Noer Fauzi[*)]

GELOMBANG BARU REFORMA AGRARIA DI AWAL ABAD KE-21[**)]

"... 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."

(Eric Jacoby 1961:253)[1]

1. PENGANTAR

Agenda penguatan akses rakyat pada tanah dan kekayaan alam dengan mengubah struktur agraria biasanya dikenal dengan istilah Reforma Agraria (bahasa Spanyol), atau dikenal juga dengan nama *agrarian reform* (bahasa Inggris) atau

[*)] P h.D Candidate di University of California – Berkeley, Department Environmental Science, Policy and Management (ESPM). Sebelumnya aktif sebagai pimpinan dan pegiat berbagai organisasi non-pemerintah, seperti Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria 1995-1998; 1998-2002, dan Koordinator Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria 2002-2005.

[**)] Makalah pada *Seminar "Agenda Pembaruan Agraria dan Tirani Modal", d*alam Rangka Konperensi Warisan Toritarianisme: Demokrasi dan Tirani Modal, Kampus FISIP UI – Depok, 5 – 7 Agustus 2008. Sebagian dari naskah ini pernah disampaikan pada acara "Kajian dan Evaluasi Reforma Agraria 2008", Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI), Jakarta, 29 Maret 2008.

[1] Bahasa Inggris aslinya " *... the solution of the land problem is a pre-requisite for the full realization of the national aspirations of the countries of Southeast Asia and that, to a large extent, is the key to economic development and a sound re-organization of society*" (Jacoby 1961:253).

pembaruan agraria (bahasa Indonesia). Agenda Reforma Agraria ini pada mulanya adalah agendanya gerakan rakyat yang berakar pada pengalaman penderitaan petani sebagai mayoritas rakyat (pedesaan) di bawah rezim kolonial dan paska-kolonial. Penderitaan petani yang kronis itu bersumber dari politik agraria penguasa kolonial untuk penguasaan wilayah (negara kolonial), dan perluasan sistem produksi dan ekstraksi komoditas-komoditas baru (untuk perusahaan-perusahaan kapitalis skala dunia). Keresahan agraris hingga berbentuk pemberontakan-pemberontakan lokal dapat dipadamkan dengan operasi-operasi represif singkat, peperangan panjang maupun pengendalian melalui organisasi pemerintahan kolonial yang baru, termasuk dengan bentuk penguasaan tidak langsung (*indirect rule*) melalui elit-elit feodal pribumi setempat.

Merupakan kenyataan historis di pedesaan Dunia Ketiga dimana saja bahwa sebagian golongan petani mengambil jalan menentang dan menantang hadir dan bekerjanya kuasa-kuasa baru yang menindas mereka. Pada intinya, gerakan-gerakan petani yang hadir baik dahulu maupun saat ini adalah tantangan-tantangan yang relatif berkelanjutan atas kekuasaan yang menindas golongan-golongan tertentu rakyat di pedesaan. Tantangan-tantangan yang mengacaukan dan terus-menerus (*disruptive and continuous challanges*) itu pada mulanya merupakan suatu tanggapan kolektif atas merosotnya kondisi hidup akibat penggunaan dan penyalahgunaan kekuasaan pihak pemegang kuasa-kuasa ekonomi-politik. Tanggapan itu bukan hanya terhadap masalah lokal, seperti dinyatakan oleh studi Wolf lebih 30 tahun yang lalu dalam buku klasiknya *Peasant War in The Twentieth Century* (Wolf 1971:273):

> … pemberontakan-pemberontakan petani abad kedua puluh tak lagi sederhana merespon masalah-masalah lokal, jika memang benar-benar pernah ada. Tetapi hal itu merupakan reaksi-reaksi yang langsung pada keguncangan sosial yang mengenainya, yang digerakkan oleh perubahan sosial yang lebih besar lagi. Penyebaran pasar telah membongkar manusia dari akarnya, dan mengguncang mereka agar lepas dari hubungan-hubungan sosial dari mana mereka dilahirkan. Industrialisasi dan perluasan komunikasi telah memunculkan tandan sosial baru, sampai sekarang tak percaya pada posisi-posisi dan kepentingan sosial mereka sendiri, tetapi dipaksa oleh ketidakseimbangan kehidupan mereka untuk mencari suatu tambahan baru. Otoritas politik tradisional terkikis atau ambruk; para pesaing baru untuk kekuasaan sedang mencari para pemilih baru untuk dimasukkan ke dalam arena politik yang kosong. Dengan demikian ketika pembela pro-petani menerangi obor pemberontakan, bangunan besar masyarakat telah membara dan siap

mengambil api. Ketika perang berakhir, bangunan itu tak akan sama seperti sebelumnya.

Cerita sejarah penindasan atas suatu golongan-golongan rakyat pedesaan di negara-negara Asia, Afrika dan Amerika Latin bukanlah cerita baru, terutama bagi mereka yang meneliti, menulis, membaca dan mengajar sejarah. Tema penindasan dan perlawanan ini telah mengisi wajah pedesaan yang merentang dari dulu hingga sekarang. Setelah feodalisme ditaklukkan dan kehilangan kuasanya di pedesaan, para penguasa negara kolonial dan kapitalis kolonial telah menjadi sumber dari penindasan dan perlawanan itu. Isi dan cara pemerintahan kolonial dan feodal menjalankan politik agraria, kondisi-kondisi yang membentuknya, dan akibat-akibat khusus dari padanya benar-benar telah mempengaruhi pemikiran para pemimpin pejuang kemerdekaan banyak negara di Dunia Ketiga. Untuk Indonesia sendiri, ketetapan "untuk membentuk pemerintah negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia ... dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia"[2] telah mendasari "perjuangan perombakan hukum agraria nasional (yang) berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa melepaskan diri dari cengkaraman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing."[3]

Sesungguhnya di daerah-daerah jajahan, struktur agraria yang tidak adil dan perjuangan konkrit rakyat tani untuk keadilan agraria merupakan basis sosial dari aspirasi kebangsaan. Tak heran bila seorang peneliti agraria ternama tahun 1960-an, Eric Jacoby dalam buku klasiknya *Agrarian Unrest in Southeast Asia* (1961) mengemukakan bahwa "... dapat dinyatakan dengan jelas bahwa sesungguhnya struktur agraria yang bersifat merusak lah yang memberi jalan bagi gagasan kebangsaan, dan perjuangan-perjuangan politik (selanjutnya) dikuatkan oleh identitas rasa perjuangan kemerdekaan melalui perjuangan tanah."[4]

Secara berbeda-beda, di awal masa kemerdekaannya banyak elit negara paska-kolonial, termasuk presiden Soekarno, benar-benar dipengaruhi oleh naskah resmi

---

[2] Kalimat dalam Pembukaan UUD 1945.

[3] Pidato Pengantar Menteri Agraria (Mr. Sadjarwo) di dalam sidang DPR-GR tanggal 12 September 1960, dalam Harsono, Boedi (1994) *Hukum Agraria Indonesia*, *Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Penerbit Jambatan, hal. 53.

[4] Kalimat aslinya, " *... it can be asserted that it was the defective agrarian structure which paved the way for the national idea, and political developments have confirmed the emotional identity of the fight for freedom with the cry for land*" (Jacoby 1961:50).

FAO (Food and Agricultural Organization) *Land Reform - Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development* yang dikeluarkan pada 1951. Apa yang dilakukan oleh FAO kemudian beresonansi dengan cara bagaimana negara-negara paska-kolonial menjadikan Reforma Agraria bagian dari agenda bangsanya hingga pada puncaknya tahun 1979 pada *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (WCARD), dimana Indonesia mengirim delegasi yang sangat besar (Wiradi 1999). Konferensi dunia yang menghasilkan *Peasant Charter* (Piagam Petani) itu sayangnya menjadi "upacara kematian" Reforma Agraria, yang digerus oleh model-model Pembangunan Pedesaan (termasuk pertanian) yang baru, seperti revolusi hijau, agroindustri/agribisnis, produksi komoditi untuk ekspor, dan lainnya. Secara gamblang, setelah mengevaluasi praktek pembangunan pertanian di 26 (dua puluh enam) negara, John Powelson and Richard Stock (1987) menyimpulkan bahwa petani telah dikhianati oleh banyak elit negara-negara paska kolonial. Dalam buku yang berjudul *The Peasant Betrayed: Agriculture and Land Reform in the Third World* itu, kedua peneliti itu sampai pada kesimpulan yang kelam bahwa setelah landreform dijalankan, program-program selanjutnya yang dijalankan rezim/pemerintahan baik yang Kiri maupun Kanan, "telah dan terus menyengsarakan petani daripada menolong mereka". Lebih penting lagi, setelah kedua peneliti ini menggolongkan dua jenis landreform berdasar (a) kekuatan pemerintahan yang budiman, dan (b) kekuatan petani, mereka menegaskan, bahwa hanya pada kondisi dimana petani bersandar pada kekuatan diri sendiri lah mereka dapat melanjutkan menikmati hasil-hasil land reform yang dijalankan.

2. KONDISI-KONDISI GLOBAL PENGHIDUP TIGA GELOMBANG REFORMA AGRARIA (PRA 1990AN, PASCA 1990AN, DAN SAAT INI)

Dalam literatur teori akademik mengenai gerakan sosial telah umum dipahami bahwa kontraksi dalam struktur kesempatan politik (*political opportunity structure*) di tubuh negara adalah penanggung jawab utama bagi mobilisasi suatu atau sejumlah kelompok gerakan (protes) sosial untuk mengedepankan klaim-klaim baru dan kerangka baru penguasaan dan pengelolaan atas sumber daya publik yang dipertentangkan, membentuk kembali aliansi kekuatan dalam masyarakat. Apa yang secara akademik dikenal dengan *political opportunity structure theories* (POST) ini pada mulanya dikembangkan oleh Charles Tilly (1978) dan kemudian secara lebih solid dikembangkan oleh Mc Adam (1982) dan Herbert, Kitschelt (1986). Sidney Tarrow, merumuskan struktur kesempatan politik sebagai "*consistent, but not necessarily formal, permanent, or national - dimensions of the political environment which either encourage or discourage people from using collective action*" (Tarrow 1994:18). Dalam usaha memperjelas konsep itu, McAdam (1996) mendaftar empat ciri utama dari padanya yakni, keterbukaan relatif dari sistem politik yang melembaga, kestabilan relatif dari ikatan-ikatan para elit yang menyokong suatu kebijakan tertentu, ketersediaan persekutuan-persekutuan baru yang berpengaruh, dan kapasitas negara untuk meredam mobilisasi kekuatan-kekuatan sosial di masyarakat. Struktur kesempatan politik ini dapat dipandang sebagai yang bertanggung jawab untuk peningkatan atau penurunan resiko atau keuntungan dari berbagai upaya mobilisasi kekuatan sosial di masyarakat, yang bekerja melalui persepsi para pemimpin kekuatan itu mengenai derajat ancaman dan keuntungan yang berhubungan dengan putusan kebijakan publik, kesempatan berhasilnya mobilisasi, dan bagaimana otoritas negara memfasilitasi atau meredam mobilisasi tersebut (Tilly 1978). Tonggak selanjutnya dari pendekatan ini dimantapkan oleh trio pendekar *the political process approach in social movement theory,* yakni Charles Tilly, Mc Adam, dan Sidney Tarrow (2001). Perkembangan dari teorisasi ini kemudian telah menjadi suatu aliran pemikiran yang sangat berpengaruh, terutama dalam studi-studi gerakan sosial berbahasa Inggris (Kriesi 1995, 2004; Meyer 2004, Meyer and Minkoff 2004).

Faktor kesempatan politik yang terbuka inilah yang memungkinkan diangkutnya agenda Reforma Agraria ke dalam kebijakan publik di tingkat nasional dan global. Karya tulis Saturnino M Borras Jr., Christóbal Kay and A. Haroon Akram

Lodhi, 2007, "Agrarian Reform and Rural Development: Historical Overview and Current Issues," cukup memadai untuk memahami perbedaan kondisi yang menghidupkan Reforma Agraria, pra 1980-an dibandingkan dengan setelah 1990an. Tabel 1 berikut ini adalah matriks yang menyederhanakan analisis dari dari tiga sarjana dari Institute of Social Studies (ISS), the Hague, tersebut (Borras, Kay, and Akram-Lodhi 2007:16-17).

Tabel 1.
Perubahan dalam dasar-dasar ekonomi dan sosial-politik dari land reform (Perbandingan Pra 1980an dengan Setelah 1990an)

Pra 1980-an	Setelah 1990an
EKONOMI	
• Perkebunan-perkebunan besar yang ada tidak efisien, harus direstrukturisasi melalui land reform	• Masih berlanjut
• Privatisasi dan individualisasi hak milik untuk mempercepat investasi dan pertumbuhan modal dalam ekonomi pedesaan	• Berlanjut – dan semakin meluas cakupannya
	• Inefisiensi , korupsi, dan pengekangan politik dalam pertanian sosialis dan kooperatif, misalnya Eropa Bagian Timur, Asia Tengah, Cina. • Inefisiensi, korupsi dan pengekangan politik pertanian-kolektif yang dihasilkan oleh program land reform massal di masa lampau, misalnya Mexico dan Peru
SOSIAL-POLITIK	
• Dekolonisasi	• Menyelesaikan sisa-sisa feodalisme dan kolonialisme dalam skala yang tidak sepanas dan sekental dekade lalu, kecuali di beberapa negara, seperti Zimbabwe, Timtim.
• Perang Dingin	• Dominasi "Dunia Pertama"
• Keresahan dan gerakan agraria yang yang biasanya digerakkan oleh upaya transformasi masyarakat dan negara secara revolusioner	• Terkikis secara substansial bersamaan dengan berkurangnya gerakan pembebasan. Namun keresahan pedesaan tetap bertahan lama (contoh utama Chiapas-Mexico, Brazil)
• Sebagai sebuah strategi untuk melegitimasi dan/atau mengonsolidasi satu faksi elit yang bergantung pada kekuasaan negara melawan yang lainnya	• Masih berlanjut, seperti Zimbabwe, Venezuela, Bolivia, West Bengal
• Sebagai unsur yang terintegrasi dari modernisasi negara terpimpin, seperti peta kadastral yang	• Meluas dalam tingkat pencapaian teknologi yang tak terbayangkan sebelumnya (seperti pemetaan satelit/digital, bank-data yang terkomputerisasi)

distandarisasi, misalnya untuk perpajakan	*Isu-isu Baru:* ✓ Konstruksi dan konsolidasi demokratis pada negara-negara paska-otoritarian, atau pasca-konflik, pasca-apartheid Afrika Selatan, atau pasca perang sipil ✓ pengetahuan mengenai kekhususan hak-hak masyarakat adat ✓ pengetahuan tentang hubungan gendaer dan tanah, terutama hak-hak perempuan dalam land reform ✓ pengetahuan tentang hubungan tanah dengan kerusakan dan pemulihan lingkungan ✓ Terus berlanjut dan munculnya bentuk-bentuk kekerasan (seperti dalan hubungan etnik) ✓ Munculnya 'pendekatan berbasis hak asasi (manusia)' dalam pembangunan, termasuk "hak-hak masyarakat adat (*indigenous people*). ✓ Kebangkitan ornop (NGO) yang fenomenal sebagai aktor kritis terhadap pembangunan di tingkat lokal, nasional dan internasional

Setelah meredup di akhir 1990-an, di awal abad 21 ini agenda Reforma Agraria telah kembali menjadi salah satu pokok bahasan terdepan dari agenda pembangunan berbagai badan internasional, dan sejumlah negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin. Ragam penjelasan mengenai kondisi yang menjadi alas kehadiran agenda reforma agraria di tingkat global itu telah secara detil dan terpisah-pisah hal itu telah dikemukakan oleh Putzel (2000), Ghimire (2001), FAO (2002), Prosterman and Hanstaad (2001), El-Ghonemy (2003), Moyo, Sam and Yeros (2005), Courville and Patel (2006), Quan (2006) Borras, et.al. (2007), Cousins (2007), and El-Ghonemy (2007).

Seperti pada masa kolonial, agenda Reforma Agraria ini pun bermula dari gerakan-gerakan rakyat pedesaan yang menyuarakan penderitaan petani yang kronis. Namun, kita tidak bisa memahami karakter gerakan-gerakan rakyat pedesaan saat ini dengan menggunakan kerangka sebagaimana kita memahami gerakan-gerakan di masa kolonial. Penyelidikan atas aksi-aksi kolektif gerakan sosial saat ini telah sampai pada kesimpulan bahwa karakter umum dari gerakan sosial pedesaan dewasa ini berbeda nyata dengan gerakan-gerakan yang dilakukan dan berkembang pada masa kolonial, maupun di masa ketika land reform berjaya di tahun 1960an-1970an. Petras (1998) menuliskan bahwa "Gerakan-gerakan petani kontemporer tidak dapat dibandingkan dengan gerakan-gerakan terdahulu, yang juga tidak cocok dengan

pandangan umum mengenai para petani yang tidak ke mana-mana, buta huruf dan tradisional yang berjuang demi "tanah untuk penggarap." Webster menguatkan, "Dapat dipastikan adanya perbedaan yang nyata dengan karakter gerakan-gerakan sosial pedesaan yang dahulu bertumbuhan mulai awal tujuh dekade pertama abad 20 dan seterusnya, baik perubahan bentuk organisasinya, bentuk mobilisasinya, gagasan perjuangan yang disuarakannya, hingga bentuk aksi yang dilancarkannya" (Webster, 2004:2).

Dalam buku yang saya tulis sendiri, *Memahami Gerakan-gerakan Rakyat Dunia Ketiga* (Fauzi 2005a) dan karya-karya sarjana agraria dari berbagai negara yang saya sunting dalam buku *Gerakan-gerakan Rakyat Dunia Ketiga* (Fauzi 2005b), telah diurai secara detil ciri-ciri baru gerakan pedesaan di negara-negara Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Kedua buku tersebut diniatkan untuk mengajak pembaca memperbaiki cara memahami gerakan-gerakan rakyat pedesaan Dunia Ketiga, yakni MST (*Movimento Dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* atau *Pergerakan Pekerja Pedesaan Tak Bertanah*) di Brazil; EZLN (*Ejercito Zapatista de Liberacion Nacional* atau Tentara Pembebasan Nasional Zapatista) di Mexico; FOIN *(Föderation der indigenen Organisationen des Napo* atau federasi organisasi masyarakat adat Napo) di Ekuador; LPM (*Landless People's Movement* atau Gerakan Rakyat Tak Bertanah) di Afrika Selatan; gerakan-gerakan pendudukan tanah atau *land occupation movements* di Zimbabwe; NBA (*Narmada Bachao Andolan* atau Gerakan Menyelamatkan Narmada) di India; AOP (*The Assembly of the Poor* atau Dewan Kaum Miskin) di Muangthai; UNORKA (*Pambansang Ugnayan ng Nagsasariling Lokal na mga Samahang Mamamayan sa Kanayunan* atau yang secara tekstual berarti Koordinasi Nasional Organisasi-organisasi Rakyat Pedesaan Lokal Otonom) di Filipina, dan AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara) di Indonesia. Dari seluruh analisis terhadap dari masing-masing gerakan dan perbandingan antar gerakan, serta rujukan pada pendapat-pendapat para sarjana lainnya, penulis menemukan keragaman pelaku utama dan pendukung dan keragaman jenis aksi kolektif yang diandalkan masing-masing gerakan. Aksi-aksi kolektif dari para pelaku utama dan pendukung dari masing-masing gerakan ini dibentuk dan bekerja berhadapan dengan kekhususan bangunan kekuasaan ekonomi dan politik yang dihadapi gerakan, objek sumber kekuasaan yang dipertarungkan, lingkungan agraria yang dihadapi, kekhususan kesempatan politik yang dimanfaatkan, termasuk arena-arena pertarungan yang dimasukinya.

Perubahan struktur kesempatan politik memberi sinyal dan peluang bagi rangkai aksi kolektif yang dilakukan oleh organisasi-organisasi gerakan sosial pedesaan. Tentunya, tiap-tiap aksi kolektif tertentu niscaya menghadapi struktur

kesempatan politik yang tertentu pula. Meski struktur kesempatan politik yang dihadapi setiap aksi dari gerakan tertentu dapat berbeda-beda, namun tersedia suatu kondisi perubahan politik nasional (yang juga beresonansi dengan perubahan politik internasional) yang membuka ruang luas bagi gerakan pedesaan. Misalnya, tumbangnya rezim apartheid (seperti di Afrika Selatan), transisi dari rezim otoritarian atau komunis (seperti yang terjadi di Indonesia, Albania) dan kebijakan politik multi-partai dimana berbagai partai politik baru dan lama (seperti di Indonesia) membutuhkan legitimasi dan dukungan mayoritas penduduk pedesaan. Hampir semua amatan atas gerakan-gerakan rakyat pedesaan menunjukkan bahwa perubahan politik nasional mempengaruhi bagaimana susunan kekuasaan di pedesaan dipertarungkan, khususnya pertarungan kekuasaan yang berbasis pada penguasaan tanah. Seperti dinyatakan oleh Jonathan Fox (1990:1) bahwa "distribusi kekuasan pedesaan di negara-negara yang sedang berkembang ikut membentuk dan dibentuk oleh politik nasional". Dengan adanya perubahan susunan kekuasaan di pedesaan ini, tentu gerakan-gerakan rakyat pedesaan ikut terpengaruh dan mempengaruhinya pula. Oleh perubahan kekuasaan ini, Fox mengemukakan istilah "demokratisasi pedesaan" (*rural democratisation*) untuk menunjukkan bagaimana pencarian keseimbangan baru terjadi dalam interaksi antara masyarakat sipil dan negara. "Dalam masyarakat sipil, hal ini menyangkut kebangkitan dan konsolidasi lembaga-lembaga sosial dan politik yang sanggup mengemban kepentingan-kepentingan pedesaan berhadap-hadapan dengan (*vis-a-vis*) negara. Beberapa bisa saja secara khusus bersifat pedesaan, seperti organisasi-organisasi petani, sementara yang lain dapat berupa keorganisasian yang nasional sifatnya, seperti partai-partai politik, yang mengembangkan pengaruhnya sampai pedesaan. Bagi negara, demokratisasi pedesaan membutuhkan adanya penguasa yang efektif didukung oleh mayoritas, juga akuntabilitasnya secara formal maupun informal terhadap warga-warga yang tinggal di pedesaan." (Fox 1990:1)

Faktor umum yang membuka kesempatan politik untuk reforma Agraria adalah kegagalan global teori dan praktek neoliberalisme yang berlangsung sepanjang 25 tahun, semenjak dilancarkannya apa yang diistilahkan dengan SAP (*Structural Adjustment Program)* atau Program Penyesuaian Struktural, yang diberlakukan secara menyeluruh dalam suatu negara maupun yang khusus pada sektor pertanian. Apa yang dimaksud dengan SAP itu adalah serangkai paket kebijakan IMF dan Bank Dunia yang dimulai tahun 1980-an untuk menghadapi krisis hutang yang dialami oleh negara-negara sedang berkembang di Amerika Latin, Asia, dan Afrika. Paket kebijakan itu dapat dibedakan menjadi dua: stabilisasi dan kebijakan-kebijakan penyesuaian struktural. Sebagaimana diurai Rita Abrahamsen, "Stabilisasi didorong

oleh IMF dan umumnya berjangka pendek serta dirancang untuk segera mempunyai dampak pada nota anggaran negara melalui kebijakan-kebijakan seperti devaluasi, deflasi, serta kontrol moneter dan fiskal. Program-program ini, diharapkan mengurangi pendapatan riil sehingga dapat menekan permintaan domestik baik terhadap barang-barang impor maupun ekspor. Meskipun program-program stabilisasi memusatkan perhatian pada pengendalian permintaan, namun kebijakan-kebijakan penyesuaian struktural ditujukan pada sisi suplai ekonomi. Sementara itu, tindakan-tindakan penyesuaian struktural dikelola oleh Bank Dunia dan berusaha mengatasi persoalan keseimbangan pembayaran dengan meningkatkan produksi ekspor. Program-program ini umumnya lebih berjangka-panjang serta berupaya meningkatkan produktivitas dan efisiensi, mengubah sumber daya menjadi proyek-proyek yang produktif, dari sektor yang tidak dapat diperdagangkan menjadi sektor yang dapat diperdagangkan" (Abrahamsen, 2003:65-66). Akibat dari SAP ini adalah liberalisasi ekonomi, dimana peran negara secara drastis telah direduksi melalui pengurangan-pengurangan pengeluaran publik, privatisasi kegiatan-kegiatan sektor publik, serta penghapusan kontrol atas impor, ekspor dan devisa.

Globalisasi neoliberal tidak bisa menghasilkan pemerataan (*equality*) tapi justru memperbesar ketimpangan (*inequality*) itu. Kebijakan-kebijakan neoliberal itu bersenjatakan apa yang sekarang ini diteorisasi oleh Akram-Lodhi (2007) sebagai *neoliberal enclosure* dengan ragam variasi substansi dan penampakannya. Yang dimaksud dengan *neoliberal enclosure* dapat dibedakan dengan bentuk-bentuk *enclosure* yang klasik seperti perampasan tanah dan kekayaan alam para petani untuk badan-badan usaha raksasa milik negara atau swasta, atau proses "paksa" petani menjadi tenaga kerja bebas buruh upahan, yaitu "untuk memperdalam dan memperkokoh hubungan kepemilikan kapitalistik dengan mengurangi secara relatif kekuasaan rakyat miskin pedesaan". Hal ini dicapai melalui penggunaan proses-proses pasar yang dikombinasi dengan intervensi pemerintah. Dalam arti ini, *neoliberal enclosure* adalah hasil-samping dari proses akumulasi kekayaan yang menggunakan rasionalitas ekonomi. Namun pada tingkat permulaan, *neoliberal enclosure* mensyaratkan pengukuhan status kepemilikan pribadi atas tanah dan kekayaan alam, lalu kemudian kekayaan modal yang diperoleh dari usaha-usaha produksi maupun perdagangan. *Neoliberal enclosure* itu telah menguatkan struktur agraria yang 'terbelah dua' (*bifurcated agrarian structure*): Satu sub-sektor berorientasi ekspor, modal yang lebih intensif dan berhubungan dengan TNC (*Transnasional Corporation*), namun kurang dalam integrasi hubungan hulu-hilir, dan satu sub-sektor lainnya adalah ragam produksi untuk kebutuhan domestik, lebih padat-karya, hubungan hulu-hilir lebih kuat, namun tidak homogen (Akram-Lodhi,

2007:1446).

Neoliberal enclosure ini menguatkan arus penghilangan dunia pedesaan, agraria dan petani (*deruralization, deagrarianization and depeasantization processes).* Setelah meneliti perubahan agraria di Asia, Afrika dan Amerika Latin di akhir abad 20, Bryceson, dkk. menyimpulkan "penerapan kebijakan-kebijakan penyesuaian struktural (*structural adjustment policies*) dan liberalisasi pasar skala dunia akan terus memberi akibat pemusnahan (*dissolving effect*) pada kehidupan petani" (Bryceson et al 2000:29). Araghi mengemukakan istilah *global depeasantisation* untuk gejala "meningkatnya jumlah orang yang tadinya terlibat dalam pertanian … dalam waktu yang cepat dan dalam jumlah besar-besaran menjadi terkonsentrasi di wilayah perkotaan" (1995:338). Seperti yang dilaporkan *World Population Prospects* (1988), di negara-negara Asia, Afrika dan Amerika Latin – yang dalam konteks perang dingin diistilahkan "Dunia Ketiga" – penduduk yang hidup di kota mencapai 41 persen di tahun 2000, melonjak cepat dari 16 persen di tahun 1950 (Araghi 1995). Sejarawan kondang Hobsbawm adalah penyuara dari golongan yang menganggap petani adalah kenyataan masa lampau dan sedang dalam proses melenyap, seperti yang ditulis dalam karya klasiknya *Age of Extremes* bahwa "… perubahan yang sangat dramatis dari paruh kedua abad ini, dan sesuatu yang memutus hubungan kita dari dunia masa lalu, adalah *the death of the peasantry*, kematian petani (yang merupakan mayoritas penduduk manusia sepanjang sejarah yang diketahui) (Hobsbawm,1994: 288-9, 415).

3. KEBANGKITKAN STUDI-STUDI YANG MEMPENGARUHI BANGKITNYA GELOMBANG BARU REFORMA AGRARIA

Seiring dengan bangkitnya agenda Reforma Agraria dewasa ini, pokok bahasan seputar akses pada tanah kembali menggeliat dalam naskah-naskah akademik berupa buku maupun artikel dalam jurnal-jurnal ilmiah. Sekedar sebagai ilustrasi yang belum lengkap, di awal tahun 2001, terbit naskah di bawah bendera *The UN World Institute for Development Economics Research* (WIDER) berjudul *Access to Land, Rural Poverty and Public Action* (de Janvry, et al., 2001). Buku ini mendiskusikan panjang lebar seluk-beluk betapa pentingnya akses atas tanah, kebijakan land reform dan aksi-aksi kolektif untuk memerangi kemiskinan di pedesaan. Buku ini juga menghadirkan evaluasi terhadap *state-led land reform* dan untuk sebagian menghadirkan *grassroot-initiated land reform*. Namun, pada intinya buku itu adalah promosi mengenai tak tergantikannya peran pasar dalam meningkatkan akses orang miskin terhadap tanah, dan perlunya pemerintah mengadopsi *market-assisted land reform.* Promosi pendekatan pasar ini dielaborasi dalam buku *Land Policies for Growth and Poverty Reduction: World Bank Policy Research Report*. Walaupun buku ini dinyatakan sebagai karya Klaus Deininger (2003), namun lebih jauh buku ini merupakan buku pegangan *The World Bank's Thematic Group on Land Policy and Administratio*n (sering disebut secara singkat sebagai *The Land Thematic Group*), yang mengarahkan proyek-proyek perubahan kebijakan, manajemen dan administrasi pertanahannya Bank Dunia, serta badan-badan pembangunan internasional lainnya.

Pendekatan pasar ini memperoleh tantangan dari IFAD (*International Fund for Agricultural Development*) yang mengeluarkan *IFAD Poverty Report* 2001: *The Challenge of Ending Rural Poverty.* IFAD secara eksplisit menghidupkan kembali keunggulan usaha pertanian skala kecil, dan redistribusi tanah skala besar dalam strategi mengurangi kemiskinan di pedesaan secara drastis. Yang memimpin penulis laporan IFAD tersebut adalah Michael Lipton, yang telah terkenal sebagai tokoh pendekatan neo-populis dalam pembangunan pedesaan (Lipton 1977) dan juga khususnya berjasa dalam teorisasi land reform ketika agenda ini sedang jaya-jayanya di badan-badan pembangunan interansional dan negara-negara berkembang di akhir tahun 1970an (Lipton 1974). Laporan tersebut segera dikuatkan oleh artikel panjang dari Griffin, Khan and Ickowitz, (2002) "Poverty and Distribution of Land" dalam *Journal of Agrarian Change* No. 2(3), yang kembali menghidupkan argumen tentang

kebijakan dan praktek *urban bias* yang memelihara kemiskinan, dan mengusulkan pentingnya land reform sebagai strategi memerangi *urban bias policies* itu.

Sebagai tanggapan atas artikel ini, dan secara tidak langsung juga pada buku *Access to Land* di atas, Bernstein (2002) "Land Reform: Taking A Long(er) View" dalam *Journal of Agrarian Change* 2002 No. 2(4) mengedepankan suatu kritik yang tajam baik terhadap pendekatan pasar maupun neo-populis. Selanjutnya, Byres (2004) menyunting artikel-artikel yang mengelaborasi lebih lanjut pandangan kritis ini dalam *Journal of Agrarian Change* 2004 No. 4 (1&2) dan mengritik argumen utama pendekatan neo-populis dengan basis contoh-contoh empiris, yang kemudian ditanggapi balik oleh Griffin, K., A.R. Khan and A. Ickowitz (2004) dalam karya "In Defence of Neo-Classical Neo-Populism" dalam *Journal of Agrarian Change* 2004 no 4(3).

Seiring dengan lingkar debat akademik dan kebijakan lembaga pembangunan internasional di atas, UNRISD (*United Nation Research Institute for Social Development*) telah mendukung suatu kelompok yang membawa nama masyarakat sipil, *The Popular Coalition to Eradicate Hunger and Poverty* untuk membuat serangkaian riset pendahuluan, pengembangan jaringan yang kemudian bermuara pada pembuatan buku bunga rampai tentang inisiatif gerakan sosial, ornop, dan negara dalam menghidupkan berbagai agenda land reform di Asia, Afrika dan Amerika Latin (Ghimire 2001a). UNRISD kemudian menyelenggarakan rangkaian penelitian independen di bawah tema "Grassroots Movements and Initiatives for Land Reform" yang keseluruhan naskahnya kemudian ditebitkan dalam buku berjudul *Land Reform and Peasant Livelihoods: The Social Dynamics of Rural Poverty and Agrarian Reform in Developing Countries* (Ghimire, 2001b). Studi lanjutannya dilakukan UNRISD dengan tema "Civil Society Strategies and Movement for Rural Asset Redistribution and Improved Livelihood" menyambut maraknya gerakan sosial pedesaan menuntut redistribusi dan dan kelompok-kelompok masyarakat sipil bekerja menghadapi ekspansi ideologi dan program kebijakan pertanahan pro-pasar dari Bank Dunia dan badan-badan pembangunan internasional lainnya. Naskah-naskah hasil riset itu diterbitkan dalam buku *Civil Society and The Market Question: Dynamics of Rural Development and Popular Mobilization* (Ghimire, 2005), Roma: UNRISD dan ITDC. Seiring dengan bangkitnya tema gerakan perjuangan tanah dalam World Summit on Sustainable Development (WSSD) di tahun 2002, Moyo dan Yeros mengkoordinasi *scholar-cum-activists* untuk menulis analisa mengenai gerakan-gerakan sosial pedesaan yang mengandalkan okupasi tanah sebagai taktik utamanya. Usaha ini kemudian dibukukan di bawah judul *Reclaiming the Land: The Resurgence of*

Rural Movements in Africa, Asia and Latin America (Moyo dan Yeros, 2005). Setahun setelah buku itu, suatu lingkaran aktivis yang tergabung dalam LRAN (Land Research Action Network) yang sepanjang tiga tahun pergulatan aktivis gerakan sosial dalam Kampanye Global tentang Pembaruan Agraria menerbitkan buku yang berjudul *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform* (Rosset, Patel, dan Courville, 2006). Buku ini mengritik keras pendekatan pro-pasar dan mengedepankan kerangka khusus "*Agrarian Reform and Food Sovereignity*".

Kritik pada pendekatan pro-pasar juga dilakukan oleh sejumlah sarjana yang memiliki penelitian mendalam di berbagai negara Asia, Amerika Latin dan Afrika. Sarjana-sarjana yang dikoordinir oleh Institute of Social Studies (ISS) The Hague menyelenggarakan penelitian bertema "Land Policies, Poverty and Public Action" yang disponsori oleh Bureau of Development Policy - UNDP (the United Nations Development Programme). Sepuluh pengalaman implementasi land reform kontemporer diterliti dan disajikan secara analitis dan komparatif, yakni Armenia, Bolivia, Brazil, Egypt, Ethiopia, Namibia, The Philippines, Uzbekistan, Vietnam, dan Zimbabwe. Salah satu muara kebijakan dari penelitian ini ada suatu *Policy Brief* No. 2/Nov/2006 "The Unresolved Land Reform Debate: Beyond State-Led and Market-Led Model" (Borras and McKinley, 2006). Mereka kemudian menerbitkan hasilnya dalam buku berjudul *Land, Livelihoods and Poverty in an Era of Globalization: Perspectives from Developing and Transition Countries* (Akram-Lodhi, Borras Jr., dan Kay, 2007). Seiring dengan proses pembuatan buku ini, dua dari kelompok sarjana dari Institute of Social Studies (ISS), the Hague ini akan pula yang mengeluarkan buku suntingan berjudul *Peasant Livelihoods, Rural Transformation and the Agrarian Question* (Akram-Lodhi and Kay 2007).

Untuk melihat dinamika pasang-surut dari kebijakan land reform di dunia semenjak masa keemasa Reforma Agraria di tahun 1960-an, kita tidak bisa untuk mengabaikan jurnal ternama FAO (Food and Agricultural Organization) *Land Reform Land Settlement and Cooperatives,* yang terbit reguler tiap tahun semenjak tahun 1963. Jurnal yang telah berumur 45 (empat puluh lima) tahun itu sejak awal diterbitkan sebagai suatu medium untuk diseminasi informasi dan berbagai pandangan tentang land reform and topik-topik yang berhubungan, dan diisi oleh ahli-ahli dari badan-badan PBB, pemerintah-pemerintah anggota FAO, maupun ahli dar badan-badan independen. M. Riad El-Ghonemy, salah seorang redaktur awal awal jurnal ini, dan kemudian juga menjadi pekerja intelektual di FAO untuk jangka waktu yang panjang hingga saat ini, menulis suatu buku baru berjudul *The Crisis of Rural Poverty and Hunger: An Essay on the Complementarity between Market- and*

Government-Led Land Reform for its Resolution (El-Ghonemy 2007). Buku yang mencoba mendamaikan dan mencari keseimbangan antara kekuatan pasar dan pemerintah dalam menjalankan land reform ini pun mengisi daftar studi-studi terbaru itu tentunya dapat menjadi sumber bagi mereka yang hendak memiliki pemahaman akademik mengenai kebangkitan agenda reforma agraria itu.

Di salah satu ujung dari kajian atas pengalaman-pengalaman pelaksanaan land reform di berbagai tempat dengan berbagai pelaku, biasanya disusunkan kategori/pengelompokan berbagai tipe Reforma Agraria. Berdasarkan cara bagaimana land reform itu dijalankan, dibedakan tiga tipe ideal, yakni: *State-Led* Land Reform, *Market-Led* Land Reform, dan *Peasant-Led* Land Reform. Namun, dengan sangat menarik, setelah menyelidiki secara empiris praktek-praktek ketiga model itu, Borras dan Mckinley (2006) mengemukakan model keempat yang merupakan suatu upaya mewujudkan *Pro-Poor Landreform* yang realistis dengan 4 (empat) pilar pokok (lihat Tabel 2), yakni:

(i) Pengorganisasian rakyat miskin pedesaan yang otonom; Organisasi ini dibentuk dari kebutuhan dan perjuangan rakyat miskin sendiri, jatuh-bangun menempa dan membangun kepemimpinannya yang mandiri. Mereka harus lah otonom dari kekuatan negara dan pengusaha tanah luas dan mewakili kepentingan strategi dan program buruh tani, petani gurem, masyarakat adat maupun kaum miskin dan perempuan pedesaan serta mampu memenuhi kebutuhan praktis mereka.

(ii) Koalisi politik yang luas dan pro-reforma; Koalisi ini harus kuat, misalnya, untuk menolak berkompromi dengan faksi-faksi politik yang mewakili kepentingan penguasa tanah luas, pengusaha-pengusaha besar industri agrobisnis yang berorientasi ekspor, dan memegang teguh kepentingan strategis dari buruh tani, petani gurem, masyarakat adat maupun kaum miskin dan perempuan pedesaan.

(iii) Investasi publik, kredit pemerintah dan asistensi teknis yang besar; Koalisi di atas harus lah sampai pada keberhasilan mengalokasikan bajet negara dalam jumlah yang substansial. Hal inilah yang akan mampu menciptakan kondisi-kondisi perbaikan produktivitas dan kualitas lingkungan yang menjamin keberlangsungan nilai guna dari tanah yang diredistribusikan.

(iv) Intervensi mikroekonomi maupun wilayah untuk meningkatkan produktivitas dan perbaikan lingkungan itu tidak akan berhasil berkelanjutan tanpa pilar yang keempat, yakni strategi pembangunan *pro-poor* yang berorientasi pertumbuhan (*pro-poor Growth-oriented*

Development Strategy). Pilar keempat ini memang berhadapan dengan arus besar globalisasi neoliberal, sehingga mau tidak mau elit negara harus berfungsi menjalankan kewajibannya untuk menyediakan berbagai fasilitas yang memproteksi orang miskin pedesaan dari ancaman *neoliberal enclosure.*

Tabel 2.
4 (Empat) Tipe Land Reform berdasarkan Aktor Utama Penggeraknya

Market-Led Land Reform	⦿ Pertimbangan utamanya adalah pencapaian efisiensi/produktivitas secara ekonomis; ⦿ Mengurangi peran negara; ⦿ Petani yang seharusnya menjadi 'supir' dalam Reforma Agraria, sesungguhnya berada di bawah perintah pelaku-pelaku pasar; ⦿ Nyatanya, 'terpusat pada pasar' artinya 'terpusat pada tuan tanah/pedagang/ Perusahaan asing (TNC)'.
State-Led Land Reform	⦿ Pertimbangan utamanya biasanya berhubungan dengan mengamankan/menjaga legitimasi politik, meskipun agenda-agenda pembangunan juga penting; ⦿ 'Komitmen politik yang sangat kuat' sangat dibutuhkan untuk mewujudkan agenda land reform, plus perbaikan akses lainnya; ⦿ Biasanya memperlakukan petani sebagai pelaku yang dibutuhkan secara administratif; ⦿ Partisipasi pelaku-pelaku pasar sangat rendah, kecuali mereka yang terpilih karena lebih memiliki pengaruh dalam kebijakan pemerintah dan elite pejabatnya.
Peasant-Led Land Reform	⦿ Asumsi utamanya adalah bahwa 'negara terlalu terbelenggu oleh kepentingan elit (*elite capture*)', sementara kekuatan pasar juga = kepentingan elit. ⦿ Dengan demikian, satu-satunya cara untuk mencapai reforma agraria yang pro kaum miskin adalah jika petani dan organisasi mereka secara mandiri mengambil insiatif untuk menerapkan reforma agraria.
Pro-Poor Land Reform	⦿ Asumsi utama: tidak meromantisasi 'kemahakuasaan' petani dan organisasi mereka; dan juga tidak meromantisasi sifat budiman negara. ⦿ Mendasarkan pada keterkaitan masalah keadilan, produktivitas dan kerusakan lingkungan hidup; serta keberkaitan antara perspektif-perspektif yang mampu menjelaskan masalah tersebut; ⦿ Menganalisa negara, gerakan-gerakan petani dan kekuatan pasar bukan sebagai kelompok-kelompok yang terpisah-pisah, namun sebagai pelaku-pelaku yang terhubung satu sama lain melalui cara bagaimana tanah dan kekayaan alam diperebutkan secara politis dan ekonomis; ⦿ Memiliki tiga ciri kunci: 'berpusat pada petani', 'didorong oleh negara', dan 'meningkatkan produktivitas secara ekonomis, keadilan sosial, dan pemulihan lingkungan'.

4. PENUTUP: MENENGOK SEKELEBAT KE CARA REFORMA AGRARIA KEMBALI KE PENTAS KEBIJAKAN NASIONAL INDONESIA SAAT INI

Globalisasi dan neoliberalisme[5] di Indonesia telah berpengaruh begitu mendalam dalam masyarakat pedesaan Indonesia sebagaimana telah diurai detil oleh banyak penulis (Cf.: Fauzi, 2001; Wibowo dan Wahono 2003, Setiawan, 2003; Khudori, 2004; Ya'kub, 2004, Herry-Priyono 2006). Seperti juga gerakan-gerakan sosial umumnya di Dunia Ketiga, berbagai organisasi gerakan rakyat pedesaan di Indonesia telah menjadikan Reforma Agraria sebagai agenda tandingan atas globalisasi neoliberal itu.

Agenda "Reforma Agraria" kembali bergeliat dimulai sejak awal 1990an dan terus digeluti oleh sejumlah sarjana serta aktivis agraria dan lingkungan yang aktif dalam pengorganisasian penduduk miskin pedesaan (petani, masyarakat adat, dan kelompok marjinal lainnya), dan advokasi kebijakan land reform/pembaruan agraria, serta menghasilkan naskah-naskah studi kondisi agraria dan kritik politik agraria yang dianut rejim Orde Baru (Kasim dan Suhendar, 1996; Bachriadi, et.al., 1997; Suhendar dan Winarni, 1997; Wiradi, 1999). Lebih dari itu, rangkaian kegiatan demonstrasi, diskusi, seminar, konferensi yang dimotori serikat-serikat petani lokal, dan organisasi non-pemerintah tak putus-putusnya menyuarakan keharusan penyelesaian konflik agraria dan agenda reforma agraria (lihat misalnya Harman, et.al., 1995; Fauzi and Fidro, 1998). Sementara itu, tuntutan-tuntutan keadilan agraria yang dijalankan oleh penduduk-penduduk desa berlangsung terus hingga menemukan momentum yang pas untuk meluaskan aksi-aksi pendudukan tanah itu, yakni saat mengiringi berakhirnya kekuasaan rezim Soeharto di tahun 1998. Andil dari organisasi-organisasi gerakan agraria lokal maupun ornop-ornop nasional pendukungnya sangat lah besar dalam mengangkat agenda Reforma Agraria saat itu.

Keterbukaan politik lah yang memungkinkan penampilan terbuka dari berbagai mobilisasi massa hingga pembentukan asosiasi-asosiasi organisasi gerakan agraria di tingkat lokal sampai nasional, yang di antaranya ditulangpunggungi oleh aktivis-aktivis agraria. Ketika kesempatan politik terbuka dalam sidang-sidang

[5] Mengikuti David Harvey (1990, 2001, 2003), penulis membedakan globalisasi sebagai proses saling berhubungannya berbagai bagian dunia yang utamanya ditandai oleh "semakin mengkerutnya ruang dan waktu" (*time-space compressions*) akibat perkembangan kekuatan produktif (modal, teknologi, komunikasi, dll); dan neoliberalisme sebagai suatu proyek ideologi dan politik yang menomor satukan prinsip-prinsip kebebasan, kepemilikan pribadi yang mutlak, pasar bebas, dan akumulasi modal skala dunia.

tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di tahun 1999 hingga 2001, yang terbentuk sebagai bagian dari transisi politik nasional setelah Soeharto mundur sebagai presiden Indonesia 1966-1998, para promotor reforma agraria dan aktivis gerakan lingkungan untuk pertama kalinya mampu memasukkan agenda pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dalam proses pembuatan dokumen negara, yang kemudian menjadi TAP MPR RI No. IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Meskipun dokumen ini dinilai berbeda-beda oleh kalangan ornop (Bey, 2002; 2003; Bachriadi, 2002; Wiradi, 2002; Lucas and Warren, 2003; serta Ya'kub, 2004), namun dokumen negara itu merupakan tonggak bersejarah, yang membentuk rute selanjutnya dari agenda reforma agraria, baik yang diusung oleh badan-badan negara, maupun organisasi-organisasi gerakan agraria (Fauzi, 2002; Soemardjono, 2002; dan 2006; serta Winoto, 2007).

Salah satu badan negara yang selanjutnya mengimplementasi TAP MPR ini adalah Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dalam konteks *transitional justice* untuk menyelesaikan pelanggaran HAM di masa Orde Baru.[6] Ujung dari usaha ini adalah promosi usulan pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA) yang disampaikan kepada Presiden Megawati Soekarnoputri dan kemudian juga pada Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (Bachriadi, 2004a; dan Tim kerja KNuPKA, 2004). Namun kemudian jawaban datang dari pemerintah melalui Menteri Sekretaris Negara Yusril Ihza Mahendra di tahun 2005 yang menolak pembentukannya dan merekomendasikan penguatan kelembagaan Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI untuk menangani dan menyelesaikan konflk-konflik agraria.

Pimpinan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) pada periode 2001-2005 menggunakan TAP MPR itu untuk melakukan pengusulan undang-undang baru pengganti Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 (UUPA) dengan "meredefinisi prinsip-prinsipnya" (Soemardjono, 2002, 2006, 2008). Hal ini menangguk pro dan kontra yang berkepanjangan, baik di kalangan ornop, sarjana hukum agraria, dan pejabat pemerintahan, seperti halnya berbagai usulan revisi UUPA sebelumnya (untuk sketsa mengenai hal ini lihat Bagan 1 Konstelasi Upaya-upaya untuk Mengubah UUPA 1960, yang bersumber dari Bachriadi 2004b, 2006, 2007). Aliran energi yang besar dan kontroversi ini diakhiri dengan tercapai

[6] Sebelumnya, Komnas bekerjasama dengan organisasi gerakan agraria menyelenggarakan Konferensi Nasional Pembaruan Agraria untuk Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak Asasi Petani 17-20 April 2001 di Jakarta. Salah satu resolusinya adalah desakan pembentukan TAP MPR tentang Pembaruan Agraria.

kesepakatan antara pimpinan BPN-RI saat ini dengan Komisi II DPRRI pada Rapat Konsultasi tanggal 29 Januari 2007 untuk tidak mengubah UUPA, dan pembaruan dilakukan terhadap produk perundang-undangan di bawah UUPA (Sinar Harapan, 30 Januari 2007). Selanjutnya, BPN-RI berkonsentrasi untuk menjalankan dan mengembangkan mandat pelaksanaan reforma agraria dari Presiden RI dengan prinsip "tanah untuk keadilan dan kemakmuran", termasuk mencoba apa yang disebut sebagai PPAN (Program Pembaruan Agraria Nasional) yang didengungkan akan mengalokasikan tanah objek reforma agraria seluas 9,25 juta hektar (8,15 juta ha berasal dari hutan konversi, dan 1,1 juta ha berasal dari tanah di bawah kewenangan langsung BPN) (Winoto, 2006).

Meskipun pengumuman bahwa pemerintah hendak menjalankan PPAN itu dilakukan Kepala BPN RI bersama Menteri Kehutanan RI dan Menteri Pertanian RI, dan sejumlah studi telah merekomendasikan keharusan agenda reforma agraria dan pengelolaan sumber daya alam di jurisdiksi kedua departemen ini (misalnya, untuk sektor kehutanan lihat Contreras-Hermosilla and Fay, 2005; Kartodirdjo, 2006; sedangkan untuk sektor pertanian lihat Mayrowani, et.al., 2004), namun di dua departemen itu, agenda reforma agraria belum menjadi agenda utama. Dengan demikian, tidaklah mengherankan bahwa kita belum menemukan cara bagaimana Reforma Agraria diintegrasikan ke kedua departemen itu. Bahkan inisiatif-inisiatif dari Departemen Kehutanan, mulai dari pembentukan kawasan konservasi yang koersif, pembolehan investasi di kawasan konservasi hingga bentuk-bentuk baru perhutanan sosial, dan Departemen Pertanian, mulai dari revitalisasi perkebunan, perkebunan untuk bahan bakar nabati hingga upaya pelestarian lahan pertanian sawah abadi, belum dapat beresonansi dengan apa yang dikerjakan BPN dengan PPAN itu. Perlu penelitian dan penilaian yang seksama apakah macam-macam inisiatif itu membentuk apa yang tergolong menurut Feder (1970) sebagai *counterreform*.

Perlu penyelidikan yang mendalam dan seksama bagaimana dinamika perjuangan agraria dan implementasi bentuk-bentuk program pembaruan agraria pemerintah dalam menghadapi masalah-masalah agraria (*agrarian questions)* dewasa ini, dengan terutama meletakkannya dalam konteks yang luas yakni (i) berbagai bentuk kemiskinan, keterbelakangan, dan ketidakadilan agraria yang kronis, yang tampak berupa kekurangan bahan makanan dan nutrisi yang cukup, konsentrasi kepemilikan asset, pengangguran terbuka dan terselubung yang besar, kerusakan lingkungan yang mengguncangkan, konflik agraria yang meledak-ledak, dan – *last but not least* – ketidakmampuan rakyat pedesaan memiliki tabungan (*domestic capital*)

dan mengembangkan teknologi untuk memperbaiki produksi, dan kondisi-kondisi keberlangsungan hidupnya; (ii) berbagai strategi dan kebijakan pembangunan agraria yang dijalankan secara nasional maupun lokal, termasuk yang yang diidentifikasi oleh Kepala BPN RI sebagai *end-pipe policies* dan *colonial mode of development* (Winoto, 2007); dan (iii) berbagai konfigurasi kekuatan politik lokal yang terbentuk akibat warisan sistem politik Orde Baru, transisi demokrasi di tingkat nasional maupun implementasi kebijakan desentralisasi-demokratik yang diterapkan semenjak tahun 2000, yang didalamnya termasuk kekuatan-kekuatan masyarakat sipil berjaringan secara nasional maupun transnasional, dan gerakan sosial yang berakar lokal.

Pengetahuan empiris tersebut, disertai dengan (i) pengetahuan teoritik yang mendalam mengenai debat-debat klasik dan kontemporer tentang masalah-masalah agraria dan agenda Reforma Agraria, dan (ii) pengetahuan pembanding mengenai bagaimana dan konteks Reforma Agraria dijalankan di berbagai negara lain, perlu ditempatkan dalam rangka membangun basis pengetahuan yang otoritatif tentang Reforma Agraria Indonesia. Saat ini karya-karya tulis yang bermutu mengenai seluk-beluk kondisi, politik, gerakan dan reforma agraria Indonesia masihlah sangat terbatas. Undangan Benjamin White (2005:132) untuk merintis bahan pengajaran "teori dan praktek reforma agraria" sungguh-sungguh relevan untuk Indonesia saat ini. Dengan sangat menyadari bahwa salah satu syarat dari pelaksanaan reforma agraria yang berhasil adalah tersedianya basis pengetahuan yang memadai, maka selain memperbanyak ragam kekuatan sosial-politik yang mengusung agenda Reforma Agraria, yang benar-benar diperlukan juga adalah produksi pengetahuan mengenai keragaman kondisi agraria wilayah, bukan hanya yang bersifat aspek-aspek dari keadaan agraria saat ini, tapi juga disertai dengan menghubungkan keadaan agraria saat ini dengan proses pembentukannya dalam sejarah dan geografi yang khusus pula.. ***)

Wallaahualam bissawab.

Bandung, revisi 28 Juli 2008