GWR/5/8/1999

REFORMA AGRARIA DALAM MENGHADAPI ERA GLOBALISASI[1)]

Oleh :
Gunawan Wiradi

PENDAHULUAN

Dalam sejarahnya yang panjang selama lebih dari 2500 tahun sejak Solon di Yunani melancarkan "Land Reform" yang pertama di dunia (594 tahun Sebelum Masehi), sampai sekarang persoalan reforma agraria merupakan masalah yang belum pernah selesai (lihat, Walensky, 1970). Itulah sebabnya, sampai dengan tahun 1972 saja, di FAO sudah terdokumentasi lebih dari 10.000 judul publikasi mengenai masalah pembaruan agraria (lihat, R. King, 1977).

Memang, sebagai suatu gagasan atau idee, yang kemudian diwujudkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan, pembaruan agraria mengalami perubahan dan perkembangan, baik mengenai isinya, sifatnya, tujuannya, maupun mengenai konseptualisasinya secara ilmiah. Hal ini menyangkut faktor-faktor situasi dan kondisi serta waktu dan tempat. Namun intinya tetap sama, yaitu bahwa di luar negara-negara sosialis, pembaruan agraria selalu berinti *redistributive land reform* (RLR). (Lihat, Dorner, 1972; Lipton, 1974; King, 1977).

RLR artinya "penataan kembali sebaran penguasaan tanah demi kepentingan petani kecil, penyakap (*tenants*), dan buruhtani tak bertanah (*tunakisma*)". Ini mencakup dua aspek, yaitu *tenure reform* dan *tenancy reform*. Dalam perkembangannya, ke dalam pengertian RLR lalu dimasukkan pula konsep "konsolidasi tanah", yang artinya menyatukan pemilikan tanah yang letaknya terpencar-pencar (*fragmentasi*) menjadi satu hamparan yang "solid", biasanya melalui cara tukar-menukar (*ruil verkaveling*). Jadi, konsep konsolidasi dan fragmentasi pada dasarnya adalah konsep spatial, bukan konsep skala.

[1] Makalah ringkas. Disampaikan dalam Seminar Nasional: "Pemberdayaan Petani Melalui Reform Agraria Dalam Menghadapi Era Globalisasi", diselenggarakan oleh kerja sama Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Yayasan AKATIGA Bandung, serta Kantor Menteri Negara Agraria dan Badan Pertanahan Nasional, tanggal 5 Agustus 1999, di Jakarta.

Menurut pengalaman, RLR yang murni dan sederhana seperti itu sering menghasilkan turunnya tingkat produksi untuk jangka waktu beberapa tahun, dan baru pada saatnya kemudian meningkat pesat. Karena itu, untuk mengantisipasi kemungkinan dampak negatif itu, maka dalam paket RLR itu lalu dimasukkan langkah-langkah komplementer seperti penyediaan kredit, pendidikan dan latihan, teknologi, penyuluhan, penyesuaian struktur pasar, dan lain sebagainya. Paket lengkap seperti itu diberi istilah *Agrarian Reform*, atau dalam bahasa Spanyol yang sekarang lebih populer, *Reforma Agraria*. Namun tetap, intinya adalah RLR. Paket lengkap itu sudah direkomendasikan oleh PBB sejak ± 50 tahun yang lalu. Namun jauh sebelumnya, di akhir abad-19, atau tepatnya dalam dekade 1880-an, negara pertama di dunia yang sudah lebih dulu melakukan pembaruan agraria dengan paket lengkap adalah Bulgaria, sebelum menjadi negara komunis. (King, 1977, ibid).

Karena luasan tanah menyangkut berbagai aspek kehidupan, maka obyek pembaruan agraria sebenarnya mencakup bukan saja tanah pertanian rakyat, melainkan meliputi hampir semua sektor (kehutanan, perkebunan, pertambangan, kelautan, tanah perkotaan, dan lain-lain). Di Indonesia, hal ini sebenarnya juga sudah diamanatkan oleh UUPA-1960, walaupun masih dalam garis besar (yang sedianya akan digarap tindak lanjutnya). Namun karena kondisi dan situasi tahun 1960-an, maka prioritas diberikan kepada masalah tanah pertanian rakyat (melalui UU No.56/1960 yang dikenal sebagai UU Land Reform). Yang lain belum sempat tergarap, keburu terjadi pergantian pemerintahan. Orde Baru mengambil kebijakan ekonomi politik yang sama sekali berbeda dari "Orde" sebelumnya. Maka isyu pembaruan agraria menjadi beku. wacana Reforma Agraria sunyi senyap. Bahkan ketika berlangsung Lokakarya internasional mengenai "Agrarian Reform" di Selabintana, Sukabumi, tahun 1981, pers dilarang meliput. Apalagi TV, sungguh sunyi !

Barulah di akhir dekade 1980-an, memasuki dekade 1990-an, ketika berbagai kasus sengketa agraria merebak di mana-mana (sampai sekarang mencapai ribuan kasus), mulailah orang beramai-ramai membahasnya. Tetapi pada umumnya yang dibahas bukan reforma agraria, melainkan hal-hal teknis, kasus per kasus, secara pragmatis. Hanya dalam lingkaran-lingkaran kecil,

sekali-sekali reforma agraria dibahas (misal, di UGM, di beberapa kelompok LSM, juga di HKTI). Karena itu, tentu saja, suaranya hanya terdengar sayup-sayup sampai. Dengan demikian, ketika era reformasi mendadak tiba, terus terang, kita semua belum siap.

Demikianlah, dengan pengantar yang relatif panjang ini, kita masuk ke dalam pokok-pokok pikiran yang justru disajikan secara sangat ringkas. Mengapa, karena uraian yang lebih panjang sudah terlalu sering saya sajikan dalam berbagai kesempatan. Mudah-mudahan, bagi mereka yang sudah terlalu sering mendengarnya, isi makalah ini tidak membosankan.

I. REFORMA AGRARIA, GLOBALISASI, DAN AGRIBISNIS

(1) Banyak orang menyatakan bahwa globalisasi tidak mungkin dihindari. Namun dalam menghadapi arus globalisasi ini, sikap orang terbagi dua. Sebagian menganggapnya sebagai peluang, tapi sebagian yang lain melihatnya sebagai ancaman. Saya pribadi cenderung termasuk yang kedua.

(2) Mengutip dari Prof. Dr. Mubyarto: yang dimaksud globalisasi adalah "Perluasan kegiatan ekonomi melintasi batas-batas politik nasional dan regional dalam bentuk peningkatan gerakan barang-barang dan jasa-jasa, termasuk tenaga kerja, modal, teknologi dan informasi, melalui perdagangan barang dan jasa". (Lihat, Mubyarto, Pebruari 1999, yang mengutip dari C. Morrison & Hadi Soesastro, 1998). Kalau boleh saya membuat parafrase dari definisi tersebut, maka "globalisasi pada hakekatnya adalah gerakan kapitalisme internasional". Dalam hubungan ini maka gerakan agribisnis pada dasarnya merupakan bagian dari globalisasi (Lihat, S. George, 1977; D.J. Glover, 1984; C. Kirk, 1987; J. Wilson, 1987). Gerakan agribisnis menurut sejarah kelahirannya, adalah suatu upaya untuk memperoleh fasilitas-fasilitas penggunaan dan/atau pemanfaatan tanah di Negara Sedang Berkembang (NSB), bagi kepentingan pemilik-pemilik modal internasional, dengan "nebeng" kepada pemerintah-pemerintah Negara Industri Maju (NIM).

(3) NSB dijadikan ladang investasi bagi NIM. Seperti dikatakan oleh

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

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

(5) Apakah Reforma Agraria itu bertujuan untuk mengatasi krisis? Jawabannya jelas: bukan ! Bahkan, kalau tak dipersiapkan secara matang, RA dapat menjadi bumerang. Yang benar adalah, kita mengalami krisis, karena, kita tidak meletakkan masalah agraria sebagai basis pembangunan. Kita tidak melakukan Reforma Agraria dari awal. Krisis terjadi karena meningkatnya spekulasi tanah. Hasil penelitian Fred Harrison (1983) membuktikan hal itu. Harrison melakukan studi mengenai semua krisis yang pernah dialami dunia, di berbagai negara (sejak krisis tahun 1818 sampai dengan berbagai krisis di pertengahan abad-20 ini). Jadi, Reforma Agraria diperlukan agar di kemudian hari krisis dapat dihindari, atau, kalaupun karena sebab yang lain toh terlanda krisis juga, setidaknya perekonomian kita mampu bertahan.

II. TUJUAN, SIFAT, DAN PRASYARAT REFORMA AGRARIA

(1) Dari pengalaman sejarah berbagai negara, bisa dibedakan adanya dua tujuan, yaitu yang "manifest" dan yang "latent". Tujuan yang "manifest" pada umumnya sama, yaitu misalnya, untuk menciptakan keadilan sosial, membangun basis ekonomi pertanian yang kuat, memberdayakan rakyat tani, mengentaskan kemiskinan, mengubah struktur masyarakat, dan lain sebagainya. Namun tujuan "latent"nya berbeda-beda, tergantung dari siapa penguasa negara, saat dilakukan pembaruan itu. Ada yang memang secara tulus bertujuan sama seperti yang "manifest", tapi ada yang justru bertujuan untuk mempertahankan kepentingan golongan kuat yang karena kondisi tertentu harus menyesuaikan diri. Bahkan ada yang tujuan sebenarnya hanyalah sekedar untuk mencegah revolusi. Dengan demikian tujuan "manifest" hanya dipakai sebagai sebuah retorika, untuk mendapat dukungan masa.

(2) Karena adanya tujuan "latent" itulah, maka di sebagian besar negara berkembang, jika diukur dari tujuan yang "manifest", pembaruan agraria dinilai mengalami kegagalan atau kurang berhasil. Mengapa ? Karena RLR dilaksanakan secara "setengah hati" (D. Christodoulou, 1990).

(3) Sifat pembaruan agraria di berbagai negara (di luar negara sosialis), juga berbeda-beda. Ada yang "ko-ersif" dan ada yang demokratis. Substansinya ada yang bersifat lunak, ada yang moderat, dan ada yang radikal. Bagaimana di Indonesia ? Tentu, pengamatan berbagai pakar asing berbeda-beda. Tapi satu hal sama, yaitu bahwa landasan hukum (UUPA-1960 dan UU No.56/1960) dan substansinya, dianggap moderat. Tapi justru karena itu, pelaksanaannya termasuk "setengah hati". Ini penilaian terhadap pembaruan agraria dimasa sebelum Orde Baru. Bagaimana terhadap Orde Baru ?

(4) Indonesia Orde Baru dinilai keliru di dalam menafsirkan makna "konflik agraria". Karana salah tafsir, maka Indonesia termasuk ke dalam sejumlah negara berkembang yang dalam menangani masalah agraria mengambil "jalan pintas" (*By-pass Approach*), yaitu: Revolusi Hijau tanpa

Reforma Agraria. (Christodoulou, Ibid)[2].

(5) Berdasar pengamatan berbagai pakar dari FAO yang melakukan studi tentang reforma agraria di berbagai negara di dunia, maupun pakar-pakar lain yang mengkaji di negara tertentu, diperoleh kesimpulan bahwa agar suatu program Reforma Agraria mempunyai peluang untuk berhasil, maka diperlukan sejumlah prasyarat yang harus dipenuhi. Empat yang terpenting adalah :

(a) Kemauan politik (dalam artinya yang sungguh-sungguh) dari elit penguasa, harus ada.

(b) Elit pemerintahan/birokrasi harus terpisah dari elit bisnis. (Inilah yang sulit menciptakannya).

(c) Partisipasi aktif dari semua kelompok sosial harus ada. Organisasi Rakyat/Tani yang pro-reform harus ada.

(d) Data-dasar masalah agraria yang lengkap dan teliti harus ada.

(Lihat, Russell King, 1977; Juga Yujiro Hayami, 1990).

(6) Lantas, mengingat berbagai prasyarat tersebut, apakah benar sekarang ini merupakan momentum yang tepat untuk segera mulai melaksanakan Reforma Agraria ? Jawabannya: belum ! Sebab, sebagian besar prasyarat belum terpenuhi. Tentu, bisa saja, segera setelah ada kemauan politik kita langsung bergerak dan prasyarat lainnya kita penuhi sambil berjalan. Namun ini berarti sangat spekulatif. Bahkan untuk inipun, apakah kita sudah siap ? Bagaimana kerangkanya, modelnya, rencana pelaksanaannya, dst.dst., apakah kita sudah siap ? Jelas belum ! Pemahaman tentang Reforma Agraria itu sendiri saja masih simpang-siur bahkan di tingkat elit sekalipun ! Namun, yang benar adalah, sekarang inilah momentum yang tepat untuk menggugah kesadaran, menyamakan pandangan, membangkitkan niat dan menyatukan langkah, untuk mempersiapkan segalanya agar segera setelah kemauan politik sudah

[2] Dilihat dari caranya menangani masalah agraria, berbagai negara di dunia ini oleh Christodoulou dikelompokkan menjadi empa, yang menggunakan pendekatan berbeda-beda, yaitu: (a) Nelson approach; (b) Fabian approach; (c) By-pass approach; dan (d) Solomonic approach (Pendekatan Nabi Sulaeman).

seratus persen bulat, maka gerak pembaruan itu dapat langsung dimulai.

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

III. MODELNYA, HAMBATANNYA, DAN DAMPAKNYA

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

(2) Berbagai negara yang pernah melakukan Reforma Agraria itu menganut model yang berbeda-beda, dan sangat beragam. Namun menurut berbagai pakar, semua itu dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu model kapitalis, model sosialis, dan model neo-populis (Lihat, a.l. A.K. Ghose, 1982). Menurut hemat saya, semangat yang terkandung dalam UUPA-1960 lebih bernuansa semangat neo-populis. Mengenai hal ini semua, telah berkali-kali saya uraikan dalam berbagai kesempatan. (Untuk uraian yang lebih panjang, lihat antara lain, G. Wiradi, 1998).

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

(a) Tentangan dari mereka yang kepentingannya terancam, atau merasa dirugikan, oleh adanya "reform".

(b) Pemahaman yang belum mantap diantara berbagai kelompok atau lapisan masyarakat mengenai Reforma Agraria, baik tentang

tujuannya maupun mengenai mekanisme pelaksanaannya (ya petaninya, ya aparatnya, ya para elitnya). Dapat terjadi penafsiran yang berbeda-beda terhadap berbagai peraturan pelaksanaan.

(c) Pengelolaan dana operasional yang kurang berhati-hati merupakan hambatan yang seringkali menimbulkan kericuhan. Jika KKN belum terberantas, rasanya hal ini merupakan hambatan besar.

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

(4) Sebenarnya, dirumuskannya beberapa prasyarat tersebut di depan (butir II-5) itu, justru dimaksudkan untuk sejauh mungkin menghindari atau mengatasi hambatan-hambatan itu.

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

(a) aspek hukum: akan tercipta kepastian hukum mengenai hak-hak rakyat, terutama kaum tani;

(b) aspek sosial: akan tercipta suatu struktur sosial yang dirasakan lebih adil;

(c) aspek psikologis: kedua hal tersebut di atas pada gilirannya akan menimbulkan suasana *social euphoria* dan *family security* (menurut istilah A.T. Mosher), sedemikian rupa sehingga para petani menjadi termotivasi untuk mengelola usahataninya dengan lebih baik;

(d) aspek ekonomi: butir (c) tersebut pada gilirannya dapat menjadi sarana awal bagi peningkatan produksi;

(e) aspek politik: semua itu pada akhirnya dapat meredam keresahan, sehingga gejolak kekerasan dapat terhindari.

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

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

canggung. Selain itu, hiruk-pikuknya pelaksanaan reformasi membuat kegiatan produksi tersendat-sendat. Kondisi ini tentu saja merupakan juga potensi keresahan.

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

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

(7) Sebenarnya, berbagai komponen yang dimasukkan ke dalam konsep RLR (sehingga menjadi Reforma Agraria) seperti disebutkan dalam Pendahuluan, juga dimaksudkan untuk sedapat mungkin mengatasi dampak negatif tersebut.

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

PENUTUP

Sebagai himbauan akhir maka perlu diulangi di sini bahwa saat ini bukan atau belum merupakan momentum yang tepat untuk melancarkan Reforma Agraria. Kondisi obyektifnya belum kondusif untuk itu.

Namun, sekarang inilah saatnya bagi kita semua, bagi yang menaruh perhatian secara serius, bagi mereka yang pro pembaruan, termasuk HKTI, untuk mendesak kepada pemerintah (siapapun mereka), agar sadar akan relevansi Reforma Agraria, dan agar bergerak cepat mempersiapkan segalanya. Cepat, namun hati-hati ! Cermat, namun dengan langkah pasti !

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

----- oo00oo -----

DAFTAR ACUAN

CHRISTODOULOU, D. (1990): The Unpromised Land. Agrarian Reform and Conflict Worldwide. Zed Books Ltd. London and New Jersey.

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

GEORGE, S. (1977): How The Other Half Dies. The Real Reasons for World Hunger. Penguin Books, Ltd. Middlesex, England.

GHOSE, A.K. (1983): Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries.

GLOVER, D.J. (1984): "Contract Farming and Smallholder Outgrower Schemes in Less Developed Countries", World Development, no.11/12, 1984, p.1143-1157.

GUNAWAN-WIRADI (1998): "Reforma Agraria Dalam Perspektif Transisi Agraris". Makalah dalam "Seminar Nasional Agraria", diselenggarakan oleh FSPI di Lampung, tanggal 21 September, 1998.

HAYAMI, Y. (1990): Toward An Alternative Land Reform Paradigm. Ateno de Manila Press, Manila.

HARRISON, F. (1983): The Power in The Land. Sepheard Walwyn (*Publishers*) Ltd. London.

KING, R. (1977): Land Reform. A World Survey. Westview Press, Boulder, Colorado.

KIRK, C. (1987): "Contracting Out: Plantations, Smallholders, and Transnational Enterprise", dalam IDS Bulletin 18, no.1, 1987. Hal.45-51.

LIPTON, M. (1974): "Towards a Theory of Land Reform" *dalam* David Lehman (ed): Agrarian Reform and Agrarian Reformism. Faber & Faber. London.

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

WALINSKY, L.J. (ed) (1977): Agrarian Reform As Unfinished Business. Selected Papers of Wolf Ladejinsky. Oxford University Press.

WILSON, J. (1987): "The Political Economy of Contract Farming", *dalam* Review of Radical Political Economy, 18, no.4, 1987. Hal.47-70.