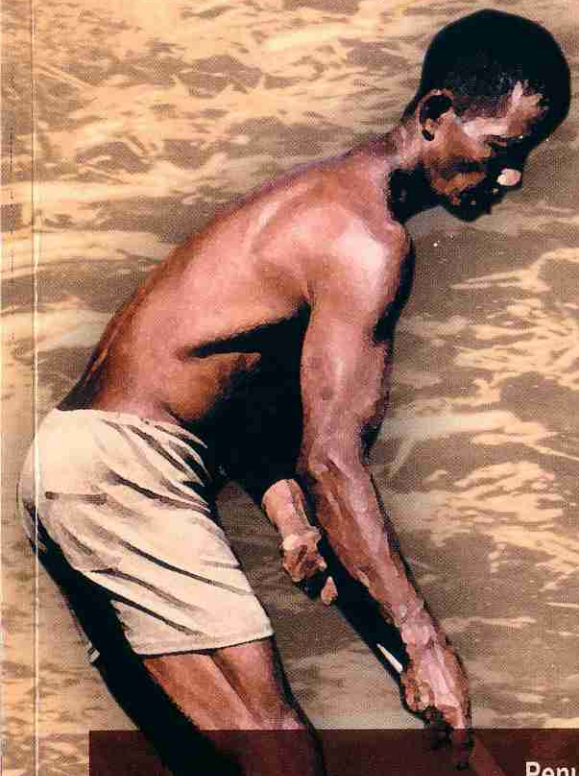
AKATIGA

MENUJU KEADILAN AGRARIA

70 Tahun Gunawan Wiradi



Penyunting:
Endang Suhendar
Satyawan Sunito
MT. Felix Sitorus
Arif Satria
Ivanovich Agusta
Arya Hadi Dharmawan

Penulis:
MT. Felix Sitorus, Ben White, Maria S.W. Sumardjono,
Amri Marzali, Sajogyo, Siswono Yudo Husodo, Syaiful Bahari,
Endriatmo Soetarto, Ivanovich Agusta, Lutfi I. Nasution, Noer Fauzi,
Nasikun, Joan Hardjono, Endang Suhendar, Hariadi Kartodihardjo, H.S. Dillon

MENUJU KEADILAN AGRARIA
70 Tahun Gunawan Wiradi

MENUJU KEADILAN AGRARIA
70 Tahun Gunawan Wiradi

Penyunting:
Endang Suhendar
Satyawan Sunito
MT. Felix Sitorus
Arif Satria
Ivanovich Agusta
Arya Hadi Dharmawan

Diterbitkan oleh AKATIGA
bekerja sama dengan

PKA – IPB, Bina Desa, KPA, BPN, APPI Bogor, ISI Bogor,
PSP – IPB, PPLH – IPB, Jurusan Sosek Faperta IPB, PSE Departemen
Pertanian, BISKEM Sosek Faperta IPB, YAE, HKTI

MENUJU KEADILAN AGRARIA
70 Tahun Gunawan Wiradi

Penyunting:
Endang Suhendar
Satyawan Sunito
MT. Felix Sitorus
Arif Satria
Ivanovich Agusta
Arya Hadi Dharmawan

Kata pengantar :
Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro

Dipersilahkan mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini, sepanjang menyebutkan sumbernya secara lengkap.

Katalog Dalam Terbitan (KDT) :

Menuju Keadilan Agraria: 70 tahun Gunawan Wiradi/ Penyunting Endang Suhendar et. all. --Kata Pengantar : Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro. - Bandung: Yayasan AKATIGA, 2002.
xxv, 373 hlm.; 21 cm

Bibliografi
ISBN : 979-8589-40-8

1. Tanah
2. Reforma Agraria

I. Judul

333.013.6

Diterbitkan pertama kali oleh Yayasan AKATIGA
Bandung, Agustus 2002
© Hak cipta dilindungi undang-undang

MENUJU KEADILAN AGRARIA
70 Tahun Gunawan Wiradi

Penyunting:
Endang Suhendar
Satyawan Sunito
MT. Felix Sitorus
Arif Satria
Ivanovich Agusta
Arya Hadi Dharmawan

Penulis:
MT. Felix Sitorus, Ben White, Maria S.W. Sumardjono,
Amri Marzali, Sajogyo, Siswono Yudo Husodo, Syaiful Bahari,
Endriatmo Soetarto, Ivanovich Agusta, Lutfi I. Nasution, Noer Fauzi,
Nasikun, Joan Hardjono, Endang Suhendar, Hariadi Kartodihardjo, H.S. Dil-

KATA PENGANTAR

Merupakan suatu kebahagiaan bagi saya dapat mengantarkan buku berjudul **MENUJU KEADILAN AGRARIA** kepada para pembaca. Kebahagiaan ini tidak hanya disebabkan sahabat Gunawan Wiradi sudah mencapai usia 70 tahun, tetapi juga ada 16 penulis yang menyumbangkan tulisan dalam buku ini dengan latar belakang yang bervariasi, mulai dari rekan sejawat, guru, pejabat pemerintahan, universitas dan bahkan Lembaga Swadaya Masyarakat. Hal yang menyatukan para penulis buku ini adalah kesamaan perhatian terhadap masalah-masalah agraria yang sudah puluhan tahun menjadi perhatian Gunawan Wiradi.

Perhatian Gunawan Wiradi terhadap isu agraria tercermin dari keberpihakannya pada petani kecil dan buruh tani yang merupakan 60 persen dari total penduduk pedesaan kita. Akan tetapi potensi tersebut tidak dimanfaatkan sebagai dasar pembangunan pertanian. Terlebih lagi pada pertengahan tahun 1960-an ketika

pelaksanaan UUPA dihentikan yang kemudian diganti dengan program revolusi hijau, perhatian terhadap petani kecil dan buruh tani semakin berkurang. Program revolusi hijau yang ditandai dengan intensifikasi pertanian dan penggunaan teknologi tidak menyentuh mereka, dan bahkan telah menyebabkan tersisihnya mereka dari sektor pertanian, karena program hanya dinikmati oleh segelintir elit desa dan pemilik modal besar.

Pemerintah Orde Baru yang didominasi oleh pemikiran neo klasik tidak melihat dampak-dampak perubahan struktur sosial yang diakibatkan oleh program revolusi hijau. Memang diakui bahwa produksi pertanian, khususnya produksi padi, meningkat dengan pesat dalam kurun waktu yang sangat singkat. Akan tetapi, ternyata peningkatan produksi tersebut tidak diikuti oleh terwujudnya kesejahteraan rumah tangga pedesaan, yang terjadi justru semakin meningkatnya jumlah penduduk miskin di pedesaan. Sementara itu daya serap sektor industri yang dibangun, termasuk di dalamnya investasi asing, tidak mampu mengatasi limpahan tenaga kerja dari sektor pertanian. Hal ini disebabkan industri yang dibangun lebih bersifat padat modal, bukan padat karya. Tidak hanya itu, dalam dua dekade terakhir, telah terjadi berbagai masalah di antaranya: struktur pemilikan tanah menjadi semakin timpang; terkonsentrasinya penguasaan sumber daya agraria pada sekelompok kecil pengusaha; monopoli-monopoli agraria; konflik-konflik agraria berkepanjangan, dan lain-lain, kesemuanya sangat merugikan rakyat yang kehidupannya tergantung pada sumber daya agraria. Namun Pemerintah Orde Baru tampaknya kurang menyadari bahwa dampak-dampak tersebut sebenarnya dapat menghambat pembangunan ekonomi secara nasional.

Sebenarnya sejak awal para *founding father* kita sudah mengingatkan kepada kita semua bahwa upaya pembangunan bangsa ini tidak dapat

dilakukan tanpa terlebih dahulu menyelesaikan masalah-masalah agraria yang kronis. Mereka menyadari betul bahwa kehidupan sebagian besar penduduk Indonesia sangat tergantung pada sektor pertanian (agraris) dan selama bertahun-tahun mengalami suatu penindasan dan ketidakadilan agraria yang telah menyengsarakan rakyat Indonesia. Oleh karena itu, pemecahan masalah agraria haruslah menjadi prioritas yang harus segera diselesaikan. Diawali dengan pidato Bung Hatta pada tahun 1946 tentang perlunya menyelesaikan hak-hak rakyat atas tanah, gagasan M. Tauchid tentang perlu segera dihentikannya pemerasan-pemerasan agraria, pendirian Panitia Agraria di Yogyakarta sejak 1946 hingga disahkannya UUPA tahun 1960 menunjukkan bahwa para pendiri bangsa sangat *concern* dengan upaya membangun bangsa melalui penegakkan keadilan agraria.

Di tengah semakin membesarnya masalah agraria, ternyata tidak banyak akademisi yang memiliki perhatian terhadap isu agraria. Stigma bahwa isu agraria yang selalu terkait dengan faham kekiri-kirian telah menyebabkan isu ini menjadi tidak menarik dan beresiko tinggi bagi orang yang mempedulikannya. Ironis, di tengah kondisi agraria yang memerlukan pemikiran dan pemecahan yang komprehensif, tidak banyak pihak yang meliriknya. Hanya LSM dan sedikit akademisi yang memiliki perhatian terhadap isu agraria, satu di antaranya adalah Gunawan Wiradi. Di tengah sedikitnya akademisi yang peduli terhadap isu ini, Gunawan Wiradi, secara terus menerus menyuarakan pentingnya melakukan pembaruan agraria sebagai upaya memecahkan masalah bangsa, secara terus menerus menggali informasi tentang masalah-masalah agraria melalui berbagai penelitian, secara terus menerus melontarkan berbagai konsep penting dalam pembaruan agraria, secara terus menerus membangun wacana pembaruan agraria, secara terus menerus terlibat dalam pengembangan jaringan pemerhati masalah agraria, dan upaya-upaya lain yang dapat mewujudkan

reforma agraria di bumi Indonesia. Bahkan dalam usianya yang memasuki 70 tahun, Gunawan Wiradi masih memiliki semangat dan komitmen yang kuat bagi perwujudan struktur agraria yang berkeadilan.

Sumbangan-sumbangan tulisan dalam buku ini mencerminkan bahwa perjuangan Gunawan Wiradi tidaklah sendirian, tetapi memperoleh dukungan dan simpati dari berbagai kalangan, baik di dalam maupun luar negeri, yang memiliki perhatian terhadap perlunya mewujudkan reforma agraria di negeri yang kita cintai ini. Dari kalangan pemerintahan ada Prof. Lutfi I. Nasution dan Prof. Maria S.W. Sumardjono; dari kalangan organisasi petani ada Ir. Siswono Yudo Husodo; dari kalangan akademisi ada Prof. Benyamin White (ISS Den Haag), Dr. H.S. Dillon, Prof. Sajogyo, Prof. Amri Marzali, Dr. Joan Hardjono, Dr. Hariadi Kartodihardjo, Dr. Endriatmo Soetarto, Prof. Nasikun, Dr. MT. Felix Sitorus, dan Ir. Ivanovich Agusta; dari kalangan LSM ada Drs. Endang Suhendar, Drs. Noer Fauzi, dan Syaiful Bahari.

Demikian pula dari sisi kepanitiaan, keterlibatan berbagai lembaga yaitu Akatiga, Pusat Kajian Agraria (PKA – IPB), Sekretariat Bina Desa Jakarta, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Badan Pertanahan Nasional, Asosiasi Peneliti Perkebunan Indonesia (APPI) Bogor, Ikatan Sosiologi Indonesia Cabang Bogor, Pusat Studi Pembangunan (PSP – IPB), PPLH – IPB, Jurusan Sosek Faperta IPB, PSE Departemen Pertanian, BISKEM Sosek Faperta IPB, Yayasan Agro Ekonomi (YAE), Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) dan pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu, mencerminkan bahwa Gunawan Wiradi dapat diterima oleh semua pihak. Rasa kebersamaan yang ada telah mendorong kita semua untuk menghormati dan merayakan hari yang berbahagia yaitu perayaan 70 tahun Gunawan Wiradi.

Kepada semua penulis, para penyunting, anggota-anggota lembaga yang tergabung dalam kepanitiaan, dan khususnya kepada Sdr. Drs. Satyawan Sunito, Dr. Arya Hadi Dharmawan, Ir. Arif Satria, MSi., Ir. Heru Purwandari dan Ir. Martua Sihaloho, serta berbagai pihak yang telah membantu terlaksananya acara perayaan dan penulisan buku ini saya ucapkan rasa terima kasih yang tak terhingga.

Akhirnya, sekali lagi, selamat hari ulang tahun ke tujuh puluh dan semoga perjuangan untuk mewujudkan reforma agraria dapat membuahkan hasil nyata semasa hayat masih dikandung badan.

Bandung, Agustus 2002

Sediono M.P. Tjondronegoro

SEKELUMIT TENTANG GUNAWAN WIRADI

Menurut "primbon" Jawa, Gunawan Wiradi (GWR) yang berasal dari sebuah keluarga feodal di tengah-tengah Kota Solo, dilahirkan pada Hari Minggu Wage, tanggal 24 Bakdo Mulud (bulan ke-4), tahun Dal, tahun Saka Jawa 1863. Dalam kalender Masehi, tanggal lahir ini jatuh sama dengan 28 Agustus 1932. Di tahun 2002 Masehi sekarang ini, tahun Saka Jawa adalah 1935. Dengan demikian, jika mengikuti kalender Jawa, umur GWR sudah 72 tahun, tapi menurut tahun Masehi baru 70 tahun.

Dalam beberapa publikasi karya tulisnya, memang GWR mencantumkan tanggal lahir 26 Maret 1934, agar sesuai dengan yang tercantum dalam KTP, walaupun itu keliru. Kekeliruan ini bukan tanpa sengaja, melainkan berkaitan dengan riwayat masa kanak-kanaknya.

MASA KANAK-KANAK

GWR adalah anak bungsu dari sebelas bersaudara, empat lelaki dan tujuh perempuan, namun lima di antaranya sudah meninggal semasa muda, dan satu lelaki lagi gugur sebagai marinir Kerajaan Belanda sewaktu Perang Dunia Kedua melawan Jepang. Sekarang semuanya telah tiada, tinggal GWR sendirian.

Di masa kanak-kanak, sebagai anak bungsu seharusnya adalah wajar jika ia menjadi "manja". Namun ternyata, ia tidak pernah mengenyam kenikmatan itu, karena pada umur satu setengah tahun, ayahnya meninggal. Sang Ibu, janda dengan anak banyak, menanggung beban berat. Sekalipun semula merupakan keluarga mampu dan terpandang, tapi dengan meninggalnya sang Ayah, maka dalam tempo sekitar lima tahun, tepat pada saat si bungsu seharusnya masuk sekolah, keluarga ini sudah sangat terpuruk ekonominya. GWR memang sempat dimasukkan ke sekolah Belanda (H.I.S "*Prins Bernhard School*) di Solo. Hanya tiga bulan ia terpaksa putus sekolah karena sang Ibu tidak lagi mampu membiayainya. Saat itu, harga beras kurang dari lima sen per liter, sedang uang sekolahnya empat gulden per bulan.

Ketika si Ibu berusaha untuk mencari bantuan kesana-kemari, datanglah seorang paman yang pada waktu itu sedang belajar sebagai mahasiswa Sekolah Tinggi Kedokteran di Jakarta. Paman ini meminta kakaknya agar tak usah mencari-cari bantuan kemana-mana. Biarlah si Bungsu ini dididik sendiri olehnya di rumah (Solo), meskipun tidak dapat kontinyu melainkan hanya sewaktu-waktu ketika sang paman liburan. Ketika satu setengah tahun kemudian GWR dimasukkan lagi ke sekolah, umurnya sudah lebih dari 7 tahun. Itulah sebabnya tanggal lahirnya lalu di"muda"kan (seperti yang tercantum di KTP sekarang).
Sewaktu masa pendidikan di rumah itu, sang paman memberi pelajaran

membaca, menulis, berhitung, Bahasa Belanda; dan menyuruh si bungsu untuk menghafalkan delapan – ya hanya delapan – kata-kata bahasa Inggris, baik tulisannya, maupun pengucapannya. Si bungsu hanya bengong karena tak paham apa tujuannya, bahkan ketika delapan kata itu sudah dirangkai sekalipun. Rangkaian delapan kata-kata itu adalah:

"Laugh! And the world laughs with you.
Weep! And you weep alone !"

Ketika si bungsu kecil itu mendesak pamannya agar menjelaskan apa maksudnya, maka dengan kalimat yang menusuk hati, lantang, dan serius sang paman berkata: "Engkau anak seorang janda ! Melarat ! Tidak mampu membiayai sekolahmu ! Tetapi, engkau tidak boleh menangis. Sepanjang hidupmu dalam keadaan apapun jangan sekali-kali engkau menangis, mengerti?!" Mendengar itu, si bungsu justru meledak tangisnya. Karena itu, ia lalu dimasukkan ke dalam kamar dan dikunci dari luar, agar … "menangis sendirian".

Pendidikan formal GWR di tingkat sekolah dasar memang tidak keruan. Suatu saat dia harus ikut kakak iparnya yang saat itu bekerja sebagai staf *employee* Pabrik Gula Tjolomadu. Tetapi di sana tak ada sekolah HIS. Yang ada di Kartosuro, sekitar 8 km dari Tjolomadu, yaitu suatu sekolah swasta Protestan, H.I.S. Sediomulyo pimpinan Maulawi Simbolon (yang kemudian hari menjadi Kolonel Simbolon, tokoh Dewan Gajah di zaman PRRI). GWR kecil harus bersekolah dengan jalan kaki pulang-pergi setiap hari. Karena itu, tak lama kemudian dia bersama ibunya pindah ke Kartosuro, mendekati tempat sekolah. Meskipun hanya sekitar satu setengah tahun, pengenalan terhadap daerah pedesaan areal tebu dari PG. Tjolomadu itu ternyata cukup membekas di benaknya. Sekalipun, tentu saja, istilah "agraria" belum dikenalnya saat itu, namun seluk-beluk dan istilah-istilah "tanah gogolan", "glebagan padi-tebu", dan lain-lain, sudah

mulai dikenalnya walaupun hanya secara kabur-kabur saja.

Sekali lagi, karena sesuatu hal, GWR kecil beserta Ibunya harus pindah lagi, kembali ke kota asalnya yaitu Solo. Di sana dia masuk ke suatu HIS swasta "Arjuna School", suatu sekolah yang dapat disebut sebagai sekolah perjuangan. Di situ murid-muridnya dididik dan digembleng, dibangkitkan semangatnya dalam rangka perjuangan kemerdekaan. Cerita wayang dijadikan semacam "kitab suci" sebagai landasan moralnya. Dari cerita itu pula GWR kecil yang saat itu duduk di kelas-3 SD, mulai mengenal suatu peristiwa, yang jauh dikemudian hari dikenal sebagai "konflik agraria". Putera Sri Kresna, yaitu Bomanarakasura, berhadapan dengan Gatotkaca, putera Bima, saling mengklaim, berebut wilayah. Dan Sri Kresna tampil sebagai "LBH" yang "independent".

Ketika Perang Dunia Kedua sampai Indonesia, Belanda menyerah kepada balatentara Jepang. Dalam suasana perang, untuk sementara, sekolah ditutup. Sekitar enam bulan kemudian barulah sekolah dibuka kembali. GWR tetap di sekolah "Arjuna", sampai tamat. Namun sebelum tamat, Jepang menyerah kepada Sekutu, dan berakhir pula PD-II, sekaligus pecah revolusi Indonesia. Sekolah tutup kembali untuk sementara.

Secara umum sudah dikenal bahwa masa pendudukan Jepang adalah masa suram. Rakyat kelaparan. Pakaian compang-camping. Bahkan di banyak tempat, karung goni dipakai sebagai pakaian. Wabah penyakit merajalela, sementara obat-obatan sangat langka. GWR kecil pernah mengalami operasi tumor tanpa bius! Untuk memperoleh beras, rakyat harus antri guna mendapatkan jatah. Namun, dari semuanya itu, satu hal perlu dicatat: uang sekolah relatif murah!

MASA REMAJA SAMPAI DEWASA

Setelah SR (Sekolah Rakyat) “Arjuna” buka kembali, maka tahun 1946 GWR tamat dari situ dan masuk ke SMP-Negeri I di kota Solo.

Periode 1945-1950 dikenal dalam sejarah sebagai “masa revolusi fisik” dengan dinamika dan romantika tersendiri. Sekolahan buka-tutup silih berganti seiring dengan situasi. Dalam bagian akhir periode ini, dari Desember 1948 sampai dengan Agustus 1949, yang dikenal sebagai masa “perang gerilya” (atau “Clash-II”), seluruh wilayah R.I diduduki tentara Belanda. Sekolah pun tutup. GWR remaja turut ke luar kota mengikuti “kakak-kakak”nya Tentara Pelajar (TP). Namun belum sampai tiga bulan, ia dijemput oleh ibunya untuk kembali ke kota, karena si Ibu tidak ingin lagi kehilangan anak lelaki yang tinggal satu-satunya. Tetapi di kota, ia tetap diberi tugas oleh “kakak-kakak” TP itu.

Agustus 1949 perang gerilya berakhir, dan sekolah dibuka kembali. Tetapi sekolah baru berjalan secara normal sejak Januari 1950. Agustus 1950 GWR tamat dari SMP dan masuk ke SMA Negeri di Solo. Suasana *euphoria* kebebasan setelah perang selesai meliputi seluruh masyarakat. GWR mulai mengalami masa belajar di sekolah secara lebih baik. Sambil berpacaran.

Tahun 1953 GWR tamat SMA dan masuk ke Fakultas Pertanian di Bogor yang saat itu masih bernaung di bawah Universitas Indonesia, dengan langsung menerima beasiswa dari Pemerintah. Tetapi, belum lama di Bogor, yaitu di tahun kedua, untuk kesekian kalinya ia harus mengalami gonjangan jiwa yang berat, karena ia kehilangan dua orang yang sangat dicintainya, yaitu ibunya, dan pacarnya. Akibatnya, untuk pertama kali dalam sejarah sekolahnya, ia tinggal kelas.
Aktivitasnya sebagai mahasiswa di luar pelajaran, membantu mengatasi goncangan itu. Dalam Pemilu 1955 GWR menjadi anggota pengawas pemilu, yang dengan SK Walikota Bogor disebut sebagai “Polisi Tak

Bergajih". Di tahun itu pula GWR juga aktif sebagai pimpinan Seksi dalam Panitia Persiapan Nasional Konperensi Mahasiswa Asia-Afrika yang terselenggara setahun kemudian yaitu tahun 1956, di Bandung. Berbagai aktivitasnya dalam gerakan mahasiswa memang telah membuatnya terlalu lambat untuk menyelesaikan studinya. Tetapi itu buka satu-satunya sebab. Karena beasiswa dari pemerintah tidak cukup, maka ia terpaksa belajar sambil bekerja. Selama kurang lebih lima tahun, ia mengajar di SMA Swasta, dan secara insidentil menjadi buruh lepas di pabrik ban *Good Year*.

Tahun 1963 GWR tamat Fakultas Pertanian, tepat di tahun berdirinya IPB. Sampai saat itu, aturan yang berlaku adalah bahwa mahasiswa tingkat akhir itu dituntut untuk membuat minimal tiga karya tulis (skripsi), satu "mayor" dan dua "minor", yang tiga-tiganya ini harus berdasarkan penelitian. Selain itu, sekalipun dari jurusan Sosek, mahasiswa dituntut pula bahwa salah satu skripsinya itu adalah bidang teknis. Dalam hal ini, GWR mengambil topik "pemupukan rumput". Dengan berdirinya IPB berdiri pula Fakultas Peternakan, yang memang membutuhkan "ahli rumput". Karena memperoleh beasiswa "Ikatan Dinas", yang harus bersedia ditempatkan dimana saja, maka tanpa bisa menolak GWR dicomot ke Fakultas Peternakan menjadi dosen *forage crops*, walaupun bukan minatnya.

Skripsi "major" GWR adalah mengenai politik pertanian. Tetapi minatnya terhadap masalah pembaharuan agraria tercermin dalam skripsinya yang lain, yang setelah diterjemahkan dalam bahasa Inggris, berjudul "Land Reform in a Javanese Village, Ngandagan". Skripsi ini untuk memenuhi syarat mata kuliah sosiologi pedesaan.
Minat terhadap politik pertanian dan sosiologi pedesaan itu dengan sendirinya terbengkalai setelah GWR dicomot sebagai "dosen rumput". Memang saat itu GWR memperoleh kesempatan untuk mengambil S-3 di Amerika (tapi urusan rumput), dan telah memenuhi semua persyaratan.

Namun itu tidak menjadi kenyataan karena sebelum berangkat, datanglah prahara politik 1965, dan GWR tersingkir dari IPB. Karir akademiknya dihabisi tanpa dia merasa berbuat dosa apa-apa, kecuali bahwa dia memang menempatkan diri di barisan nasionalis pendukung Bung Karno. Goncangan jiwa jelas tidak terhindarkan, bahkan lebih dari itu dalam suasana ketika fitnah-memfitnah merajalela itulah, pacar keduanya meninggalkannya karena terlarut oleh provokasi bahwa GWR dituduh yang bukan-bukan dan sejak itulah GWR mengambil keputusan untuk hidup melajang.

Sebagai manusia biasa GWR tidak terhindar dari depresi mental. Namun petuah pamannya di masa kanak-kanak itu tetap membentengi sikapnya. "Jangan menangis, dalam keadaan apapun!". Maka mulailah GWR mengarungi perjalanan hidup yang penuh petualangan selama kurang lebih tujuh tahun. Setelah bekerja di perkebunan karet PT. Lebah Kencana di Sumedang, ia mencoba aktif di bidang bisnis dengan bantuan sepupunya. Namun kena tipu! Penipunya masuk penjara, tapi uangnya tidak kembali. Tahun 1965/1970, GWR bersama sejumlah orang yang masih bersedia mengaku teman, menangani "Proyek Pakis Baru", yaitu suatu proyek pertanian sebagai penunjang dibangunnya jalan pintas dari Kismantoro ke Pacitan di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Jalan itu melintasi desa Pakis di puncak gunung bekas tempat sembunyi Alm. Jenderal Sudirman semasa perang gerilya.

Banyak pengalaman lain selama tujuh tahun itu, tapi tentu tidak mungkin semuanya diceritakan dalam riwayat ringkas ini.

Pada tahun 1972, paman GWR, pendidik dimasa kecil itu, pulang ke tanah air setelah selesai menjalankan tugasnya sebagai Duta Besar di Swedia. Beliau adalah Alm. Bapak Soewito Kusumowidagdo, Mantan Deputy Menlu di zaman Bung Karno. Beliau sedikit marah melihat GWR berpetu-

alang. “Engkau harus kembali ke dunia intelektual! Caranya? Belum tahu! Nanti pasti ada jalan !” GWR lalu semacam dikurung dalam perpustakaan beliau, untuk membaca buku apa saja. Paman itupun pernah berkata: “Ketika orang-orang yang memalingkan muka saat bertemu kamu, ketika ada sahabatmu yang pura-pura tidak kenal dengan kamu karena takut akan imbasnya, janganlah engkau benci mereka. Jangan dendam terhadap mereka. Ketahuilah, bukan kamu yang menjadi korban politik, melainkan justru mereka. Mereka yang meludahi kamu itulah yang justru merupakan korban politik, karena mereka tidak tahu apa yang mereka perbuat !”.

Tahun 1972 itulah titik balik perjalanan hidup GWR. Saat itulah datang uluran tangan dari seorang yang sangat dihormati, yaitu Prof. Dr. Sajogyo, yang merekrut GWR sebagai peneliti lapangan dalam Proyek Survey Agro Ekonomi (SAE) dari Departemen Pertanian. Dalam bidang penelitian dalam arti yang sesungguhnya, sekalipun umurnya sudah 40 tahun saat itu, GWR merasa masih sangat “blo’on”. Namun ia tidak malu untuk belajar dari siapa saja, dan dengan tekun melaksanakan tugasnya. Sementara itu datang pula dorongan dari berbagai sahabat. Antara lain, Alm. Dr. A.T. Birowo, Prof. Dr. Rudolf Sinaga, Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro, adalah orang-orang yang dengan caranya masing-masing memberikan semangat, membesarkan hati GWR agar terbebas dari depresi mental. Seorang dari Amerika, Dr. William Collier, turut berjasa dalam mendorong GWR untuk dapat sekolah ke luar negeri. Di kalangan yunior saat itu, Dr. H.S. Dillon adalah teman baru yang kemudian menjadi sahabat. Dia pun selalu memberi dorongan moril kepada GWR. *Last but not least* adalah Prof. Dr. Benjamin White. Dia adalah sahabat abadi yang juga telah berbuat banyak bagi GWR.

Setelah tiga tahun aktif sebagai peneliti lapangan, maka pada tahun 1975 GWR memperoleh *fellowship* dari A/D/C, dan melanjutkan studi di Uni-

versiti Sains Malaysia (USM), di Pulau Penang, Malaysia. Tahun 1978 GWR pulang ke tanah air setelah tamat dan memperoleh gelar Master dalam bidang ilmu-ilmu sosial komparatif.

Sebelum berangkat ke Malaysia itu, selain sebagai peneliti lapangan, GWR juga turut membidani lahirnya satu unit SAE, yaitu suatu proyek penelitian jangka panjang yang diberi nama Studi Dinamika Pedesaan (SDP), yang kemudian dipimpin oleh Prof. Dr. Rudolf Sinaga. Sementara itu, pimpinan SAE secara keseluruhan telah berpindah dari Prof. Dr. Sajogyo kepada Alm. Dr. A.T. Birowo. Sepulangnya dari Malaysia, GWR bergabung kembali dengan SDP-SAE sebagai staf pembina.

Pada awal tahun 1981, GWR bersama Dr. Parsudi Suparlan dari UI dan Ir. Sutardja Sudradjat dari Depdagri, melakukan "Land Tenure Study Tour" ke India selama lima minggu. Beberapa bulan kemudian GWR ditugasi untuk menjadi panitia penyelenggara "*International Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspective*" yang dilangsungkan di Hotel Selabintana, Sukabumi, Jawa Barat. Kedua program tersebut merupakan serangkaian kegiatan sebagai tindak lanjut dari kesepakatan para pakar Indonesia beserta para pakar Eropa ketika bertemu di sana setelah mereka menghadiri "*World Conference on Agrarian Reform and Rural Development*" di Roma, 1979. Berlangsungnya Lokakarya Selabintana tersebut memang tidak banyak diketahui publik karena memang oleh Pemerintah Orde Baru, media apapun dilarang meliputnya.

Setelah SAE dan SDP dilikuidasi, GWR bergabung ke Pusat Studi Pembangunan (PSP-IPB) sebagai peneliti tamu, dalam proyek jangka panjang "Rural Non Farm Employment".

Pada tahun 1991, ia ikut mendirikan suatu Lembaga Swadaya Masyarakat

(LSM) bernama Yayasan Akatiga – Pusat Analisis Sosial, yang berkedudukan di Bandung, dan sekaligus menjadi anggota Badan Pengurusnya sampai sekarang. Semenjak itu, posisi dan aktivitasnya di LSM semakin meluas, di antaranya sebagai anggota Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Semenjak 1995 sampai sekarang menjadi anggota Pengurus Sekretariat Bina Desa, Jakarta.

Karir di dunia akademik tetap dipeliharanya, dimana sampai dengan tahun 1997 menjadi dosen (luar biasa) pada Program Pasca Sarjana Fakultas Pertanian IPB dan menjadi peneliti tamu pada Pusat Kajian Agraria IPB yang baru didirikan. Ia juga pernah tercatat sebagai anggota dari *International Rural Sociologist Association* (IRSA).

Karya tulisnya tersebar dalam berbagai terbitan. Sampai 1994 saja, ia mencatat ada 117 artikel, baik ilmiah maupun populer. Ia memperkirakan sekarang telah berjumlah 140 buah, sebagian besar sebagai penulis tunggal dan sebagian kecil lainnya sebagai *Co-author*. Dari jumlah tersebut, sekitar 40 buah yang telah diterbitkan secara luas, baik di dalam maupun luar negeri, misalnya:

- Wiradi, G. (1984). "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria" dalam Tjondronegoro, S.M.P. dan Gunawan Wiradi (Eds), *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Jakarta: Gramedia.
- Sajogyo dan Gunawan Wiradi. (1985). "Rural Poverty and Efforts of Its Alleviation in Indonesia: A Sosiological Review", *Indepth Studies Series* No. 18. Rome: FAO.
- Wiradi, G. (1986). "Changes in Kedokan System: Institutional Adaption, or Exploitation?" dalam Sartono Kartodirdjo (ed), *Agrarian History*, Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Wiradi G. (1986). "Landlessness, Tenancy and Off Farm Empoyment", dalam Shand (ed), *Off Farm Employment in the Development of Rural*

Asia. Canberra: ANU Press.
– White, B. and Gunawan Wiradi (1989). " Agrarian and Non Agrarian Bases of Inequality in Nine Javanesse Villages" dalam Hart G. et. all. (Eds), *Agrarian Transformation, Local Processes and The State in Southeast Asia*. California: California University Press.

Buku terbarunya yang akan segera terbit adalah *Good Times and Bad Times in Rural Jawa: A Case study of two Villages* yang ditulis bersama Jan C. Breman.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar v
SMP. Tjondronegoro

Sekelumit Tentang Gunawan Wiradi xi

Pendahuluan 1
Tim Penyunting

LINGKUP AGRARIA

Lingkup Agraria 25
MT. Felix Sitorus

Agrarian Debates and Agrarian Research in Java, Past and Present 41
Ben White

POLITIK DAN HUKUM AGRARIA

Undang-Undang Agraria: Menyelesaikan Pekerjaan Rumah 85
Maria S.W. Sumardjono

Hukum Adat dan Komersialisasi Hutan di Luar Pulau Jawa Pada Masa Orde Baru 95
Amri Marzali

STRUKTUR DAN KONFLIK AGRARIA

Struktur Agraria, Proses Lokal dan Pola Kekuasaan 125
Sajogyo

Penataan Keagrariaan dan Pertanahan Wujud Kesinambungan Pertanian 141
Siswono Yudo Husodo

Petani dalam Perspektif Moral Ekonomi dan Politik Ekonomi ... 159
Syaiful Bahari

Menuju Pola Penguasaan Tanah yang Adil dan Merata (Kasus Implementasi Pemetaan Partisipatoris Hak-Hak Tenurial pada Sumberdaya Hutan di Kalimantan Barat) 171
Endriatmo Soetarto

Transisi Penyakapan dalam Industri Pertanian 197
Ivanovich Agusta

Konflik Pertanahan (Agraria) 215
Lutfi I. Nasution

REFORMA AGRARIA

***Land Reform*: Agenda Pembaruan Struktur Agraria dalam Dinamika Panggung Politik** 229
Noer Fauzi

Pembaruan Agraria: Perjalanan yang Tidak Boleh Berakhir 273
Nasikun

Transmigrasi Sebagai *Land Settlement* 297
Joan Hardjono

***Land Reform by Leverage*: Perjuangan Petani Mewujudkan Kebijakan Agraria yang Berkeadilan** 319
Endang Suhendar

Sistem Hutan Kemasyarakatan dalam Belenggu Penguasaan Sumber-Sumber Daya Agraria 339
Hariadi Kartodihardjo

Sekelumit Tentang Pribadi, Pemikiran dan Perjuangan Seorang Sahabat..... 359
H.S. Dillon

Bio Data..... 367

PENDAHULUAN

Dalam beberapa dekade terakhir ini masalah agraria telah muncul ke permukaan seiring dengan semakin derasnya program-program pembangunan yang dijalankan, terutama pada masa Pemerintahan Orde Baru. Masalah-masalah tersebut di antaranya berupa ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah; tumbuhnya monopoli penguasaan sumber daya agraria; konflik-konflik atas penguasaan tanah adat yang berkepanjangan, konflik-konflik yang berkaitan dengan pengadaan tanah skala besar, dan lain-lain. Kesemua masalah tersebut sangat merugikan rakyat yang kehidupannya sangat tergantung pada sumber daya agraria.

Jika ditarik pada tataran yang lebih luas, fenomena munculnya berbagai masalah agraria tersebut tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi merupakan fenomena umum yang dihadapi negara-negara berkembang. Hal ini tidak hanya disebabkan warisan kolonial, karena pada umumnya negara berkembang merupakan negara yang pernah dijajah, tetapi juga disebabkan oleh dina-

mika internal yang sangat cepat sebagai akibat dari "kegagalan" negara-negara yang baru merdeka dalam mengatasi masalah struktural tersebut.

Atas dasar masalah-masalah tersebut, teori-teori pembangunan yang berkembang pada pertengahan abad lalu melihat bahwa pembangunan di negara-negara berkembang tidak dapat dilakukan tanpa terlebih dahulu melakukan transformasi masyarakat melalui penataan struktur agraria. Reforma agraria kemudian dipandang sebagai kata kunci bagi keberhasilan pembangunan. Tanpa penataan struktur agraria terlebih dahulu, sulit bagi suatu negara untuk melakukan suatu tranformasi ke arah masyarakat industri. Dengan kata lain, reforma agraria merupakan dasar atau fondasi yang harus dibangun sebelum melakukan suatu pembangunan lebih lanjut. Dengan reforma agraria diharapkan akan tercipta suatu tatanan masyarakat egaliter yang memiliki akses yang sama terhadap sumber-sumber daya produktif, sehingga produksi nasional dapat ditingkatkan. Meningkatnya kemampuan produksi dan sekaligus meningkatnya daya beli masyarakat akan menyebabkan permintaan terhadap produk industri akan meningkat pula. Dalam jangka panjang akan tercipta suatu siklus yang saling menguntungkan antara sektor pertanian dan industri. Pengalaman beberapa negara seperti Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan yang menata terlebih dahulu struktur agrarisnya baru kemudian membangun industrinya merupakan bukti "sukses" reforma agraria.

Adanya masalah-masalah agraria tersebut sebenarnya sudah disadari betul oleh para *founding father* negara kita. Mereka melihat bahwa sejak lahirnya *Agrarische Wet* 1870 telah terjadi berbagai bentuk penindasan dan ketidakadilan agraria. Di tengah sebutan sebagai negeri yang subur ternyata rakyatnya sangat menderita. Oleh karena itu, sejak awal mereka telah menyadari bahwa upaya pembangunan bangsa ini tidak dapat dilakukan tanpa terlebih dahulu menyelesaikan masalah-masalah agraria yang kronis. Upaya pertama yang dilakukan para *founding father* tersebut

adalah dengan cara menyusun undang-undang agraria baru yang lebih mementingkan rakyat banyak, bukan undang-undang agraria yang lebih mementingkan para kapitalis perkebunan dan merugikan rakyat. Setelah melewati masa yang sangat panjang yaitu sejak tahun 1946, akhirnya kita memiliki undang-undang agraria sendiri pada tahun 1960, yang kemudian dikenal dengan Undang-Undang pokok Agraria 1960 (UUPA 1960).

Dikeluarkannya UUPA tersebut merupakan tonggak baru bagi upaya menuju keadilan agraria di Indonesia. Upaya kongkrit menuju keadilan agraria tersebut diwujudkan melalui program *land reform*, terutama pada periode 1960 – 1965. Akan tetapi upaya tersebut terhenti ketika terjadi prahara politik pada tahun 1965. Memasuki masa pemerintahan Orde Baru dimana pertumbuhan ekonomi merupakan prioritas pembangunan maka upaya menyelesaikan masalah agraria tidak memperoleh perhatian. Bahkan, masalah agraria menjadi semakin rumit untuk diatasi.

Munculnya masalah-masalah agraria tersebut kemudian membangkitkan kembali gerakan-gerakan yang berupaya mendorong Pemerintah Orde Baru untuk secepatnya menjalankan reforma agraria sebagai upaya mengatasi masalah-masalah agraria yang muncul akibat strategi pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah Orde Baru. Gerakan-gerakan yang dimotori oleh Lembaga Swadaya Masyarakat ini mencapai puncaknya dalam dua dekade terakhir. Gerakan ini muncul sebagai respons atas terjadinya berbagai konflik agraria yang sangat merugikan rakyat banyak dan sangat bertentangan dengan jiwa dan semangat yang terkandung di dalam UUPA 1960.

Akan tetapi, pemerintah Orde baru tidak mentolelir adanya gerakan rakyat tersebut. Sebagai upaya mematikan tuntutan tersebut Pemerintah Orde Baru menggunakan stigma-stigma yang amat menyakitkan yaitu dengan menyebut gerakan tersebut sebagai gerakan kekiri-kirian dan berkaitan

dengan PKI. Pada waktu itu, sangat sedikit cendekiawan yang memiliki perhatian terhadap masalah agraria. Hal ini dapat dipahami karena resiko yang ditimbulkannya akan sangat besar. Dalam kondisi ironis tersebut, Gunawan Wiradi berani tampil menyuarakan masalah-masalah agraria. Dengan kemampuan analisis yang dimilikinya, Gunawan Wiradi mampu memetakan persoalan agraria yang dihadapi bangsa ini dan menyuarakan pentingnya reforma agraria sebagai jalan untuk mengatasi masalah kronis tersebut.

Atas upayanya tersebut, kini isu tentang pentingnya reforma agraria telah diakui oleh banyak pihak. Banyak pihak menyadari bahwa negeri ini tidak akan dapat keluar dari jeratan krisis ekonomi dan membangun tanpa menyelesaikan terlebih dahulu masalah struktural yang selama ini membelenggu bangsa ini, yaitu ketidakadilan agraria.

Dalam upaya menghargai jasa Gunawan Wiradi dan dalam rangka memperingati 70 tahun kelahirannya itulah buku ini disusun. Buku ini berisi beberapa tulisan berbagai pihak yang memiliki perhatian terhadap masalah agraria, baik LSM, akademisi, maupun praktisi. Semula buku ini akan disusun dengan pendekatan ensiklopedis, dengan memfokuskan pada beberapa konsep dasar yang dianggap penting dan strategis untuk dibahas pada saat ini. Konsep-konsep itu sendiri dipilih di antara konsep yang pernah dilontarkan Gunawan Wiradi, baik yang bersifat original (gagasan pribadi beliau) maupun gagasan pihak lain yang dikaitkan dengan isu Indonesia yang sangat mempengaruhi wacana pembaruan agraria di Indonesia. Akan tetapi, dengan keterbatasan waktu penyusunannya menyebabkan tujuan tersebut tidak sepenuhnya tergambarkan dalam buku ini.
Selain merupakan sebuah penghargaan terhadap jasa Gunawan Wiradi

dalam membangun diskursus reforma agraria di Indonesia, penerbitan buku ini juga bertujuan untuk: 1) menggali, merumuskan, dan menunjukkan posisi strategis konsep-konsep dasar agraria oleh penulis buku, yaitu orang-orang yang menggeluti wacana agraria dan mengetahui pemikiran-pemikiran Gunawan Wiradi; 2) membangun pemahaman bersama dan mencari titik temu antara pandangan yang pernah dilontarkan oleh Gunawan Wiradi dengan pandangan yang diajukan oleh para penulis; serta 3) membangun diskursus secara terus menerus tentang reforma agraria dan sekaligus membangun format reforma agraria yang sesuai dengan masalah dan potensi sumber daya agraria yang kita miliki.

Pergulatan Gunawan Wiradi dalam persoalan agraria selama ini telah melahirkan berbagai konsep penting dalam membangun pemahaman konsep-konsep pokok dalam isu agraria yang selama ini sering ia sampaikan. Konsep-konsep tersebut mencakup beberapa aspek yang kemudian menjadi dasar sistematika buku ini.

Bagian pertama buku ini mengupas tentang **Lingkup Agraria**. Bahasan ini dianggap penting karena seringkali istilah agraria diartikan sebatas pertanian atau tanah pertanian.[1] Secara etimologis dalam bahasa Latin, agraria mencakup pedusunan, bukit, wilayah, dan sebagainya. Agraria sebetulnya mencakup wilayah yang melingkupi seluruh hal itu. Hal ini sesuai pandangan ke depan yang dimiliki pendiri negara Republik Indonesia, yang tidak menggunakan istilah tanah melainkan agraria. Istilah sumberdaya alam, lingkungan, tata ruang, dan yang serupa tercakup dalam agraria.
MT. Felix Sitorus sepakat dengan lingkup agraria yang diajukan oleh Gunawan Wiradi. Namun Felix menambahkan bahwa lingkup agraria

[1] Wiradi, G. 2001a. *Tanggapan atas Pokok-pokok Pikiran HKTI tentang Politik Pertanian dan Reforma Agraria (ditinjau dari Aspek Sosial-Politik).* Makalah disampaikan dalam Seminar HKTI, Oktober 2001. Lihat pula Tjondronegoro, SMP. dan Gunawan Wiradi. 2001b. *Menelusuri Pengertian Istilah "Agraria"*, Bogor, 1 Oktober 2001

perlu dibedakan dalam dua bagian yaitu lingkup objek dan lingkup subjek agraria. Lingkup objek agraria meliputi beragam sumber agraria, yaitu tanah, dan udara yang dikelola melalui kegiatan ekonomi tertentu. Lingkup subjek agraria meliputi tiga kategori sosial penguasa atau pemilik dan pemanfaat (pengguna) sumber-sumber agraria, yaitu komunitas, swasta, dan pemerintah. Ketiga pihak subjek tersebut memiliki hubungan teknis agraris dengan sumber-sumber agraria, yang artikulasinya berbeda antara satu subjek dengan subjek lain menurut orientasi kepentingan sosial ekonominya. Selain memiliki hubungan teknis agraris, antara satu dan lain subjek juga terjalin hubungan sosial agraris yang berpangkal pada perbedaan-perbedaan akses terhadap sumber-sumber agraria. Pola-pola hubungan sosial antara subjek-subjek agaria tersebut berbeda dari satu masyarakat ke masyarakat lain menurut variasi dalam tipe struktur agraria. Tipe-tipe struktur agraria kapitalis, sosialis, dan populis/neo-populis akan menampilkan pola-pola hubungan sosial agraris yang bersifat spesifik.

Ben White, tidak menyoroti secara khusus tentang lingkup agraria, tetapi mencoba menelusuri perkembangan penelitian dan debat agraria di Jawa selama dua abad terakhir. Gambaran tentang masa kolonial sebagai latar belakang tulisannya dimaksudkan untuk melihat seberapa jauh hal itu mempengaruhi agenda penelitian dan debat agraria pada masa berikutnya. Kemudian dijelaskan pula perkembangan penelitian dan debat agraria pada awal-awal kemerdekaan (1950-1960) dan periode pemerintahan Orde Baru yang merupakan cerminan dari perkembangan politik agraria pada masing-masing periode tersebut. Sementara pada akhir Pemerintahan Orde Baru dan memasuki era reformasi, perhatian para peneliti, baik dalam negeri maupun peneliti asing, lebih memfokuskan pada upaya melihat dampak krisis ekonomi terhadap kondisi kehidupan masyarakat desa. Demikian juga isu-isu demokratisasi di pedesaan telah menjadi perhatian dalam beberapa tahun terakhir ini.

Bagian kedua buku ini membahas **Politik dan Hukum Agraria**. Gunawan Wiradi[2] berpendapat bahwa istilah politik di Indonesia sekarang berarti segala sesuatu yang menyangkut masalah hubungan kekuasaan dan ketatanegaraan, garis-garis kebijakan (*policy*), dan "permainan" (kecoh-mengkecoh) dalam hal-hal yang berhubungan dengan kekuasaan. Sejak jaman pra-kolonial hingga Orde Baru politik agraria Indonesia ditandai oleh ciri yang berbeda sesuai dengan perubahan penguasa yang memiliki kebijakan berbeda-beda. Implikasinya tingkat keberdayaan rakyat –ketika berhubungan dengan pemerintah—mengalami pasang surut.

Maria S.W. Sumardjono menjelaskan bahwa UUPA/1960 baru berhasil mengatur hal-hal yang berhubungan dengan pertanahan saja –tidak sesuai dengan judulnya yang menunjuk objek pengaturan lebih luas, mencakup bumi, air, ruang udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kekuranglengkapan UUPA itu tidak segera diisi, melainkan dilakukan pengkotakan peraturan perundang-undangan dalam bingkai sektoral ini sudah berjalan demikian lama (lebih dari tiga dasawarsa) sehingga akhirnya diam-diam diterima sebagai sebuah kenyataan (*taken for granted*). Padahal pengkotakan tersebut mengakibatkan inkonsistensi, tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan sektoral, serta longgarnya koordinasi di tingkat pusat maupun antara pusat dan daerah. Oleh sebab itu proses pengusulan dan penyusunan UU Agraria yang akan datang perlu diagendakan sebagai pekerjaan rumah bersama. Semua *stakeholders* (Pemerintah, DPR-RI, akademisi, organisasi nonpemerintah, dan lain-lain) dapat mengambil prakarsa untuk mengawali proses ini dan secara terbuka saling menyampaikan informasi. Konsultasi publik menjadi suatu

---

[2] Wiradi, G. 2001c. *Memperkuat Posisi Masyarakat dalam Pendayagunaan Sumberdaya Alam: Tinjauan dari Perspektif Politik Agraria*. Makalah disampaikan dalam Acara Seminar oleh PSDAL-LP3ES, 11 Oktober 2001 di Jakarta.

keniscayaan, mengingat peran strategis UU Agraria ini sebagai *platform* bersama untuk penyusunan peraturan perundang-undangan di berbagai sektor sumber daya agraria. Mengingat tuntutan globalisasi, akomodasi terhadap kepentingan berjalannya perekonomian nasional yang dipengaruhi dan dapat mempengaruhi perekonomian global, hendaknya tetap didasarkan pada komitmen untuk memberikan kehidupan yang layak bagi masyarakat melalui pemberian kesempatan yang adil terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya agraria.

Hal kedua yang pokok kajian bagian ini adalah soal Hukum Adat. Banyak pikiran Gunawan Wiradi tentang hukum adat ini. Hukum adat ialah aturan yang tidak tertulis (tidak terkodifikasi) dan timbul melalui proses panjang dalam masyarakat (*crescive*), bukannya ditetapkan oleh elite (*enacted*). UUPA-1960 masih mengakui hukum adat sejauh tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Pengakuan UUPA sebagai hukum positif terhadap hukum adat ini sempat dipersoalkan. Perdebatan lainnya diletakkan pada asumsi bahwa hukum adat memang diterima: lantas hukum-hukum adat yang manakah yang digunakan? Yang jelas, jika diukur dari segi efektivitasnya ternyata hukum adat lebih kuat daripada hukum positif. Akan tetapi lingkup hukum adat relatif kecil atau terbatas di komunitasnya, sehingga menemui kesulitan jika diterapkan secara nasional. Oleh sebab itu menurut Gunawan Wiradi hukum adat perlu dimodernisir: dibuat secara tertulis, sembari menghilangkan ciri-ciri eksploitatif di dalamnya sebagaimana terefleksi dalam pola feudalisme tradisional.

Ilustrasi betapa kebijakan agraria Orde Baru yang mengabaikan hak-hak masyarakat adat terhadap sumber daya alamnya, antara lain dengan contoh-contoh sengketa antara penduduk lokal dengan pemerintah dan perusahaan besar disajikan **Amri Marzali** yang mengambil kasus kehutanan. Menurut Amri, pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa “bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu

pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuatan seluruh rakyat" seringkali dijadikan alasan oleh Pemerintah Orde Baru untuk menguasai sumber daya agraria yang dikuasai oleh rakyat. Hutan-hutan yang sebelumnya dikuasai masyarakat adat kemudian oleh negara diserahkan pengelolaannya kepada pemegang hak pengusahaan hutan (HPH) dengan dalih untuk kepentingan nasional.

Menurut Amri, sejak reformasi, niat dan semangat mengembalikan pengakuan hak-hak masyarakat adat tersebut belum dilandasi pengetahuan yang baik mengenai hukum adat yang beragam di Indonesia. Di dalam rangka pengakuan kembali hak-hak masyarakat hukum adat ini Amri menekankan mutlaknya menolak prinsip *Domein Verklaring* serta perlunya inventarisasi serta penelitian kembali ciri masyarakt hukum adat di Indonesia. Namun disamping itu untuk menegaskan posisi masyarakat hukum adat di dalam kerangka negara kesatuan Indonsia, perlu sosialisasi hukum nasional pada masyarakat hukum adat.

Bagian ketiga buku ini membahas konsep **Struktur dan Konflik Agraria**. Dalam perspektif Gunawan Wiradi konsep struktur agraria merujuk kepada susunan sebaran atau distribusi tentang pemilikan (penguasaan formal) dan penguasaan efektif (garapan/operasional) atas sumber-sumber agraria, juga sebaran alokasi dan peruntukannya. Beberapa konsep penting yang tercakup dalam konsep besar ini ialah *pemilikan tanah,* yaitu penguasaan formal atas sebidang tanah.[3] Konsep *penguasaan tanah* merujuk kepada penguasaan efektif atas sebidang tanah. Sedangkan konsep *pengusahaan tanah* menunjukkan bagaimana cara sebidang tanah diusahakan secara produktif.

---

[3] Wiradi, G. 1984. " Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria". dalam Tjondronegoro, SMP dan Gunawan Wiradi, (eds.) *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Gramedia.

Untuk dapat memberikan gambaran yang memadai diperlukan data statistik yang lengkap dan menyeluruh. Sayangnya hal ini sulit diperoleh dalam data-data BPS. Sensus Pertanian 1993 menunjukkan 43 persen dari jumlah rumah tangga di pedesaan adalah tunakisma (*landless*), sedangkan 16 persen rumah tangga pedesaan menguasai 69 persen dari luas tanah yang tersedia. Khusus dalam pertanian pangan terjadi *incompatibility* (ketidakserasian) dalam hal alokasi atau penyediaan tanah, di mana banyak tanah pertanian rakyat digusur namun areal perkebunan dan kehutanan yang dikuasai swasta meningkat.[4] Selain itu, terjadi pula *incompatibility* yang parah secara internal di sektor pangan.

Konsep lainnya adalah *land tenancy*, *land tenure*, *tuna kisma*. Tentang *land tenancy* di Indonesia ada yang mengartikan sebagai penyakapan. Walaupun secara etimologis serupa dengan *land tenure* –karena *tenant* berarti orang yang memiliki, memegang, menempati, menduduki, menggunakan atau menyewa bidang tanah tertentu—namun penelaahannya merujuk kepada pendekatan ekonomis, yaitu hubungan penggarapan tanah.[5] Obyek penelaahannya berkisar pembagian hasil antara pemilik dan penggarap tanah, faktor-faktor tenaga kerja, investasi, besar nilai sewa, dan sebagainya. Sementara itu *land tenure* merupakan hak atas tanah atau penguasaan tanah, terutama tentang status hukum: hak milik, *pacht*, gadai, bagi hasil, sewa menyewa, kedudukan buruh tani, dsb.[6] Penelaahannya bertolak dari sistem yang berlaku yang mengatur kemungkinan penggunaan, syarat-

4 Wiradi, G. 2001d. *Struktur Penguasaan Tanah dan Perubahan Sosial di Pedesaan Selama Orde Baru: Perdebatan yang Belum Selesai*. Makalah disampaikan dalam Seminar tentang Pembaruan Agraria yang diselenggarakan oleh Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR-RI bekerjasama dengan Universitas Pajajaran, 14-15 September 2001 di Bandung.

5 Wiradi, G. 1984, *op.cit*.

syarat untuk dapat menggarap tanah, dan berapa lama penggarapan tersebut berlangsung. Adapun tuna kisma (*land less*) menunjukkan fenomena penduduk desa yang tidak lagi memiliki tanah garapan. Di Indonesia hal ini terjadi karena desakan diskursus kebutuhan skala pertanian yang luas (sehingga petani gurem dipaksa menjual tanahnya), asumsi penggunaan buruh murah (semula tuna kisma tersebut).[7] Dalam negara agraris hal ini merupakan kekurangan besar. Diperlukan reforma agraria untuk memberi tanah kepada penggarap (*land to the tillers*) atau kaum tuna kisma (*land to the landless*).

Bahasan struktur agraria diawali dengan tulisan **Sajogyo**. Mengutip pemikiran Kurtz (2000), dari 4 "unsur" definisi "petani", ada satu yang diacu di 5 bidang, yaitu "petani itu pengusaha-pengolah tanah di pedesaan" (contohnya ekonom Popkin: petani yang rasional). Unsur kedua "peasant" merujuk komunitas petani yang punya pola budaya yang spesifik dan dirujuk oleh bidang Antropologi, Ekonomi Moral (Scott), dan Sosiologi (Weber) yang menambah unsur definisi ini.

Unsur ketiga dalam definisi "peasant" merujuk ke sifat "ketergantungan sosial tinggi yang mencirikan komunitas petani": dirujuk dalam Studi Ekonomi Moral alur pemikiran Marx dan sosiologi Weber. Akhirnya, unsur keempat dalam mencirikan "peasant" adalah, bahwa "petani menguasai atau memiliki tanah"; unsur ini tertampung oleh segi pandang Marx dan sosiologi Weber. Jika dirangkum, membanding di antara 5 ragam teori itu, yang paling sempit adalah ilmu ekonomi (minimalis) yang membatasi kajian petani sebagai pelaku ekonomi rasional.
Sebaliknya sudut pandang paling lengkap mengacu 4 unsur definisi "petani" sekaligus diacu oleh sosiologi Weber. Kasus B. Moore (penulis

6 Gunawan Wiradi. 1984, *op.cit.*

7 Wiradi, G. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarya: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar

Social Origins of Dictatorship) adalah satu contoh. Membahas struktur agraria dimana petani terlibat di atas panggung sosial bersama sejumlah pelaku lain, paling lengkap analisis kita jika mengacu sosiologi Weber. Jumlah kasus studi selengkap itu ternyata tergolong paling langka, di antara 5 bidang yang dibanding. Jika Studi Dinamika Pedesaan SAE ditinjau, fokus studi terbatas pada dua unsur definisi petani, yaitu bahwa petani itu pengusaha-pengolah tanah, dan bahwa petani menguasai/memiliki tanah. Dua unsur lainnya hanya terangkat secara terbatas sekali. Contoh studi kasus satu desa, diperkuat oleh pendekatan sejarah (antara lain analisis silsilah keluarga elite di desa dan analisis data sekunder dari arsip sejarah) merupakan contoh sosiologi Weber yang secara lengkap mengangkat struktur agraria yang berkembang di satu lokasi selama suatu masa tertentu (contohnya kasus Hüsken di suatu desa di Pati).

Sementara itu, **Siswono Yudo Husodo** menjelaskan catatan panjang sejarah yang menggambarkan betapa suramnya kondisi petani Indonesia. Petani selalu digambarkan sebagai kelompok sosial yang lemah secara politik maupun ekonomi dan tidak memiliki cukup tanah untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Sebagai penyakap, petani tidak memiliki posisi tawar di hadapan pemilik tanah. Sebagai petani gurem miskin, mereka seringkali ditindas atau diintimidasi untuk melepaskan hak atas tanahnya, kerap juga dipaksa untuk menanam komoditas tertentu sesuai kehendak penguasa. Pemberian ganti rugi yang tidak memadai dan tidak adanya perlindungan hak-hak dalam pemilikan tanah. Masih masih banyak lagi gambaran buruk lainnya mengenai petani. Gambaran ini tidak hanya terjadi pada masa kolonial, tetapi hingga saat ini.

Berbagai data statistik yang dikemukakan Siswono memperkuat gambaran tersebut. Struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah selalu menunjukkan adanya ketimpangan yang pada akhirnya menyebabkan petani tidak pernah dapat bangkit dari kondisi kemiskinan. Untuk men-

gatasi masalah tersebut, Siswono mengajukan beberapa usulan yaitu: 1) memberikan kemudahan bagi petani untuk memperoleh tanah, khususnya dari negara; 2) terjaminnya batas minimum pemilikan dan penguasaan tanah yang sesuai dengan skala ekonomi rumah tangga petani; 3) diperlukan pembukaan areal-areal pertanian baru yang dapat didistribusikan kepada petani kecil dan buruh tani; 4) efisiensi penggunaan tanah; 5) terjaminnya kepastian hukum atas pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah; 6) pembatasan maksimum dan minimum penguasaan tanah; dan 7) membudayakan pengelolaan usaha tani berwawasan agribisnis.

Syaiful Bahari mencoba mengungkap persoalan agraria dari dimensi masyarakat, dimana ia menggunakan konsep *peasant* sebagai pendekatannya. Selanjutnya, Syaiful mencoba mengkaitkan antara permasalahan struktural yang dihadapi petani dengan gerakan sosial (radikal) petani selama ini. Pendekatan dari perpektif *resource-mobilization-based social-movement* menjadi titik tolak cara pandang Syaiful dalam mengungkap radikalisme politik petani dan gerakan sosial-politik petani di banyak kawasan dunia ketiga. Mengapa Syaiful perlu mengajukan pandangannya dari perspektif ini, kemungkinan adalah upayanya memahami dan mendekatkan pemikiran Wiradi yang lebih suka dengan orientasi (sebagaimana dikemukakan Dillon) sebagai "penjebolan belenggu-belenggu struktural dan ketidakadilan agraria" itu.

Endriatmo Soetarto menyatakan bahwa kebijakan Pemerintah Orde Baru sangat mengabaikan hak-hak masyarakat adat terhadap sumberdaya alamnya. Pola pikir praksis pembangunan kehutanan pada Era Orde Baru senantiasa bertolak dari pola pikir bahwa penguasaan sumberdaya hutan adalah merupakan *state property* saja atau *private property* (sebagai bentuk 'pinjaman' negara). Pola pikir ini ternyata tidak mampu menjamin terwujudnya kelestarian hutan dan keadilan distribusi manfaat hutan karena menyangkut masalah struktural berbagai pihak yang terkait khususnya

apabila pemerintah menghadapi oknum-oknum penguasa dan pengusaha besar atau kelompok-kelompok kepentingan tertentu di tingkat pusat maupun daerah yang selama ini diuntungkan. Hal ini kemudian menimbulkan konflik-konflik pemanfaatan hutan sengketa antara penduduk lokal dengan pemerintah dan perusahaan besar. Sejak diberlakukannya UU kehutanan pada tahun 1967 hingga menjelang kejatuhan rezim Soeharto telah terjadi ratusan bahkan ribuan konflik-konflik yang menyangkut penguasaan tanah adat.

Dalam upaya melindungi kepentingan masyarakat adat dari berbagai kepentingan pihak luar, Endriatmo menyatakan bahwa prakarsa masyarakat lokal untuk melakukan pemetaan agraria (hak tenurial) merupakan salah satu alternatif strategis dalam rangka mencari jalan ke luar dari situasi stagnasi. Hal strategis lain yang dapat dicatat dari makna gerakan pemetaan partisipatoris ini adalah ia dapat diposisikan sebagai sebuah embrio dari kemauan politik untuk menyelenggarakan *landreform*, tepatnya *landreform by leverage*. Suatu perwujudan publik untuk memperoleh kembali hak-hak tenurialnya secara adil dan sekaligus dengan itu lebih menjanjikan aspek kepentingan keberlanjutannya untuk generasi mendatang.

Ivanovich Agusta menjelaskan bahwa industrialisasi pertanian yang berkembang bersamaan dengan komersialisasi dapat muncul dalam bentuk pemasukan petani berikut lembaga-lembaga sosial/pertanian dari desa ke dalam industri – proses lainnya berupa gerakan lebih otonom di mana petani sendiri berinvestasi mendirikan industri lewat permodalan hasil usaha taninya. Kasus yang dikemukakan dalam artikel ini menggambarkan transisi yang dialami oleh lembaga penyakapan di desa ketika ditarik oleh komersialisasi industri. Istilah transisi digunakan, karena diandaikan suatu kesetimbangan proses sosial baru terjadi ketika petani berposisi relatif setara dengan manajemen dan mampu berpartisipasi dalam keputusan manajerial sementara saat ini posisi petani terlihat jauh di bawah dominasi

manajemen. Ketika lembaga penyakapan dari desa ini diletakkan dalam konteks industri, yang kemudian muncul ialah sifat-sifat lama dari lembaga di desa sekaligus sifat-sifat lama dari industri tersebut. Baru kemudian muncullah proses sosial "tarik ulur" atau dialogal untuk mewujudkan ciri baru lembaga yang lebih menguntungkan salah satu pihak (atau akhirnya terjadi keuntungan bagi kedua belah pihak).

Mengenai konflik pertanahan/agraria, Gunawan Wiradi menyatakan bahwa konflik adalah bentuk ekstrim dan keras dari persaingan.[8] Konflik agraria ialah proses interaksi antara dua (atau lebih) orang atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas objek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, seperti air, tanaman, tambang, juga udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan. Secara makro sumber konflik bersifat struktural misalnya beragam kesenjangan. Secara mikro sumber konflik mencakup perbedaan/ benturan nilai (kultural), perbedaan tafsir mengenai informasi, data, atau gambaran obyektif kondisi agraria setempat (teknis), atau perbedaan/ benturan kepentingan (ekonomi) yang terlihat pada kesenjangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah. Reforma agraria dilaksanakan untuk mengatasi konflik agraria –bukannya reforma agraria menghasilkan konflik-konflik agraria.

Dalam mengupas masalah konflik agraria, **Lutfi I. Nasution** mengawali penjelasannya dengan mengemukakan bahwa kebijaksanaan pertanahan haruslah merupakan bagian kebijaksanaan pembangunan nasional. Diakui bahwa permasalahan tanah makin kompleks dari hari ke hari, sebagai akibat meningkatnya kebutuhan manusia akan ruang. Oleh karena itu

---

[8] Wiradi, G. 2001e. *Catatan Ringkas tentang Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah*. Pokok-pokok pikiran dalam Sarasehan oleh Badan Pertanahan Nasional, 24 Oktober 2001; lihat juga Wiradi, G. 2000. *op.cit.*

pelaksanaan dan implementasi UUPA di lapangan menjadi makin tidak sederhana. Persaingan mendapatkan ruang (tanah) telah memicu konflik baik secara vertikal maupun horizontal yang makin menajam.

Meski demikian, Lutfi juga menyadari bahwasannya konflik agraria sesungguhnya bukanlah hal baru. Namun dimensi konflik makin terasa meluas di masa kini bila dibandingkan pada masa kolonial. Beberapa penyebab terjadinya konflik agraria pada masa kini di antaranya: 1) Pemilikan atau penguasaan tanah yang tidak seimbang dan merata, utamanya terjadi pada tanah-tanah perkebunan yang memicu pendudukan dan saling klaim antara masyarakat luas dan pemilik HGU tanah yang bersangkutan; 2) Ketidakserasian penggunaan tanah pertanian dan non-pertanian; 3) Kurangnya keberpihakan kepada masyarakat golongan ekonomi (lemah); 4) Kurangnya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah (hak ulayat); 5) Lemahnya posisi tawar masyarakat pemegang hak atas tanah dalam pembebasan tanah.

Tanah, menurut pandangan Lutfi juga telah memiliki nilai baru, dimana tidak saja dipandang sebagai alat produksi semata melainkan juga sebagai alat untuk berspekulasi (ekonomi). Tanah telah menjadi "barang dagangan" dimana transaksi ekonomi berlangsung dengan pengharapan akan margin perdagangan atas komoditas yang dipertukarkan itu.

Konflik atas tanah ulayat adalah satu dari sekian masalah konflik agraria yang rumit untuk mencarikan solusinya. Dalam konflik agraria ini, terkait isu selain ekonomi yang bisa menimbulkan dampak persoalan sosial lebih luas. Lutfi sebagai administrator negara yang bertanggung jawab atas pengadminitrasian pertanahan secara nasional, selanjutnya mengajukan beberapa mekanisme penyelesaian konflik yang selama ini digunakannya. Pendekatan itu antara lain menyebutkan musyawarah, koreksi administrasi, dan solusi melalui lembaga peradilan. Masalah pertanahan di masa

depan akan bertambah kompleks dan satu hal yang diakui Lufti adalah belum memadainya kapasitas kelembagaan yang berkompeten menangani persoalan ini oleh karena faktor-faktor manajemen dan keuangan yang sulit dipecahkan secara segera.

Bagian keempat buku ini membahas tentang konsep **Reforma Agraria**. Gunawan Wiradi berpendapat bahwa sejak masa Yunani Kuno hingga kini pengertian pembaruan agraria (*land reform*) tetap sama, yaitu suatu penataan kembali atau penataan ulang terhadap struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah agar tercipta suatu struktur masyarakat yang adil dan sejahtera.[9] Pembaruan agraria secara mutlak dibutuhkan oleh negara yang sedang membangun, sekalipun pemerintahnya mempraktekkan paradigma modernisasi.[10] Pembaruan agraria yang berhenti pada masalah redistribusi tanah dapat menyebabkan produksi menurun untuk beberapa tahun, ketika infrastruktur penunjang belum disiapkan, misalnya perkreditan, penyuluhan, pendidikan dan latihan, teknologi, pemasaran, dsb. Pembaruan agraria (*land reform*) plus program penyiapan infrastruktur tersebut dinamakan reforma agraria (*agrarian reform*).[11]

Reforma agraria mengandung esensi ketidaktertiban untuk sementara, karena prosesnya membongkar yang lama dan menyusun yang baru. Dengan demikian reforma agraria dibatasi oleh periode waktu tertentu. Komitmen politik adalah prasyarat pertama dan utama agar reforma

---

9 Wiradi, G. 2001f. *Masalah Pembaruan Agraria: Dampak Land Reform terhadap Perekonomian Negara. Catatan ringkas dalam diskusi untuk memperingati "Satu Abad Bung Karno"*, 4 Mei 2001 di Bogor; lihat juga Wiradi, G. 2000. *op.cit.*; Wiradi, G. 1984. *op.cit.*

10 Wiradi, G. 2001g. *Reforma Agraria sebagai Basis Pembangunan*. Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Arah Kebijakan Nasional mengenai Tanah dan Sumberdaya Alam Lainnya oleh KSPA, Pokja PSDA dan KPA, 20-23 Agustus 2001 di Bandung.

11 Wiradi, G. 2000. *op.cit.*; Wiradi, G. 1984. *op.cit.*

agraria berpeluang berhasil, antara lain karena pengertian agraria bisa dibelokkan sekedar komoditas tanah dalam istilah sumberdaya lahan, atau tetap menjaga semangatnya untuk melepaskan manusia dari kemungkinan perbudakan sesamanya.[12] Padahal sejarah menunjukkan bahwa reforma agraria antara lain juga dibutuhkan karena merupakan salah satu hak asasi manusia.[13] Di Indonesia "tikungan-tikungan" semacam itu sudah muncul dalam tataran TAP MPR, misalnya dengan tidak menyinggung relevansi UUPA 1960.[14] Reforma agraria dalam konteks otonomi daerah di Indonesia masa kini mencakup perihal tanah apa saja yang potensial untuk didistribusikan, jumlah rumah tangga yang potensial untuk mengusahakan tanah tersebut, batasan luasan pemilikan maksimum, infrastruktur penunjang reforma agraria, jaminan perlindungan organisasi rakyat.[15] Hal ini dilakukan terutama dari lapisan rakyat (*reform-by-leverage*). Sebagai negeri yang pernah berada di bawah penguasaan kolonialisme dan feodalisme, maka keinginan untuk menghilangkan kolonialisme dan feodalime terekspresi dalam upaya memperbarui struktur agraria melalui *land reform*.

Bagian ini diawali dengan tulisan **Noer Fauzi** yang menyoroti posisi *land reform* yang pernah berada di panggung politik negara sejak awal kepem-

---

12 Wiradi, G. 2001a. *op.cit.*

13 Wiradi, G. 2001h. *Reforma Agraria Tuntutan Bagi Pemenuhan Hak-hak Asasi Manusia*. Makalah disampaikan dalam Konperensi Nasional Pembaruan Agraria sebagai Upaya Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak Asasi Petani oleh Komnas HAM, 17-20 April 2001 di Jakarta.

14 Wiradi, G. 2002a. *Tantangan Gerakan Pembaruan Agraria "Posta" TAP-MPR No. IX/2001*. Makalah disampaikan dalam Munas III KPA, 23 April 2002 di Garut; Wiradi, G. 2002b. *Memperingati Lahirnya Undang-undang Pokok Agraria*. Catatan untuk Diskusi Panel LPSU-HILC, 24 September 2001 di Jakarta.

15 Wiradi, G. 2001i. *Catatan Ringkas Strategi Reforma Agraria dalam Konteks Otonomi Daerah*. Makalah disampaikaan dalam Lokakarya Strategi Pembangunan Pertanian dan Reforma Agraria oleh HKTI, 17-18 Oktober 2001 di Pontianak, Kalbar.

impinan Ir. Soekarno sebagai presiden RI tahun 1960, saat pemerintah dan kekuatan politik di parlemen menyepakati UU No 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan nama UUPA. Pengalaman implementasi UUPA diwarnai oleh kekerasan politik menjadi mimpi buruk dan puncak pergolakan politik bermuara dengan tumbangnya rezim Orde Lama. Namun, nasib pelaksanaan *land reform* menjadi kandas ketika pemegang kekuasaan negara berubah sama sekali. Perubahan yang dramatis dari kepemimpinan Presiden Ir. Soekarno ke Presiden Soeharto, membawa akibat pokok pada politik agraria dari populisme menuju kapitalisme. Atas fakta tersebut, pokok utama pesan dari tulisan ini, yakni, *land reform* adalah agenda yang tak dapat dihapus dalam panggung politik. Sementara itu, konflik atas bidang tanah senantiasa saja tak dapat dihindarkan karena ketimpangan penguasaan, pemanfaatan dan pemeliharaan atas tanah senantiasa terjadi.

Nasikun menambahkan bahwa konsep pembaruan agraria meliputi juga kebijakan pengembangan sistem perpajakan tanah progresif dan pemberian pinalti bagi para memilik tanah luas yang tidak mengusahakan tanahnya secara produktif, mengingat keduanya merupakan elemen-elemen kebijakan yang sangat strategis untuk menjamin agar setiap bidang tanah benar-benar diusahakan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat. Dua persyaratan esensial bagi keberhasilan kebijakan pembaruan agraria tersebut adalah *Pertama*, keberhasilan kebijakan pembaruan agraria menuntut komitmen politik negara yang kuat dan jelas untuk melaksanakan kebijakan pembaruan agraria melalui proses demokratisasi. *Kedua*, keberhasilan pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria juga mensyaratkan dukungan perkembangan modal sosial dan/atau masyarakat sipil yang kuat dan dinamik. Di samping itu perlu mewujudkan pembaruan agraria sebagai suatu gerakan sosial yang tentu saja tidak lepas dari tantangan besar yang akan dihadapi berupa isu-isu jender, diskriminasi kelas, pelanggaran hak-hak azasi manusia, demokratisasi, dan lingkungan serta harus

diperhitungkan di dalam perencanaan, implementasi, dan evaluasi kebijakan pembaruan agraria. Dengan demikian transformasi sistem agraria kita yang saat ini masih sangat problematik menjadi suatu sistem agraria yang dapat menjadi "*enabling setting*" dapat tercapai.

Joan Hardjono membahas *land settlement* di dalam konteks reforma agraria di Indonesia. Artikel ini berusaha untuk mengupas penyelenggaraan transmigrasi sebagai salah satu bentuk *land settlement*. Bahasan diawali dengan penjelasan kebijakan-kebijakan transmigrasi yang didasarkan pada adanya fakta ketidakmerataan penyebaran penduduk di Indonesia, kemudian dilanjutkan dengan realitas empiris. Hasilnya memang bervariasi yaitu ada transmigran yang berhasil, ada pula yang tidak berhasil atau gagal total. Lalu, apakah transmigrasi dapat dianggap sebagai salah satu bentuk reforma agraria? Joan menyatakan bisa saja asal beberapa syarat dapat dipenuhi, di antaranya: 1) *Land settlement* harus memberi tanah pertanian dengan hak milik kepada kaum tuna kisma dan petani gurem yang tanah usaha tani ukurannya kecil sekali; 2) *Land settlement* harus menjamin pendapatan rumah tangga para pemukim yang lebih tinggi daripada pendapatan di tempat asalnya; 3) *Land settlement* harus memungkinkan pemanfaatan sumber daya alam secara *sustainable*. Pertanyaannya adalah apakah persyaratan tersebut sudah terpenuhi?

Endang Suhendar lebih menekankan pentingnya *land reform* yang didasarkan atas perjuangan organisasi petani, yaitu *land reform by leverage*. Penjelasan diawali dengan memaparkan kritik yang dilontarkan oleh Powelson dan Stock (1987) terhadap pelaksanaan *land reform* di negara berkembang yang dilakukan atas kedermawanan negara karena tidak mengatasi masalah yang dihadapi petani. Oleh karena itu, agar *land reform* dapat menyentuh kepentingan petani yang sebenarnya harus dilakukan atas perjuangan petani sendiri, bukan atas kedermawanan negara. Dikemukakan pula beberapa syarat agar *land reform by leverage*

dapat dilakukan yaitu: 1) adanya organisasi petani yang kuat; 2) adanya pemerintahan yang terdesentralisasi; dan 3) adanya *political representative* dari petani. Oleh karena itu, *land reform by leverage* dapat dimulai dengan membangun organisasi petani yang solid agar mereka mampu mengartikulasikan kepentingannya.

Dalam tulisan tersebut dikemukakan pula bahwa pelaksanaan otonomi daerah, sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang 22/1999, dapat dipandang sebagai sebuah peluang untuk mewujudkan *land reform by leverage*. Daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk menjalankan kebijakan agraria yang sesuai dengan masalah dan potensi yang dimilikinya. Oleh karena itu, maka agenda perjuangan dan advokasi petani harus diarahkan kepada upaya mempengaruhi kebijakan agraria di tingkat lokal agar lebih berpihak kepada mereka.

Secara sektoral upaya reforma agraria juga dipertajam oleh **Hariadi Kartodihardjo** yang melihat bahwa UU No. 5 tahun 1967 mengenai Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan merupakan landasan hukum yang tidak hanya menjadi konsep kebijakan pengelolaan hutan yang telah berjalan selama ini, namun sudah menjadi jiwa para pengelola hutan yang kemudian menjadi salah satu sumber permasalahan, ketika pembaruan pengelolaan hutan sudah menjadi tuntutan. Pembaruan yang dimaksud lebih dititikberatkan pada pengembangan hutan kemasyarakatan menyangkut struktur penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan sumberdaya hutan atau sumber-sumber agraria menjadi landasan utamanya. Sejalan dengan itu peraturan-perundangan yang digunakan tidak perlu diubah, yang diperlukan kemudian adalah bagaimana inovasi kebijakan dapat dilakukan dimana peran birokrasi menjadi sangat sentral. Masalah inovasi kebijakan dan hambatan birokrasi inilah yang kemudian perlu dijadikan objek kajian untuk pembenahan masalah pembaruan pengelolaan sumberdaya hutan atau sumber-sumber agraria dalam pembangunan kehutanan.

Terakhir, paparan **Dillon** menegaskan kembali kekonsistenan Gunawan Wiradi tentang reforma agraria. Dillon menegaskan bahwa pembaruan agraria merupakan sebuah jalan pemecahan masalah klasik bangsa, yaitu masalah ketidakadilan struktural dan harus diakhiri dengan menegakkan keadilan agraria. Karena mustahil bagi sebuah bangsa bekas jajahan seperti Indonesia dapat mewujudkan kesejahteraan sosial-ekonomi rakyatnya bilamana tidak terlebih dahulu *menjebol* belenggu-belenggu struktural warisan kolonial/feodal yang melilitnya. *Menjebol* belenggu-belenggu struktural ini mutlak harus dilakukan sebagai prakondisi sosial untuk *membangun* keadilan struktural di atasnya.

Pengalaman menunjukkan semestinya kita menyadari betapa fundamentalnya pembaruan agraria dalam proses pembangunan nasional. Melalui pembaruan agraria kita akan *menjebol* ketidakadilan struktural (kelembagaan masyarakat dan struktur sosial) dan membangun keadilan struktural di atasnya demi terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Transformasi sosial yang dilahirkan oleh pembaruan agraria akan bermakna sebagai peningkatan posisi sosial-ekonomi rakyat dan sekaligus akan lebih menjamin kedaulatan politik rakyat sebagai subjek pembangunan.

Masih banyak gagasan-gagasan yang tidak dapat ditampung dalam buku ini dan masih tercecer di kalangan para akademisi dan praktisi yang memiliki perhatian terhadap masalah-masalah agraria di Indonesia. Walaupun demikian, selain sebagai persembahan bagi ulang tahun Gunawan Wiradi ke-70, buku ini diharapkan dapat memperbesar nyala api reforma agraria di Indonesia.

LINGKUP AGRARIA

Lingkup Agraria
MT. Felix Sitorus

Agrarian Debates and Agrarian Research in Java, Past and Present

Ben White

MT. Felix Sitorus

LINGKUP AGRARIA

PENDAHULUAN

Rujukan mutakhir yang dapat menjadi sumber salah faham tentang lingkup agraria boleh jadi adalah TAP MPR RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Butir (a) konsideran (menimbang) pada TAP tersebut saja sudah berpotensi menimbulkan kekacauan pengertian karena menyamakan lingkup "sumber daya agraria" dan "sumber daya alam"[1] yaitu "meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya". Kekacauan pengertian, sekaligus pereduksian lingkup, kemudian semakin nyata pada rumusan Pasal 3 dan Pasal 5 yang tidak konsisten dengan bunyi butir (a) konsideran tersebut. Pada Pasal 3 menjadi jelas bahwa yang dimaksud TAP tersebut sebagai sumber daya alam adalah sesuatu "… yang

[1] Dalam naskah TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 ditulis sebagai "… sumber daya agraria/sumber daya alam ..."

terkandung di daratan, laut dan angkasa…". Arti "yang terkandung" mestinya adalah "yang terdapat di dalam", sehingga sumber daya alam mestinya menunjuk pada misalnya bahan mineral (di daratan dan di laut), ikan (di laut), dan karbon (di angkasa). Selanjutnya, Pasal 5 butir (b) merumuskan salah satu "arah kebijakan pembaruan agraria" adalah "Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat". Jelas di sini bahwa lingkup sumber daya agraria telah direduksi sampai hanya sebatas "tanah".

Kebijakan dan program pengembangan yang relevan dengan kebutuhan dan kondisi bidang keagrariaan jelas tidak mungkin dirumuskan, apalagi dilaksanakan, jika lingkup agraria sendiri tidak dirumuskan secara tepat. Tidak mungkin kebijakan dan program berangkat dari suatu kekacauan pengertian. Tulisan ini bermaksud untuk menegakkan suatu batasan lingkup agraria - yang mudah-mudahan dapat diterima berbagai pihak sebagai acuan bersama. Tentu tidak ada pretensi untuk memaksakan suatu batasan di sini. Artinya, batasan lingkup agraria yang diajukan di sini terbuka untuk dikritik, didebat, dan ditolak.

Lingkup agraria yang hendak didiskusikan di sini mencakup dua aspek. Aspek pertama adalah aspek objek yang menunjuk pada sumber-sumber agraria. Sedangkan aspek kedua adalah aspek subyek yang menunjuk pada pelaku-pelaku yang memiliki hubungan teknis dengan sumber agraria dan hubungan sosial antar sesamanya.

Tulisan ini terdiri dari empat bagian. Setelah bagian pendahuluan ini, pada bagian kedua akan disajikan hasil penelusuran mengenai pengertian istilah "agraria". Hasil penelusuran ini sangat penting sebagai dasar perumusan

Lingkup Agraria yang disajikan pada bagian ketiga. Bagian terakhir adalah suatu rangkuman tentang batasan lingkup agraria.

MENELUSURI PENGERTIAN ISTILAH "AGRARIA" (Sediono MP. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi) [2]

Sekarang ini masih banyak orang yang mengasosiasikan pengertian istilah 'agraria' dengan 'pertanian' saja, bahkan lebih sempit lagi hanya sebatas 'tanah pertanian'. Ini merupakan salah tafsir *(fallacy)* jika kita telusuri pengertiannya sejak zaman Romawi Kuno. Dalam usaha mencari kejernihan makna istilah tersebut, ada baiknya kita menelusuri melalui berbagai sumber, baik secara etimologis (melalui kamus-kamus istilah dan ensiklopedi), maupun penggunaaanya secara historis (melalui literatur karya pakar-pakar dunia).

Asal-Usul (Etimologi)

Istilah 'agraria' berasal dari kata bahasa Lain '*ager*', artinya: a) lapangan; b) pedusunan (lawan dari perkotaan); c) wilayah; tanah negara (Lihat, Kamus Bahasa Latin-Indonesia karangan Prent, dkk., 1969; juga World Book Dictionary, 1982). Saudara kembar dari istilah itu adalah '*agger*' artinya: a) tanggul penahan/pelindung; b) pematang; c) tanggul sungai; d) jalan tambak; e) reruntuhan tanah; f) bukit.

Dari pengertian-pengertian tersebut di atas, tampak bahwa yang dicakup

[2] Bagian ini adalah tulisan asli Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi dengan judul yang sama. Pengutipan dari bagian ini untuk keperluan rujukan supaya merujuk langsung pada nama kedua pengarang tersebut. Data tulisan: Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, " Menelusuri Pengertian Istilah "Agraria", Bogor, 1 Oktober 2001 (Mimeo)

oleh istilah 'agraria' bukanlah sekadar 'tanah' atau 'pertanian' saja. Kata-kata 'pedusunan, 'bukit', dan 'wilayah', jelas menunjukkan arti yang lebih luas karena di dalamnya tercakup segala sesuatu yang terwadahi olehnya. Di 'pedusunan' terdapat berbagai macam tumbuhan air, sungai, mungkin juga tambang, perumahan, dan masyarakat manusia.

Memang, semua arti tersebut di atas memberikan kesan konotasi tekanan pada 'tanah', justru karena tanah itu mewadahi semuanya. Di zaman Romawi Kuno, tentu saja konsep-konsep tentang 'lingkungan', sumber daya alam', dan 'pertambangan' belum dikenal sebab kegiatan manusia yang msih dominan saat itu adalah berburu di hutan atau bertani untuk menghasilkan pangan.

Kajian Historis

Untuk tidak sekadar berhenti pada penjelasan etimologis, ada baiknya juga kita telusuri penggunaan dan pengertian kata "agraria" secara historis dalam konteks "pembaruan agraria" (*agrarian reform*) melalui apa yang ditulis pakar-pakar dunia. Untuk itu, kita perlu melacak sejarah (ringkas) zaman Romawi Kuno. Penelusuran ke zaman Romawi Kuno penting justru karena asal-usul istilah "agraria" itu bersumber dari zaman Romawi Kuno seperti telah diuraikan di depan.

Gagasan dan pelaksanaan penataan agraria sudah ada jauh sebelum zaman Romawi Kuno. Mungkin sudah ada sejak zaman Yunani Kuno, ± 600 tahun sebelum Masehi atau bahkan di zaman Mesopotamia lebih dari 3000 tahun sebelum Masehi. Namun, hukum dan undang-undangnya belum ada yang semaju dan secanggih hukum Romawi (lihat, John Powelson, 1988:29).

Di masa Romawi Kuno, telah terjadi beberapa kali penetapan undang-undang agraria pada waktu yang berbeda. Ketika Roma belum berkembang, seluruh wilayahnya dianggap sebagai milik umum (*public property*). Setiap warga negara memperoleh hak untuk memanfaatkan. Akan tetapi, lama-lama para bangsawan keturunan para pendiri Roma memperoleh hak turun temurun, atas sebagian tanah yang memang telah mereka manfaatkan (mereka disebut "*patricia*").

Ketika, Romawi berkembang — melalui penaklukan-penaklukan— maka wilayah negara bertambah luas dan menimbulkan kelas baru ("*plebian*") yaitu warga baru yang bukan keturunan warga asli. Kelompok kelas baru ini juga membutuhkan tanah. Oleh karena itu, lahirlah undang-undang agraria yang pertama pada 486 tahun sebelum Masehi. UU ini lahir diprakarsai oleh *Spurius Cassius*, seorang *patrician* yang menjadi anggota Konsul. Dalam UU ini ditetapkan bahwa sebagian dari tanah-tanah para bangsawan harus diserahkan kepada negara dan selanjutnya dibagikan kepada mereka yang membutuhkannya. Ternyata UU ini tidak efektif karena mendapat tentangan keras dari para *patrician*. Mereka tidak hanya menolak UU itu tetapi juga merampas dengan kekerasan tanah-tanah yang sudah digarap para *plebian* (Lihat, Encyclopedia Americana – EA – 1980:340). Bukan itu saja, ternak-ternak dalam jumlah besar, milik para *patrician* lama-lama merusak padang-padang pengembalaan milik umum dan menggusur lahan petani-petani kecil.

Kondisi ini kemudian mendorong lahirnya UU agraria baru yang dicetuskan oleh seorang anggota Tribuun bernama *Licinius Stolo*. RUU dari Licinius ini mengalami perdebatan dan perjuangan selama 5 tahun, sebelum akhirnya diterima dan ditetapkan pada tahun 367 sebelum Masehi

(E.A., 1980: 340; Cf. ENI, 1903:4478). UU Licinius menetapkan bahwa setiap warga negara Romawi berhak memanfaatkan sebagian Wilayah Negara (*burger gerechtigd zou zijn gebruik te maken van een deel van de nog niet toegewezen staatsdomeinen*) dan setiap bagian itu dibatasi sampai "500 *jugera*". Pemanfaatan yang melebihi maksimum, kelebihannya diberikan kepada warga miskin (ENI: 1903, *ibid*). Luas 500 *jugera* itu sama dengan ± 130 hektar (Russell King, 1977: 31). Istilah *jugera* berasal dari kata "*iugerum*", sesuatu ukuran luas: 1 iugerum = ¼ hektar. (Lihat, Prent, et.al., 1969). Istilah ini mungkin ada hubungannya dengan istilah lain, yaitu "*iugum*", yang arti harfiahnya adalah "sepasang ternak". Dalam masa-masa akhir Kekaisaran Roma, terutama dalam konteks "*Diocletian Reforms*", satuan standar untuk luas tanah adalah "iugium", yang diberi arti: 1 iugium = satuan luas yang secara teoretis bisa dikerjakan oleh satu orang (Prent, et.al, ibid; John Powelon, 1988: 40).

Setelah periode Licinius timbul banyak peperangan, dengan Italia, Perancis dan Yunani, sehingga terjadi perluasan wilayah. Ternyata peperangan justru melahirkan proses akumulasi penguasaan tanah. Akumulasi tanah tidak hanya dilakukan tentara, tetapi juga orang-orang Romawi yang berkuasa dan kaya, memanfaatkan tanah lebih dari 500 *jugera*. Kembali situasi ini mendorong lahirnya UU baru yang diprakarsai oleh Tiberius Gracchus pada 133 tahun sebelum masehi. Batas maksimum 500 *jugera* diefektifkan lagi. Akan tetapi, setiap anak laki-laki dalam satu keluarga boleh menguasai tanah seluas 250 *jugera*, dengan batasan penguasaan tanah dalam satu keluarga tidak boleh melebihi 1000 *jugera* (Russell King, 1977, op.cit).

Membangun Teori Reforma Agraria

Pada umumnya tidak banyak pakar yang meneliti dan menganalisis reforma agraria selama abad ke-20 yang baru silam. Peristiwa-peristiwa sejarah yang dapat direkam dalam ensiklopedi maupun literatur lain lebih banyak merekam *land reform* yang mengutamakan redistribusi tanah. Di antaranya, kita bisa menelusuri dan membaca *land reform* di Rusia sebelum revolusi, di bawah Stolypin (1906), disusul reforma Soviet (1917), reforma Mexico (1910), reforma di Jepang dibawah Jenderal Mac Arthur (1945), dan reforma di Mesir (1952).

Kasus-kasus di negara-negara tersebut di atas dijadikan bahan studi oleh Elias H. Tuma (1965) yang semula dituangkan dalam tesis PhD di Berkeley; California dan kemudian diterbitkan dalam buku berjudul *Twenty-Six Centuris Of Agrarian Reform; A Comparative Analysis*. Kutipan di bawah ini menyatakan dengan jelas sekali bahwa Reforma Agraria jauh lebih luas dari pengertian *land reform*, karena mencakup beberapa sektor dalam Struktur Agraria:

> *"On the basis of this scheme AGRARIAN REFORM may be defined as a rapid improvement in one or more of the sectors of the Agrarian Structure. This definition subsumes both the historical conception of land reform and the modern one of agrarian reform. Thus Agrarian reform will consist of two general areas of reform:land tenure reform and land operation reform.* (Tuma, 1965: 14)*"*

Perombakan cepat dari Struktur Agraria mencakup (a) reforma penyakapan tanah, yang jelas adalah hubungan antara pemilik dan penyakap tentang tanah, serta (b) perubahan tentang luas pemilikan, pola pembudidayaan dan persyaratan menguasai (Tuma, 1965: 221). Struktur Agraria terdiri atas unsur-unsur (sektor) yang digunakan oleh Tuma-sebagai "*common*

denominator" – untuk menganalisa kasus-kasus dalam studinya.

Tanpa mengacu kepada definisi-definisi yang dirumuskan secara terperinci dalam buku Tuma (hal. 17-18) kami hanya menyebut intinya adalah: a) *Land ownership*; b) *Land and income concentration*; c) *Class differentiation*; d) *Large – vs. Small – scale Operation*; d) *Land/labor ratio*; e) *Underemployment*; f) *Surplus Labor*. Dikarenakan penemuan unsur-unsur tersebut Tuma juga sepenuhnya menggarisbawahi keputusan PBB (sebelum 1965) untuk menerima program *land reform* sebagai langkah tak terpisahkan dari proses menuju industrialisasi suatu negara *("..is closely associated with attempts to industrialise*").

Kecuali sudut pandang ini mencakup (*comprehend*) teori pembangunan ekonomi, contoh-contoh yang sudah berhasil di Asia mudah disebut: Jepang, Taiwan dan tampaknya juga R.R.C. dan Vietnam. Mengacu pada kasus-kasus Asia, tampak bahwa sektor pertanian lebih kuat memperlancar proses industrialisasi walaupun dalam keadaan krisis.

Bila kita —dalam rangka pembangunan nasional— ingin melihat hubungan antara agraria dan industri, kita dapat membaca kembali pertumbuhan teori ekonomi yang mengandalkan agraria dan tanah sebagai aset utama. Kaum Physiocrat dengan eksponen F. Quesnay (1694-1774) mengutamakan tanah dan pertanian sebagai pangkal tolak keberadaan masyarakat. Pertambangan dan kekayaan alam lain yang kemudian menunjang industri belum terbayang, apalagi dianggap sebagai faktor ekonomi.

Mazhab Ekonomi Klasik dengan tokoh Adam Smith (1723-1790) memun-

culkan konsep "industrial society". Namun Smith menulis *the wealth of nations* mengacu ke pertanian, baru kemudian Smith juga menulis tentang "*industrial system*". Bahkan seorang pemikir Ekonomi Klasik lain, E.West masih menulis "*Essay On The Application Of Capital On Land*" (bukan ke industri, 1815). Baru setelah J.H. van Thuenen (1826) menulis teori "perbedaan pajak tanah" dalam *Landwirtschaft und National Oekonomie* dan Alfred Weber (1909) menulis teori "premi lokasi" berhubungan dengan perusahaan industri (*Uber der Standort der Industrien*).

Bapak-bapak pendiri Republik kita tampaknya lebih tahu tentang perkembangan tersebut (termasuk alm. Dr. moh. Hatta) sehingga menyetujui rumusan UUPA 5/1960 Pasal 1: "bumi, air dan ruang angkasa dan seterusnya". Masalah utama dan mendesak waktu itu guna memperbaiki nasib penduduk negara agraris kita memang berfokus pada pertanian dan *land reform*. Perumusan UUPA '60 jelas mencerminkan bahwa *foresight* beliau-beliau sudah lebih jauh dari agraria dalam arti pertanian semata-mata.

"Bumi, air, dan ruang angkasa" mencakup segala kekayaan yang ada di bawah dan di atasnya (baca Pasal 1 ayat 1 s/d 5), sehingga kehutanan, pertambangan, kekayaan di bawah sungai dan laut serta lingkungan sudah tercakup. Artinya istilah-istilah sumber daya alam, lingkungan, dan tata ruang hanya istilah baru untuk unsur-unsur lama yang belum dipilah-pilah tetapi sudah termasuk dalam UUPA 5/1960.

LINGKUP AGRARIA

Obyek Agraria: Sumber-sumber Agraria

Jika merujuk pada asal-usul dan arti kata agraria, yaitu "ager" (Latin) yang berarti "lapangan", "pedusunan", atau "wilayah", sudah terang bahwa sumber agraria tidak semata-mata menunjuk pada "tanah". Suatu bentangan "lapangan", "pedusunan", atau "wilayah" mestilah terdiri dari aneka unsur meliputi tanah, air, tumbuhan, hewan, bahan mineral/tambang, udara, dan lain-lain. Jika merujuk pada pengertian dasar ini, jelas bahwa batasan lingkup agraria menurut TAP MPR RI No.IX/MPR/2001 sangat reduktif.

Batasan sumber agraria menurut UUPA 1960 (UU No.5/1960) justru sesuai dengan pengertian dasar agraria yaitu "seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya..." (Pasal 1 ayat 2).[3] "Dalam pengertian bumi selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi bawahnya serta yang berada di bawah laut" (Pasal 1 ayat 4). "Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia" (Pasal 1 ayat 5). "Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut…" (Pasal 1 ayat 6).

Dengan merujuk pada Pasal 1 (ayat 2,4,5,6) UUPA 1960 itu, dapatlah ditarik kesimpulan perihal jenis-jenis sumber agraria sebagai berikut:

a. Tanah, atau permukaan bumi. Jenis sumber agraria ini adalah modal alami utama dalam kegiatan pertanian dan peternakan. Petani memer-

[3] Bunyi selengkapnya Pasal 1 ayat 2 UUPA 1960: "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional."

lukan tanah untuk lahan usaha tani. Sementara peternak memerlukan tanah untuk padang rumput.

b. Perairan. Jenis sumber agraria ini adalah modal alami utama dalam kegiatan perikanan; baik perikanan sungai maupun perikanan danau dan laut. Pada dasarnya perairan merupakan arena penangkapan ikan (*fishing ground*) bagi komunitas nelayan.
c. Hutan. Inti pengertian "hutan" disini adalah kesatuan flora dan fauna yang hidup dalam suatu wilayah (kawasan) di luar kategori tanah pertanian. Jenis sumber agraria ini secara historis adalah modal alami utama dalam kegiatan ekonomi komunitas-komunitas perhutanan, yang hidup dari pemanfaatan beragam hasil hutan menurut tata kearifan lokal.
d. Bahan tambang. Jenis sumber agraria ini meliputi ragam bahan tambang/mineral yang terkandung di dalam "tubuh bumi" (di bawah permukaan dan di bawah laut) seperti minyak, gas, emas, bijih besi, timah, intan, batu-batu mulia, fosfat, pasir, batu, dan lain-lain.
e. Udara. Jenis sumber agraria ini tidak saja merujuk pada "ruang diatas bumi dan air" tetapi juga materi "udara" (CO2) itu sendiri. Arti penting materi "udara" sebagai sumber agraria baru semakin terasa belakangan ini, setelah polusi asap mesin atau kebakaran hutan mengganggu kenyamanan, keamanan, dan kesehatan manusia.

Subyek Agraria: Pemanfaat Sumber-sumber Agraria

Secara kategoris, subyek agraria dapat dibedakan menjadi tiga yaitu komunitas (sebagai kesatuan dari unit-unit rumah tangga), pemerintah (sebagai representasi negara), dan swasta (*private sector*). Ketiga kategori sosial tersebut adalah pemanfaat sumber-sumber agraria, yang memiliki ikatan dengan sumber-sumber agraria tersebut melalui institusi penguasaan/

pemilikan (*tenure institutions*).

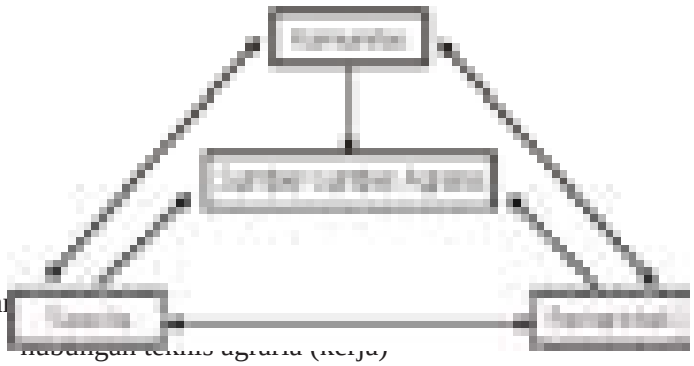
Hubungan pemanfaatan tersebut menunjuk pada dimensi teknis, atau lebih spesifik dimensi kerja, dalam hubungan-hubungan agraria. Sekaligus dimensi kerja itu menunjuk pada artikulasi kepentingan-kepentingan sosial ekonomi masing-masing subyek berkenaan dengan penguasaan/pemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria tersebut. Kepentingan-kepentingan tersebut mungkin serupa tetapi mungkin juga berbeda antara satu dan lain subyek. Perbedaan kepentingan itu dapat menjadi sumber konflik apabila dikenakan pada suatu sumber agraria yang sama. Tetapi juga dapat menjadi sumber kerjasama apabila para subyek dapat merumuskan suatu kesepakatan perihal tumpang-tindih pemilikan/penguasaan pemanfaatan sumber agraria.

Konflik juga dapat bersumber dari perbedaan artikulasi pemanfaatan sumber-sumber agraria. Contoh ekstrim adalah konflik antara cara pemanfaatan yang eksploitatif dari swasta dari cara pemanfaatan yang konservatif dari komunitas lokal. Konflik seperti ini dapat mengalami eskalasi terutama apabila subyek pemerintah tidak memainkan fungsi regulatif secara memadai.

Hubungan pengusaan/pemilikan/pemanfaatan seperti sumber-sumber agraria menunjuk pada dimensi sosial dalam hubungan-hubungan agraria. Hubungan pengusaan/pemilikan/pemanfaatan membawa implikasi terbentuknya ragam hubungan sosial, sekaligus interaksi sosial, antara ketiga kategori subyek agraria. Hubungan sosial agraris tersebut, berikut hubungan teknis agraris, dapat digambarkan sebagai hubungan segitiga (Gambar 1). Intinya adalah satu dan lain subyek saling berhubungan secara sosial dalam kaitan hubungan teknis masing-masing subyek dengan

sumber-sumber agraria.

Gambar 1. Lingkup Hubungan-hubungan Agraria



Keterangan:
hubungan teknis agraria (kerja)
hubungan sosial agraria

Pola-pola hubungan sosial agraris antara ketiga subyek tersebut sangat ditentukan oleh konteks struktur agraria di suatu negeri. Dengan mengesampingkan tipe struktur naturalistis dan feodalis yang merupakan tipe-tipe awal, terdapat tiga tipe-tipe ideal struktur agraria (Wiradi, 1998) yaitu:

(a) Tipe Kapitalis: sumber-sumber agraria dikuasai oleh non-penggarap (perusahaan);
(b) Tipe Sosialis: sumber agraria dikuasai oleh negara/kelompok pekerja; dan
(c) Tipe Populis/Neo-Populis: sumber agraria dikuasai oleh keluarga/ rumah tangga pengguna.

Dominasi penguasaan sumber-sumber agraria itu pada satu pihak subyek, yaitu pada swasta (tipe kapitalis), atau rumah tangga komunitas (tipe populis/neo populis), atau pemerintah (tipe sosialis) kemudian memun-

culkan hubungan-hubungan sosial agraris yang berbeda antara satu dan lain tipe struktur agraria. Pada tipe kapitalis misalnya, hubungan non-penggarap dengan anggota komunitas menjadi hubungan majikan-buruh. Pada tipe sosialis, hubungan pemerintah dan anggota komunitas menjadi hubungan "ketua-anggota". Sementara pada tipe populis/neo-populis keluarga-keluarga penguasa/pemanfaat sumber-sumber agraria boleh dikatakan berdaulat.

Termasuk tipe manakah struktur agraria di Indonesia?. Secara empiris ketiga tipe tersebut dapat diamati keberadaannya dalam wujud perusahaan-perusahaan perkebunan/perhutanan/pertambangan/perikanan (tipe kapitalis) sumber-sumber agraria di bawah penguasaaan negara (tipe sosialis), dan usaha-usaha pemanfaatan sumber-sumber agraria skala rumah tangga (tipe populis/neo-populis). Tetapi tampaknya ada kecenderungan tipe struktur agraria di Indonesia menuju tipe kapitalis. Gejalanya cukup jelas yaitu transaksi-transaksi sumber-sumber agraria antara ketiga subyek agraria tersebut, cenderung menuju gejala akumulasi penguasaan sumber-sumber agraria di pihak swasta.

RANGKUMAN

Lingkup agraria dapat dibedakan menjadi dua bagian yaitu lingkup objek dan lingkup subyek agraria. Lingkup objek agraria meliputi beragam sumber agraria, yaitu tanah, dan udara yang dikelola melalui kegiatan ekonomi tertentu. Secara singkat dapat dikatakan bahwa lingkup objek agraria mencakup unsur-unsur tanah/air/udara beserta kekayaan alami yang melekat padanya, yang dikelola orang melalui kegiatan-kegiatan ekonomi seperti pertanian, perikanan, perhutanan, pertambangan, dan "kedirgantaraan".

Lingkup subyek agraria meliputi tiga kategori sosial penguasa atau pemilik dan pemanfaat (pengguna) sumber-sumber agraria, yaitu komunitas, swasta, dan pemerintah. Ketiga pihak subyek tersebut memiliki hubungan teknis agraris atau hubungan kerja dengan sumber-sumber agraria, yang artikulasinya berbeda antara satu dan lain subyek menurut orientasi kepentingan sosial ekonominya. Selain memiliki hubungan teknis agraris, antara satu dan lain subyek juga terjalin hubungan sosial agraris yang berpangkal pada perbedaan-perbedaan akses (penguasaan/pemilikan/pemanfaatan) terhadap sumber-sumber agraria. Pola-pola hubungan sosial antara subyek-subyek agaria tersebut berbeda dari satu ke lain masyarakat menurut variasi dalam tipe struktur agraria. Tipe-tipe struktur agraria kapitalis, sosialis, dan populis/neo-populis akan menampilkan pola-pola hubungan sosial agraris yang bersifat spesifik.

DAFTAR RUJUKAN

Encyclopedia Americana.1980. Vol. 1, hal. 340; Vol. 13, hal. 137

Encyclopedie van Nederlandsch Indie (1903) hal. 4478

King, Russell. 1977. *Land Reform: A World Survey*. Colorado: Westview Press.

Polwelson, John P. 1988. *The Story of land: The History of Land Tenure and Agrarian Reform*. . Cambridge: Lincoln Instiut of Land Policy.

Prenk, K.; J. Adisubrata; dan W.J.S. Poerwadarminta (1969). *Kamus Latin – Indonesia*. Jogyakarta: Kanisius.

Tuma, Elias H. 1965: *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform*. Berkeley: University of California Press.

Wiradi, G. 1998. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press.

World Book Dictionary (1982)

Zimmerman, L.J. 1947. *Geschiedenis van Let Economisch Denken Sejarah Pemikiran Ekonomi*. Den Haag: Albani Uitg.

Ben White[1]

AGRARIAN DEBATES AND AGRARIAN RESEARCH IN JAVA, PAST AND PRESENT

INTRODUCTION

The turbulent closing years of Indonesia's 20th century provoked a reopening of public discussion on many long-standing issues of social and economic reform. One of these is the problem of persistent agrarian poverty and inequality, including the question whether Indonesia's 40-year old agrarian reform laws, and new regulations on 'village autonomy', are adequate to meet contemporary demands of agrarian production, rural welfare and social justice.[2] In fact, agrarian problems in Indonesia have been the subject of research and debate for at least two centuries; there

1 Institute of Social Studies, The Hague (whiteb@iss.nl). This chapter, dedicated on his 70th birthday to Gunawan Wiradi, one of Indonesia's most distinguished authorities on agrarian issues draws on an earlier paper, 'Java and social theory: agrarian debates, past and present' to be published in a volume on Java and Social Theory (H. Antlov & J. Hellman eds., LIT Verlag publishers). Thanks to Jan Breman, Cristobal Kay, Gunawan Wiradi and Sediono Tjondronegoro for helpful comments on earlier versions.

2 Recent publications on this theme include (Bachriadi 1995; Fauzi 1997; Akatiga 1998; Suhendar and Winarni 1998; IPB 1999; Dadang Juliantara 2000)

is a long and relatively well-documented history of debate, both academic and political, on agrarian issues and strategies, matched by a history of changes – sometimes quite abrupt and violent – in agrarian policies.

This chapter focuses mainly on a few specific 'moments' in the long history of agrarian research and debate. For reasons both of space and the limitations of the author, it limits itself to the island of Java; hopefully other authors will attempt similar reviews on agrarian scholarship in other parts of Indonesia. The next section, as background, sketches a few general features and trends in colonial research on agrarian issues in Java, in order to see how much they are reflected, continued or developed in later periods. The third and central part looks specifically at research and debate in the Sukarno period (1950s – 1960s) and tries to put in context Geertz' influential ideas on agricultural involution as well as other lesser-known studies from the same period in a quite different tradition. The fourth part reviews, more briefly, the subsequent two decades of work on rural change during the 'green revolution' period of the 1970s and 1980s, including the impact of Geertzian, Marxist and neo-classical frameworks on the way relevant issues were defined in this period.

COLONIAL AGRARIAN STUDIES IN JAVA

For a number of reasons and with some notable exceptions, social-science research conducted by foreigners was relatively dominant as a source of ideas and debates in the study of agrarian Java both before and after independence, with the exception of a relatively brief period in the 1950s and early 1960s. This intellectual influence has in many cases been matched by a relatively high involvement of expatriate intellectuals in policy discussions. For the colonial period this hardly needs explanation;

to understand why this has been so since independence we would need to consider both the interest of foreign social scientists (and the organizations which have sponsored them) in Indonesia, and the relative weakness of the agrarian social sciences in Indonesia. Both these subjects are complex and deserve extended study in themselves, and we will touch on them only briefly.

Java's colonial rulers, from the beginning to the last moments of colonial rule showed a consistent, practical interest – often supported by sponsorship of detailed empirical research – in the structure and dynamics of rural society in Java. This applies not only to the Dutch, but also to the brief periods of British (1811-1815) and Japanese (1942-45) rule. Governor Raffles made use of the work of a large number of expatriates and 'learned natives' to compile the detailed material on land tenure, agriculture and daily life for his monumental History of Java (Raffles 1817). The occupying Japanese, in the midst of other preoccupations and a war economy, found it important to send three professional social scientists for detailed field studies in three villages of West, Central and East Java between August and October 1943, to provide policy makers with detailed information on economic and social conditions at local level (Ueno 1988; Sato 1994, Ch. 5). Since at least the beginning of the 20th century (and indeed before, though more implicitly) colonial studies of rural Java were coloured by debates on the relevance of standard or Western models (of social-economic theory) to Javanese and 'Eastern' realities. The debates between the Dutch 'theoretical' and 'colonial' economists on the subject of economic dualism in the first half of the 20th century are a case in point.[3]

[3] Some key interventions in these debates, spanning the period 1910-1956, are conveniently translated in (Wertheim and van der Kolff 1966).

In fact, there has been since the early 19th century a tension between two opposing visions of Javanese agrarian structure. On the one hand, the image of Java as a classic example of a relatively egalitarian and homogeneous society, consisting mainly of millions of households operating extremely small, family-labour subsistence (or sub-subsistence) farms and to a large degree insulated from money economy, has dominated the ideas of colonial administrators and researchers. Against that view, two counter-currents may be identified. One of these, while not necessarily questioning the assumptions of homogeneity, has stressed the degree of dependence of Javanese peasants on cash economy from at least the beginning of the 20th century. Many authors for example argued that they were not at all insulated from the deflationary crisis of the 1930s (Ochse and Terra 1934; Sumitro Djojohadikusumo 1952). Even Boeke, whom one might tend to associate with a different viewpoint, explicitly criticized the comfortable view that Java's peasants could 'manage without money and fall back on subsistence economy: 'this argument contains a serious flaw. It underrates … the disappearance of the self-sufficiency that formerly characterized village life' (Boeke 1953 p. 50).

A second counter-current has emphasized difference rather than homogeneity, seeing Javanese society as historically divided into agrarian classes (including a substantial landless class) based primary on differential access to land and characterized by a long, but uneven history of commercialization, and locating the dynamic of agrarian conflict and change in that process of differentiation (Dingley 1926; Fievez de Malines van Ginkel 1926; Meyer Ranneft and Huender 1926; Meyer Ranneft 1974 [1919]; Husken and White 1989).

Linked to the previous point, the search for 'entrepreneurs' (or the

'entrepreneurial spirit') among Java's rural traders or peasants, and debates around this issue have been an enduring theme, sometimes receding but regularly popping up again. Boeke (Boeke 1927), van der Kolff (Kolff 1953) and Geertz (Geertz 1963; Geertz 1963) are prime examples; for all of them, the formation of entrepreneurial (agrarian) élites was seen in one way or another as a key missing precondition for agrarian transition.

It is worth noting, as Breman has done that Indonesian nationalist leaders in the 1920s and 1930s gave so little attention to agrarian issues, or to the formulation of an agrarian programme; in this they contrast markedly with the nationalist movements in British India or French Indochina (Breman 1997 pp. 28-9). Two important exceptions can be mentioned. One is the study of 'The Peasant Movement in Indonesia' undertaken in the mid-1920s by Iwa Kusuma Sumantri (1899-1971) who was at the time studying in the Soviet Union; the study was commissioned by the Kresintern (the Farmers' and Peasants' International) and published in Russian, French and English languages under the pseudonym S. Dingley (Dingley 1926). The chapter on 'social and economic conditions of the peasantry', based on available secondary sources, devotes much attention to the struggles over land between large European agro-enterprises and peasants, and to the heavy burdens on the peasantry imposed by tax and service obligations to government, large landowners and native princes, and made worse by the 'monstrous activities of the numerous usurers [who] usually consist of Chinese merchants and native hadjis' (ibid. p. 25). The study also underlines the very low educational level of peasants and their almost complete lack of political rights. 'Dingley' concluded with the argument that

> 'one of the most essential tasks for our comrades [in the revolutionary movement] is to thoroughly study the interests and demands of the peasants. The Indonesian peasantry after the experience they have

> gained with Sarikat Islam and then Sarikat Rakyat, will not be content now with a mere economic organization. The new national democratic parties should devote particular attention to the peasantry, so that the peasants might not be hoodwinked either by government organizations or by those of the moderate nationalists […] thus, we ought to pay our attention to the formation of such peasant organizations as will offer immediate material advantages to the peasants, such as producers' and consumers' cooperative movements' (ibid. p. 59)

Another nationalist view of the peasant, less analytical than that of Iwa Kusuma Sumantri but much more influential in Indonesian political thinking up to the present day, is the vision of 'Marhaen' put forward by Sukarno in his electrifying defence plea *Indonesia Accuses* in Bandung in 1930. One day – goes the story – Sukarno was walking in the countryside and met a peasant. When he asked who owned the land the peasant was farming, he replied 'it belongs to me'. 'Who owns your hoe?' 'I do', he replied. 'Who owns those other tools?' 'I do', came the reply again. The peasant's name was Marhaen. Clearly, Sukarno argued, the peasant does not sell his labour to an employer as a proletarian. He owns his means of production. His harvest belongs to himself. But Marhaen is still poor; his efforts are devoted to the survival of himself and his possessions. The Indonesian people, according to Sukarno, consisted of millions of Marhaens like this; not only peasants but also blacksmiths, market traders, sate and soto sellers and street traders were all Marhaens. Their poverty was caused by colonialism, and they would not become vanguards of the revolution if their consciousness was not awakened.

What is interesting here, as noted by Onghokham among other authors, is Sukarno's exclusive populist focus on the petty commodity producer and his neglect of internal differentiation in Indonesian society:

> 'Sukarno ignored such groups as village heads and officials, and wealthy

> traders; he also did not raise the issue of the millions who did not own any land but worked as share tenants or wage labourers, because to raise these issues would have been divisive […] for Sukarno, the main reason for launching the concept of Marhaen was to convince the educated Indonesian elite to abandon their preconceptions about the common people' (Onghokham 1978, p. 32)

Finally, although stating the obvious it is useful to remember that many or most studies in the colonial period focused mainly on the problematic of stagnation and poverty in rural Java (with the exception of some studies of the 1920s), — or, as already noted, with the search for entrepreneurial elements as sources of growth — and this emphasis continued in the early post-independence years. In contrast, for three decades from the late 1960s onwards research was framed in the context of a more or less rapidly growing agrarian and national economy, and was thus not surprisingly mainly concerned with the local-level shape, process and consequences of this growth; Geertz' monumental Agricultural Involution (Geertz 1963) was in this regard the last (or one of the last) in a long tradition of 'stagnation studies'[4] until the emergence of the new genre of 'stagnation and crisis' studies following the spectacular economic crisis in 1998.

RESEARCH AND DEBATE ON AGRARIAN STAGNATION IN

[4] Booth notes that while the two most influential pre-green revolution authors, Boeke and Geertz, reflected 'growth pessimism and distributional optimism', studies for two decades from the late 1960s to the late 1980s reflect an almost complete reversal, to 'a much more optimistic sector of the [agricultural] sector's growth performance but a much more pessimistic view of the distributional outcome' (Booth 1988, p. 7).

THE SUKARNO YEARS

As the young universities of independent Indonesia struggled to establish themselves in the 1950s collaboration with a new set of (mainly North American) universities led to a relative dominance of what some Indonesian social scientists call 'structural-functional theory' (Tjondronegoro 1995, p. 75) and less polite ones 'bourgeois sociology' (Utrecht 1973, p.39). Indonesian social scientists studying at Cornell and Harvard were influenced by the ideas of Parsons and Merton, and in rural sociology for example, the Bogor Agricultural University (IPB)'s collaboration with the University of Kentucky between 1958-1964 ensured that 'the structural-functional theory greatly influenced rural sociology in Indonesia' (Tjondronegoro 1995, p. 75). Social scientists who had received their training in continental Europe meanwhile were in touch with a wider range of ideas and debates. The drawing of relatively sharp lines between 'bourgeois' and 'marxist' ideas, both outside Indonesia (in the context of universities feeling the chill wind of Cold War politics, particularly in the USA) and inside Indonesia (as growing national political tensions found their expression in the universities) led to a situation in which debate between these two intellectual traditions gave way to stand-off:

> in the mid-1960s, (Indonesian) social science was at a deadlock and there was an absolute lack of communication between the Marxian theorists and those who preferred structural-functional approaches. The latter were rather pushed into the background until 1966 by the dominant socialist theories. A research agenda for sociology can barely be said to have existed in those years (Tjondronegoro 1995, p. 75)

On the one hand, then, Indonesian intellectuals became quite wary of theoretical discussions given the highly politicized state of the universities. At the same time, and linked no doubt to intellectual traditions from

colonial times, social research by Indonesians tended to limit itself often to empirical 'fact- and data-gathering' exercises whose theoretical underpinnings were often quite unclear (Koentjaraningrat 1975, p. 253). This tendency, reported by Koentjaraningrat for one generation of Indonesian anthropologists, seems to have maintained itself among their students and to have characterized social-science research generally up to the 1990s according to another prominent Indonesian intellectual:

> …most social science writing, even doctoral dissertations, never bothers to venture into theoretical problems. Most writings (...) are simply empirical descriptions of the subject matter,
> something which Taufik considered a natural consequence of the commoditization and bureaucratization of Indonesian social science under the Suharto régime, with the government as chief sponsor of research and 'master of meaning' (Taufik Abdullah 1995, p.55)

In this cynical view, then, the political contexts of academic life during both the Sukarno and Suharto régimes have made successive generations of Indonesian social scientists relatively wary of theoretical engagement. In contrast, the American and Australian students who 'invaded' Indonesia to fill the vacuum created by the departure of Dutch scholars — Kahin, Geertz, Jay, McVey, Anderson, Lev, and Feith among others — in Utrecht's equally cynical view, were subject to a different kind of pressure to use their Indonesian field research to produce 'new views and ideas' on contemporary Indonesia:

> Some of them only aimed at writing an MA or PhD thesis. the more ambitious of them sought at least an appointment as 'associate professor'. Only a few wrote their studies for pure scientific reasons (...) Nevertheless, each wanted to produce an 'own new theory', prerequisite for a 'professorship' (Utrecht 1973, p. 39)

While American and Australian (and increasingly, from the late 1960s

onwards, European and Japanese) social scientists came to Java in pursuit of empirical anchors for their theoretical contributions, often through detailed local 'case-study' work, Indonesian social scientists in many cases became involved in large-scale surveys on agrarian socio-economic problems carried out by government ministries, provincial governments or political parties:

> as an apparent result of the inability of researchers to carry out more conceptual intensive social research on a smaller scale, these large-scale surveys dominated social research in Indonesia from the early 1950s until quite recently (Koentjaraningrat 1975, p. 230)

Among these were the survey of rural demography, agrarian problems and agricultural economics in villages of Central and East Java carried out by the University of Indonesia in 1954-55; Gadjah Mada University's research efforts after the break with MIT's 'Modjokuto' team (more on this below) and the same University's Angket Agraria survey of land tenure systems, land-use patterns and customary laws relating to land property and inheritance in Java, carried out in cooperation with the Ministry of Home Affairs in 1956-58; and the longer-lived, more productive and influential Survei Agro-Ekonomi initiated by the Ministry of Agriculture in 1964 whose original Director (Sajogyo) and Secretary (Tjondronegoro) were both rural sociologists drawn from the Bogor Agricultural University, to which we will return later.

MIT's Indonesia Field Team and 'Agricultural Involution'

In the early years of the Cold War American strategic interest in Indonesia (as in Southeast Asia generally) was reflected in the establishment of Indonesian studies programmes in a number of American universities. Among these were Cornell's Southeast Asia Programme and its 'Modern Indonesia Project'; Yale's Southeast Asia Programme which included

various research activities in Indonesia, mainly of a more traditional ethnological kind; the collaboration between Berkeley and the Department of Economics at the University of Indonesia (the collaboration which later gave us the 'Berkeley mafia'); and the Indonesia Project at the Centre for International Studies, Massachusetts Institute of Technology.[5] The MIT project, funded by the Ford Foundation and directed by the economist Benjamin Higgins, included among various activities an 'Indonesia Field Team'; according to the agreement made in 1951 with Yogyakarta's Gadjah Mada University this team was to carry out research together with their Indonesian counterparts, who had established a Panitya Social Research specially for that purpose. After the team of six young Harvard Ph.D. candidates arrived in 1952 for an initial period of six months' Javanese language study in Yogyakarta the projected cooperation with Gajah Mada fell through and the MIT team left to carry out field research in and around the small town of 'Mojokuto' for a period of about 14 months in 1953-54.

Behind Koentjaraningrat's and Geertz' later accounts of this breakdown — the first in a long series of troubled relations between foreign PhD researchers and their Indonesian host or counterpart institutions — probably lies an interesting story:

> Once the whole team was in Indonesia, however, their leader R. Hendon did not adhere to the principles of cooperation already agreed upon […] and the projected cooperation fell through. Fortunately, the spectacular results achieved by the research of the MIT team somewhat compensated [!] for the breakdown in the relationship and for the unpleasant experience

---

5 Those who like 'conspiracy' theories of American social science in the Cold War period will be happy to know that the Centre's Director at the time, Max Millikan, had moved there from the CIA where he had been Assistant Director of the Office of Research and Reports.

> of the Indonesians. Despite their initial failure, the committee for social research was not dissolved, but proceeded with their research according to the previous plan without the cooperation of outsiders ... The results, of course, were very meagre due to their lack of research experience, and to the limited comprehension of anthropological and sociological concepts on the part of the staff (Koentjaraningrat 1975, p. 223)

Geertz, in contrast, lays the breakdown largely at the door of the three Indonesian counterpart professors who apparently had decided that the 'fieldwork' to be undertaken conducted by the young Americans together with selected Indonesian student counterparts would be conducted literally in 'armchair' fashion, from the comfort of an old Dutch resort hotel north of Yogyakarta, to which local officials would summon people from the surrounding countryside to be interviewed in groups:

> Then we would prepare a report … and depart. This was how Dutch scholars of *Volkenkunde* and their native assistants now become our mentors had worked. .. It would be hard to conceive an image of social research more entirely opposed to our notions … than this extraordinary reincarnation of the pith-helmet procedures of colonial ethnology (Geertz 1995, p. 105)[6]

As it happened, some at least of the Indonesian counterpart students did involve themselves in 'real' field research after the departure of the MIT team, as we will see below.

The MIT team's research has indeed left a lasting mark on studies of

---

[6] Wherever 'truth' lies (somewhere in between the two accounts, perhaps) it is the Geertzian version which will stick, now adopted and further exaggerated by Geertz' biographer (Inglis 2000 pp. 13-14).

Javanese society. Their most energetic member, 'the brilliant, productive, but sometimes rather angry-young-man-like anthropologist Clifford Geertz' (Heeren 1965, p. 179) was assigned in the MIT team the task of studying religion, but within a few years after leaving Indonesia had published on a much wider range of topics, overlapping considerably with the topics assigned to his fellow team members and establishing his reputation as the foremost foreign anthropologist working on Indonesian society.

Of all these works however, the one that attracted most attention in the 1960s and 1970s — at least outside the circle of 'pure' anthropologists — is Agricultural Involution. This work was circulated in draft form quite soon after Geertz' return from Indonesia (Geertz 1956) and after its publication in 1963 established the agenda for much or even most subsequent research on rural Java (at least, so far as foreign researchers are concerned) for the next two decades. It attracted more critical attention than any other of his early works, as the long lists of citations in (Geertz 1984, note 4) and (White 1983) bear witness. In Indonesia, the term involusi became part of the everyday language of Indonesian policy-makers and the educated middle class; outside Indonesia, in anthropology and Asian studies departments and in circles where agrarian changes are discussed in a comparative framework, 'involution' became the label attached to Java.

In retrospect, it is not easy to explain why this study so influential, considering that it was written by an anthropologist with very little field research experience in rural Java, who conducted his own detailed research mainly in a town. The book is not based on field research (research findings from 'Mojokuto' or other locations are not referred to at all), and it contains no new information on Indonesian agrarian or social history; its core

consists of a summary of colonial policies for the extraction of export crops from the Indonesian countryside, based on published works by Dutch and other authors. Why then was a whole generation of subsequent students of Javanese society unable to ignore it, almost all of them having found it necessary to respond, the majority of them critically, to the book? And, what is it about the 'involution' thesis which gave it such extraordinary resilience in the face of criticism, even after subsequent research failed to confirm almost every argument in the thesis, leaving it as 'a brilliant hypothesis brought down by available evidence' (Brown 1997, p. 110) ?

The attention and response provoked by Agricultural Involution may seem surprising, in the light of the author's apparent purpose in writing it. Geertz twenty years later reminded us of its purpose; a useful intervention, since one may search the book itself in vain for any clear statement of its objectives. The book, he writes, aimed to place

> 'Indonesian, especially rural Javanese, demographic history, in the context of the cultural forms which had surrounded it at the various stages of its course'

and was intended as 'prolegomena' to 'the rest of [his] Indonesian work on religion, stratification, politics, bazaar trading, village organization, family structure, etc.' (Geertz 1963, pp. 514-5). It is then a work of 'context', a broad (and admittedly sketchy and speculative) backdrop to more detailed work in the genre of 'interpretive' anthropology for which Geertz later became well-known; a sort of clearing of the scholarly throat, in preparation for the 'real' anthropological performances which were to follow.

What then were the features of Java's 'involuted' agrarian society of the

1950s, according to Geertz? A relative social-economic homogeneity in village life, encapsulated in the phrase 'shared poverty',[7] achieved by 'dividing the economic pie into a steadily increasing number of minute pieces' through the elaboration of traditional land-tenure and labour relations, 'mechanisms through which the agricultural product was spread, if not altogether evenly, at least relatively so, throughout the huge human horde which was obliged to subsist on it' (Geertz 1963, p.97); this elaboration being 'matched and supported by a similar involution in rural family life, social stratification, political organization, religious practice, as well as the 'folk-culture' value system ... in terms of which it was normatively regulated and ethically justified' (Geertz 1963, pp.101-2).

Turning from agrarian diagnosis ('what went wrong?') to prognosis ('what might happen in future?') Geertz argued that the involutional process 'acts against development': threatening for example to incorporate any potential productivity changes through 'fertilization and improved seed selection' in the same way that it has incorporated irrigation improvements and crop diversification:

> 'In the absence of any genuine reconstruction of Indonesian civilization (...) any alteration of the persisting direction of its development, pouring fertilizer onto Java's Lilliputian fields is likely, as modern irrigation, labour-intensive cultivation and crop diversification before it, to make only one thing grow: paralysis' (Geertz 1963, p.146)

During and after Geertz' fieldwork, while Agricultural Involution was in the making, the need for an understanding of agrarian society and

---

[7] Geertz refers here to (Geertz 1956, p.141); he later claimed that the term 'shared poverty' was meant as allusion to Winston Churchill's characterization of communism (Geertz 1984, p.527), though many have considered it more likely borrowed from Boeke.

its problems became acute, in the context of the heated discussions and conflicts surrounding the drafting of Indonesia's new Agrarian Laws (1960) and the later conflicts surrounding their implementation, whose tragic consequences in 1965-66 are well-known. During this time, while a series of committees established in 1948, 1951, 1956, 1958 and 1959 wrestled with the task of formulating new agrarian laws (Wiradi 1999), a number of field studies carried out by Indonesian researchers focused on social differentiation and inequality rather than homogeneity and sharing.

Among these are the studies of ten Dam and Adiwilaga in upland and lowland villages of the Sundanese heartland of Bandung district, West Java (Adiwilaga 1954; Adiwilaga 1954; ten Dam 1954). Both of these authors explore problems of land concentration, absentee ownership, the poor and often declining terms of landlord-tenant relations, competition and the absence of mutual assistance as the basis of rural social structure, and the chronic indebtedness of small peasants, tenants and landless workers. Another cluster of village studies emerged from Gadjah Mada University. After the collapse of the planned collaboration with the MIT Team, the Panitya Social Research was not dissolved, but proceeded with their own research; some years later the committee under the leadership of the anthropologist M.A. Jaspan was transformed into a research institute, the Lembaga Sosiografi dan Hukum Adat, which published its own journal Sosiografi Indonesia (Koentjaraningrat 1975, p.224). Among the 30 or so published outputs of the Panitya and Lembaga, several fieldwork-based studies of rural Javanese villages again point to rural social stratification and land-based inequalities rather than poverty-sharing as the basis of social structure (Sosrodihardjo 1955; Gadjah Mada University 1956; Guritno 1958; Sosrodihardjo 1958). We have already mentioned the more economics-oriented studies carried out in 23 villages of Central and East

Java by the University of Indonesia's Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat in cooperation with the Ministry of Home Affairs in 1954-55 (Widjojo Nitisastro 1956; Salim 1959; Widjojo Nitisastro and Ismael 1959; Ismael 1960).

Alongside these examples of government-sponsored rural research efforts involving Indonesian social scientists, three important field studies were carried out in several villages in Java in 1959, 1964 and 1965 under the auspices of the Indonesian Communist Party (PKI) and/or its Peasant affiliate the Indonesian Peasant's Front (BTI). While these studies were not themselves carried out by social scientists, professional social scientists were involved in training and advising the PKI/BTI cadres who carried out the field studies, practicing the 'three togethers', the 'four don'ts' and the 'four musts' in a remarkable forerunner of today's fashionable 'bottom-up', 'participatory action research' strategies (White 1993).[8] Comparing the two traditions of 'participation and direct observation' and sample survey research, Sajogyo [then Kampto Utomo] noted with interest the strategic decision of Aidit and his colleagues to adopt the first approach:

> On the one hand the participatory method is really objective, … because [the researchers] seek information directly from the subjects, the primary agents in the matters under study, not through village heads of the leaders of their own constituencies in the village. On the other hand this classic anthropological 'approach' lasted only one week per village, though possibly we may find compensation in the scale of the survey: 3,300 cadres in 124 subdistricts in Java, with every participant researcher in

[8] The 'three togethers' are: work together, eat together and sleep together with the poor peasants and landless workers. The 'four don'ts' are: don't sleep in houses of village elites; don't lecture the peasants; don't be the causes of material losses to your host families or the peasants, and don't take notes in front of the peasants, while the 'four musts' are: practice the 'three togethers' (see above); be modest, polite and ready to learn from the peasants; now and respect the local language and customs, and help to solve the problems of the host family and the peasants (Aidit 1964)

> the field for an average of six weeks. However … possibly the large scope of the survey was largely influenced by a policy of 'therapie' for the cadres: so that through this research they would better integrate with the people! (Kampto Utomo 1965, p.259)

The first results of these studies, which covered 15 villages in Java and documented considerable inequalities in land control, were widely publicized at the 1959 National Farmers' Conference and in the press. These studies resulted for example in the PKI's identification of the tujuh setan desa, the 'seven village devils who suck the blood of the peasants': landlords, usurers, advance purchasers of crops, middlemen, bureaucratic capitalists (those who use state funds to pressure peasants to sell their products to state enterprises at low prices), village bandits (local strongmen who commit crimes to defend the interests of exploiting classes) and evil village officials (Aidit 1964, Ch.2). This is indeed quite a robust list, in stark contrast to Geertz' contemporaneous characterizations of social-economic life in an 'involuted' rural Java where land-holdings and wealth reflect a process of 'near-equal fractionalization' (Geertz 1956, p.141), where peasant vernacular recognizes no 'haves and have-nots' but only 'tjukupans and kekurangans — 'just-enoughs and not-quite-enoughs' (Geertz 1963, p.97) and where poverty is shared.

While readers might reasonably expect some bias in these studies, they do little more than confirm, in more colourful prose, the picture already emerging from the university-based studies just mentioned, as noted by the anti-communist observer van der Kroef:

> Compared to what is known from other, non-Communist sources, of the concentration of landownership, mortgaging of crops, pawning of land, peasant indebtedness, and rural underemployment in Indonesia (especially in Java), the general conclusions of the PKI researchers are not without some foundation (van der Kroef 1960, p. 12).

Ina Slamet has written an important retrospective summary and discussion of the third and last study carried out in 1965 (by Peasants' Front and PKI cadres under the sponsorship of the Aliarcham Academy of Social Sciences and the Ministry of Science and Research); this study involved somewhat longer periods of 'participatory' fieldwork, and the results while written up in a preliminary series of stenciled village monographs, were never summarized or published. Slamet recalls that quite some stress was placed on objective reporting, albeit for the specific purpose of providing the BTI and PKI with more comprehensive knowledge of rural conditions (Slamet 1988, p.1). This is indirectly confirmed by the enormous variety of conditions reported from the various villages in West, Central and East Java, suggesting that the cadres were hardly pressured into following a standard line. While the PKI and BTI based their initial thinking on a basic, 'classical' agrarian class categorization (landlords, rich peasants, middle peasants, poor peasants, agricultural labourers) they made important modifications to this framework based on the realities observed in the field, combining land and income-based indicators to arrive at a classification of social-economic groups in rural society which 'though it did not resolve all ambiguities, was nevertheless fairly realistic' (Slamet 1988, p.30).

Recalling earlier remarks on the lack of dialogue between different intellectual traditions in this period, Geertz seems to have stayed firmly within his own camp; whether or not he was aware of the village-level studies carried out by Indonesian researchers during the 1950s, not one of them is mentioned in Agricultural Involution.[9]

[9] This reluctance to see anything of worth in the fieldwork-based research of his Indonesian contemporaries is reflected again in Geertz's sweeping dismissal, a few years later, of the 'usual [Indonesian] view' of research: 'a brief "study trip" in search of written records, a generalized summary f the accessible "literature" on a subject, or a fish-net type of fact-gathering survey' (Geertz 1974).

FROM AGRARIAN REFORM TO 'GREEN REVOLUTION'

Before leaving the period of the 1960s we should note the interest of another influential US-based agrarian specialist in Java's agrarian conditions in the early 1960s, for quite different purposes. Wolf Ladejinsky, fervent anti-communist and adviser to pre-emptive counter-revolutionary land reform programmes all over Asia, visited Indonesia three times between 1961 and 1964, at the invitation of Dr. Sadjarwo, Minister of Agriculture and Agrarian Affairs. At his first visit, Ladejinsky was informed that '60 percent of [Java's] farmers have virtually no land at all' (Ladejinsky 1961, p.297); on successive visits he expressed great concern at the problems of the recently-enacted agrarian reform laws, but his views on the 'what is to be done' question also seem to have changed significantly during these years, from 'land reform' to 'green revolution'.

Returning from his first visit in January 1961 (only three months after the passing of the Agrarian Laws) he told his sponsors in the New York based Agricultural Development Council[10] that Indonesia's 'voluminous, disjointed, contradictory, and altogether too politically, conservatively inspired' agrarian reform legislation did not go far enough: the maximum ownership limit for irrigated land in densely-populated regions, which had been set at five hectares (compared for example to two hectares in South Korea's successfully-implemented reform) due to the imposition by 'the powerful political groups' of an 'extremely conservative approach to the problem of the land hungry', simply 'would not create any significant excess for distribution'. Together with various defects in implementation provisions and practice this made the reform 'an example of how not to give

[10] At the time still known as the Council on Economic & Cultural Affairs, one of the foundations established by John D. Rockefeller III.

land to the landless … I am almost inclined to the view that it is essentially an anti-land redistribution programme' (Ladejinsky 1961, pp.297-8). It is interesting to speculate how Ladejinsky's views might have interacted with President Sukarno's 'Marhaen'-based agrarian populism; Ladejinsky however did not manage to meet Sukarno although he recognized that the President was the one 'who must be influenced if real progress is to be made'.

Ladejinsky's final visit in December 1963 (by which time the problems in implementation of the flawed agrarian laws had become visible and acute) resulted in a wordy and quite different policy memorandum to Minister Sadjarwo, its basic message this time roughly as follows: there is little excess land to distribute; redistribution is in any case not being properly implemented; landlords wary that their tenants may claim occupancy rights are proactively expelling them and replacing them with wage-labour; the Village Land Reform Committees, being composed largely of land-owning elites, obstruct reform in favour of the 'overwhelmingly strong position of the landowners' and will only function if replaced by popularly-elected committees in which tenants have the majority; and when all is said and done, the most pressing problem is none of these, but simply the need to raise agricultural productivity:

> The day has indeed come for your government to centre its attention … above all on the overriding proposition that the productivity of peasant agriculture must be measurably increased (Ladejinsky 1964, p.351)

The means to do this are the 'well-known ingredients of agricultural rehabilitation … fertilizer, better seeds, agricultural experiment work, irrigation facilities, credit and so forth' (Ladejinsky 1964, p.352). This marks therefore the moment when the Asia watchers of New York and

Washington DC began to shift their focus away from politically-difficult land reforms to the package of productivity-enhancing measures known collectively as the 'green revolution', to which we now turn.

Following the collapse of the Sukarno regime and the Communist Party, the ensuing purges in the universities and research institutes, the freezing of discussion or debate about agrarian reform, and the beginnings of Indonesia's 'green revolution' a few years later, it is not surprising that the terms of discussion on agrarian conditions and changes in Indonesia changed quite rapidly. Most Indonesians in the early green revolution years probably had read little or none of the works of Geertz, Aidit, Ladejinsky or others mentioned in the preceding sections.[11] The most widely available literature on small-farmer development problems at the time was not about Indonesia at all, but the English and subsequent Indonesian language versions of Getting Agriculture Moving (Mosher 1965; Mosher 1974) and Creating a Progressive Rural Structure (Mosher 1969; Mosher 1974), by Art T. Mosher (Director of the Agricultural Development Council)[12] both of which were widely distributed free of charge in universities and government departments. These are straightforward, gung-ho small-farmer development manuals, focusing not on the 'seven village devils' but on the 'five essentials' and 'five accelerators' of agricultural modernization. Land and tenancy reforms do not feature among the 'essentials' or 'accelerators',[13] although in fairness it should be added that the section

[11] Working in Yogyakarta in 1972-73 and Bogor in 1975-1980 it was my impression that while most Indonesian social scientists had heard of 'involusi pertanian' they had not actually read the book, certainly not until its Indonesian translation appeared in 1976 with an excellent critical introduction by Sajogyo (Geertz 1976)

[12] Which had sponsored Ladejinsky's first visit to Indonesia, see above.

[13] The "five essentials" are: markets for farm products, constantly changing technology,

on 'the farm' notes the political, economic and psychological pressures for land redistribution and the potentials of tenancy reforms in 'speeding development in some countries where redistribution of ownership is still in some distance in the future' (Mosher 1965 p. 49)

In his last memorandum to Minister Sadjarwo, Ladejinsky had noted with approval

> 'The agro-economic survey your ministry is intent on undertaking. I cannot think of a better beginning than taking stock of your agricultural resources as a case for the planning and implementation of an agricultural productivity programme' (Ladejinsky 1964, pp.351-2).

In the subsequent years of 'New Order' government and green revolution under Suharto the Agro-Economic Survey's long-term research programmes, funded mainly by the Ford Foundation through grants to the Agricultural Development Council, involved repeated visits to samples of villages in Java from 1969 onwards (in the 'Rice Intensification Study') and 1976 onwards (in the 'Rural Dynamics Study'). These studies were to become an important element in both policy discussions and academic debate concerning agricultural intensification and rural change in Java. Their influence was felt not only through the various survey results published by AES researchers themselves, but also from the frequent involvement of policy-makers in policy workshops from the AES' early years (de Vries 1969; Penny 1971; Strout 1985), and through the fact that many of the better-known green-revolution dissertations and other studies by foreigners are based on research carried out in AES sample villages, among them (Breman 1995; Collier, et al. 1974; Franke 1972; Hart 1986;

---

local availability of supplies and equipment, production incentives for farmers, and transportation. The "five accelerators" are: education for development, production credit, group action by farmers, improving and expanding agricultural land, and

Hayami and Kikuchi 1981; Pincus 1996; White and Wiradi 1989).[14] The AES villages, in this way, provided raw material for many prominent foreign critics as well as defenders of Java's green revolution.

'Green revolution' studies from the early 1970s onwards show their own progression, which is complex enough to require a study to itself and can only be briefly summarized here.[15] First, the studies of the early to mid-1970s (particularly those by Sajogyo, Collier and his other Indonesian colleagues in the various reports of the Survey Agro-Ekonomi) served mainly a purely empirical purpose, to draw attention to some of the social-economic concomitants of the 'green revolution' in lowland irrigated rice cultivation. These authors entered rarely, if at all, into dialogue with general theory or comparative literature;[16] they also were generally out of touch with earlier work on agrarian labour relations in Javanese rice agriculture (mainly by Dutch authors).

Some of the authors of the 1970s and early 1980s, particularly foreigners, were of course concerned to look critically at the 'involution' thesis, as this had by that time become the label attached in the minds of outsiders (and some insiders) to agrarian Java. Authors who have questioned the involution thesis can be divided roughly into three kinds. First, those who accepted the validity of 'involution' as characterization of colonial and early post-independence Javanese society until the 1960s — or in some cases,

14 Collier was assigned by the Agricultural Development Council as full-time consultant with the Agro-Economic Survey from 1967-1975, and White from 1975-1980.

15 Various aspects of these studies are discussed further in (White 1989; White 2000).

16 Franke is an exception, grounding his study of the AES village 'Lestari' (Franke

did not presume to judge on this matter — but argued that in Suharto's 'New Order' Indonesia and with 'green revolution' intensification and commercialization of rural economy, involutional mechanisms and shared poverty were breaking down. Second, those who questioned the validity and usefulness of 'involution' as characterization of Javanese rural society both during the colonial period and more recently; and third, somewhere in between, those who accept that involutionary processes may at times have been at work, but only as short-lived processes generally associated with secular contractions of colonial export-crop production.

Criticisms have mainly (but not completely) focused more on the 'material' than on the 'folk-culture' aspects of involution, and some of them certainly stretched empirical evidence further than they should have done, weakening the force of the critique by adapting exaggerated positions: seeing 'capitalism' wherever money and markets were in evidence, and 'polarization' wherever there was differentiation. However, I do not think they can be as easily brushed off as Geertz has done, dismissing them as having failed to see what the book was about; failing to see the involution thesis in its relation to his other work, and approaching the study of rural Javanese society with the wrong theoretical and methodological baggage (Geertz 1984).[17] Many of the critics, I think, began their own research without any predisposition to contradict Geertz' involutionary vision, but having read, admired and even been inspired by Agricultural Involution and Geertz' other works.[18] They emerged, however, from fieldwork (or, in the case of the social/economic historians, from the colonial archives

17 See also Kahn's critique of Geertz' critics (Kahn 1985).

18 For some, - like myself, after learning 1970 that I could not go to Burma - admiration of Geertz' book (rather than any predisposition to criticize it) was an important reason for the choice of Java for field work.

of The Hague or Jakarta) with an empirically grounded 'reading' of Javanese society which they simply could not find in the pages of Geertz' book. On the other hand, as I have pointed out previously (White 1983, p. 29), criticism of 'involution' often went little further than pointing to what is wrong in the Geertzian vision of Javanese society, and in this way debates on rural social and cultural (and agricultural) change in Java until recently became somewhat isolated from more general debates on agrarian change.

In contrast and partly in reaction to these studies, the later 1970s and 1980s saw foreign researchers engaging in a more reflective kind of 'green revolution' study, relating field observations on changing agrarian relations to classic ideas of agrarian differentiation and diversification, often with an explicitly comparative purpose and sometimes with a broader historical perspective (Hart 1986; Hayami and Kikuchi 1981; Husken 1989; Maurer 1986; White and Wiradi 1989). These authors on the whole — like the authors of various Dutch 'agrarian' dissertations of the 1920s and 1930s (de Vries 1931; Scheltema 1931; Ploegsma 1936; Vink 1941) — had read the classic European works on agrarian differentiation processes and were, among other things, more or less explicitly concerned to explore the relevance of one or another mainstream or 'global' model for the understanding of the dynamics of agrarian change in Java; although some of them devoted space to critiques of 'involution', they certainly did not see this as a central objective of their work.

In the repressive climate surrounding academic activity during this period it is not surprising that Indonesian researchers, on the whole, avoided controversial topics or at least couched their concerns about the direction of rural development policies in careful terms, at least when publishing

for domestic readers. The most important exception here is Sajogyo, whose 'modernization without development in rural Java' (Sajogyo 1974) was widely circulated; together with Singarimbun, he squarely addressed with empirical research the issue of mass rural poverty (Sajogyo 1974; Singarimbun and Penny 1976; Sajogyo 1977), and in 1976 publicly re-introduced the issue of land reform (Sajogyo 1976).[19] Such interventions as these made possible the subsequent, cautious, legitimation of these topics in academic and policy discussions, as seen in the Indonesian Social Science Association's selection of the sensitive theme of "Structural Poverty" for its 1978 Congress, and the Survey Agro-Ekonomi's Sponsorship of an International Workshop on "Agrarian Reform in Comparative Perspective" in 1980.[20]

Having discussed Ladejinsky's Indonesian visits earlier, it is interesting to note that the North American Indonesia-watchers seem to have kept a low-profile eye on developments in this area during the green revolution period. In August 1984 Minister of Agriculture Affandi announced, seemingly out of the blue, his own radical solution to the 'agrarian question'. Small farms of less than half a hectare (and in a later phase, those of less than one hectare) would be abolished: there were simply far too many farmers in Indonesia, and the numbers ideally should be brought down from 60-70 percent to 8 percent of the population. They would be encouraged to sell their farms, or amalgamate with other farmers, to join one of the government's Transmigration or Nucleus-Estate programmes

[19] Professor Sajogyo, when asked at the time why he had decided to re-introduce the issue of land reform in such a way - as foreword to another author's book, but with a characteristic Sajogyan exclamation mark (Sajogyo 1976, p.17) - told the author that it was intended as a 'proefbalon', i.e. a testing of the wind.

[20] Both these gatherings were heavily attended by members of the security apparatus.

outside Java, or to shift to non-agricultural occupations (Anon. 1984). Within two weeks of Minister Affandi's announcement, various agrarian specialists in Indonesia were visited by the American Professor Leo Prosterman, and asked for information about the present structure of land holdings. Like Ladejinsky, Prosterman had been an important adviser on land reform issues in a number of countries in the front line of US cold war interests (in this case, including The Philippines, South Vietnam and El Salvador). Prosterman is mainly known for his "Index of Rural Instability", based on the idea that when numbers of rural landless surpass 40 percent, agrarian revolution will quickly follow (Prosterman 1976; Prosterman and Riedinger 1987 Ch. 1); his concern is not surprising, since the Minister's proposed "upside-down" land-reform – similar to one implemented by the colonial government in East Cirebon in the 1920s (Breman 1983) – even if implemented only in its first phase (to half a hectare) would actually have meant the ejection of 6 million of Java's 10 million farm households, leaving about 73 percent of all rural households landless.[21] Within a further three weeks of Prosterman's visit, the press were informed in a low-profile announcement that the Minister's proposal would not be carried out.[22]

DIVERGING DISCOURSES? THE LATE SUHARTO PERIOD AND 'REFORMASI'

In closing we note briefly some trends in various works appearing on rural Java in the last years of the Suharto period, and the immediate post-Suharto years. Nearly all foreign authors have turned away from concerns

21 Data from the 1983 Agricultural Census.

22 Personal communication from a colleague who was consulted by Prosterman at the time.

with agriculture and agrarian issues to explore, or re-discover, a range of themes and contexts that were relatively neglected during the previous two decades.[23]

One exception to the trend to turn away from Java's 'agrarian question' is Pincus' Class, Power and Agrarian Change (1996), the most sophisticated village-level study to date of agrarian change processes and their explanation. Pincus confronts directly the neo-classical theory of 'induced (institutional) innovation' and particularly the Hayami et al. version of it, and this indeed was the motivation behind his decision to base his critique in a re-study of the two Agro-Economic Survey sample villages in Subang, West Java previously analyzed by Collier and colleagues in the early 1970s and by Hayami and colleagues in 1979, thus meeting these authors literally on their own ground.

Recent English-language literature on rural Java, then, seems to be

---

[23] Hefner's Political Economy of Mountain Java (1990) is a pioneering synthesis of the normally opposing methodological traditions of political economy and interpretive anthropology. Peluso's Rich Forests, Poor People (1992) explores the emergence of ideologies of state legitimacy to control the one-fourth of Java's land area that is officially forested, and the ensuing conflicts over forest resource use between forest villagers and the state, drawing on Tilly's theories of collective violence, Scott's 'everyday resistance' and Blaikie's 'political ecology'. Wolf's Factory Daughters (1992) explores the implications at both village and factory-level of the rapid growth in migration of young, unmarried village women to factory jobs in nearby or distant towns, while Mizuno's Rural Industrialization (1996) based on research in Majalaya, addresses issues in rural industrialization drawn from general theory and comparative literature. Meanwhile two studies, Cederroth's Survival and Profit in Rural Java (1995) and Hayami & Kawagoe's Agrarian Origins of Commerce and Industry (1993) return to the favourite theme of 'cherchez l'entrepreneur!', assuring readers that indigenous entrepreneurship and an emerging middle class are alive and well in rural Java.

firmly in touch with a range of contemporary development issues and in dialogue with a range of general (i.e. not specific to Java) theoretical issues and debates. One aspect of recent scholarship worth noting (but which would require another chapter to discuss more fully) is the signs of growing divergence of discourses between domestic and foreign scholarship and debate on rural Java. Crudely put, while Indonesian and foreign researchers in the 1960s and 1970s generally used both to read and criticize each other's work, this is much less apparent from the mid-1980s onwards. Nowadays of course, even getting hold of the work of foreign scholars is difficult for Indonesian researchers; with most libraries in collapse and certainly unable to afford acquisition of books and journals from European, North American, Japanese or Australian publishers, personal contacts and access to photocopies of photocopies become important. Conversely, while Indonesian publications are cheap in hard-currency terms,[24] most Indonesian academic researchers do not publish their work in conventional ways (in commercially-published books or academic journals); more often, their findings and views are made known to colleagues, the government and the public by addresses and papers presented at conferences and workshops, and by writing feature articles in regional or national newspapers. I think it much more likely, however, that the divergence of discourses is less a matter of the relative difficulty of access to each other's work than a consequence of actually diverging intellectual interests, priorities and theoretical traditions. But that, as already noted, would require another chapter.

---

[24] Most of the mainstream Indonesian-language social science journals have collapsed; they are partly replaced by new journals published by NGOs, though many of these are short-lived. In contrast, despite the rising costs of paper, there has been an explosion of social-science book publishing in the last years of the millennium.

There is a need, however, for a final brief note on developments since the collapse of the Suharto regime and the end of (self) censorship. Both Indonesian and foreign researchers have, not surprisingly, focused on the impact of the current crisis on livelihoods, welfare and village society more generally, and there are some interesting publications and debates about to emerge in this area (some of these echo those in the 1930s on the issue of village 'insulation' from crisis in the market economy). Besides this, Indonesian work has focused very much on immediate issues like village democratization and the re-emergence of issues of social justice including the promotion of new discussions of land reform (Fauzi 1997; Akatiga 1998; Suhendar and Winarni 1998; Fauzi 1999; IPB 1999; Tjondronegoro 1999; Dadang Juliantara 2000). Foreign scholarship, in contrast, while well located in intellectual debates as we have already noted, has tended since at least the mid-1980s to keep a distance from issues of development strategy and practice[25] compared to the studies of the 1960s and 1970s; even Geertz attempted explicitly to contribute to the pressing 'what is to be done' issues, whatever we may think of his ideas today. Many may rightly regard these signs of schism between 'academic' and 'policy' research as cause for concern. It is a pity if theoretically oriented empirical research is not linked to scholarly engagement on pressing issues of strategy, particularly in the present climate of crisis, openness and reform.

REFERENCES

[25] Peluso (1992) is a notable exception.

Adiwilaga, A. (1954). *Daerah aliran sungai Tjikapundung-Hulu*. Bandung: Kantor Perantjang Tata-Bumi Djawa Barat.

Adiwilaga, A. (1954). *Land tenure in the village of Tjipalago (Bandung Regency)*. Bandung: Kantor Perantjang Tata-Bumi Djawa Barat.

Aidit, D. N. (1964). *Kaum tani mengganjang setan-setan desa: laporan singkat tentang hasil riset mengenai keadaan kaum tani dan gerakan tani Djawa Barat*. Jakarta: Yayasan Pembaruan.

Akatiga (1998). *Prosiding seminar-lokakarya kebijakan pertanahan dalam konteks reformasi,* Bandung: Akatiga Foundation.

Anon. (1984). "Farms of less than half a hectare will be abolished". *Kompas*. Jakarta: 20 August.

Bachriadi, D. (1995). *Ketergantungan petani dan penetrasi kapital*. Bandung: Akatiga Foundation.

Boeke, J. H. (1927). "Het zakelijke en het persoonlijke element in de koloniale welvaartspolitiek." *Koloniale Studieen* **XI**: 157-192.

Boeke, J. H. (1953). *Economics and economic policy of dual societies as exemplified by Indonesia*. Haarlem: Tjeenk Willink.

Booth, A. (1988). *Agricultural development in Indonesia*. Sydney: Allen & Unwin.

Breman, J. C. (1983). *Control of land and labour in colonial Java*. Leiden: KITLV Press.

Breman, J. C. (1995). "Work and life of the rural proletariat in Java's coastal plain." *Modern Asian Studies* **29**(1): 1-44.

Breman, J. C. (1997). "The village in focus". *The Village in Asia Revisited*. J. C. Breman, P. Kloos and A. Saith. Delhi: Oxford University Press**:** 15-75.

Brown, I. (1997). *Economic change in South-East Asia, c. 1830-1980*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Cederroth, S. (1995). *Survival and profit in rural Java: the case of an east Javanese village*. Richmond: Curzon Press.

Collier, W. L., Soentoro, et al. (1974). "Agricultural technology and institutional change inJava." *Food Research Institute Studies* **13**(2): 169-194.

Dadang Juliantara, Ed. (2000). *Arus bawah demokrasi: otonomi dan pemberdayaan desa*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.

de Vries, E. (1931). *Landbouw en welvaart in het regentschap Pasoeroean: bijdrage tot de kennis van de sociale economie van Java*. Wageningen: Wageningen Agricultural University.

de Vries, E. (1969). "The Agro-economic Survey of Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* **5**(1): 73-77.

Dingley, S. (1926). *The peasants' movement in Indonesia*. Berlin: R.L. Prager.

Fauzi, N., Ed. (1997). *Tanah dan pembangunan: risalah dari konferensi INFID ke-10*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Fauzi, N. (1999). *Petani dan penguasa: dinamika perjalanan politik agraria Indonesia*. Yogyakarta: KPA/Insist/Pustaka Pelajar.

Fievez de Malines van Ginkel, H. (1926). *Verslag van den economische toestand der inlandsche bevolking*. Weltevreden: Kolff.

Franke, R. W. (1972). "The green revolution in a Javanese village". *Department of Anthropology*. Cambridge: Harvard university.

Gadjah Mada University (1956). *Laporan penyelidikan ilmu djiwa sosial di Palidjan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University, Faculty of Education.

Geertz, C. (1956). *The development of the Javanese economy: a sociocultural approach*. Cambridge: MIT Centre for International Studies.

Geertz, C. (1963). *Agricultural involution: the processes of ecological change in Indonesia*. Berkeley: University of California Press.

Geertz, C. (1963). *Peddlers and princes: social development and economic change in two Indonesian towns*. Chicago: University Press.

Geertz, C. (1974). "Social science policy in a new state: a programme for the stimulation of the social sciences in Indonesia." *Minerva* **XII**(3): 365-381.

Geertz, C. (1976). *Involusi pertanian: proses perubahan ekologi di Indonesia*. Jakarta: Bhratara.

Geertz, C. (1984). "Culture and social change: the Indonesian case." *Man (n.s.)* **19**: 511-532.

Geertz, C. (1995). *After the fact: two countries, four decades, one anthropologist*. Cambridge: Harvard University Press.

Guritno, P. (1958). M*asyarakat Marangan: sebuah laporan sosiografi Ketjamatan Prambanan Daerah Istimewa Jogjakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University, Panitya Social Research.

Hart, G. (1986). *Power, labour and livelihood: processes of change in rural Java*. Berkeley: University of California Press.

Hayami, Y. and T. Kawagoe (1993). *The agrarian origins of commerce and industry: a study of peasant marketing in Indonesia*. New York: St. Martin's Press.

Hayami, Y. and M. Kikuchi (1981). *Asian village economy at the crossroads: an economic approach to institutional change*. Tokyo: University Press.

Hayami, Y. and V. Ruttan (1971). *Agricultural development: an international perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Heeren, H. J. (1965). "Recente sociologische literatuur over Indonesie." *Sociologische Gids* **12**: 179-186.

Hefner, R. (1990). *The political economy of mountain Java: an interpretive history*. Berkeley: University of California Press.

Husken, F. (1989). "Cycles of commercialization and accumulation in a Javanese village". *Agrarian transformations: local processes and the state in Southeast Asia*. G. Hart, A. Turton and B. White. Berkeley: University of California Perss**:** 303-331.

Husken, F. and B. White (1989). "Java: social differentiation, food production and agrarian contro"l. *Agrarian transformations: local processes and the state in Southeast Asia*. G. Hart, A. Turton and B. White. Berkeley: University of California Press**:** 235-265.

Inglis, F. (2000). *Clifford Geertz: Culture, Custom and Ethics*. Cambridge: Polity Press.

IPB (1999). *Laporan penyelenggaraan dialog merumuskan arah dan*

strategi reformasi agraria, Bogor: Institut Pertanian Bogor.

Ismael, J. E. (1960). *Keadaan penduduk di 23 desa di Djawa*. Jakarta: Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, University of Indonesia.

Kahn, J. (1985). "(anti-anti-involution - still looking for reference)." *Critique of Anthropology*.

Kampto Utomo (1965). "Research sosiologi pedesaan di Indonesia". *Research di Indonesia 1945-1965*. Sadikin Soemintawikarta. Jakarta: PN Balai Pustaka/Departemen Urusan Research Nasional**:** 251-265.

Koentjaraningrat (1975). *Anthropology in Indonesia*. The Hague: Martinus Nijhoff.

Kolff, G. H. v. d. (1953). "An economic case study: sugar and welfare in Java". *Approaches to community development*. P. Ruopp. The Hague and Bandung: van Hoeve**:** 188-206.

Ladejinsky, W. (1961). "Land reform in Indonesia (memorandum, 24 January 1961)". *Land reform as unfinished business: the selected papers of Wolf Ladejinsky*. L. Walinsky. Oxford: University Press for the World Bank**:** 297-299.

Ladejinsky, W. (1964). "Land reform in Indonesia (memorandum, 27 February 1964)". *Land reform as unfinished business: the elected papers of Wolf Ladejinsky*. L. Walinsky. Oxford: University Press for the World Bank**:** 340-352.

Maurer, J. L. (1986). *Modernisation agricole, developpement economique et changement social: le riz, la terre et l'homma a Java*. Geneva: Presses Universitaires de France.

Meyer Ranneft, J. (1974 [1919]). "Her desawezen en het grondbezit in de

afdeeling Cheribon". *Desa-rapporten*. J. Meyer Ranneft. Jakarta: Arsip Nasional.

Meyer Ranneft, J. and W. Huender (1926). *Onderzoek naar het belastingdruk op de inlandsche bevolking van Java en Madoera*. Weltevreden: Kolff.

Mizuno, K. (1996). *Rural industrialization in Indonesia: a case study of community-based weaving industry in West Java*. Tokyo: Institute of Developing Economies.

Mosher, A. T. (1965). *Getting agriculture moving: essentials for development and modernization*. New York: Praeger Publishers for the Agricultural Development Council.

Mosher, A. T. (1969). *Creating a progressive rural structure*. New York: Praeger Publishers for the Agricultural Development Council.

Mosher, A. T. (1974). *Menciptakan struktur pedesaan progresif untuk melayani pertanian*. Jakarta: CV Yasaguna for the Agricultural Development Council.

Mosher, A. T. (1974). *Menggerakkan dan membangun pertanian*. Jakarta: CV Yasaguna for the Agricultural Development Council.

Ochse, J. and G. Terra (1934). "Het onderzoek naar den economischen en landbouwkundigen toestand en het voedsel-verbruik te Koetowinangun". *Geld- en producten-huishouding, volksvoeding en -gezondheid in Koetowingangun*. Department van Economische Zaken. Buitenzorg: Archipel Drukkerij**:** 1-225.

Onghokham (1978). "Sukarno: Mitos dan Realitas". *Manusia Dalam Kemelut Sejarah*. T. Abdullah, A. Mahasin and D. Dhakidae. Jakarta: LP3ES**:** 20-46.

Peluso, N. (1992). *Rich forests, poor people: resource control and*

resistance in Java. Berkeley: University of California Press.

Penny, D. (1971). "The Agro-economic Survey of Indonesia: an appreciation." *Indonesia* **11**.

Pincus, J. (1996). *Class, power and agrarian change*. London: Macmillan.

Ploegsma, N. D. (1936). Oorspronkelijkheid en economisch aspect van het dorp op Java en Madoera. Leiden: Leiden University.

Prosterman, R. (1976). "IRI - a simplified predictive index of rural instability." *Comparative Politics* **8**.

Prosterman, R. and J. Riedinger (1987). *Land reform and Democratic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Raffles, T. S. (1817). *The History of Java*. London: John Murray.

Sajogyo (1974). "Modernization without develoment in rural Java". A paper contributed to *the study on changes in agrarian structures*, organized by FAO, 1972-73. Bogor Agricultural University.

Sajogyo (1974). *Usaha perbaikan gizi keluarga*. Bogor: LPSP, Bogor: Bogor Agricultural University.

Sajogyo (1976). "Pengantar". M. Singarimbun & D.H. Penny, *Penduduk dan kemiskinan: kasus Sriharjo di pedesaan Jawa*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara**:** 7-21.

Sajogyo (1977). G*aris kemiskinan dan kebutuhan minimum pangan*. Bogor: Bogor Agricultural University (unpublished).

Salim, E. e. a. (1959). *Kehidupan desa di Indonesia: suatu case study daripada 23 desa di Djawa*. Jakarta: Lembaga Penyelidikan dan Ekonomi Masyarakat, University of Indonesia.

Sato, S. (1994). *War, nationalism and peasants: Java under the Japanese occupation 1942-1945*. St. Leonards: Allen & Unwin.

Scheltema, A. M. P. A. (1931). *Deelbouw in Nederlandsch-indie*. Wageningen: Wageningen Agricultural University.

Schultz, T. (1964). *Transforming traditional agriculture*. New Haven: Yale University Press.

Singarimbun, M. and D. H. Penny (1976). *Penduduk dan kemiskinan: kasus Sriharjo di pedesaan Jawa*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.

Slamet, I. (1988). *Views and strategies of the Indonesian Peasant Movement on the eve of its annihilation in 1965-66*. The Hague: Institute of Social Studies.

Sosrodihardjo, S. (1955). *Preliminary report of social research in the Daerah Istimewa Jogjakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University.

Sosrodihardjo, S. (1958). *Kedudukan pemimpin didalam masyarakat desa*. Yogyakarta: Gadjah Mada University, Panitya Social Research.

Strout, A. (1985). "Managing the agricultural transformation on Java: a review of the Survey Agro-Ekonomi." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* **21**(1): 62-80.

Suhendar, E. and Y. B. Winarni (1998). *Petani dan konflik agraria*. Bandung: Akatiga Foundation.

Sumitro Djojohadikusumo (1952). *Het volkskredietwezen in de depressie*.

Jakarta: Noordhoff-Kolff NV.

Taufik Abdullah (1995). Past performances and future directions. *Social sciences in Southeast Asia: from particularism to universalism*. L. Visser and N. Schulte Nordholt. Amsterdam: Free University Press. **17**.

ten Dam, H., Ed. (1954). *Hasil pekerdjaan mahasiswa2 yang ikut mengadakan penyelidikan masyarakat desa didesa Tjibodas, Kecamatan Lembang*. Bogor: University of Indonesia, Faculty of Agriculture, Lembaga Penjelidikan Masjarakat Desa dan Usaha Tani.

Tjondronegoro, S. M. P. (1995). Indonesia's social science agenda: a personal view. *Social sciences in Southeast Asia: from particularism to universalism*. L. Visser and N. Schulte Nordholt. Amstderam: Free University Press**:** 59-78.

Tjondronegoro, S. M. P. (1999). *Sosiologi agraria: kumpulan tulisan terpilih*. Bandung: Akatiga Foundation.

Ueno, F. (1988). *Desa Cimahi: analysis of a village on Java during the Japanese occupation (1943)*. Rotterdam: Erasmus University Comparative Asian Studies Programme.

Utrecht, E. (1973). "American sociologists on Indonesia." *Journal of Contemporary Asia* **3**: 39-45.

van der Kroef, J. (1960). "Agrarian reform and the Indonesian communist party." *Far Eastern Survey*, **January**: 5-13.

Vink, G. J. (1941). *De grondslagen van het Indonesische landbouwbedrijf*. Wagenginen: Wageningen Agricultural University.

Wertheim, W. F. and G. H. van der Kolff, Eds. (1966). *Indonesian*

economics: the concept of dualism in theory and policy. Selected Studies on indonesia. The Hague: van Hoeve.

Wharton, C. (1969). "The Green revolution: cornucopia or Pandora's box?" *Foreign Affairs* **47**(3): 464-476.

White, B. (1983). "'Agricultural Involution' and its critics: twenty years after." *Bulletin of Concerned Asian Scholars* **15**(2): 18-31.

White, B. (1989). "Java's green revolution in long-term perspective." *Prisma* **48**: 66-81.

White, B. (1993). "Organization of peasants and rural poor in Indonesia, past and present". *Ontwikkeling van onderop: zelforganisatie in de Derde Wereld*. J. de Groot. Amsterdam: Free University Press**:** 90-106.

White, B. (2000). "Rice Harvesting and Social Change in Java: An Unfinished Debate." *The Asia Pacific Journal of Anthropology* **1**(1): 79-102.

White, B. and G. Wiradi (1989). "Agrarian and nonagrarian bases of inequality in nine Javanese villages". *Agrarian transformations: local processes and the state in Southeast Asia*. G. Hart, A. Turton and B. White. Berkeley, University of California Press**:** 266-302.

Widjojo Nitisastro (1956). "Some data on the population of Djabres, a village in central Java." *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* **IX**: 731-784.

Widjojo Nitisastro and J. E. Ismael (1959). *The government, economy and texes of a central Javanese village*. Ithaca: Cornell University.

Wiradi, G. (1999). "Tinjauan ulang istiqarah/wacana agraria". *Laporan penyeleggaraan dialog merumuskan arah dan strategi reformasi agraria*. IPB. Bogor: Institute Pertanian Bogor.

Wolf, D. (1992). *Factory daughters: gender, household dynamics and rural industrialization in Java*. Berkeley: University of California Press.

POLITIK DAN HUKUM AGRARIA

Undang-Undang Agraria: Menyelesaikan Pekerjaan Rumah
Maria S. W. Sumardjono

Hukum Adat dan Komersialisasi Hutan di Luar Pulau Jawa Pada Masa Orde Baru
Amri Marzali

Maria S.W. Sumardjono

UNDANG-UNDANG AGRARIA, MENYELESAIKAN PEKERJAAN RUMAH[1]

PENGANTAR

UUPA sebagai salah satu karya monumental yang terbit pada tahun 1960, karena berbagai kendala (stabilitas penyelenggaraan negara, konflik politik, kebutuhan yang mendesak) akhirnya baru berhasil mengatur hal-hal yang berhubungan dengan pertanahan saja (lihat Iman Soetiknjo "Politik Agraria Nasional", Gama Press, 1983). Hal ini sering dipandang sebagai kekurangan UUPA karena ruang lingkup pengaturan UUPA tidak sesuai dengan judulnya. Istilah agraria seharusnya menunjuk pada objek pengaturan yang lebih luas, yakni mencakup segala sesuatu yang meliputi/berkenaan dengan bumi, air, ruang udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Dalam perkembangannya kemudian, kekuranglengka-

[1] Tulisan ini merupakan ungkapan terima kasih kepada Gunawan Wiradi, yang tidak pernah berhenti memberikan kesadaran akan arti penting suatu peraturan perundang-undangan (UUPA) sebagai landasan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya agraria/sumber daya alam.

pan UUPA itu tidak segera diisi. Sebaliknya, karena kebutuhan pragmatis untuk mengakomodasi pertumbuhan ekonomi pada awal tahun 1970-an, pekerjaan rumah UUPA yang belum selesai itu diambilalih oleh berbagai sektor lain dan sama sekali meninggalkan prinsip-prinsip dasar yang telah diletakkan UUPA. Contohnya, UU Kehutanan No. 5 Tahun 1967 yang diperbaharui dengan UU No 41 Tahun 1999, UU Pertambangan No. 11 Tahun 1967 yang kini sedang direvisi, UU Pertambangan Minyak dan Gas Bumi No. 8 Tahun 1971 yang kini juga sedang direvisi, UU Pengairan No. 11 Tahun 1974 yang sedang direvisi dengan judul RUU tentang Sumber Daya Air.

Pengotakan peraturan perundang-undangan dalam bingkai sektoral ini sudah berjalan demikian lama (lebih dari tiga dasawarsa) sehingga akhirnya diam-diam diterima sebagai kenyataan (*taken for granted*). Padahal pengotakan tersebut mengakibatkan inkonsistensi, tumpang tindih antarperaturan perundang-undangan sektoral, serta longgarnya koordinasi di tingkat pusat maupun antara pusat dan daerah. Dampaknya terutama terkait dengan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum, serta peminggiran hak-hak masyarakat, termasuk masyarakat adat dan sumber penghidupan mereka. Gejalanya dapat dirasakan berupa konflik yang semakin bertambah antar-*interest group*.

Upaya revisi yang dilakukan berbagai sektor itu pada umumnya dilandasi alasan bahwa UU sektoral yang ada dirasakan ketinggalan zaman dengan berbagai argumentasinya. Otonomi daerah tidak jarang dijadikan salah satu alasan untuk mempercepat penyempurnaan UU sektoral dengan tujuan lebih mengoptimalkan eksploitasi sumber-sumber agraria pada sektor bersangkutan. Kondisi saat ini dirasakan belum memberi cukup jaminan atas keberlanjutan sumber-sumber agraria berikut jaminan akses yang

adil terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria bagi masyarakat, termasuk masyarakat adat[2]. Menunda revisi UU sektoral, bagi mereka, berarti tidak merespons keinginan investor yang modalnya diharapkan dapat menolong meringankan beban krisis ekonomi berkepanjangan ini. Pengabaian relasi antara manusia dan tanah berikut sumber-sumber agrarianya, tampaknya belum akan mengalami perbaikan berarti dalam berbagai undang-undang sektoral yang telah atau sedang direvisi.

Indikasi bahwa revisi UU sektoral yang tidak didasarkan pada *platform* bersama yang seharusnya menjadi pedoman dan landasan penyusunannya, tampak antara lain dengan munculnya konsepsi yang tidak didasari pendekatan sistem berdasarkan UUPA. Dalam RUU tentang Sumber Daya Air misalnya, dapat dilihat antara lain:

1. Tidak dicantumkannya UUPA dalam konsiderans RUU;
2. Pengertian-pengertian yang berkaitan dengan hak guna air, hak guna pakai air, hak guna usaha air, dan pendayagunaan air, berada di luar konteks pengertian hak atas tanah menurut UUPA. Padahal Pasal 4 ayat (2), Pasal 16 ayat (2) dan Pasal 47 ayat (1) UUPA, telah memberikan batasan tentang hak atas tanah (termasuk kewenangan untuk menggunakan air, hak atas air, dan hak guna air.

Ketidakkonsistenan antarberbagai peraturan perundang-undangan sektoral dengan segala dampaknya diupayakan diakhiri dengan terbitnya Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Diharapkan Tap MPR tersebut akan menjadi langkah awal penyempurnaan UUPA. Diharapkan pula UU Agraria yang akan datang

---

[2] Lihatlah misalnya bagaimana sikap UU No. 41 Tahun 1999 terhadap hutan adat yang merupakan bagian dari hak ulayat.

mampu merumuskan konsepsi dasar serta ketentuan-ketentuan yang terkait dengan hubungan hukum antara subyek hukum dan sumber daya agraria, serta perbuatan hukum berkenaan dengan sumber daya agraria. Dengan demikian UU Agraria akan menjadi dasar penyusunan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan sumber daya agraria.

UNDANG-UNDANG AGRARIA YANG AKAN DATANG

Falsafah yang mendasari UUPA masih relevan diadopsi dalam UU Agraria yang akan datang, yakni "Bumi, air, ruang udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Dalam hal ini yang perlu digarisbawahi adalah bahwa:

1. Penggunaan sumber daya agraria harus dilakukan secara bertanggung jawab dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan manusia lain serta antara manusia dan lingkungannya sebagai perwujudan rasa syukur atas karunia Tuhan berupa sumber daya agraria;
2. Penggunaan sumber daya agraria harus untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti untuk mencapai keadilan sosial.

Keadilan sosial dalam realita dapat dicapai melalui kebijakan yang memberikan landasan bagi setiap orang untuk mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam memperoleh bagian manfaat sumber daya agraria, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya, sehingga dapat memperoleh kehidupan yang layak. Peran negara dalam hubungan antara manusia dan sumber daya agraria adalah sebagai wasit adil, yang mengatur keseimbangan antara berbagai kepentingan dalam perolehan dan pemanfaatan sumber daya agraria. Aturan main yang digunakan oleh negara, dalam hal ini Pemerintah, mengikat semua pihak, termasuk Pemerintah sendiri karena dibuat berdasarkan prinsip-prinsip yang ditetapkan bersama oleh rakyat

melalui wakilnya dalam bentuk Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001.

Disadari bahwa paradigma pembangunan yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi telah mempengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih mengutamakan kepentingan pemodal besar dengan segala dampak negatifnya. Oleh karena itu, penyusunan Undang-Undang Agraria seyogianya dilandasi paradigma pembangunan yang baru, yang lebih menekankan pada:

1. Penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, antara lain dalam bentuk penghapusan kemiskinan, perluasan lapangan kerja, dan pemerataan pembangunan;
2. Keberlanjutan kapasitas produktif masyarakat; dan
3. Pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan *good governance* (partisipasi, transparansi, akuntabilitas, *rule of law*).

Sebagai UU yang akan menjadi landasan berbagai peraturan perundang-undangan sektoral, UU Agraria yang akan datang harus memuat ketentuan yang menjabarkan prinsip-prinsip umum yang menjiwai hubungan antara manusia dan sumber daya agraria. UU Agraria harus mampu menerjemahkan, paling tidak, prinsip-prinsip umum sebagai berikut dalam kaidahnya:

1. Hubungan antara negara, Pemerintah (Pusat, Provinsi, Daerah, Desa), masyarakat dan individu dengan sumber daya agraria.

   Penting kiranya memberikan definisi ulang tentang hak menguasai negara (HMN). Jika tidak ditegaskan, HMN akan mudah ditafsirkan sebagai hak negara untuk "memiliki" dengan berbagai implikasinya. Pemahaman hak menguasai negara perlu dipertegas berdasarkan hal-hal sebagai berikut:

a. Sumber daya alam merupakan hak bersama seluruh rakyat. Dalam pengertian hak bersama itu terdapat dua hak yang diakui, yaitu *hak kelompok* dan *hak perorangan*.

b. Kewenangan negara terhadap sumber daya alam terbatas pada kewenangan pengaturan. Pengaturan oleh negara diperlukan ketika terdapat kekhawatiran bahwa ketiadaan campur tangan negara akan menyebabkan terjadinya ketidakadilan akses terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat. Negara tidak perlu melakukan intervensi bila masyarakat telah dapat menyelesaikan masalah atau kepentingan sendiri dan hal itu tidak bertentangan dengan kepentingan atau hak pihak lain. Kewenangan mengatur oleh negara tidak tak terbatas, tetapi dibatasi oleh dua hal, yaitu: (1) pembatasan oleh UUD. Pada prinsipnya hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat terhadap pelanggaran hak-hak dasar manusia yang dijamin UUD; dan (2) pembatasan oleh tujuannya, yakni untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat atau untuk tercapainya keadilan sosial.

c. Hubungan antara negara dan rakyat bukan hubungan subordinasi, melainkan hubungan setara sesuai dengan prinsip HAM yang menjamin hak setiap orang sebagai kewajiban bagi negara. Dengan demikian, netralitas negara dan fungsinya sebagai wasit yang adil dapat dijamin.

2. Pengakuan terhadap hak masyarakat adat.

   Perumusan secara eksplisit tentang hak masyarakat adat seyogianya dilandasi kesadaran bahwa pengakuan hak-hak masyarakat adat bukanlah urusan nasional semata. Ruang lingkup dan implikasinya sudah menyangkut kepentingan/perhatian secara global. Dari segi lingkup nasional, ketentuan tentang perlindungan dan penghormatan

hak masyarakat adat dapat dilihat antara lain pada TAP MPR No. XVIII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Permenag No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Adat, UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 – 2004, dan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Sedangkan dalam dimensi global, penghormatan dan perlindungan tentang hak masyarakat adat dapat dilihat pada kurang lebih 13 ketentuan, mulai dari *UN Charter* (1945) sampai dengan *Technical Review of the UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous People* (20 April 1994).

3. Restrukturisasi pemilikan, penguasaan, pemanfaatan dan penggunaan sumber daya agraria.

   Perumusan tentang prinsip ini perlu memberikan ketegasan bahwa pemilikan/penguasaan sumber daya agraria haruslah dalam batas-batas kewajaran memberi kesempatan kepada setiap orang untuk hidup layak dan mencegah penumpukan pemilikan/penguasaan sumber daya agraria di tangan sekelompok kecil masyarakat yang menjurus sebagai sarana investasi atau spekulasi belaka.

4. Rencana umum mengenai pemilikan, peruntukan, dan penggunaan sumber daya agraria.

   Rencana umum penggunaan tanah seyogianya didasarkan pada prinsip-prinsip: a) melindungi tanah-tanah pertanian; b) meningkatkan rasio penggunaan tanah; c) menyediakan perencanaan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan dan di berbagai wilayah; serta d) melindungi dan memajukan lingkungan ekologis dan menjamin keberlanjutan penggunaan tanah.

5. Pengambilalihan sumber daya agraria.

   Tindakan pengambilalihan sumber daya agraria untuk berbagai keg-

iatan pembangunan dapat dilakukan dengan memberikan jaminan kepada masyarakat yang haknya diambilalih untuk memperoleh kompensasi kerugian fisik dan nonfisik disertai berbagai bantuan serta upaya rehabilitasi agar kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat bersangkutan tidak mengalami kemunduran.

6. Akomodasi hukum adat (pluralisme dalam unifikasi hukum).
   Akomodasi hukum adat dalam UU Agraria berarti secara arif bersedia menerima prinsip-prinsip yang masih berlaku dan dijunjung tinggi masyarakat adat, selama hal itu tidak menimbulkan ketidakadilan dan pelanggaran terhadap hak asasi pihak lain.
7. Fungsi sosial dan fungsi ekologis sumber daya agraria.
   Intisari pemahaman fungsi sosial adalah hubungan antara manusia dan sumber daya agraria tidak tak terbatas. Namun, dibatasi kewajiban terhadap hak pihak lain dan hak masyarakat luas. Dengan demikian, wewenang yang dilahirkan oleh sesuatu hak terhadap sumber daya agraria tidaklah bersifat mutlak, tetapi relatif bila dihadapkan dengan hak pihak lain. Fungsi ekologis sumber daya agraria menggariskan keseimbangan antara pemanfaatan sumber daya agraria dan daya dukung lingkungannya agar terjaga keberlanjutannya untuk berbagai kegiatan serta untuk kepentingan generasi yang akan datang.

Berkenaan dengan hubungan antara subyek dan objek (sumber daya agraria) dan perbuatan hukum mengenai objek (sumber daya agraria), pokok-pokok substansi yang diatur dalam UU Agraria yang akan datang berkenaan dengan objek pengaturannya (pertanahan, kehutanan, pengairan, dan sebagainya), antara lain meliputi hal-hal:

a. Umum
   - Macam/jenis hak dan pengertiannya.

- Kewenangan dan pembatasannya.
- Kewajiban.
- Ketentuan tentang subyek hak.
- Ketentuan tentang objek hak.

b. Khusus

Secara khusus ketentuan yang mengatur tentang hubungan hukum antara subyek hak dan objek hak serta perbuatan hukum berkenaan dengan objek hak, antara lain memberikan rumusan tentang:

- Subyek hak.
- Dasar pemberian hak (objek hak).
- Terjadinya hak.
- Jangka waktu.
- Hak dan kewajiban pemegang hak.
- Peralihan hak.
- Pembebanan hak.
- Hapusnya hak.

PENUTUP

Akhir kata, proses pengusulan dan penyusunan UU Agraria yang akan datang perlu diagendakan sebagai pekerjaan rumah bersama. Semua *stake-holders* (Pemerintah, DPR-RI, akademisi, organisasi nonpemerintah, dan lain-lain) dapat mengambil prakarsa untuk mengawali proses ini dan secara terbuka saling menyampaikan informasi. Dalam proses pembentukannya, konsultasi publik menjadi suatu keniscayaan, mengingat peran strategis UU Agraria ini sebagai *platform* bersama untuk penyusunan peraturan perundang-undangan di berbagai sektor sumber daya agraria.

Mengingat tuntutan globalisasi, akomodasi terhadap kepentingan berjalan-nya perekonomian nasional yang dipengaruhi dan dapat mempengaruhi

perekonomian global, hendaknya tetap didasarkan pada komitmen untuk memberikan kehidupan yang layak bagi masyarakat melalui pemberian kesempatan yang adil terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya agraria.

Amri Marzali

HUKUM ADAT DAN KOMERSIALISASI HUTAN

Sebelum periode pemerintahan Orde Baru (sebelum tahun 1966), hutan-hutan alam tropika di luar Jawa pada umumnya belum dimanfaatkan secara terencana dan besar-besaran sebagai sumber tambahan penghasilan negara dan devisa. Pada masa itu, BUMN dan pengusaha swasta Indonesia belum punya cukup modal, teknologi, dan pengalaman dalam mengeksploitasi hutan tersebut secara ekonomi modern (baca: kapitalistik).

Di sektor ini, Indonesia jauh tertinggal dari negara tetangga seperti Malaysia dan Filipina. Sesuai dengan prinsip dasar pembangunan ekonomi pada masa Orde Baru, strategi pertama yang diambil Pemerintah dalam mengeksploitasi hutan tersebut secara modern adalah mengundang modal, teknologi, dan ahli asing. Untuk itu dikeluarkanlah Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Pada tahun yang sama, secara kebetulan, Pemerintah berhasil mengesahkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang

Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Ini adalah satu produk legal penting, yang kondusif bagi penanaman modal asing di bidang kehutanan di Indonesia. Sejalan dengan budaya politik Pemerintah Orde Baru, tujuan utama dari Undang-Undang Pokok Kehutanan (UUPK) ini tidak semata-mata ditujukan bagi perlindungan dan pengurusan hutan saja, melainkan juga, atau bahkan terutama ditujukan untuk pemanfaatan hutan, yaitu mengeksploitasi hutan alam demi pemasukan devisa bagi negara.

Setelah itu dalam rangka memfasilitasi penanaman modal asing di bidang kehutanan, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1967 tentang Iuran Hak Pengusahaan Hutan dan Iuran Hasil Hutan. Sejalan dengan kebijakan tersebut, pada tahun berikutnya, Direktorat Jenderal Kehutanan (Departemen Pertanian) menyelenggarakkan empat kali Rapat Kerja di empat tempat sepanjang tahun 1968, masing-masing di Makasar, Bukit Tinggi, Balikpapan, dan Tretes untuk membahas amanat Undang-Undang No. 5 Tahun 1967, yaitu mengatur langkah-langkah selanjutnya dalam tugas perlindungan dan pengurusan hutan. Lebih khusus lagi dalam tugas eksploitasi hutan di seluruh Indonesia secara komersial guna memperoleh tambahan penghasilan negara dan devisa (Departemen Kehutanan 1986:2-3).

Melanjutkan kebijakan komersialisasi hutan, pada tahun 1968 Pemerintah menerbitkan lagi satu peraturan baru dalam eksploitasi hutan, yaitu Undang-Undang No. 8 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Dengan demikian, makin gencarlah kegiatan eksploitasi hutan secara komersil di Indonesia. Kini perusahaan yang beroperasi di bidang eksploitasi hutan tidak lagi terbatas pada perusahaan dengan modal dari luar, tetapi juga terbuka bagi perusahaan modal dalam negeri. Jenis pe-

rusahaan terakhir ini tidak membedakan apakah modalnya milik orang asing atau milik penduduk Indonesia.

Beberapa produk legal penting lain yang dihasilkan Pemerintah untuk memfasilitasi industri kehutanan a.l. adalah (1) Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1970, tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan dan (2) Keputusan Presiden No. 20 Tahun 1975 tentang Kebijaksanaan di Bidang Pemberian Hak Pengusahaan Hutan.

Setelah difasilitasi berbagai kebijakan di atas, kita dapat melihat pesatnya kegiatan perusahaan pemegang Hak Pengusahaan Hutan (PP-HPH) mengeksploitasi hutan alam sejak akhir tahun 1960-an dan mencapai puncaknya pada tahun 1980-an. Pesatnya perkembangan pengusahaan hutan di Indonesia, khususnya hutan alam tropika di luar Jawa sejak akhir tahun 1960-an juga dapat dilihat dari perkembangan jumlah PP-HPH, peningkatan jumlah produksi kayu bulat dan kayu olahan, peningkatan jumlah tenaga kerja yang bergiat di sektor kehutanan, peningkatan hasil devisa yang diperoleh negara dari ekspor kayu, dan pendapatan pemerintah dari Iuran Hak Pengusahaan Hutan, Iuran Hasil Hutan serta Dana Reboisasi. Semua manfaat ini dapat dilihat dalam berbagai laporan pemerintah[2].

MASALAH HUKUM ADAT DAN TANAH ULAYAT

---

[2] Lihat misalnya: Departemen Kehutanan. 1991. Industri Kehutanan di Indonesia. Departemen Kehutanan dan P.T. Herzel Agrokarya Pertama; Departemen Kehutanan. 1995. *Statistik Kehutanan Indonesia 1993/1994.* Departemen Kehutanan; dan Masyarakat Perhutanan Indonesia. *Daftar Realisasi Ekspor Produk Kehutanan Tahun 1985-1994*.

Usaha eksploitasi hutan yang dilakukan oleh PP-HPH tidak selalu berjalan mulus. Di mana-mana PP-HPH menghadapi berbagai masalah yang muncul karena adanya hukum adat atas tanah hutan yang menjadi hak konsesi mereka. Hutan-hutan konsesi yang diperuntukkan pemerintah dikelola PP-HPH ternyata pada umumnya bukanlah daerah kosong tidak bertuan. Sebagian daerah hutan konsesi ternyata mempunyai batas yang tumpang tindih dengan daerah hutan adat milik masyarakat lokal yang sudah berada di kawasan tersebut sejak ratusan bahkan ribuan tahun lalu. Bahkan banyak hutan konsesi yang diperuntukkan PP-HPH melingkupi juga hutan ulayat komunitas-komunitas desa tradisional. Ahli-ahli hukum adat di Indonesia menyebut komunitas seperti ini dengan nama "masyarakat hukum adat", terjemahan dari kata Belanda "*adatrecht gemeenschap*[3].

Akibatnya, sering timbul perselisihan tanah antara PP-HPH melawan masyarakat lokal, ketika kepentingan kedua belah pihak saling beradu Konflik seperti ini telah menjadi perhatian banyak orang. Frekuensi dan keseriusannya makin meningkat sejak 1980-an, khususnya di daerah Kalimantan dan Irian Jaya[4]. Tampaknya, penduduk lokal makin hari semakin dibuat frustrasi oleh ulah kerja PP-HPH. Beberapa kasus konflik yang terkenal antara lain adalah yang terjadi di Kecamatan Sandai (Ketapang), Kalimantan Barat, pada bulan Agustus 1994 dan di Desa Jelmu Sibak

3 Tentang penerjemahan konsep ini, silahkan lihat A. Arthur Schiller & E. Adamson Hoebel. 1962, *Adat Law in Indonesia* Jakarta: Bhratara, 1962. (terjemahan dari buku *Belanda Beginselen en Stelsel van het Adatrecht*, oleh B. Ter Haar),

4 Lihat antara lain Maria Rita Ruwiastuti, *Politik Agraria Nasional Merugikan Hak Adat Penduduk Asli* (naskah ketik), Solo, 27 Oktober 1993; Yayasan Dayak Foundation, *Aspek Kerjasama antara Pemilik HPH dengan Masyarakat Dayak yang Ada di Sekitarnya dalam Rangka Pembinaan Sumber Daya Hutan*, makalah yang dibacakan dalam Pertemuan Peguyuban Rimbawan Kalimantan Timur, 2 Juni 1990, di Samarinda.

(Kalimantan Timur), sejak tahun 1994[5]. Setelah reformasi tahun 1998, konflik meningkat menjadi kejadian normal di mana-mana. Pemerintah tidak lagi punya gigi untuk melindungi PP-HPH dari ancaman penduduk lokal. Sebaliknya, penduduk lokal bagai mendapat kesempatan untuk melampiaskan frustrasi yang mereka derita selama ini.

Untuk mengaktualisasikan salah satu kejadian konflik di atas, di bawah ini saya kutipkan sebagian laporan yang dimuat dalam jurnal *Kalimantan Review*, No. 9, 1994, tentang kasus konflik yang terjadi di Kecamatan Sandai.

> *Pada tanggal 11 Agustus 1994, massa dari Menyumbung berangkat menyongsong massa dari Mariangin, Sepanggang, Sengkuang, Sepiri, Demit yang berjumlah 1.600 orang laki-laki, perempuan, tua, muda berbondong-bondong menuju Camp IX, kantor pusat perusahaan HTI LTW sekitar 9 km dari Randau. Pada malamnya massa dari Randau telah lebih dahulu membakar jembatan di Dusun Bayur sehingga memutuskan jalur transportasi secara total ke Camp IX maupun ke tempat-tempat lain di wilayah tersebut. Kira-kira pukul 9.00 semua massa dari sembilan kampung telah berkumpul di Camp IX. Mereka hendak berunding dengan pimpinan perusahaan tapi karena Pak Siap Song Phong yang mereka cari tidak ada dan hanya ditemui dengan kasar oleh Hendry Supriadi yang mengatakan "Saya ini insinyur", maka massa yang kekecewaannya sudah menumpuk tersebut lalu membakar apa saja yang ada di Camp IX. Massa tidak peduli dengan kehadiran Tripika di perusahaan tersebut. Sebenarnya, mereka telah menyiapkan tuntutan. Tuntutan masyarakat adalah: perusahaan tidak melakukan penebangan, penebasan, tidak menebang tanaman tumbuh masyarakat seperti durian, tapang, karet dan menghormati keramat masyarakat; perusahaan tidak memperluas areal HTI-nya; perusahaan mengakui tanah adat masyarakat adat seluas*

[5] "Laporan Proses Temu Rakyat", Jakarta 28 Oktober 1994, disiapkan oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia.

10 km2; perusahaan membayar ganti rugi atas tanaman tumbuh serta kayu-kayu balok-balok yang dimusnahkan oleh PT. LTW; perusahaan tidak melakukan penimbunan, penutupan, mencemari sungai-sungai. Serta menuntut perusahaan untuk tidak melanggar tapal batas tanah adat masyarakat seluas 10 km2. Namun belum sempat tuntutan ini dirundingkan, massa yang merasa kecewa karena pimpinan perusahaan tidak ada lalu membakar semua barang milik perusahaan. Barang-barang yang dibakar oleh massa adalah 6 unit traktor, 10 base camp, 15 tangki minyak, 4 unit zonder, 3 unit mobil, 5 unit sepeda motor, 7 buah mesin listrik, 6 unit TV, 4 buah parabola, 30buah mesin chainsaw, 2 unit logging, 2 unit grader, sebuah jembatan dan ribuan bibit tanaman. Ditaksir kerugian mencapai 5 milyar rupiah.... Masyarakat mengatakan bahwa lebih baik mati sekarang daripada mati secara pelan-pelan lantaran tanah mereka diambil untuk HTI.

Meskipun faktor utama dari konflik semacam di atas sudah jelas, sebagian besar ahli hukum adat merincinya menjadi tiga faktor, yaitu:

1. Pemerintah tidak tegas mendefinisikan dan menentukan kedudukan tanah ulayat di dalam sistem hukum nasional, khususnya dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (selanjutnya disebut UUPA 1960).
2. Pemerintah bahkan telah mengingkari, atau sekurang-kurangnya telah mengerdilkan keberlakuan dan pelaksanaan hak tanah ulayat milik penduduk lokal. Hal ini khususnya dapat dilihat dalam Undang-Undang Pokok Kehutanan No. 5, tahun 1967 (selanjutnya disebut UUPK 1967), Peraturan Pemerintah No. 21, tahun 1970 (selanjutnya disebut PP 21/1970).
3. dan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 251/Kpts-II/1993 (selanjutnya disebut SK Menhut 251/1993).

Sebaliknya, tanah ulayat yang dituntut oleh penduduk lokal sebagai hak milik adat mereka tidak jelas batas-batasnya dan tidak ada bukti kepemilikannya secara tertulis. Mengingat hal di atas, demi kelestarian dan pemanfaatan hutan yang adil di Indonesia, kiranya pemerintah perlu mempertimbangkan untuk mengakomodasi hukum adat ke dalam usaha-usaha manajemen hutan. Saran ini telah dilontarkan oleh banyak orang/pihak, seperti ahli antropologi, ahli hukum adat, aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat, akademisi, bahkan oleh putra daerah sendiri[6]. Ternyata saran tersebut baru mendapat sambutan cukup positif dari Menteri Kehutanan Djamaludin pada masa akhir pemerintahan Orde Baru tahun 1995. Pada masa itu Pemerintah mulai mempersiapkan perubahan UUPK 1967. Tanggapan ini dinyatakan Menteri Djamaludin kepada masyarakat perhutanan Eropa dalam kunjungan kerja beliau ke Jerman, Belgia, dan Belanda, 16-25 Mei 1995 (lihat Harian Umum *Kompas*, 27 Mei 1995)[7]. Namun demikian,

---

6 Lihat: Masri Singarimbun. 1994. "Hak Ulayat Masyarakat Dayak" dalam *Kebudayaan Dayak Aktualisasi dan Transformasi*, disunting oleh Paulus Florus dkk. Jakarta: Grasindo; Maria Rita Ruwiastuti. 1993. *Politik Agraria Nasional Merugikan Hak Adat Penduduk Asli* (naskah ketik), Solo 27 Oktober 1993; Sandra Moniaga. 1993. "Menuju Hutan Masyarakat Swakelola dan Hubungannya dengan Pengakuan atas Hak Milik Adat di Pulau-Pulau di Luar Jawa", dalam INFID (ed.), *Pembangunan di Indonesia; Memandang dari Sisi Lain.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia; Maria S.W. Sumardjono. 1995. "Hak Ulayat yang Dilematis", dalam Harian Umum *Kompas* 7 April 1995; A.P. Parlindungan. 1996. "Keterkaitan Hukum Tradisional dengan Hukum Pertanahan Nasional", makalah yang dibacakan dalam Diskusi Kajian Hukum Pertanahan dalam Hubungannya dengan Pembangunan Kehutanan, diselenggarakan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, Departemen Kehutanan bersama Kantor Wilayah Departemen Kehutanan Propinsi Kalimantan Selatan, di Banjarmasin, 17 Januari 1996; dan Angguk Lamis. 1994. "Penguasaan Tanah Berdasarkan Hukum Adat pada Masyarakat Suku Dayak Kenyah Marquote ut", dalam *Kalimantan Review* , No. 9, 1994.

sambutan yang seperti itu baru terasa pada tingkat Menteri. Masih jauh perjalanan perubahan tersebut untuk sampai ke tingkat pelaksanaan nyata di lapangan.

HAK MASYARAKAT ADAT DI DALAM PERUNDANGAN NASIONAL

Sekarang mari kita bahas kedudukan hukum adat dan tanah ulayat di lahan hutan dalam beberapa undang-undang dan peraturan pokok yang menyangkut perlindungan dan pengusahaan hutan selama periode Pemerintah Orde Baru. Secara khusus akan dibahas kedudukan hukum adat dan tanah ulayat dalam UUPA Tahun 1960, UUPK 1967, dan PP 21/1970. Ketiga perangkat hukum tersebut sangat erat relevansinya dengan komersialisasi hutan alam di Indonesia.

Hak Ulayat dalam UUPA

Secara prinsipil, UUPA Tahun 1960 telah mengangkat hukum adat yang bersifat lokal dan tradisional menjadi bagian dari hukum nasional yang modern. Hukum agraria nasional yang dijabarkan dalam UUPA ini didasarkan atas hukum adat tentang tanah. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 5 UUPA 1960, yang berbunyi: "*Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat...*".

---

[7] Lihat juga: "Undang-Undang Pokok Kehutanan dan Hubungannya dengan Pembangunan Kehutanan di Masa Depan", oleh Kepala Biro Hukum Departemen Kehutanan, makalah yang dibacakan dalam Diskusi Kajian Hukum Pertanahan dalam Hubungannya dengan Pembangunan Kehutanan, yang diselenggarakan oleh Balitbang Departemen Kehutanan dan Kanwil Departemen Kehutanan Propinsi Kalimantan Selatan, 17 Januari 1996, di Banjarmasin.

Kuatnya fungsi hukum adat ini diperjelas lagi dalam "Memori Penjelasan atas Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria" (Bagian A/III/1) yang berbunyi: "*Dengan sendirinya hukum agraria baru ini harus sesuai dengan kesadaran hukum dari pada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu...*". Jadi, disimpulkan oleh A.P. Parlindungan, seorang ahli hukum tanah dan hukum adat, bahwa "hukum adat adalah jiwa dari UUPA 1960"[8] Namun demikian, bila melihat konflik-konflik tanah ulayat seperti disebutkan di muka, orang menjadi bertanya-tanya tentang prinsip hukum adat yang dijalankan pemerintah Orde Baru. Jika pemerintah bertindak sesuai dengan prinsip di atas, tentu pemerintah akan lebih membela tanah ulayat milik penduduk lokal atas pelanggaran yang dilakukan oleh PP-HPH. Nyatanya, pemerintah lebih berpihak kepada PP-HPH..

Kami melihat beberapa butir titik rancu sehubungan dengan kedudukan dan fungsi hukum adat dalam UUPA 1960 ini. Kerancuan ini yang menyebabkan munculnya kasus-kasus konflik tanah seperti yang telah disebutkan di atas. Terutama kerancuan tentang "tanah ulayat" berhadapan dengan "tanah negara". Meskipun UUPA berdasarkan atas hukum adat, namun hal ini tidak menjamin terwujudnya hak tenurial penduduk setempat atas tanah ulayat. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 (3) dan UUPA 1960 Pasal 2 Ayat 1 s/d 4 mengatakan bahwa "*bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi*

[8] Lihat a.l. A.P. Parlindungan, ibid, 17 Januari 1996, Banjarmasin; dan Abdurrahman. 1996. "Hak Masyarakat Adat atas Tanah di Kalimantan Timur", makalah yang dibacakan dalam Semiloka Tanah Adat di Indonesia, yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Universitas Atma Jaya Jakarta dan Pusat Penelitian dan Pengembangan, Badan Pertanahan Nasional, di Ciawi Bogor, 3-5 September 1996.

dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuatan seluruh rakyat"[9]. Jadi, jika sewaktu-waktu diperlukan oleh negera, dengan alasan tertentu, tanah ulayat dapat diambil alih negara menjadi tanah yang dikuasai oleh negara. Hutan ulayat milik suatu komunitas adat tertentu dapat saja diakui oleh negara sebagai hutan yang dikuasai negara, dan kemudian menyerahkan pemanfaatannya kepada suatu PP-HPH tertentu.

Lebih lanjut dinyatakan dalam UUPA Tahun 1960 Pasal 3 bahwa "*pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara...*". Jadi, meskipun hak penduduk lokal atas tanah ulayat diakui, namun hak ini dapat saja dibatalkan oleh negara jika pelaksanaannya dikalahkan oleh kepentingan nasional dan kepentingan negara. Siapa yang menentukan bahwa tindakan pembatalan tersebut benar-benar untuk kepentingan nasional, bukan untuk kepentingan pejabat negara tertentu atau PP-HPH tertentu? Tentu saja yang menentukan adalah pihak yang berkuasa, yaitu Pemerintah. Pemerintah Orde Baru sudah terkenal dengan model perilaku penafsiran undang-undang secara sepihak.

Selanjutnya, Pasal 3 di atas juga makin membatasi pelaksanaan hak ulayat. Hal ini dilakukan dengan menetapkan syarat bahwa hak ulayat itu hanya berlaku "*sepanjang masyarakat hukum adat yang memegang hak tersebut masih ada menurut kenyataannya*". Ini adalah satu persyaratan yang rumit dan sukar dipenuhi masyarakat hukum adat karena persyaratan ini memerlukan pembuktian di lapangan tentang eksistensi masyarakat hukum adat yang menuntut tanah ulayat tersebut. Seterusnya, pembuktian terse-

---

[9] Lihat kutipan: UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) dan UUPA 1960 Pasal 2 ayat (1) s/d

but harus diabsyahkan pemerintah daerah. Ini adalah suatu yang musykil pada masa Orde Baru.

Di samping itu, untuk memenuhi persyaratan tersebut di atas masih diperlukan lagi sekurang-kurangnya empat syarat pendahuluan, yaitu:

1. Masyarakat hukum adat tersebut masih hidup dan berfungsi sebagai satu persekutuan hukum adat
2. Masyarakat tersebut mempunyai atau menduduki suatu wilayah tertentu dengan batas-batasnya,
3. Masyarakat tersebut mempunyai penguasa adat, dan dalam masyarakat tersebut masih hidup hukum adat yang dipatuhi oleh anggota-anggotanya[10].

Persyaratan tersebut makin memperumit persoalan dan makin mempersulit masyarakat hukum adat dalam memperoleh tuntutannya. Keterbatasan pelaksanaan hak ulayat ini dinyatakan lebih jauh dalam Memori Penjelasan atas Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria (Bagian A/II/(3)), yang berbunyi*: "... tidak dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna-usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk"*.

---

[10] Lihat, Kepala Biro Hukum Departemen Kehutanan, ibid, 17 Januari 1996, di Banjarmasin.

Pernyataan ini sudah terlalu jelas maksudnya, yaitu membatalkan keberlakuan hak ulayat sebuah masyarakat hukum adat atas tanah yang mereka tuntut sebagai hak ulayat mereka. Dengan bahasan singkat di atas, kita dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, pengakuan pemerintah bahwa UUPA 1960 adalah berdasarkan atas hukum adat adalah rancu. Pada praktik nyata pernyataan ini masih perlu diperdebatkan. Kita tidak meragukan semangat penyusun undang-undang ini untuk menempatkan hukum adat sebagai jiwa dari UUPA 1960, sebagaimana yang dikatakan oleh almarhum A.P. Parlindungan di atas. Namun, bila melihat pasal-pasal yang dibahas di atas, terasa bahwa perwujudan jiwa UUPA masih terasa mendua, rancu, dan mundur-maju, dikalahkan oleh kepentingan lain yang lebih utama, yaitu kepentingan pengusaha besar yang mendatangkan banyak devisa bagi negara.

Kedua, dalam UUPA 1960 pelaksanaan hukum adat lebih banyak dinyatakan aspek negatifnya daripada aspek positifnya. Hak ulayat yang inheren dalam hukum adat baru dapat dilaksanakan setelah memenuhi beberapa syarat. Sebaliknya, hak tersebut akan dengan mudah dapat dibatalkan demi beberapa kepentingan tertentu. Misalnya, hak adat masyarakat lokal tradisional hanya diakui oleh UUPA 1960 jika (a) masyarakat hukum adat pemilik tanah tersebut dalam kenyataannya masih ada, dan jika (b) tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara.

Ketiga, konsep UUPA 1960 tentang tanah ulayat, tampaknya tidak diperoleh dari hasil kajian-kajian komprehensif terhadap seluruh jenis masyarakat adat di seluruh Indonesia. Ada tanda-tanda bahwa konsep hak ulayat dalam UUPA 1960 tersebut tampaknya diangkat dari pengamatan terhadap komunitas pedesaan-pesawahan-menetap yang umumnya ditemukan di Jawa dan Sumatera. Padahal akhir-akhir ini konflik tanah

adat banyak ditemukan di daerah komunitas pedesaan berladang-berpindah yang semi permanen, seperti di Kalimantan dan Irian Jaya. Selain itu di tempat-tempat tertentu, tanah ulayat dapat saja berlaku tanpa ada kaitan dengan ada tidaknya masyarakat hukum adat[11]. Jadi pengertian tentang tanah ulayat sendiri masih perlu dibenahi

Keempat, mengutip pendapat van Vollenhoven dan Sudargo Gautama, Abdurrahman (1994:41) menambahkan bahwa repotnya melaksanakan hukum adat ini terjadi karena:

1. Pelaksana hukum sendiri kurang punya pengetahuan yang cukup tentang hukum adat;
2. Hukum adat beraneka-ragam di seluruh Indonesia, sesuai dengan lingkungan hukumnya (*rechtskring*), hukum adat tidak tertulis, sehingga setiap pihak berhak dengan panafsiranya sendiri. Hukum adat ini kurang menjamin kepastian hukum. Kini hukum tradisional yang tidak tertulis itu telah dijadikan sebagai landasan bagi hukum nasional yang berlaku untuk seluruh Indonesia.

Hutan Ulayat dalam UUPK 1967

Kini mari kita tinjau posisi hukum adat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 (UUPK 1967). Pasal pertama UUPK 1967 yang dapat dipandang sebagai "ancaman" terhadap status hak ulayat adalah Pasal 5, ayat (1) yang berbunyi: "*Semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia*

[11] Lihat antara lain Maria Rita Ruwiastuti. 1994. *Shifting Cultivation and The Original Concept of Land Right* (naskah ketik), Surakarta Maret 1994; Gaudentius Simon Devung. 1996. *Praktik dan Pranata Tradisional Pemanfaatan dan Pengelolaan Sumber Daya Hutan di Daerah Sungai Bahau, Kalimantan Timur*. Tesis S2, Program Pascasarjana, Program Studi Antropologi, Jakarta; Tim P3PK UGM. 1992. *Studi Diagnostik Desa-Desa di dalam dan di Sekitar Areal HPH Propinsi Riau*. Yogyakarta.

termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh Negara". Bunyi Pasal ini nampaknya konsisten, atau bahkan dapat dikatakan sebagai pelaksanaan dari UUD 1945 Pasal 33 Ayat (3) dan UUPA 1960 Pasal 2 Ayat (1), dalam bidang kehutanan. Meskipun pengertian "dikuasai" tidak sama dengan "dimiliki", namun hak-hak yang terkandung dalam konsep "dikuasai" adalah sangat besar. Lagi pula, apalah artinya "memiliki" sesuatu tanpa "menguasainya"? Masyarakat hukum adat tertentu boleh mengaku sebagai "pemilik" dari lahan hutan tertentu, tapi hak pemanfaatannya berada di tangan orang lain.

Pengertian "Hutan Negara" ini mencakup pula hutan-hutan yang dikuasai oleh Masyarakat Hukum Adat. Hal ini sesuai dengan isi Pasal 2 UUPK 1967, beserta penjelasannya, yang berbunyi *"dengan demikian maka pengertian "Hutan Negara itu"mencakup pula hutan-hutan yang baik berdasarkan Peraturan Perundangan maupun Hukum Adat dikuasai oleh Masyarakat Hukum Adat"*

Sesuai dengan komentar saya terhadap pasal-pasal dalam UUPA 1960 maka konsekuensi dari UUPK 1967 Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 2 ini adalah bahwa sewaktu-waktu diperlukan oleh Negara, hak masyarakat hukum adat untuk memanfaatkan hutan ulayat dapat saja dibatalkan. Dengan kata lain, hutan ulayat, jika ada, sangat rentan disewenang-wenangi. Sengaja saya menggunakan kata "disewenang-wenangi" untuk memperlihatkan betapa berkuasanya Pemerintah Pusat (*state*) atas masyarakat lokal tradisional (*civil society*) dan untuk memperlihatkan betapa kecilnya hak tradisional suatu masyarakat lokal yang masih tersisa setelah masyarakat tersebut bergabung dengan Negara Republik Indonesia. Setelah kejatuhan Soeharto, kita baru berani berteriak bahwa Pemerintah Orde Baru adalah pemerintah yang sewenang-wenang. Hal itulah yang mereka lakukan atas

lahan hak ulayat mililk masyarakat hukum adat pada masa itu.

Pasal selanjutnya, dan ini secara eksplisit menyangkut hutan ulayat, adalah Pasal 17, berbunyi: "*Pelaksanaan hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya serta hak-hak untuk perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan, baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas sesuatu peraturan hukum, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam Undang-Undang ini*". Apakah tujuan dari UUPK 1967 itu? Tujuan tersebut adalah terdiri atas "Pengurusan Hutan" (Pasal 9, 10, 11, dan 12), "Pengusahaan Hutan" (Pasal 13 dan 14), dan "Perlindungan Hutan" (Pasal 15, 16, 17, dan 18). Tujuan UUPK 1967 yang paling mengancam pelaksanaan hukum adat adalah dalam aspek "Pengusahaan Hutan" dan "Perlindungan Hutan". Tujuan dari "Pengusahaan Hutan" adalah "untuk memperoleh dan meninggikan produksi hasil hutan guna pembangunan ekonomi nasional dan kemakmuran rakyat"[Pasal 13, ayat (1)]. Untuk mencapai tujuan inilah pemerintah mengeluarkan lisensi hak pengusahaan hutan alam tropika dan hak pengusahaan hutan tanaman industri kepada perusahaan-perusahaan hutan tertentu. Jadi jika ditinjau dari sudut Pasal 13 dan Pasal 17 (UUPK 1967), maka adalah wajar-wajar saja kalau pemerintah lebih berpihak kepada PP-HPH dalam konflik tanah melawan masyarakat lokal. Ini semua demi kepentingan pembangunan ekonomi nasional.

Bahkan berdasarkan tujuan "Perlindungan Hutan", yaitu untuk "Mencegah dan membatasi kerusakan-kerusakan hutan dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia..." [Pasal 15, ayat (2)a], pemerintah telah membatasi gerak penduduk lokal dalam membuka ladang secara rotasi di tanah ulayat mereka, karena sistem perladangan berpindah ini dianggap merusak hutan dan hasil hutan. Sebagai penutup, patut pula dikomentari

Pasal 19, yang berisi sanksi pidana atas pelanggaran terhadap UUPK 1967. Dinyatakan dalam Pasal 19, ayat (1): "*Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini dapat memuat sanksi pidana berupa hukuman pidana penjara atau kurungan dan/atau denda"*. Sanksi ini konsekuensinya termasuk akan dijatuhkan kepada: **1. masyarakat lokal** tradisional yang mencoba untuk menegakkan hukum adat di areal HPH atau HTI, sedemikian rupa, sehingga mengganggu tercapainya tujuan usaha perusahaan HPH atau HTI dalam " memperoleh dan meningkatkan produksi hasil hutan guna pembangunan ekonomi nasional dan kemakmuran rakyat" **2. masyarakat lokal** tradisional yang mencoba melaksanakan mata pencarian hidup berladang-berpindah, sedemikian rupa, sehingga "menimbulkan kerusakan hutan dan hasil hutan".

Perbandingan *impact* UUPA 1960 dengan UUPK 1967 atas hak ulayat sebagaimana yang telah dibahas di atas dapat diringkaskan sebagai berikut. UUPA 1960 menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku di negara Republik Indonesia adalah hukum adat dan tanah ulayat yang inheren dalam hukum adat diakui eksistensi serta kedudukannya, meski pelaksanaan hak rakyat atas tanah ulayat tersebut harus didahului dengan syarat-syarat tertentu yang kriterianya sangat ambigu, dan pelaksanaannya dapat pula dibatalkan dengan mudah demi alasan-alasan tertentu, yang juga masih ambigu kriterianya. Sebaliknya, dalam UUPK 1967, hukum kehutanan yang berlaku tidak lagi berdasarkan atas hukum adat. Bahkan kedudukan hutan ulayat, yang inheren dalam hukum adat, ditempatkan di bawah lingkupan "hutan negara" sehingga pelaksanaan hak rakyat atas hutan ulayat tersebut (kalau ada) harus tunduk kepada kepentingan pengusahaan, pengurusan, dan perlindungan hutan oleh Negara.

Ringkasnya, jiwa hukum adat makin lama makin hilang dalam UUPK 1967.

Penguasaan Negara (Pemerintah Pusat) atas masyarakat lokal tradisional makin jauh mencengkeram, dan pengambilalihan hak-hak masyarakat lokal tradisional oleh Negara makin banyak. Sehubungan dengan konflik hutan ulayat, dapat dikatakan bahwa hal ini adalah konsekuensi dari penekanan Negara yang terlalu berat akan fungsi "pengusahaan hutan". Jika *credo* dari UUPA 1960 adalah "pelaksanaan hukum adat atas tanah", maka *credo* UUPK 1967 adalah "pengusahaan hutan demi devisa" yang pada gilirannya merugikan pelaksanaan hak ulayat penduduk lokal.

Hutan Ulayat dalam PP 21/1970 dan SK Menhut 251/1993

Satu-satunya pasal yang menyentuh hak ulayat dalam PP 21/1970 ini adalah Pasal 6: "*Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan yang didasarkan atas suatu peraturan hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, pelaksanaannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pengusahaan hutan*". Pelaksanaan hak Masyarakat Hukum Adat tersebut menurut ayat (1) Pasal ini harus seizin Pemegang Hak Pengusahaan Hutan yang diwajibkan meluluskan pelaksanaan hak tersebut dengan suatu tata-tertib sebagai hasil musyawarah antara Pemegang Hak dan Masyarakat Hukum Adat dengan bimbingan dan pengawasan Dinas Kehutanan.

Demi keselamatan umum di dalam areal hutan yang sedang dikerjakan dalam rangka pengusahaan hutan, pelaksanaan hak rakyat untuk memungut hasil hutan dibekukan. PP 21/1970 Pasal 6 di atas, bersama dengan SK Menhut 251/1993, merupakan peraturan pelaksanaan tentang hak ulayat Masyarakat Hukum Adat atas tanah hutan yang hak pengusahaannya telah dikeluarkan pemerintah untuk suatu perusahaan HPH tertentu. Di sini terlihat bagaimana makin rendahnya kedudukan hutan ulayat yang sudah

dianggap terlingkup di dalam "hutan negara", dan bagaimana tingginya kepentingan "pengusahaan hutan" secara komersil oleh perusahaan HPH. Demi kepentingan PP-HPH atas nama pembangunan nasional, pelaksanaan hak ulayat masyarakat lokal di hutan yang sudah dikonsesikan tersebut terpaksa dikorbankan. Meskipun anggota Masyarakat Hukum Adat boleh memungut hasil hutan di hutan ulayat mereka, namun kini mereka tidak dapat melaksanakan kegiatan tersebut seperti sediakala, karena harus seizin PP-HPH yang terkait dan diawasi oleh Dinas Kehutanan setempat dan Bupati (SK Menhut 251/1993 Pasal 2,3 dan 8). Bahkan di kawasan hutan yang sedang dikerjakan oleh sebuah PP-HPH, pelaksanaan hak ulayat sama sekali dihapuskan.

Hukum adat sudah kehilangan fungsinya. Hal seperti ini tentu bertentangan dengan *credo* yang dikumandangkan dalam UUPA 1960. Dengan kata lain, makin lama perundang-undangan Republik Indonesia yang menyangkut tanah dan hutan makin menjauhi semangat hukum adat, dan makin dekat ke semangat kapitalistik. Alasannya adalah untuk kepentingan pembangunan nasional. Namun yang nyata-nyata memperoleh keuntungan adalah para pejabat pemerintah dan PP-HPH.

BEBERAPA KASUS KONFLIK HAK ULAYAT

Meskipun pelaksanaan hak adat komunitas lokal tradisional atas tanah dan hutan ulayat makin dipersulit dan dipersempit ruang geraknya oleh pemerintah nasional melalui UUPK 1967, PP 21/1970, SK Menhut No. 251/1993 dan peraturan-peraturan turunan lainnya, namun komunitas lokal tradisional sendiri, khususnya di Kalimantan dan Irian, tidak begitu mengenal dan nampaknya juga tidak mengakui peraturan-peraturan

nasional tersebut. Mereka tetap saja melanjutkan tradisi pelaksanaan hak ulayat di atas tanah yang mereka anggap sebagai milik adat. Mereka terus menjalankan kehidupan sesuai dengan apa yang telah diwariskan nenek moyangnya. Anggota komunitas, tanpa seizin Kepala Dinas Kehutanan, Bupati, dan Perusahaan HPH terus saja memungut hasil hutan dan membuka ladang di hutan ulayat mereka, meskipun menurut ketentuan Departemen Kehutanan kegiatan mereka telah masuk ke dalam daerah konsesi suatu perusahaan HPH tertentu, *dus* ilegal. Kadang-kadang ada juga pihak PP-HPH tertentu yang mencoba mencegahnya, sepanjang pelaksanaan hak ulayat tersebut mereka anggap melanggar peraturan, misalnya ketika penduduk lokal mengambil kayu di hutan konsesi melebihi jumlah yang dibutuhkan untuk keperluan sendiri. Tetapi pencegahan tersebut dilakukan dengan setengah hati dan ragu-ragu, sehingga tidak efektif. PP-HPH sendiri tidak cukup percaya diri untuk melaksanakan semua peraturan pemerintah tersebut terhadap penduduk lokal.

Efek nyata dari beroperasinya PP-HPH di hutan adalah makin terbatasnya ruang gerak komunitas lokal dalam memanfaatkan hutan, karena banyak dari areal hutan ulayat tersebut telah di-*balak* PP-HPH. Kiranya inilah gejala pertama yang tidak menyenangkan komunitas lokal. Tiba-tiba kemerdekaan mereka untuk hidup dan bergerak di negeri mereka sendiri menjadi terbatas. Cetusan ketidaksenangan akan makin memuncak ketika sebuah PP-HPH dinilai oleh komunitas lokal telah benar-benar melanggar hak ulayat mereka. Pelanggaran atas hak ulayat ini terutama dinilai ketika PP-HPH melakukan penebangan pohon-pohon yang punya tanda hak ulayat, semisal pohon tengkawang, bambu, rotan, damar, belian, buah-buahan; penebangan pohon kayu di hutan ulayat dekat desa; dan pembukaan jalan angkutan di atas hutan ulayat[12]. Jika hal di atas terjadi, biasanya pihak komunitas lokal akan datang ke *base-camp* dan menuntut

ganti rugi dalam bentuk uang kepada PP-HPH bersangkutan.

Dekat menjelang kejatuhan Orde Baru tahun 1998, konflik yang serius berkaitan dengan tanah ulayat paling banyak terjadi antara komunitas lokal dan Perusahaan Pemegang Hak Tanaman Industri (PP-HTI), bukan dengan PP-HPH. Tidak seperti PP-HPH yang mem-*balak* kayu secara bertahap dan selektif dari satu blok ke blok tebangan yang lain, PP-HTI membabat semua pohon yang ada di atas kawasan hutan konsesinya sebelum menanam hutan tersebut dengan jenis pohon baru. Pada kegiatan pembabatan inilah umumnya terjadi pelanggaran atas hak ulayat penduduk, seperti yang dilaporkan Walhi (Chalid Muhammad, Emmy Hafild, Lili Hasanuddin) mengenai Mekanisme Preventif dan Penyelesaian Konflik Kehutanan Terutama HTI pada rapat di Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan, Departemen Kehutanan, 1 Februari 1996.

Kasus-kasus konflik pelaksanaan HTI dengan masyarakat selalu memiliki ciri yang sama, yakni pembangunan areal HTI dilaksanakan pada lahan-lahan milik adat masyarakat serta terjadinya perusakan sumber-sumber ekonomi mereka, seperti penebangan pohon-pohon madu, damar, tengkawang, atau bahkan kebun-kebun masyarakat tanpa ada dialog terlebih dahulu, apalagi ganti rugi. Hal inilah yang kemudian menimbulkan keberatan masyarakat terhadap pelaksanaan HTI di daerah mereka.

Dari kasus-kasus konflik dan tuntutan di atas, kita dapat mengambil kesimpulan umum bahwa konflik dimulai dengan pembukaan sebuah daerah hutan untuk kepentingan hutan tanaman industri (HTI). Ternyata

---

12 Lihat surat dari Alas Kusuma Group kepada Ketua Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia, tanggal 21 Juni 1996.

sebagian dari daerah konsesi itu adalah hutan ulayat penduduk lokal. PP-HTI yang tidak tahu menahu mengenai hukum adat dan tanah ulayat, memotong habis semua pohon yang tumbuh di area tersebut, termasuk pohon-pohon milik ulayat penduduk setempat. Penduduk lalu menuntut perusahaan HTI tersebut untuk membayar ganti rugi. Ketika jumlah ganti rugi tidak menemui persetujuan kedua belah pihak maka konflik fisik sangat mungkin untuk pecah.

Saya tidak akan membahas konflik ini di sini secara panjang lebar. Yang ingin saya tekankan di sini hanyalah meskipun pemerintah melalui peraturan-peraturan tertentu telah berusaha mengerdilkan kedudukan dan mempersempit pelaksanaan hak ulayat, ternyata komunitas lokal tidak hirau akan peraturan tersebut. Bagi mereka hak ulayat tetap hidup dan berfungsi. Mereka menuntut hak ulayat itu dihormati oleh pihak lain. Jika tidak, mereka siap untuk melakukan tindakan fisik sebagaimana yang terlihat dalam kasus Kecamatan Sandai seperti yang telah diceritakan di atas.

Sementara itu bagi pihak PP-HPH dan PP-HTI, persoalannya terletak pada ketidak-jelasan batas-batas hak ulayat dan tidak adanya bukti-bukti tertulis tentang hak ulayat. Banyak PP-HPH yang mengeluh tentang hal ini dalam rapat-rapat Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia. Pihak perusahaan cenderung mencari selamat. Mereka siap menghargai hak ulayat tersebut, jika hal itu memang ada, demi keselamatan perusahaan. Namun hal ini tidak pernah dinyatakan dengan tegas dan jelas oleh Departemen Kehutanan ketika mereka menerima daerah konsesi mereka. Oleh Departemen, hal ini tampaknya diserahkan saja penyelesaiannya kepada perusahaan itu sendiri. Akibatnya, mereka tersandung dengan konflik hak ulayat dengan masyarakat lokal tradisional.

PERKEMBANGAN PADA PERIODE PEMERINTAHAN HABIBIE

Perkembangan terakhir tentang kebijakan pemerintah mengenai posisi dan fungsi hukum adat di bidang kehutanan yang masih sempat saya pantau adalah pada masa pemerintahan mantan Presiden B.J. Habibie, ketika posisi Menteri Kehutuanan dijabat Ir. Muslimin Nasution. Pemerintahan Habibie sangat produktif menciptakan undang-undang dan peraturan baru, termasuk di bidang kehutanan. Apakah yang terjadi dengan hukum adat dan tanah ulayat dalam peraturan kehutanan pada masa itu?

Pertama, meskipun perombakan terhadap UUPK 1967 telah dimulai sejak lama, namun percepatannya sangat gencar dilakukan pada masa Menteri Kehutanan Nasution. UUPK 1967 ini secara absah digantikan dengan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 (UU 41/1999), pada 30 September 1999. Sebelum itu PP 21/1970 telah diganti terlebih dahulu dengan PP No. 6 Tahun 1999 pada 27 Januari 1999.

Satu hal yang menonjol dari produk-produk legal masa pemerintahan Habibie adalah semangat otonomi daerah, yaitu mengembalikan kekuasaan dan hak masyarakat daerah yang selama ini dipegang secara berlebihan oleh Pemerintah Pusat. Hal lain adalah pengaktifan peranan koperasi dalam kegiatan ekonomi, termasuk dalam ekonomi kehutanan. Kedua semangat ini tercermin dalam UU 41/1999. Namun demikian, status dan fungsi hukum adat dan tanah ulayat masih belum mendapat tempat berarti dan jelas dalam UU 41/1999 ini. Terkesan, penyusun undang-undang ini sangat berhati-hati, mengingat duduk persoalan hukum adat dan tanah ulayat memang masih belum jelas.

Seterusnya, penggantian PP 21/1970 dengan PP 6/1999 merupakan perubahan yang cukup berarti di sektor pengusahaan hutan dan pemungutan hasil hutan pada hutan produksi. Mestinya PP ini keluar lebih awal. Namun demikian, dalam PP 6/1999, posisi dan fungsi hukum adat dan tanah ulayat hanya disinggung sekilas. Di sini dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan yang lebih rinci akan diatur lebih lanjut oleh Menteri Kehutanan. Di mana dan kapan ketentuan-ketentuan itu akan dikeluarkan? Hingga akhir jabatan Menteri Nasution, ternyata ketentuan tersebut masih dalam bentuk rancangan. Belum sempat diundangkan. Dua di antara rancangan tersebut akan saya bahas di bawah ini.

Dalam kapasitas saya sebagai mantan anggota Komisi Pembinaan HPH (APHI), saya secara kebetulan memperoleh dua dokumen penting yang menyangkut hukum adat dan tanah ulayat di areal hutan. Dokumen pertama adalah "Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.85 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Hutan Adat disingkat "Rancangan PP tentang Hutan Adat". Dokumen kedua adalah "Rancangan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 85/Kpts-II/1999 tentang Pengukuhan dan Pengelolaan Wilayah Masyarakat Hukum Adat di Dalam Kawasan Hutan Negara" disingkat "Rancangan SK Menhut Tentang Masyarakat Hukum Adat". Dalam kedua rancangan PP dan SK ini jelas terbaca semangat untuk menghidupkan kembali jiwa hukum adat di sektor kehutanan sesuai dengan amanat dan jiwa UUPA 1960. Kedua rancangan ini dapat dikatakan sebagai revisi radikal dari prinsip-prinsip hukum adat yang selama ini telah dibekukan UUPK 1967, PP 21/1999, dan SK Menhut 251/1993. Saya tidak dapat membayangkan apa yang akan terjadi dengan PP-HPH dan kegiatan pengusahaan hutan produksi di luar Jawa seandainya rancangan PP dan SK ini sempat diundangkan.

Dalam Rancangan PP tentang Hutan Adat misalnya, Pemerintah membuka dan mendorong inisiatif penelitian tentang keberadaan suatu masyarakat hukum adat di daerah tertentu. Penelitian dapat dimulai oleh Pemerintah ataupun masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Apabila memenuhi syarat, masyarakat hukum adat tersebut akan diakui keberadaannya oleh Pemerintah dan hak tenurial atas hutan ulayatnya akan dijamin. Mereka dapat mengusahakan sendiri hutan ulayat tersebut sesuai dengan pengetahuan, teknologi, dan kearifan setempat. Kesempatan ini seperti ini tidak akan pernah terbuka pada periode pemerintahan Orde Baru karena pemerintahnya memang tidak pernah punya *goodwill* untuk mengakui keberadaan masyarakat hukum adat.

Sementara dalam Rancangan SK Menhut tentang Masyarakat Hukum Adat dikatakan bahwa Pemerintah akan mengakui hak ulayat suatu masyarakat hukum adat atas suatu kawasan hutan, meskipun kawasan hutan tersebut sedang menjadi hutan konsesi suatu PP-HPH tertentu. Hutan tersebut harus dapat dibuktikan oleh masyarakat hukum adat tersebut sebagai hutan ulayat mereka sebelum izin HPH dikeluarkan untuk kawasan hutan tersebut. Apabila mereka dapat membuktikannya, maka izin HPH tersebut di atas kawasan hutan tersebut tidak akan diperpanjang dan kawasan hutan tersebut dikembalikan kepada masyarakat hukum adat pemiliknya. Dalam peraturan ini, terbuka kemungkinan bagi masyarakat hukum adat untuk mendapatkan kembali hutan ulayat mereka meskipun harus melalui perjalanan yang panjang. Di sini kita melihat adanya *goodwill* dari Pemerintah dalam menanggapi tuntutan hukum adat.

ANALISIS DAN KESIMPULAN

Mengingat tempat yang terbatas, juga keterbatasan dalam sumber informasi, kiranya uraian saya mengenai posisi dan fungsi hukum adat pada masa pemerintahan Orde Baru saya cukup kan sampai di sini. Kesimpulan apa saja yang dapat kita tarik dari dari uraian di atas?

*Pertama***,** kita harus memutuskan apakah masyarakat hukum adat, hukum adat, dan hak ulayat masih diakui eksistensinya di Indonesia? Ini perlu dipertegas, karena situasi umum di Indonesia masih ambigu. Sebagian ahli hukum dan instansi pemerintah mengakuinya, sedangkan sebagian lain menafikannya[13] .

Pada periode Pemerintahan Orde Baru, hukum adat dan hak ulayat sengaja dibekukan demi pembangunan ekonomi nasional. Pemerintah Orde Baru taat akan prinsip "ekonomi pertumbuhan". Dalam prinsip ini, PP-HPH, PP-HTI, modal dan teknologi asing jauh lebih berharga sumbangannya untuk pertumbuhan ekonomi negara dibandingkan dengan sistem produksi tradisional masyarakat hukum adat. Sementara itu, pada masa Menteri Nasution (periode Presiden Habibie) terlihat tanda-tanda untuk menghidupkan kembali hak-hak tradisional masyarakat hukum adat. Upaya ini nampaknya dilandasi oleh prinsip pembangunan ekonomi baru yang lebih demokratis, desentralisasi, dan berkeadilan. Namun demikian, semangat ini tidak dilandasi dengan pengetahuan luas dan mendalam tentang hukum adat itu sendiri. Juga terkesan perubahan tersebut dilakukan serba terburu-buru.

---

[13] Lihat antara lain Roedy Haryo Widjono AMZ. 1991. "Hak Ulayat di Kalimantan: Antara Ada dan Tiada", dalam Harian *Manuntung* 18-19 Maret 1991.

Dalam hal ini, kami mengambil posisi bahwa masyarakat hukum adat, hukum adat, dan hak ulayat masih ada di tempat-tempat tertentu di Indonesia, khususnya di luar Jawa. Hak ini perlu dihormati. Mereka adalah warisan budaya bangsa yang masih hidup dan dilaksanakan di berbagai tempat tertentu. Mereka masih berfungsi efektif dalam menjaga tatanan sosial, khususnya dalam menjaga konflik antara suku-bangsa, atau sub-suku-bangsa yang bertetangga. Mereka adalah bagian dari kearifan tradisional atau *local knowledge*. Oleh karena itu, dalam rangka pengelolaan hutan alam secara lestari, hukum adat dan hal ulayat ini perlu diakomodasikan ke dalam sistem hukum dan peraturan nasional tentang pengelolaan hutan.

*Kedua***,** kita harus berlaku tegas, terbuka, dan adil. Hak ulayat harus didefinisikan dengan jelas dan batas-batasnya harus ditetapkan secara adil bersamaan dengan waktu penetapan suatu area konsesi hutan produksi. Hal ini dulu dilakukan pemerintah kolonial Belanda ketika menetapkan kawasan hutan negara di Pulau Jawa. Bahkan, jika di dalam kawasan hutan yang direncanakan tersebut terdapat *enklave* ladang penduduk, pemerintah akan memberi ganti rugi[14]. Sebaiknya kita meninggalkan jauh-jauh sistem *domein verklaring* peninggalan hukum kolonial yang berlaku sewenang-wenang terhadap rakyat. Dengan demikian, kedua belah pihak yang bersengketa, yaitu perusahan-perusahaan kehutanan di satu pihak, dan masyarakat lokal tradisional di pihak lain, sama-sama tahu hak masing-masing. Mereka sama-sama merasa terlindungi haknya, sehingga kemungkinan untuk konflik di antara mereka dapat dikurangi, atau bahkan dihilangkan.

---

[14] Lihat Amri Marzali. 1992. *The Urang Sisi of West Java: A Study of Peasants Responses to Population Pressure*. Disertasi Ph.D. bidang Antropologi. Boston University, USA.

*Ketiga***,** dalam rangka membangun masyarakat desa yang maju, mandiri, dan berkembang, khususnya pada masyarakat yang masih melaksanakan sistem perladangan berpindah di luar Jawa, perlu ditetapkan batas-batas wilayah desa yang jelas. Penetapan ini mungkin dapat dilakukan sejalan dengan butir 2 di atas.

*Keempat***,** agar masyarakat lokal tradisional, khususnya di luar Jawa, makin mengerti bahwa mereka kini sudah berada di bawah sistem hukum negara Republik Indonesia, dan karena itu harus berperilaku sesuai dengan hukum tersebut, perlu usaha penyebarluasan peraturan-peraturan nasional berkaitan dengan tanah dan hutan. Kita sebaiknya ingat bahwa perlilaku (*behaviour)* yang tertib didahului oleh pengetahuan (*knowledge)* tentang aturan-aturan ketertiban tersebut.

*Kelima***,** untuk mencapai tujuan-tujuan pada butir-butir di atas, kiranya perlu dilakukan penelitian inventarisasi yang mendalam dan komprehensif tentang ciri-ciri masyarakat hukum adat, hukum adat, dan hak ulayat di berbagai daerah di Indonesia, khususnya di daerah-daerah yang sebagian besar penduduk masih melakukan sistem perladangan berpindah di luar Jawa. Penelitian seperti ini pernah dilakukan pemerintah kolonial Belanda di Jawa dan Madura, sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Agraria 1870[15]. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar pembuatan ketetapan tentang eksistensi masyarakat hukum adat dan hak ulayat. Tanpa pengetahuan yang mendalam dan luas tentang masyarakat hukum adat, hukum adat, dan hak ulayat, maka kebijakan yang keluar dikuatirkan bersifat tidak bijaksana.

[15] Lihat tulisan Hiroyoshi Kano. 1984. “Sistem Pemilikan Tanah dan Masyarakat Desa di Jawa pada Abad XIX”, dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah*, penyunting Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. Jakarta: Gramedia.

STRUKTUR DAN KONFLIK AGRARIA

Struktur Agraria, Proses Lokal dan Pola Kekuasaan
Sajogyo

Penataan Keagrariaan dan Pertanahan Wujud Kesinambungan Pertanian
Siswono Yudo Husodo

Petani dalam Perspektif Moral Ekonomi dan Politik Ekonomi
Syaiful Bahari

Menuju Pola Penguasaan Tanah yang Adil dan Merata (Kasus Implementasi Pemetaan Partisipatoris Hak-Hak Tenurial pada Sumberdaya Hutan di Kalimantan Barat)
Endriatmo Soetarto

Transisi Penyakapan dalam Industri Pertanian
Ivanovich Agusta

Konflik Pertanahan (Agraria)
Lutfi I. Nasoetion

Sajogyo

STRUKTUR AGRARIA, PROSES LOKAL, DAN POLA KEKUASAAN

Di dalam upaya mengamandemen UUD'45, Iwan Gardono (sosiolog dari UI, Depok) menganjurkan agar kita tidak membatasi diri pada sudut normatif dan legal, tetapi mempertimbangkan kondisi sosiologis dan empirik masyarakat Indonesia. Perhatian khusus harus diberikan kepada berbagai lapisan (petani, nelayan, buruh, pengusaha lain, dll.). Atas catatan itu kita akan dapat menetapkan konstitusi baru yang lebih "populis" dalam mencapai "bangunan sosial" yang lebih adil dan tangguh. Sebaliknya, jika hal "kebhinekaan" Indonesia (vertikal) tak terangkat, bisa berakibat massa "poros bawah", mayoritas terlupakan dan dibiarkan tertinggal.

Dalam makalah itu, Iwan Gardono S. mengutip data penggolongan rumah tangga di Indonesia, membanding tahun 1975 dan 1993 (data Sistem Neraca Nasional Ekonomi Indonesia, BPS, 1993)

Tabel 1

Penduduk Menurut Golongan Rumah Tangga, (total penduduk), 1975-1993

	GOLONGAN RUMAH TANGGA	JUMLAH PENDUDUK (%)	
		1975	1993
1	Buruh tani	11.7	10.0
2	Petani Gurem (< 0.5 ha)	22.2	27.3
3	Pengusaha Pertanian (0.5-1 ha)	12.0	6.2
4	Pengusaha Pertanian (> 1 ha)	13.7	6.4

Sumber: Biro Pusat Statistik: Sistem Neraca Sosial Ekonomi Indonesia 1993. Jakarta: Biro Pusat Statistik, 1996:108.

Di masa antara tahun 1975-1993 dalam total penduduk Indonesia, jumlah rumah tangga petani menurun dari 48% menjadi 40%, buruh tani menurun sedikit dari 12% menjadi 10%. Sebaliknya bukan-petani di desa naik dari 18% menjadi 22% dengan golongan "atas" di antara bukan petani menjadi lebih besar dari "golongan rendah". Di lingkungan kota, golongan bukan petani juga meningkat dari 15% menjadi 24%, dengan latar belakang jumlah penduduk (rumah tangga) kota meningkat dari 17% menjadi 27%. Data susunan penduduk itu menggambarkan perubahan struktural. Secara

relatif pertanian berkurang artinya dibanding sektor tersier (dagang, jasa) dan sekunder (industri) yang dimungkinkan oleh surplus pertanian. Juga tampak gejala gerak panduduk dari desa ke kota, ada yang musiman dan ada yang permanen. Proses itu telah mengurangi kemiskinan, di desa maupun di kota, juga mencakup lapisan rumah tangga tunakisma atau nyaris tunakisma dan petani gurem, sering disertai polarisasi di pedesaan (Thorbecke).

Di awal tahun 1970-an terbit dua buku yang sempat menjadi bahan debat mengenai keadaan masyarakat desa di Jawa dengan fokus perhatian pada petani. Buku pertama adalah *Involusi Pertanian* ditulis Geertz yang baru diterjemahkan 10 tahun sejak terbit di Amerika. Buku kedua adalah buku tentang "Desa Srihardjo" (dan Kemiskinan) yang ditulis oleh Singarimbun (antropolog) dan Penny (ekonom).

Dalam pola "involusi pertanian" yang menurut Geertz terjadi di pedesaan Jawa, masyarakat desa dicirikan oleh suatu sistem usaha tani padi sawah "di antara petani kurang nampak diferensiasi". Walaupun produktivitas padi sawah meningkat dalam jangka lama, dalam proses itu terus menerima tambahan tenaga kerja dari pertumbuhan penduduknya. Terjadilah "involusi" suatu perkembangan degeneratif (produktiviktas per orang *mandeg*) dengan hasil "kemiskinan terbagi". Istilah "involusi" diperkenalkan Geertz dalam sketsa garis besar perkembangan masyarakat dan budaya Jawa di masa kolonial (abad 19). Sebagai perbandingan, ditampilkan kasus Jepang di masa Meiji, abad ke-19, yang mengalami modernisasi dan pertumbuhan ekonomi dan pertanian sempat merupakan sumber utama biaya pembangunan bangsa.

Di dalam kata pengantar buku terjemahan itu, kami membantah pelukisan

Geertz, seakan-akan di desa Jawa tak terjadi diferensiasi pertanian. Berdasarkan pengamatan kami di lapangan, sejak masa menjadi mahasiswa di Bogor (awal 1950-an). Di desa Jawa waktu itu sudah jelas ada lapisan atas di antara petani yang haus akan peluang usaha yang lebih menguntungkan, siap mencoba setiap teknologi baru (bibit baru, dll.) dari dinas pertanian. Bagaimanapun, buku Geertz itu berjasa dalam menimbulkan debat dan memberi dorongan kepada peneliti pedesaan, terutama pada aspek penggalian data sejarah desa di Jawa. Bagi kami karya itu menjadi contoh karya seorang ilmuwan, antropolog, yang sempat mengajukan pertanyaan mendasar: Kapan para pemimpin di Indonesia mampu menunjukkan ide pemecahan masalah pertanian (dan pedesaan), khususnya pemecahan masalah "desa Jawa"? Pokok masalah itu dia kembalikan ke masalah budaya, layaknya seorang antropolog yang prihatin.

Buku "Desa Srihardjo" (Yogyakarta, 1973) adalah hasil studi kasus M. Singarimbun, hasil kerja antropolog selama setahun menjadi tamu di desa itu. Hasil penelitiannya terutama menjadi bekal penulis dalam menekuni masalah kependudukan, yang condong "demografi sosial". Di Universitas Gadjah Mada kajian kasus desa itu menjadi dasar pendalaman kajian untuk mencari pemecahan masalah "keluarga berencana" (KB) dan masalah tenaga kerja, dengan menggunakan metode survei. Di lain pihak studi KB itu sempat menunjukkan sisi "advokasi", khususnya dalam eksperimen cara-cara memperkenalkan pemakaian alat KB kondom lewat jalur pos!

Buku "Desa Srihardjo" terutama dicirikan oleh analisis "ilmu hitung ekonomi", tak lain karena dorongan penulis kedua, seorang ekonom pertanian (D.H. Penny) dari ANU, Canberra. Hasil kajian itu berkesimpulan bahwa dengan penguasaan tanah yang timpang, separuh penduduk (di

lapisan bawah) yang tak cukup luas tanahnya tergolong miskin.

Di kemudian hari terbit buku kedua dari sumber data kasus desa itu, ditulis oleh M. Ginting dan D.H. Penny, yang mengupas arti pemilikan tanah pekarangan bagi penduduk di sana. Ini sisi lain dari desa padi sawah yang dalam budaya petani Jawa memberi tempat bagi usaha pekarangan, di atas tanah sekitar rumah, merupakan penghasil tambahan pendapatan (uang) yang berarti bagi rumah tangga tanah sempit.

Suatu proyek yang diberi nama Survei Agro Ekonomi (SAE) lahir tahun 1965, dengan SK Menko yang menetapkan Menteri pendukung (Menteri Pertanian pendukung pokok), mengingat kepentingan yang tertuju pada pembangunan pertanian dan pedesaan. Suatu Badan Kerja dibentuk dengan tugas mengkoordinasi pelaksanaan survei atas sejumlah pilihan "masalah" yang ditetapkan. Ketua Badan Kerja itu ditetapkan dari kalangan kampus IPB Bogor, untuk masa 4 tahun pertama menjalin kerja sama dengan sejumlah dosen peneliti di 5 kampus lain (dua di Jawa, dua di Sumatera, dan satu di Sulawesi). Dana dari Ford Foundation memberi peluang kehadiran berkala seorang konsultan dari Belanda Prof. E. de Vries yang kita kenal tesisnya tahun 1930-an di Wageningen, yaitu Pertanian dan Kesejahteraan di Kabupaten Pasuruan.

Pilihan masalah yang digarap SAE beragam. Kerangka pemikiran mencakup peluang sumberdaya pertanian, produktivitas usaha tani (beragam produk) dan menyoroti segi-segi kelembagaan, a.l. jalur pemasaran. Perihal organisasi SAE dan metode penelitiannya, kami pernah rangkum dalam tulisan yang merupakan bab penutup di buku suntingan Prof. Koentjaraningrat mengenai *Metode Penelitian Masyarakat*, tahun 1967.

Mulai tahun 1969, karena hasrat mengikuti proses kemajuan program Bimas yang mendorong petani padi sawah (dibekali bibit unggul baru dari IRRI), sasaran masalah survei SAE terpusat pada topik "masuknya Revolusi Hijau" di pedesaan kita. Masa "tahapan kedua" SAE itu kami ikuti sampai tahun 1972 di mana sebagian besar peneliti mulai direkrut di antara staf muda di lingkungan Departemen Pertanian.

Sejak tahun 1969 bergabunglah seorang ekonom pertanian (W. Collier), asal dari AS, berkat dukungan dana dari Ford Foundation, terkait dengan upaya menarik dukungan profesional dari Agricultural Development Council (ADC) dari AS yang aktif di Asia dalam mendukung penelitian dan penyuluhan pertanian. Dalam masa dua tahun pertama sudah jelas hasil survei di sejumlah desa kasus di Jawa dan Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa petani padi sawah sebagai "petani rasional", yang mempraktikkan teknologi baru di sawah dengan hasil yang meyakinkan. (Jika menengok ke masa awal Bimas itu orang tak habis pikir mengapa memakai lebih banyak pendekatan "*top down*" dan kurang mengikuti penyuluhan yang mendidik, seakan-akan petani kita "tak rasional").

Temuan SAE yang tergolong "berita heboh" dari masa awal Revolusi Hijau adalah bahwa dalam proses Revolusi Hijau banyak tenaga buruh tani di desa di Jawa, terutama buruh panen dengan upah "natura" tersisihkan di desa Jawa. Terjadi juga peralihan alat panen dari ani-ani ke sabit. Pada saat itu, juga muncul fenomena pengerahan buruh panen secara "terbatas" oleh "pengusaha-pemborong panen gabah"—bukan padi bertangkai—yang dipercaya oleh petani pemilik sawah. Waktu itu juga mulai berkembang usaha kecil penggilingan gabah (*huller*) yang juga menyingkirkan buruh wanita. Timmer, (ekonom di Bappenas) yang menulis perihal "pilihan

teknologi" (baru), menganggap fenomena tersebut sebagai konsekuensi pilihan garis baru Revolusi Hijau. Sekalipun ada banyak buruh wanita tergusur dari pola lama, dengan volume produksi gabah yang meningkat tinggi, masih membuka peluang baru nafkah bagi wanita!

Setelah tak lagi aktif di Proyek SAE, kami sempat menulis satu makalah *Modernization without Development* yang merangkum pengamatan atas kasus awal Revolusi Hijau di pedesaan Jawa. Makalah tersebut ditulis untuk suatu seminar FAO di Bangkok, tahun 1973. Pada makalah tersebut dikemukakan bahwa memang Revolusi Hijau adalah salah satu bentuk "modernisasi" untuk memperbaiki nasib "petani" di lapisan atas di desa. Namun, Revolusi Hijau tidak mnyentuh petani gurem dan buruh tani. Mereka masih tertinggal, belum terangkat dalam "arus pembangunan" yang berarti perbaikan hidup yang lebih "maju". Kenaikan upah buruh tani padi sawah baru menjadi kenyataan sepuluh tahun kemudian!

Setelah sejak tahun 1972 SAE dipimpin oleh pakar "orang dalam" Departemen Pertanian (A.T. Birowo), mulai tahun 1974 dengan dukungan dana baru dari Ford Foundation, Program SAE berlanjut dengan tahap baru yang bertema "Studi Dinamika Pedesaan" (SDP). Pada studi ini peran seorang konsultan antropolog semakin penting, yaitu B. White. Beliau telah menulis tesis atas kasus suatu desa di Yogyakarta. Pada awalnya, sejumlah desa di sepanjang Sungai Cimanuk (dari desa gunung sampai desa pantai) menjadi pusat perhatian SDP. Pada tahap lebih lanjut dilakukan suatu studi ulang di desa-desa yang awal 1970-an (pada masa Revolusi Hijau) pernah disurvei. Desa yang terpilih dominan desa padi sawah di Jawa dan Sulawesi Selatan.

Tahun 1984, terbitlah buku suntingan F. Kasryno (peneliti yang "berkembang dalam SAE"), berjudul *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan*

di Indonesia (Yayasan Obor, Indonesia). Pada buku tersebut sejumlah peneliti angkatan muda "sosial-ekonomi" tampil menulis sejumlah 7 bab sub-tematik, meliputi topik penguasaan tanah, perkembangan teknologi dan mekanisasi, penyerapan tenaga kerja pertanian dan tingkat upah, penyerapan tenaga kerja di luar pertanian di desa, distribusi pendapatan, pola pengeluaran rumah tangga dan arti modal bukan tanah, serta pola kredit pertanian. Analisis ekonomi jelas menitikberatkan ekonomi kelembagaan dan dalam suatu kerangka pemikiran mengacu contoh analisis ekonomi neo-klasik. (Ralat: ada dua orang peneliti bukan angkatan-muda, berdua penulis Bab Penguasaan Tanah).

Pada bab penutup, penyunting mengacu suatu "alternatif" pembangunan ekonomi pedesaan, khususnya pemikiran Johnston dan Clarke (*Redesigning Rural Development*, 1982) yang mencantumkan *land reform sebagai* salah satu program pada daftar Program Pembangunan. *Land reform* dimaksudkan sebagai upaya mempengaruhi hubungan antara pola distribusi tanah usaha tani dan distribusi pendapatan. Rujukan berupa satu bagan itu tak berarti penyunting membahas hal "*land reform*"! Sebagai "pengganti" kebijakan, penyunting menganjurkan suatu sistem pajak progresif yang dikenakan atas pemilik tanah. Dari hasil pembayaran pajak progresif golongan pemilik tanah luas, akan tersedia dana untuk membantu memajukan usaha pengusaha kecil-gurem di lapisan bawah. Satu bab yang mengupas hal "penguasaan tanah" lain lagi anjurannya yaitu suatu *tenancy reform* karena pada praktiknya UU Bagi Hasil tahun 1960 tidak dijalankan. Sebaliknya penulis bab itu menilai "tak guna menyebut hal *land reform*" karena di masa Orde Baru itu tak ada tempat bagi ide besar itu.

Aspek dinamika pedesaan yang diangkat dari studi banding sejumlah desa di dua masa itu (1971, di awal petani mengenal bibit unggul baru dan

1982, sepuluh tahun kemudian) terpusat pada studi "transformasi agraria" yang terjadi karena pengaruh "Revolusi Hijau". Studi hubungan antara pola distribusi tanah dan distribusi pendapatan (di antara petani dan buruh tani khususnya) dalam Studi Dinamika Pedesaan SAE itu boleh dikata merupakan uji-ulang di banyak desa atas suatu temuan pokok dari studi desa kasus Yogyakarta, yang pernah dilakukan B. White sebelum tahun 1970. Hasil studi desa itu menemukan perbedaan strategi pola nafkah. Rumah tangga di lapisan bawah (petani gurem, buruh tani) berpola "aman dan selamatkan diri", di lapisan di atasnya berpola "konsolidasi", dan baru di lapisan paling atas (tanah cukup, juga peluang usaha di luar pertanian) berpola "akumulasi modal".

Bab lain yang mengupas pola distribusi pendapatan (dikaitkan luas tanah yang dikuasai) mengutip suatu bagan/grafik yang pernah diacu dalam suatu makalah (B. White dan R. Sinaga) di Seminar HIPPIIS di Malang, 1973 yang bertema "Kemiskinan Struktural". Sebagai catatan, pada bagan itu dibedakan antara pertanian yang *land based* dan *non-land based*, tanpa ada penjelasan apapun dalam mengupas hal "distribusi pendapatan". Mungkinkah misalnya usaha ternak ayam dalam "baterai" tergolong *non-land based*? Artinya, yang sarat teknologi tinggi. Ini satu peluang di mana usaha tani sempit dapat menjadi sumber pendapatan lebih tinggi, karena produktivitas per meter persegi lebih tinggi, begitu juga per orang pekerja. Hanya, syarat tingkat pemodalan lebih tinggi (peluang teknologi tinggi) umumnya di luar jangkauan petani sempit.

Buku suntingan F. Kasryno merupakan laporan studi di aras nasional (bahasa Indonesia) mengenai proses meningkatnya produktivitas padi sawah yang berakibat beda pada petani lapisan atas dan petani gurem serta buruh tani di lain pihak, 1971-1982. Sementara itu, kasus hasil Studi Dinamika

Pedesaan (SAE) itu dilaporkan oleh B. White dan G. Wiradi dalam bahasa Inggris, dalam satu bab di buku berjudul "Agrarian Transformations" (suntingan Hart, Turton, dan White, 1989). Pada laporan itu, dilaporkan pula kondisi di negara tetangga: Malaysia, Thailand, dan Filipina.

Pada laporan di atas, bab kasus Indonesia itu berjudul "*Pola Ketimpangan di Desa yang Berakar Pada (Dasar) Pertanian dan Non-Pertanian*". Patut dirujuk di sini pengakuan bahwa perubahan hubungan produksi di pertanian yang dikaji itu, belum mencukupi sebagai kajian pencirian keragaman kelas di pedesaan atau kajian "struktur agraria" yang lengkap. Transformasi agraris di desa-desa padi sawah menunjukkan munculnya golongan "petani komersial-paruh waktu, majikan" di satu pihak dan lapisan buruh tani tunakisma (tanpa tanah) yang merupakan golongan berstatus "semi-proletar". Jika kita banding dengan istilah "marhaen" —bukan proletar— (Bung Karno, dari tahun 1920-an), maka di Jawa transformasi telah berkembang lebih jauh, yang prosesnya dipercepat sejak tahun 1970-an.

Di satu bab pengantar (B. White) di buku "Transformasi Agraria" itu, ada catatan agar kita membedakan proses diferensiasi dari beragam aspeknya, sebab-sebabnya, mekanismenya, dan beragam indikatornya. Lagi pula peneliti perlu melaporkan konteks dimana diferensiasi itu terjadi (konteks politik, budaya, aras daerah dan nasional) juga beragam kendala yang menghambat proses diferensiasi itu.

G. Hart yang pernah melakukan studi di pedesaan dekat Semarang (di masa Bimas berlangsung yang bersasaran petani padi sawah) di satu bab lain di buku suntingan yang sama, mengupas konteks "pengaruh Negara": contoh Program Bimas itu di bidang ekonomi, dan lebih mendasar lagi di

aras politik masa Orde Baru itu dimana "desa-desa di Indonesia telah di-nasionalisasi" (istilah Bremen). Yang penting dalam proses "Negara yang Menang" itu golongan pemimpin di desalah (termasuk petani komersial itu) yang menjadi alat pendukungnya (klien).

Studi Dinamika Pedesaan SAE itu, terpusat pada apa yang dikerjakan rumah tangga di desa pada beragam lapisan (metode survei), dan hanya secara terbatas dapat mencatat apa arti keunggulan petani komersial itu yang terbanyak menikmati subsidi pupuk dan lain input maupun kredit murah lainnya yang ditawarkan oleh Pemerintah. Sempat juga dicatat praktik "periba" oleh petani kaya itu dimana buruh tani lah kliennya (Maklum sejak masa Hindia Belanda belum ada Undang–undang Anti-Riba!).

Hanya studi kasus desa yang mendalam, didasari oleh data sejarah yang cukup lama, yang dapat mengangkat konteks tumbuhnya kekuasaan golongan elite di desa itu. Misalnya studi Hüsken atas satu desa di wilayah suatu Pabrik Gula di Pati, Jawa Tengah, di mana data sejarah tercatat oleh pihak Perusahaan Pabrik Gula, sejak masa Tanam Paksa di abad 19 di Jawa. Data arsip perusahaan itu kini disimpan oleh Negara di Belanda. Dari buku Hüsken (terjemahan, judul *Masyarakat Desa dalam Perubahan Jaman, 1830-1980*) ada satu upaya penulis untuk mencirikan golongan petani elite di desa itu: apakah "kapitalis-periba" ataukah "kapitalis ragu-ragu"? Dalam hal istilah pertama dia coba ikuti uraian seorang ekonom tapi bagi bukan-ekonom tak jelas: apa beda antara "untung" dan "riba", antara "profit" dan "rent"?) Akhirnya sebagai bukan-ekonom Hüsken memilih istilah "kapitalis ragu-ragu"! Kiranya, ini sama halnya dengan arti "Kapitalis Tiruan (Gadungan)" yang menguasai pembangunan ekonomi nasional di masa Orde Baru? (K. Yoshihara).

Studi Dinamika Pedesaan SAE yang dimulai tahun 1974, sejak 1980-an mendapat dorongan dari keterlibatan kita di aras internasional setelah Forum di FAO, tahun 1979 menghasilkan suatu Deklarasi Petani. Indonesia termasuk negara anggota yang mengirim peserta utusan dalam jumlah besar, dipimpin Menteri Pertanian. Sebelum pulang dari Roma ada beberapa peserta dari SAE singgah di Den Haag, Belanda, atas undangan ISS. Lalu ada sepakat mengadakan suatu Lokakarya Masalah Agraria yang diadakan di Indonesia, di Sukabumi. Maka studi yang membanding data tahun 1971 dan 1982 mendukung tema besar "Transformasi Agraria".

Kemudian ada dorongan baru lagi, yang berawal dari prakarsa ISS, Den Haag, tempat B. White menjadi dosen, setelah pamitan dari SAE dan Bogor. Dalam rangka bertugas sebagai konsultan ILO (satu badan lain di IPB) dia menyiapkan suatu makalah yang minta perhatian kita atas nasib pekerja di desa yang bernafkah di luar pertanian. Dengan dukungan dana dari Pemerintah Belanda dan persetujuan Bappenas, maka dilaksanakan studi bersama "peluang kerja di pedesaan, di luar pertanian", terbatas pada Jawa Barat. Di pihak Indonesia ada dua lembaga mitra, yaitu Pusat Studi Pembangunan, IPB, Bogor dan Pusat Studi Lingkungan, ITB, Bandung. Dan di pihak Belanda ada ISS, Den Haag yang diwakili oleh B. White. Maka selama 4 tahunan (sampai 1990) proyek studi itu berjalan di bawah bimbingan dosen-peneliti senior di tiga lembaga itu, ada sejumlah sarjana tampil sebagai peneliti di desa. ISS, Den Haag membuka kantor khusus di Bandung dan merekrut peneliti muda dari berbagai latar belakang. Di IPB, Bogor kecuali dosen muda lebih banyak lagi sarjana baru lulus yang "kerja magang" sebagai petugas lapang, sibuk mengamati, mewawancarai orang dan menulis laporan harian. Di bawah ISS ada juga peneliti calon doktor (bidang ilmu sosial) yang bergabung.

Kecuali memperhatikan segi-segi peluang nafkah pelaku di desa (dari beragam "okupasi", (umumnya nafkah-ganda), ada pula studi aspek kebijakan pemerintah daerah (kabupaten) yang menjadi sorotan dalam peran sebagai pengatur dan pembuat kebijakan yang mempengaruhi peluang kerja dan usaha di desa.

Memang di tiap lembaga mitra sempat dihasilkan sejumlah laporan (dalam hal ISS, Bandung dan PSP-IPB, Bogor lebih dari dua lusinan laporan, ada juga dalam bahasa Inggris, hasil peneliti tamu), tapi sayang sekali tak ada suatu Karya Besar yang merangkum semua hasil kajian secara mendalam, walau sebatas Jawa Barat! Dosen-peneliti senior di dua Pusat di Bandung dan Bogor langsung memasuki masa pensiun dan dosen peneliti di ISS, "keburu" jadi guru besar dan terbenam tugas pokoknya (mengajar, menguji). Di Belanda paling tidak ada dua tesis doktor dihasilkan, dengan pilihan tema spesifik.

Apa kesimpulan tentang kisah pengusaha di desa, baik di lapisan atas (bermula dengan dasar usahatani) maupun pengusaha gurem di lain pihak? Bagaimana pula merangkum kisah buruh paruh-waktu yang mencari nafkah di luar pertanian dan mendapat upah dari kegiatan di desa? Di antara golongan terakhir itu berapa banyak yang "semi-proletar" dan makin banyak yang lebih besar pendapatannya dari lapangan kerja di kota daripada di desa sendiri? Bahkan sudah ada pula proletar "sungguhan" di antara pencari nafkah itu. Proletar yang tak "ragu-ragu" dalam mencoba untungnya di desa maupun di kota dan akhirnya memilih tinggal di kota.

Yang pantas dihargai adalah bahwa ada kelanjutan dari perhatian para peneliti muda, yang pernah membantu di ISS, cabang Bandung (kata

"cabang" kurang tepat). Mereka tergerak untuk membentuk suatu lembaga mandiri yang dapat melanjutkan kelanjutan karya Litbang, dengan memilih jalur perjuangan suatu LSM (NGO). Suatu sumber dana dari Belanda pada awal itu sangat membantu. Pusat perhatian AKATIGA berlanjut pada masalah buruh, pekerja (mencakup pekerja anak), usaha kecil di kota dan desa serta mencakup studi masalah agraria. Suatu majalah berkala merupakan "bendera" yang berkibar dengan jayanya dengan isi yang terjaga bobotnya.

Di antara tesis doktor sosiologi pedesaan di IPB ada satu yang menampilkan kondisi migran dari desa yang mencari nafkah di kota dan masih tetap membantu keluarga di desa asal (kasus kota Bogor oleh Wariso). Ada pula di universitas lain tesis doktor yang memilih kasus pekerja bangunan asal dari desa yang membangun karir di kota (satu di bidang antropologi, Kartini Syahrir dan yang lain ilmu perwilayahan, Tommy Firman). Studi mendalam dari sisi masyarakat kota umumnya laporan terfokus atas pelaku di kota, sebaliknya studi pedesaan terpusat pada hubungan sosial di pedesaan.

Dari pengalaman pribadi mengembangkan studi sosiologi di daerah Gujarat, India J. Breman telah mengikuti jalur: mula-mula tinjauan dari dalam desa, kemudian memperluas wilayah studi meliputi satu wilayah, mencakup kota (kota) yang menjadi pusatnya. Pilihan itu sama baik, (sebagai perbandingan) dengan studi transmigran di desa asal yang disambung dengan studi migran di desa tujuan menetap, mulai "hidup baru". Ada satu studi sosiologi di Bielefeld; kasus satu desa yang "bedol desa" dari Wonogiri dan bertransmigrasi ke desa baru di Bengkulu.
Baik juga di sini mengutip pemikiran Kurtz (2000) yang membandingkan beragam metode studi mengenai "peasant" (petani) yang diikuti oleh bi-

dang studi berbeda. Dari 4 "unsur" definisi "petani" ada satu yang diacu di 5 bidang, yaitu "petani itu pengusaha-pengolah tanah di pedesaan". Yang hanya berpegang pada satu unsur definisi itu saja disebut "minimalis" (contoh: ekonom Popkin : *Petani yang rasional*).

Unsur kedua "peasant" merujuk komunitas petani yang punya pola budaya yang spesifik dan dirujuk oleh bidang Antropologi, Ekonomi Moral (Scott), dan Sosiologi (Weber) yang menambah unsur definisi ini. Unsur ketiga dalam definisi "peasant" merujuk ke sifat "ketergantungan sosial tinggi yang mencirikan komunitas petani ": dirujuk Studi Ekonomi Moral, alur pikiran Marx dan sosiologi Weber. Akhirnya, unsur keempat dalam mencirikan "peasant" adalah bahwa "petani menguasai atau memiliki tanah"; unsur ini tertampung oleh segi pandang Marx dan sosiologi Weber.

Jika dirangkum, membandingkan 5 ragam teori itu yang paling sempit adalah ilmu ekonomi (minimalis) yang membatasi kajian petani sebagai pelaku ekonomi rasional. Sebaliknya sudut pandang paling lengkap mengacu 4 unsur definisi "petani" sekaligus diacu oleh sosiologi Weber. Kasus B. Moore (penulis *Social Origins of Dictatorship*) adalah satu contoh.

Membahas struktur agraria di mana petani terlibat, di atas panggung sosial bersama sejumlah pelaku lain, paling lengkap analisis kita jika mengacu sosiologi Weber. Jumlah kasus studi selengkap itu ternyata tergolong paling langka, di antara 5 bidang yang dibandingkan. Jika Studi Dinamika Pedesaan SAE ditinjau, fokus studi terbatas pada dua unsur definisi petani, yaitu bahwa petani itu pengusaha-pengolah tanah dan kedua bahwa petani menguasai/memiliki tanah. Dua unsur lainnya hanya terangkat secara terbatas sekali. Contoh studi kasus satu desa, diperkuat oleh pendekatan sejarah (antara lain analisa silsilah keluarga elite di desa dan analisis data

sekunder dari arsip sejarah) merupakan contoh sosiologi Weber yang secara lengkap mengangkat struktur agraria yang berkembang di satu lokasi selama suatu masa tertentu (Kasus Hüsken: desa Pati).

Siswono Yudo Husodo

PENATAAN KEAGRARIAAN DAN PERTANAHAN WUJUD KESINAMBUNGAN PEMBANGUNAN PERTANIAN

PENGANTAR

Di bidang keagrariaan, selama ini kita telah memperoleh banyak kemajuan. Lebih dari 22 juta sertifikat hak milik atas tanah telah diberikan kepada masyarakat.Sekitar 850.000 hektar tanah *objek land reform* telah dibagikan kepada sekitar 2 juta petani; sekitar 4 juta hektar areal pertanian baru telah dibuka dan dibagikan kepada lebih dari 2 juta petani; dan sekitar 2 juta kebun-kebun baru telah dibangun pengusaha-pengusaha swasta maupun Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Namun, karena tuntutan dan kebutuhan masyarakat lebih tinggi dari kemampuan kita untuk memenuhinya, dan perubahan-perubahan berlangsung lebih cepat dari kemampuan kita untuk menyesuaikan diri, maka dirasa perlu untuk mengkaji dan menata kembali berbagai peraturan perundangan yang berkaitan erat dengan keagrariaan maupun pertanahan sebagai upaya mewujudkan kesinambungan pembangunan pertanian.

Catatan panjang sejarah Indonesia menunjukkan bahwa secara umum kondisi petani kita serba suram. Petani selalu digambarkan sebagai kelompok sosial yang lemah secara politik maupun ekonomi dan tidak memiliki cukup tanah untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Sebagai penyakap, petani tidak memiliki posisi tawar di hadapan pemilik tanah. Sebagai petani gurem miskin, mereka seringkali ditindas atau diintimidasi untuk melepaskan hak atas tanahnya, kerap juga dipaksa untuk menanam komoditas tertentu sesuai kehendak penguasa. Masih masih banyak lagi gambaran buruk lainnya mengenai petani. Pada masa kolonial, kondisi petani lebih buruk karena adanya pemaksaan kejam melalui sistem ”tanam paksa” (*cultuurstelsel*). Petani dipaksa pemerintah kolonial menanam komoditas tertentu, seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu, dan sebagainya, di atas seperlima bagian tanahnya. Hasilnya kemudian diserahkan kepada pemerintah kolonial untuk diekspor ke Eropa.

Praktik dan kebijakan pemaksaan muncul kembali di saat negara dan bangsa Indonesia telah menyatakan kemerdekaannya, antara lain dalam bentuk praktik-praktik pembebasan tanah yang dilakukan oknum aparat bersama pemilik modal. Pada umumnya konflik yang berkembang dan melibatkan petani menyangkut dua masalah pokok, yaitu berkaitan dengan pemberian ganti rugi yang tidak memadai dan tidak adanya perlindungan hak-hak dalam pemilikan tanah. Rakyat yang secara *de facto* dan *de jure* menguasai tanah, pada banyak kasus selalu harus menerima putusan sepihak (dikalahkan). Pada banyak kasus pembebasan tanah, pemerintah kurang berpihak pada kepentingan rakyat. Di satu sisi pemerintah sangat jelas menggunakan pendekatan formal-legalistik. Di sisi lain, kata-kata untuk kepentingan pembangunan telah menjadi legitimasi berbagai bentuk intervensi negara untuk mengalahkan kepentingan rakyat petani.

Konflik yang terjadi bukan karena rakyat menolak kepentingan pembangunan, kepentingan bisnis atau investasi, tetapi karena prosedur hukum yang tidak dipenuhi. Misalnya penetapan ganti rugi pembebasan tanah dilakukan sepihak tanpa proses musyawarah dengan pemilik tanah dan ganti rugi yang diberikan tidak memadai. Akibatnya, muncul prasangka buruk tentang ”konspirasi” atau persekongkolan antara pemilik modal dan oknum aparat negara. Di sisi lain, karena nilai ekonomi tanah terus meningkat, muncul pula spekulan-spekulan yang menguasai tanah rakyat sehingga jumlah petani tak bertanah (*landless*) terus meningkat.

Sekalipun instrumen pelaksanaan keagrariaan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria), kenyataannya UUPA tidak mampu menjadi rujukan dan faktor penentu dalam mengatasi berbagai problem agraria dan pertanahan. Hal ini disebabkan oleh politik hukum yang sering kali bertentangan dengan makna dan semangat yang terkandung dalam UUPA. Akibatnya, masalah-masalah keagrariaan dan pertanahan bermunculan di berbagai daerah tiada henti mewarnai kehidupan masyarakat sehari-hari. Misalnya, terjadinya pemusatan penguasaan tanah oleh segolongan masyarakat, meningkatnya alih fungsi tanah pertanian subur ke penggunaan non pertanian, semakin menyempitnya lahan pertanian dan fragmentasi pemilikan/penguasaan tanah dan fragmentasi fisik hamparan tanah, semakin bertambahnya jumlah petani gurem dan petani tak bertanah (*landless*), semakin banyaknya petani yang menjadi buruh tani, semakin intensifnya pengurasan sumber daya lokal untuk kepentingan pihak luar, semakin meningkatnya proses penggusuran tanah tanah rakyat termasuk petani, tiadanya jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum terhadap pemilikan dan penguasaan tanah oleh masyarakat tani, dan berbagai persoalan lain yang menyangkut sumber daya tanah. UUPA sebenarnya merupakan wujud implementasi Pasal

33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 di mana *"bumi air termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"*.

PETANI DAN PEMILIKAN/PENGUASAAN TANAH

Penggunaan Tanah

Luas daratan Indonesia mencapai sekitar 191 juta hektar. Berdasarkan Tata Ruang Wilayah, 67 juta hektar (35,4 %) digunakan sebagai kawasan lindung dan sisanya seluas 123 juta hektar (64,6%) digunakan untuk areal budidaya. Dari 67 juta hektar kawasan lindung, 12 juta hektar (18,4%) digunakan untuk keperluan nonhutan khususnya di wilayah Pulau Jawa dan Bali. Di kawasan budidaya, 71 juta hektar (57,7%) masih berupa hutan, khususnya di wilayah Sumatera, Kalimantan, dan Papua.

Tabel 1

Neraca Penggunaan Tanah

		TATA RUANG		JUM-LAH (HA)	PENGGUNAN TANAH			
					KAWASAN BUDIDAYA		KAWASAN LINDUNG	
		KA-WASAN BUDI-DAYA	KA-WASAN LIND-UNG		HU-TAN	NON HU-TAN	HU-TAN	NON HU-TAN
	Sumatera							
	Jawa dan Bali							
	Kaliman-tan Jumlah							
	Sulawesi	190.923.810 (100%)			123.432.164 (100%)		123.432.164 (100%)	

Sumber : BPN, 1999

Sawah di Indonesia pada saat sekarang mencakup areal seluas 7,8 juta hektar, terdiri dari 4,2 juta hektar (53,8%) berupa sawah beririgasi teknis dan 3,6 juta hektar (46,2%) berupa sawah non irigasi.

Tabel 2

Penggunaan Tanah Sawah Menurut Sistem Irigasi

No	Wilayah	Sawah Beririgasi Teknis		Sawah Non Irigasi		Total Luas Sawah	
		Luas (Ha)	%	Luas (Ha)	%	Luas Sawah (Ha)	%
	Sumatera					2.329.224	
	Jawa dan Bali					3.430.698	
	Nusa Tenggara dan Maluku		3.69		4.29	310.144	3.97

Sumber : BPN, 1999

Secara geografis, tanpa memperhatikan sistem irigasi, penggunaan tanah sawah mayoritas terletak di wilayah Jawa dan Bali (43,9%). Sisanya tersebar di wilayah Sumatera (29,8%), Kalimantan (12,8%), Sulawesi (9,2%), Nusa Tenggara dan Maluku (4%) dan sedikit di Papua. Tampak jelas terjadi ketimpangan sebaran sawah antarwilayah.

Struktur penggunaan dan pemanfaatan tanah sawah di Indonesia ditunjukkan dengan ketimpangan antarwilayah. Dari 7.816.430 hektar sawah yang ada di Indonesia, 43,89% berada di wilayah Jawa dan Bali yang mampu memasok (*supply*) 60% kebutuhan pangan nasional. Namun, di balik keunggulan komparatif wilayah Jawa dan Bali dalam hal luasan areal sawah ini, ternyata rasio luas sawah terhadap rumah tangga petani di Jawa dan Bali menunjukkan angka yang cukup memprihatinkan. Secara nasional

rasio luas sawah terhadap rumah tangga petani di Indonesia adalah 0,35 hektar per rumah tangga petani, sedangkan di wilayah Sumatera mencapai 0,63 hektar per rumah tangga petani.

Tabel 3
Rasio Pertanian Sawah terhadap Rumah Tangga Petani

Sawah per Wilayah Tahun 1999

No	Wilayah	Luas Sawah		Jumlah Rumah		Rasio Sawah terhadap Rumah Tangga Petani
		Ha	%	Pengguna Tanah	%	
	Sumatera		29,80	3.680.564	21,41	0,63
	Jawa dan Bali		43,89	9.797.028	57,00	0,35
	Kalimantan		3,97	1.091.968	6,35	0,28

Sumber: BPN, 1999

Pemilikan/Penguasaan Tanah

Pada tahun 1983, persentase usaha tani yang dalam kelompok penguasaan tanah gurem (kurang dari 0,5 hektar) mencapai 40,8% dari total usaha tani. Proporsi ini meningkat menjadi 48,5% dalam waktu 10 tahun kemudian (1993). Peningkatan persentase usaha tani ini diperparah dengan menurunnya angka luasan rata-rata usaha tani gurem dari 0,26 hektar (1983) menjadi 0,17 hektar (1993).

Tabel 4

Distribusi Usaha Tani di Indonesia (1983 – 1993)

No	Kelompok Luas Usaha Tani (Ha)	Distribusi Usaha Tani			
		1983		1993	
		% Usaha Tani	Luas Rata-rata (Ha)	% Usaha Tani	Luas Rata-rata (Ha)
	< 0,5	40,8	0,26	48,5	0,17
	0,5 - 1,99	44,9	0,94	39,6	0,90
	2,0 - 4,99	11,9	2,72	10,6	3,23

Sumber: Sensus Pertanian Indonesia 1993

TANAH: MODAL DASAR PEMBANGUNAN PERTANIAN

Luas tanah seluruh Indonesia sekitar 192 juta hektar. Kondisi iklim tropis memungkinkan untuk membudidayakan sebagian besar tanah di Indonesia untuk usaha pertanian. Jumlah penduduk pada saat ini telah mencapai hampir 210 juta, sekitar 110 juta (52%) bertempat tinggal di Pulau Jawa yang luasnya hanya 13,3 juta hektar atau 7% dari luas daratan Indonesia. Pulau Jawa dibandingkan dengan pulau-pulau lainnya memiliki keunggulan dalam kesuburan tanahnya. Pulau Sumatera yang luasnya sekitar 47 juta hektar dan Sulawesi merupakan pulau harapan, bukan saja kesuburannya yang cukup baik, melainkan juga kondisi iklim dan topografinya memungkinkan untuk pembangunan pertanian secara intensif. Pulau-pulau

besar lainnya, seperti Kalimantan dan Papua ibarat raksasa yang sedang tidur. Di masa depan dengan teknologi yang dapat dikuasai akan mampu menjadi penggerak pembangunan dan pengembangan wilayah.

Pola penguasaan tanah sangat tidak seimbang. Pulau Jawa telah 80% dibudidayakan sangat intensif, sebaliknya Papua yang luasnya sekitar 43 juta hektar baru sekitar 700 ribu hektar atau 1,5% yang telah dibudidayakan, itupun dengan cara kurang intensif.

Tabel 5

Pola Penggunaan Tanah di Indonesia

No	Penggunaan Tanah	Luas	
		Hektar (Juta)	Persen
	Pemukiman perkotaan dan pedesaan	3,0	1,5
	Sawah	8,0	4,2
	Pertanian tanah kering:		
	- Tegalan, ladang	13,0	6,8

Sumber: BPN 1997

Berpuluh tahun telah terjadi proses menyempitnya lahan usaha per kepala

keluarga petani dan sepertinya kita tidak mampu keluar dari masalah tersebut. Inilah masalah paling mendasar yang kita hadapi di dunia pertanian dan inilah penyebab utama munculnya petani-petani miskin; usaha tani yang dilakukan menjadi tidak ekonomis; timbulnya penjarahan lahan di kebun-kebun; rendahnya produktivitas, rendahnya kualitas hasil pertanian, rendahnya daya saing dan lambatnya proses mekanisasi. Oleh karena itu, menjadi sangat strategis untuk mencari cara yang bisa membuat luas lahan petani dari tahun ke tahun semakin meluas.

Bukti-bukti empirik seperti yang terjadi di Australia, Belanda, Brazilia, Thailand, dan Taiwan meyakinkan kita bahwa semua negara yang sukses dalam bidang pertaniannya, dari tahun ke tahun, lahan penguasaan petaninya terus semakin meluas. Proses mekanisasi dapat berjalan secara sehat, produktivitas meningkat, dan petani menjadi semakin sejahtera. Di Amerika Serikat melalui *Home Stead Act 1853*, setiap warga negara yang menganggap lahannya lima tahun berturut-turut di areal yang boleh untuk pertanian, dapat memperoleh hak dari negara atas tanah seluas 100 *Acre* per kepala keluarga petani. Di Australia 100 hektar per kepala keluarga. Apakah bukan sudah waktunya bagi kita menerapkan semacam *Home Stead Act* seperti Amerika Serikat.

Kita perlu memberi kemudahan kepada petani-petani modern untuk memperoleh lahan 2 – 25 hektar per kepala keluarga tani di daerah-daerah pertanian di atas tanah negara untuk dikelola secara modern. Untuk itu, *zoning* perlu dimasyarakatkan sampai ke tingkat kecamatan dan pedesaan/kelurahan agar masyarakat mengetahui persis peruntukan lahan yang ditetapkan pemerintah. Dengan demikian kelak tidak perlu lagi terulang peristiwa peristiwa seperti di Gunung Balak – Lampung yang menyebabkan petani harus membongkar tanaman kopi yang bagus dan

telah diusahakan selama bertahun-tahun. Kita juga menyaksikan tidak produktifnya lahan pertanian yang ada dengan terdapatnya sekitar 2 juta hektar lahan tidur. Untuk menghindarinya mungkin diperlukan insentif pajak. Seperti yang diterapkan di Inggris. Lahan-lahan yang diolah/digarap dengan baik, pajaknya lebih murah daripada lahan yang tidak diolah. Juga rumah-rumah yang tidak digunakan secara penuh, pajaknya tinggi. Kebijakan ini membuat penggunaan lahan menjadi efisien dan produktif. Di negara kita, yang terjadi sebaliknya.

Dalam suasana muram itulah kami mengajak semua pihak untuk mengkaji ulang kebijaksanaan tentang penguasaan/pemilikan, penggunaan dan pemeliharaan tanah pertanian (reforma agraria) agar benar-benar berkiblat kepada kepentingan kesejahteraan petani, pembangunan pertanian yang efisien dan efektif dalam penggunaan lahan, demi kepentingan seluruh bangsa, dan pada gilirannya akan mampu menghasilkan produk-produk pertanian yang dapat bersaing di pasar global. Negara tidak boleh membiarkan dan mendiamkan proses penyempitan lahan usaha tani, lebih-lebih karena diketahui hal itu menjadi sumber terjadinya kemiskinan di desa. Apa jadinya kalau 10 tahun dari sekarang, rata-rata lahan pengusahaan petani menjadi kurang dari 100 M^2 ?

Patut diakui, bahwa sejak beberapa puluh tahun yang lalu telah terjadi kesenjangan pemilikan/penguasaan tanah yang sangat menyolok. Kesenjangan tersebut telah menyebabkan hal-hal sebagai berikut. *Pertama,* semakin bertambahnya jumlah rumah tangga petani (RTP) yang menguasai lahan di bawah 0,5 hektar. Pada tahun 1983, jumlah petani gurem mencapai 9,53 juta RTP. Sepuluh tahun kemudian (1993) meningkat menjadi 10,94 juta RTP dan dari jumlah tersebut 74% di antaranya berada di Pulau Jawa. Angka statistik tersebut menunjukkan bahwa dalam jangka waktu

sepuluh tahun terdapat 1,41 juta RTP yang mengalami proses penyempitan penguasaan lahan pertaniannya. *Kedua,* semakin mengecilnya rata-rata pemilikan / penguasaan lahan pertanian dari 0,93 hektar pada tahun 1983 menjadi 0,83 hektar pada tahun 1993. Di luar Pulau Jawa menurun dari 1,38 hektar menjadi 1,19 hektar dan di Pulau Jawa menurun dari 0,58 hektar menjadi 0,47 hektar.

Struktur penguasaan lahan pertanian tahun 1993 menunjukkan keadaan yang sangat timpang. Sebanyak 70% RTP menguasai lahan pertanian dengan luasan kurang dari 0,5 hektar. Sebagian besar (43%) RTP merupakan kelompok tunakisma atau petani yang memiliki lahan pertanian kurang dari 0,1 ha. Salah satu sebab utama makin menyempitnya pemilikan/ penguasaan tanah keluarga petani adalah ketidakmampuan sektor industri menyediakan lapangan kerja, sehingga jumlah petani secara absolut terus bertambah sedang luas lahan pertanian yang digarap relatif tetap.

Tabel 6

Struktur Penguasaan Tanah Pertanian di Indonesia (1993)

No	Kelompok Luas Penguasaan (Ha)	Rumah Tangga Pedesaan		
		%	%Kumu-latif	%Luas Tanah Yang Dikuasai

Sumber: Sensus Pertanian Indonesia Tahun 1993

Dari tabel ini terungkap bahwa 43% RTP ”miskin tanah” (tunakisma dan

petani dengan luas penguasaan kurang dari 0,1 hektar) hanya menguasai 13% dari luas lahan pertanian, sementara 16% RTP ”kaya tanah” (petani dengan luas penguasaan lebih dari 1 hektar) menguasai hampir 70% luas tanah pertanian. Semakin mengecilnya rata-rata penguasaan lahan pertanian oleh RTP tersebut terjadi akibat fragmentasi pemilikan/penguasaan tanah dan fragmentasi fisik hamparan tanah serta alih fungsi tanah pertanian subur ke penggunaan nonpertanian.

Dari data Badan Pertanahan Nasional (BPN) tahun 1996, diketahui bahwa indeks fragmentasi pemilikan/penguasaan lahan rata-rata 2,14 dan indeks fragmentasi tanah rata-rata 3,93. Artinya pada setiap 1 hektar lahan pertanian rata-rata terdapat 4 persil tanah dan setiap hektar lahan rata-rata dimiliki oleh 2 – 3 pemilik berbeda. Rata-rata keluarga petani memiliki lebih dari 1 persil terpisah. Kondisi seperti itu membuat usaha tani di negara kita menjadi tidak efisien. Dengan tingkat teknologi pertanian yang digunakan dewasa ini, perluasan lahan kurang dari 1 hektar tidak akan mempengaruhi tingkat efisiensi dan produktivitas finansial usaha tani. Fenomena *economic of scale* baru terjadi manakala usaha tani beroperasi pada skala pemilikan/ penguasaan lahan lebih dari 1 hektar. Setelah melampaui batas 1 hektar per kepala keluarga, perluasan pemilikan/ penguasaan lahan akan secara nyata meningkatkan efisiensi dan produktivitas usaha tani. Usaha tani dengan skala pemilikan/penguasaan lahan kurang dari 1 hektar per kepala keluarga hanya mampu memberikan tingkat penerimaan rata-rata 4 kali biaya input (tanpa memperhitungkan biaya tenaga kerja) atau kira-kira 1,4 kali biaya input (dengan memperhitungkan biaya tenaga kerja).

Fragmentasi pemilikan/penguasaan diartikan sebagai pola fragmentasi tanah yang dimiliki/dikuasai oleh suatu Rumah Tangga Petani (RTP) terpencar di beberapa lokasi terpisah. Sedangkan fragmentasi tanah di-

artikan sebagai pola fragmentasi dalam satu hektar hamparan fisik tanah terpisah-pisah dalam beberapa petak dengan pemilik berbeda. Kedua bentuk fragmentasi tersebut mempengaruhi biaya dan manajemen usaha tani. Oleh karena itu, perlu ada upaya yang sungguh-sungguh untuk menghentikan fragmentasi hak pemilikan/penguasaan lahan usaha tani yang luasnya menjadi kurang dari 1 hektar (seperti jual beli, hibah, waris, dll). Sebaliknya memperluas lahan pengusahaan per kepala keluarga petani menjadi lebih dari 1 hektar; kalau dapat menjadi 2 – 5 hektar di Pulau Jawa dan 5 – 25 hektar di luar Pulau Jawa.

Data BPN menyebutkan terjadi pula alih fungsi tanah pertanian subur ke penggunaan non pertanian antara tahun 1994 – 1999. Di Pulau Jawa tanah pertanian yang beralih fungsi untuk permukiman dan industri seluas 81.176 hektar terdiri dari permukiman seluas 33.429 hektar dan industri seluas 47.747 hektar. Alih fungsi tanah pertanian yang terluas terjadi di Propinsi Jawa Barat (79,41%), Jawa Timur (17,01%), Jawa Tengah (2,69%), dan Daerah Istimewa Yogyakarta (0,89%).

Sumber-sumber agraria merupakan faktor penting dalam pembangunan pertanian. Oleh karenanya diperlukan jaminan kepastian hukum atas penguasaan, pemilikan, pemanfaatan, dan pengelolaan sumber-sumber agraria bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan hal itu, diperlukan ”komitmen politik” yang sungguh-sungguh dari semua pihak untuk memberikan dasar dan arah pembaruan (reforma) agraria. Salah satu komitmen politik yang diperlukan ialah melakukan kaji ulang berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria, dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan agraria yang lebih berkeadilan. Selanjutnya, pendataan agraria melalui inventarisasi dan registrasi atas penguasaan,

pemilikan, pemanfaatan, dan pengelolaan sumber-sumber agraria secara komprehensif dan sistematis.

PENUTUP

Sebagai negara agraris, kita dikarunia potensi sumber daya alam berupa lahan yang masih cukup luas dan belum didayagunakan secara optimal. Agar kita tidak terlalu bergantung pada pangan impor dan devisa negara tidak terkuras untuk impor pangan, kita perlu melakukan pembukaan areal pertanian baru untuk dibagikan kepada rakyat khususnya petani. Suka atau tidak suka, kita memang sedang memasuki dunia baru yang oleh banyak orang disebut *The Borderles World* dengan cirinya yang semakin liberal dan semakin modern. Kita adalah bagian dari masyarakat bumi yang tidak dapat mengelak dari tatanan baru ini.

Beberapa hal penting di bidang agraria yang perlu memperoleh perhatian kita bersama menurut hemat kami adalah:

1. Kebijakan di bidang agraria dan pertanian harus dapat melahirkan petani-petani kaya. Kepemilikan dan pengusahaan tanah adalah masalah dasarnya. Langkah-langkah konkret yang perlu ditempuh adalah memberi kemudahan kepada petani untuk memperoleh tanah dari negara, yang luasnya antara 2 - 25 hektar yang didukung dengan landasan hukum yang kuat, untuk dikelola secara modern dan produktif.
2. Terjaminnya penguasaan/pemilikan tanah pertanian yang adil bagi petani dengan batas minimum yang sesuai dengan skala ekonomi rumah tangga petani, sehingga menjanjikan kesejahteraan pada setiap keluarga tani, yang diperhitungkan atas dasar kondisi tanah dan komoditi yang diusahakan. Diperlukan pendekatan yang multi

dimensional untuk menghentikan penyempitan lahan petani, antara lain pendekatan kultural melalui sistem pewarisan, misalnya agar lahan yang luasnya 0,5 hektar, hanya diwariskan pada salah seorang anak yang bermata pencaharian di sektor pertanian, sedangkan anak yang lain mendapatkan bagian dari hasil usaha taninya untuk beberapa tahun. Diperlukan pula pendekatan melalui jalur agama. Masalah tanah memang merupakan masalah yang sensitif. Konsekuensi dari kebijakan itu, akan timbul pengurangan jumlah petani (terutama di Pulau Jawa), yang oleh karenaya harus dipersiapkan program alih profesi maupun alih lokasi dan penciptaan lapangan kerja baru.

3. Perlu alokasi anggaran yang memadai bagi pembukaan areal-areal pertanian baru untuk dibagikan kepada buruh-buruh tani dan petani-petani gurem. Di luar Jawa yang tanahnya cukup luas, perlu disiapkan wilayah pengembangan yang mampu menarik minat petani. Wilayah baru ini harus didukung penyediaan prasarana memadai dan fasilitas-fasilitas usaha tani yang diperlukan, mulai dari penyiapan tanah, teknologi, modal kerja dan fasilitas-fasilitas lain yang diperlukan untuk pengembangan usaha tani. Sejalan dengan itu harus dicegah terjadinya fragmentasi, baik akibat jual beli, hibah, maupun waris.
4. Efisiensi penggunaan lahan dan terlaksananya prinsip tanah untuk petani penggarap dalam arti tanah benar-benar sebagai faktor produksi pertanian yang diusahakan. Tanah tidak menjadi komoditas perdagangan atau objek spekulasi. Lahan-lahan pertanian yang tidak digarap dengan baik, yang diterlantarkan, dikenakan pajak tinggi dan lahan yang diusahakan dengan produktif, pajaknya rendah.
5. Terjaminnya kepastian hukum bukti pemilikan hak atas tanah yang dapat diperoleh dengan mudah dan murah. Kepastian hukum pemilikan hak atas tanah akan menimbulkan ketentraman pada rakyat serta membuahkan kebahagiaan dan mendorong kegairahan bekerja dan

berprestasi.

6. Perlu pembatasan luas minimum penguasaan tanah untuk menjamin kesejahteraan petani. Perlu pula batas maksimum pemilikan maupun penggunaan tanah bagi perorangan maupun Badan Hukum, sehingga terhindar dijadikannya tanah sebagai alat eksploitasi dan objek spekulasi. Dasar penentuan batas maksimum penguasaan dan penggunaan tanah baik bagi perorangan maupun Badan Hukum adalah rasa keadilan, optimalisasi efisiensi manajemen usaha tani, serta kepentingan bangsa dan negara.
7. Membudayakan pengelolaan usaha tani berwawasan agribisnis, sehingga dapat dicapai produktivitas optimum dan efisien sekaligus mendorong pembangunan agroindustri di desa untuk meningkatkan nilai tambah dan kesejahteraan rakyat di desa.

Jakarta, 22 Juli 2002

Syaiful Bahari

PETANI DALAM PERSPEKTIF MORAL EKONOMI DAN POLITIK EKONOMI

Dewasa ini petani pedesaan (*peasant*) seringkali menjadi objek pemberitaan atau penelitian berbagai kalangan. Terlebih ketika banyak aksi-aksi protes dan perlawanan kaum tani mencuat kepermukaan sebagai bagian dari gejala umum gerakan sosial-politik sepanjang abad 20. Masih segar dalam ingatan kita ketika banyak orang dikejutkan dengan pemberitaan media internasional tentang gerakan petani Zapatista yang dalam waktu singkat menduduki dan menguasai kota-kota besar di Meksiko sebagai upaya mereka menuntut pengakuan dan persamaan hak dalam bidang sosial, ekonomi, politik dan budaya. Pada bulan September 2000 pemerintah Perancis akhirnya menyerah juga dan mengabulkan tuntutan petani untuk tidak menaikkan harga bahan bakar setelah seluruh kota Paris dikepung petani yang memblokir jalan-jalan utama dengan traktor dan truk tronton mereka. Di kawasan Asia, ribuan aksi-aksi petani terus berlangsung untuk menuntut pelaksanaan *land reform*, penolakan impor

produk-produk pertanian dan kebijakan-kebijakan WTO yang dapat merugikan mereka.

Keterlibatan petani pedesaan dalam gerakan sosial-politik bukanlah hal baru. Jauh sebelum munculnya gerakan-gerakan sosial modern yang dipelopori kaum buruh dan borjuis perkotaan, para petani pedesaan lebih dulu aktif dalam serangkaian gerakan perlawanan terhadap sistem feodalisme dan pemerintahan monarki yang saat itu sangat berkuasa. Bahkan dalam perkembangannya gerakan petani dikenal sebagai penyokong utama gerakan-gerakan revolusioner perkotaan dan pembebasan nasional di negara-negara Asia dan Afrika. Pada abad XVIII dan XIX, gerakan petani terbukti menjadi faktor yang sangat penting dalam semua revolusi sosial yang pernah terjadi di Perancis, Rusia, dan Cina. Tanpa gerakan petani yang kuat, radikalisme perkotaan yang tumbuh di negara-negara agraris atau semi agraris tidak akan mampu menuntaskan transformasi sosial. Kasus revolusi Inggris dan Jerman pada tahun 1848 yang umumnya dipimpin gerakan revolusioner perkotaan pada akhirnya mengalami kegagalan karena lemahnya gerakan petani terhadap kelas-kelas tuan tanah di pedesaan.

Dengan perilaku kolektif yang selalu mereka perankan dalam rantai sejarah perubahan sosial, menimbulkan pertanyaan siapa sesungguhnya petani pedesaan? Apa yang menjadi ciri utama mereka sehingga dapat dibedakan dengan kelas sosial lainnya? Mengapa mereka yang selalu dianggap kelompok masyarakat yang lugu, bersahaja dan terbelakang karena tinggal jauh di pedalaman ternyata terlibat aktif dalam gerakan-gerakan sosial-politik sepanjang sejarah? Semua pertanyaan tersebut mengundang para peneliti sosial pedesaan untuk memahami lebih jauh tentang petani pedesaan.
Tulisan ini tidak akan mengungkapkan semua sudut pandang pendekatan

tentang petani pedesaan dan faktor-faktor yang menyebabkan mereka melakukan gerakan perlawanan terhadap sistem kekuasaan yang berlaku. Di sini hanya diungkapkan dua pendekatan besar yang sampai kini menjadi pegangan berbagai kalangan untuk menganalisis dan memahami petani pedesaan, pendekatan tersebut adalah *moral ekonomi petani* yang dikemukakan oleh James Scott, dengan bukunya *The Moral Economy of the Peasant (1976)* dan pendekatan *politik-ekonomi* yang digagas oleh Samuel L. Popkin , dengan bukunya *The Rational Peasant (1979)*. Buku Popkin merupakan anti tesis dari pendekatan Scott.

SIAPA PETANI PEDESAAN (*PEASANT*) ITU?

Hingga kini belum ada kesepakatan di antara para ahli sosial pedesaan dalam mendefenisikan petani, sebagaimana yang diungkapkan Barrington Moore Jr, yang menyatakan bahwa : *Tak mungkinlah mendefenisikan petani dengan ketepatan yang mutlak karena batasnya memang kabur pada ujung kenyataan sosial itu sendiri. Pengakuan terhadap sejarah subordinasi kelas atas tuan tanah yang diperkuat dengan hukum kekhususan kultural serta kepemilikan tanah secara de facto, semua itu merupakan ciri-ciri pokok yang membedakan petani dengan yang lainnya*[1].

Secara umum ada tiga ciri utama yang melekat pada petani pedesaan, yaitu kepemilikan tanah secara *de facto*, subordinasi legal, dan kekhususan kultural. Tanah bagi petani bukan hanya punya arti secara materil-ekonomi melainkan lebih dari itu, memiliki arti sosial-budaya. Luas tanah yang dimiliki petani merupakan simbol derajat sosial-ekonomi seseorang di ~~komunitas desanya~~. Petani yang tidak memiliki tanah adalah lapisan

[1] Landsberger dan Alexandrov. 1981. *Pergolakan Petani dan Perubahan Sosial.* Hal. 9, dikutip dari Barrington Moore Jr dalam. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy.* Boston.

masyarakat yang paling rendah status sosialnya. Dalam bagian akhir tulisan ini akan dijelaskan adanya korelasi positif antara gerakan petani dan hilangnya kepemilikan dan penguasaan tanah oleh petani.

Subordinasi legal pernah dikemukakan Eric R. Wolf dalam tulisannya pada tahun 1950-an. Wolf mendefenisikan petani sebagai pencocok tanam pedesaan yang surplus produksinya dipindahkan ke kelompok penguasa melalui mekanisme sistematis seperti upeti, pajak atau pasar bebas. Persoalan tidak hanya pada pemilikan tanah secara *de facto*, tetapi lebih berfokus pada lepasnya penguasaan produksi dan tenaga kerja kepada pihak lain. Penghisapan menjadi ciri sentral dari defenisi Wolf[2].

Wolf juga membedakan antara petani pedesaan atau petani tradisional (*peasant*) dan pengusaha pertanian atau petani modern (*farmer*). Secara garis besar golongan pertama adalah kaum petani yang masih tergantung pada alam dan menggunakan pengetahuan serta teknologi tradisional dalam pengembangan produksinya. Produksi mereka lebih ditujukan untuk sebuah usaha menghidupi keluarga, bukan untuk mengejar keuntungan (*profit oriented*). Sebaliknya, *farmer* atau *agricultural entrepreneur* adalah golongan petani yang usahanya ditujukan untuk mengejar keuntungan. Mereka menggunakan teknologi dan sistem pengelolaan usaha modern dan menanam jenis tanaman yang laku di pasar.

Pandangan tentang kekhususan kultural banyak dikemukakan oleh para antropolog pedesaan seperti Krober, Field dan Foster. Ketiganya menekankan pada perkembangan nilai-nilai, persepsi dan kebudayaan petani terhadap lingkungan luarnya. Mereka menganggap petani hidup dalam satu

[2] Bahari, Syaiful. 1999. *Transformasi Agraria dan Gerakan Petani di Indonesia: Studi Kasus Gerakan Petani Era 1980-a.* Jakarta.

komunitas yang tertutup dan terisolasi dari dunia luar. Hubungan pertanian keluarga memainkan peranan yang sangat besar, hubungan-hubungan ekonomi yang dibangunnya dilandasi nilai-nilai lokal yang berlaku. Intinya, mereka melihat masyarakat petani sebagai masyarakat otonom.

Dalam kenyataannya sekarang kita sudah sangat jarang menemukan tipe masyarakat petani sebagai masyarakat otonom dan steril dari dunia luar — kehidupan masyarakatnya dibentuk oleh nilai-nilai kolektif—, ada batasan jelas antara komunitas desa dan dunia luar, tanah dikuasai dan dikelola secara komunal. Saat ini sebagian besar masyarakat petani hidup dan tinggal di desa-desa yang terbuka dengan dunia luar dan tidak lagi bersifat otonom.

FAKTOR-FAKTOR PEMICU GERAKAN PETANI

Berbagai tulisan mengenai sejarah gerakan sosial pedesaan, khususnya gerakan petani, telah berupaya mencari penjelasan rasional tentang latar belakang munculnya gerakan petani. Mengapa petani pedesaan yang jauh tinggal di wilayah pedalaman dan hidup bersahaja menjadi kelas sosial yang sangat gigih dan tak henti-hentinya melakukan gerakan perlawanan terhadap sistem kekuasaan yang menyingkirkan mereka? Motif-motif apa yang menyertai gerakan tersebut ?

Beberapa studi yang pernah dilakukan oleh Scott dan Popkin di pedesaan Asia (Indonesia, Filipina, Vietnam, Cina dan Burma), mengenai gerakan petani di masa kolonial, menunjukkan tiga faktor utama yang menimbulkan kemarahan kaum petani pedesaan, yaitu perubahan struktur agraria, meningkatnya eksploitasi, dan kemerosotan status sosial atau *deprivasi relatif*.

Scott secara mendalam menelusuri faktor-faktor eksogen dan endogen yang menciptakan pergolakan agraria selama periode kolonialisasi. Ia menunjuk penetrasi sistem kapitalisme kolonial melalui komersialisasi pertanian, pasar dan pembentukan *negara baru* di wilayah pedesaan Asia menjadi pemicu utama munculnya gerakan petani. Sistem tersebut telah mengisolasi dan menghancurkan kelembagaan sosial-ekonomi tradisional masyarakat desa yang selama ini berfungsi sebagai tempat perlindungan petani gurem agar tetap *survive* dan penjaga keseimbangan stratifikasi sosial.

Kapitalisme kolonial membawa dan menanamkan mode produksi baru (*mode of production*) yang kemudian mengubah sistem dan kelembagaan tradisional pedesaan. Penduduk desa di Asia pada masa prakapitalis umumnya merupakan sebuah unit rumah tangga yang bertumpu pada pertanian tradisional, produksinya sebagian besar ditujukan untuk pemenuhan kebutuhan pokok keluarga dan komunitasnya. Pertukaran produksi dalam mekanisme pasar hampir jarang terjadi dan dianggap tidak wajar. Mereka hidup dalam satu desa yang memiliki nilai-nilai dan tanggung jawab kolektif dalam pemenuhan kebutuhan sosial-ekonomi dan pembayaran pajak kepada para penguasa. Di dalamnya tidak dikenal hak kepemilikan pribadi atas alat produksi seperti tanah dan sumber-sumber ekonomi lainnya. Tanah dikuasai dan dikelola oleh desa. Kalaupun ada kepemilikan tanah maka kepemilikan tersebut diatur agar tetap mempunyai fungsi sosial. Mereka juga memiliki kekhususan kultural sehingga batasan antara mereka dan dunia luar sangat jelas.

Desa prakapitalis mempunyai fungsi dan peran yang sangat penting untuk memberikan jaminan keamanan pada warganya (*petani gurem*) agar tetap

mendapatkan pendapatan minimum dan memberikan perlindungan bagi mereka yang mengalami musibah. Hal ini terjadi karena dalam kehidupannya petani selalu berada dekat dengan garis risiko yang sewaktu-waktu dapat menenggelamkan mereka kedalam bencana ekonomi. Ada semacam *asuransi sosial* yang hidup dan berlaku di komunitas pedesaan, yang oleh Scott disebut sebagai *etika subsistensi*. Etika inilah yang mencegah atau menyelamatkan keluarga-keluarga petani miskin jatuh ke dalam bencana kelaparan akibat kerawanan ekologis.

Komunitas desa prakapitalis digambarkan sebagai potret masyarakat manusiawi, penuh nilai-nilai kebersamaan dan solidaritas sesama warganya. Masyarakat yang selalu mempertahankan keseimbangan sosial (*social equilibrium*) sehingga ada mekanisme kontrol sosial terhadap perilaku warga desa yang status sosial ekonominya lebih tinggi agar tetap menjalankan kewajiban sosialnya kepada warga miskin dan kena musibah. Konsep patron-klien memegang peranan penting dalam menjaga keseimbangan sosial dan mencegah kemarahan serta aksi perlawanan petani miskin kepada golongan kaya.

Hubungan-hubungan di antara pemilik tanah dan penggarap tidak hanya didasarkan pada ikatan ekonomis, tetapi mereka menjalin hubungan berdasarkan ikatan-ikatan solidaritas sosial. Bila ada rumah tangga yang anggota keluarganya sakit atau mengalami gagal panen maka beban ini ditanggung oleh anggota komunitas lainnya, termasuk para pemilik tanah yang bertindak sebagai patronnya. Dalam sistem sosial prakapitalis, pola hubungan yang dikembangkan antara petani penggarap (*klien*) dan pemilik tanah (*patron*) adalah pola hubungan *multistranded.* Dalam pola ini, patron tidak hanya memberikan kesempatan kepada si klien dalam penggarapan tanah, tapi juga memberikan bantuan input produksi, tempat

tinggal, kebutuhan-kebutuhan darurat lainnya dan menerima hasil produksi dengan sistem bagi hasil. Singkatnya, klien hanya berhubungan dengan satu patron. Di sini patron berperan sebagai katup pengaman bagi klien.

Masuknya sistem kapitalisme kolonial ke pedesaan telah menimbulkan ancaman dan keresahan bagi petani-petani gurem. Sistem tersebut menghancurkan dan mengubah tatanan sosial-ekonomi serta budaya masyarakat desa sebagaimana digambarkan di muka. Desa-desa yang awalnya bersifat tertutup dan otonom diintegrasikan kedalam sistem kapitalis global (*pasar dunia*) sehingga menjadi desa terbuka. Tidak ada lagi batas yang tegas antara desa dan dunia luar. Nilai-nilai baru diperkenalkan, seperti kepemilikan pribadi dan produksi untuk pasar. Banyak petani dipaksa menanam tanaman ekspor serta diberlakukannya sistem sewa tanah dan upah. Intinya alat produksi (tanah) dan tenaga kerja menjadi komoditas. Pengintegrasian sistem baru ini didukung oleh sistem kelembagaan modern (*birokrasi*) sebagai alat dari negara kolonial untuk melaksanakan akumulasi dan mengamankan surplus dari desa ke pusat kekuasaan kolonial dan kapitalis.

Desa yang tadinya menjadi alat pelindung dan penjamin keamanan subsistensi bagi warganya yang dekat garis risiko pada akhirnya berubah fungsinya menjadi pelayan negara kolonial. Etika subsistensi dan asuransi sosial yang selama ini menjadi katup pengaman dan equilibrium sosial terkikis habis oleh berkembangnya nilai-nilai dan cara pandang baru yang lebih bersifat komersial. Keluarga-keluarga petani gurem tidak lagi punya gantungan yang dapat menyelamatkan kelangsungan hidupnya. Patronnya yang dulu berfungsi sebagai pelindung bila terjadi bencana, kini menjadi pihak yang turut memperkuat proses eksploitasi. Akumulasi kekayaan dalam bentuk perluasan penguasaan tanah dan sarana produksi

oleh petani-petani kaya telah menjadi kebiasaan lumrah meskipun mereka tidak lagi menjalankan tanggung jawab sosialnya untuk menanggung sebagian beban yang diderita para petani gurem.

Perubahan-perubahan yang sangat drastis tersebut telah menimbulkan rasa frustrasi di kalangan petani-petani miskin, terlebih lagi ketika mereka mengalami gagal panen karena bencana alam berkepanjangan atau krisis ekonomi. Ditambah dengan beban eksploitasi dalam bentuk pemungutan pajak atau kerja paksa yang dilakukan birokrasi negara kolonial. Kondisi semacam itu membuka jalan bagi para petani untuk melakukan gerakan perlawanan menentang sistem yang ada dan memimpikan kembalinya sistem sosial lama. Gerakan-gerakan semacam ini seringkali dibungkus dengan ideologi Mesianisme dan Milenarisme yang tumbuh subur selama periode kolonial. Intinya adalah mengembalikan tatanan masyarakat tradisional yang mereka anggap sebagai tatanan masyarakat ideal.

Pandangan ini berbeda dengan yang dikemukakan Popkin. Menurut Popkin, latar belakang petani melakukan gerakan perlawanan terhadap sistem kekuasaan kapitalis kolonial bukan karena adanya keinginan untuk merestorasi kembali tatanan masyarakat tradisional, melainkan karena ada keinginan untuk mengubah nasib agar lebih baik dan menolak bentuk-bentuk eksploitasi yang menambah beban ekonomi mereka. Sebagian besar pemberontakan-pemberontakan petani yang terjadi di pedesaan Asia selama masa kolonial bertujuan menentang kebijakan-kebijakan pemerintah kolonial dalam pemungutan pajak, kerja paksa, dan sistem sewa atau kontrak tanah.

Gambaran komunitas desa prakapitalis yang manusiawi dan mempunyai sentimen anti pasar yang kuat juga masih diragukan. Benarkah etika subsistensi itu ada dan berlaku secara riil di pedesaan? Benarkah sistem

sosial-ekonomi yang berkembang pada masa prakapitalis lebih bermoral – *sehingga disebut moral ekonomi petani* — dari pada sistem kapitalis yang muncul kemudian? Bukankah semua itu bagian dari bentuk hegemoni para petani kaya terhadap petani miskin yang dibungkus nilai-nilai dan tradisi budaya setempat? Masih banyak lagi yang perlu dipertanyakan terhadap premis-premis yang dibangun Scott.

GERAKAN PETANI DAN POLITIK-EKONOMI

Pada saat ini kita hampir jarang menemukan desa-desa prakapitalis sebagaimana digambarkan di atas. Umumnya wilayah pedesaan telah sangat terbuka dan terintegrasi ke dalam sistem ekonomi-politik makro, baik di tingkat nasional maupun dunia. Gerakan petani yang muncul sekarang juga tidak lagi mengusung ideologi mesianis atau milenaris yang mengangankan terbangunnya kembali tatanan masyarakat lama yang manusiawi dan egaliter.

Umumnya sejak abad 20 gerakan petani sudah mengambil bentuk gerakan-gerakan modern dan sekuler tanpa dikaitkan dengan agama dan budaya setempat. Bahkan di kawasan Asia, Afrika dan Amerika Latin, gerakan mereka berkaitan erat dengan gerakan-gerakan pembebasan nasional atau demokratisasi yang menganut ideologi-ideologi modern.

Petani dan institusi sosial-ekonominya telah mengambil bentuk cenderung rasional. Mereka tidak lagi bergantung pada nilai-nilai dan mitos budaya. Intervensi kapitalisme yang begitu dalam ke komunitas pedesaan menciptakan perubahan perilaku anggota-anggota komunitas. Petani kaya cenderung menggunakan surplus produksinya untuk investasi daripada menjalani kewajiban sosial dalam etika subsistensi. Petani-petani miskin

tidak lagi bergantung pada satu patron (*multistranded*), tetapi mulai bergantung pada berbagai pihak sehingga mereka dapat mengakses kebutuhan produksi dan rumah tangga. Hal ini menciptakan ruang bagi petani miskin untuk menentukan pilihannya dengan siapa mereka harus berhubungan.

Integrasi pedesaan ke dalam sistem kapitalisme tidak hanya menjungkirbalikkan tatanan masayarakat lama, tetapi juga membawa dampak-dampak yang tidak terduga sebelumnya yaitu nilai-nilai dan motivasi-motivasi perubahan yang ditangkap petani miskin sebagai sesuatu yang dapat mengubah dan memperbaiki nasib mereka. Tanpa diduga kampanye dan mobilisasi politik anti kolonial yang dilakukan Serikat Islam dan Insulinde pada periode 1920-an mendapat sambutan luar biasa dari para petani dan buruh perkebunan. Kata-kata *boikot, pemogokan,* dan *rapat umum (vergadering)* telah menjadi wacana politik di massa petani dan warga desa pada umumnya.

Tradisi gerakan petani selalu mencari sekutu yang dapat mengartikulasikan kepentingan dan tuntutan mereka. Dari waktu ke waktu, gerakan petani senantiasa bersekutu dengan kelas-kelas sosial lainnya untuk melawan sistem kekuasaan. Sepanjang masa kolonial, gerakan petani mendapatkan sekutu dari kelompok-kelompok pergerakan yang umumnya berbasis di perkotaan. Merekapun banyak tergabung dalam pergerakan kemerdekaan meskipun tidak lagi menunjukkan identitas lokal. Pasca kemerdekaan gerakan petani semakin mengkristal dengan tuntutan-tuntutan radikal seperti *land reform* dan nasionalisasi perkebunan. Pada periode tersebut mereka bersekutu dengan kekuatan-kekuatan partai politik sehingga banyak organisasi-organisasi petani menjadi *underbow* partai politik, seperti BTI di bawah PKI, PETANI di bawah PNI, STII dibawah MASYUMI dan PETANU dibawah naungan NU.

Pasca 1965 seiring dengan kehancuran rezim Orde Lama dan demokrasi liberalnya serta pemberlakuan *floating mass* di arena sosial-politik oleh rejim Orde Baru, gerakan petani mengalami kemerosotan karena kehilangan sekutu strategisnya. Barulah pada periode 1980-an mereka menemukan sekutu baru dari kalangan kelas menengah perkotaan baik yang tergabung dalam gerakan mahasiswa maupun Organisasi Non Pemerintah. Merekapun mengulangi tuntutan yang sama seperti periode sebelumnya.

Belajar dari sepanjang sejarah yang telah dibangunnya, petani pedesaan pada dasarnya telah menemukan jalan logikanya sendiri untuk tetap *survive* agar kebutuhan sosial-ekonomi mereka tetap terpenuhi tanpa harus bergantung lagi pada instrumen desa. Hubungan patron-klien yang digambarkan harmonis dan saling menguntungkan sudah tidak tepat lagi. Petani pedesaan saat ini lebih cenderung mencari persekutuan politik dalam memperjuangkan nasibnya, baik dalam bentuk partisipasi mereka dengan partai politik maupun gerakan-gerakan nonpartisan yang mengambil bentuk ekstra parlementer.

Endriatmo Soetarto

MENUJU POLA PENGUASAAN TANAH YANG MERATA DAN ADIL:

Implementasi Pemetaan Partisipatoris Hak-hak Tenurial Sumber Daya Hutan Di Kalimantan Barat[1]

LATAR BELAKANG

Sepanjang era Orde Baru praksis pembangunan kehutanan senantiasa bertolak dari pola pikir bahwa penguasaan sumber daya hutan merupakan *state property* saja atau *private property* (sebagai bentuk 'pinjaman' negara). Namun pola pikir seperti itu ternyata tidak mampu menjamin terwujudnya kelestarian hutan dan keadilan distribusi manfaat hutan. Bahkan sebaliknya komunitas sosial di daerah sekitar hutan semakin terpinggirkan dan potensi pengetahuan serta cara mengelola hutan yang mereka miliki menjadi tidak berkembang. Tragisnya, mereka yang semula merupakan komunitas pendukung nilai-nilai kepedulian terhadap keberadaan hutan, di beberapa tempat malahan berubah menjadi bagian dari kelompok 'pencuri' kayu yang didanai para pedagang kayu dari luar daerah. Hanya sedikit saja dari komunitas kecil

[1] Materi makalah ini diangkat dari hasil studi yang dibantu 2 asisten, yaitu Yusuf Napiri, S. Hut dan Martua Sihaloho, SP.

yang masih menggunakan norma adatnya dalam pengelolaan sumber daya hutan dan belum terimbas "polusi kebijakan pemerintah" sehingga nilai-nilai kepedulian masih terpelihara baik. Hal ini mengisyaratkan bahwa mereka mengenal adanya tatanan lokal yang arif dan bijak dalam mengelola sumber daya hutan.

Bertolak dari kepedulian pada masalah tersebut di atas, sejumlah kalangan di Indonesia mulai mengubah cara pandangnya ke arah pengelolaan sumber daya hutan berbasis masyarakat lokal (*local community property based for forestry management*). Perubahan cara pandang ini sampai derajat tertentu membawa konsekuensi pergeseran dalam kebijakan pengelolaan sumber daya kehutanan. Namun demikian, perubahan kebijakan ini masih harus menghadapi permasalahan struktural, yaitu:

1. Akumulasi pengetahuan, kebiasaan, dan pengalaman aparatur pemerintah di lingkungan Departemen Kehutanan masih terbiasa dengan cara pandang *state property* dan *private property.* Akibat cara pandang tersebut terbentuklah sikap resisten terhadap upaya mendorong keberpihakan pada pengelolaan hutan berbasis komunitas lokal.
2. Pemerintah tidak mempunyai informasi lengkap dan akurat mengenai kondisi sumber daya lahan dan lingkungan sekitarnya, termasuk mengenai keberadaan komunitas lokal serta bagaimana teknologi lokal mereka kembangkan di masa lalu yang sesungguhnya memiliki keunggulan tersendiri dalam pengelolaan hutan.
3. Pemerintah belum mempunyai ukuran yang akurat untuk mengevaluasi kinerja HPH yang selama ini diandalkan untuk mengelola sumber daya kehutanan. Sistem pelaporan HPH selama ini hanya melingkupi sebatas teknis administrasi saja sehingga tidak menggambarkan keseluruhan fakta dan implikasi sosial apa saja yang terjadi di lapangan.

Implikasinya, komitmen politik pemerintah untuk memposisikan pengelo-

laan hutan berbasis komunitas lokal dalam praksis pembangunan masih tetap tarik-ulur. Apalagi situasi politik yang ada pun belum bisa menghindar dari tekanan-tekanan yang datang dari oknum-oknum penguasa dan pengusaha besar atau kelompok-kelompok kepentingan tertentu di tingkat pusat maupun daerah yang selama ini diuntungkan.

PEMETAAN PARTISIPATORIS AGRARIA DAN PERAN STRATEGISNYA

Dalam rangka mencari jalan keluar dari situasi stagnasi itu maka munculnya prakarsa unsur masyarakat lokal untuk melakukan pemetaan agraria (hak tenurial) adalah suatu kebutuhan mendesak sekaligus merupakan alternatif mencari jalan keluar yang strategis. Hasil kegiatan pemetaan partisipatoris tersebut selain akan memberdayakan masyarakat lokal juga dapat membantu pihak pemerintah itu sendiri untuk merumuskan kebijakan, perencanaan, dan bentuk pengelolaan hutan yang lebih membumi. Memang ada sejumlah pertanyaan kritis lainnya yang dapat kita ajukan misalnya mampukah prakarsa tersebut menjanjikan lestarinya sumber daya hutan dan adilnya distribusi hasil hutan? Prakondisi apa yang harus tersedia untuk mencapai dua hal terakhir ini?

Konsep Dasar Pola Penguasaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat Lokal

Perdebatan ruang lingkup dan definisi konsep pengelolaan sumber daya hutan berbasis komunitas lokal hingga dewasa ini masih berlangsung hangat di kalangan para ahli. Perdebatan yang muncul di antaranya, apakah konsep ini hanya dapat meliputi sistem kehutanan yang sebagian besar gagasan dan kegiatan programnya datang dari komunitas lokal itu

sendiri? Apakah konsep ini juga mencakup kemungkinan adanya gagasan dan program-program yang dirancang pihak luar? Ataukah dengan istilah ini kita mengacu pada sistem pengelolaan kombinasi baik yang berasal dari komunitas itu sendiri maupun yang datang dari unsur luar (Lynch dan Talbott, 2001).

Konsep pengelolaan hutan berbasis komunitas lokal yang dimaksud dalam makalah ini adalah sistem yang berasal dari komunitas 'asli' itu sendiri, khususnya dalam konteks hak-hak tenurialnya. Dari banyak kepustakaan diketahui bahwa komunitas lokal, yang turun-temurun mengelola sumber daya hutan secara berkelanjutan, sesungguhnya telah mengembangkan sistem pengelolaan yang dijalankan dalam stereotipe yang disebut sebagai naluri 'kearifan alam' *(noble savage)*, atau hidup harmonis dan saling bergantung dengan ekosistem sekitarnya.

Seperti umumnya sistem berkelanjutan maka para pengelola sistem berkelanjutan yang berhasil adalah individu-individu rasional dan berpikiran strategis yang dapat menilai kondisi lingkungan dan berbuat yang terbaik menurut kepentingannya. Makin banyak mereka bergantung pada sumber daya alam di sekitarnya, semakin besar pula insentif yang diciptakan oleh diri mereka sendiri untuk mampu menjaganya. Dengan kata lain, selama kelangsungan hidup mereka bergantung pada terpeliharanya sumber daya setempat, jelas mereka akan terus menjaganya, kecuali jika ada kekuatan luar yang tak bisa dihindarkan. Jika ini terjadi biasanya mereka akan melawan atau pindah (Lynch & Talbott: 2001).

Karakteristik pengelolaan hutan berbasis komunitas lokal di Indonesia tentu saja berbeda dengan konsep-konsep kepemilikan di Barat yang umumnya berdasarkan pada hak-hak yang diciptakan negara, sehingga

bersifat pribadi atau individu. Pada komunitas lokal di sekitar hutan hak kepemilikan/kepenguasaan mencakup hak-hak individu dan kelompok. Biasanya hak-hak ini diperoleh dari hubungan-hubungan yang sudah terjalin lama antara sesama warga komunitas setempat dihadapkan dengan konteks sumber daya alam tempat mereka memperoleh kehidupannya. Tidak seperti hak kepenguasaan individual yang diatur pemerintah, hak kepenguasaan komunitas lokal seringkali diturunkan dari suatu keyakinan bahwa generasi saat ini dipercaya untuk menguasai sumber daya alam, termasuk hutan, demi generasi yang akan datang. Dalam kaitan itu hak-hak istimewa individu tetap harus tunduk pada hak-hak komunitas.

Berdasarkan pemikiran tersebut, jelaslah secara fungsional sistem hutan berbasis komunitas lokal lebih menggambarkan legitimasi fundamental dari dan bagi komunitas itu sendiri daripada yang berasal dari negara. Oleh sebab itu pula, pengelolaan hutan berbasis komunitas lokal lebih menekankan pada prakarsa yang terutama dikontrol dan dilegitimasi warga komunitas itu sendiri.

Metode Pemetaan Partisipatoris Hak-Hak Tenurial

Beberapa tahun terakhir ini banyak konflik penguasaan sumber daya agraria, termasuk sumber daya hutan bermunculan di tanah air. Ketidakjelasan tata batas adalah sumber konflik yang paling menonjol, terutama berhubungan dengan akses komunitas lokal kepada sumber daya hayati dan nonhayati. Komunitas lokal seringkali terkalahkan dalam konflik seperti ini karena kepentingan unsur pemerintah dan pelaku bisnis (swasta) yang lebih tampil menguat.

Kelemahan posisi komunitas lokal dalam mengklaim hak-hak mereka atas sumber daya hayati dan nonhayati di lingkungan sekitarnya telah

menggerakkan berbagai pihak untuk mencari jalan keluar yang strategis, murah, dan tepat. Berbagai metode pengembangan masyarakat/komunitas sebagaimana kita ketahui telah berkembang pesat seperti perencanaan desa partisipatif dalam berbagai variannya. Pada dasarnya seluruh metode tersebut berupaya meramu berbagai ilmu pengetahuan dasar seperti sosiologi, geografi, ekologi, dan lain-lain.

Partisipasi komunitas lokal telah menjadi kata kunci yang makin gencar saja dikumandangkan dalam rangka pembangunan berwajah kerakyatan. Dalam kaitan itu pula makna pembangunan berkelanjutan *(sustainable development)* kemudian dipahami juga sebagai redistribusi surplus dan redistribusi kekuasaan serta pengembangan kerja sama multilateral (Latin, 2001).

Berbagai organisasi nonpemerintah di Indonesia telah berprakarsa mengembangkan metode pemetaan partisipatoris (*paticipatory mapping methods* atau *community mapping)*. Penggunaan metode pemetaan partisipatoris tersebut sangat beraneka ragam mulai dari kepentingan perencanaan program, instrumen untuk bernegosiasi agar memperoleh pengakuan banyak pihak atas kawasan atau wilayah hukum adat tertentu, instrumen untuk menyelesaikan konflik tata batas, dan pemantapan manajemen kawasan hutan (seperti taman nasional, hutan lindung, hutan produksi). Namun, skala implementasi metode pemetaan partisipatoris agraria Indonesia sebenarnya masih berjalan secara sporadis dan informasinya masih sangat terbatas. Pendekatan dan teknologi pemetaan yang sempat digunakan juga bermacam-macam seperti *sketchmap*, kartografi, foto udara, *global position system* (GPS)/*geographical information system* (GIS), dan juga sebagian lain sudah menggunakan teknologi citra satelit serta kombinasi berbagai pendekatan.

Akan tetapi sampai sekarang masih belum jelas apakah peta-peta yang dihasilkan sudah dapat menjadi alat yang *valid* bagi komunitas lokal untuk memperkuat hak-hak mereka atau belum. Di sisi lain, banyak pula pertanyaan bernada sangsi pada para pengguna metoda pemetaan partisipatoris, di antaranya, sejauhmana metode ini telah dapat menyelesaikan atau mencari jalan keluar dari konflik-konflik sosial yang terjadi? Sejauhmana hasil pemetaan yang telah ada diakui pemerintah? Apakah metode pemetaan harus sarat dengan dukungan teknologi tinggi dan biaya mahal? Bagaimana strategi LSM dan masyarakat luas di Indonesia dalam upaya mengembangkan metode pemetaan secara nasional? Apakah pemetaan partisipatif bisa diintegrasikan dengan metode pengembangan masyarakat yang lain? Berapa banyak sumber daya manusia yang perlu menguasai teknik-teknik pemetaan masyarakat ? (Latin, ibid, 2001).

Peta merupakan salah satu media yang digunakan untuk mendapatkan berbagai informasi, terutama informasi mengenai sumber-sumber agraria suatu daerah beserta hak-hak yang melekat di dalamnya. Pemetaan wilayah Indonesia secara intensif dilakukan oleh Belanda sejak masa penjajahan sebagai alat legitimasi politik dan kontrol atas wilayah jajahannya karena pada waktu itu daerah-daerah yang belum dipetakan dianggap sebagai daerah yang tidak bertuan (*terra incognita*). Pemerintah Indonesia tetap memanfaatkan peta-peta Belanda tersebut sebagai dasar pengelolaan wilayah, termasuk pembuatan peta TGHK pada tahun 1982.

Seperti telah disebutkan terdahulu komunitas lokal berdasarkan runtutan sejarah telah mempunyai peta berupa *mental map* yang dijadikan dasar penataan ruang dan sistem pengelolaan sumber-sumber agraria di wilayah mereka sendiri. Pada kenyataannya tanpa adanya bukti terdokumentasi

berupa gambar peta yang dapat dimengerti dan diakui pihak lain (pemerintah), *mental map* masyarakat adat beserta hak-hak yang melekat di dalamnya selalu diabaikan keberadaannya. Perbedaan cara pandang kewilayahan dan sistem pengelolaan sumber-sumber agraria di dalamnya ditambah dengan lemahnya proses komunikasi antara pemerintah dan masyarakat — khusus komunitas lokal yang terpencil— telah banyak menimbulkan konflik. Pada setiap konflik, masyarakat selalu berada di pada pihak yang tidak diuntungkan.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan komunitas lokal untuk menyatakan wilayah penguasaan tanah adat berikut sistem pengelolaannya adalah dengan mencoba mendokumentasikan secara lengkap kondisi wilayah adat ke dalam sebuah peta hak tenurial masyarakat adat secara modern. Dengan demikian, peta tersebut akan dapat dimengerti dan diakui pihak lain. Berdasarkan sisi pemahaman ini, metodologi pembuatan peta yang menggabungkan *mental map* tata ruang tradisional dengan peta-peta modern dapat kita sebut sebagai pemetaan partisipatoris (Lihat pula Sirait, 1996).

Pemetaan partisipatoris ini pada gilirannya dapat mendorong kemampuan pengelolaan hutan dan sumber-sumber agraria lainnya secara terpercaya dan dapat dimengerti baik oleh warga komunitas itu sendiri maupun pihak-pihak lain yang terbiasa dengan peta-peta modern. Selain itu, proses pemetaan itu sendiri diharapkan menjadi salah satu media baru pemberdayaan masyarakat lokal (adat) dalam pengelolaan sumber daya alam sehingga peta bukanlah merupakan tujuan akhir. Hal yang sering dimunculkan dalam konteks masalah ini adalah perlunya pengaturan sumber-sumber agraria, termasuk kawasan hutan atas hak adat, hak negara, dan hak perusahaan (pengusaha swasta) secara lebih adil, dalam pengertian berpihak

pada kepentingan masyarakat lokal. Untuk sekedar memberikan gambaran secara tematik pemetaan partisipatoris terdiri atas: peta tata guna lahan, peta permukiman penduduk, peta daerah aliran sungai, peta penyebaran pohon, peta penyebaran binatang, peta perencanaan tanah kampung, peta tempat keramat dan kuburan, peta referensi, dan peta tiga dimensi.

Tentu saja cara pandang di atas menimbulkan gugatan kritis terhadap kebijakan pembangunan kehutanan yang secara normatif selalu menyatakan dirinya memperhatikan keterlibatan masyarakat lokal khususnya, dan *stakeholders* (pemangku kepentingan) pada setiap tahapan proses pembangunan kehutanan. Pertanyaannya adalah keterlibatan masyarakat lokal itu harus seperti apa? Pertanyaan ini diajukan karena dalam makna 'partisipatoris' setiap pihak yang berkepentingan dapat mengartikan 'apa saja' dan dilakukan oleh 'siapa saja' sehingga tak jarang justru meninggalkan hakikat otentiknya. Dengan kata lain, mengandung potensi besar bagi terjadinya bias dalam pemahaman maknanya.

Makna Partisipatoris

Berdasarkan hal di atas, pertama-tama kita perlu memahami konsep partisipatoris agar tidak terperangkap untuk mengartikan semua bentuk keterlibatan warga komunitas dalam tiap tahapan proses pembangunan sebagai wujud partisipasi mereka. Bila tidak, cara pandang pembangunan kehutanan berbasis komunitas lokal dapat diperlakukan sebagaimana saat sumber daya hutan semata-mata hanya diakui sebagai milik negara/swasta saja walaupun secara formal sering dipoles dengan kosmetika populis.

Salah satu cara untuk memahami konsep partisipatoris yang dapat kita lakukan adalah dengan memperluas pengertian konsep tersebut sehingga

dapat kita bedakan dengan lingkup berbagai jenis partisipasi lainnya. Dalam satu sisi, makna umum partisipatoris komunitas lokal adalah suatu aktivitas yang secara sungguh-sungguh melibatkan individu-individu warga untuk turut serta memberikan penilaian atau makna pada suatu aktivitas tertentu dalam konteks relasi yang sejajar dengan golongan-golongan lain.

Lebih rinci makna partisipatoris hak-hak tenurial masyarakat lokal sering dipahami dalam dua kategori besar sbb:

1. Keterlibatan warga komunitas (*citizen participation*) dalam aktivitas-aktivitas pembangunan yang diprakarsai dan dikontrol oleh pemerintah atau oleh pemangku kepentingan lainnya (LSM/Ornop atau pelaku bisnis swasta) dalam bentuk akses untuk berperan serta mengambil keputusan.
2. Partisipasi warga komunitas (*citizen action*) dalam program pembangunan yang diprakarsai dan dikontrol oleh kelompok komunitas itu sendiri. Pemerintah, Ornop/LSM, atau pelaku bisnis swasta dalam hal ini, bertindak sebagai mediator dan atau fasilitator yang menjamin dan melindungi terlaksananya program tersebut dengan turut menyumbangkan kerangka umum mengenai arah program pembangunan yang telah disepakati.

Dalam konteks implementasi pemetaan partisipatoris maka tipe-tipe partisipasi di atas merupakan fenomena yang mungkin timbul. Namun dalam hal konsep partisipatoris yang disebut kedua, dapatlah kita katakan lebih menjanjikan tercapainya pemberdayaan warga komunitas bersangkutan. Sebaliknya pada konsep pertama, bila tidak dilakukan dengan hati-hati akan berpeluang menciptakan "perangkap" bagi pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya bahwa mereka menganggap dirinya sebagai pihak

yang paling tahu tentang permasalahan dan jalan keluar yang seharusnya diambil oleh suatu kelompok komunitas.

Di masa Orde Baru, kerapkali para ahli meragukan keandalan pengelolaan sumber daya hutan oleh komunitas lokal. Keraguan itu umumnya bersandar pada fenomena *tragedy of the common*, yaitu kerusakan sumber daya akibat penyalahgunaan berlebihan tatkala sumber daya tersebut ditetapkan sebagai "milik umum". Padahal, tragedi itu lebih cenderung sebagai fenomena unik tatkala permintaan terhadap sumber daya tersebut jauh lebih besar dibandingkan dengan kelimpahan sumber dayanya (*resouces endowment*). Atau tatkala kelembagaan pada komunitas lokal justru sedang mengalami proses marjinalisasi sedemikian rupa.

Pergeseran pola pengelolaan oleh negara atau swasta saja, ke arah kolaborasi dengan komunitas lokal agaknya merupakan kebutuhan umum, dalam arti bukan cuma ditujukan pada kepentingan di Indonesia semata. Sebagaimana diketahui, di India misalnya, telah terjadi 4 tahap evolusi pola pengelolaan sumber daya hutan: *kolonialisme, komersialisme, konservasi,* dan *kolaborasi*. Di Nepal terjadi evolusi *privatisasi, nasionalisasi,* dan *populisme*. Penerapan partisipasi warga komunitas lokal dalam spektrum luas di kedua negara tersebut ternyata menunjukkan hasil yang baik. Produktivitas tercapai tanpa mengabaikan kelestarian lingkungan dan keberadaan komunitas lokal.

India dan Nepal adalah contoh negara yang sudah cukup maju dalam soal pengelolaan sumber daya hutan oleh komunitas lokal. Dalam hal ini negara percaya bahwa komunitas lokal itu memiliki kemampuan, pengetahuan, dan kearifan yang handal untuk mengelola sumber daya hutan secara produktif dan lestari. Kolaborasi dengan masyarakat merupakan kebutu-

han dan keharusan karena tujuan produksi dan pelestarian dapat dicapai lebih efektif serta pada saat yang sama tercipta suatu mekanisme resolusi konflik yang interaktif. Di kedua negara tersebut kontrol pemerintah dalam pengelolaan hutan masing-masing mencakup sekitar seperlima dan hampir separuh dari total luas kawasan yang tersedia**.** Sementara itu di Indonesia, Departemen Kehutanan mengendalikan tidak kurang dari tiga perempat dari total luas kawasan hutan yang tersedia.

Penerapan pengelolaan hutan berbasis komunitas lokal jelas membutuhkan revitalisasi kelembagaan, khususnya kelembagaan pemerintah (birokrasi), antara lain:

1. Desentralisasi politik. Kembalikan urusan kewenangan pemerintahan kepada pemerintah lokal. Dalam hal ini kewenangan untuk mengelola sumber-sumber agraria lokal termasuk sumber daya hutan.
2. Perubahan paradigma pemerintah dari status sebagai "polisi" *(custodian)* menjadi fasilitator dengan segala implikasinya.

IMPLEMENTASI PEMETAAN PARTISIPATORIS HAK-HAK TENURIAL PADA PENGUASAAN SUMBER DAYA HUTAN DI KALIMANTAN BARAT

Berdasarkan latar belakang dan tujuan di atas, tulisan ini mencoba mengungkap sejauhmana implementasi pemetaan partisipatoris mampu mengubah secara potensial "posisi" komunitas lokal dari semula sebagai unsur eksternalitas bergeser sebagai bagian internal dari sistem manajemen yang bersangkutan. Akan diungkap pula sejauhmana implementasi pemetaan partisipatoris mampu mengakomodasi dengan baik potensi-potensi kelembagaan lokal dalam tujuan-tujuan yang bersangkutan dengan kepentingan pelestarian hutan.

Dapat digarisbawahi, cara pandang hutan sebagai milik rakyat telah banyak diartikulasikan dalam berbagai bentuk pengelolaan yang dikenal dengan istilah-istilah *social forestry, agro forestry, community forest management,* dan lain-lain. Seluruh bentuk-bentuk pengelolaan hutan ini mengklaim diri akan atau mampu mengakomodasikan kepentingan dan partisipasi warga. Sebagai suatu praktik, konsep-konsep ini tentu saja memiliki variasi-variasi praktikal. Namun sebagai suatu konsep, seperti telah disinggung terdahulu, semuanya masih bisa dipertanyakan apakah memang klaim tersebut di atas benar adanya atau tidak.

Pemetaan partisipatoris mencakup dua tataran kegiatan, yakni tataran teknis dan tataran proses sosial. Tataran teknis meliputi cara pembuatan peta, penggunaan alat-alat, dan sumber daya manusia. Tataran proses sosial mencakup cara kolektif mengorganisasikan diri masyarakat, cara mengembangkan komunikasi dialogis, mengembangkan bersama teknologi yang diperlukan, dan cara menggunakan peta. Metode ini memang berbeda dengan cara konvensional yang hanya sekedar memetakan rupa bumi. Pemetaan partispatoris adalah menerjemahkan *mental map* ke dalam berbagai jenis gambar peta standard. Proses standardisasi gambar peta memerlukan cara-cara yang bisa diterima oleh masyarakat adat. Kenyataan ini menunjukkan bahwa hanya masyarakat lokal/adat sendiri yang bisa membuat peta komunitasnya.

Partisipatoris sebagaimana telah disebutkan hanya digunakan pada ruang lingkup wilayah masyarakat hukum adat. Dengan kata lain, ukuran tingkat keterlibatan hanya pada masyarakat itu sendiri[2]. Atok (1998) mengatakan bahwa peta lokal (misal: kampung) pada dasarnya adalah gambaran kampung yang dapat menunjukan dengan tegas fungsi setiap jengkal tanah di

wilayah tersebut, seperti kawasan permukiman, persawahan, perladangan, perkebunan, kawasan yang dilindungi, tempat-tempat keramat, sungai, dan lain-lainnya. Pemetaan partisipatoris sebenarnya adalah sebuah metodologi pembuatan peta yang menggabungkan peta-peta modern (peta topografi, peta foto udara, dan peta foto satelit) dengan *mental map* tata ruang tradisional yang dimiliki masyarakat adat. Gabungan kedua jenis peta ini menciptakan peta tata ruang (teritori/'kampung' tertentu) yang terpercaya dan dapat dimengerti oleh orang-orang yang biasa menggunakan peta-peta modern sekaligus komunitas lokal. Oleh karena itu, praktik kegiatan pemetaan partisipatoris dilaksanakan dengan melibatkan semua unsur warga komunitas.

Pemetaan hak-hak tenurial wilayah hukum masyarakat adat di Kalimantan Barat dimulai sejak tahun 1994 yang diprakarsai oleh sebuah LSM (PPSDAK Pancur Kasih Pontianak). Salah satu tujuan pemetaan partisipatoris adalah mengidentifikasi secara lebih jelas apa dan sampai di mana peran masyarakat lokal (adat) dalam suatu tata ruang, khususnya wilayah kampung dalam kesatuan hukum adat di wilayah Propinsi Kalimantan Barat. Dengan hasil identifikasi (peta) ini diharapkan masyarakat mempunyai kekuatan politik formal ketika bernegosiasi dengan pemangku kepentingan lain, baik pemerintah maupun pengusaha. Selain itu peta tersebut dapat dijadikan sebagai media informasi lintas antarmasyarakat dan lintas generasi tentang wilayah adat beserta peraturan dan hukum di atasnya[3].

Dengan bergerak dari kampung ke kampung, sampai tahun 2001, PPSDAK

---

[2] Inisiatif pemetaan hak tenurial masyarakat adat tidak serta merta muncul dari masyarakat. Dominasi peran pemerintah selama ini telah melemahkan peran aktif masyarakat. Inisiatif masyarakat muncul setelah melalui proses 'pemberdayaan' yang dilakukan oleh organisasi-organisasi di luar pemerintah (LSM).

telah memetakan sekitar 200 kampung yang tersebar di wilayah Kalbar dengan luas total 637.871 ha, sekitar 4,4 % dari total luas wilayah propinsi 14.590.304 ha (lihat tabel 1)[4].

Hasil pemetaan (Atok, 1998) mendeskripsikan bahwa masyarakat hukum adat di Kalbar mempunyai suatu sistem tenurial tradisional termasuk di dalamnya konsep tata ruang wilayah. Konsep tersebut pada masyarakat adat Dayak Kanayant dikenal sebagai *Palasar Palaya'*, yang didasarkan atas batas-batas teritorial pengelolaan sumber daya alam pada suatu kampung[5]. Konsep *Palasar Palaya'* memadukan secara seimbang antara tanah dan fungsi-fungsinya bagi kehidupan manusia, juga pengelolaan sumber daya alam yang selaras dengan daya dukung alam pada lingkungan suatu komunitas. Fungsi-fungsi lahan dalam konsep *Palasar Palaya'* meliputi tanah keramat, daerah tempat berburu (hutan adat), daerah tempat berladang, daerah tempat bersawah, daerah perkebunan rakyat (karet, tengkawang, buah-buahan) dan cagar budaya (tembawang). Bila dilihat dari sudut pandang tata ruang modern (RTRW-padu serasi), fungsi-fungsi lahan pada *Palasar Palaya'* dapat mengakomodir komponen-komponen fungsi wilayah di dalamnya baik untuk kawasan lindung maupun kawasan budidaya.

---

3 Proses pemetaan dilakukan dalam 6 tahap seperti diuraikan dalam box di halaman 14.

4 Kegiatan ini akan terus dilakukan hingga seluruh wilayah kampung selesai terpetakan. Di samping PPSDAK, LSM-LSM lokal lainnya juga telah melakukan hal yang sama.

5 Dayak Kanayant merupakan sub-suku Dayak terbesar di Kalbar yang tersebar di Kabupaten Pontianak, Landak, Sambas, dan Bengkayang. Istilah *Palasar Palaya'* pada masyarakat sub-suku Dayak lainnya berbeda, seperti masyarakat adat Simpang Kabupaten Ketapang menyebutnya sebagai *kampong loboh laman banua*

Tabel 1
Luas Daerah Kabupaten dan Daerah Pemetaan di Propinsi Kalimantan Barat

Kabupaten	Luas (ha)	Luas yang dipetakan	Persentase
Sintang		11.868,3697	0,4
Sangau		69.299,6978	3,8
Sambas	577.133,3370	0	0
Pontianak	971.679,3697	31.551,8162	3,3

Sumber: *Data bulan Juni 2001 PPSDAK-Pancur Kasih Pontianak*

Dari hasil perhitungan 101 kampung yang telah dipetakan terlihat bahwa kawasan hutan adat secara rata-rata merupakan bagian terbesar dalam suatu wilayah kampung, mencapai 41,18%, diikuti formasi kebun karet lokal 30,51% dan daerah perladangan 13,34% (Atok, 1998).

Dayak Kanayant di Kampung Tarekng

Masyarakat Dayak Kanayant di Kampung Tarekng sudah meninggalkan

kehidupan *radakng* (rumah panjang) yang menjadi media pembentukan persekutuan hidup seluruh aktivitas warga, baik yang bersifat sosial kemasyarakatan maupun adat dan keagamaan. Namun, sifat komunalistik itu kini telah mulai memudar walaupun dalam beberapa aspek kehidupan masih dapat kita amati. Terutama dalam hal cara pandang mereka terhadap pola penguasaan dan pengelolaan hutan dan sumber-sumber agraria lainnya. Beberapa ciri komunalitas yang masih ada misalnya adalah konsentrasi kepemilikan individual relatif masih rendah. Hak terbesar kedaulatan hutan dan sumber-sumber agraria lainnya berada di tangan komunitas secara keseluruhan. Hal lain adalah pengolahan tanah tidak terpusat, artinya hak-hak berada pada unit kerabat *(pareneatn)*, kesamarataan sosial-ekonomi cukup tinggi, dan sistem produksi yang cenderung subsisten.

Dapat dicatat pengetahuan dan teknologi sistem produksi mereka juga mencerminkan konsep agroekosistem yang teruji. Mereka pada umumnya mengembangkan perladangan bergilir yang ditopang kebun karet. Lahan tidak hanya berfungsi sebagai faktor produksi semata, melainkan juga merupakan basis sosial, budaya, dan spiritual. Pada dasarnya mereka (melalui pengetahuan yang dituturkan secara lisan turun-temurun) telah melakukan sistem produksi yang berorientasi pada penatagunaan wilayah kampung secara menyeluruh dan fungsional.

Peruntukan lahan di dalam wilayah kampung, menurut pemahaman warga terbagi dalam beberapa areal, seperti:

1. Kawasan hutan yang dilindungi atau dicadangkan untuk masa depan. Di dalam kawasan ini setiap individu bebas memungut hasil (berburu, atau mengambil kayu untuk keperluan pribadi non-komersial). Kawasan ini adalah milik kolektif masyarakat hukum adat. Anggota

masyarakat hukum adat dari kelompok lain diperkenankan memungut hasil setelah mendapat persetujuan dari masyarakat hukum adat setempat.

2. Kebun buahan-buahan, tengkawang. Areal lahan ini biasanya milik seorang individu atau keluarga, demikian pula pohon dan buah-buahannya. Namun, ketika buahnya matang dan jatuh, setiap orang memiliki hak untuk memungut dan menikmati buah tersebut.
3. Lahan perkebunan karet, biasanya jenis karet lokal, tetapi beberapa tahun terakhir ada pengenalan jenis karet unggul. Lahan ini adalah milik individu yang menanam tumbuhan di atasnya. Bila individu yang bersangkutan memiliki keturunan maka lahan dan tanaman yang tumbuh di atasnya dapat diwariskan kepada anaknya, atau milik keluarga. Karet merupakan jenis yang paling populer, paling dikuasai budidayanya, paling diminati, dan menjadi andalan untuk menunjang kehidupan ekonomi masyarakat Dayak.
4. Sawah. Pengetahuan bercocok tanam sawah, diakui masyarakat berasal dari Cina pendatang yang diusir dari pedalaman pada tahun 1914 dalam peristiwa PGRS/Paraku. Dengan input teknologi yang masih rendah, pengolahan sawah masih belum intensif.

PROSES PEMETAAN PARTISIPATIF HAK-HAK TENURIAL*

1. **Pemasyarakatan Ide Pemetaan**
   Pemasyarakatan ide pemetaan ditujukan untuk mengkomunikasikan gagasan pemetaan, termasuk berbagai manfaat pemetaan. Masyarakat setempat menjadi aktor utama, untuk itu mereka harus menyadari sepenuhnya apa tujuan dan guna peta tersebut. Dengan kegiatan ini kampung-kampung sekitar akan mengetahui informasi tentang proses pemetaan melalui daerah atau kampung tetangganya yang sudah dipetakan terlebih dahulu.

2. **Kunjungan Awal ke Kampung**
   Kunjungan ke kampung dilakukan LSM yang akan memfasilitasi proses pemetaan. Kunjungan dilakukan segera setelah masyarakat sepakat melakukan pemetaan tanah adatnya. Tim mengumpulkan informasi berkenaan dengan data demografi, kondisi sosial, ekonomi, dan politik serta mengusahakan *contact person* yang dapat diandalkan.

3. **Surat Permohonan dari Warga**
   Surat permohonan dari warga lebih merupakan legitimasi tertulis atas kesepakatan warga kampung untuk memetakan wilayahnya. Surat permohonan dibuat berdasarkan hasil musyawarah masyarakat desa disertai tanda tangan untuk menunjukkan persetujuan masyarakat lengkap dengan kepanitiaan yang mereka bentuk. LSM fasilitator menggunakan surat permohonan tersebut sebagai dasar pelaksanaan kegiatan pemetaan

4. **LSM Fasilitator kembali ke Kampung**
   Tim kunjungan, bersama tim pemetaan berpengalaman, selanjutnya menanggapi permohonan warga sekaligus kunjungan persiapan untuk mengambil titik-titik GPS di sepanjang batas dan tempat-tempat penting. Tim juga harus membuat perkiraan luas wilayah yang akan dipetakan.

5. **Persiapan Teknis**
   Pada tahap ini dilakukan persiapan teknis sebelum turun ke lapangan untuk memfasilitasi masyarakat. Persiapan terhadap alat-alat/perlengkapan yang akan digunakan seperti GPS, Meter, Alat gambar/tulis dan lain-lain termasuk perlengkapan tim selama di lapangan. Satu hal yang juga penting adalah mengkonversi peta berskala 1: 50.000 menjadi 1:10.000 sesuai kebutuhan di lapangan.

6. **Pelaksanaan**
   Tahap ini diawali dengan pemasyarakatan tentang penggunaan alat dan apa-apa saja yang harus dan penting dilakukan selama pemetaan. Tahap-tahap pelaksanaannya adalah melakukan pelatihan sumber daya kepada pengolah data, dilanjutkan dengan metode PRA, penggambaran peta, koreksi peta dan pengesahan peta.

* (Hasil wawancara PPSDAK-PK)

5. Ladang dan *bawas*. *Bawas* merupakan tanah pertanian yang sedang diistirahatkan (masa *bera*), pem-*bera*-an ini dilandasi pemikiran untuk mengembalikan kesuburan lahan. Biasanya dilakukan dalam siklus 5-15 tahun. Dengan demikian, menurut mereka sebenarnya tidak ada lahan terlantar. Panjang masa *bera* dapat dijadikan indikator kecukupan lahan untuk mendukung sistem gilir balik tersebut. Siklus *bera* di Tarekng rata-rata 7 tahun. Lahan-lahan *bawas* biasanya merupakan lahan keluarga. Bila sudah dibagi ke ahli warisnya bisa menjadi milik

pribadi.

6. Tanah pekuburan dan tanah keramat. Tanah pekuburan adalah milik kolektif. Begitu pula dengan tanah keramat, yaitu lahan-lahan yang di atasnya terdapat tempat-tempat pemujaan suci juga menjadi milik masyarakat. Bahkan tempat pemujaan di Bukit Ohak dimiliki masyarakat di dua Binua (Ohak dan Batukng). Tanah-tanah ini adalah lahan yang tidak dapat diladangi atau diambil kayunya. Sistem perlindungan terhadap tanah tersebut diserahkan sepenuhnya pada Sang Kuasa.
7. Lahan perkampungan. Lahan ini terdiri dari rumah dan halaman individu-individu. Di dalam kawasan ini juga terdapat tempat untuk beternak (mendirikan kandang ayam atau kandang babi).
8. Sungai dan danau untuk perikanan. Bagian ini dimiliki secara kolektif. Dengan begitu tidak diperkenankan adanya sekelompok orang melakukan klaim sepihak atas kepemilikan/kepengusaan aset ini.

KELEMBAGAAN TRADISIONAL LOKAL DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

Seperti telah diungkapkan sebelumnya sistem kehidupan masyarakat lokal didasarkan pertanian ladang bergilir dalam suatu ekosistem pertanian terpadu. Berbagai perangkat aturan adat yang lebih bersifat religius-magis (tidak tertulis) mendasari prinsip-prinsip pengaturan bersama dalam konteks sosial-produksi. Dalam adat Dayak, khususnya Kanayant, peran pengaturan dilakukan oleh lembaga adat, baik yang menangani hukum adat maupun pemerintahan adat dalam satu wilayah hukum adat.

Berdasar pada kewilayahan hukum adat yang meliputi satu *Binua*, lembaga adat Dayak tertinggi ada pada *Tuha-tuha Binua* yang dipimpin seorang

kepala Binua (*Timangggong/Singa/Patih/Mangku*), dibantu *Bide Binua, Pangalok Binua, Pangarah Binua* dan beberapa *Pasirah Pangaraga*). Kepala *Binua* secara struktural langsung membawahi kepala kampung, dibantu *Pangalaok Kampung* dan *Pasirah Pangaraga*. Tuha-tuha Binua mempunyai kewenangan mengatur wilayah yang merupakan milik komunal satu *binua*, demikian juga dengan wilayah komunal kampung yang diatur oleh *Tuha-tuha* Kampung.

Sedangkan kelembagaan lokal yang khusus berkaitan dengan pengaturan sistem produksi pertanian disebut *balalek*. Institusi ini merupakan kelompok-kelompok kerja pertanian yang diketuai seorang *Tuha Aleatn*, beberapa kelompok *aleant* dikoordinir *tuha tahun* dalam setiap kegiatannya. Beberapa kegiatan yang diatur dan disepakati bersama antara lain proses pemilihan lahan, pembersihan, pembakaran, penanaman, pemeliharaan, dan pemanenan padi. Budaya kerja bersama tersebut dilakukan karena dalam budaya Dayak produksi padi tidak hanya dipandang sebagai rangkaian aktivitas ekonomi, tetapi juga merupakan suatu ekspresi ikatan sosial komunalitas. Praktik-praktik tersebut merupakan aktualisasi dari kehidupan sosial budaya komunal, sebagai ajang komunikasi dan memperbarui hubungan antarindividu. Dalam forum tersebut muda-mudi saling bertukar pantun serta para tetua adat menceritakan pengalaman dan sejarah nenek moyang masa lalu. Dapat dikatakan *balalek* juga dijadikan media dalam tradisi lisan masyarakat dayak dan penguatan sistem komunalitas.

Praktik-praktik aktual pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam tidak selalu sesuai dengan aturan dan pranata tradisional yang ada. Kesesuaian lebih banyak dilakukan pada pemanfaatan sumber daya hutan yang berkaitan dengan kebutuhan-kebutuhan subsistensi. Sementara pelanggaran banyak ditemukan pada pemanfaatan sumber daya hutan

komersial, terutama kayu[6]. Contoh pelanggaran aturan tradisional antara lain, pemanfaatan kayu tengkawang untuk tujuan komersial dan pemanfaatan komersial kayu pada hutan cadangan[7]. Pelanggaran-pelanggaran ini acap kali menjadi pemicu konflik antarindividu maupun antarkomunitas masyarakat. Seperti yang terjadi antara warga Kampung Cagat Binua Batukng dengan Kampung Gutok Binua Ngabakng dengan latar belakang 'perebutan' pemanfaatan kayu.

Faktor yang terkait dengan pelanggaran-pelangaran tersebut, menurut beberapa tokoh adat, terjadi akibat lemahnya fungsi kontrol hukum adat dalam komunitas tersebut. Sebagian besar mengatakan bahwa sejak diterapkannya sistem pemerintahan desa, peranan tokoh adat beserta fungsi dan aturan hukum adatnya terkesan dipinggirkan. Sebagian lagi berpendapat bahwa telah terjadi kegagalan dalam transfer informasi aturan dan hukum adat kepada generasi muda.

Sebelum ada pemetaan, sebenarnya di kampung sudah ada batas-batas wilayah yang jelas dan diketahui oleh *tuha-tuha* kampung, berdasarkan *mental map*, baik batas antarkampung maupun batas antarbinua. Batas itu berupa sungai, lembah, perangkat adat (dulunya perjanjian batas wilayah

---

6 Pemanfaatan kayu secara komersial di Kampung Tarekng dan kampung lain di sekitarnya, dalam dua tahun terakhir makin meningkat, terutama setelah dibukanya akses jalan bagi truk pengangkut kayu.

7 Argumentasi yang disampaikan warga atas penebangan jenis tengkawang adalah areal kebun tengkawang di Kampung Tarekng sebagian hak pemanfaatannya ada pada warga kampung lain yang nenek moyangnya dulu pernah tinggal sementara (mengungsi). Kemudian setelah kembali ke kampung asal kawasan tersebut secara adat sebenarnya sudah dikembalikan ke masyarakat Tarekng. Walau demikian sebenarnya para keturunannya masih diperbolehkan mengambil buah tengkawang, tetapi karena berbagai hal mereka sekaligus memanfaatkan kayunya. Atas dasar itu pula tengkawang milik warga Tarekng ikut ditebang juga untuk kemudian dijual.

antar nenek moyang berupa tempayan, tongkat kayu, tanaman Rinyuakng/juang), dan bukit. Oleh karena itu, pihak PPSDAK Pancur Kasih yang memfasilitasi proses pemetaan mengatakan bahwa peta yang dihasilkan merupakan hasil penelusuran terhadap sejarah terbentuknya kampung tersebut. Jadi yang dilakukan sekarang itu pada dasarnya merupakan penelusuran hal-hal yang sudah ada sebelumnya dan lebih ditekankan pada fungsinya sebagai media transfer lintas generasi, baik mengenai batas wilayah maupun sistem pengelolaan sumber daya yang ada.

Prakarsa pemetaan yang dilakukan pada tahun 2000 di wilayah Kampung Tarekng datang dari warga komunitas setempat. Prakarsa didorong kenyataan bahwa kampung lain (Ansiap) yang berbatasan dengan Kampung Tarekng sudah terlebih dahulu dipetakan. Peta yang dihasilkan dari kampung tetangga tersebut ternyata menimbulkan kontroversi karena sebagian wilayah Kampung Tarekng dicakup sebagai bagian Kampung Ansiap. Peta tersebut menimbulkan tumpang tindih pada batas wilayah antarkampung. Pada pemetaan Kampung Ansiap, warga Tarekng tidak dilibatkan dalam penentuan batas wilayah. Hasil pemetaan wilayah Kampung Tarekng, dapat terlihat pada Tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2
Tata Guna Lahan Kampung Tarekng

Peruntukan	Luas (ha)	Persentase
Pemukiman	21,67	4,3
Udas/Hutan Adat/Hutan Cadangan	72,93	14,59
Sawah	52,40	10,48
Rawa	32,66	6,53

IMPLIKASI PEMETAAN PARTISIPATORIS HAK-HAK TENURIAL PADA PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN DI KALIMANTAN BARAT

Berdasarkan produk peta yang dihasilkan dapatlah dinilai bahwa hak-hak tenurial warga terhadap hutan relatif menjadi lebih kokoh. Di samping itu dalam sisi pandang unit teritorial komunitas, warga merasa lebih mendapatkan legitimasi atas batas-batas wilayah kampung/desa mereka. Ini dirasakan sebagai hal yang cukup strategis karena menyangkut batas antar kampung/desa lain dan batas terhadap kawasan HPHH yang dikuasai pengusaha lokal. Sedangkan terhadap pihak pemerintah, paling tidak mereka dapat menunjukan versi lain dari bukti kepemilikan wilayah yang lebih otentik dan absah, namun selama ini dianggap tidak ada.

Memang benar pemetaan bukanlah merupakan tujuan akhir, dalam arti memerlukan kegiatan-kegiatan sosial-ekonomi lanjutan yang penting dalam upaya memberdayakan warga komunitas lokal. Produk peta partisipatoris harus mampu menjadi tonggak awal bagi usaha-usaha demokratisasi sehingga lebih menarik bagi para pemangku kepentingan lokal, nasional, maupun internasional untuk menanam investasinya di wilayah setempat. Dikatakan demikian karena dengan produk peta tersebut akan lebih dapat dijamin segi keamanan usaha, pemerataan ekonomi, produktivitas usaha itu sendiri, dan lain-lain.

Dalam konteks ini pula hasil pemetaan partisipatoris sumber daya hutan dan sumber-sumber agraria lainnya seyogyanya dijadikan dasar perencanaan pembangunan desa dan kecamatan dalam skala mikro. Selanjutnya akumulasi informasi dari setiap desa dan kecamatan dapat diangkat pada perencanaan pembangunan yang transparan di tingkat kabupaten. Sejalan dengan itu, kegiatan pemetaan partisipatoris agraria diharapkan dapat dilembagakan dalam peraturan daerah dan institusi Kantor Pertanahan Kabupaten diberdayakan dalam konteks kepentingan tersebut. Kantor Pertanahan Kabupaten tidak hanya berfungsi sebagai institusi pelayanan administratif saja namun harus mampu memposisikan dirinya sebagai instrumen pelembagaan partisipasi masyarakat yang lebih fundamental dan otentik.

Hal strategis lain yang dapat dicatat dari makna gerakan pemetaan partisipatoris ini adalah gerakan ini dapat diposisikan sebagai sebuah embrio dari kemauan politik untuk menyelenggarakan *land reform*, tepatnya *land reform by leverage*. Suatu perwujudan publik untuk memperoleh kembali hak-hak tenurialnya secara adil sekaligus menjanjikan aspek kepentingan keberlanjutannya untuk generasi mendatang.

DAFTAR RUJUKAN

Kristianus Atok, dkk. 1998. *Pemberdayaan Pengelolaan Sumber daya Alam Berbasis Masyarakat.* Pontianak: PPSDAK Pancur Kasih

Latin. 2001. *Pemetaan Partisipatif dengan Penguatan Masyarakat Adat*. Bogor: Tidak Diterbitkan.

Lynch, Owen J. dan Kirk Talbott. 2001. *Keseimbangan Tindakan: Sistem Pengelolaan Hutan Kerakyatan dan Hukum Negara di Asia dan Fasifik*. Jakarta: ELSAM.

Sirait, M. *et. al.* 1996. *Menggali dan Mengembangkan Pengetahuan Setempat: Sebuah Panduan Pelatihan Pemetaan oleh Masyarakat*. Kerjasama: Ford Fondation-Yayasan Karya Sosial Pancur Kasih-WWF Indonesia Programme.

Soetarto, E.,Yusup Napiri dan Martua Sihaloho. 2001. *Implementasi Pemetaan Partisipatif Hak Tenurial Masyarakat Adat dan Masyarakat Lainnya*. Bogor: Tidak Diterbitkan.

Ivanovich Agusta

TRANSISI PENYAKAPAN DALAM INDUSTRI PERTANIAN[1]

Industrialisasi pertanian yang berkembang bersamaan dengan komersialisasi dapat muncul dalam bentuk pemasukan petani berikut lembaga-lembaga sosial/ pertanian dari desa ke dalam industri. Proses lainnya berupa gerakan lebih otonom, yaitu petani sendiri berinvestasi mendirikan industri lewat permodalan hasil usaha taninya. Di dalam fenomena pemasukan petani berikut lembaganya seperti ini, bagaimana selanjutnya petani-petani kecil berhubungan dengan manajemen atau pengusaha besar pertanian, terutama pada komoditas yang paling dikuasai selama ini, seperti halnya padi? Lembaga lama di desa mungkin bisa muncul mengantarainya, misalnya penyakapan. Akan tetapi, posisi yang timpang dalam suatu hubungan penyakapan dapat segera muncul. Petani menduduki

1 Fakta-fakta untuk keperluan tulisan ini berasal dari laporan penelitian tentang kegiatan agribisnis PT Sang Hyang Seri (Persero) Cabang Khusus Sukamandi, Kabupaten Subang, yang merupakan hasil kerja sama antara Sang Hyang Seri dan Pusat Kajian Agraria, LP-IPB. Laporan tersebut telah dipublikasikan oleh MT Felix Sitorus, dkk. (2001): *Agribisnis Berbasis Komunitas: Sinergi Modal Ekonomi dan Modal Sosial*. Walaupun demikian, argumen baru yang dibangun di sini sepenuhnya tanggung jawab penulis dan tidak mengacu kepada laporan maupun

posisi yang lebih rendah daripada manajemen. Kondisi ini berasal dari ketimpangan modal ekonomi di antara mereka, maupun struktur politik pertanian di tingkat nasional.

Oleh sebab itu, menjadi penting untuk mengetahui respons petani dalam konteks kerja sama produksi dengan manajemen perusahaan besar semacam itu. Pada saat saya melakukan penelitian tentang hal ini tahun 2001, sebetulnya terdapat konteks nasional yang secara umum relatif menguntungkan petani, yaitu gerakan reformasi tahun 1998. Pada awalnya muncul kebijakan pemerintah yang meningkatkan harga gabah maupun padi hingga lebih dari tiga kali lipat. Kelipatan harga gabah menguatkan modal dan posisi ekonomis petani ketika berhadapan dengan pengusaha. Pada saat yang bersamaan sempat muncul gerakan di kalangan petani, buruh tani, maupun tengkulak untuk menduduki sebagian sawah (tepatnya wilayah panen) dan mengambil hasilnya secara sewenang-wenang. Interpretasi terhadap fenomena terakhir ini bersifat paradoks karena bisa dipandang merugikan petani yang terkena jarahan, namun di tingkat makro menumbuhkan utopia mengenai demokrasi. Dalam kaitan ini, masih menjadi pertanyaan bagaimana gerakan makro tersebut diolah dan dilembagakan untuk kepentingan petani.

KONTEKS INDUSTRIAL SANG HYANG SERI

PT Sang Hyang Seri (Persero) Cabang Khusus Sukamandi (dikenal dengan SHS Sukamandi) di Kabupaten Subang merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang didirikan pada tahun 1971. Bisnis inti perusahaan ini ialah memproduksi benih unggul. Selain benih padi, sejak 1980-an dalam skala kecil SHS Sukamandi mulai menghasilkan benih kedele,

jagung, dan aneka sayuran.

Untuk memproduksi padi bakal benih, SHS Sukamandi menguasai lahan berstatus Hak Guna Usaha (HGU) seluas 3.950 Ha. Luas areal persawahan untuk produksi sendiri mencakup 3.474,47 Ha, meliputi 2.070,66 Ha areal mekanisasi dan 1.403,81 Ha areal bukan mekanisasi. Seluruh areal tersebut adalah sawah beririgasi dalam wilayah layanan Waduk Jatiluhur, dengan perincian 3.180,08 Ha merupakan areal irigasi teknis (1.992,47 Ha areal mekanisasi dan 1.187,61 Ha areal bukan mekanisasi) dan 294,39 Ha areal irigasi semi teknis (78,19 Ha areal mekanisasi dan 216,20 Ha areal bukan mekanisasi). Areal perusahaan tersebut mencakup bagian wilayah Desa Sukamandijaya, Ciasem Girang, Sukahaji, dan Pinangsari (Kecamatan Ciasem), Desa Gempolsari dan Rancajaya (Kecamatan Patokbeusi), dan Desa Rawa Mekar (Kecamatan Blanakan).

Di lingkungan perusahaan, proses kegiatan produksi lapangan ditangani oleh manajemen tingkat menengah, yaitu kepala bagian (kabag) produksi, yang lebih akrab disebut "kepala kebun". Staf manajemen ini membawahi sejumlah kepala subbagian (kasubag) yang lebih dikenal sebagai kepala rayon. Kasubag menguasai wilayah kerja seluas sekitar 500 Ha. Ia membawahi dua kepala wilayah (setingkat kepala seksi, lebih dikenal sebagai mandor) yang masing-masing memiliki wilayah kerja seluas sekitar 250 Ha. Kepala wilayah adalah manajemen lapisan terbawah pada bagian produksi SHS Sukamandi.

Setiap kepala wilayah membawahi sejumlah ketua kelompok tani yang masing-masing memiliki wilayah kerja sekitar 50 Ha. Akan tetapi, ketua kelompok tani bukanlah karyawan SHS Sukamandi, melainkan tokoh petani atau tokoh masyarakat sekitar perusahaan yang dipilih SHS Sukama-

ndi untuk memimpin dan mengkoordinir sekelompok petani penyewa atau penyakap yang menggarap hamparan tertentu dari areal persawahan SHS Sukamandi. Para ketua kelompok ini tidak digaji oleh SHS Sukamandi, tetapi pada saat panen biasanya mereka memperoleh semacam imbalan sebesar Rp 10.000,00 – Rp 25.000,00 dari anggotanya masing-masing. Kenyataan ini menunjukkan pemakaian lembaga kepemimpinan lokal untuk menunjang pengawasan produksi dalam pabrik. Pengawasan itu sendiri lebih murah karena dengan berada di luar struktur kepegawaian perusahaan maka tidak ada kewajiban finansial maupun fasilitas kerja yang harus dibayar manajemen. Akibat lebih jauh, biaya pengawasan dilimpahkan kepada anggota kelompok yang justru diawasi.

Sebagaimana layaknya dalam sebuah industri, proses produksi dalam budidaya bakal benih di SHS Sukamandi dilakukan dalam pola ban berjalan. Pola mirip pabrik ini terlihat antara lain dalam penerapan prinsip ketepatan dan keserempakan, sehingga setiap petani harus hadir di sawah dalam setiap tahapan produksi. Jika ada petani yang mangkir maka ketua kelompok akan dan wajib mencarinya hingga anggota tersebut ditemukan.

Tahapan produksi diawali dengan prediksi bagian pemasaran tentang jumlah dan kapan suatu jenis benih dibutuhkan pasar. Pada saat bersamaan dilakukan pendataan calon petani yang akan turut serta bekerja sama dengan manajemen berpola kerjasama (KS) dan kerja sama pengelolaan (KSP), kemudian diikuti seleksi calon penyewa dan penggarap. Proses ini sangat mudah karena lazimnya penyewa dan penggarap merupakan petani “lama” yang telah mengolah areal serupa pada musim tanam sebelumnya. Setelah kontrak kerja sama ditandatangani dan lahan diukur untuk setiap petani, selanjutnya dilakukan pengolahan tanah. Seminggu setelah pembajakan, dilakukan penanaman. Koordinator buruh *tandur* dari wilayah Sukamandi

sampai Karawang mudah diperoleh karena mereka biasa menanam di areal SHS Sukamandi. Beberapa minggu kemudian masuk tahapan penyulaman tanaman yang rusak, penyiangan tanaman dari gulma, dan pengendalian hama/penyakit. Tahapan produksi berakhir dengan pemanenan.

Dalam proses industrialisasi pertanian, keberadaan SHS Sukamandi di tengah komunitas tani dipersepsi sebagai struktur "pusat dan pinggiran". Ketika staf SHS Sukamandi maupun petani lokal memposisikan diri mereka masing-masing dalam konteks hubungan sosial kedua belah pihak, mereka menggunakan konsep perusahaan umum (perum) untuk menunjukkan posisi SHS Sukamandi di posisi pusat dan istilah "daerah" untuk menunjuk petani lokal pada posisi pinggiran.

Struktur "pusat dan pinggiran" merefleksikan masih adanya sifat hubungan *enklave* antara perkebunan (*P & T Land*, nama lama perusahaan ini di masa penjajahan Belanda) dan masyarakat. Di masa lalu terdapat pemilahan tegas antara "orang dalam perkebunan" dan "orang luar perkebunan". Dalam konteks SHS Sukamandi masa kini, pandangan itu direproduksi dalam perbedaan status antara "orang Perum" (staf SHS Sukamandi) yang tinggal di dalam kompleks *emplasemen* dan "orang daerah" (komunitas petani lokal) yang tinggal di desa-desa sekeliling perusahaan. Demikian pula terdapat perbedaan material tegas antara "sawah Perum" disebut juga "kebun" dan "sawah daerah".

Keberlangsungan persepsi "pusat–pinggiran" mungkin masih akan bertahan lama, mengingat pandangan ini juga hidup di kalangan pejabat pemerintah dan DPRD Kabupaten Subang dalam melihat hubungan sosial antara SHS Sukamandi dan masyarakat sekitarnya. Pemerintah daerah dan DPRD melihat SHS Sukamandi sebagai perusahaan (BUMN) milik

pemerintah *pusat* yang selayaknya lebih banyak lagi "meneteskan kue pembangunan" dalam bentuk "sumbangan sosial dan ekonomi" kepada masyarakat daerah. Sumbangan tersebut antara lain berupa pembukaan peluang bagi penduduk lokal untuk mencari nafkah di areal persawahan SHS Sukamandi.

PARTISIPASI PETANI DALAM INDUSTRI PERTANIAN

Dalam proses budidaya bakal benih padi, terdapat areal persawahan yang dibudidayakan pihak manajemen sendiri dalam pola swakelola, maupun bekerja sama dengan petani sekitarnya dalam pola KS dan KSP. Dalam pola swakelola, seluruh proses pengelolaan sawah dilakukan sendiri oleh SHS Sukamandi. Manajemen bertindak sebagai majikan penuh, sementara petani dan buruh tani lokal hanya dimungkinkan berposisi sebagai buruh lepas bagi perusahaan. Fenomena ini serupa dengan buruh tani biasa dalam pengelolaan usaha tani di "daerah". Bisa dikatakan, pola swakelola mempraktekkan secara murni suatu perusahaan pertanian. Areal swakelola hanya diperuntukkan produksi padi bakal "benih sumber" (benih penjenis, benih dasar, dan benih pokok).

Dalam pola KS, diadopsi lembaga sewa lahan ke dalam pabrik. Pengelolaan sawah dilakukan sepenuhnya oleh petani lokal yang meneken kontrak persewaan sawah dengan manajemen SHS Sukamandi. Di sini petani lokal dimungkinkan menjadi majikan di atas tanah sewaan, walaupun tidak sepenuhnya otonom karena ada manipulasi dari pihak manajemen. Manipulasi pertama adalah kewajiban petani mengikuti prosedur tahapan dan perlakuan produksi sesuai ketentuan manajemen. Data musim tanam (MT) 1996/1997 sampai MT 2000 menunjukkan bahwa pola KS untuk setiap musim tanam mencakup areal seluas rata-rata 1.091 Ha (terkonsen-

trasi di areal nonmekanisasi) dan melibatkan sejumlah rata-rata 640 orang petani penggarap. Pola ini merupakan bentuk tertua kerja sama manajemen dan petani sejak pendirian perusahaan. Manajemen hanya berkewajiban mendiseminasikan teknologi produksi gabah "benih sebar". Gabah hasil produksi tersebut dikuasai petani. Akan tetapi, sebagai manipulasi manajemen kedua, jika manajemen membutuh benih untuk menambah kapasitas produksi perusahaan maka petani wajib menjualnya kepada perusahaan.

Pada tahun 1998 sebagian areal pola swakelola, khususnya untuk produksi bakal benih sebar, diubah statusnya menjadi pola KSP. Pola ini mengadopsi lembaga bagi hasil. Dalam KSP terdapat peluang lebih tinggi bagi petani/buruh tani lokal (sebetulnya diutamakan petani peserta kerja sama) untuk berpartisipasi dalam produksi bakal benih dengan status penyakap. Areal kerja sama untuk setiap musim seluas 2.300 Ha (terkonsentrasi di areal mekanisasi). Pemberlakuan pola ini melibatkan sekitar 1.200 petani penyakap. Manajemen memberikan pinjaman modal kerja, sarana produksi, dan diseminasi pengetahuan budidaya benih kepada petani penyakap. Seluruh gabah bakal benih yang dihasilkan dalam pola ini dikuasai manajemen SHS Sukamandi.

Manajemen SHS Sukamandi memunculkan pola ini dengan alasan (informal) untuk memberi peluang kepada petani kecil dan buruh tani lokal untuk menggarap sawah SHS Sukamandi. Sebelumnya peluang seperti itu hanya dimiliki petani besar yang memiliki banyak modal untuk membayar sewa lahan SHS Sukamandi secara tunai di awal musim tanam. Namun, dalam laporan formal alasan penerapan pola KSP sama sekali tidak menyinggung perihal pembukaan peluang usaha bagi petani kecil dan buruh tani. Laporan evaluasi SHS Sukamandi (Sang Hyang Seri, 1999) menyebutkan bahwa pola KSP adalah suatu upaya manajemen

SHS Sukamandi untuk meningkatkan atau setidaknya mempertahankan hasil produksi, sekaligus menekan biaya produksi padi per hektar dengan memanfaatkan sumber dana swakelola murni. Alternatif tersebut ditempuh atas dasar pertimbangan *pertama*, banyak mandor yang pensiun sehingga SHS Sukamandi menghadapi kelangkaan petugas untuk mengawasi proses produksi swakelola murni secara langsung di lapangan. *Kedua*, ketua kelompok tani yang biasa mengelola kerja sama penanaman atau penangkaran (pola KS) dinilai mampu mengelola kerja sama pengelolaan produksi (pola KSP). *Ketiga*, dalam kondisi normal petani pola KS sudah mampu mencapai tingkat produksi yang menjamin target efisiensi, yaitu rata-rata 5 ton per hektar.

Baik alasan formal maupun informal di atas benar adanya. Dibandingkan dengan pola swakelola, dalam pola KSP sebagian risiko dan permodalan dilimpahkan kepada petani (sebagaimana akan dirinci di bawah) sehingga berimplikasi pada peningkatan efisiensi produksi menurut akuntansi manajemen. Pada segi lainnya, peristiwa penjarahan hasil panen tahun 1999 pada hampir seluruh areal swakelola (tetapi lebih sedikit pada areal KSP, bahkan hampir tidak ada penjarahan pada lahan KS) menginsyafkan manajemen bahwa partisipasi petani bisa menjadi "tameng" dari peluang penjarahan hasil produksi atau perusakan alat produksi lainnya. Perhitungan semacam ini menjadikan keputusan pemberlakuan pola KSP sebagai manifestasi peningkatan partisipasi petani dalam produksi perusahaan yang pada akhirnya menguntungkan manajemen.

ADOPSI DAN MANIPULASI LEMBAGA PENYAKAPAN DALAM INDUSTRI

Pelaksanaan pola KS maupun KSP dapat diinterpretasikan sebagai proses adopsi sekaligus manipulasi lembaga penyakapan di desa sekitar perusahaan ke dalam industri. Adopsi tersebut dinyatakan dalam proses memformalkan pola-pola hubungan produksi penyakapan yang lazimnya berlaku secara informal di masyarakat. Hal itu dilakukan dengan penulisan surat perjanjian kerja sama yang menunjuk pola hubungan produksi kontraktual antara SHS Sukamandi dan petani "daerah".

Pola KS mengadopsi hubungan sewa menyewa. Pada pola KS hubungan kontraktual bersifat individual, dalam arti masing-masing petani penyewa menandatangani dan memegang surat kontraknya sendiri secara terpisah dari petani lainnya, walaupun sebenarnya mereka terikat dengan kelompok-kelompok tani sehamparan. Pola hubungan individual di tingkat petani bisa dibaca sebagai upaya pengamanan investasi perusahaan, sebab dengan cara ini menjadi tegas dan jelas petani mana saja yang menyewa lahan. Dengan demikian, seandainya terjadi kesalahan di pihak petani dalam hubungan sewa menyewa ini, sanksi seperti penyitaan barang atau penghilangan hak sewa pada masa kemudian dapat dengan mudah, cepat, dan tepat diterapkan kepada petani tersebut.

Sebaliknya pada pola KSP hubungan kontraktual bersifat kolektif. Artinya, pemegang kontrak bukan perorangan petani penyakap, melainkan ketua kelompok tani dengan SHS Sukamandi. Surat kontrak dalam pola KSP itu hanya ditandatangani oleh ketua kelompok tani. Para anggota kelompok hanya membubuhkan tanda tangannya dalam daftar petani (berikut luas dan lokasi lahan sakapan) yang dilampirkan pada surat perjanjian kerja sama. Sifat kolektif dalam kontrak KSP merefleksikan hierarki industrial, dengan komposisi di bawah mandor terdapat posisi ketua kelompok tani (bukan anggota kelompok). Barulah di bawah ketua kelompok terdapat

hubungan dengan anggotanya. Dengan demikian, sifat kolektif menunjang efisiensi kerja. Hierarki industrial di bawah posisi mandor ini dapat terus berjalan meski tanpa pengawasan langsung dari manajemen perusahaan karena menggunakan pola kepemimpinan lokal. Ketua kelompok dipilih di antara tokoh petani atau tokoh masyarakat yang bisa secara efektif menggunakan kekuasaan formal (dari perusahaan) maupun informal (pengaruh dan kekuasaan dalam kehidupan masyarakat desa sehari-hari) untuk mengawasi kerja anggota kelompok yang biasanya juga menjadi kliennya di desa. Beberapa ketua kelompok adalah mantan aparat pemerintah desa atau memiliki ketokohan lain di desanya.

Substansi surat perjanjian, walaupun merupakan hasil penetapan sepihak oleh SHS Sukamandi, pada prinsipnya mengadopsi norma-norma hubungan produksi yang lazim berlaku di lingkungan komunitas petani lokal, yaitu pola penyakapan sewa untuk pola KS dan bagi hasil (*maro*) untuk pola KSP. Pihak SHS Sukamandi masuk ke lembaga-lembaga itu sambil membawa modal ekonomi, yaitu alat produksi berupa lahan di samping teknologi, manajemen, dan modal kerja (khususnya pada pola KSP). Modal ekonomi telah menjadi faktor utama yang mempengaruhi struktur hierarkis atau hubungan-hubungan searah dalam komunitas petani (Hayami dan Kikuchi, 1987; Sajogyo, 1989). Dengan segera manajemen menduduki posisi lebih tinggi yang memudahkannya mewujudkan hubungan searah (subordinasi) kepada petani.

Isi surat kontrak dalam pola KS yang disebut "Surat Perjanjian Kerjasama Pertanaman Padi/Palawija Calon Benih" itu sangat ringkas dan menyangkut tiga hal pokok. *Pertama*, luas dan lokasi lahan SHS Sukamandi yang disepakati untuk disewa para petani selama satu musim tanam. *Kedua*, jumlah total uang sewa (disebut imbal jasa) yang harus dibayarkan petani

kepada SHS Sukamandi (dibayar di muka). *Ketiga*, kewajiban petani penyewa untuk mematuhi segala syarat dan ketentuan yang berlaku di SHS Sukamandi dalam hal pemanfaatan lahan.

Aturan luas lahan sewaan per petani pada pola KS dipatok pada skala 2 Ha yang dianggap sebagai batas bawah skala ekonomis. Khusus untuk ketua kelompok diberi peluang untuk menyewa 4-10 Ha sesuai kemampuannya. Besar uang sewa atas lahan tersebut berbeda menurut musim. Sewa pada musim hujan lebih mahal dibanding pada musim kemarau, dengan asumsi produktivitas lahan lebih tinggi pada musim hujan. Sebagai contoh, sewa lahan pada MT 1999 (kemarau) ditetapkan Rp 1,2 juta/Ha, pada MT 1999/2000 (hujan) sebesar Rp 1,3 juta/Ha, dan pada MT 2000 (kemarau) kembali sebesar Rp 1,2 juta/Ha. Dibandingkan dengan sewa lahan pada awal krisis ekonomi (1996-1998) sebesar Rp 500 ribu pada musim hujan dan Rp 450 ribu pada musim kemarau, maka besar sewa lahan saat ini meningkat lebih dari dua kali lipat. Tidak heran jika pola KS kemudian dipersepsi sebagai peluang usaha bagi golongan petani kaya saja. Hanya saja, dalam proses sewa menyewa ini tidak terdapat ruang tawar menawar untuk menentukan luasan lahan sewaan berikut harga sewa lahan. Hal ini memang menunjukkan ditinggalkannya ciri "ekonomi bazar" yang relatif "tradisional" menuju efisiensi manajemen keuangan modern (Dewey, 1962; Geertz, 1989). Namun kondisi ini merefleksikan ketiadaan posisi tawar petani di hadapan manajemen.

Ciri ini lebih jauh lagi ditunjukkan oleh kewajiban penyewa untuk mematuhi beragam persyaratan dan ketentuan SHS Sukamandi sejak pengolahan lahan hingga pasca panen –berbeda dari umumnya penyewa yang bebas memproduksi padi sendiri. Tujuannya agar proses produksi padi di areal petani penyewa memenuhi standard produksi padi calon benih. Pemenuhan

atas standard tersebut merupakan keharusan karena pada saat panen dapat saja manajemen SHS Sukamandi memutuskan untuk membeli padi hasil produksi petani penyewa, misalnya karena produksi areal swakelola dan KSP tidak memenuhi target produksi benih. Dengan demikian, penyewaan lahan dalam pola KS selalu dibatasi koridor proses produksi industrial sesuai dengan standard produksi benih padi. Terlepas apakah manajemen SHS Sukamandi nanti akan membelinya atau tidak. Jika seorang petani tidak mematuhi ketentuan ini maka ia akan mendapatkan nilai "buruk" dari manajemen SHS Sukamandi. Sebagai sanksinya ia tidak akan diterima lagi sebagai penyewa pada musim tanam berikutnya, bahkan pada beberapa musim tanam ke depan.

Pola KSP menunjuk kepada hubungan kontraktual bagi-hasil atau penyakapan secara *maro* antara manajemen SHS Sukamandi sebagai pemilik lahan dan "petani daerah" sebagai penyakapnya. Luas garapan yang ditetapkan juga maksimum 2 Ha per petani untuk masa satu musim tanam. Satu kelompok besar petani penggarap dapat mengelola hamparan sawah seluas 100-200 Ha. Untuk memudahkan pengawasan dan diseminasi pengetahuan berbudidaya benih padi, kelompok besar semacam itu kemudian dibagi menjadi kelompok-kelompok kecil dengan rata-rata luas pengelolaan 50 Ha.

Sebagaimana pola KS, ketua kelompok tani pada pola KSP juga memperoleh peluang menggarap lahan lebih luas, mencapai 4-10 Ha. Petak-petak lahan garapan ketua kelompok biasanya terpencar di tengah areal yang dikelola kelompok. Letak garapan yang memencar memaksa ketua kelompok menjelajahi seluruh areal kelompoknya. Letak yang terpencar juga memudahkan anggota untuk mengambil teladan budidaya benih padi dari lahan yang dikelola ketua kelompok. Hal ini mengindikasikan bahwa

ketua kelompok haruslah petani maju yang telah teruji kemampuannya dalam menerapkan teknologi produksi SHS Sukamandi dengan baik.

Dalam pola KSP, di samping menyediakan lahan, manajemen SHS Sukamandi juga menyediakan modal kerja dan sarana produksi yang nantinya menjadi tanggungan bersama dengan petani secara setara (masing-masing 50%). Manajemen SHS Sukamandi juga melaksanakan bimbingan teknis produksi, layanan administrasi, dan membayar seluruh *bawon derep*. Atas penyediaan seluruh dukungan produksi tersebut, SHS Sukamandi berhak atas separuh dari hasil produksi gabah kering panen (GKP), setelah dipotong total biaya produksi yang menjadi beban bersama. Biaya produksi terakhir ini langsung dipotong SHS Sukamandi dari hasil produksi, dalam bentuk gabah. Nilai totalnya dihitung berdasar harga kesepakatan yang berlaku saat itu. Rumus bagi hasil yang digunakan ialah P = {Y-(C1+C2+C3+Cn)}:2. P adalah jasa KSP bagi SHS Sukamandi atau jasa KSP petani bruto, disetarakan dengan GKP. Y adalah hasil produksi GKP petani. C1+C2+C3+Cn adalah total biaya produksi yang ditanggung bersama, disetarakan dengan GKP.

Sementara itu, petani peserta pola KSP harus mengusahakan lahan *sakapannya* menurut ketentuan-ketentuan baku budidaya benih yang diberlakukan SHS Sukamandi. Hasil bersih petani ialah jumlah separuh hasil bruto dikurangi biaya pinjaman (disetarakan dengan GKP) dari SHS Sukamandi. Dalam praktiknya dana produksi yang disediakan SHS Sukamandi (sebagai tanggungan bersama) seringkali tidak mencukupi, sehingga petani masih harus meminjam dana tambahan lagi ke SHS Sukamandi. Oleh karena merupakan calon benih maka seluruh GKP yang merupakan hasil bersih petani itupun harus dijual ke SHS Sukamandi dengan tingkat harga sesuai kesepakatan yang berlaku saat itu. Akan tetapi, uang hasil

penjualan gabah itu berwujud kuitansi pembayaran mundur yang baru bisa dicairkan sekitar satu bulan kemudian.

Dari segi penerimaan kotor per hektar tidak terdapat perbedaan yang berarti antara petani KS dan KSP (Sitorus, dkk, 2001). Dalam MT 2000 petani KS rata-rata memperoleh Rp 5,56 juta pada tingkat harga gabah rata-rata Rp 941,00/kg, sementara petani KSP rata-rata mendapatkan Rp 5,75 juta pada tingkat harga gabah rata-rata Rp 964,00/kg. Faktor pembeda di sini adalah harga pembelian gabah hasil produksi pola KSP (oleh SHS Sukamandi) lebih tinggi 2,4% daripada harga pembelian gabah hasil pola KS (oleh tengkulak).

Sesuai ketentuan perusahaan, seharusnya beda harga pembelian gabah (dengan kualitas calon benih) oleh SHS Sukamandi lebih tinggi 5% dari harga yang berlaku di pasaran desa-desa sekitar perusahaan. Ketidaksesuaian dalam selisih harga tersebut tampaknya bermula dari penentuan harga gabah sesuai survey mingguan manajemen atas harga gabah produksi sawah "daerah" yang bukan calon benih. Padahal sebetulnya tengkulak memberi harga yang lebih tinggi untuk gabah SHS Sukamandi karena merupakan calon benih, sekitar Rp 20,00/kg lebih tinggi. Penentuan harga gabah ini juga menimbulkan persoalan karena SHS Sukamandi menggunakan patokan harga tengkulak yang lebih rendah dari patokan terendah yang ditetapkan (waktu itu) Dolog/Bulog. Padahal Dolog/Bulog menerapkan harga dasar gabah untuk gabah bukan calon benih.

Perbedaan penerimaan bersih petani pola KS (Rp 0,99 juta/Ha) ternyata lebih tinggi dari penerimaan bersih petani pola KSP (Rp 0,74 juta/Ha) (Sitorus, dkk, 2001). Berdasarkan perhitungan ini petani menganggap pola KS lebih menguntungkan daripada pola KSP. Fenomena ini ditang-

kap manajemen sebagai cambuk dari pola KS karena mengandung risiko lebih besar yang membebani petani penyewa sepenuhnya. Interpretasi tentang risiko ini bertentangan dari sudut pandang petani yang justru melihat peluang keuntungan –bukannya peluang kerugian sebagaimana pandangan manajemen di atas—yang memacu motivasi mereka berproduksi. Dengan pola budidaya yang lebih longgar, penyewa pada pola KS biasa menurunkan kadar pemupukan dan pemberantasan hama untuk menurunkan biaya produksi. Sementara itu, istilah berbagi risiko dalam pola KSP kenyataannya lebih berupa pengalihan sebagian besar risiko produksi (hampir dua pertiganya) ke tangan penyakap. Dalam MT 2000 petani masih harus menanggung biaya produksi rata-rata 31% (Rp 1,01 juta) terhadap biaya "beban bersama" SHS Sukamandi. Bahkan jika produksi dalam satu musim tanam gagal total karena hal yang tidak bisa diperkirakan, misalnya karena penjarahan mendadak, maka beban utang sepenuhnya ditanggung petani tanpa ada perundingan ulang.

KESIMPULAN: TRANSISI PENYAKAPAN

Kasus yang dikemukakan di atas menggambarkan transisi yang dialami lembaga penyakapan di desa ketika ditarik komersialisasi industri. Istilah transisi digunakan karena diandaikan suatu kesetimbangan proses sosial baru terjadi ketika petani berposisi relatif setara dengan manajemen dan mampu berpartisipasi dalam keputusan manajerial[2]. Sementara saat ini posisi petani terlihat jauh di bawah dominasi manajemen. Ketika lembaga penyakapan dari desa ini diletakkan dalam konteks industri yang kemudian muncul adalah sifat-sifat lama dari lembaga di desa sekaligus sifat-sifat lama dari industri tersebut. Baru kemudian muncullah proses

[2] Bandingkan dengan demokrasi industrial dalam Kester dan Thomas (1981).

sosial "tarik ulur" atau dialogal untuk mewujudkan ciri baru lembaga yang lebih menguntungkan salah satu pihak (atau akhirnya terjadi keuntungan bagi kedua belah pihak).

Sifat *enklave* sebagai ciri industri perkebunan lama yang masih muncul dalam kasus di atas adalah *pertama*, sifat ekonomi dualistik yang tercermin dari penempatan petani (penyewa maupun penyakap sebagai manifestasi ekonomi "prakapitalis") di bawah struktur manajemen pabrik (manifestasi ekonomi kapitalis) (Boeke, 1953; Friedmann, 1992; Geertz, 1986). *Kedua*, rigiditas struktur organisasi industri yang belum memungkinkan petani pada lapisan manajemen bawah (bahkan, sebetulnya di luar manajemen) untuk melakukan promosi ke atas. Kekuatan industri juga ditunjukkan oleh manipulasi ketika mengalihkan lembaga penyakapan dari desa ke dalam pabrik. Hal ini ditunjukkan oleh kemampuan manajemen mewajibkan beragam ketentuan produksi serta membebankan sebagian besar risiko produksi dalam pola KSP atau seluruh risiko dalam pola KS kepada petani.

Fenomena ini menunjukkan implikasi akan kebutuhan pemberdayaan petani, terutama dalam pembukaan akses (misalnya dukungan kredit murah) bagi petani untuk memperkuat posisi ekonominya. Sekalipun menginginkan turut dalam pola KS, namun karena kekurangan modal petani "terpaksa" menerima pola KSP. Rekomendasi pemberdayaan petani semacam ini tampaknya tidak akan **muspra (?).** Kenyataannya potensi petani untuk "bertarung" dalam peningkatan komersialisasi maupun industrialisasi pertanian di atas menunjukkan tingkat yang tinggi, minimal melebihi anggapan manajemen. Dari sisi mentalitas, argumen ini ditunjukkan oleh preferensi pilihan pada pola KS berdasarkan rujukan akan peluang keberhasilannya, sekalipun risiko ditanggung petani sepenuhnya.

Sedangkan potensi dari sisi teknis ditunjukkan oleh kemampuan ketua kelompok tani (kenyataannya ada pula anggota yang mengatasnamakan kerabatnya sebagai penyewa/penyakap) untuk menggarap lahan persawahan di atas 2 Ha yang selama ini diklaim sebagai batas skala ekonomi budidaya padi yang bisa dikelola petani.

Di samping peluang perubahan proses produksi di dalam pabrik tersebut, muncul pula peluang demokratisasi dari luar pabrik sebagaimana gerakan reformasi. Reformasi telah memunculkan (lebih tepatnya, menguatkan) pola produksi yang memungkinkan petani "daerah" pada lapisan yang lebih rendah berpartisipasi dalam produksi pabrik. Jika sebelumnya hanya petani relatif kaya yang mampu menyewa lahan pola KS, kini dimungkinkan petani dengan posisi sosial ekonomi yang lebih rendah untuk mengelola lahan KSP.

DAFTAR RUJUKAN

Boeke, JH. 1953. "Memperkenalkan Teori Ekonomi Ganda", *dalam* Sajogyo, *ed*. 1985. *Bunga Rampai Perekonomian Desa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Dewey, A.G. 1962. *Peasant Marketing in Java*. New York: Free Press.

Geertz, C. 1989. *Penjaja dan Raja*. Terjemahan. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

_____. 1986. *Mojokuto: Dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa*. Terjemahan. Jakarta: Grafiti Pers.

Friedmann, J. 1992. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Blackwell. Cambridge, Mass.

Hayami, Y. dan M Kikuchi. 1987. *Dilema Ekonomi Desa, Suatu Pendekatan Ekonomi terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia*. Terjemahan. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Kester, G. dan H. Thomas. 1981. *Industrial Democracy and Development Building on Experience*. Konperensi Kerja pada Institute of Social Studies, 14-15 Mei, di The Hague, The Netherlands.

Sitorus, M.T.F, dkk. 2001. *Agribisnis Berbasis Komunitas: Sinergi Modal Ekonomi dan Modal Sosial*. Bogor: Pustaka Wirausaha Muda.

Sang Hyang Seri. 1999. *Evaluasi Sistem Produksi Kerjasama Pengelolaan (KSP) di Kebun Sukamandi.* Jakarta: PT Sang Hyang Seri (Persero).

Sajogyo. 1989. "Peluang Berusaha dan Bekerja pada Masyarakat Petani" *dalam* Prisma Tahun 18 No 2. Jakarta: LP3ES.

Lutfi I. Nasoetion

KONFLIK PERTANAHAN (AGRARIA)

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam memiliki nilai ekonomis serta memiliki nilai sosial politik dan pertahanan keamanan yang tinggi. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan pertanahan haruslah merupakan bagian yang tidak terpisahkan (integral) dari kebijakan pembangunan nasional. Dalam perkembangan pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) permasalahan tanah menjadi semakin kompleks. Di satu sisi kompleksitas masalah tanah terjadi sebagai akibat meningkatnya kebutuhan tanah untuk keperluan berbagai kegiatan pembangunan dan pertumbuhan penduduk yang cepat dengan penyebaran yang tidak merata antar wilayah. Di sisi lain, kompleksitas ini muncul karena luas tanah relatif tidak bertambah.

Kebutuhan tanah yang terus meningkat berdampak pada terjadinya konflik di bidang pertanahan baik secara vertikal maupun horizontal, antara perseorangan (warga masyarakat atau masyarakat hukum adat)

maupun badan hukum (pemerintah atau swasta). Konflik pertanahan yang terjadi dapat disebabkan oleh permasalahan tanah murni atau permasalahan yang terkait dengan sektor pembangunan lain (tidak terkait secara langsung). Untuk itu, Pemerintah senantiasa meningkatkan upaya koordinasi dan sinkronisasi antara instansi Pemerintah/pihak lain yang terkait, misalnya dengan instansi yang menangani kehutanan, pertambangan, dan sebagainya.

Konflik pertanahan sudah muncul sejak sebelum zaman kemerdekaan. Hal ini dapat terlihat antara lain dari adanya konflik pertanahan akibat monopoli pemilikan tanah-tanah perkebunan dan tanah partikelir oleh tuan-tuan tanah pada zaman kolonial atau adanya kewajiban rakyat untuk menyerahkan tanahnya kepada tuan-tuan tanah (*agrarisch wet*). Pada masa sekarang ini, konflik pertanahan dirasakan semakin kompleks seiring dengan perkembangan reformasi yang membawa masyarakat belajar berdemokrasi dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Konflik pertanahan yang semula disebabkan adanya benturan kepentingan berkembang antara lain berkaitan dengan: 1) nilai-nilai budaya; 2) adanya perbedaan penafsiran yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan UUPA yang merupakan ketentuan dasar pertanahan yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia; 3) adanya penyimpangan dalam implementasi peraturan pelaksanaan UUPA. Kondisi ini menuntut adanya kebijakan dan strategi pertanahan nasional yang dapat menyelesaikan konflik pertanahan secara lebih koseptual, komprehensif, dan terpadu.

Sejalan dengan tuntutan tersebut, MPR melalui TAP MPR Nomor IX/ MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumber Daya Alam telah memerintahkan kepada Presiden untuk segera melakukan Pembaruan Agraria. Antara lain dengan melakukan pengkajian/peninjauan kembali seluruh

peraturan perundang-undangan bidang pertanahan/agraria. Kemudian dirumuskan kembali sesuai prinsip-prinsip dan arah kebijakan yang telah ditetapkan. Peraturan perundang-undangan/agraria diarahkan antara lain untuk menegakkan pelaksanaan HAM, memberdayakan ekonomi rakyat (menyejahterakan rakyat), mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum dan transparansi, serta partisipasi masyarakat.

Sumber konflik pertanahan yang ada sekarang ini antara lain disebabkan oleh:

1. Pemilikan atau penguasaan tanah yang tidak seimbang dan tidak merata;
2. Ketidakserasian penggunaan tanah pertanian dan tanah nonpertanian;
3. Kurangnya keberpihakan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah (red);
4. Kurangnya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah (hak ulayat);
5. Lemahnya posisi tawar masyarakat pemegang hak atas tanah dalam pembebasan tanah;

Konflik pemilikan atau penguasaan tanah yang tidak seimbang banyak terjadi pada tanah-tanah perkebunan. Konflik ini banyak memicu terjadinya pendudukan tanah-tanah perkebunan —yang HGU-nya belum berakhir— oleh masyarakat tanpa seizin pemegang hak atas tanah yang bersangkutan (*occupatie*) dan diklaim sebagai tanah miliknya. Konflik pemilikan dan penguasaan tanah terjadi sebagai akibat penguasaan tanah secara berlebihan, terutama di kota-kota besar. Sedangkan di daerah pedesaan terus terjadi pemecahan (fragmentasi) pemilikan tanah pertanian dan terjadi alih

guna tanah dari tanah pertanian menjadi tanah nonpertanian.

Dalam menyelesaikan konflik tanah perkebunan, pemerintah — dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional — senantiasa berupaya mencari penyelesaian terbaik sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap memperhatikan kepentingan pemegang hak atas tanah maupun kepentingan penduduk sekitarnya. Langkah-langkah kebijakan yang diambil pemerintah dalam rangka menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi akibat pendudukan masyarakat atas tanah perkebunan antara lain:

1. Terhadap tanah perkebunan (HGU) yang masih berlaku dan sah serta diusahakan dengan baik apabila diduduki oleh rakyat secara melawan hukum, diselesaikan dengan UU Nomor 51/Prp/1960 dengan memperhatikan pertimbangan instansi terkait.
2. Terhadap tanah perkebunan (HGU) yang diduduki oleh rakyat karena tanah tersebut tidak diusahakan dengan baik (akibat kelalaian pemilik perkebunan) maka tanah tersebut dikeluarkan dari areal HGU. Penguasaan, penggunaan dan pemilikannya ditata kembali sesuai RTRW, kemudian diredistribusi kepada petani penggarap yang berhak setelah berkoordinasi dengan instansi terkait dan pemerintah daerah.

Salah satu penyebab terjadinya pemilikan dan penguasaan tanah yang tidak seimbang adalah adanya tanah-tanah terlantar. Pemilikan penguasaan tanah oleh golongan masyarakat ekonomi kuat banyak disalahgunakan sebagai objek spekulasi untuk memperoleh keuntungan besar. Tanah tersebut tidak digunakan atau dimanfaatkan sesuai maksud dan tujuan pemberian haknya. Hal ini terjadi karena adanya fakta bahwa kebutuhan tanah untuk proyek-proyek industri besar semakin meningkat sementara ketersediaan tanah sangat terbatas. Fenomena ini memicu terjadinya eskalasi harga tanah yang cukup tinggi sehingga sangat menguntungkan pihak (golongan) tertentu saja.

Untuk mengantisipasi masalah tersebut, sejak tahun 1960 telah dikeluarkan UU Nomor 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Dalam UU tersebut ditetapkan batas minimum dan maksimum tanah pertanian yang dapat dimiliki orang perseorangan atau keluarga. Namun, ketentuan tersebut perlu disempurnakan kembali sesuai dengan perkembangan di masyarakat. Sejalan dengan upaya pengendalian penguasaan tanah, kini sedang disusun peraturan perundangan tentang pembatasan penguasaan tanah nonpertanian, penguasaan tanah skala besar, dan pengaturan pembatalan izin lokasi yang diterlantarkan.

Sementara itu konflik yang diakibatkan oleh pemilikan/penguasaan tanah yang tidak seimbang juga banyak terkait dengan kurang terkendalinya alih guna tanah dari tanah pertanian menjadi tanah nonpertanian. Kebijakan Pemerintah di masa lalu yang terlalu menekankan pada pertumbuhan ekonomi nasional dengan bertumpu pada perusahaan besar berorientasi pada ekspor, menyebabkan terabaikannya pembangunan di bidang pertanian dan distribusi pemilikan serta penguasaan tanah. Di segi lain, ternyata perkembangan ilmu dan teknologi pertanian kurang terintegrasi dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Bias ekonomi skala besar dan ekspor membawa dampak besar. Pendistribusian pemilikan dan penguasaan tanah kepada para petani khususnya petani golongan ekonomi lemah kurang berjalan lancar.

Selain dari hal tersebut, konflik pemilikan/penguasaan tanah terkait juga dengan keberadaan hukum adat setempat (tanah ulayat). Pembangunan ekonomi yang menekankan pada perusahaan besar berorientasi ekspor menyebabkan kebutuhan akan tanah menjadi semakin besar. Akibatnya, terjadi perambahan tanah-tanah kawasan hutan dan tanah-tanah milik masyarakat hukum adat (tanah ulayat). Intensitas pembangunan yang

begitu cepat menyadarkan masyarakat hukum adat akan meningkatnya nilai ekonomi tanah ulayat yang dapat meningkatkan kesejahteraan dan masyarakat hukum adat bersangkutan. Di tengah kondisi seperti ini sering muncul pihak-pihak yang mempunyai itikad tidak baik untuk memperoleh keuntungan demi kepentingan pribadinya. Berdasarkan kenyataan yang terjadi selama ini, ada ketua adat yang mengklaim dirinya sebagai pemilik tanah ulayat dan menuntut ganti rugi (imbalan) sebagai penghasilan pribadinya. Bahkan di beberapa tempat terjadi konflik pertanahan akibat tuntutan terhadap tanah-tanah bekas tanah ulayat. Di lain pihak, pada kenyataannya, usaha memperoleh tanah untuk proyek-proyek pembangunan, baik oleh Pemerintah maupun pihak swasta juga kurang memperhatikan tata cara serta persyaratan yang ditetapkan dalam hukum masyarakat adat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pihak Pemerintah atau pihak swasta kurang mengupayakan pendekatan kepada Ketua Adat dan masyarakat hukum adat bersangkutan. Padahal upaya pendekatan dapat dipandang sebagai salah satu bentuk pengakuan terhadap keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat. Di lain pihak, pembangunan ekonomi juga tidak serta merta menghilangkan penguasaan tanah masyarakat hukum adat setempat (*lebensraum*).

Dalam menyelesaikan konflik tanah ulayat, pemerintah berpegang pada prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan UUPA. UUPA tetap mengakui dan menghargai keberadaan tanah ulayat sepanjang kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Ketentuan UUPA tersebut, ditindaklanjuti dengan keluarnya PMA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 yang menetapkan bahwa pemda bertugas melakukan penelitian tentang ada tidaknya tanah ulayat dilanjutkan dengan penetapannya. Penelitian ini diserahkan kepada pemda dengan pertimbangan bahwa pemda dapat mengetahui lebih seksama keberadaan tanah ulayat di wilayahnya.

Dalam pelaksanaannya, pemda dibantu para pakar hukum adat, perguruan tinggi, para tetua adat setempat, dan LSM .

Upaya menyelesaikan konflik tanah ulayat, dilaksanakan pemerintah dengan sangat berhati-hati, mengingat hal ini merupakan masalah sensitif. Hubungan antara tanah dan masyarakat hukum adatnya merupakan hubungan magis religius. Pada umumnya, masyarakat hukum adat berada dalam tatanan ekonomi masyarakat menengah ke bawah. Kehidupannya sangat bergantung pada mata pencarian yang dilaksanakan di atas bidang tanah ulayatnya.

Kebijakan yang kurang berpihak kepada masyarakat golongan ekonomi lemah juga merupakan salah satu faktor penyebab timbulnya konflik pertanahan. Kebijakan masa lalu misalnya, hanya mengutamakan kepentingan penanaman modal skala besar. Kebijakan yang dikeluarkan lebih banyak memberikan fasilitas kepada pengusaha demi menarik minat investor untuk menanamkan modalnya. Namun, kebijakan tersebut tidak disertai upaya perlindungan terhadap hak-hak rakyat atas tanahnya. Hak-hak rakyat atas tanah menjadi terpinggirkan, terutama hak rakyat dari golongan masyarakat ekonomi lemah. Pencapaian tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat melalui kegiatan *land reform* berupa redistribusi tanah bagi petani miskin tidak berjalan lancar. Tanah-tanah pertanian banyak dimiliki pihak-pihak tertentu saja (perseorangan maupun badan hukum) yang mempunyai modal besar. Di samping itu alih guna tanah pertanian menjadi tanah nonpertanian juga mempersempit kesempatan para petani untuk mempunyai tanah.

Selain tanah pertanian yang sulit untuk dimiliki para petani, perolehan tanah untuk rumah tinggal bagi golongan tidak mampu juga dirasakan

sulit. Masyarakat golongan ekonomi lemah yang hanya mempunyai bidang tanah untuk rumah tinggal, tidak mampu mensertifikatkan tanahnya. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang menetapkan bahwa pemberian hak atas tanah yang luasnya kurang dari 200 m^2 tidak dikenakan uang pemasukan demikian juga dengan pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk rumah tinggal.

Kurang berpihaknya pemerintah kepada golongan masyarakat ekonomi lemah juga dapat terlihat dari lemahnya posisi tawar masyarakat pemegang hak atas tanah dalam pembebasan tanah. Penyediaan tanah untuk pembangunan pada umumnya dilakukan melalui pelepasan hak atas tanah dari pemegang hak kepada pihak yang memerlukan tanah (baik pemerintah maupun swasta). Dalam prosesnya, terutama dalam penentuan ganti rugi tanah, pemilik tanah kerap berada pada posisi yang lemah. Penilaian harga tanah bisanya ditetapkan dibawah nilai kewajaran. Pemilik tanah sendiri pada umumnya tidak paham atas perkembangan nilai tanah. Kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai nilai (harga) tanah sering dimanfaatkan pihak-pihak tertentu untuk memperoleh keuntungan pribadi dalam pelaksanaan perolehan tanah tersebut.

Secara umum konflik pertanahan digolongkan ke dalam 8 (delapan) kelompok besar yaitu:

1. Konflik atas tanah perkebunan yang disebabkan oleh :
    a. Proses ganti rugi yang belum tuntas.
    b. Tanah garapan turun temurun masyarakat diambil alih perkebunan secara paksa.
    c. Luas kebun di lapangan lebih besar dari luas yang tercantum pada sertifikat HGU yang diterbitkan.
    d. Tanah perkebunan merupakan tanah ulayat atau warisan dari suatu

kesultanan atau keluarga masyarakat tertentu.

e. Tanah perkebunan tidak dikelola secara baik dan menurut penilaian tergolong kelas IV dan kelas V.

2. Masalah permohonan hak atas tanah yang terletak di kawasan hutan serta sengketa tanah antara masyarakat dan Perum Perhutani.
3. Masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan putusan pengadilan :
   a. Tidak dapat diterimanya putusan pengadilan oleh pihak yang kalah.
   b. Putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan karena : a) Tanah objek sengketa yang diputus pengadilan telah berubah statusnya maupun kepemilikannya; b) Putusan pengadilan menimbulkan akibat hukum yang berbeda terhadap status objek perkara yang sama, sehingga diperlukan fatwa Mahkamah Agung sesuai pasal 47 dan pasal 48 Undang-Undang No.13 Tahun 1965 tentang pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung.
4. Masalah permohonan pendaftaran yang berkaitan dengan tumpang tindih hak atau sengketa batas yang antara lain disebabkan oleh pemalsuan terhadap alas hak.
5. Masalah yang berkaitan dengan pendudukan tanah dan/atau tuntutan ganti rugi masyarakat atas tanah-tanah yang telah dibeli/dibebaskan oleh pengembang untuk perumahan, industri, perkantoran, dan kawasan wisata.
6. Masalah yang berkaitan dengan klaim tanah ulayat yang tidak mudah menentukan eksistensi hak ulayatnya.
7. Masalah-masalah yang berkaitan dengan tukar menukar tanah bengkok desa yang telah menjadi kelurahan.
8. Masalah-masalah lainnya seperti sengketa dari pemanfaatan lahan tidur dan penggunaan tanah terlantar.

Dalam upaya menuntaskan konflik pertanahan yang terjadi maka perlu dilakukan prosedur penyelesaian yang adil. Mekanisme penyelesaian konflik yang ditempuh adalah sebagai berikut:

1. Musyawarah antara pihak-pihak yang bersengketa untuk mendapatkan penyelesaian sehingga dapat mengakomodasikan kepentingan masing-masing. Badan Pertanahan Nasional bertindak sebagai motivator dan mediator. Khusus untuk penyelesaian konflik tanah-tanah perkebunan (HGU) antara petani penggarap dan pengusaha perkebunan baik swasta maupun pemerintah, diarahkan kepada *win-win solution.* Penggarapan tanah oleh petani penggarap di kebun-kebun terlantar milik pengusaha perkebunan diselesaikan dengan redistribusi tanah yang digarap tersebut kepada petani. Syaratnya, petani wajib menanam komoditas yang telah ditetapkan pemerintah pada waktu pemberian HGU kepada pengusaha. Pengusaha wajib mengurus-kan pencairan kredit dari bank dengan agunan tanah petani sebagai modal untuk menggarap tanah petani, melakukan pembinaan, dan pemasaran hasilnya. Dengan pola penyelesaian masalah pertanahan seperti ini para petani penggarap akan memiliki tanah sehingga akan memperkecil ketimpangan struktur penguasaan tanah. Sementara itu, areal perkebunan akan bertambah luas dan devisa bagi Negara juga akan bertambah.
2. Koreksi administrasi oleh Badan Pertanahan Nasional sepanjang masih dalam lingkup administrasi tata usaha negara. Misalnya pembatalan surat keputusan hak, sertifikat, dan sebagainya akibat kekeliruan data awal.
3. Lembaga peradilan apabila kedua hal di atas tidak dapat menyelesaikan masalah.

Namun demikian, proses penyelesaian konflik pertanahan menghadapi berbagai kendala, yaitu:

1. Perbedaan penafsiran dan kurangnya pemahaman terhadap peraturan perundangan di bidang pertanahan, baik di kalangan instansi pemerintah maupun masyarakat.
2. Data dan informasi pertanahan tidak dikelola oleh satu instansi.
3. Kurang kooperatif dan koordinasi pihak-pihak yang terkait dalam menyelesaikan sengketa-sengketa pertanahan.
4. Sulit dicapai kesepakatan karena masing-masing pihak bertahan pada pendiriannya dan cenderung memaksakan kehendak, bahkan kadang-kadang dengan menggunakan kekuatan massa.
5. Keputusan peradilan umum (perdata dan pidana) dan peradilan tata usaha negara tidak sejalan dalam menangani suatu objek sengketa yang sama.
6. Badan Pertanahan Nasional sulit menyelesaikan masalah-masalah sengketa pertanahan yang masih dalam proses peradilan namun dipaksakan para pihak untuk menyelesaikannya.
7. Terbatasnya anggaran untuk menyelesaikan masalah pertanahan, antara lain untuk penelitian lapang dan ganti rugi yang harus dibayar pemerintah.

DAFTAR RUJUKAN

Fakih, M, Dkk. 1995. *Tanah, Rakyat dan Demokrasi.*Yogyakarta.: LPSM.

Nasoetion, L.I. 2002. *Pengelolaan Pertanahan; Kebijakan, Permasalahan dan Pembaruan Agraria*. Bahan Sidang Kabinet Gotong Royong.

_____. 2002. *Kebijakan, Pelaksanaan dan Masalah Pertanahan.*

Padmo, S. 2000. *Land Reform, dan Gerakan Protes Petani Klaten 1959-1965*. Media Pressindo

Ruwiastuti, M.R. 2000. *Sesat Pikir, Politik Hukum Agr*aria. Jakarta: Insist Press

Setiawan. 2001. *Konsep Pembaruan Agraria; Sebuah Tinjauan Umum*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama

Wiradi, G. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Jakarta: Insist Press.

REFORMA AGRARIA

***Land Reform*: Agenda Pembaruan Struktur Agraria dalam Dinamika Panggung Politik**
Noer Fauzi

Pembaruan Agraria: Perjalanan yang Tidak Boleh Berakhir
Nasikun

Transmigrasi Sebagai Land Settlement
Joan Hardjono

***Land Reform by Leverage*: Perjuangan Petani Mewujudkan Kebijakan Agraria yang Berkeadilan**
Endang Suhendar

Sistem Hutan Kemasyarakatan dalam Belenggu Penguasaan Sumber-Sumber Daya Agraria
Hariadi Kartodihardjo

Sekelumit Tentang Pribadi, Pemikiran dan Perjuangan Seorang Sahabat
H.S. Dillon

Noer Fauzi

LAND REFORM: AGENDA PEMBARUAN STRUKTUR AGRARIA DALAM DINAMIKA PANGGUNG POLITIK

"Tanah untuk mereka yang betul-betul menggarap tanah! Tanah tidak untuk mereka yang dengan duduk ongkang-ongkang menjadi gemuk gendut karena menghisap keringatnya orang-orang diserahi menggarap tanah itu".
"Jangan mengira land reform yang kita hendak laksanakan adalah komunis! Hak milik atas tanah masih kita akui! Orang masih boleh punya tanah turun-temurun. Hanya luasnya milik itu diatur baik maksimumnya maupun minimumnya, dan hak milik atas tanah itu kita nyatakan berfungsi sosial, dan Negara dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum memiliki kekuasaan yang lebih tinggi daripada hak milik perseorangan"
(Soekarno, *"Laksana Malaikat yang Menyerbu Langit" Jalannya Revolusi Kita!*, Amanat Presiden Republik Indonesia Soekarno pada Ulang Tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1960)

Menuju Keadilan Agraria

Secara sederhana, *land reform* adalah program untuk menghadapi masalah-masalah struktur agraria yang timpang. Pada acara reguler perayaan ulang tahun proklamasi kemerdekaan, tahun 1960, Presiden Soekarno menyampaikan pidato dengan mengutip laporan PBB bahwa "*defect in agrarian structure, and in particular systems of land tenure, prevent a rise in the standard of living of small farmers and agricultural labourer, and impede economic development*".

Sebagai bangsa yang pernah berada di bawah penguasaan kolonialisme dan feodalisme, juga negeri yang memperoleh kemerdekaannya dari suatu revolusi maka kehendak untuk menghilangkan kolonialisme dan feodalisme juga terekspresikan dalam upaya memperbarui struktur agraria, yakni konfigurasi siapa-siapa yang memiliki dan tidak memiliki tanah, siapa-siapa yang berhak memanfaatkan dan memperoleh keuntungan daripadanya, serta hubungan di antara kelompok-kelompok yang terpisah itu.

Dalam semangat revolusioner, Soekarno menggunakan apa yang disebut dengan "*defect in agrarian structure*" untuk menunjuk warisan dari feodalisme dan kolonialisme itu. Di masa awal sejarah RI, *land reform* memang dianut oleh elite penguasa politik negara sebagai strategi untuk menghilangkan sisa-sisa kolonialisme dan feodalisme yang dirumuskan sebagai sebab-sebab kehancuran "kemakmuran rakyat". Pidato pengantar Menteri Agraria - Mr. Sadjarwo, di dalam sidang mengantarkan Rancangan Peraturan Dasar tentang Pokok-pokok Agraria ke DPR-GR, tgl. 12 September 1960, menyebutkan bahwa "... perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari (cengkraman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan

diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing".

STRUKTUR AGRARIA

Hubungan antara struktur agraria dan kondisi sosial yang melingkupinya sangatlah penting. Struktur sosial feodalistik, kapitalistik, atau sosialistik akan menghasilkan kondisi sangat berbeda dalam hal pemilikan tanah, sistem organisasi kerja unit produksi agraria, dan bentuk usaha pengelolaannya. Dengan kata lain, struktur sosial ikut membentuk kerangka struktur agrarianya. Selain itu, banyak faktor lain yang ikut membentuknya, seperti faktor teknologi, kebijakan, penetrasi pasar, dan lain-lain. Dalam konteks ini, bentuk kepemilikan tanah menentukan distribusi pendapatan dan kekayaan berdasar pemanfaatannya. Misal, pada masyarakat yang sistem hukumnya membolehkan kepemilikan tanah pribadi maka diferensiasi atau pemisahan kelas sosial sama sekali tidak bisa dihindari.

Dalam perspektif sejarah, kepemilikan tanah senantiasa berubah sejalan dengan kondisi yang membentuknya. Susunan kepemilikan tanah inilah yang menjadi ciri pokok struktur agraria. Dengan melihat optik struktur agraria ini maka pada dasarnya *land reform* merupakan upaya untuk menata kembali struktur agraria yang timpang agar tercapai suatu keseimbangan lebih baik antar-pelaku (produksi) agraria dalam masyarakat.

Dari pengenalan terhadap struktur agraria di berbagai wilayah belahan dunia, Fritjhof Kuhren (1993) dalam karyanya *Man and Land: An Introduction into the Problem of Agrarian Structure and Agrarian Reform* mengungkap jenis-jenis struktur agraria berdasar pada subjek pemilik atas tanah sebagaimana diurai-ringkas berikut.

Pertanian Suku

Penggembalaan Berpindah atau Pastoran Nomadism

Pastoran nomadism adalah penggembalaan oleh kelompok sosial (suku, keluarga besar) dengan kawanan gembalanya melewati wilayah suku berupa padang rumput yang umumnya dimiliki berdasarkan tradisi kekuasaan suku-suku, bukan atas dasar hukum negara.Terbatasnya wilayah yang subur memaksa orang-orang berkelompok, bergabung secara erat melindungi hak atas padang rumput dan air. Oleh karena itu, kepemimpinan menuntut loyalitas tinggi dari anggota kelompok dan sebagai imbalan, pemimpin memberikan dukungan serta perlindungan.

Hak untuk menggunakan daerah padang rumput berada di tangan suku, sedangkan hewan dimiliki masing-masing keluarga. Perbedaan ini dapat mengakibatkan terjadinya penggembalaan berlebih di padang penggembalaan ketika padang penggembalaan semakin langka. Di antara anggota kelompok ada kecenderungan untuk memiliki kawanan ternak sebanyak mungkin, tetapi tidak ada usaha untuk mendapatkan ternak bermutu tinggi. Ternak tidak saja merupakan dasar pemenuhan kebutuhan sendiri dan cadangan dalam menghadapi masa kritis, tetapi juga merupakan satu-satunya cara untuk menyediakan cadangan pangan dalam kehidupan mengembara (nomadik). Ternak juga menaikkan martabat, menjadi sumber pemberian yang diperlukan untuk memenuhi kewajiban sosial, membayar mas kawin guna mengikat hubungan sosial, sekaligus sebagai sarana mempertahankan kehidupan kelompok tersebut.

Berpindahnya penggembalaan sangat penting untuk mengatur pemulihan padang rumput. Namun demikian, produksinya rendah dan tanah sering

kali rusak karena terjadinya penggembalaan berlebih. Sangat sulit untuk mempengaruhi kelompok suku agar mengubah pola produksi yang mereka gunakan, karena hal ini sekaligus berarti mengubah cara hidup mereka, termasuk perubahan ke arah kehidupan menetap.

Perladangan Berpindah

Perladangan berpindah ialah suatu jenis pertanian dengan tanah yang ditanami berpindah secara berkala, sehingga tanah yang telah dipanen sebelumnya dibiarkan *bera* (istirahat) dan menjadi hutan kembali. Hal ini merupakan cara tradisional dalam pemanfaatan tanah dan masih dijumpai di wilayah hutan tropik basah.

Perladangan berpindah dalam pengertian yang lebih sempit berarti perpindahan tanah yang ditanami maupun pemukiman. Namun akhir-akhir ini terdapat kecenderungan untuk memindahkan tanah yang ditanami saja sedangkan pemukimannya tetap karena makin padatnya penduduk dan pengaruh kebijaksanaan pemerintah.

Pada pola perladangan berpindah, tanah dimiliki bersama dan dikuasai oleh kelompok-kelompok sosial, biasanya suku. Kepala suku atau pendeta menentukan tanah yang boleh dimanfaatkan setiap keluarga. Tanah dibuka dengan jalan menebang pohon-pohon yang ada kemudian membakarnya. Tanah ini ditanami selama beberapa tahun, lalu dibiarkan istirahat sambil sebidang tanah lainnya dibuka. Masa regenerasi akan mempertahankan kesuburan tanah bila masa istirahat tanah berlangsung cukup lama, dengan kata lain jika jumlah penduduknya sedikit. Dalam hal ini, masukan yang terbatas, pemanfaatan yang luas mampu menunjang swasembada dalam arti yang sangat sempit.

Pekerjaan dilakukan oleh keluarga dan diatur berdasarkan pembagian kerja menurut adat istiadat. Biasanya kaum pria membuka tanah sedangkan kaum wanita bertanggung jawab untuk menanami, mengolah, dan yang lebih maju lagi menangani pemasaran. Sistem sosial yang pada dasarnya gotong-royong ini terbatas pada kelompok kecil terutama keluarga dan suku, semua kebutuhan dapat dipenuhi sendiri dengan solidaritas tinggi. Kelompok yang melakukan perladangan berpindah kurang berhubungan dengan pemerintah nasional baru. Selama hanya sedikit tanah yang dihuni, sistem ini dapat berlangsung agak lama dan aman. Pada pola ini, tidak ada golongan yang tidak memiliki tanah, tidak terdapat spekulasi dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan sediri serta kesuburan tanah dapat terpelihara.

Peningkatan penduduk di beberapa wilayah mendorong kebutuhan untuk makin sering membuka tanah dan mengurangi masa *bera* sehingga membahayakan kesuburan tanah. Perpindahan pemukiman dan ladang yang terus-menerus menghalangi pembangunan prasarana. Konsep yang banyak dibahas sekarang ini adalah individualisasi hak atas tanah. Namun konsep ini adalah model Barat yang asing bagi kebudayaan asli sehingga penerapannya sungguh membahayakan.

Pertanian Feodalistik

Di sini feodalisme tidak dilihat sebagai aspek sejarah perkembangan masyarakat tetapi lebih sebagai bentuk stratifikasi sosial yang ditandai dengan perbedaan kekayaan, pendapatan, kekuasaan, dan martabat. Antara minoritas yang terdiri dari pemilik tanah besar dan mayoritas yang terdiri dari para tunakisma atau memiliki tanah sempit, terdapat hak dan kewajiban yang saling mengikat, namun sangat tidak seimbang.

Feodalisme Berdasarkan Sewa

Penggunaan tanah, pajak atau kekuasaan ekonomi merupakan dasar bagi para tuan tanah untuk menguasai petani dan kelompok yang tidak memiliki tanah. Petani dan kelompok yang tidak bertanah tidak mempunyai pilihan lain dalam mempertahankan kehidupannya, sehingga terpaksa membayar sewa yang tinggi, bekerja secara paksa, dan dalam beberapa hal tergantung secara pribadi untuk dapat hidup sebagai penyewa atau buruh.

Pada struktur agraria ini konsentrasi pemilikan tanah dan air berada di tangan beberapa tuan tanah yang minatnya terhadap produksi tanah sebenarnya sangat kurang. Mereka membagi tanah menjadi bagian-bagian kecil untuk ditanami petani pengarap. Jangka waktu kontrak sering hanya berlangsung selama satu musim tanam. Kontrak umumnya diperpanjang melalui kesepakatan secara diam-diam, tetapi karena tidak ada jaminan, penggarap menjadi tidak bebas. Pada kasus bagi hasil tersebut hasil total panen dibagi antara tuan tanah dan penyewa. Penyewa harus tunduk kepada kemauan tuan tanah tentang ihwal pertanian. Dikarenakan sempitnya tanah yang mereka sewa maka keadaan ekonomi mereka umumnya sangat kritis dan mereka kerap kehilangan kebebasannya akibat terlibat utang kepada tuan tanah. Sementara itu, tuan tanah berusaha memperoleh pendapatan yang tinggi dengan cara menaikkan sewa sambil mengeluarkan upaya sedikit dan tidak mendorong penyewa untuk menanam lebih intensif. Bagi mereka tanah adalah kekayaan untuk disewakan sekaligus memberikan martabat dan kekuasaan karena ketergantungan penyewa juga mencakup kehidupan pribadinya dan memaksa penyewa patuh dalam segala keadaan. Sistem ini sama saja dengan mengambil dari kaum miskin untuk diberikan kepada kaum berada. Keuntungan diperoleh melalui penghisapan sebanyak mungkin, bukan dengan cara meningkatkan produksi.

Para tuan tanah besar tidak mengawasi sendiri para penyewa, tetapi menyerahkan pekerjaan itu kepada pengawas (dahulu yang disebut penyewa tangan kedua). Cara ini menambah besarnya eksploitasi terhadap penyewa. Walaupun telah diadakan beberapa pembatasan tentang luas tanah yang boleh dimiliki melalui *land reform*, tetapi hal itu seringkali hanya merupakan pengalihan dari tuan tanah besar kepada tuan tanah kecil.

Latifundia (hacienda)

Latifundia ialah pemilikan tanah yang luar biasa luasnya. Sekarang hanya terdapat di Amerika Latin. Bentuk yang paling banyak dilaksanakan ialah *hacienda* (*facenda*) yang berasal dari undang-undang kolonial yang memperbolehkan berlangsungnya kerja paksa atau pemberian hadiah tanah bagi jasa kemiliteran. *Hacienda* adalah kesatuan sosial dan ekonomi yang sama dengan suatu negara kecil, hidup secara swasembada dan memenuhi kebutuhan ekonomi sendiri (autarki) berada di bawah "pelindung" (*patron*). *Hacienda* bukanlah suatu pertanian, melainkan lebih menyerupai pengelolaan sebidang tanah dengan beberapa bentuk organisasi pekerja dan pemanfaatan tanah secara simultan, misalnya perkebunan dan pertanian bagi hasil. Intensitas penanaman berbeda-beda menurut bagian-bagian *hacienda*, walaupun kecil. *Hacienda* juga mencakup hutan dan tanah terlantar.

Berbagai unit ekonomi pada *hacienda* terikat menjadi satu oleh hubungan kerja. Pembayaran tunai sedikit sekali dilakukan. Penguasa mendapat pelayanan dari pekerja, penyewa, pemukim, penggembala, pengelola dan lain-lain. Sebagai imbalannya, penguasa menyediakan sekolah dengan standar yang sangat rendah, tunjangan kesehatan, nafkah hidup, tunjangan hari tua, dan perbekalan. Sedangkan upah, kredit, dan pembelian diperhi-

tungkan sesuai dengan harga toko.

Bagi *haciendero*, tanah merupakan sumber kehormatan, kekuasaan, dan spekulasi perekonomian. Arti tanah bagi produksi pertanian hanya nomor dua. Pemilik tanah luas ialah aristokrat yang memiliki kekuasaan finansial di daerah itu dan mempunyai pengaruh kuat terhadap pemerintah. Suatu perubahan dalam pemerintahan seringkali hanya berarti pengambilalihan oleh keluarga lainnya. Walaupun mereka mempunyai minat politik, *haciendero* berusaha keras mempertahankan sifat kedaerahan. Hal ini menyulitkan bagi pembangunan prasarana di daerah itu. Pada pola ini terdapat suatu struktur kelas yang nyata dengan pemilikan tanah dan suku sebagai ciri paling penting bagi penentuan strata. Struktur patriarkat menentukan kehidupan rakyat sejak lahir sampai meninggal. Hampir tidak mungkin untuk merombak sistem ini karena tidak ada tempat lain untuk mendapatkan pekerjaan. Hidup berdampingan antara *latifundia* dan *minifundia* (pertanian skala kecil), kelimpahan dan kemiskinan merupakan ciri yang jarang dijumpai pada struktur agraria lainnya.

Pertanian Keluarga

Dalam pertanian keluarga hak milik dan hak pakai berada di tangan masing-masing keluarga. Pengelolaan dan pekerjaan dilakukan oleh keluarga yang memiliki tanah pertanian, dan dengan demikian tidak terikat kepada kelompok sosial yang lebih besar. Tipe ini terdapat di Eropa, di pemukiman orang Eropa, maupun di banyak bagian dunia lainnya.

Tanah adalah faktor pemersatu dalam sistem sosial pedesaan sekaligus sebagai landasan kehidupan, faktor produksi, Kemakmuran, dan tempat tinggal. Sesuai dengan tradisi, tanah tidak dijual tetapi dimanfaatkan

kemudian diwariskan kepada generasi berikutnya. Tujuan ekonominya ialah memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi semua orang yang tinggal di kawasan pertanian tersebut. Sebagai tujuan jangka panjang yang berlangsung dari generasi ke generasi, pertanian harus dilakukan sedemikian rupa sehingga kesuburan tanah dan lingkungan tidak rusak.

Ada korelasi antara besarnya pertanian dan kemampuan tenaga kerja. Keadaan ideal adalah bila pertanian cukup besar bagi sebuah keluarga untuk melakukan semua pekerjaan sendiri dan dapat memenuhi segala kebutuhan. Bilamana luas pertanian cukup dan dapat memenuhi kebutuhan keluarga tani maka pertanian keluarga adalah sistem yang stabil dengan perbedaan sosial yang kecil sehingga sangat cocok bagi kegiatan koperasi. Dalam hal ini aspek ekonomi sangat menonjol. Berkurangnya luas pertanian karena dibagikan kepada ahli waris atau untuk pembayaran utang dapat membahayakan sistem itu dan kadang-kadang menyebabkan beralihnya tanah ke struktur agraria feodal. Dengan mendidik dan memberikan persiapan kepada ahli waris yang meninggalkan bidang pertanian, sistem ini memberikan manfaat cukup berarti bagi sektor ekonomi lainnya.

Di Eropa dan beberapa negara sedang berkembang, pertanian telah mengubah orientasinya pada pasar, modal, dan penerapan metode pertanian maju di bawah bimbingan tenaga penyuluhan. Hal ini diikuti dengan perluasan usaha pertanian sebagai akibat pemupukan modal yang makin besar. Tergantung pada keadaan yang terjadi, hal ini berkaitan dengan adanya beberapa petani yang mengubah kedudukan mereka dan mencari pekerjaan di luar bidang pertanian atau hanya karena kehilangan kekayaan dan status sosial. Mengingat bahwa yang disebutkan terakhir ini seringkali terjadi akibat kesalahan pengelolaan dan ketidakmampuan menyesuaikan diri dengan perubahan keadaan, kadang-kadang diupayakan untuk memin-

dahkan tanggung jawab pengelolaan pertanian inti dari tangan pengelola pertanian sebelumnya ke suatu sistem "produksi di bawah pengawasan" dan mencapai hasil yang lebih baik dengan adanya pengendalian dari pusat. Hal ini dapat diterapkan dengan integrasi vertikal atau tekanan dan sering dijumpai pada proyek-proyek pemukiman.

Segera setelah terbuka kesempatan yang lebih besar untuk bekerja di luar bidang pertanian di suatu wilayah, berbagai kegiatan sampingan dan pertanian sampingan semakin meningkat. Dengan perkataan lain, satu atau beberapa anggota keluarga mencari pekerjaan di luar bidang pertanian.

Pertanian komersial yang maju berasal dari pertanian keluarga berciri komersial. Walaupun demikian, dalam hal pertanian keluarga yang padat modal di Eropa dan negara sedang berkembang yang berorientasi pasar, perbedaan antara pertanian komersial dan pertanian keluarga di pedesaan menjadi makin kecil.

Pertanian Kapitalistik

Berbagai bentuk pertanian dengan ciri kapitalistik terdapat di seluruh dunia. Contoh, perusahaan pertanian di Amerika Utara, peternakan di Amerika Latin, dan industri pertanian di Eropa Timur. Tipe pertanian kapitalistik yang paling penting di negara sedang berkembang ialah perkebunan. Sebuah perkebunan adalah pertanian berskala besar yang mengutamakan penanaman tanaman tahunan misalnya pohon, semak, atau perdu sering kali dengan sistem penanaman satu jenis (monokultur). Hasilnya biasanya diolah secara industri di pabrik pengolahan perkebunan itu sendiri dan diarahkan untuk ekspor (tebu, pisang, teh, kopi, coklat, kelapa sawit, dan

sebagainya). Perkebunan seringkali dimiliki oleh orang asing.

Pengolahan industri menuntut jaminan mutu, kelancaran pengiriman dalam jumlah yang cukup untuk memanfaatkan kapasitas pabrik sepenuhnya. Oleh karena itu, pengelolaannya ditandai dengan pengendalian dan hierarki ketat. Dengan mempekerjakan tenaga terbaik dalam pengelolaan, produktivitasnya sangat tinggi. Namun demikian, perkebunan mendahulukan dan melayani kepentingan asing, juga merupakan gugus tertutup yang biasanya tidak banyak memberikan manfaat bagi ekonomi dalam negeri. Memang benar negara memperoleh sejumlah besar pajak ekspor, namun pengaruh ekonomi dan politik biasanya cukup besar. Lebih dari itu kondisi sosial di wilayah perkebunan pada umumnya sangat buruk. Para pekerja biasanya memperoleh penghasilan sangat rendah, kesempatan yang kecil untuk memperoleh jabatan lebih baik, dan tingkat hidup yang menyedihkan. Walaupun pihak perkebunan menyediakan perumahan, namun pada umumnya keadaannya sangat sederhana. Kondisi gizi dan kesehatan sangat kurang, antara lain disebabkan oleh produksi keluarga yang tidak mencukupi. Pekerja sering diambil dari wilayah negara atau kelompok penduduk lain yang akan menambah besarnya masalah. Perkebunan yang dimiliki oleh elit dalam negeri mempunyai ciri-ciri yang sama, hanya berbeda dalam tingkat produktivitas yang umumnya rendah.

Pertanian Kolektif

Struktur agraria kolektif beraneka ragam dan dapat dibedakan atas dua tipe dasar, yaitu pertanian sosialistik dan pertanian komunistik. Di dalam pertanian sosialistik sarana produksi diserahkan kepada rakyat dan produksi direncanakan oleh negara. Sementara pertanian komunistik bukan hanya merupakan sistem ekonomi melainkan lebih merupakan pandangan hidup

secara keseluruhan, berdasarkan politik, etika atau agama.

Pertanian Sosialistik

Berdasarkan ideologi sosialistik pemikiran pribadi atas tanah mengarah pada pemerataan. Oleh karena itu, sosialisasi alat produksi merupakan unsur utama dalam struktur agraria ini yang sangat dipengaruhi ideologi politik. Yang termasuk di sini ialah konsepsi bahwa pertanian kecil telah ketinggalan oleh kemajuan teknik sehingga harus digabungkan dengan unit-unit ekonomi besar. Komponen ketiga ialah perencanaan yang ketat oleh pemerintah mengenai produksi pertanian. Tujuan jangka panjang sebenarnya adalah menghapuskan perbedaan antara pola kehidupan industri dan pertanian, tetapi masih belum tercapai sekarang ini. Kenyataannya, banyak terdapat perbedaan di antara masing-masing negara sosialis Eropa dan Kuba menyangkut jangkauan mencapai sosialisasi. Dengan demikian jangkauan sosialitas dalam pertanian bervariasi dari 96% di Uni Soviet dan hanya 31% dan 15% di Polandia dan Yugoslavia. Sisanya terbagi-bagi di antara pertanian swasta kecil dan kelompok rumah tangga yang diperbolehkan menjadi anggota kolektif di negara-negara itu.

Mengenai organisasi pertanian dalam bentuk-bentuk pertanian sosialis, harus dibedakan antara pertanian negara (*sovkhoz)* dan pertanian kolektif (*kolkhoz*). Pertanian kolektif biasanya lebih banyak diminati karena walaupun berada di bawah pengendalian negara sepenuhnya, negara tidak diharuskan menanggung risiko ekonomi. Risiko itu dilimpahkan kepada para anggota. Pemerintah dapat mempengaruhi dan mengarahkan tingkat upah maupun pembentukan dan pengalihan modal dengan menentukan kuota pengiriman dan harga. Dengan kata lain, pemerintah dapat menggunakan sektor pertanian untuk mencapai tujuan kebijakan ekonomi. Dalam

sistem ini, setiap produksi rumah tangga mempunyai peranan penting. Di sini dilakukan produksi padat karya untuk meningkatkan suplai para anggota pertanian sekaligus menghasilkan tanaman yang sulit dikembangkan dalam unit pertanian besar. Peternakan juga mempunyai peranan tertentu dalam pertanian rumah tangga. Keuntungannya dapat membawa perbaikan pada sebagian kelompok rumah tangga berpenghasilan rendah.

Sistem ini mengandung beberapa unsur yang harus dipandang sebagai kelemahan ditinjau dari sudut pencapaian produksi. Perusahaan tani kolektif harus menerima setiap orang yang mencari pekerjaan, karena mereka mempunyai hak atas pekerjaan, walaupun tidak diperlukan. Persentase pengawasan dan waktu yang terluang karena birokrasi pada pertanian pemerintah sangat tinggi ditambah dengan masalah pengadaan sarana produksi, serta tingkat produktivitas yang relatif rendah, walaupun dalam jangka waktu yang lebih lama tidak dapat dibandingkan dengan produktivitas negara-negara industri Barat. Namun demikian, perlu dikemukakan di sini bahwa ini hanyalah merupakan salah satu pertimbangan yang mungkin diberikan. Gambarannya akan berbeda bila orang melihat sumbangan dari modal, alih tenaga kerja ke dalam sektor lain, dan sumbangan terhadap pencapaian tujuan politik.

Pertanian Komunistik

Pertanian komunistik dapat didasarkan pada suatu sindrom politik atau etika keagamaan. Berbeda dengan *kolkhoz*, komune pada rakyat Cina mempunyai bentuk kolektif yang meliputi semua sektor kehidupan dan ekonomi, tidak terbatas pada pertanian saja. Seluruh penduduk di sebuah wilayah menjadi bagian dalam sistem ini. Jadi, bukan penduduk pertanian saja. Kesatuan ini dapat mencapai luas sebuah desa, mencakup produksi

pertanian dan industri, jasa, pendidikan, pelayanan kesehatan, program kebudayaan, administrasi dan masalah-masalah politik maupun beberapa aspek konsumsi dan kehidupan pribadi.

Tata kerja diatur secara ketat menyerupai militer dengan penuh disiplin. Di dalamnya ada 3 tingkat kelompok kerja, yaitu kelompok produksi, kesatuan-kesatuan produksi, dan komune. Hubungan antara komune negara dan kesatuan komune diatur dengan kontrak. Kegiatan ekonomi berlangsung dalam rangka perencanaan negara yang tetap memberikan kesempatan bagi keputusan lokal.

Kebutuhan dasar diatur atas dasar persamaan hak dan dipenuhi oleh upah dasar dalam bentuk uang kontan dan natura berupa makanan pokok maupun pembebanan biaya pendidikan, pelayanan kesehatan, dan sebagainya. Di samping itu, diberikan bonus untuk meningkatkan produktivitas dan tersedia kesempatan bagi pertanian swasta berskala kecil. Pada dasarnya masyarakat tidak terdiri dari kelas-kelas, tetapi bonus dan pertanian keluarga maupun adanya berbagai jabatan mendorong terbentuknya strata sosial. Walaupun demikian, perbedaan pendapatan terjadi bukan karena perbedaan antara perorangan dan/atau keluarga, melainkan lebih banyak terjadi pada antarkomune karena perbedaan produksi dan kondisi pemasaran. Perbedaan yang cukup berarti ini, dalam banyak hal, tidak dapat langsung diketahui.

Sistem ini masih dalam proses perubahan dan telah menimbulkan perubahan dalam masyarakat, misalnya sistem kekeluargaan lama tidak lagi dijumpai dan wanita diberi penghargaan sama. Ini merupakan keberhasilan dalam pengorganisasian penduduk untuk membangun ekonomi dan menciptakan modal yang membuat sistem ini lebih menarik untuk negara-negara lain.

Namun demikian, perlu dikemukakan di sini bahwa kemungkinan dan kondisi untuk memperkenalkan sistem ini dan berhasil berjalan dengan baik di negara-negara lain belum dianalisis secara memadai.

Kolektivisasi tidak terbatas pada sistem sosialistik maupun komunistik. Di masa awal dahulu, masyarakat berusaha membentuk cara hidup tanpa perbedaan sosial, kekayaan dan saling memeras. Dengan kata lain masyarakat yang mempunyai ciri persaudaraan, persamaan, dan keadilan. Biasanya mereka itu adalah kelompok-kelompok kecil. Ditinjau dari segi kelangsungan dan keunggulan, *kibbutz* di Israel paling unggul dibandingkan dengan kelompok lainnya. Sistem ini merupakan masyarakat sukarela yang terdiri dari rakyat, tanah, dan modal untuk mencapai produksi, distribusi, konsumsi, dan kehidupan kolektif. Dalam semua bentuk komunistik, penggunaan paksaan memegang peranan penting untuk menjamin peran serta masyarakat. Paksaan dilakukan baik dalam bentuk tekanan politik maupun keadaan darurat yang akan lebih mudah dijalankan dalam suatu gugus kolektif.

TUJUAN-TUJUAN *LAND REFORM*

Setelah memeriksa perkembangan sejarah yang panjang, Elias H. Tuma dalam *Encyclopaedia Britanica* (Tuma, 2001), pada *entry* "*Land reform*" menyimpulkan bahwa *land reform* dalam pengertian luas akhirnya disamakan dengan *agrarian reform* (pembaruan agraria), yakni suatu upaya untuk memperbaiki struktur agraria, yang terdiri atas sistem penguasaan tanah, metode penggarapan tanah dan organisasi pengusahaannya, skala operasi usahanya, sewa menyewa, kelembagaan kredit desa, pemasaran, juga pendidikan dan pelatihan untuk menyesuaikan diri dengan tujuan-

tujuan keadilan sosial dan produktifitas.

Secara umum, biasanya signifikansi program *land reform* yang dijalankan suatu pemerintahan dapat dikenali dari rumusan-rumusan tujuannya, baik tujuan-tujuan yang bersifat politis, sosial, maupun tujuan ekonomi. Setelah memeriksa perjalanan *land reform* se-dunia, akhirnya Elias H. Tuma (Tuma, 2001) mengumpulkan dan mengemas ulang daftar tujuan *land reform,* sebagaimana diuraikan berikut ini:

Tujuan-Tujuan Politis dan Sosial

Reformasi pada umumnya diintrodusir oleh inisiatif pemerintah sebagai respons terhadap tekanan internal dan eksternal, untuk mengatasi krisis ekonomi, sosial, dan politik. Oleh karenanya, reformasi diandaikan sebagai upaya mencari mekanisme penyelesaian suatu masalah. Dari sini kemudian mulai disosialisasikan oleh kaum reformis tentang pentingnya reformasi. Reformasi yang disosialisasikan akan memiliki makna jika tujuan-tujuan yang ditargetkan mendapatkan dukungan luas dari berbagai kelompok. Kelompok reformis menetapkan tujuan itu untuk memenuhi tuntutan petani, menghancurkan kelompok oposisi, mendapatkan dukungan internasional, dan untuk mengamankan posisi mereka. Tujuan-tujuan *land reform* yang mereka tetapkan akan dianalisis dalam artikel ini.

Tujuan *land reform* pada umumnya adalah untuk mengapus feodalisme yang berarti penyingkiran kelas tuan tanah dan mengalihkan kekuasaannya kepada elite reformis atau wakil masyarakat. Jika di antara para tuan tanah itu adalah orang asing maka tujuannya adalah untuk mengalahkan imperialisme dan mengakhiri eksploitasi yang dilakukannya. Selain itu, penerapan *land reform* juga bertujuan untuk membebaskan para petani

dari eksploitasi dan membebaskan mereka dari ketergantungan kepada kaum yang mengeksploitasi dan membuat mereka menjadi warga negara aktif dalam menuntut hak-haknya.

Tujaun yang ketiga adalah untuk menciptakan demokrasi —negara yang dicita-citakan, baik oleh kelompok reformis-kapitalis ataupun reformis-komunis. Kebanyakan reformasi ala kapitalis didasarkan pada ketentuan bahwa kepemilikan pribadi dalam keluarga petani independen, sangat penting untuk mendukung institusi-institusi demokrasi.

Kelompok reformis-komunis, kebalikannya, selalu berusaha untuk menghapuskan feodalisme dan kapitalisme dengan suatu kesadaran bahwa sistem produksi, kepemilikan pribadi atas tanah, bisa melanggengkan eksploitasi. Artinya, terjadi proses pengalihan tanah ke petani dan menghapuskan kelas dalam masyarakat demokratis. Untuk mencapai tujuannya, kelompok komunis reformis mengumpulkan petani sebagai upaya mencari dukungan dalam rangka menciptakan tatanan baru dan melawan rezim sebelumnya.

Akhrinya, reformasi diintrodusir secara sederhana sebagai cara mengatasi krisis dan mengindari terjadinya revolusi. Dalam hal ini, kelompok reformis akan mengintrodusir dan merealisasikan tuntutan petani serta menyelesaikan konflik. Ini terjadi khususnya ketika kelompok reformis masih memiliki simpati kepada kelas tuan tanah dan secara sadar lebih memilih jalan moderat daripada jalan radikal. Tujuan-tujuan politik ini adalah untuk melakukan perubahan selama proses realisasi reformasi. Dalam proses itu dimungkinkan adanya fleksibilitas dan modifikasi, sesuai perubahan situasi.

Semua *land reform* memberikan penekanan pada perlunya memperbaiki status dan kondisi sosial petani, pentingnya mengurangi kemiskinan, serta redistribusi pendapatan dan kekayaan di antara mereka. Selain itu juga diupayakan penciptaan peluang-peluang kerja, pendidikan, pelayanan kesehatan dan redistribusi keuntungan dalam komunitas besar, terutama generasi muda sebagai target utamanya.

Tujuan-Tujuan Ekonomis

Pembangunan ekonomi telah menjadi tujuan utama pemerintah dan partai politik dewasa ini. Berbagai upaya telah dilakukan untuk mendorong perkembangan pertanian, misalnya melalui reformasi agraria untuk memperbaiki kondisi petani yang tidak memiliki tanah atau memperbaiki hasil panennya yang tidak maksimal sehingga insentif investasi di sektor ini kecil atau ada usaha memperbaiki tanah dan pertumbuhan produksi. Mekanisme yang lain adalah mendorong buruh agar memperoleh insentif dalam proses penggarapan tanah, dengan asumsi bahwa kepemilikan tradisional atau kepemilikan feodal seringkali menggunakan tanah secara berpindah dan boros.

Tujuan ekonomi yang lain adalah untuk mempromosikan skala pengelolaan pertanian yang maksimal. Banyaknya *latifundia* dengan banyak *minifundia* pada wilayah yang sama, mendorong terjadinya inefisiensi. Oleh karenanya, *land reform* bertujuan menciptakan unit usaha yang optimum, sehingga tercapai peningkatan kualitas penggunaan, pemeliharaan tanah, dan penggunaan teknologi sehingga panennya memuaskan.

Akhirnya *land reform* bertujuan untuk mensinergikan pertanian dengan keuntungan ekonomi industri. Dalam konteks pembangunan ekonomi

industrialisasi, kaum reformis berusaha mengubah sektor pedesaan agar lebih responsif terhadap kebutuhan sektor industri, misalnya kebutuhan tenaga kerja, bahan pokok, bahan baku industri, modal dan mata uang asing. Fungsi-fungsi ini diharapkan bisa dilakukan secara simultan.

PASANG SURUT AGENDA *LAND REFORM* DI PANGGUNG POLITIK

Panggung Negara Republik Indonesia

Di dalam perjalanan sejarah negara Republik Indonesia, *land reform* pernah berada di panggung politik negara pada masa kepemimpinan Ir. Soekarno sebagai presiden RI di tahun 1966. Keutamaan *land reform* dalam panggung politik negara RI, berlangsung sejak 1960 hingga 1965, saat pemerintah dan kekuatan politik di parlemen menyepakati UU No 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan nama UUPA dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 56/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang lebih dikenal dengan nama UU *Land Reform*. Perundang-undangan tersebut sesungguhnya merupakan produk perundang-undangan yang hendak difungsikan untuk mengubah karakter negara kolonial menuju negara nasional yang merdeka, serta menghapuskan segara bentuk kolonialisme dan feodalisme yang menghambat kemajuan rakyat.

Para perancangnya bermaksud membawa rakyat ke arah kemakmuran dan kemajuan melalui *land reform*. Rumusan tujuan UUPA no. a - Bagian I - Penjelasan Umum disebutkan bahwa perundang-undangan merupakan "alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat

yang adil dan makmur". Namun, strategi pelaksanaan *land reform* yang mengandalkan proses-proses birokrasi pemerintahan, niscaya sangat memerlukan kekuatan pengawal implementasi yang kuat dan solid dari aparat represif yang sah. Sebab, seperti pernah dikemukakan Profesor SMP Tjondronegoro (1982), pelaksanaan reforma agraria sebaiknya dilakukan secara sentral, integral, dan serentak. Unsur keserentakkan ini sebenarnya mengandung unsur positif karena pelaksanaan reforma agraria untuk golongan penguasa tanah dimanapun juga tidak menyenangkan dan merupakan pengorbanan. Oleh karena itu, reforma agraria sebaiknya dilakukan serentak dan dalam periode sesingkat mungkin. Semakin baik aparat perencana, pelaksana, dan pengawas — termasuk pengadilan yang "bersih", semakin besar wibawa penguasa dan kemungkinan akan dituruti masyarakat luas.

Di bawah semboyan "tanah pertanian harus dikerjakan dan diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri", program *land reform* untuk sektor pertanian rakyat dijalankan dengan melakukan pengukuran dan pemetaan tanah desa demi desa, sebagaimana dimaksudkan PP No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Selanjutnya, program itu diiringi dengan apa yang disebut sebagai *land reform*, yang dimulai dengan mengatur *ceiling* (batas maksimum pemilikan tanah), penetapan objek-objek tanah yang akan diredistribusi dan penerima tanah yang diredistribusikan, serta pengaturan bagi hasil yang terlebih dahulu telah diatur dalam UU No. 2/1960.

Meskipun kekuatan-kekuatan politik parlementer telah mencapai konsensus dalam perundang-undangan, namun mutu para pelaksana pemerintah dan para aparat penegak hukumnya tidak memadai dan pelaksanaannya mengalami hambatan nyata. Dalam versi Menteri Agraria saat itu, Mr.

Sadjarwo, sejumlah hambatan pelaksanaan *land reform*, yang baru menyentuh daerah Jawa, Bali, Nusa Tenggara dan sebagian Sumatera itu adalah (sebagaimana dimuat dalam Fauzi, 1999):

1. Adanya administrasi tanah yang tidak sempurna, mengakibatkan sukarnya mengetahui secara tepat luas tanah yang akan dibagikan dalam *land reform*. Kelemahan administrasi ini membuka peluang terjadinya penyelewengan-penyelewengan.
2. Masih ada orang-orang yang belum menyadari penting dan perlunya *land reform* bagi penyelesaian revolusi. Kadang-kadang terjadi tindakan-tindakan merintangi *land reform* dengan berbagai dalih.
3. Sebagian anggota panitia tidak menaruh perhatian penuh terhadap pelaksanaan *land reform* karena kesibukan tugas atau kepentingan dirinya sendiri. Hal ini mengakibatkan ada tanah yang dibebaskan/ dikeluarkan dari daftar tanpa alasan yang benar sehingga menimbulkan masalah.
4. Organisasi-organisasi massa petani yang diharapkan memberi dukungan dan kontrol di sejumlah daerah belum diberi peranan dalam kepanitiaan *land reform.*
5. Adanya tekanan-tekanan psikologis dan ekonomi dari tuan-tuan tanah kepada para petani di sejumlah daerah, sehingga para petani belum menjadi kekuatan sosial untuk memperlancar pelaksanaan *land reform.*
6. Dalam penetapan prioritas, panitia sering menghadapi kesukaran-kesukaran karena penggarapan yang tidak tetap atau perubahan administrasi pemerintah sehingga tanah itu menjadi *absentee* (guntai). Hal ini sering menimbulkan konflik antar petani dan antar golongan.

Di lapangan, pelaksanaan *land reform* menimbulkan ketidakpuasan, terutama bagi mereka yang akan dikurangi hak-haknya dan mereka

yang diandaikan akan menerima hak-hak baru. Hal ini jelas terlihat pada "gerakan aksi sepihak" untuk melaksanakan *land reform* yang ditujukan kepada pihak-pihak perintang, maupun aksi sepihak untuk merintangi pelaksanaannya. Sesungguhnya, dari cara pandang pengamat, aksi-aksi kedua pihak sama-sama merupakan aksi sepihak karena aksi-aksi petani untuk melaksanakan Undang-Undang *Land Reform* secara sepihak dimulai sebagai reaksi atas provokasi dan rintangan dari pihak tuan tanah. Jadi, gerakan kedua pihak dapat didefinisikan sebagai aksi sepihak karena sebagian besar diadakan tanpa menghiraukan prosedur normal, misalnya tanpa menunggu keputusan panitia *land reform* atau bertentangan dengan keputusan panitia *land reform* (Margo Lyon, 1984).

Dari pengalaman Indonesia mengimplementasikan UUPA sejak 1960 sampai 1965 jelas sekali adanya hambatan nyata akibat dinamika empat faktor: (i) kelambanan praktik-praktik pemerintah melaksanakan Hak Menguasai dari Negara; (ii) tuntutan (organisasi) massa petani yang ingin meredistribusi tanah dengan segera sehingga menimbulkan aksi sepihak; (iii) unsur-unsur anti-*land reform* yang melakukan mobilisasi kekuatan tanding dan siasat mengelak bahkan menggagalkan *land reform* — juga dapat dinilai sebagai aksi sepihak; dan (iv) terlibatnya kekerasan antara unsur pro-*land reform* dan unsur anti-*land reform* yang beresonansi dengan konflik kekerasan di tingkat elite negara (Fauzi, 1999).

Pengalaman implementasi UUPA yang diwarnai kekerasan politik menjadi mimpi buruk. Puncak pergolakan politik bermuara pada tumbangnya rezim Orde Lama dengan kurban manusia yang luar biasa. Kejadian ini menjadi alasan pembenar penguasa politik baru memanfaatkan trauma itu untuk membalikkan hasil *land reform*. Selanjutnya trauma ini direproduksi terus-menerus demi keutuhan rezim baru. Walhasil, sepanjang 32 tahun Orde

Baru (Orba) berkuasa, *land reform* tersingkir keluar panggung, dibekukan pemerintah dan legislator, serta dijauhi hampir semua orang karena para penguasa politik Orba mengasosiasikannya dengan ajaran, organisasi, dan praktik Partai Komunis Indonesia (PKI).

Pelaksanaan *land reform* kandas ketika pemegang kekuasaan negara berubah sama sekali. Perubahan dramatis kepemimpinan pemerintah dari Presiden Ir. Soekarno ke Presiden Jenderal Soeharto, membawa akibat pokok pada politik agraria dari populisme menuju kapitalisme (Fauzi, 1997). Sejak awal, terdapat konsensus di antara para pendukung Orba tentang perlunya stabilisasi, rehabilitasi, dan pembangunan ekonomi model kapitalis. Koalisi pendukung Orba menolak sosialisme ala Indonesia yang akan mengubah struktur sosial-ekonomi secara radikal. Moctar Mas'oed (1989: 60-61) menganalisis bahwa "strategi seperti itu secara politik tidak dapat diterima para pendukung Orba, khususnya Angkatan Darat, pada saat mereka harus menghadapi tantangan berat dari kekuatan-kekuatan Orde Lama. Melaksanakan *land reform* dan program-program yang bertujuan meredistribusi kekayaan dan memaksakan tabungan, seperti perpajakan progresif, hanya akan menjauhkan para pendukung Orba yang menganggap rezim itu sebagai antitesa dari program yang diilhami komunis.

Para pemilik tanah di pedesaan yang antikomunis, sekalipun sebagian besar menguasai tanah sempit, adalah sekutu penting tentara yang harus dipertahankan karena mereka masih harus menangani para pendukung Orde Lama. Program seperti itu juga dapat memaksa beberapa pengusaha dalam negeri yang memiliki jaringan kerja internasional untuk melakukan bisnis di luar Indonesia dan ini akan makin memperburuk masalah pelarian modal ke luar negeri. Para intelektual yang menekankan efisiensi dan rasionalitas juga tidak akan bersedia membantu kalau pimpinan militer memilih cara

radikal. Tanpa dukungan para sekutu tersebut, pimpinan Angkatan Darat tidak bisa berharap memecahkan masalah besar ekonomi yang diwarisi rezim sebelumnya. Lagi pula Angkatan Darat sendiri menganggap program *land reform* yang disponsori golongan kiri selama awal 1960-an akan mengancam pengendaliannya atas beberapa perkebunan milik negara. Akhirnya, sekalipun misalnya pimpinan Angkatan Darat berhasil menerapkan strategi radikal, mereka tidak bisa berharap bahwa strategi itu akan memberikan hasil dengan cepat. Kalau perubahan radikal itu dilakukan maka anggota koalisi dan rakyat pada umumnya harus banyak berkorban. Pengorbanan besar ini akan makin berat karena bisa diduga ekonomi akan tumbuh sangat lamban dan mungkin masih disertai tingkat inflasi yang tinggi. Ini jelas akan sangat mengecewakan rakyat yang sudah lama merindukan perbaikan kehidupan ekonomi."

Perubahan rezim yang dramatis memberikan trauma mendalam, baik bagi penduduk maupun penguasa baru. Psikologi politik Orba yang berpokok pada otoritarianisme ini berakar dari trauma anti-politik dan yang menonjolkan mobilisasi atau mengikutsertakan kekuatan masyarakat, seperti tercermin pada program *land reform*; sedangkan otoritarianisme dijalankan dengan menghilangkan kekuatan politik terorganisir dari masyarakat dan memusatkan kekuasaan hanya pada pemerintah berkuasa. Pada situasi rezim baru ini, ada suatu gagasan baru mengenai fungsi hukum, yakni hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social enginering*). Aliran yang berakar dari konsep Roscoe Pound ini dimotori oleh Prof. Mochtar Kusumaatmadja dan dilanjutkan para kadernya hingga sekarang mendominasi pemikiran hukum di Indonesia (Lihat: Soetandyo Wignjosoebroto, 1994: 231). Kemenangan aliran ini, menempatkan hukum (termasuk hukum agraria) hanya sebagai alat/instrumen pembangunan.

Akibatnya, pembaruan hukum agraria dan *land reform* tidak dilanjutkan. Dapat dikatakan, dua kabinet pembangunan selama dua pelita cenderung menjauhkan diri dari pelaksanaan *land reform* (SMP Tjondronegoro, 1980, sebagaimana dikutip A.P. Parlindungan, 1981: 123).

Namun demikian, UUPA sebagai produk hukum masih tetap dipakai sebagai acuan, walaupun pada kira-kita 10 tahun pertama rezim Orba berkuasa, UUPA masih dianggap sebagai produk PKI sehingga dibuang. Eksponen penyokong ideologi populis — kalangan ahli hukum dan ahli ilmu sosial – kemudian berhasil melepaskan prasangka itu dan merehabilitasinya (Parlindungan) di antaranya melalui penelitian yang dijalankan oleh Menteri negara Riset, saat itu dijabat oleh Prof. DR. Soemitro Djojohadikoesoemo. Penelitiannya sendiri dilaksanakan oleh sebuah tim yang dipimpin Prof. DR. Sediono M.P. Tjondronegoro (Menteri Negara Riset Republik Indonesia, 1978). Penelitian ini menghasilkan rekomendasi-rekomendasi penting yang berjiwa populis dalam rangka pembaharuan susunan penguasaan dan pemanfaatan tanah. Namun, rekomendasi program populis seperti *land reform* tidak pernah memperoleh tempat dalam komitmen dan praktik politik Orba sebagai dasar bagi pembangunan, walaupun dalam sejumlah GBHN, dicantumkan keharusan penyelenggaraan penataan penguasaan tanah.

Di sektor pertanian rakyat justru terjadi upaya mengintegrasikan diri dalam gelombang "Revolusi Hijau" yang dipromosikan badan-badan pembangunan dunia yang bergabung dalam *Inter-Governmental Group on Indonesia* (IGGI). Badan ini jelas-jelas tidak menghendaki perubahan struktur agraria di Dunia Ketiga dan menekan Indonesia supaya mengintegrasikan diri dalam sistem kapitalisme dunia. Walhasil, seperti yang telah diramalkan sebelumnya, terjadi ketimpangan struktur agraria yang sangat

tajam dengan pola petani kaya yang jumlahnya sedikit menguasai tanah luas, sementara petani kecil (termasuk petani tak bertanah) yang jumlahnya semakin membesar hanya menguasai tanah sangat sempit.
Di bidang hukum keagrariaan, terjadi produksi hukum-hukum negara yang baru tanpa mengacu pada UUPA 1960, tetapi tetap memakai konsepsi Hak Menguasai dari Negara sebagai legitimasi atas kedudukan pemerintah yang dominan. Hal ini nyata jelas terlihat pada UU No.5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, UU No. 1/1974 tentang Pengairan hingga UU No. 9/1985 tentang Perikanan. Sektoralisme ini dimungkinkan karena proses pembuatan hukum didominasi oleh badan-badan pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat hanya menjadi "pengesah" belaka.

Dengan beragam perundang-undangan itu, politik agraria Orba dikelola dengan pola manajemen sentralisme sektoral. Wilayah yurisdiksi kekuasaan pemerintahan pusat dibagi-bagi sesuai sektornya. Untuk urusan sekitar 70% wilayah permukaan daratan dikelola Departemen Kehutanan. Di wilayah ini UUPA tidak berlaku. Untuk seluruh wilayah di dalam bumi, dikelola Departemen Pertambangan. UUPA hanya berlaku untuk urusan 30% wilayah permukaan daratan saja. Seluruh wilayah laut diatur oleh Direktorat Jenderal Perikanan dan untuk urusan produksi tanaman makanan diurus oleh Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, keduanya di bawah Departemen Pertanian. Sementara itu, badan yang mengurus soal agraria hanya menjadi suatu Direktorat Jendral saja, di bawah Departemen Dalam Negeri. Dalam posisi demikianpun, Dirjen Agraria tetap memanfaatkan kedudukan pemerintah yang dominan untuk mengurus urusan pengadaan tanah untuk kepentingan proyek pemerintah maupun swasta, melalui Permendagri 15/1975 dan Permendagri 2/1976.

Jelaslah kedudukan pemerintah yang dominan telah dimanfaatkan oleh penguasa politik Orba dan pengusaha kroninya (baik dalam negeri maupun asing) untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dalam bentuk usaha-usaha peningkatan produktivitas. Rakyat tidak diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam penguasaan, peruntukan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya itu, serta menikmati hasilnya.

Ideologi "pembangunan" atau pembangunanisme menjadi pemandu politik agraria yang dikelola secara sentralistik-sektoral itu. Pembangunanisme itu tak lain adalah kapitalisme – suatu paham yang dahulu telah melahirkan kolonialisme di bumi Indonesia. Jika ditinjau kembali pada sejarahnya dan sejumlah kenyataan yang terjadi sekarang, persoalan kapitalisme pada hakekatnya bersumber pada kehendak untuk menguasai tanah dan sumber daya alam yang terkandung di dalam atau di atas permukaan wilayah yang dikuasai masyarakat non-kapitalistik. Dalam sejarah perkembangan kapitalisme di negara manapun juga, senantiasa dimulai dengan (1) proses menguasai tanah dan segala sumber daya alam dalam rangka mengakumulasi modal di satu pihak dan penciptaan angkatan buruh upahan di pihak lain; (2) memasukkan wilayah tersebut beserta masyarakatnya ke dalam formasi sosial yang memungkinkan corak produksi kapitalis dapat tumbuh dan berkembang. Untuk dua tujuan inilah, pemerintahan dengan segala perangkatnya sering dimanfaatkan.

Pemerintahan pro-kapitalis menjadi bagian penting dari susunan atau formasi sosial tersebut. Kita dapat menyaksikan akibat dari perluasan kapitalisme, yakni proses pemisahan para produsen dari alat-alat produksi mereka. Konsep alam sebagai kekayaan yang harus dipelihara untuk keberlangsungan dan kemakmuran hidup rakyat, seperti yang selama ini dianut masyarakat-masyarakat agraris dilindas oleh pandangan baru yang

menempatkan alam sebagai sumber daya (*natural resources*) yang harus dieksploitasi dan diubah agar menjadi modal yang bisa diakumulasikan. *Land reform* kembali memasuki panggung politik negara, sehubungan dengan pengorganisasian petani dan advokasi yang dijalankan organisasi-organisasi non-pemerintah dan kelompok-kelompok korban kebijakan dan praktek pengadaan tanah untuk badan usaha skala besar dan/atau proyek pemerintah. Di masa Orba, protes diarahkan ke kantor-kantor pemerintah, DPR, Komnas HAM, Kantor-kantor Pemerintah Daerah, dan DPRD. Namun, setelah tumbangnya rezim otoritarian yang dimulai dengan mundurnya Presiden Soeharto pada awal tahun 1998, kelompok korban umumnya mengambil jalan baru untuk menguasai dan mengolah kembali bidang tanahnya secara langsung. Serangan terhadap aparatur represif, krisis ekonomi, dan dapat diterimanya alasan pengambilan kembali hak yang dirampas, telah membuka peluang terwujudnya tindakan-tindakan reokupasi tanah dan tentunya tampilan ekses-eksesnya.

Sementara itu, para promotor *land reform* tengah berusaha memasukkannya kembali ke panggung politik negara melalui kegiatan advokasi yang mantap. Saat ini jejak awalnya telah berhasil diletakkan dengan adanya TAP MPR RI No. IX/MPR/2001. Pasal 5 TAP MPR itu menyebutkan bahwa arah kebijakan pembaruan agraria adalah:

1. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
2. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (*land reform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.

3. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *land reform*.
4. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkaitan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
5. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
6. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Panggung Politik Global

Kenyataan masuknya kembali *land reform* dalam agenda nasional juga terjadi di berbagai negara yang baru saja lepas dari otoritarianisme. Ternyata, transisi demokrasi yang terjadi di negara-negara seperti Filipina, Afrika Selatan, Bolivia, juga Indonesia telah mendorong penduduk pedesaan dan para pembelanya mengartikulasikan agenda *land reform* dan konfigurasi penguasa politik yang baru merespons perbahan ini dengan menjadikan *land reform* sebagai agenda nasional negara mereka. Bahkan lebih dari itu, *land reform* kembali ke panggung agenda politik internasional. Aliansi organisasi-organisasi rakyat dan organisasi-organisasi non-pemerintah di negara-negara dunia ketiga telah bekerja sedemikian rupa membangun

komitmen *land reform*, baik secara individual badan-badan dunia seperti Food and Agricultural Organisation (FAO) hingga *World Bank*, maupun secara kolektif seperti dalam perjanjian-perjanjian internasional seperti yang terjadi dalam *World Food Summit - Next 5 Years* yang baru-baru ini berlangsung di Roma – pada bulan Juli 2002.

Pada sebuah tulisan yang dimuat dalam website FAO, 24 Maret 2000, terdapat informasi bahwa "FAO saat ini diminta membantu negara-negara anggota PBB dengan proyek-proyek *land reform* di semua wilayah kerjanya, sungguh sesuatu yang pas dengan harapan dan pada saat yang sama mencengangkan. Hal itu sesuai dengan harapan karena sejak pendiriannya, FAO telah dimandatkan untuk membantu *land reform* dimanapun dibutuhkan negara-negara anggota…. Namun, apa yang mencengangkan adalah kecepatan *land reform* dan pembaruan agraria kembali menjadi agenda pembangunan dari badan-badan donor skala dunia (Riddell *et al.*, 2000)."

Masuknya *land reform* dalam panggung politik dunia juga terkait dengan bangkitnya demokratisasi yang ditandai dengan tumbangnya rezim otoritarian di berbagai negara. Dengan sendirinya, agenda-agenda kelompok rakyat tertindas (*underrepresented agendas of oppressed peoples*) termasuk *land reform* kembali masuk ke panggung politik nasional. Sementara di level politik nasional kembali ditetapkan tujuan-tujuan dan tipe-tipe pelaksanaan *land reform*-nya.

Meskipun dalam politik negara-negara dunia ketiga, seperti Indonesia, tema *land reform* ini mengalami pasang surut, namun tidak pernah hilang dalam perbincangan dunia akademik. *Land reform* adalah tema yang senantiasa menjadi pokok perhatian ilmu-ilmu sosial dunia. Hampir

semua ahli ilmu-ilmu sosial akan setuju bahwa buku teks ilmiah yang membahas masalah-masalah pedesaan akan dinilai kurang bermutu, jika tidak terkandung pokok bahasan *land reform*. Ini adalah suatu kenyataan bahwa *land reform* tetap menjadi kepedulian akademik. Selain itu, umur *land reform* sebagai agenda nasional ternyata sudah sangat tua, jauh melebihi umur konsep pembangunan (*development*) yang baru saja muncul setelah perang dunia kedua.

Setelah Perang Dunia kedua, badan PBB seperti FAO mengadopsi agenda *land reform* dan berusaha menjadikannya sebagai tujuan politik pembangunan badan-badan internasional. Dieter Nohlen (1994) menjelaskan bahwa bertolak dari laporan PBB dan FAO tentang situasi ekonomi pertanian di negara-negara berkembang, pada tahun 1951 berlangsung konferensi pertama tentang pembaruan agraria. Pembaruan agraria di sini diartikan lebih dari sekadar redistribusi tanah atau pembukaan tanah baru untuk produksi pertanian. Namun, politik internasional dan nasional sampai pertengahan tahun 1960-an sangat dipengaruhi gagasan-gagasan pokok teori moderenisasi. Industrialisasi mendapat prioritas karena diharapkan dapat menjawab persoalan pertanian melalui teknologi, peningkatan hasil, dan penampungan tenaga kerja pertanian yang ada. Perombakan struktur agraria yang sungguh-sungguh bisa disimpulkan tidak ada yang melakukannya, kecuali di Kuba. Pada pertengahan Dasawarsa Pembangunan I mulai tampak bahwa industrialisasi mendinamisasi sektor pertanian di negara berkembang dan ledakan penduduk lebih pesat dibandingkan pertumbuhan hasil pertanian sehingga mengakibatkan bencana kelaparan. Konferensi internasional kedua mengenai pembaruan agraria di tahun 1966 mencanangkan peningkatan produksi pertanian secara teknis, melalui revolusi hijau, bukan melalui pembaruan agraria. Hanya beberapa negara seperti Chili, Peru, dan Argentina pembaruan agraria dijalankan.

Revolusi Hijau bukanlah pembaruan agraria. Revolusi Hijau memang telah meningkatkan produsi secara mengagumkan, namun pada sisi lainnya menerbelakangkan desa. Hal inilah yang menurut Dieter Nohlen (1994), sejak pertengahan tahun 70-an, menyebabkan teoretikus pembangunan menghidupkan kembali tuntutan politik agraria yang disuarakan di tahun 50-an, yakni pembaruan agraria. Pembaruan agraria lebih diartikulasikan dalam hubungannya dengan pembangunan pedesaan yang diartikan lebih sebagai usaha bermanfaat bagi mayoritas penduduk pedesaan di negara berkembang dan bertujuan memenuhi kebutuhan dasar mereka. Konferensi Dunia yang ketiga tentang Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedesaan atau *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (WCARRD) di Roma tahun 1979 membawa penekanan pada keduanya. Namun repotnya, tidak seperti negara-negara berkembang yang sepenuhnya bersepakat bulat dengan program aksi yang akan dijalankannya, negara-negara industri menolak beberapa bagian dari program aksi yang wajib mereka lakukan di bidang politik pembangunan (bantuan pembangunan, ekonomi dunia baru, nasionalisasi). Seluruh program aksi dipublikasi FAO di bawah judul Piagam Petani. Namun, kesepakatan tinggal kesepakatan tanpa aksi nyata. Dieter Nohlen (1994), menjuluki agenda pembaruan agraria setelah konferensi itu sebagai "tetap terhenti pada status janji muluk" – suatu penilaian yang masih berlaku untuk banyak negara berkembang hingga sekarang.

Demikianlah, berdasar pada suatu sudut pandang historis (Tuma, 1965, Powelson, 1988) dapat disimpulkan bahwa konsep *land reform* mengalami variasi perkembangan dari waktu ke waktu sejalan dengan fungsi tanah, sebagai faktor produksi, sumber kekayaan, simbol status, dan sumber pengaruh sosial atau politik. Ia juga ditentukan oleh kadar kelangkaan-keberlimpahannya yang umumnya diukur dengan rasio antara luas tanah,

jumlah penduduk, dan distribusi penguasaannya. Rasio luas tanah dan jumlah penduduk senantiasa menurun dan nilai tanah senantiasa meningkat sehingga secara potensial tanah senantiasa menjadi sumber konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat. Aturan-aturan tentang kekayaan, distribusi pendapatan, dan pengaruh sosial-politik dimuat dalam hukum-hukum yang mengatur penguasaan tanah. Hukum-hukum tersebut mengkhususkan pada bentuk-bentuk penguasaan, hak-hak istimewa (*prevelese*) beserta pertanggungjawaban yang menyertainya. Hukum itu mengatur pula bagaimana *land reform* dijalankan, misalnya pengalihan hak kepemilikan tanah beserta pendapatan yang diperoleh dari pemanfaatannya.

Komitmen untuk mengupayakan perubahan struktur agraria diperjanjikan dalam bentuk hukum-hukum di tingkat global maupun nasional. Pada gilirannya, semua itu terbentur pada praktik penyelenggara negara mewujudkannya. Berbagai dinamika politik di tubuh kelompok politik yang berkuasa dapat saja, seperti yang telah terbukti setelah Piagam Petani diluncurkan, mengabaikan dan menghambat pelaksanaan *land reform*. Bagaimanapun, sebagaimana ditunjukkan Solon Baragclough (1998), *land reform* tanpa partisipasi negara adalah "*contradiction in terminis*". Agenda *land reform* adalah agenda negara. Dapatlah dimengerti bahwa keharusan penyelenggaraan *land reform* tanpa partisipasi negara yang efektif hanya akan menjadi ide semata. Studi tentang pengalaman pelaksanaan *land reform* di 12 negara (Chile, Ekuador, Mexico, Nicaragua, Mesir, Siria, Libya, Tunisia, Kenya, Spanyol, Italia dan Taiwan) seperti diungkapkan Sein Lin dalam buku *Land reform Implementation: A Comparative Perspective* (1974), menunjukkan setidaknya ada 10 (sepuluh) isu utama yang perlu diurus kelengkapannya oleh penyelenggara negara bila pelaksanaan *land reform* mau berhasil, yakni: (1) mandat konstitusional; (2) hukum agraria dan penegakannya; (3) organisasi pelaksana; (4) sistem

administrasi agraria; (5) pengadilan; (6) desain rencana, dan evaluasi; (7) pendidikan dan latihan; (8) pembiayaan; (9) pemerintahan lokal; dan (10) partisipasi organisasi petani.

NEO-LIBERALISME, HAM, DAN *LAND REFORM*

Dewasa ini, tuntutan akan *land reform* semakin gencar. Konsentrasi penguasaan tanah yang semakin timpang dan tuntutan akses pada tanah serta sumber daya produktif lainnya dari kaum miskin semakin kuat di banyak negara Dunia Ketiga (Rosset, 2001). Di pihak lain, pelaksanaan *land reform* semakin memperoleh tantangan, sehubungan dengan adanya ancaman nyata neoliberalisme. Perusahaan-perusahaan skala global (*transnational coorporartions*), badan-badan keuangan internasional (*International Financial Institutions*) seperti Bank Dunia, International Monetary Fund, Asia Development Bank, dan pemerintah negara-negara maju sedang mengembangkan strategi baru neokolonialisme mereka dengan memaksa negara-negara Dunia Ketiga, termasuk Indonesia tentunya, mengubah watak negara dalam hubungannya dengan investasi, pasar, dan perdagangan global (Fakih, 2001). Dengan neoliberalisme ini, peran negara akan diciutkan sedemikian rupa, termasuk dalam menggunakan kebijakan dan sumber dayanya untuk melindungi dan mengusahakan pemenuhan hak-hak asasi warganya. Padahal, *land reform* bagaimanapun merupakan suatu operasi (Christodolou, 1990) yang membutuhkan kekuasaan negara yang sah untuk melakukan tindakan membatasi hak-hak istimewa para penguasa tanah luas yang tanahnya akan diredistribusi dan/atau hendak ditata pemanfaatannya.

Menghadapi perkembangan itu, dalam waktu yang tidak terlampau lama, kita akan menyaksikan aliansi-aliansi organisasi petani dan organisasi-

organisasi nonpemerintah di tingkat global akan lebih mengaktifkan artikulasi dan desakan yang lebih kuat agar badan-badan pembangunan internasional mengadopsi *land reform*. Mereka belajar dan sungguh menggunakan ajaran Hak Asasi Manusia, yang telah memperoleh posisi utama dalam badan-badan dunia, untuk lebih menguatkan peran negara menjalankan *land reform*, terutama dengan merujuk ke *Covenan on Economic, Social and Cultural Right*, pasal 11 nomor 2. Dituliskan bahwa "Negara-negara peserta perjanjian mengakui hak hakiki setiap orang untuk bebas dari kelaparan, akan mengambil tindakan, secara sendiri-sendiri dan melalui kerjasama internasional, termasuk program khusus yang diperlukan:

1. memperbaiki metode produksi, konservasi, dan distribusi makanan dengan memanfaatkan sepenuhnya pengetahan teknik dan ilmu pengetahuan, menyebarkan pengetahuan tentang prinsip-prinsip ilmu gizi, dan mengembangkan atau memperbarui sistem agraria sedemikian rupa sehingga mencapai pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam yang paling efisien.
2. ....."

Dalam lingkup program "pengembangan dan pembaruan sistem agraria" inilah terletak kewajiban negara untuk melindungi, memenuhi, dan memajukan hak-hak petani. Dalam ajaran Hak Asasi Manusia penyelenggara negara sesungguhnya berkewajiban untuk (i) menghargai hak asasi manusia rakyatnya; (ii) melindungi hak asasi manusia rakyatnya; dan (iii) memenuhi hak asasi manusia rakyatnya (Hansen, 2000:6-7).

Kewajiban negara *menghargai*, mensyaratkan penyelenggara negara sendiri tidak melanggar hak-hak asasi rakyatnya. Hal ini mencakup tindakan negara untuk memberlakukan hukum-hukum baru yang berlaku surut dan

diperkirakan dapat menjamin hak-hak korban pelanggaran HAM di masa lampau pada masa kini sehingga dapat menyelesaikan pelanggaran hak di masa lampau. Kewajiban negara *melindungi*, mempersyaratkan penyelenggara negara mencegah dan menindak pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan pihak bukan negara dengan menegakkan aturan-aturan hukum. Kewajiban negara *memenuhi*, mempersyaratkan penyelenggara negara mengkaji ulang prioritas kerjanya, membuat perubahan-perubahan aturan, administrasi, anggaran, peradilan, dan hal yang diperlukan lainnya untuk mewujudkan hak-hak tertentu dari rakyatnya. Pihak-pihak nonpenyelenggara negara, seperti perusahaan, akademisi, kaum profesional, organisasi nonpemerintah memiliki kewajiban tidak langsung, yang diperantarai kewajiban penyelenggara negara di atas, untuk melindungi hak-hak tersebut dan memiliki kewajiban moral untuk mengajak semua orang memperkuat HAM. Tentunya, sekali lagi, adalah kewajiban penyelenggara negara agar pihak-pihak non-penyelenggara negara tidak memperlemah tiap hak asasi manusia dengan cara memperbaiki dan mengendalikan tindakan-tindakan mereka.

Dalam ajaran HAM, penyelenggara negara disebut melanggar HAM apabila *pertama*, tindakan-tindakannya *nyata-nyata bertentangan* dengan hak-hak asasi rakyatnya. Contohnya, Menteri Kehutanan yang menetapkan sebidang tanah masyarakat adat sebagai 'hutan negara' kemudian memberi hak kepada perusahaan raksasa atas kayu-kayu yang tumbuh di atas tanah masyarakat adat itu. *Kedua*, tindakannya *membiarkan* pihak lain merusak hak-hak asasi rakyat. Contohnya, polisi dan jaksa tidak mengusut perbuatan pihak manajemen perusahaan penebangan kayu yang nyata-nyata mengambil kayu dari tanah masyarakat tanpa persetujuan pemiliknya. Dalam kamus HAM, pelanggaran golongan pertama disebut sebagai *act of commission* dan pelanggaran golongan kedua disebut *act*

of ommission (Hansen, 2000:6).

Jadi, dalam konteks ini, pelanggaran HAM adalah pelanggaran hak atas tanah dan sumberdaya alam kepunyaan rakyat beserta pelanggaran HAM lain yang menyertainya, yang diakibatkan oleh (i) penggunaan dan penyalahgunaan kewenangan penyelenggara negara di masa lampau; dan (ii) pembiaran penyelenggara negara terhadap pihak non-penyelenggara negara melanggar hak tersebut.

Dengan demikian, muara penggunaan ajaran HAM ini adalah pemahaman tentang batas-batas kekuasaan/kewenangan penyelenggara negara. Pada pokoknya pemerintah tidak mudah melakukan pembatasan terhadap hak-hak rakyat ataupun mengalihkan hak-hak tersebut untuk kepentingan negara maupun pihak ketiga. Pemerintah hanya bisa menerbitkan hak-hak baru di atas tanah yang tak dilekati hak rakyatnya, baik untuk kepentingan penanaman modal maupun proyek-proyek pembangunan. Pemberian hak-hak agraria tersebut tidak bisa dilakukan sebelum memastikan bahwa tanah haknya tidak dipegang oleh orang-orang atau sekelompok orang, atau telah dilepaskan olehnya secara sadar dan sukarela dengan proses yang dapat dipertanggungjawabkan (sebagai implementasi dari prinsip *free and prior inform concent* dan *due processes*).

Negara dan kekuasaannya justru seharusnya diefektifkan untuk menjamin kepastian hak pemilikan warganya, menjamin hak untuk memanfaatkan tanah beserta kekayaan yang menyertainya, serta menjamin keberlangsungan dan kemajuan cara-cara pemanfatan itu, terutama sistem produksi dan konservasi yang menjadi sumber kelanjutan penghidupan rakyat. Dalam konteks jenis-jenis struktur agraria yang majemuk, penyelenggara negara (pemerintahan) harus secara tegas menjamin pengakuan hak-hak penduduk

atas hutan, padang-padang penggembalaan ternak, belukar bekas ladang-ladang, tanah-tanah pertanian yang dikerjakan secara berputar (rotasi), penambangan tradisional dan pencarian ikan di sungai dan laut. Jaminan yang sama harus diberikan kepada kelompok-kelompok miskin dan kaum tunakisma di perkotaan yang kebutuhannya akan tanah untuk pemukiman mereka nyaris lepas dari perhatian Pemerintah, bahkan dihadapi sebagai musuh yang menghambat perkembangan kota besar. Jaminan yang sama juga harus diberikan kepada kelompok petani subsisten, petani tak bertanah, dan para buruh tani di pedesaan. Jaminan ini merupakan realisasi dari prinsip tidak seorang pun dapat dipaksa mengubah pencarian hidupnya yang bertentangan dengan kehendak dan keyakinannya. Hal ini juga erat kaitannya dengan hak rakyat untuk menguasai dan memanfaatkan tanah guna memenuhi kebutuhan subsistensi mereka. Bagaimanapun, penyelenggara Negara wajib bertanggung jawab menjamin kelompok-kelompok ini untuk ikut menentukan arah perubahan sosial dan menikmati hasil-hasil perubahan sosial itu.

Dengan penggunaan ajaran HAM inilah, para pengusung dan promotor agenda perjuangan petani baik di tingkat lokal, nasional, maupun global memperoleh penguatan argumen dan kerangka aksi *land reform* untuk menghadapi gelombang neo-liberalisme, yang menurut David Korten sebagai zaman "*when corporation rule the world*" (Korten, 1997), atau zaman ketika, menggunakan istilah dari Noam Chomski, "*profit over people*" (Chomsky, 2001) atau zaman ketika orang-orang dibuai oleh "mitos-mitos pasar bebas" (Fakih, 2001) .

PENUTUP

Seorang penganjur *land reform* Eric Eckholm (1983) pernah mengingatkan

bahwa "jika oposisi politik terhadap reformasi terlalu kuat, pengorbanan manusia dalam proses transformasi akan sangat besar. Namun, pengorbanan itu harus ditimbang dengan korban manusiawi apakah yang harus diberikan andaikata *status quo* dipertahankan, yang ditandai dengan berlangsungnya penindasan kronis terhadap lapisan bawah. .... Penguasaan tanah yang sangat tidak adil bukannya menimbulkan stabilitas. Statistik internasional menunjukkan bahwa tingkat kekerasan dan ketakstabilan politik cenderung terjadi paling tinggi di negara-negara yang pola penguasaan tanahnya sangat tidak adil. Dengan demikian, dari waktu ke waktu, ketidakadilan dapat menimbulkan jatuhnya korban manusia jauh lebih besar daripada korban yang jatuh dalam usaha mewujudkan *land reform* yang berhasil".

Di sinilah letaknya pokok utama pesan dari tulisan ini, yakni *land reform* adalah agenda yang tak dapat dihapus. Ia bagaikan peribahasa, "diusir keluar dari pintu depan, masuk dari pintu belakang". Seperti dinyatakan oleh Demetrio Cristodolou (1990), *land reform* adalah anak cucu dari konflik. Sementara itu, konflik atas bidang tanah senantiasa tak dapat dihindarkan sehubungan dengan pertumbuhan manusia dan usaha manusia dalam konteks bentangan tanah tetap sementara ketimpangan penguasaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan atas tanah senantiasa terjadi.

Ciputat, 2 Juli 2002

DAFTAR RUJUKAN

Bachriadi, Dianto, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan, (*Eds.)*. 1997. *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Penerbit

FE-UI dan KPA.

Baraclough, Solon. 1991. *An End to Hunger? The Social Origin of Food Strategies*, London: Zed Book.

_____ 1998. *Land Reform in Developing Countries, The Role of The State and Other Actors*; Draft Paper, to be published.

Chomsky, Noam. 1999. *Profit Over People: Neoliberalism and Global Order*, New York: Seven Stories Press.

Cristodolou, Demetrios. 1990. *The Unpromised Land, Agrarian Reform and Conflict Worldwide*, London, Zed Book.

Eric Echolm. 1983. *Land Reform and Sustanable Development*, 1983

Fakih, Mansour. 2001. *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta: Insist Press.

Fauzi, Noer. 1997. "Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme" dalam *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI dan KPA.

Fauzi, Noer. 1998. *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, bekerjasama dengan Insist Press dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

Fauzi, Noer dan Dianto Bachriadi. 1998. *Hak Menguasai dari Negara: Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan*. Kertas Posisi KPA No.004/1998. Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Hansen, Stephen A. 2000. *Thesaurus of Economic, Social and Cultral*

Rights: Terminology and Poential Violation. Washington: American Association for Advancement of Science.

Mas'oed, Mohtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik, Orde Baru 1966-1971*. Jakarta: LP3ES.

Menteri Negara Riset Republik Indonesia. 1978. *Laporan Interim Masalah Pertanahan.* Jakarta.

Kuhren, Frithjof. 1993. "Struktur Pertanian", dalam *Sosiologi Pertanian*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Lin, Sein. 1974. *Land Reform Implementation, A Comparative Perspective*, Hartford, Johjn C. Lincon Institute.

Nohlen, Dieter. 1994. "Reformasi Pertanian", dalam *Kamus Dunia Ketiga.* Jakarta: Gramedia.

Parlindungan, Adi Poetra. 1981. *Serba Serbi Hukum Agraria.* Bandung: Alumni.

_____ 1991. *Land Reform di Indonesia, Strategi dan Sasarannya*. Bandung, Mandar Maju.

_____ 1985. *Land Reform di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*. Bandung: Alumni.

Powelson, John P. and Richard Stock. 1987. *The Peasant Betrayed*. Oegeschlager: Gunn and Hain Publisher, Inc..

Powelson, John P. 1988. *The Story of Land, A World Hystory of Land Tenure and Agrarian Reform*. Cambridge: The Lincon Institute of Land Policy.

Riddell *et al*. 2000. *Contemporary Thinking on Land reform* (http://www.

fao.org/WICENT/FAOINFO/SUSTDEV/LTdirect/LTan0037.html diambil 10/15/00)

Sobhan, Rohman. 1993. *Agrarian Reform and Social Transformation: Precondition for Development*. London and New Jersey: Zed Book.

Soekarno. 1986. "Laksana Malaikat yang Menyerbu Langit: Jalannya Revolusi Kita!" Amanat Presiden Republik Indonesia Soekarno pada Ulang Tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1960 di Jakarta, sebagaimana dimuat dalam buku Presiden Soekarno, *Amanat Proklamasi III 1956-1960*. Jakarta: Inti Idayu Press dan Yayasan Pendidikan Soekarno.

Rosset, Peter. 2001. *Tides Shift on Agrarian Reform: New Movments Show the Way*. Washington: Food First.

Tuma, Elias H. 1965. *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform, A Comapartive Analysis*. Berkeley: University California Press.

_____ 2001. "Land reform", E*ncyclopaedia Britanica Online* (http://www.ritanica.com/bcom/eb/article/7/0,5716,109594+1,00.html sebagaimana dimuat dalam *Gerbang, Jurnal Pemikiran Agama dan Demokrasi, N0.IV.9*, Surabaya, Lembaga Studi Agama dan Demokrasi.

Wignjosoebroto, Soetandyo. 1984. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosio-politik Perkembangan Hukum di Indonesia.* Jakarta: Rajawali Press.

Nasikun

PEMBARUAN AGRARIA: PERJALANAN YANG TIDAK BOLEH BERAKHIR

> **"***Among the most difficult dilemmas in agrarian reform is that it is a statist project; without reform of the state, its alleged beneficieries are seldom the driving force or priority" (Ronald J. Herring, 2001: 63).*

PENDAHULUAN

Di seberang runtuhnya Uni Soviet dan munculnya dominasi ideologi neo-liberalisme, masih relevankah kita berbicara tentang pembaruan agraria (*agrarian reform*)? Di tengah semakin meluasnya ekspansi globalisasi kapitalisme, yang telah membuat legitimasi negara di hadapan kepentingan masyarakat bisnis yang semakin kuat mengendalikan kebijakan-kebijakan pemerintah di mana-mana dipertanyakan, masih adakah alasan yang cukup kuat bagi kebijakan pemerintah untuk melakukan pembaruan agraria di Indonesia di masa mendatang? Di hadapan semakin kuatnya tekanan masyarakat internasional (baca: negara-negara industri maju), agar di dalam penye-

lenggaraan program-program pembangunan mereka negara-negara Dunia Ketiga memperhatikan isu-isu perlindungan hak-hak azasi manusia, demokratisasi, dan pelestarian lingkungan, bagaimana solusi dari ketegangan antara pilihan kebijakan pembaruan agraria melalui penataan kembali sistem pemilikan tanah (*land reform*) dan pembaruan agraria melalui pendekatan pasar (*market-based* atau *market-friendly agrarian reform*) harus dirumuskan dan dilaksanakan?

Itulah pertanyaan-pertanyaan sangat mendasar yang ingin dicoba dijawab di dalam tulisan ini. Meskipun demikian, oleh karena keterbatasan informasi dan referensi, tulisan ini hanya akan membatasi penyajiannya pada pembahasan isu-isu berikut. Dimulai dengan pembahasan singkat tentang peluang pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria di bawah tekanan globalisasi kapitalisme. Setelah penyajian pendahuluan ini, berturut-berturut akan dibahas tentang redefinisi konsep pembaruan atau reforma agraria dan syarat-syarat bagi keberhasilan kebijakan pembaruan agraria. Keseluruhan penyajian ini akan ditutup dengan pembahasan sangat singkat tentang pembaruan agraria sebagai sebuah gerakan sosial.

Mendasari seluruh tulisan ini adalah tiga buah tesis tentang urgensi pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria, pentingnya *intersepsi* atau integrasi kebijakan pembaruan agraria dengan kebijakan-kebijakan lain yang berkaitan dengan isu-isu gender, diskriminasi dan perlindungan hak-hak azasi manusia, demokratisasi, dan pelestarian lingkungan. Tesis yang pertama menyatakan bahwa di hadapan tekanan perdagangan internasional yang semakin terbuka sebagai akibat ekspansi globalisasi kapitalisme, tuntutan akan perlunya kebijakan pembaruan agraria di Indonesia dan di banyak negara sedang berkembang di belahan Dunia Ketiga di masa mendatang justru akan semakin menjadi sebuah imperatif. Tesis yang kedua berkaitan sangat erat dengan semakin kuatnya tekanan isu gender, diskriminasi dan perlindungan hak-hak azasi manusia, demokratisasi, dan pelestarian

lingkungan. Di bawah semakin kuatnya tekanan isu-isu tersebut, redefinisi pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria di Indonesia dan di banyak negara sedang berkembang di masa mendatang perlu diintegrasikan dengan kebijakan-kebijakan lain tentang emansipasi perempuan, diskriminasi dan perlindungan hak-hak azasi manusia, demokratisasi, serta pelestarian lingkungan. Tesis yang ketiga berurusan dengan sejumlah persyaratan esensial bagi pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria di Indonesia dan negara-negara sedang berkembang yang pada umumnya belum memiliki tradisi demokrasi: dua diantara yang paling penting adalah peran negara di satu sisi dan peran masyarakat sipil pada sisi yang lain. Ia menyatakan bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria di negara-negara yang belum memiliki tradisi demokrasi menuntut dialog yang tidak berkeputusan antara proses transformasi negara menuju transisi demokratisasi, di hadapan pentingnya pengembangan masyarakat sipil yang kuat dan dinamis. Lebih khusus, ia menyatakan pentingnya perkembangan di dalam masyarakat sipil institusi-institusi dan organisasi-organisasi yang memiliki kemampuan untuk merepresentasikan dan mengagregasikan kepentingan-kepentingan petani miskin vis-a-vis negara dan pasar.

DI SEBERANG TESIS KETIDAKPASTIAN KEBIJAKAN PEMBARUAN AGRARIA

Oleh karena ketidakpastian keberhasilan kebijakan pembaruan agraria yang dilakukan oleh banyak negara sedang berkembang di belahan Dunia Ketiga pada dasawarsa 1950-an dan 1960-an sebagai instrumen untuk mengatasi ketidakberdayaan petani miskin dan kesenjangan pedesaan, sepanjang tiga dasawarsa terakhir di penghujung abad ke-20 kebijakan pembaruan agraria di negara-negara sedang berkembang semakin kehilangan popularitasnya. Tidak mengherankan jikalau pertanyaan tentang keabsahan kebijakan pembaruan agraria sebagai instrumen untuk mengatasi kemiskinan dan kesenjangan pedesaan di negara-negara tersebut kini semakin menguasai

pemikiran banyak ahli dan praktisi pembangunan. Tidak mengherankan pula jikalau pilihan kebijakan penanggulangan kedua masalah kembar itu melalui reformasi pasar yang dianjurkan oleh Bank Dunia (kini IMF), semakin luas diterima oleh para pengambil keputusan di negara-negara sedang berkembang. Sebagian di antara mereka menganggap pembaruan agraria melalui "land reform" hanya akan menciptakan ketidakpastian ekonomi, yang pada gilirannya akan menurunkan produktivitas dan investasi. Sejumlah ahli lain melihat kebijakan redistribusi pemilikan tanah melalui penataan kembali struktur pemilikan tanah hanya akan menciptakan ketidakadilan dengan cara melakukan pemihakan terhadap kepentingan sebagian penduduk miskin dan merugikan kepentingan sejumlah besar pekerja di sektor pertanian di daerah pedesaan. Sebagian ahli yang lain lagi berpendapat bahwa masalah kemiskinan dan kesenjangan pedesaan dapat diatasi melalui pendekatan pasar (*market-based* atau *market-friendly reform*) tanpa harus melibatkan biaya ekonomi dan politik yang tinggi berupa munculnya beragam bentuk konflik sosial di sekitar isu redistribusi pemilikan tanah (Morales dan Putzel, 2001: 4).

Argumen tentang keraguan akan kesahihan kebijakan pembaruan agraria sebagai instrumen untuk memecahkan masalah kemiskinan dan kesenjangan pedesaan, yang dikenal sebagai tesis atau teorem tentang ketidakmungkinan kebijakan pembaruan agraria (Herring, 2001), memiliki landasan teoretis di dalam logika ekonomi politik yang cukup kuat: bahwa suatu kebijakan yang baik secara politis tidak selalu dapat, bahkan seringkali tidak mungkin dilaksanakan. Argumen tersebut menemukan kesahihannya terutama ketika berbicara tentang kebijakan pembaruan agraria, yang lebih dari semua kebijakan yang lain menuntut redistribusi kekuasaan, yang di dalam banyak kasus berseberangan dengan kepentingan mereka yang harus merumuskan dan melaksanakan kebijakan. Tidak sulit untuk dimengerti oleh karenanya mengapa banyak kebijakan pembaruan agraria yang dilakukan di negara-negara sedang berkembang sepanjang dasa-

warsa 1950-an dan 1960-an pada umunya berakhir dengan kegagalan. Itulah pula alasan yang barangkali telah menyebabkan Gunawan Wiradi (2000) merasa perlu memberikan judul bukunya dengan rumusan yang mengungkapkan ambivalensi antara sikap optimisme tentang keniscayaan kebijakan pembaruan agraria dan pengakuannya bahwa gerakan pembaruan agraria di Indonesia selama ini telah mengalami kegagalan: *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Perkecualian hanya terjadi di sejumlah kecil negara di bawah konteks sistem politik yang sangat khusus, untuk menyebut kebijakan agraria yang dilakukan di Cina (yang dilakukan melalui revolusi komunis), Jepang (melalui intervensi kekuatan eksternal), dan negara bagian Kerala di India (melalui mobilisasi sosial demokratis). Di negara-negara yang memiliki sistem agraria di bawah dominasi struktur hubungan-hubungan kekuasaan yang sangat timpang antara "tuan tanah dan petani penyakap" (*classic landlord-tenant system*), di mana buruh tani dan petani berlahan sempit nyaris sama sekali tidak memiliki kekuasaan politik, kebijakan pembaruan agraria pada umumnya nyaris tidak mungkin dilakukan. Bahkan di negara-negara yang memiliki sistem agraria yang didominasi oleh petani-petani berlahan sangat sempit, yang oleh Rudolphs (seperti dikutip Herring, 2001: 57-58) disebut sebagai "bullock capitalists", suatu koalisi politik antara petani-petani miskin dan buruh tani di satu sisi dan kelas menengah di daerah perkotaan pada sisi yang lain pada umumnya ternyata tidak mudah pula untuk dilakukan.

Di bawah judul yang dipilih untuk berdialog dengan gagasan Gunawan Wiradi (2000 dan 2001) di dalam bukunya berjudul *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir,* dan dengan muatan substansi yang diturunkan dari pemikiran Ronald J. Herring (2001) di dalam karyanya bertajuk *Beyond the Impossibility Theorem of Agrarian Reform*, tulisan ini sebaliknya melihat bahwa di hadapan runtuhnya ideologi sosialisme dan semakin meluasnya penerimaan pemikiran neo-liberalisme, rasional akan perlunya kebijakan pembaruan agraria di Indonesia dan di banyak

negara sedang berkembang di belahan Dunia Ketiga di masa mendatang justru akan semakin menjadi sebuah imperatif. Beberapa ahli bahkan sangat percaya bahwa waktunya telah tiba bagi pemerintah di negara-negara sedang berkembang untuk menerima dan melaksanakan kebijakan pembaruan agraria secara sungguh-sungguh (*genuine agrarian reform*) bagi penyelesaian masalah kemiskinan dan kesenjangan pedesaan yang mereka hadapi (Morales dan Putzel, 2001: 5). Keyakinan yang demikian bahkan sudah menjadi pemikiran para ahli masalah agraria sedunia sejak tahun 1979 ketika pada Konferensi Dunia tentang Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedesaan (*World Conference on Agrarian Reform and Rural Development*) yang diselenggarakan oleh FAO (1981) mereka dengan tegas menyatakan bahwa pemecahan masalah kemiskinan dan kesenjangan pedesaan di negara-negara sedang berkembang tidak mungkin dapat dilakukan hanya melalui pembangunan ekonomi tanpa dukungan kebijakan redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah dan partisipasi masyararakat. Dengan perkataan lain, melalui tulisan ini penulis ingin menolak kesahihan tesis ketidakmungkinan kebijakan agraria. Sebaliknya ingin menegaskan bahwa kebijakan pembaruan agraria di Indonesia dan di banyak negara sedang berkembang di awal milenium ketiga ini bukan hanya mungkin dilakukan akan tetapi bahkan merupakan sebuah keharusan yang sangat mendesak.

Sebagian ahli menemukan alasan tentang urgensi pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria di Indonesia dan di banyak negara sedang berkembang di tengah semakin meluasnya keterbukaan perdagangan dunia. Mereka melihat liberalisasi pasar global akan mengakibatkan runtuhnya usaha tani berskala besar yang tidak efisien (*inefficient "latifundia"*) dan sebaliknya, menguatkan ekonomi usaha tani berskala kecil. Sementara ahli yang lain menemukan rasionalisasi respons negara-negara sedang berkembang terhadap proses globalisasi. Globalisasi, demikian menurut mereka, yang akan menemukan puncak momentumnya di awal milenium ketiga yang

baru saja kita masuki, akan memberikan tekanan yang semakin kuat pada negara-negara sedang berkembang untuk meningkatkan kemampuan kompetisi mereka, yang hanya akan dapat dilakukan sejauh negara-negara itu berhasil melakukan liberalisasi akses universal terhadap pasar tanah mereka. Pada saat yang sama, negara-negara sedang berkembang harus secara sungguh-sungguh melaksanakan program penanggulangan kemiskinan mereka, yang pada gilirannya menuntut perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria di bawah dukungan dan intervensi yang kuat dari negara pada tingkat nasional dan lokal.

Di luar semua itu, secara khusus masih terdapat sejumlah alasan sangat penting yang telah menyebabkan ruang politik bagi pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria lebih terbuka (Herring, 2001: 56-61). Alasan yang pertama bertalian sangat erat dengan menurunnya secara progresif peran sektor pertanian di semua negara sedang berkembang, yang telah menyebabkan merosotnya kekuasaan politik kelas pemilik tanah luas pada tingkat nasional. Pada saat yang sama terjadinya urbanisasi dan diversifikasi kehidupan ekonomi secara simultan juga telah mengakibatkan menurunnya ***saliensi*** pemilikan tanah pertanian. Semua itu telah menyebabkan resistensi politik dari kelas pemilik tanah luas terhadap kebijakan pembaruan agraria tidak akan menjadi penghalang bagi kehadiran gagasan pembaruan agraria. Sebagaimana dikemukakan oleh Jeffrey Page seperti dikutip Herring (2001: 58), perlawanan elit politik terhadap kebijakan pembaruan agraria di masa yang lalu memiliki sumbernya di dalam tiadanya alternatif lain bagi mereka di luar pemilikan dan penguasaan atas tanah.

Alasan yang kedua berkaitan sangat erat dengan meningkatnya krisis lingkungan akhir-akhir ini ke tingkat yang semakin "alarming", yang telah menyebabkan semakin meluasnya pengakuan terhadap pentingnya keanekaragaman hayati (*biodiversity*) sebagai basis bagi berkembangnya koalisi-koalisi baru pro-pembaruan (*a new pro-reform coalitions*) yang

dimotivasi oleh kepedulian terhadap ekologi alam *("deep" ecology*) dan ekologi sosial (*social ecology*). Dengan kata lain, krisis lingkungan yang sesungguhnya sudah disadari kehadirannya sejak dasawarsa 1960-an, kini telah berkembang demikian jauh sehingga telah meyebabkan "bertemunya ekologi politik" (*political ecology*) dengan "ekonomi politik" (*political economiy*)". Ia memiliki implikasi sangat besar bagi urgensi pelaksanaan kebijakan pembaruan mengingat kenyataan bahwa petani-petani berlahan sempit terbukti merupakan pengelola-pengelola sistem ekologi yang lebih baik dibandingkan dengan negara di dalam kaitannya dengan pencegahan terjadinya degradasi lingkungan dan pelestarian keanekaragaman hayati.

Alasan yang ketiga menyangkut implikasi dari maraknya perkembangan gerakan kesetaraan gender (baca: gerakan liberasi atau emansipasi perempuan) sebagai konsekuensi dari meningkatnya mobilitas pendidikan dan okupasional perempuan yang semakin luas, yang telah menyebabkan mereka semakin menyadari bahwa sumber utama dari ketidakberdayaan mereka berakar sangat dalam di dalam kesenjangan distribusi pemilikan aset-aset produktif. Perkembangan baru itu telah membuka mata gerakan pembaruan agraria, yang selama ini buta terhadap karakter dari sistem pemilikan aset-aset produktif dan konsekuensinya yang bias gender, untuk melihat bahwa distribusi keuntungan dari program-program penanggulangan kemiskinan (termasuk program redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah) yang selama ini diasumsikan akan dinikmati juga oleh kaum perempuan ternyata lebih banyak menguntungkan kaum pria. Tidak mengherankan oleh karenanya jikalau perkembangan itu telah melahirkan kesadaran baru di kalangan para ahli dan praktisi pembangunan tentang pentingnya pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria yang "gender-sensitive", oleh karena kebijakan yang demikian akan memberikan jaminan yang lebih besar bagi keberhasilan program penangulangan kemiskinan dan kesenjangan pedesaan.

Alasan keempat berhubungan dengan proses demokratisasi yang terjadi di semua negara sedang berkembang sebagai akibat dari integrasi semakin dalam negara-negara itu ke dalam sistem global. Logika yang mendasarinya adalah argumen bahwa proses demokratisasi akan senantiasa membuka kemungkinan-kemungkinan baru bagi beragam upaya pembaruan. Dengan kata lain, proses demokratisasi akan membuat kebijakan pembaruan agraria menjadi sebuah agenda politik yang mendesak.

Alasan khusus yang terakhir berurusan dengan perkembangan teknologi pertanian, yang secara potensial akan membuat batas ambang luas tanah pertanian subsisten akan semakin sempit sementara pilihan-pilihan bagi petani-petani berlahan sempit, seperti dikatakan Conway (Herring, 2001: 61), semakin terbuka lebar. Salah satu akibat dari perkembangan tersebut adalah bahwa skala yang diperlukan untuk kebijakan redistribusi menjadi semakin kecil dan oleh karenanya secara politik lebih "feasible". Dalam hal ini, peluang bahwa teknologi-teknologi baru termasuk teknologi "transgenics" menguntungkan petani-petani kecil akan sangat tergantung pada sistem pemilikan tanah, air dan "hak atas kekayaan intelektual" (*intelectual property rights*) serta dukungan beragam lembaga-lembaga pembaruan dalam bidang kredit, pemasaran, dan lembaga-lembaga pelayanan pendukung yang lain.

REDEFINISI KONSEP PEMBARUAN AGRARIA

Keseluruhan penyajian di atas meyakinkan penulis bahwa argumen tentang matinya ranah politik tempat kebijakan pembaruan agraria menemukan rasionalisasi dan pembenarannya ternyata sama sekali tidak benar. Sebaliknya, semua yang telah diuraikan di atas justru telah membuktikan dua hal sekaligus. Pertama, bahwa semua itu telah membuktikan kegagalan jalan kapitalis dan ideologi pembangunanisme yang mendasarinya sebagai instrumen kebijakan penyelesaian masalah kemiskinan dan kesenjangan

pedesaan di negara-negara sedang berkembang. Pada saat yang sama, semua itu juga telah memberikan landasan yang kuat bagi kebangkitan kembali argumen tentang urgensi pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria di Indonesia dan di banyak negara sedang berkembang yang lebih bersungguh-sungguh. Namun demikian, kendati tuntutan agar negara-negara sedang berkembang merumuskan dan melaksanakan kebijakan pembaruan agraria memiliki rasionalisasi yang cukup kuat.

Dua catatan sangat penting berikut perlu memperoleh perhatian: pentingnya redefinisi konsep pembaruan agraria dan syarat-syarat bagi keberhasilan pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria di negara-negara yang belum memiliki tradisi demokrasi yang kuat. Bagian ini secara sangat singkat akan membahas catatan yang pertama, sementara catatan yang kedua tentang syarat-syarat keberhasilan kebijakan pembaruan agraria akan diungkapkan pada bagian lain menyusul penyajian ini.

Catatan yang pertama menyangkut pemahaman tentang konsep pembaruan agraria. Pemahaman tentang makna konsep pembaruan agraria perlu dilakukan mengingat kompleksitas pengertiannya. Sebagaimana dikatakan oleh Keith Griffin (2001: 17), konsep pembaruan agraria memiliki banyak pengertian bagi banyak orang. Sementara ahli memaknai kebijakan pembaruan agraria bukan hanya sebagai kebijakan redistribusi pemilikan tanah, akan tetapi juga pengembangan beragam bentuk usaha tani kolektif atau komunal, skema kolonisasi tanah di daerah-daerah baru di bawah "sponsorship" negara (di dalam konteks Indonesia, baca: program transmigrasi), dan skema redistribusi penguasaan atau penyakapan tanah (*land tenure system*). Mereka yang menganut pemikiran neo-liberalisme mengartikan kebijakan pembaruan agraria sebagai kebijakan perpajakan yang secara khusus didesain untuk menciptakan insentif bagi para petani berlahan luas untuk menjual sebagian tanah yang mereka miliki, yang seperti sudah disebutkan di muka seringkali disebut sebagai kebijakan

"market-friendly land reform". Pengungkapan operasionalnya dapat berupa kebijakan pemberian pinalti bagi para pemilik tanah luas yang tidak mengusahakan tanah mereka secara produktif, sistem perpajakan progresif dengan beban pajak yang secara sistematik semakin besar bagi pemilikan tanah yang semakin luas, dan skema perpajakan tanah dengan sistem perhitungan sendiri oleh pemilik tanah (*self-assessed lang tax scheme*) di mana negara dapat melakukan pembelian jikalau tanah yang dimaksud memang terbukti benar-benar tidak menguntungkan pemiliknya.

Di dalam tulisan ini, berbeda dari Keith Griffin yang membatasi pengertian pembaruan agraria hanya sebagai kebijakan redistribusi pemilikan tanah, penulis meredefinisikan konsep pembaruan agraria untuk mengakomodasi pengertian yang lebih luas. Meskipun penulis sependapat dengannya bahwa kebijakan redistribusi pemilikan tanah merupakan elemen pengertian konsep pembaruan agraria yang paling penting, akan tetapi di dalam tulisan ini konsep pembaruan agraria yang memiliki pengertian yang lebih luas, meliputi kebijakan pengembangan sistem perpajakan tanah progresif dan pemberian pinalti bagi para memilik tanah luas yang tidak mengusahakan tanahnya secara produktif, mengingat keduanya merupakan elemen-elemen kebijakan yang sangat strategis untuk menjamin agar setiap bidang tanah benar-benar diusahakan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat. Pentingnya pelaksanaan kebijakan transmigrasi sebagai instrumen penyelesaian masalah kemiskinan dan kesenjangan pedesaan juga termasuk di dalam pengertian yang dimaksudkan di dalam tulisan ini. Dengan sistem pengelolaan yang baik (terbuka, *accountable*, dan partisipatoris) dan dilaksanakan di dalam konteks paradigma pembangunan yang baru, pelaksanaan kebijakan transmigrasi sebagai instrumen kebijakan pemecahan masalah kemiskinan dan kesenjangan pedesaan jelas tidak boleh dipandang sebelah mata, meskipun di tengah euforia tuntutan otonomi daerah saat ini pelaksanaannya secara politik masih belum menguntungkan. Lebih dari semua itu, sebagaimana sudah

diungkapkan di atas, di tengah proses globalisasi yang semakin dalam merasuki nyaris seluruh sendi kehidupan masyarakat di negara-negara sedang berkembang, konsep pembaruan agraria bahkan menuntut interseksi elemen pengertiannya sebagai kebijakan redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah dengan elemen-elemen kebijakan lain yang berkaitan dengan isu-isu diskriminasi kelas, seksisme, perlindungan hak-hak azasi manusia, demokratisasi, dan pelestarian lingkungan.

Pada tingkat teoretis, redefinisi konsep pembaruan agraria sebagaimana yang dipakai di dalam tulisan ini memiliki sumber epistemologi di dalam penerimaan paradigma baru pembangunan sebagai konsekuensi dari tuntutan perubahan-perubahan sangat mendasar pada tingkat global. Sebagaimana diketahui, berbeda dari paradigma pembangunan konvensional yang memusatkan perhatiannya pada pertumbuhan ekonomi, paradigma baru pembangunan menekankan fokus perhatiannya pada perlindungan terhadap "hak-hak azasi manusia" (terutama penghapusan kemiskinan, perluasan lapangan kerja, dan pemerataan pembangunan), "keberlanjutan kapasitas produktif masyarakat (*sustainability*), dan pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan "kepemerintahan yang baik" (*good governance*), sebagai tiga pilar orientasi nilainya yang paling penting. Berbeda dari paradigma pembangunan konvensional yang memiliki sumber logikanya di dalam logika produksi, paradigma baru pembangunan sebaliknya memiliki properti-properti berikut: (1) logika yang mendasarinya adalah logika "keseimbangan ekologi manusia", (2) sumber daya utama yang mendukungnya adalah sumber daya informasi; (3) tujuannya adalah mencapai realisasi potensi-potensi kemanusiaan yang penuh, (4) memberikan nilai yang sangat tinggi pada inisiatif lokal dan sistem-sistem yang mampu mengorganisasi diri sendiri; (5) menempatkan kepentingan sistem produksi di bawah subordinasi kepentingan manusia, dan (6) desentralisasi proses, gaya, dan metodologi pengambilan keputusan-keputusan (Korten, 1984 dan 1988). Di dalam paradigma baru pembangunan struktur

dan mekanisme organisasi pembangunan dikembangkan di atas landasan aplikasi pendekatan yang di dalam dunia kesehatan dikenal sebagai pendekatan "epidemiologi populer" (*popular epidemiology*) yang melibatkan partisipasi dan kemitraan tiga aktor komunitas atau masyarakat berikut: (1) komunitas atau masyarakat yang paling langsung memikul resiko (biaya) dari kebijakan pembangunan (disebut sebagai *community at risk*); (2) "struktur atas" komunitas atau masyarakat yang menguasai dan mengendalikan beragam sumber daya masyarakat (disebut sebagai *community of consequence calculation*); dan (3) komunitas atau masyarakat intelektual dalam bidang "manajemen organisasi" (disebut sebagai *community of probability calculation*), yang memiliki keahlian dan/atau keterampilan untuk melakukan "identifikasi masalah" (*problem identification*), "pemecahan masalah" (*problem solving*), dan "pengembangan jaringan" (*brokerin*g atau *networking*) dengan berbagai lembaga yang menguasai beragam sumberdaya (ekonomi, politik, dan kultural).

Di dalam konteks semua itulah tuntutan perlunya interseksi atau integrasi pengertian sempit pembaruan agraria sebagai kebijakan redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah dengan elemen-elemen pengertian lebih luas yang berkaitan dengan isu-isu gender dan perlindungan hak-hak azasi manusia, demokratisasi dan pelestarian lingkungan seperti sudah diindikasikan di dalam uraian di atas harus dipahami dan ditempatkan. Di dalam konteks semua itu pula pentingnya peran buruh tani dan petani-petani berlahan sempit, perempuan dan para aktivis lingkungan, dan berbagai asosiasi sukarela yang berada dan memainkan peran independen di dalam proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi kebijakan pembaruan agraria harus dipahami dan diapresiasi, sementara peran negara lebih ditempatkan dalam posisi untuk menciptakan "lingkungan pemungkin" (*enabling setting*) yang akan menjamin aktualisasi dan mobilisasi semua potensi masyarakat bagi keberhasilan kebijakan secara berkesinambungan.

SYARAT-SYARAT BAGI KEBERHASILAN KEBIJAKAN PEMBARUAN AGRARIA

Catatan yang kedua tentang syarat-syarat bagi keberhasilan kebijakan pembaruan agraria di negara-negara sedang berkembang paling sedikit meliputi dua hal berikut: komitmen politik yang kuat dari negara di satu sisi, dan tersedianya "modal sosial" (*social capital*) dan/atau berkembangnya "masyarakat sipil" (*civil society*) pada sisi yang lain. Oleh karena pengalaman kegagalan kebijakan pembaruan agraria di banyak negara sedang berkembang di masa lalu, syarat yang pertama seringkali lolos dari perhatian para ahli jikalau bukan bahkan mereka tolak, sementara pentingnya syarat yang kedua diberi apresiasi dan pembelaan yang berlebihan. Di dalam artikelnya yang sangat bagus berjudul "Social Capital Construction and the Consolidation of Civil Society in Rural Areas", John Harriss (2001) dengan sangat jelas mengungkapkan hal itu. John Harriss menyebutkan beberapa alasan yang ia anggap sangat penting untuk membela argumen yang dikemukakannya. *Pertama*, pernilaiannya bahwa penggunaan konsep modal sosial di dalam diskursus tentang pembangunan seringkali dipakai dengan muatan analitis yang tidak jelas bahkan membingungkan karena hanya bertujuan melayani tujuan ideologis konservatif.

Kedua, sebagai konsekuensi yang pertama, cara penggunaan gagasan tentang modal sosial seringkali mengisyaratkan argumen bahwa gagasan tentang "cadangan modal sosial" (*stocks of social capital*), atau apa yang seringkali dipakai sebagai pengganti dari konsep tentang suatu masyarakat sipil yang kuat atau dinamis (*a strong/vibrant civil society*), merupakan suatu kondisi bagi berfungsinya demokrasi dan pembangunan ekonomi yang efektif. Harriss melihat argumen tersebut tidak dapat diterima oleh karena ia mengaburkan pentingnya tindakan negara dan politik (*state action and politics*), di dalam dirinya sendiri atau di dalam hubungannya dengan masyarakat sipil. Lebih dari itu, argumen itu membenarkan

asumsi yang sangat problematik bahwa mereka yang terpinggirkan dan berada di luar struktur masyarakat akan dapat memberdayakan diri melalui kekuatan sendiri.

Ketiga, mengingat bahwa modal sosial senantiasa bergantung pada konteks tempat ia berada dan bahwa semua masyarakat di dalam derajat yang berbeda memilikinya, maka isunya bukanlah tentang bagaimana mengembangkan modal sosial melainkan tentang bagaimana menciptakan konteks yang memungkinkan orang memiliki kemampuan untuk merealisasikan potensi-potensi modal sosial yang mereka memiliki. Dengan alasan itu Harriss lebih dapat menerima gagasan Dreze dan Sen tentang "tindakan publik" (*public action*) yang ia anggap merupakan konsep yang lebih konstruktif, yang memberikan tekanan pada interaksi antara tindakan negara dan masyarakat atau aktor lain di luar negara (*state and non-state action*) di dalam arena publik. Berdasarkan semua itu Harriss ingin menegaskan bahwa syarat kondisional bagi berkembangnya demokrasi dan pembangunan adalah berkembangnya interaksi antara tindakan negara dan masyarakat sipil di luar negara.

Menerima dan mengikuti argumen Harriss, penulis berpendapat bahwa syarat yang pertama (baca: negara) bagi keberhasilan pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria di negara-negara sedang berkembang sungguh sangat penting. Sebagaimana yang dapat disimak pula dari kutipan potongan tulisan Herring di awal tulisan ini, kebijakan pembaruan agraria senantiasa merupakan sebuah proyek negara. Tanpa komitmen yang kuat dari negara, kebijakan pembaruan agraria tidak mungkin dilakukan, atau jikalau kebijakan itu dilakukan juga ia hanya akan dilakukan sebagai suatu kamuflase politik untuk menciptakan citra kepeduliannya terhadap isu kemiskinan dan kesenjangan pedesaan yang merupakan isu kembar paling besar di banyak negara sedang berkembang. Tentu saja penulis sangat menyadari bahwa tanpa tekanan dan dukungan yang kuat dari apa

yang di dalam uraian berikut disebut sebagai perkembangan "modal sosial" dan "masyarakat sipil", setiap kebijakan pembaruan agraria jelas akan menemukan banyak hambatan bagi keberhasilannya. Itulah persyaratan kedua yang harus dipenuhi bagi keberhasilan kebijakan pembaruan agraria di negara-negara sedang berkembang di masa mendatang, tidak terkecuali di Indonesia. Ia menyangkut pentingnya bagi keberhasilan kebijakan pembaruan agraria apa yang oleh Pierre Bourdieu, James Coleman dan Robert Putnam, seperti dikutip oleh John Harriss (2001: 92), disebut sebagai "modal sosial" berupa jaringan sosial, norma-norma, dan kepercayaan interpersonal yang memfasilitasi tindakan kolektif dan akses terhadap beragam sumber daya (terutama informasi dan asuransi) yang tumbuh dari hubungan-hubungan sosial orang dan memiliki nilai dan makna sangat penting bagi masyarakat yang memilikinya (Harriss, 2001: 89).

Argumen tentang pentingnya peran modal sosial dan/atau masyarakat sipil bagi keberhasilan pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria lebih khusus dapat dipinjam dari argumen Robert Putnam di dalam karyanya berjudul *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy* (Harris, 2001: 92-93). Di dalam analisanya tentang prestasi atau penampilan pemerintahan regional di Italia, Putnam menemukan syarat sangat penting bagi perkembangan demokrasi di dalam keberhasilan suatu pemerintahan perkembangan masyarakat sipil yang kuat dan dinamis. Lebih khusus, ia menyebutkan syarat sangat esensial bagi keberhasilan suatu pemerintahan di dalam mengembangkan demokrasi berupa berkembangnya di dalam masyarakat sipil insitusi-institusi dan organisasi-organisasi yang memiliki kemampuan untuk merepresentasikan dan mengagregasikan kepentingan-kepentingan petani miskin vis-a-vis negara dan pasar (Harriss, 2001: 92). Analisa Putnam lebih jauh menemukan perbedaan prestasi dari pemerintahan dan perkembangan ekonomi di Italia Tengah dan Italia Selatan ternyata bersumber di dalam luasnya "jaringan sipil" (*civic engagement*), sebagaimana diukur dari tingkat partisipasi politik, pembacaan surat

kabar, dan kepadatan asosiasi-asosiasi sukarela yang bersifat horizontal (*horizontal voluntary associations*). Di dalam tulisan-tulisannya sesudah penerbitan bukunya yang sangat terkenal itu, apa yang ia sebut sebagai "civic engagement" memiliki pengertian yang kurang lebih sama dengan konsep modal sosial, yang oleh Putnam juga dipahami sebagai asosiasi-asosiasi sukarela yang bersifat horizontal (baca: masyarakat sipil) dari mana kepercayaan interpersonal (*interpersonal trust*) berkembang di antara para anggota sesama asosiasi.

Sampai di sini argumen Putnam tampak cukup meyakinkan. Akan tetapi melalui pengujian lebih seksama tentang kesahihan argumen tersebut mengharuskan kita untuk lebih berhati-hati di dalam penerimaan dan aplikasinya. Pertanyaan yang muncul di hadapan kita adalah ini: "bagaimana kita harus menjelaskan dengan argumen Putnam sebuah situasi di mana berbagai asosiasi saling bermusuhan satu dengan yang lain, seperti yang saat ini banyak kita jumpai di Indonesia? Dapatkah kita mengatakan bahwa masyarakat Indonesia memiliki cadangan modal sosial yang tinggi? Bagaimana dan dari mana kepercayaan interpersonal di antara anggota dari asisiasi-asosiasi sukarela yang bersifat horizontal berasal? Itulah pula pertanyaan Harriss yang tidak dapat menemukan jawabnya di dalam argumen Putnam. Harriss kemudian menemukan jawabannya di dalam "suatu kerangka institusional" (*an institutional framework*) yang dimungkinkan kehadirannya melalui kehadiran agensi negara yang "legitimate".

Lalu apa makna dari semua itu? Mengikuti argumen Harriss, di dalam konteks kebijakan pembaruan agraria, kesimpulan tentang persyaratan esensial bagi keberhasilan kebijakan pembaruan agraria dapat dirumuskan sebagai berikut. *Pertama*, keberhasilan kebijakan pembaruan agraria menuntut komitmen politik negara yang kuat dan jelas untuk melaksanakan kebijakan pembaruan agraria melalui proses demokratisasi. *Kedua*, keberhasilan pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria juga mensyaratkan

dukungan perkembangan modal sosial dan/atau masyarakat sipil yang kuat dan dinamis. Yang pertama merupakan imperatif minimal bagi keberhasilan suatu kebijakan pembaruan agraria mengingat, sebagaimana sudah dikemukakan di atas, kebijakan pembaruan agraria pada hakikatnya senantiasa merupakan suatu proyek negara. Tanpa reformasi negara menuju transisi demokrasi, kebijakan pembaruan agraria tidak mungkin menemukan keberhasilannya (Herring, 2002: 63). Persyaratan yang kedua tidak dapat dikompromikan pula, oleh karena proses demokratisasi pada gilirannya senantiasa mensyaratkan berkembangnya dari dalam masyarakat sipil insitusi-institusi dan organisasi-organisasi yang memiliki kemampuan untuk merepresentasikan kepentingan-kepentingan petani miskin vis-a-vis negara dan pasar (Herring, 2001: 5). Keduanya harus berkembang bersama-sama, jikalau suatu kebijakan pembaruan agraria diharapkan menemukan keberhasilannya. Keduanya harus mensyaratkan satu sama lain, jikalau kata "berakhir" yang dimaksudkan Gunawan Wiradi pada judul bukunya bermakna "berakhir dalam keberhasilan".

Kesimpulan itu mendekonstruksi anggapan umum di kalangan banyak ahli ilmu-ilmu sosial yang memiliki kecenderungan untuk melihat makna dari peran masyarakat sipil terlalu berlebihan melampaui pentingnya peran dan tindakan negara di dalam menilai syarat-syarat bagi keberhasilan kebijakan pembangunan, tidak terkecuali di dalam menilai keberhasilan kebijakan pembaruan agraria. Kesimpulan itu barangkali juga telah membuat kesahihan konsep Powelson dan Stock seperti yang dikutip Gunawan Wiradi tentang pemilahan antara "reform by grace" dan "reform by leverage" menjadi problematis, terutama jikalau penggunaannya dimaksudkan untuk mengatakan bahwa keduanya merupakan dua buah konsep yang secara eksklusif berbeda satu dari yang lain (*mutually exclusive*).

PEMBARUAN AGRARIA SEBAGAI SUATU GERAKAN SOSIAL

Iklim politik pada tingkat global yang memberikan "setting" bagi kebangkitan kembali perhatian dan pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria sudah dikemukakan melalui penyajian yang singkat akan tetapi diharapkan cukup memadai. Pembahasan tentang syarat-syarat keberhasilan kebijakan pembaruan agraria di Indonesia dan di banyak negara sedang berkembang, yang nota bene merupakan negara-negara yang belum memiliki tradisi demokrasi yang kuta, sudah pula disampaikan. Akan tetapi pembaca harus memahami bahwa aktualisasinya pada tingkat lapangan jelas masih menuntut kemampuan masyarakat untuk mengatasi banyak kendala dan rintangan yang muncul dari kondisi aktual masyarakat yang bersangkutan. Kecuali itu, sebagaimana sudah dikatakan di muka, *intersepsi* dan integrasinya dengan kebijakan-kebijakan lain yang berkaitan dengan berbagai isu kemiskinan untuk menyebut isu-isu gender, diskriminasi kelas, pelanggaran hak-hak azasi manusia, demokratisasi, dan lingkungan sebagai di antaranya yang paling penting, juga harus diperhitungkan di dalam perencanaan, implementasi, dan evaluasi kebijakan pembaruan agraria. Itulah tantangan paling besar yang harus kita hadapi pula di dalam menempatkan kebijakan pembaruan agraria sebagaimana yang dianjurkan oleh Gunawan Wiradi, yang pada hakikatnya merupakan sebuah pekerjaan besar untuk mentransformasikan sistem agraria kita yang saat ini masih sangat problematik menjadi suatu sistem agraria yang dapat menjadi "enabling setting" bagi pemecahan masalah kemiskinan dan kesenjangan pedesaan yang masih sangat jauh dari keberhasilan. Di dalam konteks itulah maka kebijakan pembaruan agraria sebagai suatu gerakan sosial seharusnya memperoleh maknanya yang paling penting. Tantangan paling besar yang dihadapi oleh gerakan sosial yang demikian adalah bahwa ia menuntut mobilisasi kekuatan sangat besar bagi keberhasilannya. Ia menuntut pembentukan dan pengembangan jaringan organisasi-organisasi dan asosiasi-asosiasi sosial sukarela yang sangat berbeda daripada yang diperlukan oleh suatu strategi pembangunan yang sudah mapan (Nasikun, 1994).

Pertama, seperti halnya dengan semua gerakan sosial yang lain, gerakan sosial pembaruan agraria harus memiliki semua ciri dari suatu gerakan sosial: ia harus terus-menerus berada di dalam proses "pembentukan", "menjadi", dan "berkembang". Kriteria keberhasilannya hanya dapat diukur sampai seberapa jauh ia berhasil melibatkan semakin banyak penduduk miskin, terutama buruh tani dan petani-petani berlahan sempit, di dalam proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi kebijakan pembaruan agraria. Itulah pula tolok ukur yang harus kita pergunakan untuk menguji keberhasilan kebijakan pembaruan agraria melalui pelaksanaan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria), UUPBH (Undang-Undang Pokok Bagi Hasil), dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan serta kebijakan-kebijakan lain yang mendukungnya selama ini dan di masa mendatang.

Kedua, eksistensi dan kelestariannya harus didukung oleh jaringan organisasi sosial yang rapi: mulai dari yang berskala kecil dan bersifat "grassroots" sampai dengan organisasi-organisasi sosial yang berskala regional, nasional, dan bahkan internasional.

Ketiga, sebagai napas hidupnya ia harus terus-menerus didukung dan diperkokoh oleh suatu identifikasi kelompok: "kekitaan" yang kuat dengan sistem pembagian kerja yang terbuka diantara para pendukungnya. Berada pada pusat gerakan adalah para pemimpin, yang tidak jarang atau sering kali menuntut dan terpusat di sekitar seorang pemimpin yang memiliki kualitas karismatik. Di luar lingkaran para pemimpin adalah para pendukung yang memiliki komitmen lebih rendah, atau pendukung-pendukung yang bersifat temporer. Sementara itu, berada di barisan paling luar dari suatu gerakan sosial adalah para simpatisan yang secara moral memberikan dukungan akan tetapi tidak secara aktif berpartisipasi di dalam aktifitas-aktifitas operasional gerakan.

Keempat, organisasi-organisasi pendukung gerakan pembaruan agraria,

para pemimpin dan para pendukung mereka, harus terus-menerus diorganisasi ke dalam jaringan organisasional yang bersifat terbuka melalui berbagai pertemuan informal, pertukaran dan pemakaian sumber-sumber informasi yang sama, pertemuan-pertemuan, seminar, konferensi, lokakarya, dan sebagainya. Untuk mendukung semua kegiatan itu, gerakan pembaruan agraria juga menuntut pengembangan suatu jaringan perpustakaan terpusat yang memiliki koleksi buku-buku literatur, artikel, "newsletter", dan majalah, yang secara khusus memberikan informasi dan mengikat para pendukungnya.

Kelima, sebagaimana halnya dengan setiap gerakan sosial, gerakan pembaruan agraria juga perlu memiliki lambang-lambangnya sendiri: baik yang bersifat positif maupun negatif, seperti misalnya penggunaan lambang-lambang: "solar" dan "biogas" (sebagai lambang-lambang positif) atau "nuclear" dan "MNC" (sebagai lambang-lambang negatif) di dalam gerakan pelestarian lingkungan. Seperti halnya dengan perjuangan PKI pada masa Orde Lama untuk memperoleh simpati petani-petani miskin di daerah pedesaan menggunakan slogan "tujuh setan desa" dan "kapitalis birokrat", maka gerakan pembaruan agraria juga perlu merumuskan lambang-lambangnya yang memikat. Lambang-lambang tersebut dapat ditampilkan dalam berbagai bentuk: seperti slogan-slogan, nyanyian-nyanyian, "stickers", kancing baju, gantungan kunci, poster-poster dan sejenisnya. Dengan semua itu gerakan pembaruan agraria harus banyak melakukan pertemuan-pertemuan pada berbagai tingkatan organisasi untuk menyebarluaskan informasi, membangun solidaritas organisasi, menyusun strategi dan taktik gerakan, dan sebagainya. Untuk menjamin kelestarian semua kegiatan tersebut, ia harus terus-menerus mengusahakan untuk semakin banyak memiliki dan menguasai sumber-sumber dananya sendiri. Sebagaimana sudah sangat luas diketahui, salah satu kelemahan dan sumber dari kegagalan banyak gerakan sosial justru terletak pada kenyataan bahwa mereka pada umumnya tidak memiliki penguasaan

atas sumber-sumber daya finansial dalam jumlah yang cukup, pasti, dan dalam aliran yang teratur.

Akhirnya, pada tingkat ideologis gerakan pembaruan agraria harus terus-menerus merumuskan secara lebih jelas ideologi alternatif yang ingin ditawarkan untuk menggantikan ideologi yang mendasari kebijakan pembaruan agraria yang saat ini sedang berkuasa. Di dalam ideologi gerakan yang dimaksud terkandung dua buah elemen yang saling melengkapi satu sama lain: (1) suatu kritik terhadap sistem agraria yang ada dan ideologi yang mendasarinya di dalam terminologi moral, seperti misalnya tentang bagaimana sistem agraria yang berlaku saat ini memperlakukan secara tidak adil buruh tani dan petani-petani miskin dan bagaimana mekanisme dan hubungan-hubungan sosial yang tidak adil itu terjadi; dan (2) suatu usulan bagi perubahan-perubahan menuju suatu sistem agraria yang lebih adil serta cara-cara untuk mencapainya.

Yang menjadi pertanyaan sangat besar adalah apakah gerakan pembaruan agraria yang ada saat ini telah memiliki semua syarat dari sebuah gerakan sosial di atas, tidak terkecuali dan sangat penting, kapasitas gerakan untuk beroperasi di atas landasan ideologi baru gerakan pembaruan agraria menggantikan ideologi yang selama ini menjadi landasan dari pelaksanaan kebijakan pembaruan agraria di Indonesia. Tanpa semua itu keberhasilannya sebagai sebuah gerakan sosial sulit dibayangkan. Tanpa semua itu kata "berakhir" yang termuat pada judul buku Gunawan Wiradi akan bermakna "berakhir dalam kegagalan".

Yogyakarta; 7 Agustus 2001.

DAFTAR RUJUKAN

Griffin, Keith. 2001. (Ids.) "Poverty and Land Distribution: Cases of Land Reform in Asia", dalam Horacio R Morales Jr. and James Putzel,

Power in the Village: Agrarian Reform, Rural Politics, Institutional Change and Globalization. Project Development Institute and the University of the Phillipines Press.

Gunawan Wiradi, 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir.* Yogyakarta: INSIST Press.

_____, 2001. "Tonggak Kebijakan Agraria Indonesia", dalam Tim Lapera (penyunting) *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria.* Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.

FAO*, Piagam Kaum Tani: Deklarasi Mengenai Prinsip-Prinsip dan Program Aksi.* Roma: FAO-WCARRD, 1981.

Harriss, John. 2001. "Social Capital Construction and the Consolidation of Civil Society in Rural Areas", dalam Horacio R Morales Jr. and James Putzel, *Power in the Village: Agrarian Reform, Rural Politics, Institutional Change and Globalization.* Project Development Institute and the University of the Phillipines Press.

Harring, Ronald J. 2001. "Beyond the Political Impossibility Theorem of Agrarian Reform", dalam Horacio R Morales Jr. and James Putzel, *Power in the Village: Agrarian Reform, Rural Politics, Institutional Change and Globalization.* Project Development Institute and the University of the Phillipines Press.

Korten, David C. 1984. "People-Centered Development: Toward A Framework", dalam David C. Korten dan Rudi Klauss (Eds.), *People-Centered Development: Contributions Toward Theory and Planning Framewaorks.* Kumarian Press.

_____, 1988. "Introduction: Community-Based Resource Management", dalam David C. Korten, (Ed.), *Community Management: Asian Experience and Perspectives.* Kumarian Press.

Morales, Horacio R dan James Putzel. 2001. "Introduction", dalam Horacio R Morales Jr. and James Putzel, *Power in the Village: Agrarian Reform, Rural Politics, Institutional Change and Globalization.* Project Development Institute and the University of the Phillipines Press.

Nasikun. 1994. "Pengentasan Kemiskinan dalam Perspektif Gerakan Sosial: Suatu Kerangka Konseptual". Makalah disampaikan pada Seminar Nasional *Gerakan Pengentasan Kemiskinan: dari Ideologi ke Pilihan Lambang-Lambang*, yang diselenggarakan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Atmajaya Yogyakarta bekerjasama dengan Persatuan Wartawan Indonesia cabang Yogyakarta dalam rangka menyambut hari Pers Nasional.

Joan Hardjono

TRANSMIGRASI SEBAGAI LAND SETTLEMENT

BATASAN KONSEP

Tujuan tulisan ini adalah untuk membahas *land settlement* di dalam konteks reforma agraria di Indonesia. Tulisan ini berusaha untuk memeriksa penyelenggaraan transmigrasi sebagai salah satu bentuk *land settlement*[1]. Di dalamnya dibahas tentang garis-garis besar kebijaksanaan-kebijaksanaan program transmigrasi sejak 1950 serta pelaksanaannya di daerah penempatan transmigrasi. Kemudian kebijaksanaan-kebijaksanaan ini dibandingkan dengan hasil penemuan studi yang dilakukan penulis pada tahun 2001 di dua desa transmigrasi di Propinsi Riau. Maksud perbandingan adalah untuk menelaah bagaimana kebijaksanaan-kebijaksanaan diterapkan dalam kenyataan dan untuk menyingkap beberapa kesimpulan mengenai transmigrasi sebagai *land settlement* serta sebagai reforma agraria.

[1] Transmigrasi swakarsa dan program PIRTRANS, yang juga merupakan bentuk-bentuk *land settlement*, tidak dibahas di makalah ini.

RELEVANSI KONSEP *LAND SETTLEMENT*

Bentuk *land settlement* yang dominan di Indonesia adalah transmigrasi umum, yaitu transmigrasi atau pemindahan penduduk yang diselenggarakan pemerintah atas biaya pemerintah. Dasar konseptual dari program transmigrasi adalah ketidakmerataan penyebaran penduduk di Indonesia. Pulau Jawa, dengan 7% daratan Indonesia, harus memberi kehidupan bagi kurang-lebih 60% penduduknya. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila pemerintah sejak 1950 selalu memikirkan kemungkinan untuk memindahkan sebagian penduduk Pulau Jawa ke pulau-pulau lain secara terencana.

Pokok-Pokok Kebijaksanaan

Beberapa perubahan konseptual telah terjadi dalam orientasi program transmigrasi sejak awal pelaksanaan program itu pada tahun 1905. Ketika itu pemerintah kolonial Belanda untuk pertama kali mulai menyelenggarakan program kolonisasi. Tujuannya adalah mengurangi tekanan demografis di beberapa daerah yang penduduknya padat sekali dengan mendirikan "koloni-koloni" di lokasi di luar Jawa sebagai pemukiman baru untuk petani miskin. Lokasi yang dipilih adalah tempat-tempat yang tanahnya kosong dan cocok untuk pertanian persawahan.

Kebijaksanaan yang sama dilanjutkan sesudah tahun 1950 dengan nama transmigrasi. Selama tahun 1950-an sampai dengan tahun 1965 hanya terdapat satu tujuan, yaitu untuk mengurangi jumlah penduduk di pulau Jawa secepat mungkin. Dengan pendekatan ini, target-target yang tinggi ditetapkan untuk jumlah keluarga yang harus dipindahkan tiap tahun. Asumsinya para transmigran akan menanam padi di pemukiman baru

dengan cara tradisionil seperti di Jawa. Akan tetapi, pemerintah tidak pernah memikirkan kecocokan lahan dan tersedianya air untuk persawahan di lokasi baru. Pembinaan dan penyuluhan mengenai cara bercocok tanam juga tidak disediakan (Hardjono 1977). Akibat dari target yang semakin meninggi dan rencana pola penggunaan lahan yang kurang realistis, kemiskinan menjadi ciri utama dari rumah-tangga transmigran di kebanyakan proyek transmigrasi.

Pada Repelita I (1969-1974) transmigrasi dilihat sebagai salah satu unsur pembangunan daerah (Rep.Ind.1969, IIC, 109). Pendekatan secara demografis dilepas dan pendirian proyek transmigrasi dipandang sebagai *land settlement* yang memungkinkan pembukaan tanah pertanian baru. Program transmigrasi diinterpretasikan sebagai cara untuk mengembangkan sumber daya lahan di daerah yang penduduknya langka (Rep. Ind.1969, Buku II C, 109-10). Sejajar dengan konsep ini adalah harapan bahwa pemukiman baru dapat menjadi *growth poles* yang mempercepat pengembangan wilayah di daerah tersebut (TTRC, 1974). Meskipun konsep ini menarik secara teoretis, ada kritikus yang merasa tidak yakin akan pelaksanaannya. Menurut Arndt dan Sundrum (1977), misalnya, *'transmigration conceived as a land settlement program cannot trigger either regional development outside Java or large-scale migration.'*

Tema utama Repelita II (1974-1979) adalah penciptaan kesempatan kerja. Dalam hal program transmigrasi, tujuan ini diartikan penyerapan lebih banyak lagi orang di sektor pertanian melalui *land settlement* atau ekstensifikasi pertanian dengan penempatan lebih banyak transmigran. Pada Repelita II terjadi perubahan pola penggunaan tanah di pemukiman transmigrasi. Perubahan ini dilakukan demi kepentingan pengembangan sumber daya lahan yang sesuai dengan keadaan geografis di daerah trans-

migrasi serta untuk menjamin peningkatan pendapatan dan kesejahteraan rumahtangga transmigran. Dasar ekonomi di pemukiman transmigrasi bukan sawah beririgasi lagi, melainkan tanaman keras seperti karet. Supaya para transmigran dapat mengembangkan tanaman keras dan tanaman pangan seperti jagung untuk konsumsi rumah tangga sendiri, alokasi lahan dibesarkan dari 2 hektar menjadi 4-5 hektar (Rep. Ind. 1974, Buku II, 456). Selain itu, luas areal proyek juga dibesarkan sehingga satu pemukiman dapat menampung 5.000 kepala keluarga. Setiap pemukiman akan terdiri dari sepuluh unit desa dengan 500 KK per unit, sehingga terdapat *economies of scale* dalam persiapan lahan pemukiman transmigrasi. Dari 10 unit desa, satu unit diharapkan berkembang dengan cepat dan menjadi pusat kegiatan ekonomi di pemukiman tersebut.

Meskipun pola ini menjanjikan *land settlement* yang berhasil baik, pada Repelita III (1979-84) pendekatan demografis yang menjadi ciri khas program transmigrasi selama tahun 1950-an dihidupkan kembali. Target yang ditetapkan untuk transmigrasi selama periode Repelita III ini adalah 500.000 kepala keluarga transmigran (2.5 juta jiwa), namun, pemerintah merasa jumlah ini masih kurang dibandingkan dengan desakan untuk mengurangi jumlah penduduk di Jawa (Rep. Ind.1979, Buku II:304). Selama Repelita III pemerataan menjadi tujuan dari seluruh kebijaksanaan dan kegiatan pemerintah. Transmigrasi kemudian diinterpretasikan dalam kerangka GBHN 1978 yang memandang pemindahan penduduk secara berencana sebagai strategi untuk menjamin pembangunan yang merata di seluruh Indonesia (Martono, 1978).

Di tahun 1978 terdapat kebijaksanaan baru dalam menangani permintaan penduduk setempat terhadap pangan, tanah, dan input pertanian (benih, pupuk, dll) sesuai dengan yang diberikan kepada para transmigran. Menu-

rut Keppres No. 1 Tahun 1978, 10% areal proyek transmigrasi harus disediakan untuk penduduk lokal. Namun, karena pihak instansi transmigrasi menemukan kesulitan mengidentifikasi lahan untuk pemukiman baru dan target-target transmigrasi dinaikkan tiap tahun maka luas usaha tani per kepala keluarga dikurangi lagi dari 4-5 hektar menjadi 2 hektar. Lahan 2 hektar tersebut terdiri dari tiga bagian: 0.25 hektar untuk pekarangan dalam keadaan siap tanam, 1 hektar (Lahan I) sudah dibuka (tanpa pohon) untuk tanaman pangan, dan 0.75 hektar (Lahan II) belum dibuka untuk tanaman keras. Lahan I harus dekat rumah/pekarangan para transmigran dan jarak maksimal lokasi Lahan II dari rumah tidak boleh lebih dari dua kilometer (Hardjono, 1986:36).

Pada tahun 1980, orientasi demografis diperkuat lagi. Hal ini didasari hasil Sensus Kependudukan tahun 1980 yang menunjukkan jumlah penduduk Jawa (91,6 juta jiwa) merupakan 62% dari total seluruh penduduk Indonesia yang jumlahnya 147,5 juta jiwa. Oleh karena itu, konsep *land settlement* tidak ungkit-ungkit lagi. Kuantitas diberi prioritas sebelum kualitas dalam perencanaan dan penyelenggaraan transmigrasi selama Repelita III. Akibatnya, para transmigran ditempatkan di lahan apapun yang disediakan pemerintah daerah untuk pemukiman baru meskipun lokasi-lokasi tersebut sama sekali tidak cocok untuk pemukiman pertanian karena tanahnya tidak subur atau topografinya berbukit-bukit.

Studi-studi perencanaan sering dilaksanakan secara cepat dan kurang mendalam, sedangkan persiapan pemukiman sering tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan instansi transmigrasi sendiri. Di banyak tempat para pemukim mendapat Lahan I yang belum dibuka dan Lahan II yang lokasinya lebih dari tiga kilometer dari rumah pemukim. Malah di beberapa pemukiman, Lahan II belum dibagi sama sekali. Pada Desember 1985,

31% dari areal Lahan II di 921 unit desa yang masih dalam pembinaan instansi transmigrasi belum diberikan kepada para transmigran. Para pemukim tidak dapat menghasilkan makanan yang cukup untuk keperluan rumah tangga dan tidak bisa mulai menanam karet atau tanaman keras lain sehingga mereka tidak bisa memperbaiki tingkat kesejahteraan keluarga. Kekurangan-kekurangan ini dalam pelaksanaan program transmigrasi diakui secara terus terang oleh pemerintah (Rep.Ind.1984, Buku II:381-3). Keadaan ekonomi di banyak proyek amat buruk. Pemerintah mengeluarkan Program Pengembangan Tahap Kedua (*Second Stage Development Program*) pada akhir 1980-an untuk merehabilitasikan sejumlah unit desa yang didirikan pada Repelita III (Hardjono, 1988:434). Namun, meskipun banyak pemukiman transmigrasi tidak mencapai tingkat kemakmuran memuaskan, target yang lebih tinggi lagi, yaitu 750.000 kepala keluarga (3,75 juta jiwa), ditetapkan untuk pemindahan transmigran selama Repelita IV (1984-89).

REALITAS EMPIRIS DI INDONESIA

Hasil penelitian di dua desa transmigrasi di Propinsi Riau berikut ini akan dibahas sebagai ilustrasi penyelenggaraan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diuraikan diatas[2]. Desa-desa tersebut terletak kurang-lebih 30 kilometer dari kota kecil Pasir Pangarayan. Beberapa ribu keluarga transmigran ditempatkan di daerah ini selama 1980-an. Desa-desa penelitian merupakan 2 unit dari 10 unit yang direncanakan untuk satu pemukiman transmigrasi. Desa pertama, Sukamaju, jumlah penduduknya 674 rumah tangga pada tahun 2001 dan dianggap cukup berhasil. Desa kedua, Sumberrejo dengan jumlah penduduk 490 rumah tangga mendapat banyak kesulitan selama

[2] Penelitian tersebut dilakukan dalam rangka studi International Labour Organization (ILO), *InFocus Programme on Socio-Economic Security: Indonesia: Improving Security After the Crises*.

tahun 1980-an sehingga sebagian besar transmigran meninggalkan lahannya kembali ke tempat asalnya di Jawa.

Kelompok Transmigran

Di desa-desa ini terdapat empat kelompok transmigran. Kelompok pertama terdiri dari Transmigran Umum yang ditempatkan di pemukiman ini dari 1981- 1984. Mereka menerima 2 hektar lahan, jatah pangan selama setahun (diperpanjangkan untuk 6 bulan lagi), benih untuk tanaman pangan, dan sejumlah alat-alat pertanian seperti cangkul. Pada tahun 1983, 23 keluarga korban bencana alam Gunung Galunggung di Jawa Barat (pada bulan April 1982) ditempatkan di desa Sumberrejo. Selain itu terdapat juga beberapa keluarga Transmigran Umum yang pernah ditempatkan di proyek pasang-surut di Propinsi Riau. Proyek itu tidak berhasil dan para transmigran dipindah ke proyek lain pada pertengahan 1980-an. Beberapa keluarga di antaranya memilih pindah ke Sukamaju tetapi tidak ada yang sanggup dimukimkan kembali di Sumberrejo.

Kelompok kedua terdiri dari keluarga yang dipindahkan dari Propinsi Jawa Barat pada tahun 1984-85 melalui program khusus ABRI untuk anggotanya yang akan dipensiunkan. Mereka ditempatkan di Sumberrejo dan diberi alokasi lahan serta fasilitas lain yang sama dengan transmigran umum. Sebelum diberangkatkan dari Jawa, mereka diberi latihan keterampilan seperti cara membuat meubel dan dibekali alat-alat non-pertanian seperti gergaji. Selama suatu periode yang sulit sekali karena ekonomi desa tidak berkembang, mereka mendapatkan tambahan pangan dari ABRI. Ekonomi rumah tangga para kelompok tersebut menjadi kuat karena selain mendapat bantuan mereka juga menerima pensiun bulanan sampai saat

ini. Mereka juga memiliki tingkat pendidikan lebih tinggi dibandingkan kebanyakan transmigran umum.

Kelompok ketiga terdiri dari Transmigran Lokal. Pada tahun 1984 lahan yang disediakan untuk penduduk setempat di proyek transmigasi (Alokasi Pemukiman Bagi Penduduk Daerah Transmigrasi atau APPDT) ditambah dari 10% menjadi 20%. Kebijaksanaan ini mulai dilaksanakan pada tahun 1986 di Sumberrejo, yang memiliki banyak lahan kosong sebab banyak transmigran umum kembali ke Jawa. Kebijaksanaan ini tidak diterapkan di Sukamaju, karena hanya sejumlah kecil transmigran meninggalkan lahannya. Akan tetapi, alokasi lahan dan fasilitas lain Sumberrejo untuk "transmigran lokal" justru diberikan kepada 100 keluarga yang didatangkan dari Propinsi Sumatera Utara. Keseratus keluarga tersebut berasal dari pulau Jawa tetapi pernah bekerja sebagai buruh di perkebunan dan tidak memiliki tanah. Penduduk setempat yang ingin mendapat tanah di proyek transmigrasi diberi kesempatan untuk bermukim di unit desa lain yang lokasinya empat kilometer dari Sumberrejo.

Kelompok keempat adalah transmigran swakarsa, yaitu pendatang dari Jawa dan propinsi lain di Sumatera. Mereka datang tanpa bantuan apapun dari pemerintah. Menurut Undang-undang Dasar Transmigrasi Tahun 1972, tujuan dan harapan proyek transmigrasi umum atas biaya pemerintah adalah munculnya transmigrasi sawakarsa dari Jawa atas prakarsa dan ongkos sendiri.

Ternyata semua transmigran swakarsa yang menetap di Sumberrejo adalah buruh dari daerah perkebunan di Sumatera Utara. Mereka memilih Sumberrejo karena tanahnya murah. Di Sukamaju terdapat beberapa keluarga transmigran swakarsa dari Jawa serta beberapa dari perkebunan di Sumat-

era Utara. Di kedua desa tersebut para pendatang ini membeli pekarangan dan lahan pertanian melalui lurah atau langsung dari transmigran umum yang membutuhkan uang.

Desa Sukamaju

Penempatan keluarga transmigran di Sukamaju dimulai pada bulan Januari 1981. Sukamaju direncanakan sebagai inti dari sepuluh unit desa yang akan didirikan di daerah itu. Lokasinya dipilih dengan baik dan perancangan pembagian tanah direncanakan dengan seksama. Topografi lokasi itu datar dan tanahnya cukup subur dibandingkan dengan lokasi lain di daerah pemukiman transmigrasi ini. Selain itu, ada jalan yang menghubungkan desa baru dengan Pasir Pangarayan.

Lahan I

Pada waktu para transmigran datang di Sukamaju, pekarangan dan Lahan I telah siap ditanami sehingga mereka bisa langsung menanam padi tadah hujan dan tanaman pangan lain. Pada tahun 1987-88 ada pembagian sapi dari *International Fund for Agricultural Development* (IFAD). Dengan bantuan sapi untuk membajak tanah, para pemukim bisa memanfaatkan seluruh tanah yang direncanakan untuk ditanami tanaman musiman. Hasil padi dan palawija (kacang hijau, kacang tanah dan jagung) tetap tinggi asal pupuk kandang dan pupuk kimia dipakai. Produksi padi demikian tinggnya sehingga empat *huller* didirikan di desa ini. Beberapa transmigran malah kemudian mampu membeli traktor tangan untuk mempermudah persiapan tanah sendiri dan untuk disewakan kepada transmigran lain. Keberhasilan para transmigran diakui pada tahun 1989 pemerintah tingkat

II (kabupaten), yang menjanji akan membangun jaringan irigasi supaya petani-petani dapat menanam padi dua kali setahun di Lahan I. Pada tahun 1994 Dinas Pekerjaan Umum membendungi sebuah sungai kecil dekat Sukamaju dan membangun jaringan saluran untuk mengalirkan air dari sungai ini ke lahan para petani. Akan tetapi, jaringan ini tidak berfungsi dengan baik karena desainnya tidak sesuai dengan topografi. Saluran-saluran air ternyata lebih rendah dari persawahan dan menghalangi drainase alamiah di daerah itu.

Lahan II

Dengan pemanfaatan Lahan I yang cukup berhasil, para pemukim kemudian ingin menggunakan bagian ketiga dari lahannya, yaitu 0.75 ha yang merupakan Lahan II. Akan tetapi banyak transmigran sebenarnya tidak mendapat alokasi Lahan II pada waktu mereka datang ke Sukamaju hingga sampai saat ini mereka belum juga menerima lahan tersebut. Padahal Desa Sukamaju dan unit desa lain di daerah Pasir Pangarayan sudah diserahkan dari instansi transmigrasi kepada pemerintah daerah Propinsi Riau pada tahun 1993. Kalaupun ada petani yang sudah menerima lahan II, kebanyakan lokasinya jauh sekali dari desanya. Kondisi ini menyulitkan pemukim. Di antara mereka ada yang menjual tanahnya untuk membeli tanah lain di dekat desanya. Ada juga keluarga yang menjualnya untuk membeli traktor tangan atau membangun rumah yang lebih baik dari rumah transmigrasi. Nafkah mereka kemudian bergantung pada hasil-hasil dari tanah pekarangan dan dari tanah Lahan I yang digunakan untuk tanaman pangan.

Sementara itu, pemintaan domestik maupun luar negeri atas minyak

sawit atau *crude palm-oil* (CPO) mulai meningkat. Kelapa sawit menjadi komoditas penting di Sumatera dan sejumlah perkebunan kelapa sawit telah didirikan di berbagai daerah di Propinsi Riau. Perkembangan desa Sukamaju sangat dipengaruhi oleh pendirian perkebunan kelapa sawit lengkap dengan pabrik pengolahan minyak sawit dekat desa pada tahun 1993 oleh perusahaan swasta yang berpusat di Medan. Perusahaan tersebut mendapat hak guna atas lahan yang seharusnya dikembangkan untuk unit desa baru dekat Sukamaju. Seperti di beberapa daerah lain, terjadi tumpang tindih lokasi transmigrasi dengan lahan perkebunan. Perkembangan kegiatan perkebunan memunculkan sengketa antara pihak perkebunan dan para transmigran yang belum menerima Lahan II. Ternyata perusahaan perkebunan juga mendapat hak pakai atas areal yang direncanakan untuk alokasi Lahan II bagi transmigran di Sukamaju. Sengketa ini belum diselesaikan meskipun lurah dan tokoh masyarakat dari Sukamaju mengadakan pertemuan beberapa kali dengan pemerintah daerah. Ketidakadilan ini merupakan sumber kebencian pemukim Sukamaju terhadap perusahaan perkebunan.

Pekerjaan di luar desa

Kehadiran perkebunan kelapa sawit dekat Sukamaju berdampak pada perkembangan desa ini. Perkebunan tersebut membutuhkan tenaga kerja dalam jumlah cukup besar sebelum tahun 1999. Hal ini membuka kesempatan kerja baru bagi para pemukim di Sukamaju. Buruh pria diperlukan untuk membuka serta membersihkan lahan dan menanam pohon kelapa sawit, sedangkan buruh wanita dibutuhkan untuk mempersiapkan dan memelihara pohon yang masih kecil. Pekerjaan di perkebunan memang sangat berat tetapi upah hariannya tinggi sekali, sehingga banyak transmigran memilih bekerja di perkebunan daripada menanam padi dan palawija di

Lahan I. Selain itu, lokasi perkebunan tidak jauh dari Sukamaju sehingga para pekerja dapat pulang-pergi setiap hari. Jam kerja di perkebunan cukup panjang. Para pemukim tidak mempunyai waktu lagi untuk menggarap tanah. Meskipun upah untuk buruh wanita lebih rendah daripada upah buruh pria, banyak ibu-ibu yang juga bekerja di perkebunan. Hal ini berdampak pada terhentinya aktivitas penanaman cabe, sayuran, lada dan lain-lainnya di pekarangan. Pada tahun 1999 perusahaan perkebunan mulai mengurangi jumlah tenaga kerja karena hampir seluruh tanah perkebunan telah ditanami kelapa sawit, hanya sejumlah kecil pekerja diperlukan seterusnya untuk memilihara pohon-pohon dan memanenkan buahnya.

Perubahan pola pertanian

Pada tahun 1998-1999 muncul faktor lain yang berdampak pada pola penggunaan tanah di Sukamaju. Saat itu, harga kelapa sawit tinggi sekali akibat jatuhnya nilai rupiah selama krisis moneter (krismon) pada tahan 1997-1998. Banyak petani kemudian mencabut tanaman pangan di Lahan I milik mereka dan menggantikannya dengan kelapa sawit. Pergantian jenis tanaman ini mengakibatkan turunnya produksi padi secara drastis. Pada tahun 2001 hanya terdapat satu *huller* dan tidak lebih dari tiga traktor tangan di Sukamaju.

Pada tahun 2000 harga kelapa sawit mulai turun, banyak petani mulai menanam padi dan palawija di antara pohon kelapa sawit yang masih kecil. Mereka harus mengeluarkan uang dalam jumlah banyak untuk membeli pupuk kimia, karena subsidi pemerintah untuk pupuk telah dicabut. Sementara itu harga jagung, kacang hijau, cabai dan tanaman pangan lain telah menanjak karena komoditas tersebut sangat jarang di daerah ini. Akan tetapi, dalam upaya mengubah pola tanaman sawit menjadi tanaman

pangan lagi, ada batas-batas tertentu yang harus diperhatikan para petani. Petani-petani di setiap desa harus mencapai kesepakatan mengenai jenis tanaman yang digarap di lahannya masing-masing yang saling bersebelahan. Kalau satu petani menanam kelapa sawit, tetangganya tidak bisa tanam palawija karena serangga dari kelapa sawit akan merusak tanaman palawija.

Desa Sumberrejo

Para transmigran yang ditempatkan di Sumberrejo pada tahun 1981-1982 mendapatkan kondisi lahan yang secara fisik kurang menguntungkan. Pada saat mereka datang ke Sumberrejo, kira-kira 5 kilometer dari Sukamaju, tidak ada jalan akses ke lokasi tersebut. Topografinya kurang datar dan di beberapa tempat terdapat rawa karena air tanah tinggi sekali. Lokasinya juga belum disiapkan. Rumah-rumah memang telah dibangun sebelumnya, tetapi telah dikelilingi rerumputan yang tingginya mencapai dua meter. Pekarangan-pekarangan juga masih tertutup semak dan tidak ada bagian tanah yang sebenarnya siap tanam.

Lahan I

Sebagai langkah pertama para pemukim membersihkan dan meratakan pekarangannya, lalu menanam padi ladang dan jagung. Lahan I tidak dapat ditanam pada tahun pertama karena para kontraktor yang seharusnya mempersiapkan lahan itu tidak menggali tunggul-tunggul pohon yang tersisa di tanah. Para transmigran tidak memiliki alat-alat untuk mencabutnya. Mereka terpaksa membakarnya atau menanam palawija di antaranya. Pada 3 tahun pertama, produksi padi dan jagung cukup baik. Namun memasuki tahun ke-4, tingkat produksi turun drastis. Mereka tidak mendapatkan

pupuk untuk meningkatkan produksi pertaniannya. Ada beberapa transmigran (hampir semuanya bekas anggota ABRI dan menerima pensiun) yang mampu membeli pupuk, tetapi tidak memperbaiki hasil. Banyak pemukim yang menanam singkong, tetapi sesudah 1 atau 2 tahun juga mengalami kegagalan. Lahan I kemudian diterlantarkan hingga tertutup semak lagi. Untuk mencari nafkah para transmigran menebang pohon di lahan sendiri atau di hutan dekat desa dan mejualnya ke perusahan kayu di luar daerah.

Kesulitan yang dihadapi para pemukim di Sumberrejo bertambah berat lagi dengan munculnya serangan penyakit malaria pada akhir tahun 1980-an. Paling sedikit 50% transmigran umum yang ditempatkan di Desa Sumberrejo meninggalkan proyek ini sebelum tahun 1987. Hanya satu keluarga dari 23 KK yang dipindahkan dari daerah Gunung Galunggung masih menetap di Sumberrejo. Dari 100 keluarga ex-ABRI yang ditempatkan di Sumberrejo pada tahun 1984-85, sebanyak 85 keluarga meninggalkan desa ini sebelum tahun 1986. Akibat tingkat 'drop-out' begitu tinggi, transmigran lokal dari daerah perkebunan di Sumatera Utara diberi tanah di Sumberrejo pada tahun 1986. Sesudah tahun 1987 transmigran swakarsa dari daerah yang sama diperebolehkan membeli tanah di desa ini. Meskipun IFAD menyumbangan sapi kepada para transmigran umum yang masih bertahan di Sumberrejo di tahun 1987-1988, manfaatnya kurang terasa. Kebanyakan sapi dijual oleh transmigran yang membutuhkan uang untuk membeli pakaian dan keperluan lainnya. Pada periode ini World Food Program (WFP) membagi beras dan makanan lain sebagai upah untuk para transmigran yang mau turut membangun jalan tanah di desanya.

Salah satu kendala yang menghalangi perkembangan ekonomi di banyak pemukiman transmigrasi, termasuk Desa Sumberrejo, adalah keharusan

menanam padi dan palawija. Kebijaksanaan ini ditetapkan pihak transmigrasi yang membuat keputusan di Jakarta (World Bank, 1988). Sesuai dengan kebijaksanaan ini, pohon karet yang ditanamkan oleh para transmigran di pekarangannya atau Lahan I miliknya harus dibakar oleh pegawai dinas transmigrasi setempat. Akan tetapi sesudah Sumberrejo dan unit desa lain di pemukiman ini diserahkan kepada pemerintah daerah pada tahun 1993, para pemukim dapat menggunakan tanahnya untuk tanaman apapun. Pada tahun itu sebuah perusahaan karet dari Pekanbaru mulai menanam karet di seluruh Lahan I di Sumberrejo dengan dana kredit dalam rangka *Second Stage Development Program* yang diselenggarakan untuk 'menyelamatan' pemukiman transmigrasi yang kurang berhasil. Pohon karet ini mulai menghasilkan getah pada tahun 2000, hampir 20 tahun sesudah para transmiran pertama ditempatkan di Sumberrejo.

Lahan II

Pada tahun 1996 perusahaan lain, juga dari Pekanbaru, mendapatkan hak pakai atas areal lahan bekas HPH dekat Desa Sumberrejo untuk penanaman kelapa sawit. Dengan persetujuan pemerintah daerah, perusahaan tersebut mulai menanam kelapa sawit di Lahan II para transmigran. Selama ini Lahan II tidak dipakai, tetapi semua kayu berharga yang tumbuh di atasnya telah ditebang. Perusahaan tersebut dikenalkan kepada masyarakat desa sebagai "bapak-angkat" yang ingin menolong para petani, tetapi para pemiliknya, yaitu para transmigran, tidak diikutsertakan dalam negosiasi. Semua aspek diurus kepala desa, yang diangkat oleh dinas transmigrasi sebelum desa diserahkan ke pemerintah daerah. Penggunaan lahan didasarkan atas bagi-hasil dengan pembagian 40% bagian perusahaan dan 60% bagian para pemilik. Meskipun pohon kelapa sawit mulai berbuah pada tahun 2000 dan dipanen secara teratur, hingga tahun 2001 para pemilik

belum dapat bagiannya. Mereka mulai gelisah karena sertifikat tanahnya telah diserahkan secara paksa pada perusahaan pada tahun 1996 sebagai 'jaminan'. Seperti di Sukamaju, dalam persoalan ini muncul isu-isu yang meresahkan.

Pekerjaan untuk upah

Para pemukim di Desa Sumberrejo mendapat sambungan hidup dari upah kerja di luar sektor pertanian. Malah, ada kepala keluarga yang meninggalkan keluarganya di desa untuk pergi ke Pekanbaru mencari pekerjaan sebagai buruh kasar industri konstruksi. Dari tahun 1990 sampai 1995 muncul kesempatan kerja di perusahaan kayu (*logging*) yang mendapat HPH dekat Sumberrejo untuk pria. Mereka bekerja di penebangan pohon dan *sawmill.* Pada tahun 1995 *sawmill* itu ditutup karena pohon-pohon besar telah habis ditebang. Pada 1993, para transmigran mendapat kesempatan kerja sebagai buruh harian di perusahaan karet yang didirkan dalam rangka *Second Stage Development Program*. Mereka dibutuhkan untuk membersihkan areal Lahan I dari semak dan menyiapkan tanah untuk ditanami pohon karet. Antara tahun 1996 dan 1999 perusahaan perkebunan yang menggunakan lahan bekas HPH mempekerjakan para pria untuk menyiapkan areal bekas HPH itu serta Lahan II transmigran untuk kelapa sawit. Sementara buruh wanita dipekerjakan untuk menyiapkan bibit kelapa sawit. Namun kesempatan kerja ini tidak berlanjut. Sesudah semua lahan beres ditanami, hanya sejumlah kecil buruh pria dan wanita tetap dipekerjakan sebagai buruh harian untuk memelihara dan panen kelapa sawit.

Selain kesempatan-kesempatan kerja ini, para transmigran dan anak-anak mereka yang sudah dewasa memperoleh pekerjaan selama tiga tahun

(1996-9) sebagai buruh pada dua perusahaan yang mengembangkan Hutan Tanaman Industri (HTI) di lokasi yang kurang-lebih 80 km dari Sumberrejo. Agen-agen perusahaan itu sering datang ke Sumberrejo untuk mencari tenaga kerja, tetapi karena jauhnya lokasi HTI itu para buruh harus tinggal di lokasi HTI. Persiapan lahan dan penanaman pohon kecil selesai pada tahun 1999 dan kembali hanya sejumlah kecil buruh yang masih diperlukan untuk pemiliharaan pohon. Pada tahun 2001 pekerjaan untuk para pria sebagai buruh harian tersedia di salah satu dari sepuluh *sawmill* yang lokasinya kurang dari 3 kilometer dari desa Sumberrejo. Namun, karena pekerjaan ini berat sekali maka hanya orang muda, anak-anak para transmigran pertama, yang sanggup mengambil kesempatan ini.

Pola penggunaan tanah

Pada tahun 2001 seluruh areal Lahan I ditanami karet sedangkan Lahan II ditanami kelapa sawit. Kebanyakan pekarangan tidak ditanami karena tanahnya tidak subur. Di Desa Sumberrejo, tidak ada lahan yang digunakan khusus untuk tanaman padi dan palawija. Perusahaan perkebunan kelapa sawit mengijinkan petani yang berminat memakai lahan kelapa sawit untuk ditanami palawija secara tumpangsari. Dengan sistem ini, padi, jagung, kacang panjang, kacang hijau dan cabai ditanam di antara pohon kelapa sawit yang masih kecil. Akan tetapi, tanah ini tidak dapat dipakai lebih dari tiga tahun sebab kesuburannya cepat habis. Selain itu, sesudah tiga tahun pohon kelapa sawit terlalu besar untuk tumpangsari.

Para pemukim di Sumberrejo merasa khawatir akan sumber pendapatan mereka di masa mendatang. Pendapatan yang diterima dari penjualan getah di Lahan I tidak cukup untuk memenuhi keperluan rumah tangga, sedangkan hasil dari perusahan kelapa sawit yang menggunakan Lahan II

belum juga diterima. Walaupun petani yang numpang di tanah perkebunan masih bisa menanam palawija, pola tumpangsari itu tidak *sustainable*. Pada saat ini tidak ada kesempatan kerja lainnya di desa ini maupun di desa sekitarnya.

KESIMPULAN

Pemerintah menetapkan target demografis yang tinggi untuk transmigrasi umum dengan asumsi bahwa buruh tani dan petani gurem, asal diberi tanah, akan menjadi petani makmur. Menurut pemikiran ini, dua hektar tanah dengan hak milik bisa menjamin sumber nafkah yang baik. Memang banyak daerah transmigrasi yang berhasil memberi sumber kehidupan yang lebih tinggi dari kondisi sebelumnya. Akan tetapi, banyak juga daerah transmigrasi yang kurang berhasil atau gagal total. Pada kasus-kasus seperti itu, para transmigran biasanya di cap sebagai 'pemalas'. Realitasnya, keadaan geografis di daerah penempatan tidak mendukung *land settlement* seperti direncanakan para pembuat kebijaksanaan di tingkat nasional. Perbedaan yang tajam antara konsep dan kenyataan dapat dilihat dari pengalaman para transmigran di dua desa yang dibahas di atas. Di kebanyakan daerah penempatan transmigran, program transmigrasi merupakan usaha untuk menggunakan lahan marjinal. Dalam keadaan seperti itu, perhatian pemerintah harus lebih banyak diarahkan kepada perkembangan pertanian di pemukiman dan prasarana yang mendukung secara jangka lama.

Implikasi dari istilah *land settlement* adalah pemindahan calon pemukim ke lahan yang tidak digunakan secara optimal agar lahan itu dapat dimanfaatkan dan para pemukim mendapat sumber penghidupan *sustainable* jangka lama. *Land settlement*, dalam hal ini transmigrasi, boleh saja dianggap sebagai salah satu bentuk reforma agraria, asal beberapa syarat dipenuhi.

Di antaranya, 1) *Land settlement* harus memberi tanah pertanian dengan hak milik kepada kaum tuna kisma dan petani gurem yang tanah usaha tani ukurannya kecil sekali; 2) *Land settlement* harus menjamin pendapatan rumah tangga para pemukim yang lebih tinggi daripada pendapatan di tempat asalnya; 3) *Land settlement* harus memungkinkan pemanfaatan sumber daya alam secara *sustainable.*

DAFTAR RUJUKAN

Arndt, H.W. dan R.M. Sundrum . 1977. "Transmigration: Land Settlement or Regional Development?" in *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 13 (3), 72-90.

Arndt, H.W. 1983. "Transmigration: Achievements, Problems, Prospects" in *Bulletin of Indonesian Economic Studies,* 19 (3), 50-73.

Hardjono, J. 1977. *Transmigration in Indonesia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Hardjono, J. 1986. "Transmigration: Looking to the Future" dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies,* 22 (2)

Hardjono, J. 1988. "The Indonesian Transmigration Program in Historical Perspective", dalam *International Migration,* 26(4), 427-439.

Martono. 1978. *Transmigrasi sebagai Salah Satu Jalur Pemerataan Pembangunan*. Jakarta: Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Rep. Ind. 1969. *Rentjana Pembangunan Lima Tahun 1969/70-1973/74*. Jakarta: Dep. Penerangan.

Rep. Ind. 1974. *Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua 1974/75-1978/79*. Jakarta: Dep. Penerangan.

Rep. Ind. 1979. *Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga 1979/80-1983/84*. Jakarta: Dep. Penerangan.

Rep. Ind. 1984. *Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat 1984/85-1988/89*. Jakarta: Dep. Penerangan.

TTRC. 1974. *Transmigration in the Context of Area Development*. Jakarta:

Joan Hardjono

Transmigration Training and Research Center

World Bank. 1988. *Indonesia: The Transmigration Program in Perspective*. Washington DC: World Bank Country Study,

Endang Suhendar

LAND REFORM[1] BY LEVERAGE: PERJUANGAN PETANI MEWUJUDKAN KEBIJAKAN AGRARIA YANG BERKEADILAN

PENGANTAR

Dalam bukunya yang berjudul "*The Peasant Betrayed: Agricultural and Land Reform in the Third World*", John P. Powelson dan Richard Stock melontarkan kritik sangat tajam atas pelaksanaan *land reform* di negara-negara berkembang yang dilakukan atas kedermawanan dan inisiatif negara sepenuhnya (*land reform by grace*). Kedua penulis memandang *land reform* yang dilakukan atas inisiatif negara sepenuhnya, bahkan dengan keterlibatan pihak asing, tidak mampu meningkatkan kesejahteraan petani seperti yang dicita-citakan *land reform*, tetapi justru lebih memberikan keuntungan bagi negara. Oleh karena itu, kedua penulis berpendapat agar *land reform* menyentuh kepentingan petani secara

1 Istilah *land reform* dalam tulisan ini tidak diartikan dalam arti sempit yaitu redistribusi tanah, tetapi dalam pengertian luas menyangkut kebijakan agraria dan institusi pendukung lainnya seperti kredit, teknologi, pasar, dan lain-lain.

hakiki maka *land reform* harus merupakan hasil perjuangan organisasi tani (*land reform by leverage*), bukan atas dasar kedermawanan negara karena negara seringkali memiliki kepentingan berbeda dengan petani sebagai konstituennya. Hanya atas dorongan dan keterlibatan petani serta menghargai keberagaman lokal, *land reform* dapat mewujudkan cita-citanya yang sejati yaitu kesejahteraan petani. Petanilah yang memahami apa yang menjadi persoalannya.

Di Indonesia, wacana *land reform by leverage* dilontarkan secara konsisten oleh Ir. Gunawan Wiradi, M. Soc.Sc. pada berbagai forum diskusi yang membahas tentang pentingnya reforma agraria di Indonesia. Lontaran tersebut kemudian memperoleh tanggapan positif dan reaksi sangat cepat dari banyak pihak dengan interpretasi beragam. Respons terutama muncul dari kalangan LSM dan organisasi petani yang selama ini tengah berupaya mencari jalan keluar atas berbagai masalah agraria di Indonesia. Selain untuk menghormati Ir. Gunawan Wiradi, M.Soc.Sc. yang dengan konsisten menggulirkan pentingnya mewujudkan *land reform by leverage* di Indonesia, tulisan ini ditujukan untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan wacana *land reform by leverage* yang referensinya masih sangat terbatas. Tulisan ini diawali dengan memaparkan kritik yang dilontarkan Powelson dan Stock tentang *land reform by grace* di negara-negara berkembang. Kemudian saya akan menarik isu tersebut ke dalam konteks Indonesia, bagaimana relevansinya, dan bagaimana kemungkinan-kemungkinan dan hambatan dalam mendorong terwujudnya *land refom by leverage* di Indonesia. Dengan demikian, diharapkan bahwa upaya membangun keadilan agraria dan kesejahteraan petani adalah suatu hal yang dapat dilakukan secara konkret.

KRITIK POWELSON DAN STOCK ATAS *LAND REFORM BY GRACE*

Hingga saat ini, *land reform* tetap diakui dan diyakini sebagai jalan —bahkan satu-satunya jalan— membangun keadilan agraria di pedesaan, mengatasi kemiskinan, dan membangun ketahanan pangan. *Land reform* merupakan sebuah upaya membuka akses yang adil atas sumber daya agraria terutama bagi petani yang kehidupannya tergantung pada sumber daya agraria. Dalam beberapa sumber pustaka disebutkan bahwa *land reform* merupakan suatu upaya menata struktur penguasaan tanah dalam meletakkan dasar kegiatan pembangunan ekonomi berikutnya (Donner 1972) serta merupakan kunci pengentasan kemiskinan dan instabilitas di negara-negara sedang berkembang (Maxwell dan Wiebe 1998). Thiesenhusen (sebagaimana dikutip Maxwell dan Wiebe 1998) melihat pelaksanaan *land reform* akan membawa dampak positif bagi upaya membangun ketahanan pangan, mengurangi polarisasi sosial, meningkatkan investasi, pengentasan kemiskinan, meningkatkan lapangan kerja dan pemerataan. Asumsinya, dengan memperbesar akses terhadap tanah dan jaminan keamanan penguasaannya (*tenure security*) maka akan dicapai peningkatan kesejahteraan, termasuk keamanan pangan. Artinya, peningkatan akses terhadap tanah akan memperbesar akses ke *food security*. *Land reform* seringkali diwujudkan dalam bentuk perombakan sistem pemilikan dan penguasaan tanah atau redistribusi penguasaan tanah kepada kelompok petani tunakisma, petani penggarap, atau petani kecil (King, 1975).

Oleh karena *land reform* diletakkan sebagai sebuah strategi pembangunan maka pelaksanaannya cenderung diletakkan dalam kerangka tugas negara sepenuhnya. Negara berperan sangat dominan dalam perencanaan dan pelaksanaan *land reform*, bahkan dalam pembiayaannya. Dengan

demikian, inisiatif *land reform* pun berasal dari negara tanpa melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan langsung terhadap *land reform*, yaitu petani. Dominannya peran negara dalam pelaksanaan *land reform* tidak dapat dilepaskan dari perkembangan teori-teori pembangunan pada tahun 1960-an yang cenderung memandang petani atau penduduk pedesaan di negara-negara berkembang sebagai sebuah kelompok miskin, lemah, marginal, dan tidak memiliki kapasitas untuk mengembangkan kehidupan ke arah yang lebih baik. Sementara negara dipandang sebagai sebuah entitas yang memiliki kapasitas dan kekuatan memaksa. Oleh karena itu, perlu upaya langsung dari negara untuk meningkatkan kondisi kehidupan mereka.

Dominannya inisiatif dan peran negara dalam *land reform* ternyata tidak secara langsung memecahkan persoalan, bahkan di banyak negara menimbulkan persoalan baru dan kondisi petani menjadi semakin memburuk. Dengan mengamati pelaksanaan *land reform* di negara-negara berkembang, Powelson dan Stock (1987)[3] mengkritik bahwa *land reform* yang dilakukan atas inisiatif negara sepenuhnya (*by grace*) tidak mampu memberikan perubahan mendasar (*benefit*) bagi petani sebagai kelompok sasaran *land reform* itu sendiri. Kedua penulis melihat bahwa *land reform* yang diselenggarakan negara, tidak teruji sebagai upaya mempromosikan keadilan dan kesejahteraan bagi petani karena *pertama*, negara memiliki kepentingan (*interest*) atau merupakan *bundle of interest* dari orang-orang yang terlibat di dalamnya (dalam hal ini penyelenggara negara). Oleh karena itu, mereka belum tentu merupakan pembela kepentingan nasional atau spektrum kepentingan yang lebih luas. Dalam beberapa

[3] Kedua penulis menggunakan *land reform* dalam pengertian luas, yaitu tidak hanya redistribusi tanah tetapi juga berbagai institusi pendukung lainnya seperti kredit, teknologi, pasar dan lain-lain (*agrarian reform*).

kasus yang mereka amati, seringkali redistribusi tanah hanya diberikan kepada kelompok yang dianggap mendukung keberadaan negara, bukan kepada petani yang seharusnya menjadi penerimanya. Redistribusi tanah dilakukan bukan untuk meningkatkan kesejahteraan petani melainkan untuk mengurangi kekuatan politik lama, yaitu pemilik tanah, agar mereka tidak mengganggu stabilitas pemerintahan yang ada.

Kedua, negara pada dasarnya bukanlah pembela kelompok miskin, kecuali jika kelompok miskin memiliki *political leverage* yang dapat memaksa pemerintah menjalankan program yang menguntungkan kelompok tersebut. Pemerintah di negara-negara berkembang pada umumnya sangat rendah akuntabilitasnya terhadap konstituen, terutama kelompok miskin. Oleh karena itu, negara akan menjalankan kepentingannya sendiri, kecuali jika ada tekanan dari pihak-pihak yang sekiranya akan mengganggu kepentingan pemerintah yang berkuasa.

Kepentingan negara sangat kentara tidak hanya dalam hal redistribusi tanah, tetapi juga dalam berbagai kebijakan pertanian atau agraria lainnya. Kebijakan-kebijakan pemerintah di negara-negara berkembang yang kerap ditujukan untuk pertumbuhan ekonomi ternyata sangat merugikan petani. Pemerintah seringkali membuat kebijakan untuk meningkatkan produksi pertanian yang sebenarnya tidak ditujukan untuk menyejahterakan petani, tetapi untuk memenuhi suplai produk pertanian sebagai upaya meredam gejolak politik akibat kelangkaan produk pertanian. Agar suplai produk pertanian dapat dipertahankan maka pemerintah negara-negara berkembang menerapkan kebijakan harga produk pertanian di pasaran. Petani juga seringkali "dipaksa" menjual produk pertaniannya kepada pemerintah dengan harga yang ditetapkan pemerintah; dipaksa membeli input produksi dari pemerintah dengan harga lebih tinggi dari harga di

pasaran; harus memenuhi modalnya dengan meminjam uang dari bank pemerintah; dan harus bergabung dengan koperasi yang pengaturannya ditentukan pemerintah.

Dalam berbagai kebijakan di negara berkembang, baik yang menyangkut redistribusi tanah maupun pembangunan pertanian, petani "dikorbankan" untuk kepentingan negara bahkan kepentingan rezim berkuasa. Manfaat dari kebijakan *land reform* atau pembangunan ekonomi yang seharusnya diberikan dan dinikmati petani yang merupakan konstituen terbesar negara-negara berkembang, diselewengkan pada kepentingan negara itu sendiri. Mengapa hal ini terjadi? Selain karena ada kepentingan terselubung dari negara, penyelewengan tersebut terjadi juga karena kebijakan-kebijakan pertanian dirancang oleh para perencana yang tidak mengerti persoalan petani sehingga kebijakan tersebut tidak sesuai dengan masalah riil petani. Para perencana cenderung bekerja di balik meja tanpa memahami persoalan yang sedang dihadapi petani, mereka sama sekali tidak melibatkan petani dalam seluruh proses kebijakan serta implementasinya. Oleh karena itu, kebijakan-kebijakan yang muncul lebih mencerminkan kepentingan negara daripada mencerminkan kepentingan petani.

Dalam menjalankan kepentingannya, pemerintah di negara berkembang seringkali berkolaborasi dengan kepentingan internasional, memperoleh dukungan internasional, atau dimanfaatkan oleh kepentingan internasional. Dalam beberapa kasus, *land reform* dilakukan dengan bantuan pihak asing. Hal ini menimbulkan pertanyaan, seberapa jauh pihak asing tersebut memiliki perhatian terhadap petani ataukah mereka memiliki kepentingan sendiri? Kedua penulis melihat bahwa keterlibatan beberapa negara

[4] Seperti Amerika Serikat di Jepang, Taiwan, Korea Selatan, Bolivia, dan lain-lain; Inggris di Kenya, Zambia dan Zimbabwe; dan Perancis di Algeria.

maju dalam pelaksanaan *land reform* di beberapa negara berkembang[4] lebih didasarkan pada kepentingan negara maju itu sendiri. Amerika Serikat misalnya, melakukan *land reform* di negara-negara berkembang dalam upaya mencegah berkembangnya komunisme internasional pada pertengahan tahun 1960-an karena pada saat ini perkembangan pengaruh komunisme sangat kuat.

Pendapat Powelson dan Stock ini didasarkan pada beberapa kasus pelaksanaan *land reform* dan kebijakan pertanian di beberapa negara berkembang. Kondisi petani tidak mengalami perubahan ke arah yang baik, bahkan cenderung memburuk, kecuali di beberapa negara seperti Korea Selatan dan Taiwan. Akan tetapi, kedua penulis berpendapat bahwa keberhasilan kedua negara tersebut bukan sebagai akibat kuatnya peran negara dalam melaksanakan *land reform* (*by grace*), melainkan karena pada saat *land reform* dilakukan keberadaan organisasi petani di negara tersebut sudah kuat. Jadi, "kedermawanan" negara diimbangi kekuatan organisasi petani. *Land reform* di kedua negara tersebut dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan aspirasi petani, komprehensif, egaliter, dan tanpa melakukan tekanan kepada petani. Dalam hal ini, *political leverage* organisasi petani telah meningkatkan daya tawar mereka dalam proses perumusan kebijakan *land reform*.

Powelson dan Stock melihat bahwa *land reform* yang dilakukan atas inisiatif negara sepenuhnya, selain tidak memberikan keuntungan kepada petani, juga tidak berkelanjutan. Penyelenggara negara yang dermawan merupakan mahluk hidup, sehingga pemegang kekuasaan penggantinya belum tentu memiliki perhatian yang sama terhadap petani. Oleh karena itu, agar *land reform* betul-betul berorientasi kepada petani dan berkelanjutan maka *land reform* harus dilakukan bukan atas dasar kedermawanan,

rasa belas kasihan terhadap petani atau kepentingan politik negara, melainkan harus dilaksanakan atas desakan organisasi petani. *Land reform* harus dilaksanakan sebagai hasil perjuangan petani itu sendiri, bukan *land reform* dengan filosofi paternalistik. Agar pemerintah menjadi representasi bagi kepentingan petani maka kekuatan politik harus dibangun dari bawah. Dengan demikian, *land reform* dapat dilakukan *by leverage*, tidak *by grace*.

Walaupun demikian, Powelson dan Stock tetap memandang negara atau pemerintah diperlukan dalam reforma agraria atau pembangunan pertanian. Pemerintah tetap diperlukan untuk petani dan pembangunan pertanian melalui perannya dalam: 1) membantu, mengembangkan, dan memperkuat institusi sosial yang telah ada di antaranya dengan menghubungkan kredit informal dengan sistem modern daripada kredit yang disuplai bank pemerintah; 2) meningkatkan pengetahuan dan kapasitas pedagang yang sudah ada di pasar dari pada membentuk unit-unit usaha milik pemerintah; dan 3) mengambil contoh dari petani daripada memberi petunjuk pada mereka. Oleh karena itu, peran negara yang diperlukan bersifat fasilitatif, tidak menentukan segalanya karena pada dasarnya masyarakat petani memiliki mekanisme sendiri dalam mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi.

Perlu juga dikemukakan bahwa *land reform by leverage* bukan berarti petani memaksakan kehendaknya sendiri berhadapan dengan pemilik tanah atau negara, melainkan organisasi petani melakukan berbagai negosiasi dan advokasi untuk mempengaruhi kebijakan, baik di tingkat lokal maupun nasional agar kebijakan-kebijakan negara sesuai dengan masalah petani. Konsekuensinya, *land reform by leverage* memerlukan waktu panjang. Petani, melalui organisasi petani, harus melakukan *bargain* baik dengan pemilik tanah maupun dengan pemerintah dalam perumusan kebijakan

land reform dengan kekuatan yang mereka miliki. Organisasi-organisasi petani tersebut tidak hanya terlibat dalam proses politik agar kebijakan agraria sesuai dengan tuntutan petani, tetapi juga berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, tidak secara pasif menerima apapun yang diputuskan oleh negara. Artinya, ada titik temu antara kepentingan negara dan kepentingan petani.

Ada beberapa syarat yang perlu dipenuhi agar *land reform by leverage* dapat diwujudkan. ***Pertama***, adanya organisasi petani yang kuat. *Land reform by leverage* dilakukan atas dorongan dan tekanan organisasi petani. Untuk melakukan tekanan dibutuhkan organisasi petani yang kuat, baik di tingkat lokal tempat kebijakan operasional diputuskan maupun di tingkat nasional tempat kebijakan secara makro diputuskan.

Kedua, pemerintahan terdesentralisasi. Dalam sistem pemerintahan sentralistik, proses pengambilan keputusan dilakukan secara terpusat sehingga keberagaman lokal tidak terakomodasi. Oleh karena itu, dalam upaya menjaring aspirasi petani diperlukan pemerintahan desentralistik. Keputusan-keputusan mengenai *land reform* harus disesuaikan dengan kondisi lokal. Masalah petani bersifat lokal tentu saja memerlukan perlakuan lokal pula, sementara pemerintah tidak akan mampu menjangkau karakteristik lokal tersebut. Pengalaman beberapa negara yang melakukan *land reform* secara terpusat dan memberangus keberagaman menyebabkan kerugian, bukan kemajuan.

Ketiga, adanya *political representative* dari petani. *Land reform by leverage* hanya dapat diwujudkan di negara yang memiliki sistem politik demokratis. Keterwakilan politik dari berbagai kelompok masyarakat,

khususnya petani, dapat diakomodir di dalamnya. Dalam hal ini, petani baik melalui partai petani sendiri maupun melalui partai politik yang ada dapat menyalurkan aspirasinya.

RELEVANSI KRITIK POWELSON DAN STOCK DENGAN KONTEKS INDONESIA

Kritik yang dilontarkan Powelson dan Stock tampaknya sangat relevan dengan kondisi Indonesia dan terlihat jelas terutama sejak periode Pemerintahan Orde Baru. Pada masa itu, peran pemerintah sangat dominan dalam menentukan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan agraria. Sementara pada masa sebelumnya (Orde Lama), kebijakan agraria lebih merupakan hasil kompromi antara kedermawanan negara dan *political leverage* dari organisasi petani yang ada saat itu. UUPA 1960 sendiri terbentuk sebagai akibat dorongan berbagai organisasi petani yang ada di Indonesia sekaligus kedermawanan negara saat itu yang sangat anti kolonialisme. Oleh karena itu, orientasi kebijakan lebih menguntungkan petani, walaupun negara tetap memiliki posisi sangat penting. Akan tetapi, setelah pergantian kekuasaan pada pertengahan tahun 1960-an kedermawanan negara tidak dapat dilanjutkan dan kekuatan organisasi petani yang sudah ada justru dilemahkan.

Memasuki Pemerintahan Orde Baru, kebijakan-kebijakan agraria sepenuhnya merupakan cerminan dari watak otoritarian penguasa Orde Baru. Salah satu watak otoritarian tersebut tercermin dalam kebijakan Revolusi Hijau sebagai upaya pemerintah meningkatkan hasil produksi pertanian. Kebijakan Revolusi Hijau diterapkan tanpa penataan struktur penguasaan tanah terlebih dahulu. Pemerintah menerapkan berbagai program perbaikan infrastruktur, program kredit, penyuluhan dan berbagai

program intensifikasi lainnya. Dilihat dari hasilnya, Revolusi Hijau mampu meningkatkan produktivitas pertanian. Bahkan pada pertengahan tahun 1980-an Indonesia tercatat sebagai negara swasembada pangan. Apakah petani mendapatkan manfaat signifikan dari program Revolusi Hijau? Jawabannya ternyata tidak. Kebijakan Revolusi Hijau tanpa penataan struktur penguasaan tanah mengakibatkan semakin timpangnya struktur penguasaan tanah di pedesaan.

Program Revolusi Hijau hanya dapat dinikmati sekelompok kecil elit desa yang menjadi pendukung setia pemerintahan Orde Baru. Kelompok elit ini kemudian berhasil mengakumulasi keuntungannya tidak hanya pada sektor pertanian dengan cara memperluas penguasaan tanahnya tetapi juga mampu menjangkau dan menguasai sektor nonpertanian. Akibatnya, Revolusi Hijau hanya menimbulkan stratifikasi sosial yang lebih tajam, kepentingan petani pada umumnya tidak terjangkau. Untuk meningkatkan hasil produksi pertanian, pemerintah menentukan komoditas apa yang harus ditanam, kapan waktu penanamannya, jenis pupuk dan pestisida yang harus digunakan, memperkenalkan teknologi yang harus digunakan petani, menetapkan harga komoditas di pasaran, menentukan institusi kredit, pasar, dan sebagainya. Petani hanyalah objek yang harus memenuhi keinginan pemerintah memenuhi kebutuhan pangan masyarakat perkotaan.

Pada periode ini kondisi petani dan buruh tani terus menurun, bahkan banyak petani yang harus kehilangan tanahnya akibat pembangunan. Kita akan sangat mudah menemukan runtuhnya institusi-institusi sosial di pedesaan yang selama ini mampu menjaga keseimbangan kehidupan masyarakat pedesaan. Institusi kesejahteraan yang semula dilakukan lumbung desa diubah menjadi koperasi unit desa yang lebih merupakan perpanjangan tangan pemerintah memperlancar suplai produk pangan ke

perkotaan. Lagi-lagi, dalam hal ini yang diuntungkan adalah Pemerintah Orde Baru karena dengan kebijakan tersebut pemerintah telah berhasil meraih dukungan kelompok elit pedesaan dan berhasil mendinginkan suhu politik di perkotaan.

Program-program lain yang dapat dilihat di antaranya adalah kebijakan transmigrasi. Dalam program ini pemerintah memegang kendali utama dalam pemindahan penduduk miskin atau petani. Misalnya, dalam menentukan siapa yang berhak menjadi transmigran, pemerintah memilih orang-orang yang secara politis dianggap tidak membahayakan. Orang-orang yang "cacat" secara politis tidak dapat menjadi transmigran. Demikian pula dalam penentuan lokasi transmigrasi, pemerintah menetapkan sepenuhnya daerah mana yang akan dijadikan lokasi transmigrasi. Dalam banyak kasus, dominasi peran pemerintah telah membungkam masyarakat adat yang sebenarnya berhak atas tanah yang digunakan sebagai lokasi transmigrasi. Kelompok masyarakat adat tidak memiliki kemampuan untuk menolak keputusan pemerintah.

Manfaat dan kelanjutan program-program yang "dipaksakan" seperti ini patut dipertanyakan. Beberapa tahun terakhir, banyak transmigran yang dipaksa meningggalkan tanahnya karena ada kelompok masyarakat lain yang mengklaim tanah di lokasi transmigran merupakan tanah miliknya. Bahkan di beberapa daerah lain, banyak petani transmigran memilih pulang ke kampung asalnya karena lokasi transmigrasi tidak layak untuk mengembangkan usaha pertanian. Lagi-lagi kedermawanan negara tidak membuahkan hasil bagi petani.

Hal yang sama dapat kita lihat misalnya dalam pola-pola Perusahaan Inti Rakyat (PIR) yang seringkali diklaim pemerintah sebagai *land reform*.

Jika dilihat secara selintas, program ini seolah-olah mencerminkan kedermawanan pemerintah bagi masyarakat miskin dengan penyediaan tanah pertanian bagi mereka. Akan tetapi jika dilihat secara kritis, program tersebut sebenarnya merupakan suatu cara agar pemerintah dapat memperoleh bantuan dari lembaga donor internasional dengan dalih menyejahterakan petani. Bahkan di beberapa kasus, kebijakan ini lebih bernuansa politis untuk menempatkan orang-orang di daerah-daerah yang dinilai rawan secara politis. Kasus PIR Arso di Papua misalnya, memiliki bobot politis sangat besar dengan menempatkan petani di daerah perbatasan yang dianggap rawan secara politis daripada sebagai upaya menyejahterakan petani. PIR tersebut mengalami kegagalan karena secara ekonomis pengembangan kelapa sawit di daerah tersebut tidak tepat.

Dengan demikian, kebijakan-kebijakan agraria Orde Baru, baik dalam bentuk "redistribusi" tanah melalui program transmigrasi dan pola PIR yang kemudian diklaim sebagai *land reform*, maupun kebijakan peningkatan produktivitas pertanian lainnya lebih mencerminkan kepentingan pemerintah daripada sebagai upaya menyejahterakan petani. Keuntungan-keuntungan program pembangunan lebih banyak dinikmati pemerintah sehingga mereka mampu bertahan selama 32 tahun di atas penderitaan petani.

LAND REFORM BY LEVERAGE SEBAGAI ALTERNATIF

Perlu dikemukakan bahwa kebijakan agraria dewasa ini masih merupakan kelanjutan dari kebijakan agraria yang dijalankan Pemerintah Orde Baru. Oleh karena itu, masih jauh dari harapan bahwa kebijakan-kebijakan agraria akan lebih menguntungkan petani. Hal ini disebabkan beberapa hal. ***Pertama***, konfigurasi politik yang ada saat ini tidak mencerminkan

keterwakilan politik, terutama kepentingan petani. Sebagian besar (untuk tidak menyebut semuanya) partai politik besar pemenang pemilu yang ada di parlemen tidak memiliki agenda politik yang jelas tentang penguatan petani. Beberapa media massa mensinyalir bahwa partai politik lebih mementingkan kepentingan kelompoknya sendiri, bukan negara dan bukan pula petani. Akibatnya, tidak ada desakan dari kelompok-kelompok tersebut untuk memaksa pemerintah menjalankan program *land reform* yang menguntungkan petani.

Kedua, dominannya pendekatan pertumbuhan ekonomi dalam pembangunan. Dewasa ini di tengah terjadinya krisis ekonomi, orientasi pemerintah lebih pada mengatasi masalah-masalah makro, bukan mengurusi masalah yang dihadapi rakyatnya, termasuk petani. Bahkan dalam beberapa tahun terakhir ini kondisi petani semakin memburuk karena meningkatnya biaya produksi pertanian sementara harga hasil produksi pertanian di pasaran sangat rendah. Belum lagi kebijakan pemerintah membuka kran impor produk pangan menyebabkan petani menderita kerugian besar karena tidak mampu bersaing dengan produk asing.

Ketiga, pemerintahan yang sedang berkuasa saat ini tidak memiliki orientasi untuk memecahkan masalah agraria yang ada sehingga tidak memiliki komitmen untuk melakukan pembaruan. Salah satu indikasinya adalah pemerintah tidak memiliki komitmen untuk merespons TAP MPR IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pemerintah lebih cenderung memikirkan upaya mempertahankan kekuasaan dengan membangun aliansi strategis bersama aktor lain melalui proses-proses politik tidak transparan yang pada akhirnya merugikan kelompok miskin.

Keempat, tidak ada kekhawatiran ideologis jika pemerintah tidak melaksanakan *land reform.* Seperti telah dikemukakan di atas, negara melakukan *land reform* sebagai upaya mengurangi dampak politis jika *land reform* tidak dilaksanakan, terutama dikaitkan dengan pengaruh perkembangan ideologi komunisme. Ketika ideologi komunisme tidak lagi menjadi ancaman terbuka, terutama sejak runtuhnya tembok Berlin, maka kekhawatiran tersebut tidak ada. Oleh karena itu, tidak ada tekanan secara ideologis bagi pemerintah untuk melakukan *land reform*.

Kelima, tidak ada tekanan internasional untuk melakukan *land reform*. Berbeda dengan situasi pada pertengahan tahun 1960-an, ketika kekuatan internasional sangat menentukan pelaksanaan *land reform*, pada saat ini kekuatan dominan internasional justru cenderung anti *reform.* Bahkan kekuatan politik internasional dapat menolak kehendak negara berkembang melakukan *land reform*. Oleh karena itu, saat ini tidak ditemukan lagi faktor penentu "sukses" *land reform* seperti yang terjadi di Jepang, Korea dan Taiwan pada tahun 1960-an, yaitu keterlibatan asing.

Melihat gejala-gejala tersebut di atas, tidak ada alasan bagi petani untuk mengharapkan kedermawanan pemerintah menyelenggarakan kebijakan agraria yang lebih berpihak kepada petani. Oleh karena itu, *land reform by leverage* merupakan satu-satunya jalan mewujudkan keadilan agraria di Indonesia. Petani haruslah menjadi aktor utama yang mendorong perubahan kebijakan agraria dibantu berbagai aktor lain yang mampu mendesakkan perubahan kepada pemerintah baik pada tingkat nasional maupun daerah. Selama ini *land reform* (*by grace*) terjadi karena adanya berbagai kepentingan untuk memanfaatkan petani, baik dari partai politik, kepentingan internasional, dan lain-lain yang dapat memaksa negara untuk

melakukan perubahan kebijakan. Pada saat kekuatan dominan tersebut tidak ada maka petani lah yang harus memperjuangkannya.

OTONOMI DAERAH: PELUANG PELAKSANAAN *LAND REFORM* BY LAVERAGE

Pada Undang-Undang 22/1999 disebutkan bahwa kewenangan bidang pertanahan merupakan kewenangan daerah kabupaten/kota, sementara kewenangan pemerintah pusat dan propinsi hanya sebatas penentuan kebijakan standard berkaitan dengan pertanahan (lihat PP 25/2000). Konsekuensinya, daerah memiliki kewenangan penuh untuk menjalankan kebijakan agraria sesuai dengan masalah dan potensi yang dimiliki daerah tersebut. Hal ini memungkinkan terjadinya kebijakan agraria yang berbeda antara daerah yang satu dan daerah yang lain sebagai konsekuensi dari perbedaan karakter masing-masing.

Walaupun peluang itu ada, tampaknya *land reform* dan kebijakan-kebijakan agraria di tingkat kabupaten/kota yang lebih menguntungkan petani masih jauh dari harapan. Gejala umum yang terjadi di daerah saat ini adalah pemerintah daerah cenderung mengejar tingkat pertumbuhan pendapatan asli daerah dengan memprioritaskan program-program yang sekiranya akan memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah. Sementara *land reform* yang dipandang tidak akan memberikan kontribusi dalam jangka waktu dekat, tidak memperoleh perhatian. Oleh karena itu, agar kebijakan-kebijakan agraria di daerah dapat lebih menguntungkan petani maka *political leverage* dari organisasi petani di daerah kabupaten/kota mesti dilakukan. Organisasi petani di tingkat lokal harus terlibat langsung dalam proses-proses perumusan kebijakan agraria karena *land reform by leverage* tidak akan terwujud tanpa adanya tekanan dari petani itu

sendiri, baik secara langsung maupun melalui partai politik yang aspiratif terhadap petani. Kekuatan organisasi petani diwujudkan dalam upaya mempengaruhi proses perumusan kebijakan di tingkat kabupaten/kota yang lebih berpihak kepada petani. Demikian juga dalam implementasi program (*policy implementation*) *land reform* dilakukan dengan partisipasi penuh dari petani. Dengan demikian diharapkan semua kebijakan di tingkat lokal, baik menyangkut redistribusi tanah maupun kebijakan penunjang lainnya seperti kredit, pasar, penyuluhan dan sebagainya lebih berpihak pada kepentingan petani.

Organisasi petani merupakan kekuatan inti dalam mewujudkan kebijakan agraria yang berpihak kepada petani. Oleh karena itu, organisasi petani mesti membangun aliansi dengan kelompok strategis pendukung pembaruan, baik dengan dari partai politik yang mewakili kepentingan petani maupun dengan kelompok kepentingan yang mendukung aspirasi petani. Jika perlu, petani dapat mendorong terwujudnya partai lokal lebih aspiratif bagi petani — kalau memang tidak ada partai politik lain yang dapat menyalurkan aspirasi petani—, walaupun undang-undang kepartaian yang ada saat ini tidak memberikan kesempatan untuk itu. Sistem pemilihan umum secara distrik yang memungkinkan petani mengenal langsung wakilnya di parlemen merupakan salah satu pertimbangan keterwakilan politik petani. Demikian juga kepala daerah harus dimungkinkan dipilih secara langsung.

Land reform by leverage bukan berarti menegasikan peran pemerintah daerah. Peran mereka tetap krusial, terutama menyangkut fasilitasi dan keputusan-keputusan formal yang harus dilakukan pemerintah daerah. *Land reform by leverage* lebih ditujukan pada upaya mendorong pemerintah daerah melakukan *land reform* sesuai dengan aspirasi petani, bukan

menghilangkan perannya. Sebagai wujud dari *land reform* yang demokratis maka proses perumusan dan pelaksanaannyapun mesti didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, hak asasi manusia, berperspektif gender, dan partisipatif.

CATATAN AKHIR

Pada dasarnya inti dari gagasan *land reform by leverage* adalah upaya melibatkan petani secara langsung dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan agraria yang lebih berpihak pada mereka dan kelompok miskin (*pro poor policy*), khususnya di tingkat lokal. Masalahnya adalah bagaimana mendorong agar organisasi petani memiliki kapasitas memadai untuk terlibat secara aktif dalam proses politik tersebut. Pertanyaan ini penting karena kondisi organisasi petani di Indonesia sangat beragam dan secara umum masih sangat lemah, terlebih lagi di tingkat kabupaten/kota. Oleh karena itu, upaya berbagai pihak untuk melakukan berbagai penguatan organisasi petani di tingkat lokal menjadi kebutuhan mendesak. Penguatan organisasi petani bukanlah hal yang mudah mengingat petani tidaklah homogen. Petani memiliki kepentingan yang beragam, baik dari sisi tingkat penguasaan tanahnya, komoditasnya, maupun kepentingan-kepentingan politik lainnya.

Tawaran tentang *land reform by leverage* masih sangat terbuka. Oleh karena itu, pikiran dan tenaga masih harus dicurahkan agar gagasan tersebut dapat dikerucutkan pada tingkat praktis.

DAFTAR RUJUKAN

Donner, P. 1972. *Land Reform and Economic Development*. Middlesex, England: Penguin Books, ltd.

King, Russel. 1975. *Land Reform: A World Survey*. Colorado: Westview Inc.

Maxwell D. dan Keith Wiebe. 1998. *Land Tenure and Food Security: A Review of Concepts, Evidence, and Methods*. Madison: Land Tenure Center University of Wisconsin.

Powelson J. P. dan Richard Stock. 1987. *The Peasant Betrayed: Agricultural and Land Reform in the Third World*", Lincoln Institute of Land Policy.

Hariadi Kartodihardjo

HUTAN KEMASYARAKATAN DALAM BELENGGU PENGUASAAN SUMBER-SUMBER AGRARIA

PENDAHULUAN

Bentuk penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya hutan di Indonesia hingga kini sebenarnya masih mengacu ke UU No. 5 tahun 1967 mengenai Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Landasan hukum tersebut bukan hanya menjadi konsep kebijakan pengelolaan hutan yang telah berjalan selama ini, melainkan sudah menjadi jiwa para pengelola hutan yang kemudian menjadi salah satu sumber permasalahan ketika pembaruan pengelolaan hutan sudah menjadi tuntutan. Pembaruan yang dimaksud dan diuraikan dalam naskah ini lebih dititikberatkan pada pengembangan hutan kemasyarakatan.

Landasan hukum tersebut telah membentuk pengelolaan hutan skala besar, baik untuk hutan produksi misalnya dalam bentuk Hak Pengusahaan Hutan (HPH), maupun hutan konservasi misalnya dalam bentuk

Taman Nasional[1]. Implikasi nyata dari sistem pengelolaan hutan skala besar tersebut adalah tidak tercapainya tujuan "hutan lestari masyarakat sejahtera" yaitu inti dari berbagai visi pembangunan kehutanan yang telah dicanangkan, terutama bagi masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan. Dengan luas hutan negara sekitar 70% dari luas daratan di Indonesia, pastilah masalah demikian menjadi sangat signifikan untuk dipecahkan.

Dalam konsep kebijakan pengelolaan hutan yang telah berjalan, status hutan negara serta aspek penguasaan dan pemilikan hutan dianggap sudah selesai, atau setidak-tidaknya dianggap bukan menjadi sumber masalah. Orientasi pengelolaan hutan sejauh ini – sebagai landasan yang dinyatakan baik tertulis maupun lisan – hanya terfokus pada pemanfaatan, konservasi, dan perlindungan fungsi hutan, yaitu produksi, konservasi, dan lindung. Namun dalam praktiknya unsur pemanfaatan jauh lebih menonjol. Disinilah pentingnya mengupas kembali aspek penguasaan dan kepemilikan hutan yang kemudian dikaitkan masalah-masalah yang dihadapi, baik oleh penggerak pembaruan agraria maupun pembaruan pengelolaan sumber daya alam, khususnya hutan.

Untuk menyorot aspek pembaruan agraria dalam pengelolaan hutan, dalam tulisan singkat ini dikupas secara singkat orientasi pembaruan agraria dalam pengelolaan hutan, kebijakan pembangunan kehutanan, perkembangan terbentuknya hutan kemasyarakatan, serta aspek pemerintahan

[1] Pengukuran terhadap 320 HPH seluas 46,9 juta ha dengan menggunakan citra landsat April 1997 sampai Januari 2000 menunjukkan bahwa kerusakan hutan produksi mencapai 55 – 89%. Sedangkan hasil interpretasi foto udara dan citra radar (1996/1997) terhadap 42% (12,5 juta ha) dan 58% (17,4 juta ha) dari total areal hutan lindung dan hutan konservasi menunjukkan kerusakan kedua fungsi hutan tersebut masing-masing sebesar 46 % dan 38%.

dan birokrasinya yang dianggap sebagai sumber masalah. Kemudian dikaitkan dengan konsep-konsep agraria, terutama bersumber dari Gunawan Wiradi (2000, 2001) dan pemikiran beliau yang dikenal penulis melalui pertemuan-pertemuan singkat dalam satu tahun terakhir, serta dari gerakan-gerakan pembaruan agraria dan pembaruan pengelolaan sumber daya alam yang ada di lapangan.

Tulisan ini, tidaklah bisa disebut tulisan ilmiah. Penulis lebih banyak mengalirkan pemikiran dari pengalaman dan penelitian yang telah dilakukan dengan mengkaitkan berbagai informasi yang diperoleh dari masa pertemuan yang sangat pendek dengan para akademisi dan aktivis pembaruan agraria.

PEMBARUAN AGRARIA ATAU PEMBARUAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM?

Batasan dan Cakupan

Pembaruan agraria adalah penataan kembali atau penataan ulang, struktur pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah serta sumber daya alam lainnya, agar tercipta suatu struktur masyarakat yang adil dan sejahtera (Wiradi, 2001). Implementasi pengaturan agraria tidak terbatas pada pelaksanaan distribusi tanah dan sumber daya alam lainnya[2]. Pelaksanaan tersebut harus disertai dengan pengadaan infrastruktur penunjang seperti perkreditan, pendidikan dan latihan, pemasaran, penguatan kelembagaan adat dan lokal lainnya, agar dapat mendayagunakan tanah dan sumber

[2] Adalah keliru jika mengartikan agraria sebatas pertanian atau tanah pertanian. Agraria juga mencakup pedusunan, bukit, dan wilayah. Istilah sumber daya alam, lingkungan, tata ruang, tercakup dalam lingkup pengertian agraria (Wiradi, 2001).

daya alam lainnya yang tersedia. Oleh karena itu, landasan pelaksanaan pembaruan agraria adalah untuk mewujudkan kesejahteraan melalui kebijakan sosial (pemerataan) dengan mempertimbangkan kebijakan ekonomi (produksi) yang selaras dengan budaya serta didukung hukum dan politik. Atas dasar tujuan umum tersebut maka muatan konkret pengaturan agraria adalah mengatur ulang alokasi penyediaan tanah dan sumber daya alam lainnya, menata ulang status dan luas pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya, serta mengatur ulang tata cara perolehan tanah dan sumber daya alam lainnya.

Ditinjau dari wujudnya secara fisik, sumber daya alam dapat berupa tanah, air, udara, mineral dan energi, serta seluruh jenis tumbuhan dan binatang, termasuk mikro organisme. Pelaksanaan pemanfaatan dan konservasi sumber daya alam bagi kesejahteraan masyarakat berpegang pada tiga prinsip sekaligus yaitu kesejahteraan, keadilan, dan berkelanjutan. Oleh karena itu, tinjauan atas sumber daya alam tersebut setidaknya dapat dilihat dari dua sisi. *Pertama*, hubungan antarkelompok pelaku sosial dengan sumber daya alam serta hubungan antara manusia dan berbagai wujud sumber daya alam. Hubungan-hubungan tersebut sebenarnya adalah sifat penguasaan manusia serta pemanfaatan sumber daya alam yang dicakup dalam pengertian agraria. Dengan demikian, pengertian agraria tidak terbatas pada aspek fisik tanah dan sumber daya alam lainnya, di dalamnya termasuk aspek-aspek penguasaan manusia dan pemanfaatan sumber daya alam tersebut. Dalam hal ini sejalan dengan pemikiran Wiradi (2001)[3] .

Kedua, hubungan yang terjadi secara alami antarwujud sumber daya alam mempunyai manfaat untuk memelihara integritas masyarakat, habitat

[3] Lihat catatan kaki no. 3.

dan ekosistem biologis, serta menunjang proses ekologis penting seperti pembentukan zat hara, arus dan penyerapan limbah, migrasi satwa, serapan dan aliran air, dan lain-lain. Hubungan-hubungan ini terjadi di dalam wilayah-wilayah yang secara alami terbentuk, seperti wilayah daerah aliran sungai, wilayah habitat satwa, wilayah pesisir dan pulau kecil, wilayah ekosistem lahan basah, ekosistem lahan kering, savana, dan sebagainya yang masing-masing mempunyai kondisi dan karakteristik tersendiri.

Dalam pengelolaan sumber daya alam, pengetahuan mengenai keterkaitan dan ketergantungan antarwujud sumber daya alam di dalam wilayah-wilayah tersebut sangat penting, terutama untuk memperoleh informasi seberapa besar daya dukung sumber daya alam yang dimanfaatkan, serta wilayah-wilayah mana yang perlu ditetapkan sebagai wilayah tujuan utama konservasi maupun produksi. Mengingat dalam pengelolaan sumber daya alam memerlukan biaya sekaligus manfaat maka hubungan antarkelompok pelaku sosial yang antara lain ditentukan oleh hak-haknya terhadap sumber daya alam, akan menentukan "siapa mendapat apa" dalam pengelolaan sumber daya alam tersebut. Oleh karena itu, apabila prinsip-prinsip kesejahteraan, keadilan, dan berkelanjutan diterapkan, pembaruan agraria menjadi syarat utama dalam pengelolaan sumber daya alam.

Sejalan dengan pelaksanaan pembaruan agraria tersebut, keterbatasan daya dukung sumber daya alam harus dipertimbangkan. Oleh karena itu, pengaturan ulang sistem pengelolaan sumber daya alam, tidak terbatas pada pengalihan hak (*bundle of rights*), tetapi juga harus diikuti pengaturan hak yang dimiliki masyarakat. Hak yang perlu diatur adalah hak untuk menentukan bagaimana lahan dan sumber daya alam lainnya dimanfaatkan. Misalnya, petani-petani yang mempunyai lahan di wilayah hulu sungai dengan kondisi tanah miring hendaknya menanam tanaman

keras selain tanaman semusim yang mempunyai fungsi konservasi lahan agar petani-petani yang mempunyai lahan di hilir terhindar dari banjir atau kekeringan. Sistem insentif juga perlu disediakan bagi petani di hulu. Oleh karena itu, hubungan antarkelompok masyarakat, infrastruktur ekonomi, serta mekanisme pelaksanaan yang memungkinkan terjadinya proses pengambilan keputusan dan kesepakatan bersama harus diberi ruang seluas-luasnya. Dalam kaitan ini, untuk wilayah yang lebih luas dengan kebutuhan yang lebih beragam, seperti kebutuhan mempertahankan kehidupan satwa langka, keanekaragaman hayati, ekosistem pulau kecil, dll. diperlukan wadah kerja sama yang lebih luas cakupannya, misalnya wilayah bioregion[4].

Ketidak-identikan

Berdasarkan uraian di atas, secara substansial, pembaruan agraria dengan pembaruan pengelolaan sumber daya alam sebenarnya sama dalam menentukan arah tujuannya, yaitu mencapai kesejahteraan, keadilan, dan keberlanjutan. Namun apa yang dapat diamati di permukaan, menunjukkan ketidak-identikan berikut.

Penekanan pembaruan agraria – dalam praktiknya – lebih menukik pada penataan ulang struktur pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah. Gerakan pembaruan agraria lebih berlandaskan pada kepentingan kelompok masyarakat sebagai kumpulan individu-individu yang harus memperoleh hak memiliki, menguasai, dan menggunakan tanah sebagai faktor

[4] Wilayah geografis yang memiliki kesamaan ciri iklim, tanah, flora, fauna asli dan pola interaksi manusia dengan alam yang menggambarkan integritas sistem alam dan lingkungan serta kondisi kesadaran untuk hidup di wilayah tersebut. Bioregion memadukan ekosistem darat, pesisir dan laut, termasuk ekosistem pulau kecil, dengan masyarakat dan kebudayaannya dalam konteks ruang.

produksi. Dalam kaitan dengan perkembangan investasi usaha besar dan kapitalisme, gerakan agraria lebih memandang ancaman terhadap kekuatan modal dan politik dibaliknya terhadap hak-hak individu tersebut.

Apa yang terlihat di permukaan seperti ada anggapan bahwa sumber daya alam, dalam hal ini tanah, bersifat *incompatible*[5]. Gerakan pembaruan agraria telah terjadi ratusan tahun lamanya sehingga mempunyai landasan filosofis, sejarah, dan konsep yang sangat matang. Disamping itu, pembaruan agraria lebih mencari momentum (periode) jangka pendek untuk segera dapat menyelesaikan penataan ulang struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah.

Titik tolak pembaruan pengelolaan sumber daya alam, khususnya hutan, lebih diakibatkan terjadinya kerusakan sumber daya hutan dan lingkungan hidup. Hal ini dilandasi suatu prinsip yang menganggap bahwa sumber daya hutan bersifat *joint impact goods*[6], yang juga menentukan kesejahteraan antargenerasi. Gerakan pembaruan sumber daya hutan, yang lebih berlandaskan pada kepentingan publik tersebut, terjadi mulai akhir tahun 1980-an. Dengan pemerintahan yang represif di era itu maka orientasinya

5 Dua atau tiga aktivitas dikatakan memiliki sifat inkompatibilitas jika satu aktivitas dipilih, maka aktivitas lainnya tidak dapat disertakan. Satu aktivitas mengeluarkan secara utuh aktivitas lain. Apabila tanah dikuasai A, maka B secara utuh keluar dari aktivitas yang bisa dilakukan dan segala bentuk akibat atas penggunaan tanah yang telah dikuasai A. Dalam kaitan ini tidak dibicarakan adanya keterbatasan daya dukung dan berbagai bentuk dampak (eksternalitas) akibat dimanfaatkannya tanah oleh A terhadap pihak lainnya. Penjelasan lebih lengkap mengenai karakteristik *incompatible goods* dapat dilihat di Schmid (1987).

6 Yang dipentingkan bukan jumlah yang memanfaatkan, melainkan siapa yang akan melakukan investasi apabila sumber daya alam telah rusak. Penjelasan lebih lengkap mengenai karakteristik *joint impact goods* dapat dilihat di Schmid (1987).

hanya bisa sebatas tuntutan perubahan manajemen pengelolaan sumber daya hutan[7].

Ketika perkembangan investasi usaha besar terbukti tidak mampu mempertahankan pelestarian sumber daya hutan dan berbagai program sosial kehutanan (*social forestry*) gagal mencapai tujuannya, orientasi pembaruan pengelolaan sumber daya hutan barulah melihat masalah ketidak adilan dalam penguasaan, pemilikan, dan penggunaan sumber daya hutan. Tuntutan pengakuan hak masyarakat adat dan lokal lainnya pun diperjuangkan melalui berbagai momentum.

Adanya klaim negara atas penguasaan hutan, laut, serta bahan mineral dan energi –sebagai implementasi UU Sektoral yang terbit di akhir tahun 1970-an – menyebabkan tema agraria secara empiris menjadi di luar sumber daya alam yang dikuasai negara dan dipersempit menjadi tanah. Aspek pertanahan kemudian ditangani oleh lembaga yang terpisah dengan sektor. Keadaan demikian mempunyai kontribusi pemisahan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Titik Temu Masalah Birokrasi

Sistem pengelolaan hutan yang telah berjalan bukan hanya tidak dapat mempertahankan pelestarian hutan, melainkan juga telah menjadikan institusi publik dan birokrasi pengelola hutan serta usaha kehutanan baik yang dikelola oleh swasta maupun BUMN sebagai tempat memperkaya diri dengan cara tidak melaporkan hasil eksploitasi hutan kepada negara.

---

7 Di era ini pendekatan pembinaan masyarakat desa hutan (PMDH) oleh pemegang HPH dan program tumpangsari yang dilakukan para pesanggem oleh Perum Perhutani dianggap memadai.

Kongkalikong antara birokrat pengelola hutan dan para pengusaha selama 22 tahun terakhir diperkirakan telah ditopang eksploitasi kayu dari hutan alam dan dana yang tidak dilaporkan rata-rata sebesar 12,8 juta m^3 per tahun. Untuk itu negara kehilangan material kayu senilai US $ 1,3 trilyun per tahun. Selama 22 tahun negara juga telah kehilangan Pajak Sumber Daya Hutan dan Dana Reboisasi masing-masing sebesar US$ 239 juta dan US$ 311 juta per tahun[8].

Bukan hanya itu saja, berdasarkan hasil survey Tim Sucofindo dan Deperindag di Propinsi Riau, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, dan Papua pada akhir tahun 2001, selama setahun terakhir masa transisi pelaksanaan otonomi daerah telah terjadi ketidakpastian kebijakan pengelolaan hutan yang menyebabkan peningkatan biaya transaksi pengusahaan hutan alam hampir dua kali lipat menjadi antara Rp 267.600 per m^3 dan Rp 290.500 m^3 log. Hasil survey tersebut sekaligus menunjukkan bahwa sistem pengelolaan hutan yang berjalan selama ini tidak mungkin mampu melestarikan sumber daya hutan. Sebab untuk mempertahankan usaha eksploitasi hutan harus dilakukan *over cutting* – melebihi jatah produksi yang ditetapkan pemerintah – karena tingginya biaya produksi.

Longgarnya peran birokrasi dalam pengelolaan hutan negara menyebabkan posisi pemerintah dalam melaksanakan kontrol pemanfaatan sumber daya hutan sangat lemah. Pemerintah sebagai pemegang kendali atas izin dan sahnya berbagai aktivitas yang mempunyai implikasi langsung terhadap pendapatan para pemegang hak pengusahaan hutan, menerapkan hubungan

---

[8] Diperoleh dari naskah berjudul "Structural Problems in Implementing Forestry Policies" oleh Hariadi Kartodihardjo (2002) dalam buku berjudul *Which Way Forward : People, Forest, and Policy Making in Indonesia*. CIFOR.

subordinasi – bahkan seperti atasan-bawahan – dengan pemegang hak. Pemerintah menjadi eksklusif, tertutup, dan secara administratif sangat kuat, serta menjadi penentu utama baik buruknya pengelolaan hutan. Birokrat atas nama pemerintah bisa melakukan tekanan kepada pemegang hak. Akan tetapi pemerintah sebagai representasi kepentingan publik menjadi sangat lemah. Ketika pemegang hak melakukan kompensasi tekanan personal birokrat dengan cara menebang kayu di hutan secara berlebih (*over cutting*), pemerintah sebagai institusi publik tidak mampu berbuat apa-apa[9].

Sistem pengelolaan sumber daya hutan pada akhirnya turut membangun budaya perizinan dengan kelimpahan pendapatan pribadi bagi para *free riders* dan terus-menerus mengungkung buruknya kinerja pengelolaan hutan di lapangan hingga saat ini. Orientasi kebijakan kelembagaan negara dalam bentuk sektor-sektor, serta kini terdapat penguatan peran dinas-dinas di daerah dalam rangka otonomi daerah, pada umumnya masih berpegang pada sistem pengelolaan sumber daya alam sebagaimana yang berjalan sebelumnya (*status quo*).

Berbagai penelitian dan studi mengenai institusi pengelolaan sumber daya hutan yang dilakukan sejak pertengahan awal tahun tahun 1990-an mengungkapkan bahwa rusaknya hutan dan daya dukung lingkungan bukanlah semata-mata akibat adanya motif mencari keuntungan melainkan juga akibat ketidakjelasan sejumlah hak (*bundle of rights*) bagi usaha komersial maupun hak masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan. Oleh karena itu, pemecahan masalah pelestarian sumber daya hutan

---

9 Uraian lebih detail mengenai kinerja pengelolaan hutan alam dapat dilihat dalam Kartodihardjo (1998).

harus memastikan terjadinya pembaruan struktur penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan sumber daya alam atau sumber-sumber agraria. Sebaliknya, untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat atas penguasaan, pemilikan, pemanfaatan, dan penggunaan sumber-sumber agraria dalam pengelolaan hutan terbentur pada bangunan sistem pengelolaan hutan yang kini terbungkus budaya birokrasi dan kekuasaan dari uang atas "kelimpahan[10]" dari eksploitasi hutan alam. Pengupasan kedua masalah tersebut akan bertemu pada hal mendasar yang sama yaitu substansi peraturan-perundangan yang ada, kebijakan publik, serta birokrasi yang menjalankannya.

HUTAN KEMASYARAKATAN SUBORDINASI PENGELOLAAN HUTAN

Kongres Kehutanan Sedunia Ke VIII tahun 1978 di Jakarta menetapkan sebuah tema "f*orest for people*". Tema tersebut dirinci lebih lanjut menjadi *"forestry for local community development", "forestry for food", "forestry for employment promotion", "forestry for quality of life"* dan *"forestry for industrial development"*. Setelah kongres itu *"forestry for local community development"* menjadi kebijakan baru FAO yang merupakan penegasan orientasi pembangunan bagi rakyat dengan tujuan meningkatkan taraf hidup penduduk pedesaan, mengikutsertakannya dalam proses pengambilan keputusan yang langsung mempengaruhi penghidupannya, serta mengubah mereka menjadi warga negara dinamis dan mampu memberikan sumbangan lebih luas. Negara-negara ~~berkembang menjab~~arkan rincian tema kongres kehutanan tersebut, sesuai

[10] Kelimpahan yang dimaksud di sini tidak benar-benar melimpah, melainkan terjadinya sumber daya dengan akses terbuka (*open access resources*) akibat lemahnya institusi yaitu pengaturan dan penegakan hak–hak yang diperlukan. Akibatnya, klaim hutan negara (*state property*) secara *de facto* menjadi hutan tanpa pemilikan (*nobody property*).

kondisi masing-masing. Penjabaran ini kemudian melahirkan istilah-istilah seperti *agroforestry, social forestry, community forestry*. Di Indonesia sendiri dikenal istilah-istilah *prosperity approach*, Pembinaan Masyarakat Desa Hutan (PMDH), Hutan Kemasyarakatan (HKm), dll.

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi tema *forest for people* adalah terjadinya ketimpangan alokasi hasil-hasil pembangunan kehutanan. Ini lebih jelas apabila diperhatikan bagaimana penjabaran-penjabaran yang dilakukan, terutama setelah FAO secara eksplisit mengangkat kata *"local community"* sebagai bentuk kebijakan, yang dapat diartikan sebagai sebuah kepastian adanya keberpihakan. Langkah seperti ini bukanlah sesuatu yang baru, apabila dilihat kembali sejarah, sistem pengelolaan hutan di Indonesia dipengaruhi ajaran Jerman yang dibawa Dirk Van Hogen Dorp ke Indonesia. Ajaran Jerman berkembang sejak zaman Keltik dan Roma di Bavaria, Austria. Ketika itu, hak-hak istimewa rakyat setempat untuk mengambil hasil hutan untuk menunjang kehidupannya, secara berangsur-angsur dibeli para tuan tanah yang berkuasa dan didukung pemerintah (Kartasubrata, 1988). Ajaran itu sejak semula telah memisahkan antara pelaksanaan pengelolaan hutan dan aktivitas mata pencaharian masyarakat.

Pengertian *agroforestry* dapat diartikan sebagai perpaduan pengelolaan hutan dan pertanian dalam suatu lokasi tertentu. Oleh karena itu, penyelenggaraan *agroforestry* mempergunakan teknologi yang mengatur pengembangan dua jenis komoditas pada lahan yang sama, yaitu komoditas kayu dan komoditas pertanian. Kemudian ditetapkan sejumlah *insentif* sehingga pengelola hutan dan masyarakat yang dilibatkan dapat memperoleh manfaat seoptimal mungkin.
Sementara *Hutan Kemasyarakatan*(HKm), yang utama dikembangkan

pemerintah, hanyalah sebagai alat/instrumen dan bukan konsepsi[11] untuk mengembalikan fungsi ekonomi hutan bagi masyarakat yang tinggal di dalam dan/atau di sekitar hutan. (Masalah ini lebih detail diuraikan dalam sub-bab berikutnya). Apabila perbaikan konsepsi pembangunan kehutanan tidak diwujudkan, atau dengan kata lain pengembangan HKm ada dalam konsepsi pembangunan kehutanan yang "*given/status quo*", berarti pengembangan taraf hidup masyarakat lokal masih ditempatkan sebagai subordinasi dari pembangunan kehutanan itu sendiri.

Hkm yang hanya sebagai alat/instrumen, mempunyai keterbatasan untuk dapat mengatur pilihan teknologi[12] dan pilihan bentuk *insentif* sehingga pesertanya mempunyai batas kewenangan (*jurisdictional boundary*) yang senantiasa tidak mencukupi. Kelemahan program Hkm juga terjadi akibat belum jelasnya konsepsi pembangunan kehutanan dalam memposisikan kelembagaan masyarakat (*social capital*). Masih rendahnya proses pengambilan keputusan yang benar-benar berasal dari aspirasi masyarakat lokal, telah menyebabkan pelemahan kelembagaan masyarakat lokal. Di sini tercermin adanya suatu pandangan bahwa peningkatan kesejahteraan masyarakat bisa dicapai hanya melalui peningkatan pendapatan. Pandan-

---

11 *Konsepsi* adalah suatu kerangka dasar pemikiran tentang penetapan tujuan dan penetapan proposisi-proposisi yang menjadi dasar atau faktor-faktor yang dipertimbangkan dalam mencapai tujuan, sehingga dipenuhi seluruh kondisi yang diperlukan (*neccessary condition*) dan kondisi yang mencukupinya (*sufficient condition*) agar tujuan tersebut dapat dicapai. Tujuan yang telah ditetapkan dengan menggunakan konsepsi tertentu, dapat dicapai dengan menggunakan cara atau "alat/instrumen" yang berbeda. Sebaliknya dengan meng-

gan tersebut terbukti tidak terwujud[13].

Apabila dalam pelaksanaan pembaruan kebijakan kehutanan, hak-hak masyarakat terhadap sumber daya hutan atau sumber-sumber agraria dibatasi dalam lingkup pelaksanaan manajemen hutan maka tidak akan dapat diwujudkan ikatan sosial serta tidak dapat diwujudkan ruang untuk menggantungkan fungsi-fungsi publik, karena hubungan antara masyarakat dan sumber daya hutan hanya dikonstruksikan sebatas faktor produksi[14]. Jika demikian, hutan kemasyarakatan akan runtuh di tengah jalan. Argumentasi lainnya adalah karena kelembagaan lokal adalah juga sebagai suatu "modal" yang menjadikan tatanan kehidupan ekonomi masyarakat dapat mencapai efisiensi dan keadilan. Efisien karena biaya transaksinya[15] minimum, adil karena mengandung unsur moral (Anwar, 1995).

INOVASI KEBIJAKAN DALAM BELENGGU HUKUM DAN BIROKRASI

Berdasarkan uraian di atas, untuk mendorong terwujudnya HKm, pembangunan kehutanan harus dipandang sebagai perubahan terencana (*plan change*) menuju perbaikan kondisi (lebih baik) yang disepakati bersama.

---

13 Beberapa program HKm yang dijumpai di Propinsi Jambi dan program *Social Forestry Development Program* (SFDP) di Kalimantan Barat menunjukkan hal tersebut.

14 Dalam Peraturan Pemerintah No. 34/2002 mengenai Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, HKm diletakkan dalam kerangka izin pemanfaatan komoditas dari sumber daya hutan baik berupa kayu atau bukan kayu. Hal tersebut menunjukkan bahwa kerangka pemikiran yang digunakan adalah sumber daya hutan dianggap sebagai faktor produksi semata.

15 Dalam kaitan ini biaya transaksi merupakan pengorbanan untuk menyusun aturan

Dengan pandangan pembangunan kehutanan seperti itu, dua sasaran pokok yang perlu menjadi perhatian adalah *pertama*, bagaimana kesepakatan itu dibuat dan tentang apa. *Kedua*, persyaratan apa yang harus diwujudkan agar pemerintah dan masyarakat dapat menjalankan kesekapatan yang telah dirumuskan tersebut.

Langkah pertama memerlukan proses yang menentukan bagaimana kesepakatan itu dibuat. Oleh karena itu, baik legislatif maupun eksekutif memegang peranan penting untuk melaksanakan tugasnya agar dapat menangkap masalah riil di lapangan serta aspirasi masyarakat secara menyeluruh. Terjadinya pembelokan arah perjalanan pembangunan kehutanan antara lain disebabkan oleh kurangnya perhatian terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam memahami esensi pentingnya perwakilan dan perlunya memahami prinsip-prinsip detail peraturan atau prosedur yang harus dijalankan. Akibatnya, semakin banyak peraturan bukan semakin melancarkan jalannya pembangunan kehutanan, melainkan semakin menambah permasalahan.

Inovasi pengembangan hutan kemasyarakatan saat ini dihambat oleh pendekatan kebijakan garis lurus (*linear approach*) yang terkungkung pada pasal-pasal undang-undang atau peraturan pemerintah tanpa disertai penjabaran yang inovatif. Dengan rujukan peraturan perundangan yang nyata-nyata tidak menunjukkan kejelasan (*clarity)* dan keefektifan kerja *(workability*) untuk memecahkan masalah di lapangan maka kebijakan tersebut tidak akan berjalan. Dalam kaitan ini secara khusus dibahas hambatan pengembangan HKm dan kebijakan yang berkaitan dari PP No 34/2002 mengenai Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, sebagai

berikut:

1. Dalam PP tersebut seluruh pemanfaatan hasil hutan diperoleh masyarakat melalui izin. Khusus untuk pemanfaatan kayu baik dari hutan alam maupun dari hutan tanaman, izin diperoleh dari proses pelaksanaan lelang. Kontradiksi muncul ketika HKm menjadi program pemberdayaan melalui pengelolaan hutan oleh masyarakat. Apabila yang dimanfaatkan masyarakat adalah kayu maka masyarakat yang belum berdaya harus berkompetisi dengan pihak lain (usaha swasta) yang lebih kuat untuk memperoleh izin pemanfaatan. Dengan demikian, PP No. 34/2002 menempatkan masyarakat pada hak dan batas yurisdiksi yang tidak pernah pasti dan tidak pernah cukup untuk melakukan pengelolaan sumber daya hutan sebagai sumber-sumber ekonomi dan kesejahteraannya.
2. Pemberdayaan masyarakat apabila tidak dapat langsung dilaksanakan pemerintah, akan lebih baik bila dilaksanakan BUMN yang mempunyai kelenturan dalam menjalankan program-program sosial daripada oleh swasta. Namun dalam PP tersebut BUMN Kehutanan yang melakukan pengelolaan hutan tidak dapat melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan publik. Dengan kenyataan seperti itu pengembangan HKm pastilah sangat jauh dari harapan untuk mewujudkan penguatan kelembagaan (ekonomi) lokal sebagaimana diuraikan di atas. PP 34/2002 sebagai landasan kebijakan HKm akan memundurkan kembali seperti kebijakan PMDH sebelumnya, yang diketahui tidak banyak membawa manfaat.

Adanya kelemahan dalam proses pembuatan kebijakan nyata-nyata telah menimbulkan banyak masalah. Dalam pengembangan HKm masalah yang sudah terlihat adalah inkonsistensi antara tujuan kebijakan, instrumen yang

digunakan, dan tentunya hasil yang dicapai.

Langkah kedua untuk melakukan perubahan terencana (*plan change*) adalah penyiapan prakondisi dalam setiap pelaksanaan suatu kebijakan. Dalam pengembangan HKm, tiga unsur pokok sebagai prakondisi adalah:

1. Pandangan yang sama antara pemerintah pusat dan daerah terhadap keberadaan dan peran kelembagaan ekonomi masyarakat lokal. Kelembagaan ini harus dipandang sebagai aset produktif, seperti aset produktif lainnya, yang dapat mendorong anggota masyarakat untuk bekerjasama menurut aturan tertentu yang disetujui dalam rangka meningkatkan peran anggota-anggotanya, maupun produktivitas masyarakat secara keseluruhan (Anwar, 1995). Divergensi langkah di antara lembaga-lembaga pemerintah sendiri dapat menjadi sumber konflik kebijakan dan menjadi kontra produktif terhadap penguatan kelembagaan masyarakat tersebut.
2. Kepastian hak (*bundel of rights*) bagi peserta, baik hak menggunakan sumber daya yang ada (*usefruct right*) maupun hak pengelolaan sumber daya hutan (*territorial right*). Dalam bukunya *Rich Forest-Poor People* :*Resources Control and Resistance in Java*, Nancy L. Peluso, menyitir pernyataannya E.P. Thompson, Whigs dan Hunters, sebagai berikut:

   "....Claim and counterclaim had been ***the condition of forest life for centuries ..... Farmers and forest officers had rubbed along together, in a state of running conflict, for many decade and they were to continue to so for many more .....What was it issue was not land use but who used the land : that is power and property right....."***
3. Penyiapan serangkaian pendidikan dan penyediaan infrastruktur ekonomi masyarakat guna menyambut transformasi dan perubahan-perubahan yang kecepatannya bergantung pada kemampuan

masyarakat**.**

Penelusuran lebih jauh tentang kebijakan kehutanan di Indonesia, termasuk dalam pengembangan HKm, membawa kita pada sumber-sumber kelemahan kebijakan dan perumusannya, yaitu:

1. Kurangnya pengertian pembuat kebijakan tentang mekanisme kerja alat/instrumen dan insentif di dalam alat/instrumen yang dipakai, serta tentang *setting* yang menjadi prakondisi bagi keampuhan alat/instrumen tersebut.
2. Sumber kelemahan lainnya adalah adanya sikap *rent seeking*, sehingga isi kebijakan sudah ditargetkan hasilnya bagi kepentingan pembuatnya**.**

PENUTUP

Apabila Hkm atau sebutan lainnya dalam pelaksanaan program pembaruan pembangunan kehutanan dijalankan, dan program tersebut hanya sebagai alat/instrumen manajemen hutan, maka tujuan jangka panjang pembangunan kehutanan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat akan sulit dicapai. Pembaruan struktur penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan sumber daya hutan atau sumber-sumber agraria haruslah menjadi landasan utamanya. Hambatan hukum untuk melaksanakan pembaruan agraria dalam pengelolaan hutan tersebut saat ini sangat nyata terjadi. Oleh karena itu jika landasan peraturan-perundangan yang digunakan tidak diubah, maka yang diperlukan adalah inovasi kebijakan. Dalam kaitan ini maka peran birokrasi menjadi sangat sentral. Masalah inovasi kebijakan dan hambatan birokrasi inilah yang kemudian perlu dijadikan objek kajian

untuk pembenahan masalah pembaruan pengelolaan sumber daya hutan atau sumber-sumber agraria dalam pembangunan kehutanan.

DAFTAR RUJUKAN

Anwar, A. 1995. *Beberapa Proposisi Kelembagaan Agribisnis Pedesaan*. Bahan seminar Hasil Penelitian Agribisnis di Biro Perencanaan. Jakarta: Departemen Pertanian.

Kartasubrata, J. 1988. *Tinjauan tentang Pelaksanaan Program Social Forestry di Indonesia*. Bogor: Senat mahasiswa Fahutan IPB.

Kartodihardjo, H. 2002. "Structural Problems in Implementing Forestry Policies" dalam buku *Which Way Forward: People, Forests, and Policy Making in Indonesia*. CIFOR.

_____. 1998. *Peningkatan Kinerja Pengelolaan Hutan Alam Produksi Melalui Kebijakan Penataan Institusi*. Disertasi. Program Pascasarjana. IPB.

Peluso, L.N. 1992. *Rich Forest,Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Oxford: University of California Press.

Schmid, A. 1987. *Property, Power, and An Inquiry into Law and Economic*. New York: Praeger.

Wiradi, G. 2001. *Reforma Agraria sebagai Basis Pembangunan*. Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Arah Kebijakan Nasional mengenai Tanah dan Sumber daya Alam lainnya oleh KSPA, Pokja PSDA, dan KPA, 20-23 Agustus 2001 di Bandung.

_____. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Jakarta: Insist Press

HS Dillon

SEKELUMIT TENTANG PRIBADI, PEMIKIRAN, DAN PERJUANGAN SEORANG SAHABAT

Merupakan suatu kehormatan bagi saya dapat berpartisipasi menorehkan tulisan pada buku **Menuju Keadilan Agraria** yang disusun dalam rangka memperingati hari ulang tahun Gunawan Wiradi yang ke-70. Pertama kali saya bertemu Gunawan Wiradi pada tahun 1974, ketika "magang" di Survey Agro-Ekonomi (SAE), Bogor. Kelompok SAE ini dibimbing oleh Prof. Sajogyo, sebagai *intelectual leader*-nya, (yang juga menjadi guru sekaligus sahabat saya). Ketika itu kami sedang melaksanakan proyek *"Rural Dynamics Study"* di daerah aliran Sungai Cimanuk. Kalau tidak salah, pada waktu itu Gunawan Wiradi menjadi Sekretaris Pelaksana Proyek dan saya menjadi Wakil Sekretaris. Sejak saat itulah saya bersentuhan dengan seorang Gunawan Wiradi, baik secara pribadi maupun pemikiran, hingga kemudian menjelma menjadi hubungan persahabatan. Gunawan Wiradi yang saya kenal adalah pribadi bersahaja serta konsisten dalam memperjuangkan ideologi yang diyakininya. Barangkali itulah yang membuat dirinya

tidak terlalu mementingkan kebutuhan-kebutuhan materi dan jabatan, (atau justru karena sikapnya itulah dia tidak diberi kesempatan untuk memperolehnya).

Salah satu yang menarik adalah sekalipun kami berbeda, Wiradi sebagai sosiolog dan saya sebagai ekonom, tetapi kami bisa bertemu ketika berbicara mengenai masalah nasib rakyat karena kami bisa sama-sama memahaminya dari sudut pandang ekonomi-politik dan HAM, *Cue Bono*? Itulah kata kuncinya. Kami sering membahas masalah-masalah mendasar, seperti masalah "modernisasi" dan marjinalisasi rakyat. Bahkan ia juga pernah berusaha "mengkulturisasi" saya supaya adaptif terhadap lingkungan sosial-budaya dan saya dapat menghargai itu sekarang. Pada tahun 1975 kami berdua menjadi *Fellow A/D/C* sehingga kami bisa meneruskan studi di tempat berbeda. Gunawan Wiradi berangkat ke Penang, Malaysia, untuk mengambil gelar master sosiologi pedesaan di University of Penang Malaysia (UPM). Setahun kemudian, pada tahun 1976, saya berangkat ke Amerika Serikat untuk studi S 3 Ekonomi Pertanian, di Cornell University, Ithaca, New York. Sepulang dari Cornell pada tahun 1984, saya menjenguk Wiradi di Bogor (tentu saja ia sudah lebih dulu kembali dari Penang) yang masih tetap berada di SAE, padahal banyak rekan lainnya memilih menjadi pegawai negeri di Departemen Pertanian.

Tokoh kita yang satu ini memang cukup dikenal luas sebagai pejuang sekaligus pemikir pembaruan agraria di tanah air. Lebih dari separuh usianya telah diabdikan untuk mewujudkan cita-cita terselenggaranya pembaruan agraria di negeri yang sangat dicintainya ini. Pembaruan agraria diyakininya, sebagaimana halnya saya, sebagai sebuah jalan pemecahan masalah klasik bangsa, yaitu masalah ketidakadilan struktural. Masalah ini adalah warisan *stelsel* feodalisme dan kolonialisme yang belum pernah

terkoreksi, walaupun upaya *menjebol-membangun* pernah dilakukan di masa lalu melalui UUPA 1960, UUPBH 1960, dan UU *Land Reform* 1960. Semangat *menjebol* ketidakadilan struktural dan *membangun* keadilan struktural inilah yang melatari semangat "ideologi" pembaruan agraria Gunawan Wiradi. Seluruh konsep yang pernah ia kemukakan selama ini, mulai dari menjelaskan pengertian lingkup agraria, struktur penguasaan agraria, politik agraria, hingga reforma agraria, pada dasarnya adalah pengejawantahan semangat *menjebol* dan *membangun*.

Gunawan Wiradi menyadari sepenuhnya bahwa segala kemiskinan dan keterbelakangan yang dialami sebagian besar rakyat Indonesia sejak zaman feodal/kolonial hingga saat ini berawal dari ketidakadilan agraria. Oleh karena itu, kemiskinan harus diakhiri dengan menegakkan keadilan agraria. Inilah inti dari pemikirannya yang tercermin dari setiap konsep yang pernah dikemukakannya pada berbagai kesempatan. Banyak kalangan memang tidak sependapat dengan konsep-konsep ini. Terutama, bagi mereka yang dari *sono*-nya memang anti pembaruan agraria. Para ekonom Orde Baru misalnya, menganggap pembaruan agraria bukanlah faktor fundamental dalam pembangunan. Mereka menganggap kesuksesan pembangunan lebih ditentukan oleh laju pertumbuhan ekonomi yang dimotori utang luar negeri, investasi asing, dan teknologi padat modal. Maka tidaklah mengherankan bila saat Orde Baru muncul di panggung kekuasaan dengan sinis segera menyingkirkan UUPA 1960, UUPBH 1960, dan UU *Land Reform* 1960. Padahal ketiga produk undang-undang ini dimaksudkan untuk membangun keadilan agraria dan keadilan hubungan produksi di sektor pertanian sebagai pengejawantahan Pasal 33 UUD 1945.

Apabila kita mau mengendapkan segala kepentingan "ideologi" dan mau melihat akar permasalahan bangsa secara bening maka sungguh mustahil

bagi sebuah bangsa bekas jajahan seperti Indonesia dapat mewujudkan kesejahteraan sosial-ekonomi rakyatnya tanpa terlebih dahulu *menjebol* belenggu-belenggu struktural warisan kolonial/feodal yang melilitnya. *Menjebol* belenggu-belenggu struktural ini mutlak harus dilakukan sebagai prakondisi sosial untuk *membangun* keadilan struktural di atasnya. Kita mewarisi kelembagaan ekstraktif dan struktur sosial yang timpang sebagai belenggu yang mengungkung segenap kehidupan rakyat selama ini. Membebaskan rakyat dari belenggu-belenggu struktural ini fundamental sifatnya demi terselenggaranya suatu proses transformasi sosial. Demi transformasi sosial inilah relevansi pembaruan agraria sebagai kebutuhan mendesak dan mendasar bagi bangsa Indonesia menjadi tidak terbantahkan. Kalau dalam telaah ekonomi-politik ini bisa juga bermakna sebagai redistribusi aset ekonomi atau alokasi sumber-sumber ekonomi kepada rakyat secara adil dan merata. Dari sinilah kita mulai membangun bangsa dengan komposisi, kandungan, dan teknologi pembangunan yang memprioritaskan hajat hidup rakyat banyak. Artinya, kita menjadikan para petani, buruh tani, nelayan, buruh pabrik, pedagang kecil, dll, sebagai sokoguru pembangunan nasional. Inilah yang sering saya sebut dengan istilah pembangunan yang ber-*people driven*. Yakni, segenap kebijakan dan kelembagaan yang kita bangun maupun teknologi yang kita rakit harus senantiasa bersendikan pada realitas kemampuan dan kebutuhan sebagian besar rakyat. Kemudian dengan sendirinya akan tercipta proses redistribusi pendapatan masyarakat berdasarkan *growth through equity*, bukan berdasarkan *growth vs equity*.

Dalam artikulasi paradigma dan kebijakan pembangunan Orde Baru selama ini kita menemukan *paradoks pertumbuhan* dalam realitas sebagian besar kehidupan rakyat. Hal ini dapat dilihat dari beberapa fakta empiris yang membuat giris hati nurani. Contoh, ketika pada tahun 1983 laju

pertumbuhan ekonomi Orde Baru mencapai 4,2%, jumlah rumah tangga buruh tani mencapai 5,032 juta dan jumlah petani gurem mencapai 9,5 juta rumah tangga. Sepuluh tahun kemudian (1993), tatkala laju pertumbuhan ekonomi Orde Baru meningkat menjadi sebesar 7,3%, justeru jumlah rumah tangga buruh tani dan petani gurem kita meningkat secara dramatis masing-masing menjadi 9,054 juta dan 10,9 juta rumah tangga (lihat Tabel). Selain itu, masih pada kurun waktu yang sama, kita juga melihat terjadinya peningkatan jumlah pekerja di sektor informal dari 50,4 juta pada tahun 1990 meningkat menjadi 55,0 juta pada tahun 1995. Fakta-fakta empiris ini menunjukkan betapa keadilan sosial tidak tercermin dalam paradigma dan kebijakan pembangunan Orde Baru yang mengabaikan aspek pembaruan agraria dalam proses pembangunannya.

Tabel Paradoks Pertumbuhan
1983-1993

Tahun	Pertumbu-han	PDB	Buruh Tani (Juta)	Petani Gurem (Juta)

Sumber*: BAPPENAS 1996 dan SP 1993, seri A2, BPS (diolah)*

Belajar dari pengalaman Orde Baru tersebut, di masa krisis ini sudah semestinya kita menyadari betapa fundamentalnya pembaruan agraria dalam proses pembangunan nasional. Melalui pembaruan agraria kita akan *menjebol* ketidakadilan struktural (kelembagaan masyarakat dan struktur sosial) dan *membangun* keadilan struktural di atasnya demi terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Transformasi sosial yang dilahirkan oleh pembaruan agraria akan bermakna sebagai peningkatan

posisi sosial-ekonomi rakyat sekaligus akan lebih menjamin kedaulatan politik rakyat sebagai subjek pembangunan. Resep pemulihan yang dijejalkan IMF kepada kita selama ini, jelas bukan jawaban mendasar bagi segenap permasalahan yang kita hadapi. Rekapitalisasi, privatisasi, liberalisasi, dan demokratisasi untuk keleluasaan investasi asing, tidak pernah bermaksud dalam artian menjebol ketidakadilan struktural yang ada sejak zaman kolonial hingga saat ini. Sebaliknya, semua itu justru dimaksudkan hanya untuk merestorasi ketidakadilan.

Di masa krisis ini, ada kesan seolah-olah wacana pembaruan agraria mulai menggema. Lahirnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor IX/MPR/ 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sempat membuat sebagian kalangan menyambut TAP MPR tersebut dengan gembira. Ada yang menyambutnya dengan mengusulkan RUU tentang Pembaruan Agraria, ada pula yang mengusulkan tentang RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam, ada yang mengusulkan RUU tentang Air, ada juga yang mencoba merumuskan RUU *Land Reform*, dll. Tetapi, kembali di sini kita melihat konsistensi Gunawan Wiradi dalam menyikapi isi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/ MPR/ 2001 yang dianggapnya tidak sesuai dengan "ideologi" pembaruan agraria yang diyakininya. Salah satu kerisauan Wiradi mengenai isi TAP MPR ini adalah istilah "berkesinambungan" di belakang kata pembaruan agraria. Kerisauan ini menurut saya bukanlah sekedar persoalan semantik, melainkan lebih bersifat "ideologis". Oleh karena itu, pada Peringatan Satu Tahun Hak Asasi Petani Indonesia tanggal 2-3 Mei 2002 lalu, di Komnas HAM, Gunawan Wiradi bersama saya dan kawan-kawan Serikat Petani/NGO lainnya menandatangani pernyataan sikap bersama, yang di antaranya menolak isi TAP MPR No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam karena secara prinsipil tidak

sesuai dengan prinsip-prinsip pembaruan agraria yang dicetuskan pada Konferensi Nasional Pembaruan Agraria untuk Perlindungan dan Pemenuhan Hak Asasi Petani, 17-20 April 2001, di Cibubur, Jakarta. Sehubungan dengan itu kami mengusulkan agar pelaksanaan pembaruan agraria nasional mengacu pada UUPA No. 5 tahun 1960 sebagai undang-undang payung. Demikianlah sekelumit tentang pribadi, pemikiran, perjuangan sahabat saya Gunawan Wiradi.

Jakarta, 2 Juli 2002
Selamat atas perjuangannya

BIO DATA

PENYUNTING

Endang Suhendar, lahir di Kuningan, 5 Oktober 1963. Menyelesaikan pendidikan S-1 bidang Administrasi Negara dari Universitas Padjadjaran Bandung (1986). Perhatiannya terhadap isu agraria diawali sejak menjadi peneliti masalah-masalah agraria di Yayasan Akatiga Bandung pada tahun 1991. Saat ini tergabung dalam Kelompok Studi dan Pengembangan Institusi di Bandung, dan banyak terlibat dalam program *capacity building* yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, khususnya berkaitan dengan isu agraria. Beberapa publikasi yang berkaitan dengan masalah agraria di antaranya: "Pemetaan Pola-Pola Sengketa Tanah di Jawa Barat" dan "Petani dan Konflik Agraria".

Satyawan Sunito, lahir di Amsterdam 26 Maret 1952. Pendidikan dasar hingga Sekolah Menengah Atas diselesaikan di Jakarta. Pendidikan S-1 bidang Sosiologi Masyarakat Non-Barat diselesaikan di Universitas Leiden Negeri Belanda. Saat ini sedang menempuh pendidikan S-3 di Universitas Kassel Jerman. Jabatan saat ini adalah staf pengajar pada Fakultas Pertanian IPB Jurusan Sosial Ekonomi dan Sekretaris Eksekutif Pusat Kajian Agraria IPB.

MT. Felix Sitorus, lahir di Tapanuli Utara, Sumatera Utara, 22 Juni 1961. Lulus Sarjana Pertanian dari Jurusan Sosek, Fakultas Pertanian

IPB (1985), Magister Sains Sosiologi Pedesaan dari PPs-IPB (1989) dan Doktor Sosiologi Pedesaan, juga dari PPs-IPB (1999). Menjadi Staf pengajar Jurusan Sosek, Fakultas Pertanian IPB sejak 1990, dan Ketua PS-Sosiologi Pedesaan, PPs-IPB sejak 1999. Selain menjadi pengajar juga menjadi peneliti pada Pusat Kajian Agraria, LP-IPB; Pusat Studi Wanita, LP-IPB; dan Pusat Studi Pembangunan, LP-IPB. Menyunting sejumlah buku dan menulis artikel ilmiah dalam Mimbar Sosek-Jurnal Sosial-Ekonomi Peranian, Analisis CSIS, Jurnal Kritis, Jurnal Sosiologi Indonesia dan dalam sejumlah buku bunga rampai. Aktif menulis artikel kolom untuk Suara Pembaruan dan Majalah Tropis.

Arif Satria, adalah staf pengajar di Jurusan Sosial Ekonomi Perikanan-Kelautan IPB dan Program Pasca Sarjana IPB. Gelar sarjana dari Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Pertanian IPB pada tahun 1995 dan gelar Magister Sains (M.Si.) Sosiologi Pedesaan IPB pada tahun 1999. Pernah mengikuti pendidikan *non-degree* di bidang *Marine Policy* di Kagoshima University Jepang. Saat ini menjabat Ketua Program Kajian Agraria Masyarakat Pesisir PKA-IPB.

Ivanovich Agusta adalah staf pengajar pada Bagian Ilmu-ilmu Sosial, Komunikasi dan Ekologi Manusia, IPB Bogor. Lulus Program Magister Sosiologi Pedesaan IPB Bogor tahun 1997 dan lulus Program Sarjana Pertanian IPB Bogor tahun 1993. Aktif mengikuti seminar nasional dan internasional. Tulisannya dimuat di majalah kebudayaan *Basis, Jurnal Sosiologi Indonesia, Mimbar Sosek, Prakarsa*, serta surat kabar *Kompas, Pikiran Rakyat, Suara Merdeka*.

Arya Hadi Dharmawan, lahir di Solo 14 September 1963. Menyelesaikan pendidikan S-1 Jurusan Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian IPB (1988), S-2 bidang *Tropical Agricultural* (1993), dan S-3 *Agricultural Sociology* (2000) di University of Goettingen Jerman. Jabatan saat ini adalah staf

pengajar pada Jurusan Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian IPB, peneliti pada Pusat Kajian Agraria dan Pusat Studi Pembangunan IPB.

PENULIS

Ben White, lahir di Inggris (1946). Menyelesaikan BA bidang Sastra Humaniora (1968) di Oxford University, M.Phil dan Ph.D bidang Antropologi Budaya di Columbia University, New York (1971 dan 1976). Tahun 1975 menjadi staf *Agricultural Development Council* di Bogor, diperbantukan sebagai ahli untuk Survey Agro-Ekonomi Indonesia, khususnya untuk Studi Dinamika Pedesaan (1975-1980). Pada tahun 1980 pindah ke Negeri Belanda, mengajar di Institute of Social Studies, Den Haag sebagai *Senior Lecturer in Anthropology* (1980-1993) dan Professor of Rural Sociology (1993-sekarang). Tahun 1987-1991 menjadi koordinator kerjasama ISS – IPB – ITB untuk Proyek Penelitian Sektor Non-Pertanian di Pedesaan Jawa Barat. Tahun 1996 diangkat sebagai Professor in Social Sciences di Universitas Amsterdam. Tahun 1996 menjadi Ketua Badan Redaksi majalah *Development and Change.* Tahun 2001 menjadi koordinator kerjasama ISS – UGM untuk Proyek Penelitian *Coping with Crisis in Indonesia: Comparative, Local and Historical Dimensions.* Ben White menulis dan mengedit buku *Rural Household Studies in Asia* (1980), *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia* (1989), *In the Shadow of Agriculture: Non-Farm Activities in the Javanese Economy, Past and Present* (1991), *Child Workers in Indonesia* (1998), *Understanding Child Labour* (1999), *Forests: Nature, People, Power* (2000), *Child Labour: Policy Options* (2001).

Maria Sri Wulani Sumardjono, lahir di Yogyakarta, 23 April 1943. Saat ini sedang menjabat sebagai Wakil Kepala BPN dan merupakan Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum UGM. Pendidikan S-1 diselesaikan di

Jurusan Hukum Univeritas Diponegoro tahun 1966. Dilanjutkan dengan menempuh studi S-2 di Jurusan Hukum & Administrasi Publik Southern Methodist University & University of Southern Carolina, Dallas & Los Angeles/USA pada tahun 1978 dan 1984. Gelar Doktoral diraih di bidang Manajemen Pendidikan Tinggi, University of Southern Carolina-Los Angeles/ USA tahun 1988.

Amri Marzali, Lahir di Sawah Lunto, 11 Desember 1942. Merupakan Staf pengajar Antropologi FISIP UI. Saat ini menjabat Ketua Program Pascasarjana Antropologi, FISIP dan Ketua Badan Audit Akademik, Universitas Indonesia. Pendidikan S-1 Antropologi diselesaikan di UI dan UGM pada tahun 1973. Gelar MA Anthropology diperoleh di Australian National University pada tahun 1983. Kemudian meraih PhD Anthropology di Boston University pada tahun 1992. Aktif menulis pada berbagai jurnal dalam dan luar negeri, dan juga menerbitkan sejumlah buku.

Sajogyo, lahir di Karanganyar/Kebumen, Jawa Tengah, 21 Mei 1926. Menikah dengan Pudjiwati Sajogyo. Saat ini menjabat sebagai Direktur Eksekutif, Pusat Penelitian dan Pengembangan Ekonomi Rakyat (Pusat P3R), Yayasan Agro Ekonomika dan Pensiunan Guru Besar (PNS), bidang Sosiologi Pedesaan , di Fakultas Pertanian dan di Program Pasca-Sarjana, Institut Pertanian Bogor – (IPB), DepdikBud (sejak Juni 1961). Gelar Doktor Ilmu-ilmu Pertanian, diperoleh di Universitas Indonesia di Bogor, Oktober 1957

Siswono Yudo Husodo, Lahir di Long Iram, Kalimantan Timur, 4 Juli 1943. Menyelesaikan pendidikan S-1 dari Jurusan Teknik Sipil ITB tahun 1968. Saat ini menjabat sebagai Komisaris Utama PT. Bangun Tjipta Sarana. Pernah menjabat Menteri Negara Perumahan Rakyat RI dan Menteri Transmigrasi dan PPH RI. Aktif dalam organisasi HKTI sekaligus sebagai Ketua Umum sejak tahun 1999. Terlibat juga dalam kegiatan sosial. Aktif

membuat tulisan baik berupa Novel, Ilmiah Populer maupun Politik.

Syaiful Bahari, Lahir di Jakarta, 20 Maret 1967. Saat ini menjabat sebagai Kepala Pusat Studi Sekretariat Bina Desa dan Wakil Direktur Eksekutif pada Yayasan yang sama. Pendidikan S-1 ditempuh di Universitas Islam Assyafiiyah Jakarta, dengan mengambil jurusan Hukum. Aktif mengikuti seminar, diskusi dan lokakarya baik di dalam maupun luar negeri.

Endriatmo Soetarto, lahir di Jakarta tanggal 25 Desember 1952. Lulus sarjana Antropologi Sosial dari Fakultas Sastra Universitas Padjadjaran (1979), Magister Sains Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dari PPs-Universitas Indonesia (1987) dan Doktor Sosiologi Pedesaan dari PPs-IPB (1999). Staf pengajar pada Jurusan Sosek Fakultas Pertanian dan Program Pascasarjana IPB. Pernah menjabat sekretaris eksekutif Pusat Studi Pembangunan, LP-IPB dan sejak tahun 1999 menjadi Kepala Pusat Kajian Agraria, LP-IPB. Dosen Tamu pada Sesko TNI-AD Bandung. Tulisannya dimuat dalam beberapa terbitan buku, Majalah Kajian Dinamika Politik Lokal Renai-Salatiga dan Mimbar Sosek Jurnal Sosial-Ekonomi Pertanian.

Lutfi Ibrahim Nasoetion, lahir di Padang Sidempuan, 3 Mei 1947. Saat ini menjabat sebagai Kepala Badan Pertanahan Nasional dan sebelumnya menjabat pada berbagai instansi baik jabatan struktural maupun fungsional. Pendidikan S-1 diselesaikan di jurusan Tanah Fakultas Pertanian, IPB tahun 1971. Pendidikan S-2 dan S-3 diselesaikan pada tahun 1976 dan 1979 pada Jurusan Perencanaan Pengembangan Wilayah, di Universitas yang sama, Michigan State University. Beberapa kursus diikutinya baik di dalam maupun luar negeri. Demikian juga prestasi telah banyak diraih dan mendapatkan penghargaan pada berbagai instansi. Aktif melakukan berbagai penelitian dan dipublikasikan dalam berbagai jurnal.

Noer Fauzi Rachman, Lahir tanggal 7 Juni 1965. Saat ini menjabat sebagai Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria. Pendidikan S-1

diselesaikan di Universitas Padjadjaran, jurusan Psikolog Sosial, tahun 1990. Perhatiannya pada masalah agraria berkembang secara otodidak semenjak keterlibatannya dalam pengorganisasian, pelatihan dan advokasi hak-hak petani pada sejumlah kasus tanah yang terjadi di Jawa Barat. Tulisannya tentang agraria telah banyak dipublikasikan, baik dalam bentuk buku maupun bentuk tulisan populer di berbagai surat kabar lokal dan nasional.

Nasikun lahir di Cilacap tanggal 28 Oktober 1941. Tamat Sekolah Rakyat tahun 1954, Sekolah Menengah Pertama tahun 1959, dan Sekolah Menengah Atas tahun 1962. Lulus sarjana S1 dalam bidang kajian sosiologi dari Universitas Gadjah Mada pada tahun 1967 dan S3 dalam bidang sosiologi pedesaan dari Michigan State University di Amerika Serikat tahun 1982. Menikah tahun 1968 dan dikaruniai anak 4 orang. Pengalaman organisasional pernah menduduki jabatan sebagai Ketua Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada awal tahun 1970-an, Direktur Pusat Antar Universitas Studi Sosial tahun 1988-1994, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Atma Jaya Yogyakarta tahun 1991-1996, dan Ketua III Ikatan Sosiologi Indonesia pertengahan tahun 1990-an. Kini menjabat sebagai Ketua Divisi Penelitian Pusat Studi Sosial dan Asia Tenggara Universitas Gadjah Mada.

Joan Margaret Hardjono, lahir di Sydney, Australia, 9 Nopember 1936. Menyelesaikan S1 (BA) dari Department of Geography, University of Sydney, Australia pada tahun 1956; S2 (Lit.B) dari Department of Human Geography, University of New England, Armidale, Australia pada tahun 1979; dan S3 (Ph.D) dari Department of Human Geography, University of New England, Armidale, Australia pada tahun 1985. Pekerjaan saat ini adalah *Consultant di bidang Social Assessment*.

Hariadi Kartodihardjo, Lahir di Jombang, 24 April 1958. Meraih gelar Doktor pada tahun 1998 di Institut Pertanian Bogor dengan Bidang Studi

Ilmu Pengetahuan Kehutanan (Ekonomi Kelembagaan). Saat ini menjabat sebagai Dosen pada Fakultas Kehutanan dan Pascasarjana IPB sekaligus Ketua Dewan Pertimbangan Sertifikasi Ekolabel. Aktif melakukan berbagai penelitian yang dilakukan atas kerjasama dengan berbagai instansi dan juga menjadi pembicara dalam berbagai seminar yang diadakan di dalam dan luar negeri., Tulisannya dimuat dalam beberapa terbitan buku, majalah dan menulis artikel ilmiah dalam Mimbar Sosek, Tropis, Buletin ALAS, The Jakarta Post, Tempo, Bisnis Indonesia, Republika, Prisma, , Kompas, Suara Pembaruan, dan TEKNOLOG, Bulletin Jurusan THH.

Harbrinderjit Singh Dillon, Lahir di Medan, 23 April 1945. Menikah dengan Dr. Drupadi Harnopidjati dan memiliki 3 orang putra. Menyelesaikan Ph.D bidang Ekonomi Pertanian di Cornell University, Ithaca, N.Y, pada tahun 1983. Saat ini menjabat sebagai Direktur *Centre for Agricultural Policy Studies* (CAPS). Aktif di berbagai organisasi dan menjadi staf ahli di pada berbagai instansi. Beliau juga gigih dalam memperjuangkan Hak Asasi manusia (HAM) dengan aktif di Komnas HAM. Sejak tahun 1988 hingga sekarang beliau terlibat dalam kegiatan *Country Representative, International Association of Agricultural Economists* (IAAE).

. . . . reforma agraria antara lain dibutuhkan karena merupakan salah satu hak asasi manusia . . . (Gunawan Wiradi)

. . . . diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh dari semua pihak untuk memberikan dasar dan arah pembaruan (reforma) agraria . . . (Siswono Yudo Husodo)

. . . . land reform adalah agenda yang tak dapat dihapus. Seperti kata peribahasa “diusir ke luar dari pintu depan, masuk dari pintu belakang . . . (Noer Fuauzi)

. . . . gerakan pembaruan agraria harus terus menerus merumuskan secara lebih jelas ideologi alternatif yang ingin ditawarkan untuk menggantikan ideologi yang mendasari kebijakan pembaruan agraria yang saat ini sedang berkuasa . . . (Nasikun)

. . . . menjebol belenggu-belenggu struktural ini mutlak harus dilakukan sebagai prakondisi sosial untuk membangun keadilan struktural di atasnya. . . (Dillon)

YAYASAN AKATIGA
Pusat Analisis Sosial
Jl. Cilamaya 7 Bandung 40115
Telp. 022 - 4235526, Fax. 022 - 4260875
E-mail : akatiga@indosat.net.id
Homepage : http://www.akatiga.or.id
ISBN : 979-8589-40-8