

REFORMA AGRARIA DAN KEADILAN SOSIAL

Orasi 1 September 2007
Kepala Badan Pertanahan Nasional
Republik Indonesia

Joyo Winoto, Ph.D.

GRARIA
1

BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA

DEPARTEMEN ILMU EKONOMI, FEM, IPB

BRIGHTEN INSTITUTE

PUSTAKA
K
331
J

REFORMA AGRARIA DAN KEADILAN SOSIAL

Orasi 1 September 2007
Kepala Badan Pertanahan Nasional
Republik Indonesia

Joyo Winoto, Ph.D.

REFORMA AGRARIA DAN KEADILAN SOSIAL

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT karena atas kehendakNYA saya dapat menyajikan pemikiran dalam bentuk buku kecil yang sederhana ini, sebagai bahan Orasi Ilmiah dalam rangka Dies Natalis ke-44 Institut Pertanian Bogor, almamater saya yang sangat saya cintai. Buku yang saya beri judul *Reforma Agraria dan Keadilan Sosial* ini merupakan hasil pengolahan pemikiran yang cukup panjang. Ia merupakan sebagian dari akumulasi pengetahuan teoritis-konseptual maupun empiris-praksis yang saya dapatkan sejak awal karir sebagai Dosen dan Peneliti di Fakultas Pertanian serta Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor, Perencana Kebijakan di BAPPENAS, Advokator Kebijakan Publik di *Brighten Institute*, serta Pengambil Kebijakan di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Intisari dari tulisan ini ialah bahwa kita masih meng-

hadapi masalah-masalah struktural, persoalan-persoalan kritikal yang kita hadapi saat ini, dalam bentuk kemiskinan, pengangguran, dan kesenjangan. Untuk memecahkan masalah struktural dibutuhkan kebijakan yang langsung menyentuh akar permasalahannya. Akar persoalan yang kita hadapi ialah kecil atau tiadanya aset atau akses masyarakat ke sumber-sumber ekonomi terutama tanah, terbatasnya akses ke sumber sosial serta ke sumber politik. Reforma agraria merupakan kebijakan mendasar yang secara langsung dapat membuka akses terhadap sumber-sumber itu.

Pada kesempatan ini saya menyampaikan penghargaan dan terimakasih kepada BPN-RI, Institut Pertanian Bogor, FEM-IPB, dan *Brighten Institute*, sebagai lembaga-lembaga yang merupakan wadah bagi saya untuk menimba pengetahuan dan pengalaman yang sangat berharga. Tidak lupa saya sampaikan terimakasih kepada Panitia Dies Natalis IPB ke-44 yang telah mengundang saya untuk menyampaikan Orasi Ilmiah. Secara pribadi saya juga berterimakasih kepada Prof. Dr. Ir. A. A. Mattjik sebagi Rektor IPB yang atas kepemimpinannya kerjasama antara IPB dan BPN-RI terselenggara dengan baik, kepada Dr. Ir. Yuswanda A. Temenggung, Ir. Gunawan Sasmita, MPA, Ir. Iwan Taruna Isa, MURP, dan Dr. Guna Negara, SH, MHum atas penyiapan beberapa bahan tulisan, serta kepada rekan-rekan di *Brighten Institute*, terutama Dr. Harianto, Dr. Hermanto Siregar, dan Dr. Endriatmo Soetarto, atas masukan-masukannya yang mendasar di segenap diskusi mengenai topik tulisan ini.

Akhir kata, semoga orasi dan tulisan ini membuka dan meningkatkan pemahaman serta keyakinan kita semua akan efektifitas reforma agraria untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Semoga Allah SWT memberkahi

niat, tekad, dan langkah kita semua untuk menjalankan reforma agraria guna peningkatan kesejahteraan generasi Indonesia saat kini maupun generasi Indonesia yang akan datang.

Bogor, 1 September 2007
Kepala BPN-RI

Joyo Winoto, Ph.D.



REFORMA AGRARIA DAN KEADILAN SOSIAL[1]

Joyo Winoto, Ph.D.

Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
Dosen Departemen Ilmu Ekonomi, FEM-IPB
Direktur Senior *Brighten Institute*

*"Program **Reforma Agraria** ... Inilah yang saya sebut sebagai prinsip **Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat** ... [yang] saya anggap **mutlak** untuk dilakukan."*
(Presiden RI, 31 Januari 2007)

Bismillaahirrohmaanirrohiim,
Assalamu'alaikum Warrohmatullahi Wabarokatuh
Selamat pagi, salam sejahtera bagi kita semua

Yang saya hormati, Ketua dan Anggota MWA-IPB
Yang saya hormati, Rektor IPB dan Seluruh Jajaran Pimpinan IPB
Yang saya hormati, Ketua dan Anggota Senat Guru Besar IPB
Yang saya hormati, Para Guru Besar, Dosen, Seluruh Unsur Civitas Academica, dan Hadirin sekalian

Adalah suatu kehormatan bagi saya —baik sebagai pribadi, sebagai dosen Departemen Ilmu Ekonomi IPB, sebagai Direktur Senior *Brighten Institute*, maupun sebagai Kepala BPN-RI—bisa berdiri di mimbar yang terhormat ini. Dan, saya merasa lebih terhormat lagi karena IPB mengundang saya untuk menyampaikan orasi ilmiah dengan topik yang sangat penting bagi negeri ini dan sangat menggugah pemikiran para akademisi, yaitu "Reforma Agraria dan Keadilan Sosial". Hal ini menunjukkan kejelian IPB dalam melihat realita yang dihadapi rakyat, bangsa dan negeri ini serta dalam mengambil fokus pemikiran untuk dikontribusikan. Reforma Agraria dan keadilan sosial adalah suatu hal yang mendasar bagi negeri ini, bagi masa depan negeri ini. Melalui gerak dan pemikiran bersama dalam menjalankan reforma agraria, IPB akan mampu mengukir kembali kontribusinya bagi negeri ini sebagaimana telah berhasil ditorehkan dalam sejarah sebelumnya melalui BIMAS.

Selanjutnya ijinkan saya, secara bertahap menyampaikan pemikiran-pemikiran tentang Reforma Agraria dan Keadilan Sosial. Tetapi sebelum itu, ijinkan saya atas nama keluarga besar BPN-RI, atas nama keluarga besar *Brighten Institute*, dan atas nama pribadi menyampaikan selamat merayakan hari lahir IPB yang ke-44 semoga kontribusi IPB semakin dirasakan kebaikannya oleh rakyat, bangsa dan negeri ini.

1. Keadilan Sosial sebagai Tujuan Mendasar

Ketika kita memerdekakan diri, tekad kita jelas. Kita bertekad untuk *"melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, men-*

cerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial." Itu adalah tekad besar. Dan kalau kita renungkan lebih dalam, ujung dari perjalanan kehidupan kita sebagai bangsa dan negara Indonesia adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Itulah amanat, itulah mandat, itulah cita-cita, itulah ujung perjalanan yang kita tuju.

Pertanyaannya kemudian: Sudah sampai di mana kita berjalan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia ini? Sudahkah kita mengkaji dan membangun strategi bersama untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia tersebut? Mari kita lihat apa yang sudah ada dan kita miliki saat ini.

Untuk bisa mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, kita harus terlebih dahulu memaknai kemerdekaan. Kemerdekaan sesungguhnya adalah proses pembebasan. Ketika kita canangkan kemerdekaan, ia barulah pembebasan dari penguasaan asing. Menurut Bung Karno, kemerdekaan merupakan jembatan emas untuk menuju pembebasan-pembebasan lainnya. Yang kita perlukan lebih jauh dari itu, yaitu: sebagai bangsa merdeka kita harus mampu membebaskan diri kita dari kebodohan dan kemiskinan, dari kedunguan dan ketidakadilan, dari ketergantungan, dari hegemoni pemikiran dan penguasaan, dari berbagai persoalan mendasar dan belenggu masa lalu. Proses-proses pembebasan ini adalah sekaligus proses rangsangan-rangsangan kreatif dan rangsangan-rangsangan inovatif dari bangsa kita untuk mewujudkan keadilan sosial tersebut.

2. Kemiskinan, Pengangguran, dan *Colonial Mode of Development*

Apakah proses-proses pembebasan sudah cukup jauh kita lalui? Apa persoalan-persoalan utama yang kita hadapi? Mari kita lihat terlebih dahulu persoalan kemiskinan. Data kemiskinan terakhir dari BPS menunjukkan bahwa jumlah orang miskin di Indonesia mencapai 37,17 juta jiwa atau 16,58 persen dari total populasi Indonesia. Di kawasan perkotaan, percepatan kemiskinan tersebut adalah 13,36 persen, sedangkan di kawasan perdesaan mencapai 21,90 persen. Ini menunjukkan bahwa kemiskinan paling banyak dialami penduduk pedesaan yang pada umumnya adalah petani. Dari total rakyat miskin di Indonesia, sekitar 66 persen berada di perdesaan dan sekitar 56 persen menggantungkan hidupnya dari pertanian. Dari seluruh penduduk miskin pedesaan ini ternyata sekitar 90 persen bekerja — bekerja keras tetapi tetap miskin. Hal ini terutama disebabkan oleh lemahnya akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik termasuk yang terutama adalah tanah. Dan, peluruhan kehidupan di perdesaan ternyata memiliki percepatan yang lebih tinggi daripada perkotaan. Hal ini menandakan pentingnya kita menata kembali kehidupan di pedesaan, dalam konteks keadilan spasial.

Selanjutnya, UUD 1945 pasal 27 ayat 2 mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pekerjaan yang layak untuk kehidupannya. Berkenaan dengan hal ini, bagaimana keadaan kita sekarang? Pengangguran di Indonesia relatif tinggi. Angka pengangguran terbuka mencapai 11,10 juta jiwa (10,45 persen dari total angkatan kerja), yang tersebar di perdesaan sejumlah 5,28 juta jiwa (8,44 persen dari jumlah angkatan

kerja di perdesaan) dan di perkotaan 5,82 juta jiwa (13,32 persen dari jumlah angkatan kerja di perkotaan). Sedangkan angka setengah pengangguran di Indonesia mencapai 29,92 juta jiwa (28,16 persen); paling banyak terdapat di perdesaan yaitu 23,00 juta jiwa (36,76 persen) dan di perkotaan 6,92 juta jiwa (15,83 persen). Lemahnya kesempatan di pedesaan mendorong angkatan kerja mengalir ke perkotaan yang ternyata juga belum mampu menyerap angkatan kerja yang ada.

Kedua masalah tersebut di atas adalah cerminan dari persoalan-persoalan struktural yang kita hadapi. Mari kita lihat sekarang dengan perspektif yang lebih jauh. Bagaimana kemiskinan dan masalah ketenagakerjaan ini sepertinya demikian rumit untuk bisa kita pecahkan? Persoalan-persoalan struktural ini lahir dari akumulasi persoalan sebelum kemerdekaan dan sejak kemerdekaan. Adalah wajar bila persoalan keadilan sosial itu tidak terwujud pada saat Indonesia di bawah penjajahan. Tetapi ketika kita telah merdeka, adalah wajar kemudian kita berharap bahwa keadilan sosial di negeri merdeka ini membaik. Tetapi, data di atas menunjukkan bahwa kita masih harus berjuang keras untuk mewujudkannya. Perjuangan ini harus kita mulai terlebih dahulu secara konsepsional dengan melepaskan diri kita, nilai-nilai pemikiran, dan praksis — dari *colonial mode of development*, yaitu kerangka pemikiran pembangunan yang kolonialistik, eksploitatif, tidak membebaskan, *myopic*, dan berperspektif jangka pendek. Dan setelah itu, kita juga harus membebaskan diri kita dari perspektif penanganan masalah berbasis simptomatik, kita harus akhiri *end pipe policies* atau kebijakan ujung pipa.

Dengan *colonial mode of development*, kita tidak akan mampu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan *end pipe policies* kita tidak akan mampu meng-

atasi persoalan struktural yang ada. Akibatnya, selain masalah kemiskinan dan pengangguran yang demikian persisten, kesenjangan sosial-ekonomi menjadi melebar. Ini adalah persoalan keadilan sosial. Distribusi pendapatan Indonesia belum tersebar secara merata. Indeks Gini mengalami peningkatan dari 0,308 (tahun 1999) menjadi 0,329 (2002) dan menurut data terakhir dari BPS 0,363 (2005). Indeks Gini tersebut dihitung dengan pendekatan pengeluaran; bila dihitung dengan pendekatan kepemilikan aset, tentu lebih besar. Dan hal ini menandakan adanya kesenjangan yang lebih lebar. Lebarnya kesenjangan pendapatan juga terjadi antara petani dan non-petani. Dengan tenaga kerja sebanyak 44 persen dari total tenaga kerja, Produk Domestik Bruto (PDB) sektor pertanian-yang merupakan proksi dari pendapatan petani-hanya 13 persen dari PDB total. Pada tahun yang sama (2006), sektor industri dengan tenagakerja 12 persen dari total tenagakerja memiliki PDB sejumlah 28 persen dari PDB total. Pada sektor tersebut percepatan kemiskinan mencapai 56,07 persen, jauh melebihi yang terjadi di sektor industri yakni 6,77 persen. Banyaknya kemiskinan di sektor pertanian berkaitan dengan penguasaan tanah yang timpang. Data terakhir menunjukkan bahwa petani gurem (penguasaan tanah kurang dari 0,5 hektar) mencapai 56,5 persen dari total jumlah petani.

3. Akhir dari *End Pipe Policies*: Langkah ke Arah Kebijakan untuk Memecahkan Persoalan Mendasar

Kalau kita mau mengatasi persoalan-persoalan struktural sebagaimana telah dijelaskan di atas, *end pipe policies*, yakni kebijakan yang terjebak hanya mengatasi *symptom* dari permasa-

lahan namun gagal mengidentifikasikan dan memecahkan akar persoalan, tidak akan mampu mengatasi persoalan. Bahkan, akar masalah yang tidak terpecahkan akan melahirkan berbagai persoalan-persoalan baru ikutannya. Oleh karena itu, dibutuhkan kebijakan-kebijakan yang memang langsung mengatasi persoalan-persoalan struktural ini. Namun demikian, tetap harus diingat bahwa dalam mengatasi persoalan struktural kita tetap harus taat asas pada konstitusi, harus taat asas kepada ideologi yang kita anut.

Kita mengenal apa yang disebut sebagai *structural adjustment program* (SAP).[2] Telah lama dikampanyekan bahwa SAP merupakan pendekatan kebijakan yang dapat menyelesaikan persoalan struktural di tanah air. Tetapi pertanyaannya kemudian adalah: apakah SAP itu taat asas dengan konstitusi dan taat asas dengan ideologi negara, Pancasila? Kalaupun SAP tidak bersifat generik dan cukup efektif mengatasi "persoalan mendasar" tetapi ahistoris dan tidak taat asas pada ideologi dan konstitusi kita, apakah kebijakan semacam ini layak dijalankan? Tentu, kita harus kritis terhadap hal ini. Sebagai ilustrasi, untuk mengatasi "persoalan mendasar" lambatnya pertumbuhan ekonomi, SAP cenderung akan berupaya memaksimalkan investasi, terutama investasi asing—baik dalam bentuk *portfolio investment* di pasar modal maupun dalam bentuk *foreign direct investment*. Fokus ini umumnya tanpa memperhatikan bagaimana dampaknya terhadap kesenjangan dan rasa keadilan. Mungkin SAP menyebabkan pertumbuhan ekonomi menjadi lebih tinggi; namun, melahirkan senjangnya distribusi pendapatan serta melahirkan ketidakadilan baru bagi rakyat. Dan, hal ini tentunya tidak sejalan dengan mandat yang tertuang dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

Saya telah kemukakan bahwa kita tidak bisa lagi mengatasi persoalan-persoalan struktural menggunakan *colonial mode of development* dan *end pipe policies*. Oleh karena itu, yang kita butuhkan adalah kebijakan atau program yang dengannya akar persoalan utama diselesaikan; hulu persoalan diatasi, dan kerak-karat sepanjang pipa dibersihkan. Hanya dengan *empowering mode of development*, serta kebijakan dan program pembangunan yang langsung mengatasi persoalan dasar, masalah-masalah struktural yang dihadapi negeri ini dapat diatasi.

Kita ambil sebagai contoh, kemiskinan. Kajian-kajian di seluruh dunia, baik di negara-negara Asia, Afrika maupun Amerika Latin, mengkonfirmasi bahwa rakyat miskin hampir tidak pernah berbicara mengenai pendapatan. Pendapatan menjadi variabel yang *irrelevant* karena seberapa pun "besarnya" pendapatan yang diperoleh, tetap tidak mencukupi untuk bisa memberikan kehidupan yang layak. Rakyat miskin itu, dengan apa pun bahasa dan ungkapan kata yang mereka gunakan, hampir selalu bicara mengenai aset apa yang bisa dikelola dan bagaimana dia bisa menggarap aset itu untuk sandaran kehidupannya, untuk meningkatkan kehidupan keluarganya. Rakyat miskin juga hampir selalu berbicara kesempatan atau akses apa yang mereka bisa dapatkan agar bisa meningkatkan derajad dan kualitas kehidupannya. Jadi ketika kita berbicara tentang kemiskinan, mau tidak mau kita harus berbicara mengenai aset dan akses rakyat miskin pada sumber-sumber kehidupan — yaitu, sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik.

Berbicara mengenai aset dan akses bagi rakyat miskin berarti kita berbicara mengenai hak dasar. Secara akademik, hak dasar rakyat bisa dibagi dua. Pertama, yang disebut sebagi *given rights* yaitu hak-hak yang bisa lahir dari keharusan konstitusi,

Undang-undang, peraturan, norma, budaya, atau lainnya. Kedua, yang disebut *exercised rights* yaitu hak-hak yang perwujudannya harus diperjuangkan. Karena kita menghadapi persoalan struktural, yang given rights itu pun ternyata masih harus diperjuangkan, apalagi *the exercised rights*. Karena itu, kita harus wujudkan langkah yang harus kita tempuh pertama adalah *given rights* melalui proses dan kebijakan pembangunan yang tepat. Paralel dengan itu, *exercised rights* dikembangkan sebagai bagian penting dari komponen negara modern. Dalam pengertian ini, konsepsi Amartya Sen menemukan bentuknya, yaitu bahwa pembangunan sebagai proses pembebasan. Proses pembebasan ini dilakukan dengan memberikan hak-hak rakyat melalui pengembangan akses rakyat —masyarakat— pada sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik.

Rakyat harus punya akses untuk membebaskan dirinya tentu melalui proses pembangunan — dari kebodohan, ketertinggalan, ketertindasan, sempitnya ruang gerak kehidupan, ketergantungan, rasa takut. Dan, untuk ini rakyat harus punya aset yang dapat dikelola dan punya akses untuk memberdayakan asetnya. Petani harus punya tanah dan punya akses pada modal, teknologi, pasar, manajemen dan seterusnya. Petani harus punya alat-alat produksi, punya kapasitas dan kemampuan untuk menyuarakan kepentingannya. Punya akses untuk melahirkan inovasi-inovasi sosial yang menjadi prasyarat lahirnya perubahan sosial di pedesaan. Dalam kerangka itulah, reforma agraria menjadi bagian penting yang harus dijalankan. Reforma agraria merupakan strategi dasar negara-negara untuk membangun struktur politik, ekonomi, dan sosial yang berkeadilan. Bagaimana kita, sebagai bangsa, memandang dan memaknai reforma agraria ini?

Indonesia mulai menjalankan *land reform* tahun 1961, bersamaan dengan Taiwan memulai program reforma agrarianya. Taiwan berhasil dan terus melanjutkan strategi ini dalam pembangunannya, namun Indonesia berhenti pada pertengahan tahun enam puluhan. Dampaknya, empat dekade kemudian timbul persoalan ketidak-merataan distribusi penggunaan tanah pertanian di Indonesia yang disertai dengan serangkaian masalah struktural.[3] Tanpa adanya reforma agraria, persoalan keadilan sosial tampaknya sulit sekali untuk diatasi dan masih menjadi bagian penting yang harus diperjuangkan dalam proses pembangunan kita. Syukurlah kesadaran baru atas pentingnya mewujudkan keadilan sosial melalui reforma agraria tumbuh dan berkembang kembali di masyarakat kita serta di berbagai negara lain.

Bagaimana reforma agraria bisa mengatasi masalah itu? Bagaimana perspektif reforma agraria di negara-negara yang telah menjalankan, dan bagaimana kita akan menjalankannya? Negara-negara yang pada saat ini mempunyai struktur sosial, ekonomi dan politik yang lebih baik, seperti Jepang, Taiwan, Cina serta beberapa negara lain adalah negara telah mengalami, menjalankan, atau sedang merevitalisasi program reforma agrarianya. Sebelum memaparkan jawaban terhadap pertanyaan tersebut, akan terlebih dahulu saya paparkan peran sentral tanah bagi kita dan bagaimana reforma agraria akan kita jalankan.

4. Tanah, Kebangsaan, dan Pembangunan

4.1. Tanah sebagai identitas kebangsaan dan kenegaraan Indonesia (*cross border identity*)

Tanah air Indonesia —yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa—menyatukan seluruh rakyat Indonesia menjadi bangsa Indonesia. Bagi bangsa Indonesia, hubungan dengan tanah air Indonesia bersifat abadi. Selama bangsa Indonesia ada, ada pula tanah air Indonesia. Tidak ada suatu kekuasaan dan kekuatan —selain Tuhan Yang Maha Esa— yang dapat memutus hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah air Indonesia.

Tanah —yang merupakan kekayaan Nasional—dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh seluruh bangsa Indonesia, merupakan hak dari bangsa Indonesia. Tanah-untuk menjamin keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara-tidak semata menjadi hak pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata menjadi hak rakyat dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja, tapi merupakan hak seluruh rakyat Indonesia.

Bagi rakyat Indonesia hubungan dengan tanah merupakan hal yang sangat mendasar dan asasi. Hubungan ini sangat menentukan kesejahteraan, kemakmuran, keadilan, keberlanjutan dan harmoni bagi bangsa dan Negara Indonesia. Jika hubungan ini tidak tersusun dengan baik, akan lahir kemiskinan bagi sebagian terbesar rakyat Indonesia, ketidakadilan, peluruhan serta sengketa dan konflik yang berkepanjangan yang bisa bersifat struktural. Hubungan yang mendasar dan asasi tersebut dijamin dan dilindungi keberadaannya oleh Konstitusi.[4]

4.2. Tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat

Sejalan dengan UUD 1945 yang menunjukkan suatu perjalanan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia, sebagaimana yang tertuang dalam alinia ke-4 Pembukaan UUD 1945, bahwa ujung dari cita-cita negara adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. UUD 1945[5] memberikan dasar bagi lahirnya kewenangan negara yang disebut dengan hak menguasai negara.[6] Hak negara dimaksud berisi kewenangan: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, dan (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Ketiga kewenangan dimaksud, merupakan landasan untuk mewujudkan cita-cita mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Republik Indonesia.[7]

Negara mempunyai kekuasaan atas seluruh bumi, air dan ruang angkasa. Negara dapat memberikan tanah yang belum dipunyai sesuatu hak kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukannya. Atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah.[8]

4.3. Tanah untuk keadilan sosial

Negara menggariskan nilai-nilai dalam upaya menata struktur keagrariaan nasional yang berkeadilan: (a) semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, (b) penguasaan dan pemilikan tanah

yang melampaui batas tidak diperkenankan, (c) tanah harus dikerjakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya dan mencegah cara-cara pemerasan, (d) usaha dalam bidang agraria tidak boleh bersifat monopoli, (e) menjamin kepentingan golongan ekonomi lemah, dan (f) untuk kepentingan bersama.[9]

Tidak dapat dibenarkan, bila pemegang hak atas tanah mempergunakan atau tidak mempergunakan tanahnya untuk kepentingan pribadinya semata. Apalagi jika merugikan kepentingan umum. Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus sesuai dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi pemegang hak, masyarakat dan Negara. Ini tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan terabaikan oleh kepentingan umum. Kepentingan umum dan kepentingan perseorangan harus seimbang, sehingga tercapai kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan seluruh rakyat.

Guna mencegah tertumpuknya penguasaan dan pemilikan tanah di tangan segelintir orang, maka penguasaan dan pemilikan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena merugikan kepentingan umum. Untuk itu, ditetapkan batas minimum dan maksimum luas tanah yang dapat dimiliki oleh seseorang sehingga dapat memperoleh penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum akan diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian dan selanjutnya tanah tersebut akan dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya.

Orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Lebih jauh, usaha dalam bidang agraria tidak boleh

bersifat monopoli, harus dapat menjamin kepentingan golongan ekonomi lemah, dan untuk kepentingan bersama.

4.4. Tanah adalah kehidupan

Pancasila, UUD 45 dan UUPA menuntut agar politik, arah dan kebijakan pertanahan memberikan kontribusi nyata dalam proses mewujudkan keadilan sosial dan sebesar-besar kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai-nilai luhur ini mensyaratkan dipenuhinya hak rakyat untuk dapat mengakses berbagai sumber kemakmuran, utamanya tanah. Terbukanya akses rakyat kepada tanah dan kuatnya hak rakyat atas tanah, memberikan kesempatan rakyat untuk memperbaiki sendiri kesejahteraan sosial-ekonominya-hak-hak dasarnya terpenuhi, martabat sosialnya meningkat, rasa keadilannya tercukupi-harmoni sosial tercipta. Kesemuanya ini akan menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan politik, arah dan kebijakan pertanahan didasarkan pada **empat prinsip**: (1) pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, (2) pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah, (3) pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat—tanah, dan (4) pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menciptakan tatanan kehidupan bersama

secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.

Berlandaskan empat prinsip pengelolaan pertanahan tersebut, Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional R.I. telah merumuskan 11 Agenda Prioritas,[10] antara lain, mengembangkan dan memperbaharui politik, hukum dan kebijakan pertanahan. Semua ini dibingkai dalam sebuah kebijakan yaitu Reforma Agraria.

5. Reforma Agraria sebagai Kebijakan Pembangunan yang Mendasar

5.1. Reforma agraria (RA): strategi dasar pembangunan

Di berbagai belahan dunia, reforma agraria merupakan jawaban yang muncul terhadap masalah ketimpangan struktur agraria, kemiskinan dan ketahanan pangan, dan pembangunan wilayah. Berbagai negara, secara beragam mengimplementasikan reforma agraria sesuai dengan struktur dan sistem sosial, politik dan ekonomi yang dianut masing-masing. Terdapat kesamaan pandang dalam meletakkan konsep dasar pembaruannya: *keadilan* dan *kesejahteraan rakyat*.

Reforma agraria sebagai strategi dasar pembangunan telah ditempuh oleh hampir semua negara yang mempunyai struktur politik, ekonomi, dan sosial yang baik. Pada penghujung abad yang lalu, reforma agraria telah menjadi bagian penting strategi negara-negara di dunia[11] untuk menata struktur politik, ekonomi, dan sosialnya dalam memasuki abad sekarang ini.

Negara-negara Amerika Latin —seperti Venezuela, Brazil, Uruguay, El Salvador, Bolivia sebagai contoh—dan demikian juga negara-negara Asia —seperti Vietnam, Thailand, Filipina, India—telah menjadikan reforma agraria sebagai strategi dasar pembangunannya. Demikian juga Taiwan —yang berhasil dalam melaksanakan reforma agraria—masih terus melanjutkan strategi ini dalam proses pembangunannya.[12]

Pengalaman pelaksanaan reforma agraria di berbagai negara, menunjukkan bahwa hampir tidak ada perbedaan pendapat mengenai reforma agraria sebagai strategi dasar pembangunan, perdebatan akan muncul pada tataran implementasi model apa yang akan diterap oleh suatu negara. Memetik pengalaman dari berbagai negara, reforma agraria secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi empat kategori: (1) *radical land reform*, tanah milik tuan tanah yang luas diambil alih oleh pemerintah tanpa ganti kerugian, dan selanjutnya dibagikan kepada petani tidak bertanah, (2) *land restitution*, tanah-tanah perkebunan luas yang berasal dari tanah-tanah masyarakat diambil alih oleh pemerintah, kemudian tanah tersebut dikembalikan kepada pemilik asal dengan kompensasi, (3) *land colonization*, pembukaan dan pengembangan daerah-daerah baru, kemudian penduduk dari daerah yang padat penduduknya dipindahkan ke daerah baru tersebut, dan dibagikan tanah dengan luasan tertentu, dan (4) *market based land reform (market assisted land reform)*, *land reform* yang dilaksanakan berdasarkan atau dengan bantuan mekanisme pasar yang bisa berlangsung bila tanah-tanah diberikan hak (*land titling*) agar *security in tenureships* bekerja untuk mendorong pasar finansial di pedesaan. Model-model ini umumnya tidak bisa memenuhi prinsip *land reform* untuk melakukan penataan penguasaan dan pemilikan tanah yang adil.

5.2. RA: upaya bersama bangsa mewujudkan keadilan sosial

Cita-cita reforma agraria yang digagas oleh para pendiri bangsa sejak tahun 1946 untuk menata struktur keagrariaan nasional dari yang feodalistik dan kolonialistik —yang dicirikan oleh adanya sistem pertuanan dan konsentrasi aset keagrariaan pada sekelompok kecil masyarakat—menjadi struktur keagrariaan yang berkeadilan sosial, secara resmi dicanangkan oleh Presiden Sukarno pada tanggal 1 Januari 1961. Pencanangan reforma agraria (yang saat itu disebut sebagai *land reform*) —bersamaan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (yang merupakan UU pelaksana UUPA)—pada saat Pencangkulan Pertama Kali Pembangunan Semesta Nasional yang merupakan pencanangan pembangunan semesta nasional. Dengan demikian reforma agraria diposisikan sebagai bagian dari strategi dasar dari pembangunan.

Dalam perjalanannya, reforma agraria yang dilaksanakan tahun 1961 terhenti pada tahap awal pelaksanaannya di pertengahan tahun sembilan belas enampuluhan. Kenyataan ini menjadikan persoalan-persoalan keadilan sosial masih menjadi bagian penting yang harus diperjuangkan dalam proses pembangunan Indonesia.

Kesadaran akan pentingnya menata kembali kehidupan bersama yang berkeadilan sosial melalui reforma agraria mencapai puncaknya dengan diterbitkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang mengharuskan dilakukannya pembaruan agraria atau reforma agraria. Kemudian, MPR RI mengingatkan kembali per-

lunya pelaksanaan reforma agraria ini dengan dilahirkannya Keputusan MPR Nomor 5 Tahun 2003. Hal ini dimaknai sebagai bentuk konsensus sosial dan konsensus politik baru dalam mewujudkan keadilan sosial, konsensus baru yang taat azas dan taat konstitusi.

Bila dicermati secara seksama, jiwa dan isi TAP MPR tersebut di atas sangat konsisten dengan Pembukaan UUD 1945 dan Batang Tubuh UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3), Pasal 27 ayat (2), dan Pasal 28. Lebih lanjut, isi TAP MPR tersebut juga sejalan dan konsisten dengan jiwa dan isi Undang-undang Pokok Agraria, undang-undang yang dilahirkan oleh para pendiri bangsa melalui proses perumusan yang memakan waktu sekitar 14 tahun (1946-1960). Undang-undang Pokok Agraria inilah yang menjadi payung hukum dan dasar dari pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia.

Sebagai tindak lanjut konsensus sosial dan konsensus politik sebagaimana dijelaskan diatas, reforma agraria dituangkan dalam BAB IV.1.5 Mewujudkan Pembangunan yang Lebih Merata dan Berkeadilan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 : "... menerapkan sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif serta melaksanakan penegakan hukum terhadap hak atas tanah dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan demokrasi ..., perlu dilakukan penyempurnaan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui ... *land reform*."

5.3. RA: jawaban terhadap masalah dan tantangan kekinian

Di samping lahirnya konsensus politik dan sosial yang baru serta

peneguhan pelaksanaan mandat konstitusi dan undang-undang, reforma agraria saat ini semakin penting untuk dilaksanakan mengingat kenyataan-kenyataan berikut. Sebagai bangsa, sebagaimana telah diuraikan di atas, saat ini kita masih menghadapi persoalan-persoalan struktural yang mewujud dalam bentuk: (a) tingginya tingkat pengangguran, (b) besarnya kemiskinan, (c) tingginya konsentrasi aset agraria pada sebagian kecil masyarakat, (d) tingginya sengketa dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia,[14] (e) rentannya ketahanan pangan dan ketahanan enerji rumah tangga dari sebagian besar masyarakat kita, (f) semakin menurunnya kualitas lingkungan hidup, dan (g) lemahnya akses sebagian terbesar masyarakat terhadap hak-hak dasar rakyat termasuk terhadap sumber-sumber ekonomi keluarga.

Untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut, reforma agraria ditujukan untuk: (1) menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil, (2) mengurangi kemiskinan, (3) menciptakan lapangan kerja, (4) memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah, (5) mengurangi sengketa dan konflik pertanahan, (6) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, serta (7) meningkatkan ketahanan pangan rakyat Indonesia dan ketahanan enerji nasional.

Apabila dicermati, keseluruhan tujuan reforma agraria di atas bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat dan penyelesaian berbagai permasalahan bangsa. Namun demikian, dalam pelaksanaannya tidak tertutup kemungkinan dapat menimbulkan potensi sengketa dan masalah baru yang tidak kita inginkan bersama. Kemungkinan potensi sengketa dimaksud bisa lahir akibat kekurangpahaman kita bersama terhadap pelaksanaan reforma agraria yang strategis ini. Untuk itu penya-

maan persepsi, kesatuan gerak dan langkah semua pihak menjadi sangat penting.

5.4. RA: mengatasi persoalan struktural bangsa

Persoalan-persoalan struktural yang menghambat perwujudan keadilan sosial tersebut, seperti telah dikemukakan di depan, tidak akan pernah memadai bila diatasi dengan pendekatan yang bersifat *end pipe policies*. Proses pembangunan yang masih banyak dipengaruhi oleh *colonial mode of development*, maupun proses-proses pembangunan yang tidak senantiasa taat azas pada tujuan dan cita-cita Indonesia merdeka harus segera ditinggalkan. Proses pembangunan yang dibutuhkan ialah yang secara mendasar mampu mengatasi persoalan struktural. Di era transisi demokrasi ini, rakyat Indonesia memiliki caranya sendiri untuk menggulirkan roda pembangunan.

Reforma agraria sebagai strategi dan langkah pembangunan telah terbukti dalam sejarah dan dalam pengalaman negara-negara lain, sebagaimana telah diuraikan di atas. Mengapa reforma agraria mampu mengatasi persoalan-persoalan struktural dan dapat kita jalankan sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi, dan politik kita? Tidak lain karena reforma agraria —baik sebagai konsepsi, strategi, maupun langkah pembangunan— bergerak langsung untuk mengatasi pokok persoalannya dengan menggunakan mandat negara, yang merupakan mandat publik, dan sepenuhnya untuk kepentingan rakyat.

Untuk saat ini, dapat saya pahami, reforma agraria diartikan secara beragam oleh beragam orang, profesi, atau kelompok. Di kalangan akademisi, di kalangan pegiat reforma agraria, maupun di kalangan pemerintah, reforma agraria tidak jarang dipahami secara berbeda-beda. Tetapi, dari semua ragam pema-

haman ini, ada benang merah yang dapat menghubungkan semuanya, yaitu bahwa reforma agraria dimaknai sebagai penataan atas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) atau sumber-sumber agraria menuju suatu struktur P4T yang berkeadilan dengan langsung mengatasi pokok persoalannya. Apabila makna ini didekomposisi, terdapat lima komponen mendasar di dalamnya, yaitu : (a) restrukturisasi penguasaan asset tanah ke arah penciptaan struktur sosial-ekonomi dan politik yang lebih berkeadilan (*equity*), (b) sumber peningkatan kesejahteraan yang berbasis keagrariaan (*welfare*), (c) penggunaan/pemanfaatan tanah dan faktor-faktor produksi lainnya secara optimal (*efficiency*), (d) keberlanjutan (*sustainability*), dan (e) penyelesaian sengketa tanah (*harmony*).

Penataan tersebut tentu membutuhkan kekuatan dan mandat negara untuk memastikan bahwa rakyat harus memiliki sumber-sumber ekonomi dan memiliki akses sosial dan politik bagi kehidupannya. Dalam kerangka mandat inilah diperlukan pula adanya distribusi/redistribusi aset-aset yang dimiliki negara untuk rakyat yang tidak memiliki aset atau yang asetnya tidak memadai untuk menopang kehidupan rumah tangganya, termasuk di dalamnya tanah dan aspek-aspek agraria lainnya. Distribusi/redistribusi aset ini harus pula disertai dengan pengembangan akses masyarakat terhadap berbagai hal yang memungkinkan rakyat memanfaatkan asetnya secara baik.[15] Di antaranya adalah akses untuk bisa berpartisipasi secara bermakna dalam kehidupan sosial dan politik serta akses terhadap modal, teknologi, manajemen, pendampingan/pembinaan, peningkatan kapasitas dan kemampuan, pasar input dan pasar *output*, atau lainnya yang dibutuhkan untuk berkembang.

Perlu dicermati bahwa meskipun pendistribusian tanah

kepada masyarakat yang berhak merupakan salah satu komponen kegiatan penting dalam program ini, namun reforma agraria tidaklah sama maknanya dengan program pendistribusian atau pembagian tanah semata. Justru, esensi yang perlu terus dijaga adalah bagaimana agar masyarakat penerima manfaat dapat mengoptimalkan pengelolaan aset tanahnya secara berkesinambungan guna meningkatkan kualitas hidup dan penghidupannya, yang pada gilirannya berdampak pada pertumbuhan perekonomian wilayahnya. Sehingga, secara keseluruhan akan sejalan dengan tujuan reforma agraria. Pembukaan akses perlu direncanakan, diselenggarakan dan dikendalikan secara cermat baik dalam konteks penyediaan dukungan-dukungan teknis dan managerial maupun dalam pembinaan lanjutan lainnya serta ketentuan-ketentuan hukumnya. Pembukaan akses ini merupakan komponen kegiatan yang bersifat multi-sektoral, oleh karena itu koordinasi intensif dan kontributif dari segenap komponen yang terkait dalam kegiatan ini merupakan suatu keharusan. Atas dasar hal tersebut, untuk mempermudah pemahaman, reforma agraria dapat kita definisikan sebagai ***land reform plus***. Artinya reforma agraria adalah *land reform* di dalam kerangka mandat konstitusi, politik, dan undang-undang untuk mewujudkan keadilan dalam P4T ditambah dengan *access reform*. Atau, secara mudah dirumuskan sebagai berikut:

Reforma Agraria = Land Reform + Access Reform

Di dalam kerangka inilah, Presiden Republik Indonesia, Bapak Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono, melalui Pidato Awal Tahun yang dilakukan pada tanggal 31 Januari 2007 memutuskan bahwa mulai tahun 2007 ini secara bertahap reforma agra-

ria dilaksanakan dengan prinsip dasar: tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat.

5.5. RA: persiapan dan perencanaan

Reforma agraria merupakan agenda besar bangsa yang membutuhkan persiapan dan perencanaan yang matang dan cermat guna memastikan tercapainya tujuan. Untuk memastikan bahwa reforma agraria tersebut berjalan secara baik, Pemerintah merencanakan akan mengalokasikan 9,25 juta hektar tanah yang berasal dari berbagai sumber, termasuk di dalamnya tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang tetapi masih belum *diredistribusikan*, tanah-tanah negara yang haknya telah berakhir, tanah-tanah negara yang pemanfaatan dan penggunaannya tidak sesuai dengan surat keputusan pemberian haknya, tanah-tanah yang secara fisik dan secara hukum telantar, tanah bekas kawasan kehutanan, dan jenis-jenis tanah lainnya yang telah diatur oleh undang-undang.

Sering dipertanyakan oleh berbagai pihak, siapa penerima manfaat reforma agraria? Penerima manfaat reforma agraria adalah rakyat miskin. Semua tanah yang dialokasikan untuk reforma agraria pada prinsipnya untuk rakyat miskin. Kriteria miskin disusun secara hati-hati dan mendalam, dengan mempertimbangkan berbagai standar kemiskinan. Penyusunan kriteria penerima manfaat berdasarkan pendekatan hak-hak dasar rakyat (*basic rights approach*), yang merupakan hak yang universal dan dijamin oleh konstitusi. Kemudian diperoleh 3 (tiga) variabel pokok dalam menetapkan kriteria: kependudukan, sosial-ekonomi, dan penguasaan tanah. Dari ketiga variabel ini akan ditetapkan kriteria umum, kriteria khusus dan urutan prio-

ritas. Proses seleksi penerima manfaat dapat dilihat pada Gambar 1.

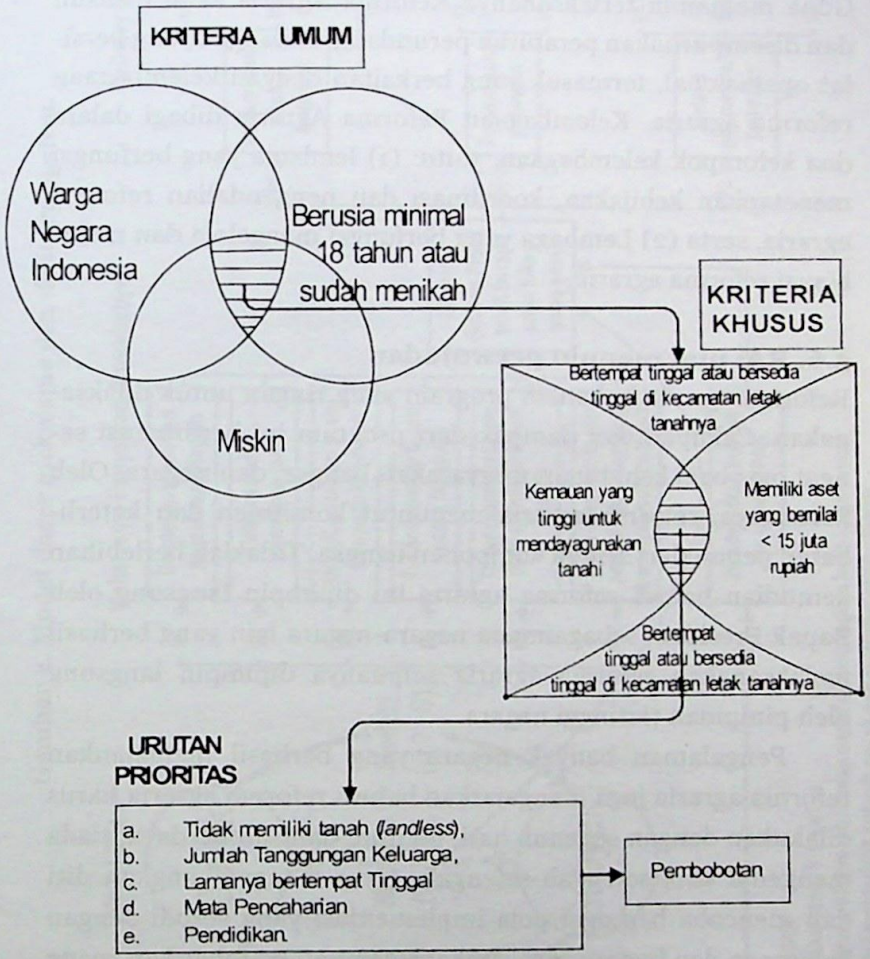
Pertanyaan selanjutnya, bagaimana mekanisme dan *delivery system* reforma agraria? Data menunjukkan bahwa kantong-kantong kemiskinan berada terutama berada di hampir semua provinsi di Pulau Jawa, kemudian provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Sulawesi Selatan. Sedangkan tanah yang dialokasikan sebagian besar tersedia di luar provinsi tersebut. Dengan perkataan lain, penerima manfaat (subyek) reforma agraria tidak berada dalam satu lokasi dengan tanah yang tersedia (obyek). Namun terdapat pula keadaan dimana penerima manfaat berada pada lokasi yang sama dengan tanah yang tersedia. Keterpisahan antara penerima manfaat dengan tanah yang dialokasikan memerlukan desain sosial dan ekonomi, sehingga penerima manfaat dan tanahnya berada pada lokasi yang sama. Dari pendalaman diperoleh 3 (tiga) model dasar mekanisme dan *delivery system* sebagai berikut:

(1) Mendekatkan Obyek ke Tempat Subyek.
Dalam model ini, tanah dari daerah yang surplus tanah atau tidak padat penduduknya didekatkan ke daerah yang minus tanah, padat penduduknya dan dekat dengan penerima manfaat.

(2) Mendekatkan Subyek ke Tempat Letak Obyek.
Dalam model ini calon penerima manfaat (subjek) berpindah secara sukarela (*voluntary*) ke lokasi tanah yang tersedia.

(3) Subyek dan Obyek di Satu Lokasi yang Sama.
Model ini untuk keadaan di mana subyek dan obyek berada di lokasi yang sama. Secara skematis, ketiga

Gambar 1. Alur Seleksi Calon Penerima Manfaat.



model dasar *delivery system* obyek Reforma Agraria tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.

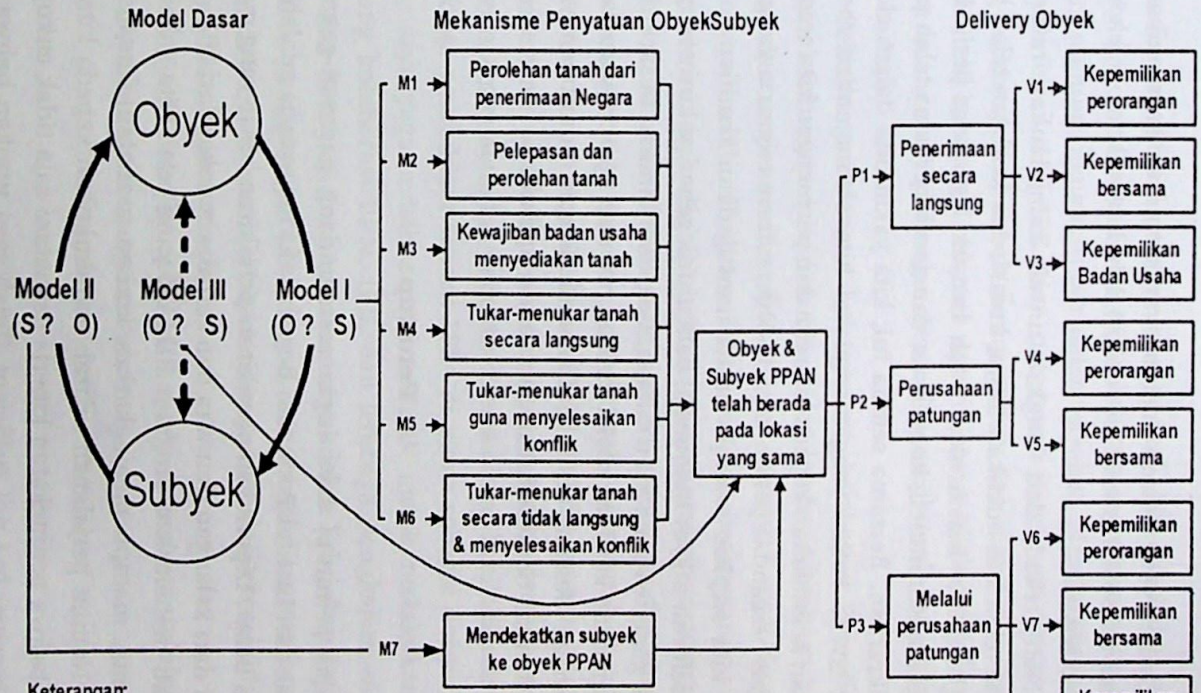
Guna menjamin terlaksananya Reforma Agraria akan disusun dan disempurnakan peraturan perundang-undangan yang bersifat operasional, termasuk yang berkaitan dengan kelembagaan reforma agraria. Kelembagaan Reforma Agraria dibagi dalam dua kelompok kelembagaan, yaitu: (1) lembaga yang berfungsi menetapkan kebijakan, koordinasi dan pengendalian reforma agraria, serta (2) Lembaga yang berfungsi mengelola dan membiayai reforma agraria.

5.6. RA: niat menuju perwujudan

Reforma agraria bukanlah program yang ringan untuk dilaksanakan. Cakupan dan dampak dari program ini berdimensi sangat luas bagi kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Oleh karenanya, reforma agraria menuntut komitmen dan keterlibatan penuh dari semua komponen bangsa. Tidaklah berlebihan kemudian bahwa reforma agraria ini dipimpin langsung oleh Bapak Presiden, sebagaimana negara-negara lain yang berhasil melaksanakan reforma agraria semuanya dipimpin langsung oleh pimpinan tertinggi negara.

Pengalaman banyak negara yang berhasil menjalankan reforma agraria juga mengajarkan bahwa reforma agraria harus dilakukan dengan sepenuh hati, pikiran, dan sumberdaya; tiada mengenal kata setengah-setengah; terus mengembangkan diri dan mencoba berbagai pola implementasi yang sesuai dengan kebiasaan dan budaya masyarakat setempat; memberikan ruang gerak bagi terjadinya perubahan sosial (*social change*) yang taat azas terhadap konstitusi dan budaya bangsa; serta memberikan

Gambar 2. Model dasar meknisme dan *delivery system*.



Keterangan:

- M = mekanisme, V = varian
- Mekanisme, sistem dan varian dapat dikembangkan lebih lanjut sesuai dengan karakteristik subyek, obyek dan masing-masing wilayah
- Perusahaan patungan: Pemerintah/Pemda, penerima manfaat, badan usaha

ruang gerak yang leluasa bagi masyarakat untuk mengembangkan inovasi sosial (*social inovation*) di bidang teknologi, ekonomi, dan sosial.

Niat, tekad, dan langkah untuk menjalankan reforma agraria telah kita bulatkan. Daya, kreasi, dan keuletan telah kita tuangkan, dan masih akan lebih banyak lagi yang perlu kita tuangkan. Komitmen, konsensus, dan gerak bersama telah pula kita ikrarkan. Bersama semua ini, kita yakin ada dalam ridha Allah SWT, Tuhan yang menguasai kita semua, akan memberikan kemudahan kepada cita-cita dan perjuangan kita semua. Dengan bersandar penuh kepada-Nya, reforma agraria yang tengah kita siapkan mampu untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, baik untuk generasi kini maupun untuk generasi yang akan datang. Gagasan dan niat besar untuk mewujudkan keadilan sosial melalui reforma agraria akan dapat dijalankan dengan kesungguhan dan dengan komitmen yang utuh dan tak berkesudahan dari seluruh pihak.

6. Penutup

Sebagai penutup, saya ingin mengundang gagasan-gagasan bernas dari Institut Pertanian Bogor. Reforma agraria adalah gagasan besar. Diperlukan pemikiran-pemikiran besar yang membumi dari kalangan ilmuwan dan cerdik-cendekia dari IPB. IPB pernah menelurkan program BIMAS, yang telah kita saksikan bersama, mampu meningkatkan kinerja usahatani khususnya padi. Namun perjalanan sejarah membuktikan kepada kita semua, bahwa peningkatan kinerja usahatani saja tidak cukup. *It is necessary but not sufficient*. Telah saya uraikan bahwa ada

persoalan struktural yang secepatnya perlu kita atasi, dan reforma agraria merupakan strategi/kebijakan mendasar yang saya yakini mampu mengatasi persoalan tersebut. Melalui sumbangsih pemikiran dari IPB (dan perguruan-perguruan tinggi lain yang berkompeten) untuk mempertajam dan semakin mempertajam detil kebijakan reforma agraria, insya Allah kebijakan ini dapat mengatasi persoalan-persoalan struktural yang tengah kita hadapi.

Sehubungan dengan hal tersebut, kolaborasi Pemerintah dengan lembaga pendidikan tinggi dan lembaga-lembaga pengkajian dan pegiat pembangunan (*civil society*) sangat diperlukan. Saya melalui Brighten Institute telah berkomunikasi dengan pemenang hadiah Nobel bidang ekonomi tahun 2001 yaitu Prof. J.E. Stiglitz. Beliau yang saat ini mengajar di Columbia University, USA dan juga berkiprah di sebuah lembaga *Initiatives for Policy Dialogue* (IPD) di USA berkenan untuk memberikan pandangan-pandangannya. Beliau terbuka untuk bekerjasama dalam hal penelitian serta dialog kebijakan dengan lembaga pendidikan seperti IPB—di mana sebagai dosen FEM IPB, saya juga masih sangat tertarik untuk melakukannya. Bidang kolaborasi BPN, IPB, dan lembaga pengkajian seperti IPD dan *Brighten Institute* terutama adalah kebijakan reforma agraria, pengurangan kemiskinan, dan pengelolaan sumberdaya alam. Semoga semuanya bisa kita wujudkan demi kesejahteraan bangsa dan negara. Amiin.

Billaahi taufik wal hidaayah, wassalaamu'alaikum warahmatullahi wabarakaatuh.

CATATAN-CATATAN

1. Orasi ilmiah disampaikan pada acara Dies Natalis Institut Pertanian Bogor (IPB) ke-44, Bogor, 1 September 2007
2. *Structural adjustment program* (SAP) adalah paket kebijakan yang cenderung bersifat generik, yang biasanya disusun oleh lembaga internasional tertentu untuk diterapkan bersamaan dengan penyaluran pinjaman atau bantuan oleh lembaga tersebut. Karena sifatnya yang cenderung generik, paket kebijakan tersebut umumnya gagal memecahkan pokok persoalan yang sebenarnya.
3. Persentase usahatani yang tergolong gurem (kurang dari 0.5 ha) cenderung meningkat, yaitu dari sekitar 41 persen menjadi 55 persen dari total usahatani, sepanjang periode 1983-2003. Peningkatan ini seiring dengan penurunan persentase jumlah usahatani pada kelompok luas 0.5-1.99 ha, yakni dari sekitar 45 persen menjadi 33 persen pada periode yang sama, yang mengindikasikan terjadinya masalah fragmentasi tanah usahatani yang

signifikan. Fragmentasi tersebut diikuti oleh marjinalisasi tanah usahatani. Rataan luas usahatani pada periode 1983-1993 untuk kelompok luas <0.5 ha menurun dari 0.26 ha menjadi 0.17 ha; dan pada kelompok 0.5-1.99 ha penurunannya adalah dari 0.94 ha menjadi 0.90 ha. Sementara itu, pada kelompok luas 2.0-4.99 maupun ⩾5 ha, rataan luas usahataninya pada periode yang sama meningkat masing-masing dari 2.72 ha menjadi 3.23 ha dan dari 8.11 ha menjadi 11.90 ha

4. Pasal 27 ayat (2), Pasal 28 dan Pasal 33 UUD'45.
5. Pasal 33 ayat (3)
6. Pasal 2 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
7. Pasal 2 ayat (3) UUPA menyatakan bahwa: "Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur."
8. Pasal 4 UUPA, menurut pasal 16 UUPA hak atas tanah meliputi: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang akah ditetapkan oleh UU serta hak-hak yang sifatnya sementara; hak guna air dan ruang angkasa meliputi: hak guna air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan, hak guna ruang angkasa.
9. Pasal 6, 7, 10, 11, 12, 13, 17 UUPA
10. Sebelas Agenda Prioritas yang telah dicanangkan Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional RI adalah: (1) Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional RI, (2) Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah,

serta sertipikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia, (3) Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah, (4) Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik di seluruh tanah air, (5) Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara sistematis, (6) Membangun Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia, (7) Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, (8) Membangun basis data penguasaan dan pemilikan tanah skala besar, (9) Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan, (10) Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional RI, (11) Mengembangkan dan memperbaharui politik, hukum dan kebijakan pertanahan (Reforma Agraria).

11. Beberapa pengalaman Negara di dunia antara lain:
Di Cina, *Landreform* merupakan kerangka perjuangan untuk menata kembali struktur sosial dan politik. Pertengahan tahun 20an-30an, Cina melaksanakan tiga program besar yaitu menghilangkan neo imperialisme, menata ulang struktur sosial dan politik, menata kembali struktur penguasaan tanah. Namun, fokusnya berada pada yang ketiga yaitu menata kembali struktur penguasaan tanah (*Landreform*). Artinya dalam gerakan besar Cina, *Landreform* menjadi suatu kerangka perjuangan politik untuk menata kembali struktur politik yang ada di Cina. Program *Landreform* di Cina, mengalami stagnasi ketika Cina dijajah oleh Jepang (1935 - 1945). Namun, perjuangan melawan Jepang tetap berpusat pada isu tanah. Isu tanah dalam konteks untuk mempersiapkan struktur sosial dan politik yang menjadi dasar perkembangan selanjutnya. Ketika Jepang menyerah, program

Landreform dilaksanakan kembali dan mencapai puncaknya antara tahun 1959-1961, bersamaan dengan peristiwa banjir besar dan kekeringan yang sangat parah melanda Cina. Periode yang sangat menyakitkan bagi rakyat Cina. Selepas tahun 1961, *Landreform* terus dijalankan, tanah-tanah milik tuan tanah dibagikan kepada penggarap secara kolektif (koperasi), yang dalam perkembangannya kemudian tanah tersebut bergeser menjadi tanah milik negara, namun petani mempunyai akses penuh untuk memanfaatkan tanah tersebut (*usufruct right*). Awalnya para pakar ekonomi pembangunan menyatakan periode 1959 -1961 merupakan ketidakberhasilan dari *Landreform*. Namun kemudian pendapat tersebut bergeser, periode tersebut merupakan penentu bagi pertumbuhan ekonomi Cina yang luar biasa.

Jepang berhasil melaksanakan Reforma Agraria. Tanah-tanah luas milik para *daimyo* diambil alih oleh pemerintah dan dibagikan kepada petani penyewa tanah. *Landreform* di Jepang dilaksanakan pada masa pemerintahan pendudukan Amerika dan dipimpin oleh Mac Arthur. Namun sebelumnya Jepang telah berpengalaman melakukan Reforma Agraria (tahun 1868)-Restorasi Meiji. Sehingga pada waktu melaksanakan *Landreform*, Jepang telah mempunyai data tanah yang lengkap. *Landreform* menjadi dasar pembangunan ekonomi Jepang.

Venezuela, Reforma Agraria dimulai pada tahun 1960an dengan dikeluarkannya UU mengenai Reforma Agraria. Dalam perjalanannya sejak tahun 1960 sampai dengan 1999, boleh dikatakan Reforma Agraria di Venezuela kurang begitu berhasil. Pada tahun 1999, Hugo Chaves terpilih menjadi Presiden Venezuela, salah satu programnya adalah Reforma Agraria. Kemudian melalui referendum (1999) konstitusi disempurnakan, dan Reforma Agraria merupakan mandat dari konstitusi, yang kemudian di-

ikuti dengan dikeluarkannya UU Landreform yang berlaku tahun 2002. Presiden memimpin langsung pelaksanaan Reforma Agraria, sehingga dapat dikatakan ia satu-satunya Presiden di Amerika Latin atau bahkan di dunia, saat ini, yang melaksanakan Reforma Agraria dengan antusias. Tahun 2002 terjadi kudeta yang menggulingkan Presiden Chaves, namun rakyat Venezuela mengembalikan ia ke posisinya. Selain itu pemerintah juga memperkenalkan prinsip-prinsip kebijakan pertanian yang baru, seperti kedaulatan pangan dan mengutamakan penggunaan tanah (*land use*) dari pada pemilikan tanah.

Zimbabwe tidak terlalu berhasil melaksanakan *Landreform*. Ketidakberhasilan itu disebabkan oleh perencanaan yang kurang matang. Yang menjadi target adalah tanah-tanah pertanian milik orang kulit putih, sehingga terjadi perlawanan atau penolakan yang sangat kuat.

Thailand melaksanakan *land reform* pada tahun 1975, dengan dikeluarkannya UU Landreform Pertanian BE 2518, dipimpin langsung oleh Raja sehingga disebut juga *"Crowny Landreform."* *Agricultural Landreform* meliputi *tenurial structure reform, production structure reform* dan *supporting service reform*. Tanah-tanah yang dibagikan awalnya adalah tanah milik pribadi yang merupakan tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum dan *absentee*, atau tanah-tanah yang dilepaskan (dijual) secara sukarela oleh pemiliknya. Dalam perjalanannya karena tanah tersebut semakin langka, maka tanah yang dibagikan dalam rangka *Landreform* (*agricultural Landreform*) adalah tanah-tanah negara, antara lain yang berasal dari tanah kawasan hutan.

Taiwan, *land reform* dilaksanakan dengan perencanaan yang matang, dan secara berkesinambungan dan damai. Pemerintah memberikan perlindungan baik kepada petani penyewa atau

penggarap tanah maupun kepada tuan tanah. Prinsip keadilan sosial mendasari program ini. Program *Landreform* di Taiwan diawali dengan program pengurangan sewa tanah (*farm land rental reduction*) menjadi 37,5%. Melalui program ini, diperoleh data dan informasi mengenai tanah, pemilik dan petani penyewa tanah yang dipakai untuk melaksanakan program selanjutnya. Program ini dilanjutkan dengan pelepasan tanah pertanian milik pemerintah (*release of public land*), program "tanah untuk petani yang menggarapnya", program penyeimbangan hak tanah (*equalization of land right*), dan konsolidasi tanah pertanian dan perkotaan. Sampai saat ini Landreform di Taiwan telah mencapai tahap ketiga. Tahap pertama dimulai tahun 1949-1971, tahap kedua 1971-2000, dan tahap ketiga 2000 sampai sekarang. Hasilnya, jumlah tenaga kerja di bidang pertanian yang tadinya di atas 35% dari jumlah total tenaga kerja (pada awal *Landreform*), menjadi 8% (2004). Terjadi pergeseran struktur sosio-profesional masyarakat dari pertanian ke industri dan jasa, namun landasan pembangunannya tetap pertanian. Sementara, kontribusi sektor pertanian secara agregat tetap besar, walaupun angka nisbinya terhadap ekonomi nasional —Gross National Product— saat ini hanya 1,8%, dari yang sebelumnya 35% (1970 - 1975).

12. Yang menarik dan layak dicatat adalah bahwa Taiwan memulai program reforma agrarianya berbarengan dengan Indonesia pada tahun 1961. Taiwan berhasil dan terus melanjutkan strategi ini dalam pembangunannya, Indonesia berhenti pada pertengahan tahun enam puluhan.
13. Tahun 1946 reforma agraria telah menjadi agenda utama bangsa Indonesia sebagaimana telah diperjuangkan oleh para pendiri bangsa. Hal ini ditandai dengan lahirnya UU Nomor 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Desa-Desa Perdikan. Dan, pada tahun

ini juga ditandai dengan dimulainya penyusunan undang-undang keagrariaan nasional yang berkeadilan sosial oleh suatu Panitia Negara yang dibentuk untuk itu. Hasil dari proses panjang inilah yang akhirnya melahirkan Undang-undang Pokok Agraria (UU Nomor 5 Tahun 1960) yang menjadi acuan penataan keagrariaan nasional yang berkeadilan dan sekaligus menjadi payung dasar pelaksanaan reforma agraria.

14. Saat ini, terdapat 2.810 kasus pertanahan yang dilaporkan daerah ke Kantor Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Tanah yang berada dalam sengketa/konflik/perkara tidak dapat dimanfaatkan secara optimal, sehingga merupakan *opportunity loss* dan menutup akses rakyat untuk memanfaatkannya.
15. Stiglitz dalam Bardhan (1991) telah menunjukkan bahwa *land reform* berdampak ekonomi lebih baik daripada *sharecropping*. Pendekatan *share cropping* semata, manakala terjadi kemajuan teknologi dan infrastruktur, juga meningkatkan kesenjangan. Namun *land reform* yang dimaksud bukanlah semata-mata pembagian tanah melainkan juga memperbaiki akses petani terhadap teknologi, infromasi, pasar input, kredit maupun output.

DAFTAR PUSTAKA

Auty, Richard M. 1995. *Patterns of Development: Resources, Policy and Economic Growth*. London: Edward Arnold.

Bardhan, Pranab. 1991. *The Economic Theory of Agrarian Institutions*. Oxford: Clarendon Press.

Barr, Nicholas. 2001. *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. London: Oxford University Press.

Becker, Gary S., and Kevin M. Murphy. 2000. *Social Economics: Market Behavior in a Social Environment*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.

BPN RI. 2007. *Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat"*. Jakarta: Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Chenery, Hollis., et. al. 1974. *Redistribution with Growth*. London:

Oxford University Press.

Coase, Ronald H. 1994. *Essays on Economics and Economists*. Chicago: The University of Chicago Press.

Dahl, Robert A., and Charles E. Lindblom. 2000. *Politics, Economics and Welfare*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Dreze, Jean., Amartya Sen., and Athar Hussain. 1997. *The Political Economy of Hunger*. New York: Oxford University Press.

Drucker, Peter F. 1981. *Toward the Next Economics and Other Essays*. New York: Harper and Row Publishers.

Fields, Gary S. *Distribution and Development: a New Look at the Developing World*. 2001. Cambridge: The MIT Press.

Gilder, George. 1982. *Wealth and Poverty*. New York: Bantan Books.

Gill, Richard T. 1980. *Economic and the Public Interest*. California: Goodyear Publishing Company. Inc.

Harrison, Lawrence E. 1985. *Underdevelopment is a State of Mind*. London: Madison Books.

Heller, Celia S. 1969. *Structured Social Inequality*. New York: The Macmillan Company.

Lewis, John P., and Valeriana Kallab. 1986. *Development Strategies Reconsidered*. New Jersey: Transaction Publishers.

O'Neill, John. *Ecology, Policy and Politics: Human Well-Being and the Natural World*. 1993. New York: Routledge.

Stiglitz, Joseph E. 2007. *Making Globalization Works*. Jakarta: Mizan.

Wilber, Charles K. 1979. *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. New York: Random House.