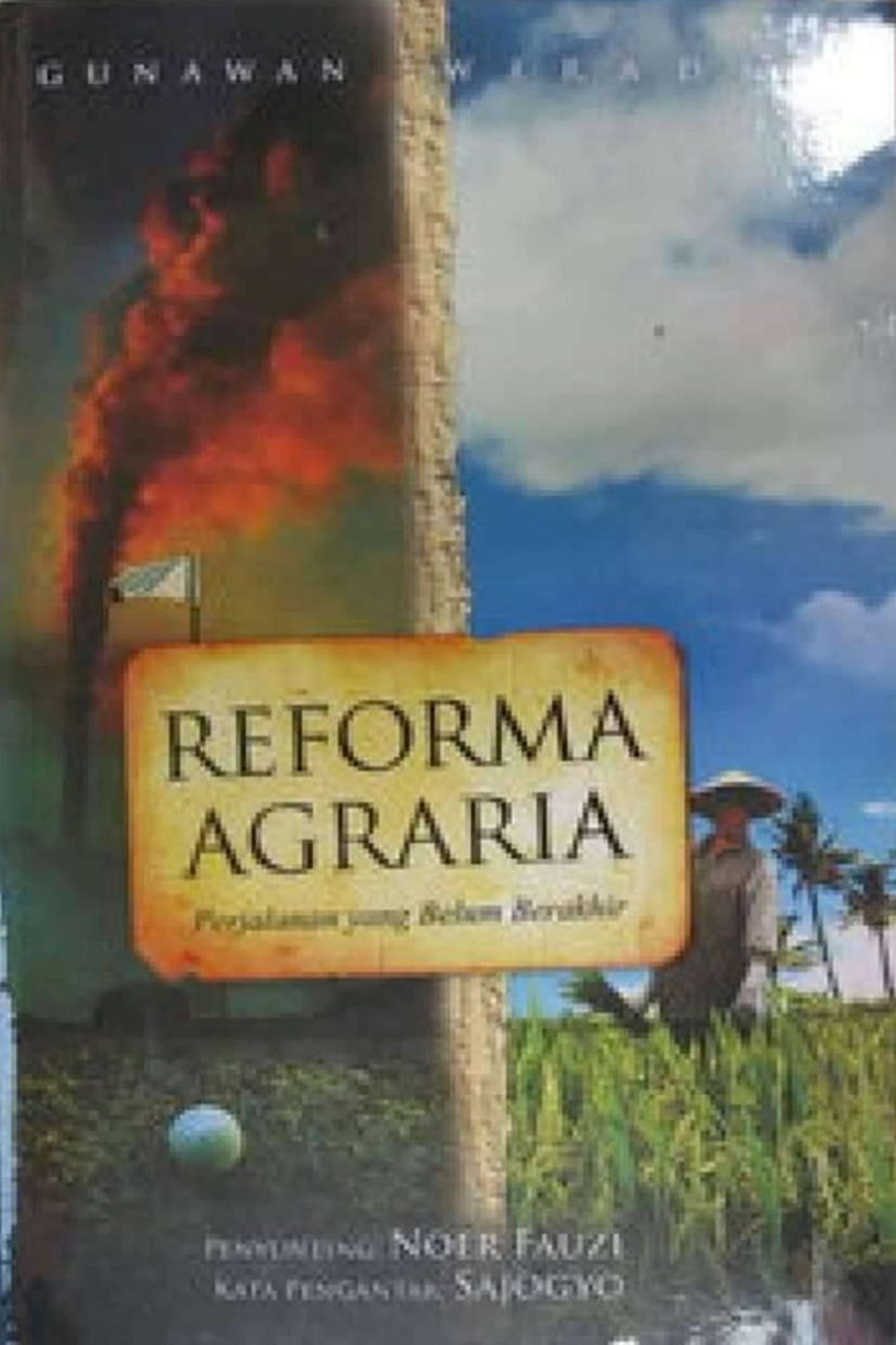

GUNAWAN WIRADI
REFORMA AGRARIA
Perjalanan yang Belum Berakhir
PENYUNTING: NOER FAUZI
KATA PENGANTAR: SAJOGYO

REFORMA AGRARIA

PERJALANAN YANG BELUM BERAKHIR

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

GUNAWAN WIRADI

REFORMA AGRARIA

PERJALANAN YANG BELUM BERAKHIR

(Edisi Revisi)

Pengantar :
Prof. Dr.Ir. Sajogyo

Sajogyo Institute
Akatiga
Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

Katalog Perpustakaan Nasional Dalam Terbitan (KDT)

Wiradi, Gunawan
Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir
Diterbitkan pertama kali oleh:
Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, September 2000
Edisi Revisi: September 2009

xxxi + 174, 14 x 21 cm,
ISBN ….
1. Reforma Agraria 2. Politik Hukum Agraria
1. Judul

Penyunting: Noer Fauzi
Penyelaras Edisi Revisi: Moh. Shohibuddin
Rancang Sampul: ….
Penata Isi: ….

Diterbitkan bersama oleh:
Sajogyo Institute
Jl. Malabar 22 Bogor Jawa Barat
Telp/Faks: (0251) 8374048
E-mail: sains.press@gmail.com

Akatiga
Jl. Tubagus Ismail II/2 Bandung Jawa Barat
Telp: (022) 2502302
Faks: (022) 2535824
E-mail: akatiga@akatiga.org
Homepage: www.akatiga.org

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
Jl. …
Telp:
Faks:
E-mail:
Homepage:

Pengantar
Prof. Dr. Ir. Sajogyo

Undangan FAO ke Konferensi "Reformasi Agraria dan Pembangunan Desa" di Roma, bulan Juli 1979 (di mana banyak Kepala Negara hadir) juga dipenuhi oleh Indonesia, anggota FAO, dengan kehadiran Menteri Pertanian kita disertai delegasi besar, mencakup sejumlah penasehat, termasuk kami dan rekan-rekan dosen lain.

Sepulang dari Roma (singgah di Belanda, sempat bertemu sejumlah peneliti di *Institute of Social Studies* di Den Haag) kami segera menulis makalah hasil konferensi itu, berisi ringkasan Prinsip-prinsip dan Program Aksi yang akan dilakukan dalam jaringan kerja FAO. Makalah tersebut terbit di majalah Agro Ekonomika (penerbit PERHEPI; Oktober 1979, Tahun X, nomor 11).

Pertemuan di Den Haag, Belanda itu ada tindak-lanjutnya, yaitu suatu Lokakarya International di Selabintana (Sukabumi, Jawa Barat), tahun 1981, di mana tuan rumahnya adalah Proyek Survei Agro-Ekonomi (SAE) pada Departemen Pertanian, berkantor di Bogor. Kemudian memang ada serangkaian

pelatihan calon peneliti dari sejumlah kampus yang dibantu mempersiapkan diri untuk mendalami masalah agraria. Sayang, tak banyak dari rencana itu (agenda, hasil dari Selabintana, 1981) terwujud. Mungkin sekali karena lembaga SAE dilebur ke dalam Badan LitBang Departemen Pertanian yang punya skala prioritas lain. Hal ini perlu dicatat karena suatu peluang baik waktu itu luput berlalu, sehingga pengetahuan kita tentang masalah agraria dari kajian sendiri di berbagai daerah di Indonesia, sampai kini masih terbatas sekali, khususnya dalam mengkaji masalah agraria dalam kerangka dan wacana pembangunan pertanian maupun pembangunan komunitas pedesaan.

Semestinya buku kumpulan hasil kajian masalah agraria dari masa lalu mengenai wilayah "Luar Jawa" juga diterbitkan setelah buku suntingan Tjondronegoro dan G. Wiradi terbit, hasil kajian dua abad di wilayah Jawa. Tanpa karya jilid kedua itu, tonggak-tonggak sejarah masalah agraria di masa Orde Baru (1969-1998) tercatat kurang lengkap dan kurang jelas sosoknya! Apa dampak Undang-undang Pokok Kehutanan 1967 (yang sama sekali tak merujuk UUPA, 1960) yang dalam masa 30-an tahun berdampak mencukur puluhan juta hektar hutan alami tropik? Begitu pula apa hasil perluasan areal perkebunan besar (sebagian dalam pola Inti Plasma: "Inti"nya adalah kebun-dan-pabrik pengolahan yang terkait kebun, dengan sejumlah petani "plasma")? Juga, apa hasil perluasan wilayah pertanian di Desa-desa Transmigrasi di daerah baru yang menjadi program besar?

Itu semua adalah contoh-contoh "Reforma Agraria" menurut pola-pola beragam yang melibatkan modal pengusaha

besar dan hutang luar negeri oleh swasta besar. Dalam hal Transmigrasi, Pemerintah Pusat adalah pendana utama, dengan pinjaman Bank Dunia. Semua program itu diprakarsai atau didukung oleh Pusat, terutama atas dasar penerapan "domein Negara" sambil menyisihkan hak dan wewenang masyarakat adat setempat. Sejarah pulau Jawa di masa Hindia Belanda berulang di luar Jawa di masa Orde Baru.

Kecuali belajar dari perkembangan permasalahan di Indonesia sendiri, baik jika ada satu atau beberapa Pusat Kajian Agraria yang juga mengkaji perkembangan di negara lain, baik yang serupa kondisinya (misalnya di lingkungan ASEAN) maupun yang berbeda besar dalam pola Reformanya. Misalnya pola revolusioner di RRC (Republik Rakyat Cina), di mana tanah dikuasai Negara. Di sana petani semula bergabung dalam koperasi petani, kemudian dalam organisasi komuna (menyerupai organisasi ketentaraan), dan akhirnya ada sistem kontrak dengan keluarga petani. Walau wacana "Reforma" berbeda dari wacana "Revolusi", keduanya ada dalam keanekaragaman warna-warni satu pelangi! Apa beda wacana "tanah di bawah kekuasaan Negara" di RRC dari wacana "*domein* Negara di RI masa Orde Baru"? Bukan saja dari segi hokum, tapi terkait dengan segi pemberdayaan rakyat banyak dan demokrasi maupun produktivitas dan pendapatan petani.

Kecuali belajar dari ilmuwan Marxis (Neo-Marxis) dan Neo-Klasik, kita baik juga belajar dari ilmuwan Maois! Berbeda dengan sejarah pertanian kolektif dari sejarah Soviet Rusia (termasuk sejarah yang lewat), sejarah Revolusi Agraria di RRC masih berkembang, menurut benang merah yang mereka sebut *"rural responsibility system"*. Mungkin unsur-unsur kapi-

talisme sudah pula muncul di kalangan petani di sana!

Biar pun ada pihak yang tak mengakui Program Transmigrasi itu tergolong "Reforma Agraria", kasus ini dapat diacu dalam keterkaitannya dengan dua pola kebijaksanaan lain yaitu pola "pembangunan masyarakat desa" dan pola "pembangunan pertanian". Dalam pola pertama, jelas bahwa upaya mempersiapkan desa baru transmigran (berpenduduk beragam asal, termasuk penduduk lokal yang diberi "kuota") dapat diterima sebagai "desa baru" menurut ukuran Departemen Dalam Negeri, pada waktu diserahkan pada Pemerintah Daerah.

Bagaimana halnya segi pembangunan pertanian? Cukup banyak kasus di mana terjadi pemilihan wilayah yang kurang tepat mengingat kondisi tanah, walau sudah diusahakan penelitian mutu tanah sebelumnya. Adapun upaya membangun prasarana transportasi (dan jika mungkin juga irigasi), yang dapat mendukung tumbuhnya desa-desa pertanian baru itu menjadi wilayah terbuka baik untuk pasaran—urusan "pekerjaan umum" dengan dana dari Pusat—itu menjadi salah satu dasar mengapa Pemerintah Daerah sering menawarkan letak wilayah transmigrasi yang lebih jauh dari ibukota di daerah: Harapan pengucuran dana yang dikelola Pusat itu agar juga menguntungkan daerah pedalaman yang lebih luas.

Dan contoh "Proyek Sejuta Hektar Lahan Gambut" di Kalimantan Tengah? Entah siapa yang paling bertanggungjawab di antara birokrat: Apakah dari sektor pertanian (dan kehutanan, ada hutan di wilayah itu) atau sektor pekerjaan umum yang dipesan membangun sistem kanalisasi? Paling tepat menunjuk ke penanggungjawab di pucuk pimpinan Negara yang punya "ilham" itu sedangkan para pucuk birokrat bertindak

sebagai profesional yang tunduk saja. Menurut Chambers, itu sesuai "profesionalisme normal", dalam hal ini sesuai norma-norma Orde Baru, berbeda dari semangat profesionalisme baru yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak! Di samping bencana krisis ekonomi di mana pihak konglomerat (dan perbankan mereka) merupakan biang keladi, bencana Proyek Sejuta Hektar Lahan Gambut itu benar-benar berat menekan pada generasi penerus. Apakah kita perlakukan penduduk transmigran di situ sebagai "kaum pengungsi terpaksa" *("displaced persons")* yang menunggu penempatan di wilayah baru yang punya prospek lebih baik?

Keterkaitan Reforma Agraria dengan partisipasi masyarakat, khususnya petani di desa, jelas disebut dalam Program Aksi di Piagam Petani (FAO). Begitu pula keterkaitan dengan upaya meningkatkan produktivitas petani. Pemberdayaan petani itu, ada yang lewat jalur demokrasi di desa (sebagai warga desa) dan ada yang lewat jalur ekonomi, di mana fungsi koperasi petani disebut punya potensi. Walaupun di desa transmigrasi koperasi primer juga didukung dalam tahap awal, tak banyak cerita sukses yang tercatat. Lain halnya, petani-pekebun sebagai petani plasma dalam pola perkebunan Inti-Plasma di Sumatera, misalnya, di mana keberhasilan petani dalam peningkatan pendapatan tercatat lebih nyata. Sukses mereka (umumnya di luar Program Transmigrasi) dikenal luas di pedesaan Jawa, maka banyak peminatnya memilih pola itu, jika diajak pindah ke pulau lain. Hanya kini petani-pekebun itu ada yang terkena imbasan konflik di daerah yang akar-akarnya bisa beragam di antara daerah yang berbeda: Apakah konflik antar golongan etnik? Ataukah pelampiasan sentimen keras terhadap

Pemerintah Pusat?

Dalam hal konflik antara dua golongan, sampai mana dapat kita sebut itu konflik agraria? "Petani lawan Tuan Besar Pekebun" itu (kurang lebih) judul buku Prof. Pelzer mengenai cerita dari Deli, Sumatera timur (kini Sumatera Utara). Mungkinkah terjadi konflik antara sesama golongan petani kecil? Jika itu terjadi jelas mereka salah pilih lawan sasaran! Jelas ada upaya adu-domba yang menguntungkan pihak lain.

Jika dikatakan bahwa Reforma Agraria adalah "anak" dari Konflik Agraria, di antara mereka yang punya kepentingan berlawanan satu sama lain, sebaliknya mungkin pula suatu konflik agraria itu "anak" dari Reforma Agraria**.** Dalam Kebijakan pemerintah Orde Baru yang lebih mementingkan golongan bermodal besar atau orang kota dalam pembangunan perumahan (misal, sampai mengubah wilayah persawahan menjadi pemukiman, pada hal di dekatnya ada perbukitan yang tak sulit dibuka) itulah 'Reforma Agraria' (mengatur peruntukan lahan) yang menguntungkan Orang Besar dan Orang Kota. Kini tiba saatnya mengembalikan kebijaksanaan pada Reforma yang lebih mendahulukan rakyat banyak.

Reforma Agraria *"by leverage"* itu dalam istilah sederhana tak lain adalah "berdasar keberdayaan petani yang berkepentingan"! Jelas proses itu lewat jalur partisipasi, tapi dalam proses Piagam Petani FAO, tak jelas disebut hal pemberdayaan petani. Maka penting untuk menampilkan prinsip ini.

Gerakan yang diperlukan dalam mengarahkan Reforma Agraria jelas memerlukan perencanaan bersama. Tak ada cara lain dari kerjasama dalam jaringan *("networking") di* antara berbagai golongan yang mau bersatu dalam menjadikan Refor-

ma Agraria itu suatu yang dapat terwujud dalam kenyataan. Dalam kerjasama itu, tiap golongan punya otonomi dan tanggung-jawab yang dalam "penjaringan" itu akan membuahkan hasil mencapai tujuan bersama.

Siapa yang kita ajak bekerjasama dalam jaringan itu? Siapa saja yang sudah memihak kepentingan rakyat banyak, terpusat pada petani kecil dan buruh tani. Tak lupa pula kita mengajak di satu pihak kaum muda, para cendekiawan (dalam LSM-studi, misalnya), organisasi buruh (tak terbatas di bidang pertanian) sebagai mitra senasib serta perorangan yang punya riwayat hidup penuh kepedulian pada nasib si-kecil. Masih satu pertanyaan: jika diperlukan suatu badan otorita di pihak pemerintah, sebaiknya dibatasi pada sejumlah wewenang yang jelas memerlukan koordinasi di antara aparat birokrasi pemerintah. Koordinasi itu diperlukan baik di Pusat maupun operasional di tingkat Pemerintah Daerah (Kabupaten, Kota) sesuai pola otonomi daerah yang masih akan kita kembangkan bersama di mana Pemerintah Kabupaten/Kota dapat diminta pertanggungjawaban langsung pada rakyat setempat. Sejajar dengan pola itu, pengorganisasian petani (dan golongan mitra lain) itu yang benar-benar ber-akar-padi *("rice roots")* dan mampu tampil di berbagai aras itu: Di Desa, di Kabupaten (apa lewat aras Kecamatan, itu terserah) dan aras Kota, di aras Propinsi, antar Propinsi dan mencapai pula tempat di forum nasional!

Semua pemikiran gagasan ini, tak sedikit berkat sentuhan dari membaca buah pikiran penulis buku ini yang kami kenal sejak masa sama-sama mahasiswa (percaya-tidak? terserah), sampai sama-sama peneliti dan sama-sama dosen, sama-sama mitra di jaringan LSM. Itulah tanda buku yang berbobot: mam-

pu membuat kita berpikir dan merefieksi lebih jauh, ke masa lalu maupun masa depan! Tak lain ucapan "selamat" pada penggagas isi buku ini. Terima kasih banyak!

Prof. Dr. Ir. Sajogyo

Perjalanan Sebuah Gagasan: Pengantar Penyunting untuk Edisi Pertama

Buku ini merupakan hasil olahan dari 23 (dua puluh tiga) tulisan Gunawan Wiradi (GWR) yang disampaikan dalam berbagai Seminar, Lokakarta atau Diskusi yang merentang dari tahun 1984 hingga awal tahun 2000.[1] Penyunting menyusun ulang bagian-bagian dari tulisan tersebut, menyatukannya, menyambungkan ide-idenya sedemikian rupa sehingga bergabung dalam bab-bab, termasuk memberi judul bab-bab itu, sebagaimana tersaji dalam buku ini. Penyunting berupaya agar hasil olahan tersebut mampu menjadi suatu sajian yang sistematis dan bukan sekedar kumpulan tulisan dan bukan pula hasil penulisan ulang *(rewriting),* walaupun tidak mungkin menghindar dari sejumlah pengulangan ide.

Niat membukukan berbagai tulisan Gunawan Wiradi sebenamya terbersit semenjak penyunting dipilih untuk kedua kalinya menjadi Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria di tahun 1998 lalu. Namun, sehubungan dengan

---

[1] Lihat Sumber Tulisan, di bagian akhir buku ini.

kesibukan penyunting, pekerjaan tersebut baru berhasil diwujudkan sekarang.

Penyunting telah berusaha semaksimal mungkin agar pikiran-pikiran GWR yang terpisah-pisah bisa dinikmati pembaca secara lebih solid dan 'benang merah'nya bisa segera bisa ditemukan. Untuk menghasilkan buku ini, banyak waktu dan energi yang dibutuhkan sehubungan dengan kegiatan memotong bagian dari satu karangan yang satu untuk disambungkan dengan karangan yang lain, dan sebaliknya. Selain itu, karena bahan dasarnya berasal dari makalah untuk suatu penyajian dalam forum seminar/lokakarya/diskusi/latihan tertentu, maka referensi rujukannya tidak seragam, dan meskipun penyunting mengkonfirmasikan kembali ke GWR, namun masih ada yang tidak bisa terlacak lagi, misalnya nomor halaman buku yang dirujuk.

Buku ini hanyalah sebagian dari karya-karya tulis GWR. Karangan GWR tidak hanya menyangkut masalah agraria, tetapi juga meliputi soal-soal transmigrasi, demokrasi, metodologi penelitian, teori organisasi, revolusi hijau dan lain-lain. Yang disunting di sini hanyalah yang khusus menyangkut masalah Reforma Agraria, yang sebagian besar belum pernah diterbitkan. Alangkah baiknya seandainya saja ada kesempatan dan kemampuan penyunting untuk menerbitkan rangkuman tulisan GWR yang lebih luas.

Secara berurutan, langkah-langkah yang ditempuh penyunting adalah mengemukakan rencana pengumpulan dan penyuntingan karya-karya tulis pada GWR yang langsung mendapat persetujuan; mengumpulkan, termasuk meminta copy dari karya-karya tulis GWR, yang disimpan olehnya;

mengetik ulang karangan-karangan GWR (terima kasih atas bantuan M. Syafe'i yang telah membantu pengetikan ulang); menyusun *draft* I hasil penyuntingan dan menyerahkan pada GWR untuk mendapatkan koreksi dan masukan; memperbaiki draft I dan menyerahkan draft II-nya pada GWR untuk dikoreksi akhir; meminta Prof. Dr. Sayogyo untuk memberikan Pengantar dan meminta Dr. Nasikun untuk memberikan komentar atas dasar *draft II;* menyusun Glossary (terimakasih pada Yudi Bachrioktora yang membuatkan draftnya) dan memperbaiki kembali *draft II* atas dasar koreksi akhir dari GWR, dan kemudian menyerahkan pada penerbit untuk dicetak.

Buku ini disusun dan diterbitkan dengan maksud memberikan penghargaan pada Gunawan Wiradi yang telah berperan mempromosikan ide Reforma Agraria secara tekun, semenjak Indonesia di bawah rejim Orde Baru sampai sekarang. Tak berlebihan bila dikatakan bahwa tanpa Gunawan Wiradi—bersama-sama dengan S.M.P. Tjondronegoro[2]—maka isu Reforma Agraria akan tetap tenggelam sebagai wacana intelektual. Inisiatif-inisiatif utama Gunawan Wiradi memerankan diri sebagai promotor Reforma Agraria dilakukan semenjak keterlibatannya dalam lembaga Studi Dinamika Pedesaan Survey Agro Ekonomi (SDP-SAE) di Bogor semenjak tahun 1972. Bahkan dengan Lembaga ini, GWR aktif menindaklanjuti *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* yang

---

[2] Kumpulan karangan terpilih S.M.P. Tjondronegoro sejak tahun 1972 hingga 1999 telah diterbitkan dalam bentuk buku: S.M.P. Tjondronegoro, *Sosiologi Agraria,* M.T. Felix Sitorus dan Gunawan Wiradi (Eds), Labolatorium Sosiologi, Antropologi dan Kependudukan FAPERTA IPB bekeriasama dengan Yayasan Akatiga, 1999, Bandung.

diadakan FAO 1979, dengan penelitian, pelatihan, study-tour hingga konferensi international.

Selanjutnya, semenjak itu GWR aktif melakukan penelitian lapangan, menulis artikel di media massa, menyunting buku, menulis artikel ilmiah dan menjadi narasumber pada berbagai forum yang diorganisir oleh LSM, Perguruan Tinggi maupun lembaga pemerintah, yang saat ini sudah tak terhitung lagi jumlahnya. Apa yang ia lakukan secara konsisten, dan diulanginya terus menerus adalah menganalisis masalah agraria dewasa ini, mempertanyakan kebijakan pembangunan yang memperburuk masalah agraria, mengkomunikasikan teori, analisis dan pengalaman dunia international mengenai masalah agraria hingga mempromosikan Reforma Agraria sebagai jawaban atas ketimpangan struktur agraria Indonesia.

Buku ini berjudul "Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir". Judul ini diinspirasikan oleh suatu buku kumpulan karya salah satu tokoh kunci Reforma Agraria 1960-an Wolf Ladejinsky,[3] yang berjudul *Agrarian Reform as Unfinished Business, hasil* suntingan L.J. Walinsky (1970) yang diterbitkan oleh World Bank bersama Oxford University Press, pada tahun 1977.

Selain itu, dasar pemilihan tema sebagaimana terkemuka dalam judul buku ini berkaitan dengan isi buku yang kurang lebih "berangkat dari kenyataan sekarang", "melihat ke belakang" dan "untuk melangkah ke depan". Dari penelusuran

[3] Wolf Ladejinsky melakukan suatu pengamatan, memberikan anjuran dan konsultansi untuk sejumlah pemerintahan yang sedang menjalankan *agrarian reform* di sejumlah negara berkembang, termasuk Indonesia sepanjang tahun 1960-an.

GWR, ditemukan bahwa masalah Reforma Agraria adalah perjalanan yang belum berakhir. Era "reformasi" dewasa ini, di mana kita menghadapi suatu kenyataan adanya perubahan sosial-politik yang mendasar, merupakan saat yang tepat untuk mempromosikan agenda Reforma Agraria.

Dapatlah dikatakan, Indonesia saat ini memasuki jaman peralihan politik kekuasaan negara yang ditandai oleh bangkrutnya dominasi kekuasaan rejim Orde Baru yang otoriter, dan lahirnya rejim baru yang mem-berikan keluangan besar bagi masyarakat luas untuk mempengaruhi kebijakan pemerintahan. Bagi pelaku dan pengamat soal agraria, pertanyaan yang penting adalah apakah hasil pergulatan kekuatan-kekuatan politik itu pada akhimya akan menghasilkan suatu rejim yang pro pada penyelesaian soal agraria yang mendasar dan menyeluruh?

Semasa Indonesia di bawah rejim Orde Baru, kita menyaksikan banyak sekali kasus di mana berbagai jenis hak yang diberikan tersebut berada di atas tanah yang telah dikuasai oleh penduduk secara turun temurun. Konsekuensi dari pemberian berbagai jenis hak ini adalah terjadinya pemusatan kepenguasaan atas tanah yang luas. Sisi lain dari pemusatan ini adalah terlepasnya akses dan kontrol banyak penduduk atas tanah yang dikuasai sebelumnya. Dalam proses peralihan akses dan kontrol atas tanah dari penduduk ke pihak lain, dipenuhi oleh berbagai metoda yang digunakan oleh institusi politik otoritarian, seperti penggunaan instrumen hukum negara, manipulasi dan kekerasan.

Intervensi negara dalam pengadaan tanah *(land acquisition through state interven*tion) bermula dari penetapan peme-

rintah atas sebidang tanah dan kekayaan alam yang ada di atas/di bawahnya dengan jenis hak tertentu untuk suatu subjek atau badan hukum tertentu. Berbagai jenis hak yang kita kenal di antaranya Hak Guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri, Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya Pertambangan, dll. Kekuasaan negara untuk memberikan berbagai jenis hak tersebut diperoleh dari berbagai Undang-undang (seperti Undang-undang Pokok Agraria, Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan) melalui konsep politik hukum Hak Menguasai dari Negara (HMN) yang diemban oleh pemerintah pusat.

"Anak haram" dari praktik pembangunan yang dimotori oleh paham pembangunan yang bertumpu pada "pertumbuhan ekonomi yang tinggi" itu adalah sengketa agraria struktural. Sengketa ini terjadi ketika pemerintah pusat memberikan hak baru untuk perusahaan atau badan pemerintah tertentu di atas tanah yang telah dimuati hak-hak rakyat. Sudah umum disadari banyak pihak bahwa komunitas petani yang terlebih dahulu memiliki hubungan yang kuat dengan tanah dan kekayaan alam itu pada umumnya adalah pihak yang dikalahkan.

Bila sungguh-sungguh hendak mewujudkan keadilan sosial, dan lebih dari itu memantapkan dasar pembangunan, saat ini tak ada jalan lain dan sudah tak dapat ditunda-tunda lagi untuk menata ulang penguasaan, peruntukan dan penggunaan tanah melalui apa yang dikenal secara ilmiah dengan nama *agrarian* reform (bahasa Inggris) atau Reforma Agraria (bahasa Spanyol).

Pada konteks ini, sering dipercayai bahwa Reforma Agraria

harus dimulai dari arena perubahan kebijakan *(policy change)* dan perubahan hukum *(law reform),* dengan asumsi bahwa hukum merupakan ekspresi dari rasa keadilan rakyat. Namun, sesungguhnya hukum di mana dikandung kebijakan-kebijakan publik merupakan suatu arena petarungan berbagai kepentingan. Repotnya, kepentingan ini seringkali tampak kabur, seperti adanya tabir ideologis.

Seperti dinyatakan oleh Walden Bello *et all* dalam bukunya *Dark Victory, The United States, Structural Adjust*ment and *Global Poverty,* (Amsterdam: The Transnational Institute, 1994, hal. 8), bahwa "Apa yang biasanya terjadi adalah suatu proses sosial yang agak kompleks di-mana *ideologi* menjembatani antara kepentingan-kepentingan dengan kebijakan. Suatu ideologi adalah sistem-kepercayaan—seperangkat teori, kepercayaan, dan mitos dengan sejumlah pertalian di dalamnya—yang berupaya menguniversalkan kepentingan suatu sektor sosial tertentu kepada masyarakat seluruhnya. Dalam ideologi pasar, sebagai contoh, membebaskan kekuatan pasar dari hambatan-hambatan negara dikatakan suatu usaha bagi kepentingan umum bukan hanya kalangan bisnis, tetapi juga bagi keseluruhan masyarakat."

GWR mengemukakan, seperti dinyatakan dalam bagian akhir buku ini, bahwa dalam pengalaman berbagai negara Reforma Agraria selalu didasarkan pada kedermawanan atau kebaikan hati penguasa negara. Namun, pada gilirannya terjadi pengkhianatan terhadap petani.[4] Atas dasar pengalaman itu,

---

[4] Lihat buku J.P. Powelson dan R. Stock (1987), *The Peasant Betrayed,* Oelgeshlager, Gunn and Hain Publisher, Inc., 1987.

GWR dalam Lokakarya Nasional Agraria menyambut Munas KPA (Konsorsium Pembaruan Agraria) pertama Desember 1995, menganjurkan strategi reform *by leverage*. Maksudnya adalah inisiatif suatu proses reformer yang bertumpu pada organisasi rakyat (petani). Kondisi makro yang tidak kondusif bagi reformasi, dapat dihadapi dengan kekuatan pengorganisasian petani sebagai *leverage* (dongkrak).[5]

Selamat membaca.

Noer Fauzi

---

[5] Baru-baru ini, kesadaran serupa telah menjadi suatu tema utama dari suatu jaringan internasional, yang bernama *Knowledge Network on Civil Society Initiatives on Landeform and Tenurial Security* (disingkat AR Net) yang dilahirkan oleh *Popular Coalition on* Eradicating Hunger and Poverty, suatu koalisi yang didirikan pada tahun 1985, saat FAO (Food and Agriculture Organization) menyelenggarakan World *Conference* on Hunger and Poverty tahun 1995 di Brussel. Selanjutnya, lihat: Khrisna Ghimire "Prakarsa Masyarakat Sipil *(Civil Society)* Untuk Landreform dan Kepastian Penguasaan Tanah", *Suara Pembaruan Agraria,* No. 4 Tahun 1998, BP-KPA, 1998).

Seuntai Kata dari Penulis

Pada masa-masa awal Orde Baru, apapun sebabnya, hampir semua orang termasuk para intelektualnya, kurang tertarik membicarakan masalah agraria, apalagi untuk menyinggung soal *landreform*. Pada awal dekade 1970-an, ketika kami sebagai peneliti pergi ke lapangan untuk mengumpulkan data mengenai masalah pertanahan, susahnya bukan main! Sebab, hampir semua orang, *ya* para pejabat (pusat maupun daerah), *ya* para dosen, *ya* para rekan peneliti lain, *ya*, bahkan para petani dan buruh tani sendiri pun, semuanya berusaha menghindar dari pembicaraan mengenai masalah itu.

Pada tahun 1979, berlangsung konperensi sedunia mengenai "Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan", yang diselenggarakan oleh FAO di Roma, dan Indonesia mengirim delegasi besar, membawa serta sejumlah pakar dari perguruan tinggi. Barulah sejak saat itu, sedikit demi sedikit, orang mulai "berani" menampilkan masalah pertanahan ke permukaan.

Walaupun saat itu suasananya masih diliputi oleh rasa "tabu" untuk berbicara soal agraria, namun sebenarnya, masih ada beberapa kelompok kecil peneliti, beberapa dosen

perguruan tinggi, maupun aktivis LSM, yang tetap menaruh perhatian dan terus mengamati perkembangan. Sebagai contoh saja, misalnya, kelompok peneliti dari Survei Agro Ekonomi (SAE), suatu lembaga penelitian antar departemen yang bernaung di bawah Departemen Pertanian, khusus lagi kelompok Studi Dinamika Pedesaan (SDP), salah satu unit dari dari SAE. Begitu juga kelompok peneliti dari Pusat Penelitian dan Pengembangan Pedesaan dan Kawasan (P3PK) dari Universitas Gajah Mada. Mereka itu tetap melakukan studi-studi, menyelenggarakan diskusi dan seminar, dan menerbitkan tulisan-tulisan walaupun terbatas. Namun saat itu, gaungnya memang nyaris tidak terdengar.

Sementara itu, sejak pertengahan dekade 1980-an, tanda-tanda akan merebaknya sengketa-sengketa agraria sebenarnya sudah mulai terasa, dan telah kita saksikan bersama bahwa konflik-konflik semakin mencuat ke permukaan selama dekade 1990-an. Diskusi-diskusi terbuka, seminar, lokakarya, dan forum-forum lain sejenisnya semakin banyak diselenggarakan oleh berbagai kalangan, baik oleh instansi-instansi pemerintah yang berkaitan dengan agraria, oleh perguruan tinggi, maupun oleh kalangan LSM. Kebetulan, dalam berbagai forum tersebut kami sering diberi kesempatan untuk berpartisipasi dan menyampaikan makalah.

Ketika kemudian Orde Baru "lengser" dan bergema semangat "reformasi total", gagasan Reforma Agraria menjadi isu yang membahana kembali. Namun ternyata hanya untuk sejenak. Sesudah MPR hasil Pemilu 1999 selesai bersidang, entah karena apa, gema Reforma Agraria lenyap kembali. Dalam suasana demikian inilah datang desakan dari teman-teman

dari berbagai kalangan, meminta agar makalah-makalah kami yang berserakan itu disatukan dan diterbitkan.

Namun kami masih berpikir, bagaimana bentuknya. Apakah dalam bentuk seperti lazimnya, yaitu sekadar menyatukan semua makalah itu seperti apa adanya sehingga menjadi semacam "bunga-rampai" (walaupun tentu dengan urutan makalah yang tersusun menjadi kerangka tertentu dan editing seperlunya); ataukah dalam bentuk "penulisan kembali" secara menyeluruh dan lengkap dalam kerangka tertentu. Dalam usaha mengedepankan gagasan Reforma Agraria, apalagi dalam suasana semangat reformasi, bentuk yang disebut pertama rasanya akan kurang "menggigit". Bahkan mungkin, bagi pembaca akan terasa membosankan karena terlalu banyak adanya pengulangan-pengulangan ide. Tetapi sebaliknya, untuk melakukan sesuatu "penulisan kembali", jelas pekerjaan ini akan menyita waktu dan pikiran karena suatu *rewriting* menuntut sejumlah syarat. Sedangkan karena kendala waktu, kami belum mungkin untuk memenuhi syarat tersebut.

Di tengah-tengah kebimbangan itulah, kebetulan, datang prakarsa dari sdr. Noer Fauzi, Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria, untuk menyunting dengan cara tertentu. Gagasan langsung kami terima karena kami anggap sebagai jalan tengah.

Seperti uraian penyunting di muka, buku ini bukan kumpulan makalah dalam bentuk lazim, tetapi sekaligus juga bukan suatu penulisan kembali". Buku ini merupakan pengintegrasian atau perakitan dari sejumlah terbatas karangan terpilih (sebanyak 23 buah), dengan cara memindah-mindahkan bagian-bagian tertentu dari satu makalah ke makalah yang lain, dan

sebaliknya dan seterusnya, sedemikian rupa sehingga "benang-merahnya"nya muncul membentuk kerangka tertentu. Simpul-simpul benang merah itu merupakan sub-sub tema yang kemudian diberi judul. Dengan demikian, pada hakikatnya buku ini tetap merupakan kumpulan karangan walaupun bukan dalam bentuknya yang lazim. Karena, hampir semua alinea substansial yang ada merupakan bagian yang diangkat langsung dari makalah asli. Yang dilakukan hanyalah sebuah *reposisi*. Ternyata pekerjaan inipun cukup menyita waktu dan pikiran.

Terus terang, susunan buku ini hampir seluruhnya merupakan hasil garapan penyunting. Karena itu, sudah selayaknya pada kesempatan ini kami menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada sdr. Noer Fauzi yang tanpa prakarsa dan penanganannya belum tentu buku dalam bentuk seperti sekarang ini dapat terwujud.

Kami menyadari sepenuhnya bahwa karena hanya bersumber dari sejumlah makalah, maka tentu isi buku ini tidak lepas dari kelemahan dan kekurangan. Tentu masih banyak aspek-aspek lain yang belum tercakup di dalamnya. Hal ini hanya bisa dilihat oleh orang lain. Dalam hubungan inilah, dengan rasa hormat kami menyampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada Bapak Dr. Ir. Sajogyo yang telah berkenan memberikan kata pengantar yang berisi komentar, kritik (yang halus) dan saran-saran yang penting.

Terima kasih yang tidak terhingga kami sampaikan pula kepada Insist Press, KPA, dan Penerbit Pustaka Pelaiar, yang tanpa kesediaannya belum tentu buku ini dapat terbit dengan cepat.

Kepada semua pihak, terutama tenaga teknis yang mem-

bantu mengerjakan seluruh proses penyusunan naskah, kami sampaikan banyak terima kasih.

Demikianlah, buku ini kami persembahkan kepada semua pihak. Dengan segala kelemahan dan kekurangannya, mudah-mudahan buku sederhana ini mampu mengetuk jiwa mereka yang semula mungkin kurang berminat, namun, walaupun sedikit, masih tersisa di hatinya suatu semangat untuk turut memikirkan persoalan bangsanya yang paling mendasar: Reforma Agraria!!!

Gunawan Wiradi

Pengantar Penulis untuk Edisi Baru

Buku ini pada dasarnya merupakan cetakan kedua (cetak ulang) dari buku terbitan tahun 2000 yang berjudul *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir* (RA-PBB) yang disunting oleh Noer Fauzi dan diterbitkan oleh Insist Press bekerja sama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan Pustaka Pelajar.

Sebagai suatu buku cetak ulang, maka judulnya tetap dipertahankan dan isinya yang lama pun tetap ada. Tetapi buku yang ada di hadapan pembaca sekarang ini disebut "edisi baru" karena pertama, pada terbitan tahun 2000 itu terdapat sejumlah kesalahan yang sedikit atau banyak cukup mengganggu (salah cetak, salah menuliskan daftar pustaka, dan lain-lain). Dalam edisi ini, kesalahan-kesalahan itu sudah diperbaiki. Selain itu, kedua, dalam edisi baru ini ditambahkan tiga hal, yaitu sub bab mengenai tonggak kebijakan agraria pada masa pendudukan tentara Jepang, bab tentang dilema reforma agraria, dan uraian "Pasca Naskah" (*Post Script*).

Dengan demikian, sistematika buku ini terdiri atas enam bab dengan rincian sebagai berikut. Pada Bab Pertama, pembaca diajak menelusuri jauh ke belakang, di mana penulis

mengurai bahwa pengaturan kembali atau perombakan penguasaan tanah, yang kemudian dikenal sebagai Reforma Agraria, telah disadari dan dijalankan sejak enam abad sebelum Masehi. Bahkan, apa yang disebut sebagai *land to the tillers* (tanah untuk penggarap) merupakan slogan yang dibuat lima abad sebelum Masehi! Dalam Bab Kedua, pembaca disuguhi *rationale* Reforma Agraria.

Selanjutnya, Bab Ketiga menyajikan uraian tentang tonggak-tonggak kebijakan agraria semenjak masa kolonial hingga Orde Baru, yang langsung disambung dengan Bab Keempat yang berisi suatu tatapan ke depan, bagaimana Reforma Agraria dapat menjadi dasar dari pembangunan, bukan seperti yang umum dipahami adalah suatu sektor pembangunan tertentu. Pada Bab ini dapat ditemukan juga uraian mengenai tujuan dan model-model Reforma Agraria. Selanjutnya, Bab Kelima menyajikan uraian mengenai dilema-dilema yang dihadapi dalam pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia. Selain berisi mengenai bagaimana dilema ini terjadi dari waktu ke waktu, sejak masa awal kemerdekaan hingga sekarang, bab ini juga menunjukkan dilema yang dihadapi oleh LSM pendukung Reforma Agraria dewasa ini. Akhirnya, buku ini ditutup dengan undangan GWR untuk terus membangun gerakan agraria sebagai gerakan sosial di tanah air (Bab VI).

Dorongan untuk menerbitkan edisi baru ini timbul karena sekalipun isi buku ini bukan barang baru bagi mereka yang sudah terbiasa mendalami masalah agraria, namun ternyata permintaan akan buku RA-PBB ini tetap terus mengalir. Moh. Shohibuddin sebagai penyelaras edisi baru ini, dengan didukung dan dibantu oleh Noer Fauzi selaku penyunting edisi per-

tama, telah berjerih payah melakukan perbaikan atas kesalahan-kesalahan edisi lama, sekaligus merakit tambahan materi baru untuk edisi baru ini. Untuk itu saya menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada keduanya.

Tak lupa kepada tiga lembaga Konsorsium Pembaruan Agraria, Sajogyo Institute dan Akatiga yang telah bersedia menerbitkan edisi ini saya sampaikan pula beribu terima kasih.

Dengan segala kekurangannya, mudah-mudahan buku ini tetap ada gunanya.

Selamat membaca!

Gunawan Wiradi

Daftar Isi

Pengantar Prof.Dr.Ir. Sajogyo ~ v
Perjalanan sebuah Gagasan: Pengantar Penyunting ~ xiii
Seuntai Kata dari Penulis ~ xxi
Pengantar Penulis untuk Edisi Revisi ~ xxvi

Pendahuluan ~ 1

I TONGGAK-TONGGAK SEJARAH REFORMA AGRARIA ~ 9

Tonggak Pertama: Yunani Kuno ~ 10
Tonggak Kedua: Romawi Kuno ~ 12
Tonggak Ketiga: "Enclosure Movement" di Inggris ~ 13
Tonggak Keempat: Revolusi Perancis ~ 15
Tonggak Kelima: Rusia ~ 16
Tonggak-tonggak Selanjutnya:
Pasca-Perang Dunia II sampai dengan Piagam Petani ~ 18

II *RATIONALE* REFORMA AGRARIA ~ 23

Perdebatan Klasik dan Kontemporer Mengenai Transisi Agraris ~ 30
Rationale untuk Reforma Agraria ~ 37
Konflik Agraria ~ 43

Pro-kontra Reforma Agraria ~ 49
Mencari Jalur Transformasi untuk Indonesia ~ 52
Skenario untuk Petani di Jawa ~ 57

III TONGGAK-TONGGAK PERJALANAN KEBIJAKSANAAN AGRARIA DI INDONESIA ~ 64

Tonggak Pertama: 1811 ~ 68
Tonggak Kedua: 1830 ~ 70
Tonggak Ketiga: 1848 ~ 71
Tonggak Keempat: 1870 ~ 72
Tonggak Kelima: Masa Pendudukan Tentara Jepang ~ 76
Tonggak Kelima: 1960 ~ 81
Tonggak-tonggak Berikutnya di Masa Orde Baru ~ 86

IV MENJADIKAN REFORMA AGRARIA SEBAGAI DASAR PEMBANGUNAN ~ 94

Era Reformasi? ~ 102
Perubahan Paradigma Pembangunan ~ 105
Globalisasi sebagai Ancaman ~ 112
Tujuan dan Model Reforma Agraria ~ 114
Badan Otoritas Khusus ~ 120

V DILEMA REFORMA AGRARIA DI INDONESIA ~ 122

Kondisi yang Dihadapi Pasca Proklamasi Kemerdekaan ~ 122
Dilema yang Dihadapi di Awal Kemerdekaan ~ 129
Dilema Reforma Agraria di Masa Kini ~ 132
Dilema yang Dihadapi Kalangan LSM ~ 137

VI PENUTUP: MENJADIKAN REFORMA AGRARIA SEBAGAI GERAKAN SOSIAL ~ 140

Glossary ~ 150
Sumber Tulisan ~ 155
Daftar Pustaka ~ 159
Indeks ~ 166
Riwayat Hidup Singkat penulis ~ 170
Riwayat Hidup Singkat Penyunting ~ 173

Pendahuluan

"In Agrarian society, ... freedom meant
the right to land -
the land they had nurtured"
(Vincent Harding, 1981)

Bagi negara-negara agraris, masalah tanah pada hakikatnya adalah masalah fundamental. Sepanjang sejarah, sejak manusia berburu di hutan atau mengumpulkan hasil hutan, kemudian bertani mengembara sampai kepada bercocok tanam secara menetap, penguasaan dan pemanfaatan tanah seringkali menimbulkan sengketa. Kalau kita melihat kembali pada sejarah, maka tampak bahwa sengketa-sengketa itu terjadi karena tanah-tanah yang subur semakin dikuasai oleh segolongan kecil pemilik-pemilik tanah yang biasanya memiliki kekuatan politik, atau kaum 'raja uang' yang merampas tanah-tanah petani bagi pengembangan industrinya. Seringkali cara-cara memperoleh tanah itu dilakukan dengan jalan yang keji seperti menculik istri, membakar rumah, dan sebagainya. Melalui sejarah yang panjang, sengketa-sengketa itu akhirnya menyadarkan manusia bahwa penguasaan tanah perlu diatur

kembali.

Suatu hubungan pokok yang menandai setiap masyarakat agraris adalah hubungan antara mereka yang mencurahkan tenaga kerja secara langsung dalam berproduksi (*direct producers* atau produsen-produsen langsung, misalnya, petani pemilik, petani penyakap, buruh tani); dengan mereka yang tidak berproduksi langsung, tetapi mengklaim sebagian dari hasil produksi tersebut, secara langsung atau tidak langsung, atas dasar penguasaan mereka atas berbagai macam sarana produksi (misalnya: pemilik tanah/ tuan tanah melalui hubungan sewa; petani majikan melalui hubungan pengupahan; pemilik modal melalui hubungan kredit dan/atau dagang; penguasa melalui mekanisme pajak, dan sebagainya).

Kita semua mengetahui bahwa masalah penguasaan tanah bukanlah hal yang sederhana, karena hal itu menyangkut bukan saja hubungan manusia dengan tanah, melainkan juga (dan justru terutama) menyangkut hubungan manusia dengan manusia. Hubungan manusia dengan benda hanya mempunyai makna jika hal itu merupakan hubungan aktivitas. Dalam hal tanah, aktivitas itu ialah penggarapan dan pengusahaannya. Ini berarti akan mencakup hubungan orang-orang yang langsung atau tidak langsung terlibat dalam proses produksi, misalnya, hubungan antara pemilik tanah dengan penggarap, antara penyakap dengan buruh tani, antara sesama buruh tani, dan sebagainya. Pendeknya, masalah agraria itu kompleks aktivitas yang merupakan jaringan hubungan antar manusia. Masalah ini masih perlu diamati terus menerus karena dampak pembangunan sekarang ini memang menciptakan perubahan-perubahan dalam kehidupan di pedesaan. Seyogyanyalah kebijakan

agraria perlu dilandasi dengan pemahaman terhadap aspek sosial ini agar penataan kembali masalah agraria dapat dilaksanakan tanpa gejolak sosial yang destruktif.

Kalau kita melihat kembali kepada sejarah peradaban manusia, kita mengetahui bahwa semenjak manusia hidup bermasyarakat menetap dengan bercocok tanam, maka penguasaan tanah menjadi masalah yang sangat mendasar, karena sejak itu tanah mempunyai fungsi pokok kehidupan yaitu baik sebagai tempat tinggal maupun sebagai faktor produksi yang utama. Dengan berlangsungnya waktu, di dalam masyarakat, tumbuh dan berkembang sistem pembagian pekerjaan yang semakin lama semakin menjadi rumit. Dengan timbulnya kota-kota, atau pusat-pusat kekuasaan, maka akhimya tidak semua manusia mengolah tanah. Mereka yang berada di kota sibuk dengan berbagai kegiatan lain, sedangkan mereka yang di desa bekerja menggarap tanah dan menghasilkan bahan pangan bagi seluruh umat manusia. Sepanjang sejarah, sebenarnya merekalah, yaitu petani dan buruh tani, yang menentukan hidup mati kita semua. Namun, mengapa biasanya, bencana kurang pangan terjadi bukan di kota tetapi justru di pedesaan di mana pangan dihasilkan. Mengapa masih saja ada "ratusan ribu orang, laki-laki dan perempuan yang menggarap tanah di Asia, Afrika, dan Amerika, yang telah menabur benih, memanen hasil, menggembala ternak, mati kelaparan karena kekurangan pangan? Mengapa, sementara mereka mati kelaparan, orang-orang yang tidak menghasilkan apapun, tetap hidup?" (Spitz, 1979). Sistem penguasaan tanah yang tidak memadai, itulah sebabnya! Menurut Piere Spitz, bencana kurang pangan, apapun sebabnya, *mencerminkan bekerjanya sistem sosial*

ekonomi yang kurang menguntungkan bagi anggota termiskin masyarakat (Spitz, 1979).

Demikianlah. Karena di setiap masyarakat pedesaan yang ditandai dengan kegiatan produksi pertanian (peternakan, perikanan dan sebagainya), struktur penguasaan dan peruntukan tanah, yang biasa dikenal dengan nama struktur agraria, selalu melandasi struktur sosial, maka pengaturan kembali atau perombakan penguasaan tanah, yang lebih dikenal dengan nama landreform, akan mengarah pada perombakan struktur sosial.

Sesudah Perang Dunia II, untuk selama dua dekade, penataan kembali struktur penguasaan tanah, pernah menjadi suatu program yang populer di berbagai negara berkembang. Gairah itu surut untuk kurang lebih selama 10-15 tahun, kemudian meningkat lagi pada akhir dekade 1970-an. Pasang surut *Land reform* (yang dalam bahasa Spanyol disebut Reforma Agraria) sebagai suatu pilihan kebijakan itu seiring sejalan dengan perdebatan teoretik mengenai masalah tersebut di antara para ilmuwan sosial ekonomi dan pengaruh badan-badan pembangunan internasional.[1]

Menurut pendapat saya, baik sebagai *policy issue* maupun (dan lebih-lebih) sebagai *scientific research issue,* masalah Reforma Agraria tetap relevan. Sebagai *policy issue* relevansi itu baru lenyap jika pemerintah sudah secara eksplisit menyatakan kita tidak akan melaksanakan Reforma Agraria. Namun sepanjang pengetahuan saya, pernyataan seperti itu belum pernah ada. Dalam hal re*search issue,* saya cenderung lebih

---

[1] Masalah ini akan diurai lebih lanjut dalam Bab II.

sependapat dengan John Hicks yang menyatakan:

> " ..... Bagi pakar-pakar ilmu-ilmu alam, dan kontroversi kuno itu sudah mati dan terkubur! Namun tidaklah demikian bagi ilmu ekonomi (dan ilmu-ilmu sosial lainnya). Kita tak dapat menghindarkan diri dari masa masa lalu kita. Kita dapat berpura-pura untuk melarikan diri, namun masa lalu itu begitu saja senantiasa mengerumuni kita" (John Hicks, dalam Latsis (ed), 1976:207).[2]

Seperti diketahui, semua warga negara yang kaya maupun yang miskin, buruh maupun majikan, adalah rakyat. Karenanya dapat dipahami, bahwa kebijakan pemerintah suatu negara biasanya merupakan hasil kompromi antara dua kepentingan yang bertentangan, kepentingan si kuat dan kepentingan si lemah. Kedua-duanya ingin ditampung.

Dengan demikian sebagian besar program pembangunan di negara-negara berkembang hanya menjangkau golongan menengah. Akibatnya, meledaklah urbanisasi karena petani gurem dan buruh tani tuna kisma meninggalkan desanya, tertarik oleh bujukan bahwa sektor non pertanian di kota akan memberikan pendapatan lebih tinggi, terutama pada masa awal industrialisasi, sedangkan industrialisasi itu menuntut berbagai persyaratan obyektif. Salah satu di antaranya adalah efisiensi yang dapat dijabarkan sebagai perlunya tersedia tenaga murah.

Inilah pilihan sulit (dilema) yang dihadapi berbagai negara bekembang. Di satu pihak ingin meningkatkan pendapatan golongan bawah dan mengurangi pengangguran, di pihak lain

---

[2] Terjemahan bebas dari penulis, GWR. Sisipan dalam kurung juga dari penulis.

terbentur pada tuntutan obyektif syarat industrialisasi.

Daya tampung industri akhirnya tidak mampu menyerap semua pendatang dari desa. Muncullah gubuk-gubuk jorok di tengah kota dan tumbuh subur apa yang dikenal dengan istilah "sektor informal" (pedagang kaki lima dan sebagainya). Membahas hal ini, seorang pakar menyatakan, bahwa subumya sektor informal merupakan transisi ke arah pengangguran, suatu tahap dari proses pemiskinan (Breman, 1980).

Di Indonesia, salah satu jalan yang ditempuh untuk mengatasi pengangguran adalah mengirim tenaga kerja ke luar negeri. Itu bukanlah "penciptaan kesempatan kerja", melainkan hakikatnya adalah "perdagangan" dengan komoditi manusia, dengan segala cerita duka nestapanya. Sebab cirinya memang jelas, yaitu ada pihak ketiga entah resmi entah swasta yang memperoleh keuntungan dari kegiatan tersebut.

Akibatnya, walaupun tidak disengaja dan tidak disadari sebelumnya, terciptalah peluang bagi praktik-praktik tidak terpuji, seperti penipuan oleh calo, penculikan gadis untuk dijadikan pekerja migran, yang biasa disebut TKW (Tenaga Kerja Wanita) dan sebagainya. Ini semua terjadi, karena kita memang sedang dalam suasana semangat mencari untung. Apakah ini bukan salah satu indikasi, bahwa sengaja atau tidak, kita sedang menuju ke arah sistem kapitalisme yang menghalalkan segala cara demi ekonomi.

Sistem kapitalisme memang cenderung untuk mensyaratkan, bahwa pertanian yang maju haruslah terdiri dari usaha tani berskala luas, efisien dan bersifat komersial. Karena itu sering digembor-gemborkan bahwa usaha tani gurem tidak efisien, agar tercipta suasana sedemikian rupa sehingga

akhirnya petani gurem menjual tanah mereka. Maka berlangsunglah proses pemusatan penguasaan tanah ke dalam tangan beberapa orang, suatu proses yang diharapkan dapat menciptakan usaha tani berskala besar dan efisien.

Di Indonesia pun terdapat kecenderungan berfikir kapitalistik demikian ini. Para petani gurem yang menjadi tuna kisma (tidak punya tanah) tidak perlu khawatir. Katanya, pekerjaan non pertanian, khususnya industri di kota, telah menanti sebagai "Dewi Penolong". Namun di balik semua itu, sebenarnya terdapat suatu *latent interest,* agar tenaga menjadi melimpah dengan demikian harganya menjadi murah. Adanya *latent interest* ini tidak bisa dibantah - sebagaimana jelas pada pengalaman suksesnya industri gula di zaman kolonial misalnya, disebabkan oleh dua macam fasilitas, yakni tanah dan tenaga murah (Gordon,1982).

Pembahasan mengenai masalah agraria di Indonesia, barulah berkembang di akhir dekade 1980-an memasuki dekade 1990-an, ketika berbagai kasus konflik agraria merebak di mana-mana (sampai sekarang mencapai ribuan kasus). Tetapi pada umumnya yang dibahas bukan Reforma Agraria, melainkan hal-hal teknis, kasus per-kasus secara pragmatis, kecuali dalam lingkaran-lingkaran kecil Reforma Agraria dibahas secara serius (misalnya, di Universitas Gajah Mada dan di sejumlah LSM yang tergabung dalam Konsorsium Pembaruan Agraria). Karena itu, tentu saja, suaranya hanya terdengar sayup-sayup sampai. Dengan demikian, ketika era reformasi mendadak tiba, terus terang, kita semua belum siap.

Buku kecil ini, yang membahas pasang surut agenda Reforma Agraria, sekadar untuk membangkitkan kepekaan kita

semua terhadap apa yang bergejolak di dalam masyarakat bawah. Investasi pembangunan di berbagai bidang (modal domestik maupun, apalagi, modal asing), dengan berbagai skandal yang menyertainya seringkali dilakukan dengan melanggar hak-hak rakyat atas tanahnya. Gejolak sosial di mana-mana selama 15 tahun terakhir era Orde Baru hendaknya dapat mengetuk hati para elit baru untuk sadar bahwa *bagi negara berkembang yang agraris,* makna *kemerdekaan bagi rakyat adalah hak atas tanah yang digarapnya* (Vincent Harding, 1981).

I

Tonggak-tonggak Sejarah Reforma Agraria

Pengaturan kembali atau perombakan penguasaan tanah, atau yang secara luas dikenal dengan nama *agrarian reform* (bahasa Inggris), atau yang dalam buku ini dipakai istilah Reforma Agraria (bahasa Spanyol), telah disadari dan dijalankan sejak berabad-abad lamanya. Umurnya sudah lebih dari 2500 tahun. Hampir semua negara pernah melakukan Reforma Agraria, ada yang berhasil ada pula yang gagal. Dalam sejarahnya yang panjang itu, masalah Reforma Agraria mengalami perkembangan dan perubahan, baik dalam hal isi, sifat, tujuan, fungsinya, landasan "*rationale*-nya' maupun konseptualisasi secara ilmiah, sehingga sampai sekarang Reforma Agraria dianggap sebagai masalah yang belum selesai (lihat Walinsky, 1977). Memang aktualisasinya mengalami pasang surut, timbul tenggelam, dan minat orang untuk membahasnya pun mengalami gairah yang turun naik.[1]

---

[1] Itulah sebabnya, sampai tahun 1972 Saja, di FAO sudah terdokumentasi lebih dari l0.000 judul publikasi mengenai masalah Reforma Agraria (lihat, R.King, 1977).

Tonggak Pertama: Yunani Kuno

Reforma Agraria yang pertama kali tercatat dalam sejarah adalah yang terjadi di Yunani kuno pada masa pemerintah Solon, sekitar enam abad sebelum Masehi, atau tepatnya pada tahun 594 SM. Solon adalah tokoh yang berusaha membentuk pemerintahan demokrasi, sekalipun dianggap gagal. Barulah kurang lebih 90 tahun kemudian, tepatnya 508 SM Cleisthenes seorang demokrat berhasil membentuk pemerintah oleh rakyat, yang menjadikan Athena dianggap sebagai negara demokrasi yang pertama di dunia. Namun, bagaimanapun juga, jasa Solon tidak bisa dilupakan, khususnya dalam masalah Reforma Agraria. Dalam usahanya melakukan reformasi konstitusional, dia secara demokratis berhasil melahirkan undang-undang agraria (yang dikenal dengan istilah *seisachtheia).* Tujuannya, membebaskan para "hektemor" dari hutang, dan sekaligus membebaskan mereka dari status sebagai budak di bidang pertanian.

Melalui proses panjang (kurang lebih 200 tahun), dalam masyarakat pedesaan di Yunani terjadi proses pembudakan. Karena tuntutan keadaan negara (peningkatan produksi dan penggunaan uang), para petani kecil terpaksa meminjam uang kepada yang kaya dengan cara menggadaikan tanahnya. Kemudian, agar bisa mengembalikan hutangnya dan menebus tanahnya, si penggadai itu lalu bekerja sebagai penyakap di tanah gadaian itu (bekas tanahnya sendiri), dengan bagi hasil seperenam. Lima bagian untuk pemegang gadai, satu bagian untuk penggadai (yang sekarang menjadi penyakap itu). Hubungan kerja ini disebut *hektemoroi.* Orangnya yaitu petani miskin yang menjadi penyakap itu disebut hektemor. Karena ternyata

dengan pendapatan sebesar itu mereka tidak mampu menebus kembali tanahnya (atau mengembalikan hutangnya), lama kelamaan mereka menjadi semacam "budak" bagi si pemegang gadai (petani kaya, pemilik uang).

Ketika kondisi hektemor semakin parah, timbul gejala bahwa mereka akan berontak. Para petani kaya mendesak kepada Solon agar mencegah jangan sampai terjadi pemberontakan. Sebaliknya para hektemor mengharap agar keluhan mereka tentang berat beban hutang itu didengar. Sementara itu, masyarakat umum juga mengharap agar Solon tetap menjaga stabilitas, jangan sampai terjadi revolusi. Solon berusaha mengakomodasi semua kepentingan yang berbeda itu.

Demikianlah, undang-undang baru itu ternyata tidak sepenuhnya memuaskan. Semua justru kecewa. Yang kaya kecewa, karena hutang para hektemor itu di-"pusokan". Para hektemor kecewa karena meskipun dibebaskan dari hutang, dan statusnya direhabilitasi (tidak lagi sebagai budak), tetapi tanahnya tidak kembali, karena tidak ada program redistribusi. Tanah tersebut memang "dibebaskan" (bukan lagi sebagai "tanah gadaian"), tetapi tidak ada catatan sejarah yang jelas, ke mana tanah tersebut diperuntukkan. Masyarakat umum pun kecewa, karena sekalipun pemberontakan dapat dihindarkan namun stabilitas politik terganggu, dan akhirnya Solon pun jatuh.

Tiga puluh tahun kemudian, Pisistratus, seorang pemimpin baru, melanjutkan usaha Solon melakukan Reforma Agraria dengan cara yang lebih maju, yaitu melalui program redistribusi: *land-to-the-tiller* dan *land-to-the landless*. Petani kecil juga diberi fasilitas perkreditan. Sampai berapa lama undang-undang Pisistratus ini bertahan, tidak jelas tercatat dalam

sejarah. Seperti telah disinggung di muka demokratisasi yang dirintis Solon gagal, karena sesudah Pisistratus yang lahir justru diktator-diktator yang saling menjatuhkan, dan barulah setelah Cleisthenes berkuasa (sekitar 508 SM) terbentuk suatu pemerintahan demokratis. (lihat, E. Tuma, 1965; R. King 1977; Michalopoulos, 1980; T. J. Byres, 1983).

Tonggak kedua: Romawi Kuno

Sama dengan yang terjadi di Yunani, Reforma Agraria dilakukan karena menghadapi kemungkinan terjadinya pemberontakan, tetapi tujuannya berbeda. Di Roma tujuannya mengangkat rakyat kecil, dengan cara melakukan redistribusi tanah-tanah milik umum. Sebagian tanah tersebut, memang sudah terlanjur diberikan kepada para veteran perang, para tokoh-tokoh kolonis, dan para pemilik uang yang semula mempunyai piutang kepada negara. Tanah-tanah ini tidak terkena pembaruan. Yang menjadi objek pembaruan adalah tanah-tanah milik umum yang semula biasanya disewakan atau dibagihasilkan kepada petani perorangan atau para peternak (untuk padang penggembalaan).

Tiberius Gracchus, yang terpilih sebagai anggota Dewan perwakilan rakyat pada tahun 134 SM berhasil menggolkan Undang-undang Agraria *(lex agraria)*. Intinya berupa penetapan batas maksimum penguasaan tanah. Tanah kelebihan (yaitu kelebihan dari batas maksimum) harus diserahkan kepada negara (dengan ganti rugi) dan kemudian dibagikan kembali kepada petani kecil ataupun tunakisma.

Sekalipun gagasan Reforma Agraria berhasil terwujud dengan disahkannya undang-undang, namun Tiberius menda-

pat perlawanan keras dari para tuan tanah dan para senator Roma, Akhimya Tiberius dibunuh. Tetapi, sepuluh tahun kemudian adiknya, Gaius Gracchus, terpilih sebagai anggota parlemen, dan meneruskan cita-cita kakaknya. Hanya dua tahun saja dia menjadi anggota parlemen, karena dia pun mengalami nasib yang sama: dibunuh! (Russell King, 1977: 30-32).

Tonggak Ketiga: "Enclosure Movement" di Inggris[2]

Gerakan *"enclosure"* di Inggris ini sebenarnya bukan suatu Reforma Agraria yang terencana. Sifat dan tujuannya pun berbeda dari apa yang digambarkan tentang Yunani Kuno dan Romawi Kuno tersebut di atas. Namun hal ini dapat dianggap sebagai tonggak sejarah yang ada baiknya untuk diketahui walaupun hanya sepintas, karena gerakan tersebut terutama berakibat berubahnya tata agraria di Inggris pada zamannya.

"Enclosure movement" adalah suatu proses pengkaplingan tanah-tanah pertanian dan padang penggembalaan yang semula merupakan tanah yang dapat disewakan oleh umum, menjadi tanah-tanah individual. Ini terutama dilakukan oleh para tuan tanah feodal (*manorial lords*) yang karena tekanan pasar, mereka bergeser usahanya dari pertanian ke peternakan dan karena itu memerlukan tanah-tanah peternakan sendiri-sendiri.

Di Inggris, gerakan tersebut merupakan proses yang berlangsung dalam rentang sejarah yang panjang yaitu sejak abad ke-12 sampai akhir abad ke-XIX. Tetapi ada dua masa puncak,

---

[2] Bagian ini disadur dari A. Briggs, "Enclosure Movement" dalam *Encyclopedia* Americana, 1980, Vol. 10, hal 329.

yaitu pertama selama abad XV dan XVI, dan kedua selama abad XVIII dan XIX.

Semula, gerakan itu berjalan lancar-lancar saja. Namun, pada abad ke-13 Parlemen Inggris menyadari bahwa gerakan tersebut membahayakan kepentingan rakyat kecil. Oposisi dan gerakan *anti enclosure* mulai muncul. Tetapi, baru pada tahun 1515 Undang-undang anti enclosure lahir, dan diikuti oleh penelitian besar-besaran pada tahun 1517. Namun pelaksanaannya tidak konsisten. Enclosure berjalan terus, dengan alasan demi efisiensi pertanian. Bahkan pada akhir abad XVI, pendapat-pedapat anggota parlemen secara terbuka mendukung gerakan enclosure. Maka meledaklah pemberontakan petani pada tahun 1607, dan diikuti dengan suatu penyelidikan umum. Rakyat menuntut keadilan dengan menyatakan, mengapa sekarang ini "biri-biri memakan manusia"! Walaupun demikian, sejak tahun 1624, enclosure menjadi dianggap sebagai sesuatu yang sudah seharusnya. Bahkan akhirnya pada tahun 1656, sebuah Rencana UU anti enclosure ditolak oleh parlemen. Demikianlah, sampai dengan 1815, hampir separuh dari tanah-tanah yang semula milik umum telah terkonversi menjadi kapling-kapling milik individual. Hampir tiga juta hektar tanah-tanah pertanian, padang penggembalaan, tanah bera, dan sebagainya berubah menjadi tanah-tanah milik pribadi. Wajah pedesaan berubah secara radikal. Corak Pertanian abad pertengahan menjadi lenyap sama sekali, sehingga pada tahun 1830, sisa-sisanya sudah hampir tidak ada lagi. Hak-hak adat menjadi sirna. Barulah pada tahun 1866, 1876, 1893, dan 1899, secara berurutan dikeluarkan UU untuk menyelamatkan sisa-sisa tanah bagi kepentingan umum.

Tonggak Keempat: Revolusi Perancis

Gerakan Reforma Agraria besar-besaran yang pertama kali pada zaman modern adalah yang terjadi di Perancis bersama terjadinya revolusi pada tahun 1789. Sistem penguasaan tanah feodal dihancurkan. Tanahnya dibagikan kepada petani dan petani budak dibebaskan. Gagasan ideal ini ternyata sangat berpengaruh ke seluruh dunia, dan mewarnai hampir setiap macam pembaruan yang dilakukan di berbagai negara kemudian. Kesan abadi yang ditinggalkan oleh revolusi Perancis dalam hal Reforma Agraria adalah dua yang menjadi tujuan pembaruan, yaitu:

a. Membebaskan petani dari ikatan "tuan-budak" (*serfdom*) dalam sistem feodal, dan
b. Melembagakan usaha tani keluarga yang kecil-kecil sebagai satuan pertanian yang dianggap ideal.

Sejak apa yang terjadi di Perancis itu, gagasan Reforma Agraria meluas ke seluruh Eropa terutama Eropa Barat dan Utara. Terutama dalam paruh abad-19, gelora Reforma Agraria memang menggema di mana-mana di Eropa. Tahun 1870, John Stuart Mill membentuk *Land Tenure Reform Association,* yang sedikit atau banyak turut mendorong dilakukannya pembaruan di Inggris. Namun, berbeda dari pola di Perancis yang secara langsung dan radikal mengubah sistem feodal menjadi sistem penguasaan petani perorangan dengan status milik, di Inggris feodalisme hanya digantikan dengan sistem penyakapan (*tenancy*). Memang cakupan (*coverage*) dari pembaruan-pembaruan itu pada umumnya masih terbatas, sehingga sampai awal abad 20 pun *estate* yang besar-besar masih terdapat, terutama di Eropa Timur dan Selatan. Keragaman

nasional di berbagai bidang memang mempengaruhi pola-pola usaha pembaruan. Satu kekecualian adalah Bulgaria. Apa yang direkomendasikan oleh PBB selama tiga puluh tahun terakhir ini, sebagian besar sudah dilakukan oleh Bulgaria lebih dari seratus tahun yang lalu (1880-an), yaitu suatu pembaruan yang komprehensif, bukan saja *redistributive landreform*, tetapi mencakup juga secara terpadu program-program penunjangya seperti koperasi, kredit, tabungan terpusat untuk kepentingan pengolahan, pabrik kalengan dan juga pembinaan usaha tani intensif (Russell King, 1977).

Tonggak Kelima: Rusia

Pada tahun 1906-1911, lahir pembaruan gaya baru yang dikenal sebagai *Stolypin Reforms* (sesuai nama orang pencetusnya). Intinya: petani dibebaskan dari komune-komune dan menjadi pemilik tanah secara bebas. Terjadilah kemudian suatu kesenjangan yang tajam antara petani kaya - disebut *kulak* - dan para tunakisma.

Dengan berhasilnya revolusi 1917, kaum komunis berhasil mencapai kekuasaan. Meskipun pembentukan usaha tani-usaha tani luas yang dikelola negara merupakan tujuan semula (1917-1918), namun sebenarnya gerakan kolektivisasi tidak pernah dimulai sebelum akhir dekade 1920-an. Ciri radikal Reforma Agraria Uni Soviet adalah:

a. Hak pemilikan tanah pribadi dihapuskan;
b. Penyakapan atau "*tenancy*" (sewa, bagihasil, gadai, dan sebagainya) dilarang;
c. Penguasaan tanah *absentee* dilarang;
d. Hak garap dan luas hak garapan ditentukan atas dasar krite-

rium seluas apa seorang petani telah benar-benar menggarap tanah itu;

e. Menggunakan buruh upahan dilarang.

Dampak Perang Dunia I, kegagalan panen, antusiasme yang berlebihan dalam melaksanakan pembaruan, serta berbagai faktor lainnya, diduga telah menyebabkan kondisi ekonomi yang merosot. Karena itu, pemerintahan yang masih sangat baru itu mengambil kebijakan baru yang dikenal dengan istilah NEP, atau *the New Economic Policy*. Oleh sementara pakar, *the New Economic Policy* dipandang sebagai kebijakan yang justru mencerminkan ciri sebagai jalan kapitalisme. Sewa-menyewa tanah, penyakapan, pemakaian buruh upahan dalam usaha tani, tidak dilarang. Surplus hasil bumi boleh dipasarkan secara bebas. Semua itu dilakukan bukan untuk menentang cita-cita revolusi, tetapi lebih merupakan langkah sementara jangka pendek untuk mengatasi masalah mendesak: kekurangan pangan.

Dalam dekade 1920-an itulah, dalam Universitas Moskow terjadi perdebatan ilmiah (dikenal sebagai *the Agrarian Debate Second Round*) antara kubu ilmuwan Marxist dan kubu ilmuwan Neo-populis, selama bertahun-tahun, dengan sekali-sekali dicampuri oleh ilmuwan dari kubu kapitalis (melalui publikasi karangan). Ketika Stalin berkuasa karena tidak sabar menunggu perdebatan itu, maka pada tahun 1929 semua ilmuwan dari kedua kubu itu (yaitu kubu Marxist dan kubu Neopopulis) ditangkap dan hampir semuanya mati dalam penjara. Maka mulailah suatu masa pembaruan yang penuh diwarnai oleh kekerasan dan pembunuhan. Gerakan kolektivisasi usaha tani secara paksa itu berlangsung sekitar sepuluh tahun (1929-

1938). Ternyata hasilnya baru terlihat tahun 1950an.

Pembaruan gaya Stalin ini jelas tidak pantas untuk dicontoh, karena sekalipun mungkin hasilnya bagus, tapi biayanya terlalu tinggi, yaitu banyaknya korban manusia (Russell King, 1977; Atiur Rahman,1986).

Tonggak-tonggak Selanjutnya: Pasca-Perang Dunia II sampai dengan Piagam Petani

Sudah umum diketahui bahwa segera setelah Perang Dunia II usai, di tiga negara yaitu Jepang, Korea Selatan dan Taiwan dilancarkan Reforma Agraria di bawah pengawasan tentara sekutu. Tidak lama kemudian, di berbagai negara berkembang baik di Asia, Amerika Latin, maupun Afrika, gerakan Reforma Agraria menjadi semarak, terutama dalam dekade 1950-an dan 1960-an. Tidak mungkin di sini untuk menuliskan semuanya satu per satu. Masing-masing negara merupakan kasus yang unik. Namun demikian ada beberapa pelajaran dari sejarah bahwa pada hakikatnya, tidak ada satu negara pun yang dapat dianggap sebagai model, kalau yang dimaksud model adalah sesuatu yang secara utuh dapat ditiru. Bukan saja kondisinya serta situasi (timing) saat dilancarkannya pembaruan itu berbeda, tetapi juga karena pilihan strategi yang dicobakan barulah satu macam. Hanya beberapa negara saja (misalnya Rusia, Jepang, Mexico) yang pernah melakukan Reforma Agraria lebih dari satu kali. Pendeknya setiap pengalaman sejarah adalah peristiwa yang unik (tidak bisa dicoba ulang).

Bulan Juli 1979 adalah tonggak perjalanan penting dalam perjuangan yang panjang dan sulit, melawan kemiskinan dan kelaparan. Karena pada saat itu, Konferensi Sedunia mengenai

Reform Agraria dan Pembangunan Pedesaan (*World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* disingkat WCARRD), yang diselenggarakan oleh FAO-PBB di Roma, berhasil merumuskan sebuah Deklarasi Prinsip-prinsip dan Program Kegiatan *(Declaration of Principles and Programme of Action)* yang kemudian disebut sebagai Piagam Petani *(The Peasants' Charter)*.

Dinyatakan bahwa:

> "Tujuan Reforma Agraria dan pembangunan pedesaan adalah transformasi kehidupan dan kegiatan pedesaan dalam semua aspeknya yaitu aspek ekonomi, sosial, budaya, kelembagaan, lingkungan, dan kemanusiaan. Sasaran dan strategi untuk mencapai itu haruslah dipusatkan pada penghapusan kemiskinan, ...dan haruslah dikendalikan oleh kebijakan yang berusaha mencapai pertumbuhan dengan pemerataan, redistribusi kuasa-kuasa ekonomi dan politik, serta partisipasi rakyat" (The Peasants' Charter, 1981:6).[3]

FAO adalah sebuah badan dari Perserikatan Bangsa-bangsa. Karenanya peserta konferensi WCARRD itu terdiri dari negara-negara dengan latar belakang sistem sosial-ekonomi-politik yang berbeda-beda. Maka dapat dipahami bahwa deklarasi itu dirumuskan dalam kalimat yang umumnya sangat fleksibel, sehingga dapat diterima oleh semua pihak.[4]

Sebanyak 145 negara yang terwakili dalam konferensi tersebut (termasuk Republik Indonesia yang mengirimkan

---

[3] Terjemahan bebas oleh GWR.

[4] Memang setelah mengalami berbagai amandemen, draft piagam itu diterima secara aklamasi. Dengan demikian, secara moral politis, negara-negara peserta sewajarnya merasa terikat untuk melaksanakan pembangunan yang sesuai dengan isi dokumen itu.

delegasi besar pada saat itu), kemudian memberi mandat pada FAO untuk membantu negara-negara anggota dalam melaksanakan isi dokumen. Pada sekitar tahun 1980-1981, bermacam seminar telah dilaksanakan oleh berbagai kalangan, membahas masalah konferensi, terutama yang menyangkut Reforma Agraria. Tetapi pada waktu itu mungkin belum banyak yang memahami dengan sungguh-sungguh apa isi deklarasi itu, karena dokumen *The Peasants' Charter* itu sendiri memang baru diterbitkan pada tahun 1981 (dan dicetak ulang tahun 1982), berupa buku kecil terdiri dari 35 halaman.

Menurut kesepakatan dalam konferensi itu setiap dua tahun sekali FAO akan membuat *Progress Report* dari pelaksanaan isi dokumen. Karena itu, baiklah kiranya digambarkan secara ringkas butir-butir pokok isi dokumen itu, sekadar untuk diketahui bagi mereka yang berminat dan berkepentingan tetapi belum membacanya, dan sekadar mengingatkan bagi mereka yang telah memahaminya, tetapi mungkin terlupa akan masalah yang sebenarnya sangat mendasar.

Secara umum deklarasi itu mengakui bahwa masalah kemiskinan dan kelaparan merupakan masalah dunia, dan karenanya ditekankan bahwa program Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan haruslah dilaksanakan secara serentak meliputi tiga bidang di tiga tingkat yang saling berkaitan, yaitu

a. di tingkat desa, mengikutsertakan lembaga pedesaan;
b. di tingkat nasional, reorientasi kebijakan pembangunan, dan
c. di tingkat internasional, mendorong terlaksananya prinsip-prinsip tata ekonomi internasional-baru.

The Peasants' Charter itu mengandung dua bagian pokok. Yaitu, pertama, pemyataan tentang prinsip-prinsip yang diperinci menjadi 17 butir yang disepakati untuk dijadikan dasar atau pegangan bagi pelaksanaan pembangunan. Atas dasar prinsip-prinsip tersebut disusunlah bagian kedua yaitu tentang program kegiatan yang terdiri dari 12 bab.

Bab I s.d. VII (dari bagian kedua itu merupakan panduan bagi program kegiatan tingkat nasional negara-negara berkembang, mencakup masalah-masalah (1) sasaran dan strategi; (2) jangkauan terhadap penguasaan tanah dan air serta sumber daya alam lainnya; (3) partisipasi rakyat; (4) integrasi wanita dalam pembangunan; (5) jangkauan terhadap sarana produksi, pasar, dan jasa; (6) pengembangan kegiatan di luar usaha tani di pedesaan; (7) Pendidikan, latihan, dan penyuluhan.

Bab VII s.d. XII berisi panduan dalam kebijakan international dalam rangka Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan, mencakup masalah (1) perdagangan international; (2) kerja sama ekonomi dan tehnik antara negara-negara berkembang; (3) penanaman modal asing; (4) bantuan pembangunan; dan (5) program kegiatan bagi FAO dan badan-badan lainnya dari PBB.

Demikianlah garis besar isi dokumen Piagam Petani. Tentu tidak mungkin menguraikan semua itu satu per satu. Namun ada satu hal yang perlu dikemukakan. Pada bagian pertama yaitu bagian tentang prinsip, karena namanya saja prinsip atau asas, maka tiap butir dari ketujuh belas butir itu bobotnya sama. Artinya sama penting. Namun ada satu butir yang sangat fundamental, tapi mungkin sulit untuk dilaksanakan, yaitu butir ke-4, yang berbunyi:

> "Bahwa kemajuan nasional yang didasarkan atas pertumbuhan dengan pemerataan dan partisipasi, memerlukan suatu redistribusi kuasa-kuasa ekonomi dan politik, integrasi penuh dari pedesaan ke dalam usaha pembangunan kelompok-kelompok petani, koperasi, dan bentuk-bentuk lain dari organisasi petani dan buruh tani yang bersifat *sukarela, otonom*, dan *demokratis" (*lih*at, The Peasants' Charter,* FAO, Rome 1981, hal. 3).[5]

Kita anggap prinsip keempat ini sangat penting karena ternyata butir inilah yang dalam menjabarkannya di dalam bagian ke dua dokumen itu (program dan kegiatan) dicantumkan di dalam Bab I yaitu Bab "Tujuan dan Strategi" - seperti yang telah dinyatakan di depan.

Dari gambaran ringkas ini tampak bahwa isi piagam tersebut berorientasi kepada lapisan bawah masyarakat pedesaan. Maka tidaklah mengherankan jika Dr. Edouard Saouma, Direktur Jenderal FAO, menyebutkan dalam kata pengantar dokumen tersebut, bahwa Piagam petani pada hakikatnya adalah piagamnya rakyat miskin.

Dengan adanya Piagam Petani itu, maka diharapkan mereka yang semula ragu-ragu dapat menjadi sadar bahwa telah ada pengakuan dunia mengenai perlunya program Reforma Agraria sebagai dasar pembangunan.

---

[5] Terjemahan bebas oleh GWR.

II
Rationale Reforma Agraria

Sebelum mengemukakan mengenai *rationale* Reforma Agraria, ada baiknya terlebih dahulu dibahas istilah "reformasi" yang terkenal dewasa ini. Dari berbagai retorika politik dan akademik semenjak 1998, terkesan adanya perbedaan pandangan mengenai makna dan istilah reformasi. Setidaknya adalah tiga macam pengertian yang terkemuka:

a. Reformasi adalah perbaikan yang dilaksanakan secara bertahap, "evolusioner", gradual, dan konstitusional (ini versi pemerintah Habibie).
b. Reformasi, "secara substansial" adalah sama dengan revolusi.
c. Reformasi pada dasarnya memang bukan revolusi, tetapi dalam aspek-aspek tertentu bernuansa "revolusioner", bukan sekadar perbaikan tambal sulam.

Dalam teori, terdapat beberapa kriteria untuk dapat membedakan makna konsep-konsep "evolusi", "revolusi", "reformasi", dan istilah lainnya yang berkaitan dengan itu. Dari segi teori, tafsiran yang pertama tersebut di atas adalah rancu! Suatu perbaikan yang dipersiapkan secara bertahap, "evolusioner", gradual, terencana, konstitusional, itu bukan reformasi! Itu

adalah apa yang disebut gerakan "reformism" (lihat, Fairchild, 1970). *Reformism* adalah suatu rekayasa sosial yang pada hakikatnya bertujuan mempertahankan *status quo,* tetapi dengan kedok pembaruan.

Revolusi adalah pembongkaran semua nilai, termasuk nilai-nilai dasar dari tata sosial yang ada. Implikasinya adalah pembaruan struktur, bukan sekadar pembaruan fungsi. Reformasi juga berusaha membongkar nilai-nilai, tetapi tidak semua (dan bukan nilai dasarnya) melainkan hanya *selected aspects* (T.F.Hoult, 1969; juga Fairchild, 1970; W.F.Wertheim, 1974). Reformasi dibedakan dari istilah rekayasa sosial *(social enginering),* karena rekayasa sosial cenderung menerima nilai-nilai sosial yang ada. Sedangkan reformasi cenderung menolak (walaupun hanya sebagian) nilai-nilai tersebut.

Sedangkan apa yang dimaksudkan dengan "Reformasi" adalah suatu pembaruan yang bertujuan mengoreksi bekerjanya berbagai institusi, dan berusaha menghilangkan berbagai borok yang dianggap sebagai sumber *malfunction*-nya institusi-institusi dalam suatu tata sosial. Jadi, tujuannya lebih kepada memperbarui fungsi daripada memperbarui struktur. Inilah salah satu ciri yang membedakan "reformasi" dari "revolusi" (Cf. T.F. Hoult, 1969: 274;302).[1]

Reforma agraria bukan reformasi dalam pengertian ini. Reforma agraria melibatkan perubahan fungsi dan juga perubahan struktur.

---

[1] Apa yang diuraikan secara ringkas tersebut di atas adalah pembedaan atas dasar satu kriteria saja, yaitu tujuan/sasaran/cakupan. Dimensi lainnya tidak dibahas disini (misalnya, dimensi waktu, dimensi skala, dimensi tingkat kekerasan, dll).

Untuk memahami Reforma Agraria secara tepat, perlu disampaikan dulu pandangan-pandangan teoritis mengenai apa yang disebut *agrarian transition* dan *agrarian transformation*.

Pengertian *agrarian transition* mungkin dengan mudah diterjemahkan menjadi Transisi Agraris, dan tidak terlalu menimbulkan persoalan. Tapi istilah *agrarian transformation*, agak sulit menerjemahkannya.[2] Di kalangan ilmiah dunia dan dalam sejumlah besar literatur, istilah *agrarian transformation* itu sarat dengan muatan makna sosial-politik-ekonomi. Saya menerjemahkannya dengan "transformasi sosial-ekonomi masyarakat pedesaan", tetapi ini terlalu panjang! Karena itu dalam buku ini istilah agrarian *transformation* tidak diterjemahkan. Sedangkan istilah *agrarian transition,* maknanya jelas dan sederhana yaitu masa transisi di dalam proses *agrarian transformation* itu.

Secara semantik, istilah transformasi mengandung arti suatu proses perubahan bentuk: dari bentuk yang satu berubah menjadi bentuk yang lain. Dengan demikian, masalah transformasi pedesaan secara sosiologis dapat dipandang

---

[2] Transformasi agraria, atau transformasi pertanian adalah istilah yang kurang mencerminkan secara tepat kandungan maknanya, bahkan dapat menyesatkan. Mengapa? Karena di Indonesia, istilah agraria sering digunakan dalam arti sangat sempit. Begitu juga istilah pertanian. Bayangan orang lalu tertuju kepada masalah teknik bercocok tanam, cara mengelola usaha tani, dan sebagainya. Ada lagi istilah lain yang mungkin dipakai orang untuk menerjemahkannya, transformasi pedesaan, namun inipun masih perlu disertai kehati-hatian, karena dapat memberi kesan perubahan fisik geografis saja.

dalam perspektif perubahan sosial *(social-change)*. Namun perlu diingatkan, bahwa di antara berbagai kajian sosiologi, masalah perubahan sosial merupakan topik yang paling sukar dipahami, dan paling banyak menimbulkan perdebatan spekulatif (A.MM. Hoogvelt, 1985: 3).

Terdapat perbedaan pandangan di antara para pakar mengenai makna konsep perubahan sosial itu.

a. Ada yang berpendapat bahwa karena pada hakikatnya masyarakat itu adalah sesuatu yang hidup, dan karenanya selalu berubah, maka persoalan pokok perubahan sosial itu tidak lain adalah sama dengan keseluruhan bidang kajian sosiologi itu sendiri (J.A. Ponsioen, 1969).
b. Ada juga yang hanya menggunakan istilah perubahan sosial untuk mengacu kepada segala sesuatu yang berkaitan dengan perubahan yang terjadi dalam organisasi sosial (Kingsley Davis, 1971).
c. Ada lagi yang menggunakan konsep tersebut hanya pada gejala-gejala yang dapat diamati, seperti misalnya perubahan jumlah dan komposisi penduduk; mobilitas tenaga kerja; dan sebagainya (Maclver and Page, 1949).
d. Ada pula yang hanya menggunakan istilah perubahan sosial untuk mengacu kepada perubahan keseluruhan struktur (Ginsberg, 1958).

Demikianlah sekadar beberapa perbandingan. Pengertian *social change* juga sering (dan wajar) bertumpang tindih dengan *cultural change* (Soemardjan, 1975), dan karenanya kita dengan mudah akan tertuntun hanya kepada pembahasan mengenai perubahan tata-nilai, tingkah laku, sikap mental, dan sebagainya (lihat, misalnya, Soedjito, S., 1986).

Jadi *agrarian transformation* dapat diartikan sebagai suatu proses perubahan keseluruhan sistem hubungan sosial ekonomi pertanian secara nasional, yang secara khusus biasanya mengacu kepada perubahan dari suatu struktur yang bersifat "agraris tradisional" (atau *feudalistic* atau non-kapitalistik; atau *natural economy*), menjadi suatu struktur hubungan di mana pertanian tidak lagi bersifat eksklusif melainkan terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya, lebih produktif, dan kesejahteraan rakyat meningkat (Cf. John Harriss, 1982: 16-17;37). Definisi ini memang mencakup masalah yang luas, termasuk di dalamnya faktor-faktor lingkungan, teknologi, hubungan-hubungan sosial, ekonomi, politik, budaya, dan proses-proses lainnya yang berkaitan.

Tema *agrarian transformation* relevan untuk dibahas, baik dari sisi normatifnya, atau *das Sollen*nya, maupun dari sisi obyektifnya atau *das Sein*nya. Dari sisi normatif, dengan bahasa awam, kita bisa bertanya, "Jika kita menuju industrialisasi, pertanian kita ini mau kita apakan? (mau kita jadikan apa?); atau dengan kalimat lain: "Struktur agraria yang bagaimanakah yang kita kehendaki?" Dari sisi obyektif, kita bisa bertanya dalam dua pertanyaan yang berturutan:

a. "Dengan adanya tanda-tanda gejala proses kapitalisasi dan liberalisasi hampir di segala bidang sekarang ini, apakah yang sedang terjadi di pedesaan kita?"
b. "Jika nanti terjadi proses industrialisasi apakah yang akan terjadi dalam masyarakat pedesaan kita?"

Dari pengalaman nyata yang pernah terjadi dalam sejarah di berbagai negara, dapat diidentifikasi adanya lebih dari satu macam jalan, jalur atau model (baik yang berlangsung secara

alamiah, maupun yang diusahakan melalui perencanaan negara), yang memungkinkan terjadinya *agrarian transformation*.

Pertama, agrarian transformation terjadi melalui pengembangan sistem usaha tani kapitalistik, yaitu melalui pengembangan satuan-satuan produksi berskala besar yang mungkin akan menelan hampir semua sektor pertanian kecil (sesuai dengan logika kapital).

Kedua, agrarian transformation juga dapat terjadi melalui jalur sosialistik, yaitu melalui pembentukan usaha tani koperatif berskala besar yang diprakarsai pemerintah; atau melalui usaha tani kolektif; atau melalui usaha tani negara.

Ketiga, agrarian transformation melalui pengembangan usaha tani skala kecil yang padat modal, yang biasa disebut sebagai jalur neo-populistis (John Harriss, 1982: 16-17;37).[3]

Tiga jalur itu mencakup gambaran proses-proses transformasi yang nyata telah terjadi dalam sejarah, maupun yang sedang diusahakan oleh pemerintah negara-negara tertentu, ataupun yang sedang digarap menjadi teori-teori normatif mengenai bagaimana masyarakat harus diubah. Artinya, ada negara-negara yang *agrarian transformation*-nya dianggap telah selesai. Ada yang masih dalam proses transisi, dan ada yang baru mulai mengusahakan secara sadar melalui jalur tertentu.

Di antara negara-negara yang masa transisinya melalui jalur kapitalistik telah dianggap selesai (berarti telah ter-

---

[3] Tentu saja tetap terbuka kemungkinan munculnya jalur alternatif yang lain, namun secara teoretis historis tiga jalur itulah sebagai tipologi umum.

transformasi menjadi masyarakat kapitalis), dan dipakai untuk membuat gambaran tipologi, adalah Inggris, Jerman/Prusia, Amerika, Perancis, Jepang, dan Korea/Taiwan (Byres, 1989). Tipologi jalur kapitalistik menjadi beberapa sub-jalur seperti dicerminkan oleh beberapa negara tersebut di atas tidak dapat diartikan sebagai "model". Karakterisasi tipologi itu semata-mata didasarkan perbedaan ciri proses transisi yang secara historis dialami oleh masing-masing negara tersebut.

Sedangkan yang mengusahakan *agrarian transformation* melalui jalur sosialistik, seperti yang terjadi di Cina dan Rusia, belum ada yang selesai.

Mengenai jalur ketiga, para penganut pandangan ini biasa mengambil contoh Jepang dan Taiwan. Tetapi jika dilihat dari segi *agrarian transformation* secara nasional, proses transisi yang terjadi di kedua negara itu termasuk dalam kategori jalur kapitalistik (Byres, 1989). Dengan demikian, jika apa yang dimaksud dengan jalur yang ketiga itu bukan dalam artian apa yang terjadi di Jepang ataupun Taiwan, melainkan dalam artian definisi klasik di atas, maka negara berkembang yang dianggap berusaha melalui jalur ini adalah Tanzania di bawah Presiden Nyerere (Kitching, 1982).

Kalau kita membahas masalah *agrarian transformation,* dalam literatur kita akan menjumpai istilah *agrarian transition.*[4] Apa yang dimaksud dengan *the agrarian transition* (dalam arti historis) adalah suatu jangka yang berawal dari berlangsungnya secara berurutan dua proses pokok, yaitu res-

---

[4] Khusus dalam tradisi Marxian, kita akan menjumpai pula istilah *the agrarian question* (Mengenai hal ini lihat, Byres,1989).

trukturisasi pemilikan/penguasaan tanah dan industrialisasi, sampai terbentuknya susunan hubungan sosial ekonomi baru. Kalau struktur ekonomi ini telah terbentuk secara mantap, maka dikatakan masa transisi itu telah selesai, dan transformasi telah terjadi. Lamanya masa peralihan yang dialami oleh negara yang berlainan, berbeda-beda.

Perdebatan Klasik dan Kontemporer Mengenai Transisi Agraris

Sama seperti proses-proses lainnya, proses transformasi tentu mengalami peralihan, masa transisi, menuju terbentuknya masyarakat baru. Jika di dalam masyarakat baru itu bekerjanya institusi-institusi yang ada adalah sedemikian rupa sehingga melahirkan kembali *(to reproduce)* susunan masyarakat baru itu sendiri, maka dikatakan masa transisi itu selesai. Artinya struktur masyarakat sudah tertransformasi secara mantap. Lalu, kalau itu ujungnya dari mana titik awal transisi itu?

Titik awalnya adalah mulai berlangsungnya dua proses pokok, yaitu Reforma Agraria dan industrialisasi. Menurut pengalaman nyata yang terjadi dalam sejarah, Indonesia dapat dikatakan belum memasuki transisi agraris. Sebab, meskipun proses industrialisasi sudah mulai, tetapi belum dilakukan Reforma Agraria secara tuntas (yang seharusnya mendahului proses industrialisasi)

Di bagian sebelumnya telah disinggung mengenai debat agraria klasik yang berlangsung antara kubu ilmuwan Marxist dan ilmuwan Neo-populis. Debat ini berlangsung selama 35 tahun, atau sebenarnya bahkan selama kira-kira 70 tahun jika

dihitung sejak adanya pembaruan di Rusia yaitu dihapuskannya *serfdom* pada tahun 1861 (Atiur Rahman, 1986). Dapat dikatakan bahwa sebenarnya perdebatan itu berporos banyak, dan sifat isunya pun berkembang dari yang satu ke yang lain. Perdebatan ini sampai sekarang masih relevan, yaitu sekitar pertanyaan: Mengapa, walaupun terjadi proses monetisasi dan penetrasi kapital ke pedesaan, masyarakat tani (*peasantry*) tetap bertahan (*persist*)?. Bahkan di dalam masyarakat beberapa negara industri yang telah maju di zaman sekarang inipun, bentuk-bentuk usaha tani keluarga skala kecil masih tetap bertahan. Dalam konteks pedesaan Jawa masa kini, pertanyaan tersebut juga masih relevan, yaitu, mengapa, di hadapan kapitalisme agraria yang semakin meningkat, jumlah petani kecil di daerah pedesaan Jawa tetap bertahan? (Nasikun, 1990).

Mengapa isu semacam itu masih menjadi perdebatan? Dengan pembaruan 1861 itu, pemerintah Rusia pada zaman itu (jauh sebelum revolusi komunis) secara pasti mengambil jalur kapitalistik dalam pembangunan pedesaan, dengan akibat timbulnya proses-proses perubahan hubungan sosial ekonomi. Namun di dalam memberikan interpretasi terhadap perkembangan baru itu, terdapat pandangan yang berbeda-beda, menyangkut nasib kapitalisme di Rusia. Di satu pihak, para *Narodnik* liberal yang dikenal sebagai kaum 'populis' (yang dalam teorisasinya diwakili oleh dua orang ekonom, yaitu V.P.Vorontsov dan N. Danielson), berpandangan bahwa industrialisasi kapitalistik di Rusia tidak mempunyai hari depan, dan menganjurkan agar pembangunan didasarkan atas pengembangan industri kecil pribumi yang tidak menghancurkan "masyarakat tani". Dengan memandang bahwa "masyarakat

tani" sebagai bersifat homogen, egaliter, swasembada, dan stabil, mereka percaya bahwa *sosialisme pertanian* dapat dibangun tanpa melalui tahap kapitalisme (A. Rahman, 1986; juga Kitching, 1982)

Berhadapan dengan pandangan ini, para penganut teori Marx terutama Lenin dan Plekhanov, berpendapat bahwa di Rusia, kapitalisme tidak bisa dihindarkan, dan bahwa keharmonisan pedesaan itu hanya satu mitos. Dengan menggunakan data statistik, Lenin berusaha membuktikan bahwa pedesaan Rusia pada waktu itu telah menunjukkan gejala diferensiasi *(differentiation).*

Perspektif diferensiasi pedesaan pada awalnya merupakan teorisasi untuk menjelaskan sebuah anomali, jika bertolak dari teori Marx.[5] Anomali itu kurang lebih sejalan dengan apa yang dipertanyakan "mengapa proses kapitalisme di pedesaan berlangsung dengan laju dan sifat yang tidak sama dengan apa yang terjadi di masyarakat perkotaan/ industri". Atau, "mengapa mode produksi kapitalistik dapat berdampingan dengan mode produksi feodalistik/non-kapitalistik". Padahal, seperti argumentasi yag dikemukakan oleh Kautsky dalam bagian 1 bukunya *Die Agrarfrage (The Agrarian Question),* suatu argumentasi yang juga merupakan pandangan Marx dan Lenin, bahwa usaha tani skala besar adalah efisien; sedangkan usaha tani skala kecil tidak efisien dan karenanya, sesuai dengan logika

[5] Sering dikatakan bahwa Marx tidak bicara soal petani. Tetapi pada tahun 1852 dia menulis *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte* yang di dalamnya terdapat pembahasan mengenai *small peasant proprietor* (Karl Marx, *The Eighteen Brumaire of Louis Bonaparte,* Edisi Penguin, 1973).

kapital, usaha tani kecil akan dengan cepat "dilalap" habis usaha tani skala besar. Kautsky menggunakan data empiris dari Jerman, Inggris, USA, dan Perancis, sedangkan Lenin semata-mata tentang Rusia. Nah, berdasar atas telaah mengenai apa yang terjadi di Inggris terutama, maka ternyata dampak industrialisasi pertama-tama adalah terjadinya proses diferensiasi. Gejala demikian di pedesaan diinterpretasikan sebagai gejala transisi, yang pada akhirnya akan berupa suatu polarisasi atas dasar garis "kelas" yang bersifat antagonistis, yakni kelas petani kapitalis dan kelas proletar pertanian (buruh tani upahan bebas), dan dengan demikian berarti lenyapnya kelas petani menengah. Perdebatan antara pandangan populis dan pandangan Marxis di akhir abad ke-19 itu berlanjut sampai awal abad ke-20, sebelum 1917. Dan untuk beberapa tahun terhenti karena revolusi dan perang saudara.

Sementara itu, sesudah revolusi, diilhami oleh tetap bertahannya keberadaan petani kelas menengah, muncullah sekelompok peneliti dalam kalangan ilmiah yang dipimpin oleh seorang ekonom A.V. Chayanov, yang membawakan gagasan populis dalam bentuk lain - yang kemudian dikenal sebagai aliran Neo-Populis. Mereka menguji pandangan-pandangan itu melalui penelitian empiris, sekaligus mengembangkan metoda-metoda penelitian sendiri. Atas dasar ini Chayanov menyusun teori mikro mengenai ekonomi tani *(peasant economics),* yang pada gilirannya dipakai untuk mendukung teori makronya. Secara garis besar teori makro Chayanov menyatakan bahwa ketimpangan yang terjadi di pedesaan pada hakikatnya merupakan demographic *phenomenon*. Diferensiasi yang terjadi di pedesaan menurut teori ini, bukan diferen-

siasi kelas melainkan diferensiasi demografis. (Detail mengenai hal ini, lihat misalnya, Thorner et.al. eds, 1986; Shanin (ed), 1971; Rahman, 1986, Svein Aas, 1980). Jadi, secara tidak langsung mereka membantah teori Lenin. Lembaga penelitian pedesaan di bawah pimpinan Chayanov ini dikenal sebagai aliran *the Organization & Production School.*

Di lain pihak, dalam universitas yang sama tetapi di seksi lain, sekelompok peneliti lain di bawah pimpinan Kritsman - dikenal dengan sebutan *the Agrarian Marxist* - juga melakukan studi-studi empiris dan juga mengembangkan metodologi. Namun mereka ini bertolak pandangan dengan kubu Chayanov, dan menandai era perdebatan baru tentang isu lama. Semua perdebatan itu merupakan debat ilmiah yang menarik, namun akhirnya terhenti sama sekali pada tahun 1929 ketika Stalin memaksakan kolektivisasi, dan hampir semua ilmuwan kedua kubu, termasuk Kritsman dan Chayanov ditangkap, dan kebanyakan mati dalam penjara. Sebenarnya, kedua-dua kubu itu mempunyai sumbangan besar bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Pada awal abad ke-20 di Indonesia, pandangan-pandangan Chayanov ternyata juga berpengaruh terhadap sementara ilmuwan Belanda, seperti misalnya, Boeke dan Vink.[6]

---

[6] Boeke terkenal dengan konsep 'dualisme ekonomi'. Bukunya yang terkenal adalah J.H. Boeke, *Economics and Economic Policy of Dual Societies as exemplified by Indonesia,* Harlem, 1953. Sedangkan Vink terkenal dengan konsep "tipe usaha tani Indonesia" (Bukunya yang terkenal telah tersedia dalam bahasa Indonesia disunting oleh GWR, yakni G.J. Vink, *Dasar-dasar Usaha Tani di Indonesia,* Jakarta, Yayasan Obor, 1984).

Bahkan sekarang inipun, bagi pembahasan perkembangan di negara-negara berkembang pada umumnya, dalam bentuknya yang lain, gagasan-gagasan neo-populis bermunculan kembali, dan isu tentang ketahanan/eksistensi usaha tani kecil menjadi relevan lagi.[7]

Di luar aliran neo-populis dan varian klasik Marxis, teorisasi kontemporer yang juga menawarkan penjelasan mengenai persistensi (tetap bertahannya) satuan usaha tani skala kecil, setidaknya ada dua ragam, yaitu pertama Teori Modernisasi (yang di Indonesia sudah sangat dikenal), dan kedua adalah salah satu varian lain dalam tradisi Marxian, yaitu Teori Artikulasi Mode Produksi. Istilah artikulasi diartikan sebagai terjadinya saling intervensi antara mode produksi kapitalistik dengan mode-mode produksi yang lain. (Harris, 1982**,** 23).

Menurut Teori Artikulasi ini bertahannya (persistensi) usaha tani kecil merupakan indikasi terjadinya keterkaitan antara mode produksi kapitalistik dan mode produksi non kapitalis yang dimungkinkan karena mode produksi non kapitalis tunduk kepada (sub*ject to)* kebutuhan fungsional kapital seperti misalnya *supply* tenaga yang murah dan bahan mentah yang murah. Dengan demikian, pandangan artikulasionis mengidap kelemahan teori struktural fungsional, dan menjadikannya bertentangan dengan konsep Marxis (Nasikun, *Op. Cit*.; Bernstein, H., dalam Harris, 1982)**.** Kaum modernis mempunyai pandangan berbeda. Perkembangan kapitalisme

---

[7] Misalnya, karya M. Lipton tentang *urban bias* (bias kota) dalam pembangunan pedesaan dan E.F. Schumacher tentang *Small is Beautiful* (kecil itu indah).

dipandang sebagai suatu proses modernisasi, yaitu mengubah masyarakat tradisional yang digambarkan sebagai bersifat homogen, statis, terbelakang, dan konservatif, menjadi masyarakat yang berciri sebaliknya, melalui pembukaan isolasi dan penghapusan ekonomi subsisten usaha tani kecil, dan mengintegrasikannya ke dalam ekonomi pasar nasional dan internasional. Persistensi kelas petani kecil di tengah-tengah berkembangnya kapitalisme dianggap sebagai akibat kegagalan sebagian dari mereka untuk mengakomodasi penyebaran pengetahuan, keahlian nilai-nilai teknologi, dan kapital, dari sektor modern.

Jika bertolak dari pengertian tersebut, maka dapat dikatakan bahwa sebenarnya Indonesia belum (atau masih akan) memasuki *the agrarian transition*. Mengapa? Memang, selama Orde Baru tiga puluh tahun lebih berbagai perubahan telah terjadi di pedesaan, tetapi sifatnya belum mendasar. Indonesia belum melaksanakan Reforma Agraria secara tuntas, sementara itu program industrialisasi-kapitalistik telah dijalankan. Padahal, di negara-negara yang dianggap transformasinya jalur kapitalistik) telah selesai itu (Inggris, Jerman/Prusia, Amerika, Perancis, Jepang, dan Korea/Taiwan), walaupun dengan bentuk, sifat, atau model yang berbeda-beda, restrukturisasi pemilikan/penguasaan tanah telah dilakukan. Implikasi dari uraian ini adalah, jika kita memang sudah berketetapan untuk memasuki era industrialisasi, tetapi tanpa penataan kembali pemilikan/penguasaan tanah (dalam arti luas), maka negara-negara tersebut di atas tidak sesuai untuk dijadikan model bagi Indonesia, sekalipun kita ambil jalur kapitalis.

Rationale untuk Reforma Agraria

Pada awalnya, khususnya sebelum Perang Dunia II, restrukturisasi penguasaan tanah dilandasi oleh tuntutan atas rasa keadilan. Ketika Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan melaksanakan Reforma Agraria dengan lebih terencana dan dilandasi oleh latar belakang politik, maka para ilmuwan lalu berusaha untuk memberi pembenaran teoretik. Mereka menemukan bahwa di sementara negara berkembang, ternyata alasan keadilan sosial saja tidak cukup untuk dapat meyakinkan pemerintah ataupun badan-badan pembantu dana. Juga, ketika pelaksanaan Reforma Agraria kurang berhasil, atau bahkan dianggap mengalami kegagalan, maka timbullah perdebatan antara yang pro dan kontra terhadap Reforma Agraria. Bahkan di antara yang pro sendiri pun terjadi debat yang menarik, rationale yang bagaimanakah yang melandasi Reforma Agraria?

Di luar negara-negara sosialis, para ilmuwan pada umumnya meletakkan pertimbangan logika ekonomi menjadi titik beratnya, walaupun dengan argumentasi yang berbeda-beda. Ada pandangan misalnya, bahwa rationale Reforma Agraria adalah membebaskan masyarakat pertanian dari kungkungan sistem penguasaan tanah secara tradisional dan dengan demikian memberi peluang berkembang bagi para pemilik tanah melalui persaingan (Chonchol, 1970).

Pada era pasca reforma, enterpreneur yang berhasil makin lama makin mampu memperluas usahanya dengan cara memperoleh tanah dari mereka yang tidak berhasil, dan kemudian mempekerjakan mereka menjadi buruh. Maka terjadilah proses seleksi alamiah sedemikian rupa sehingga pertanian

berkembang secara wajar. Argumentasi demikian ini mencerminkan pemikiran bahwa keadilan diartikan sebagai "adil dalam peluang". Perkembangan selanjutnya memang akan berlangsung secara hukum alam, tetapi startnya harus kurang lebih sama. Karena itu perlu diciptakan kondisi itu, melalui redistribusi penguasaan tanah.

Adalagi pandangan yang memberi alasan pembenaran semata-mata atas dasar logika ekonomi, tetapi sedikit berbeda. Yang ditekankan adalah masalah bagaimana menciptakan alokasi sumber daya seefisien mungkin. Negara berkembang dicirikan oleh tenaga kerja melimpah, tetapi modal sangat langka. Petani kecil lebih efisien dalam hal memanfaatkan tanah dan modal, dibanding dengan petani kaya, dan juga lebih intensif menggunakan tenaga kerja. Namun para tuan tanah dan petani kaya temyata mempunyai jangkauan yang lebih mudah terhadap modal dan sarana produksi dari pada petani kecil. Hal ini disebabkan oleh struktur penguasaan tanah yang timpang yang menimbulkan perbedaan kuasa dan kemampuan menjangkau kedua faktor tersebut. Karena itu, agar tercipta alokasi yang optimal atas sumber daya yang tersedia dalam masyarakat secara keseluruhan, perlu dilakukan redistribusi penguasaan tanah. Menurut David Lehmann, pada umumnya, para penganut ekonomi neo klasik mengambil jalur argumen yang demikian itu. (Lehmann, 1978). Para evolutionists, walaupun mirip, argumentasinya sedikit berbeda. Distribusi penguasaan tanah yang tidak merata menyebabkan, secara keseluruhan, pemanfaatan tanah kurang optimal. Sementara itu baik kebijakan perpajakan,maupun *resettlement* ternyata tidak cukup mampu untuk mendorong peningkatan produksi dan

kesejahteraan petani kecil. Karena itu diperlukan perombakan institusional melalui redistribusi penguasaan tanah.

Perdebatan itu kemudian diramaikan lagi oleh mereka yang cenderung menolak Reforma Agraria. Argumentasinya, antara lain, Reforma Agraria memerlukan biaya besar; jumlah luasan tanah adalah terbatas sedang jumlah penduduk selalu bertambah; dan selama proses pelaksanaannya dan untuk beberapa waktu sesudahnya biasanya produksi justru menurun (walaupun sesudah mencapai titik tertentu lalu meningkat pesat) sehingga hal ini dapat melahirkan keresahan sosial.

Sebagai academic *exercise* perdebatan ilmiah itu tentu sangat menarik dan mengasyikkan, tetapi dalam praktik ketika dihadapkan kepada pilihan kebijakan, seringkali berakhir dengan *going nowhere,* sehingga toh para *policy makers* sendirilah yang pada akhirnya menentukan atas dasar sikap politiknya.

Seperti telah diuraikan dalam bab I, FAO (*Food and Agriculture Organization*), sebuah badan dunia di bawah PBB (Perserikatan Bangsa-bangsa) pada tahun 1979 menyelenggarakan *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* di Roma, yang kemudian mengeluarkan sebuah deklarasi yang sekarang dikenal dengan *The Peasants' Charter* atau Piagam Petani. Karena itu kesepakatan konferensi Roma 1979 tersebut di depan sangat penting artinya karena berhasil mewadahi berbagai argumentasi dengan cara sangat luwes. Kata pengantar dalam *The Peasants Charter* (TPC) antara lain menyebutkan bahwa, pada analisis terakhir tanggung jawab pelaksanaan Reforma Agraria terletak pada pemerintah

beserta seluruh rakyat di masing-masing negara. Kondisi, masalah yang dihadapi, dan perkembangan di masing-niasing negara adalah berbeda, dan dengan demikian menentukan corak, sifat, dan laju pelaksanaan Reforma Agraria. Namun yang jelas, lahirnya *Piagam Petani* mencerminkan kesamaan persepsi bahwa restrukturisasi masyarakat pedesaan melalui Reforma Agraria memang perlu dilakukan. Itu berarti bahwa pembenaran atas Reforma Agraria, apapun argumentasinya, telah memperoleh pengakuan dunia.

Tersirat pula dalam Piagam Petani bahwa Reforma Agraria pada hakikatnya adalah suatu *gerakan* dan bukan kerja rutin! Karena itu diperlukan dorongan secara terus menerus (The *Peasants' Charter,* 1981; iii). Dalam rangka memberikan dorongan itulah, UNRISD *(United Nations Research Institute for Social Development)* melakukan follow up dengan melakukan kegiatan penelitian mengenai masalah pertanahan, termasuk studi perbandingan berbagai negara dalam hal Reforma Agraria (lihat, a.l., Barraclough, 1982).

Perdebatan tersebut di atas sebagian besar menggunakan argumentasi yang menitikberatkan pada aspek ekonomi, sedangkan kita semua menyadari bahwa Reforma Agraria merupakan phenomenon yang kompleks yang di dalamnya sangat erat terkait aspek-aspek politik dan sosial (lihat Wiradi dalam Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (ed), 1984). UNRISD pernah menyatakan suatu proposisi bahwa, "pada umumnya pemerintah nasional tidak mewakili kepentingan petani, karena tidak mau mengorbankan golongan ekonomi kuat, sebab justru di atas merekalah pemerintah itu bertumpu" (Barraclough, 1982). Karena itu, "Reforma Agraria yang berarti" jarang men-

jadi suatu *policy option*.

Dari pengalaman sejarah dan uraian konseptual teoritis di atas dapat diamati terjadinya perkembangan konsep tentang Reforma Agraria itu sendiri. Secara traditional dalam bahasa Inggris, "landreform" mengacu kepada penataan kembali susunan penguasaan tanah, demi kepentingan petani kecil, penyakap (*tenants*), dan "buruh tani tidak bertanah" (R. King, 1977). Inilah yang dimaksudkan dengan 'redistribusi', yaitu mencakup pemecahan dan penggabungan satuan-satuan usaha tani, dan perubahan skala pemilikan. Konsep ini kemudian berkembang. Landreform diberi arti yang mencakup dua macam sasaran, yaitu *tenure reform* yang artinya sama seperti yang disebut di atas, dan *tenancy reform*, yaitu perbaikan atau pembaruan dalam hal perjanjian sewa, bagi hasil, gadai dan sebagainya tanpa harus merubah distribusi pemilikan.

Meskipun terdapat perkembangan konsep tentang Reforma Agraria, namun intinya tetap sama, yaitu bahwa di luar negara-negara sosialis, Reforma Agraria selalu berinti *redistributive landreform* (lihat, Dorner, 1972; Lipton, 1974; King, 1977).

Redistributive landreform artinya penataan kembali sebaran penguasaan tanah demi kepentingan petani kecil, penyakap (*tenants*), dan buruh tani tidak bertanah (tuna kisma). Ini mencakup dua aspek, yaitu *tenure reform* dan *tenancy reform*. Dalam perkembangannya, ke dalam pengertian *redistributive landreform* itu lalu dimasukkan pula konsep "konsolidasi tanah", yang artinya menyatukan pemilikan tanah yang letaknya terpencar-pencar (fragmentasi) menjadi satu hamparan

yang solid, biasanya melalui cara tukar menukar *(ruil verkaveling)*. Jadi konsep konsolidasi dan fragmentasi pada dasarnya adalah konsep spasial, bukan konsep skala.

Menurut pengalaman, *redistributive landreform* yang murni dan sederhana seperti itu sering menghasilkan turunnya tingkat produksi untuk jangka waktu beberapa tahun, dan baru pada saatnya kemudian meningkat pesat. Karena itu, untuk mengantisipasi kemungkinan dampak negatif itu, maka dalam paket *redistributive landreform* itu lalu dimasukkan langkah-langkah komplementer seperti penyediaan kredit, pendidikan dan latihan, teknologi, penyuluhan, penyesuaian struktur pasar, dan lain sebagainya.

Pada gilirannya, konsep landreform kemudian memperoleh konseptualisasi baru yang lebih luas dan komprehensif, walaupun tetap berintikan redistribusi penguasaan tanah. Paket lengkap seperti itu diberi istilah *Agrarian Reform,* atau dalam bahasa Spanyol yang sekarang lebih populer, Reforma Agraria. Namun tetap, intinya adalah *redistributive landreform*. Paket lengkap itu sudah direkomendasikan oleh PBB sejak kurang lebih 50 tahun yang lalu. Namun jauh sebelumnya, di akhir abad ke-l9, atau tepatnya dalam dekade 1880-an, negara pertama di dunia yang sudah lebih dulu melakukan Reforma Agraria dengan paket lengkap adalah Bulgaria, sebelum menjadi negara komunis. (King, 1977).

Demikianlah. Sebagai suatu gagasan atau ide, yang kemudian diwujudkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan, Reforma Agraria mengalami perubahan dan perkembangan, baik mengenai isinya, sifatnya, tujuannya, maupun mengenai konseptualisasinya secara ilmiah.

Konflik Agraria

Sebagaimana dinyatakan oleh Christodoulou, "*Agrarian Reform is the offspring of Agrarian Conflict*" (Christodoulou, 1990:112). Ya, Reforma Agraria adalah anak kandung konflik agraria. Artinya, lahirnya gagasan tentang perombakan struktur pemilikan/ penguasaan tanah (yang kemudian dikenal dengan istilah "*landreform*", berkembang menjadi "*agrarian reform*", dan sekarang "Reforma Agraria") merupakan respon terhadap situasi konflik dalam masalah pertanahan. Karena itu, untuk memahami seluk beluk Reforma Agraria, perlu juga dipahami dulu masalah.konflik agraria.

Sebagai suatu gejala sosial, konflik agraria adalah suatu situasi proses, yaitu 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, dan juga udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan. Pada tahapan saling "berlomba" untuk mendahului mencapai objek itu, sifatnya masih dalam batas "persaingan". Tetapi pada saat mereka saling berhadapan untuk memblokir jalan lawan, terjadilah "situasi konflik". Jadi, *"konflik adalah bentuk ekstrim dan keras dari persaingan"* (Cf. T.F. Hoult, 1969).

Kunci utama untuk memahami konflik agraria adalah kesadaran kita sendiri, yaitu sejauhmana kita menyadari bahwa tanah merupakan sumberdaya alam yang sangat vital, yang melandasi hampir semua aspek kehidupan. Bukan saja sekedar sebagai aset, tetapi juga merupakan *basis bagi teraihnya kuasa-kuasa ekonomi, sosial dan politik*. Ketimpangan dalam

hal akses terhadap tanah akan sangat menentukan corak masyarakat dan mencerminkan dinamika tertentu hubungan antar lapisan masyarakat tersebut.

Hak seseorang ataupun suatu kelompok atas suatu luasan tanah akan terjamin kepastiannya jika memperoleh pengakuan secara utuh. Artinya, pengakuan itu harus datang dari keduaduanya: baik dari masyarakat maupun, terutama, dari pemegang kekuasaan di atasnya. Bagaimanapun juga, pengakuan dari pemegang kekuasaan, terutama pemerintahan, itu sangat diperlukan justru agar hak itu terlindungi. Itulah sebabnya dikatakan bahwa masalah agraria pada hakekatnya adalah masalah kekuasaan, masalah politik. *"Land is at the heart of power",* demikian kata Cristodoulou (l990: 197).

Sumber konflik agraria pada dasarnya terletak pada adanya sejumlah ketimpangan, ketidakselarasan atau *incompatibilities* (Cristodoulou 1990: 61 *ff*). Di Indonesia terdapat sedikitnya tiga macam *incompatibilities* yaitu :

a. Ketimpangan dalam hal struktur "pemilikan" dan "penguasaan" tanah;
b. Ketimpangan dalam hal "peruntukan" tanah; dan
c. *Incompatibility* dalam hal persepsi dan konsepsi mengenai agraria

Ketimpangan yang pertama sudah sangat kita pahami. Dari hasil Sensus Pertanian 1993, misalnya, dapat ditarik suatu gambaran kasar bahwa, di satu pihak, sebanyak 43% dari jumlah rumah tangga pedesaan merupakan tuna kisma (*landless*), di lain pihak 16% rumah tangga menguasai 69% luas tanah yang tersedia, dan 41% rumah tangga menguasai hanya 31% luas tanah yang tersedia (lihat, antara lain, Suhendar dan Winarni, 1998).

Mengenai "peruntukan", agak sulit untuk memperoleh data yang bisa dipereaya. Bukan saja karena masalah peruntukan itu tampaknya memang belum sempat diatur secara memadai, tetapi juga karena hal ini berkaitan erat dengan masalah penggunan tanah, di mana perubahan fungsi tanah berkembang dengan cepat. Terutama konversi lahan-lahan pertanian ke non-pertanian. Namun indikasi kesenjangan itu dapat dilihat dari kenyataan bahwa sementara tanah-tanah yang seharusnya diperuntukkan bagi pertanian rakyat selalu digusur, tanah-tanah perkebunan besar bertambah luas. Inilah salah satu sumber konflik.

Dua macam kesenjangan tersebut saling mengait. Dalam hal perkebunan misalnya, yang harus dilihat bukan hanya pola struktur penguasaan tanah secara internal antara para pengusaha perkebunan (besar maupun kecil) serta pekebun (rakyat), tetapi harus termasuk juga petani non-pekebun. Artinya, yang harus dilihat adalah pola pemilikan/penguasaan tanah dalam konteks keseluruhan masyarakat. Mengapa? karena seperti yang dikatakan oleh seorang pakar, ..*"the real dynamic of development resides in the peasant sector, not in the plantation sector"* (G. Beckford, 1972: 224). Karena itu, di Indonesia, kita bisa melihat misalnya pelaku konflik di sektor perkebunan itu bukan sebatas pengusaaha perkebunan versus rakyat pekebun saja, tetapi juga-bahkan mungkin sebagian besar termasuk petani non-pekebun atau rakyat di luar masyarakat perkebunan.

Yang dimaksud dengan kesenjangan ketiga adalah perbedaan persepsi dan konsepsi, antara mereka yang menggunakan konsep-konsep hukum positif (formal/legal dari Barat), dan mereka yang berada dalam dunia masyarakat adat, mengenai

bermacam hak atas tanah. Masalah ini sebenarnya merupakan masalah yang sudah sejak lama menjadi bahan pemikiran dan perdebatan. Kesenjangan ketiga ini merupakan sumber konflik yang justru paling sulit mengatasinya karena memerlukan suatu proses pencapaian konsensus yang memakan waktu.

Di masa Orde Baru, terdapat pula adanya semacam kesenjangan antara apa yang dikatakan (dan ditulis secara formal), dengan apa yang dilakukan. Ketika hal ini semakin sering terjadi, maka ketidakpercayaan rakyat menjadi makin menumpuk. Demikianlah ketika keempat macam *Incompatibilities* itu terkait menjadi satu, maka batas toleransi rakyat menjadi terlampaui, dan meledaklah "kemarahan" rakyat yang ekses-eksesnya dapat mewujud dalam bentuk "penjarahan", "pencurian", "pembatatan" tanaman dan lain sebagainya (menurut jargon-jargon yang digunakan oleh pers zaman Orde Baru).

Perilaku rakyat/petani yang mewujud dalam bentuk "pendudukan liar", "penjarahan", dan sebagainya itu pada hakikatnya merupakan manifestasi dari sikap protes karena adanya ketidakadilan yang melampaui batas kesadaran mereka. Tetapi, bagaimana mengukur batas toleransi itu? Bagi petani, dan rakyat pada umumnya, yang penting bukan *berapa besar yang diambil dari mereka, melainkan seberapa besar yang masih tersisa untuk mereka (Cf.* J. Scott, 1976:7).

Seperti telah disebutkan di depan, akar masalah agraria terletak di jantung politik, yang erat berkaitan dengan kuasa-kuasa ekonomi dan sosial. Menyadari hal ini, dan atas dasar perhitungan-perhitungan situasi dan kondisi pada suatu masa, pemerintah-pemerintah dari sebagian besar negara-negara, khususnya negara-negara berkembang, merespons konflik

agraria dengan pendekatan yang berbeda-beda. Namun semuanya mencerminkan ciri yang kurang lebih sama, yaitu seolah-olah ingin menghindar dari masalah yang rumit itu. Mulai dari yang "mengabaikan, acuh tak acuh", atau menunda-nunda penyelesaian, sampai kepada yang mengambil solusi dengan jalan kekuasaan karena terpaksa oleh tekanan-tekanan tertentu.

Itulah sebabnya di banyak negara, Reforma Agraria sebagai solusi mengatasi konflik agraria dilakukan dengan ragu-ragu, setengah hati, atau sekadar untuk "mengambil hati" rakyat, secara sesaat. Di sebagian besar negara-negara di dunia, Reforma Agraria yang dilaksanakan pada hakikatnya merupakan pseudo-reform (pembaruan semu), bukan reforma yang sejati (Christodoulou, 1990:12).

Menurut Christodoulou, yaitu pakar agraria yang pernah bekerja di FAO selama 20 tahun, respons berbagai negara terhadap konflik agraria itu dapat dibeda-bedakan menjadi empat macam pendekatan (Christodoulou, 1990: 109 ff).

a. Pendekatan Nelson (*Nelson Approach*)

Istilah ini adalah kiasan. Seperti sudah dikenal, admiral Nelson adalah pahlawan angkatan laut Inggris ketika perang melawan armada Napoleon di Laut Tengah. Dalam perjalanan kariernya sebagai militer, Nelson sempat kehilangan salah satu matanya, sehingga buta sebelah. Ketika suatu saat (sesudah perang Napoleon) Inggris berperang melawan Denmark, lagi-lagi Nelson memimpin suatu armada. Saat dia menghadapi armada Denmark itu, konon dia mengambil teropong untuk melihat musuh, tetapi teropong itu tidak dibidikan dengan mata yang masih sehat melainkan dengan mata yang sudah buta itu

(mungkin karena kebiasaan dengan mata tersebut yang dulu sehat). Ketika ditegur anak buahnya, dia hanya mengatakan "pokoknya kita sudah berbuat, menang atau kalah Tuhan yang menentukan!" Tingkah laku Nelson ini dipakai sebagai kiasan. Sejumlah pemerintahan negara berkembang tidak mau tahu masalah konflik agraria. Konflik agraria ditabukan, didiamkan. Bukan hanya para politisi, tetapi para intelektualnya pun tidak mengacuhkan. Tidak ada gairah untuk mengumpulkan data, tidak ada dorongan untuk melakukan penelitian. Yang dianalisis adalah masalah-masalah pinggiran. Lalu menangani masalah agraria dari belakang meja. "Pokoknya berbuat"!, walaupun tanpa data, "Meneropong dengan mata buta".

b. Pendekatan Fabian *(Fabian Approach)*

Ini pun kiasan. Fabius adalah diktator Roma yang ketika berperang melawan Hanibal dia mengambil strategi "pelambatan" atau menunda-nunda, dengan tujuan membuat musuh bingung dan bosan. Jadi tidak pernah langsung bertempur, melainkan hanya membayangi. Kalau musuh maju, dia mundur, kalau musuh mundur, dia maju. Kalau Hanibal dengan tentaranya ke Utara diapun membawa tentaranya ke Utara, tetapi dengan tetap menjaga jarak jangan sampai terjadi suatu pertempuran atau kontak senjata. Demikianlah, di dalam menghadapi "perang" melawan "musuh" yang berupa konflik agraria, sejumlah negara menggunakan taktik Fabian. Menunda-nunda penyelesaian. Pura-pura akan menyelesaikan, tetapi sebenarnya tidak. Melalui retorika yang membingungkan, maka dengan berjalannya waktu, persoalannya akan hilang sendiri. Karena menyadari bahwa masalahnya rumit, dam

tidak mempunyai konsep jalan keluar, maka dengan retorika yang canggih dan janji-janji, dilakukanlah "reformasi semu". Fabianisme inilah yang oleh Christodoulou (l990:110) disebut *educated incapacity* (ketidakmampuan yang terpelajar).

c. Pendekatan Jalan Pintas (*By-pass Approach*)

Inti pendekatan ini adalah meredusir persoalan agraria mejadi sekadar masalah pangan. Kalau masalah pangan sudah dibereskan, semua masalahnya selesai. Buat apalagi susah-susah melakukan Reforma Agraria? Inilah yang dilakukan oleh sejumlah negara berkembang, termasuk Indonesia Orde Baru.

d. Pendekatan Kekuatan (*Forceful Approach*)

Pendekatan ini disebut juga sebagai *Solomonic Solution* (Solusi ala Nabi Sulaiman), yaitu suatu kebijakan tegas untuk melakukan pembaruan agraria, tetapi karena keterpaksaan, oleh tekanan keadaan. Biasanya, pemrakarsanya justru militer, atau kekuatan revolusi (contohnya, Meksiko, Ethopia).

Pro - Kontra Reforma Agraria

Piagam Petani telah menekankan bahwa sasaran dan strategi pembangunan harus dipusatkan pada penghapusan kemiskinan. Karena itu, kenyataan tersebut merupakan tantangan kita bersama. Yang tidak lain jalannya adalah melakukan reorientasi kebijakan pembangunan ke arah yang sesuai dengan Piagam Petani, piagamnya rakyat miskin.

Lepas dari kaitan politik, para cendekiawan dan pemikir pembangunan di negara berkembang maupun di negara maju pada dasarnya memang terbagi menjadi dua, yaitu kelompok yang cenderung mendukung gagasan bahwa landreform, atau

lebih luas Reforma Agraria, adalah strategi dasar pembangunan sebelum memasuki era industrialisasi. Di samping berbagai alasan lain, mereka yang cenderung menolak, biasanya mengemukakan empat alasan utama.

Pertama, tanah yang tersedia kurang lebih tetap saja luasnya, sedangkan jumlah penduduk semakin bertambah. Dengan demikian pembagian tanah akan menciptakan usaha-usaha tani gurem yang tidak efisien, dan pada saatnya pembagian tanah tidak mungkin lagi dilaksanakan.

Kedua, dengan kemajuan teknologi, potensi sumber daya alam non-tanah dapat dimanfaatkan sebagai sumber bahan makanan. Dengan demikian tanah dianggap tidak penting lagi.

Ketiga, untuk menjadi sejahtera yang penting bukan pemilikan faktor-faktor produksi (kecuali tenaga kerja), melainkan kenaikan tingkat pendapatan (*earning not owning*).

Keempat, Reforma Agraria merupakan program yang berat untuk dilaksanakan karena memerlukan biaya besar, pemerintah yang kuat berkepastian melaksanakan, organisasi yang rapi dan kesanggupan mengendalikan kemungkinan adanya gejolak, yang menyertai, perombakan struktur yang mendasar.

Mereka yang cenderung mendukung *landreform*, di samping mempunyai alasan-alasan tersendiri, juga mempunyai kontra argumen terhadap keempat alasan para penolak tersebut di atas.

Terhadap alasan pertama, para pendukung menyatakan, bahwa alasan tersebut jelas berasal dari persepsi yang keliru tentang landreform, yaitu diartikan hanya sebagai "pembagian tanah". Hakikat *landreform* adalah merombak struktur penguasaan tanah ke arah yang lebih adil, dan bukan semata-mata

membagikan tanah. Perombakan diperlukan karena terdapat ketimpangan, dan ketimpangan struktur tidak ada hubungannya dengan "tekanan penduduk".[8]

Karena model *landreform* itu bermacam-macam, maka kalau pun kepadatan penduduk menjadi kendala, dapat dipilih model yang sesuai. Karena itu di Indonesia rumusan yang terdapat dalam GBHN memang sudah memadai, yaitu "penataan kembali pengunaan, pemilikan dan penguasaan tanah".

Terhadap alasan kedua, para pendukung menyatakan, bahwa walaupun benar dengan kemajuan teknologi potensi sumber daya non-tanah dapat dimanfaatkan sebagai sumber bahan makanan, namun selama manusia belum sama sekali bebas dari bahan makanan yang berasal dari bumi, maka selama itu masalah tanah tetap penting artinya.

Alasan ketiga dari para penolak itu dianggap terlalu naif. Dalam hubungan ini perlu dibedakan dulu antara pengertian "pemilikan" dan pengertian "penguasaan". "Pemilikan" menunjukkan kepada penguasaan formal, sedangkan "penguasaan" menunjuk kepada penguasaan efektif. Kalau dalam alasan ketiga itu yang dimaksud adalah pemilikan formal, pertanyaannya adalah apakah "tidak memiliki" itu berarti "masih menguasai", ataukah sama sekali hanya menjadi buruh?

Kalau untuk sejahtera, seseorang tidak perlu memiliki faktor produksi dan cukup menjadi buruh asal pendapatannya

---

[8] "Di Jawa, data empiris yang dapat menunjang pernyataan terakhir ini pernah disajikan dalam *Prisma* No.9, tahun 1979, balaman 51-55. Pernah juga Prof Dr Otto Sumarwoto dalam sebuah ceramah mengemukakan bahwa 'tekanan penduduk" tidak ada hubungannya dengan "luas tanah yang tersedia".

tinggi, mungkin itu? Mana lebih tingi pendapatannya, tukang jahit yang jarum pun tidak punya, dibanding dengan tukang jahit yang punya mesin jahit yang model mutakhir?

Seandainya ini mungkin dan semua orang menjadi buruh, lantas siapa yang harus memiliki faktor produksi? Secara awam saja, tentulah negara yang memiliki semua faktor produksi, atau hanya beberapa gelintir orang. Yang kedua inilah yang dapat menimbulkan kerawanan sosial, karena dalam praktik, kalaupun ada, tidak banyak jumlahnya buruh yang pendapatannya lebih tinggi daripada si pemilik faktor produksi.

Terhadap alasan keempat, para pendukung Reforma Agraria menyatakan, bahwa alasan tersebut hanyalah alasan yang dibuat-buat sedemikian rupa sehingga terbentuk citra, bahwa karena begitu sulitnya, maka penataan pertanahan tidak perlu dilaksanakan (lihat Lipton dalam David Lehman, ed, 1974).

Mencari jalur Transformasi untuk Indonesia

Bagaimana dengan Indonesia?

Mengenai reforma agraria, mungkin kita sedikit lebih maju daripada beberapa negara berkembang lainnya, mengingat bahwa kita telah lebih dulu mempunyai "modal" berupa UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) 1960 dan PP No. 56 penganti UU tahun 1960 yang kemudian terkenal sebagai undang-undang *Land Reform*. Namun karena kondisi dan situasi tahun 1960-an, maka prioritas diberikan kepada masalah pertanian rakyat (melalui UU No.56/1960 yang dikenal dengan UU Landreform).[9] Yang lain belum sempat tergarap, keburu terjadi per-

[9] Karena masalah agraria menyangkut berbagai aspek kehidupan,

gantian pemerintahan. Orde Baru mengambil kebijakan ekonomi politik yang sama sekali berbeda dari Orde sebelumnya. Maka isu Reforma Agraria menjadi beku, wacana Reforma Agraria sunyi senyap.

Masalahnya sekarang adalah, sejauh manakah pelaksanaan serta arah pembangunan nasional pada umumnya sudah sesuai dengan isi Piagam Petani, di mana Indonesia mengirim delegasi resmi dan menandatangani deklarasi tersebut?

Dalam menilai arah serta pelaksanaan pembangunan, kita seyogyanyalah secara jujur dan berani melihatnya dari dua sisi. Sisi keberhasilannya dan sisi kekurangannya. Menurut *Progress Report* FAO, 1983, dalam hal redistribusi penguasaan tanah misalnya, Indonesia masih termasuk dalam golongan "ketimpangan tinggi" (indeks Gini 0,62).

Memang, pada tahun 1980 menurut laporan itu, Indonesia telah dapat dimasukkan ke dalam kelas menengah dalam klasifikasi tingkat pendapatan perkapita di antara negara-negara berkembang (kelas US$ 300-1000 per tahun), namun tingkat kemiskinannya masih termasuk dalam kelas "tertinggi", yaitu kelas di mana jumlah keluarga miskin masih di atas 35%. Ini berarti redistribusi pendapatan sangat tidak merata.

Tentang bagian pendapatan (*income share*), dikemukakan angka-angka sebagai berikut. Lapisan bawah masyarakat pedesaan sejumlah 40% rumah tangga, menerima bagian pendapatan hanya sebesar 20,1% pada tahun 1969 dan 20,2% pada

---

maka obyek Reforma Agraria sebenarnya mencakup bukan saja tanah pertanian rakyat, melainkan meliputi hampir semua sektor (kehutanan, perkebunan, pertambangan, kelautan, tanah perkotaan, dan lain-lain).

tahun 1976 dari total pendapatan. Hampir tidak berubah. Di lain pihak, jika dilihat angka rasio antara bagian pendapatan yang diterima oleh lapisan "teratas l0%" dan yang diterima oleh lapisan "terbawah 10%", ternyata pada tahun 1969 rasionya 7,9 dan pada tahun 1976 meningkat menjadi 8,1.

Angka-angka yang dikemukakan pada tahun 1980 itu oleh FAO jelas menunjukkan bahwa di satu pihak lapisan atas masyarakat mengalami peningkatan pesat, dan di lain pihak lapisan bawah hampir tidak mengalami perubahan apa-apa. Atau kalau meminjam pameo yang sudah terkenal, "yang kaya semakin kaya, yang miskin tetap miskin".

Hampir menjadi dalil ekonomi bahwa jika kita ingin memeratakan sebaran pendapatan antara kota dan desa maka sebagian rakyat desa harus meninggalkan sektor pertanian dan bekeria di sektor industri di kota. Daya tampung industri terbatas, maka mau tidak mau kita kembali melihat pedesaan.

Di Asia khususnya, ikatan manusia dengan tanahnya masih demikian kuatnya. Dapat diambil contoh apa yang teriadi di Jepang selama masa 30 tahun (1950-1980). Ternyata, meskipun jumlah rumah tangga pertanian memang menurun sekitar 20%, tetapi petani-petani yang sumber hidupnya berasal dari bertani tidak sama sekali meninggalkan usaha taninya (Nozomu, 1984: 12-32). Mereka bekerja ganda, artinya mereka memang berusaha untuk dapat bekerja di sektor non pertanian, namun tanpa meninggalkan usaha taninya.

Di Indonesia, masalah yang juga sering diperdebatkan adalah soal skala luas tanah garapan. Masalah skala satuan usaha tani itu memang sudah sejak lama merupakan garis pertentangan utama. Hal ini mengingatkan kita kepada debat

klasik selama kurang lebih 35 tahun di Eropa (± 1895-1929). Pada masa sekitar 20 tahun terakhir ini, inti perdebatan itu tampak muncul kembali dan dianggap relevan khususnya bagi permasalahan di negara-negara sedang berkembang. Perdebatan itu terjadi antara dua pihak, yakni pertama adalah mereka yang berpandangan bahwa bagi proses *agrarian transformation,* pengembangan satuan usaha tani skala besar merupakan keharusan (*necessity*) - dan dalam hal ini para ilmuwan Marxis dan para ilmuwan ekonomi neoklasik liberal, bersatu pandangan; dan pihak kedua adalah mereka yang berpendapat bahwa *agrarian transformation* dapat didasarkan atas usaha tani keluarga dengan satuan skala kecil, karena masyarakat tani (*peasant society*) dipandang sebagai mempunyai ciri "sistem ekonomi yang khas". Mereka ini biasanya diberi label "populis" atau "neo-populis".

Sering kita dengar ungkapan bahwa petani kita kurang produktif. Kalau di Indonesia petani gurem dan buruh tani sering menjadi kambing hitam, lain lagi cerita dari Dr. Prosterman, seorang pakar dari University of Washington, yang juga merupakan penasihat ahli dari salah seorang senator di Amerika. Dia bersama seorang rekannya, Riedinger, pernah menulis dalam *The Wall Street Journal,* terbitan 27 Oktober 1983, mengenai landreform. Di antara pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam karangannya itu, ia mengemukakan bahwa di seluruh dunia sekarang ini, ada 12 negara yang pertaniannya memperoleh predikat most *productive agriculture.* Dari 12 negara ini, l0 di antaranya adalah negara-negara, di mana usaha tani keluarga adalah sangat dominan (Dicontohkannya Prancis, Denmark, Irlandia, Korea Selatan, Jepang). Selanjutnya, menu-

rutnya negara-negara yang dalam pelaksanaan landreformnya telah melahirkan sejumlah besar usaha tani gurem, ternyata dalan rangking produktivitasnya sangat dekat dengan kedua belas negara top tersebut diatas (Diberikannya contoh Mesir dan Taiwan). Lalu, dalam abad ini ada duapuluh satu negara yang 25 persen atau lebih dan jumlah penduduknya merupakan buruh tani dan petani gurem. Di antara 21 itu, 14 negara telah mengalami revolusi ataupun perang saudara akibat konflik masalah pertanahan (contoh yang diberikan Meksiko, Spanyol, Cina, Vietnam, Nicaragua, Bolivia, Eithiopia, Mesir dan Iran). Indonesia termasuk dalam tujuh sisanya bersama India, Pakistan, Bangladesh, Hongkong, Taiwan dan Korea Selatan. Namun diperingatkannya, bahwa dua negara yang tersebut terakhir itu telah menyelesaikan program landreform tanpa konflik, di bawah pengawasan ketat Amerika Serikat (tentara sekutu).

Dalam bagian lain artikelnya itu kedua penulis memperjelas pesannya, bahwa *landreform* memang harus dilaksanakan, tapi harus dipilih model yang sesuai dengan kondisi masing-masing negara.

Jika diterapkan pada Indonesia, pesan tersebut lebih jelas lagi. Di Jawa misalnya, petani gurem merupakan jumlah yang dominan. Mengingat bahwa pada analisa terakhir, tujuan efisiensi tiada lain adalah produksi dan produktivitas, maka lemahlah alasan yang mengatakan, petani gurem tidak efisien. Fakta yang disajikan oleh Prosterman dan rekannya itu telah berbicara sendiri. Bahkan menurut World Bank dalam *Sector Policy Paper* (1975), di Taiwan usaha tani yang paling efisien adalah usaha tani yang luasnya di bawah 0,5 hektar. Semua itu

berarti bahwa petani gurem tidak perlu "harus hilang", "jangan tiru Amerika" kata Prosterman.

Tentu itu semua tidak berarti, bahwa tidak perlu ada batas luas minimum. Tidak boleh terjadi, bahwa petani di Jawa, seperti kata Geertz dalam karya terkenalnya *Agricultural Involution* akan mencangkul dengan sendok teh karena begitu sempitnya tanah. Namun pencegahannya bukan dengan "mengusir" si "gurem", melainkan dengan perombakan keseluruhan struktur penguasaan tanah alias *landreform*, dengan model yang sesuai dengan kondisi setempat.

Skenario untuk Petani di Jawa

Kalau kita meninjau pedesaan pulau Jawa, menurut para ahli kependudukan walaupun program KB berhasil sepenuhnya, program transmigrasi berhasil sepenuhnya, serta laju urbanisasi juga tetap seperti sekarang, namun penduduk pedesaan di Jawa diperkirakan akan tetap berlipat dua dalam jangka waktu satu generasi (± 30-35 tahun). Dengan kondisi yang demikian, pertanyaan yang timbul adalah, struktur bagaimanakah yang dapat diciptakan yang memenuhi persyaratan: (a) adil dan merata, (b) dapat memberikan taraf hidup layak bagi rakyat pedesaan, (c) menunjang rencana tinggal landas.

Pembahasan berikut ini memang tidak atau belum konklusif dapat menjawab pertanyaan tersebut, melainkan sekadar usaha membuka pikiran tentang beberapa alternatif.[10]

---

[10] Problematika ini pertama-tama dilontarkan oleh Dr. Benjamin White, dalam ceramahnya di LSP (Lembaga Studi Pembangunan), Maret tahun 1984.

Dengan perhitungan kasar, dapat dikatakan bahwa struktur penguasaan tanah pada tahun 1983 sangat timpang di Jawa. Petani dengan penguasaan tanah lebih dari 0,5 ha jumlahnya ada kurang lebih 20% dari total rumah tangga pedesaan. Tetapi mereka menguasai 80% total tanah pertanian yang tersedia. Sebaliknya rumah tangga petani dengan luas tanah lebih kecil dari 0,5 ha yang jumlahnya kurang lebih 50% hanya menguasai 20% dari total luas tanah pertanian. Sedangkan sejumlah 30% rumah tangga merupakan tunakisma.

Sketsa Struktur Penguasaan Tanah Rumah Tangga Pedesaan Jawa 1983

GOLONGAN LUAS YANG DIKUASAI	RUMAH TANGGA PEDESAAN		PROPORSI LUAS TANAH YANG DIKUASAI
	Abs.	(%)	
Tidak Bertanah	4,5 juta	30%	20%
-0,25 Ha	4,5 juta	30%	80%
0,25 sd. 0,5 Ha	3 juta	20%	
+0,5 Ha	3 juta	20%	
JUMLAH	15 juta	100%	

Sketsa ini dirangkai dari makalah Dr. Ben White, 'Tata Pembagian Tanah di Jawa Tahun 2010", *Laporan Diskusi MSP,* LSP, 1984.

Sebenarnya, dengan keadaan demikian, pertanyaannya adalah apakah struktur yang demikian ini perlu dirombak? Tiga alternatif jawaban dapat diberikan.

Pertama, struktur tidak berubah. Artinya secara proporsional jumlah setiap kategori tidak berubah, baik rumah tangga, maupun luas yang dikuasai. Tetapi implikasinya, jumlah absolut tiap kategori berlipat dua yang berarti satuan luas usaha tani masing-masing petani menjadi separuh dari luas yang sekarang.

Sketsa Struktur Penguasaan Tanah Rumah Tangga Pedesaan Jawa tahun 2010

(Jika struktur yang ada tahun 1983 dipertahankan, rata-rata luas kelas makin sempit)

GOLONGAN LUAS YANG DIKUASAI	RUMAH TANGGA PEDESAAN		PROPORSI LUAS TANAH YANG DIKUASAI
	Jumlah	(%)	
Tidak Bertanah	9 juta	30%	20%
-0,125 Ha	9 juta	30%	
0,125 sd. 0,25 Ha	6 juta	20%	
+0,25 Ha	6 juta	20%	80%
JUMLAH	30 juta	100%	

Sketsa ini dirangkai dari makalah Dr. Ben White, "Tata Pembagian Tanah di Jawa Tahun 2010", *Laporan Diskusi MSP,* LSP, 1984.

Kedua, struktur diubah, tetapi luas masing-masing petani dalam tiap kategori dipertahankan. Artinya, tidak boleh ada penduduk baru yang dapat memperoleh tanah. Implikasinya, strukturnya berubah menjadi l0% rumah tangga petani masuk kategori petani luas (> 0,5 ha), 25% petani sempit (< 0,5 ha), dan 65% tunakisma, mengingat jumlah penduduk akan menjadi dua kali lipat. Jadi, malahan semakin timpang!

Sketsa Struktur Penguasaan Tanah Rumah Tangga Pedesaan Jawa tahun 2010

(Jika luas usaha tani dipertahankan, struktur makin timpang)

GOLONGAN LUAS YANG DIKUASAI	RUMAH TANGGA PEDESAAN		PROPORSI LUAS TANAH YANG DIKUASAI
	Abs.	(%)	
Tidak Bertanah	19,5 juta	65%	20%
-0,25 Ha	4,5 juta	15%	80%
0,25 sd. 0,5 Ha	3 juta	10%	
+0,5 Ha	3 juta	10%	
JUMLAH	30 juta	100%	

Sketsa ini dirangkai dari makalah Dr. Ben White, "Tata Pembagian Tanah di Jawa Tahun 2010", *Laporan Diskusi MSP,* LSP, 1984.

Ketiga, menciptakan struktur baru yang lebih adil dan merata melalui landreform. Jawaban pertama tentunya akan ditolak, sebab di samping strukturnya tetap timpang, satuan usaha tani semakin sempit. Jawaban kedua merupakan usaha mempertahankan skala satuan usaha tani, tetapi di lain pihak justru menciptakan struktur yang semakin tidak adil dan tidak merata.

Jadi, pertanyaannya sekarang bagaimana melaksanakan jawaban ketiga. Di sinilah terkait masalah batas maksimum dan minimum luas penguasaan tanah pertanian. Batas maksimum diperlukan, pertama untuk mencegah akumulasi penguasaan tanah dan kedua agar diperoleh surplus tanah untuk dibagikan kepada mereka yang berniat sebagai petani tetapi tidak menguasai tanah. Batas minimum diperlukan untuk mencegah berkeping-kepingnya satuan usaha tani sedemikian sempit sehingga tidak berpotensi untuk menunjang kehidupan yang layak.

Yang menjadi masalah adalah berapa hektarkah batas-batas tersebut? Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.56 1960 (yang dikenal sebagai undang-undang Landreform) menyebutkan batas maksimum untuk di Jawa seluas 5 ha dan minimum 2 ha. Kalau boleh dipertanyakan, maka terutama batas minimum 2 ha itu perlu ditinjau kembali karena untuk di Jawa batas itu tidak realistis dan sulit dilaksanakan. Bahkan batas maksimum barangkali perlu juga ditinjau. Karena, kalau kita bercermin dari negara-negara lain yang telah melaksanakan Landreform yang dianggap berhasil (Jepang, Korea Selatan, Taiwan), maka kita akan menyadari bahwa bagi wilayah-wilayah yang kepadatan penduduk kurang lebih sama

dengan di Jawa, ternyata batas maksimumnya berkisar antara 1-3 Ha, sedangkan minimumnya diambangkan.

Menekan batas maksimum itu juga mempunyai keuntungan, yaitu memperbesar surplus tanah yang dapat dibagikan kembali kepada tunakisma. Kalau batas minimum 2 ha itu didasarkan atas kekhawatiran bahwa luas usaha tani di bawah 2 ha itu tidak efisien ataupun tidak dapat menunjang taraf hidup layak, maka hal itu perlu dikaji kembali. Berbagai data yang ada pada kami membuktikan bahwa "potret wajah" petani sempit/ gurem ternyata tidak seburuk yang diperkirakan.

a. Edmunson, dalam penelitiannya di Jawa Timur menyebutkan bahwa petani dengan 0,5 ha tanah sawah mampu menghidupi 6 orang anggota keluarga (BIES, 19, No. 2, 1983: 46-59).
b. Steven Keuning, dengan menghitung data BPS, menyatakan bahwa di Jawa, seperti juga di negara-negara berkembang lainnya, justru petani sempit dan guremlah yang menyumbangkan bagian besar dari peningkatan produksi nasional. Maksudnya, hasil per hektar rata-rata yang dicapai oleh golongan tersebut lebih tinggi daripada yang dicapai oleh golongan petani di atas 0,5 ha (BIES, 20, No.1,1984: 58-82.).
c. Di Taiwan, luas usaha tani yang paling efisien adalah 0,5 ha (World Bank, 1975)

Namun memang harus diakui bahwa pendapatan yang dianggap cukup untuk hidup layak tentu tidak semata-mata tergantung dari tanah, apalagi kalau sangat sempit. Salah satu ciri agraris pedesaan Jawa adalah bahwa sebagian besar (±74%) dari rumah tangga yang ada, mempunyai pekeijaan lebih dari

satu macam. Dengan kata lain, pedesaan Jawa ditandai oleh adanya "keragaman kerja ganda" atau *occupational multiplicity* (meminjam istilah Ben White).

Di Jepang, Landreform telah menciptakan suatu struktur penguasaan tanah yang merata, walaupun, dan memang demikianlah akibatnya, tercipta banyak petani sempit.

Distiribusi Usaha Tani di Jepang, 1950 - 1980

Luas	Jumlah Usahatani (%)	
	1950	1980
Kurang dari 0,5 ha	42	41
0,5 – 1,0 ha	33	29
Lebih dari 1,0 ha	25	30
Total (%)	100	100

Sumber: *Agriculture and Forestry Statistics,* Tokyo, 1982, seperti dikutip oleh K. Nozomu, "Fukutake Tadashi, Rural Sociologist of Post War Japan", dalam *Bullettin of Concerned Asian Scholar,* 16, no.2, 1984.

Selama 30 tahun, dari 1950 sampai 1980, yaitu justru dalam era pertumbuhan industrialisasi yang luar biasa, ternyata struktur itu hampir tidak berubah. Yang berubah besar adalah pola sumber pendapatan.

Persentase Keluarga Tani Menurut Status "Full Time" dan "Part Time" di Jepang 1950-1980

Status	Jumlah Keluarga Tani (%)	
	1950	1980
Full Time	50	13
Part Time	50	87
Total (%)	100	100

Sumber: *Agriculture and Forestry Statistics,* Tokyo, 1982, seperti dikutip oleh K. Nozomu, "Fukutake Tadashi, Rural Sociologist of Post War Japan", dalam *Bullein of Concerned Asian Scholar,* 16, no.2, 1984.

Pada tahun 1950, 50% keluarga tani merupakan petani penuh, yang 50% lagi petani part-time, artinya bekerja ganda (sumber pendapatan berasal dari berbagai ragam pekerjaan). Pada tahun 1980, jumlah rumah tangga yang bekerja ganda menjadi 87%, dan hanya 13% yang merupakan petani penuh.

Jadi, kunci utama untuk mengatasi masalah sempitnya usaha tani bukanlah dengan cara "mengusir" petani gurem agar orang lain dapat mempunyai tanah luas, melainkan dengan menciptakan kesempatan kerja di pedesaan sehingga para petani dapat melakukan "kerja ganda". Hal ini dapat dimungkinkan jika kebijakan industrialisasi berorientasi ke arah desentralisasi, terutama bagi industri menengah dan ringan.

III

Tonggak-tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia[1]

Sudah disadari bersama bahwa masalah agraria adalah masalah yang rumit dan peka, menyangkut berbagai aspek kehidupan dan karenanya diperlukan pendekatan antar-disiplin. Sebagai bukan ahli sejarah, penulis melihat "sejarah" sebagai *a chain of decisive moments,* yaitu rangkaian dari saat-saat di mana para pelaku menentukan pilihan langkahnya. Tonggak-tonggak utama dalam mata rantai itulah yang dipakai sebagai titik tolak untuk memahami sejarah kebijakan keagrariaan *(agrarian policies)* di Indonesia.

Sejarah adalah kuburan, begitu kata Vilfredo Pareto, seorang insinyur yang sekaligus seorang ekonom dan juga sosiolog. Namun, tanpa sejarah kita tidak akan pemah ada. Sejarah berlanjut bersama berlangsungnya kehidupan kita. Dari sejarah kita belajar melihat kesalahan, dan dari situ kita berusaha

---

[1] Mengenai Sejarah U.U Agraria Kolonial diambil dari Welderen Baron Rengers, Mr. W.J. Van, *Schets Eener Parlementaire Geschiedenis Van Nederland, 1849-1891,* tt, tp. Semua kutipan dari bahasa asing adalah terjemahan bebas dari penulis - GWR.

memperbaiki langkah kita di masa depan. Demikianlah, dalam masalah agraria pun kita perlu belajar dari sejarah.

Membahas kebijakan agraria biasanya mendorong kita untuk melihat dari dua sisi, pertama, apa sajakah yang ternyata membuahkan suatu situasi sedemikian rupa sehingga akhirnya dipandang perlu untuk melaksanakan kebijakan agraria tertentu, atau dengan kalimat lain, latar belakang apakah yang mendasari lahirnya kebijakan agraria; dan kedua, kita juga dapat melihat sisi lainnya yaitu, seandainya kebijakan agraria tertentu, misalnya Reforma Agraria dilaksanakan, apa sajakah yang diperlukan untuk menampung dampaknya.

Yang hendak digambarkan secara ringkas di sini adalah gambaran keagrariaan sejak zaman pra-kolonial sampai zaman Orde Baru, khususnya yang menyangkut masalah kebijakan di Indonesia. Tetapi, khusus untuk masa pra kolonial, gambaran tentang kebijakan agraria itu hanya tercermin secara tersirat dan samar-samar. Karena, usaha untuk memperoleh gambaran kesejarahan ini ternyata terbentur pada beberapa kesulitan. Antara lain, sebagian besar bahan-bahan studi historis umumnya terpusat hanya pada kehidupan "istana", bukan dalam konteks masyarakat, apalagi pedesaan, dan dengan demikian masalah tanah hanya disinggung sepanjang hal itu berkaitan dengan pengelolaan kerajaan. Di samping itu, studi-studi mengenai masa awal pemerintahan kolonial pun, walau kadangkala agak terperinci, umumnya juga tidak melihat peranan penguasaan tanah dalam konteks desa melainkan lebih menekankan pada kebijakan pemerintah dilihat dari segi keuntungan pemerintah jajahan, ataupun dillhat dari konsep yang lebih abstrak seperti "kesejahteraan pribumi". Dengan demi-

kian, sulit untuk menggambarkan bagaimana sesungguhnya pola penguasaan tanah dalam masyarakat masa lampau sebelum abad ke-19, dengan cara seperti kita menggambarkannya untuk masa kini.

Namun, sebelum kita membahas tonggak-tonggak yang lebih utama, barangkali ada baiknya kita gambarkan keadaan itu dalam beberapa pernyataan saja yang disarikan dari beberapa literatur terbatas.

Pola pembagian wilayah yang menonjol pada masa awal kerajaan-kerajaan di Jawa adalah berupa pembagian tanah ke dalam beragam penguasaan atau pengawasan, yang diberikan ke tangan pejabat-pejabat yang ditunjuk oleh raja atau yang berwenang di istana (Piageaud, 1960:525; Moertono, 1968:94). Agaknva, pada masa itu konsep pemilikan menurut konsep Barat *(property, eigendom*) memang tidak dikenal, bahkan juga bagi penguasa. Karena itu tanah-tanah tersebut bukannya dimiliki oleh pejabat-pejabat atau penguasa, melainkan bahwa para penguasa itu dalam artian politik mempunyai hak jurisdiksi atas tanah-tanah dalam wilayahnya yang dengan kekuasaan dan pengaruhnya dapat mereka pertahankan, dan secara teoretis juga mempunyai hak untuk menguasai, menggunakan, ataupun menjual hasil-hasil buminya sesuai dengan adat yang berlaku. Kemudian ada juga tanah-tanah yang diperuntukkan bagi kepentingan keagamaan. Barulah sisanya diperkirakan merupakan wilayah pedesaan yang belum begitu jelas bagaimana organisasi di dalamya.

Walaupun organisasi penguasaan tanah secara internal desa pada masa kerajaan Majapahit tidak begitu jelas, namun ada juga petunjuk-petunjuk tentang adanya penguasaan indi-

vidual maupun penguasaan kolektif. Van Setten Van der Meer (1979: 66) menulis:

> "Hak penguasaan perorangan diberlakukan terhadap seorang petani pionir; apabila dia sudah membuka tanah baru, maka dia diberi waktu tiga tahun untuk membangun dan mencetak sawah sebelum dikenakan sebagai wajib pajak. Pembukaan tanah dan pencetakan sawah yang dilakukan oleh beberapa orang petani bersama-sama menjadikan tanah tersebut milik 'gabungan'. Jikalau seluruh penduduk desa bekeda bersama membuka tanah, maka tanah tersebut menjadi milik kolektif sebagai sawah desa"[2]

Dalam bagian lain uraiannya itu Van der Meer (1960:56) juga menyatakan bahwa, "pemilik sawah, petani bebas, atau penduduk inti, sebagai keturunan dari para pendiri desa yang mula pertama membuka tanah, merupakan lapisan *elite desa*, yang dikenal sebagai *anak thani,* atau *kulina".* Dengan demikian istilah-istilah *kuli kenceng* atau *kuli kendo* yang sampai sekarang masih dipakai di berbagai desa tampaknya memang berasal dari kata kulina tersebut, dan bukan berasal dari (atau berbeda dengan pengertian) kata *quli* dalam bahasa Hindi yang artinya buruh atau pelayan.

Pada masa akhir kerajaan Mataram penguasaan tanah oleh para pejabat terutama dibagi atas dasar sistem *appanage*, yaitu suatu bentuk penguasaan di mana penggunaan atas tanah itu dihadiahkan kepada para pejabat dengan syarat kewajiban membayar upeti kepada penguasa pusat, dalam bentuk sebagian hasil bumi yang dikumpulkan dari para petani (Moertono, 1968:94).

---

[2] Terjemahan bebas oleh GWR.

Ketika Belanda (VOC) datang di Indonesia dan terutama sejak tahun 1677 ketika Mataram menjadi daerah protektorat VOC, maka sejak itu peranan pejabat-pejabat daerah sedikit demi sedikit menjadi berubah. Pada masa pertengahan abad-18, ketika VOC memperoleh kekuasaan monopoli perdagangan, Belanda berfungsi sebagai perantara antara berbagai pejabat daerah dengan raja, karena para penguasa daerah itulah yang menjamin penyerahan hasil bumi dari rakyat. Dengan menarik para penguasa daerah ke dalam pengaruhnya, maka pada hakikatnya Belanda berhasil membuat agar penyerahan hasil bumi dilakukan langsung kepada VOC, dan dengan demikian, mengkonsolidasikan kekuasaannya (W.F. Wertheim, 1959:48).

Namun, pada awal abad ke-19 VOC bangkrut dan penguasaannya digantikan oleh pemerintah Kerajaan Belanda. Gubernur Jenderal Daendels memprakarsai perubahan-perubahan administrasi untuk menciptakan kekuasaan politik yang lebih sistematis. Tetapi sejauh itu, masalah penguasaan tanah secara formal belum memperoleh perhatian sepenuhnya. Barulah ketika pemerintah Inggris menggantikannya (1811-1816) dan Raffles memperkenalkan teorinya yang terkenal itu, yaitu *Teori Domein*, masalah keagrariaan memperoleh perhatian yang sebenarnya. Zaman Raffles inilah yang dapat dianggap sebagai tonggak sejarah yang pertama dalam soal keagrariaan di Indonesia.

Tonggak Pertama: 1811

Tujuan Raffles dengan *teori domein*-nya itu sederhana saja, yaitu ingin menerapkan sistem penarikan pajak bumi seperti apa yang dipergunakan oleh Inggris di India (Wiradi,

1981). Di India, pemerintah kolonial Inggris menarik pajak bumi melalui sistem pengelolaan agraria yang sebenarnya merupakan warisan dari sistem pemerintah kekaisaran Mughul, atau Monggol (1526-1707).

Pada masa kekaisaran Mughul itu, negara dianggap sebagai *super-landlord*. Pajak bumi ditarik melalui dua jalur utama, pertama melalui *Jagirdar,* yaitu para bangsawan taklukan yang karena komitmen politiknya dengan kaisar, menyebabkan mereka wajib menyerahkan sejumlah upeti kepada negara. Jalur kedua adalah melalui petani biasa yang ditunjuk sebagai penarik pajak dalam suatu wilayah pertanian tertentu. Sebagai imbalannya, tanah pertanian dalam wilayah penarikan pajak yang menjadi tanggung jawabnya itu, dikuasakan kepadanya. Dalam proses selanjutnya, lama-lama para penarik pajak ini lalu menganggap dirinya sebagai pemilik wilayah itu, dan menjadi tuan tanah. Karenanya disebut *Zamindar* (*zamin* = tanah; *dar* = orang).

Setelah Inggris menguasai India, penguasa kolonial waktu itu lalu memodifikasi sistem tersebut dengan cara membuat lelang bagi kedudukan *Zamindar*. Siapa yang sanggup menyerahkan pajak bumi paling tinggi, dialah yang ditunjuk sebagai *Zamindar*. Dengan cara itu Inggris dapat mengganti hampir semua *Zamindar* di India dengan orang kota pemilik modal atau pedagang yang sebagian justru terdiri dari orang-orang Inggris sendiri.

Menghadapi situasi yang berbeda di Indonesia, sebagai seorang Gubernur Jenderal yang berbakat akademis, Raffles agaknya menginginkan agar langkah politiknya memperoleh pembenaran (*justification*) baik secara hukum maupun secara

ilmiah. Maka pada tahun 1811, dibentuklah sebuah panitia penyelidikan yang diketahui oleh Mackenzie (Komisi Mackenzie) dengan tugas melakukan penyelidikan statistic mengenai keadaan agraria. Berdasar atas hasil penyelidikan inilah Raffles menarik kesimpulan bahwa, semua tanah adalah milik raja atau pemerintah. (Debat mengenai kesimpulan ini sudah samasama kita kenal). Inilah yang dikenal sebagai *Teori Domein* dari Raffles. Dengan pegangan ini, maka dibuatlah sistem penarikan pajak bumi (yang terkenal dengan istilah Belanda, *Landrente),* di mana setiap petani diwajibkan membayar pajak sebesar 2/5 (dua per lima) dari hasil tanafi garapannya. Teori Raffles ini ternyata mempengaruhi politik agraria selama sebagian besar abad ke-19.

Tonggak Kedua: 1830

Seperti telah sangat dikenal, setelah empat belas tahun sejak kekuasaan kembali ke tangan Belanda, maka pada tahun 1830 Gubernur Jenderal Van den Bosch melaksanakan apa yang disebut *Cultuurstelsel,* atau sistem Tanam Paksa, dengan tujuan untuk menolong negeri Belanda yang keuangannya dalam keadaan buruk. Dasarnya tidak lain adalah teori Raffles, yaitu bahwa tanah adalah milik pemerintah, para kepala desa dianggap menyewa kepada pemerintah, dan selanjutnya kepala desa meminjamkan kepada petani.

Atas dasar ini, maka isi pokok *cultuurstelsel* adalah bahwa pemilik tanah tidak usah lagi membayar landrente (2/5 dari hasil), tetapi 1/5 (seperlima) dari tanahnya harus ditanami dengan tanaman tertentu yang dikehendaki oleh pemerintah, seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu, dan sebagainya,

kemudian harus diserahkan kepada pemerintah (untuk diekspor ke Eropa).

Hasil politik "tanam paksa" ini ternyata demikian melimpahnya bagi pemerintah Belanda, sehingga menimbulkan iri hati bagi kaum pemilik modal swasta. Inilah awal dari suatu peristiwa yang merupakan tonggak sejarah berikutnya.

Tonggak Ketiga: 1848

Karena ingin turut menikmati *bonanza* komoditi ekspor, maka kaum liberal pemilik modal menentang *Cultuurstelsel*. Wakil-wakil mereka dalam parlemen (Belanda) menuntut agar bisa turut campur dalam urusan tanah jajahan yang sampai saat itu hanya dipegang oleh raja dan menteri Tanah Jajahan. Terjadilah pergolakan antara mereka dengan golongan konservatif pendukung *cultuurstelsel*. Kemenangan pertama dipetik oleh golongan liberal ketika pada tahun 1848 akhirnya Undang-undang Dasar Belanda diubah yaitu dengan adanya ketentuan di dalamnya yang menyebutkan bahwa pemerintahan di tanah jajahan harus diatur dengan Undang-undang. Undang-undang yang dimaksud temyata baru selesai pada tahun 1854, yaitu dengan keluarnya *Regerings Regelment* (RR) 1854. Salah satu ayat dari pasal 62 RR ini menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal boleh menyewakan tanah dengan ketentuan-ketentuan yang akan ditetapkan dengan ordonansi.

Tujuan utama gerakan kaum liberal di bidang agraria itu ialah: (l) agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (*eigendom*), untuk memungkinkan penjualan dan penyewaan. Sebab, tanah-tanah di bawah hak komunal ataupun kekuasaan

adat, tidak dapat dijual atau disewakan keluar, dan (2) agar dengan azas domein itu, pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah (yaitu: *erfpacht*). Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pada tahun 1865 Menteri Jajahan Frans van de Putte, seorang liberal, mengajukan Rencana Undang-undang (RUU). Isi RUU ini antara lain adalah bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak *erfpacht* selama 99 tahun; hak milik pribumi diakui sebagai hak milik mutlak (*eigendom*); dan tanah komunal dijadikan hak milik perorangan *eigendom*. Temyata RUU ini ditolak oleh parlemen karena ditentang keras oleh sesama golongan liberal sendiri dengan tokoh utamanya Thorbecke. Dan Menteri van de Putte jatuh. Demikianlah, sampai saat itu tujuan golongan swasta Belanda untuk menanam modal di bidang pertanian di Indonesia, belum tercapai.

Tonggak Keempat: 1870

Menteri Van de Putte jatuh karena dianggap terlalu tergesa-gesa memberikan hak *eigendom* kepada pribumi. Sedangkan selukbeluk agraria di Indonesia belum diketahui benar-benar. Karena itu pada tahun 1867/1868, pemerintah jajahan lalu mengadakan suatu penelitian tentang hak-hak penduduk Jawa atas tanah, yang dilakukan di 808 desa di seluruh Jawa. Laporan penelitian ini terbit dalam tiga jilid pada tahun 1876, 1880, dan 1896, dengan judul: *Eindresume van het Onderzoek naar de Rechten van den Inlander op de Grond* (biasa disingkat: *Eindresume).*

Namun ternyata, pemerintah Belanda tidak sabar menunggu hasil penelitian tersebut. Pada tahun 1870, enam tahun

sebelum jilid pertama dari laporan tersebut itu terbit, Menteri Jajahan de Waal mengajukan RUU yang akhirnya diterima oleh Parlemen. Isinya terdiri dari 5 ayat. Kelima ayat ini kemudian ditambahkan kepada 3 ayat dari pasal 62 tersebut dimuka sehingga menjadi 8 ayat, di mana satu di antaranya menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak *erfpacht* selama 75 tahun (jadi bukan lagi 99 tahun seperti RUU Van de Putte yang telah ditolak itu). Pasal 62 RR dengan delapan ayat ini kemudian menjadi, atau dijadikan, pasal 51 dari *Indische Staatsregeling (IS)*. Inilah yang disebut *Agrarische Wet* 1870, yang diundangkan dalam Lembaran Negara *(Staatsblad)* No.55, 1870. Ketentuan-ketentuan di dalamnya, pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu keputusan penting ialah apa yang dikenal dengan *Agrarisch Besluit* yang diundangkan dalam *Staatsblad* No.118, 1870. Pasal 1 dari *Agrarisch Besluit* inilah yang memuat suatu pernyataan penting yang telah cukup dikenal yaitu *Domein Verklaring,* yang menyatakan bahwa,

> "...semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (*eigendom*), adalah *domein negara*." (*domein* negara artinya, milik-mutlaknya negara)

Dengan demikian, tahun 1870 merupakan tonggak yang sangat penting dalam sejarah agraria Indonesia. Karena sejak itu, maka berduyun-duyunlah modal swasta Eropa mencengkeram Indonesia, Muncullah perkebunan-perkebunan swasta besar di Sumatera dan juga di Jawa, dengan segala akibatnya. Dalam berbagai literature masa antara 1870-l900 disebut zaman liberal. Para pendukung kebijakan liberalisme ini mengharapkan bahwa dengan pembebasan kegiatan ekonomi

itu akan terjadi transformasi ke arah ekonomi modern. Pengelolaan administrasi secara modern perkebunan-perkebunan besar diharapkan dapat ditiru oleh para petani dalam mengelola usaha taninya. Namun hal itu tidak terwujud. Bahkan terjadi hal sebaliknya. Rakyat pedesaan yang semula petani, justru berubah menjadi buruh (perkebunan). Mengomentari hal ini Prof Van Gelderen menulis: "Perkembangan perusahaan asing telah menjadikan rakyat pribumi suatu bangsa buruh, dan dengan demikian Hindia Belanda (yaitu Indonesia) menjadi buruh di antara bangsa-bangsa" (Van Gelderen, seperti dikutip oleh Praptodiharjo, 1953:30).

Kritik-kritik semacam ini juga datang dari berbagai ahli lainnya di antara bangsa Belanda sendiri. Baron Rengers, misalnya, menyatakan bahwa, "bagi kebanyakan orang, yang karena dorongan "budi luhur" atau sekadar khayalan menganggap bahwa dengan berlakunya sistem kerja-bebas seakan-akan perkembangan dan kemakmuran rakyat akan maju dengan pesat, telah membantu terlaksananya politik liberal, yang ternyata semenjak 1877 justru hanya menimbulkan rasa kekecewaan belaka (van Welderen Baron Rengers, seperti dikutip oleh Praptodiharjo, 1953: 30).

Tujuan Undang-undang Agraria 1870 untuk memberikan kesempatan luas bagi modal swasta asing memang berhasil gemilang. Tetapi tujuan lainnya, yaitu melindungi dan memperkuat hak atas tanah bagi bangsa Indonesia asli ternyata jauh dari harapan. Apalagi ditambah dengan sikap para raja atau sultan baik di Jawa maupun Luar Jawa yang tergiur untuk memberikan konsesi kepada para pengusaha swasta asing. Hal ini diungkapkan, antara lain, oleh Bool yang menyatakan bahwa,

> "keseluruhan sistem itu, ...adalah hasil kelalaian para sultan pada waktu pertama kali memberikan hak konsesi; mereka tidak berusaha menjamin persediaan tanah untuk rakyatnya, tetapi memberikan dengan begitu saja tanah-tanah yang luasnya tidak terbatas" (Bool, De*Landbouwconcessies in de Residentie Oostkust van Sumatera,* sepert dikutip oleh Praptodiharjo, 1953: 134).

Berbagai kecaman itu akhirnya memuncak dalam bentuk apa yang dikenal sebagai gugatan van Kol. Sebagai seorang anggota Parlemen Belanda, yang pernah bekerja selama 16 tahun di Jawa sebagai insinyur (1876-1892), van Kol menjawab sabda raja pada tahun 1902 dengan menyatakan,

> "Pemerasan kekayaan di Jawa itulah, dulu oleh pemerintah kemudian oleh kaum modal swasta, menyebabkan daerah itu kurus miskin, ...semua itu adalah kesalahan pemerintah Belanda. Namun, tuan-tuan wakil rakyat, kesalahan itu adalah juga kesalahan tuan-tuan sekalian" (sebagaimana dikutip dalam Praptodiharjo, 1953: 43)

Semua kecaman itu akhirnya membawa pemerintah kolonial untuk membentuk sebuah panitia penyelidik kemiskinan (*Mindere Welvaart Commissie)* pada tahun 1902. Namun, laporan lengkap penelitian itu *(Mindere Welvaart Onderzoek - **MWO**)* ternyata baru selesai tahun 1920! Sementara itu rasa penyesalan pemerintah Belanda tercermin dalam bentuk kebijakan baru yang terkenal dengan istilah *"Politik Etis'* dengan tokoh utamanya C.Th. van Deventer. Mulai awal abad ke-20 itu pemerintah memperbaiki keadaan melalui enam program yaitu irigasi, reboisasi, transmigrasi, sistem perkreditan, pendidikan dan kesehatan masyarakat. Walaupun di sana-sini usaha tersebut memang dirasakan hasilnya, namun

kebijakan ini secara fundamental tidak berhasil mentransformasikan masyarakat pedesaan. Kebijakan perkreditan, misalnya, dianggap tidak bersifat memacu perubahan dan perkembangan ekonomi melainkan sekadar mempertahankan "status quo". Hal ini tercermin dari ucapan Fruin, Direktur *Algemeene Volkscredietbank* (AVB), bahwa,

> "...fungsi kredit adalah meratakan,... di satu pihak menutup masa kekurangan dan kebutuhan yang mendesak (biaya hidup masa paceklik, biaya pengelolaan tanah), dan di lain pihak menjaga agar pengeluaran uang yang besar dapat terbagi dalam masa yang lebih panjang" (Wolters, 1979).

Demikianlah sekilas gambaran masa lampau sebelum Indonesia Merdeka.

Tonggak Kelima: Masa Pendudukan Tentara Jepang

Secara formal, tentara Jepang menduduki Indonesia selama tiga setengah tahun (Maret 1942-Agustus 1945). Bagaimana sesungguhnya gambaran masyarakat terutama masyarakat pedesaan, selama masa itu, sebenarnya belum terlalu jelas, karena literatur atau bahan-bahan sebagai sumber informasi yang dapat dijangkau jumlahnya amat terbatas. Tentu saja, di antara sarjana-sarjana Jepang sendiri ada yang melakukan studi mengenai masa pendudukan di Indonesia, tetapi pada umumnya telaah mereka lebih pada aspek politik pada tingkat makro, dan kalaupun ada gambaran tingkat mikro secara komprehensif kurang terungkap. Tambahan lagi, karya mereka ini ditulis dalam bahasa Jepang, sedangkan terjemahannya dalam bahasa Inggris tidak banyak beredar di Indonesia. Memang, sekarang ini juga ada sarjana-sarjana Jepang melakukan studi

empiris mengenai pedesaan, tetapi hanya mencakup kondisi masa kini. Dalam kondisi langka informasi, adalah wajar bahwa di mata orang awam citra Jepang di masa itu serba buruk, yaitu menindas, kejam, menyengsarakan rakyat.

Memang benar, di zaman Jepang itu semua orang sengsara. Sandang pangan sulit diperoleh. Jangankan di pedesaan, di kota pun beras dijatah, sehingga tiap hari kita harus antri untuk beli beras dengan kupon yang dikeluarkan oleh pemerintah. Terutama lapisan bawah masyarakat, banyak orang yang pakaiannya dari bekas karung goni. Penyakit merajalela, sedang obat-obatan tak hanya mahal tapi langka. Saya sendiri pernah mengalami operasi tumor di ketiak tanpa dibius! Penyakit beri-beri merajalela, dan hanya ditangkal melalui pembagian "katul" (bubukan, sisa-sisa beras sehabis ditumbuk). Saya sendiri sering membantu paman saya sebagai "kumico" (ketua RT) membagikan katul itu.

Di bidang pendidikan, ceritanya sedikit lain, dan mungkin terkesan aneh, yaitu uang sekolah relatif murah. Di samping itu, jika di jaman kolonial Belanda, sekolah dasar itu dibeda-bedakan menjadi lima strata, yaitu sekolah desa (mula-mula 3 tahun); lalu ada sekolah "angka dua", ada sekolah "angka satu", ada HIS (Hollands Inlandsche School), dan ada ELS (Europese Lagere School). ELS hanya untuk orang Eropa (orang Indonesia juga ada, yaitu yang orang tuanya "disamakan" dengan orang Eropa). Jepang menghapuskan diskriminasi itu, dan menyatukan semua itu menjadi "Sekolah Rakyat".

Pendek kata, pada jaman Jepang itu hampir semua orang memang menderita. Perlawanan orang Indonesia dalam menghadapi perilaku tentara Jepang, yang begitu terkenal dalam

buku sejarah yang diajarkan di sekolah, adalah pamberontakan PETA (Tentara Pembela Tanah Air) di Blitar.

Gambaran penderitaan tersebut memang benar. Tetapi menilai bahwa kesengsaraan rakyat itu semata-mata karena kekejaman Jepang, rasanya terlalu "simplistik". Untuk memahami seluk-beluknya seharusnya diperlukan suatu penelitian yang cermat.

Kesengsaraan rakyat Indonesia sudah dimulai sejak jaman "cultuur stelsel", dan diperparah oleh pelaksanaan UU Agraria 1870. Tentu saja, jaman Jepang membuat keadaan menjadi lebih parah lagi, karena saat itu dalam situasi Perang Dunia II. Dalam perang, pihak manapun tentu nampak kejam di mata musuhnya. Pemerintahan di Indonesia dipegang oleh militer yaitu tentara pendudukan yang tidak memahami seluk beluk agraria. Apalagi jika ditinjau dari sudut pandang politik, mengapa Jepang melancarkan perang di Asia, masalahnya lebih pelik lagi. Motif Jepang untuk merebut Indonesia dari tangan Belanda, berbeda dari motifnya untuk menduduki Indochina, misalnya. Ulasan politik makro ini akan terlalu panjang untuk diceritakan disini. Yang jelas tujuan paling utama untuk menguasai Indonesia adalah untuk menguasai sumber minyak dan sumber energi yang lain yaitu batu bara (tentu saja tidak berarti mengabaikan sumber daya alam lain).

Dalam konteks tujuan tersebut, dan dalam situasi perang maka kebijakan pemerintah militer Jepang memusatkan perhatian pada tiga aspek sebagai prioritas, yaitu:

a) rehabilitasi infrastruktur yang rusak akibat perang, khususnya perbaikan dan pembangunan baru jaringan transportasi ke pusat-pusat sumber tambang;

b) pengerahan tenaga kerja dan
c) pengendalian suplai pangan khususnya beras (*cf*. Shigeru Sato, 1994).

Tiga aspek ini saling terkait, tapi tentu saja yang relevan dengan masalah agraria adalah dua yang disebut terakhir.

Pada masa-masa awal pendudukan, pada tahun 1943, sebenarnya Jepang pernah membentuk Panitia Penyelidikan Ketatanegaraan dan Budaya Adat di Indonesia, yang diketuai oleh Hayashi. Karena adanya perubahan politik internal di Jepang sendiri, maka entah mengapa, belum setahun umurnya, panitia tersebut dibubarkan. (Loebis, A.B,1963)

Akibat siasat "bumi hangus" yang dilakukan oleh perlawanan Belanda, maka ketika Jepang datang kondisi infrastruktur sudah amat parah. Di Jawa saja, misalnya, dari 547 penggilingan padi yang tersebar di berbagai daerah, sekitar 200 rusak dan tidak bisa dipakai lagi. Ratusan jembatan jalan raya hancur, termasuk 68 jembatan kereta api tak berfungsi lagi. (Shigeru Sato, 1994. *op.cit*)

Di sisi lain, perkebunan-perkebunan besar milik asing menjadi terlantar karena ditinggalkan oleh pemilik dan pengelolanya, baik yang sempat lari ke Eropa maupun yang dipenjarakan oleh Jepang. Akibatnya, pengangguran meningkat dalam jumlah besar karena ribuan buruh kebun kehilangan pekerjaan. Konon, kebijakan pengerahan tenaga kerja itu dimaksudkan untuk mengatasi masalah pengangguran ini. Isu tentang "Romusha" (yang arti harfiahnya, "angkatan kerja") sangat terkenal di jaman Jepang. Baik tenaga terampil maupun yang tidak terampil, laki-laki dan perempuan dimobilisir, dikerahkan, melalui sistem quota di setiap desa. Pada tahun 1944 saja, lebih

dari 900.000 orang dipekerjakan sebagai "romusha", dan sekitar 7% di antaranya merupakan tenaga kerja tanpa bayaran (*Cf*. Shigeru Sato, 1994. Ibid).

Sementara itu, sudah sejak September 1942 (hanya 6 bulan setelah kedatangannya), penguasa Jepang sudah merencanakan untuk mengubah fungsi perkebunan-perkebunan besar. Pada tahun 1944, sekitar 70.000 Ha luasan tanah perkebunan diubah menjadi perkebunan yang ditanami tanaman pangan ataupun tanaman lain yang diperlukan bagi kepentingan perang. Kebun karet menjadi kebun jagung dan kedelai, kebun teh menjadi kebun serat nanas, kebun kopi menjadi kebun sereh, dsb. Rakyat ditolerir, bahkan didorong untuk menduduki dan menggarap tanah-tanah perkebunan yang memang terlantar saat itu (*Cf*. Shigeru Sato, 1994. *Ibid*; juga M Tauchid, 1952. *op.cit*).

Seperti yang pernah saya nyatakan dalam tulisan lain, secara sosiologis, kebijakan Jepang yang mentolerir dan mendorong rakyat untuk menggarap tanah-tanah perkebunan dan tanah terlantar itu telah menciptakan "persepsi kolektif" di antara rakyat bahwa mereka merasa memperoleh kembali tanah-tanah mereka yang dulu digusur oleh pemerintah kolonial Belanda.

Satu catatan penting lagi adalah bahwa para petani penghasil padi dikenakan kewajiban menyerahkan hasil produksinya kepada pemerintah, sebagai semacam pajak. Karena keragaman daerah maka proporsinya berbeda-beda, tetapi kalau dirata-rata besarnya sekitar 20%. Kurangnya komunikasi yang memadai antara para elit dengan rakyat, serta kontrol yang tidak efisien, ditambah dengan kurangnya pemahaman di an-

tara pejabat Jepang mengenai seluk beluk pertanian, maka keragaman antar daerah mengenai besarnya penyerahan padi tersebut sering menimbulkan gejolak. Pemberontakan petani di daerah Indramayu pada tahun 1944 yang menimbulkan korban ratusan orang adalah salah satu contohnya (lihat, Shigeru Sato, 1994. *Op.cit*)

Tonggak Keenam: 1960

Hakikat kebijakan pertanahan adalah penentuan arah dan tujuan, untuk apa pertanahan itu diatur. Tujuan inilah yang menentukan bentuk dan isi atau substansi peraturannya dan pengaturannya. Kebijakan nasional di mana saja, diakui atau tidak, akan selalu terkait dan terpulang pada kebijakan politik secara keseluruhan. Kebijakan politik selalu berkaitan dengan sikap politik, yakni sikap kepemihakan: Untuk kepentingan siapakah suatu kebijakan itu diambil?

Para pendiri Republik Indonesia dari awal telah menyadari bahwa (sesuai dengan hasil belajar dari berbagai negara maju), suatu program pembangunan, terutama yang memihak rakyat banyak, perlu dilandasi lebih dahulu dengan "penataan kembali masalah pertanahan", sebelum jauh menjangkau industrialisasi. Itulah sebabnya, walaupun umur Republik Indonesia masih sangat muda (ibarat "balita"), toh pada tahun 1948 sudah mulai dibentuk "Panitia Agraria", untuk memikirkan secara serius masalah pertanahan.

Setelah 15 tahun Indonesia merdeka, maka pada tanggal 24 September, lahirlah Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang kemudian terkenal dengan istilah UUPA. Lahirnya UUPA bukan proses

yang pendek! Dia dilatarbelakangi oleh suatu proses yang panjang, karena setelah Indonesia merdeka, sejak awal sebenarnya pemerintah telah mulai memperhatikan masalah agraria. Mulai Panitia Agraria Yogya (1948), Panitia Jakarta (1951), Panitia Suwahjo (1956), Rancangan Sunarjo (1958), dan akhirnya Rancangan Sadjarwo (1960).[3] Kedua dengan berlakunya UUPA 1960, maka seharusnya semua dasar hukum agraria yang bersumber dari *Agrarische Wet* 1870 digantikan oleh yang bersumber dari UUPA 1960.

(1) Panitia Yogya (1948)

Sekalipun diliputi oleh suasana revolusi fisik (1945-1949), namun dari sejak awal para pemimpin Indonesia sudah sangat menaruh perhatian terhadap masalah agraria. Hanya saja merekapun sadar bahwa menyusun suatu hukum baru, haruslah berhati-hati dan karenanya dibutuhkan waktu. Demikianlah, secara formal melalui Penetapan Presiden No.16 tahun 1948, dibentuklah "Panitia Agraria" (yang dikenal sebagai "Panitia Agraria Yogya"; ketuanya: Sarimin Reksodihardjo). Tugasnya, mengembangkan pemikiran-pemikiran untuk sampai kepada usulan-usulan dalam rangka menyusun hukum agraria baru, pengganti hukum kolonial 1870. Perlu dicatat, bahwa sekalipun tidak terekam sebagai dokumen tertulis, namun wacana agraria saat itu diwarnai oleh pandangan filosofis yang mencerminkan sifat kerakyatan. Sebagai contoh adalah pernyataan-pernyataan berikut ini: (lihat, Praptodihardjo, 1953: 98 ff):

---

[3] Uraian tentang agenda dan produk dari masing-masing panitia ini, lihat antara lain, Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, 1996.

a. "...hukum baru itu harus *dipahami* dan *diterima* oleh rakyat; bukan itu saja, hukum baru itu harus dapat menggerakkan jiwa rakyat".
b. "Para pembentuk undang-undang perlu sekali menginsyafi hidup jiwa rakyat yang sebenarnya".
c. "Para pembentuk Undang-undang bukanlah himpunan Dewa-dewa"... sekalipun orang-orang terpilih; mereka adalah orang biasa. Karena itu *activiteit* dari rakyat harus ada. Rakyat sendiri harus menunjukkan kemauannya".
d. "gerakan rakyat itulah syarat mutlak bagi pelaksanaan hukum tanah yang baru nanti".

(2) Panitia Jakarta (1951)

Panitia agraria Yogya menghasilkan beberapa usulan kepada DPR (untuk rincian sejumlah usulan tersebut, lihat Pelzer, 1991:46). Namun pembahasannya terhenti karena terjadinya berbagai gejolak (Agresi Militer Belanda yang ke-II; perubahan sistem politik; Ibukota Republik pindah ke Jakarta). Karena itu, Panitia Yogya dibubarkan, dan dibentuk panitia baru: Panitia Agraria Jakarta (1951). Ketuanya tetap sama, Sarimin Reksodihardjo. Selain mengembangkan gagasan-gagasan dari Panitia Yogya, Panitia Jakarta juga menghasilkan usulan-usulan baru. Yang penting di antaranya adalah: (a) dianggap perlu untuk adanya penetapan batas luas maksimum dan batas luas minimum; (b) yang dapat memiliki tanah untuk usaha tani kecil hanya YMI; (c) pengakuan hak rakyat, atas kuasa undang-undang.

(3) Panitia Soewahjo (1956)

Hasil Pemilihan Umum 1955 melahirkan kabinet baru.

Panitia Jakarta diganti dengan panitia baru di bawah pimpinan Soewahjo Soemodilogo. Mandat utama panitia ini adalah menyusun secara konkret Rancangan Undang-undang (RUU) Agraria nasional, setelah sebelumnya terdapat berbagai masukan dari panitia-panitia sebelumnya. Dasar acuannya adalah pasal 26, 37, dan 38 dari Undang Undang Dasar Sementara (UUDS 1950). Tahun 1957, panitia ini berhasil menyusun RUU, yang memuat, antara lain butir-butir penting berikut ini: (a) asas domein dihapuskan diganti dengan asas "hak menguasai oleh Negara", sesuai dengan ketentuan pasal 38 ayat 3 dari UUDS 1950; (c) asas bahwa tanah pertanian dikerjakan dan diusahakan sendiri oleh pemiliknya. Tetapi, RUU ini belum sampai diajukan ke DPR.

(4) Panitia Soenario (1956)

Karena berbagai perkembangan, Panitia Soewahjo diganti dengan Panitia Soenario, yang sebenarnya hanya meneruskan saja hasil-hasil kerja panitia sebelumnya, dengan tentu saja penggodokan-penggodokan lebih lanjut. Pada tanggal 24 April 1958 pemerintah menyampaikan naskah RUUPA (dikenal sebagai Rancangan Soenario) kepada DPR. Tetapi, karena semua pihak menginsyafi benar bagaimana pentingnya masalah agraria, maka Presiden dalam amanatnya yang menyertai penyampaian naskah itu, meminta agar kalangan ilmiah, antara lain Universitas Gajah Mada, diminta pendapatnya. Maka terjadilah kemudian kerja sama segi tiga antara Departemen Agraria, Panitia *ad hoc* DPR, dan Universitas Gajah Mada.[4]

[4] Pada waktu itu, jumlah pakar agraria sangat terbatas. Dari jumlah yang terbatas itu, kebanyakan berada di Universitas Gajah Mada,

(5) Rancangan Sadjarwo (1960)

Kerja sama Panitia *ad hoc* DPR dan seksi Agraria UGM akhirnya berhasil mencapai kesepakatan dan menyusun naskah baru pada tahun 1959, yang dijadikan dasar oleh Departemen Agraria untuk menyusun RUU baru. Pada tanggal 1 Agustus 1960 RUU yang baru itu secara resmi disampaikan kepada DPR-GR (setelah Dekrit 5 Juli 1959, DPR sementara diberi nama DPR Gotong Royong). RUU itu akhirnya diterima dan disahkan oleh DPR-GR, dan diundangkan pada tanggal 24 September 1960 dalam Lembaran Negara No.104 Tahun 1960, sebagai UU no.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Dikenal sebagai UUPA). UUPA 1960, diikuti oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 56 tahun 1960 (yang dikenal sebagai Undang-undang Landreform).

Biasanya, salah satu komponen Reforma Agaria adalah *security of* tenancy. UUPBH (Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil) merupakan salah satu perwujudan dari upaya untuk melaksanakan *security of* tenancy itu. Karena tuntutan keadaan saat itu UUPBH disahkan dan diundangkan lebih dulu, yaitu UU No.2/1960, tanggal 7 Januari 1960.

UUPA sebenamya merupakan hasil dari usaha meletakkan dasar strategi pembangunan seperti yang dianut juga oleh ber-

---

Yogyakarta. Pada waktu itu, Fakultas Pertanian Universitas Indonesia di Bogor (yang kemudian bernama Institut Pertanian Bogor) baru memiliki 3 (tiga) Doktor baru yang masih muda umurnya. Walaupun demikian, Fakultas Pertanian Universitas Indonesia di Bogor memperoleh kegiatan satu kali '"simposium" pada tahun 1958. Kebetulan GWR yang masih berstatus mahasiswa menjadi Ketua Panitia Penyelenggara kegiatan tersebut.

bagai negara Asia pada masa awal sesudah perang Dunia Kedua (Jepang, Korea, Taiwan, India, Iran, dan lain-lain). Baik semangat yang terkandung di dalamnya, maupun substansi formal pasal-pasalnya, UUPA 1960 rasanya memang mencerminkan kepemihakan kepada kepentingan rakyat. Hal ini jelas tercermin dalam pasal 11 dan 13 beserta penjelasannya.

Memang, UUPA hanya menyusun aturan-aturan dasar. Penjabarannya dan peraturan-peraturan pelaksanaan dan ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya (yang seharusnya ditindaklanjuti dengan Undang-undang), sebagian besar belum sempat tergarap, tersusul oleh peristiwa gejolak 1965 yang berujung pada tumbangnya Orde Lama dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno dan lahimya pemerintahan Orde Baru.

Tonggak-tonggak Berikutnya di Masa Orde Baru

UUPA, sesuai namanya, berisi ketentuan-ketentuan pokok, yang seharusnya dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan-peraturan perundangan turunan. Namun karena yang paling mendesak adalah masalah pertanian rakyat, maka baru inilah yang sempat tergarap yaitu dengan keluamya UU No. 56 Prp.1960 tentang penetapan Luas Tanah Pertanian. (Inilah yang secara populer dikenal sebagai UU Landreform). Sektor-sektor lain belum sempat tergarap, keburu terjadi pergantian pemerintahan, yaitu lahirnya Orde Baru. Pemerintah baru ini mempunyai kebijakan yang sama sekali lain. Akibatnya, untuk jangka waktu yang cukup lama UUPA masuk peti es. Ketika saat dikeluarkan lagi dari lemari es, sengaja atau tidak, UUPA diterapkan secara menyimpang. Sementara UUPA masuk

lemari es, sedangkan kebutuhan di sektor lain mendesak, maka lahirlah pada masa awal Orde Baru, berbagai Undang-undang Pokok yang lain. Inilah yang kemudian membuat tumpang tindih dan rancunya masalah pertanahan selama tiga dekade terakhir ini.

Karena berbagai alasan, pemerintah Orde Baru menyusun suatu strategi pembangunan, yang pada hakikatnya tidak menempatkan masalah "Reforma Agraria" sebagai dasar pembangunan. Alasan-alasan itu antara lain:

a. Demi kelangsungan suatu pemerintahan yang baru lahir, maka stabilitas merupakan prioritas utama dan secara politis masalah kecukupan pangan merupakan faktor strategic untuk menangkal keresahan.
b. Kebetulan, Orde Baru lahir pada saat yang kurang lebih bersamaan dengan mulainya Revolusi Hijau di Asia. Karena itu, bisa dipahami bahwa jalan pragmatis menjadi pilihan. Peningkatan produksi pangan melalui Revolusi Hijau kemudian menjadi titik sentral pembangunan selama lima Pelita, dan selama itu pula masalah pertanahan seolah-olah menjadi hilang dari ingatan.
c. Adanya trauma akibat peristiwa 1965 (beserta gejala sebelumnya berupa apa yang disebut-sebut sebagai "aksi sepihak"), dan adanya prasangka bahwa UUPA 1960 itu produk PKI. Prasangka ini baru dijernihkan secara legal formal setelah keluarnya TAP MPR No. IV/1978.

Pada masa Pelita II (1974-1978), di Jawa dan juga di Sumatra telah mulai muncul berbagai kasus sengketa tanah. Karena itu maka atas permintaan Presiden, sebuah panitia kecil yang dipimpin oleh Menteri Riset (pada waktu Prof.Dr.Soemitro

Djojohadikoesoemo) yang anggotanya terdiri dari beberapa pakar dari Universitas, melakukan suatu review mengenai situasi pertanahan pada waktu itu. Hasil kerja selama tiga bulan panitia ini kemudian dilaporkan kepada Presiden.

Sebagai hasilnya, pada tahun 1979 pemerintah membuat pernyataan yang isinya mengukuhkan kembali bahwa UUPA 1960 tetap sah sebagai panduan dasar dalam memecahkan persoalan-persoalan pertanahan, karena undang-undang tersebut telah merupakan keputusan nasional dan bukan produk PKI. Kepada Menteri Dalam Negeri kemudian dibebankan tugas untuk melaksanakan "Catur Tertib Pertanahan". Pada tahun 1979 itu pula dibentuk suatu Panitia Nasional Agraria yang diketuai oleh Menpan, untuk mengkoordinasi pelaksanaan peraturan-peraturan pertanahan. Panitia ini terdiri dari sejumlah Dirjen dari berbagai Departemen dengan Dirjen Agraria sebagai sekertaris. Satu-satunya anggota yang non pemerintah adalah wakil dari HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia). Dengan demikian semua kelembagaan yang pernah ada, yang semula dimaksudkan sebagai sarana/alat pelaksana gerakan reformasi agraria, dihapuskan. Panitia Landreform, pengadilan Landreform, panitia pengukuran Desa lengkap, dsb. ditiadakan (yang tidak jelas statusnya, dan menjadi pertanyaan adalah: Dana Landreform!). Dengan komposisi kepanitiaan seperti itu, maka masalah agraria lalu diperlakukan sebagai masalah rutin yang cukup ditangani oleh birokrasi (Sajogyo dan G.Wiradi, 1985).

Sementara itu, pada bulan Juli tahun yang sama (1979), FAO menyelenggarakan *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* di Roma, dan Indonesia mengi-

rimkan sebuah delegasi besar dipimpin oleh Menteri Pertanian. Konferensi itu melahirkan suatu kesepakatan yang tertuang dalam sebuah *Declaration of Principles and Programs of Action*.

Sebanyak 145 negara yang terwakili dalam konferensi tersebut, termasuk Republik Indonesia yang pada saat itu, kemudian memberi mandat pada FAO untuk membantu negara-negara anggota dalam melaksanakan isi dokumen.

Untuk Indonesia, isi Piagam Petani cukup relevan. Menurut kesepakatan dalam konferensi itu setiap dua tahun sekali FAO akan mengadakan *progress Report* dari pelaksanaan isi dokumen. Namun di Indonesia tampaknya kurang pemberitaan mengenai hal ini (mengirim delegasi atau tidak; bagaimana isi laporannya, dan sebagainya).

Sebenarnya, setelah Konferensi FAO itu, beberapa pejabat dan peneliti Indonesia bertemu dengan rekan-rekan Belanda, berdiskusi membahas follow *up* dari konferensi tersebut, dan kemudian bersepakat untuk merencanakan serangkaian *kegiatan kerja sama,* yang bertujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai masalah pertanahan dan Reforma Agraria di Indonesia. Tugas untuk mengkoordinasi kegiatan ini dibebankan kepada Lembaga Studi Dinamika Pedesaan Survey Agro Ekonomi (SDP-SAE) di Bogor, yang sejak beberapa tahun sebelumnya memang sudah mencoba melakukan penelitian-penelitian mengenai masalah pertanahan. Serangkaian pertemuan kemudian dilakukan di Bogor antara para pakar yang berminat, dari berbagai Universitas (IPB, UGM, UI, dan USU), beberapa pejabat dari Ditjen Agraria dan Pusat Penelitian Pertanahan dari Badan Litbang Departemen Dalam

Negeri, serta beberapa tokoh perorangan yang dianggap menguasai secara historis masalah agraria di Indonesia.[5] Sayangnya, momentum penting ini belum bisa menggerakkan kemauan pemerintah untuk menjalankan program Reforma Agraria secara konsisten.

---

[5] Secara rinci, ada tiga program pokok yang sebenarnya telah dilaksanakan oleh proyek kerjasama Indonesia-Belanda ini, yaitu:

1. Melakukan serangkaian penelitian mengenai, masalah pertanahan di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan. Penelitian ini dilakukan dengan format Lokakarya Latihan Penelitian (LOKTAN), yaitu sekaligus melatih staf muda yang berminat dari berbagai universitas serta instansi pemerintah lainnya, dengan harapan bahwa para peserta itu setelah kembali ke daerahnya masing-masing, dapat mengembangkan lebih lanjut kegiatan penelitian masalah pertanahan. Para peserta itu di pool selama jangka waktu 7-12 minggu, dan diwajibkan untuk mengikuti kegiatan ini secara penuh.
2. Melakukan *Landtenure Studi Tour* ke negara lain, untuk melakukan perbandingan. Atas dasar berbagai pertimbangan, waktu itu terpilih India sebagai lokasi studi perbandingan. Dari UGM, yang mengikuti studi tour ini adalah Prof. Drs. Iman Soetiknjo (alm); dari USU adalah Prof. A.P. Parlindungan (alm); dari Bogor adalah Gunawan Wiradi; dari UI adalah Dr. Onghokham dan Dr. Parsudi Suparlan; dari Unhas Dr. Anwar Hafid; dan dari Ditjen Agraria adalah Dr. Arie Lestario dan Drs. Sanyoto dan Ir. Sutardja Sudradjat.
3. Menyelenggarakan pertemuan internasional: *Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspective,* di Selabintana, Sukabumi, Jawa Barat, pada bulan Mei 1981. Lokakarya itu berlangsung selama dua minggu secara non stop, diikuti oleh peserta dari Inggris, Belanda, Amerika, (Hadir juga direktur *Landtenure Cen*tre dari USA), India, dan para pakar Indonesia dari berbagai universitas, lembaga penelitian, serta instansi pemerintah yang berkaitan dengan masalah pertanahan, ditambah dengan wakil dari berbagai badan-badan asing yang ada

Dari uraian di atas, menjadi jelas bahwa ciri utama kebijakan agraria dalam era ini adalah adanya sikap "ambivalent" dari pemerintah. Di satu pihak, secara legal-formal "di atas kertas", UUPA 1960 sebagai landasan hukum pertanahan masih dinyatakan sah berlaku, dan program *landreform* masih diucapkan dan peraturan-peraturan tertulis yang bersangkutan dengan itu masih pernah dikeluarkan, misalnya Pidato Presiden 1982 di depan Rapat Gubernur; Instruksi Mendagri No. 11 tahun 1982; juga TAP MPR No. 11 tahun 1988. Namun, di pihak lain, kebijakan agraria dan penerapannya tidak sesuai

---

di Indonesia. Dari segi kebangsaannya, memang tampak terbatas, tetapi mereka terdiri dari para pakar vang berdomisili dan/atau menguasai masalah pertanahan di berbagai benua, Amerika Latin, Asia, dan Afrika. Tujuan lokakarya tersebut adalah untuk mempertemukan para *policy makers* Indonesia dengan para peneliti yang mempunyai pengalaman luas mengenai Reforma Agraria di berbagai negara, dan mempelajari relevansinya bagi kondisi Indonesia. Hasil lokakarya tersebut kemudian disampaikan kepada pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri. Sayang, mungkin karena masih dalam suasana peka peristiwa Selabintana tidak memperoleh liputan luas dari media massa, walaupun scorang wartawan dari salah satu surat kabar terkenal turut sebagai peserta penuh. Walaupun dengan perumusan yang berbeda, pada hakikatnya pertemuan di Selabintana itu berkesimpulan bahwa, (a) berdasarkan pengalaman berbagai negara, industrialisasi yang berhasil ternyata selalu dilandasi oleh pelaksanaan Reforma Agraria; (b) untuk dapat melaksanakan Reforma Agraria dengan berhasil, diperlukan langkah pendahuluan berupa penelitian yang luas, mendalam, dan serius; (c) diperlukan pula perencanaan program pasea reformasi. Kesimpulan Selabintana disertai dengan sebuah research agenda yang menyarankan sebanyak 46 topik utama dan sejumlah besar sub topik.

dengan semangat dan isi UUPA 1960. Dengan demikian, nyata ada kehendak latent atau implicit atau tak terungkap, yang sebenamya memang berbeda dari yang manifest atau *explicit* atau yang dinyatakan.

Di samping itu, memang, untuk menerapkan UUPA tidak mudah. Patrick McAustin (1986) menyatakan adanya 3 (tiga) hambatan utama penerapan UUPA, yakni:

Pertama, hambatan politis psikologis berupa trauma-trauma seperti "landreform adalah program PKI", "landreform adalah aksi sepihak", yang dipelihara terus-menerus;

Kedua, hambatan hukum di mana UUPA memiliki kekuatan dan kelemahan. UUPA bersifat modern, tak membedakan antara pria wanita, ras, dan agama, dan menghindari eksploitasi manusia oleh manusia lainnya. Di pihak lain, konsep landreform UUPA itu kurang jelas dan kedudukan hukum adat kurang jelas;

Ketiga, hambatan ilmiah, di mana ironisnya negara besar agraris seperti Indonesia hanya memiliki ahli agraria yang sangat sedikit.

Pemerintahan Orde Baru (disadari atau tidak oleh para perumus kebijakannya), dalam hal kebijakan agraria, Indonesia mengambil jalan apa yang sekarang dikenal sebagai *by-pass approach,* atau pendekatan jalan pintas (Christodoulou, 1990), yaitu Revolusi Hijau tanpa Reforma Agraria (RH *tanpa RA)*. Oleh karena itu, pembangunan di Indonesia oleh pengamat asing disebut sebagai *development without social transition* (lihat Rehman Sobhan, 1993).

By-pass approach itu diabdikan untuk menjalankan strategi pembangunan yang ditandai oleh ciri pokok: mengandal-

kan bantuan asing, hutang, dan investasi dari luar negeri, serta bertumpu pada yang besar (*betting on the strong).*

Sebagai akibat *by-pass approach* itu, konflik agraria bukan mereda, tetapi sebaliknya, makin marak di mana-mana, di semua sektor, semua wilayah, dan melibatkan semua lapisan masyarakat. Hasil swasembada pangan tidak berumur panjang, dan dalam sekejap lenyap dihembus angin lalu.

Isu konflik itu sendiri bermacam-macam (penggusuran yang sewenang-wenang, masalah ganti rugi, masalah izin lokasi, masalah pemaksaan penanaman tanaman tertentu, pelecehan hak-hak adat, dan lain-lain). Namun satu hal adalah jelas. Pemerintah Orde Baru cenderung berpihak kepada yang kuat. Dari sekian ribu kasus konflik di Jawa Barat misalnya, hasil penelitian Yayasan Akatiga menunjukkan bahwa 57% adalah konflik antara rakyat versus pemerintah, 30% antara rakyat versus perusahaan swasta, hanya 11% antara sesama rakyat. Antara pemerintah dan perusahaan swasta hanya kurang dari 1%. Dan antara sesama perusahaan swasta 1% (lihat -juga, Suhendar, 1994).

IV
Menjadikan Reforma Agraria Sebagai Dasar Pembangunan

Istilah pembangunan pada mulanya adalah sekadar terjemahan dari kata bahasa Inggris *development*. Sebelum Perang Dunia II, istilah "pembangunan" juga sudah dipakai oleh para tokoh pergerakan kemerdekaan Indonesia. Tetapi makna yang dimaksudkan mungkin sedikit berbeda dari apa yang sekarang dimengerti secara umum. Saat itu istilah pembangunan secara implisit mengacu pada tiga makna sekaligus:

(a) Membangkitkan semangat kemandirian, membangun jiwa merdeka, membebaskan diri dari mentalitas bangsa terjajah.

(b) Membangun susunan masyarakat baru yang bebas dari penindasan, adil, dan demokratis.

(c) Membangun secara fisik, bagi kesejahteraan rakyat.

Selama era Orde Baru, disadari atau tidak (meskipun nuansa ketiga makna tersebut di atas mungkin juga tercermin di dalam rumusan-rumusan formalnya, melalui GBHN misalnya), istilah pembangunan merupakan terjemahan dari kata bahasa Inggris *development*, tetapi mengikuti arus pemikiran (*cur-*

rent of thought) tertentu.

Di kalangan pakar-pakar dunia, terutama dalam dekade 1950-an, makna istilah *development* pernah menjadi perdebatan yang hangat (ingat konferensi ilmiah di Minnesota, Desember 1955). Terdapat sedikitnya lima macam arus pemikiran atau cara pandang mengenai fenomena development, yaitu (lihat Szymon Chodak, 1973) :

a. *Development* = proses alamiah sesuai teori evolusi = perkembangan

b. *Development* = proses transisi dari suatu proses transformasi, menurut pandangan dikotomis *(gemeinschaft vs gessellschaft,* agraris vs industri, mekanik vs organik, tradisional vs modern).

c. Cara pandang psikologi. Tidak mempersoalkan makna development, tetapi mempersoalkan mengapa development terjadi.

d. *Development* = suatu proyeksi, yaitu suatu kegiatan yang direncanakan, bukan proses alamiah. Artinya, ada yang dibangun, ada yang membangun, dan dengan tujuan tertentu.

e. Sama dengan butir (d) tersebut di atas, tetapi mengacu kepada kasus yang khas, yaitu negara-negara dunia ketiga. Artinya, Development sama dengan fenomena negara berkembang.[1]

Mengapa hanya soal istilah *Development* kok menjadi bahan perdebatan? Ini cerita panjang yang tidak mungkin

[1] Masuk ke dalam alur yang manakah makna pembangunan di Indonesia selama era Orde Baru? Jawabannya: (d), yang dengan sendirinya juga (e). Tetapi dalam hal tujuan, termasuk alur (b).

dituliskan dalam buku kecil ini. Cukup kalau disebutkan bahwa isu itu muncul karena pola *Marshall plan* yang sukses bagi Eropa, ternyata tidak begitu berhasil diterapkan di negara-negara Dunia Ketiga.

Untuk memahami lebih jauh kebijakan Sosial-Ekonomi[2] Orde Baru kita perlu menelusuri sejarah. Sebelum Orde Baru muncul, semasa 1959-1965, dalam suasana "perang dingin" antara kubu kapitalis dan kubu sosialis/komunis, Indonesia ingin keluar dari jerat atau tarik-tarikan kedua kubu tersebut. Hal ini ditandai dengan, antara lain, didengungkannya "prinsip berdikari". Implikasi dari prinsip ini, antara lain adalah:

---

[2] Di sini yang dimaksud bukan sosial dan ekonomi, melainkan *social economy.* Ini sinonimnya dari *political economy* atau *national economy,* menurut pengertian abad XVII. Pada akhir abad XIX atau tepatnya 1890, Alfred Marshall memperkenalkan istilah *economics*. Sejak itu, ketiga istilah tersebut di atas digantikan oleh istilah economics. Ini berlangsung sampai sekitar tahun 1919 ketika terjadi perubahan dalam hal objek penelitian ekonomi. Sekarang, pengertian *economics and political economy* lalu menjadi berbeda. Sementara itu, pada pertengahan abad XIX Marx mengartikan *political economy* sebagai studi tentang hukum-hukum sosial dari produksi dan distribusi barang-barang. Pada umumnya, literatur Marxian secara konsisten menggunakan istilah *political economy* dengan pengertian tersebut. Di Perancis umumnya orang masih memakainya dalam pengertian klasik (abad XVII), di Jerman digunakan istilah *national eco*nomy, tetapi di Polandia atau negara-negara Balkan dan sekitarnya masih banyak yang menggunakan *social economy.* Sekarang, di negara-negara yang berbahasa Inggris, kalau orang memakai istilah *political* economy, secara eksklusif selalu mengacu pada pengertian Marxian. Sedangkan istilah *economics* lalu berubah isi (lihat Oscar Lange, 1963). Namun ada juga sebagian ilmuwan yang memakai istilah *political economy*, tetapi tidak mengacu kepada Marx, sekaligus juga tidak mengacu

a. sangat selektif dalam hal mencari bantuan/hutang luar negeri;
b. sangat berhati-hati di dalam melakukan *business deal;*
c. sangat berhati-hati di dalam menyerap pengaruh asing (pendidikan, seni budaya, dan lain-lain).
d. Sayangnya, di dalam mensosialisasikan prinsip berdikari itu, sebagai akibat pertarungan politik di dalam negeri, terjadi *overacting* sedemikian rupa sehingga tampak (atau dibikin tampak) sebagai slogan saja. Di pihak lain, prinsip berdikari agaknya lebih diprovokasi oleh penentangnya, sedemikian rupa sehingga eksesnya adalah kecenderungan ke arah mengisolasi diri (misal keluar dari PBB). Justru politik isolasi itulah yang dikehendaki para penentang, karena hal itu dapat dijadikan alasan bahwa kebijakan itu salah.

Pada masa itu program Reforma Agraria memiliki tempat yang sentral, melalui diundangkannya UUPA 1960, beserta UU No.56 1960 (yang dikenal UU Landreform). Lepas dari berbagai kelemahan/kekurangan (menurut kaca mata sekarang), jika ditinjau secara lebih jernih, UUPA 1960 lebih mendekati visi aliran neopopulis ketimbang kedua kubu tersebut di atas (kapitalis atau sosialis). Sayangnya, visi neopopulis dalam UUPA 1960 itu didengungkannya dengan slogan

---

pada pengertian klasik, melainkan sebagai pendekatan yang memadukan ilmu ekonomi dan ilmu politik dalam kerangka analisis yang menyeluruh (Dwight King, 1989), yaitu memadukan antara rasionalisme ekonomi dengan kelayakan politik. Lantas, mengapa ekonomi politik disinonirnkan dengan *social* economy? Ya, karena *politicos* dalam bahasa Yunani artinya *social (zo'ion politikon* artinya makhluk sosial).

"sosialisme ala Indonesia". Ini mengundang prasangka bahwa UUPA mengandung stigma PKI. Padahal, bahkan UUD 1945 pun oleh pengamat asing dinilai bervisi neopopulis (lihat Ken Thomas, 1990).

Periode ini juga dikenal sebagai masa "demokrasi terpimpin" dan "ekonomi terpimpin". Kedua istilah ini juga mencerminkan arah kebijakan dasar-dasar sosial ekonomi tertentu. Sebenarnya, demokrasi terpimpin itu hanya dimaksudkan sebagai tahapan sementara (Nasoetion, 1992). Asumsi yang mendasarinya adalah bahwa demokrasi liberal justru akan mudah menimbulkan eksploitasi kaum lemah oleh golongan yang kuat, apalagi dalam kondisi sebagian besar rakyat masih rendah tingkat pendidikannya. Alasan kedua adalah bahwa kondisi tersebut juga menyebabkan rakyat hanya menjadi kuda tunggangan partai-partai politik seperti yang terjadi semasa paroh pertama dekade 1950-an. Sementara itu ekonomi terpimpin menimbulkan citra yang kebetulan juga dapat mengacu pada sistem sosialis atau komunis, yang begitu mudah diberi citra kediktatoran. Padahal semula, sama dengan demokrasi ekonomi terpimpin dimaksud sebagai tahapan sementara untuk memfasilitasi bekerjanya pelembagaan dan mekanisme ekonomi menurut visi neopopulis. Periode 1959-1965 itu oleh para pendukung Orde Baru disebut sebagai periode Orde Lama.

Tentu saja, visi dan pilihan kebijakan Orde Lama itu sangat dimusuhi oleh para pendukung ekonomi paasar yang liberal, para pendukung *free fight liberalism*. Lantas apa hubungannya dengan masalah pertanahan? Dalam konteks ekonomi pasar bebas, semua hal dapat diperlakukan sebagai komoditi, sebagai

barang dagangan. Begitu juga tanah! Dalam perdagangan pasar bebas, semua orang sah-sah saja untuk melakukan praktik-praktik spekulasi terhadap komoditi apapun. Namun, karena tanah mempunyai ciri-ciri khusus, maka spekulasi tanah mendatangkan malapetaka! Hampir semua krisis ekonomi yang pemah dialami dunia, sumber utamanya adalah karena merajalelanya spekulasi tanah *(*lihat Fred Harrison, 1983*)*. Barangkali karena itu pula maka salah seorang Proklamator RI, Bung Hatta, pernah bertutur bahwa sebaiknya, tanah jangan dijadikan komoditi! Jangan dijadikan obyek perniagaan yang diperjual belikan semata-mata untuk mencari keuntungan). Esensi dari Pasal-13 UUPA adalah bahwa monopoli dan spekulasi tanah dilarang!

Namun, semasa Orde Baru (1967-1988) dasar kebijakan sosial ekonomi Orde Baru seratus delapan puluh derajat bertolak belakang dengan dasar kebijakan sebelumnya. Orde Baru mengambil kebijakan bukan hanya pintu terbuka, tapi bahkan *rumah terbuka*. Memang, semula ciri tersebut tidak begitu nampak. Namun, secara pelan-pelan tapi pasti, jejak langkah Orde Baru akhimya menuju ke arah pasar bebas yang kapitalistik. Melalui pensakralan pembangunan, kebijakan dasar Orde Baru ditandai oleh:

a. Bertumpu pada hutang luar negeri, bantuan dari negara-negara donor, dan investasi asing.
b. *Betting on the strong*. Mempertaruhkan harapannya pada yang besar, mengabaikan yang kecil. Sekadar mengharapkan terjadinya tetesan ke bawah.
c. Menafikan masalah agraria sebagai masalah dasar.

Di zaman Orde Baru (juga masih sampai sekarang) tiada

hari tanpa kata pembangunan. Istilah pembangunan yang pada awalnya memang digunakan secara serius, objektif, dan netral, lama kelamaan menjadi slogan, menjadi jargon politik yang disakralkan. Seolah-olah lalu menjadi ideologi. Seolah-olah merupakan trade mark-nya Orde Baru. Tidak ada orang lain, tidak ada zaman lain, tidak ada pemerintahan lain, yang melaksanakan pembangunan selain Orde Baru! Benarkah? Benar, kalau arti pembangunan mengikuti cara pandang Orde baru. Namun kalau dalam arti yang lain, pembangunan model Orde Baru justru merusak pembangunan itu sendiri. (Jiwa kemandirian hilang, semangat kebersamaan merosot, keadilan hampir lenyap, kesenjangan sosial meningkat, kondisi fisik lingkungan rusak berat, kekayaan alam terkuras, dsb.).

Sudah sangat dikenal bahwa pembangunan ala Orde Baru, diakui atau tidak, menganut paradigma modernisasi. Perdebatan dalam tataran makro *grand theory* sudah kita saksikan sejak lama. Tidak perlu diulangi di sini. Yang lebih penting adalah, pada tataran yang lebih konkret, di manakah letak kesalahan fundamental strategi pembangunan Orde Baru? Menurut pendapat saya, ada tiga kesalahan dasar:

a. Orde Baru salah sangka, atau keliru menafsirkan makna masalah agraria. Karenanya:
b. Orde Baru tidak meletakkan masalah Reforma Agraria sebagai dasar pembangunan;
c. Jika diasumsikan bahwa Orde Baru tahu dan sadar bahwa tujuan pembangunan adalah mengubah susunan masyarakat, temyata Orde Baru tidak berterus terang ke arah manakah sebenarnya tujuan perubahan itu.

Jadi, Orde Baru salah menafsirkan makna dari permasa-

lahan agraria (lihat, Christodoulou, 1990). Masalah agraria ditafsirkan sebagai masalah pangan. Karena itu, kalau ada jalan untuk mengatasi masalah pangan, kenapa mesti susah-susah melakukan Reforma Agraria. Kesalahan tafsir inilah yang dapat menjelaskan mengapa meskipun soal pangan sudah bisa diatasi, konflik agraria bukannya mereda, bahkan malah menjadi semakin marak. Karena, konflik agaria pada hakikatnya mencerminkan teijadinya pelanggaran HAM dan tersentuhnya rasa keadilan.

Benarkah Orde Baru salah tafsir? Bisa ya, bisa tidak. Kalau ya, mengapa? Kalau tidak, hanya ada satu kemungkinan lain yaitu: karena tidak tahu, maka tidak menafsirkan apa-apa. Pokoknya, jalan pintas begitu saja! Namun, salah tafsir atau tidak sumber sebabnya sama saja. Yaitu, menurut seorang pakar (P. Mc Auslan, 1983), Indonesia itu ironis, negara besar bersifat agraris tetapi jumlah pakar agraria yang ada hanya sedikit! Dan dari yang sedikit itu, sebagian besar hanya dari bidang hukum. Padahal masalah agraria adalah masalah sosial, ekonomi dan politik, multi kompleks. Ribuan kasus sengketa yang terjadi selama ini adalah cermin bahwa Orde Baru mengabaikan faktor yang paling mendasar.

a. Implikasi pilihan kebijakan sosial-ekonomi Orde Baru pada masalah agraria menjadi jelas bahwa:
b. Kebijakan rumah terbuka membawa dampak negatif, yaitu membuat ruwetnya masalah pertanahan.
c. Di bidang pertanian/pedesaan, Revolusi Hijau bukan saja melahirkan kesenjangan pendapatan, tetapi juga kesenjangan penguasaan tanah (lihat, Baraclough, 1969). Sekalipun hal ini belum atau tidak nampak ke permukaan (karena

tenggelam oleh kasus-kasus sengketa agraria yang lebih besar), namun ini merupakan potensi konflik internal/mikro desa.

d. Pengejaran pertumbuhan ekonomi (tanpa Reforma Agraria), melahirkan kebijakan-kebijakan di berbagai sektor lain di luar pertanian (perumahan, pembangunan industri, kehutanan, dan lain-lain), yang menyebabkan tumpang tindihnya peraturan-peraturan pertanahan. Kesenjangan penguasaan tanah secara makro nasional, antara hak-hak rakyat dan/atau masyarakat semakin lebar.
e. Kebijakan "rumah terbuka" membawa konsekuensi masuknya investasi modal-modal internasional yang tentu saja menuntut terjaminnya fasilitas-fasilitas pemanfaatan tanah. Akibatnya hak-hak rakyat sering diperkosa, digusur, dikalahkan demi memfasilitasi mereka, demi mengejar pertumbuhan ekonomi.
f. Untuk memberi pembenaran untuk semua itu, maka landasan hukum formalnya direkayasa. Akibatnya perlawanan rakyat terpaksa mengambil landasan lain. Inilah sebabnya mengapa sekarang ini isu hukum adat menjadi sangat marak.

Era Reformasi?

Dengan jatuhnya pucuk pimpinan Orde Baru, katanya kita memasuki era Reformasi. Benarkah? Jika benar, khususnya di bidang agraria, apa yang harus dilakukan? Namun pertanyaan yang harus dijawab lebih dulu adalah, apakah bangsa Indonesia memang berkemauan untuk melakukan Reforma Agraria?

Perubahan-perubahan yang kita saksikan sekarang ini semenjak Mei 1998 mencakup berbagai aspek (politik, hukum,

dan lain-lain), namun sifatnya belum final, melainkan masih dalam.proses. Karena itu, dalam hiruk pikuk-nya proses perubahan ini, dua hal perlu kita cermati:

a. Kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berserikat mulai terbuka. Mudah-mudahan, ini akan berlanjut dan tidak hanya bersifat sementara. Adalah tugas kita semua untuk selalu memperjuangkan agar kebebasan ini tetap berlanjut.
b. Karena masih dalam proses, maka pada detik ini, arah perubahan itu secara umum masih belum jelas benar! Arah perubahan itu masih tergantung dari hasil pertarungan kekuatan-kekuatan yang sangat beragam yang sekarang sedang terjadi**,** baik di bidang politik maupun di bidang ekonomi.

Sekarang ini, meskipun Pemilu telah selesai dan untuk sementara hasil perhitungan suara menunjukkan peta kekuatan dengan pola tertentu, namun hasil akhir dari pertarungan itu belum bisa diraba. Banyak analisis yang mencoba menggambarkan berbagai kemungkinan, berbagai skenario. Namun skenario yang manapun yang akan menjadi hasil akhir, kekuatan yang anti Reforma Agraria (dalam arti yang sesungguhnya, bukan sekadar retorika) masih jauh lebih kuat daripada yang pro Reforma Agraria. Hal ini terbukti dari isi program berbagai partai politik termasuk partai-partai yang sementara merupakan lima besar. Memang ada beberapa partai yang mencantumkan program pembenahan agraria, tetapi tidak meletakkannya sebagai masalah sentral.

Agaknya, karena kurang memahami masalah agraria, banyak elite politik yang secara apriori menolak gagasan

Reforma Agraria. Lapis kedua adalah mereka yang kurang berani, atau merasa kurang mampu untuk mengatasi berbagai risiko yang menyertai Reforma Agraria. Padahal, setiap langkah kebijakan apapun selalu disertai adanya risiko, dan karenanya hal itu harus diantisipasi dan direncanakan bagaimana mengatasinya. Lapis ketiga adalah mereka yang bersikap ragu-ragu. Hati nuraninya mengatakan setuju, rasionya pun mengatakan Reforma Agraria adalah benar, tetapi melihat peta kekuatan yang ada mereka tidak mampu mengaktualisasikan gagasan Reforma Agraria. Mereka inilah yang memerlukan dukungan dan dorongan dari bawah.

Nampak bahwa pengalaman selama lebih dari 15 tahun terakhir, yang dipenuhi dengan ribuan kasus sengketa agraria itu, ternyata belum cukup membuka mata mereka, para elite politik, bahwa masalah agraria adalah sumber segalanya. Jadi, kita saksikan bahwa ternyata para elite politik kita termasuk yang berlabel intelektual, pemikiran politiknya masih sangat dangkal. Berkoar-koar tentang demokrasi, kenyataannya perilakunya menunjukkan tidak siap berdemokrasi (tidak rela menerima kekalahan; memahami secara salah asas mayoritas; dan sebagainya. Padahal, demokrasi modern bertumpu pada tiga asas: asas mayoritas, asas HAM, dan asas kesukarelaan rakyat. Jadi, bukan hanya asas mayoritas).

Jika demikian halnya, dari mana kita harus mulai? Di dalam mempersiapkan kebijakan di masa depan, menurut pendapat saya, yang paling utama harus dipikirkan dengan cermat lebih dulu adalah memperhitungkan pilihan, apakah kita akan mengambil jalur *reformism,* ataukah mengambil jalan tambal sulam, yang kedua mengandung bayangan revolusioner. Yang

pertama berakibat bahwa dalam pedalanan waktu, inti masalahnya menjadi kabur kembali, sedang jalan yang kedua berakibat suatu perubahan drastis yang mengundang kekhawatiran akan teijadinya gejolak. Jika kedua-duanya ditolak, apakah ada jalan tengah yang memadai? Ini bukan pertanyaan yang mudah dijawab, dan tulisan inipun belum mengandung jawaban yang pasti.

Belajar dari pengalaman sejarah, khususnya sejarah Orde Baru, maka siapapun yang akan memimpin pemerintahan, siapapun yang akan memperoleh mandat dari rakyat untuk mengelola negara ini, harus menyadari bahwa paradigma pembangunan Orde Baru harus diubah, diganti, ditinggalkan. Sebab, hasil negatifnya, jauh lebih besar dari pada hasil positifnya (lihat tulisan-tulisan G. Wiradi; 1987; 1993; 1999; tentang Revolusi Hijau).

Perubahan Paradigma Pembangunan[3]

Secara konvensional pembangunan pedesaan *(rural development)* maupun pembangunan pertanian *(agricultural develop*nzent) dianggap sebagai bagian dari proses modernisasi. Secara kasar dapat dikatakan bahwa paradigma modernisasi bertumpu pada pandangan bahwa secara g!obal, pembangunan itu terdiri dari empat proses, yaitu:

---

[3] Di kalangan akademis, makna dari istilah paradigma telah menjadi bahan perdebatan yang sampai sekarang belum tuntas benar. Literatur mengenai hal ini cukup banyak. Agar tidak membingungkan dan tidak terjebak ke dalam perdebatan yang bertele-tele, maka dalam tulisan pendek ini 'paradigma' diberi arti sederhana, yaitu model (=suatu kerangka yang dilandasi oleh cara pandang tertentu).

a. Penanaman modal untuk meningkatkan produktivitas.
b. Proses alih teknologi dari negara maju ke negara berkembang dalam rangka penerapan iptek bagi kegiatan produksi dan jasa.
c. Proses munculnya negara-negara, dan organisasi-organisasi politik dan ekonomi yang berskala besar.
d. Proses urbanisasi.

Atas dasar itu maka negara-negara berkembang dibangun melalui bantuan penanaman modal asing, agar berproses menjadi masyarakat modern seperti negara-negara yang telah dianggap maju. Jadi, negara-negara barat yang modern dipandang sebagai model (lihat, A. Shepherd, 1998)

Dalam rangka praktiknya, pembangunan atas dasar paradigma modernisasi menampilkan sejumlah ciri. Untuk menyebut beberapa saja, ciri-ciri yang segera menonjol adalah sebagai berikut: (untuk yang lebih rinci, lihat Shepherd, 1998: 17).

a. Pertumbuhan ekonomi adalah segala-galanya dan daya dikerahkan untuk itu. Tidak peduli, hasil pertumbuhan itu untuk siapa.
b. Salah satu harga yang harus dibayar adalah: pemerintah yang otoriter dan represif pun di tolerir demi stabilitas, karena stabilitas adalah sarana utama bagi pertumbuhan ekonomi.
c. Peranan negara/pemerintah sangat besar: sebagai produsen, sebagai penyedia berbagai sarana, dan sebagai pengatur dan pengelola. Tetapi di lain pihak, ekonomi pasar dipromosikan.
d. Perencanaan merupakan pusat pemikiran, tetapi sifatnya *top-down*, karena bertumpu kepada yang kuat. Pandangan-

nya fragmentary, sektoral, tidak holistik, dan tidak partisipatif.

Di antara para pakar dunia pun akhirnya timbul kesadaran bahwa temyata paradigma modernisasi yang mekanistik dan kaku itu, tidak berhasil mencapai sasarannya. Secara berangsur, terjadi pergeseran pandangan dan dilakukan usaha penyesuaian. Ternyata sampai sekarang hasilnya belum nampak. Demikianlah gambaran makro global.

Bagaimana di Indonesia?

Di tengah-tengah berkecamuknya perang dingin antara blok Barat dan blok negara-negara sosialis dalam dekade 1960-an, ternyata akhirnya Indonesia jatuh ke pangkuan blok Barat seperti apel busuk. (Neville Maxwell, 1979), yaitu ketika Orde Lama digulingkan oleh Orde Baru. Semangat berdikari diganti dengan semangat modernisasi, yang sangat tergantung dari bantuan dan hutang luar negeri. Kata pembangunan berangsur berubah menjadi istilah yang sangat disakralkan. Setiap suara kritis mudah dituduh sebagai penghambat atau anti pembangunan. Paradigma modernisasi menjadi acuan utama: negara yang maju adalah negara industri. Karena itu, negara agraris harus diubah menjadi negara industri. Dalam tahap-tahap pertama Pelita, pertanian memang menjadi piioritas utama, namun tujuannya hanya sekadar menjadi penopang bagi proses industrialisasi. Apa yang menjadi hasilnya sekarang? Krisis dahsyat! Orang mulai bertanya, di mana letak kesalahannya?

Jika pada tingkat global dilakukan penyesuaian-penyesuaian, di Indonesia pun usaha perbaikan dilakukan. Dari satu GBHN ke GBHN berikutnya selalu terjadi perubahan dan

perbaikan perumusan, yang memang merupakan cerminan dari adanya pergeseran pandangan. Namun dalam praktiknya, semua itu hanya berhenti di atas kertas. Pada hakikatnya inti pandangannya tetap sama, mengejar pertumbuhan ekonomi. Dan untuk itu, setiap kegiatan harus dapat menciptakan nilai tambah. Itu hanya bisa tercipta melalui sikap komersial, maka semangat komersial digalakkan, profesionalisme diagungkan. Istilah professional diberi makna lain. Semua kegiatan harus dikelola secara komersial dan professional. Ini dijadikan semacam slogan yang ditanamkan secara mengebu-gebu. Akibatnya aspek-aspek moral terabaikan, dan lahirlah praktik-praktik KKN (korupsi, kolusi, nepotisme). Jangankan aspek-aspek moral, faktor-faktor lain pun yang secara rasional merupakan faktor mendasar bagi kehidupan pedesaan, disubordinasikan kepada tujuan pembentukan sikap komersial. Akibatnya, petani tergusur, spekulasi tanah meraja lela, dan lahirlah apa yang dikenal sebagai lahan tidur. Inilah salah satu sumber krisis ekonomi (lihat Harrison, 1983)

Di bidang pembangunan pertanian, ada dua pertanyaan mendasar yang sebenarnya harus dijawab lebih dahulu, yaitu dari sisi obyektif dan dari sisi normatif, yang dua-duanya saling berkaitan (seperti yang telah disinggung pada Bab II):

a. Dari sisi objektif, kalau kita melakukan pembangunan menuju masyarakat industri, apakah yang terjadi dengan masyarakat pertanian kita?
b. Dari sisi normatif, kalau kita memang menuju masyarakat industri, pertanian kita mau kita apakan? Dengan rumusan lain, struktur agraris yang bagaimanakah yang kita kehendaki?

Dalam era pasca Orde Baru, pertama-tama kita harus mam-

pu untuk sampai pada kesepakatan tentang makna dan tujuan pembangunan. Menurut pendapat saya, pembangunan adalah kegiatan yang merupakan proses transisi dalam konteks transformasi masyarakat, dengan tujuan mengubah susunan masyarakat ke arah susunan yang lebih adil, lebih demokratis, dan lebih sejahtera.

Jika pengertian tersebut di atas diterima, maka pertanyaan selanjutnya adalah, jalur yang manakah yang harus kita lalui untuk mencapai tujuan itu. Seperti diketahui, baik dalam teori maupun dalam kenyataan sejarah yang telah terjadi, di dunia ini terdapat tiga macam jalur transformasi, yaitu: (a) jalur kapitalistik; (b) jalur sosialistik; dan (c) jalur neo-populistik. Kalau ketiga-tiganya kita tolak konsekuensinya kita harus mampu secara kreatif menciptakan atau merumuskan jalur baru sendiri. Namun, terus terang saya pesimis mengenai ini, karena selama 30 tahun, para pemikir kita telah dimandulkan oleh Orde Baru. Karena itu, konsep apapun yang sekarang diklaim sebagai "paradigma baru", selalu saja dapat ditempatkan ke dalam salah satu dari ketiga jalur tersebut di atas.

Telah disebutkan di muka bahwa Orde Baru tidak berterus terang. Diam-diam yang dilakukan adalah jalur kapitalisme, tetapi "kaki" Orde Baru terikat oleh retorikanya sendiri, yaitu "melaksanakan Pancasila secara murni dan konsekuen". Akibatnya yang terjadi adalah kapitalisme semu, yang berakhir dengan krisis total sekarang ini.

Menurut pendapat saya, mengingat kondisi yang ada dan situasi yang sedang berkembang sekarang ini, maka untuk sementara, jalur yang sesuai untuk bangsa Indonesia adalah jalur neo-populistik. Sistem ekonomi kerakyatan (dalam

artinya yang *genuine* bukan retorik) pada hakikatnya adalah jalur neo-populistik. Jalur Pancasila dalam artinya yang *genuine* adalah neopopulistik.

Paradigma baru pembangunan pertanian Indonesia pasca Pemilu 1999 haruslah didasarkan atas landasan-landasan berikut ini:

a. Tanah menentukan berbagai aspek kehidupan. Semua kegiatan manusia memerlukan luasan tanah. Karena itu,
b. Pembaruan masalah pertanahan harus menjadi landasan dasar strategi pembangunan: Reforma Agaria dalam artinya yang benar. Bukan *reformism*!
c. Pengalaman Revolusi Hijau memberi pelajaran bahwa usaha tani yang padat teknologi ternyata sangat merusak lingkungan. Karena itu *technofarming* harus disubordinasikan kepada *eco farming*.
d. Kalau kita masih setia kepada cita-cita Proklamasi Kemerdekaan, maka ciri-ciri bangsa merdeka harus kita hadirkan kembali. Hal ini harus diwujudkan melalui langkah nyata berupa penegasan, pengakuan, dan perlindungan atas hak-hak petani, dan rakyat pada umumnya.
e. Pandangan bahwa globalisasi seolah-olah merupakan dewa pemberi derma harus kita rombak, dan justru harus kita sikapi dengan ekstra waspada.

Strategi pembangunan pedesaan Orde Baru dari awal sudah salah, karena tidak meletakkan masalah pertanahan sebagai basis pembangunan. Atas dasar gambaran tersebut di atas, maka apa yang harus di reformasi adalah pandangan dasar pembangunan pedesaan harus diubah.

Bangunan perekonomian kita harus didasarkan kepada

konsep ekonomi rakyat. Ini berarti bahwa pedesaan merupakan basisnya, yang berarti pula bahwa masalah penguasaan tanah harus ditata kembali. Struktur agaria didominasi oleh usaha tani keluarga yang efisien, teknologi maju dan terutama bekerja dengan tenaga keluarga. Hak-hak dan kebutuhan petani wanita diperhatikan sekali. Akses dan kepastian dalam hak-hak atas tanah dan air diupayakan secara aktif. Di mana distribusi tanah tidak merata diperlukan Reforma Agraria yang terdesentralisasi, partisipatif.

Masyarakat pedesaan harus dibangun sebagai basis Ekonomi Rakyat yang tangguh, yaitu mampu bertahan terhadap goncangan melalui upaya pemberdayaan. Berbagai kelembagaan yang demokratis perlu ditumbuhkan. Melalui demokratisasi, akan terbangun sikap kemandirian, rasa percaya diri, dan kemampuan mengorganisir diri, sehingga rakyat pedesaan mempunyai posisi tawar yang kuat.

Ekonomi rakyat bertumpu pada beberapa prinsip dasar, yaitu:

a. Produksi berorientasi pada kebutuhan masyarakat, kebutuhan rakyat, bukan kepada promosi penjualan.
b. Mengutamakan manfaat bagi rakyat banyak, bukan laba yang sebesar-besarnya bagi perorangan.
c. Melibatkan rakyat banyak, dan melestarikan lingkungan, bukan produksi masal yang murah harganya.
d. Meningkatkan tanggung jawab sosial dalam kegiatan produksi, distribusi dan konsumsi, bukan promosi pasar yang direkayasa.
e. Peningkatan kualitas hidup rakyat banyak, bukan akumulasi kekayaan perorangan.

f. Memperhatikan etika dalam kehidupan ekonomi yang terjamin rasa keadilan, keamanan usaha, dan terhindar dari dekadensi moral.

Globalisasi sebagai Ancaman

Banyak orang mengatakan bahwa globalisasi tidak mungkin dihindari. Namun dalam menghadapi arus globalisasi ini, sikap orang terbagi dua. Sebagian menganggapnya sebagai peluang, tetapi sebagian lagi menganggapnya sebagai ancaman. Saya pribadi cenderung termasuk yang kedua.

Mengutip Prof. Dr. Mubyarto, yang dimaksud globalisasi adalah *perluasan kegiatan ekonomi melintasi batas-batas politik nasional dan regional dalam bentuk peningkatan gerakan barang-barang dan jasa-jasa, termasuk tenaga kerja, modal, teknologi, dan informasi melalui perdagangan barang dan jasa* (lihat Mubyarto, Februari 1999, yang mengutip dari C. Morrison dan Hadi Soesastro, 1988). Kalau boleh saya membuat parafrase dari definisi tersebut, maka *globalisasi pada hakikatnya adalah gerakan kapitalisme internasional.* Dalam hubungan ini, maka gerakan agribisnis pada dasarnya merupakan bagian dari globalisasi (lihat, S. George, 1977; D.J. Glover, 1984; C. Rirk, 1987; J. Wilson, 1987). Gerakan agribisnis menurut sejarah kelahirannya, adalah suatu upaya untuk memperoleh fasilitas-fasilitas penggunaan dan/atau pemanfaatan tanah di negara sedang berkembang (NSB), bagi kepentingan pemilik-pemilik modal intemasional, dengan "nebeng" kepada pemerintah-pemerintah Negara Industri Maju (NIM).

NSB dijadikan ladang investasi oleh NIM. Seperti dikatakan oleh Prof. Mubyarto, sekalipun benar bahwa globalisasi dapat

meningkatkan pertumbuhan ekonomi, tetapi sekaligus juga meningkatkan kesenjangan ekonomi dan kesenjangan sosial di dalam negeri NSB, dan meningkatkan ketergantungan NSB pada NIM. Karena itu, globalisasi harus kita hadapi dengan sikap ekstra waspada (sekali lagi meminjam istilah Prof. Mubyarto).

Sekalipun dalam era Globalisasi dan pasar bebas semua hal dapat dijadikan komoditi, namun tanah harus dikecualikan. Jika tanah diperlakukan sebagai komoditi maka praktik spekulasi tanah akan merajalela. Spekulasi tanah itulah sumber utama terjadinya krisis-krisis ekonomi yang pernah dialami dunia (Harrison 1983).

Kalau kita memang masih setia kepada prinsip berdikari, prinsip kemandirian, maka sekalipun untuk sementara mungkin kita masih terpaksa memfasilitasi modal asing, namun hak-hak rakyat harus dilindungi. Penggusuran-penggusuran sewenang-wenang harus segera dihentikan. Di sinilah letak relevansi Reforma Agraria menghadapi globalisasi. Masalahnya sekarang, sudah siapkah kita untuk itu? Belum! Karena, agar terdapat peluang untuk berhasil, Reforma Agraria menuntut beberapa prasyarat, yang menurut hemat saya, saat ini belum terpenuhi.

Apakah Reforma Agraria bertujuan untuk mengatasi krisis? Jawabannya jelas: Bukan! Bahkan, kalau tidak dipersiapkan secara matang, Reforma Agraria dapat menjadi bumerang. Yang benar adalah, kita menghadapi krisis karena, kita tidak menetapkan masalah agraria sebagai basis pembangunan. Kita tidak melakukan Reforma Agraria dari awal. Krisis terjadi karena meningkatnya spekulasi tanah. Hasil penelitian Fred Harrison (1983) membuktikan hal itu. Harrison melakukan

studi mengenai semua krisis yang pemah dialami dunia, di berbagai negara (sejak krisis tahun 1818 sampai dengan berbagai krisis di abad ke-20 ini). Jadi, Reforma Agraria diperlukan agar di kemudian hari krisis dapat dihindarkan, atau kalaupun karena sebab yang lain toh terlanda krisis juga, setidaknya perekonomian kita mampu bertahan.

Tujuan dan Model Reforma Agraria

Dari pengalaman sejarah berbagai negara, dapat kita bedakan adanya dua tujuan, yaitu yang *manifest* dan *latent*. Tujuan yang *manifest* pada umumnya sama, yaitu menuju suatu susunan masyarakat yang adil, menghindari keresahan dan gejolak politik, optimalisi alokasi sumberdaya sedemikian rupa sehingga lebih efisien, membangiin basis ekonomi pertanian yang kuat, memberdayakan rakyat tani, mengentaskan kemiskinan, meningkatkan jaminan hukum hak-hak atas tanah, dan tanggungjawab produksi dan sebagainya. Namun tujuan latennya berbeda-beda tergantung dari siapa penguasa negara, saat dilakukan pembaruan itu. Ada yang memang secara tulus bertujuan sama seperti yang *manifest*, tetapi ada yang justru bertujuan untuk mempertahankan kepentingan golongan kuat yang karena kondisi tertentu harus menyesuaikan diri. Bahkan ada yang tujuan sebenarnya hanyalah sekadar untuk mencegah revolusi. Dengan demikian, tujuan *manifest* hanya dipakai sebagai sebuah retorika, untuk mendapat dukungan massa.

Karena adanya tujuan latent itulah, maka di sebagian besar negara berkembang, jika diukur dari tujuan yang manifest, Reforma Agraria dinilai mengalami kegagalan atau kurang berhasil. Mengapa? Karena ia dilaksanakan secara setengah

hati (D. Christodoulou, 1990).

Sifat Reforma Agraria di berbagai negara (di luar negara sosialis), juga berbeda-beda. Ada yang koersif dan ada yang demokratis. Substansinya ada yang bersifat lunak, ada yang moderat, dan ada yang radikal.

Berdasar pengamatan berbagai pakar dari FAO yang melakukan studi tentang Refonna Agraria di berbagai negara di dunia, maupun pakar-pakar lain yang mengkaji di negara tertentu, diperoleh kesimpulan bahwa agar suatu program Reforma Agraria mempunyai peluang untuk berhasil, maka diperlukan sejumlah prasyarat yang harus dipenuhi.

Empat prasyarat yang terpenting adalah:

a. Kemauan politik (dalam artinya yang sungguh-sungguh) dari elit penguasa, harus ada.
b. Elit pemerintahan/birokrasi *harus terpisah* dari elit bisnis (ini sulit menciptakannya).
c. Partisipasi aktif dari semua kelompok sosial harus ada. Organisasi Rakyat/Tani yang pro-reform harus ada.
d. Data-dasar masalah agraria yang lengkap dan teliti harus ada. (lihat Russel King, 1977; juga Yujiro Hayami, 1990).

Lantas, mengingat berbagai prasyarat tersebut, apakah benar sekarang ini merupakan momentum yang tepat untuk segera mulai melaksanakan Reforma Agraria? Jawabannya: belum! Sebab, sebagian prasyarat belum terpenuhi. Tentu, bisa saja, segera setelah ada kemauan politik kita langsung bergerak dan prasyarat lainnya kita penuhi sambil berjalan. Namun ini berarti sangat spekulatif. Bahkan untuk inipun, apakah kita sudah siap? Bagaimana kerangkanya, modelnya, rencana pelaksanaannya, dan seterusnya. Apakah kita sudah siap? Jelas

belum! Pemahaman tentang Reforma Agraria itu sendiri saja masih simpang siur, bahkan di tingkat elit sekalipun! Namun, yang benar adalah, sekarang inilah momentum yang tepat untuk menggugah kesadaran, bangkitkan niat untuk menyatukan langkah untuk mempersiapkan segalanya agar segera setelah kemauan politik sudah seratus persen bulat, maka gerak pembaruan itu dapat langsung dimulai.

Memang, kita dapat saja mengambil pilihan lain, terutama dalam menghadapi persoalan-persoalan yang sudah nyata ada di depan meja, dengan cara pembenahan secara gradual, bertahap, *piece meal*, pragmatis. Namun ini berarti kita tidak berbicara tentang Reforma Agraria, karena pemahaman semacam itu bukan Reforma Agraria dalam artinya yang *genuine* (Cf. Christodoulou, 1990:112).

Bagaimana model Reforma Agraria yang tepat utuk kondisi Indonesia? Pertama-tama, yang harus kita lakukan adalah memikirkan dan menyusun model pembaruan yang sesuai dengan kondisi Indonesia. Artinya, kita harus menciptakan model kita sendiri. Walaupun demikian, kita dapat belajar dari pengalaman berbagai negara lain (bukan meniru). Tentu, model itu sendiri sangat tergantung dari tujuan, hendak dibawa ke mana masyarakat Indonesia ini.

Berbagai negara yang pernah melakukan Reforma Agraria itu menganut model yang berbeda-beda, dan sangat beragam.

a. Berdasarkan ideologi ekonomi, dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu model kapitalis, model sosialis, dan model neopopulis (lihat, antara lain A.K Ghose, 1983).
b. Atas dasar arah transaksi dapat dibedakan dua model *collectivist reform* dan *redistributive reform*. Yang pertama,

'mengambil dari yang kecil untuk diberikan kepada yang besar', sedang yang kedua, 'mengambil dari yang besar untuk diberikan kepada yang kecil'

c. Di antara model-model *redistributive re*form dapat dibedakan tiga model atas dasar kriteria teknis (i) batas luas maksimum dan minimum ditetapkan; (ii) batas maksimum ditetapkan tapi batas minimum diambangkan; dan (iii) dua-duanya (maksimum dan minimum) diambangkan
d. Atas dasar besarnya peran, baik dalam hal perencanaan program maupun pelaksanaan, dapat dibedakan dua model, yakni *reform-by-grace* dan *reform-by leverage*. Dalam *reform-by-grace* peran pemerintah sangat dominan. Sedangkan dalam *reform-by-leverage,* justru peran rakyat secara terorganisasir melalui organisasi-organisasi tani sangat besar, dan dijamin oleh undang-undang nasional.

Apapun modelnya, dalam pelaksanaan Reforma Agraria selalu terdapat kemungkinan terjadinya hambatan-hambatan. Hambatan itu, antara lain adalah:

a. Tentangan dari mereka yang kepentingannya terancam, atau merasa dirugikan, oleh adanya *reform*.
b. Pemahaman yang belum mantap di antara berbagai kelompok atau lapisan masyarakat mengenai Reforma Agraria, baik tentang tujuannya maupun mengenai mekanisme pelaksanaannya (*ya* petaninya, *ya* aparatnya, *ya* para elitnya).
c. Pengelolaan dana operasional yang kurang berhati-hati merupakan hambatan yang seringkali menimbulkan kericuhan. Jika KKN belum terberantas, rasanya hal ini merupakan hambatan besar.

d. Hambatan-hambatan teknis lainnya yang sifatnya sangat tergantung dari *design reformasi* itu sendiri.

Sebenarnya, dirumuskannya beberapa prasyarat tersebut di depan itu, justru dimaksudkan untuk sejauh mungkin menghindari atau mengatasi hambatan-hambatan itu.

Dampak positif dari Reforma Agraria yang diharapkan adalah, antara lain:

a. Aspek Hukum: akan tercipta kepastian hukum mengenai hak-hak rakyat, terutama kaum tani.
b. Aspek sosial: akan tercipta suatu struktur sosial yang dirasakan lebih adil.
c. Aspek Psikologis: kedua hal tersebut di atas pada gilirannya akan menimbulkan suasana *social euphoria* dan *family security* (menurut istilah A.T. Mosher), sedemikian rupa sehingga para petani menjadi termotivasi untuk mengelola usaha taninya dengan lebih baik
d. Aspek ekonomi: butir (c) tersebut pada gilirannya dapat menjadi sarana awal bagi peningkatan produksi.
e. Aspek politik: semua itu pada akhirnya dapat meredam keresahan, sehingga gejolak kekerasan dapat dihindari.

Semua itu adalah harapan, baru tafsiran. Karena itu, kemungkinan adanya dampak negatif juga perlu diantisipasi sejak dini, yaitu antara lain:

a. Segera setelah reformasi, produksi pertanian secara nasional cenderung menurun untuk jangka waktu tertentu (Taiwan, misalnya, produksi pasca reform menurun selama sekitar tiga tahun. Tetapi kemudian meningkat pesat). Hal ini disebabkan karena para tunakisma yang belum terbiasa menjadi pengelola usaha tani, masih canggung. Selain itu,

hiruk pikuknya pelaksanaan reforinasi membuat kegiatan produksi tersendat-sendat. Kondisi ini tentu saja merupakan juga potensi keresahan.

b. Kualitas yang beragam dari aparat pelaksana, seringkali melahirkan tafsiran yang berbeda-beda terhadap peraturan-peraturan yang berlaku, dan pada gilirannya menimbulkan konflik-konflik setempat antara berbagai kelompok.

c. Di luar negara-negara sosialis, redistribusi dilakukan dengan adanya ganti rugi (kompensasi) atas tanah-tanah kelebihan di atas batas luas maksimum yang dibolehkan menurut undang-undang. Berarti menyangkut uang. Selalu ada saja, partisipan yang berjiwa spekulan, yang merancukan jalannya reformasi, dan juga menimbulkan konflik.

Sebenarnya, berbagai komponen yang dimasukan ke dalam *Redistributive Land Reform* (sehingga menjadi Reforma Agraria) seperti disebutkan sebelumnya, juga dimaksudkan untuk sedapat mungkin mengatasi dampak negatif tersebut.

Untuk mengatasi berbagai konflik yang mungkin terjadi selama pelaksanaan reformasi, perlu dibentuk Panitia Penyelesaian Sengketa, baik pada tingkat regional maupun lokal. Panitia itu seyogyanya terdiri dari wakil-wakil berbagai kelompok yang umumnya memang dipimpin oleh wakil pemerintah (kecuali di Ethopia). Pada zaman 1960-an, ada Pengadilan Land Reform. Barangkali istilah "pengadilan" yang statusnya di luar badan Pengadilan yang formal, lalu terasa "mengerikan", maka badan tersebut di masa Orde Baru lalu dihapuskan. Walaupun dapat diberi nama lain, bagaimanapun juga badan seperti itu sangat diperlukan dalam konteks Reforma Agraria.

Badan Otorita Khusus

Reforma Agraria adalah suatu program yang bernuansa gebrakan cepat. Ini berarti bukan suatu kerja rutin. Bukan kegiatan birokratis. Karena itu, untuk melaksanakannya diperlukan suatu badan otorita yang khusus dan terpusat, bersifat independen, dan hanya bertanggung jawab kepada Presiden atau Perdana Menteri. (Lihat rekomendasi hasil Lokakaiya Internasional di Selabintana, Sukabumi 1981). Atas dasar pengalaman berbagai negara, maka para pakar berkesimpulan bahwa adanya badan khusus itu diperlukan untuk:

a. Mengkoordinasikan dan mengintegrasikan berbagai sektor dalam menggerakan langkah cepat tersebut di atas.
b. Menangani secara cepat dan adil berbagai konflik yang biasanya memang menyertai pelaksanaan Reforma Agraria.

Badan khusus tersebut di atas juga dibentuk pada tingkat regional/daerah, dan dalam kegiatan operasional, badan di tingkat daerah inilah yang justru sangat penting perannya.

Agraria sebenarnya bukan sektor, apalagi sub-sektor (seperti yang selama Orde Baru diberlakukan). Menurut berbagai pakar, Reforma Agraria memang tidak menciptakan pembangunan, namun Reforma Agraria seyogyanya justru menjadi basis pembangunan (lihat, antara lain Dorner 1972, Lipton 1974, Jacobi 1982). Karena itu, suatu badan khusus tersebut di atas diperlukan agar dapat mendasari kepentingan berbagai sumber sehingga tidak berjalan sendiri-sendiri seperti yang selama ini terjadi (kehutanan, pertambangan, pertanian, transmigrasi, dan lain-lain).

Dalam hubungan itu pula maka landasan hukum secara nasional tetap diperlukan sebagai payung nasional. Di negara-

negara yang menganut sistem otonomi daerah, bahkan di negara semi federal (seperti India misalnya) pun ada Undang-undang nasional tentang Reforma Agraria. Pemerintah Daerah dapat membuat peraturan-peraturan sendiri-sendiri yang sesuai dengan kondisi setempat, namun tetap tidak bertentangan dengan Undang-undang nasional sebagai payungnya.

Tujuan pembangunan pertanian bukanlah semata-mata meningkatkan pendapatan petani. Pendapatan petani meningkat dua atau tiga kali lipat, misalnya, namun ini hampir tidak ada artinya kalau segmen sosial yang lain (yang jumlahnya kecil) pendapatannya meningkat sepuluh kali lipat. Yang terjadi justru kesenjangan yang sangat tajam. Tujuan pembangunan pertanian adalah kesejahteraan masyarakat pedesaan. Ini mencakup di antaranya adalah kepastian hak atas tanah (lihat A. T. Mosher 1969: 45 ff). Di sinilah letak relevansi Reforma Agraria.

Memang, saat ini bukan atau belum merupakan momentum yang tepat untuk melancarkan Reforma Agraria. Kondisi objektifnya belum kondusif untuk itu. Namun, sekarang inilah saatnya kita semua, bagi yang menaruh perhatian serius, bagi mereka yang pro pembaruan, untuk mendesak pemerintah agar sadar akan relevansi Reforma Agraria, dan agar bergerak cepat mempersiapkan segalanya. Cepat, namun hati-hati! Cermat, namun dengan langkah pasti!

Ribuan kasus sengketa agraria yang merebak di mana-mana selama 15 tahun terakhir era Orde Baru, hendaklah cukup membuka mata kita semua bahwa masalah agraria bukanlah soal main-main.

V
Dilema Reforma Agraria di Indonesia

Apabila kita mencermati sejarah perjalanan bangsa Indonesia, kita dapat temukan bahwa di samping terdapat urgensi pelaksanaan reforma agraria, juga berlangsung berbagai dinamika sosial-politik yang menjadikan pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia menghadapi berbagai dilema. Bab ini akan menyajikan berbagai dilema ini, sejak masa awal kemerdekaan hingga era dewasa ini, termasuk dilema yang dihadapi oleh kalangan LSM pendukung Reforma Agraria.

Kondisi yang Dihadapi Pasca Proklamasi

Selain faktor situasi dunia, pengalaman sejarah bangsa Indonesia sendirilah yang menjadi pendorong utama mengapa pemerintah Republik Indonesia sejak awal-awal sudah langsung menggebrak melancarkan Reforma Agraria, meskipun baru dalam skala kecil dan parsial, sebagai langkah pendahuluan. Penderitaan rakyat, sengketa-sengketa agraria, konflik-konflik sosial, yang ditimbulkan politik agraria kolonial, baik di jaman penjajahan Belanda maupun di jaman pemerintahan militer Jepang, semuanya itu telah memberikan inspirasi bagi

para pemimpin kita saat itu untuk bersikap bahwa jika tujuan kemerdekaan adalah demi kesejahteraan rakyat banyak, maka pembangunan nasional dalam semua aspeknya harus dilandasi oleh Reforma Agraria lebih dulu.

Sementara itu, persepsi rakyat dalam menyambut proklamasi kemerdekaan adalah berbeda-beda. Di antaranya, terutama di daerah-daerah yang di situ terdapat perkebunan besar ("orderneming") dengan segala hak "istimewa"-nya, rakyat menganggap bahwa kemerdekaan adalah kesempatan untuk menuntut keadilan, dan merebut kembali tanah-tanah yang mereka anggap milik mereka tapi dulu digusur oleh penjajah. Di beberapa daerah terjadi gejolak yang oleh sementara pakar disebut sebagai "revolusi sosial". Misalnya di Sumatera Timur, di Karesidenan Surakarta, dan di pantai utara Jawa Tengah yaitu di kabupaten-kabupaten Brebes, Tegal dan Pemalang, yang kemudian dikenal dengan istilah "Peristiwa Tiga Daerah". (Baca juga, Anton Lucas, 1989).

Jika tak dikendalikan, suatu situasi revolusi bisa menjurus menjadi anarki. Karena itu gebrakan awal Reforma Agraria di tahun 1946 dan 1948 itu sekaligus juga bertujuan untuk mengendalikan suasana tersebut, dan karena itu pula secara hukum sifatnya *darurat*. Artinya, landasan hukum secara nasional memang belum diletakkan.

Untuk menyusun hukum agraria nasional menggantikan agraria kolonial 1870, memang pada 1948 dibentuk Panitia Agraria (yang lebih dikenal sebagai Panitia Agraria Yogya). Namun, seperti telah diuraikan pada bagian terdahulu (Bab III), fungsi panitia tersebut pada dasarnya barulah "mempersiapkan", dengan cara menggali masukan dari bebagai pihak,

mengidentifikasi masalah, dan menyampaikan usulan-usulan. Panitia tersebut memang pernah menghasilkan sejumlah usulan, dan menjadi pertimbangan bagi panitia berikutnya.

Pertanyaannya adalah: mengapa proses penyusunan UU Agararia ini memakan waktu begitu lama? Ada beberapa faktor yang menjadi sebabnya;

Pertama, sudah kita ketahui bahwa dalam kurun waktu 1945-1960 itu kondisi dan situasi politik berubah-ubah. Masa-masa awal revolusi melahirkan perdamaian dengan Belanda melalui Perjanjian Linggarjati, di mana Belanda hanya mengakui kekuasaan republik proklamasi secara "de fakto" yang hanya meliputi Jawa dan Sumatera. Inipun sebagian daerah telah diduduki tentara Belanda. Tahun 1947, Belanda melanggar perjanjian tersebut dan melakukan serangan militer (dikenal sebagai "clash pertama"). Perang ini dihentikan melalui Perjanjian Renville. Wilayah kekuasaan RI menciut lagi. Tanggal 19 Desember 1948, Belanda melanggar kembali perjanjian perdamaian dengan melancarkan serangan militer langsung ke ibukota RI Yogyakarta (yang juga disebut dengan "clash kedua"), dan seluruh wilayah diduduki tentara Belanda. Presiden, Wakil Presiden, dan sejumlah pemimpin RI ditangkapi, dan berlangsunglah perang gerilya. Pemerintah RI lalu dipegang oleh Pemerintah Darurat (yang memang sudah disiapkan sebelumnya) di bawah pimpinan Mr. Sjafruddin Prawiranegara, berkedudukan di Padang. Dalam kondisi yang demikian itulah, maka Panitia Agraria tentu saja tak bisa bekerja.

Kedua, dari awal, para pemimpin kita berpandangan bahwa dalam menyusun undang-undang, kita harus cermat dan hati-hati. Sebab kalau tidak, hal itu akan menimbulkan masalah

baru. Selain itu, seperti kata-kata M. Tauchid, "Hukum adalah alat untuk tujuan politik. Bukan perubahan hukum semata yang harus dilaksanakan dan diwujudkan, tetapi terutama melaksanakan dasar-dasar politik kemakmuran rakyat, dengan tanah sebagai pangkal dan sumbernya" (Tauchid, 1952, *op.cit* buku II, hlm 94). Apalagi jika kita pegang prinsip demokrasi, hukum itu harus mencerminkan kehendak rakyat. Karena itu aspirasi rakyat harus dipahami dan tersalurkan dalam rumusan hukum (*cf.* Praptodihardjo, 1993, *op.cit*). Kehati-hatian ini terbentur pada faktor yang ketiga.

Ketiga, melalui perundingan "Roem van Royen", perang gerilya kemudian berakhir pada bulan Agustus 1949, dan berlanjut dengan Konferensi Meja Bundar (KMB). Skenario menuju KMB itu sebenarnya sudah dirintis sejak perjanjian Linggarjati. Hanya tentu saja, isu apa yang nantinya akan dibahas belum diungkap secara eksplisit. Tujuan Belanda dengan KMB itu berinti tujuan ekonomi yang bersumber pada masalah tanah-tanah perkebunan. Seperti yang diuraiakan oleh M. Tauchid:

> "Memberikan pengakuan dan kedaulatan oleh Belanda kepada bangsa Indonesia meminta balas pengakuan hak sejarah kaum modal, untuk masih terus mempunyai hak atas tanah-tanah perkebunan....." (Tauchid, 1952. *op.cit*, Buku II, hlm 13).

Politik Belanda yang berselang-seling, antara berunding dan menyerang secara militer, adalah strategi untuk menekan pihak Indonesia agar nantinya menerima syarat-syarat yang diajukan dalam KMB. Serbuan-serbuan tentara Belanda itu sebagian besar ditujukan ke daerah-daerah perkebunan besar

(Sumatera Timur, Malang Selatan, Krian, Sidoarjo dll).

Saya kira penting juga untuk diketahui, terutama bagi generasi muda, bahwa isi perjanjian KMB itu mencakup *lima isu penting* (di antara isu penting lainnya), yang kemudian mewarnai dinamika politik di Indonesia jauh setelahnya, yaitu;

a. Status dan bentuk negara Indonesia,
b. Siapa yang dijadikan inti Tentara Indonesia
c. Ditundanya penyerahan kedaulatan atas Irian Barat
d. Masalah perkebunan besar bekas (onderneming) milik Belanda, dan
e. Masalah hutang Belanda yang harus dibayar oleh Indonesia.

Dari lima isu tersebut hanya satu yang dalam perundingan itu dimenangkan oleh Indonesia, yaitu butir (b) Belanda menerima tuntutan Indonesia bahwa inti tentara Indonesia adalah TNI, dan bukan KNIL (Koningklijke Nederlansch Indische Leger) seperti yang diusulkan Belanda. Empat butir lainnya dimenangkan Belanda, yaitu;

Kedaulatan akan diserahkan kepada Indonesia asal bentuk negaranya federasi, yaitu Republik Indonesia Serikat (RIS). Republik Proklamasi turun statusnya menjadi "negara bagian", bersama negara-negara bagian lainnya bentukan Belanda (seperti NIT, Negara Pasundan, negara Sumatera Timur, dll). RIS ini berada dalam "Uni-Indonesia-Belanda", yang ketuanya adalah Raja Belanda. Ini intinya, Belanda tidak mengakui Proklamasi 17 Agustus 1945.

Irian Barat ditunda penyerahannya sebelum diketahui suara rakyat melalui "plebisit", apakah ingin berintegrasi dengan Indonesia atau ingin berdiri sendiri. Dijanjikan Plebisit itu akan

dilakukan setahun sesudah KMB.

Selanjutnya, Belanda menuntut hak sejarah atas tanah-tanah perkebunan yang dikuasai para pemilik modal Belanda (seperti sudah disebut di depan). Implikasinya, pemerintah Indonesia harus mengusir rakyat yang menduduki dan menggarap tanah-tanah tersebut keluar dari luasan perkebunan.

Kemudian masalah hutang. Selama Perang Dunia II, negeri Belanda dididuki tentara Jerman. Pemerintahnya lari ke Inggris dan keuangannya kocar kacir. Sehabis perang Belanda punya hutang kepada badan-badan dunia ataupun negara lain. Sebagian uang hutangan itu dipakai untuk membeli peralatan perang, justru digunakan untuk agresi ke Indonesia. Amat janggal! Tetapi itulah kenyataannya. Sebagian hutang itu harus dibayar Indonesia.

Demikianlah, tiga faktor yang diuraikan di atas, yaitu situasi perang-damai yang silih berganti, kehati-hatian perumusan hukum, dan akibat adanya perjanjian KMB, menyebabkan perumusan UU Agraria nasional menjadi tersendat-sendat. Dalam hubungan semua ini, ada dua hal yang perlu dicatat lebih dulu.

Pertama, bentuk federal (RIS) memang hanya berumur 8 bulan. Pada bulan Agustus 1950, Indonesia menyatakan kembali menjadi negara kesatuan yang dengan Undang-undang Sementara (UUDS-1950), sistem pemerintahannya adalah parlementer. Tetapi isi perjanjian KMB masih berlaku. Itulah sebabnya, sejak itu, selama 55 tahun Duta Besar Belanda tidak pernah menghadiri perayaan Hari Proklamasi tanggal 17 Agustus, karena Belanda hanya mengakui negara hasil KMB. Namun sementara itu Indonesia tetap mematuhi sebagian isi KMB,

yaitu "membayar hutang". Sejak tahun 1950 sampai 1957 Indonesia mencicil "hutang" tersebut. Perhitungan angka besarnya "hutang" itu agak rumit untuk diceritakan di sini, tetapi yang jelas jumlah yang dibebankan kepada Indonesia adalah 4.300 juta gulden yang saat itu setara dengan 1.130 juta dollar (lihat, George M.T Kahin, 1952; 562).

Ketika pada tahun 1957 Irian Barat tak kunjung diserahkan kepada Indonesia, hilanglah kesabaran, dan Indonesia secara sepihak membatalkan KMB, walaupun telah terlanjur membayar sebagian besar "hutang" tersebut. Konon sisanya tinggal 300 juta gulden. Ini catatan penting! Dalam kondisi RI yang masih compang-camping, *toh* ternyata kita mampu membayar hutang yang notabene bukan hutang kita! Ketika pada tahun 2005 untuk pertama kali Duta Besar Belanda hadir pada perayaan 17 Agustus, yang berarti mulai mengakui RI hasil Proklamasi dan bukan negara hasil KMB, maka implikasinya, apa yang telah kita bayarkan itu seharusnya dapat kita klaim kembali. Namun ternyata, dan anehnya, tidak seorangpun di antara elit nasional kita yang memberikan komentar bermakna, terhadap kehadiran Duta Besar Belanda pada perayaan 17 Agustus tersebut.

Kedua, relevansi catatan pertama tersebut adalah begini: dalam kondisi ketika berbagai persoalan dalam negeri masih beraneka ragam (pemberontakan APRA Westerling, pemberontakan RMS, Andi Aziz, peristiwa agraria di Tanjung Morawa, dll), sistem parlementer yang berlaku antara tahun 1950-1959 itu ternyata membuat pemerintahan tidak stabil dan kabinet jatuh bangun dalam waktu singkat. Karena itu Panitia Agraria penyusun RUU Agraria pun berganti-ganti, sesuai dengan per-

gantian kabinet itu. Mengingat prinsip kehati-hatian, maka Panitia yang manapun terpaksa harus menampung berbagai aspirasi dari berbagai pihak, termasuk dari partai-partai politik yang jumlahnya banyak. Sedangkan sikap partai-partai itu pun berbeda-beda, baik terhadap masalah pembaharuan agraria maupun terhadap isi perjanjian KMB. Di sisi lain, akibat keterikatan membayar "hutang" sesuai KMB, langsung atau tidak langsung berimplikasi terhadap rencana pembiayaan program pembaharuan agraria.

Semua faktor-faktor tersebut itulah yang menyebabkan proses penyusunan UU Agraria nasional menjadi begitu lama. Namun di atas semuanya itu, faktor yang krusial dakam kaitannya dengan pembaharuan agraria adalah persetujuan KMB mengenai masalah tanah-tanah perkebunan. Inilah yang menyebabkan bahwa di masa-masa 1950-an itu, baik pemerintah maupun para ahli hukum, khususnya para penyusun RUU Agraria, pada hakekatnya dihadapkan pada sebuah dilema.

Dilema yang Dihadapi di Awal Kemerdekaan

Pada masa-masa 1950-an itu yang dihadapi adalah pilihan sulit antara niat untuk mewujudkan *aspirasi awal* dari para pemimpin pejuang kemerdekaan ataukah harus mematuhi isi persetujuan KMB tanpa syarat.

Aspirasi atau cita-cita awal yang dilatarbelakangi oleh pengalaman sejarah yang pahit itu mencakup sejumlah prinsip dasar (uraian yang lebih rinci, lihat a.l. Tauchid, 1952, *op. cit*. Buku II, hlm. 84-92). Yang paling penting di antaranya adalah:

(a) Pembenahan masalah agraria harus menjadi landasan pembangunan, untuk kemakmuran rakyat.

(b) Negara bukan "*super-landlord*". Teori "*Domein*" dari Raffles harus ditolak.

(c) Masalah agraria yang perlu diatur oleh negara tidak hanya pertanian rakyat tetapi mencakup juga perkebunan, kehutanan, pertambangan, dan sumber daya alam lainnya.

(d) Tanah pertanian hanya untuk mereka yang benar-benar menggarapnya ("*Land to the Tillers*").

(e) Hak milik mutlak ("*eigendom*") harus tidak ada lagi. Demikian juga hak-hak istimewa (seperti "*erfpacht*", hak feudal, tanah partikelir, hak konsesi, dlsb.) seharusnya dihapus.

(f) Tanah-tanah "*onderneming*" (perkebunan besar) seharusnya dibagi-bagikan kepada kaum tani untuk dikerjakan (khusus untuk butir ini, lihat Tauchid, *ibid*, hlm.90).

(g) Tanah tidak boleh menjadi barang dagangan yang semata-mata untuk mencari keuntungan (Lihat pidato Bung Hatta seperti dikutip I Made Sandy, 1992).

Cita-cita awal itulah yang ketika dihadapkan kepada hasil KMB lalu menimbulkan kesulitan. Karena itu, bisa dimengerti bahwa untuk mengatasinya terpaksa dilakukan berbagai kompromi. (Bukan kompromi dengan Belanda, tetapi kompromi di antara berbagai fihak di Indonesia, termasuk di antara para penyusun RUU Agraria).

Akhirnya lahirlah UU no. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (dikenal sebagai UUPA-1960), yang disadari atau tidak, isinya mencerminkan adanya berbagai kompromi itu. Hal ini juga tercermin dalam undang-undang ataupun peraturan lanjutannya. Misalnya, jika kita merujuk pada cita-cita awal (lihat huruf (f) tersebut di atas), seharusnya objek *landreform* yang utama adalah tanah-tanah perkebunan besar,

tetapi dalam PP 224/1961, ternyata tanah-tanah tersebut belum dimasukkan sebagai objek *landreform*. Dalam UUPA-1960 memang disebut bahwa HGU (Hak Guna Usaha) itu bukan "*erfpacht*". Tetapi dalam praktiknya HGU itu juga mencakup tanah-tanah bekas "*erfpacht*". (Bahkan kemudian di era Orde Baru, praktik pemberian ijin HGU makin merajalela bertentangan dengan semangat awal).

Begitu juga UU no.56/1960 yang dikenal sebagai UU *landreform* hanya mengatur tanah pertanian rakyat. Saya pernah menyatakan bahwa dalam UUPA-1960 itu masih banyak pasal-pasal yang menggantung, yang sedianya akan digarap lebih lanjut. Pertanian rakyat dianggap perlu dijadikan prioritas. Yang lain belum sempat tergarap, keburu lahir Orde Baru yang mengabaikan masalah pembaharuan agraria. Namun sebenarnya, "prioritas" tersebut disadari atau tidak, disebabkan oleh kendala adanya KMB.

Di antara generasi muda sekarang ini memang ada yang lalu melemparkan pertanyaan lagi. Bukankah pada tahun 1957 Indonesia sudah secara sepihak membatalkan perjanjian KMB? Bukankah ini kemudian diikuti dengan nasionalisasi perkebunan-perkebunan besar milik asing? Lalu mengapa UUPA yang lahir sesudahnya, yaitu tahun 1960, isinya masih seperti itu? Ini cerita lain lagi! Penjelasan yang mungkin merupakan jawaban adalah adanya dua faktor.

Pertama, RUU Agraria saat itu (1957/1958) sudah hampir final, sebagai hasil pembahasan dalam proses panjang. Agaknya lalu ada pandangan bahwa, sementara situasi politik masih belum stabil (pemberontakan PRRI/Permesta, dlsb), akan terlalu berat dan riskan jika hasil tersebut dirombak kembali.

Kedua, dengan alasan agar tidak dituduh bahwa nasionalisasi itu gerakan komunis, maka dalam proses pengambilalihan perkebunan-perkebunan tersebut militer segera campur tangan dengan mengambil oper pimpinan di hampir semua perusahaan asing. Inilah awal penetrasi tentara ke bidang ekonomi besar-besaran.

Dua faktor itulah, barangkali, yang menyebabkan isi UUPA-1960 itu masih tetap seperti adanya sekarang.

Dilema Reforma Agraria di Masa Kini

Tak perlu diulangi panjang lebar, selama era Orde Baru kebijakannya mengenai pembangunan adalah Revolusi Hijau tanpa Reforma Agraria. Sekalipun ada klaim bahwa pelaksanaan *landreform* katanya tetap berlanjut, namun program Reforma Agraria dalam arti yang sebenarnya, praktis terhenti.

Setelah lengsernya pimpinan Orde Baru pada tahun 1998, untuk sesaat banyak orang menaruh harapan bahwa akan terjadi perubahan drastis di segala bidang, termasuk dalam hal keagrariaan. Namun percaturan politik berkembang sedemikian rupa sehingga tiga tahun harus berlalu sebelum akhirnya lahir TAP MPR no. IX/2001. Semula, hal ini dianggap sebagai kebangkitan kembali semangat Reforma Agraria. Tapi ternyata tindak lanjutnya juga tersendat-sendat.

Dalam pemilu presiden tahun 2004, pasangan SBY-JK dalam buku kampanyenya mencantumkan agenda Reforma Agraria. Karena itu setelah pasangan terpilih, maka berbagai organisasi tani, LSM, dan beberapa akademisi melakukan upaya, menagih janji. Barulah di tahun 2006, Badan Pertanahan Nasional (BPN) di bawah pimpinan Dr. Joyo Winoto mulai

melakukan serentetan kegiatan untuk menunjukkan bahwa pemerintah memang berniat melaksanakan Reforma Agraria. Sampai dengan ditulisnya karangan ini, perencanaan dan kerangka programnya masih sedang disusun secara hati-hati dan beberapa kegiatan yang dinyatakan sebagai *pilot project* telah dilaksanakan. Namun, apa yang disebut sebagai PPAN (Program Pembaruan Agraria Nasional) sampai sekarang belum secara resmi diluncurkan, dan payung hukumnya masih menjadi tarik ulur di dalam pemerintahan sendiri sehingga belum kunjung ditetapkan hingga sekarang.

Pertanyaannya adalah: *pertama*, benarkah apa yang akan dilaksanakan itu merupakan Reforma Agraria dalam artinya yang "genuine"? Ataukah hal itu dilakukan sekedar untuk "memenuhi janji" sesuai yang tercantum dalam buku kampanye pemilu dulu? *Kedua*, kesulitan apakah yang sesungguhnya dihadapi oleh para pengambil keputusan maupun oleh para penganjur dan penggagas program Reforma Agraria yang sejati?

Dua pertanyaan tersebut saling terkait, dan jawabannya mungkin sedikit rumit. Namun menurut saya, konstelasi politik saat ini masih belum memungkinkan dilakukannya Reforma Agraria yang "genuine", karena beberapa prasyarat yang penting belum terpenuhi. Salah satu prasyarat itu, seperti telah dikemukakan di depan, adalah bahwa elite bisnis harus terpisah dari elit politik (Russell King, 1977). Sedangkan sebagian besar elit nasional kita saat ini adalah "*businessmen*". Kedua, dukungan militer yang secara tulus dan antusias belum nampak. Pengalaman sejarah di berbagai negara membuktikan bahwa Reforma Agraria yang berhasil adalah yang didukung, atau

bahkan diprakarsai, bahkan di bawah tekanan militer (Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Ethiopia, Cuba, dll).

Kita percaya bahwa beberapa elit kita (termasuk yang ada di BPN) memang mempunyai niat yang tulus, namun yang dihadapi adalah kenyataan tersebut di atas. *Inilah salah satu dilemanya: Reforma Agraria sejati, atau tidak sama sekali.* Kompominya bisa ditebak. Biarlah, untuk sementara ini, Reforma Agraria "setengah hati" ("pseudo-reform") saja sebagai tahap pendahuluan.

Secara umum, ada lagi satu dilema yang lain, baik dilihat dari sisi politik maupun dari sisi hukum. Seperti sudah sering saya sampaikan dalam berbagai kesempatan, isi TAP MPR no. IX/2001 itu pada hakekatnya bersifat ambigu. Namun ini bisa dimengerti karena isinya memang merupakan hasil kompromi antara kekuatan-kekuatan yang ada saat itu. Bagaimanapun juga, "perintah" dari TAP tersebut seharusnya segera ditindaklanjuti, terutama yang menyangkut masalah ketumpangtindihan berbagai produk hukum. Sesuai dengan Pasal 5, ayat 1-a dari TAP MPR no. IX/2001 tersebut, menurut saya, seharusnya yang dijadikan prioritas adalah meninjau ulang berbagai undang-undang produk Orde Baru (dan produk era Reformasi) yang bertentangan dengan semangat UUPA-1960. Namun anehnya, yang paling segera mencuat ke permukaan adalah justru wacana tentang "apakah UUPA-1960 perlu diubah ataukah tidak". Ini pilihan sulit. Apalagi ditambah lahirnya UU Sektoral yang baru (UU Air; UU Penanaman Modal; dll), menyebabkan kondisi hukum kita semakin simpang siur. Mengapa sulit, karena harus dipertimbangkan masak-masak, jika diubah konsekuensinya apa, dan jika tak diubah prospeknya bagaimana.

Seperti tersirat dalam uraian sebelumnya, memang harus diakui bahwa secara hukum, UUPA 1960 mengandung kekurangan, dan secara politik mengandung kelemahan jika dirujuk kepada aspirasi awal dari para pemimpin kita pendiri bangsa ini.

Kita percaya bahwa sebagian para ahli hukum memang dengan tulus berniat dan berusaha untuk menutup "kekurangan" itu. Mereka tidak menggunakan istilah "mengubah", tetapi "menyempurnakan". Namun apapun istilahnya, dan bagaimanapun sedikit atau kecilnya lingkup aturan yang ingin diperbaiki, usaha "mengubah" itu akan memberi peluang bagi kekuatan-kekuatan yang pada dasarnya apriori anti-Reforma Agraria, untuk menyimpang. Dikhawatirkan bahwa hasilnya akan merupakan perubahan yang justru lebih jauh menyimpang lagi dari tujuan semula. Contoh paling nyata adalah proses terjadinya amandemen UUD-1945. Semula berawal dari niat baik untuk sekedar "menutup jalan" bagi kemungkinan lahirnya pemerintahan otoriter ala Orde Baru, tetapi proses amandemen itu akhirnya menghasilkan UUD baru yang isinya amburadul.

Sebaliknya, jika UUPA-1960 tak diubah, pertanyaannya adalah bagaimana prospeknya, dan apakah itu berarti membiarkan kekurangan dan kelemahan itu berlanjut?

Menurut hemat saya, dalam kondisi sekarang ini, ada baiknya UUPA-1960 tidak diubah, karena bagaimanapun juga sebagian besar isi UUPA-1960 itu masih mencerminkan semangat awal. Namun hal ini akan menjamah aspek politik.

Masa setelah lengsernya Presiden Soeharto, sering disebut dengan "era reformasi". Tetapi karena reformasinya dianggap

tidak kunjung tuntas, lalu orang menyebutnya "masa transisi'. Transisi ke arah mana? Kata orang, "transisi demokrasi".

Biasanya, suatu transisi dalam masalah apapun memerlukan waktu, terutama karena jumlah kekuatan-kekuatan yang bermain masih terlalu banyak dengan langkah yang simpang siur. Prosesnya menjadi berputar-putar, dan secara keseluruhan belum mengkristal dengan jelas. Suasana atau cara berpikir dalam masyarakat pun sering bersifat kontroversial. Misalnya pasar- bebas neoliberal pada hakekatnya "mengkerdilkan" peran negara. Seolah-olah mereka berkata, "negara jangan banyak mengatur! Biarlah mekanisme pasar menyelesaikan sendiri semua masalah!". Ironisnya, orang yang sama juga sekaligus meneriakkan "supremasi hukum!".

Celakanya, idealisme supremasi hukum itu dalam praktiknya di Indonesia saat ini diterjemahkan menjadi "meningkatkan produksi undang-undang". Belakangan ini ibaratnya orang mau batuk pun harus diatur dengan undang-undang. Jadi, di satu sisi "jangan banyak mengatur"! tetapi di sisi lain "semua harus diatur", bukankah hal ini kontroversial?.

Akibat dari semua itu adalah bahwa posisi dan langkah pemerintah pun menjadi canggung. Ke depan *ketabrak* satu undang-undang, mau mundur *ketabrak* undang-undang yang lain, ke samping terbentur pada undang-undang yang lain lagi. Akibatnya "stagnan". Arah transisinya menjadi tidak jelas, hendak dibawa ke mana nasib bangsa ini. Tidak ada lagi GBHN, negara tidak mempunyai haluan. Tentu sebagian ahli hukum berargumen, "haluannya UUD"! Tapi sekarang ini, setelah "amandemen" isi UUD nya amburadul.

Hakikat supremasi hukum adalah kepatuhan kepada apa

yang sudah disepakati, tetapi siapa yang menyepakati? Seperti telah disinggung di depan, hukum itu harus mencerminkan aspirasi rakyat banyak. Untuk itu, perubahan UUD seharusnya dilakukan melalui referendum, kecuali jika sistem dan mekanisme demokrasi melalui sistem kepartaian telah mencapai taraf yang "masak".

Demikianlah gambaran mengenai beberapa dilema dalam masalah agraria yang dihadapi di Indonesia, sejak merdeka sampai sekarang.

Dilema yang Dihadapi Kalangan LSM

Kalangan LSM pendukung Reforma Agraria saat ini menghadapi tantangan jaman yang amat berbeda. Dunia semakin kompleks. Di satu sisi kemajuan teknologi telah memudahkan dan menikmatkan kehidupan manusia. Namun di sisi lain sekaligus juga telah menjerumuskannya ke berbagai krisis dan kerusakan lingkungan. Runtuhnya negara-negara sosialis juga mengubah peta politik dan peta ekonomi dunia. Situasi ini tentu sangat berbeda dari tantangan yang dihadapi oleh generasi GWR yang pada dasarnya adalah untuk melawan penjajahan dan sisa-sisanya, dan dalam konteks dunia "mendayung di antara dua karang" (menghadapi "Perang Dingin").

Dalam konteks dunia, saat ini berlangsung pertarungan yang tidak seimbang antara gerakan globalisasi ekonomi neoliberal dengan kampanye global reforma agraria. Sementara dalam konteks nasional, pasca tumbangnya pemimpin Orde Baru (namun "Orde Baru"-nya sendiri belum tumbang sepenuhnya), situasi masyarakat masih belum mantap dan dalam kondisi berputar-putar mencari bentuk. Situasi ini sering

disebut sebagai masa transisi, tetapi transisi ke arah mana juga belum jelas. Baik di bidang politik, di bidang ekonomi, maupun nilai-nilai budaya bangsa, semuanya simpang siur. Sekedar contoh, demokrasi yang sedang kita terapkan sekarang ini tidak jelas: "liberal" sama sekali tidak, "terpimpin" juga tidak. Yang berlangsung adalah demokrasi diskriminatif.

Dalam konteks semacam itu, sejauh yang dapat saya amati, ada dua dilema yang dihadapi oleh LSM pendukung Reforma Agraria, namun juga organisasi-organisasi rakyat dan serikat-serikat tani. Pertama adalah dilema internal, dan kedua adalah dilema eksternal. Kedua macam dilema ini saling terkait satu sama lain.

Disadari atau tidak, berbagai organisasi gerakan rakyat saat ini menghadapi pilihan sulit secara internal. Apakah harus mementingkan kualitas gerakan terlebih dahulu, apalagi di tengah berbagai tantangan, konteks dan kesempatan yang berubah dewasa ini. Ataukah tetap mementingkan kuantitas terlebih dulu, terlebih ketika banyak gerakan rakyat yang belakangan ini mulai banyak yang ditinggalkan oleh anggotanya, atau paling tidak anggotanya yang aktif sudah semakin berkurang.

Dilema artinya adalah pilihan yang sulit. Pilihan manapun yang akan dipilih oleh gerakan rakyat di antara dua dilema tadi akan mengorbankan keuntungan dari pilihan yang lain.

Adapun dilema eksternal adalah dilema yang dihadapi oleh kalangan LSM dan organisasi rakyat dalam menentukan sikap dan langkah menghadapi faktor-faktor eksternal. Artinya, situasi politik yang belum benar-benar mapan, sistem hukum yang masih simpang siur, dll yang berlangsung saat ini, dihadapi

ataupun dihindari, telah menciptakan konfigurasi yang memberikan pilihan sulit bagi gerakan rakyat untuk melangkah. Pilihan itu adalah:

1. Apakah melalui jalan "evolusioner", atau *peaceful landreform* (meminjam istilah salah satu pejabat BPN yang mengadopsinya dari Taiwan); atau
2. Melalui jalan drastis, radikal, "revolusioner".

Dilema eksternal itu juga dapat digambarkan dalam bentuk lain, yaitu:

1. Melalui jalur hukum (litigasi) yang selama ini bernuansa defensive; atau
2. Melalui langkah yang lebih aktif, misalnya gerakan rakyat sendiri yang menuntut.

Menurut saya, jalan yang bersifat drastis, radikan dan revolusioner menuntut sejumlah syarat, antara lain militansi, semangat baja, dan kecerdikan (*militancy*, *vocation*, *and sagacities*). Kalangan gerakan rakyat dan para pendukungnya perlu mengevaluasi diri apakah syarat-syarat tersebut telah terpenuhi.

Sebaliknya, jalur evolusioner (misal, *reform by leverage*) menuntut kesabaran, konsistensi dan kecerdikan. Jalur ini memang sering menimbulkan ketidaksabaran di antara para aktivis.

Barangkali, untuk mengatasi berbagai dilema tersebut di atas, untuk sementara yang bisa disarankan adalah melakukan kampanye-kampanye Reforma Agraria secara lebih bergema dan terus menerus.

VI
Penutup: Menjadikan Refoma Agraria Sebagai Gerakan Sosial

Urgensi untuk menjalankan Reforma Agraria secara menyeluruh, dan kenyataan adanya berbagai dilema yang dihadapi dalam menjalankannya, menuntut kita untuk menegaskan kembali agenda Reforma Agraria ini sebagai agenda bangsa. Sebagai agenda bangsa, maka Reforma Agraria merupakan agenda seluruh komponen bangsa tanpa terkecuali. Di sinilah pentingnya menjadikan Reforma Agraria sebagai gerakan sosial.

Kita sering mendengar istilah gerakan, dan menangkapnya secara begitu saja, kabur-kabur sedikit, tanpa meyakinkan diri mengenai pengertiannya. Karena itu, kita perlu secara bersama menegaskan maknanya. Sebab, di Indonesia agaknya kecenderungan untuk mengangkat istilah-istilah tanpa memahami benar maknanya semakin menggejala, apalagi terhadap istilah-istilah dari bahasa asing. Hal ini sering mengakibatkan kerancuan. Gejala demikian, menurut Francis Bacon (1561-1616) disebabkan oleh apa yang dia sebut sebagai *the idols of the marketplace*.

Dari pandangan ilmu sosial, yang dimaksud dengan

gerakan (*movement*) adalah gerakan sosial *(social movement*), yaitu suatu usaha, upaya, dan langkah kolektif untuk menciptakan perubahan keadaan tertentu yang ada dalam masyarakat. (Thomas Hoult, 1969: 300). Mirip, tetapi sedikit berbeda adalah pengertian *social reform* (reforma sosial), yaitu kebijakan dan usaha yang disertai program dan langkah nyata yang secara sengaja (terencana) ditujukan untuk merubah aspek-aspek tertentu dari suatu masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan dan/atau merubah keadaan yang dianggap tidak adil atau dianggap sebagai problema sosial. (Hoult, 1969:302).

Dalam arti ini, empat ciri nampak menonjol:

a. Berbeda dari gerakan (yang dapat berasal dari kelompok manapun), suatu reforma datangnya dari atas. Di tingkat lokal sekalipun, reforma datang dari elite yaitu elite lokal. Reforma selalu terencana; gerakan dapat terjadi tanpa rencana.
b. Sama dengan gerakan, suatu reforma yang sesungguhnya, adalah bertujuan (secara jujur) untuk merubah segi tertentu dalam masyarakat agar keadaan masyarakat meniadi lebih adil dan lebih baik (soal sukses atau tidak, itu soal lain).
c. Baik gerakan maupun reforma, sasarannya adalah aspek-aspek tertentu saja (misalnya Reforma Agraria). Hal ini membedakan kedua istilah tersebut dari istilah revolusi, karena revolusi bertujuan untuk merombak keseluruhan segi kehidupan, yaitu merubah nilai-nilai yang paling mendasar dari tata sosial yang ada (*Umwertung alter Werte*).
d. Suatu reforma dapat saja menjadi suatu gerakan (dan seharusnya akan lebih baik begitu), walaupun diprakarsai oleh pemerintah. Inilah sebenarnya yang dapat disebut sebagai reforma yang demokratis yaitu reforma yang didukung

> suatu gerakan rakyat. Atau jika dinyatakan secara terbalik, gerakan yang didukung oleh pemerintah. Kadang-kadang, orang dikacaukan oleh adanya istilah rekayasa sosial (*social engineering*), sehingga ada yang menganggapnya sebagai sinonim. Padahal ada beda yang mendasar, yaitu bahwa dalam rekayasa sosial, walaupun pelaksanaan dalam langkah nyata mungkin sama dengan reforma, tetapi dasar tolaknya adalah berbeda yaitu bersifat menerima tata sosial yang ada. Kalau toh ada masalah, hal itu hanya dianggap sebagai kekurangan, dan karenanya perlu dilakukan perekaan dan perakitan justru agar tata yang ada itu lestari. Sedangkan baik gerakan, maupun reforma (yang sekalipun datangnya dari prakarsa pemerintah), didasari atas pandangan bahwa masalah itu bersumber dari suatu tata yang salah, bukan sekadar kekurangan atau kelemahan, dan karenanya perlu diubah, bukan dilestarikan (Hoult, 1969: 302).

Dapat saja terjadi bahwa suatu gerakan atau bahkan suatu reforma kemudian berproses menjadi suatu revolusi, dalam arti bahwa walaupun semula yang ingin dirombak adalah bagian tertentu saja tetapi kemudian keseluruhan nilai dasar tata sosial yang ada menjadi terombak (Revolusi tidak berarti bentrokan fisik, walaupun hal ini memang biasanya menyertai).

Dari uraian di atas dirumuskan bahwa *Gerakan Agraria adalah suatu usaha, upaya, dan kegiatan yanq dilakukan secara kolektif atau bersama, dengan tujuan untuk merombak tata sosial di bidang agraria, karena tata yang ada dianggap tidak adil dan tidak sesuai sebagai dasar bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.*

Pada saat ini berkembang gerakan rekan-rekan LSM/

ORNOP[1], yang membela rakyat dalam menuntut dan/atau mempertahankan hak-haknya atas tanah. Kata pembelaan berkonotasi pasif, dalam arti bertahan, atau turut membantu rakyat setelah rakyat kena pukulan. Atau, turut melindungi rakyat jangan sampai pukulan dari luar itu mengena. Jika sebatas itu, maka secara implisit ini berarti menerima tata sosial yang ada yaitu tata sosial di mana praktik memukul rakyat dibenarkan (dengan dalih apapun). Kalau demikian halnya, itu berarti sinonim dengan rekayasa sosial. Karena itu, secara konseptual dan konsepsional, gerakan LSM/ORNOP perlu dirumuskan kembali.

Istilah gerakan agraria lebih memadai, karena dapat men-

---

[1] Sering didengar ada tuntutan LSM/ORNOP agar bekerja secara profesional. Menurut saya, ungkapan ini menyesatkan. Memang, dalam suasana kemelut krisis sekarang ini, hampir semua orang harap-harap cemas tentang apa yang terjadi, dan seolah-olah sedang mencari-cari pegangan baru. Pertanyaannya adalah, spirit yang bagimanakah yang diperlukan bagi kita agar dapat keluar dengan selamat dari krisis total ini. Hal ini mengingatkan kita pada ceramah Max Weber di depan mahasiswa Universitas Munich pada tahun 1918 ketika Jerman dilanda krisis hebat, krisis total (*ya* ekonomi, *ya* politik, *ya* lain-lain) akibat kekalahan dalam Perang Dunia Pertama. Menurut Weber, dalam menghadapi suatu kemelut krisis, spirit yang diperlukan adalah semangat vokasionalisme, bukan profesionalisme! (Cf. Gerth dan Mills, 1972:128). Dengan profesionalisme, semua sikap dan perbuatan *selalu didasarkan atas perhitungan untung* rugi. Karena itu, *money politics* adalah wajar, dan tidak akan mungkin diberantas selama kita mendewakan semangat profesionalisme. Sebaliknya, seorang yang dilandasi semangat vokasional akan bersikap, berfikir, berbuat, dan bertindak berdasarkan panggilan jiwa. Di sini yang berbicara bukan uang, tapi hati nurani! Seorang vokasional *tidak bisa dibeli,* walaupun sadar bahwa uang memegang peran penting dan menentukan. Sebaliknya, seorang profesional selalu dapat dibeli.

cakup dimensi yang lebih luas (misalnya, bisa dalam arti mendesakkan dilakukannya Reforma Agraria yang kemudian didukung; bisa juga berusaha sendiri melakukan pembaruan dengan usaha agar pemerintah mendukung; dan lain sebagainya). Sebab, jika pengertian yang diuraikan di atas itu diterima, maka gerakan LSM/ORNOP di bidang agraria itu seharusnya lebih bersifat aktif, dalam arti bahwa karena tata agraria yang nyata berlaku selama ini (bukan yang normatif di atas kertas) dirasakan sebagai tidak adil dan karenanya perlu diubah (ditata kembali) maka secara aktif berusaha bagi terlaksanakannya pembaharuan.

Memang, kita semua sadar, itu tidak mudah, dan perlu mempertimbangkan kondisi-kondisi yang mengkendalai gerakan tersebut.

Signifikansi *Agrarian Reform by Leverage*

Gerakan agraria sekarang ini ada dalam suasana yang penuh diliputi oleh semangat reformasi. Kekuatan-kekuatan pro-demokrasi dan pro-reformasi, dengan mahasiswa sebagai ujung tombaknya, memang telah berhasil menumbangkan "soko guru" utama rezim Orde Baru: Jenderal Soeharto "lengser" dari kedudukannya sebagai presiden. Namun ini belum berarti runtuhnya Orde Baru secara keseluruhan sebagai sebuah rezim, sebuah sistem. Masa seperti sekarang ini masih merupakan masa transisi, masa peralihan dari era Orde Baru ke era selanjutnya (entah apa namanya). Pertanyaan yang segera muncul adalah: (a) ke arah manakah transisi ini menuju, dan (b) seberapa lamakah proses transisi ini berlangsung. Kita belum tahu!

Apa yang semula hanya dipercayai sebagai sekadar "krisis moneter" ternyata telah membongkar kenyataan adanya berbagai kebobrokan di berbagai bidang: ekonomi, sosial, politik, moral, dan lain-lain, yang dengan demikian "krisis multikompleks" (krismul). Yang jelas, krisis ekonomi yang kita alami sekarang ini merupakan krisis yang paling dahsyat sepanjang sejarah bangsa Indonesia. Bahkan di zaman kolonial pun, belum pernah Indonesia mengalami pertumbuhan "minus" seperti sekarang ini. Kita semua menderita terkena dampaknya. Namun, yang paling menderita adalah rakyat kecil di pedesaan!

Di muka telah dikemukakan bahwa dalam literatur teoritis, Reformasi dimaknakan sebagai suatu gerakan pembaruan yang bertujuan mengkoreksi bekerjanya berbagai institusi, dan berusaha menghilangkan berbagai kebobrokan yang dianggap sebagai sumber *malfunction* nya institusi-institusi, dalam suatu tata sosial yang ada. Jadi, tujuannya lebih kepada memperbaharui fungsi daripada memperbaharui struktur (C.f. T.F. Hoult, 1969:274; 302, Cf. Fairchild, 1970; Hoult, 1969, juga W.F. Wertheim, 1974). Reformasi juga berusaha membongkar nilai-nilai tetapi tidak seluruhnya, melainkan hanya *selected aspects* saja dari tata sosial yang ada.

Menurut pendapat saya, diangkatnya istilah reformasi total merupakan pilihan yang tepat. Artinya, sekalipun total, namun tetap dalam batas-batas pengertian reformasi. Sebab, jika kata total itu dimaksudkan untuk membongkar semua nilai dasar yang memang berarti sama dengan revolusi, berarti termasuk membongkar Pancasila serta nilai-nilai dasar lainnya yang melandasi cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 1945. Hasilnya adalah disintegrasi! Karena itu, secara pribadi saya cende-

rung menerima tafsiran reformasi total tersebut di atas atau, dengan kalimat lain kalau toh reformasi total disamakan dengan revolusi, maka sifatnya bekan revolusi baru, melainkan penemuan kembali revolusi 1945 yang selama ini diselewengkan rezim Orde Baru.

Jika tafsiran/pemahaman tersebut di atas diterima, maka reformasi total itu bukan sekadar mengganti Presiden, tetapi juga sistem pengelolaan negara yang mencakup semua bidang perlu diperbaharui. Bahkan bukan hanya sistemnya, melainkan juga visi kita mengenai bagaimana kita bisa menciptakan masyarakat yang demokratis, adil, dan sejahtera, termasuk bagaimana kita mengembangkan masyarakat pedesaan, semua itu perlu direformasi, dibongkar pasang. Paradigma lama perlu diganti dengan paradigma baru.

Reformasi adalah sebuah koreksi, sekaligus suatu pembaruan. Atas dasar itu, program reformasi harus menetapkan kebebasan berserikat bagi rakyat pedesaan sebagai agenda umumnya. Hanya dengan kebebasan berserikat, sebagai manifestasi kehidupan demokratis, bisa dilakukan penataan kembali masalah agraria secara partisipatif dan mandiri *(Reform By Leverage)* sebagai dasar pengembangan pedesaan.

Reforma Agraria harus meninggalkan filsafat paternalisme. Dalam sejarah, hampir semua Reforma Agraria dilakukan atas dasar kedermawanan pemerintah, sehingga begitu minat pemerintah berubah (demi kepentingannya), maka habislah hasil-hasil positif yang mungkin pemah dicapai oleh pembaruan agraria. Memang diakui, ada suatu pemerintahan yang dengan tulus dan jujur melakukan pembaruan agraria demi rakyat banyak. Namun, begitu pemerintahan tersebut berha-

luan, dan membalikkan keadaan. Bahkan, sekalipun pembaruan itu lahir dari sebuah revolusi seperti misalnya Meksiko. Kedermawanan pemerintah itulah yang oleh Powelson dan Stock (1987) disebut dengan istilah "re*form by-grace*". Pembaruan demikian tidak *'sustainable',* karena bergantung pada "pasar politik" menurut istilah Yushiro Hayami (1990).

Pada kenyataannya, saat ini sulit ditemukan kesemua prasyarat pelaksanaan Reforma Agraria. Meskipun demikian bukan berarti bahwa Reforma Agraria hanya bisa dimulai jika semua itu telah terpenuhi. Banyak pakar menyarankan bahwa yang paling utama adalah prasyarat pertama, yaitu kemauan dan kepastian politik. Sedang prasyarat yang lain bisa diusahakan sambil berjalan (lihat Russel King, 1977). Dalam konteks situasi seperti sekarang ini, apa yang bisa dilakukan dari bawah adalah berupa dorongan dan tekanan untuk membuka mata penguasa politik agar sadar bahwa reformasi total tanpa Reforma Agraria adalah hampir tidak ada artinya.

Dengan demikian, yang diperlukan adalah pembaruan yang didasarkan atas pemberdayaan rakyat. Atau menurut istilah Powelson dan Stock (1987) "*landreform by leverage*". Dalam kondisi "pasar politik" yang bagaimanapun, jika posisi tawar petani/rakyat kecil kuat, maka hasil-hasil pembaruan sebelumnya tidak begitu saja mudah dibalikkan.

Pembaruan agraria merupakan perjuangan yang terusmenerus, berkelanjutan, yang setiap langkahnya ke depan perlu dibentengi, terutama terhadap kekuatan pasar bebas yang semakin meningkat yang lahir dari kegiatan yang semakin meluas dari perusahaan-perusahaan transnasional (Trans-Nasional Corporation).

Pembaruan agraria "*by-leverage*" bukan merupakan program hitam-putih yang dapat direalisir dalam satu malam. Ia merupakan proses yang memerlukan waktu. Sebab, bagaimanapun, pembaruan agraria, seperti juga pembaruan-pembaruan lainnya, tetap memerlukan kekuasaan. Namun, agar rakyat tidak 'terkhianati', maka pemberdayaan politik dari bawah perlu dikembangkan. Posisi tawar yang kuat dari rakyat akan dapat mendesakkan aspirasinya untuk dituangkan dalam kebijakan-kebijakan pembaruan.

Untuk dapat mewujudkan peran sebagai pendongkrak (by *leverage*), organisasi tani/rakyat haruslah kuat, bukan saja secara kuantitatif, tetapi juga secara kualitatif. Artinya, secara kuantitatif jumlah massa petani harus cukup besar. Sedangkan kualitatif, organisasi itu harus cukup solid. Artinya, harus terbangun solidaritas yang tinggi. Perbedaan-perbedaan kecil untuk sementara harus dikesampingkan, demi kepentingan bersama yang lebih besar. Pendeknya, petani harus bersatu, jangan cakar-cakaran sendiri.

Agar peran sebagai dongkrak dan pendorong itu dapat lebih efektif, maka diperlukan langkah-langkah konkret, antara lain dengan menjajaki kemungkinan berkembangnya inisiatif lokal. Artinya, dikaji adanya peluang untuk melakukan Reforma Agraria tingkat lokal. Hal ini bukan hal yang mudah. Beberapa hal berikut ini perlu diperhatikan:

a. sikap penguasa lokal harus diketahui secara pasti.
b. peta perimbangan antara yang pro dan anti reform harus diketahui. Jika terlalu tidak seimbang, jangan dipaksakan. Harus dibangun dulu kesadaran, secara persuasif, secara damai.

c. harus diusahakan agar tidak terperangkap ke dalam langkah-langkah yang dapat menimbulkan citra sebagai aksi sepihak. (membangkitkan trauma masa lalu).
d. Jangan sampai terjebak ke dalam langkah-langkah yang oleh mereka yang anti reform dapat dipakai sebagai alasan untuk menuduh sebagai pelanggaran hukum, misalnya penjarahan. (Dalam hal ini, pendampingan dari Lembaga Swadaya Masyarakat memang diperlukan!). Organisasi tani yang kuat, pasti dapat mengendalikan hal ini.

Insiatif lokal ini artinya merupakan keputusan bersama masyarakat lokal. Antara lain, hal ini menyangkut:

a. Gambaran, atau peta pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah dalam masyarakat setempat itu seperti apa. Timpang, tidak merata, penggunaannya tidak sesuai, merusak lingkungan dan sebagainya. Ataukah sebaliknya.
b. Apa yang harus dilihat sebagai masalah. Apa yang harus di-*reform*. (Luasnya, distribusinya, tata kerjanya, dan sebagainya).
c. Kalau harus di-*reform*, bagaimana caranya.

Semuanya itu harus dirundingkan dan diputuskan secara bersama, secara demokratis, antara semua warga masyarakat setempat, dan penguasa setempat. Namun, sekali lagi pertama-tama organisasi tani/rakyat perlu diperkuat dulu, walaupun penjajagan tentang kemungkinan bagi adanya inisiatif lokal bisa dimulai. Penyadaran dan persuasi terhadap penguasa lokal sedikit demi sedikit dapat saja mulai dilakukan. Mumpung suasana kebebasan sedang terbuka. Momentum ini perlu dimanfaatkan. Dalam situasi yang belum jelas ini, siapa tahu kebebesan tersebut akan tertutup kembali.

Glossary[1]

A

Agrarisch Besluit (Bl)

Peraturan pelaksana dari *Agrarische Wet* 1870, yang dimuat dalam *Staatsblad* (Lembaran Negara) No. 118, 1870, yang pasal pertamanya memuat suatu aturan yang dikenal dengan nama *Domein Verklaring*.

Agrarian Transition (Ing)

Suatu keadaan struktur penguasaan tanah yang terdapat pada masa peralihan akibat gerak transformasi dari suatu struktur yang lama menuju struktur yang baru.

Agrarian Transformation (Ing)

Suatu perubahan sosio-ekonomi pedesaan yang menyeluruh, yang biasanya ditandai pula oleh perubahan struktur penguasaan tanah tertentu menuju struktur yang baru.

Apanage (Bl)

Nama untuk suatu persil tanah yang luas yang diberikan untuk para pejabat yang ditunjuk sebagai pemegang jabatan

[1] Penggunaan bahasa asing diberikan cetak miring, huruf dalam kurung menunjukkan asal bahasanya, yakni Belanda (Bl), Inggris (Ing), Indonesia (Ind), dan Spanyol (S).

bekel di Jawa pada masa kolonial.

B

Betting on the Strong (Ing)

Suatu cara pembangunan yang menyandarkan diri dan memberi keuntungan pada golongan elite tertentu.

By-Pass Approach (Ing)

Pendekatan jalan pintas, yang biasanya dipakai untuk menjelaskan cara pembangunan yang dilakukan untuk meningkatkan produksi setinggi-tingginya tanpa melakukan penataan kembali struktur penguasaan tanah

C

Collectivist Reform (Ing)

Suatu perubahan struktur penguasaan tanah dengan menyatukan unit-unit penguasaan tanah individual menjadi satu unit yang dikuasai secara kolektif.

Cultuurstelsel (Bl)

Kebijakan pemerintah Hindia Belanda di bawah Gubernur Jenderal van den Bosh yang memaksa petani menanam seperlima tanahnya dengan tanaman yang ditentukan oleh pemerintah seperti nila, kopi dan tembakau yang merupakan komoditas komersial yang hasilnya diserahkan pada pemerintah kolonial.

D

Differentiation (Ing)

Suatu proses pembentukan kelompokkelompok/kelas-kelas sosial baru di pedesaan, yang biasanya dimulai dengan perubahan pada struktur penguasaan tanah.

Domein Verklaring (Bl)

Suatu klausul peraturan agraria (agraris*che wet*) yang dibu-

at oleh negara Hindia Belanda, yang menyatakan bahwa tanah-tanah yang tidak bisa dibuktikan adalah hak eigendom, maka (tanah-tanah) itu adalah domein (milik mutlak) negara

E

Eigendom (Bl)

Suatu konsep hak kepemilikan tanah berdasar hukum negara Hindia Belanda, yakni hak milik pribadi yang diberikan oleh pemerintah.

Enclosure Movement (Ing)

Gerakan pengkaplingan tanah-tanah pertanian dan pengembalaan yang tadinya disewakan untuk para petani menjadi kapling-kapling peternakan yang dimiliki dan diusahakan secara individual oleh para tuan tanah.

Erfpacht (Bl)

Suatu hak pemanfaatan tanah dalam hukum negara Hindia Belanda, yang diberikan oleh pemerintah selama 75 tahun kepada suatu badan usaha perkebunan tertentu.

K

Kapitalisme (Ind) atau Capitalism (Ing)

Sebuah sistem produksi di mana modal dan alat produksinya (termasuk tanah) dimiliki oleh segelintir orang saja, sedangkan orang-orang yang bekerja hanya mengandalkan tenaga untuk memperoleh upah dan hasil kerjanya menjadi milik si pemilik modal.

L

Landreform (Ing)

Suatu usaha yang dilakukan pemerintah dan/atau masyarakat untuk mengubah struktur penguasaan tanah tertentu.

Landreform By Grace (Ing)

Suatu usaha perubahan struktur penguasaan tanah tertentu yang diprakarsai oleh kebaikan hati para penguasa (*Grace* artinya kebaikan hati).

Landreform By Leverage (Ing)

Suatu usaha perubahan struktur penguasaan tanah tertentu yang diprakarsai oleh petani secara terorganisir (*Leverage* artinya Dongkrak).

Land to the Tiller (Ing)

Tanah untuk mereka yang menggarapnya.

M

Marshall Plan (Ing)

Suatu upaya sistematik dari negara-negara pemenang Perang Dunia ke-II, yang dimotori oleh International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) atau yang lebih dikenal dengan nama *World* Bank/Bank Dunia) untuk memulihkan perekonomian negara-negara Eropa yang kalah perang.

N

Neo-Populis (Ind)

Suatu aliran dalam ilmu ekonomi-politik, yang percaya pada asumsi bahwa unit ha skala kecil. Aliran ini berhadapan dengan aliran pemikiran yang menganggap bahwa unit usaha yang efisien adalah unit usaha skala besar, seperti yang dianut oleh aliran pemikiran kapitalis dan aliran pemikiran Sosialis.

R

Redistributive Landreform (Ing)

Suatu usaha perubahan struktur penguasaan tanah tertentu

melalui pendistribusian kembali tanah-tanah objek Landreform.

Reforma Agraria (Sp) atau Agrarian Reform (Ing) atau Pembaruan Agraria (Ind)

Upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat dalam mengubah struktur penguasaan dan pemanfaatan tanah, yang dimulai dengan redistribusi tanah dan diikuti dengan peningkatan produksi melalui pemberian fasilitas kredit, pendidikan untuk perbaikan teknik bertani, penyediaan sarana irigasi, dan lain-lainnya.

Revolusi Hijau *(Ind)* atau *Green Revolution (Ing)*

Suatu upaya sistematik untuk peningkatan produksi padi secara besar-besaran melalui pemakaian bibit unggul, pupuk ldmia, pestisida, irigasi dan teknologi pasca panen.

S

Security of Tenancy (Ing)

Jaminan kepastian penyewaan tanah dari si pemilik tanah kepada penyewa yang menggarap tanah tersebut secara langsung.

Techno Farming (Ing)

Sistem Pertanian yang menggunakan inovasi teknologi secara besar-besaran.

Tenancy reform (Ing)

Perbaikan atau pembaruan dalam hal perjajian sewa, gadai, dan sejenisnya tanpa mengubah distribusi kepemilikan

Tenure Reform (Ing)

Upaya sistematik untuk mengubah bentuk-bentuk hak kepenguasaan atas tanah

Sumber-sumber Tulisan

1. "Aspek Sosial dalam Masalah Pertanahan", bahan ceramah, disampaikan di dalam acara Ceramah Ilmiah dan Presentasi Ilmiah, diselenggarakan oleh Ikatan Mahasiswa Geodesi ITB, tanggal 27 Oktober 1984, di Bandung
2. "Piagam Petani, Piagamnya Rakyat Miskin", naskah yang pernah dimuat *Kompas*, 23 April 1984.
3. "25 tahun UUPA, Penataan Penguasaan Tanah", naskah yang pernah dimuat di *Kompas* 24 September 1985.
4. "Kepenguasaan Tanah dalam Perspektif Transformasi Struktural", makalah yang disampaikan dalam KIPNAS – IV LIPI September 1986, di Jakarta
5. "Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan", makalah yang disampaikan dalam seminar Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan, PAU-Studi Sosial, Universitas Gajah Mada, 13-15 Februari 1990, di Yogyakarta,
6. "Transformasi (Sosial-Ekonomi) Pedesaan", bahan diskusi yang disampaikan dalam rangka acara Kuliah Tamu dan Rangkaian Diskusi, Pusat Pengembangan Ilmu-ilmu Sosial (PPIIS) Universitas Brawijaya, tanggal 8-9 Juni, 1990 di Malang.
7. "Masalah Kebijakan Pertanahan dalam Perspektif Pancasila

- Dengan Acuan Utama Masalah Transformasi Sosial Ekonomi Pedesaan", makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Nasional Jangka Panjang Kedua: Masalah dan Kebijakan dalam Perspektif Pancasila, Team P-7, tanggal 12-14 Maret 1991, di Jakarta.

8. "Karya Chayanov Ditinjau Kembali", bahan diskusi untuk acara Ikatan Sosiologi Indonesia, Cabang Bogor, Juli, 1993, di Bogor.
9. "Kebijakan Agraria, Modal Besar dan Kasus-kasus Sengketa Tanah", makalah untuk Lokakarya Antar Wilayah Advokasi Kasus-kasus Tanah yang diselenggarakan Lembaga Pendidikan dan Pengembangan Pedesaan (LP3) Bandung, Yayasan Sintesa Kisaran, Pos LBH-YLBHI Lampung, dan Lembaga Kajian Hak-hak Masyarakat (LEKHAT) Yogyakarta pada tanggal 8-11 November 1993, di Bandung.
10. "Pembaruan Agraria: Masalah yang Timbul Tenggelam", makalah ringkas untuk Lokakarya Nasional Agraria, Konsorsium Pembaruan Agraria, l0 Desember 1995, di Bandung.
11. "Gerakan Pembelaan Agraria dalam Memperbesar Partisipasi Rakyat: Catatan Pendek" bahan untuk diskusi di Wahana Informasi Masyarakat (WIM), 16 Pebruari 1995, di Medan.
12. "Rekayasa Sosial dalam Menghadapi Era Industrialisasi Pertanian: Suatu Tinjauan Pembanding", disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Industrialisasi, Rekayasa Sosial, dan Peranan Pemerintah Dalam Pembangunan Pertanian, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian (P/SE), Badan Litbang Departemen Pertanian, tanggal 17-18 Januari 1996 di Cipayung, Bogor

13. "Reforma Agraria dalam Perspektif Transisi Agraris", makalah yang disampaikan dalam Seminar Agraria yang diselenggarakan oleh Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI), 21 September 1998, di Bandar Lampung.
14. "Kebijakan Agraria/Pertanahan yang Berorientasi Kerakyatan dan Berkeadilan", makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Pertanahan, diselenggarakan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN, tanggal 25-26 Februari 1999, di Yogyakarta.
15. "Tinjauan UIang Istiqarah/Wacana Agraria", bahan pembuka dialog Merumuskan Arah dan Strategi Reformasi Agraria, diselenggarakan oleh kerjasama antara berbagai lembaga (Perguruan Tinggi, LSM, Ikatan Sosiologi Indonesia Cabang Bogor, dan lain-lain), tanggal 16-17 Maret 1999, sekaligus dalam rangka memperingati 70 tahun Prof. Dr. Sediono Tjondronegoro, di Bogor.
16. "Mencari Alternatif Paradigma Baru Pembangunan Pertanian Indonesia Pasca Pemilu 1999", makalah ringkas yang disajikan sebagai bahan diskusi dalam Seminar Agenda Reformasi Pertanian Pasca Pemilu 1999, Jaringan Kerja Pertanian Organik Indonesia (Jaker PO), 18 Mei 1999, di Jakarta.
17. "Kontekstualisasi Land Reform", bahan ceramah dalam acara Musyawarah Tani Regional Se-Jawa Tengah, diselenggarakan oleh LBH Semarang, 28 Juni 1999, di Semarang.
18. "Memahami Kebijakan Sosial Ekonomi dan Implikasinya terhadap Masalah Pertanahan", makalah ringkas, disampaikan dalam Pelatihan Community Organizer Petani SPJB. Diselenggarakan oleh LBH Bandung, 29-31 Juli 1999, di Bandung.

19. "Reforma Agraria dalam Menghadapi Era Globalisasi", makalah ringkas untuk Seminar Nasional Pemberdayaan Pertani melalui Reforma Agraria dalam Menghadapi Era Globalisasi, diselenggarakan oleh kerjasama HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia), Yayasan AKATIGA Bandung, serta Kantor Mentri Negara Agraria dan Badan Pertanahan Nasional, 5 Agustus 1999, di Jakarta
20. "Reforma Agraria sebagai Basis Pembangunan dalam Era Otonomi Daerah", makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional Pembangunan Pertanian dan Pedesaan dalam Era Otonomi Daerah, diselenggarakan oleh PSE-Balitbang Departemen Pertanian, tanggal 16-17 November 1999, di Bogor.
21. "Pedesaan sebagai Basis Ekonomi Rakyat: Pokok-pokok Pikiran Awal", naskah yang dibuat untuk acara yang diselenggarakan oleh Sekretariat Bina Desa, tanggal (?) tahun 1999, di Jakarta.
22. "Memahami Gagasan Reforma Agraria: Landasan bagi Program Aksi SBD", bahan diskusi dalam Lokakarya yang diselenggarakan oleh Sekretariat Bina Desa (SBD), 20 Januari 2000, di Jakarta.
23. "Perkebunan dalam Wacana Semangat Pembaruan: Sebuah Catatan Ringkas", makalah yang disampaikan pada Lokakarya Pusat Kajian Agraria - Lembaga Penelitian IPB bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Perkebunan Departemen Kehutanan dan Perkebunan RI, 4 Maret 2000, di Bogor.
24. "Dilema Ornop: Gerakan Reforma Agraria Mencari Jalan untuk Menjawab Tantangan Jamannya", makalah yang disampaikan pada acara "Dialog Agraria" dalam rangka Munas V Konsorsium Pembaruan Agraria, Bogor, 23 Juni 2009.

Daftar Pustaka

Baraclough, S. (1969), "Criticism of Green Revolution", dalam *Ceres,* November-December 1969.

_____, (1982), *Seven Hypotheses Concerning Comparative Studies of Agrarian Reform,* UNRISD, Geneva.

Breman, J.C. (1980), 7he *Desa on Java and The Early Colonial State,* Rotterdam, (?).

Byres, T.J. (1989), *7he Agrarian Question and differing forms of capitallist agrarian transition An Essay with reference to Asia, Research seminar paper, the Hague, Institute of social studies.*

_____, (ed) (1983), *Sharecropping and Sharecroppers,* Frank Cass & Co. Ltd. London.

Christodoulou, D. (l990), *The Unpromised Land*, *Agrarian Reform and Conflict Worldwide,* London and New Jersey, Zed Books.

Chodak, S. (1973), *Societal Development, New*York, Oxford University Press.

Choncol (1970), "Eight Fundamental Conditions of Agrarian Reform in Latin America", dalam R. Stevenhagen (ed): *Agrarian Problems and Peasant Movement in Latin America,* Doubleday, New York.

Davis, K. (1971), "Human Society" dalam Allen, F.R. (Ed). *So-*

cial Cultural Dynamics, New York, Macmillan.

Dorner, P. (1972), *Land Reform and Economic Development,* Middlesex, England, Penguin Books, Ltd.

Edmunson, W.C. dan S.A. Edmunson (1983), "A Decade of Village Development in Easf Java", *Buletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, 19, No. 2**,** hal. 46-59, Canberra, Australia National University.

Fairchild, H.P. (1970), *Dictionary of Sociology and Related Sciences,* New Jersey, littlefield, Adams & Co.

FAO (1981), *The Peasants' Charter,* Rome. FAO.

Geertz, C. (1963), *Agriculture Involution The Process of Ecological Change in* Indonesia, Berkeley, Univ. California Press.

George, Susan (1977), *How the Other Half Dies*. Penguin Book Ltd. Middlesex, England.

Gerth, H.H. dan C.W Mills. (1972), *From Max Weber, Essays in Sociology,* New York, Oxford Univ. Press.

Ghose, A.K. (ed) (1983), *Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries,* London, Croom Helm Ltd.

Ginsberg, M. (1958), "Social Change", *British Journal of Sociology*, Vol. 9 No. 3.

Glover, D.J. (1984), "Contract Farming and Smallholder-Outgrower Schemes in Less Developed Countries", *World Development*, Vol. 12, No. 11-12.

Gordon, A. (1982), "Indonesia, Plantation and the Post-Colonial Mode of Production" dalam *Journal of Contemporary Asia*. 12-2: Hal.168-187.

Harding, V. (1981), *There is a River, The Black Stuggle for Freedom in America*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.

Harriss, J. (Ed.) (1982), *Rural Development Theories of Peasant Economy and Agrarian Change,* London, Hutchin-

son & Co (Publishers) Ltd.

Harrison, F (1983), *The Power in the Land,* London, Shepheard Walwyn (Publisher) Ltd.

Hayami, Y. (l990), *Toward an Alternative Land Reform Paradigm,* Manila, Ateneo de Manila Press.

Hicks, *S. J.* (1976), "Revolution in Economics" dalam S. Latsis (Ed.). *Methodh and Appraisal in Economics*. Cambridge, (?).

Hoogvelt, A:M -(1985), *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang,* Jakarta, CV Rajawali.

Hoult, T.F. (1969), *Dictionary of Modern Sociology,* New Jersey, Littlefield, Adams & CO.

Jacobi (1980), "Has Land Reform Become Obsolete", dalam *Peasants in History: Essays in Honour of Daniel Thorner*, Calcutta, Oxford Univ. Press.

Keuning, S. (1984), "Farmsize, Land Use and Profitability of Food Crops in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES),* 20, No. 1.

King, D. (1989), "Penelitian Empiris dan Pendekatan-pendekatan Ekonomi Politik", dalam *Prisma,* No. 3, 1989.

King, R. (1977), *Land Reform. A World Survey,* Colorado, Westview Press.

Kirk, C. (1974), "Contracting Out: Plantations, Smallholders, and Transnational Enterprise". dalam *IDS Bulletin 18,* No. 1, 1987.

Kitching, G. (1982). *Development and Underdevelopment in Historical Perspec*tive. Methuen, London and New-York.

Ladejinsky, W. (1961), "Land Reform in Indonesia", dalam Walinsky, L.J. (ed.) (1970), *Agrarian Reform as Unfinished Business*. Oxford University Press dan World Bank.

Lange, O. (1963), *Political Economy*, New York, A Pergamon Press Book, Mac Millan Co.

Lipton, M. (1974), *Towards a Theory af land reform*, dalam David Lehman (ed), *Agrarian Reform and Agrarian Reformist*. Faber & Faber, London.

MacIver, R. and C. Page, (1949). *Society, an Introductory to Analisys*. Rhinehart, New York.

McAuslan, P. (1986), *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata,* Jakarta, PT Gramedia.

Michalopoulos, (1980), "Athens", *Encyclopedia Americana*, Vol. 2.

Moertono, S. (1968), *State and State Craft in Old Java,* Ithaca, N.Y: Cornell Univ. Modern Indonesia Project, Monograph Series.

Mosher, A.T. (1969), *Creating A Progressive Rural Structure,* New York, A/D/C, Inc..

Mubyarto (1999), "Globalisasi dan Kesenjangan Ekonomi. Reformasi Agraria Menuju Pemberdayaan Ekonomi Rakyat", Makalah dalam Seminar Nasional Pertanahan, diselenggarakan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), di Yogyakarta, 25-26 Februari 1999.

Nasikun (l990), "Tanah dan Struktur Sosial di Indonesia", Makalah dalam Seminar Tanah, Rakyat, dan Keadilan Dalam Dinamika Pembangunan Nasional yang diselenggarakan oleh LAPPESA.

Nasoetion, A.B. (1992), *The Aspiration of Constitutional Government in Indonesia*. Disertasi di Universitas Utrecht, Negeri Belanda.

Nozomu, Kawamura, "Fukutake Tadashi, Rural Sociologist of Post War Japan", dalam *Bulletin of Concerned Asian Scholar,* 16, No. 2, 1984

Pelzer, K. *(1991), Sengketa Agraria, Pengusaha Agraria Melawan Petani,* Jakarta, Penerbit Sinar Harapan

Pigeaud, T.G.H., (1960), *Java in the Fourteenth Century,* The Hague, Nijhoff.

Praptodihardjo, Singgih (1953), *Sendi-sendi* Hukum *Tanah di Indonesia,* Djakarta, Yayasan Pembangunan, cetakan ketiga.

Ponsioen, J.A.(1969). *The Analisys of Social Change Reconsidered*. The Hugo, Mouton.

Powelson, J.P dan R. Stock (1987), *The Peasant Betrayed,* Oelgeshlager, Gunn and Hain Publisher, Inc.

Rahman, A. (1986), *Peasants and Classes,* Zed Books, Ltd. London.

Sajogjo (1998), "Pembangunan Pedesaan di Repelita VII (Catatan)", tt.tt.

Sajogyo dan G. Wiradi. (1985), *Rural Poverty And Efforts for Its Alleviation in Indonesia,* In-depth Studies Series, No. 18, FAO, Roma.

Scott, J. (1976), *The Moral Economy of the Peasant, Rebellion and Subsistence in Southeast Asia,* Yale University Press, Yale.

Shanin, Teodor. (Ed.), *Peasants and Peasant Societies,* England, Penguin Education, a Division of Penguin Books, Ltd.

Sobhan, R. (1993), *Agrarian Reform and Social Transformation. Preconditions for Development,* London & New Jewsey, Zed Books.

Soedjito, S. (1986), *Tranformasi Sosial,*Yogyakarta, CV Bayu Grafika.

Soemardjan, S. (1975), *Setangkai Bunga Sosiologi,* Jakarta, FE-UI.

Soetiknyo, I (1987), *Proses Terjadinya UUPA,* Yogyakarta,

Gadjah Mada University Press.

Shepherd, A. (1998), *Sustainable Rural De*velopment, London, Mac Millan Press Ltd.

Spitz, Piere. (1979), *Silent Violence: Famine and Equality*, Rome, UNRISD, 1979

Suhendar, E (1994), Pemetaan *Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*. Penerbit Yayasan Akatiga, Bandung.

Suhendar, E, dan I. Kasim (1986), Tanah *sebagai Komoditas Strategis, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru,* Jakarta, ELSAM.

Tjondronegoro, S.M.P. (1979), "Reformasi Penguasaan Tanah Sebagai Usaha dan pengalaman Beberapa Negara", bahan ceramah dalam Lokakarya Masalah Tanah dan Hubungan Agraris yang diselenggarakan oleh SDP-SAE. Cipayung, Bogor, November, 1979.

Thomas, K.D. (1990), *Indonesia Since 1966, Reflection On* A *Neo Populist Perspective. (?),* School of Economics La Troba University.

Thomer, Daniel.et.al (Eds.) (1986), *Chayanov on The Theory of Peasant Economy,* Wisconsin, Univ. Wisconsin Press.

Tuma, Elias H. (1965), *Twenty Six Centuries of Agrarian Reform - A Comparative Analysis,* (?), University of California Press.

Van der Meer, N.C.V. S. (1979), *Sawah Cultivation in Ancient Java*, *Aspects ofdevelopment During the Indo-Javanese Period, 5th to loth Century*. Oriental Monograph series No.22, Canberra, ANU Press.

Walinsky, L.J. (ed.) (1970), *Agrarian Reform as Unfinished Business*. Oxford University Press dan World Bank.

White, Benjamin (1984), "Tata Pembagian Tanah di Jawa Tahun 2010", Diskusi MSP, LSP.

Wilson, J. (1987), "The Political Economy of Contract Farming", *Review of Radical Political Economy*, Vol. 18, No. 4.

Wiradi, Gunawan (1981), *Land Reform in India*, terbitan terbatas SAE-ISS.

Wiradi, Gunawan (1987), "Revolusi Hijau Ditinjau Kembali", *Suara Pembaruan*, 24 September 1987.

Wiradi, Gunawan (1994), "Menguak Kembali 'Jasa' Revolusi Hijau", Bahan Ceramah di LPTP, Solo, 14 November 1994.

Wiradi, Gunawan (1999), "Hijaunya Revolusi Hijau", Bahan Ceramah dalam Seminar "Menuju Pengakuan Hak dan Kedaulatan Petani", Jaker PO, Klaten, 4-6 Mei 1999.

Wertheim, W.F. (1959), *Indonesian Society in Transition*, The Hague, van Hoeve.

_____, (1974), *Evolution and Revolution, The Rising Waves of Emancipation*, Harmondsworth England, Penguin Books Ltd.

Welderen Baron Rengers, W.J. Van, *Schets Eener Parlementaire Geschiedenis Van Nederland, 1849-1891,* (?), (?).

World Bank (1975), Land *Reform Sector Policy Paper,* Washington, World Bank

Wolters, W.G. (1979), *Lembaga Prekreditan Rakyat dan Penelitian tentang Kelibatan Hutang pada Masa Kolonial,* Kertas kerja No. 7, dalam Workshop on Rural Sosio-economic History, Cipayung, 22-24 Januari 1979.

Indeks

Indeks

Indeks

Indeks

Riwayat Hidup Singkat Penulis

GUNAWAN WIRADI tercatat lahir di Solo, 26 Maret 1934. Pada tahun 1963, ia tamat dari Fakultas Pertanian Universitas Indonesia (UI) - Bogor, yang sekarang bernama IPB (Institut Pertanian Bogor) pada tahun 1963. Pendidikan pasca sarjana diperoleh dari USM (Universiti Sain Malaysia) Pulau Penang, Malaysia dan memperoleh gelar M.Soc. Sc. pada tahun 1978.

Karirnya sebagai asisten pada bagian sosiologi Pedesaan Fakultas Pertanian (selama dua tahun), dilanjutkannya dengan menjadi staff pengajar pada Fakultas Peternakan IPB Bogor sepanjang 1963 sampai 1966. Setelah enam tahun bekerja pada sejumlah perusahaan swasta, ia kembali menjalani kerja intelektual sebagai peneliti pada lembaga Survey Agro Ekonomi (SAE) dan Studi Dinamika Pedesaan (SDP-SAE) sepanjang 1975 sampai 1986, yang dilanjutkan dengan peneliti tamu pada Pusat Studi Pembangunan (PSP) - IPB dari 1986 sampai 1992.

Pada tahun 1992, 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 luas, di antaranya sebagai anggota dewan pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) semenjak 1995 sampai sekarang, Anggota Pengurus Sekretariat Bina Desa, Jakarta.

Karir di dunia akademik tetap dipeliharanya, dimana sejak 1995 sampai saat ini, ia adalah dosen (Luar Biasa) pada Program Pasca Sarjana Fakultas Pertanian IPB dan menjadi peneliti tamu pada Pusat kajian Agraria IPB yang baru didirikan. Sampai saat ini, ia juga tercatat sebagai anggota dari Interna*tional Rural Sosiologist Association* (IRSA).

Karya tulisnya tersebar dalam berbagai terbitan. Menurut penulusuran Moh. Shohibuddin, sampai dengan 2008 tak kurang dari 270 artikel telah ia tulis, baik ilmiah maupun ilmiah populer. Sebagian besar sebagai penulis tunggal dan sebagian kecil lainnya sebagai Co-author. Sebagian yang lain menjadi penyunting dan pemberi kata pengantar.

Pada tanggal 28 Mei 2009 Gunawan Wiradi memperoleh penghargaan Dr. Honoris Causa (Dr. HC.) dari almamaternya, Institut Pertanian Bogor, untuk Bidang Sosiologi Pedesaan dengan fokus Kajian Agraria. Penghargaan ini diberikan karena Senat Akademik IPB menganggap GWR telah "memberikan kontribusi besar dalam pengembangan IPTEK di bidang pem bangunan pertanian dan pedesaan, khususnya di bidang agraria, melalui penelitian-penelitian longitudinal dan perumusan teoritis di bidang agraria yang terus kontinyu dilakukannya, serta peranannya yang aktif dalam menghidupkan kajian agraria dan kebijakan reforma agraria di berbagai fora."

Orasi Ilmiah GWR saat menerima penghargaan Dr. HC. ini berjudul: *Reforma Agraria: dari Desa ke Agenda Bangsa*

(dari Ngandagan, Jawa Tengah sampai Porto Alegre, Brazil), dan diterbitkan oleh IPB Press (2009). Dalam lampiran buku ini dimuar daftar lengkap karya tulis GWR yang berjumlah lebih dari 270 buah itu. Beberapa di antaranya adalah:

- Gunawan Wiradi, "Pola Penguasaan tanah dan Reforma Agraria" dan "Garis-garis Besar Argumen dalam Wacana Reforma Agraria" dalam Tjondronegoro, S.M.P dan Gunawan Wiradi *(Eds), Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Edisi Revisi (2008).
- Sayogyo dan Gunawan Wiradi, "Rural Poverty and Efforts of Its Alleviation in Indonesia: A Sociological Review", *In-depth Studies Series,* no. 18, FAO, Rome, 1985.
- Wiradi, Gunawan, "Changes in Kedokan System: Institusional Adaptation, or Exploitation?" dalam Sartono Kartodirdjo (ed), *Agrarian History,* Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1986.
- Wiradi, Gunawan, "Landlessness, tenancy and Off-Farm Emploiment", dalam R.T. Shand (ed), Off-Farm Employment in *The Development of Rural Asia,* Canberra: ANU Press, 1986.
- White, Benyamin and Gunawan Wiradi, "Agrarian and Non-Agrarian Bases of Inequality in Nine Javanesse Villages" dalam G. Hart, et. *al. (Eds), Agrarian Transformation, Local Processes and The State in Southeast Asia,* California University Press, 1989.
- Wiradi, Gunawan, *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*. Disunting oleh Moh. Shohibuddin, SAINS Press bekerja sama dengan Departemen KPM IPB dan PKA IPB, 2009.

Riwayat Hidup Singkat Penyunting

Riwayat Hidup Singkat Penyunting