarno hingga SBY), dan pihak-pihak yang lain, seperti: LSM hingga swasta dengan berbagai istilah namun satu tujuan untuk mengurangi kemiskinan di Indonesia. Berbagai program tersebut dapat dilihat pada Tabel 3 berikut.

Tabel 3

Perkembangan Program Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

No.	Era Kepemimpinan	Jenis Program Pengentasan Kemiskinan
1.	Presiden Soekarno	Pembangunan Nasional Berencana 8 Tahun (Penasbede)
		Program Land Reform
2.	Presiden Soeharto	Repelita I-IV melalui program Sektoral dan Regional
		Repelita IV-V melalui program Inpres Desa Tertinggal
		Program Pembangunan Keluarga Sejahtera
		Program Kesejahteraan Sosial
		Tabungan Keluarga Sejahtera
		Kredit Usaha Keluarga Sejahtera
		GN-OTA
3.	Presiden BJ Habibie	Kredit Usaha Tani
		Jaring Pengaman Sosial
		Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan
		Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal
4.	Presiden Gus Dur	Program Pengembangan Kecamatan
		Jaring Pengaman Sosial
		Kredit Ketahanan Pangan
5.	Presiden Megawati	Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan
		Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan
6.	Presiden SBY	Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan
		Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan
		Bantuan Langsung Tunai (BLT)
		Program Pengembangan Kecamatan
		Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan
		Program Penanggulangan Pemberdayaan Masyarakat

Sumber: Litbang Kompas, 2006 dalam Prihartini.

Menurut Santosa (tanpa tahun) ada beberapa kesalahan paradigmatik dalam memandang kemiskinan yakni:

- a. Pembangunan yang berlangsung sementara ini masih terlalu berorientasi ekonomi begitu juga sat memandang persoalan kemiskinan. Pada hal yang sebenarnya kemiskinan mestinya dipandang dari aspek multidimensional;
- b. Pembangunan lebih bernuansa karitatif ketimbang produktivitas. Kita lebih banyak memandang kemiskinan dari kemurahan. Pemerintah yang murah hati itu yang mau memberi bantuan secara ekonomi dalam bentuk modal/uang. Kondisi ini tidak memunculkan dorongan dari dalam dari pihak si miskin untuk bangkit dari keterpurukan. Justeru yang terjadi adalah ketergantungan pada pihak lain dan akhirnya sulit diharapkan untuk menjadi produktif dan mandiri;
- c. Masyarakat miskin belum diposisikan sebagai subyek tetapi justeru sebagai obyek. Pemerintah masih dominan berperan sebagai penguasa bukan sebagai fasilitator. Jangan dilihat apa yang tidak dimiliki orang miskin, tetapi lihatlah apa yang dimiliki olehnya jadikanlah potensi personal diri.

Menaikkan tingkat hidup golongan miskin tidak cukup hanya dengan menaikkan daya belinya melalui program kesejahteraan sosial yang berjangka pendek. Untuk dapat meningkatkan produktivitasnya maka masyarakat miskin tersebut perlu diberikan akses ke ruang kota, yakni tanah sebagai salah satu faktor produksi. Sebagaimana diketahui bahwa masyarakat miskin kota terpinggirkan dan hidup di pemukiman liar dan kumuh karena keterbatasan akses mereka terhadap tanah. Kerentanan konflik dalam hal ini harus mereka hadapi terhadap kondisi kota yang tidak ramah dengan praktek-praktek penggusuran tanah tempat tinggal mereka yang liar dan kumuh yang dianggap oleh perencana pembangunan sebagai penyakit kronis kota. Adapun sebagian besar masyarakat miskin kota lainnya harus menghadapi permasalahan terbesar yakni terkurasnya sebagian besar pendapatan untuk membayar sewa rumah ataupun tanah. Untuk itu, perlu program yang dapat membuka akses masyarakat miskin terhadap ruang kota.

Salah satu program yang dikembangkan dari masa Presiden Soekarno untuk memberikan akses masyarakat miskin terhadap tanah adalah program *landreform*.

2.2.2 Program Landreform untuk Akses Masyarakat Miskin Kota Terhadap Tanah

Lahirnya UUPA tidak hanya melahirkan perubahan hukum di bidang agraria di Indonesia, yakni dari hukum agraria kolonial menjadi hukum agraria nasional tetapi juga memberikan dasar-dasar bagi pelaksanaan kegiatan Reforma Agraria, yakni *landreform*. Pasal 7, 10 dan 17 UUPA mengandung prinsip-prinsip *landreform*, yakni: (i) adanya penetapan batas maksimum dan minimum pemilikan tanah pertanian, (ii) larangan pemilikan tanah absentee atau guntai, (iii) kewajiban untuk mengerjakan tanah pertanian secara aktif. Prinsip-prinsip ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam bentuk UU No. 56/prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang dikenal dengan UU *Landreform*. Program *landreform* yang paling dikenal adalah redistribusi tanah. Dengan demikian, pada awalnya *landreform* ditujukan untuk usaha penataan stuktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di perdesaan agar berkeadilan. Namun pada kenyataannya ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah tidak hanya terjadi di perdesaan, namun juga perkotaan. Masyarakat miskin kota sangat sulit untuk mendapatkan akses ke ruang kota namun di sisi lain terdapat badan hukum ataupun perorangan yang menguasai tanah perkotaan secara berlebihan dengan maksud investasi atau spekulasi. Sumardjono (2001: 32) menyatakan bahwa walaupun sudah diisyaratkan dalam UU No. 56 Tahun 1960 mengenai batas maksimum tanah perkotaan akan diatur dalam peraturan pemerintah (PP), namun PP dimaksud hingga hari ini belum kunjung terbit. Padahal sebagian besar pendapatan masyarakat miskin kota sebagaimana telah dikemukakan di atas, dihabiskan untuk sewa tanah ataupun rumah sehingga pendapatan dari hasil bekerja maupun produksi subsisten hanya cukup untuk pemenuhan kebutuhan dasar akan pangan semata.

Untuk itu sebagaimana dinyatakan Eric Jacoby (1961) dalam Fauzi (2008:1) bahwa "... pemecahan masalah tanah merupakan suatu syarat untuk perwujudan yang sempurna dari aspirasi-aspirasi kebangsaan negeri-negeri Asia Tenggara; dan bahwa hal itu, untuk sebagian besar, merupakan kunci bagi pembangunan ekonomi dan reorganisasi masyarakat yang berhasil." Dengan demikian, pembukaan akses masyarakat miskin kota terhadap tanah merupakan pendongkrak ekonomi yang diharapkan akan memperbaiki mutu kehidupan mereka. Pasal 9 UUPA menyatakan prinsip akses tanah untuk rakyat bahwa "Tiap WNI, baik pria maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya bagi diri sendiri maupun keluarganya". Program yang sesuai untuk pembukaan akses terhadap tanah kota adalah *landreform* perkotaan (*urban landreform*).

Sebagaimana dikatakan Wiradi (2006), *landreform* merupakan landasan dasar bagi ketahanan ekonomi. Wiradi mengungkapkan dua hal yang seringkali terjadi, yakni krisis dan masalah sengketa tanah. Kedua masalah ini juga ditemukan dan bahkan sangat mengemuka di perkotaan. Menurut Fred Harison dalam Wiradi (2006), sumber utama masalah sengketa tanah adalah adanya spekulasi tanah yang merajalela. Spekulasi tanah ini terjadi karena tanah diperlakukan sebagai komoditi (barang dagangan). Dalam sistem ekonomi liberal maupun neo-liberal bahwa semua hal di pasar bebas dapat dijadikan barang dagangan, dan semua orang berhak untuk berspekulasi secara makro nasional. Spekulasi tanah berakibat terjadinya peningkatan pengangguran dan sekaligus penurunan produktivitas. Adapun terjadinya sengketa agraria dikarenakan selain faktor politik, faktor utama lainnya adalah faktor kondisi obyektif berupa terjadinya berbagai ketimpangan, yaitu ketimpangan dalam hal alokasi sumber agraria/tanah; ketimpangan dalam hal sebaran pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah, yang pada gilirannya (di negara agraris) melahirkan ketimpangan-ketimpangan sebaran pendapatan; ketimpangan dalam masalah hukum yang berkaitan dengan tanah.

Salah satu bentuk kegiatan *landreform* yang dapat dilaksanakan di perkotaan adalah dengan konsolidasi tanah perkotaan. Sumardjono (2001:32) menyatakan bahwa untuk mengatasi masalah penyediaan tanah perkotaan dapat ditempuh melalui berbagai kebijakan, di antaranya “konsolidasi tanah perkotaan (KTP) yang bertujuan untuk mengatur kembali bidang tanah dalam bentuk yang serasi kemudian dibangun perumahan yang dilengkapi dengan fasilitas umum”. Kebijakan konsolidasi tanah perkotaan ini dapat dianggap kebijakan “membangun tanpa menggusur”. Konsolidasi ini diperlukan pada jangka pendek guna mengoptimalkan penggunaan tanah dari sisi aspek pemanfaatan, peningkatan produksi dan konservasi lingkungan. Adapun tujuan konsolidasi tanah dalam jangka waktu menengah dan panjang adalah mengembangkan kota secara lebih terkontrol dan terkendali sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kota. Konsolidasi tanah dengan cara pemetaan dan pengaturan kembali (*compulsory reparation*) tanah yang tersebar dan tidak teratur dapat dimulai di pinggiran kota hingga ke pusat kota.

Akan tetapi tanah keterbatasan ketersediaan tanah di perkotaan dan harga tanah yang sangat tinggi merupakan persoalan utama dalam melaksanakan konsolidasi tanah perkotaan secara horizontal untuk penyediaan ataupun revitalisasi perumahan bagi masyarakat miskin kota. Pengentasan perkampungan liar dan kumuh di perkotaan harus dapat dilakukan dengan penyediaan tanah yang relatif terbatas namun dapat menampung mereka dalam jumlah yang cukup besar. Hal ini dikarenakan kemampuan pemerintah dalam menyediakan perumahan juga terbatas. Konsolidasi tanah perkotaan secara vertikal dalam hal ini menjadi pilihan strategis para perencana kebijakan. Pembangunan rumah susun empat lantai dalam skala besar mulai dirintis di Tanah Abang dan Kebon Kacang Jakarta, kemudian menyebar ke Bandung, Surabaya, Palembang, Semarang dan lain-lain. Ide dasarnya adalah merubah kondisi lingkungan perumahan kampung kumuh di kota-kota besar yang sangat padat penduduknya agar lebih tertata dengan baik melalui peremejaan kota atau *urban renewal* (Budihardjo, Eko, 1991: 90). Konsolidasi tanah secara vertikal dapat memberikan beberapa

keuntungan, antara lain: (i) Dapat menekan harga jual karena harga tanah yang tinggi di perkotaan, (ii) Menata lingkungan pemukiman yang layak dan sehat dengan berbagai fasilitas pendukungnya, (iii) Efisiensi penggunaan dan pemanfaatan tanah sehingga dapat menampung kebutuhan rumah dalam jumlah cukup besar, (iv) Rusuna di tengah kota diharapkan dapat memudahkan transportasi ke tempat kerja sehingga mengurangi kemacetan.

Untuk itu, sejak tahun 2007, Kementerian Negara Perumahan Rakyat bekerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional RI, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Dalam Negeri, dll mencanangkan pembangunan seribu menara rumah susun sederhana (rusuna) atau apartemen rakyat. Konsolidasi tanah secara vertikal ini dapat dilakukan atas:

- a. Pemberian hak dari tanah negara;
- b. Konsolidasi tanah oleh para pemilik tanah;
- c. Pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum;
- d. Pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar;
- e. Peralihan atau pelepasan tanah oleh pemiliknya;
- f. Pemanfaatan dan pendayagunaan tanah barang milik negara.

Namun pengadaan tanah untuk Rusunami dari tanah negara masih terkendala aturan dan birokrasi untuk perolehan tanah dengan cara hibah/pelepasan aset, ruislag ataupun penyerahan tanah dari BUMN ke BUMN. Konsolidasi tanah vertikal pun tidak hanya untuk penyediaan perumahan saja, termasuk juga revitalisasi perumahan. Contoh adalah rusuna kebon kacang yang saat ini sudah kumuh yang berada di antara gedung-gedung modern yang menjulang tinggi. Ini memerlukan revitalisasi. Untuk itu, konsep dari vertikal ke vertikal dalam rusuna kebon kacang dapat diterapkan. Saat ini, rusuna kebon kacang dihuni oleh 632 rumah tangga dengan 4 lantai. Diharapkan dengan pengembangan vertikal ke vertikal dapat disediakan menjadi 3000 rumah tangga dengan kualitas bangunan yang memadai dengan sarana prasarana lingkungan yang lebih baik. Kekumuhan rasuna yang memerlukan revitalisasi tidak hanya di rusuna Kebon Jacang, tetapi

juga rusuna Tanah Abang, rusuna klender dan rusuna Pulogebang. Saat ini demolish rusuna kebon kacang untuk peremajaan sedang dimediasikan, kerjasama Kemenpera dengan BPN.

Untuk pengadaan tanah di perkotaan, mungkin kita harus mencontoh kebijakan pertanahan dari pemerintah Singapura. Pemerintah Singapura membeli tanah kota dan kemudian membangunnya sebagai perumahan umum serta menyewakan atau menjual rumah susun tersebut kepada penduduk miskin Singapura. Dengan cara ini pemerintah mengontrol dengan baik sarana reproduksi kelas pekerja Singapura dari sisi akses terhadap ruang kota dengan harga yang terjangkau tetapi juga mengatur kondisi kehidupan kota.

Cara lain yang dapat ditempuh untuk mendapatkan akses tanah kota melalui *land-sharing-scheme* (skim pemanfaatan tanah secara bersama) yang dilaksanakan di Bangkok, Thailand. Evers dan Korff (2002: 366) menjelaskan mengenai skim ini karena adanya pertentangan penghuni daerah kumuh yang akan dibebaskan/digusur. Strategi pembebasan konvensional yang biasanya diterapkan adalah dengan membangun perumahan di lokasi lain melalui skim penyediaan rumah murah. Namun karena ternyata biaya rumah tetap dianggap mahal dan warga tergusur lebih suka tinggal di daerah kumuhnya dibandingkan pindah ke pinggiran Kota Bangkok, maka *land-sharing-scheme* ini menjadi jalan keluarnya. Skim ini merupakan suatu upaya untuk membuat situasi yang tadinya ilegal menjadi formal legal. Dengan adanya kontrak sewa tanah jangka panjang yang ditawarkan pemilik tanah melalui Badan Perumahan Nasional atau badan perantara lainnya, maka pemanfaatan tanah daerah kumuh tersebut akan terjamin secara hukum. Skim ini membagi dua daerah kumuh, satu bagian diserahkan kepada pemilik yang akan membangunnya sesuai rancangan yang paling menguntungkan bagi mereka dan bagian lainnya disewakan kepada penghuni daerah kumuh dengan membangun rumah barunya melalui koperasi yang mereka bentuk sendiri.

Selain konsolidasi tanah perkotaan, Sumardjono (2001: 32) mengemukakan tentang pembentukan badan hukum yang bertugas

menyediakan tanah, mematangkan dan kemudian menyalurkannya untuk berbagai keperluan, termasuk untuk pemukiman (lembaga bank tanah), Kebijakan lainnya yang dapat ditempuh adalah dengan perolehan tanah dengan cara penukaran sebidang tanah yang secara nilainya atau berupa keikutsertaan dalam saham perusahaan yang mengambil alih bidang tanah itu (*land swapping*).

BAB III

REFORMA AGRARIA PERKOTAAN DI SURAKARTA: KONSEP, MEKANISME DAN IMPLEMENTASI

Oleh : *Lilis Mulyani*

3.1 Penggunaan Istilah "Agraria" dalam Reforma Agraria Perkotaan

Secara etimologi, menurut Wiradi (2003:2) yang dimaksud dengan Agraria berasal dari Bahasa latin "ager", artinya: (a) Lapangan, (b) Pedusunan (sebagai lawan dari perkotaan), (c) Wilayah, (d) Tanah negara. Lebih lanjut Wiradi selanjutnya menyatakan bahwa berdasarkan prent, et.al (1969) dan world book dictionary (1982), saudara kembar dari istilah "ager" adalah "agger" (dengan double 'g'), yang artinya: (a) Tanggul penahan, (b) Pematang, (c) Tanggul sungai, (d) Jalan pematang, (e) Reruntuhan tanah, (f) Bukit. Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, agraria bermakna luas, tidak hanya sekedar "tanah" atau "pertanian" tetapi lebih luas melingkupi segala sesuatu yang terwadahi olehnya. Wiradi mencontohkan "pedusunan" yang didalamnya terdapat tumbuhan, air, sungai, tambang, hewan dan ada manusianya.

Secara historis, menurut Wiradi, istilah *landreform* sendiri dikenal pertama kali di Yunani Kuno pada masa pemerintahan Solon 594 tahun sebelum masehi. Makna *landreform* tersebut adalah penataan kembali (atau pembaruan) struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/wilayah demi kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruh tani tak bertanah. Dengan demikian, *landreform* prinsipnya

adalah tanah untuk penggarap (Wiradi, 2003:6.⁴ Dalam perkembangannya, ke dalam pengertian *landreform* dimasukkan konsep "konsolidasi tanah", yang artinya menyatukan pemilikan tanah yang letaknya terpencar-pencar (*fragmentasi*) menjadi satu hamparan yang "solid" (Wiradi, 1999:1).⁵

Berdasarkan sejarah, pelaksanaan *landreform* semata-mata dengan meredistribusikan tanah kurang berhasil karena banyak para penggarap yang memperoleh tanah tidak dapat mengusahakan tanahnya karena kurangnya modal, teknologi, pengetahuan bertani ataupun pemasaran yang sulit. Karenanya kemudian, *landreform* disertai dengan program-program penunjangnya, seperti perkreditan, pendidikan dan latihan, penyuluhan, pemasaran dan sebagainya. *Landreform* dengan program penunjangnya tersebut dikenal sebagai "agrarian reform" atau dalam bahasa Spanyol disebut "Reforma Agraria". Negara pelaksana reforma agraria pertama kali adalah Bulgaria dengan memperhatikan aspek ekonomi dalam pelaksanaannya sebelum akhirnya menjadi negara komunis.

Reforma dalam Bahasa Spanyol tersebut pada esensinya menurut Wiradi (2003:7-8)⁶ adalah ketidaktertiban untuk sementara karena memang prosesnya menata ulang, membongkar yang lama, menyusun yang baru, karenanya:

- a. Bentuknya adalah sebuah operasi (menurut istilah christodoulou, 1990);
- b. Sifatnya 'ad hoc' (menurut istilah peter dorer, 1972);
- c. Prosesnya rapid (menurut istilah tuma, 1965).

Karena itu program reforma agraria adalah mempunyai batas waktu dan umur. Dalam perjalanan sejarahnya dengan tumbuh dan berkembangnya wilayah perkotaan, kegiatan *landreform* juga

⁴Judul Makalah "Konsep Umum Reforma Agraria".

⁵ Judul Makalah "Reforma Agraria dalam Menghadapi Era Globalisasi".

⁶Judul Makalah "Konsep Umum Reforma Agraria".

digunakan untuk menata wilayah kota. Konsolidasi tanah digunakan sebagai salah satu instrumen untuk menata kembali penguasaan dan penggunaan tanah.

Apabila sejak tahun 1960-an reforma agraria diidentikkan dengan penguatan sistem pertanian nasional, sejak awal reformasi hingga kini pemerintah mencoba bersikap rasional dan menyeluruh hingga menggeser sedikit paradigma mereka, penguatan ekonomi tidak hanya melalui pertanian serta kenyataan makin meningkatnya jumlah penduduk miskin di perkotaan yang sifatnya heterogen maka pemerintah melalui BPN, selain menerapkan PPN di pedesaan, kemudian menerapkan model reforma agraria perkotaan. Sebenarnya meningkatkan jumlah penduduk miskin di perkotaan merupakan efek domino dari gagalnya proses pembangunan di pedesaan. Mereka yang dikategorikan sebagai *landless people* tidak lagi memiliki ruang atau kesempatan berusaha karena keterbatasannya, akhirnya mereka melakukan urbanisasi ke kota hingga terbentuklah kantong-kantong baru area miskin di perkotaan.

Dengan karakteristik perkotaan yang jauh berbeda dengan pedesaan maka secara otomatis konsep reforma agraria harus beradaptasi. Tidak hanya mekanisme reforma agraria, konsep kemiskinan dan keadilan juga mengalami berevolusi akibat adaptasi tersebut. Penduduk miskin perkotaan bersifat heterogen, penyebab dan indikator kemiskinan juga beragam, serta keterbatasan atas ketersediaan tanah menyebabkan konsep reforma agraria mengalami pergeseran dan harus dimaknai secara progresif. Di perkotaan BPN dituntut untuk tidak hanya fokus pada redistribusi tanah, mereka harus lebih kreatif dan tepat sasaran.

Sejak awal bergulirnya reforma agraria, BPN, sebagai lembaga pertanahan negara dan bertanggung jawab atas distribusi penguasaan tanah, berpendapat bahwa salah satu penyebab kemiskinan adalah ketimpangan penguasaan tanah (ketidakadilan). Oleh karena itu, tujuan utama dari Reforma Agraria adalah untuk menciptakan keadilan, salah satunya dengan meredistribusi tanah-tanah negara yang terlantar pada

rakyat miskin. Dari keadilan penguasaan tanah tersebut BPN berharap akan terbuka akses ekonomi bagi penerima program dan dapat mengolah asset tanah tersebut menjadi berdaya secara ekonomi dan lepas dari zona kemiskinan.

Namun kembali pada karakteristik kota, yaitu keterbatasan akan lahan maka keadilan dalam konsep reforma agraria perkotaan tidak lagi hanya dikaitkan dengan kuantitas tapi lebih pada kualitas lagipula mekanisme RA yang ditawarkan BPN selama ini memang lebih cocok diterapkan di wilayah perkotaan, yaitu program penataan tanah secara menyeluruh, adanya penguatan aset, pembukaan akses pemberdayaan ekonomi dan sosial serta penataan tanah (konsolidasi). Selama ini penataan tanah yang terjadi perkotaan sering gagal hal ini dikarenakan karena perencanaan yang tidak mempertimbangkan unsur manusia di dalamnya. Karakteristik perkotaan yang lebih rumit memerlukan strategis beragam dan membutuhkan riset mendalam, contohnya relokasi tanah tanpa mempertimbangkan aspek aksesibilitas dan potensi warga yang direlokasi cenderung akan gagal, warga yang direlokasi pasti akan kembali lagi ke tempat semula yang lebih mendukung kegiatan perekonomian mereka.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka istilah “Reforma Agraria” lebih menekankan ke wilayah perdesaan dengan inti “tanah untuk penggarap”. Untuk itu, penggunaan istilah reforma agraria untuk wilayah perkotaan dipandang kurang tepat. Istilah yang lebih sesuai untuk penataan ruang perkotaan adalah *landreform* atau *urban landreform*. Pelaksanaan *landreform* dengan memberikan akses ruang bagi masyarakat miskin kota khususnya untuk tempat tinggal ataupun usaha agar tidak memarginalkan mereka sekaligus dilaksanakan konsolidasi tanah untuk menatanya yang berprinsip “pembangunan tanpa menggusur”.

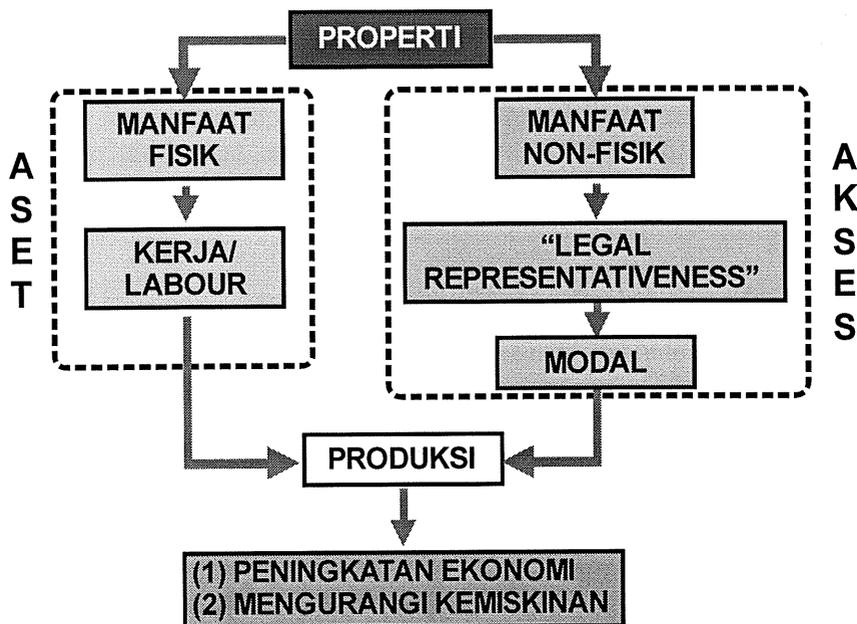
3.2 Penataan Aset Masyarakat Miskin melalui Reforma Aset

3.2.1 Konsep Reforma Aset a la Hernando de Soto

Pada sekitar tahun 2000-an ada sebuah pemikiran yang muncul dan menarik banyak pemerintahan di negara-negara berkembang, yaitu konsep yang ditawarkan oleh Hernando de Soto⁷ (2000, 2003). Dia adalah seorang ahli ekonomi dari Peru dalam buku hasil penelitian yang dilakukan bersama timnya dan ditulis dalam bukunya *The Mystery of Capital: Why Capitalism Succeed in the West and Fails Everywhere Else*, menekankan pentingnya dilakukan reformasi terhadap sistem formal hukum properti di negara-negara dunia ketiga (De Soto, 2003). Dengan menggunakan “pendekatan kapitalis”, De Soto mencoba mengungkapkan “misteri” di belakang keberhasilan negara-negara barat untuk memaksimalkan *surplus value* dari properti yang mereka miliki dan menghasilkan kapital. Ide-ide seperti ini sangat didukung oleh rejim ekonomi internasional seperti World Bank maupun IMF, karena dinilai akan lebih memuluskan jalan bagi terbukanya pasar bebas di negara-negara non-barat.

⁷ Pada tahun 2008, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengundang Hernando de Soto untuk berdiskusi, di sela-sela kunjungan De Soto ke Indonesia atas undangan Bank Danamon. Tidak sekedar untuk memberi kuliah umum dan diskusi, namun ditengarai kedatangan De Soto juga terkait erat dengan kebijakan yang digulirkan pemerintah SBY, yaitu Program Pembaruan Agraria Nasional. Menarik juga dalam Pidato Presiden SBY pada peringatan Hari Agraria Nasional, 22 Oktober 2010 di Istana Bogor, dengan penuh haru, Presiden SBY menyebutkan, “...kita harus memberikan tanah bagi rakyat, kita harus menjadikan rakyat raja di negerinya sendiri...”.

Gambar 4
Teori De Soto (2000, 2003): Manfaat “Paralel” Properti



De Soto percaya bahwa potensi kapital dari properti di negara-negara dunia ketiga belum “teridentifikasi” atau “tergali” secara maksimal atau disebutnya sebagai “*dead capital*” (De Soto, 2003, 15). Melalui teori ini, De Soto menengok kembali salah satu konsep dasar kapitalisme yaitu: properti. Dia mengingatkan bahwa manfaat yang sebenarnya dari properti tidak hanya berupa manfaat fisik secara langsung, namun yang terpenting adalah manfaat yang bisa didapatkan dari “nilai potensial” yang terkandung dalam properti itu sendiri. Manfaat fisik dari properti bisa didapatkan hanya melalui “kerja” atau *labour*, sementara manfaat yang paling besar dari properti justru timbul dari *legal representativeness* dari properti itu sendiri. Melalui alas hukum yang sah dan formal, properti bisa bekerja dalam dua dunia yang paralel, yang satu secara fisik dan yang kedua secara non-fisik, melalui pemanfaatan keformalan alas hak dari properti itu.

Disinilah kemudian teori De Soto menarik untuk dikaji, dari sisi hukum, formalisasi properti (baik didahului melalui proses redistribusi maupun tidak) merupakan salah satu langkah kebijakan pro poor untuk mengangkat status kaum miskin ini keluar dari jeratan “ilegalitas” mereka. Dengan legalitas yang diberikan negara, diharapkan kaum miskin ini dapat lebih terjamin mata pencahariannya, bahkan dapat meningkatkan ekonominya dengan menghubungkannya dengan sistem pasar yang lebih luas lagi.

Teori De Soto menjadi menarik banyak pemerintahan di negara-negara ‘dunia ketiga’ karena di satu sisinya tidak secara frontal melawan sistem pasar yang sudah kadung mereka terjun di dalamnya, namun di sisi lain, tetap berpihak pada orang miskin (pro-poor). Meskipun tentunya perlu banyak pembuktian untuk hal itu. Secara konsep program pembaruan agraria yang ada melalui pola redistribusi dan pembukaan akses yang lebih luas terhadap orang miskin seolah ‘mendapatkan dukungan’ atau pembenaran dari konsep-konsep seperti yang diungkap oleh De Soto.

Sedangkan redistribusi tanah negara, merupakan implementasi dari konsep pembaruan agraria ini. Karena pada dasarnya redistribusi tanah memberikan prioritas kepada masyarakat miskin pedesaan, utamanya adalah petani berlahan sempit dan tuna lahan (*landless*). Redistribusi tanah yang dimaksud, adalah memberikan asset (berupa tanah negara) dan pembukaan akses (modal dan pasar). Sehingga redistribusi tanah negara diharapkan akan berlangsung secara berkesinambungan, dan tidak hanya berhenti pada pemberian sertipikat hak atas tanah. Namun sertipikat hak atas tanah dapat dijadikan sebagai kapital untuk usaha yang lebih produktif.

De Soto (2003) dalam bab dua bukunya mengungkapkan bahwa ada lima efek dari sistem formal hukum properti sebagaimana dialami oleh negara-negara kapitalis barat. *Pertama*, bahwa properti memperbaiki potensi ekonomi dari aset yang dimiliki seseorang, dan manfaat yang diberikannya akan lebih besar jika potensi dari aset itu bisa dikenali dan dirubah menjadi kapital. *Kedua*, sistem hukum

properti menyatukan berbagai bentuk kegiatan ekonomi ke dalam satu sistem hukum formal properti. *Ketiga*, properti membuat orang semakin akuntabel, karena *legal representativeness* dari properti atau kegiatan ekonomi yang dimilikinya membuat dia dipercaya jika menjalin kerjasama dengan orang lain. *Keempat*, sistem properti membuat aset yang dimiliki setiap orang lebih bisa difungsikan secara optimal (*fungible*). *Kelima*, sistem properti bisa membantu membentuk jaringan antar orang-orang, dan tidak hanya terbatas pada tetangga atau orang yang dikenal, sebagaimana yang terjadi di dunia extra-legal yang dilakukan banyak orang miskin di negara dunia ketiga. Dan *keenam*, melalui sistem hukum properti setiap transaksi yang dilakukan orang bisa lebih terlindungi, karena sistem formal hukum properti merekan setiap kegiatan ekonomi yang muncul dari properti tertentu.

Ide-ide seperti ini sangat didukung oleh rejim ekonomi internasional seperti World Bank maupun IMF, karena dinilai akan lebih memuluskan jalan bagi terbukanya pasar bebas di negara-negara non-barat. Akibat dari dianutnya paham liberal kapital ini, rejim ekonomi internasional banyak menyodorkan agenda-agenda tersembunyi di balik kebijakan pemulihan ekonomi atau bantuan utang di negara-negara berkembang untuk mendukung terciptanya sistem pasar bebas berdasarkan teori ekonomi liberal. Konsep ini secara langsung maupun tidak langsung menjadi “pembenar” bagi program-program yang dijalankan rejim ekonomi internasional seperti Bank Dunia maupun IMF, karena lembaga-lembaga ini menjadi pendukung konsep seperti ini.

Pun tidak dapat disangkal pengaruh ini sedikit banyak meresap ke dalam kebijakan leval nasional negara-negara yang diberi bantuan oleh lembaga-lembaga tersebut. Indonesia pun tidak lepas dari kebijakan-kebijakan seperti ini, mulai dari proyek administrasi pertanahan atau dikenal sebagai LAP (*Land Administration Programme*), hingga yang paling baru seperti kebijakan privatisasi sektor-sektor publik seperti telekomunikasi dan air. Semuanya memiliki “pesan tersembunyi” dalam rangka memuluskan jalan bagi terbukanya pasar bebas melalui globalisasi ekonomi.

Kajian-kajian evaluatif atas De Soto juga sudah banyak dilakukan diantaranya yang berkaitan dengan kondisi Indonesia atau negara dunia ketiga adalah Von Benda-Beckmann (2001), kemudian oleh Jan Michiel Otto (2009) melalui proyek khusus Van Vollenhoven Institute - lihat juga dalam Savitri dan Moeliono (2010), menemukan bahwa meski memiliki beberapa kelebihan, namun konsep De Soto akan sulit diimplementasikan di negara-negara target, diantaranya karena sistem hukum kebendaan/properti yang belum integral karenanya laporan proyek ini diberi judul "*The Mystery of Legal Failure*". Selain itu, Jaka Soehendra (2010) yang dalam disertasinya melakukan evaluasi atas Proyek Administrasi Pertanahan (PAP)-nya Bappenas dan Bank Dunia juga menemukan bahwa proyek legalisasi aset belum secara otomatis akan meningkatkan kesejahteraan penerima manfaat, karena ada kondisi-kondisi sosio-ekonomi-budaya-politis yang harus diperhatikan.

Namun demikian, apabila kita analisis lebih jauh, konsep yang digunakan De Soto sebetulnya "*bukan* penataan aset secara luas" (hingga termasuk di dalamnya proses redistribusi tanah), tapi lebih menekankan pada proses legalisasi asetnya. Jadi tanah-tanah extra-legal yang dikuasai atau dimanfaatkan oleh masyarakat miskin di perkotaan, diberikan pengakuan hak kepemilikan, atau hak pemanfaatan, sehingga membuat sistem hukum pertanahan lebih tertib, juga memberikan sumber penghidupan baru bagi masyarakat miskin di perkotaan.

Sementara itu, apabila kita berbicara soal penataan aset secara lebih luas itu merupakan sebuah konsep yang seringkali disebut Urban Land-Reform, di mana ada proses distribusi tanahnya atau perubahan struktur penguasaan, penggunaan, pemanfaatan dan pemilikan tanah. Di dalam Urban *Landreform*, mekanisme yang diambil bisa melalui pola konsolidasi tanah atau melalui konsep *land-readjustment*; beberapa kasus menggunakan pola tukar guling tanah (*Land-swapping*).

3.2.2 Landreform

Landreform adalah sebuah konsep penataan ulang penguasaan dan pemilikan tanah yang bertujuan utama untuk mengurangi kesenjangan dalam pemilikan dan penguasaan tanah antar para pemilik tanah luas (tuan tanah) dengan golongan masyarakat lainnya yang tidak memiliki akses atau pemilikan atas tanah sama sekali.

3.2.3 Konsolidasi Tanah atau *Land-readjustment*

Pemerintah selama ini selalu menghadapi berbagai permasalahan terkait penguasaan dan penggunaan tanah baik di wilayah perkotaan maupun perdesaan:

- a. Pada wilayah perkotaan dengan masalah utama adalah keberadaan pemukiman kumuh yang dapat menimbulkan berbagai permasalahan kesehatan, kriminalitas, asusila hingga ketataruangan dan keindahan kota;
- b. Pada wilayah perdesaan umumnya mengenai tanah-tanah pertanian yang minim sarana dan prasarana, seperti irigasi, jalan, embung dan sebagainya.

Padahal untuk mengatasi berbagai permasalahan tersebut dituntut koordinasi dari berbagai sektor terkait dan membutuhkan dana yang tidak sedikit. Untuk itu, konsolidasi tanah dipandang tepat karena pada hakikatnya dalam pelaksanaan konsolidasi tanah, masyarakat tidak digusur dan menikmati hasil pembangunan sehingga sikap reaktif terhadap pembangunan dapat diminimalisir dengan mengikutsertakan masyarakat dalam proses pembangunan. Adapun mengenai pembiayaan ditanggung bersama dan pelaksanaan konsolidasi tanah pun secara lintas sektoral.

Sejarah konsolidasi tanah sendiri berasal dari “*kukaku seiri*” sebagai konsep penataan kembali atas kepemilikan tanah-tanah pertanian agar terjadi peningkatan produksi pertanian. *Kukaku seiri* dilaksanakan pada masa Kaisar Meiji pada tahun 1899 melalui restorasi agraria dengan penetapan peraturan penataan tanah pertanian

(*agricultural land readjustment law*). Dalam perkembangan selanjutnya kukaku seiri tidak hanya dilaksanakan untuk menata wilayah pertanian di perdesaan tetapi juga untuk menata wilayah perkotaan agar lebih tertata dan tertib serta terhindar dari kekumuhan.

Ketentuan konsolidasi tanah saat ini diatur dengan peraturan kepala BPN No. 4 Tahun 1991. Konsolidasi tanah menurut Pasal 1 peraturan ini adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembalipenguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber dayaalam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Obyek konsolidasi tanah dapat berupa tanah negara non pertanian dan atau tanah hak yang ditegaskan oleh kepala BPN untuk dikonsolidasi.

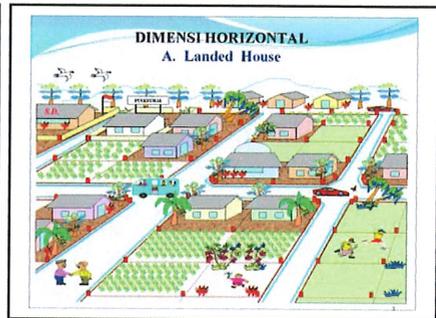
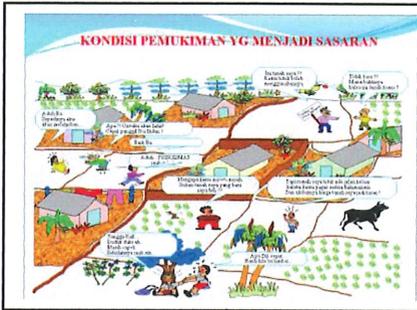
Kegiatan Konsolidasi Tanah meliputi penataan kembali bidang-bidang tanah termasuk hak atas tanah dan atau penggunaan tanahnya dengan dilengkapi prasarana jalan, irigasi, fasilitas lingkungan dan atau serta fasilitas penunjang lainnya yang diperlukan, dengan melibatkan partisipasi para pemilik tanah dan atau penggarap tanah. Falsafah dari konsolidasi tanah adalah “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Mekanisme penataan bidang-bidang tanah melalui: (i) Pemotongan persil, (ii) Penggeseran letak persil, (iii) Penggabungan persil, (iv) Pemisahan/pemecahan persil, (v) Pertukaran persil, (vi) pengubahan bentuk persil, dan (vii) Penghapusan persil. Untuk pembiayaannya berasal dari masyarakat dengan sumbangan tanah untuk pembangunan di mana penyediaan tanah untuk pembangunan saran ajalan maupun fasilitas umum lainnya serta tanah untuk pengganti biaya pelaksanaannya.

Untuk wilayah perkotaan, konsolidasi tanah yang dilaksanakan untuk penataan pemukiman, khususnya penataan pemukiman kumuh. Model penataan untuk pemukiman dapat berbentuk dimensi horizontal maupun vertikal.

Gambar 5 dan 6
Konsolidasi Tanah Dimensi Horizontal

Sebelum konsolidasi tanah

Sesudah konsolidasi tanah



Gambar 7
Konsolidasi Tanah Dimensi Vertikal

Sesudah konsolidasi tanah



3.3 Reforma Agraria atau Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) Perkotaan

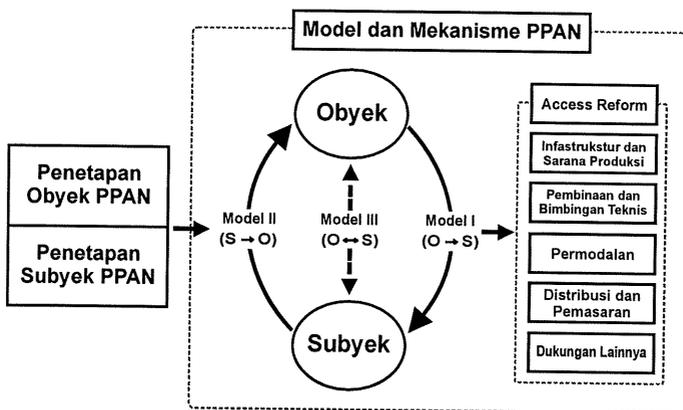
3.3.1 Mekanisme yang Dikonsepkan

Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau yang lebih dikenal sebagai Program Reforma Agraria yang dicanangkan tahun 2004 dan mulai dilaksanakan tahun 2007, mengambil beberapa lokasi

pilot project untuk wilayah perdesaan dan perkotaan. Untuk wilayah perkotaan, lokasi pilot project yang diambil adalah Kota Surakarta, dengan pertimbangan adanya beberapa proses penyelesaian sengketa yang berujung pada redistribusi dan penguatan penguasaan dan pemilikan masyarakat atas tanah yang ditempatinya.

Sebagaimana mekanisme yang berlaku untuk wilayah perdesaan, mekanisme penyelenggaraan reforma agraria melingkupi empat kegiatan utama, yakni: (1) penetapan objek, (2) penetapan subjek, (3) sistem mekanisme dan *delivery system*, dan (4) pengembangan *access reform*. Secara rinci penjabaran mekanisme pelaksanaan reforma agraria akan dibahas pada penyelenggaraan reforma agraria oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI.

Gambar 8
Mekanisme Penyelenggaraan Reforma Agraria



1. Penetapan Objek Reforma Agraria

Tanah-tanah yang ditetapkan sebagai objek reforma agraria merupakan tanah negara dari berbagai sumber yang menurut peraturan perundang-undangan dapat didistribusikan kepada masyarakat. Proses identifikasi tanah negara yang akan menjadi objek reforma agraria merupakan tahapan awal yang paling krusial. Dalam hal ini tanah

negara didefinisikan sebagai bidang-bidang tanah yang tidak dimiliki perorangan atau badan hukum dengan hak tanah tertentu yang ditetapkan dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya, dan dengan demikian dikuasai langsung oleh negara.

Terhadap tanah semacam ini kekuasaan negara bersifat mutlak, yakni negara sebagai “Badan Penguasa” (bukan pemilik) dapat mengatur peruntukannya dan menentukan hubungan hukumnya dengan seseorang atau badan hukum dengan suatu hak tertentu sesuai dengan peruntukan yang telah ditentukan. Apabila tanah tersebut telah diberikan dengan suatu hak tertentu kepada perseorangan atau badan hukum, maka dengan sendirinya kekuasaan negara telah dibatasi oleh isi dari hak itu.

Meskipun demikian, dalam faktanya kekuasaan negara atas tanah-tanah yang belum dipunyai oleh seseorang atau badan hukum ini sedikit banyak dibatasi pula, misalnya oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Bilamana menurut kenyataan masih terdapat hak-hak ulayat sedemikian ini, maka kekuasaan negara atas tanah-tanah tersebut tidak bebas sepenuhnya. Begitu juga terhadap kawasan hutan yang secara legal juga tanah negara, ia tidak bisa diberikan suatu hak tertentu sampai ia dilepaskan terlebih dahulu dari statusnya sebagai kawasan hutan (cf. Gautama, 1997 dalam Shohibuddin et al 2007). Artinya, tidak semua tanah negara dapat dijadikan sebagai tanah obyek reforma agraria. Sehingga penentuan lokasi yang akan ditetapkan sebagai obyek reforma agraria haruslah ditunjuk pada tanah-tanah yang penguasaannya ada pada negara. Apabila masih terdapat hak-hak yang melekat pada tanah yang menjadi calon lokasi reforma agraria, atau yang haknya masih disengketakan oleh berbagai pihak, maka hal ini harus diselesaikan terlebih dulu sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan melalui kesepakatan dari pihak-pihak yang terlibat. Apabila dalam faktanya tanah negara yang akan dijadikan lokasi reforma agraria telah digarap oleh petani, maka mereka harus mendapat prioritas sebagai penerima redistribusi reforma agraria (Shohibuddin et al., 2007).

Pengalokasian tanah obyek reforma agraria perlu memper-
timbangkan karakteristik sebaran penduduk berdasarkan wilayah
berpenduduk padat dan yang kurang padat. Hal ini sesuai dengan
makna strategis reforma agraria yang bertujuan melakukan
restrukturisasi atas penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan
pemilikan sumber-sumber agraria. Mandat ini mengindikasikan
perlunya menyediakan tanah yang memadai baik dari segi luasan
maupun kualitasnya.

Pemilihan obyek reforma agraria di wilayah berpenduduk
padat dipandang strategis mengingat banyaknya persoalan kemiskinan
dan penguasaan tanah yang sempit, selain diharapkan bisa
menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan yang umumnya
terkonsentrasi di wilayah-wilayah padat penduduk.

Dalam kaitan ini, untuk obyek reforma agraria di wilayah yang
berpenduduk kurang padat Presiden SBY telah mengalokasikan tanah
seluas 8,15 juta ha di luar Jawa. Tanah seluas ini diidentifikasi dari
areal indikatif kawasan hutan produksi konversi yang akan dilepaskan
statusnya sebagai kawasan hutan. Sedangkan untuk wilayah
berpenduduk padat, BPN telah mengidentifikasi tanah negara seluas 1,1
juta ha dari berbagai sumber yang dapat dialokasikan sebagai obyek
reforma agraria. Dengan demikian, luasan keseluruhan tanah obyek
reforma agraria ini adalah seluas 9,25 juta ha yang berasal dari
sejumlah sumber sebagai berikut:

Tabel 4
Hubungan Antara Obyek dan Tujuan Reforma Agraria

OBYEK	TUJUAN						
	1	2	3	4	5	6	7
01. Tanah bekas HGU, HGB atau HP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
02. Tanah yang terkena ketentuan konversi	✓	✓	-	✓	✓	✓	-
03. Tanah yang diserahkan oleh pemiliknya	✓	✓	-	✓	✓	-	-
04. Tanah hak yang pemegangnya melanggar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
05. Tanah obyek landeform	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
06. Tanah bekas Obyek landeform	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
07. Tanah timbul	✓	-	-	✓	✓	✓	-
08. Tanah bekas kawasan pertambangan	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
09. Tanah yang dihibahkan oleh pemerintah	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10. Tanah tukar menukar dari dan oleh pemerintah	✓	✓	✓	✓	-	-	✓
11. Tanah yang dibeli oleh pemerintah	✓	✓	✓	✓	-	-	✓
12. Tanah dari hutan produksi konversi	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
13. Tanah hutan produksi konversi yang dilepaskan	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

2. Penetapan Subjek Reforma Agraria

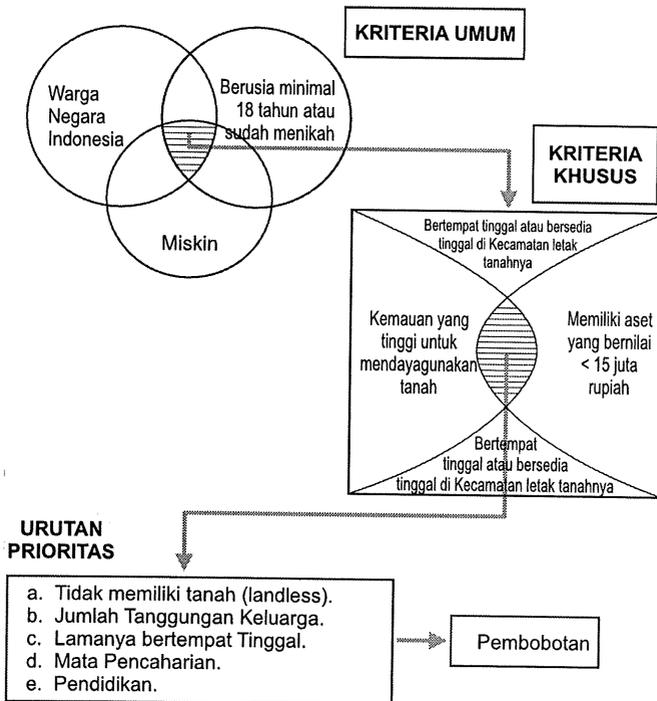
Keberhasilan program reforma agraria selain ditentukan ketersediaan tanah yang menjadi obyeknya, juga sangat tergantung pada penentuan penerima manfaatnya (subyek reforma agraria) secara tepat. Pada prinsipnya, tanah yang dialokasikan untuk reforma agraria adalah untuk rakyat miskin. Kriteria miskin ini disusun secara hati-hati dan mendalam, dengan mempertimbangkan berbagai standar kemiskinan.

Penyusunan penerima manfaat akan didasarkan pada pendekatan hak-hak dasar rakyat (*basic rights approach*) yang merupakan hak yang universal dan dijamin oleh konstitusi. Dari sini diperoleh tiga variabel pokok dalam menentukan kriteria, yaitu kependudukan, sosial-ekonomi, dan penguasaan tanah (Winoto 2007). Dari ketiga variabel ini ditetapkan kriteria umum, kriteria khusus dan urutan prioritas.

Tahapan penentuan rakyat miskin ini mestilah dimulai dari mereka yang tinggal di dalam atau terdekat dengan lokasi, baru selanjutnya dibuka kemungkinan melibatkan kaum miskin dari daerah

lain (termasuk dari daerah perkotaan), sejauh punya kemauan tinggi untuk mendayagunakan tanah.

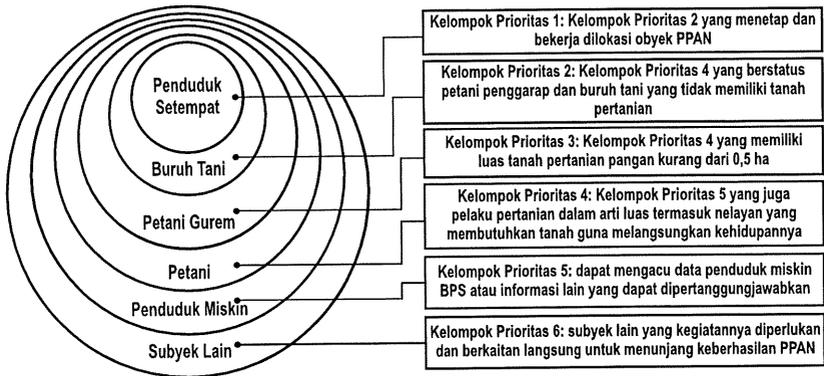
Gambar 9
Alur Seleksi Calon Penerima Manfaat



Dalam proses seleksi dan penentuan akhir nama-nama penerima manfaat ini, Pemerintah Daerah bersangkutan tentunya harus banyak berperan. Secara umum, urutan kelompok-kelompok prioritas dalam penentuan subyek penerima dapat digambarkan dalam pola sebagaimana digambarkan berikut ini.

Gambar 10

Urutan Kelompok Prioritas dalam Penentuan Subyek Penerima



3. Mekanisme dan *Delivery System*

Setelah obyek dan subyek reforma agraria ditetapkan, maka langkah selanjutnya adalah bagaimanakah mekanisme dan *delivery system* reforma agraria ini dilakukan sehingga dapat tersampaikan secara tepat. Persoalan ini penting terutama jika dihadapkan pada kondisi di mana subyek agraria ternyata tidak berada dalam satu lokasi dengan tanah yang tersedia (obyek eforma agraria).

Kondisi semacam ini amat mungkin terjadi karena, sebagaimana diketahui, kantong kemiskinan terutama berada di Jawa, kemudian berikutnya di Sumatra Utara dan Sulawesi Selatan. Sementara sebagian besar alokasi tanah yang disiapkan untuk reforma agraria justru berada di luar provinsi tersebut.

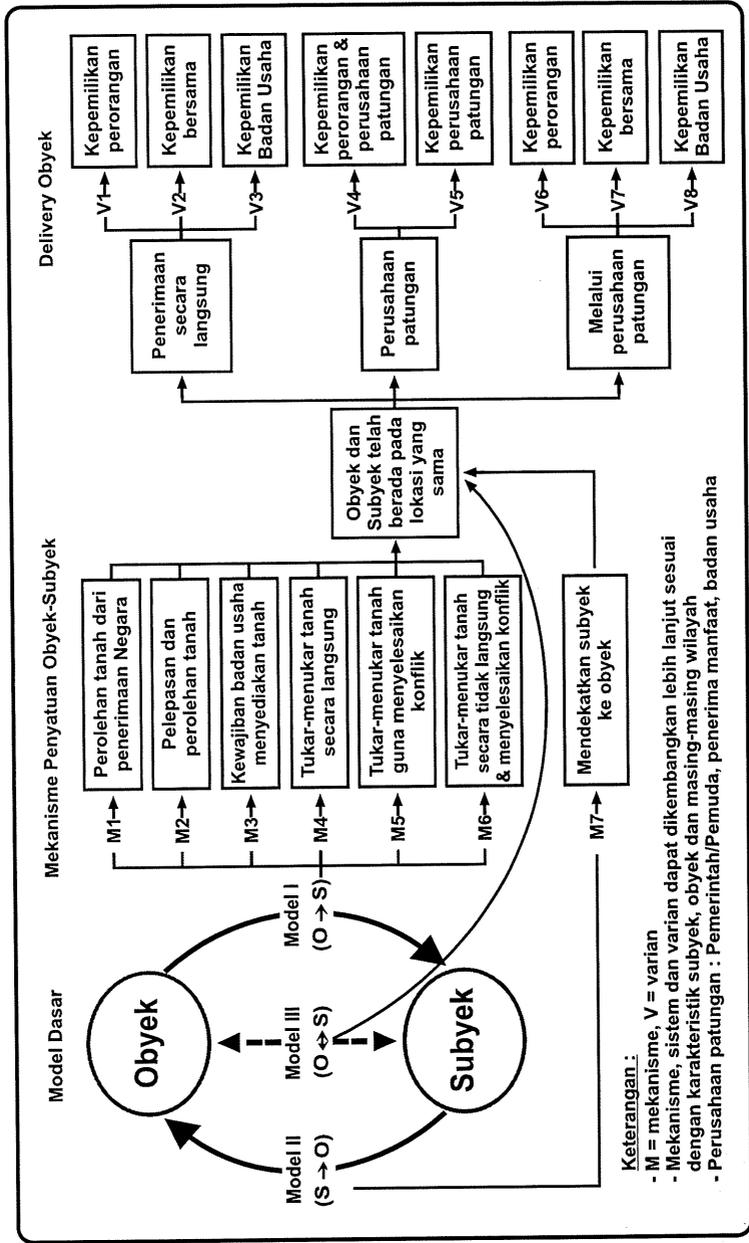
Untuk itu, BPN telah mengembangkan model-model alternatif berdasarkan letak/posisi obyek dan subyek reforma agraria. Secara garis besar mekanisme dan *delivery system* reforma agraria ini dikelompokkan menjadi tiga model dasar berikut:

1. **Model I:** mendekatkan obyek ke tempat subyek. Dalam model ini, tanah dari daerah surplus tanah atau tidak padat penduduk didekatkan ke daerah minus tanah, padat penduduknya dan dekat dengan penerima manfaat.
2. **Model II:** mendekatkan subyek ke tempat letak obyek. Dalam model ini calon penerima manfaat (subyek) berpindah secara sukarela (*voluntary*) ke lokasi tanah yang tersedia.
3. **Model III:** subyek dan obyek di satu lokasi yang sama. Model ini berlaku untuk keadaan di mana subyek dan obyek berada di lokasi yang sama.

Seperti terlihat dalam gambar di bawah ini, ketiga model dasar tersebut saling berkaitan erat dan merupakan siklus tertutup, sekaligus mempunyai manfaat sesuai dengan tujuan reforma dan prinsip-prinsip pengelolaan pertanahan, yaitu antara lain:

1. Menyerap calon penerima manfaat sekaligus tenaga kerja yang mau berpindah ke lokasi tanah yang tersedia, untuk bekerja dan menerima tanah, dengan membangun kegiatan usaha yang sesuai.
2. Menyediakan tanah bagi calon penerima manfaat yang tidak ingin pindah ke tempat lain yang jauh.
3. Menyelesaikan konflik-konflik pertanahan yang sebagian besar berada di daerah-daerah yang berpenduduk padat dan ketersediaan tanahnya sangat terbatas.
4. Pengembangan *Access Reform*

Gambar 11
Mekanisme dan *Delivery System* Reforma Agraria



3.3.2 Mekanisme yang Dijalankan

Skema-skema penyertipikatan yang digunakan dalam reforma Agraria Perkotaan

a. PRONA

- Di Kota Surakarta, Reforma Agraria digunakan untuk menyelesaikan sengketa atas tanah antara pihak Mangkunegaran atau Kesultanan Surakarta dengan masyarakat yang menempati tanah secara turun temurun
- Prona bisa di atas tanah negara atau tanah adat (girik, dll.) target ekonomi lemah (MBR) – skema ini digunakan di Ketelan dan Setabelan

b. Pemberian Hak atas Tanah

- Dikasuk Kota Surakarta, pemilik sertipikat atas tanah melepaskan haknya untuk dikembalikan kepada negara, baru kemudian negara meredistribusikannya melalui skema Pemberian Hak atas Tanah
- Pemberian Hak Atas tanah sudah pasti dilakukan di atas tanah negara–swadaya, sebagaimana yang terjadi di wilayah Kragilan

3.4 Penataan Akses dalam Reforma Agraria Perkotaan

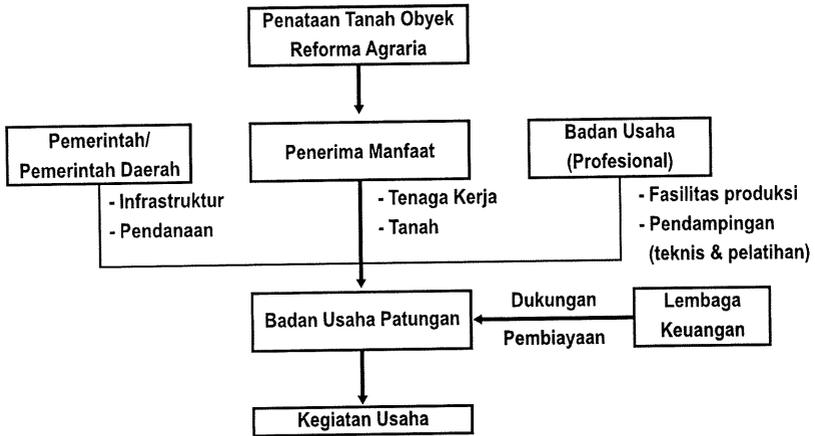
Penataan akses dalam Reforma Agraria dilaksanakan dengan mengoptimalkan pengusahaan objek Reforma Agraria oleh penerima manfaat. Aktivitas yang menyertai proses penataan akses ini diantaranya adalah:

- a. Penyediaan infrastruktur dan sarana produksi;
- b. Pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat;
- c. Dukungan permodalan, dan
- d. Dukungan distribusi pemasaran serta dukungan lainnya.

Setelah tanah dibagikan, kepastian keberlanjutan manfaat yang diterima oleh subyek reforma agraria memerlukan pengembangan

access reform dalam arti luas secara tepat. *Access reform* ini dilakukan guna mengoptimalkan pengusahaan obyek reforma agraria oleh penerima manfaat (subyek reforma agraria). Pada pokoknya, *access reform* ini merupakan rangkaian aktivitas yang saling terkait dan berkesinambungan. Hal ini antara lain meliputi: (a) penyediaan infrastruktur dan sarana produksi, (b) pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat, (c) dukungan permodalan, (d) dukungan distribusi pemasaran serta dukungan lainnya. Pengelolaan *access reform* dapat dikembangkan dalam berbagai alternatif model, namun struktur dasarnya kurang lebih mengikuti model sebagai berikut.

Gambar 12
Model *Access Reform*



Dalam rangka pengembangan *access reform* ini penerima manfaat dapat memilih alternatif untuk mengelola tanah secara perorangan atau membentuk usaha bersama ataupun kelompok tani. Apabila membentuk kelompok tani maka perlu dilakukan penggabungan tanah untuk kegiatan usaha bersama tertentu. Selanjutnya kelompok tani tersebut, bersama dengan Pemerintah Daerah/BUMD dan badan usaha lain/penanam modal, dapat membentuk badan usaha patungan misalnya di bidang perkebunan. Untuk mendukung usaha

patungan ini, Bank atau lembaga keuangan lainnya diharapkan dapat memberikan dukungan permodalan.

Selain model di atas, petani penerima manfaat juga dapat memilih opsi lain yaitu membentuk sebuah badan usaha milik petani (BUMP) yang pembentukannya difasilitasi oleh Pemerintah/ Pemerintah Daerah guna mengoptimalkan pengusahaan tanahnya. BUMP ini dapat juga terlibat dalam proses produksi turunan dari kegiatan produksi badan usaha patungan. BUMP ini merupakan salah satu model dari *access reform* yang sedang dikembangkan oleh berbagai pegiat pembangunan perdesaan.

Dalam model BUMP ini, kontribusi petani penerima manfaat dapat dikelompokkan ke dalam tiga kemungkinan pilihan, yaitu sebagai penyedia tenaga kerja terutama apabila tidak memiliki tanah, sebagai pemilik saham apabila mereka berkeinginan menjadikan tanahnya sebagai aset modal dalam proses produksi kegiatan BUMP, dan sebagai pemilik tanah jika mereka lebih memilih mengelola tanahnya sendiri di dalam BUMP. Selanjutnya terhadap tanah-tanah tersebut dapat dikembangkan usaha-usaha produktif yang dapat menunjang dan meningkatkan perekonomian petani, di samping fasilitas pengelolaan usaha dalam aneka bentuknya.

BAB IV

PELAKSANAAN PROGRAM PENATAAN ASET (TANAH DAN BANGUNAN) DAN AKSES MASYARAKAT MISKIN DI KOTA SURAKARTA

Oleh : *Tine Suartina, Lilis Mulyani, dan Sentiela Ocktaviana*

Berdasarkan kertas kerja BPN, ditetapkan bahwa Kota Surakarta sebagai pilot project dari Model Reforma Agraria di Perkotaan. Kota Surakarta atau yang lebih dikenal dengan “Kota Sala” (baca: Solo) terletak di sebelah selatan Jawa Tengah dengan luas wilayah mencapai 44,06 km². Pada tahun 2010 penduduk Kota Surakarta tercatat sebanyak 499.337 terbagi dalam 5 kecamatan besar, yaitu: Kecamatan Laweyan, Serengan, Pasar Kliwon, Jebres dan yang terluas Kecamatan Banjarsari.

Tabel 5
Penduduk Kota Surakarta Menurut Kecamatan Tahun 2010

No	Kecamatan	Luas wilayah (km ²)	Penduduk	Kepadatan Penduduk
1	Laweyan	8,63	86.057	9.971,84
2	Serengan	3,19	43.653	13.684,33
3	Pasar Kliwon	4,82	74.269	15.408,51
4	Jebres	12,58	138.049	10.973,69
5	Banjarsari	14,81	157.309	10.621,81
	Jumlah	44,03	499.337	11.340,84

Sumber: Sensus penduduk 2010

Kehidupan penduduk di kota ini tidak lagi agraris karena 60% tanah diperuntukan bagi pemukiman, sangat jarang penduduk yang menggantungkan hidup dengan bertani, hanya 0,58% dari seluruh jumlah tenaga kerja, yang menjadi primadona adalah sektor perdagangan, rumah makan dan jasa akomodasi yang berhasil menyerap tenaga kerja sebanyak 42,08% atau sekitar 99.300 tenaga kerja dari seluruh jumlah tenaga produktif di Kota Surakarta yang mencapai 235.998 orang. Sejak 2002 sampai 2010, jumlah penduduk miskin di Kota Surakarta walaupun fluktuatif tetap stabil, ada kenaikan pada tahun 2008 diakibatkan krisis global, namun untuk 2009 dan 2010 terjadi penurunan kembali.

Tabel 6
Penduduk Miskin di Kota Surakarta

No	Tahun	Penduduk (000)	Presentase
1	2002	64,40	14,23%
2	2003	72,80	15,00%
3	2004	69,50	13,72%
4	2005	69,10	13,34%
5	2006	77,60	15,21%
6	2007	69,80	13,64%
7	2008	83,36	16,13%
8	2009	77,97	14,99%
9	2010	69,80	13,98%

Sumber: Susenas

Secara keseluruhan pendapatan perkapita tahun 2010 penduduk Kota Surakarta mencapai Rp1.447.180,28 perbulan. Setiap tahunnya garis kemiskinan terus meningkat sesuai konsumsi masyarakat. Seseorang dikatakan miskin jika pendapatannya di bawah garis kemiskinan. Pada 2010 tercatat garis kemiskinan Kota Surakarta sebesar Rp306.584 perkapita perbulan, jumlah tiga kali dengan garis kemiskinan delapan tahun lalu, 2002 yang hanya sebesar Rp108.771 perkapita perbulan.

Melalui pendekatan kepemilikan atas rumah tinggal, pada 2010 terjadi penurunan jumlah penduduk yang menempati rumah milik sendiri, yaitu 74,59%. Itu artinya masih ada sekitar 25,41% penduduk Kota Surakarta belum memiliki kejelasan atas status rumah tinggal mereka. Pada 2010, persentase penduduk yang belum jelas status kepemilikannya meningkat cukup signifikan. Fenomena ini sebenarnya cukup mengherankan, ketika jumlah penduduk miskin pada 2010 berkurang, justru jumlah penduduk yang belum jelas status kepemilikan atas rumah tinggal bertambah.

Tabel 7
Persentase Kepemilikan Rumah di Surakarta Tahun 2010

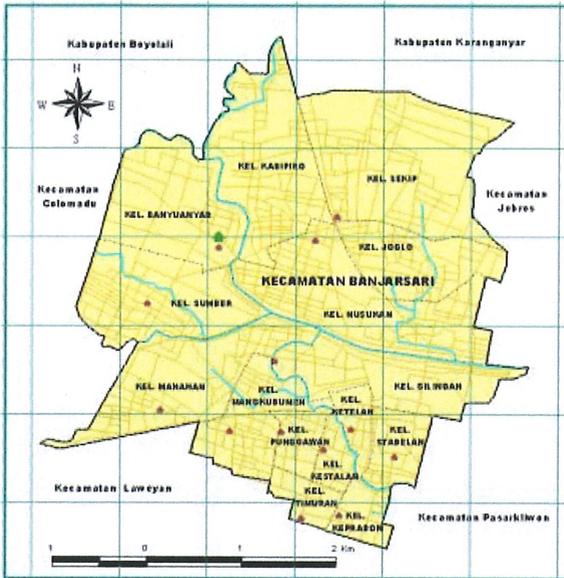
No	Status	2007	2008	2009	2010
1	Milik sendiri	81,87	82,88	82,34	74,59
2	Dinas	1,41	1,27	3,59	5,52
3	Milik saudara	15,31	14,90	13,91	14,66
4	Lainnya	1,41	0,95	0,16	5,23

Persoalan kemiskinan di Kota Surakarta tidak hanya sekedar pemenuhan pangan, kebutuhan akan tempat tinggal yang aman menjadi syarat penting seseorang untuk keluar dari cengkraman kemiskinan. Kaum miskin kota sebagai kelompok marginal dan terpinggirkan menempati lahan-lahan ilegal, seperti bantaran sungai, pinggir rel kereta api, tanah negara, atau tanah yang secara tidak dan atau sengaja ditelantarkan pemilikinya. Praktek okupasi secara ilegal inilah menyebabkan makin banyak bermunculan kantong-kantong kemiskinan baru di Kota Surakarta dan membuat kota terlihat kumuh.

Persoalan kemiskinan ini tidak hanya masuk dalam agenda pemerintah kota, BPN selaku wakil dari pemerintah pusat kemudian menetapkan Kota Surakarta sebagai daerah percontohan atau dapat dikatakan *pilot project* program reforma agraria yang bercorak perkotaan. Sampai 2012, BPN Surakarta mengklaim sudah berhasil melaksanakan reforma agraria di beberapa wilayah dan berhasil menata kembali wilayah kumuh, salah satunya di kecamatan terluas, yaitu

kecamatan Banjarsari, khususnya di kelurahan Kadapiro, kelurahan Setabelan, dan kelurahan Ketelan.⁸

Peta 1
Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta



⁸ Sebenarnya pada awal penelitian, tim peneliti bermaksud mengobservasi proses reforma agraria di Kelurahan Kentingan, Kecamatan Jebres, namun akibat rumitnya konflik yang terjadi di wilayah tersebut proses reforma agraria tersendat. Tim tidak mendapatkan ijin dari Camat Jebres untuk masuk ke wilayah tersebut karena tingkat ketegangan dan kecurigaan warga masih sangat tinggi. Meskipun demikian, pertimbangan lain juga membuat tim memutuskan tidak mengambil lokasi Kentingan adalah karena memang belum ada program Reforma Agraria disitu. Hasil wawancara dengan Kasubdit Sengketa Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Surakarta Bapak Radianto menyebutkan bahwa di Kentingan BPN masih berfokus pada upaya penyelesaian sengketanya dulu, belum ada proses penataan aset maupun aksesnya.

Kembali pada Kecamatan Banjarsari, di ketiga wilayah tersebut masing-masing ditemukan beberapa kantong kemiskinan yang memiliki ciri-ciri dan fenomena yang unik. Oleh karena itu, pada ketiga wilayah tersebut, BPN menerapkan mekanisme yang berbeda mengingat dari perbedaan karakteristik ketiga wilayah tersebut. Di Kadipiro, tepatnya di Kampung Kragilan, BPN masuk melalui pintu masuk sengketa tanah, sedangkan di Ketelan, BPN mengambil celah konsolidasi area kumuh untuk memasukkan program reforma ini, dan di Setabelan, BPN menjawab dan memfasilitasi keinginan para penduduk yang bermaksud memperkuat hak mereka atas tanah dengan program reforma agraria ini sekaligus penataan wilayah kumuh.

4.1 Kampung Kragilan Sawah RT 009 RW 024 Kelurahan Kadipiro Kecamatan Banjarsari

Di lokasi Kragilan Sawah yang disebutkan secara tegas dan jelas oleh BPN Kota Surakarta sebagai Pilot Project Program Reforma Agraria Perkotaan, sebetulnya ada beberapa versi cerita dalam konteks pelaksanaan program penataan asset dan akses yang awal mulanya dilakukan di tahun 2005-2006-an. Namun riwayat tanah yang muncul di wilayah ini juga kemudian menjadi bagian penting dari proses pelaksanaan program-program tersebut, hingga pada akhirnya Kampung ini dijadikan Pilot Project “Program Keroyokan” di mana hampir semua instansi Kota dan BPN ikut aktif dalam penataan daerah ini.

Riwayat Tanah di Kampung Kragilan Sawah

Sekitar tahun 1980-an terdapat sebidang tanah terlantar di Kelurahan Kadipiro, Kecamatan Banjarsari, dipinggir Kota Surakarta (Solo) sebelah utara. Tanah tersebut berstatus tanah negara dan merupakan bekas tanah swapraja.

Tanah di daerah ini awalnya merupakan tanah negara, yang berasal dari eks-tanah swapraja. Tahun 1990-an sewaktu Kelurahan Kadipiro di bawah pemerintahan Lurah Jumaroh, ada beberapa bagian

kapling yang disertipikatkan atas nama beberapa orang kerabat Pak Lurah, yaitu seluas 3093 m² disertipikatkan atas nama 15 orang kerabat Lurah tersebut (Versi BPN, itu seharusnya tanah negara, bisa disertipikatkan oleh orang yang menggarap/menempati). Namun tanah-tanah yang telah disertipikatkan tersebut ternyata tidak pernah ditempati ataupun digunakan oleh orang-orang yang namanya tersebut di dalam sertipikat sebagai “pemegang hak milik”.

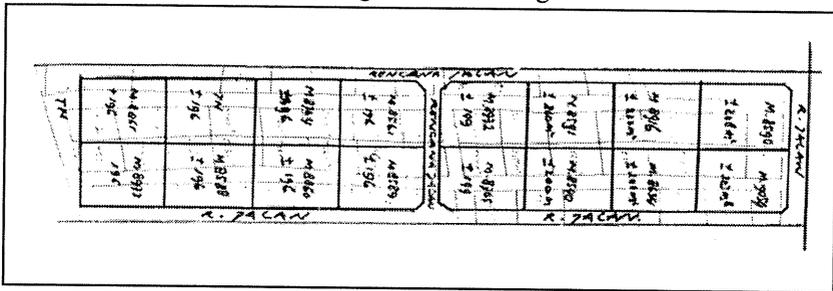
Masyarakat di sekitar Kampung Kragilan Sawah hanya tahu bahwa tanah di sawah tersebut merupakan tanah garapan beberapa warga. Letak tanah yang termasuk dalam wilayah RT 8/RW 24 sedikit tersembunyi dimanfaatkan orang-orang tertentu untuk dijadikan lokasi judi sabung ayam. Praktek sabung ayam sudah sangat sering ditindak polisi hingga akhirnya para pelaku berhenti menggunakan tanah tersebut sebagai lokasi sabung ayam. Adapun tanah yang dimanfaatkan warga untuk digarap luasnya mencapai kira-kira 3093 m² yang dimanfaatkan warga sekitar lokasi tanah, yaitu Reksodikromo dan Sadimin, keduanya merupakan warga kampung Sukorejo, yang terletak di sebelah Kampung Kragilan. Kondisi tanah yang tidak terlalu subur dan jauh dari sumber air hanya dapat ditanami ketela pohon, jagung, pisang, dan umbi-umbian untuk kebutuhan sehari-hari. Selama beberapa waktu menggarap, mereka merasa tidak sanggup menggarap tanah tersebut, akhirnya mereka mengajak beberapa orang lain untuk ikut menggarap tanah tersebut.

Sementara tahun 1998-an, karena krisis, banyak warga sekitar Kragilan Sawah membutuhkan lahan untuk rumah, mulailah beberapa bidang tanah kapling itu dibagi menjadi kapling-kapling lebih kecil untuk dijadikan rumah-rumah sementara. Awalnya ada 4 orang penggarap; yaitu: Sadimin (Sukerejo); Warni (gebang); Darsowiyono (Kragilan-ayahnya Suranto Kragilan Sawah); dan Resodikromo/Pritil (Sukerejo).

Sekitar tahun 1998-99 saat krisis ekonomi melanda Indonesia, banyak warga pendatang, umumnya dari Nusukan dan Gremet bahkan juga dari luar Solo seperti Wonogiri, melakukan ekspansi ke Kadipiro

dan mencari lahan yang dapat mereka manfaatkan sebagai tempat tinggal, aksi mereka ini berdasarkan informasi yang menyebar bahwa di daerah Kadipiro ada tanah negara yang dapat dimanfaatkan maka warga pendatang mulai mengkavling tanah garapan ini dan kecil untuk mereka bangun rumah sekedarnya sebagai tempat tinggal mereka. Tanah-tanah ini akhir tahun 1998-an juga, mulai diovergarap oleh penggarap awal yang jumlahnya 4 orang tadi ke beberapa orang hingga akhirnya mencapai 54 bidang.

Peta 2
Denah Pemilikan Sertipikat di Kragilan Sawah Kadipiro
Sebelum Program Reforma Agraria



Sejumlah warga tanpa rasa takut menduduki tanah tersebut, mereka membangun rumah seadanya berdinding *gedhek*, tidak ada yang mengusik aktivitas okupasi ini hingga sampai pada Desember 1999, beberapa aparat kepolisian datang ke lokasi dan menginformasikan bahwa mereka telah menjarah tanah milik orang lain. Akhirnya diketahui bahwa sekitar awal tahun 90-an Lurah Kadipiro, menkavling tanah garapan warga itu menjadi 16 bidang dan disertipikatkan atas nama para kerabatnya. Para pemilik tanah inilah yang melaporkan beberapa warga Kampung Kragilan Sawah ke kepolisian karena telah melakukan penyerobotan tanah milik mereka.

Ke-54 penghuni bidang-bidang tanah itu, awalnya masih “termasuk” RT 8 RW 24; tapi seringkali tidak diakui karena dianggap “penghuni liar” (versi Pak Sakimin Ketua RT 09) maksudnya kalau

mengurus keperluan administrasi kependudukan sering dipersulit. Adapun, proses awal pertemuan kepentingan antara para pihak terjadi dalam beberapa versi:

- a. Ketika tahun 2004 mereka mencoba untuk mensertifikatkan tanah-tanah tersebut, tapi tidak bisa karena tanah itu disertipikatkan atas nama orang lain, ada 16 sertipikat yang telah dikeluarkan di atas bidang-bidang tanah tersebut.
- b. Sementara itu, para pemilik sertifikat, mengingat memiliki tanah di wilayah itu, menemukan bahwa di atas tanah-tanah tersebut sudah berdiri rumah-rumah, meskipun tidak permanen tapi sudah menempati tanah-tanah itu cukup lama.

Berbagai upaya dilakukan warga untuk mempertahankan tanah yang sudah mereka tempati tersebut, warga masih saja berpendapat kalau tanah tersebut adalah milik negara jadi mereka berhak untuk menempati bidang-bidang tanah tersebut. Dibantu oleh lembaga bantuan hukum lokal mereka dapat menunda proses hukum. hal ini juga terkait status dari tanah tersebut, karena disinyalir ada praktek tidak wajar dari proses sertifikasi atas 16 bidang tanah tersebut. Status awal tanah tersebut sebelum ditempati warga adalah tanah negara jadi yang berhak meminta sertifikasi atas tanah tersebut hanya mereka yang menempati dan mengolah tanah tersebut dengan kata lain hanya mereka, warga Kampung Kragilan Sawah yang berhak mengajukan sertipikat atas tanah tersebut bukan para kerabat lurah yang tidak pernah menempati atau mengolah tanah tersebut. Oleh karena itu, melihat kejanggalan atas objek kasus, Kepolisian sendiri yang akhirnya mengesampingkan kasus ini, proses hukum atas laporan pemegang sertipikat tanah terhadap warga Kampung Kragilan Sawah dapat dikatakan mandek.

Namun ketidakpastian masih melanda warga Kampung Kragilan Sawah, mereka khawatir akan diusir-usir sewaktu-waktu karena kerap kali beberapa orang yang diduga diperintah para pemilik sertipikat mendatangi warga dan mengancam warga untuk segera meninggalkan lokasi tersebut. Proses ini berlangsung bertahun-tahun,

walaupun masih dibayangi-bayangi pengusiran banyak perubahan terjadi di Kampung Kragilan, memang ada beberapa warga pelaku pengkavlingan awal yang akhirnya keluar dari lokasi, namun mereka digantikan oleh warga-warga pendatang lainnya. Beberapa orang pengkavling awal memindahtangankan tanah yang mereka sudah kavling pada pihak lain dengan jual beli atau sekedar hibah pada pihak lain yang berminat. Sampai pada 2005 pengkavlingan juga masih terus berlangsung hingga akhirnya terdapat 54 kavling tanah, para pendatang sebenarnya sudah mengetahui kalau bidang-bidang tanah di Kampung Kragilan Sawah ini mengandung konflik, namun kebutuhan akan tempat tinggal sangat mendesak membuat mereka siap mengambil risiko jika sewaktu-waktu diusir dari tanah tersebut.

Beberapa warga memutuskan untuk mencari cara selain bergantung lembaga bantuan hukum lokal. Warga membaca situasi menguntungkan ketika datang masa kampanye walikota Surakarta. Saat itu salah satu calon kuat walikota Surakarta adalah Joko Widodo (Jokowi), beberapa warga mendatangi tim Jokowi dan menyatakan dukungan mereka.⁹ Dukungan mereka tentunya harus ada timbal balik dari sang calon walikota, mereka meminta Jokowi saat terpilih nanti akan menyelesaikan persoalan tanah mereka. Maka segera setelah Jokowi berhasil terpilih menjadi walikota, Jokowi sendiri mendatangi

⁹ Versi Pak Mulyono, yaitu salah satu pengurus RT yang telah tinggal turun temurun di wilayah Kragilan mengatakan bahwa asal mula program adalah ketika tahun 2005-an Joko Widodo sebelum mencalonkan diri menjadi Walikota mendatangi wilayah Kragilan dan menemukan ada banyak rumah kumuh disana. Saat itu Pak Mulyono yang mengenai Joko Widodo kemudian menawarkan suara sebanyak 189 suara untuk pemilihan, asalkan dibantu mendapatkan hak atas tanah secara legal. Disetujui oleh Jokowi. Paska terpilihnya Jokowi, atas inisiatif Pemerintah Kota di bawah arahan Joko Widodo, dilakukan koordinasi dengan BPN untuk menyelesaikan sengketa tanah Kragilan Sawah. Paska sengketa tanah selesai, atas inisiatif Pemkot juga dilakukan pembangunan lingkungan, pembuatan jalan paving, pembuatan saluran air, pembuatan sumur, pembuatan hidran, sambungan listrik, PDAM, dll.

lokasi Kampung Kragilan Sawah, beliau memantau kondisi warga miskin di sana.

Beberapa saat setelah kedatangan Jokowi, ada langkah nyata dari pemerintah kota. Sebelum memberi kepastian hukum atas kepemilikan warga atas tanah tersebut, Pemkot berinisiatif menyelesaikan sengketa antara warga Kampung Kragilan dengan para pemilik sertipikat tanah karena warga tidak mungkin membuat sertipikat atas tanah yang sudah bersertifikat. Penyelesaian sengketa dilakukan secara damai, perundingan dimediasi oleh Camat Banjarsari yang menjabat saat itu, yaitu Hasta Gunawan serta BPN selaku lembaga yang juga memiliki kepentingan dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Perundingan cukup alot (terjadi 10 kali perundingan) hingga tercapai suatu hasil bahwa warga yang sudah menempati tanah tersebut harus membayar sejumlah uang kepada pemilik sertifikat sebagai uang ganti rugi pembuatan sertipikat bahkan akhirnya terjadi perpecahan di kalangan warga, antara warga yang bersedia membayar ganti rugi Rp50.000 per meter sebanyak 33 KK dengan warga yang hanya mampu membayar Rp20.000 per meter sebanyak 21 KK. Perpecahan ini makin meruncing ketika ke 21 KK tersebut meminta bantuan kembali pada lembaga bantuan hukum lokal, sedangkan ke-33 KK tetap pada prosedur yang sudah ditetapkan pemkot. Akhirnya dicapai kesepakatan uang ganti rugi ditetapkan menjadi Rp35.000 per meter dengan ketentuan ke 33 KK tetap membayar Rp50.000 per meter dan ke-21 warga lainnya tetap diperbolehkan membayar Rp20.000. Selain itu yang membedakan dari dua kelompok warga itu adalah sumber uang yang mereka gunakan untuk membayar ganti rugi tersebut. Warga 33 mendapat pinjaman dari bank pasar sedangkan Warga 21 mendapat dana pinjaman lunak dari lembaga bantuan hukum lokal.

Menariknya, cerita dari masyarakat lokal ini sedikit berbeda dengan versi BPN Kantor Pertanahan Kota Surakarta. Dalam versi para staf BPN, BPN di awal masa jabatan Kepala Kantor Pertanahan Kota

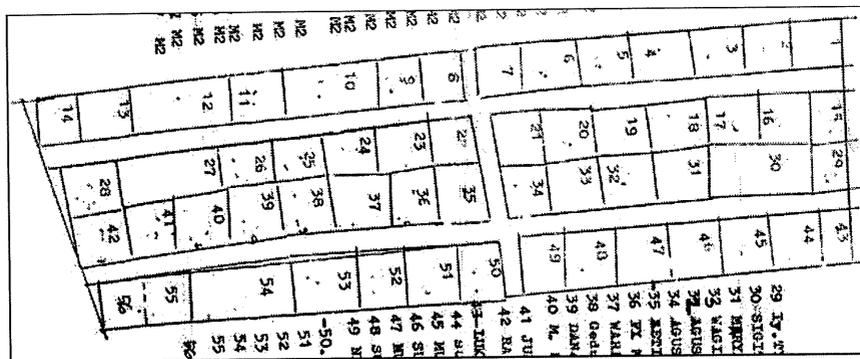
Surakarta Pak Suyono¹⁰ mulai diminta melakukan pendataan tentang tanah-tanah negara, tanah-tanah sengketa dll. Ditemukan bahwa di beberapa lokasi di atas tanah negara berdiri dan sudah ditempati perumahan kumuh, ada tanah yang dalam sengketa, seperti di Kragilan Sawah, Ketelan, Setabelan, Kentingan. Setelah pendataan lokasi-lokasi itu selesai, mulailah dilakukan pertemuan-pertemuan dengan para pihak untuk dilakukan “dading” atau perdamaian. Kesepakatan waktu itu adalah untuk mengganti biaya pembuatan sertipikat dari pemilik lama (yang memang tidak pernah membeli secara resmi tanah-tanah tersebut, hanya mengurus sertipikat saja). Jumlah kumulatif biaya pembuatan sertipikat dari 16 pemilik sertipikat lama kemudian ditambahkan dibagi ke dalam jumlah tanah yang ada. Awalnya ditemukan angka Rp50.000 per meter untuk biaya ganti rugi sertipikat; namun ada kelompok masyarakat yang dari segi kondisi memang tidak mampu menyatakan tidak bisa membayar dan meminta bantuan negosiasi dari YAPHI sebuah LSM lokal.¹¹ Akhirnya kelompok 21 warga ini tidak harus membayar sebesar Rp50.000, tapi hanya Rp20.000 per meter persegi tanah yang ditempatinya. Jadi secara umum, untuk biaya ganti rugi ini warga diharuskan membayar antara Rp1,5 juta hingga Rp2,8 juta. Biaya uang penggantian kerugian ini kemudian oleh Pemerintah Kota dikerjasamakan dengan Bank Pasar Solo, yang memberikan pinjaman ringan, dengan agunan sertipikat yang sudah dibuat BPN, dengan cicilan ringan tanpa batasan tahun bagi yang tidak mampu dan jaminan tidak akan disita jika belum bisa melunasi hutangnya tersebut.

¹⁰Perlu diketahui bahwa hubungan antara Kepala Kantor Pertanahan Pak Suyono dengan Joko Widodo saat itu cukup dekat. Ada kemungkinan inisiatif Pak Suyono ini karena komunikasi intensif keduanya untuk melakukan penataan perkotaan.

¹¹Awalnya YAPHI sendiri memang telah mendampingi masyarakat Kragilan Sawah dalam proses penyelesaian konflik, tapi selain 21 KK yang keberatan dengan jumlah ganti rugi, warga yang setuju dengan biaya ganti rugi beralih untuk tidak lagi meminta bantuan YAPHI dan mengikuti saran pemerintah kota dan BPN.

Bersamaan dengan selesainya proses perdamaian, kebetulan masuk program RA, juga kebetulan secara informal hubungan Kepala Kantor dengan Walikota Solo cukup dekat, sehingga dijalinlah kerjasama untuk program penataan lingkungan mulai dari proses penataan legal tanah-tanah yang ditempati di beberapa daerah kumuh yang sengketanya sudah selesai atau sudah hampir selesai, hingga ke proses perbaikan lingkungan, penyediaan fasum, hingga ke pemberdayaan masyarakatnya yang dilakukan secara komprehensif oleh instansi-instansi di wilayah Kota Surakarta.

Peta 3.
Denah Pemilikan Tanah di Kampung Kragilan
Setelah Program Reforma Agraria



BPN Kota Surakarta yang ketika itu dikepalai Bapak Suyono terus mengikuti proses penyelesaian konflik ini hingga selesai. Maka pada 2006 ketika sengketa berhasil diselesaikan secara damai, kebutuhan warga akan sertipikat tanah yang sah segera dijawab BPN dengan program andalan BPN yaitu reformasi agraria. BPN membuat sertipikat ke 54 bidang tanah secara gratis merupakan bagian dari program reformasi agraria. Ketika sertipikat siap untuk diserahkan kepada warga, warga dikumpulkan, warga hanya diserahkan fotocopy sertipikat karena sertipikat yang asli disimpan di Bank Pasar. Tidak ada warga yang keberatan ketika sertipikat mereka “ditahan” pihak bank,

mereka sadar kewajiban mereka untuk mengangsur pinjaman pada bank, jadi selama mereka belum dapat melunasi utang pada bank, bank dapat menyimpan sertipikat mereka. Bagi ke 21 warga yang mendapat bantuan pinjaman dari lembaga bantuan hukum lokal, mereka dengan sukarela menyerahkan sertipikat asli pada pihak LBH dan berencana akan mengambil kembali sertipikat tersebut setelah mereka melunasi hutang mereka pada LBH tersebut.

4.2 Ketelan (Kampung Totogan RT 3 RW VI Kelurahan Ketelan Kecamatan Banjarsari)

Pelaksanaan program penataan asset dan akses di Kelurahan Ketelan merupakan salah satu program penataan asset dan akses perintis di Kota Solo. Model penataan yang dilakukan adalah model penataan terpadu, yaitu selain distribusi tanah, pensertipikatan tanah juga meliputi juga penataan kawasan/lingkungan, berikut sarana dan prasarana masyarakat.

Ketelan merupakan salah satu kelurahan di Kecamatan Banjarsari Kota Solo. Luas wilayah Kelurahan Ketelan adalah 25,00 Ha terdiri dari 9 Rukun Warga dan 31 Rukun Tetangga. Jumlah penduduk sebanyak 3684 jiwa, terdiri dari 1828 laki-laki dan 1856 perempuan (Bank Data Per Bulan April 2012 Kelurahan Ketelan Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta). Dari segi kondisi kewilayahan, Kelurahan Ketelan berada di pusat kota sehingga komposisi lingkungan tidak hanya pemukiman penduduk tetapi juga terdapat beberapa usaha jasa dan industri seperti hotel dan restoran. Secara sosial ekonomi, penduduk Kelurahan Ketelan beragam, terdiri dari masyarakat mampu, menengah dan miskin.

Penataan Aset

Pada tahun 2005, warga masyarakat Kelurahan Ketelan di RT 3 RW VI sebanyak 44 Kepala Keluarga mengajukan permohonan pensertipikatan tanah pada 'tanah Negara' yang mereka tempati. Hal ini merupakan tindak lanjut dari sarasehan antara warga Kelurahan

Ketelan dengan Walikota Solo pada tanggal 27 September 2005. Beberapa alasan yang dijelaskan dalam Surat Permohonan Pensertipikatan Tanah Negara tanggal 12 Oktober 2005¹² yang mendasari permohonan tersebut adalah:

1. Bahwa warga sudah menempati tanah tersebut dalam jangka waktu yang lama, bahkan ada yang sudah lima puluh tahun lebih;
2. Bahwa semua Pemohon adalah benar-benar penduduk Kelurahan Ketelan, yang dibuktikan dengan adanya Kartu Tanda Penduduk (KTP);
3. Bahwa para Pemohon tidak mempunyai tempat tinggal selain yang ditempati saat ini;
4. Bahwa setiap tahun dipungut PBB dan semua warga aktif membayar;
5. Bahwa semua warga aktif dalam memenuhi hak dan kewajibannya sebagai warga Negara yang baik;
6. Bahwa semua yang mengajukan adalah warga tidak mampu (Keluarga Miskin/Gakin)

Sebelumnya, warga RT 3 RW 6 hanya mengetahui bahwa status tanah yang mereka tempati adalah Tanah Negara, dan berdasarkan pemahanan warga adanya ketentuan apabila warga menempati, mengusahakan dan memanfaatkan tanah Negara dengan baik secara terus menerus dalam jangka waktu 30 tahun, maka warga dapat mengajukan permohonan pensertipikatan tanah kepada Negara, dalam hal ini melalui Pemerintah Daerah Kota Surakarta.

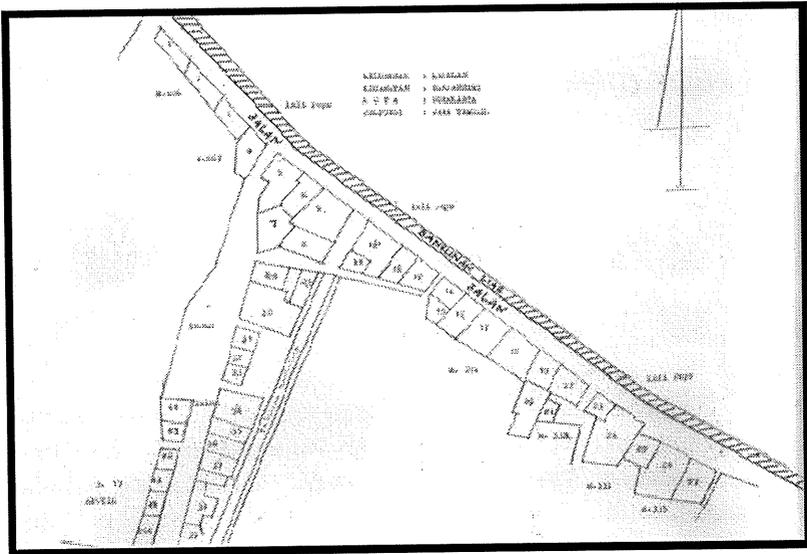
Pada tahun 2006-2007, Pemerintah Daerah Kota Surakarta memulai program penataan asset dan akses secara terpadu di Kelurahan Ketelan. Pemetaan masyarakat meliputi lingkungan kumuh, masyarakat tidak mampu dan status hukum tempat atau tanah yang ditinggali. Pada

¹²Surat Permohonan ditanda tangani atas nama Pemohon oleh Ketua RT 3 RW VI Kelurahan Ketelan, Bapak T. Sugiyanto, dan mengetahui Lurah Ketelan pada saat itu (Bapak Hendro Pramono), Ketua LPMK Kelurahan Ketelan (Bapak Dedy Purnomo) dan Camat Banjarsari pada saat itu (Bapak Hasta Gunawan),

tahap awal, Pemerintah Kota Surakarta melakukan koordinasi dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Surakarta terkait pemeriksaan status tanah di wilayah terkena program. Lebih lanjut, BPN Kota Surakarta menerapkan PRONA untuk kegiatan pensertipikatan secara massal tersebut. Dalam proses program penataan ini, warga dibebaskan dari biaya pensertipikatan, terkecuali penyediaan biaya patok/batas.

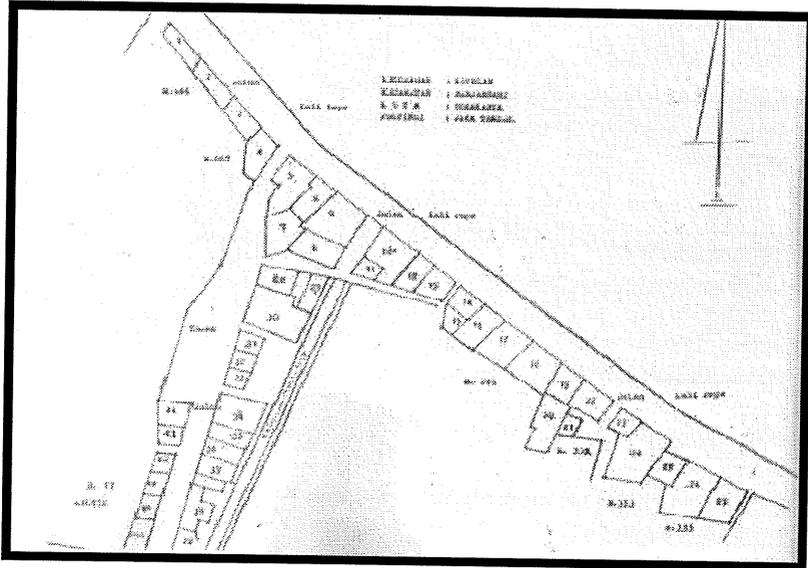
Selain pada Kampung Totogan RT 3 RW VI, untuk Kelurahan Ketelan, program tersebut dilakukan di 3 RT lain yaitu, RT 1 RW VI, RT 4 RW 2 dan RT 2 RW 9 (wawancara dengan Bapak Hendro Pramono, 3 Mei 2012). Dalam kasus RT 3 RW 6, tanah yang ditempati masyarakat dan diajukan permohonan kepemilikan serta pensertipikatannya kepada pemerintah, merupakan tanah eks swapraja. Sebelum pelaksanaan pensertipikatan tanah, Pemerintah Kota memberikan syarat kepada warga Totogan RT 3 RW 6 untuk melakukan pembongkaran bangunan liar di tepi langsung sungai Kali Pepe. Bangunan-bangunan tersebut sebagian besar dimiliki oleh Pemohon Pensertipikatan dan 4(empat) bangunan diantaranya dimiliki oleh warga bukan pemohon.

Peta 4
 Wilayah Kampung Totogan RT 3 RW VI (Sebelum Program)



Pada tahun 2007, pemberian tanah dan pensertipikatan melalui program PRONA diberikan kepada 44 KK. Penetapan ketentuan terkait sertipikat, seperti identitas atas nama untuk sertipikat, disepakati warga adalah Kepala Keluarga, terkecuali dalam hal-hal tertentu bisa ditetapkan lain, misalnya riwayat penguasaan tanah adalah penguasaan keluarga maka diperkenankan untuk satu sertipikat mempergunakan lebih dari satu atas nama. Dalam pemberian sertipikat kepada warga, Pemerintah Kota dan BPN menetapkan kebijakan adanya jangka waktu 5(lima) tahun peralihan sertipikat kepada pihak lain. Sebanyak 4 pemilik bangunan liar di tepi sungai (non pemohon sertipikat) berpindah setelah diperoleh kesepakatan melalui jalur musyawarah seluruh warga dan memperoleh ‘uang paku’ hasil sumbangan dari seluruh warga.

Peta 5
Wilayah Kampung Totogan RT 3 RW VI Kelurahan Ketelan
(Setelah Program)



Pemberian hak pemilikan tanah kepada warga miskin di lingkungan Totogan RT 3/ RW VI Kelurahan Ketelan ini merupakan pencampuran antara inisiatif warga (yang sifatnya *bottom up*) dengan penerapan perbaikan lingkungan dari Pemerintah Kota (*top down*).

Faktor pendukung utama dalam hal ini yaitu status tanah yang memungkinkan untuk diberikan kepada warga (tidak memiliki masalah). Selain itu, ditinjau dari dua pihak sebagai pemangku kepentingan dalam pelaksanaan program kegiatan ini, dapat diketahui sebagai berikut:

Pengajuan warga	Implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surakarta
Faktor pendukung: a. Ikatan dan solidaritas warga yang baik b. Peran tokoh masyarakat yang aktif c. Komunikasi antar warga dengan perangkat kelurahan dan kecamatan yang baik	Faktor pendukung: a. <i>Political will</i> dan komitmen dari pimpinan daerah b. Koordinasi Pemerintah Kota dan SKPD terkait; c. Sesuai dengan program kebijakan pemerintah dan SKPD. Misalnya: penerapan PRONA oleh BPN
Faktor penghambat: a. Dikarenakan proyek perintis, warga belum memiliki gambaran jelas tentang pemberian hak atas tanah, pensertipikatan, penerimaan program bantuan dan pemberdayaan b. Pola pikir (<i>mind set</i>) masyarakat miskin perkotaan yang harus dirubah, termasuk dalam menyikapi penerimaan bantuan	Faktor penghambat: a. Jenis pemberdayaan tidak seluruhnya sesuai dengan sikon dan karakteristik warga;

Pembukaan Akses Melalui Pemberdayaan

Setelah penataan asset melalui mekanisme pensertipikatan, Pemerintah Kota dan SKPD terkait Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapermas), Dinas Tata Ruang, Dinas Pekerjaan Umum, Badan Layanan Unit Daerah (BLUD), PDAM, dan lainnya menerapkan program pemberdayaan masyarakat, yaitu:

1. Penataan lingkungan, pembangunan sarana dan prasarana umum yang lebih baik seperti bantuan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH), perbaikan jalan dan penerangan jalan, pemasangan instalasi air bersih, MCK umum, taman hijau/tamanisasi, penerangan lampu jalan, perbaikan dan perluasan jalan. Program CSR dari beberapa instansi dan swasta juga terlibat didalam kegiatan ini.

2. Peningkatan pengetahuan warga tentang akses keuangan perbankan dan non perbankan, pengelolaan dana pinjaman serta perencanaan keuangan, dengan melibatkan BLUD, Bank Pasar, Bank Pemerintah, Bank Swasta, PNPM, Koperasi. Tujuan pemberdayaan ini adalah peningkatan pengetahuan dan kesadaran warga tentang pengelolaan keuangan dan menerapkan manfaat dari sertifikat tanah yang telah dimiliki secara bijaksana.
3. Pemberdayaan warga melalui pelatihan keterampilan warga dan bantuan peralatan pendukung, seperti keterampilan menjahit, jasa boga dan alat pendukung (catering yang dikelola ibu-ibu), koperasi bersama, usaha tanaman hias masih berjalan dengan baik.

Respon Warga Penerima Program

Sebagai wilayah penerapan program pada tahap awal di Solo, sebelumnya warga masyarakat tidak memiliki gambaran lengkap mengenai program penataan tanah dan reforma agraria. Tujuan awal pengajuan pensertipikatan tanah pada tahun 2005 adalah untuk memperoleh pemilikan tanah negara (Hak Milik) untuk bidang tanah yang telah dikelola dan ditempati dalam kurun waktu lama. Sehingga di kalangan warga, beberapa warga memiliki keraguan akan keberhasilan pengajuan tersebut.

Upaya yang dilakukan warga adalah membentuk Kelompok Kerja yang menangani pengurusan pengajuan pensertipikatan serta melakukan koordinasi dengan pihak kelurahan dan kecamatan. Upaya ini cukup efektif karena dapat menjaga ikatan diantara warga dan mengatasi permasalahan sosial di tingkat warga.

Respon warga pada tahun 2006, ketika BPN mulai melakukan pemanggilan dan pendataan cukup baik. Permohonan perolehan dan pensertipikatan yang diajukan dan diterbitkan pada tahun 2007, sesuai yaitu sebanyak 44 sertipikat untuk 44 bidang (tanpa adanya penataan luasan tanah). Pencantuman nama pemilik sertipikat sebagian besar adalah Kepala Keluarga sesuai dengan pengaturan dan kesepakatan

antara kelompok kerja dan warga. Luasan yang diperoleh berkisar 6–17 meter persegi per sertipikat.

Sesuai dengan sosialisasi pada awal penyerahan sertipikat, warga mengetahui:

1. Untuk menyimpan sertipikat dengan baik karena merupakan bukti kepemilikan yang sangat penting. Hal ini perlu ditekankan mengingat dari pengetahuan tentang kepentingannya, maka akan memberikan kesadaran pada warga untuk menjaga fisik sertipikat dengan baik.
2. Batas waktu minimal untuk peralihan sertipikat (melalui penjualan salah satunya), yaitu 5(lima) tahun. Hal ini penting untuk menjadi kendali bagi warga dalam jangka pendek untuk tidak mengalihkan kepemilikan secara gegabah.

Dari observasi, warga penerima program land reform dan sertifikasi menyadari bahwa sertipikat adalah sebagai bukti kepemilikan yang sah dan kuat dari tanah yang mereka miliki.

Konteks Pemahaman	Respon Warga
Pemahaman tentang hak milik	Sumber perolehan: <ul style="list-style-type: none"> • Warisan • Jual Beli • Program <i>Landreform</i>
	Implementasi: <ul style="list-style-type: none"> • Bisa digadaikan • Bisa dijual
‘Apa yang bisa dilakukan dengan sertipikat’	<ul style="list-style-type: none"> • Untuk bukti • Untuk membantu memperoleh akses pinjaman keuangan yaitu menjadi agunan pinjaman
Manfaat memiliki sertipikat	<ul style="list-style-type: none"> • Pemilikan secara resmi. • Pikiran tenang. • ‘Pegangan’

Meskipun demikian, selain sebagai bukti yang kuat, pemahaman warga mengenai hak milik secara lebih mendalam masih beragam, khususnya terkait dengan persoalan kemungkinan pengusuran.

Perbedaan juga terdapat pada penggunaan sertipikat dan jenis pemenuhan kebutuhan. Pada sebagian masyarakat yang mengagunkan sertipikatnya, biasanya uang hasil pinjamannya digunakan untuk modal usaha, biaya pendidikan anak dan tambahan kebutuhan sehari-hari. Namun tidak sedikit pula yang memilih untuk menyimpan sertipikat hak atas tanah mereka untuk berjaga-jaga seandainya ada keperluan darurat.

Dalam hal masyarakat bermaksud mengagunkan sertipikat hak atas tanah dan bangunan yang dimilikinya, lembaga keuangan yang dituju warga dalam mengajukan pinjaman keuangan dengan menjaminkan sertipikat tanah adalah:

1. Bank
2. Koperasi
3. Perorangan

Pemahaman warga tentang pengajuan pinjaman keuangan juga semakin meningkat. Hal ini ditunjukkan dengan pengetahuan warga untuk memilih sumber peminjaman, persyaratan pengajuan yang harus dipenuhi, proses pengajuan, detail pinjaman (jangka waktu dan besar cicilan) dan kewajiban yang harus dipenuhi sebagai peminjam. Pengetahuan ini diperoleh melalui:

1. Sosialisasi dari lembaga keuangan
2. Pengalaman pribadi
3. Pengalaman tetangga, kerabat dan komunitas umumnya

Hal penting dan menarik yang diperoleh melalui observasi kepada beberapa warga terkait pertanyaan ‘apakah mendapatkan tanah/rumah akan merubah keadaan orang miskin menjadi tidak miskin?’ sebagian besar justru menjawab tidak, karena alasan yang

terpenting untuk merubah kondisi seseorang dari miskin menjadi tidak miskin adalah memiliki pekerjaan atau penghasilan yang tetap.

Warga setempat dengan jawaban tidak, memandang faktor kepemilikan tanah/rumah bukan merupakan penentu perubahan kemiskinan menjadi tidak miskin, melainkan faktor penghasilan yang lebih tepat. Dalam pertanyaan lain, respon dari warga menggambarkan kepemilikan tanah/rumah lebih tepat terkait kepada ketenangan mereka dalam bertempat tinggal dan memiliki jaminan/pegangan. Namun demikian, dalam bagian lain, warga menyadari dan menjelaskan kepada peneliti tentang kepentingan bukti kepemilikan sertipikat dalam hal mengakses pinjaman dana, dan mereka telah melakukannya.

Gambaran di atas adalah perspektif pertama dari warga miskin perkotaan dalam melihat hubungan kepemilikan asset dengan persoalan kemiskinan. Di satu sisi faktor 'kepemilikan atas tanah/bangunan' memang sangat penting dan mereka buktikan dengan perjuangan untuk kepemilikan, kerelaan menempati tanah dalam luasan kecil namun milik pribadi, dan komitmen untuk tidak menjual tanah & bangunan. Namun hal tersebut lebih terkait pada perasaan aman dalam bertempat tinggal. Bahkan dalam kasus ini, tidak terkait dengan pengakuan kependudukan secara legal sebagaimana Kasus di Kadipiro, karena warga Kampung Totogan RT 3 RW VI Ketelan ini telah memperoleh pengakuan kependudukan resmi kependudukan sebelum adanya program ini.

Dalam sisi lain, faktor 'kepemilikan atas tanah/bangunan' yang disertai bukti berupa sertipikat memang bisa memberikan manfaat dalam hal keuangan bagi mereka, namun mereka sangat menyadari hal itu tidak akan secara langsung memberikan perubahan miskin menjadi tidak miskin, melainkan akan membantu mereka dalam penyelesaian permasalahan keuangan tertentu atau lebih berdaya, misalnya dalam hal digunakan sebagai modal berusaha. Mereka menyadari bahwa mereka harus memperoleh penghasilan apabila ingin merubah keadaan.

Hal ini mejelaskan bahwa dalam kasus warga Kampung Totogan RT 3 RW VI Kelurahan Ketelan ini, faktor 'kepemilikan

tanah/bangunan' bukan menjadi faktor tunggal dan penentu langsung dalam perubahan keadaan. Akan tetapi bisa dikatakan menjadi pintu masuk bagi masyarakat apabila memiliki motivasi untuk merubah keadaan, yaitu dengan memiliki rasa aman bertempat tinggal, membantu memenuhi kebutuhan, memberikan kepercayaan diri, mengurangi kekhawatiran dan sarana dalam memperoleh/memasuki akses keuangan dan pemberdayaan.

Respon warga pada pemberdayaan sebagian besar cukup baik. Dalam hal pemberdayaan lingkungan, hasil yang diperoleh adalah peningkatan kondisi kawasan menjadi lebih baik dan sehat. Lingkungan menjadi aman, asri dan terpelihara. Citra lingkungan pun membaik. Hal ini berdampak pada kenyamanan kehidupan warga. Dalam hal ini terjadi perubahan pola pikir warga untuk mampu menciptakan lingkungan yang aman, baik dan sehat.

Dalam hal pemberdayaan keterampilan, sebenarnya warga merespon dengan baik. Akan tetapi terdapat kendala, yaitu tidak seluruh program pelatihan keterampilan dapat diikuti warga disebabkan situasi dan kondisi warga yang tidak memungkinkan. Misalnya: waktu pelatihan yang bersamaan dengan jam kerja. Warga cenderung memprioritaskan pekerjaan disebabkan untuk memperoleh penghasilan untuk memenuhi kebutuhan. Di sisi lain, warga pun sebenarnya memiliki kesadaran tentang pentingnya memiliki keterampilan lain/tambahan yang akan membantu mereka di masa depan. Pelatihan keterampilan yang memperoleh respon cukup baik adalah pelatihan memasak dan pengelolaan catering, pelatihan usaha tanaman hias, menjahit. Jenis-jenis pelatihan tersebut dapat diikuti oleh warga – khususnya kaum wanita- yang tidak bekerja.

4.3 Setabelan Banjarsari (Kampung Pringgading RT 4 RW IX Kelurahan Setabelan)

Pelaksanaan program penataan asset dan akses di Kelurahan Setabelan merupakan program penataan asset dan akses yang

mengambil contoh program penataan terpadu yang sama sebelumnya di wilayah yang bertetangga yaitu Kelurahan Ketelan.

Setabelan merupakan salah satu kelurahan di Kecamatan Banjarsari Kota Solo. Luas wilayah Kelurahan Setabelan adalah 27,75 Ha terdiri dari 9 Rukun Warga dan 31 Rukun Tetangga. Jumlah penduduk sebanyak 4257 jiwa, terdiri dari 2132 laki-laki dan 2125 perempuan (Bank Data Kelurahan Setabelan Kecamatan Banjarsari Bulan Mei 2012). Dari sisi kondisi kewilayahan, Kelurahan Setabelan berada di pusat kota sehingga komposisi lingkungan:

1. Selain pemukiman penduduk tetapi juga terdapat pasar tradisional, beberapa usaha jasa dan industry seperti hotel dan restoran.
2. Secara sosial ekonomi, penduduknya Kelurahan Setabelan beragam, terdiri dari masyarakat mampu, menengah dan miskin.
3. Multi etnis

Penataan Aset

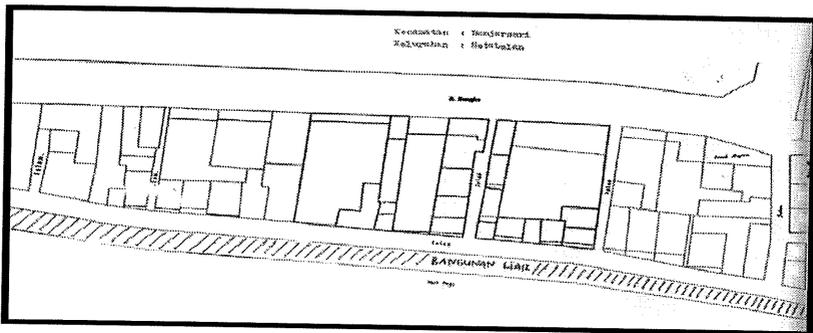
Untuk mempersiapkan pengajuan program penataan agraria, warga Kampung Pringgading RT 4 RW IX membentuk kelompok kerja yang disebut POKMASDARTIBNAH (Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan) dan disosialisasikan pada bulan Maret 2008. Sebagaimana di wilayah lain, Kelompok Kerja yang dibentuk warga sangat berperan untuk:

1. Menjadi jembatan komunikasi antara warga dengan pemerintah daerah.
2. Menangani pengaturan penataan lahan dan koordinasi masalah administratif warga pemohon.
3. Menjaga ikatan sosial diantara warga dan mengatasi permasalahannya.

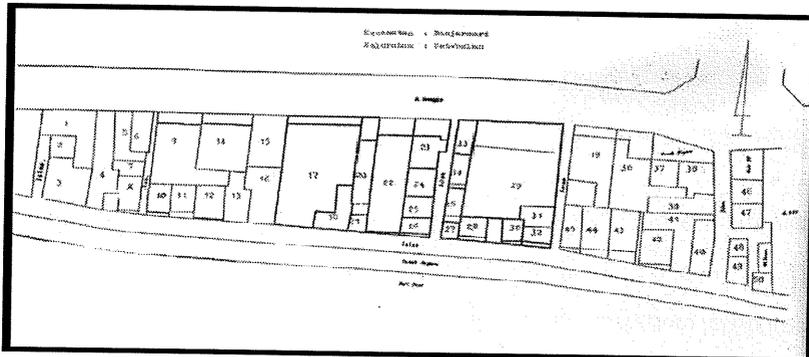
Pengajuan penerbitan sertipikat oleh warga masyarakat Kelurahan Setabelan di RT 4 RW IX pada awalnya adalah untuk 60 Kepala Keluarga untuk tanah Negara yang mereka tempati. Pada bulan Juli 2008, penyerahan sertipikat simbolis dilakukan. Permohonan perolehan

dan pensertipikatan yang diajukan dan diterbitkan yaitu sebanyak 50 sertipikat untuk 53 Kepala Keluarga. Luasan yang diperoleh berkisar antara 5–11 meter persegi. Dalam pemberian sertipikat kepada warga, Pemerintah Kota dan BPN menetapkan kebijakan adanya jangka waktu 5(lima) tahun peralihan sertipikat kepada pihak lain.

Peta 6
Wilayah Kampung Pringgading RT 4 RW IX
Kelurahan Setabelan (Sebelum Program)



Peta 7
Wilayah Kampung Pringgading RT 4 RW IX
Kelurahan Setabelan (Setelah Program)



Faktor pendukung utama dalam hal ini yaitu status tanah yang memungkinkan untuk diberikan kepada warga (tidak memiliki masalah). Selain itu, ditinjau dari dua pihak sebagai pemangku kepentingan dalam pelaksanaan program kegiatan ini, dapat diketahui sebagai berikut:

Pengajuan warga	Implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surakarta
<p>Faktor pendukung:</p> <ol style="list-style-type: none"> Adanya gambaran awal dari pelaksanaan program sebelumnya di wilayah lain; Ikatan dan solidaritas warga yang baik Peran tokoh masyarakat yang aktif Komunikasi antar warga dengan perangkat kelurahan dan kecamatan yang baik 	<p>Faktor pendukung:</p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Political will</i> dan komitmen dari pimpinan daerah Koordinasi Pemerintah Kota dan SKPD terkait; Sesuai dengan program kebijakan pemerintah dan SKPD. Misalnya: penerapan PRONA oleh BPN
<p>Faktor kesulitan atau penghambat:</p> <ol style="list-style-type: none"> Jumlah pemohon lebih banyak dari pada jatah alokasi sertipikat dari BPN; Pola pikir (<i>mind set</i>) masyarakat miskin perkotaan yang harus dirubah, termasuk dalam menyikapi penerimaan bantuan 	<p>Faktor penghambat:</p> <ol style="list-style-type: none"> Keterbatasan jumlah alokasi sertipikat dibanding pemohon; Jenis pemberdayaan tidak seluruhnya sesuai dengan sikon dan karakteristik warga;

Pembukaan Akses Melalui Pemberdayaan

Setelah penataan asset melalui mekanisme pensertipikatan, Pemerintah Kota dan SKPD terkait Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapermas), Dinas Tata Ruang, Dinas Pekerjaan Umum, Badan Layanan Unit Daerah (BLUD), PDAM, dan lainnya menerapkan program pemberdayaan masyarakat, yaitu:

1. Penataan lingkungan, pembangunan sarana dan prasarana umum yang lebih baik seperti bantuan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH),

- perbaikan jalan dan penerangan jalan, akses air bersih, MCK umum, taman hijau. Program CSR dari beberapa instansi dan swasta juga terlibat didalam kegiatan ini.
2. Peningkatan pengetahuan warga tentang akses keuangan perbankan dan non perbankan, pengelolaan dana pinjaman serta perencanaan keuangan, dengan melibatkan BLUD, Bank Pasar, Bank Pemerintah, Bank Swasta, PNPB, Koperasi. Tujuan pemberdayaan ini adalah peningkatan pengetahuan dan kesadaran warga tentang pengelolaan keuangan dan menerapkan manfaat dari sertipikat tanah yang telah dimiliki secara bijaksana.
 3. Pemberdayaan warga melalui pelatihan keterampilan warga dan bantuan peralatan pendukung, seperti keterampilan menjahit, jasa boga dan alat pendukung (catering yang dikelola ibu-ibu), koperasi bersama.

Respon Warga Penerima Program

Dalam pelaksanaan program pendistribusian dan penertipikatan tanah serta pemberdayaan masyarakat, baik aparat pemerintah daerah, SKPD serta warga Kampung Pringgading RT 4 RW 9 telah memiliki gambaran awal melalui pelaksanaan penataan asset dan pemberdayaan masyarakat sebelumnya yaitu di Kampung Totogan RT 3 RW VI Kelurahan Ketelan. Meskipun demikian, tidak seluruh program dan pelaksanaan serupa, mengingat selain persamaan diantara kedua kampung, juga terdapat perbedaan, misalnya dalam hal perolehan gambaran awal masyarakat untuk penerapan program, jumlah pemohon dan luasan lahan, kesepakatan warga dan pimpinan wilayah dalam menyikapi permasalahan sosial.

Jumlah sertipikat adalah 50 sertipikat untuk 53 pemilik. Hal ini dimungkinkan mengingat terdapat 3 (tiga) bidang tanah dan sertipikat diperuntukan untuk 6 (enam) pemilik atau nama. Upaya ini dilakukan untuk menyasiasi keterbatasan alokasi jumlah sertipikat yang diberikan oleh BPN dengan jumlah pemohon/warga.

Pencantuman nama pemilik sertifikat sebagian besar adalah Kepala Keluarga sesuai dengan pengaturan dan kesepakatan antara kelompok kerja, RT dan warga. Namun demikian, hal ini tidak bersifat kaku dikarenakan pada beberapa keadaan bisa dilakukan selain itu, seperti dalam hal tanah dan rumah merupakan penguasaan keluarga atau warisan atau sumber penguasaan bukan berasal dari Kepala Keluarga melainkan dari pihak istri Kepala Keluarga.

Dari observasi, warga penerima program land reform dan sertifikasi menyadari bahwa sertifikat adalah sebagai bukti kepemilikan yang sah dan kuat dari tanah yang mereka miliki.

Konteks Pemahaman	Respon Warga
Pemahaman tentang hak milik	Sumber perolehan: <ul style="list-style-type: none"> • Warisan • Jual Beli • Program Land Reform
	Implementasi: <ul style="list-style-type: none"> • Bisa digadaikan • Bisa dijual • Bisa diwariskan
'Apa yang bisa dilakukan dengan sertifikat?'	<ul style="list-style-type: none"> • Untuk bukti • Untuk membantu memperoleh akses pinjaman keuangan yaitu menjadi agunan pinjaman
Manfaat memiliki sertifikat	<ul style="list-style-type: none"> • Bisa membangun rumah • Pemilikan secara resmi. • Pikiran tenang. • Tidak ada keperluan sewa yang biasanya harus dianggarkan • Jaminan hari tua • Apabila terjadi satu dan lain hal, bisa menunjukkan kepemilikan

Pemahaman warga mengenai hak milik secara lebih mendalam masih beragam, khususnya terkait dengan persoalan kemungkinan

penggusuran juga menunjukkan tingkat pemahaman yang lebih tinggi karena beberapa menjawab bahwa dengan sertipikat, walaupun terjadi penggusuran maka implementasinya tidak akan sama dengan orang yang tidak memiliki sertipikat hak atas tanah dan bangunan, karena ada kompensasi (“imbalan”) yang bisa diganti berdasarkan bukti kepemilikan tersebut.

Selain perbedaan pemahaman di atas, perbedaan juga terdapat pada penggunaan sertipikat dan jenis pemenuhan kebutuhan. Di Kelurahan Setabelan ini sertipikat juga digunakan sebagai agunan untuk mencari pinjaman untuk modal usaha, biaya pendidikan anak, biaya perbaikan rumah atau untuk pembelian kendaraan bermotor.

Pemahaman warga tentang pengajuan pinjaman keuangan juga semakin meningkat. Pengetahuan warga untuk memilih sumber peminjaman, persyaratan pengajuan yang harus dipenuhi, proses pengajuan, detail pinjaman (jangka waktu dan besar cicilan) dan kewajiban yang harus dipenuhi sebagai peminjam. Pengetahuan ini diperoleh melalui penjelasan langsung lembaga keuangan, pengalaman pribadi, tetangga, kerabat dan komunitas umumnya. Komunitas berperan cukup penting dalam hal pembentukan kelompok untuk kepentingan pengajuan pinjaman kepada lembaga keuangan. Pembentukan kelompok ini memberikan keuntungan pada lembaga pemberi pinjaman dan warga sebagai peminjam¹³.

Berbeda dengan kasus Kampung Totogan Ketelan, dalam hal hubungan ‘perolehan tanah/rumah dengan kemungkinan perubahan keadaan orang miskin menjadi tidak miskin, jawaban yang

¹³(1) Pengajuan pinjaman dalam jumlah dan besaran sesuai alokasi lembaga keuangan, yang diberikan kepada beberapa orang sebagai anggota kelompok; (2) Mencegah terjadinya masalah kemacetan pembayaran yang berdampak pada seluruh anggota kelompok. Penyelesaian akan dilakukan sesuai kesepakatan kelompok. Alternatif yang dilakukan oleh warga Kampung Pringgading RT 4 RW IX Kelurahan Setabelan adalah dengan mewajibkan setiap anggota mengumpulkan dana dalam jumlah kecil namun rutin sebagai dana talangan apabila terjadi kemacetan pembayaran oleh salah satu anggota.

disampaikan warga Kampung Pringgading RT 4 RW IX Setabelan sebagian besar adalah bisa. Adapun warga dengan jawaban tidak berpendapat bahwa perolehan tanah/rumah memang seharusnya bisa merubah keadaan miskin menjadi tidak miskin, namun kebutuhan lain yang harus dipenuhi termasuk menabung.

Hal yang bisa ditarik dari gambaran di atas adalah gambaran ke-2 dari perspektif warga miskin perkotaan tentang keterkaitan faktor 'kepemilikan atas tanah/bangunan' dengan perubahan keadaan miskin menjadi tidak miskin. Warga masyarakat dalam kategori ini memandang bahwa kepemilikan menjadi sangat penting dan mereka dapat berdaya dengan mempergunakan secara maksimal modal kepemilikan tersebut untuk berbagai hal.

Respon warga pada pemberdayaan sebagian besar cukup baik. Dalam hal pemberdayaan lingkungan, hasil yang diperoleh adalah peningkatan kondisi kawasan menjadi lebih baik dan sehat. Lingkungan menjadi aman, asri dan terpelihara. Citra lingkungan pun membaik. Hal ini berdampak pada kenyamanan kehidupan warga. Dalam hal ini terjadi perubahan pola pikir warga untuk mampu menciptakan lingkungan yang aman, baik dan sehat.

Dalam hal pemberdayaan keterampilan, sebagaimana warga Kampung Totogan terdapat kendala, yaitu tidak seluruh program pelatihan keterampilan dapat diikuti warga disebabkan situasi dan kondisi warga yang tidak memungkinkan dan meskipun warga memiliki kesadaran tentang pentingnya memiliki keterampilan lain/tambahan yang akan membantu mereka di masa depan warga cenderung memprioritaskan pekerjaan disebabkan untuk memperoleh penghasilan untuk memenuhi kebutuhan. Sebagaimana pun di Kampung Totogan, pelatihan keterampilan yang memperoleh respon cukup baik di Kampung Pringgading adalah pelatihan memasak dan pengelolaan catering, dan menjahit yang dapat diikuti oleh warga – khususnya kaum wanita – yang tidak bekerja.

BAB V

KELEMBAGAAN "REFORMA AGRARIA" PERKOTAAN

Oleh : *Sentiela Oktaviana dan Lilis Mulyani*

5.1 Setting Kelembagaan Reforma Agraria Perkotaan

Dalam konsep Reforma Agraria perkotaan, setting kelembagaan yang direncanakan adalah BPN daerah, khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, melaksanakan program penataan aset-nya, khususnya di lokasi-lokasi yang teridentifikasi telah *clean and clear*, dari konflik atau sengketa pertanahan; dan mulai melakukan proses penguatan aset berupa proses sertipikasi.

Setelah proses sertipikasi selesai dilaksanakan dan sertipikat dikeluarkan atas nama penerima manfaat, barulah BPN khususnya Bidang Pemberdayaan Masyarakat Kantor Pertanahan Setempat, bekerjasama dengan Pemerintah Kota atau Pemerintah setempat untuk mulai melakukan penataan akses, berupa:

- a. Penataan infrastruktur jalan kampung;
- b. Penambahan kebutuhan komunitas seperti akses air, listrik, maupun akses lainnya;
- c. Peningkatan kapasitas melalui pelatihan dan bimbingan teknis;
- d. Pembukaan akses pada permodalan dengan mekanisme yang tidak memberatkan penerima manfaat;
- e. Pembukaan akses pasar.

Dalam konteks pelaksanaan Reforma Agraria perkotaan di Kota Surakarta, setting kelembagaan ini juga tidak bisa dilepaskan dari keberadaan dan tupoksi khusus dari beberapa unit satuan kerja di Pemerintah Kota Surakarta yang menjadi *key institutions*, atau lembaga

kunci dalam proses penataan aset dan penataan akses, yang digandengkan oleh BPN setempat dengan Program Reforma Agraria.

5.2 Pemerintah Kota Surakarta

5.2.1 Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BP3AKB) Kota Surakarta

Badan Pemberdayaan Masyarakat Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BP3AKB) Kota Surakarta merupakan bagian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan Walikota Surakarta sebagai pimpinan. Selain bertanggung jawab terhadap perlindungan dan pemberdayaan anak dan perempuan, BP3AKB atau yang lebih dikenal masyarakat sebagai Bapermas memiliki salah tugas utama yaitu memperbaiki dan memajukan ekonomi rakyat sebagai upaya mengentaskan kemiskinan dengan berbagai cara, antara lain mengembangkan usaha ekonomi kerakyatan di sektor informal dengan mendayagunakan potensi ekonomi warga, peningkatan lembaga ekonomi dan stimulan dana pembangunan.

Bapermas memiliki peran sangat dominan terkait pemberdayaan masyarakat. Bapermas bertugas memberi dukungan atas penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang pemberdayaan masyarakat, Serta bertanggung jawab atas pembinaan dan pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat. Sebagai koordinator dan motor penggerak, Bapermas membantu membuka jalan bagi warga terhadap akses pemberdayaan ekonomi.

Salah satu misi besar dari Bapermas Kota Surakarta adalah menjadi Kota Surakarta sebagai kota layak anak. Kota Surakarta merupakan salah satu kota yang dipilih oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia untuk Uji Coba Model Kota Layak Anak sejak 2006. Untuk menciptakan kota layak anak, Bapermas memiliki program besar untuk mengurangi jumlah permukiman kumuh dan tidak sehat khususnya bagi anak. Pemerintah

Kota Surakarta perlu terus memperluas kawasan infrastruktur kota yang mempertimbangkan ruang bagi Anak.

Salah satu program yang dicetus Bapermas untuk menciptakan kota layak anak adalah Program Rumah Layak Huni. Sejak 2006 hingga sekarang sudah dapat dirasakan warga Surakarta di seluruh kecamatan di Kota Surakarta. Setiap penerima program mendapat 2 juta rupiah dalam bentuk bahan bangunan. Dengan 2 juta rupiah perubahan secara fisik yang terjadi pada rumah warga sangat sedikit.

Tabel 8
Jumlah Penerima Program Rumah Tidak Layak Huni
di Tiap Kecamatan di Kota Surakarta 2006-2011

No	Kecamatan	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	Laweyan	16	128	188	186	111	27
2	Serengan	14	82	24	157	210	-
3	Pasar Kliwon	85	322	533	448	60	30
4	Jebres	56	221	325	323	103	107
5	Banjarsari	54	247	391	386	66	86
Jumlah		225	1.000	1.461	1.500	550	250

Menurut kepala Bapermas, Hasta Gunawan, untuk tahun 2012 diperkirakan bantuan RTLH akan mencapai 1250 penerima. Besarnya bantuan pun mengalami kenaikan menjadi 2.500.000 per rumah.

Sebagai lembaga daerah yang fokus terhadap pemberdayaan warga, penting untuk melakukan pendekatan personal kepada setiap warga karena persoalan dan potensi tiap warga yang dapat diberdayakan dan dikembangkan berbeda satu dengan lainnya.

5.2.2 Badan Layanan Usaha Daerah (BLUD) Griya Layak Huni

Walaupun terus menjalankan program Rumah Tidak Layak Huni, pada 29 April 2009, sebagai bukti keseriusan pemerintah daerah terhadap urgensi kebutuhan warga terhadap rumah tinggal yang layak

huni, Bapermas dengan bantuan dari berbagai instansi lainnya membentuk Badan Layanan Umum Daerah Griya layak Huni (BLUD GLH) dengan tujuan memberikan layanan kepada masyarakat yang akan meningkatkan huniannya dari yang tidak layak huni menjadi layak huni dalam rangka pengentasan lingkungan kumuh. Pemerintah kota sadar apabila hanya dengan jumlah bantuan sebesar 2–2,5 juta rupiah tidak akan mampu mengubah setiap rumah di Kota Surakarta menjadi layak huni. Untuk itulah, BLUD GLH hadir untuk membuka harapan yang lebih besar terhadap terwujudnya rumah layak huni melalui pembiayaan dan perencanaan menyeluruh yang lebih mapan.

Sebenarnya, Badan Layanan Umum Daerah adalah juga SKPD, namun sesuai dengan namanya secara khusus BLUD dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang/jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Oleh karena BLUD masih merupakan bagian dari perangkat pemerintah daerah, status hukum BLUD tidak terpisah dari pemerintah daerah. Namun BLUD diberikan keleluasaan dalam pengelolaan keuangan secara fleksible. BLUD dapat menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, seperti pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya. BLUD GLH sifatnya seperti perusahaan umum milik daerah, mengutamakan pelayanan kepada warga yang membutuhkan rumah tinggal yang layak huni dan BLUD tidak dilarang untuk mengelola keuangan secara lebih terbuka seperti pada Rumah Sakit Umum Daerah. Selanjutnya BLUD GLH menjadi bagian SKPD yang mandiri, Bapermas setelah membidani bertindak sebagai tim pengawas, dan BLUD GLH diwajibkan untuk terus berkoordinasi dengan Bapermas.

Berbeda dengan RTLH, bantuan yang diberikan BLUD GLH sifatnya sangat luas. Jenis bantuan yang ditawarkan sangat beragam mulai dari bantuan teknis hingga bantuan penjaminan. Bantuan teknis meliputi pembuatan rumah layak huni, pembuatan rencana anggaran rumah layak huni, menghubungkan konsumen dengan

lembaga keuangan yang sudah bekerja sama dengan BLUD GLH, mencari CSR yang dapat digunakan untuk membantu sesuai kebutuhan sesuai kebutuhan. Penjaminan diberikan kepada masyarakat yang meminjam ke lembaga keuangan untuk merenovasi rumah tidak layak huni atau membangun rumah baru, dengan catatan, penjaminan hanya diberikan jika ada kekurangan nilai pinjaman yang ditentukan oleh bank dalam rangka membuat konsumen menjadi bankable (syarat jaminan dari bank tetap diberlakukan untuk membina kedisiplinan masyarakat dalam menunaikan kewajiban pengembalian pinjaman). BLUD GLH akan memberikan pendampingan hingga pinjaman disetujui perbankan. Selain dari segi fisik dan pembiayaan, BLUD GLH juga memperhatikan aspek legalitas dan sosial. Karena memiliki banyak aspek tersebut dalam menjalankan tugas dan program, BLUD memiliki mitra utama antara lain Kementerian Perumahan Rakyat, Kementerian Pekerjaan Umum, SUF Indonesia, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, The UN Habitat, dan LSM lokal.

Secara utama dari BLUD GLH adalah pada permukiman kumuh. BLUD GLH memberikan pelayanan pada masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) yang memiliki kemampuan mengangsur dan tinggal di rumah atau lingkungan kumuh. Masyarakat berpenghasilan rendah adalah warga masyarakat dengan penghasilan maksimal Rp3.500.000,00. BLUD GLH telah bekerjasama dengan lembaga keuangan yaitu Swamitra Bukopin, Bank Solo dan BTN Syariah. Masyarakat yang sudah dilayani oleh BLUD GLH antara lain di Pajang, Kadipiro, Kemlayan, Gempolan, Guwosari, Ngemplak Sutan, Kratonan. Sasaran utama dari BLUD GLH adalah pada perbaikan kumuh perkotaan. Walaupun prioritas pada rumah tidak layak huni, BLUD juga tidak membatasi bantuan dan pendampingan bagi para pemilik rumah yang sudah layak huni menjadi lebih baik lagi.

5.2.3 Dinas Tata Ruang Kota

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Surakarta maka dibentuk Dinas Tata Ruang Kota yang merupakan bagian dari SKPD

Kota Surakarta. Dinas Tata Ruang sebagai salah satu unit teknis memegang peranan sentral dalam penataan ruang dan merumuskan kebijakan-kebijakan strategis pembangunan, pengembangan kota dan tata ruang kota. Dalam menjalankan tugas pokok tersebut, dinas tata ruang Kota Surakarta melaksanakan perencanaan ruang yang terdiri dari perencanaan rinci dan perencanaan kawasan strategis. Dengan menganut asas transparansi setiap perencanaan rinci dan kawasan dapat diakses oleh masyarakat. Dinas Tata Kota mengeluarkan Peta Keterangan Rencana Kota yang berfungsi untuk mengetahui lebih rinci pemanfaatan tanah terhadap rencana kota. Peta ini akan berlaku selama tidak ada perubahan tentang Rencana tata Ruang Kota.

Dengan karakteristik Surakarta sebagai wilayah perkotaan, keterbatasan lahan dan semakin banyaknya bermunculan kantong-kantong permukiman kumuh di lahan ilegal, seperti bantaran sungai dan pinggir rel kereta, menjadi tantangan tersendiri bagi Pemerintah Kota Surakarta dalam hal perencanaan ruang kota. Pemerintah Kota Surakarta melalui dinas tata ruang dituntut memiliki strategi tepat dalam hal pemanfaatan ruang yang terdiri dari pemanfaatan tata guna lahan dan pengendalian tata guna lahan. Salah satu cara pengendalian, penertiban wilayah, dan upaya menciptakan sebuah penataan ruang yang memenuhi standar, dinas tata ruang kota memiliki kewenangan memberikan rekomendasi ijin lokasi bagi para pihak yang bermaksud memanfaatkan ruang dan tanah di Kota Surakarta.

Penguasaan lahan secara ilegal oleh masyarakat miskin kota menjadi objek utama bagi program reforma agraria perkotaan. Tidak berbeda dengan tujuan mekanisme reforma agraria perdesaan, RA di perkotaan juga bertujuan mengurangi kemiskinan. Namun Reforma agraria perkotaan mengalami evolusi dan penyesuaian-penyesuaian khususnya terhadap mekanisme, pada prakteknya reforma agraria diartikan secara luas, yaitu pemberian aset dan dilanjutkan dengan pembukaan terhadap akses ekonomi. Di perkotaan, tanah yang dapat dikategorikan sebagai objek reforma agraria sangat terbatas, sehingga umumnya BPN lebih fokus pada penguatan hak atas tanah (aset) bagi beberapa keluarga miskin yang menempati tanah secara ilegal serta

pemberdayaan ekonomi (akses). Untuk memperlancar program, BPN bekerjasama dengan Bapermas serta pihak kelurahan di setiap wilayah mengkonsultasikan pada dinas tata ruang kota terkait penataan (konsolidasi) tanah, pengendalian ruang yang meliputi tata bangunan dan lingkungan serta ketertibannya. Terkait dengan reforma agraria perkotaan yang salah satunya realisasinya berupa konsolidasi tanah, baik secara horisontal maupun vertikal. Setiap perencanaan tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang kota demi efektifnya hasil dari konsolidasi tanah. Selain berperan dalam konsolidasi tanah, peta rencana tata ruang kota yang dikeluarkan dinas tata ruang kota menjadi pertimbangan bagi pemerintah kota dan BPN untuk menentukan lokasi relokasi.

Secara spesifik tugas dinas tata Kota Surakarta adalah memberikan rekomendasi Ijin Merubah, Mendirikan dan Membongkar Bangunan (IMB). Setiap orang pribadi atau Badan Hukum yang sudah mengantongi Ijin Pemanfaatan Ruang (IPR) berhak memanfaatkan ruang untuk kegiatan tertentu, IPR berlaku selama lokasi tersebut dipakai sesuai dengan pemanfaatannya dan tak bertentangan dengan kepentingan umum. Untuk memperoleh IPR cukup mudah, pemohon hanya mengajukan permohonan ijin kepada Walikota melalui BPMPT dengan melampirkan syarat sbb:

1. Surat bukti kepemilikan
2. Copy PBB terakhir
3. KTP

Sebagian bagian meningkatkan kualitas pelayanan publik, permohonan IPR tidak ditarik Retribusi.

5.2.4 SKPD lainnya

Dalam konteks pelaksanaan program Reforma Agraria di Kota Surakarta, unit-unit Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) terkait langsung maupun tidak langsung dikerahkan berdasarkan koordinasi dari Bapermas dibawah kontrol langsung Walikota Surakarta dan Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional diantaranya terdiri dari:

- a. Dinas Tenaga Kerja,
- b. Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah,
- c. Perusahaan Daerah Air Minum,
- d. Bank Indonesia,
- e. Perusahaan Listrik Negara,
- f. Bank Pasar Solo.

Dalam pelaksanaan rintisan program Reforma Agraria di Kadipiro, maupun dalam konteks pelaksanaan penataan wilayah di Setabelan dan Ketelan, masing-masing SKPD diberi ruang untuk memberikan bantuan sesuai dengan kewenangan masing-masing; misalnya pemberdayaan dari segi peningkatan keterampilan oleh Dinas Tenaga Kerja; pemberian akses air minum oleh PDAM; pemberian akses penerangan oleh PLN dan dibantu oleh pihak swasta; Bank Indonesia juga dalam tiga lokasi yang menjadi lokasi penelitian memberikan bantuan meskipun dalam bentuk yang berbeda. BI di Ketelan dan Setabelan memberikan bantuan dengan membangun fasilitas umum MCK bertingkat; sementara di Kadipiro membantu membangun Gedung Serba Guna yang saat ini berfungsi sebagai Mushalla dan tempat pertemuan resmi warga Kampung Kragilan Kadipiro.

Dalam konteks Kota Surakarta, bergeraknya SKPD yang ada tidak lain dikarenakan sosok kepemimpinan walikota dan jajarannya yang memiliki visi misi yang seragam untuk penataan wilayah kota. Karena itu dengan berpikir berbeda dari biasa, dicarikanlah jalan bagi SKPD untuk menjalankan program yang telah direncanakan. Apabila jalur birokrasi tidak memiliki ruang yang memadai untuk menjalankan dan melaksanakan program yang telah direncanakan; para pimpinan kota kemudian mencarikan jalan lain, misalnya dengan menjalin kerjasama dengan pihak swasta atau dengan memanfaatkan program *Corporate Social Responsibility (CSR)* yang ada di Kota Surakarta.

Pengeralahan sumber daya di dalam dan di luar birokrasi tata pemerintahan kota ini juga merupakan sebuah terobosan baru dalam model pemerintahan dan pelaksanaan program di Kota Surakarta

karena mengoptimalkan seluruh sumber daya yang ada dan memanfaatkan *networking* dan sumber daya di luar birokrasi pemerintahan Kota Surakarta.

BAB VI

ANALISIS PELAKSANAAN PROGRAM DI LEVEL MASYARAKAT

Oleh : *Tim Peneliti*

6.1 Penataan Struktur Penggunaan, Penguasaan, Pemanfaatan dan Pemilikan Tanah di Wilayah Perkotaan

Tim membedakan tiga lokasi menjadi lokasi yang secara tegas disebutkan sebagai lokasi pilot project Reforma Agraria Perkotaan yaitu Kampung Kragilan Sawah Kelurahan Kadipiro, dan dua kampung lainnya yaitu Kampung Totogan di Kelurahan Ketelan dan Kampung Pinggir Kali Pepe di Kelurahan Setabelan sebagai lokasi pembandingan pelaksanaan penataan wilayah perkotaan melalui mekanisme konsolidasi tanah.

Di lokasi Kampung Kragilan, perubahan struktur penggunaan dan penguasaan serta pemilikan tanah terjadi secara signifikan; yaitu berubahnya kepemilikan tanah dari 15 orang pemilik sertipikat, menjadi 54 orang penggarap atau orang yang menempati tanah untuk keperluan tempat tinggal dan tempat usaha. Sementara di Ketelan dan Setabelan, tidak terjadi perubahan struktur kepemilikan, karena yang menjadi penerima manfaat program penataan wilayah adalah orang-orang yang memang telah menempati lokasi selama puluhan tahun lamanya.

Perubahan luasan tanah yang dimiliki juga bisa dilihat secara signifikan di lokasi Kampung Kragilan Sawah, yaitu dari awalnya 15 orang yang memiliki rata-rata $\pm 150 \text{ m}^2$ tanah menjadi terbagi kepada 54 orang dengan luasan kepemilikan tanah antara 33 – 113 m^2 . Pembagian luasan kepemilikan ini didasarkan pada luasan tanah yang

digarap sejak tahun 1998-an atau yang di"over-garap" dari penggarap lama. Dalam proses pelaksanaan program, negoisasi juga terjadi diantara warga penerima manfaat yang kurang mampu tapi memiliki tanah berlebih dengan warga yang lebih mampu untuk membeli sebagian tanahnya.

Sementara itu, di lokasi Ketelan dan Setabelan, tidak terjadi perubahan struktur kepemilikan tanah secara drastis, meskipun beberapa warga harus merelakan tanah yang mereka tempati yang berlokasi tepat di pinggir sungai untuk dijadikan ruang terbuka hijau dengan kompensasi.

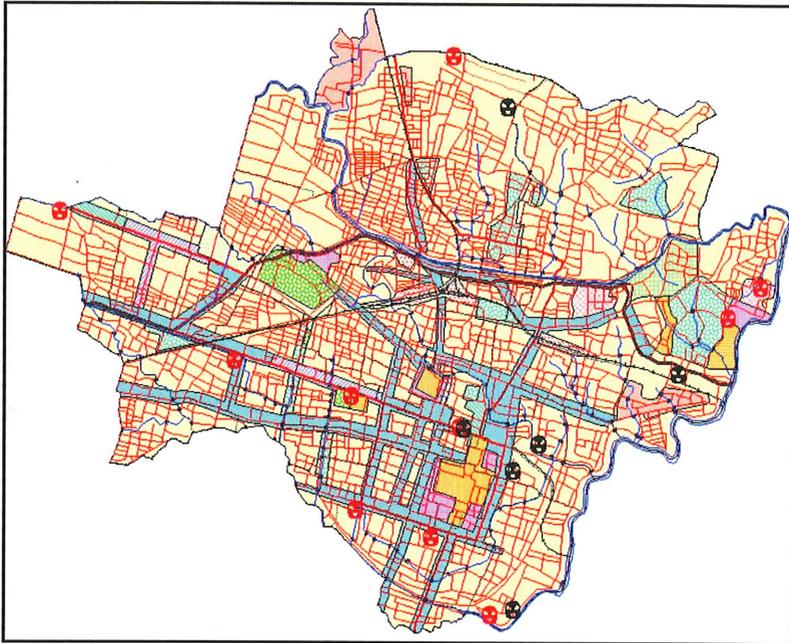
6.2 Penyelesaian Sengketa/Konflik Pertanahan

Penyelesaian sengketa atau konflik pertanahan juga merupakan salah satu pintu masuk dilakukannya Program Reforma Agraria. Dalam data Kantor Pertanahan Kota Surakarta, ada tiga masalah utama yang menjadi sumber konflik atau sengketa pertanahan diwilayah Kota Surakarta, yaitu:

1. Sewa tanpa perjanjian tertulis (magersari);
2. Okupasi atas tanah-tanah yang memiliki sertipikat tapi diterlantarkan pemilik;
3. Sengketa waris.

Adapun peta penyebaran konflik dan sengketa pertanahan menurut data Kantor Pertanahan Kota Surakarta adalah sebagai berikut:

Peta 8
 Penyebaran Wilayah Konflik/Sengketa Pertanahan di Kota Surakarta



Sumber: Kantor Pertanahan Kota Solo, 2012.

Adapun secara lebih lengkapnya lokasi dan luasan sengketa adalah:

No	Lokasi	Luas Areal Sengketa	Pihak yang Bersengketa
1	Kampung Kragilan, Kelurahan Kadiiro Kecamatan Banjarsari	3093 m ²	15 orang pemilik sertipikat dengan 56 orang okupan
2	Kelurahan Ketingan Baru Kecamatan Jebres	40 m ² x 300 KK	Perorangan dengan Perorangan
3	Kecamatan Jebres	74.600 m ²	Badan Hukum dengan Pemerintah Kota
4	Danakusuman RT 02 RW 13	2000 m ²	Perorangan dengan Perorangan (magersari)

No	Lokasi	Luas Areal Sengketa	Pihak yang Bersengketa
5	Kelurahan Kadipiro RT 04 RW 23	175 m ² x 18 orang	Yayasan Muhammadiyah dan perorangan
6	Sriwedari	6,183 m ² dan 38,150 m ²	Perorangan dan Pemerintah Kota (SKA)
7	Karangasem RT 05 RW 08	4296 m ²	Perorangan dan perorangan
8	Tipes RT 1 dan RT 2 RW 13	3500 m ²	Perorangan dan perorangan
9	Sondakan	5850 m ²	Perorangan (57 KK) dan Badan Hukum (Batik Keris)
10	Kampung Baru	1675 m ²	Departemen Dalam Negeri dan masyarakat
11	Gilingan		Masyarakat dan PJKA

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Surakarta, 2012.

6.3 Penataan Lingkungan Berbasis Komunitas

Perubahan lingkungan juga terjadi secara drastis. Jalan kampung sudah dipaving block, rumah warga telah emndapat bantuan program Rumah Layak Huni menjadi setengah bata, dengan lantai semen dan masing-masing memiliki MCK sendiri. Warga juga dibangun Gedung Pertemuan, diberi sambungan aliran listrik, bantuan pompa air dari PDAM. Sementara pemberdayaan juga dilakukan paska program dengan pelatihan memasak dan menjahit yang dipelopori oleh Disnaker dan oleh Dharma Wanita Kantor Pertanahan BPN Kota Surakarta. Semua program ini selesai di tahun 2006. Sayangnya saat ini, tidak ada satupun program pemberdayaan yang berlanjut karena tidak adanya warga yang beralih profesi sesuai skill yang diberikan. Peralatan memasak yang merupakan sumbangan Pemerintah Kota dan mesin jahit juga sebagiannya telah dijual dan uangnya dibagikan kembali kepada warga Kampung Kragilan.

6.4 Dampak Sosial dan Kependudukan: Pengakuan dari "Warga Kampung Gedhek" menjadi "Warga Domisili"

6.4.1 Pengakuan Kependudukan: "Warga Kampung Gedhek" menjadi "Warga Domisili"

Dampak dari pelaksanaan program khususnya terhadap masyarakat adalah berubahnya pandangan masyarakat sekitar terhadap warga Kampung Kragilan Sawah, yang dulu lebih dikenal sebagai warga "kampong gedhek". Kini warga dengan bangganya akan mengatakan sebagai "warga domisili" maksudnya adalah warga yang diakui secara resmi tinggal di Kampung Kragilan Sawah dan memiliki identitas resmi sebagai bagian dari RT 9 RW 24 Kelurahan Kadipiro. Sebagaimana diungkap Ketua RT Kampung Kragilan Sawah, dulu saat program belum dilakukan warga dipersulit untuk mengurus KTP karena dianggap sebagai "penduduk liar".

6.4.2 Posisi Perempuan dalam Hak Kepemilikan Tanah

Dari sisi gender, kepemilikan aset secara budaya masih dipandang sebagai hak prerogatif laki-laki apakah itu suami, saudara laki-laki, atau anak laki-laki. Hal ini terbukti pada beberapa perempuan yang awalnya merupakan penerima manfaat program Reforma Agraria, namun dalam proses sertifikasi tetap mencantumkan nama suami, atau anak laki-lakinya dalam sertipikat. Paska sertipikat diterima pun, ada perempuan janda yang menyimpan bukti sertipikatnya pada anaknya yang laki-laki.

6.4.3 Modal sosial warga, terutama yang memiliki riwayat konflik juga kurang, karena ada kecenderungan saling curiga satu sama lain, dan sulit bekerjasama

Proses penataan aset pun ternyata meninggalkan dampak sosial yang cukup besar karena terbaginya warga menjadi dua kelompok. Yaitu kelompok 21 yang pada saat penyelesaian konflik dan negosiasi dengan pemilik sertipikat lama terus meminta bantuan YAPHI, dan kelompok yang mengikuti hasil negosiasi yang dilakukan

pemerintah kota dan BPN dengan pemilik sertipikat lama. Hingga kini terbaginya dua kelompok ini mempengaruhi kehidupan masyarakat di Kampung Kragilan, bahkan beberapa kelompok khusus, seperti Dasawisma yang dimotori ibu-ibu warga terbagi menjadi dua kelompok itu.

6.5 Dampak Ekonomi

6.5.1 Peran Lembaga Keuangan Lokal

Peran lembaga keuangan dalam pemberdayaan masyarakat miskin sangat besar. Lembaga keuangan dapat membuka akses ekonomi bagi masyarakat miskin, secara khusus adalah dengan penyediaan kredit skala kecil dan menengah, dan secara umum adalah dengan memberikan edukasi serta kesadaran perencanaan, pemanfaatan serta pengelolaan keuangan dengan baik untuk membantu peningkatan taraf kehidupan mereka. Melalui pemanfaatan akses di lembaga keuangan, masyarakat miskin mengetahui, mengikuti dan membiasakan diri dengan pola kebiasaan pengelolaan keuangan sesuai sistem lembaga keuangan yang mereka akses.

Orientasi akses dari lembaga keuangan pun tidak terbatas pada penggunaan akses keuangan untuk keperluan ekonomi masyarakat saja, melainkan juga dalam hal pemenuhan kebutuhan perbaikan fisik disebabkan pada masyarakat miskin perkotaan yang menjadi sasaran penelitian, telah terdapat kesadaran untuk memiliki hunian yang layak huni.

Pengenalan fungsi lembaga keuangan pada masyarakat di lokasi penelitian diberikan pada saat proses penataan asset. Selanjutnya masyarakat diperkenalkan pada konsep pilihan, di mana mereka diberikan keleluasaan untuk menentukan apabila memiliki keinginan untuk meminjam dana dari lembaga keuangan untuk keperluan: dana tambahan perbaikan rumah (di luar dana bantuan program) atau keperluan lain. Untuk masyarakat Setabelan, Badan Layanan Unit Daerah (BLUD) membantu memberikan pemahaman tentang akses keuangan melalui lembaga perbankan, dan kemudian menghubungkan

dengan lembaga keuangan lokal. Fungsi BLUD disini adalah menjadi jembatan antara lembaga keuangan dengan masyarakat miskin (wawancara Kepala BLUD, April 2012).

Berdasarkan observasi, masyarakat miskin di wilayah penelitian, telah mengakses lembaga keuangan baik melalui jasa perbankan, seperti Bank Solo, Bank Bukopin dan BRI (dengan KUR/Kredit Usaha Rakyat), Bank Jateng, maupun koperasi secara aktif hingga saat ini. Beberapa hal yang penting untuk dipahami adalah:

1. Jenis kredit atau pinjaman dana melalui lembaga keuangan terdiri dari pinjaman individual dan kredit pinjaman berkelompok. Untuk pinjaman individual, masyarakat cukup memahami bahwa kemampun diri harus bisa diandalkan untuk menjamin kelancaran pengembalian dana pinjaman. Adapun sistem kredit pinjaman berkelompok banyak diterapkan oleh lembaga keuangan, terutama bank. Jenis kredit berkelompok ini dirasakan cukup efektif dan menguntungkan kedua belah pihak, lembaga keuangan maupun masyarakat. Hal ini dikarenakan dari pihak bank, jumlah dana yang diberikan sebagai dana kredit/pinjaman berkelompok memenuhi pagu dana yang digulirkan (tidak terlalu minim), dan dengan sejumlah dana tersebut bisa ditanggung oleh beberapa orang dalam satu kelompok. Pada umumnya, satu kelompok tidak lebih terdiri dari 10 orang (Ketelan dan Setabelan). Menurut keterangan dari salah satu Ketua Kelompok di Kampung Pringgading, Setabelan, pembatasan jumlah anggota ini dimaksudkan untuk menjaga kelompok agar tetap solid dan terkontrol. Jumlah 10 orang anggota dirasakan cukup untuk satu kelompok dan apabila masih ada yang berminat diluar jumlah tersebut maka dianjurkan membentuk kelompok lain.

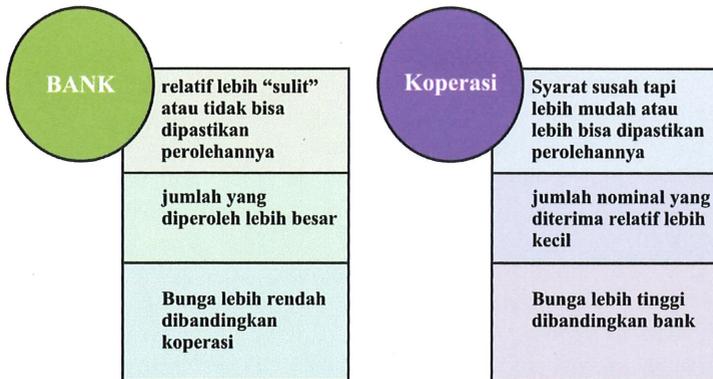
Tantangan jenis kredit berkelompok ini adalah: (1) menjaga kekompakan kelompok, (2) menyusun kesepakatan untuk tindakan yang dilakukan apabila terjadi ketidaklancaran pembayaran oleh salah satu anggota. Penyelesaian antara satu kelompok dengan kelompok lain bisa serupa atau berbeda tergantung kesepakatan.

➤ Pinjaman Individual	➤ Pinjaman Berkelompok
Kesadaran dan peningkatan pemahaman tentang sistem, tata cara dan sanksi pinjaman, baik	
Kesadaran hanya mengandalkan kemampuan sendiri dalam hal pengembalian.	Mengandalkan kekompakan anggota kelompok
	Ketua kelompok merupakan figur yang dihormati atau memiliki kemampuan mengorganisasi kelompok
	Mensyaratkan ikatan sosial yang baik

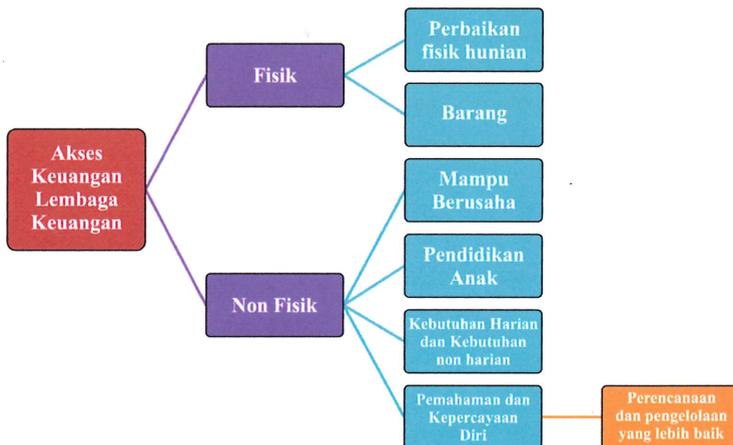
2. Peruntukan dana pinjaman bervariasi:

- a. Tambahan kebutuhan harian
- b. Modal usaha
- c. Kebutuhan sekolah anak
- d. Pembelian kendaraan
- e. Perbaikan rumah
- f. Kebutuhan lain, misalnya pernikahan

3. Adanya kemajuan dan perluasan pengetahuan masyarakat dalam mengakses pinjaman/kredit melalui lembaga keuangan. Masyarakat miskin yang pernah atau sedang memiliki pengalaman pinjaman, pada umumnya telah memahami perbedaan akses dan sistem antara lembaga keuangan perbankan dan non perbankan seperti koperasi. Melalui wawancara beberapa informan di Kampung Totogan–Ketelan dan Kampung Pringgading–Setabelan, diketahui pemahaman masyarakat bahwa:



4. Masyarakat miskin menjadi paham dan menerapkan perencanaan keuangan untuk mengelola dan mengembalikan pinjaman. Pemahaman mengenai sistem, tata cara dan sanksi pinjaman diperoleh melalui informasi secara langsung, pengalaman pribadi dan lingkungan sekitar (kerabat, tetangga, dan kelompok pemijam). Selain itu dampak lainnya adalah:



Bank Solo

Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo, sebelumnya dikenal dengan nama Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Surakarta (Bank Pasar). Keberadaannya adalah salah satu perusahaan daerah di Surakarta sejak tanggal 1 April 1981 berdasar Perda Nomor 4 Tahun 1982 bertugas untuk memberikan kredit yang bertujuan untuk membantu masyarakat yang membutuhkan modal usaha baik usaha mikro, kecil maupun menengah (UMKM) bagi masyarakat yang berpenghasilan menengah ke bawah (Fredawati, 2011). Pada tahun 2012, Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Bank Pasar Surakarta (Bank Pasar) berganti nama menjadi Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo (Bank Solo). Salah satu usaha yang dilakukan oleh Bank Solo adalah memberikan kredit dan sekaligus melaksanakan pembinaan terhadap pengusaha mikro kecil (Pasal 8 butir b Perda Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo).

Program Bantuan Lain

Masyarakat miskin perkotaan dalam lingkup penelitian ini menerima dana-dana program bantuan, misalnya Program PNPM untuk masyarakat perkotaan dan Dana Bergilir dari Pemerintah Kota Surakarta serta BLT.

Dana PNPM untuk masyarakat miskin perkotaan telah diterima di seluruh kelurahan selama beberapa tahun dalam beberapa tahap. Peruntukan dana bantuan luas, mencakup sarana dan prasarana. ini terbagi dalam dua: peruntukan komunitas (ditujukan penggunaannya pada perbaikan sarana dan fasilitas bersama, seperti MCK) dan individual atau Kepala Keluarga (seperti peruntukan perbaikan rumah atau keperluan lain). Dana PNPM ini juga disertakan pada proses penataan asset di Ketelan dan Setabelan.

Dikarenakan jumlah dana terbatas, maka tidak seluruh masyarakat miskin menerima dana bantuan individual ini. Untuk itu sistem yang diterapkan adalah sistem bergilir atau bergantian secara berurutan. Penyaluran dana PNPM adalah melalui LKM (perwakilan RW) dengan fasilitator pihak Kelurahan. Model penyaluran: dalam

bentuk pinjaman berkelompok dengan angsuran/cicilan pinjaman dan bunga ringan. Masyarakat sudah memiliki kesadaran bahwa ketertiban dalam melakukan pembayaran pelunasan pinjaman akan mempengaruhi penyaluran dana selanjutnya

Dana Bergulir Pemkot

Dana bergulir yang disalurkan dari Pemerintah Kota Surakarta disalurkan kepada masyarakat untuk digunakan peruntukannya sesuai dengan keinginan masyarakat. Untuk wilayah Kampung Totogan-Ketelan, dana tersebut digunakan sebagai dana pinjaman bergulir di masyarakat. Untuk itu ditunjuk seorang coordinator untuk melakukan pengelolaan dana pinjaman dari dana bergulir Pemkot tersebut.

6.5.2 Pengelolaan Risiko dan Peluang

Sesuai dengan hakikat program reforma agraria, selain bertugas memberikan aset tanah bagi rakyat miskin, tugas BPN berlanjut hingga pada pembukaan akses bagi masuknya program pemberdayaan bagi warga miskin tersebut. Di Kragilan Sawah, setelah program sertifikasi selesai, walau tidak selalu melalui jalur formal, BPN berhasil mengundang berbagai pihak dan instansi terkait untuk ambil bagian dapat program pemberdayaan ekonomi di Kampung Kragilan Sawah. Setelah dari tangan BPN selanjutnya “tongkat estafet” diserahkan pada Bapermas kota Solo selaku koordinator pemberdayaan ekonomi warga.

Selama warga mengangsur utang mereka pada bank dengan jumlah yang bervariasi, berbagai bantuan datang ke kampung mereka. Langkah awal dalah perbakan insfrastruktur seperti perbaikan jalan dengan paving oleh Dinas Pekerjaan Umum dan akses air bersih oleh PDAM, selain itu sebagai tetangga dekat Akademi Keperawatan Putra Husada memberikan akses tenaga listrik bagi sebagian warga. Selain kebutuhan fisik, pemerintah kota juga turut serta menjawab kegelisahan warga yang merasa terpinggirkan karena kadang tidak diakui sebagai penduduk RT 8 Rw 24, maka setelah dilakukan pemekaran terbentuk satu rukun warga baru yaitu RT 09. Secara tidak langsung perubahan

status kependudukan ini memberikan menambah kepercayaan harga diri warga, dulunya mereka yang hanya disebut warga kampung gedhek sekarang dengan penuh kebanggaan mereka dapat menyebut diri mereka sebagai warga Rt 09 Rw 24 Kampung Kragilan. Secara fisik, rumah mereka juga mendapat bantuan dari program pemkot yaitu rumah tak layak huni, tiap rumah mendapat bantuan dana perbaikan sebesar Rp2.000.000. Walaupun perubahan fisik rumah tidak terlalu signifikan, umumnya warga sedikit berhasil mengubah rumah mereka menjadi lebih permanen. Berdasarkan data dari Bapermas, selaku koordinator program, Kelurahan Kadapiro merupakan kelurahan yang paling banyak menerima program bantuan RTLH.

Tabel 9
Jumlah Penerima Bantuan RTLH
Di Kecamatan Banjarsari 2006-2010

No	Kelurahan	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
1	Kadapiro	34	41	45	100	51	25	271
2	Nusukan	20	27	42	70	3	-	162
3	Gilingan	-	30	30	27	5	-	92
4	Setabelan	-	10	48	10	-	-	68
5	Kestalan	-	10	10	10	-	-	30
6	Keprabon	-	13	20	15	-	-	48
7	Timuran	-	10	30	25	-	-	65
8	Ketelan	-	44	50	23	-	-	117
9	Punggawan	-	10	21	10	-	-	41
10	Mangkubumen	-	10	20	20	-	-	50
11	Manahan	-	10	25	26	-	-	61
12	Sumber	-	10	30	25	5	61	70
13	Banyanyar	-	22	20	25	2	-	69
	Jumlah	54	247	391	386	66	86	1144

Pada 2008 Bank Indonesia turut memberikan bantuan, BI membangun gedung serba guna seluas 80 m² di tanah yang memang sudah disiapkan warga sebagai *public place*, gedung tersebut dimanfaatkan warga sebagai ruang pertemuan rutin, baik untuk tingkat RT maupun RW. Bahkan karena terbatasnya fasilitas gedung tersebut

juga digunakan warga sebagai musholah. Selain itu, dengan adanya gedung tersebut memudahkan pelaksanaan pelatihan yang difasilitasi Pemerintah kota di kampung tersebut, seperti kegiatan menjahit yang diselenggarakan oleh Dharma Wanita BPN Surakarta. BPN memberikan 12 unit mesin jahit dan memberikan pelatihan kepada kaum ibu di Kampung Kragilan. Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan Kota Surakarta juga mendata beberapa warga Kampung Kragilan untuk ikut dalam pelatihan memasak yang diadakan di Kota Yogyakarta selama 3 hari, warga sama sekali tidak dipungut biaya, bahkan setelah pelatihan selesai tiap kelompok warga mendapat sebesar 10 juta rupiah berupa peralatan memasak. Dinas sosial dan tenaga kerja berharap dengan bantuan tersebut kelompok warga penerima termasuk warga dari Kragilan dapat menjalankan usaha katering yang dikelola bersama warga.

Warga berhasil mengangsur utang mereka pada Bank Pasar tanpa banyak masalah, Bank Pasar yang sudah terlebih dahulu berkoordinasi dengan pemerintah kota tidak pernah memberatkan warga dalam perkara besaran angsuran dan jangka waktu pelunasan, hingga Juni 2012 hanya ada satu warga yaitu Bapak Suyatno yang belum berhasil melunasi utang dan mendapatkan sertipikat asli sejak diserahkan pada Bank Pasar (sekarang Bank Solo) pada 2006 lalu.

Pada saat pembagian fotocopi sertipikat tersebut (2006), BPN memperingatkan warga untuk tidak memindahtangankan (menjual) sertipikat tersebut dalam jangka waktu 5 tahun ke depan. BPN tidak meletakkan klausul pelarangan pemindahtanganan sertipikat dalam jangka waktu tertentu itu setelah berunding dengan pihak pemkot. BPN dan Pemkot sama-sama memiliki pendapat apabila meletakkan klausul semacam itu dikhawatirkan membawa masalah baru di kemudian hari apabila warga akan menjaminkan sertipikat tersebut ke perbankan karena sudah tentu bank akan menolak permohonan mereka. Maka setelah warga mendapatkan sertipikat asli beberapa segera menjaminkannya kembali pada koperasi atau perbankan seperti Bank Mandiri, dan BNI, dengan alasan yang variatif, umumnya untuk biaya memperbaiki rumah dan usaha.

Umumnya usaha yang ditekuni warga Kampung Kragilan adalah usaha rumahan, membuat makan dan warung. Beberapa warga ada yang memiliki kisah sukses dalam usaha mereka, antara lain Bapak Setiawan yang membuka warung makan bagi pelajar Akper di lingkungan tersebut. Kesuksesannya dalam membaca situasi pasar secara fisik dapat dilihat dari rumahnya yang merupakan rumah paling besar, bahkan Pak Setiawan dan istrinya, Ibu Siti Fatimah, sudah membeli beberapa bidang tanah lain di dekat rumahnya. Pasangan suami-istri mampu mengubah keadaan perekonomian rumah tangga mereka menjadi jauh lebih baik. Secara fisik, rumah yang mereka tempati merupakan rumah paling bagus di lingkungan tersebut.

Kisah sukses lain adalah Bapak Sujianto dan istrinya yang merupakan mantan perantauan dari Jakarta juga membuka warung makan di pinggir jalan dekat akper dengan meminjam tanah milik orang lain. Sejak berhasil ditebus dari Bank Pasar Pak Sujianto sudah dua kali menjaminkan sertipikat tanah miliknya, pertama ke BNI dan kedua kalinya pada Bank Mandiri. Kedua pinjaman itu beliau gunakan untuk menjalankan usaha warung miliknya. Warungnya perlahan tapi pasti terus berkembang. Ditemui pada akhir Juni, keluarga Sujianto bahkan berencana memperluas dan membuat jadi lebih beragam usaha warung mereka. Mereka membaca peluang itu karena melihat makin ramai dan dinamisnya wilayah tempat mereka berbisnis. Berdasarkan wawancara dengan tim peneliti, Pak Sujianto berprinsip bahwa sertipikat tanah yang sudah jadi miliknya jangan sampai hanya tersimpan di lemari, sertifikat itu harus berguna dan dijaminkan di bank untuk mendapat modal bisnis. Selama ini beliau tidak memiliki kesulitan dan selalu tepat waktu dalam mengangsur pinjaman pada bank.

Kisah indah tidak selamanya menyapa warga di Kampung Kragilan. Ibu Darsini, salah satu warga yang paling aktif dalam semua kegiatan pelatihan, pada 2008 menjaminkan sertipikat tanah untuk modal usaha makanan, usahanya sempat berjalan beberapa bulan namun perawatan suaminya yang terserang stroke pada 2006 membutuhkan banyak biaya, terpaksa Ibu Darsini menggunakan modal

usahanya untuk membiayai terapi suaminya dan otomatis usaha makanannya gagal. Sekarang sebagai tulang punggung keluarga, Ibu Darsini melakukan segala pekerjaan mulai dari buruh angkut pasar, tukang parkir, buruh bangunan, dan lainnya.

Kemudian beralih pada janda Sumiyem, beliau bekerja sebagai buruh di pabrik tikar dengan pendapatan 200 ribu rupiah per minggu. Beliau hanya tinggal bersama putrinya yang berumur 11 tahun. Kehidupannya cukup berat, sejak kecil beliau tinggal bersama kakek dan neneknya, orang tua kandungnya tidak lagi peduli. Tidak hanya orang tuanya saja yang membuangnya, suaminya sejak pergi merantau sejak dia hamil hingga anaknya sudah bersekolah di sekolah menengah pertama tidak pernah kembali bahkan sekedar kabar. Untunglah, kakeknya sangat sayang padanya, sebelum meninggal dunia (2008) sang kakek bahkan dengan rela meminta pihak BPN untuk membuat sertipikat atas tanah miliknya atas nama cucu kesayangannya itu. Beliau dan putri tunggalnya hidup dengan sederhana, kondisi keuangannya yang cukup stabil membuat beliau tidak memiliki niatan untuk memanfaatkan sertipikat tanah untuk mendapatkan dana cair, namun hingga pada awal 2012, ibu Sumiyem mengalami kecelakaan lalu lintas yang menyebabkan luka cukup parah di bagian kepala. Hampir dua bulan di rumah sakit, biaya rumah sakit mencapai 8 juta rupiah, meskipun sudah memanfaatkan program PKMS masih ada 3,8 juta lagi yang belum terbayarkan. Akhirnya dengan berat hati Ibu Sumiyem menjaminkan sertipikat tanah miliknya ke Rumah Sakit Jebres, dan hingga saat ini beliau belum sedikit pun mencoba melunasinya. Bukan hanya kehilangan sertipikat, akibat kecelakaan itu. Kemampuan fisiknya jauh berkurang, di waktu-waktu tertentu beliau dapat diserang sakit kepala secara tiba-tiba hingga tidak jarang beliau harus beristirahat dari pekerjaannya di pabrik, selain itu beliau menjadi sulit untuk mengingat sesuatu, dan semua itu berpengaruh pada kinerjanya.

Janda lain yang tim anggap sebagai kelompok paling rentan dalam kelompok rentan ini adalah ibu Suparmi. Beliau sudah menikah sebanyak dua kali. Suami pertamanya meninggal dunia, beberapa tahun

kemudian beliau menikah kembali, namun sudah beberapa tahun ini suami keduanya tidak ada kabar. Hingga akhirnya ibu ini menjadi pencari nafkah tunggal bagi ketiga anaknya. Saat muda dulu beliau sempat sekolah menjahit, namun akibat usia kemampuan penglihatannya jauh menurun beliau tidak lagi mampu menjahit. Kemampuan yang dimiliki ibu rumah tangga ini hanyalah memasak, maka dengan modal seadanya beliau memulai berjualan pecel di pasar, beliau tidak memiliki kios namun hasil dari berjualan pecel mampu menghidupi beliau dan ketiga anaknya walau dengan segala keterbatasan. Ibu Suparmi memiliki keinginan untuk melakukan hal lebih bagi usaha pecel miliknya namun tekadnya tidak lebih kuat dibanding dengan ketakutannya untuk mengambil risiko dengan menjaminkan sertipikat tanah ke perbankan untuk memperoleh modal usaha. Selain takut akan risiko, budaya konsumtif melekat kuat dalam kehidupan rumah tangga ini, sang ibu bercerita bahwa beliau mendapat komisi dari penjualan suatu bidang tanah sebesar 1,2 juta rupiah, namun sangat disayangkan uang tersebut tidak dipergunakan untuk memperluas usaha melainkan untuk membeli barang konsumsi, yaitu televisi.

Lain halnya dengan Bapak Suyatno, satu-satunya warga yang hingga saat ini (2012) belum berhasil melunasi pinjaman pada Bank Pasar. Hingga saat ini sertipikat tanah masih dipegang pihak bank. Dengan jumlah 6 anak, pendapatan Bapak Suyatno yang seorang pemulung tidak mungkin mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari apabila untuk mengangsur pinjaman secara rutin. Utangnya hanya tinggal sekitar 600 ribu rupiah, ketika ditanya apakah beliau berminat untuk membuka usaha setelah sertipikat tanah berada ditangannya, mengingat kemampuannya dalam beternak. Namun beliau menolak ide untuk membuka usaha, beliau khawatir apabila dijaminkan kembali beliau tidak yakin mampu menebusnya kembali.

Kepemilikan sah atas tanah yang mereka tempati memang memberikan rasa aman pada warga Kampung Kragilan. Umumnya warga merasa setelah sertipikat tanah sudah berada di tangan mereka mereka lebih tenang dan tidak merasa khawatir akan diusir dari tanah

mereka. Rasa aman ini tidak dibarengi dengan rasa optimis warga untuk memanfaatkan sertipikat tersebut untuk usaha meningkatkan ekonomi keluarga tidak hanya sekedar rasa aman karena sesuai dengan.

Sudah 6 tahun sejak sertifikasi terjadi, maka ketika syarat jangka waktu berakhir ada beberapa warga yang memutuskan pindah dari Kampung Kragilan dan menjual tanah mereka. Dulu ketika ganti rugi umumnya mereka hanya membayar uang sekitar 1,5-3 juta rupiah, namun kini harga tanah melambung tinggi, satu bidang tanah harganya bisa mencapai 45 juta rupiah, sudah tentu banyak warga yang tergiur untuk menjualnya.

Tidak hanya faktor dari luar diri yang membuat program penerima bantuan menjadi berdaya secara ekonomi, banyak faktor dalam diri penerima yang mempengaruhi berhasil atau tidak program pemberdayaan ekonomi. Menurut Sartono Kartodirdjo, selain sindrom kemiskinan, masyarakat miskin di Indonesia juga dilanda sindrom inersia, yaitu sikap hidup yang mewarnai kehidupan orang miskin yang terwujud dalam sikap pasif, fatalis, rasa ketergantungan yang tinggi, dan terpengaruh hal-hal klenik. Dampak program sangat berbeda bagi tiap individu penerima bantuan, mereka yang takut akan risiko, dan selalu mengeluh akan ketiadaan modal, dan bergaya hidup konsumtif tidak akan merasakan dampak secara ekonomi setelah program reforma agraria, secara nyata dapat dilihat tingkat pendapat mereka yang tidak berbeda jauh dengan sebelum atau sesudah sertifikasi aset. Kepemilikan atas tanah lebih banyak berpengaruh pada fungsi sosial dan psikis, kekhawatiran mereka terhadap kepastian tempat tinggal otomatis berakhir, mereka menjadi lebih tenang dalam mencari nafkah, namun dari segi ekonomi tidak ada perubahan berarti mereka tetap pada pekerjaan awal mereka dengan pendapatan yang tidak jauh berbeda dengan ketika sebelum mereka menerima program. Bagi mereka yang memiliki wawasan dan potensi untuk berkembang dapat memanfaatkan program secara optimal hingga dapat berdampak secara ekonomi bagi pendapat mereka.

Syarat berhasilnya reforma agraria (aset dan akses).

- a. Dasar hukum yang kuat;
- b. Memastikan objek reforma bebas dari konflik;
- c. Adanya kerjasama pusat dan daerah, yaitu BPN dengan instansi-instansi terkait khususnya terhadap pembukaan akses pemberdayaan;
- d. Kekompakan antar penerima program;
- e. Tekad yang kuat dari para pelaku;

Program pemberdayaan tidak bersifat general, diperhatikan potensi dan keinginan tiap penerima program agar program pemberdayaan tidak sia-sia.

6.6 Perubahan Pola Penguasaan Tanah: Indikasi Pola Akumulasi Tanah

Hal yang menarik terjadi paska program Reforma Agraria dijalankan adalah adanya indikasi pola akumulasi tanah dalam skala kecil. Di Kampung Kragilan Sawah Kadipiro khususnya, ada satu orang penerima manfaat yang membeli 3 kapling lainnya: untuk tempat usaha dan diwariskan pada anak-anaknya. Perluasan tempat usaha dilakukan dengan membeli satu kapling tetangga di depan warung yang didirikannya, dengan alasan digunakan untuk tempat makan di warung nasinya, karena warung yang sekarang sudah terlalu sempit untuk digunakan sebagai dapur, tempat penyajian, sekaligus tempat makan bagi pengunjung. Sementara dua kapling lainnya, diakui narasumber disimpan sebagai bekal untuk diwariskan pada anak-anaknya.

Pola peralihan hak milik atas tanah hasil program Reforma Agraria ini memang dilakukan di bawah tangan, karena ada persyaratan tidak bisa dipindah tangankan dalam jangka waktu tertentu (5 tahun) sewaktu pembagian salinan sertipikat. Yang terjadi peralihan syarat tidak boleh diperjualbelikan adalah karena kekhususan wilayah perkotaan memerlukan syarat itu tidak dicantumkan untuk memudahkan akses masyarakat peneriman program ke perbankan atau lembaga keuangan lainnya.

Tabel 10
Hasil Perbandingan Temuan Sementara di Tiga Kelurahan yang Berbeda
(Kadipiro, Ketelan dan Setabelan).

	Kragilan Sawah	Ketelan	Setabelan
Skema Program Penataan Aset	PPAN Perkotaan	PRONA	PRONA
Asal riwayat tanah (Subyek Hak sblm Program)	Perorangan (16 orang)	Tanah Mangkunegaran	Tanah Mangkunegaran
Status Warga Penerima Manfaat Program	Menempati tanah (yang di)-terlantar kan karena kebutu han ekonomi dan akses atas ruang	Penghuni tanah selama beberapa generasi (penghuni pertama adl pegawai mangkunegara yg diberi hak untuk menempati lahan) "Pembeli tanah dan bangunan" dari penghuni	
Permasalahan	Sengketa tanah, pemukiman kumuh "kampung gedhek"	Pemukiman kumuh di bantaran sungai	
Inisiatif	Campuran Bottom up dan Top Down	Bottom up dibantu aparat Kelurahan dan Kecamatan	Bottom up dibantu aparat Kelurahan dan Kecamatan
Jumlah Sertipikat dan KK	56 Sertipikat, 54 KK, 2 bidang untuk GSG	44 Sertipikat	50 Sertipikat utk 53 KK
Penataan aset dan lingkungan	Bapermas (RTLH-2 juta/rumah), Dinas Tata Ruang (pena-taan jalan & ruang-site plan), PU (pembangunan infrastruktur jalan), PDAM (air bersih), CSR: BI (GSG), Akper - Listrik	Bapermas (RTLH-2 juta/rumah), Dinas Tata Ruang (penataan jalan dan ruang-site plan), PU (pembangunan infrastruktur jalan), PDAM (air bersih), CSR: BI (MCK bersama), PLN (listrik dan penerangan)	
Pemberdayaan	Disnaker dan Dharma Wanita BPN (pelatihan masak dan jahit)	Disperindag (pelatihan keterampilan dan peralatan memasak), jahit	
Dampak ekonomi	Berbeda pada tiap KK	Kelompok ekonomi produktif masyarakat masih berjalan	
Dampak sosial	Peningkatan kepercayaan diri	Peningkatan kepercayaan diri	Peningkatan kepercayaan diri
	Proses pelaksanaan masyarakat terpecah dua, kondisi ini masih berlangsung hingga sekarang	Pendekatan dan proses yang dijalankan aparat Kelurahan membuat warga cukup "guyub"	

	Kragilan Sawah	Ketelan	Setabelan
Dampak kependudukan	Pengakuan dari warga tidak resmi menjadi warga resmi (Warga Domisili), ada RT sendiri	Tidak terlalu berbeda—dulu warga ada struktur RT, sudah diakui sbg warga meski mendirikan bangunan di atas tanah milik Mangkunegaran	
Indikasi Perpindahan tangan*	9 bidang sudah dijual kepemilikannya—harga per bidang sudah mencapai Rp30-45 juta	Hanya 4 bidang saja yang diperjual-belikan paska program	

**PEMETAAN PERALIHAN TANAH/RUMAH DI DUKUH KRAGILAN SAWAH
RT 09 RW 24 KELURAHAN KADIPIRO KECAMATAN BANJARSARI KOTA SOLO**

No. Bid. Tanah/Rumah	Luas Tanah/Bangunan (m ²)	Nama Penggaping Awal	Nama Pemilik Sertipikat sewaktu Program RA	Nama Pemilik Sekarang	Status Tanah/Rumah	Status Sertipikat
1	50 m ²	Ebid Tri Warsito	Tri Warsito	Setiawan	Sedang dibangun untuk tambahan warung	Atas nama anak
2	47 m ²	Margono	Sri Nuryati	Sri Nuryati	Warung PS	Digadaikan
3	52 m ²	Agung	Agung Nugroho		Tanah kosong	
4	58 m ²	Trianto	M. Sugiyarti		Tanah Kosong	
5	51 m ²	Ginem	Eni Cahyowati		Tanah kosong	
6	55 m ²	Walitem	Walitem/Sugiyono		Ditinggali	
7	46 m ²	Darso Wyn	Darso Wyn	Darso Wyn dan Istri	Ditinggali	Pernah digadaikan untuk memperbaiki rumah, sekarang disimpan di rumah
8	40 m ²	Ahmad	Tarni		Ditinggali	Disimpan
9	45 m ²	Wiyono	Ary Siswanti			
10	89 m ²	W. Lupa	Wagimin	Pak Joko	Disewa oleh Karyem	
11	51 m ²	Slamet	Slamet	Slamet	Ditinggali sendiri	
12	94 m ²	Sakimin	Sakimin	Sakimin	Ditinggali	Disimpan di rumah

13	51 m ²	Maryono dan Rianto Puji Tri	Sulimin (Alm.)	Suparmi (istri)	bersama anak (2 Kepala Keluarga)	Disimpan di anaknnya
14	40 m ²	Suktiyo	B. Tentrem/ Heru	Heru	Ditinggali	
15	35 m ²	Suktiyo	Suktiyo	Setiawan	Dibuat warung makan oleh istrinya (Siti Fatimah)	Atas nama anak
16	54 m ²	-	Suparjan	Suparjan	Tanah Kosong	
17	53 m ²	Darso	Gimin DT	Asep / Yani	Tanah Kosong u Investasi (Kos-kosan)	Sedang proses balik nama
18	60 m ²	Slamet	Imput	Asep / Yani	Tanah Kosong u/ Investasi (Kos-kosan)	Sedang proses balik nama
19	55 m ²	Sukiman	Sukiman	Sukiman	Ditinggali	Pernah digadalkan
20	55 m ²	Putut	Putut	Putut	Ditinggali	Disimpan di rumah
21	55 m ²	Sanikem	Sanikem	Sanikem	Ditinggali anaknnya Karsih	Disimpan di ibunya (Sanikem)
22	43 m ²	-	Darmono	Darmono	Ditinggali	Disimpan di rumah

23	55 m ²	Yanto	Suhartati	Suhartati	Tanah kosong	
24	47 m ²	Suyatno	Suyatno	Suyatno	Ditinggali	Masih di Bank Pasar Solo, belum lunas cicilan untuk ganti biaya sertipikasi
25	43 m ²	Masjid	Gedung Pertemuan	Gedung Pertemuan	Gedung Pertemuan	Milik RT
26	45 m ²	Suseno	Eko Harsono	Eko Harsono	Tanah Kosong	
27	97 m ²	Kakak Istri Pak Surono (Sri Wastuti)	Surono	Surono	Ditinggali, tapi sedang "dinego" kakak Bu Sri Wastuti minta bagian penggantian lahan dulu	Masih disimpan di rumah
28	57 m ²	Wito	Parno	Parno	Ditinggali	
29	36 m ²	Warinem	Iy. Tiem	Suroto		
30	111 m ²	Agus S dan Mumiyati	Sigit	Asep / Yani	Tanah Kosong u/ Investasi (Kos-kosan)	Sedang proses balik nama
31	58 m ²	Maryanto	Maryanto	Bambang	Tanah Kosong u/ Investasi (Kos-kosan)	
32	56 m ²	Wagino	Agus	Agus	Ditinggali	

33	57 m ²	Wagino	Wagino	Wagino	Ditinggali	Digadaikan di BMT untuk tambahan biaya pada orang tua, yang mencicil kakaknya (Mulyono)
34	49 m ²	-	Agus Riyanto	Agus Riyanto		
35	59 m ²	Setiawan	Setiawan	Setiawan	Ditinggali	Digadaikan untuk modal membangun warung baru Atas nama anak
36	59 m ²	FX Mulyoto	FX Mulyoto	Setiawan		
37	70 m ²	Wardoyo	Wardoyo	* Sudah dijual (diam-diam)	Ditinggali	
38	56 m ²	Masjid	Gedung Pertemuan	Gedung Pertemuan	Gedung Pertemuan	
39	54 m ²	Purwanto	Danang Subroto	Danang Subroto	Tanah kosong mau dibangun rumah	
40	58 m ²	Sawal	M. Mariadi	M. Mariadi	Tanah kosong mau dibangun rumah	
41	49 m ²	Jumadi	Jumadi	Timbul Mulyono	Tanah kosong	
42	53 m ²	Raohmadi	Raohmadi	Raohmadi	Ditinggali	Disimpan di rumah
43	33 m ²	Lukito	Lukito	Lukito	Tanah kosong	
44	57 m ²	Sadimin	Sumiyem	Sumiyem		Disita RS untuk jaminan

									pembayaran biaya Rumah Sakit sewaktu dirawat 3 tahun yll
45		Mulyono	Mulyono	Mulyono					
46	58 m ² 60 m ²	Suranto	Suranto	Suranto				Ditinggali (buka usaha warung) + rumah	
47	63 m ²	Nursah	Nursah	Nursah				Ditinggali	
48	61 m ²	Subandi	Subandi	Subandi				Ditinggali	Pernah digadaikan
49	59 m ²	Dullah	Niken	Marsudi				Tanah kosong	
50	52 m ²	Arniyatun	Iksan	Iksan				Tanah kosong	
51	63 m ²	Wagimin	Wagimin	Wagimin				Ditinggali	
52	56 m ²	Karnadi	Sujoyanto	Sujoyanto				Ditinggali	Digadai di Bank Mandiri untuk modal usaha (ini digadai yang ke-3 kalinya, setelah di Bank Pasar, BRI dan Bank Mandiri)
53	75 m ²	Suparjo	Suparjo	Suparjo				Ditinggali	
54	113 m ²	-	Joko Mulmanto	Joko Mulmanto					
55	44 m ²	-	Sukarno	Sukarno				Tanah Kosong	
56	43 m ²	Jamio	Surip Wiryodiharjo	Surip Wiryodiharjo				Ditinggali	Disimpan di rumah

BAB VII

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Oleh *Tim Peneliti*

Reforma Agraria Perkotaan” merupakan sebuah istilah dan konsep yang cukup problematik; karena keterbatasan ruang di wilayah perkotaan membuat kecil kemungkinan dapat dilaksanakannya proses redistribusi lahan dari pihak yang memiliki lahan luas kepada penduduk tidak berlahan. Penggunaan istilah “Reforma Agraria” untuk wilayah perkotaan menjadi tidak tepat. Karena istilah agraria digunakan dalam konteks yang lebih luas dari sekedar tanah, yaitu termasuk sumber daya agraria, seperti pertanian, perkebunan, dan lainnya. Untuk wilayah perkotaan, program penataan dari sisi kebijakan terkait agraria tidak bisa diterapkan sebagaimana program di perdesaan, karena ruang atas tanah yang ada di wilayah perkotaan memang hanya cukup untuk ruang hidup tempat tinggal, dan ruang untuk bekerja atau usaha secara terbatas. Sementara dari sisi teoritis, penggunaan konsep Hernando de Soto justru menjadi lebih sesuai digunakan, karena memang konsep Hernando de Soto lebih menekankan pada aspek legalisasi aset yang sudah dikuasai masyarakat sebelumnya.

Dalam kasus tertentu, dalam lingkup wilayah yang sangat kecil (Kampung Kragilan Sawah Kelurahan Kadipiro) di Kota Surakarta proses mediasi sengketa tanah terlantar pada kenyataannya “berhasil” meredistribusi tanah-tanah yang tidak digunakan pemilik hak bersertipikat kepada para okupan lahan yang membutuhkan lahan untuk tempat tinggal. Tapi itu hanya kasus satu-satunya di Kota Surakarta juga, karena dari studi di wilayah lain di kota yang sama, ditemukan bahwa program-program yang disebut sebagai “reforma

agraria perkotaan” hanya merupakan program konsolidasi tanah dan legalisasi tanah perkotaan.

Pihak pelaksana program yaitu Badan Pertanahan Nasional Kantor Pertanahan Kota Surakarta juga tidak memungkiri bahwa memang sulit untuk melakukan redistribusi lahan di wilayah perkotaan; dan yang paling mungkin adalah: (1) penyelesaian sengketa; (2) pelaksanaan penguatan hak penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan tanah di wilayah perkotaan; dan (3) konsolidasi tanah perkotaan. Konsolidasi tanah perkotaan sendiri merupakan konsep yang tengah dikembangkan karena dianggap paling sesuai dengan situasi dan kondisi lahan di perkotaan yang terbatas dan sejalan dengan perencanaan dan penataan perkotaan. Pengembangan konsep konsolidasi tanah juga telah berkembang sedemikian sehingga telah merintis bentuk-bentuk konsolidasi tanah vertikal, yaitu memindahkan penduduk miskin yang tinggal di wilayah-wilayah kritis di perkotaan untuk tinggal di kompleks perumahan yang disusun vertikal (rumah susun). Di Kota Surakarta sendiri; yang dikembangkan sebagai sebuah proyek rintisan adalah yang disebut sebagai “kampung deret”. Di mana masyarakat tetap memiliki tanah yang mereka kuasai, tapi melalui proses penataan lahan dan lingkungan sehingga menjadi satu kesatuan lingkungan yang saling melengkapi dan lebih sejalan dengan proses perencanaan dan pengembangan kota. Misalnya, bagi penduduk di bantaran sungai atau kali; rumah dan tanah yang dikuasai penduduk ditata sedemikian rupa sehingga tepat di bantaran sungai tidak ada lagi bangunan rumah atau bentuk bangunan lain; namun pemukiman dimundurkan beberapa meter ke arah luar dari sungai dan rumah penduduk ditata sedemikian sehingga lebih rapi, dan bangunannya dibuat mirip satu dengan lainnya dengan minimal bangunan bertingkat dua, sehingga meskipun lahan yang pada akhirnya dimiliki bisa jadi lebih kecil dari sisi luasan tanah; namun luasan bangunan tetap bisa menampung anggota keluarga yang lebih banyak.

Rintisan Program Reforma Agraria yang dilakukan di wilayah Kota Surakarta secara khusus, belum benar-benar dapat mengentaskan kemiskinan secara nyata bagi penerima manfaat karena beberapa hal:

- ***Aspek Kerentanan*** mempengaruhi cara orang miskin mengelola aset, dan penghidupannya. Misalnya orang tua (lansia), janda, atau sakit menambah kesulitan orang miskin untuk keluar dari kemiskinan meskipun sudah diberi aset tanah dan rumah. Pada akhirnya, saat kerentanan itu telah berubah menjadi risiko yang nyata harus dihadapi, penerima manfaat dengan karakteristik khusus seperti ini akan menjual akan mengalihkan hak atas tanah yang didapatkan melalui program Reforma Agraria kepada pihak lain yang dapat menggantikan hak tersebut dengan kebutuhan keuangan untuk mengurangi risiko tersebut. Bagi kelompok ini, yang penting sebenarnya bukan memiliki aset saja; namun akses pada Sistem Jaminan Sosial Nasional berupa jaminan kesehatan, jaminan pendidikan, jaminan hari tua akan jauh lebih bermanfaat dibandingkan program Reforma Agraria yang mengandaikan kemampuan penerima manfaat untuk mengelola aset menjadi sumber produksi.
- ***Aset sebagai jaminan keamanan bukan alat produksi.*** Aset bagi orang miskin di perkotaan lebih berfungsi sebagai jaminan keamanan (semacam asuransi) jika ada keadaan mendesak, baik untuk digadaikan atau dijual, atau untuk jaminan keturunan yaitu untuk diwariskan pada keturunannya.
- ***Heteregonitas mata pencaharian dan potensi pribadi penerima manfaat.*** Bentuk-bentuk pemberdayaan bagi penerima manfaat di wilayah perkotaan menjadi tantangan sendiri karena mata pencaharian dan potensi tiap pribadi penerima manfaat yang heterogen.

Kelembagaan pelaksana Reforma Agraria di Kota Surakarta terbukti berhasil melakukan koordinasi – meskipun masih dalam taraf informal – antara Kantor Pertanahan Kota Surakarta (BPN Kota) dengan Pemerintah Kota Surakarta. Keberhasilan masih ditentukan oleh peran aktor pelaksana dan bukan peran kelembagaannya sendiri.

Dari sisi penataan aset yang berkaitan dengan penataan lingkungan dan wilayah perkotaan; bentuk penataan wilayah perkotaan

yang menjadi kelebihan dari pelaksanaan program Reforma Agraria di Kota Surakarta adalah:

- ***Berbasis komunitas.*** Sebuah proses yang menarik di Kota Surakarta adalah pelibatan aktif masyarakat yang merupakan calon penerima manfaat dari awal proses pelaksanaan program; baik yang merupakan Program Rintisan Reforma Agraria, maupun program yang berbasis penataan wilayah melalui konsolidasi tanah dan legalisasi aset melalui PRONA dan program “Kampung Deret”. Pelibatan aktif masyarakat dimulai dari proses perencanaan di mana dalam setiap keputusan yang menyangkut keberadaan atau rencana atas tanah atau lahan yang dikuasai masyarakat dirembugkan hingga benar-benar matang. Para pejabat Kelurahan dan Kecamatan yang berwenang juga membatasi sesedikit mungkin campur tangan pihak lain, termasuk masuknya “pihak tidak terkait langsung” seperti pihak media, atau bahkan pihak spekulan tanah dalam proses perencanaan dan pelaksanaan program untuk mencegah provokasi atau hal-hal yang tidak diinginkan. Keterbukaan informasi pada wakil masyarakat dan proses yang memang terbuka bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi maupun keberatan menjadi titik tolak utama terlaksananya program berbasis komunitas sebagaimana yang telah dijalankan di Kota Surakarta.
- ***Proses yang berlanjut.*** Proses mulai dari penataan aset (penyelesaian sengketa–redistribusi–sertifikasi) hingga pada penataan lingkungan (penataan RTLH menjadi RLH, jalan kampung, penerangan, air minum, public place khusus–gedung serba guna atau ruang terbuka hijau) dan pemberdayaan (training peningkatan keahlian dan kapasitas diri dan kelompok, pembukaan akses modal)
- ***Koordinasi berbagai instansi terlibat secara aktif.*** Meskipun leading sector dalam program Reforma Agraria adalah Kantor Pertanahan Kota Surakarta; namun peran Kantah Surakarta sangat terbatas pada masalah aset; adapun penataan lingkungan, pembangunan pemukiman, pembangunan sarana dan prasarana

umum di lokasi program rintisan menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Surakarta, yang dalam hal ini berada di bawah koordinasi Walikota dan Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapermas) Kota Surakarta.

Dalam rekomendasi dari hasil penelitian ini harus dibedakan antara penggunaan istilah dan konsep untuk wilayah perdesaan dan perkotaan, tidak hanya karakter dan permasalahan yang berbeda, namun juga keduanya membutuhkan pendekatan yang berbeda. Perkotaan dalam rangka memenuhi hak akses atas ruang untuk tempat tinggal dan legalitas (keamanan); sementara di perdesaan lebih diutamakan pada *livelihood* atau sumber penghidupannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Achdian, Andi. 2009. *Tanah Bagi yang Tak Bertanah Landreform pada Masa Demokrasi Terpimpin 1960-1965*. Bogor: Kekal Press.
- Arif, Sritua. 1998. *Pembangunanisme dan Ekonomi Indonesia*. Jakarta: CPSM.
- Ackerman, Bruce A. 1977. *Private Property and the Constitution*. New York: The Vail-Ballou Press.
- Anharudin, dkk, 2006. *Program Transmigrasi Sebagai Kebijakan Landreform di Indonesia*. Puslitbang Transmigrasi.
- Bachriadi, Dianto, dkk (Eds.). 1997. *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: KPA dan Lembaga Penerbit FE UI.
- Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI. 2006. *Selayang Pandang tentang Pembaruan Agraria Nasional (Reforma Agraria)*. Jakarta: BPN RI.
-
- _____. 2006. *Himpunan Pidato 2006 Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*. Jakarta: BPN RI.
-
- _____. 2007. *Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: BPN RI.
- Bakri, Muhammad. 2007. *Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*. Yogyakarta: Citra Media.
- Badan Pusat Statistik. 2008. *Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan 2008*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Bappenas. 2007. *Streamlining Land Tenure Instrumen and The Definition and Management of State Land of LMPDP, 2007*.

Land and Management Policy and Development Project,
Jakarta.

Bappenas dan BPN. 2000. *Final Report and Policy Matrix: Land Policy Reform*. Jakarta.

Baharoglu, Deniz and Christine Kessides. 2001. *Urban Poverty in World Bank, PRSP Sourcebook*, World Bank, Washington DC.

Bernstein, Henry, et.al., 2008. *Kebangkitan Studi Reforma Agraria di Abad 21*. Diterbitkan oleh Sekolah Tinggi Pertanian Nasional: Yogyakarta.

_____. 2010. *Class Dynamics of Agrarian Change*. Series of Agrarian Change and Peasant Studies. Fernwood Publishing.

Budihardjo, Eko. 1991. *Arsitektur dan Kota di Indonesia*. Bandung: Alumni.

De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumph in the West and Fails Everywhere Else*. London: Black Swan.

Dewan Guru Besar Universitas Indonesia. 2010. *Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*. Depok: Dewan Guru Besar UI.

Dwi Bekti, Rohana dan Sutikno. 2010. *Permodelan Spasial antara Hubungan Aset Kehidupan Masyarakat Jawa Timur dalam Memenuhi Kebutuhan Pangan dan Kemiskinan*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pascasarjana X-ITS Surabaya, 4 Agustus 2010.

Evers, Hans-Dieter dan Rudiger Korff. 2002. *Urbanisme di Asia Tenggara, Makna dan Kekuasaan dalam Ruang-Ruang Sosial*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Gautama, Sudargo. 1980. *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*. Cetakan ke-5. Bandung: Alumni.

- Geertz, Clifford. 1983. *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*. Terjemahan oleh S. Supomo. Jakarta: Bhratara Karya Aksas.
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- _____. 1980. *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan.
- Hustiati. 1990. *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Hutagalung, Arie S, 1985. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. Jakarta: CV Rajawali Press.
- _____. 2005. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.
- Irianto, Sulistyowati (Ed.). 2009. *Hukum yang Bergerak: Tinjauan Antropologi Hukum*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kamaluddin, Rustian, Prof., Drs., 2004. *Kemiskinan Perkotaan di Indonesia: Perkembangan, Karakteristik dan Upaya Penanggulangan, Disampaikan pada Seminar Pengembangan Perkotaan dan Wilayah, Fakultas Ekonomi Trisakti pada 1 November 2004*, Jakarta.
- Kaputra, Iswan. 2009. *Pasca Pemilu Presiden, Masihkah Pembaruan Agraria Dibelokkan oleh BPN?*. Rilis Konsorsium Pembaruan Agraria, 16 Juli 2009.
- Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). 1998. *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat atas Sumber-sumber Agraria*. Jakarta: Kerjasama Konsorsium reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan KPA.

- _____, 1999. *Usulan Ketetapan MPR Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria (Reforma Agraria)*. Bandung: KPA.
- _____. 2002. *Komite Nasional untuk Pembaruan Agraria: Usulan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) Kepada Presiden Republik Indonesia*. Bandung: KPA.
- _____. 2009. *Sikap KPA terhadap Program Pembaruan Agraria Nasional*.
- Luthfi, Ahmad Nashih. 2011. *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria: Sumbangan Pemikiran Mahzab Bogor*. Yogyakarta: STPN Press, Pustaka Ifada dan SAINS.
- Manning, Chris dan Tadjudin Noer Effendi. 1985. *Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal di Kota*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Murhaini, Suriansyah. 2009. *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*. Surabaya: LaksBang Justitia.
- Parlindungan, AP. 1982. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Alumni.
- Peluso, Nancy Lee. 1993. *Coercing Conservatio? The Politics of States Resources Control*. *Global Environmental Change* 3: 199-217
- Pipes, Richard. 1999. *Property and Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Proudhon, Pierre-Joseph. 1993. *What Is Property?*. Diedit dan diterjemahkan oleh Kelley, Donald R., and Bonnie G. Smith. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosset, Peter, *et. al.*, 2008. *Reforma Agraria: Dinamika Aktor dan Kawasan*. Diterbitkan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta.

- Rachman, Noer Fauzi. 2008. *Gelombang Baru Reforma Agraria di Awal Abad ke21*. Makalah disajikan pada Seminar Agenda Pembaruan Agraria dan Tirani Modal dalam Rangka Konferensi Warisan Toritarianisme: Demokrasi dan Tirani Modal di Kampus Fisip UI Depok 5-7 Agustus 2008.
- Remi, Sutyastie Soemitro, Prof., Dr., Hj., dan Prijono Tjipoherijanto, Prof., Dr., 2002. *Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Safitri, Laksmi, dkk (Eds.). 2010. *Pengembangan Kebijakan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat dan Keberlanjutan Ekologis*. Yogyakarta: STPN Press dan SAINS.
- Safitri, Myrna dan Moeliono, Tristam (Eds.). 2010. *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi*. Jakarta: HUMA, Van Vollenhoven Institute dan KITLV.
- Santosa, Imam, Prof., Dr., (tanpa tahun) *Konstruksi Akar Permasalahan dan Solusi Strategis Kemiskinan di Perkotaan*. Disampaikan dalam Seminar Nasional Laboratorium Sosiologi, Fisip Universitas Sebelas Maret, Solo.
- Shohibudin dkk, 2007. *Laporan Penelitian Pelaksanaan Uji Coba Program Pembaruan Agraria Nasional di Provinsi Lampung: Hasil Kunjungan Singkat ke Kabupaten Lampung Selatan dan Lampung Tengah*. Kerjasama Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Koalisi Rakyat Untuk Kedaulatan Pangan (KRKP) dan Sajogyo Institute (SAINS)
- _____ (ed.), 2009. *Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraris*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Soehendra, Djaka. 2010. *Sertipikat Tanah dan Orang Miskin: Pelaksanaan Proyek Adjudikasi di Kampung Rawa Jakarta*. Jakarta: HUMA, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV.

- Soemardjono, Maria. 2005. *Kebijakan Pertanian: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Penerbit Kompas Gramedia.
- Soemardjono, Maria. 2008. *Tanah Dalam perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Kompas Gramedia.
- Soetarto, Endriatmo. 2011a. 'Kata Pengantar Sekolah Tinggi Pertanian' dalam Setiawan, Usep "Kembali ke Agraria". Penerbit: STPN Press bekerjasama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria dan Sajogyo Institute. Hlm: v-vii
- Suhendar, Endang. 1995. *Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat*. Bandung: Akatiga.
- _____ (Ed.). 2010. *Pemikiran Agraria Bulaksumur: Telaah Awal atas Pemikiran Sartono Kartodirdjo, Masri Singarimbun, dan Mubyarto*. Yogyakarta: STPN Press dan SAINS.
- Soetiknyo, Iman. 1990. *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sumarningsih, F., 2006. *Landreform di Indonesia dan Pelaksanaannya*. Surabaya: Srikandi.
- Sumardjono, Maria S.W., 2001. *Kebijakan Pertanian antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1998. *Membangun Perekonomian Rakyat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Von Benda-Beckmann, Franz, (a) *Property in Social Continuity: Continuity and Change in the Maintenance of Property Relationships through Time in Minangkabau, West Sumatra* (1979) The Hague: Martinus Nijhoff.
- _____ (b) in Van Meijl, Toon and Franz von Benda-Beckmann (eds), *Property Rights and Economic Development: Land and Natural Resources in Southeast Asia and Oceania* (1999) London: Keegan Paul International.

- Tauchid, Mochammad. 2009. *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Tjondronegoro, S.M.P dan Gunawan Wiradi (Eds.). 2008. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Ubink, Janine, et.al (Eds.). 2009. *Legalising Land Rights: Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*. Leiden: Leiden University Press.
- West, Edwin G. 2003. *Property Rights in the History of Economic Thought*. Dalam Anderson, Terry and McChesney, Fred. 'Property Rights Cooperation, Conflict, and Law'. Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Winoto, Joyo. 2007. *Program Pembaruan Agraria Nasional Untuk Pengurangan Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: BPN.
- Winoto, Joyo. 2008. *Tanah untuk Rakyat: Risalah tentang Reforma Agraria sebagai Agenda Bangsa*. Jakarta: BPN RI.
- Wiradi, Gunawan. 2009. *Reforma Agraria: Dari Desa ke Agenda Bangsa (Dari Ngandagan, Jawa Tengah sampai ke Porto Alegre Brazil)*. Bogor: IPB Press.
- _____. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar.
- Wiradi, Gunawan. 2006. *Masalah Pembaruan Agraria: Dampak Land Reform terhadap Perekonomian Negara*. Bogor: Yayasan Kekal Indonesia.
- Wiradi, White, Collier, dkk., 2009. *Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.
- Yudhoyono, Susilo Bambang. 2003. *Revitalisasi Ekonomi Indonesia: Bisnis, Politik, dan Good Governance*. Bogor: Brighten Institute.

Peraturan Perundang-Undangan

Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1972 tentang Transmigrasi

Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Sumber Daya Agraria, diunduh dari <www.hukumonline.com>

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendaya-gunaan Tanah Terlantar.

Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor 41 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Harga Ganti Rugi Tanah Kelebihan Maksimum dari Tanah Absentee atau Ganti Rugi.

Sumber Internet

Deininger, Klaus and Gershon Feder, *Land Institutions and Land Markets*, The World Bank Special Topic Paper, retrieved et 12

May 2004 from <<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/24ByDocName/TopicsLandMarkets>>.

Prihartini, Diah Aryati. 2008. *Perbandingan Total Kemiskinan Versi Pemerintah Indonesia Dan Bank Dunia Dengan Peran Strategis Dari Usaha Mikro Untuk Pengentasan Kemiskinan*. Diakses melalui <repository.gunadarma.ac.id:8000/Perbandingan_Total_Kemiskinan_Diah_edit_789.pdf> pada tanggal 20 Mei 2012>.

Slaats, Herman, *Evolutionary Change in Indonesian Land Law: Traditional Law (Adat) Perspectives*, Topic Cycle 4-Final Report, Land Administration Project-Part C, The Government of the Republic of Indonesia, retrieved at 29 April 2004 from <http://www.landpolicy.org/publications/tc_4/Final.TC4b.pdf>.

SMERU, 2002. *An Impact Evaluation of Systematic Land Titling under the Land Administration Project*. dapat diunduh dari <<http://www.smeru.or.id>>.

SMERU Newsletter, No. 4 October-December 2002. Dapat diunduh dari <<http://www.smeru.or.id>>.

The Consortium for Agrarian Reform (the KPA), *Our Land is Not for Sale: KPA's Second Memorandum on Land Administration Project in Indonesia* (1996), retrieved at 14 May 2004 from <www.kpa.or.id>.

The World Bank Policy Paper, *Landreform*, 1975, retrieved at 1 June 2004 from <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/11/04/000178830_98101911122064/Rendered/PDF/multi_page.pdf>.

The World Bank's Environmental and Social Development Sector Unit East Asia and Pacific Region, Report No. 23028-IND, *Poverty Reduction in Indonesia: Constructing a New Strategy* (29 October 2001), retrieved at 12 May 2004 from

<http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Poverty/POVERTY_Alleviation.pdf>.

The World Bank, Documents and Report on Property Rights, retrieved at 2 June 2004 from <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?all=property+rights+on+land&ptype=sSrch&pcont=results&x=13&y=5&setID=4508024&pno=8>.

Wallace, Jude, *Indonesian Land Law in a Nutshell* (2000) retrieved at 1 June 2004 from <http://www.landpolicy.org/special_topics/nutshell.htm>.

Wright, Warren L., *Land Administration Project: Final Report on the Review of the Basic Agrarian Law 1960* (1999) retrieved at 1 June 2004 from <http://www.landpolicy.org/special_topics/robal1.pdf>.

Website

Website Badan Pertanahan Nasional (BPN). <<http://www.bpn.or.id>>.

Website Brighten Institute. <<http://www.brighten.or.id>>.

Website Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). <<http://www.kpa.or.id>>.

TENTANG PENULIS

LILIS MULYANI



Peneliti bidang hukum dan masyarakat pada Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI (PMB LIPI). Setelah menamatkan S1 di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran tahun 1998 kembali mendalami ilmu hukum dan Meraih Master dalam bidang Hukum Publik dan Internasional dari University of Melbourne Australia tahun 2004. Saat ini aktif melakukan penelitian dan menulis tentang isu-isu agraria, hak asasi manusia, kemiskinan, kelembagaan hukum dan metodologi penelitian hukum. Diantara publikasinya adalah *Legalizing Land Rights and Poverty: Indonesia's Agrarian Reform and De Soto's Thesis*, serta *Globalization and Poverty Revisited: Intensified Inequality and the Symptom of Ethnic Conflict in Indonesia*, diterbitkan oleh Journal of International Law Tamkang University Taiwan. E-mail: lilis.mulyani@lipi.go.id atau lilismulyani@yahoo.com.

TINE SUARTINA, SH., LL.M,



Lulusan dari Fakultas Hukum Universitas Padjajaran pada tahun 1999 dan sejak akhir 2000 bergabung dengan PMB-LIPI sebagai peneliti pada Bidang Hukum. Tine melanjutkan studi Program Master di Graduate School for International Cooperation Studies (GSICS) di Kobe University Jepang dan lulus pada 2007 dengan thesis yang berjudul "Legal Analysis on Land Acquisition for Public Purpose in Indonesia: An International Comparative Study". Tine aktif melakukan penelitian aspek hukum serta implementasi kebijakan di masyarakat, seperti halnya dalam Konteks Nasionalisme Indonesia (2007-2010), Eksistensi Hukum Adat pada Masyarakat Oirata dan Penerapan Bahasa Oirata (2011), Persoalan Identitas dan Multikulturalisme dalam Peraturan Daerah Jawa Barat (2011), Regulasi dan Kebijakan Penyediaan Tenaga Listrik di Masyarakat Perbatasan Kabupaten Sambas (2012), bagian dari tim penelitian Strategi Pembaruan Agraria untuk Mengurangi Kemiskinan (2012), dan beberapa penelitian lainnya. Saat ini Tine sedang terlibat dalam penelitian Politik-Ekonomi Pengelolaan Cagar Budaya: Situs Banten Lama (2012-sekarang).

SENTIELA OCKTAVIANA, S.H.



Merupakan lulusan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Bergabung dengan PMB-LIPI sejak awal 2011 sebagai peneliti bidang hukum, dan sejak bergabung mulai aktif dalam beberapa penelitian, antara lain "Perempuan dan Hukum, Studi Tentang Hak Perempuan dan Hak Asasi Manusia" dan "Strategi Pengembangan Usaha Kecil Melalui *Capacity Building* di Daerah Tujuan Wisata", dan tentunya dalam tim kajian Agraria, yaitu "Strategi Pembaruan Agraria untuk Mengurangi Kemiskinan, Analisis Hukum dan Kelembagaan". Selain terlibat dalam penelitian LIPI, terakhir ikut serta dalam kajian konflik pertanahan bekerja sama dengan sekretariat wakil presiden RI dan bersama tim berhasil menghasilkan buku dan *policy paper* bagi pemerintah. Beberapa waktu belakangan ini juga berhasil menuliskan beberapa artikel jurnal, antara lain: "Dalam Rangka Mewujudkan Keadilan Ekonomi Bagi Rakyat Miskin", dan "Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja pada Perusahaan yang Pailit"

INDRIAYATI, S.Si.T



Lahir di Jakarta 15 Maret 1976, Indriayati menyelesaikan pendidikannya di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta tahun 2001 dan Manajemen Sumber Daya Aparatur Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Lembaga Administrasi Negara (LAN) Jakarta tahun 2011. Saat ini bekerja sebagai Peneliti Madya di Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang) Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI. Fokus kajian yang menjadi perhatiannya diantaranya mengenai Reforma Agraria, Pendaftaran Pertanahan, Penataan Pertanahan, Tanah Ulayat, dan Sumber Daya Manusia. Publikasi dan karya ilmiah yang telah dihasilkannya, diantaranya adalah: Reforma Agraria untuk Kesejahteraan Petani (Studi Kasus di Desa Popalia Kecamatan Tanggetada provinsi Sulawesi Tenggara; Upaya Perlindungan Hak-hak Masyarakat dalam *Access Reform* di Kabupaten Kolaka Provinsi Sulawesi Tenggara, dan masih banyak lagi.