GWR/6/11/2006

PANDANGAN DAN SUMBANGAN PEMIKIRAN BAGI PENGURANGAN KETIMPANGAN PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH *)

Rekomendasi dan Masukan untuk Penyempurnaan Naskah KKPN

Oleh:
Gunawan Wiradi

PENGANTAR

(1) Tugas yang diberikan kepada saya adalah membahas topik seperti judul tersebut di atas, dan menurut kisi-kisi materi yang tertera dalam TOR, yang diminta untuk dibahas mencakup lima butir pokok, yaitu: (a) masalah pengertian *landreform* dalam kaitannya dengan TAP-MPR No. IX/2001; (b) sejauh mana efektivitas pembatasan luas penguasaan dan pemilikan tanah baik batas maksimum maupun minimum; (c) masalah pengertian tanah, sumberdaya agraria, dan sumberdaya alam; (d) masalah perpajakan; dan (e) tanggapan dan masukan bagi penyempurnaan draft KKPN.

(2) Tiga masalah yang disebut pertama (a, b dan c) sebenarnya sudah sering saya uraikan dalam berbagai kesempatan. Butir (a) dan butir (c) tersebut di atas hakekatnya dapat disatukan dalam satu bab, yaitu masalah penjernihan mengenai pengertian atau pemahaman tentang sesuatu istilah. Karena itu, dalam tulisan ini, semua itu disusun menjadi empat bab saja, dan diakhiri dengan bab-5 yaitu catatan akhir dan saran.

(3) Makalah ini juga tidak menampilkan analisis yang berupa angka-angka, karena keterbatasan waktu. Sebab, menganalisis data statistik sebenarnya bukan hal yang sederhana, karena memerlukan kecermatan, kejelian, dan ketekunan, yang mencakup berbagai "penyesuaian" (dalam hal ukuran-ukuran, definisi, skala klasifikasi, dll.), agar dapat membandingkan antar waktu. Angka-angka yang disajikan dalam lampiran makalah ini hanyalah sekedar gambaran umum saja (dan belum termasuk data terakhir dari Sensus Pertanian 2003). Dalam teks makalah ini, angka-angka tersebut juga tidak banyak diulas, melainkan sekedar ditampilkan saja.

---

*) Makalah, disampaikan dalam Lokakarya Nasional Finalisasi Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional (KKPN) diselenggarakan oleh BAPPENAS di Jakarta, tanggal 6 Nopember 2006.

I. MASALAH PERSEPSI DAN PENGERTIAN TENTANG:

A. Istilah *landreform* dalam TAP-MPR No. IX/2001

(1) Perlu disadari bahwa setiap produk hukum ataupun keputusan-keputusan yang berskala nasional, yang persiapan dan pembahasannya dilakukan melalui forum-forum yang demokratis, hampir selalu, atau pada umumnya merupakan hasil kompromi antara berbagai kekuatan yang mewakili berbagai kepentingan yang berbeda-beda. Kompromi itu menyangkut bukan saja masalah substansi tapi juga masalah penggunaan istilah-istilah. TAP-MPR no. IX/2001 seperti yang ada itu merupakan hasil maksimal yang dapat dicapai dalam proses kompromi tersebut.

(2) Lahirnya TAP-MPR no. IX/2001 itu didorong oleh paling tidak tiga faktor utama, yaitu, (a) kondisi obyektif berupa merebaknya konflik agraria dimana-mana; (b) desakan kuat dari masyarakat sipil khususnya masyarakat tani, dan (c) tanggapan positif dari sebagian anggota MPR saat itu terhadap desakan tersebut. Seperti diketahui, pada bulan April 2001, di Jakarta berlangsung Konperensi Nasional Petani, yang diselenggarakan oleh sejumlah LSM, organisasi-organisasi tani, bekerjasama dengan KOMNAS HAM. Selanjutnya berlangsunglah berbagai lingkaran diskusi, berbagai lobi dengan anggota MPR, dan sebagainya, yang bermuara pada dua lokakarya besar di Bandung sekitar bulan September 2001. Diantara para anggota MPR, dan juga para peserta lokakarya tersebut (disadari atau tidak oleh yang bersangkutan, dan lepas dari apa yang menjadi kepentingan yang melatarbelakanginya), dari awal sudah dapat diamati adanya pertarungan dua kubu paradigma, yaitu kubu "Reforma Agraria" dan kubu "Pengelolaan Sumberdaya Alam" (RA *vs* PSDA). Kompromínya adalah berupa hasil rumusan seperti yang ada sekarang, yaitu judulnya disambungkan dalam satu TAP, tapi isinya tetap dipisahkan. Sebenarnya, perdebatan yang terjadi memang bersifat multidimensi, dalam arti bahwa pertarungan itu tidak hanya mengikuti proses debat diantara dua paradigma tersebut di atas, melainkan dalam isyu-isyu tertentu, para peserta saling berpindah pandangan (ini proses wajar). Artinya, pelaku

perdebatan itu posisinya bertumpang tindih. Kelompok "jalan tengah" mengusulkan kompromi-kompromi, termasuk kompromi dalam hal penggunaan istilah. Dari awal saya sudah mengkhawatirkan akan adanya kerancuan. Sebab, walaupun tujuannya baik, mengganti suatu istilah dengan istilah lain, apalagi terjemahan, dapat memberi peluang akan terjadinya distorsi makna.

(3) Tentang istilah *landreform*, perlu dipahami beberapa hal berikut ini:

(a) Model dasarnya (belum model rinciannya) ada dua macam, yaitu *redistributive reform* dan *collectivist reform* (lihat, M. Lipton,1974). Memang ada model lain, tapi tak perlu dibahas di sini, dan tak bisa ditiru, karena model ini adalah unik (hanya sekali dalam sejarah), yaitu yang terjadi disalah satu negara bagian di Amerika Serikat. Di negara-negara sosialis, *reform*-nya adalah *collectivist*, di negara-negara non-sosialis umumnya bersifat *redistributive*, atau campuran dari keduanya, Tentu saja masing-masing model itu mempunyai varian-variannya sendiri-sendiri.

(b) Istilah "distribusi" dan "redistribusi" itu sebenarnya mengacu kepada pengertian statistik. Distribusi artinya "sebaran". Jika susunan sebaran (struktur sebaran) itu timpang, maka perlu diubah. Mengubah atau merombak struktur itulah yang dimaksud dengan "redistribusi". Dan inilah yang dimaksud dengan *landreform*.

(c) Jadi, dalam literatur ilmiah tidak ada istilah "*landreform* dalam arti luas dan *landreform* dalam arti sempit". (lihat juga M. Lipton, 1974)

(4) *Agrarian Reform* (atau dalam bahasa Spanyol "Reforma Agraria"), adalah *landreform* plus sejumlah program penunjang (pendidikan/ penyuluhan, teknologi, perkreditan, pemasaran, dan lain sebagainya).

(5) Dalam TAP-MPR no. IX/2001 memang ada beberapa hal yang rumusannya rancu, dan secara keseluruhan sifatnya "ambigu".

(a) Karena istilah "Reforma Agraria" diganti dengan "Pembaruan Agraria", maka arti dari konsepnya yang *genuine* menjadi terkaburkan.

(b) Pasal-2 TAP-MPR no. IX/2001 menyebutkan bahwa: "Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan ..... dst.". Inilah yang rancu. Sebab, Reforma Agraria itu mempunyai *time frame*, ada jangka waktunya. Jadi, RA adalah suatu program yang bersifat *ad hock* (Dorner,1972), *rapid operation* (Tuma, 1965), dan *fixed in time* (Christodoulou, 1990). Bukan "berkesinambungan"!

(c) Istilah *landreform* disebut dua kali dalam TAP tersebut di atas, yaitu dalam Pasal-5. Perlu diperhatikan bahwa terutama dalam ayat-1-b Pasal-5 tersebut, rumusannya adalah sebagai berikut:

> "Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat" (garis bawah dari saya, GWR)

Rumusan tersebut rancu dalam dua hal. Pertama, yang ditata kembali itu adalah susunan atau struktur-nya, bukan semata-mata penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya (Lihat penjelasan dibutir 3-b tersebut di atas). Kedua, per definisi, *landreform* itu memang untuk rakyat, demi keadilan, bukan sekedar "memperhatikan". Jadi rumusan tersebut *redundant*, sekaligus rancu.

B. Masalah istilah/pengertian tanah, sumberdaya agraria dan sumberdaya alam

(1) Dalam TOR (kisi-kisi), disebutkan bahwa istilah-istilah tersebut "membuat rancu dalam penyusunan peraturan perundangan pelaksanaan". Memang, itulah konsekuensi dari kompromi-kompromi, termasuk kompromi dalam penggunaan istilah. Rancu !

(2) Mengapa hal itu bisa terjadi? Ada beberapa kemungkinan sebabnya : (a) mungkin hanya semata-mata karena "ketidaktahuan" atau "ketidakpahaman" mengenai isyu pokok yang sebenarnya ; (b) mungkin juga karena adanya perbedaan kepentingan yang terselubung, yang melatarbelakangi sikap dan pandangan mereka yang saling "bertarung" ; (c) mungkin juga karena dua-duanya itu sekaligus, atau sebab-sebab lain yang saya tidak tahu.

(3) Saya pribadi berpandangan dan bersikukuh bahwa istilah-istilah yang mengacu kepada suatu konsep, sebaiknya tidak diubah. Atau, jika mau di-Indonesia-kan, sebaiknya diberi istilah aslinya dalam tanda kurung.

(4) Sebenarnya, pengertian tentang "tanah" dan "agraria" sudah sering dijelaskan dalam berbagai kesempatan. (Lihat, antara lain, Tjondronegoro & G. Wiradi dalam Jurnal Analisis Sosial, Vol.9, no.1, April 2004; juga buku G. Wiradi, 2005: Reforma Agraria; Untuk Pemula, terbitan Bina Desa). Ringkasannya, pengertian "agraria" itu mencakup "bumi, air, udara dan kekayaan yang terkandung di dalamnya.". Jadi, pada hakekatnya, itu sama dengan "sumberdaya alam". Tapi, mengapa dalam TAP MPR no. IX/2001 muncul dua istilah: "sumberdaya agraria" dan "sumberdaya alam"? Sekali lagi, inilah memang, kompromi yang membuat rancu. Saya sendiri tidak pernah menggunakan istilah "sumberdaya agraria". Kalau toh terpaksa memakai kata sumber, maka saya gunakan "sumber-sumber agraria". Mengapa? Inilah yang juga perlu dijelaskan.

(5) Kata "sumberdaya" dipakai untuk menerjemahkan kata resource. *Natural resources* menjadi "sumberdaya alam" (mengapa tidak sumber-sumber alam saja?). Ini bias pemikiran ekonomi bahwa alam ini perlu dieksploitasi sehingga produktif, untuk kepentingan manusia. Selain alam, salah satu faktor produksi itu adalah tenaga kerja manusia. Maka lalu ada istilah "sumberdaya manusia" (*human resource*), atau SDM. Belakangan ada istilah "pemberdayaan". Muncullah kerancuan baru, karena lalu ada istilah "pemberdayaan SDM".! Lhoo, namanya "sumberdaya" kok tidak berdaya sehingga perlu diberdayakan?! Rancu!

(6) Telah disebut di depan, "agraria" itu mencakup tidak hanya tanah. Tetapi memang, tanah menjadi pusat obyek yang utama karena tanah itu mewadahi semuanya.

(7) Satu hal lagi yang sangat penting untuk dipahami, yaitu perbedaan antara "Reforma" (bukan reformasi!), dan "Pengelolaan". "Reforma" adalah suatu gebrakan cepat yang mempunyai *time frame* (lihat butir A-5b). Pengelolaan (*management*) adalah suatu kegiatan yang berkesinambungan berkelanjutan.

"Reforma" atau "*Reform*", itu bukan reformasi, karena "reformasi" itu tidak mengubah struktur, melainkan hanya memperbaiki fungsi dari lembaga-lembaga tertentu, justru untuk mempertahankan struktur yang ada. (Lihat, antara lain, T. Hoult, 1969; juga Theodorson and Theodorson, 1969).

II. MASALAH EFEKTIVITAS PEMBATASAN LUAS PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH

(1) Undang-Undang yang mengatur pembatasan luas penguasaan dan pemilikan tanah adalah UU no. 56/1960, tentang "Penetapan Luas Tanah Pertanian", sebagai penjabaran terutama dari Pasal-7, Pasal-17, dan Pasal-53 dari UUPA-1960.

(2) Sebenarnya, pertanyaannya bukan "apakah UU itu efektif atau tidak", tetapi "apakah batas-batas (maksimum dan minimum) itu realistis atau tidak". Sebab, efektivitas sebuah ketentuan peraturan tergantung dari apakah ada *enforcement* ataukah tidak. Sekalipun realistis, jika tidak ada *enforcement* ya tidak terwujud. Sebaliknya, jika ada *enforcement*, tetapi tidak efektif, mungkin ada beberapa sebab : Atau karena tidak realistis, atau karena sebab-sebab lain.

(3) Lepas dari apakah batas-batas maksimum dan minimum yang ditentukan dalam UU no. 56/1960 itu realtistis atau tidak, masalahnya adalah bahwa sejak lahirnya Orde Baru, UU tersebut memang tidak di *enforce* dalam arti yang sesungguhnya, karena pemerintahan Orde Baru mengambil kebijakan yang sama sekali lain.

(4) Jadi, apakah program *landreform* dengan pembatasan luas penguasaan/ pemilikan sesuai UU no. 56/1960 itu efektif atau tidak, sulit untuk menilainya, sebab program tersebut belum selesai (bahkan baru akan dilaksanakan benar-benar mulai tahun 1965), keburu pemerintahan lama digulingkan oleh Orde Baru. Karena itu, bisa dipahami bahwa diukur dengan kriteria apapun, hasil *landreform* tahun 1960-an itu memang sangat minim.

(5) Salah satu ukuran untuk menilai keberhasilan program *landreform* diberbagai negara non-sosialis adalah ratio antara penerima manfaat nyata (*real beneficiaries*) dan penerima manfaat potensial (*potential*

beneficiaries). Diberbagai negara di Asia misalnya, ratio itu berkisar antara 40-70%. Di Indonesia, ratio itu baru mencapai 29% (Lihat, Rehman Sobhan, 1993). Apalagi jika diukur dengan kriteria lain yang lebih fundamental (yaitu sejauh mana terjadi transformasi sosial), maka di Indonesia nol besar. Sekali lagi, hal ini bisa dipahami karena belum apa-apa, atau baru dalam tahap-tahap kegiatan awal, keburu terjadi pergantian pemerintahan yang kebijakannya bertolak belakang.

III. MASALAH SISTEM PERPAJAKAN

(1) Karena saya bukan ekonom, maka dalam masalah ini, terus terang, saya tidak berani untuk membahasnya secara lebih mendalam karena hal ini menyangkut aspek kebijakan ekonomi makro.

(2) Sepanjang yang saya ketahui masalah pengenaan pajak progresif atas penguasaan/pemilikan tanah itu sudah lama menjadi perdebatan diantara para pakar (khususnya sejak terbitnya buku Henri George yang berjudul: *Progress and Poverty*, 1879).

(3) Henri George adalah seorang ekonom yang dalam mengemukakan pandangannya lebih didasarkan atas pandangan moral, dan kurang didukung oleh data empiris yang saat itu memang belum tersedia seperti sekarang. Barangkali, karena itulah banyak ekonomi lalu mengabaikan gagasan-gagasan dia. Bahkan pada tahun 1934 ada sebuah disertasi yang menolak hipotesis-hipotesis Henri George, yang ditulis oleh Dr. Homer Hoyt.

(4) Tahun 1979, buku H. George itu dicetak ulang. Hal ini mengejutkan seorang mantan guru besar, Prof.Dr. Vic Blundlle, seolah-olah dia berkata: "Lho, sudah ditolak kok dicetak ulang?!". Karena dia sendiri sudah tua, maka dia lalu minta kepada bekas mahasiswanya, yaitu Dr. Fred Harrison, untuk melakukan penelitian ulang diawal dasawarsa 1980-an.

(5) Hasil penelitian F. Harrison tersebut ternyata mengukuhkan kembali proposisi-proposisi H. George. Salah satu proposisi yang terpenting adalah bahwa "semua krisis ekonomi itu sumber sebab utamanya adalah merajalelanya monopoly penguasaan tanah yang melahirkan praktek-praktek spekulasi tanah". (Harrison, 1983).

(6) Untuk mengatasi hal tersebut, salah satu solusinya adalah *radical landreform*. Namun bagi mereka yang ingin menghindari *radical reform*, dicarilah alternatif solusi, yaitu sistem pajak progresif. Tapi itu tidak cukup, kata Harrison. Tingginya pajak itu harus 100%, atau paling tidak, pajak itu harus di atas nilai sewa (menurut) harga pasar.

(7) Jadi, lahirnya gagasan tentang pajak itu pada hakekatnya merupakan upaya untuk menghindari dipilihnya kebijakan Reforma Agraria yang *genuine*. Karena itu, menurut saya, jika kita memang sungguh-sungguh berniat melaksanakan Reforma Agraria, sebaiknya wacana mengenai pajak progresif itu ditangguhkan dulu. Pemahaman yang utuh mengenai Reforma Agraria itu dituntaskan, kepastian niat ditetapkan dulu, prasyarat-prasyaratnya dilihat dulu siap atau belum. Semuanya itu perlu dipersiapkan dulu secara cermat, walaupun hal ini tidak berarti menunda-nunda.

IV. MASUKAN/KOMENTAR ATAS DRAFT KKPN

(1) Draft KKPN yang terakhir ini menunjukkan bahwa berbagai masukan dari berbagai pihak telah diusahakan untuk dirangkum dan diintegrasikan dalam satu kerangka, secara komprehensif dan sistematis. Disebut-sebutnya tentang sengketa antar negara (di halaman 4) sangat tepat. Sebab, memang berbicara tentang "agraria", pada hakekatnya memang bericara tentang "teritori" (wilayah) negara.

(2) Walaupun demikian, menurut pendapat saya, masih ada sejumlah butir (*points*) yang perlu diperhatikan untuk dipertimbangkan kembali atau dirumuskan kembali, atau bahkan dikoreksi.

(3) Koreksi untuk halaman-5 Draft KKPN: Dua kalimat akhir dari butir-2 di halaman tersebut yang berbunyi: "..... Fenomena tersebut .... dst.", amat menyesatkan, dan harus diubah. Mengapa?:

(a) Seperti sudah disinggung di depan, UUPA-1960 dan UU no.56/1960 itu memang belum selesai dilaksanakan (bahkan setengah jalan pun belum), keburu pemerintahan lama digulingkan oleh Orde Baru yang kebijakannya bertolak belakang. Jadi, tidak pada tempatnya jika kita buru-buru menilai kedua UU tersebut "tidak mampu" mengurangi kesenjangan. "belum dapat mencapai", dst-dst.

(b) Bahkan, walaupun *landreform* baru setengah jalan, data statistik justru menunjukkan adanya indikasi berkurangnya kesenjangan (Lihat Lampiran: *Trend Ratio Gini*) antara 1963 dan 1973. Tetapi setelah 1973 dan seterusnya (masa Orde Baru) kesenjangan terus meningkat.

(4) Sistematika KKPN secara keseluruhan mungkin perlu diubah, khususnya yang menyangkut identifikasi masalah dan identifikasi "sebab"nya. Perlu dibedakan dulu antara masalah pokok dan masalah turunannya. Demikian juga "sebab-sebab"nya.

(5) Sebenarnya substansi masalah pokok itu sudah tertuang dalam alinea pertama di Bab-II (halaman-4 KKPN). Hanya saja rumusannya perlu disusun kembali sehingga lebih jelas, sekaligus tegas dan sederhana. Misalnya:

(a) Kebijakan pembangunan selama 30-40 tahun terakhir ini membuktikan bahwa suatu pembangunan yang tidak dilandasi oleh Reforma Agraria (penataan ulang struktur pemilikan/penguasaan tanah), ternyata telah menimbulkan masalah besar dan mendasar. Hal ini tercermin, antara lain: (1) semakin maraknya konflik dan sengketa tanah; (2) semakin terkonsentrasinya pemilikan dan pengguasaan tanah pada sekelompok kecil masyarakat; (3) lemahnya jaminan hukum.

(b) Mengapa hal itu terjadi? Karena kurangnya pemahaman secara mendasar dan menyeluruh mengenai seluk-beluk keagrariaan, maka sejauh ini visi tentang keagrariaan menjadi tidak jelas. Pada gilirannya hal ini menyebabkan pemerintah tidak/belum mempunyai komitmen politik (*political will*) untuk melaksanakan Reforma Agraria.

(6) Sudah sering saya kemukakan dalam bebagai kesempatan bahwa agar suatu program Reforma Agraria itu berpeluang besar untuk berhasil, diperlukan sejumlah prasyarat (sedikitnya ada 6 prasyarat). Empat diantaranya prasyarat-prasyarat tersebut memang sudah terakomodasi dalam KKPN, walaupun rumusan dan letak penempatannya dimasukkan secara tersebar dalam konteks yang berbeda-beda (baik secara eksplisit maupun implisit). Misalnya, di halaman-6 paling bawah dan halaman-7 paling atas, disebutkan 9 faktor penyebab "terbatasnya akses masyarakat terhadap pemilikan dan penguasaan tanah secara adil". Tiga butir di

halaman-6 (yaitu butir 1,2,3) dan satu butir di halaman-7 (butir 9), pada hakekatnya merupakan prasyarat Reforma Agraria, yaitu: komitmen politik, pemahaman, organisasi tani yang kuat, dan tersedianya data/informasi yang lengkap dan teliti.

(7) Dua prasyarat lainnya yang juga sudah sering saya kemukakan, belum terakomodasi dalam KKPN ini. Agaknya memang harus diakui bahwa dua prasyarat tersebut memang merupakan masalah yang peka, terutama bagi kondisi sekarang ini. Dua prasyarat tersebut adalah: (a) militer harus mendukung; (b) elite penguasa harus terpisah dari elit bisnis (lihat, Russell King, 1977).

(8) Tentu saja, secara teoritis, yang ideal adalah ketika enam prasyarat tersebut bertemu. Itulah momentum yang kondusif bagi pelaksanaan Reforma Agraria. Namun, prasyarat yang paling mendasar adalah "kemauan politik" (yang untuk itu diperlukan pemahaman). Apapun kondisinya, jika tidak ada kemauan politik, ya tidak akan berhasil (lihat, Ladejinsky, 1977). Jika ada komitmen politik, prasyarat lain dapat dibangun sambil berjalan.

(9) Di halaman-8 KKPN, dalam alinea pertama, butir-5, dinyatakan: "Tidak adanya sistem informasi berbasis tanah tentang data non-fisik seperti sejarah ..... dst". Bagi telinga saya, ini terasa janggal! Dari SMP sampai perguruan tinggi, kita telah dibekali pengetahuan sejarah tentang jaman penjajahan Inggris (Raffles: *landrente*), tentang *cultuurstelsel* jaman kolonial Belanda, tentang *Domein Verklaring* 1870, tentang Politik Etis, dan lain-lain. Semuanya itu adalah sejarah tentang kebijakan pertanahan. Literatur berserakan! Jadi, bukannya tidak tersedia.

V. CATATAN AKHIR DAN SARAN

Dari berbagai uraian tersebut di depan, ada beberapa hal yang perlu ditegaskan lagi, sekaligus sebagai saran.

(1) Sistematika draft KKPN itu perlu ditata-ulang, dengan membedakan konteks yaitu Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. "Pengelolaan" adalah program *Post-Reform*.

halaman-6 (yaitu butir 1,2,3) dan satu butir di halaman-7 (butir 9), pada hakekatnya merupakan prasyarat Reforma Agraria, yaitu: komitmen politik, pemahaman, organisasi tani yang kuat, dan tersedianya data/informasi yang lengkap dan teliti.

(7) Dua prasyarat lainnya yang juga sudah sering saya kemukakan, belum terakomodasi dalam KKPN ini. Agaknya memang harus diakui bahwa dua prasyarat tersebut memang merupakan masalah yang peka, terutama bagi kondisi sekarang ini. Dua prasyarat tersebut adalah: (a) militer harus mendukung; (b) elite penguasa harus terpisah dari elit bisnis (lihat, Russell King, 1977).

(8) Tentu saja, secara teoritis, yang ideal adalah ketika enam prasyarat tersebut bertemu. Itulah momentum yang kondusif bagi pelaksanaan Reforma Agraria. Namun, prasyarat yang paling mendasar adalah "kemauan politik" (yang untuk itu diperlukan pemahaman). Apapun kondisinya, jika tidak ada kemauan politik, ya tidak akan berhasil (lihat, Ladejinsky, 1977). Jika ada komitmen politik, prasyarat lain dapat dibangun sambil berjalan.

(9) Di halaman-8 KKPN, dalam alinea pertama, butir-5, dinyatakan: "Tidak adanya sistem informasi berbasis tanah tentang data non-fisik seperti sejarah ..... dst". Bagi telinga saya, ini terasa janggal! Dari SMP sampai perguruan tinggi, kita telah dibekali pengetahuan sejarah tentang jaman penjajahan Inggris (Raffles: *landrente*), tentang *cultuurstelsel* jaman kolonial Belanda, tentang *Domein Verklaring* 1870, tentang Politik Etis, dan lain-lain. Semuanya itu adalah sejarah tentang kebijakan pertanahan. Literatur berserakan! Jadi, bukannya tidak tersedia.

V. CATATAN AKHIR DAN SARAN

Dari berbagai uraian tersebut di depan, ada beberapa hal yang perlu ditegaskan lagi, sekaligus sebagai saran.

(1) Sistematika draft KKPN itu perlu ditata-ulang, dengan membedakan konteks yaitu Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. "Pengelolaan" adalah program *Post-Reform.*

(2) Pengelompokkan-ulang itu bisa juga dilakukan dengan membedakan antara masalah pokok dan masalah turunan (derivat). Misalnya :

(a) Dalam konteks RA, selain apa yang telah disebutkan dalam bab-IV butir-5 di depan, masalah pokoknya adalah :

"Ketimpangan struktur sebaran pemilikan dan penguasaan tanah yang mencerminkan (sekaligus melahirkan rasa) ketidakadilan"

Hal ini pada gilirannya ,melahirkan berbagai masalah turunannya.

(b) Dalam konteks PSDA, masalah pokoknya adalah :

"Rusaknya *eco-system*, atau lingkungan alam Indonesia, sebagai akibat kebijakan yang semata-mata menekankan pada kepentingan ekonomi, untuk memperoleh keuntungan sebanyak mungkin dan secepat mungkin"

Hal ini pada gilirannya melahirkan berbagai masalah turunannya.

(3) Rincian dari berbagai isyu/masalah itu dikelompokkan kembali, mana yang masuk dalam konteks Reforma Agraria, mana yang masuk dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam, dan mana yang secara umum berlaku bagi keduanya. Masalah perpajakan, misalnya, boleh saja direncanakan sekarang, tapi itu dalam konteks "pengelolaannya" nanti, setelah pelaksanaan RA selesai.

(4) Dengan demikian, tabel/matriks (yang dilampirkan dalam TOR) itu barangkali juga perlu ditata kembali, dan sebaiknya masalah "hukum" diletakkan sebagai urutan terakhir. Sebab, isi hukum itu pada hakekatnya merupakan produk atau konsekuensi dari suatu kebijakan atau kemauan politik.

(5) Jika kita belajar dari sejarah keagrariaan, maka jelas bahwa hampir semua kebijakan yang berskala besar selalu didahului oleh suatu "penelitian", misalnya:

(a) Kebijakan Raffles mengenai pajak tanah (*landrente*), didahului oleh suatu studi yang dilakukan oleh Komisi yang dipimpin oleh Collin MacKenzie.

(b) Kebijakan pemerintah kolonial Belanda yang memberi kesempatan kepada modal swasta untuk masuk ke bidang pertanian yang kemudian melahirkan perkebunan-perkebunan besar (melalui UU Agraria 1870), didahului oleh penelitian besar-besaran pada tahun 1867/1868.

Diberbagai negara lain pun demikian.

(6) Karena itu, jika kita memang sudah "berniat" melaksanakan Reforma Agraria, seharusnya salah satu persiapannya adalah "penelitian khusus" masalah agraria secara nasional dan komprehensif. BPS bersama tenaga-tenaga terlatih dari berbagai instansi terkait dapat dikerahkan khusus untuk itu, dengan dana yang disediakan khusus untuk itu.

(7) *Last but not least*, kita (khususnya pemerintah) harus segera menegaskan "visi"nya mengenai agraria. Hal ini memang sudah tertuang dalam KKPN (draft, halaman-11), yaitu, ".....tidak menjadikan tanah sebagai barang dagangan .....". Tetapi ini harus ditegaskan sebagai prinsip yang "memayungi" semuanya.

Demikianlah apa yang dapat saya sampaikan sebagai sumbang saran dalam rangka menyempurnakan draft KKPN sekarang ini. Mudah-mudahan ada manfaatnya.

DAFTAR ACUAN

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

DORNER, Peter (1972): *Land Reform and Economic Development*. Middlesex, England. Penguine Books.

HARRISON, Fred (1983): *The Power in the Land*. London: Shepheard Walwyn.

HOULT, T.F. (1969): *Dictionary of Modern Sociology*. Totowa, New Jersey. Little Adams & Co.

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

LADEJINSKY, W. (1977): *"Land Reform in Indonesia", dalam L.J. Walinsky (ed): Agrarian Reform as Unfinished Business (1977). Oxford University Press (hlm. 297-299).* (Juga, tulisan Ladenjinsky dalam buku yang sama, *"Landreform in India").*

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

SOBHAN, Rehman (1993): *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development, London and New Jersey. Zed Books.*

THEODORSON, G.A. and A.G. Theodorson (1969): *A Modern Dictionary of Sociology. New York, San Fransisco, London. Barnes & Nable Books.*

TJONDRONEGORO, Sediono MP. Dan G. Wiradi; "Menelusuri Pengertian Istilah "Agraria", dalam Jurnal Analisis Sosial, Vol.9, no.1, April, 2004. (hlm. 1-8). Bandung. AKATIGA.

TUMA, Ellias (1965): *Twenty-Six Centuries of Land Reform. (*Disertasi*). Berkeley. University of California Press.*

WIRADI, Gunawan (2005): Reforma Agraria: Untuk Pemula. Jakarta. Sekretariat Bina Desa.

Lampiran-1

DISTRIBUSI PENGUASAAN TANAH PERTANIAN
DI INDONESIA, 1963

Golongan Luas tanah (ha)	Rumah tangga pertanian yang menguasai tanah	Tanah yang dikuasai (%)
0,10 – 0,25	18,80%	3,01%
0,25 – 0,50	24,77%	8,34%
0,50 – 1,00	26,52%	17,30%
1,00 – 2,00	18,17%	22,83%
2,00 – 5,00	9,19%	24,75%
>5,00	2,55%	23,76%
Total	12.236.470	12.883.868

Sumber: BPS. Sensus Pertanian 1963. Final Report

DISTRIBUSI PENGUASAAN TANAH PERTANIAN DI INDONESIA, 1973-1993

Golongan luas tanah (ha)	Rumah tangga pertanian yang menguasai tanah			Tanah yang dikuasai		
	1973	1983	1993	1973	1983	1993
<0,10	3,41%	7,30%	8,09%	0,22%	0,38%	0,48%
0,10 – 0,19	12,48%	10,37%	12,278%	1,86%	1,48%	2,02%
0,20 – 0,49	29,76%	26,84%	28,24%	9,79%	8,63%	10,32%
0,50 – 0,99	24,73%	23,43%	22,19%	17,10%	15,77%	16,95%
1,00 – 1,99	18,07%	18,62%	16,80%	23,98%	24,27%	24,81%
2,00 – 5,00	9,42%	11,18%	11,04%	26,55%	30,80%	33,57%
>5,00	2,14%	2,27%	1,37%	20,51%	18,67%	11,84%
Total (ha)	14.373.542	17.076.016	19.713.744	14.168.192	16.841.249	17.145.036

Diolah dari hasil Sensus Pertanian 1973 (Seri ST No.2A, Tabel 2.0), 1983 (Seri B. Hasil Sensus Sampel, Tabel 4). 1993 (Seri B.1. Sensus Sampel Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan, Tabel 05).

RATIO GINI PENGUASAAN TANAH DI INDONESIA, 1963-1993

	1963	1973	1983	1993
Ratio Gini	0,55175	0,5200	0,54535	0,5938

Dihitung dan diolah berdasarkan tabel di atas.

DISTRIBUSI PETANI GUREM* DI DINEONSIA, 1963-1993

1963	1973	1983	1993
43,57%	45,64%	44,51%	48,61%

Dihitung dan diolah berdasarkan Tabel Distribusi Penguasaan Tanah di Indonesia, 1963-1993.
*) Petani yang hanya menguasai tanah <0,5 hektar.
Dalam tabel ini belum termasuk petani tak bertanah.

Lampiran-2

TABEL-1: DISTRIBUSI RUMAHTANGGA MENURUT STATUS PENGUASAAN TANAH DI INDONESIA, 1963-1993

STATUS	1963 (%)	1973 (%)	1983 (%)	1993 (%)
1. Pemilik-Penggarap Murni (*Pure Owner-Operators*)	64,1	74,8	69,3	71,7
2. Pemilik-Penggarap-Cum-Penyakap (*Owner-Operators-Cum-Tenants*)	29,1	22,1	25,3	24,6
3. Penyakap Murni (*Pure Tenants or Landless Tenants*)	6,8	3,2	5,4	3,8
Total(%)	100	100	100	100
Jumlah RT	12.236.470	14.373.542	17.076.016	19.713.744

SumberL BPS Sensus Pertanian 1963 : Final Report, Tabel-3
1973: Serie ST No.2A, Tabel07
1983: Serie B, Hasil Sensus Sampel, Tabel-15
1993: Serie B-1, Sensus Sampel, Tabel-17

TABEL-2: PROPOSAL LUAS TANAH PERTANIAN SAWAH TERHADAP KESELURUHAN TANAH YANG DIGUNAKAN, 1963-1993

	1963 (%)	1973 (%)	1983 (%)	1993 (%)
JAWA	44,8	47,8	37,5	6,1
LUAR JAWA	21,4	25,5	7,4	9,1
	31,6	34,2	11,4	15,2

Dioleh dari: Final Report SP-1963 Tabel 8-A dan 9-2A; SP-1973 (Seri ST No.2A Jilid I Tabel-9; SP-1983 (Evaluasi Penggunaan Tanah Seri D, Tabel-1-2 Statistik Indonesia 1994.

TABEL-3: TINGKAT KETIMPANGAN STRUKTUR PENGUASAAN TANAH DI EMPAT PROPINSI, 1973

PROPNSI	INDEK GINI
1. Jawa Barat	0,51
2. Kalimantan Timur	0,53
3. Sumatera Selatan	0,51
4. Sulawesi Selatan	0,44

Sumber: Dihitung dari SP-1973, Seri ST No.2A Tabel 2.0, Halaman 2, 8, 12, 22, dan 25.