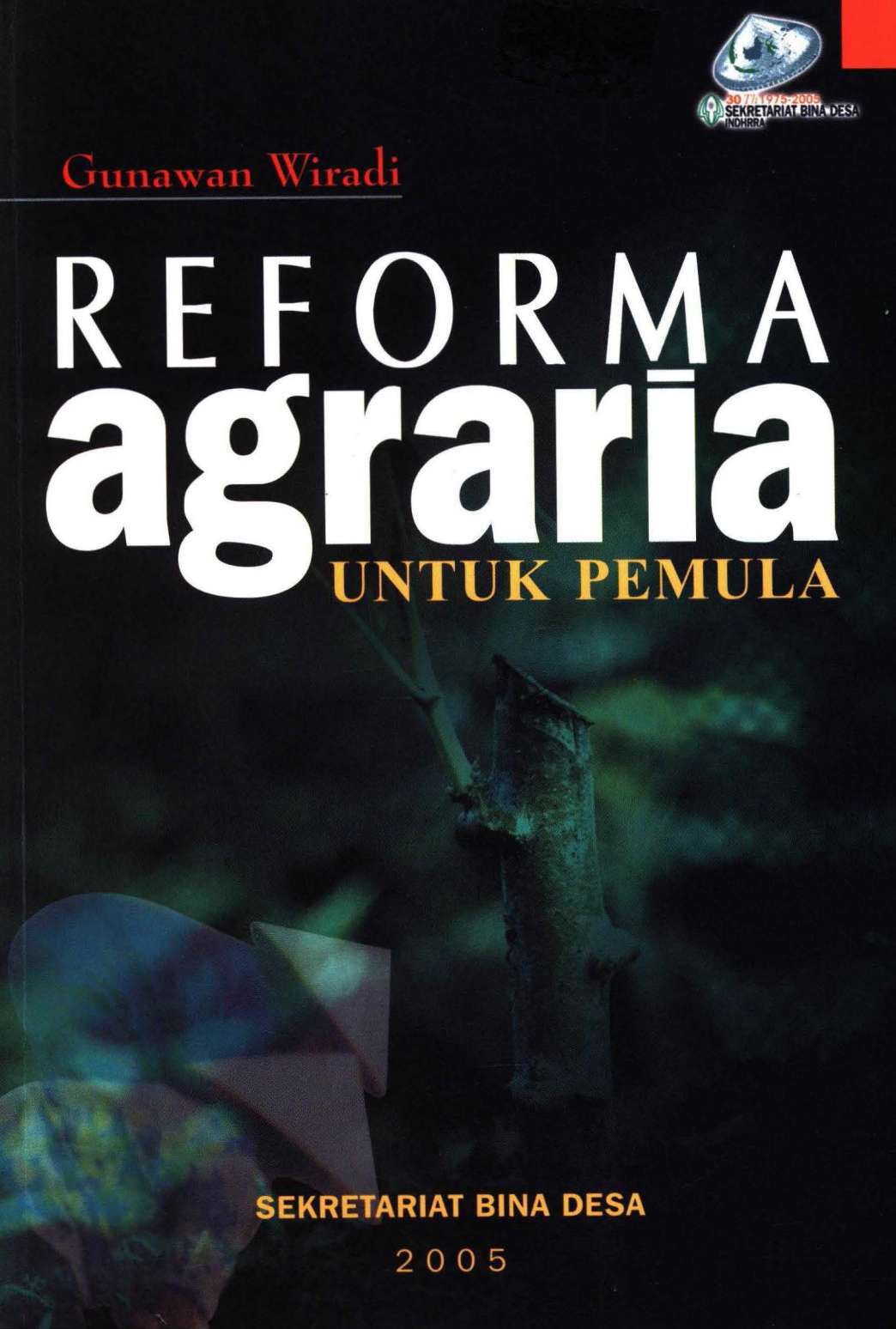
30 Th 1975-2005
SEKRETARIAT BINA DESA
INDHRRA

Gunawan Wiradi

REFORMA agraria

UNTUK PEMULA



SEKRETARIAT BINA DESA

2005

Gunawan Wiradi

REFORMA agraria
UNTUK PEMULA

EDITOR :
Esrom Aritonang

SEKRETARIAT BINA DESA
2005

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan

Wiradi, Gunawan
Reforma Agraria untuk Pemula / Gunawan Wiradi ;
editor, Esrom Aritonang. – –
Jakarta : Sekretariat Bina Desa, 2005.
xiv + 98 hlm. ; 14,5 x 21 cm

ISBN 979-98133-3-6

1. Reformasi pertanian. I. Judul.
I. Aritonang, Esrom.

333.335

Judul:
Reforma Agraria untuk Pemula

Disain & Tata Letak:
Muhammad Rifai

Diterbitkan Pertama kali oleh
Sekretariat Bina Desa

Edisi Pertama: 2005

Percetakan:
PT Binakerta Adiputra

Gagasan buku berasal dari rakyat dan dipersembahkan bagi pemberdayaan rakyat. Silahkan memanfaatkan buku ini semaksimal mungkin untuk memperjuangkan hak-hak rakyat. Anda boleh menggandakan sebagian atau keseluruhan buku ini. Jika mengutip tolong menyebutkan sumbernya. Memperbanyak keseluruhan buku ini harus seizin tertulis dari Sekretariat Bina Desa. Dilarang memanfaatkan buku ini untuk tujuan komersial dan mencari keuntungan.

SEKAPUR sirih

Pembicaraan tentang Pembaruan Agraria semakin mencuat kembali di berbagai kalangan, terutama sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menetapkan Ketetapan MPR No. IX Tahun 2001 tentang "Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam". Semenjak itu, berbagai kalangan semakin gencar mencari bahan-bahan untuk memahami pembaruan agraria —yang juga sering disebut sebagai reforma agraria.

Akan tetapi, ternyata masih sangat sedikit buku-buku yang dapat dijadikan sebagai bahan bacaan bagi pemula tentang apa yang dimaksud dengan reforma agraria. Di sisi lain, advokasi-advokasi tentang hak-hak agraria rakyat semakin meningkat jumlahnya, dan tuntutan bacaan yang sederhana, ringkas, padat, dan mudah pun semakin terasa. Pertanyaan yang sering diajukan adalah "Apa *sih* reforma agraria itu?" Belum lagi ternyata pengertian agraria juga mengalami penyempitan makna: agraria sering diartikan sebatas "tanah". Padahal, agraria mencakup semua hal-hal yang diwadahi oleh tanah, seperti air, tambang, laut, dan udara. Sungguh luas pengertian agraria.

Sangat terasa dibutuhkan buku-buku reforma agraria yang ringkas dan mudah dibaca oleh berbagai kalangan, sebagai suatu bacaan pengantar. Dengan pertimbangan ini, Sekretariat Bina Desa berusaha menjawab kebutuhan itu.

Namun timbul pertanyaan, siapa yang dapat diminta menulis? Apakah yang diminta menulis itu cukup kompeten di bidang reforma agraria? Akhirnya, kami memutuskan meminta langsung pada pakarnya: Bapak Gunawan Wiradi.

Pakar yang kompeten di reforma agraria, memang terhitung sedikit di Indonesia. Bapak Gunawan Wiradi merupakan nara sumber terbaik di bidang ini. Beliau memang layak diakui sebagai sarjana yang tekun dan konsisten menggeluti seluk-beluk keilmiahan reforma agraria. Maka tidak aneh, jika dia banyak diminta menjadi pembicara atau nara sumber di berbagai forum dan seminar, baik di dalam negeri maupun luar negeri. Jauh sebelum TAP itu muncul, Gunawan Wiradi sudah menyebarkan pemikiran-pemikirannya ke berbagai kalangan.

Dari pengalaman menjadi nara sumber itu, berbagai makalah pun dituliskan. Berbagai karya tulis ilmiah di bidang reforma agraria itu, sudah ada yang disunting menjadi buku, yakni Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria, Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, Konsorsium Pembaruan Agraria, dan Pustaka Pelajar, 2000. Noer Fauzi dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) Bandung, bertindak sebagai penyunting.

Sekalipun demikian, Indonesia membutuhkan berbagai ragam buku reforma agraria. Oleh karena itu, dari berbagai makalah Bapak Gunawan Wiradi yang kami koleksi di Sekretariat Bina Desa, kami mencoba menyusun buku tentang reforma agraria. Tujuan utamanya adalah menyediakan bacaan bagi kader-kader reforma agraria. Inilah hasilnya, buku dengan judul: *Reforma Agraria untuk Pemula.*

Buku ini sekaligus bagian dari menyemarakkan Ulang Tahun ke-30 Sekretariat Bina Desa. Dalam semangat ulang tahun ini, Sekretariat Bina Desa sangat berterima kasih kepada Bapak Gunawan

Wiradi yang telah merelakan karya tulis ilmiahnya disunting menjadi buku. Berkat bimbingan dan koreksi dari Gunawan Wiradi atas naskah buku ini, buku ini akhirnya terbit. Sekali lagi, wajar jika kami ucapkan, "Terima kasih. Pak Gun..!"

Jakarta, Mei 2005
Sekretariat Bina Desa

KATA pengantar

MEMAHAMI DAN MEMPERJUANGKAN REFORMA AGRARIA

Oleh Esrom Aritonang

Perjuangan reforma agraria (RA) ada di tangan rakyat. Oleh karena itu, rakyatlah yang berupaya mendongkrak reforma agraria. Upaya ini diistilahkan dengan *Land Reform by leverage*. Secara sepintas, meskipun kurang tepat, sering disebut sebagai land reform atas inisiatif rakyat.

Dalam membangun kekuatan rakyat mendongkrak land reform, dengan tujuan agar pemerintah semakin memperhatikan permasalahatan ini, maka dibutuhkan kader-kader gerakan reforma agraria yang berbasis pada komunitas-komunitas pedesaan. Kader-kader gerakan itu perlu ditumbuhkan dari berbagai sektor, seperti sektor komunitas petani, nelayan, perempuan, dan tentunya kaum miskin kota.

Perpaduan kekuatan rakyat ini menjadi penting karena pengertian agraria tidak semata-mata menyangkut tanah saja. Akan tetapi, pengertian agraria yang sejati adalah mengenai tanah, air, udara, dan laut, dan segala yang terkandung di dalamnya. Penataan sumber daya alam itu, sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar

1945, pasal 33 adalah ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 telah mengamanatkan "Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam". Akan tetapi, hingga saat ini, TAP MPR No. IX/MPR/2001 itu belum dilaksanakan oleh pemerintah. Salah satu faktor kenapa terjadi pengabaian oleh pemerintah adalah karena lemahnya desakan dari gerakan rakyat yang berbasis massa yang solit yang didukung kepemimpinan kader yang tangguh.

Perjuangan reforma agraria membutuhkan kader-kader kerakyatan yang tangguh dan berdisiplin tinggi. Kader merupakan "bingkai" yang menjaga ideologi perjuangan agraria. Salah satu cara penumbuhan dan perbanyakan kader-kader adalah melalui berbagai pendidikan dan penyuluhan informasi tentang reforma agraria.

Kebutuhan informasi-informasi dasar tentang pengertian reforma agraria adalah kebutuhan multak dalam membentuk kader-kader baru. Oleh karena itu, buku ini disusun sebagai suatu "Bacaan Dasar Kader Pemula Reforma Agraria". Maka buku ini diberi judul: *Reforma Agraria untuk Pemula.* Dengan adanya buku sederhana ini, Sekretariat Bina Desa berharap semakin tersedia rujukan yang lebih beragam untuk memahami apa itu reforma agraria.

Berangkat dari harapan itu, Sekretariat Bina Desa mengumpulkan beberapa karya tulis Bapak Gunawan Wiradi yang menyangkut topik reforma agraria. Setelah membaca karya tulis tersebut, editor mempertimbangkan ada 6 karya tulis yang dapat diurutkan dan disusun sebagai buku. Judul tulisan asli tetap dipertahankan. Sumber asli tulisan dicantumkan di halaman awal setiap bab.

Hasil pertimbangan editor sebagai berikut: pada **Bab 1** ditempatkan tulisan "Reforma Agraria, Apa itu?" Tulisan ini secara umum menjelaskan pengertian: makna dan isi reforma agraria secara umum, dan operasionalisasi beserta tahapannya. Tulisan ini cukup pendek, sehingga dengan cepat dan ringkas, pembaca sudah mengenal kata reforma agraria.

Bab 2 "Konsep Umum Reforma Agraria" merupakan penjelasan yang lebih mendalam tentang reforma agraria. Untuk memahami bab 2 ini, pembaca harus sudah memahami bab 1. Dalam bab 2 ini, reforma agraria dijelaskan berdasarkan asal usul katanya (etimologis) dan latar belakang sejarahnya. Dari memahami sejarah itu, pembaca diharapkan mengerti bahwa pengertian agraria bukan sebatas pada "tanah" saja, tetapi segala hal yang diwadahi oleh tanah. Maka agraria adalah konsep yang luas yang menyangkut "lingkungan", "sumber daya alam", "tata ruang", dan lain sebagainya (hlm. 15). Setelah itu, dijelaskan pengertian Land Reform dan Reforma Agraria. Dalam tulisan ini juga semboyan "*Land to the Tillers!*" atau "Tanah untuk Penggarap!" diperkenalkan. Selanjutnya, keberadaan reforma agraria itu secara ringkas dikaitkan dengan Indonesia, khususnya keberadaan TAP IX/2001 sebagai landasan reforma agraria, dan tantangan yang dihadapinya.

Dengan membaca secara cermat bab 1 dan 2, editor mempertimbangkan bahwa pembaca sudah memahami pengertian agraria, reforma agraria, dan land reform. Namun pemahaman tentang kaitannya dengan Bangsa Indonesia perlu diperjelas. Oleh karena itu, maka editor menempatkan tulisan **Bab 3** adalah "Land reform di Indonesia". Dengan membaca bab ini, pembaca mendapat pemahaman tentang persoalan agraria sejak kemerdekaan tahun 1945, upaya land reform di Indonesia tahun 1960, munculnya

penguasa Orde Baru yang mengebiri reforma agraria, dan uraian ringkas prospeknya di masa depan.

Setelah memahami reforma agraria dalam sejarah Indonesia, maka sebagai apa reforma agraria itu ditempatkan di Indonesia? Maka dalam **Bab 4** ini dipilih tulisan "Reforma Agraria sebagai Basis Pembangunan". Dengan demikian, pembaca memahami bahwa "kegagalan" pembangunan di Indonesia, salah satu penyebab utama adalah tidak dilaksanakannya reforma agraria. Dalam tulisan ini dijelaskan bahwa pembangunan yang berbasiskan reforma agraria lebih menghormati keadilan, sosial, psikologi, politik, dan hukum.

Dengan membaca ke empat bab itu, menurut hemat editor, pembaca sudah mendapat pengetahuan tentang reforma agraria. Bagian dari tahap terakhir adalah semacam menyegarkan dan menguatkan kembali pemahaman itu. Maka dalam **Bab 5** ditempatkan tulisan "Tinjauan Ulang Istiqarah/Wacana Agraria". Bab ini sebenarnya sedikit-banyak mengulang bagian-bagian penting dari tulisan-tulisan dari bab sebelumnya. Nilai lebihnya, tulisan disusun dari tinjauan sejarah reforma agraria di dunia, reforma agraria di Indonesia periode sebelum merdeka, dan sesudah kemerdekaan.

Pada bab berikutnya, editor menempatkan tulisan "Renungan Ringkas: Lagu Kebangsaan dan Nasionalisme" sebagai **bab 6**, atau bab yang terakhir. Dasar pertimbangan editor adalah lagu kebangsaan ini mengingatkan kita kembali tentang hakikat kemerdekaan dan reforma agraria, sebagaimana dipetik berikut ini:

> Jadi, dalam stanza III itulah terkandung *amanat* perjuangan kemerdekaan: "menyelamatkan *semuanya*". Rakyatnya, tanahnya (yang di dalamnya tentu saja sudah terkandung *hutan, tambang, sungai, air, dan sebagainya),*

> *pulaunya, lautnya,* semuanya harus diselamatkan. Inilah juga esensi dari agenda Reforma Agraria, yaitu "menyelamatkan sumber-sumber agraria". Yang dengan demikian menyelamatkan rakyatnya! (hlm. 81)

Bagian akhir buku ini adalah Lampiran Tambahan: Ketetapan MPR No. IX Tahun 2001 tentang "Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam". Editor memasukkan TAP ini dengan tujuan agar pembaca dapat membaca isinya, bukan sekedar mendengar TAP-nya. Berkat adanya TAP ini, perjuangan pembaruan agraria adalah sah secara hukum, dilindungi negara, dan wajib hukumnya dilaksanakan pemerintah Indonesia.

Sebagai catatan akhir dari editor, bagi pembaca buku yang terlatih, memang akan terbaca beberapa pengulangan topik-topik yang disinggung di antara bab-bab 1-5. Pertimbangan utama editor adalah pengulangan itu memberi manfaat bagi pembaca-pembaca pemula untuk menyegarkan dan mengingatkan kembali apa yang dibaca. Demikian juga dengan alinea-alinea yang bernomor, ragam penulisan ini dipertahankan, dengan harapan pembaca terbantu memahami alinea demi alinea berkat bantuan nomor-nomor itu.

Akhir kalam, semoga apa yang editor jelaskan dapat dimaklumi oleh sidang pembaca, baik dari segi kekurangan dan kelebihannya. Dengan demikian, tujuan buku ini sebagai bacaan mudah dan sederhana tentang reforma agraria, dapat terterima di berbagai kalangan. Harapan editor yang terdalam adalah buku ini dapat menjadi bacaan yang meneguhkan bagi kader-kader reforma agraria: kader petani, kader nelayan, dan kader perempuan pedesaaan.

Penulis adalah Kepala Pondok Informasi, Bina Desa

DAFTAR isi

SEKAPUR SIRIH iii

KATA PENGANTAR vii

DAFTAR ISI xiii

1. Reforma Agraria, Apa Itu? 1

2. Konsep Umum Reforma Agraria 9

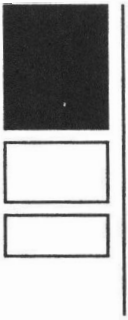
3. Land Reform di Indonesia 23

4. Reforma Agraria Sebagai Basis Pembangunan 35

5. Tinjauan Ulang: Istiqarah /Wacana Agraria 53

6. Renungan Ringkas:
   Lagu Kebangsaan dan Nasionalisme 73

LAMPIRAN TAMBAHAN : 85
Ketetapan MPR NO. IX Tahun 2001



1

REFORMA agraria Apa Itu ?

Sumber :

Makalah ini pernah dibawakan dalam salah satu pelatihan bagi pendamping Sekretariat Bina Desa.

REFORMA AGRARIA
apa itu?

I. Pengantar

1. Sudah sama-sama kita saksikan, selama lebih kurang 20 tahun terakhir ini, konflik sosial merebak di mana-mana, meliputi semua sektor, dan hampir di semua wilayah.
2. Jika ditelaah secara cermat, hampir semua kasus-kasus konflik tersebut, yang ribuan jumlahnya, pada dasarnya adalah merupakan konflik agraria, yaitu konflik memperebutkan sumber-sumber agraria (tanah, air, tanaman, tambang, dan sebagainya).
3. Sebagian dari kasus-kasus konflik tersebut memang terbungkus dengan nuansa konflik agama, konflik etnik, konflik kedaerahan, dan lain-lain "SARA" (Suku, Agama, Ras, dan Antar-golongan). Namun pada hakekatnya, sumber utamanya adalah masalah agraria. Mengapa "bungkus"-nya, atau "panggung"-nya menjadi demikian bermacam-macam? Hal itu diduga karena dua hal:
   a. Ada "tangan-tangan" dari kekuatan-kekuatan yang memang ingin menguasai sumber-sumber alam Indonesia, merekayasa dan membelokkan masalahnya, sehingga masalah intinya terkaburkan.
   b. Selama lebih kurang 30 tahun, lidah rakyat terpasung.

Sekalipun sudah masuk ke era reformasi, tetapi aspirasi rakyat (pendapat atau cita-cita) yang sesungguhnya, menjadi tidak terekspresikan sebagaimana mestinya. Rakyat masih mengalami trauma masa lalu, akibat intimidasi oknum-oknum aparat bersenjata yang dengan mudah memberi cap bahwa mengangkat masalah agraria adalah berbau komunis. Akibatnya, rakyat mudah dibelokkan, isu agraria digeser menjadi isu "SARA".

4. Alangkah pentingnya bagi para pemimpin baru, untuk mulai menyadari bahwa *sumber utama* krisis multi-dimensi yang membuat Indonesia terpuruk ke dalam kondisi sekarang ini adalah kebijakan politik ekonomi Orde Baru yang mengingkari cita-cita para pendiri Republik. Orde Baru *tidak* meletakkan masalah Reforma Agraria sebagai basis pembangunan. Tanah sebagai salah satu sumber agraria malahan dijadikan "komoditi strategis", untuk memfasilitasi kepentingan modal (khususnya modal asing).
5. Sadar atau tidak, sengaja atau tidak sengaja, Bangsa Indonesia, khususnya generasi Orde Baru telah melupakan sejarah bangsa. Sejarah Undang-undang Agraria kolonial 1870; sejarah kebijakan agraria zaman Jepang; sejarah perjanjian KMB (Konperensi Meja Bundar); sejarah pembatalan KMB; dan lain-lain fakta sejarah yang berkaitan dengan soal agraria; semuanya itu dilupakan! Atau, sengaja dihapus dari ingatan orang.
6. Dapat dipahami bahwa karena hal-hal tersebut di atas, maka dalam Pemilu 2004 yang baru saja berlangsung ini, tidak ada satu pun partai politik yang secara tegas mengangkat isu agraria. Kalaupun ada satu dua partai politik yang mengangkat masalah agraria, tetapi gemanya hampir tak terdengar.

7. Demikianlah, uraian ringkas tersebut di atas itu dianggap penting, agar para pemimpin baru nanti mulai menyadari bahwa masalah dasar yang diperlukan bagi terwujudnya cita-cita kemerdekaan adalah masalah agraria dalam arti luas. Catatan ringkas berikut ini sekedar merupakan pintu masuk untuk memahami masalah pembaruan agraria, atau istilah yang sudah mendunia, Reforma Agraria (Bahasa Spanyol).

II. Makna dan Isi Reforma Agraria Secara Umum

1. Pengertian:
   "Reforma Agraria" (RA) atau "*Agrarian Reform*" adalah suatu penataan kembali (atau penataan ulang) susunan pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (terutama tanah), untuk kepentingan rakyat kecil (petani, buruh tani, tunakisma, dan lain-lainnya), secara menyeluruh dan komprehensif (lengkap)".

2. Penjelasan:
   "Penataan ulang" itu sendiri kemudian dikenal sebagai "Land Reform". "Menyeluruh dan komprehensif", artinya, ***pertama,*** sasarannya bukan hanya tanah pertanian, tetapi juga tanah-tanah kehutanan, perkebunan, pertambangan, pengairan, kelautan, dan lain-lainnya. Pendek kata, semua sumber-sumber agraria. ***Kedua,*** program land reform itu harus disertai dengan program-program penunjangnya seperti, penyuluhan dan pendidikan tentang teknologi produksi, program perkreditan, pemasaran, dan sebagainya. Singkatnya, Reforma Agraria adalah Land Reform *Plus* program penunjang. Memang, intinya adalah "Land Reform".

3. Tujuan:
   - Tujuan utamanya secara makro adalah mengubah struktur masyarakat, dari susunan masyarakat warisan stelsel feodalisme dan kolonialisme menjadi suatu susunan masyarakat yang lebih adil dan merata.
   - Secara mikro tujuannya adalah agar sedapat mungkin semua (atau sebagian besar) rakyat mempunyai asset produksi sehingga lebih produktif, dan pengangguran dapat diperkecil.

4. Reforma Agraria yang "*genuine*" (sejati) adalah
   a. Sifatnya "*drastic*" (tegas), "*fixed in time*" (waktunya pasti) (menurut Christodoulou, 1990),
   b. Status program itu "*Ad Hock*" (khusus) (menurut Peter Dorner, 1972),
   c. Proses operasinya "*rapid*" (cepat) (menurut Ellias Tuma, 1965).

5. Pada tingkat nasional harus ada sebuah Badan Otorita Reforma Agraria (BORA), yang hanya bertanggung jawab kepada Presiden. Kewenangan dan tugas BORA adalah
   a. Mengkoordinir semua sektor,
   b. Mempercepat proses,
   c. Menangani konflik.

6. Prinsip-prinsip utama yang harus dipegang:
   a. tanah untuk mereka yang benar-benar mengerjakannya (penggarap),

b. tanah tidak dijadikan komoditi komersial, yaitu tidak boleh dijadikan barang dagangan (jual-beli yang semata-mata untuk mencari keuntungan),
c. tanah mempunyai fungsi sosial.

7. Semuanya itu perlu dipayungi oleh payung hukum yang mewadahi semua aturan-aturan sektoral. Artinya, semua Undang-Undang sektoral (Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, Pertambangan, Pengairan, dan lain-lainnya) seharusnya merujuk dan berada dalam koridor Undang-Undang Payung itu. Sebelum Orde Baru, Undang-Undang payung ini adalah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960, beserta berbagai undang-undang turunannya.

8. Landasan filosofi UUPA 1960 adalah neo-populis (bukan komunis, bukan kapitalis). Atas dasar landasan ini, maka luas pemilikan/penguasaan tanah dibatasi. UU No. 56/1960 (yang secara popular dikenal sebagai UU Land reform) menetapkan batas batas luas maksimum dan batas luas minimum.

9. Untuk uraian yang lebih lengkap, lihat buku Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir,* Yogyakarta: Insist press, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dan Pustaka Pelajar, 2000.

III. Operasionalisasi dan Tahapannya

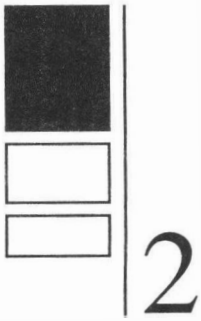
1. Setiap negara tentu saja mempunyai cara pandang sendiri-sendiri, karena kondisinya memang berbeda-beda. Oleh karena

itu, dalam hal reforma agraria, maka landasan filosofinya, modelnya, "*grand design*"nya (rancangan besar), dan pola implementasinya (pelaksanaan) juga berbeda-beda.

2. Di Indonesia, dalam pelaksanaan program Land Reform tahun 1960-an, prioritas pertama ditujukan baru kepada penataan tanah-tanah pertanian, yaitu melaksanakan ketentuan batas maksimum luas penguasaan tanah pertanian, dan melakukan redistribusi (pembagian ulang).
3. Dilihat dari segi teknis operasional, walaupun diberbagai negara model reforma agraria itu berbeda-beda, namun tahapan awalnya selalu sama, yaitu "registrasi tanah". Tujuannya adalah untuk memperoleh "peta" struktur penguasaan tanah. (Siapa menguasai berapa; berapa persen pemilik/penguasa, menguasai berapa persen luas tanah yang ada). Strukturnya timpang atau tidak. *Bukan untuk memberi sertifikat!* Sertifikasi adalah program ikutan, yaitu, setelah redistribusi dilakukan, barulah sertifikasi dilakukan.

Demikianlah, sekali lagi, catatan ringkas ini tentu saja masih akan mengundang banyak pertanyaan, karena masalahnya memang sangat kompleks dan tidak sesederhana tersebut di atas. Namun sekedar sebagai "pintu masuk", mudah-mudahan catatan ini ada gunanya.

Bogor, 20 April 2004



2

Konsep Umum REFORMA agraria

Sumber :

Catatan Ringkas Ceramah, disampaikan dalam acara "Temu-Tani Se-Jawa", di YTKI, Jakarta, 1 Mei 2003.

KONSEP UMUM reforma agraria

I. Pengertian Istilah Agraria

Sekarang ini, masih banyak orang yang mengasosiasikan istilah "agraria" dengan "pertanian" saja, bahkan lebih sempit lagi, hanya sebatas "tanah pertanian". Ini merupakan salah tafsir (*fallacy*). Celakanya, salah tafsir ini lalu menjadi "salah kaprah" terutama sejak Orde Baru.

Jika kita lacak sejarahnya, sejak zaman Romawi Kuno —karena dari sanalah asal-muasalnya— maka kita memperoleh pemahaman yang lebih baik.

- Secara etimologi (ilmu asal-usul kata), istilah "agraria" berasal dari Bahasa Latin, "*ager*", yang artinya (a) lapangan; (b) *pedusunan* (sebagai lawan perkotaan); (c) *wilayah*; (d) tanah Negara.
- Saudara kembar dari istilah tersebut adalah "*agger*" (dengan dua huruf 'g'), yang artinya: (a) tanggul penahan; (b) pematang; (c) tanggul sungai; (d) jalan tambak; (e) reruntuhan tanah; (f) *bukit* (Lihat, Prent, *et.al,* 1969; juga *World Book Dictionary,* 1982).

Dari pengertian di atas, tampak jelas bahwa yang dicakup oleh istilah "agraria" itu bukanlah sekedar "tanah" atau "pertanian" saja. Kata-kata "pedusunan", "bukit", "wilayah", dan lain-lain itu jelas menunjukkan arti yang lebih luas, karena di dalamnya tercakup segala sesuatu yang terwadahi olehnya. "Pedusunan", misalnya, di

situ ada tumbuh-tumbuhan, ada air, ada sungai, mungkin juga ada tambang, ada hewan, dan... ada masyarakat manusia!

Semua arti tersebut di atas memberi kesan bahwa tekanannya memang pada "tanah", justru karena "tanah" itu mewadahi semuanya. Pada masa itu, konsep-konsep tentang "lingkungan", "sumber daya alam", "tata ruang", dan lain sebagainya, tentu saja belum dikenal. Kegiatan utama manusia saat itu adalah berburu di hutan, menggembalakan ternak, ataupun bertani, untuk menghasilkan pangan.

Agar tidak berhenti pada penjelasan asal-usul kata (etimologi), ada baiknya kita tinjau sepintas secara sejarah mengenai gagasan tentang "pembaruan" dan pengggunaan istilah "agraria" dalam konteks pembaruan itu.

Gagasan mengenai penataan pembagian wilayah, diperkirakan sudah terjadi ribuan tahun sebelum Masehi. Bahkan buku Leviticus dalam Kitab *Perjanjian Lama* menggambarkan adanya redistribusi penguasaan tanah setiap 50 tahun sekali (Lihat, R. King 1977: 28; J. Powelson, 1988: 5-52; R. Prosterman, *et.al,* 1990:3). Namun selanjutnya, yang diterima dan disepakati sebagai fakta sejarah oleh para sejarahwan adalah bahwa apa yang sekarang kita sebut dengan istilah "land reform" itu, pertama kali terjadi di Yunani Kuno, di masa Pemerintahan Solon, 594 tahun Sebelum Masehi.

Undang-undang Solon ini tentu saja tidak memakai istilah "agraria", karena Bahasa Yunani bukanlah Bahasa Latin. Undang-undang tersebut dinamai "*Seisachtheia*", yang artinya "mengocok beban". Beban itu mencakup berbagai *hubungan* yang tidak serasi (tidak adil), antara pemerintah dengan pemegang kuasa wilayah; antara penguasa wilayah dengan pengguna bagian-bagian wilayah; antara pengguna tanah dengan penggarap; antara pemilik ternak

dengan penggembala ternak; dan lain sebagainya. Hubungan yang tidak adil itu mencakup masalah bagi-hasil, masalah pajak, masalah hubungan antara penguasa tanah dengan budak, dan lain-lainnya. Demikian sejarah agraria yang terjadi di Yunani.

Pada zaman Romawi Kuno, dikenal adanya beberapa kali penetapan undang-undang agraria pada waktu yang berbeda-beda. Gambaran ringkasnya kurang lebih sebagai berikut.

Kota Roma berdiri 753 tahun Sebelum Masehi, tetapi "Republik Romawi" berdiri 510 tahun Sebelum Masehi. Rentang waktu sampai dengan jatuhnya Republik pada tahun 27 Sebelum Masehi, merupakan bagian pertama dari zaman "Romawi Kuno" —yang berlanjut ke bagian kedua: zaman Kekaisaran Roma. Bagian pertama itulah yang menjadi rujukan kita.

Ketika Roma belum berkembang, seluruh wilayah negara itu dianggap sebagai "milik umum" (*public property*) yang tak dibagi-bagi. Setiap warga negara berhak untuk memanfaatkannya. Akan tetapi, lama-lama, para "bangsawan" keturunan para pendiri negara memperoleh hak turun-temurun atas bagian wilayah yang memang telah mereka manfaatkan. Para bangsawan ini disebut *patricia*.

Melalui berbagai penaklukan wilayah lain, Republik Romawi berkembang. Wilayah negara bertambah luas. Namun, di lain pihak, timbul kelas sosial baru yang disebut *plebian*, yaitu warga negara baru yang bukan keturunan warga aseli. Kaum *plebian* juga membutuhkan sumber penghidupan, khususnya tanah. Maka lahirlah untuk pertama kali undang-undang agraria (*Leges Agrariae*), 489 Sebelum Masehi. Undang-undang ini muncul atas prakarsa seorang anggota "Konsul", bernama Spurius Cassius.

Namun undang-undang ini ternyata macet, karena ditentang keras oleh sebagian besar "bangsawan". Kira-kira 20 tahun kemudian, lahirlah undang-undang baru yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Licinius, sesuai dengan nama pencetusnya, yaitu Licinius Stolo. Setelah rancangan undang-undangnya (RUU) mengalami perdebatan selama 5 tahun, akhirnya RUU ini diterima dan ditetapkan pada tahun 367 Sebelum Masehi.

Inti UU Licinius adalah bahwa setiap warga negara Romawi diberi hak untuk "memanfaatkan" sebagian dari wilayah Negara (*burger gerechtigd zou zijn gebruik te maken van een deel van de nog niet toegewezen staatsdomeinen*). Namun dibatasi bahwa setiap orang hanya memperoleh bagian tidak lebih dari "500 iugera" (1 iugerum = ¼ hektar). Dari batasan ini saja sudah jelas bahwa hamparan sekitar 125 hektar itu tentulah *bukan* berupa satuan usaha tani saja, melainkan bisa terdiri dari areal hutan untuk berburu, padang penggembalaan, dan lain-lain.

Undang-undang Licinius inipun macet juga karena berbagai sebab. Peperangan yang terjadi silih berganti (dengan Perancis, Yunani, dan lainnya) merupakan kesempatan, bukan saja bagi para patrician dan orang kaya, tetapi juga bagi tentara dan veteran untuk menguasai tanah-tanah, melebihi batas "500 iugera". Terjadilah proses akumulasi penguasaan wilayah.

Setelah lebih kurang 200 tahun kemudian, UU Licinius tersebut seolah-olah masuk "peti-es".Maka seorang anggota Parlemen, Tiberius Gracchus, berhasil menggolkan UU agraria yang baru (*Lex Agraria*). Inti UU ini adalah menyelaraskan kembali ketentuan-ketentuan Licinius, yakni batas maksimum "500 iugera" diteguhkan kembali. Selain itu, ada tambahan bahwa setiap anak laki-laki dalam keluarga diperkenankan menguasai "250 iugera", asalkan dalam

satu keluarga tidak mengusai legih dari "1000 iugera". (Lihat juga Russel King, 1977, *op.cit*).

Undang-Undang ini pun macet, bahkan Tiberius lalu dibunuh. Sepuluh tahun kemudian, adiknya Gaius Gracchus, mencoba meneruskan langkah kakaknya. Dia pun mengalami nasib yang sama: dibunuh!

Demikian, uraian sejarah ringkas agraria. Uraian sejarah itu berupaya menunjukkan beberapa hal, sebagai berikut:

1. Makna "agraria" bukanlah sebatas "tanah" (kulit bumi), juga bukan sebatas "pertanian", melainkan "wilayah" yang mewadahi semuanya.
2. Para pendiri Republik Indonesia dan para perumus UUPA-1960 sudah mempunyai "pandangan ke masa depan" (*foresight*) yang jauh (karena beliau-beliau itu pada umumnya belajar sejarah dan perjalanan sejarah), sehingga yang hendak diatur oleh UUPA itu bukan sebatas "tanah", tetapi "agraria".
3. Pasal 1 (ayat 1 sampai ayat 5) UUPA 1960 jelas sekali rumusannya: "Bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya...!" Inilah "agraria"! Selain permukaan bumi, juga tubuh bumi di bawahnya (ayat 4); juga yang berada di bawah air. Dalam pengertian air, termasuk *laut* (ayat 5). Yang dimaksud ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan ruang di atas air (ayat 6). Demikian pula Pasal 4 ayat 2.
4. Atas dasar pemahaman di atas, maka istilah-istilah "sumber daya alam", "lingkungan", "tata ruang" (dan lain-lainnya), semua itu pada hakekatnya hanyalah istilah-istilah baru untuk unsur-unsur lama yang sudah tercantum dalam UUPA.
5. Pemahaman dari semua itu adalah bahwa semua undang-undang

sektoral itu seharusnya tunduk kepada atau di bawah payung UUPA 1960.

6. Istilah "sumber daya" itu sendiri mengandung *bias* pemikiran ekonomi, bahwa "daya" itu harus dimanfaatkan. Alam ini harus dieksploitir dengan prinsip ekonomi: "dengan korbanan sedikit mungkin, dapat untung sebesar mungkin". Bahkan, karena manusia ini bagian dari alam, maka manusia pun disebut sebagai "sumber daya", yang karena itu juga harus dieksploitir sebagai "faktor" produksi. Inilah latar belakang terjadinya gejala yang berlangsung secara sejarah *I'exploitation de I'homme par I'homme*" (eksploitasi manusia oleh manusia). Inilah juga yang ditentang oleh UUPA, antara lain melalui Pasal 10 ayat 1; pasal 13 ayat 2 dan ayat 3; serta Pasal 41 ayat 3.
7. Dengan memahami itu semua, jika memang kita sudah benar-benar mempunyai komitmen politik untuk mengagendakan reforma agraria, maka agar memperoleh landasan hukum yang kuat, agenda tersebut harus berupa "amanat" MPR dalam bentuk Ketetapan MPR, dan seharusnya hanya satu TAP yaitu TAP tentang "Agraria" (Lepas dari masalah apakah UUPA-1960 akan dipertahankan sebagaimana adanya, ataukah akan disempurnakan).

III. Konsep Umum Reforma Agraria

1. Sebelum Perang Dunia ke-II, bahkan sampai dekade 1960-an, pembaruan agraria dikenal dengan istilah "*Land Reform*".
2. "*Land Reform*" yang pertama kali di dunia, yang secara resmi tercatat dalam sejarah adalah terjadi di Yunani Kuno 594 tahun sebelum Masehi. Jadi umurnya sudah lebih dari 2500 tahun.

3. Hakekat maknanya adalah

   "Penataan kembali (atau pembaruan) struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruh tani tak bertanah".

   Prinsipnya: Tanah untuk penggarap!

4. Dalam perjalanan sejarah yang panjang itu, konsep tersebut memang sedikit-sedikit berkembang dan berubah sesuai dengan perubahan zaman dan kondisinya. Misalnya, dengan tumbuhnya banyak kota dan berkembangnya perkotaan, maka kota-kota pun perlu ditata.
5. Di lain pihak, pengalaman "land reform" yang hanya berupa "redistribusi" (pembagian kembali) tanah ternyata kurang berhasil. Kegagalan ini, misalnya, karena buruh tani yang memperoleh tanah, banyak yang tidak mampu mengusahakan sendiri tanahnya karena kekurangan modal, kurang keterampilan, dan sebagainya. Akhirnya, si petani menjual tanahnya.
6. Berdasar pengalaman sejarah yang panjang itu, dan di berbagai negara, maka sekarang disadari bahwa "land reform" itu perlu disertai dengan program-program penunjangnya. Program penunjang itu, antara lain, perkreditan, penyediaan sarana produksi, pendidikan, dan lain-lain. "Land reform" *plus* berbagai penunjang itulah yang sekarang disebut dalam Bahasa Spanyol: ***Reforma Agraria***. Inti tujuannya tetap sama, yaitu menolong rakyat kecil, mewujudkan keadilan, dan meniadakan atau setidaknya mengurangi ketidakmerataan.
7. Di Indonesia, sekarang ini sudah ada TAP-MPR No. IX/2001

tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (disingkat TAP PA-PSDA). Namun sejauh ini, masih tetap terjadi perdebatan di banyak kalangan, yang mempertanyakan, apa perbedaan antara "Reforma Agraria" (RA) dan "Pengelolaan Sumber Daya Alam (PSDA)". Pertanyaan ini dapat dijawab sebagai berikut.

8. Dilihat dari obyeknya, atau sasaran materi yang digarapnya, substansinya, adalah sama (bumi, air, dan seterusnya). PSDA bias ekonomi, RA bias sosial politik. Memang, dalam sejarahnya yang panjang itu (ribuan tahun), sejak awal RA pada hakekatnya merupakan kebijakan sosial-politik, bukan kebijakan ekonomi. Barulah pada peralihan abad-19 ke abad-20, terutama sejak terjadinya "Debat Agraria" selama 35 tahun di Eropa (1895-1929), aspek ekonomi menjadi pertimbangan penting dalam agenda RA. Walaupun sebelumnya, yaitu pada tahun 1880, Bulgaria —sebelum menjadi negara komunis— sudah melaksanakan RA dengan sangat memperhatikan aspek ekonomi.
9. Jika demikian halnya, lantas apa yang bisa dibedakan? Perbedaannya terletak pada kata "Reforma" dibandingkan kata "Pengelolaan".
   a. Pengelolaan, mengandung intisari: ketertiban, kesinambungan, dan keberlanjutan.
   b. *Reforma* (Bahasa Spanyol), atau *Reform* (Bahasa Inggris), mengandung intisari: "ketidaktertiban untuk sementara", karena prosesnya memang "menata" ulang, membongkar yang lama, menyusun yang baru. Oleh karena itu:
      - Bentuknya adalah sebuah "operasi" (menurut istilah Christodoulou, 1990);

- Sifatnya *"Ad Hoc"* (khusus) (menurut istilah Peter Dorner, 1972)
- Proses *"rapid"* (cepat) (istilah Tuma, 1965)

Dengan demikian, program RA mempunyai batas waktu atau punya umur.

10. Jika demikian, dalam rangka mendorong keluarnya TAP-MPR, bagaimana mengintegrasikan kedua pandangan tersebut di atas, menjadi satu TAP? Pengintegrasiannya terletak pada landasan "*tata-kelola*". "Kelola" tanpa "tata baru" sama saja mempertahankan 'status quo'. Sebaliknya, "tata-baru" tanpa "kelola", tidak akan berkelanjutan. Jadi, "Tata-Kelola" dalam satu paket itulah sebenarnya yang dimaksud dengan Reforma Agraria (dalam artinya yang "sejati"), seperti yang pernah dilakukan di Bulgaria, seperti telah disinggung di atas.
11. Dari semua itu, secara tegas saya pribadi berpendapat bahwa semua undang-undang sektoral itu, "payung"-nya hanya satu yaitu: **Undang-Undang Agraria**!

IV. Tantangan yang Dihadapi

1. Sekalipun sudah ada landasan hukum yang berupa TAP MPR No. IX/2001, tetapi sampai sekarang belum jelas tindak lanjutnya. Bahkan, mengingat bahwa salah satu agenda sidang tahunan MPR 2003 lalu adalah meninjau-ulang semua TAP MPR (termasuk TAP-TAP MPRS sebelum Orde Baru), sempat ada kemungkinan TAP-MPR No. IX/2001 itu dicabut. Syukurlah, hal itu tidak terjadi.
2. Tantangan yang dihadapi oleh gerakan tani dan gerakan reforma agraria sesungguhnya sangat berat, ibarat "tembok besar".

Mengapa? Karena, terutama sejak Orde Baru, para petinggi nasional kita —sadar atau tidak sadar— sudah terlanjur terseret ke dalam arus pemikiran neo-liberal. Dengan masuk ke dalam komitmen-komitmen politik dan ekonomi internasional seperti GATT/WTO/AFTA/APEC/AoA, dan sejenisnya. Kita *terjebak* ke dalam arus itu, yaitu "agama" pasar bebas.

3. Ideologi neo-liberalisme yang mendewakan pasar bebas mengambil prinsip: (a) perdagangan bebas; (b) tenaga kerja bebas; (c) investasi bebas; (d) modal bebas; dan (e) persaingan bebas. Semua ini pada hakekatnya menggerogoti kedaulatan Negara. Kata kunci yang paling menyakitkan hati adalah

> "Ketimpangan (ketidakmerataan) adalah Rahmat Tuhan!
> Orang miskin, itu salahnya sendiri "
> *--Pidato Perdana Menteri Inggris Margaret Thatcher*

4. Akibat-akibat dari serbuan cara berpikir neo-liberal itu adalah tanah harus dijadikan komoditi (barang dagangan). Karena serba bebas, maka dagang tanah pun harus bebas. Itulah sebabnya para penganut neo-liberalisme mati-matian berusaha mengubah UUD 1945, agar dapat menghapuskan peran negara. Padahal Reforma Agraria memang memerlukan dua kekuatan yang saling menunjang, yaitu kemauan rakyat, dan kekuasaan negara yang melindungi rakyat.
5. **Oleh karena itu, menghadapi tantangan seperti itu, modal awal yang harus dibangun adalah konsolidasi (merapatkan barisan) kekuatan rakyat, agar tak terlarut ke dalam arus tersebut.**

V. Penutup

Demikianlah yang dapat saya sampaikan pada kesempatan ini. Karena tulisan ini disusun dalam butir-butir ringkas, tentu saja banyak hal yang mungkin kurang jelas. Namun hal itu bisa diatasi melalui diskusi dan tanya-jawab.

DAFTAR PUSTAKA

Christodoulou, D. *The Unpromised Land, Agrarian Reform and Conflict Worldwide.* New York & New Jersey: Zed Books, 1990.

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

Encyclopedia Americana Vol. 1 Tahun 1980, hlm.340, Vol. 13 Tahun 1980, hlm. 137.

Encyclopaedie Van Nederlandsch Indie, 1903, hlm. 4478

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

Powelson, John. *The Story of Land. The History of Land Tenure and Agrarian Reform.* Cambridge, USA: Lincoln Institute of Land Policy, 1988.

Prent, K; J. Adisubrata; dan W.J.S. Purwadarminta. *Kamus Latin-Indonesia.* Yogyakarta: Kanisius, 1969.

Prosterman, R; M.N. Temple; and T.M. Hanstad (*eds*). *Agrarian Reform and grassroots Development.* Boulder & London: Lynne Riener Publishers, 1990.

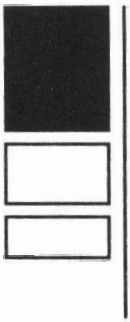
Tjondronegoro, S. MP. & Gunawan Wiradi. "Menelusuri Pengertian Istilah Agraria" (*Draft*). Sudah terbit dalam *Jurnal Analisis Sosial* Vol.9, No.1. April , 2004.

Tuma, Elias. *Twenty-six Centuries of Land Reform*. Berkeley: University of California Press, 1965.

Wiradi, Gunawan. "Demokrasi Ekonomi-Sebuah Renungan Ulang", dalam Hetifah S. dan J. Thamrin, *Menyingkap Retorika dan Realita*. Bandung: Yayasan Akatiga, 1995.

——— *Reforma Agraria, Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, Konsorsium Pembaruan Agraria, dan Pustaka Pelajar, 2000.

World Book Dictionary, 1982.



3

Land Reform di INDONESIA

Sumber :

Bahan Ceramah. Disampaikan dalam acara lokakarya "Latihan Pendataan Obyek dan Subyek Land Reform", diselenggarakan oleh Sekretariat Bina Desa, di Cipayung, Bogor, tanggal 6 Mei 2004.

LAND REFORM DI indonesia

I. PENGANTAR

Pengertian reforma agraria sudah dijelaskan secara umum pada bab sebelumnya. Pada bab ini akan diuraikan secara ringkas:

- Land reform yang pernah diusahakan pada masa Pemerintahan Bung Karno.Upaya ini kemudian dihentikan oleh pemerintahan Orde Baru.
- Prospek land reform di masa yang akan datang.

II. LAND REFORM INDONESIA TAHUN 1960

1. Cita-cita para pendiri Republik kita ini, cita-cita perjuangan kemerdekaan Indonesia. Cita-cita revolusi Indonesia adalah

   "*mengubah susunan masyarakat*, yaitu dari struktur masyarakat warisan stelsel feodalisme dan kolonialisme, menjadi suatu susunan masyarakat yang lebih merata, demokratis, adil dan sejahtera".

   Itulah cita-citanya! Jadi, bukan sekedar kemerdekaan politik dalam arti mempunyai pemerintahan bangsa sendiri. Sebab, walaupun punya pemerintahan oleh bangsa sendiri, tetapi jika ternyata justru menindas rakyatnya sendiri, apa gunanya? Memang, tanpa kemerdekaan politik lebih dulu, secara teori, kita akan sulit untuk mengubah susunan masyarakat itu.

Jadi, kemerdekaan barulah "sasaran-antara", atau menurut perkataan Bung Karno, kemerdekaan adalah "jembatan-emas". Di seberang jembatan itulah kita berusaha membangun masyarakat baru yang bebas dari "penindasan manusia oleh manusia". Itulah sebabnya, walaupun sudah merdeka. Bung Karno mengatakan bahwa "revolusi belum selesai!" Karena, kita belum berhasil mengubah masyarakat. Bahkan selama Orde Baru ciri penindasan itu semakin nyata, melebihi di zaman Kolonial.

2. Bagi Indonesia, yang masyarakatnya berciri agraris, maka untuk mencapai cita-cita tersebut di atas, caranya adalah dengan melakukan *perombakan* (penataan kembali) *susunan pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria khususnya tanah,* agar lebih adil dan merata, demi kepentingan rakyat kecil pada umumnya. Inilah "***land reform***". Program perombakan ini, disertai dengan program-program penunjangnya —seperti pendidikan, perkreditan, pemasaran, dan lain-lain— yang dalam Bahasa Spanyol disebut "*Reforma Agraria*".

3. Sudah sejak awal, yaitu segera setelah Proklamasi Kemerdekaan 1945, para pemimpin mulai mengupayakan untuk melakukan RA dengan cara merumuskan undang-undang agraria baru, mengganti UU Agraria Kolonial 1870. Namun upaya itu terpaksa mengalami proses panjang selama 12 tahun. Akhirnya lahirlah Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. Proses panjang ini disebabkan oleh beberapa hal:
   a. Periode 1945-1950 adalah masa revolusi fisik. Perang dan damai silih berganti, sehingga kerja panitia penyusunan undang-undang menjadi tersendat-sendat.
   b. Periode 1950-1960, sekalipun relatif adalah masa damai,

namun gejolak politik masih juga silih berganti, sehingga kabinet pemerintah jatuh bangun. Panitia Agraria pun menjadi berganti-ganti: Panitia Agraria Yogya 1948; Panitia Agraria Jakarta 1952, Panitia Suwahyo 1956; Panitia Sunaryo 1958; dan Rancangan Sadjarwo 1960.

c. Partai-partai besar dalam DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) berbeda-beda pandangannya mengenai agraria, sehingga titik temu atau kompromi sulit dicapai.

4. Kondisi tersebut jauh hari sudah diantisipasi oleh para pemimpin Indonesia. Maka masalah agraria tidak ditangani secara gegabah, melainkan sangat serius dan hati-hati. Ada dua hal yang dianggap sebagai masalah mendasar, yaitu soal *keuangan* dan soal *agraria*. Itulah sebabnya, dalam sejarah kita, hanya dua hal itulah yang penyusunan "Undang-Undang Pokok"-nya tidak ditangani oleh Komisi ataupun Pansus DPR, melainkan oleh "Panitia Negara".

5. Sekalipun pimpinan panitia tersebut berganti-ganti seiring dengan jatuh-bangunnya kabinet, namun pakar-pakar yang menjadi anggotanya tetap sama. Mereka inilah yang secara terus-menerus mengembangkan pemikiran. Singkatnya, lahirnya UUPA 1960 bukanlah sembarangan, melainkan melalui perdebatan panjang. Tidak seperti berbagai undang-undang di masa Orde Baru yang disusun melalui sistem "proyek", sekali jadi.

6. Mengingat bahwa masalah agraria adalah masalah yang rumit dan mendasar, maka meskipun UUPA baru tersusun tahun 1960, tetapi sejak awal kemerdekaan, pemerintah RI sudah melakukan *langkah-langkah pendahuluan*, yaitu sekaligus sebagai langkah

percobaan, dalam *skala kecil*. Tindakan ini, tanpa mengalami banyak kesulitan, memperoleh persetujuan badan legislatif, karena mereka yang mempunyai *vested interest* (kepentingan) dalam susunan yang lama tidak mendapatkan dukungan dari partai politik besar yang mana pun (lihat, Selo Soemardjan, 1962).

7. Ada empat langkah pendahuluan (*Cf.* Selo Soemardjan, 1962; *Ibid*) yang dapat disebut di sini, yaitu
   a. ***Tahun 1946,*** saat belum ada setahun Indonesia merdeka. Upaya yang dilakukan adalah menghapuskan lembaga "desa perdikan", yaitu menghapuskan *hak-hak istimewa* yang sampai saat itu dimiliki oleh penguasa desa perdikan beserta keluarganya secara turun-menurun. Melalui *Undang-Undang No. 13/1946*, setengah dari tanah mereka yang relatif luas-luas, dibagikan kembali kepada para penggarap, petani kecil, dan buruh tani. Ganti rugi diberikan dalam bentuk uang bulanan. Inilah contoh land reform terbatas, skala kecil, khususnya di daerah Banyumas, JawaTengah.
   b. ***Tahun 1948,*** ditetapkannya Undang-Undang Darurat No. 13/1948, yang menetapkan bahwa *semua tanah* yang sebelumnya dikuasai oleh kira-kira *40 perusahaan gula Belanda* di Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta, disediakan untuk petani Indonesia. Hal ini mengakhiri persaingan mengenai penguasaan tanah dan air, yang tidak seimbang antara perusahaan gula yang besar dan kuat dan petani yang tidak terorganisir.
   c. ***Tahun 1958***, sebenarnya, sejak tahun 1945, Pemerintah RI

sudah berusaha untuk membeli kembali tanah-tanah partikelir yang sampai saat itu dikuasai oleh tuan-tuan tanah bangsa asing. Namun proses negosiasinya berjalan sangat lamban. Oleh karena itu, maka ditetapkan Undang-Undang No. 1/1958, yang *menghapuskan semua tanah-tanah partikelir.* Semua hak-hak istimewa yang sebelumnya dipegang oleh tuan-tuan tanah diambil alih oleh pemerintah. Proses likuwidasi ini selesai sekitar tahun 1962.

d. ***Tahun 1960***, sekitar setengah tahun sebelum ditetapkannya UUPA (24 September 1960), telah ditetapkan lebih dulu Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH), yaitu UU No. 2/1960. Isi UUPBH ini mengandung tiga pokok utama:
   - "Kepastian penyakapan" (*security of tenancy*) yang tercermin dalam Pasal 4 dan 5,
   - Demokratisasi, yang tercermin dalam Pasal 7,
   - Akomodasi dan pengakuan terhadap ketentuan adat (Pasal 7, ayat 1).

Demikianlah beberapa langkah pendahuluan. Ada yang berpendapat bahwa UUPBH itu bukan lagi langkah pendahuluan, karena sudah diberlakukan langsung secara nasional. UUPBH adalah "reform" dalam hal penyakapan (*tenancy reform*).

8. Apa yang dikenal sebagai UUPA 1960, judul aslinya adalah UU No. 5/1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.* Jadi, isinya baru berupa prinsip-prinsip dasar. Karena itu, berbagai ketentuan di dalamnya, sedianya akan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai undang-undang khusus. Salah satu

penjabaran itu adalah UU No. 56/1960 —yang semula berupa PP pengganti UU— tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang kemudian secara salah kaprah dikenal sebagai UU Land Reform.

Atas dasar pertimbangan keadaan saat itu, masalah pertanian rakyat inilah yang diprioritaskan. Tanah-tanah yang melebihi batas maksimum diambil (dengan ganti-rugi) oleh pemerintah, lalu didistribusikan kepada rakyat (penggarap, tunakisma). Prinsip-prinsip dasar yang lain belum sempat tergarap, keburu pemerintahan lama digulingkan oleh Orde Baru. Gerakan land reform lalu lenyap dari peredaran, bahkan ditabukan.

9. Pelaksanaan land reform tersebut mulai dilancarkan oleh pemerintah sejak 24 September 1961, dengan pertama-tama membentuk panitia-panitia di ketiga tingkat daerah otonomi, untuk melakukan pedaftaran milik tanah yang melebihi maksimum, serta tanah-tanah guntai (*absentee*). Langkah ini saat itu baru meliputi Pulau Jawa, Bali, Sulawesi dan Kepulauan Nusa Tenggara. Secara keseluruhan daerah tersebut, terdapat sekitar 27.000 pemilik sawah yang miliknya melebihi batas maksimum. Jumlah luas kelebihan itu semuanya ada sekitar satu juta hektar, yang kemudian akan didistribusikan kepada rakyat tani kecil yang membutuhkannya.

   Bagaimana proses selanjutnya, tidak begitu mudah untuk menggambarkannya. Data yang akurat sukar diperoleh. Sejak berkuasanya Pemerintahan Orde Baru, fungsi instansi agraria dijungkir-balikkan, sehingga pendataannya terbengkalai dan data yang ada tentang gerakan land reform menjadi kurang bisa dipercaya.

10. Karena pengertian masyarakat yang keliru bahwa land reform

adalah mendistribusikan tanah, maka timbul pertanyaan, "tanah siapa dan tanah apa yang dibagi-bagi?" Maka timbul istilah "tanah obyek land reform". Sebenarnya, dalam arti yang benar, "obyek reform" adalah semuanya seperti tanah hutan, tanah perkebunan, dan lain-lain. Semua itu ditata-ulang peruntukannya. Jadi, tidak melulu pengertiannya harus didistribusikan, tetapi di"redistribusi". Artinya, diserasikan, agar rakyat memperoleh hak secara relatif merata dan adil.

11. Tetapi jika kita terima dulu pemahaman yang salah kaprah tersebut di atas, maka menurut kehendak semula (dan juga menurut hukum yang ada), tanah "obyek land reform" itu, pada tahap pertama terdiri dari tiga macam, yaitu (a) tanah kelebihan; (b) tanah guntai dan bekas tanah partikelir; dan (c) bekas tanah swapraja yang diambil oleh pemerintah.

II. BAGAIMANA PROSPEKNYA KE MASA DEPAN?

1. Di masa kekuasaan Orde Baru selama 32 tahun, jangankan pelaksanaan land reform, wacana (pemahaman) tentang land reform pun ditekan dan dimatikan dengan menempelkan *stigma-stigma* (cap atau tuduhan) tertentu. Masalah agraria ditata bukan untuk kepentingan rakyat banyak, tetapi untuk memfasilitasi modal asing. Akibatnya, sekarang ini, masalah agraria sudah terlanjur begitu ruwet sehingga sulit untuk mengatasinya.

2. Dengan tumbangnya Orde Baru —tetapi apa betul Orde Baru sudah tumbang?— gagasan land reform muncul kembali dan bahkan di tahun 2001 lahir TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ini

kemudian baru ditindaklanjuti dengan Keppres No. 34/2003, yang isinya memberi mandat kepada BPN (Badan Pertanahan Nasional) untuk melakukan "penyempurnaan" terhadap UUPA 1960.

3. Prospek atau masa depan pembaruan agraria yang merakyat masih suram. Perjuangan masih panjang, karena berbagai hambatan kuat menghadang. Hambatan-hambatan itu, antara lain:
   a. Para petinggi atau *elite* nasional generasi sekarang ini tidak atau belum memahami benar masalah agraria. Ini merupakan produk pendidikan Orde Baru.
   b. Akibatnya, belum terasa ada kemauan (komitmen) politik yang nyata untuk melaksanakan pembaruan agraria yang sejati. Rancangan Undang-Undang (RUU) Agraria sebagai pelaksanaan Keppres No. 34/2003 ternyata bukan "menyempurnakan" tetapi malah "mengubah" UUPA 1960.
   c. Sikap pemerintah, bagaimanapun juga sudah terlanjur terkait erat dengan berbagai warisan Orde Baru, seperti beratnya hutang luar negeri, keterikatan dengan kesepakatan-kesepakatan internasional dalam konteks globalisasi neo-liberal, dan pikiran-pikiran neo-liberal yang mendominasi cara berpikir para elite ekonomi.
   d. Di lain pihak, organisasi rakyat masih sangat lemah. Mudah dibujuk, mudah dibelokkan, mudah diadu-domba. Kesadaran mengenai posisi-tawarnya masih sangat rendah. (Hal ini tercermin dari hasil Pemilihan umum yang lalu).
4. Mengingat hal-hal tersebut di atas, lantas apa yang harus dilakukan? Sudah jelas, organisasi rakyat perlu diperkuat.

Diperkuat dalam berbagai hal! Ini bukan hal yang mudah, tetapi harus dilakukan.

5. Salah satu kekuatan sebuah organisasi adalah ***penguasaan informasi***. Inilah yang secara teoretis dapat meningkatkan posisi-tawar organisasi tersebut. Namun perlu dicatat, penguasaan informasi tanpa kesadaran tentang posisi-tawar itu sendiri, ya hampir tak ada artinya.
6. Salah satu cara penguasaan informasi adalah dengan aktif mengumpulkan informasi, atau melakukan "pendataan" (Soal teknis mengenai hal ini, dapat dipelajari bersama-sama).

Demikianlah apa yang dapat saya sampaikan pada kesempatan ini. Walaupun ringkas, mudah-mudahan ada gunanya.

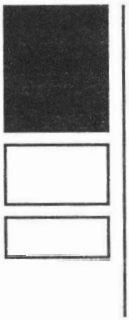
DAFTAR PUSTAKA

Soemardjan, Selo. "Land Reform in Indonesia", dalam *Asian Survey I*, No. 12, 1962, hlm. 23-30.

Soetojo, M. *Undang-undang Pokok Agraria Dan Pelaksanaan Land Reform*. Jakarta: Staf Penguasa Perang Tertinggi, 1961.

Wiradi, Gunawan. "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria", dalam Sediono Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (*ed.*), *Dua Abad Penguasaan Tanah*. Jakarta: Gramedia, 1984.

——*Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Pustaka Pelajar, 2000.



4

Reforma Agraria SEBAGAI BASIS **pembangunan**

Sumber :

Makalah disampaikan dalam seminar dan lokakarya "Arah Kebijakan Nasional Mengenai Tanah dan Sumber Daya Alam Lainnya", diselenggarakan oleh Kelompok Studi Pembaruan Agraria (KSPA) bekerja sama dengan Kelompok Kerja Pengelolaan Sumber Daya Alam (Pokja PSDA) dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), di Bandung, tanggal 20-23 Agustus 2001.

REFORMA AGRARIA SEBAGAI **basis pembangunan**

Ungkapan Bijak:
Di mana bumi diinjak,
Di situ langit dijunjung

Kenyataan sekarang:
Di mana langit dijunjung
Di situ bumi diinjak-injak
Di mana duit dijunjung
Di situ hati-nurani terisak-isak!

I. PENGANTAR

Tulisan ini disajikan sebagai sumbangan gagasan "strategi pembangunan yang memihak rakyat dan ekosistem (lingkungan)". Sebenarnya, gagasan mengenai strategi pembangunan yang meletakkan agraria sebagai basisnya, sudah pernah penulis canangkan sejak lebih dari 20 tahun yang lalu. Namun, tentu saja, karena para arsitek Orde Baru sudah "terlanjur" mengambil strategi pembangunan "RH tanpa RA" (Revolusi Hijau tanpa Reforma Agraria), maka gagasan tersebut dengan mudah "terhembus angin lalu", tenggelam di antara isu-isu lain yang nampak lebih "seksi".

Bahkan sebagian di antara para pakar pun, ada yang memberi tanggapan yang terkesan sinis. Barulah setelah dalam masa-masa akhir Orde Baru diwarnai oleh maraknya sengketa-sengketa agraria, dan setelah Orde Baru "lengser" akibat krisis berat multi dimensi, nampaknya orang mulai sadar (benarkah?) untuk menengok kembali relevansi Reforma Agraria.

Oleh karena itu, isi tulisan ini bukan barang baru. Isinya sudah sering dikemukakan dalam berbagai kesempatan. Maka yang yang disajikan di sini hanyalah pokok-pokoknya saja secara sangat ringkas. Sebagian besar merupakan pengulangan-pengulangan untuk menyegarkan kembali ingatan kita.

II. MEMAHAMI ISTILAH REFORMA AGRARIA

1. Pembaruan Agraria bukanlah gagasan baru. Usianya sudah lebih dari 2500 tahun. Land Reform yang pertama di dunia, terjadi di Yunani Kuno, 594 tahun sebelum Masehi. Slogan ***Land to the Tillers!*** atau ***Tanah untuk Penggarap!*** itu sudah berkumandang 565 tahun sebelum Masehi!

   Pada perkembangan sejarahnya, melalui tonggak-tonggak land reform di zaman Romawi Kuno (134 sebelum masehi); gerakan pencaplokan tanah-tanah pertanian oleh peternak biri-biri di Inggris, selama lebih kurang 5 abad, dan Revolusi Perancis (1789-1799), maka sejak itu hampir semua negara-negara di Eropa melakukan "land reform". Apalagi setelah Perang Dunia Kedua, pembaruan agraria dilakukan dimana-mana, di Asia, Afrika, dan Amerika Latin.

2. Selama perjalanan sejarah yang panjang itu, tentu saja konsepnya berkembang sesuai dengan perubahan waktu, kondisi fisik lingkungan alam, sistem politik, serta orientasi kebijakan pemerintah, di masing-masing negara. Meskipun demikian, *inti pengertianya tetap sama*, yaitu:

   "Suatu penataan kembali, atau penataan ulang, struktur Pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah, agar teripta Suatu struktur masyarakat yang adil dan sejahtera."

3. Istilah yang semula dipakai adalah land reform. Sesuai dengan kondisi sosial budaya dan orientasi pandangan ekonomi dari para perencananya di tiap-tiap negara, maka pola "land reform" di berbagai negara itu dapat dibedakan menjadi tiga: yaitu yang bersifat *redistributif* (pembagian ulang), bersifat *kolektivis* (kolektif), dan yang campuran dari keduanya itu. Di negara-negara sosialis, land reform-nya bersifat *kolektivis,* di Negara-negara non-sosialis pada umumnya bersifat *redistributif.*

4. Pengalaman sejarah memberi perlajaran bahwa suatu pembaruan agraria yang hanya berhenti pada masalah redistribusi tanah, ternyata justru menyebabkan produksi menurun untuk beberapa tahun. Hal ini disebabkan karena infrastruktur yang menunjang pembaruan itu belum dipikirkan sejak awal. Maka redistribusi tanah harus menjadi satu paket dengan program pembaruan secara keseluruhan, termasuk di dalamnya program-program pasca redistribusi. Jenis program itu, antara lain, perkreditan, penyuluhan, pendidikan dan latihan, teknologi, pemasaran, dan lain-lain.

   Maka *Land Reform plus* program-program penyiapan infrastruktur itulah yang kemudian diberi istilah Reforma Agraria, atau dalam Bahasa Inggris *Agrarian Reform*. Negara pertama yang berusaha menerapkan pembaruan agraria dengan paket lengkap seperti itu adalah Bulgaria yaitu pada tahun 1880-an (Russell King, 1977:34).

5. Namun kemudian, istilah reforma agraria yang sering digunakan secara bergantian dengan land reform itu, dirancukan lagi oleh mereka yang berpandangan bahwa (karena luasnya isi) Reforma agraria itu pada hakekatnya sama dengan pembangunan

pedesaan secara menyeluruh. Berangsur-angsur istilah tersebut tergeser oleh istilah pembangunan pertanian (*Agricultural Development*). Akibatnya, land reform sebagai intinya jadi terabaikan. Maka sekarang ini, dalam lingkaran pemikiran (wacana) dunia, istilah yang lebih popular digunakan adalah ***Reforma Agraria*** (bahasa Spanyol), untuk menghindari kerancuan seperti diceritakan di atas.

III TUJUAN DAN PRASYARAT REFORMA AGRARIA

1. Seperti telah disebutkan, tujuan pembaruan agraria adalah untuk membangun susunan masyarakat yang lebih adil. Jadi, awalnya, kebijakan land reform adalah lebih merupakan kebijakan sosial (pemerataan) dan bukan kebijakan ekonomi (produksi). Namun kemudian, orang pun sadar bahwa untuk itu diperlukan adanya *economic rationale* (rasional ekonomi) yang dapat memberi alasan mengapa pembaruan agraria perlu dilakukan.

   Oleh karena itu, khususnya setelah Perang Dunia Kedua, pembaruan agraria di berbagai negara pada umumnya, memasukkan berbagai aspek dalam pertimbangannya, yakni sosial, ekonomi, politik, hukum dan budaya). Selalu dipertimbangkan agar pembaruan agraria itu:

   a. Secara politik dapat diterima (*politically tolerable*);
   b. Secara ekonomi dapat berlangsung (*economically viable*);
   c. Secara budaya dapat dipahami (*culturally understandable*);
   d. Secara sosial dapat diterima (*socially acceptable*);
   e. Secara hukum dapat dibenarkan (*legally justifiable*); dan
   f. Secara teknis dapat diterapkan (*technically applicable*).

   Namun perlu diingat bahwa pertimbangan-pertimbangan tersebut tidak harus melahirkan suatu "reforma yang pura-pura"

(*quasi-reform*) atau "reforma gadungan" (*pseudo-reform*), yaitu suatu pembaruan yang "sopan" tetapi pada hakekatnya bukan pembaruan. Atau menurut istilah Lipton, "Non land reform yang berkelakuan sopan" (*nicely-behaved non land reform*) (Lipton dalam David Lehmann (*ed*), 1974:269-81). Oleh karena itu, bagaimanapun juga, "reforma agraria yang sejati" hanya bisa dilakukan jika ada "kemauan politik".

2. Atas dasar tujuan umum dan pertimbangan seperti itu, maka terutama di negara-negara non-sosialis, muatan konkrit dari pembaruan agraria adalah
   a. mengatur-ulang alokasi penyediaan tanah;
   b. menata-ulang status dan luas pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah;
   c. mengatur-ulang tata cara perolehan tanah; dan
   d. menata-ulang penggunaan tanah.

3. Atas dasar pengalaman sejarah berbagai negara yang pernah melaksanakan pembaruan agraria, maka pakar-pakar dunia pada umumnya sepakat bahwa, agar suatu pembaruan agraria berpeluang untuk berhasil, diperlukan sejumlah *prasyarat*. Dari berbagai prasyarat itu, prasyarat yang terpenting (*Cf*: Russell King, 1977), antara lain:

   a. Harus ada "kemauan politik" dari pemerintah;
   b. Harus ada organisasi rakyat, khususnya organisasi tani yang kuat dan pro-reform;
   c. Harus tersedia data mengenai keagrariaan yang lengkap dan teliti;
   d. Petinggi atau *elite* penguasa harus terpisah dari *elite* bisnis. Aparat birokrasi, bersih, jujur dan "mengerti".

Di Indonesia saat ini, barangkali prasyarat yang keempat (d) itulah yang sangat sulit diwujudkan. Sedangkan tiga yang disebut pertama, sekalipun juga bukan hal yang mudah, masih lebih gampang didorong.

III. MODEL-MODEL REFORMA AGRARIA

1. Secara garis besar, pola reforma agraria itu secara normatif dapat dibedakan menjadi tiga model (*Cf*: Ghose, 1983, Prosterman, *et.al,* 1987; juga J. Harris, 1982). Dari masing-masing model itu, tentu saja ada varian-variannya sendiri-sendiri, yaitu:
   a. Kolektivisasi model sosialis,
   b. "Pertanian Keluarga" (*family farm*) model kapitalis,
   c. "Pertanian Keluarga" (*family farm*) model neo-populis.

2. Sekalipun sesuatu negara sudah menetapkan secara normatif memilih sesuatu model, namun dalam proses pelaksanaannya terjadi suatu perkembangan yang mengubah arah. Contoh-contohnya (*lihat*. R. King, 1977) misalnya:
   a. *Italia,* semula memilih model (b), yang terjadi kemudian mirip model (a);
   b. *Yugoslavia* (sebagai negara sosialis), memakai model (a), tetapi yang berkembang kemudian adalah mirip model (c)
   c. *Jepang,* sengaja atau tidak, semula pola land reform-nya cenderung berciri (c), tetapi kemudian menjadi (b).

3. Bagaimana di Indonesia? Land reform yang pernah dicoba untuk dilaksanakan pada awal dekade 1960-an itu sebenarnya belum selesai. Keburu berganti pemerintahan yang kebijakan politik ekonominya berbeda sama sekali. Bukan saja pelaksanaannya yang belum selesai, tetapi juga bahkan rancangan programnya pun sebenarnya belum tuntas.

Penjabaran UUPA 1960 berupa UU No. 56/1960 yang dikenal sebagai UU Land Reform itu, baru menyangkut pertanian rakyat. Sedangkan sektor-sektor lain seperti perkebunan, pertambangan, kelautan, kehutanan, dan lain-lain belum sempat tergarap. Dengan demikian, tidak mudah untuk memberikan penilaian. Namun kalau dilihat dari isi UUPA 1960 itu, jelas, *semangatnya* adalah semangat *Neo-Populis* (walaupun Bung Karno memakai istilah "sosialisme Indonesia").

Tetapi sayangnya, ciri ini sedikit dipudarkan oleh UU No. 56/1960 yang menetapkan batas minimum penguasaan tanah seluas 2 ha, sehingga jumlah penerima manfaat relatif kecil (29 persen) jika dibandingkan dengan negara-negara lain yang dianggap berhasil (misalnya Jepang 71 persen; Korea Selatan 66 persen; Meksiko 66 persen; Peru 37 persen; Bolivia 34 persen; dan Vietnam 72 persen) (*Lihat,* Rehman Sobhan, 1993). Dengan demikian, tingkat ketimpangannya pun tetap ringgi —diukur dengan Indeks Gini, pada tahun 1973 sebesar 0,53. Apalagi sekarang jelas kondisinya jauh lebih parah.

IV. PEMBARUAN AGRARIA SEBAGAI LANDASAN PEMBANGUNAN

1. Sebenarnya cukup banyak karya-karya ilmiah (*literature*) yang dapat dipakai sebagai acuan yang mengedepankan masalah pembaruan agraria sebagai basis pembangunan, baik yang melihat dengan tekanan pada aspek *sosial-ekonomi*, maupun yang melihatnya dari segi *sosial-politik.*

   Salah seorang "pembela terdepan" *(leading advocate)* dari "modernisasi" pertanian, yaitu A.T. Mosher pun memberikan perhatian yang cukup serius terhadap masalah pembaruan

agraria. Oleh karena itu, ada baiknya dalam makalah ini ditinjau-ulang walaupun ringkas, kerangka pemikiran Mosher. Mengapa Mosher? Ya, karena:

- *Pertama*: Orde Baru lahir bersamaan waktunya dengan lahirnya gerakan Revolusi Hijau di Asia.
- *Kedua*: dalam masa-masa awal Orde Baru itu, buku-buku karya tulis A.T. Mosher sangat popular di berbagai Negara di Asia, termasuk di Indonesia. Bahkan di beberapa negara dijadikan semacam "Buku Suci"-nya pembangunan pertanian dan pedesaan, khususnya dalam konteks Revolusi Hijau.
- *Ketiga*: konon, disadari atau tidak, strategi pembangunan Orde Baru itu menganut paradima "modernisasi". Logikanya, pikiran-pikiran Mosher tentu menjadi acuan. Namun ironisnya, masalah "land reform" yang juga dibahas Mosher tidak pernah masuk hitungan.

2. Perlu dicatat lebih dulu bahwa A.T. Mosher bukanlah seorang pakar yang berpikir sempit atau sektoral. Sekalipun beliau seorang ekonom, kerangka berpikirnya adalah menyeluruh (holistis). Aspek-aspek non-ekonomi, khususnya sosial-budaya sangat diperhatikan. Dalam pola berpikir yang demikian inilah Mosher menempatkan pembahasannya mengenai "land reform". Memang, tidak seperti penulis-penulis lainnya (misalnya, Peter Dorner, 1972; atau Russell King, 1977; atau juga Rehman Sobhan, 1993), yang secara langsung (eksplisit) menyatakan bahwa pembangunan agraria seharusnya menjadi landasan pembangunan, Mosher sangat berhati-hati dalam hal ini. Namun kalau buah pikirannya dari berbagai bukunya itu kita rangkum

dalam sebuah bagan kerangka, maka menurut tafsiran saya, intinya tetap mendukung pandangan tentang relevansi pembaruan agraria sebagai dasar pembangunan.

3. Pemikiran Mosher itu kurang lebih sebagai berikut (lihat bagan):
   a. *Pengorganisasian dan Perencanaan pembangunan* diberi arti sebagai, antara lain "adalah... untuk mencapai perubahan yang tepat di dalam 'agri-milieu'" ("*is... to achieve appropriate changes in the 'agri-milieu'*" (Mosher, 1971:9). Tapi apa yang dimaksud dengan "*Agri-milieu*" (AM)? AM adalah kombinasi dari sejumlah faktor (yang merupakan "lingkungan umum - *general environment*" dalam konteks pembangunan secara keseluruhan), yang mempengaruhi, mengendalikan atau mendorong, bergeraknya kegiatan pertanian.
   b. Menurut Mosher, ada 14 unsur AM, mencakup aspek-aspek ekonomi (7 faktor), aspek politik (4 faktor), dan aspek sosial-budaya (3 faktor). Salah satu di antara semua itu adalah masalah "penguasaan lahan" *(land tenure)* (dipandang sebagai aspek politik).
   c. Apa tujuan pembangunan? Tidak lain adalah "kesejahteraan"(*welfare*)! Dalam konteks pedesaan adalah "kesejahteraan pedesaan" (*rural welfare*). Dalam hal ini Mosher menekankan pentingnya "kepuasan" (*satisfaction*). Dengan demikian, "sejahtera" itu bukan sekedar kesejahteraan secara fisik, tapi juga yang lain-lain.
   Lebih jelasnya, ada empat komponen kesejaheraan, (*Lihat*, Mosher, 1969; 46 *ff*; juga Mosher, 1976: 303 *ff*), yaitu

REKONSTRUKSI PEMIKIRAN A.T. MOSHER TENTANG MASALAH TANAH



1. Tingkat hidup layak secara fisik;
2. Adanya kenyamanan dalam hidup berkelompok;
3. Adanya kesempatan untuk turut berpartisipasi atau terlibat secara menyenangkan dalam persoalan-persoalan komunitas; dan
4. Adanya "ketahanan keluarga" (*family security*), yang untuk ini diperlukan adanya "hukum yang mengatur hak-hak manusia dan keluarga *mengenai penggunaan tanah*" (*legal arrangements governing the rights of men and families with respect to the use of land*).

4. Demikianlah, dari kerangka ringkas tersebut nampak jelas alur pemikiran Mosher. Pada hakekatnya, pemikiran Mosher tidak jauh berbeda, misalnya, dengan Peter Dorner. Dorner menyatakan bahwa, walaupun land reform itu bukan tujuan dan harus dipandang dalam kerangka keseluruhan persyaratan pembangunan, tetapi langkah pembaruan itu diperlukan justru agar konsisten dengan persyaratan tersebut. Land reform justru memberikan dasar yang mantap bagi masa depan pembangunan politik dan ekonomi (Dorner, 1972: 17 *ff*).

5. Selama Orde Baru, karena masalah pembaruan agraria diabaikan, maka terjadilah "keplin-planan" (*inconsistencies*) dalam hal persyaratan-persyaratan pembangunan secara keseluruhan. Akibatnya, berbagai konflik merebak dimana-mana. Seperti telah sering dikemukakan, menurut penelitian Fred Horrison (1983), semua krisis yang pernah dialami dunia, sumber utamanya adalah merajelelanya "spekulasi tanah". Tetapi mengapa praktik spekulasi tanah merajalela? Hal ini karena tanah diperlakukan sebagai komoditi (barang dagangan).

Dalam sistem ekonomi liberal maupun neoliberal dan pasar bebas, *semua hal* dapat dijadikan barang dagangan; dan semua orang berhak untuk berspekulasi.

6. Atas dasar itu semua, maka diperlukan reforma agraria, agar perekonomian negara mempunyai ketahanan dalam menghadapi krisis. Akan tetapi, apa sebenarnya dampak positif yang diharapkan dari reforma agraria? Secara umum, yang diharapkan adalah:
   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 pada gilirannya akan menimbulkan euforia sosial (*social euphoria*) dan ketahanan keluarga (*family security*) sehingga para petani termotivasi untuk mengelola usaha taninya dengan lebih baik.
   d. *Aspek politik*: semua itu akhirnya dapat meredam keresahan sehingga gejolak kekerasan dapat terhindari. Terciptalah stabilitas yang sejati, bukan stabilitas semu akibat represi seperti masa Orde Baru.
   e. Semuanya itu akhirnya bermuara kepada *ketahanan ekonomi.*

7. Dari pengamatannya di berbagai Negara di Amerika Latin, Asia, dan Timur Tengah, Mosher (1976: 302 *ff*) menyebut beberapa dampak positif dari land reform, sebagai berikut:
   a. Dalam beberapa kasus, memang untuk beberapa tahun produksi pertanian menurun (misalnya, di Taiwan), tetapi

setelah itu meningkat pesat. Sejumlah besar rakyat desa yang semula tunakisma atau buruh tani lalu menjadi petani pemilik penggarap, mula-mula canggung. Namun dalam jangka panjang mereka malahan berkembang menjadi pengelola usaha tani yang rasional dan lebih bertanggung jawab. Mereka justru bangga karena terjadinya perubahan status.

b. Anak-anak dari para petani pemilik tanah luas, yang kemudian tanahnya dipotong oleh land reform, terpaksa tidak lagi bisa menikmati kekayaan orang tuanya yang berasal dari tanah luas itu. Mereka tidak lagi bisa meneruskan profesi orang tuanya. Namun mereka justru beralih ke profesi lain —melalui pendidikan tinggi, yang biayanya dimungkinkan oleh sisa-sisa kekayaan orang tuanya— dan menjadi tenaga-tenaga ahli yang handal. Dalam jangka panjang, hal ini sangat menyumbang bagi perkembangan perekonomian negaranya. Sebagai contoh, Meksiko, Mesir, dan Negara-negara di sekitar Timur Tengah.

c. Pemilik/penguasa tanah luas yang sebagian tanahnya terpangkas oleh land reform itu kemudian mengalihkan investasinya ke luar desa, yang pada gilirannya menopang proses industrialisasi.

8. Perlu diperhatikan bahawa apa yang disebut Reforma Agraria pada hakekatnya adalah suatu "operasi" (menurut istilah Christodoulou, 1990), atau sesuatu yang bersifat "khusus" (ad hoc) (menurut istilah Peter Dorner, 1972). Jadi, bukan sesuatu yang berkelanjutan secara terus menerus. Artinya, program itu ditetapkan "umur"-nya, sebaiknya sependek mungkin.

Misalnya, Jepang 4 tahun; India 5 tahun; Mesir 17 tahun, dan lain-lain. Setelah tertata sebagai hasil "gebrakan cepat" itu, barulah segala sesuatunya di "kelola" secara berkesinambungan. Tentu saja, baik "operasi" nya maupun "pengelolaan" bagi masa selanjutnya itu, perlu direncanakan secara cermat.

9. Salah satu alasan yang biasanya dikemukakan oleh mereka yang ragu-ragu terhadap adanya "reforma" adalah kekhawatiran akan terganggunya stabilitas. Namun... "stabilitas" adalah 'pedang bermata dua'. Ketidakstabilan yang berlarut-larut tentu melahirkan kekerasan, menghambat pembangunan, dan berakibat kesengsaraan. Namun sebaliknya, stabilitas yang didewakan secara berlebihan sering digunakan untuk memberi pembenaran pada pemerkosaan hak-hak asasi manusia (yang sering juga dengan kekerasan), dan juga berarti "stagnasi" (mandek). (Prosterman, 1990: 313).

V. PENUTUP

Demikianlah, butir-butir pokok yang dapat saya sumbangkan pada kesempatan kali ini. Tentu masih banyak seluk-beluknya yang belum sampai terliput dalam tulisan ini. Barangkali sumbangan tulisan ini adalah sekedar sebagai pembuka pikiran, perangsang diskusi, dan penggerak niat, sehingga tercapai kesamaan pandangan. Reforma Agraria adalah sebuah agenda besar yang harus dipersiapkan dengan hati-hati, *secara bersama-sama.* Hal yang penting, kalau kita memang berniat, niat itu harus tulus. Jika tidak, maka yang terjadi adalah seperti apa yang terkandung dalam pepatah terbalik seperti tertera di awal tulisan.

DAFTAR PUSTAKA

Christodoulou. *The Unpromised Land, Agraria Reform and Conflict Worldwide*. London dan New Jersey: Zed Books. 1990.

Dorner, Peter. *Land Reform and Economic Development*. Middlesex, England: Penguin Books, 1972.

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

Horrison, Fred. *The Power in The Land*. London: Shepheard Walwyn, 1983.

Hayami, Yujiro. *Towards An Alternative Land Reform Paradigm*. 1990.

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

Lipton, Michael. "Towards a Theory of Land Reform" dalam David Lehmenn (*ed.*) *Agrarian Reform and Agraria Reformism*. London: Feber & Feber, 1974.

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

____. *To Create a Modern Agriculture*. New York: A/D/C, Inc., 1971.

Poweson, J.P. And R. Stock. *The Peasants Betrayed*. Oelgeshlager: Gunn and Hain Publisher, 1987.

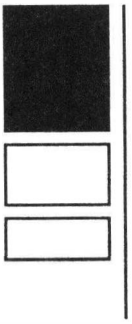
Prosterman, R.L., J. M. Riedinger. *Land Reform and Democratic Development*. Baltimore dan London: The John Hopkins University Press, 1987.

Prosterman, R.L, and M.N. Temple, dan T.M. Hanstad (*Ed.*). *Agrarian Reform and Grassroots Development*. Boulder dan London; Lynne Riener Publishers, 1990.

Sayogyo. "Pemikiran Arthur T. Mosher Duapuluh Tahun Kemudian". Makalah dalam Seminar di PSP-IPB, Bogor, 16 Juni 1994.

Sobhan, Rehman. *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development*. London dan New Jersey: Zed Books, 1993.

Wiradi, Gunawan. *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dan Pustaka Pelajar, 2000.



5

Tinjauan Ulang ISTIQARAH/WACANA **agraria**

Sumber :

Bahan pembuka dalam "Dialog Merumuskan Arah dan Strategi Reforma Agraria", diselenggarakan oleh kerja sama 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. Makalah ini juga pernah dibawakan dalam Seminar Nasional "Pemberdayaan Petani Melalui Reforma Agraria (Agrarian Reform) dalam Menghadapi Era Globalisasi", Kerja sama HKTI, Yayasan Akatiga, Kantor Menteri Negara Agraria dan BPN.

TINJAUAN ULANG
istiqarah/wacana agraria

I. PENGANTAR

Tinjauan ulang tentang reforma agraria ini mencakup masa sebelum dan sesudah kemerdekaan. Secara sepintas juga mencakup tinjauan sejarah reforma agraria di dunia. Semua ini dengan harapan dapat menambah wawasan, terutama bagi mereka yang merasa masih awam dalam seluk-beluk reforma agraria.

Mengingat terbatasnya waktu, maka tulisan ini dibuat sangat ringkas dalam bentuk butiran, berisi pokok-pokoknya saja. Uraian yang lebih rinci tentang semua hal yang ditulis di sini, sebenarnya sudah pernah saya tulis dalam berbagai makalah secara terpisah-pisah untuk berbagai forum. Istilah *"istiqarah"*, saya pinjam dari Drs. Asrul Sani, untuk menterjemahkan istilah "wacana" atau Bahasa Inggris *"discourse"*.

Tinjauan ini terdiri dari tiga bagian. Bagian I berisi tinjauan sejarah reforma agraria di dunia; bagian II mengenai Indonesia sebelum merdeka; dan bagian III tentang Indonesia sesudah merdeka.

II. TINJAUAN SEJARAH DUNIA

1. Masalah tanah itu sendiri tentu saja sama tua umurnya dengan peradaban manusia, jika dihitung dari sejak manusia hidup menetap. Namun jika dilihat dalam hal "kebijakan agraria", maka

yang dianggap sebagai "land reform" yang *pertama* di dunia adalah apayang dilakukan oleh Solon, seorang penguasa Yunani Kuno, 594 tahun Sebelum Maschi. Isunya adalah isu *sosial politik*, yaitu menghadapi ancaman pemberontakan para "hektemor". Solon gagal. Tiga puluh tahun kemudian, penguasa baru Pisistratus, berhasil melaksanakannya dengan prinsip "Tanah bagi Penggarap!" (*Land to the Tillers*).

2. Tonggak penting *kedua* dalam sejarah klasik adalah pembenahan agraria yang diusahakan oleh Tiberius Gracchus (anggota DPR) pada jaman Romawi Kuno, 134 tahun Sebelum Masehi, tapi tetap bersifat *sosial dan politik*. Tanah-tanah milik umum terlalu banyak yang dikuasai oleh militer, veteran perang, para kolonis, dan pemilik uang yang semula mempunyai piutang kepada negara. Jadi, tujuan "Lex Agraria" adalah untuk menghilangkan kecemburuan sosial.

3. Tonggak *ketiga* adalah masa panjang dari apa yang dikenal sebagai gerakan "*enclosure*" di Inggris, yaitu antara abad ke-12 sampai akhir abad ke-18.

4. Tonggak *keempat* adalah masa Revolusi Perancis (1789-1799). Saat itu di Perancis dilakukan pembaruan agraria secara besar-besaran, dan inilah "reform" pertama yang terjadi di zaman modern. Tujuan dan sasarannya sangat luas dan makro sifatnya, yaitu merombak tata-sosial yang feodalistik. "*Serfdom*" dihapuskan, penguasaan tanah feodal dihancurkan dan diganti dengan usaha tani keluarga yang kecil-kecil.

5. Pengaruh Revolusi Perancis memang menyebar kemana-mana di Eropa, namun isunya tetap *sosial politik*. Barulah pada

peralihan abad-19 ke abad ke-20, aspek *ekonomi* dari masalah agraria mulai dipermasalahkan. Apa yang dikenal sebagai "Perdebatan Agraria" (*The Agrarian Debate*) selama 35 tahun (dari 1895-1929) di Eropa, mencerminkan hal itu. (*lihat juga* G. Wiradi, 1993).

6. Walaupun sebelum Perang Dunia ke-II sudah banyak negara-negara yang melakukan pembaruan agraria (Jepang, Rusia, Bulgaria, Meksiko, dan lain-lain), namun terutama sesudah Perang Dunia II, pembaruan agraria semakin marak karena munculnya negara-negara baru (berkembang), yang juga berminat melakukannya. Minat itu terpacu oleh pembaruan agraria yang terjadi di Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan. Semua itu didasarkan atas pandangan bahwa untuk mempersiapkan landasan bagi proses industrialisasi maka agraria perlu dibenahi lebih dulu. Jadi, isunya menjadi = soal *landasan pembangunan*.

7. Karena sifatnya yang kompleks dan multidimensional, maka masalah agraria dianggap sebagai masalah yang *belum pernah selesai*. Itulah sebabnya seluk-beluk masalah agraria banyak ditulis orang. Sampai dengan 1972 saja, di FAO (Badan Pertanian dan Pangan Dunia) telah tercatat lebih dari 10.000 judul buku. (berapa judul yang sempat kita baca?). Wacana agraria memang mengalami perubahan dan perkembangan, baik tentang isu utamanya, isinya, sifatnya, tujuannya, batasannya, landasan "rationale"-nya, maupun konseptualisasinya di kalangan ilmiah.

8. Kesadaran tentang belum selesainya masalah tersebut itulah, agaknya yang merupakan salah satu sebab yang mendorong

diselenggarakannya "Konperensi Sedunia tentang Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan," di Roma, Juli 1979 (Indonesia mengirim sebuah delegasi besar). Hasilnya berupa sebuah "Deklarasi tentang Prinsip-Prinsip dan Program Aksi", yang kemudian diterbitkan oleh FAO pada tahun 1981, dengan judul *The Peasants' Charter* (*Piagam Petani*). Tujuan dan sasaran Reforma Agraria dirumuskan sebagai berikut:

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

Dalam kata pengantar yang ditulis oleh Direktur FAO saat itu, tersirat suatu pemahaman bahwa reforma agraria adalah suatu "gerakan", bukan kerja rutin. Banyak kalangan yang "meragukan" menanggapi isi *Piagam Petani*, bahkan ada yang menganggapnya hanya sebagai sebuah retorika. Memang, sedikit atau banyak, *Piagam Petani* mengandung nuansa kompromistis. Namun itu wajar, karena sejumlah 145 negara peserta itu tentu saja pandangannya berbeda-beda. Bahkan pada dasarnya ada yang menolak reforma agraria. Menurut saya, lahirnya deklarasi itu, bagaimanapun juga menunjukkan bahwa apapun landasan rasionalnya, perlunya penataan agraria itu telah memperoleh pengakuan dunia.

III. DI INDONESIA (SEBELUM MERDEKA)

1. Zaman "Land Rente"

   Telah sangat dikenal bahwa, secara formal, kebijakan agraria di Indonesia pada masa pra-kolonial gambarannya samar-samar, dan barulah pada masa pemerintahan Inggris (1811-1816) di bawah pimpinan Sir Thomas Stanford *Raffles*, masalah keagrariaan memperoleh perhatian yang sebenarnya.

   Landasan kebijakannya didasarkan atas hasil laporan Panitia Penyelidikan Statistik agraria yang dibentuk oleh Raffles. Kesimpulan yang ditariknya kemudian dikenal sebagai "teori domein" dari Raffles. Tujuannya: menarik pajak-bumi (Bahasa Belanda: "*land rente*"). Besarnya pajak bumi: 2/5 (40 persen) dari hasil bumi setiap petani, harus diserahkan kepada pemerintah.

2. Zaman "Cultuurstelsel" (1830–1870)

   Sebagai akibat politik ekspansi Perancis-nya Napoleon, terjadilah perang besar di Eropa. Belanda kocar-kacir. Itulah sebabnya pemerintah di tanah jajahan diserahkan kepada Inggris untuk sementara. Setelah Napoleon menyerah pada tahun 1815, maka Indonesia kembali ke tangan Belanda (1816).

   Namun belum sempat ekonomi Belanda pulih kembali, di Indonesia terjadi perang Diponegoro (1825-1830). Keuangan Belanda benar-benar morat-marit. Oleh karena itu, pada tahun 1830, Gubernur Jenderal Van den Bosch mengambil kebijakan yang disebut "cultuurstelsel" (di Indonesia dikenal sebagai "tanam paksa").

   Tujuan "tanam paksa" adalah untuk menolong keadaan keuangan Negeri Belanda. Maka "land rente" dihapuskan, tetapi

1/5 (20 persen) tanah rakyat harus ditanami dengan tanaman-tanaman ekspor (kina, kopi, karet, nila, dan lain-lain) oleh rakyat sendiri dan hasilnya harus diserahkan kepada pemerintah (untuk diekspor). Hasil dari kebijakan ini ternyata sangat menguntungkan pemerintah Belanda. Kekayaan pemerintah demikian melimpahnya sehingga menyebabkan iri hati bagi para pemilik modal swasta. Melalui wakil-wakil mereka dalam parlemen, mereka menuntut *liberalisasi.*

3. Perubahan UUD Belanda (1848)
   Kemenangan pertama bagi golongan liberal dipetik pada tahun 1948. Saat itu akhirnya Undang-Undang Dasar Belanda diubah, yaitu bahwa urusan tanah jajahan harus diatur dengan undang-undang (ordonansi) yang sebelumnya dimonopoli Raja dan Menteri Seberang Lautan (Menteri Urusan Tanah Jajahan). Undang-Undang yang dimaksud baru selesai enam tahun kemudian, yaitu dengan keluarnya *Regerings Regelment* (RR) tahun 1954. Pasal 62 berisi tiga ayat yang intinya, Gubernur Jenderal *tidak boleh menjual* tanah, tapi *boleh menyewakan* tanah dengan ketentuan yang akan diatur lebih lanjut dengan ordonansi.

4. Tujuan utama gerakan kaum liberal adalah ***pertama*** agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai *hak-milik-mutlak* (*eigendom*), agar memungkinkan penjualan dan penyewaan (sebab, hak komunal/adat tak dapat dijual/disewakan ke luar). ***Kedua***, agar dengan azas "domein" (sesuai teori Raffles) itu, pemerintah memberi kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah, serta dengan status hak yang kuat (yaitu hak "*erfpacht*"). Untuk mencapai tujuan itu, pada

tahun 1865, Menteri Jajahan Frans van de Putte (dari golongan liberal) mengajukan RUU (Rancangan Undang-Undang) yang antara lain isinya adalah pemberian hak *erfpacht* berjangka waktu 99 tahun, RUU ini ditolak oleh parlemen, dan Menteri van de Putte jatuh.

5. Menteri van de Putte jatuh karena dianggap terlalu tergesa-gesa, sedang seluk-beluk agraria di Indonesia belum diketahui benar-benar. Oleh karena itu, pemerintah lalu melakukan penelitian tentang hak-hak penduduk pribumi atas tanah di 808 desa di seluruh Jawa, pada tahun 1867/1868. Hasilnya terbit dalam tiga jilid, berturut-turut tahun 1876, 1880 dan 1896, dengan judul *Eindrêsumê van het onderzoek naar de rechten van den inlander op de grond* (biasa disingkat: "*Eindrêsumê*").

6. Zaman Liberal (Agrarische Wet 1870)
   Enam tahun sebelum jilid pertama *Eindrêsumê* tersebut di atas terbit, Menteri Jajahan de Wall mengajukan RUU yang akhirnya diterima oleh Parlemen, berisi lima ayat. Lima ayat ini ditambahkan kepada tiga ayat dari Pasal-62 RR tersebut di atas, menjadi delapan ayat. Pasal 62 dari RR dengan delapan ayat ini kemudian "menjadi", atau dijadikan Pasal 51 dari *Indische Staatsregeling* (IS), dan inilah yang disebut *Agrarishe Wet 1870* (Undang-Undang Agraria 1870). Delapan ayat itu kalau diringkas isinya, adalah sebagai berikut:
   1. Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.
   2. Larangan tersebut tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas yang diperuntukkan bagi perluasan kota dan desa, serta mendirikan bangunan industri/kerajinan.
   3. Gubernur Jenderal boleh menyewakan tanah menurut ketentuan yang akan ditetapkan dengan ordonansi. Tanah

milik desa, penggembalaan umum, tidak boleh dipersewakan.

4. Hak "erfpacht" diberikan selama waktu tidak lebih dari 75 tahun.
5. Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai ada pemberian tanah yang melanggar hak-hak rakyat Indonesia asli.
6. Gubernur Jenderal tidak boleh mengambil tanah milik desa, penggembalaan umum, ataupun tanah-tanah bukaan orang Indonesia asli, *kecuali* untuk kepentingan umum berdasar pasal 133 dan dengan ganti-rugi yang layak.
7. Tanah kepunyaan orang Indonesia asli yang status haknya adalah "hak-pakai perorangan turun-temurun" (menurut istilah perundang-undangan waktu itu), atas permintaan pemiliknya, dapat diberikan kepadanya *hak eigendom* (hak milik mutlak), dengan ketentuan yang akan ditetapkan dengan ordonansi, dan dicantumkan dalam *surat eigendom*-nya kewajiban-kewajibannya terhadap negara dan desa, serta wewenangnya untuk menjualnya kepada bukan orang Indonesia asli.
8. Penyewaan atau penyerahan tanah oleh orang Indonesia asli kepada bukan orang Indonesia asli, dilakukan menurut peraturan yang akan ditetapkan dengan ordonansi.

Demikianlah, ditetapkannya adanya hak erfpacht dan persewaan tanah rakyat inilah yang membuka peluang, dan menjadi dasar, berkembangnya perkebunan-perkebunan besar yang dikemudian hari tercatat dalam sejarah sebagai masa penyengsaraan rakyat. Pelaksanaan Undang-Undang Agraria 1870 itu, diatur lebih lanjut di dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu keputusan yang penting, di antaranya adalah apa yang terkenal dengan istilah

"*Agrarisch Besluit*" (Staatsblad No. 118, 1870). Pasal 1 dari keputusan ini memuat suatu pernyataan penting yang terkenal dengan istilah "domein verklaring" (pernyataan domein), yang bunyinya:

> "... semua tanah yang tidak dapat dibuktikan bahwa tanah itu adalah tanah "eigendom", adalah "domein" negara (milik Negara).

7. Akibat buruk dari kebijakan liberal 1870 itu mendapat kecaman tajam dari berbagai pakar Bangsa Belanda sendiri. Inilah yang mendorong pemerintah pada awal abad-20 mengambil kebijakan yang dikenal sebagai "Politik Etis", Isinya berupa enam program, yaitu, irigasi, reboisasi, transmigrasi (kolonisasi), perkreditan, pendidikan, dan kesehatan.

IV. ZAMAN INDONESIA MERDEKA

A. Sebelum Orde Baru

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 mereka pun sadar bahwa menyusunan suatu hukum baru, haruslah berhati-hati dan diperlukan banyak waktu.

Demikianlah, secara formal melalui Penetapan Presiden No. 16 tahun 1948, dibentuklah "Panitia Agraria" yang dikenal sebagai "Panitia Agraria Yogya". Ketua panitianya Sarimin Reksodiharjo. 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, tetapi wacana agraria saat itu diwarnai oleh pandangan filosofis yang mencerminkan sifat kerakyatan. Sebagai contoh adalah pernyataan-pernyataan berikut ini: (*Lihat*, Singgih Praptodihardjo, 1953:98 *ff*):

a. "... hukum baru itu harus *difahami* dan *diterima* oleh rakyat' bukan itu saja, hukum baru itu harus dapat menggerakan 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). Oleh 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. Hal 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 WNI; (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 konkrit 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, (b) asas "domein" 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 (1958)*

Karena berbagai perkembangan, Panitia Soewahjo diganti dengan Panitia Soenario, yang sebenarnya hanya meneruskan saja hasil-hasil kerja panitia sebelumnya, dengan tentu saja ada penggodokan-penggodokan lebih lanjut. Pada tanggal 24 April 1958 pemerintah menyampaikan naskah Rancangan Undang-

Undang Pokok Agraria (RUUPA) yang dikenal sebagai "Rancangan Soenario" kepada DPR. Namun karena semua pihak menginsyafi benar bagaimana pentingya masalah agraria, maka Presiden Soekarno dalam amanatnya yang menyertai penyampaian naskah itu, meminta agar kalangan ilmiah, antara lain Universitas Gajah Mada (UGM) diminta pendapatnya. Maka terjadilah kemudian kerja sama segi tiga antara: Departemen Agraria, Panitia Ad hoc DPR, dan UGM.

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 bahan dasar oleh Departemen Agraria untuk menyusun RUU baru. Pada tanggal 1 Agustus 1960, RUU yang baru itu secara resmi disampaikan kepada DPR-GR (*catatan:* 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).

6. *UUPA dan UUPHB (1960)*
   Biasanya, salah satu komponen Reforma Agraria adalah "Kepastian Penyakapan" (*security of tenancy*). UUPBH (Undang-undang *Perjanjian Bagi Hasil*) merupakan salah satu perwujudan dari upaya untuk melaksanakan "kepastian penyakapan" itu. Karena tuntutan keadaan saat itu UUPBH disahkan dan diundangkan lebih dulu, yaitu sebagai *UU No. 2/1960*, tanggal 7 Januari 1960.
   UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria), sesuai namanya,

berisi ketentuan-ketentuan *pokok,* yang seharusnya dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan-peraturan perundangan turunannya. Namun karena yang paling mendesak adalah masalah pertanian rakyat, maka baru inilah yang sempat tergarap yaitu dengan keluarnya *UU no. 56 Prp. 1960* tentang *Penetapkan Luas Tanah Pertanian.* Inilah yang secara popular dikenal sebagai UU Land Reform.

Sektor-sektor lain belum sempat tergarap, keburu terjadi pergantian pemerintahan, yaitu lahirnya Orde Baru. Pemerintahan baru ini mempunyai kebijakan yang sama sekali lain. Akibatnya, untuk jangka waktu yang cukup lama UUPA masuk "peti-es". Ketika suatu saat dikeluarkan lagi dari lemari es, sengaja atau tidak, UUPA diterapkan secara menyimpang. Sementara itu, karena UUPA dalam lemari es, sedangkan kebutuhan sektor lain mendesak, maka lahirlah pada masa awal Orde Baru, berbagai Undang-Undang *Pokok* yang lain. Inilah kemudian yang membuat tumpang-tindih dan rancunya masalah pertanahan selama tiga dekade terakhir ini.

7. *Citra UUPA dan Land Reform*

Pada dasarnya UUPA dilandasi oleh semangat populistik (atau lebih tepat neopopulistik). Namun ada satu faktor yang mengurangi sifat populis itu, yaitu batas luas *minimum* (2 ha) yang tidak realistis.

Di mata pengamat asing, citra UUPA dan citra Land Reform di Indonesia berbeda-beda. Ada yang negatif (Ladejinsky, 1961, dalam Walinsky, 1970), ada yang positif (Mac Auslan, 1986), dan ada yang netral obyektif (Christodoulou, 1990).

B. Zaman Orde Baru

1. Kebijakan umum pemerintahan Orde Baru ditandai oleh *dua ciri pokok*, yaitu:
   a. Secara umum, strategi pembangunannya mengandalkan bantuan asing, hutang, dan investasi dari luar negeri, serta bertumpu pada "yang besar" (*betting on the strong*).
   b. Pada masa awal Orde Baru —disadari atau tidak oleh para perumus kebijakan saat itu—, dalam hal kebijakan agraria, Indonesia mengambil jalan apa yang sekarang dikenal sebagai "pendekatan jalan pintas" (*By-pass Approach*) (Christodoulou, 1990), yaitu Revolusi Hijau *tanpa* Reforma Agraria (RH tanpa RA).

2. Sebagai akibat "pendekatan jalan pintas" 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 dihembus angin lalu.

3. Isu konflik itu sendiri bermacam-macam, misalnya penggusuran yang sewenang-wenang, masalah ganti-rugi, masalah izin lokasi, masalah pemaksaan penanaman tananam tertentu, pelecehan hak-hak adat, dan lain sebagainya. 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 50% adalah konflik antara rakyat versus pemerintah, 37% antara rakyat versus perusahaan swasta, hanya 11% antara sesama rakyat. Antara pemerintah dan perusahaan swasta hanya 1%, dan antara sesama perusahaan swasta hanya kurang dari 1%.

V. PENUTUP

Dengan jatuhnya pucuk pimpinan Orde Baru, "katanya" kita memasuki "era reformasi" (benarkah?).

1. Jika itu 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? Jika tidak, kita tidak perlu lagi berseminar! Jika ya, apa prasyarat utama?

2. Di samping prasyarat lain, *tiga* prasyarat utama harus dipenuhi jika suatu Reforma Agraria diharapkan berpeluang besar untuk berhasil, yaitu:
   a. "Kemauan politik", dalam artinya yang sungguh-sungguh, dari pemerintah, harus ada.
   b. Elite birokrasi dan pemerintahan harus *terpisah* dari elite bisnis
   c. Organisasi rakyat yang pro-*reform* harus kuat.
   (Lihat, Russell King, 1977).

3. Jika demikian halnya, dari mana kita harus mulai?
   Pertanyaan-pertanyaan tersebut itulah yang perlu kita bahas dalam dialog-dialog dimasa ini.

Demikianlah apa yang dapat saya sumbangkan dalam kesempatan baik ini. Sumbangan sekedar sumbangan, tak berguna boleh dibuang. Namun bila isi berkenan di hati, silahkan merenung sekali lagi

DAFTAR PUSTAKA

Christodoulou, D. *The Unpromised Land. Agrarian Reform And Conflict Worldwide.* London dan New Jersey: Zed Books Ltd., 1990.

FAO, *The Peasants' Charter.* Rome: FAO, 1981.

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

Ladejinsky, W. "Land Reform In Indonesia" (1961), dalam Walinsky, L.J. (*Ed.*) *Agrarian Reform As Unfinished Business.* Oxford University Press, 1977, hlm.297-199.

MacAuslan, P. *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, Jakarta: Gramedia, 1986.

Pelzer, Karl *Sengketa Agraria, Pengusaha Agraria Melawan Petani.* Jakarta: Sinar Harapan, 1991.

Praptodihardjo, Singgih. *Sendi-Sendi Hukum Tanah Di Indonesia* (cetakan ketiga) Jakarta: Yayasan Pembangunan, (1953).

Soetiknyo, Iman. *Proses Terjadinya UUPA.* Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1987.

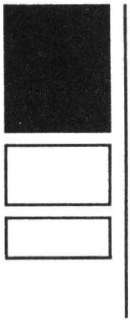
Suhendar, Endang. *Pemetaan Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat.* Bandung: Yayasan Akatiga, 1994.

Wiradi, Gunawan. "Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan". Makalah. PAU-Studi Sosial, UGM, Yogyakarta, 1990.

——"Karya Chayanov Ditinjau Kembali". Makalah, Seminar ISI Cabang Bogor, 1993.

——"Reforma Agraria Dalam Perspektif Transisi Agraris". Makalah Seminar Agraria Nasional FSPI, Bandar Lampung, September 1998.

——"Kebijakan Agraria/Pertanahan yang Berorientasi Kerakyatan Dan Berkeadilan". Makalah Dalam Seminar Nasional Pertanahan, Dalam Rangka Lustrum Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 25-26 Februari 1999.



6

Renungan Ringkas : LAGU KEBANGSAAN DAN NASIONALISME

Sumber :

Bahan renungan sekilas menyongsong tahun 2004. Sudah pernah dibawakan dalam pelatihan yang di adakan oleh Sekretariat Bina Desa. Tulisan ini pernah dimuat dalam Jurnal *Analisis Sosial* Vol. 9 No. 1, April 2004, hlm.149-155.

RENUNGAN RINGKAS : lagu kebangsaan dan nasionalisme

I. PENGAMATAN UMUM

Beberapa tahun ini wacana tentang nasionalisme seringkali menjadi perdebatan secara berulang, namun belum pernah tuntas. Suatu saat orang ramai berdebat, tapi tak lama isu itu lantas tenggelam, untuk kemudian muncul kembali dengan perdebatan serupa.

Kebijakan Orde Baru yang cenderung berpihak kepada kekuatan modal telah membawa Bangsa Indonesia ke dalam keterpurukan yang sangat memprihatinkan. Aset bangsa yang paling asasi, yaitu *tanah* dan *air*, terampas dari tangan rakyat. Konflik agraria ("agraria" dalam arti luas) merebak di mana-mana walaupun konflik tersebut terkemas dalam wajah konflik etnik, konflik agama, konflik penduduk asli lawan pendatang, dan sebagainya. Sementara itu, praktik kehidupan di berbagai bidang pun menjadi carut marut.

Sebagai salah satu tanggapan terhadap kenyataan tersebut, muncullah isu dalam masyarakat berupa pertanyaan "apakah semangat nasionalisme kita memang sudah ter-erosi?". Maka merebaklah berbagai pendapat, yang jika dikelompokkan secara garis besar dapat dibedakan adanya tiga pandangan utama, yaitu:

1. Pandangan pertama adalah dari mereka yang menganggap bahwa sejak saat ini, nasionalisme itu sudah tidak relevan lagi, karena kita menghadapi arus dominan dunia yaitu "era

globalisasi". Bahkan lebih jauh lagi, mereka ini sampai mempertanyakan keabsahan konsep "negara bangsa" (*nation state*). Disadari atau tidak, dengan kemasan "ilmiah" atau tidak, langsung atau tidak langsung, sengaja atau tidak sengaja, mereka ini dapat menjadi perpanjangan tangan dari kekuatan kapitalisme internasional dan kolonialisme baru yang memang menghendaki agar negara-negara berkembang menjadi tercabik-cabik sehingga mudah dikuasai.

2. Pandangan kedua adalah dari mereka yang agaknya berusaha untuk kompromi, yaitu dengan melemparkan istilah "nasionalisme baru". Namun isinya seperti apa, tidak terlalu jelas, kecuali sekedar menganggap bahwa seolah-olah konsep nasionalisme yang dirumuskan para pendiri bangsa ini adalah nasionalisme sempit. Inilah cermin bahwa diantara kita memang masih banyak yang ternyata tidak memahami benar apa yang pernah dipikirkan oleh para pendahulu kita. Atau, ... barangkali kelompok kedua ini secara tak sadar hanya mencerminkan sikap defensif. Artinya, bawah sadarnya sebenarnya masih tebal nasionalismenya (dan karenanya akan tersinggung jika dituduh *a'nasional*), namun karena dalam kesehariannya, langsung atau tak langsung sudah terlanjur turut serta terlibat dalam praktik-praktik *a'nasional*, maka lantas melontarkan istilah "nasionalisme baru".
3. Pandangan ketiga adalah dari mereka yang menganggap perlunya kita kembali ke khitoh perjuangan kemerdekaan. Oleh para pendiri republik kita ini, sudah berkali-kali dijelaskan bahwa nasionalisme kita tidak bersifat *Chauvinistic*, bukan "Fanatik tanpa masuk akal terhadap suatu ras dan lain-lainnya

(*fanatical unreasoning devotion to one race, etc!*). Nasionalisme kita adalah nasionalisme pembebasan rakyat, yaitu pembebasan dari "eksploitasi manusia oleh manusia" (*I'exploitation de I'homme par I'homme*) Bukan nasionalisme sempit.

Catatan renungan ini tidak akan membahas adu argumen secara rinci mengenai masalah nasionalisme, melainkan sekedar mencoba mengidentifikasi gejala-gejala apa sajakah yang memberikan tanda-tanda lunturnya semangat nasionalisme itu. Inipun tidak akan semuanya dipaparkan di sini, melainkan hanya satu dua contoh saja, khususnya yang berkaitan dengan pemaknaan perilaku simbolik bangsa kita.

Kadangkala kita mendengar pernyataan orang bahwa di zaman modern ini kita tidak membutuhkan simbol-simbol, slogan-slogan, semboyan-semboyan, dan sebagainya. Itu tidak ada gunanya lagi, katanya, karena banyak semboyan kosong. Namun seorang antropolog kenamaan pernah menyatakan bahwa kita jangan sekali-kali melecehkan adanya slogan-slogan, semboyan, ritual-ritual, simbol-simbol, dan sebagainya. Karena bagaimanapun juga, masyarakat membutuhkan hal itu, dan selalu punya makna. Semua itu kadang memang nampak "kosong" karena dilakukan, ditempatkan atau diucapkan, pada tempat dan/atau waktu yang salah. (*Lihat* juga Clifford Geertz dalam David Apter, 1964: 47-76).

Dua contoh gejala perilaku simbolik bangsa kita yang barangkali dapat ditafsirkan sebagai gejala atau tanda-tanda (akan) lunturnya semangat nasionalisme dan kerakyatan kita (baik secara sadar sengaja ditanamkan, ataupun mungkin secara tak sadar, sehingga dalam proses menjadi "tertanam"kan), adalah:

1. Setiap kali ada acara resmi, pembukaanya selalu diisi dengan upacara simbolik: "memukul gong". Tanpa sadar, kita dituntut

untuk menjadi "*yes men*"! Dalam gamelan Jawa, setelah semua instrumen berbunyi riuh rendah, setiap gending (lagu) ditutup dengan gong. Dalam setiap musyawarah, tiap orang ramai berbicara. Tapi kemudian ... mufakat?! ..... *Yes*! Jadi, gong itu adalah penutup! Bukan pembuka! Kenapa dijadikan simbol pembuka? Karena penguasa memang menghendaki agar, belum-belum rakyat sudah menurut saja.

2. Sudah menjadi tradisi, setiap tanggal 17, *tiap bulan*, di istana dilakukan upacara *pengibaran bendera* Sang Saka Merah Putih memperingati Hari Proklamasi Kemerdekaan, walaupun sangat sederhana (tidak seperti 17 Agustus tiap tahun). TVRI hampir tidak pernah menyiarkannya. Namun selama Orde Baru, yang selalu disiarkan adalah bukan upacara pagi harinya, melainkan justru upacara serius di sore hari yang disebut *Parade Senja*, yaitu penurunan Sang Merah Putih. Apa artinya ini? Dalam budaya Jawa (khususnya Solo-Yogya), kiasan sindiran terhadap orang yang ingin menonjolkan diri adalah "*ngerek gendero*" (mengibarkan bendera). Jadi, dapat ditafsirkan, bahwa penurunan bendera dalam Parade Senja yang khidmat itu seolah mengamanatkan agar kita bersikap *rendah hati*, tidak menonjolkan diri. Amanat yang luhur! Namun eksesnya, lama-lama kita melecehkan "harga diri", mengingkari identitas kita sebagai bangsa Indonesia.

Seperti kita ketahui, simbol-simbol yang paling penting dan mendasar dari setiap negara (bangsa) adalah tiga, yaitu, *Bendera, Lambang Negara* dan *Lagu Kebangsaan*. Nah, di samping dua contoh tersebut di atas, salah satu gejala yang menandai surutnya semangat nasionalisme adalah bagaimana sikap kita terhadap lagu kebangsaan Indonesia Raya. Inilah tema pokok "Renungan" ini.

II. LAGU KEBANGSAAN INDONESIA RAYA

Setiap kali ada upacara resmi, kita semua menyanyikan lagu kebangsaan. Ini dulu! Lama-lama, tidak semua upacara resmi dibuka dengan menyanyikan lagu kebangsaan, bahkan upacara yang bersifat kenegaraan pun pernah ada (atau mungkin banyak?) yang tak lagi dibuka dengan menyanyikan lagu tersebut. Mungkin maksudnya menghemat waktu. Benarkah? Menyanyikan lagu *Indonesia Raya* (IR) itu hanya memerlukan waktu kurang dari 10 menit! Mengapa hanya demi menghemat waktu sependek itu harus mengorbankan simbol identitas bangsa? Padahal, sekarang ini dalam praktiknya, hampir semua acara resmi (seminar, lokakarya, pertemuan dinas, atau apapun) tidak ada yang tidak terlambat. Selalu tidak tepat waktu. Bahkan kadang mundurnya sampai lebih dari satu jam. Bukankah itu justru jauh membuang waktu?

Dahulu, hampir semua orang hafal dengan lirik lagu IR. Sekarang, mulai banyak orang yang tidak lagi hafal terhadap lirik lagu tersebut. Padahal, yang setiap kali kita nyanyikan itu barulah stanza (*couplet*) pertama. Sedangkan IR itu sebenarnya terdiri atas 3 (tiga) stanza. Jika stanza pertama saja tidak hafal, bagaimana mungkin bisa menghafal tiga stanza yang memang panjang-panjang itu.

Sebagai sekedar perbandingan, lagu kebangsaan Inggris terdiri dari 4 stanza, yang masing-masing terdiri dari 7 baris pendek. Amerika mempunyai dua lagu kebangsaan, yang resmi dan tidak resmi. Yang resmi hanya satu stanza, tapi panjang. Yang tidak resmi terdiri dari 4 stanza, masing-masing 7 baris pendek. IR termasuk lagu kebangsaan yang memang sangat panjang (seperti juga India, Honduras dan umumnya Negara-negara Amerika Latin). Jepanglah satu-satunya Negara yang lagu kebangsaanya sangat pendek: satu stanza dan hanya empat baris pendek.

Perlu ditekankan di sini bahwa masalahnya memang bukan sekedar hafal-menghafal lirik lagu, seperti anak kecil, melainkan bagaimana *sikap* kita terhadap lagu kebangsaan sebagai simbol identitas bangsa.

Pengalaman pribadi saya menunjukkan bahwa, terutama orang-orang Eropa, Jepang, Amerika Latin, dan lain-lain (tentu tidak semua orang) jika mereka sedang jalan-jalan, atau duduk di restoran, lantas suatu saat terdengar di radio lagu kebangsaan negerinya, mereka lalu mengambil sikap, diam serius dan khidmat. Bahkan ada yang semula duduk, lantas berdiri. Bagaimana dengan kita, terutama sekarang? *Cuwek*, acuh tak acuh!

Sekali lagi, semuanya itu barangkali memang tidak penting. Yang jauh lebih penting adalah bagaimana kita memahami secara mendalam dan menghayati tiga stanza itu. Jika dicermati, ternyata lirik lagu IR dari stanza I sampai dengan stanza III itu bukanlah sekedar rekaan-rekaan sajak agar enak didengar, melainkan mengandung alur filosofi yang berkesinambungan. Kunci untuk memahami hal ini bisa dilihat dari lirik baris 4, 5, dan 6 dari setiap stanza (lihat bagan *Lampiran).*

Dalam stanza I (yaitu satu-satunya stanza yang biasa kita nyanyikan), di baris ke-4, liriknya berbunyi: "*Marilah kita berseru, Indonesia bersatu*". Lalu baris ke-6: "*Bangunlah jiwanya, bangunlah badannya*". Ini dapat diartikan bahwa stanza I itu mencerminkan bahwa kita sedang membentuk sebuah bangsa. Kita baru *berseru*, agar *bangkit* dan *bersatu*.

Jika baris ke-4 dan ke-6 dari stanza I itu ditarik sejajar ke stanza II, liriknya tidak lagi berbunyi "berseru", melainkan (baris ke-4): "*Marilah kita mendo'a, Indonesia bahagia*". Ini cermin bahwa kita juga memakai landasan moral. Manusia berusaha, Tuhan yang

menentukan. Mudah-mudahan doa itu terkabul. Karena itu, baris ke-6: "sadarlah *hatinya*, sadarlah *budinya*!"

Setelah kita berhasil membentuk sebuah bangsa, dan kemudian mendoa, maka mulailah kita bersikap realistis. Ini tercermin dalam stanza III di baris ke-4. Tak lagi "berseru" dan "mendoa", melainkan "*Marilah kita berjanji, Indonesia Abadi*". Agar dapat melaksanakan janji tersebut, maka dalam baris ke-5 bunyi liriknya: "*Slamatkan tanahnya, slamatkan rakyatnya, pulaunya, lautnya, semuanya!*" Baris ke-6: "Majulah negerinya, *majulah pandunya*, untuk Indonesia Raya." Pandu adalah penunjuk jalan. Artinya kepemimpinan.

Jadi, dalam stanza III itulah terkandung *amanat* perjuangan kemerdekaan: "menyelamatkan *semuanya*". Rakyatnya, tanahnya (yang di dalamnya tentu saja sudah terkandung *hutan, tambang, sungai, air, dan sebagainya), pulaunya, lautnya,* semuanya harus diselamatkan. Inilah juga esensi dari agenda Reforma Agraria, yaitu "menyelamatkan sumber-sumber agraria". Yang dengan demikian menyelamatkan rakyatnya!

Sayang, karena kita tidak pernah menyanyikan stanza II dan III, maka barangkali kita memang tidak pernah merasa "berjanji" untuk menyelamatkan semua itu. Yang terjadi kemudian adalah: "babatlah hutannya, kuraslah minyaknya, tambangnya, lautnya, semuanya"..... Untuk penguasa dan para pengusaha!

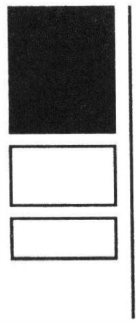
Agaknya, kita memang harus mulai lagi "berseru, agar sadar, untuk mengemban amanat Ibu Indonesia ku!

Bogor, 1 Januari 2004

LAGU KEBANGSAAN

No.	STANZA I	STANZA II	STANZA III
1.	Indonesia tanah airku Tanah tumpah darahku	Indonesia tanah yang mulya Tanah kita yang kaya	Indonesia tanah yang suci, Tanah kita yang sakti
2.	Disanalah aku berdiri Jadi pandu ibuku	Disanalah aku berada Untuk selama lamanya	Disanalah aku berdiri M'jaga Ibu Sejati
3.	Indonesia Kebangsaanku Bangsa dan Tanah Airku	Indonesia tanah pusaka Pusaka kita semuanya	Indonesia tanah berseri Tanah yang aku sayangi
4.	MARILAH KITA BERSERU INDONESIA BERSATU	MARILAH KITA MENDO'A INDONESIA BAHAGIA	MARILAH KITA BERJANJI INDONESIA ABADI
5.	Hiduplah Tanahku, Hiduplah Negeriku, Bangsaku, Rakyatku semuanya	Suburlah tanahnya, suburlah jiwanya, Bangsanya, rakyatnya semuanya	Slamatkan tanahnya, Slamatkan putranya, Pulaunya, lautnya, Semuanya
6.	Bangunlah jiwanya Bangunlah badannya Untuk Indonesia Raya	Sadarlah hatinya Sadarlah budinya Untuk Indonesia Raya	Majulah negerinya Majulah pandunya untuk Indonesia Raya
	Indonesia Raya Merdeka, Merdeka, Tanahku, Negeriku, yang kuncinta Indonesia Raya Merdeka, Merdeka, hiduplah Indonesia Raya *REF.* ..... (2x)		
	IDEM		

Yang biasa kita nyanyikan *Yang tidak pernah kita nyanyikan*



Lampiran Tambahan :
KETETAPAN MPR NO. IX TAHUN 2001

ketetapan MPR No. IX Tahun 2001



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KETETAPAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR IX/MPR/2001

TENTANG

PEMBARUAN AGRARIA
DAN
PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Menimbang :

a. bahwa sumber daya agraria/sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur;

b. bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mempunyai tugas konstitusional untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial-ekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam;

c. bahwa pengelolaan sumber daya agraria/ sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik;

d. bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya

agraria/sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan;

e. bahwa pengelolaan sumber daya agraria/ sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik;

f. bahwa untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan;

g. bahwa sehubungan dengan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, c, d, e, dan f perlu adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Mengingat : 1. Pasal 1 ayat (2), Pasal 2, Pasal 3, Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 25E, Pasal 28A, Pasal 28C ayat (1). Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Pasal

33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;

3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2001.

4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Memperhatikan : 1. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 5/MPR/2001 tentang Jadual Acara Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Majelis

Perrnusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 6/MPR/2001 tentang Perubahan Jadual Acara Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001;

2. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 7/MPR/2001 tentang Pembentukan dan Tugas Komisi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001;

3. Permusyawaratan dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tanggal 1 sampai dengan 9 November 2001 yang membahas Rancangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang telah dipersiapkan oleh Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

4. Putusan Rapat Paripurna ke-7 (lanjutan 2) Tanggal 9 November 2001 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

MEMUTUSKAN

Menetapkan : KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA TENTANG PEMBARUAN AGRARIA DAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM.

Pasal 1

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam merupakan landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Pasal 2

Pembaruan Agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pasal 3

Pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan.

Pasal 4

Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:

a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;

c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;

d. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;

e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;

f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;

g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;

h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat.

i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;

j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;

k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa yang setingkat), masyarakat dan individu;

l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Pasal 5

(1) Arah kebijakan pembaruan agraria adalah:

a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.

b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.

c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.

d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna

menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 ketetapan ini.

e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.

f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

(2) Arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam adalah:

a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor yang berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 ketetapan ini.

b. Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi pembangunan nasional.

c. Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya dan dan mendorong terwujudnya tanggung jawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk tekonologi tradisional.

d. Memperhatikan sifat dan karakteristik dari berbagai jenis sumber daya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk sumber daya alam tersebut.

e. Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakkan hukum

dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.

f. Mengupayakan pemulihan ekosistem yang telah rusak akibat eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan.

g. Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya dalam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan potensi, kontribusi, kepentingan masyarakat dan kondisi daerah maupun nasional.

Pasal 6

Menugaskan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Presiden Republik Indonesia untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan ini.

Pasal 7

Menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia untuk segera melaksanakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam serta melaporkan pelaksanaannya pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Pasal 8

Ketetapan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
Pada tanggal 9 Nopember 2001.

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Ketua,

Prof. Dr. H.M. Amien Rais

Wakil Ketua,

Prof. Dr. Ir. Ginandjar Kartasasmita

Wakil Ketua,

Ir. Sutjipto

Wakil Ketua,

Prof. Dr. Jusuf Amir Feisal, S.Pd.

Wakil Ketua,

Drs. H.M. Husnie Thamrin

Wakil Ketua,

Drs. H. A. Nazri Adlani

Wakil Ketua,

Agus Widjojo

RIWAYAT hidup

GUNAWAN WIRADI

Gunawan Wiradi lahir di Solo, 28 Agustus 1932. Pada tahun 1963, menamatkan pendidikannya dari Fakultas Pertanian Universitas Indonesia (UI) - Bogor, yang sekarang bernama Institut Pertanian Bogor (IPB) pada tahun 1963. Pendidikan pascasarjana diperoleh dari Universitas Sains Malaysia (USM) Pulau Penang, Malaysia, dan memperoleh gelar M.Soc.Sc. pada tahun 1978. Sepanjang tahun 1972-1986, menjadi peneliti pada lembaga Survey Agro Ekonomi (SAE) dan Studi Dinamika Pedesaan (SDP-SAE). Tahun 1986-1992, menjadi peneliti tamu pada Pusat Studi Pembangunan (PSP) - IPB. Tahun 1992, ikut mendirikan Yayasan Akatiga- Bandung, dan menjadi anggota pengurusnya. Gunawan Wiradi tercatat sebagai Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) sejak tahun 1995 hingga sekarang. Aktif sebagai salah seorang pengurus Sekretariat Bina Desa hingga sekarang. Gunawan Wiradi aktif menulis berbagai tulisan ilmiah maupun ilmiah populer. Karya ilmiahnya diterbitkan di dalam maupun di luar negeri, baik berbentuk buku ataupun jurnal. Karya beliau yang terbaru adalah Jan Breman dan Gunawan Wiradi, *Masa Cerah dan Masa Suram di Pedesaan Jawa: Studi Kasus Dinamika Sosio-Ekonomi di Dua Desa Menjelang Akhir Abad ke-20.* Jakarta: LP3ES dan Kitlv, Desember 2004.

REFORMA agraria
UNTUK PEMULA

Reforma agraria kembali menjadi pembicaraan yang hangat di berbagai kalangan, terutama sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menetapkan "Ketetapan MPR No. IX tahun 2001 tentang "Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam". Semenjak itu, semakin gencar berbagai kalangan mencari bahan untuk memahami reforma atau pembaruan agraria ini. Akan tetapi, ternyata masih sedikit buku-buku tentang reforma agraria yang dapat dijadikan sebagai bahan bacaan bagi pemula. Di sisi lain, advokasi-advokasi tentang hak-hak agraria rakyat semakin meningkat jumlahnya, dan tuntutan bacaan yang sederhana, ringkas, padat, dan mudah pun semakin terasa. Untuk menjawab kebutuhan inilah buku ini kami hadirkan ***Reforma Agraria untuk Pemula.***

ISBN : 979-98133-3-6

SEKRETARIAT BINA DESA

Jl. Saleh Abud No. 18-19 Otto Iskandardinata Jakarta 13330, Indonesia
Telp. : (021) 819 9749, 851 9611. Faks. : (021) 850 0052
E-mail: binadesa@indo.net.id www.binadesa.or.id