REFORMA AGRARIA

DAN PEMBANGUNAN DI PEDESAAN*

oleh

GUNAWAN WIRADI

I. PENGANTAR

Membahas masalah Reforma Agraria dan dikaitkan dengan kebijaksanaan biasanya mendorong kita untuk melihat dari dua sisi. Pertama, kita dapat membahas mengenai kebijaksanaan apa sajakah yang ternyata membuahkan suatu situasi sedemikian rupa sehingga akhirnya dipandang perlu, untuk melaksanakan reforma agraria, atau dengan kalimat lain, latar belakang apakah yang mendasari lahirnya kebijaksanaan reforma agrarian. Kedua, kita juga dapat melihat sisi lainnya yaitu, seandainya reforma agraria dilaksanakan, kebijakansanaan apa sajakah yang diperlukan untuk menampung dampaknya. Namun yang dimaksud dengan "implikasi kebijaksanaan" dalam seminar sekarang ini, barangkali, bukanlah kedua-duanya itu. Mungkin yang dimaksudkan adalah, dalam kondisi dan perkembangan situasi masalah pertanahan seperti sekarang ini, sejauh manakah reforma agrarian dapat ditawarkan sebagai salah satu pilihan kebijaksanaan. Jika ini yang dimaksudkan, pertanyaan yang sudah sering kita dengar adalah, apakah pada saat sekarang ini reforma agrarian masih relevan untuk dibicarakan?

Menurut pendapat saya, baik sebagai "policy issue" maupun (dan lebih-lebih) sebagai "scientific research issue", masalah tersebut tetap relevan. Sebagai "policy issue" relevansi itu baru lenyap jika pemerintah sudah secara eksplisit menyatakan "kita tidak akan melaksanankan reforma agrarian!". Namun sepanjang pengetahuan saya, pernyataan seperti itu belum pernah ada. Dalam hal "research issue", saya cenderung lebih sependapat dengan John Hicks dari pada Pop Kin. John Hick menyatakan:

> "….. bagi pakar-pakar imu-ilmu alam, sejarah itu tak ada artinya. Gagasan lama dan kontroversi itu sudah mati dan terkubur! Namun tidaklah dmikian bagi ilmu-ilmu ekonomi (dan ilmu-ilmu sosial lainnya). Kita tak dapat menghindarkan diri dari masa lalu kita. Kita dapat berpura-pura untuk melarikan diri, namun masa lalu itu begitu saja senantiasa menge-rumuni kita "(John HIks dalam Latsis (ed), 1976 : 207. Terjemahan bebas dari penulis GWR. Sisispan dalam kurung juga dari penulis).

---

* Makalah, disampaikan dalam seminar "Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan", diselenggaran oleh PAU-Studi Sosial, Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 13-15 Februari 1990.

Pertanyaan lain yang jufga sering dilontarkan adalah, apakah reforma agraria itu merupakan bagian dari pembangunan pedesaan, ataukah pembaangunan pedesaan itu merupakan bagian dari reforma agraria?. Yang lebih tepat, menurut pendapat saya, reforma agraria seharusnya merupakan dasar strategi pembangunan nasional secara keseluruhan. (Cf. Peter Doner, 1972).

Selama beberapa tahun ini berbagai kasus masalah pertanahan telah dan menjadi berita-berita, hangat (seperti, kasus Badega, Cimerak$_t$ Kedung Ombo, Cimacan, dll). Bahkan sampai sekarangpun, hampir setiap hari dalam surat kabar ads berita mengenai masalah pertanahan. Bagi mereka yang menaruh perhatian terhadap masalah pertanahan, gejala tersebut sebenarnya telah diantisipasi sejak lama. Untuk memahami masalah pertanahan (yang diakui sebagai suatu masalah yang tidak sederhana), khususnya yang berkaitan dengan kebijaksanaan Pemerintah, barangkali ada baiknya di sini kita mulai dengan suatu tinjauan ulang, walaupun secara sangat ringkas. Di antara apa yang pernah terjadi selama kurang lebih 20 tahun terakhir ini, ada beberapa hal yang perlu dicatat untuk diketahui oleh mereka yang belum mengetahuinya, dan untuk mengingatkan kembali, bagi mereka yang sudah mengetahuinya.

II. TINJAUAN ULANG

1. Karena berbagai alasan, Pemerintah Orde Baru menyusun suatu strategi pembangunan, yang pada hakekatnya tidak menempatkan masalah “Reforma Agraria"sebagai dasar pembangunan. Demi kelangsungan suatu pemerintahan yang baru lahir, maka "stabilitas" merupakan prioritas utama dan secara politis masalah kecukupan pangan merupakan faktor strategis untuk menangkal keresahan. Kebetulan, ORBA lahir pada saat yang kurang lebih bersamaan dengan mulainya Revolusi Hijau (RH) di Asia. Karena itu, bisa dipahami bahwa jalan pragmatis menjadi pilihan. Peningkatan produksi pangan melalui RH kemudian menjadi titik Sentral pembangunan selama empat Pelita, dan itu pula masalah pertanahan seolah-olah menjadi hilang dari ingatan. Padahal, sebenarnya kita sudah mempunyai modal awal bagi reforma agraria, yaitu UUPA dan UUPBH 1960, serta PP pengganti UU no. 56/1960.
2. Pada masa Pelita II (1974-1978), di Jawa dan juga di Sumatra telah mulai muncul berbagai kasus sengketa tanah. Karena itu maka atas permintaan Presiden, sebuah Panitia kecil yang dipimpin oleh Menteri Riset (pada waktu itu Prof. Dr. Soemito Djojohadikoesoemo) yang anggotanya terdiri dari beberapa pakar dari Universitas, melakukan suatu "review" mengenai situasi pertanahan pada waktu itu. Hasil kerja selama tiga bulan panitia ini kemudian dilaporkan kepada Presiden.

3. Sebagai hasilnya, pada tahun 1979 Pemerintah membuat pernyataan yang isinya mengukuhkan kembali bahwa UUPA-1960 tetap sah sebagai panduan dasar dalam memecahkan persoalan-persoalan pertanahan, karena Undang-Undang tersebut telah merupakan keputusan nasional dan bukan produk PKI. Kepada Menteri Dalam Negeri kemudian dibebankan tugas untuk melaksanakan "Catur Tertib Pertanahan". Pada tahun 1979 itu pula dibentuk sebuah Panitia Nasional Agraria yang diketuai oleh Menpan, untuk mengkoordinasi pelaksanaan peraturan-peraturan pertanahan. Panitia ini terdiri dari sejumlah Dirjen dari berbagai Departemen dengan Dirjen Agraria sebagai sekretaris. Satu-satunya anggota yang non-penerintah adalah wakil dari HKTI. Dengan demikian semua kelembagaan yang pernah ada, yang semula dimakesudkan sebagai sarana/alat pelaksana gerakan reformasi agraria, dihapuskan. Panitia Landreform, Pengadilan Landreform, Panitya Pengukuran Dees Lengkap, dsb. Ditiadakan. (Yang tak jelas statusnya, dan menjadi pertanyaan adalah: Dana Landreform!). Dengan komposisi kepanitiaan seperti tersebut di atas maka itu berarti bahwa masalah pertanahan diperlakukan sebagai masalah rutin yang cukup ditangani oleh birokrasi (Sajogyo and G. Wiradi, FAO, 1985).
4. Sementara itu, pada bulan Juli tahun yang sama (1979) , FAO menyelenggarakan “World Conference on Agrarian Reform and Rural Development” di Roma, dan Indonesia mengirimkan sebuah dalegasi besar dipimpin oleh Menteri Pertanian. Konferensi itu melahirkan suatu kesepakatan yang tertuang dalam sebuah deklarasi "Declaration of Principles and Programs of Action". Dokumen ini kemudian diterbitkan oleh FAO pada tahun 1991 dengan Judul The Peasants' Charter. Di antara berbagai pasal penting yang tercantum di situ, ada satu yang perlu disebut di sini, yaitu :

> "Tujuan Reforma Agraria dan pembangunan pedesaan adalah transformasi kehidupan dan kegiatan pede saan dalam semua aspeknya yaitu aspek ekonomi, social, budaya, kelembagaan lingkungan dan kemanusiaan. Sasaran dan strategi untuk mencapai itu haruslah dipusatkan pada penghapusan kemiskinan, ... dan haruslah dikendalikan oleh kebijaksanaan yang berusaha mencapai pertumbuhan dengan pemerataan, redistribusi kuasa-kuasa ekonomi dan politik, serta partisipasi rakyat". (The Peasants' Charter, 198l, halaman 6. Terjemahan bebas, GWR)

Kita semua perlu diingatkan tentang adanya dokumen ini, karena menurut kesepakatan dalam konferensi itu, setiap dua tahun sekali FAO akan mengadakan sidang untuk membahas "Progress Report" pelaksanaan isi dokumen tersebut. (Apa yang telah dilakukan oleh Indonesia??)

5. Dalam kesempatan berada di Eropa itu, beberapa pejabat dan peneilti Indonesia bertemu dengan rekan-rekan Belanda, berdiskusi membaha 'follow-up' dari Konperensi tersebut dan kemudian bersepakat untuk merencanakan serangkaian kegiatan kerjasama yang bertujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai masalah pertanahan dan norma agraria di Indonesia. Tugas untuk mengkoordinir kegiatan ini ternyata dibebankan kepada lembaga Studi Dinamika Pedesaan Survey Agro Ekonomi (SDP-SAE) di Bogor, yang sejak beberapa tahun sebelumnya memang sudah mencoba penelitian-penelitian mengenai masalah pertanahan. Serangkaian pertemuan kemudian dilakukan di Bogor antara para pakar yang berminat, dari berbagai Universits (lPB, UGM, UI, dan USU), beberapa pejabat dari Dirjen Agrarin dan pusat penelitian pertanahan dari Badan Litbang Departemen Dalam Negeri serta beberapa tokoh perorangan yang; dianggap menguasai secara historis masalah per tanah di Indonesia. Tiga program pokok yang telah dilaksanakan adalah:

   (a) melakukan serangkaian penelitiin mengenai masalah pertanahan di Jawa Darat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan. Penciltian ini dilakukan dengan format "Lokakarya Latihan Penelitian"(LOKTAN) yaitu sekaligus melatih staf muda yang berminat dari berbagai universitas serta instansi pemerintah lainnya dengan harapan bahwa para peserta itu setelah kembali ke daerahnya masing-masing dapat mengembangkan lebih lan jut kegiatan penelitian masalah pertanahan. Para peserta itu di "pool" selama jangka waktu 7-12 minggu, dan diwajibkan untuk mengikuti kegiatan itu secara penuh.

   (b) melakukan "Landtenure Study Tour" ke negara lain, untuk melakukan perbandingan. Atas dasar berbagai pertimbangan,waktu itu terpilih India sebagai lokasi studi perbandingan. Dari UGM, yang mengikuti "study tour" ini adalah Prof.Drs.Iman Soetiknjo.

   (c) menyelenggarakan pertemuan international: "Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspective", di Selabintana, Sukabumi, Jawa Barat pada bulan Mei,196l.

6. Lokakarya di Selabintana yang dibuka oleh Wakil Gubernur Jawa Barat itu berlangsung selama dua minggu secara non-stop, diikuti oleh peserta dari Inggris, Belanda, Amerika (hadir juga Direktur Landtenure Centre dari USA), India, dan para pakar Indonesia dari berbagai Universitas, Lembaga Penelitian, serrta instansi pamerintah yang berkaitan dengan masalah pertanahan, ditambah dengan wakil dari berbagai badan-badan asing yang ada di Indonesia. Dari segi kebangsaannya memang nampak terbatas, tetapi mereka tersiri dari dari para pakar yang berdomisili dan/atau

menguasai masalah pertanahan di berbagai benua, Amerika latin, Asia dan Afrika. Tujuan loka karya tersebut adalah untuk mempertemukan para "policy-makers" Indonesia dengan para peneliti yang mempunyai pengalaman luas mengenai reforma agraria di berbagai negara, dan mempelajari relevansinya bagi kondisi Indonesia. Hasil lokakarya tersebut kemudian disampaikan kepada Pemerintah melui Menteri Dalam Negeri. Sayang mungkin karena masih dalam suasana peristiwa Selabintana tak begitu memperoleh liputan luas dari media masa, walaupun seorang wartawan dari salah satu surat kabar terkenal turut sebagai peserta penuh. Walaupun dengan perumusan yang berbeda, pada hakekatnya di Selabintana itu berkesimpulan bahwa, (a) berdasarkan pengalaman berbagai negara, industrialisasi yang berhasil ternyata selalu dilandasi oleh pelaksanaan reforma agraria; (b) untuk dapat melaksanakan reforma agraria dengan berhasil, diperlukan langkah pendahuluan berupa penelitian yang luas, mendalam, dan serius; (c) diperlukan pula perencanaan program pasca-reformasi. Kesimpulan Selabintana disertai dengan sebuah "Research Agenda" yang menyarankan sebanyak 46 topik-utama dan sejumlah besar sub-sub topik. (Bagi DAU studi sosial, ilmiah relevansi peristiwa Selabintana).

7. Sehingga suatu "social issue", barangkali perlu juga dicatat bahwa pada tahun 1967 telah dikeluarkan Undang-Undang Pokok Kehutanan yang pada hakekatnya merupnkan “pernyataan domein" (Domein Verklaring) oleh negara wilayah hutan alam di pulau-pulau besar kita, demi memberikan kondisi kepada perusahaan besar pengusaha HPH. Sementara itu para petani tergeser dari sekitar 40 juta hektar tanah hutan alam tsb., dan digiring ke pemukiman baru proyek "resettlement". Nampaknya, demi devisa, maka sejarah agraria 1870 di Jawa terulang kembali di luar Jawa! (Sajogyo, l989a; 1989b).

---

8. Undang-Undang No.5/1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan UUPA-1960, telah memberikan dasar-dasar pengaturan masalah pertanahan. Namun diakui bahkan Undang-Undang atau: peraturan pelaksanaanya, belum tergarap secara tuntas. Dari segi hukum, pengelolaan pertanahan secara garis besar memerlukan pengaturan dalam empat bidang, yaitu, (a) “peruntukan” (mana untuk keperluan Negara, mana untuk masyarakat, mana untuk perorangan); (b) masalah cara memperolehnya; (c) masalah hak penguasaan; dan (d) masalah penggunaannya. Sementara itu, dua konsep yang berbeda pernah bertanding untuk diundangkan tapi kemudian kedua-duanya tidak jadi menjadi undang-undang. (RUU Tata-Guna Tanah dan RUU Tata Ruang Kota). Menjelang berakhirnya dekade 1930-an ini terdapat pemikiran untuk menyusun Rencana Undang-Undang Penataan Ruang, dengan konsep yang berbeda yaitu bahwa di sini istilah "ruang" diberi arti yang sangat luas. Ini dikoordinasi oleh Kantor Menteri KLH. (Boedi Harsono, 1989).

9. Sebelum tahun 1966; masalah pertanahan ditanbani oleh Departemen khusus, yaitu Kementerian Agraria. Sejak pemerintahan ORBA, "turun pangkat" dan hanya diserahkan kepada instansi tingkat Direktorat Jenderal, dibawah Menteri Dalam Negeri. Sedangkan gerak pembangunan justru semakin meningkat langkahnya. Akibatnya, instansi tersebut tidak dapat begitu efektif melakukan langkah-langkah koordinatif dengan Departemen lain yang juga berkepentingan dalam hal penggunann tanah (PU, Pertanian, Kehutanan, Perindustrian, Transmigrasi, Parpostel, Perumahan Rakyat). Timbullah berbagai kasus sengketa tanah. Maka akhirnya, dengan Keppres no. 28/1988, dibentuklah Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan Dirjen Agraria dihapuskan.

Demikianlah tentu masih banyak hal-hal lain yang dapat dicatat tapi dari beberapa butir catatan tsb. saja kita sudah dapat memperoleh gambaran bagaimana suasana, gerak perhatian kita terhadap masalah pertanahan. Jika yang menjadi "issue" adalah Reforma Agraria, maka pertanyaannya adalah:

Apakah kita "sudah" melakukan, “sedang" melakukan, "akan" melakukan, ataukah "tidak akan" melakukan reforma agraria? Barangkali jawabannya adalah sekarang ini kita "sedang tidak" melakukan reforma agraria.

III. REFORMA AGARIA

Perombakan struktur penguasaan tanah sebenarnya telah dikenal sejak berabad-abad lamanya, misalnya di Tunani enam abad sebelum Masehi, atau di Roma dua abad sebelum Masehi (Tuma,1965). Sebelum Perang Dunia II, Jepang sudah pernah melakukannya pada pertengahan abad ke-19.

Sesudah PD-II, untuk selama dua dekade "landreform" menjadi suatu program yang populer diantara berbagai negara berkembang. Gairah itu surut untuk kurang lebih selama 10-15 tahun, kemudian meningkat lagi pada akhir 1970-an. Pasang surutnya masalah tersebut sebagai suatu pilihan kebijaksanaan adalah saling berdampingan dengan perdebatan teoretik tersebut di antnra para ilmuwan sosial ekonomi.

1. "Rationale".

Pada awalnya khususnya sebelum PD-II, restrukturisasi penguasaan tanah pada dasarnya dilandasi oleh tuntutan atas rasa keadilan. Ketika sesudah PD-II Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan melaksanakan reforma agraria lebih terencana tapi yang pada hakekatnya dilandasi oleh latar belakang politik, maka para ilmuwan lalu berusaha untuk memberi pembenaran teoritik, karena di sementara negara berkembang temyata alasan keadilan sosial saja tidak cukup untuk dapat meyakinkan pemerintah atatupun badan-badan pembantu dana. Apalapi ketika di sementara negara berkembang pelaksanaan reforma agraria kurang berhasil atau bahkan dianggap mengalami

kegagalan, maka timbullah perdebatan antara yang pro dan kontra terhadap reforma agraria. Bahkan di antara yang pro sendiripun terjadi debat yang menarik, "rationale" yang bagaimanakah yang mendasari reforma agraria. Di luar negara-negara sosialis, para ilmuwan pada umumnya meletakkan pertimbangan logika ekonomi menjadi titik beratnya, walaupun dengan argumentasi yang berbeda-beda. Ada pandangan misalnya, bahwa "rationale" reforma agraria adalah "membebaskan masyarakat pertanian dari kungkungan sistem penguasaan tanah secara “tradisional” dan dengan demikian memberi peluang berkembang bagi para pemilik tanah melalui persaingan" (Chonchol, l970). Pada era pasca reformasi, enterprinir yang berhasil makin lama makin mampu memperluas upahanya dengan cara memperoleh tanah dari mereka yang tidak berhasil, dan bahkan kemudian mempekerjakan mereka menjadi buruhnya. Maka terjadilah proses “seleksi alamiah" sedemikian rupa sehingga pertanian berkembang secara wajar. Argumentasi demikian ini mencerminkan pemikiran keadilan diartikan sebagai "adil dalam peluang". Perkembangan selanjutnya memang akan berlangsung secara "hukum alam", tetapi "start”nya harus kurang lebih sama. Karena itu perlu diciptakan kondisi untuk itu, melalui redistribusi penguasaan tanah.

Ada lagi pandangan, yang memberi alasan pembenaran semata-mata atas dasar logika ekonomi, tapi sedikit berbeda. Yang ditekankan adalahlah bagaimana menciptakan alokasi sumberdaya se-efisien mungkin, berkembang dicirikan oleh tenaga kerja melimpah, tetapi modal sangat 1angka. Petani kecil lebih efisien dalam hal memanfaatkan tanah dan modal, dibanding dengan petani kaya, dan juga lebih intensif menggunakan tenaga kerja. Namun para tuan-tanah dan petani kaya ternyata mempunyai jangkauan yang lebih mudah terhadap modal dan sarana produksi, daripada petani kecil. Hal ini disebabkan oleh struktur penguasaan tanah yang timpang yang meninbulkan perbedaan kuasa dan kemampuan menjangkau kedua faktor tersebut. Karena itu, agar tercipta alokasi yang optimal atas sumberday yang tersedia dalam masyarakat secara keseluruhan, perlu dilakukan redistribusi penguasaan tanah. Menurut Dafid Lehmann, pada umumnya para penganut ekonomi neoklasik mengambil jalur argumen yang demikian itu. (Lehmann 1978). Para "evolutionists[n]", walaupun mirip argumentasinya sedikit berbeda. Distribusi penguasaan tanah yang tidak merata menyebabkan, secara keseluruhan, pemanfaatan tanah kurang optimal. Sementara itu baik kebijaksanaan perpajakan maupun "resettlement" ternyata tidak cukup mampu untuk mendorong peningkatan produksi dan kesejahteraan petani kecil. Karena itu diperlukan perombakkan institusional melalui redistribusi penguasaan tanah.

Perdebatan itu kemudian diramaikan lagi oleh mereka yang cenderung menolak restrukturisasi. Argumentasinya, antara lain, reforma agraria memerlukan biaya besar; jumlah luasan tanah adalah terbatas sedang jumlah penduduk selalu bertambah; selama proses reformasi dan untuk beberapa waktu sesudah reformasi, biasanya produksi justru menurun walaupun sudah mencapai titik tertentu lalu meningkat pesat. Hal ini dapat melahirkan juga keresahan sosia1. Perdebatan itu melahirkan juga perkembangan konsep. Rekonstrukturisasi pedesaan memperoleh konseptualisasi baru yang lebih luas dan komprehensif, walaupun tetap berintikan

redistribusi penguasaan tanah. Demikianlah, "Agrarian Before" mencakup juga berbagai program penunjang, termasuk program pasca-sarjana.

Sebagai "academic exercise", perdebatan ilmiah itu tentu sangat menarik dan mengasyikan tetapi dalam praktek, ketika dihadapkan kepada pilihan kebijaksanaan, seringkali berakhir dengan "going nowhere", sehingga toh para 'policy-makers' sendirilah yang pada akhirnya menentukan atas dasar politik. Karena itu kesepakatan konferensi Roma 1979 tersebut di depan sangat penting artinya karena berhasil mewadahi berbagai argumentasi dengan cara sangat "luwcs". Kata Pengantar dalam The Peasants' Charter (TPC) antara lain menyebutkan bahwa pada analisa terakhir, tanggung jawab pelaksanaan reforma agraria terletak pada pemerintah beserta seluruh rakyat di masing-masing negara. Kondisi masalah yang dihadapi, dan perkembangan di masing-masing negara adalah berbeda, dan dengan demikian menentukan corak, sifat, dan laju pelaksanaan reforma agraria. Namun yang jelas, lahirnya TPC mencerminkan bahwa telah terdapat kesamaan persepsi bahwa restrukturisasi masyarakat pedesaan melalui reforma agraria perlu dilakukan. Itu berarti bahwa pembenaran atas reforma agraria, apa-pun argurnentasinya, telah m emperoleh pengakuan dunia. Tersirat pula dalam TPC bahwa Reforma Agraria pada hakekatnya adalah suatu "gerakan" dan bukan kerja rutin karena itu diperlukan dorongan secara terus menerus (TPC, 1981; hal.iii). Dalam rangka memberikan dorongan itulah UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) melakukan 'follow-up' dengan melakukan kegiatan penelitian mengenai masalah pertanahan, termasnuk studi perbandingan berbagai negara dalam hal reforma agraria (lihat, a.l., Solon Barraclough, 1982).

Perdebatan tersebut di atas sebagian besar menggunakan argumentasi yang menitik beratkan pada aspek ekonomi , sedangkan kita semua menyadari bahwa reforma agraria merupakan phenomenon yang kompleks yang di dalamnya sangat erat terkait aspek-aspek politik dan sosial. Pada kesempatan lain kaitan politik itu telah banyak dikemukakan sehingga tak perlu di- ulangi di sini (baca G. Wiradi dalam Tjondronegoro dan G. Wiradi (ed), 1984). Namun ada satu hal yang barangkali ada baiknya juga dicatat di sini. UNRISD pernah menyatakan suatu proporsi bahwa "pada umumnya pemerintah nasional tidak mewakili kepentingan petani karena tidak mau mengorbankan ekonomi kuat sebab justru di atas merekalah pemerintah itu bertumpu". (Barraclough, I982. Ibid), Karena itu, "reforma agraria yang berarti" jarang menjadi satu "policy option". Proposisi tersebut digunakan dalam studi perbandingan berbagai negara di dunia oleh UNRISD. Sejauh mana kebenaran proposisi itu masih kita tunggu hasil final studi itu.

2. Kondisi dan Masalah yang Dihadapi di Indonesia,

Secara garis besar, terutama dilihat dalam kaitannya dengan aspek-aspek sosialnya, Indonesia didirikan oleh empat hal yaitu: (a) Sistem perkebunan besar menduduki posisi penting dalam perekonomian nasional. Perkebunan besar ini menguasai tanah luas yang tak terkena pembatasan luas maksimum, dan relatif bebas dari berbagai alat kontrol sosial; (b) Indonesia terdiri dari pulau Jawa yang sangat padat pcnduduk dan pulau-pulau lain yang jarang penduduk. Kedua tipe wilayah ini memerlukan syarat-syarat yang berbeda dalam reforma agrairia; (c) Ketimpangan atruktur penguasaan tanah di pedesaan ternyata sejajar dengan ketimpangan pendapatan (bukan saja dari kegiatan"padat-tanah" tapi juga dari kegiatan pertanian non-tanah dan juga dari usaha-usaha non-pertanian); dan (d) Transmigrasi dan pemukiman kembali penduduk (resettlement) merupakan proyek besar jangka panjang, serta mengait dengan berbagai kegiatan pembangunan lainnya.

Berbagai kasus sengketa tanah akhir-akhir ini sebagian besar berkaitan dengan (dan perlu dipahami melalui) adanya ciri-ciri tersebut. Perkembangan industri dan perkotaan telah menambah pula rumitnya masalah pertanahan jika dilihatdari hubungan antara siapa denagn siapa" panitia Soemitro waktu itu telah mencatat adanya beberapa hubungan, yaitu (l)"antara petani dan buruhtani di desa; (2) antara petani dan bukan petani (3) antara petani dan perkebunan besar (3) antara petani dan proyek pemerintah; (5) antara proyek-proyek pcmerintah sendiri. Yang belum dicatat waktu itu, menurut Sajogyo, adalah, (6) antara petani dan aturan desa/lembaga adat; dan (7) antara pcrusahaan besar (HGU dan HPH) dan negara. Sajogyo, 1989b). Semua jenis hubungan ini mempunyai peluang akan timbulnya sengketa jika masalah pertanahan tak dibenahi secara mendasar dan luruh. Penyelesaian kasus demi kasus melalui prosedur hukum tak akan menyelesaikan masalah dasarnya, dan tetap membuka peluang timbulnya kasus sengketa baru. Jawaban mendasar atas masalab tersebut adalah recrukturisasi penguasaan tanah secara integral di desa dan di kota : Reforma Agraria!

IV. APA YANG PERLU DILAKUKAN?

Pembenahan masalah pertanahan memang bukan hal yang bisa dirancang dalam sehari dua hari. Pemikiran yang serius dan persiapan yang masak memang diperlukan. Pertemuan international di Selabintana 1981 juga mencatat bahwa kalau kita memang ingin melaksanakan reforma agraria dengan berhasil, maka secara garis besar diperlukan perencanaan yang mencakup tiga tahap yaitu persiapan, program pelaksanaan, dan program pasca reformasi.

1. Dalam hal persiapan, scbenarnya telah berkali-kali dicanangkan "Pertama-tama yang perlu dilakukan adalah registrasi tanah. Tetapi ditekankan di sini bahwa yang dimaksudkan bukan sekedar pensertifikatan tanah. Mcnurut pendapat saya, gerakan pensertifikatan tanah sekarang ini sangat menyesatkan jika dipandang dalam konteks reforma agraria. Mungkin mempunyai tujuan lain! Yang diperlukan adalah pemetaan hak penguasaan tanah. Kedua, reforma agraria perlu dilandasi dengan suatu penelitian yang luas, menyeluruh, terintegrasi, dan serius. (Kita ingat: Raffles mendahului kebijaksanaannya juga dengan "penyelidikan"; Pemerintah kolonial Belanda melandasi UU-Agraria 1870 juga dengan penelitian bahkan relatif secara besar-besaran).

2. Landasan hukum secara garis besar telah tersedia (UUPA; UUPBH; PP No.56 th. l960), walupun di sana-sini memang masih perlu diadakan penyesuaian mengingat kondisi dan perkembangan sekarang. Mengingat ciri-ciri kondisi Indonesia seperti yang diuraikan di depan, maka pertemuan Selabintana juga mencatat beberapa hal yang dapat disarankan dalam hal isi reforma agraria itu sendiri. Saran itu antara lain adalah:

   (a) mengcndalikan luas perkebunan besar melalui pembatasan maksimum (ceiling) berdasarkan jenis tanaman

   (b) membatasi monopoli pengawasan terhadap perkebunun besar;

(c) menjamin partisipasi rakyat setempat yang terkena dampak pengembangan perkebunan di daerah baru, dalam hal kemungkinan bagi-hasil pengawasan, dan yang berkaitan dengan masalah tenaga kerja;

(d) mengembangkan perkebunan-perkebunan besar menjadi perusahaan yang berasaskan koperasi, dan perlu dilandasi dengan peraturan perundangan yang menunjang usaha pengembangan tersebut.

3. Program-program pelaksanaan dan program pasca-reformasi perlu dipersiapkan. Tetapi, semuanya itu sangat tergantung dari satu hal yang fundamental yaitu, struktur baru yang bagaimanakah sebenarnya yang kita kehendaki.

V. PENUTUP

Dalam membicarakan masalah reforma agraria ini, masih banyak sebenarnya hal-hal yang perlu dibahas. Namun waktu dan kesempatan tentunya tak cukup untuk itu. Karena itu, dua hal saja yang perlu diulangi dalam penutup makalah ini, yaitu pertama, Reforma Agraria bukanlah masalah rutin, melainkan suatu “gerakan” walaupun gerakan itu diprakarsai oleh pemerintah. Bahkan peranan pemerintah adalah sangat penting, dan justru diharapkan. Sama halnya seperti koperasi, Bimas, revolusi hijau, semuanya itu pada hakekatnya adalah "gerakan".

Kedua, sebagai landasan bagi pengambilan suatu kebijaksanaan, penelitian merupakan dasar yang sangat diperlukan. Karena itu, dalam makalah ini diharapkan suatu Agenda Penelitian, terdiri dari beberapa tema pokok yang dicuplik dari sekian puluh tema yang disarankan dalam lokakarya Selabintana.

Demikianlah, mudah-mudahan makalah pendek ini dapat merupakan sumbangan yang berguna. Sumbangan sekedar sumbangan, tak berguna boleh di buang. Namun bila isi berkenan di hati, silahkan merenung sekali lagi.

AGENDA PENELITIAN

1. Inventarisasi peta-peta tanah, catatan-catatan pajak tanah, daftar pemilikan tanah, dan data sekunder lainnya.
2. Analisa keragaan sosial ekonomi berbagai jenis satuan usahatani.
3. Analisa mengenai sifat dan tingkat fragmetitasi tanah.
4. Mekanisnme perolehan tanah/pembebanan tanah baik bagi kepentingan umum maupun untuk kepentingan perusahaan-perusahaan swaata.
5. Konversi penggunaan tanah, dari tanah pertanian menjadi tanah untuk kepentingan lainnya (lajunya, dan dampaknya secara ekonomi, sosial, dan dampak lingkungannya).
6. Sifat, jenis, dan luasnya sengketa tanah yang berkaitan atau yang disebabkan oleh penggunaan tanah dan/atau pengalihan hak atas tanah.
7. Investasi dalam tanah, oleh kelompok-kelompok pengusaha non-pertanian.
8. Analisa mengenai sikap berbagai kelompok terhadap, dan interaksi di antara mereka mengenai Reforma Agraria.
9. Komposisi, perilaku, dan hubungan sosial di antara para pemilik tanah dalam masyarakat pedesaan.
10. Reforma Agraria dan Prinsip-prinsip hukum adat.
11. Konflik didalam penggunaan dan alokasi tanah, antara produsen lokal di satu pihak, dan kepentingan dari luar (pengusaha, proyek transmigrasi, "logging", etc.) di pihak lain.
12. Kedudukan dan sikap organisasi sosial politik, kelompok kepentingan, lembaga-lembaga swadaya masyarakat (NGOs), mengenai Reforma Agraria.
13. Nilai-nilai sosial-budaya yang melekat pada kepemilikan tanah dan kepenguasaan tanah, di daerah yang berbeda-beda.
14. Tipe-tipe penyakapan (tendency relations).
15. Statifikasi sosial ekonomi atas dasar penguasaan tanah dan penggunaan tenaga kerja.

DAFTAR ACUAN

1. BARRACLOUGH, Solon L., Seven Hypotheses Concerning Comparative Studies Of Agrarian Reform. UNRISD, Geneva , 1982

2. BOEDI HARSONO, "Masalah Pertanahan". Bahan ceramah dalam pertemuan “Selamatan" Yayasan Ilmu Social, Jakarta, 30 Desember 1989.

3. CHONCHOL, J., "Sight Fundamental Conditions of Agrarian Reform in Latin America", dalam R. Stavenhagen (ed), Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America. Doubleday, New York, l970.

4. DONER, Peter, Landreform and Economic Development. Penguin Books, l972

5. GUNAWAN WIRADI, "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria”, dalam Sediono HP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (eds), Dua Abad Penguasaan Tanah. PT Gramedia, Jakarta, 1984.

6. HICKS, Sir John, "Revolutions in Economics", dalam S. Latsis (ed) Method and Appraisal in Economics Cambridg, 1976.

7. LEHMANN, Davids "The Death of Land Reform: A Polemic", dalam World Development, Vol.6, No.3, 1978. Hal. 339-345.

8. SAJ0GYO (1989 a), "Social Issues In Agricultural Development". Makalah dalam Agricultural Policy Workshop, Departemen Pertanian R.I., Jakarta, 24 Juni 1989.

9. SAJ0GYO (1939 b), "Pasar Modal di Desa" dalam Editor, no.15, Thn. III, 16 Desember, 1989.

10. SAJOGYO and G. WIRADI, Rural Poverty And Efforts For Its Allevintion In Indonesia. In-depth Studies Series No.18, FAO, 1985.

11. TUMA, Elias H. Twentysix Centuries of Agrarian Reform: A Comparative Analysis. University of California Press, 1965.

12. (Anonym) The Peasants’ Charter. FAO, Rome, 1981.

13. (Anonym) Agrarian Reform In Comparative Perspective. Report of The Policy Workshop held at Selabintana, Sukabumi,Indonesia,May,17-30,1981.