GWR/16/7/2002

PEMBARUAN AGRARIA ANAK KANDUNG KONFLIK AGRARIA KONFLIK AGRARIA ANAK KANDUNG "PEMBARUAN" AGRARIA[1]

Oleh:
Gunawan Wiradi

PENGANTAR

Sebelum kita masuk ke dalam pokok-pokok pikiran yang menjadi inti makalah ini, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan lebih dulu.

Pertama. Judul makalah ini menggunakan istilah pembaruan dengan dua macam ejaan (yang satu tanpa tanda kutip, yang lain pakai tanda kutip). Kata pembaruan digunakan di sini semata-mata agar sesuai dengan istilah yang dipakai dalam TAP MPR-RI, No.IX/2001, tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam (disingkat saja PA-PSDA). Namun yang akan dikemukakan dalam uraian selanjutnya adalah pembaruan agraria dalam arti Reforma Agraria. Sedangkan yang dimaksud dengan "pembaruan" (dengan tanda kutip) tidak lain adalah kebijakan agraria. Kebijakan itu bisa bermacam-macam. Salah satunya adalah berupa program Reforma Agraria. Tetapi dapat juga berupa langkah-langkah lain yang pada hakekatnya justru bersifat anti-Reforma Agraria.

Kedua. Tema umum, atau topik utama yang diminta (atau diberikan) oleh Panitia kepada saya (dan rekan-rekan pembicara lainnya dalam sesi yang sama), adalah "Pengelolaan sumberdaya agraria yang mampu mengatasi potensi konflik dan menjamin terlaksanakannya penegakan hukum". Menurut pendapat saya, rumusan ini agak rancu! (Penjelasannya akan tercakup dalam uraian di belakang).

[1] Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional Pembaruan Agraria, diselenggarakan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Badan Pertanahan Nasional (BPN), di Yogyakarta tanggal 16 Juli 2002.

Ketiga. Program pembaruan agraria dalam arti Reforma Agraria, adalah suatu agenda besar. Karena itu, diperlukan suatu persiapan yang cermat, serius dan hati-hati. Untuk dapat melakukan persiapan seperti itu, diperlukan pemahaman yang benar serta persamaan persepsi mengenai makna dan tujuan pembaruan itu sendiri. Tanpa itu, yang terjadi adalah kesimpang-siuran yang justru akan merupakan peluang bagi adanya manipulasi atau pembelokan yang sengaja dilakukan oleh mereka yang "dari sono"nya memang secara a'priori sudah anti-pembaruan.

Keempat. Sudah sering dinyatakan oleh berbagai pakar bahwa salah satu prasyarat bagi suatu Reforma Agraria yang berpeluang untuk berhasil, adalah adanya niat politik (*political will*) dari penguasa (Russell King, 1977; Ladejinsky, 1970, dll). Keluarnya TAP-MPR RI No.IX/2001 tentang PA-PSDA memberikan indikasi lahirnya "bibit niat" itu. Tetapi sejauh ini, pemerintah belum secara tegas menyatakan sikapnya terhadap TAP tersebut. Artinya, adanya "niat politik" itu belum teruji, apakah benar-benar ada komitmen yang serius, ataukah akhirnya hanya berhenti di atas kertas. Sebab, isi TAP tersebut itu sendiri sebenarnya juga masih menunjukkan sifat "ambigu".

Sebagai catatan akhir, perlu dikemukakan bahwa isi makalah ini sebagian besar bukan barang baru, melainkan sekedar rakitan saja dari berbagai makalah yang pernah disajikan dalam berbagai kesempatan terutama semenjak keluarnya TAP MPR No.IX/2001 tersebut di atas.

Dengan pengantar ringkas ini, dan terutama mengingat uraian pendek butir ketiga tersebut di atas, maka paparan berikut ini dimulai dengan sedikit penjelasan mengenai pengertian istilah "agraria".

I. MAKNA ISTILAH "AGRARIA"[2)] DAN IMPLIKASINYA

Sekarang ini, masih banyak orang yang mengassosiasikan istilah "agraria" dengan "pertanian" saja, bahkan lebih sempit lagi, hanya sebatas "tanah pertanian". Ini merupakan salah tafsir (*fallacy*). Celakanya, salah tafsir ini

[2] Bagian ini diambil dari naskah tulisan (draft) oleh Sediono MP. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi: "Menelusuri Pengertian Istilah Agraria" (Belum diterbitkan). Selain rujukan yang dicantumkan langsung dalam teks ini, bahan-bahannya juga diambil dari Encyclopedia Americana, 1980, Vol.1, hlm.340; dan Encyclopaedie van Nederlandsch Indie, 1903: hlm.4478.

lalu menjadi "salah kaprah" terutama sejak Orde Baru. Jika kita lacak secara historis sejak jaman Romawi Kuno (karena dari sanalah asal-muasalnya), maka kita memperoleh pemahaman yang lebih baik.

Secara etymologis, istilah "agraria" berasal dari sebuah kata dalam 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 huruf g dobel), 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-pengertian tersebut nampak 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! Memang, 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", "sumberdaya alam", "tata-ruang", dan lain sebagainya tentu saja belum dikenal, karena kegiatan utama manusia adalah berburu di hutan, menggembala ternak, ataupun bertani, untuk menghasilkan pangan.

Agar tidak berhenti pada penjelasan etymologis, ada baiknya kita tinjau sepintas secara historis mengenai gagasan tentang "pembaruan" dan penggunaan 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). Tetapi kemudian, 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,

sewaktu 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, termasuk masalah bagi-hasil, masalah pajak, masalah hubungan antara penguasa tanah dengan budak, dan lain sebagainya. Demikian di Yunani.

Pada jaman 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, tapi "Republik Romawi" berdiri 510 tahun Sebelum Masehi. Rentang waktu sampai dengan jatuhnya Republik pada tahun 27 Sebelum Masehi, merupakan bagian pertama dari jaman "Romawi Kuno" (yang berlanjut ke bagian kedua: jaman 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. Tapi lama-lama, para "bangsawan" keturunan para pendiri negara memperoleh hak turun-temurun atas sebagian wilayah yang memang telah mereka manfaatkan. (Mereka ini disebut *patricia*). Ketika melalui penaklukan-penaklukan kemudian Republik Romawi berkembang, maka wilayah negara bertambah luas, tapi di lain pihak, timbul kelas sosial baru (yang disebut *plebian*), yaitu warga negara baru yang bukan keturunan warga aseli. Mereka ini juga membutuhkan sumber penghidupan, khususnya tanah. Maka lahirlah untuk pertama kali undang-undang agraria (*Leges Agrariae*), 486 Sebelum Masehi, atas prakarsa seorang anggota "Konsul", bernama Spurius Cassius. Tetapi, Undang-Undang ini ternyata macet, karena ditentang keras oleh sebagian besar "bangsawan". Kurang lebih 120 tahun kemudian, lahirlah undang-undang baru yang lebih dikenal sebagai

Undang-Undang Licinius, sesuai dengan nama pencetusnya, yaitu Licinius Stolo. Setelah RUU-nya mengalami perdebatan ± 5 tahun, akhirnya 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*), tetapi dengan dibatasi bahwa setiap orang memperoleh bagian tidak lebih dari "500 iugera" (1 iugerum = $^1/_4$ hektar). Dari batasan ini saja sudah jelas bahwa hamparan seluas ± 125 ha itu tentulah bukan berupa satuan usahatani 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, dll) merupakan kesempatan bagi bukan saja para patrician dan orang kaya, tapi juga tentara dan veteran untuk menguasai tanah-tanah, melebihi batas "500 iugera". Terjadilah proses akumulasi penguasaan wilayah.

Setelah ± 200 tahun UU-Licinius tersebut seolah-olah masuk "peti-es", maka seorang anggota Parlemen, Tiberius Gracchus, berhasil meng-golkan UU-agraria baru (*Lex Agraria*), tapi intinya mengaktualisasikan kembali ketentuan-ketentuan Licinius, yaitu batas maksimum "500 iugera" diteguhkan kembali, tapi dengan tambahan bahwa setiap anak laki-laki dalam keluarga diperkenankan menguasai "250 iugera", asalkan dalam satu keluarga tidak menguasai lebih dari "1000 iugera". (Lihat juga Russell King, 1977, op.cit). Undang-Undang inipun macet, bahkan Tiberius lalu dibunuh. Sepuluh tahun kemudian, adiknya, Gaius Gracchus, mencoba meneruskan langkah kakaknya. Diapun mengalami nasib yang sama: dibunuh!.

Demikianlah, uraian historis secara ringkas tersebut di atas sekedar untuk 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 RI dan para perumus UUPA-1960 sudah mempunyai "fore sight" yang jauh (karena beliau-beliau itu pada umumnya

belajar sejarah dan perjalanan sejarah), sehingga yang hendak diatur oleh UUPA itu bukan sebatas "tanah", tapi "agraria".

(3) Ayat-1 s/d ayat-5 dari Pasal-1 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-pemahaman tersebut di atas, maka istilah-istilah "sumberdaya alam", "lingkungan", "tata ruang" (dan entah apa lagi), semuanya itu pada hakekatnya hanyalah istilah-istilah baru untuk unsur-unsur lama yang sudah tercantum dalam UUPA.

(5) Implikasi dari semuanya adalah bahwa semua undang-undang sektoral itu seharusnya tunduk kepada (atau di bawah payungnya) UUPA.

(6) Istilah "sumberdaya" 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 manusiapun disebut sebagai "sumberdaya", yang karena itu juga harus dieksploitir sebagai "faktor" produksi. Inilah latar belakang terjadinya gejala yang berlangsung secara historis *l'exploitation de l'homme par l'homme*". 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) Karena 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 TAP-MPR, dan seharusnya hanya satu TAP yaitu TAP tentang "Agraria" (Lepas dari masalah apakah UUPA-1960 akan dipertahankan sebagaimana adanya, ataukah akan disempurnakan).

Demikian mengenai makna istilah "agraria" dan implikasinya. Lantas apa yang dimaksud dengan Reforma Agraria?

II. REFORMA AGRARIA

Konsep tentang Reforma Agraria (RA) sebenarnya sudah terlalu sering saya tulis dalam berbagai publikasi, sehingga tidak perlu lagi penjelasan panjang lebar. (Lihat G. Wiradi, 2000). Namun dalam proses kelahiran TAP MPR RI No.IX/2001 tentang PA-PSDA tersebut di atas, timbul semacam perdebatan yang mempertanyakan apa perbedaan antara "Reforma Agraria" (RA) dan "Pengelolaan Sumberdaya Alam (PSDA)". Pertanyaan ini secara ringkas dapat dijawab sebagai berikut.

(1) Dilihat dari obyeknya, atau sasaran materi yang digarapnya, substansinya, adalah sama (Bumi, air, dst.dst.). 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 $\pm$ 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).

(2) Jika demikian halnya, lantas apa yang bisa dibedakan? Perbedaannya terletak pada kata "Reforma" dibanding kata "Pengelolaan".

   (a) Pengelolaan, mengandung esensi: ketertiban, kesinambungan, dan keberlanjutan.

   (b) Reforma (bhs.Spanyol), atau Reform (bhs.Inggris), mengandung esensi: "ketidak-tertiban untuk sementara", karena prosesnya memang "menata" ulang, membongkar yang lama, menyusun yang baru. Karena itu: (1) Bentuknya adalah sebuah "operasi" (menurut istilah Christodoulou, 1990); (2) Sifatnya "Ad Hoc" (menurut istilah Peter Dorner, 1972); (3) Prosesnya "rapid" (istilah Tuma, 1965). Karena itu, program RA mempunyai batas waktu, punya umur.

(3) Perbedaan yang lebih fundamental adalah tujuannya. RA bertujuan untuk mengubah susunan masyarakat untuk kepentingan rakyat banyak, sehingga tercipta susunan yang lebih adil. Jika PSDA bertujuan untuk menjaga kondisi lingkungan, jelas itu bagus. Tapi jika bias ekonomi itu ujung-ujungnya adalah mengejar pertumbuhan ekonomi, maka dalam prosesnya dapat bertentangan dengan tujuan RA. (Pengalaman selama Orde Baru).

(4) Sayangnya, dalam merumuskan isi TAP No.IX/2001 itu, MPR kurang berhasil untuk mengintegrasikan secara konsepsional kedua pandangan tersebut. Sebenarnya, pengintegrasian itu terletak pada landasan berpikir tentang "Tata-Kelola", yaitu, "kelola" tanpa "tata-baru" sama saja dengan mempertahankan 'status-quo'. Sebaliknya, "tata-baru" tanpa "kelola" tidak akan berkelanjutan. Jadi, "penataan-ulang" yang diikuti dengan suatu bentuk "pengelolaan yang menjaga agar jiwa penataan-ulang itu sendiri dapat berlanjut", dalam satu paket (yang saya sebut paket "tata-kelola"), itulah yang dimaksud dengan Reforma Agraria dalam artinya yang *genuine,* seperti yang pernah dilakukan di Bulgaria tersebut di atas.

(5) Dari semuanya itu, sejak awal saya pribadi berpendapat bahwa semua Undang-Undang sektoral itu seharusnya ber"payung" kepada hanya satu, yaitu, Undang-Undang Agraria. Namun kenyataannya, isi TAP MPR No.IX/ 2001 itu, sekalipun dikemas dalam satu TAP, ternyata tetap memisahkan kedua konsep tersebut di atas, bahkan judulnya sajapun mencerminkan hal itu (yaitu PA dan PSDA). Memang, MPR merupakan arena pertarungan gagasan, yang tentu saja dilatar belakangi oleh berbagai pertarungan kepentingan (politik, ekonomi, dll). Keluarnya TAP seperti itu merupakan hasil maksimal yang dapat dicapai dalam proses kelahirannya. Itulah sebabnya di depan disebutkan bahwa isi TAP itu masih bersifat "ambigu".

III. KONFLIK AGRARIA[3]

(1) Hubungan antara konflik agraria dan upaya untuk menanganinya melalui suatu pembaruan ("reform") adalah sesuatu yang sangat rumit atau kompleks. Karena, hal itu menyangkut berbagai faktor. (Lihat, Christodoulou, 1990: 74-87; 112-115).

(2) Atas dasar kajiannya terhadap pengalaman sejarah di berbagai negara, Christodoulou menemukan suatu kecenderungan bahwa pada umumnya, terutama di negara-negara berkembang, reforma agraria itu baru dipandang perlu setelah terjadi konflik. "*Agrarian reform is the offspring of agrarian conflict*". Reforma agraria adalah anak kandung konflik agraria (Christodoulou, 1990: 112). Namun perlu dicatat bahwa sebaliknya pun bisa terjadi: Konflik agraria adalah anak kandung dari suatu kebijakan agraria. Ya, bahkan kebijakan yang berupa program reforma agraria pun, dalam pelaksanaannya, sedikit atau banyak, akan disertai dengan terjadinya berbagai konflik.

(3) Atas dasar itu maka selain pemahaman mengenai seluk beluk pembaruan agraria, diperlukan juga pemahaman mengenai masalah konflik agraria. Secara umum dan teoretik, pengertian konflik itu ada bermacam-macam. Namun tentu saja yang dimaksud dengan konflik agraria di sini adalah berbagai sengketa agraria yang mempunyai dampak sosial yang luas. Pemahaman mengenai konflik sosial itu mencakup masalah-masalah: (a) definisi konflik; (b) sikap atau tanggapan orang menghadapi konflik; (c) "filosofi" konflik, (d) proses konflik; (e) dampak konflik; dan ….. yang paling penting, (f) sumber atau akar konflik. Semuanya ini sebenarnya juga sudah sering saya sajikan dalam berbagai kesempatan, sehingga terus terang, saya agak merasa jenuh untuk selalu mengulang-ulang. Karena itu, barangkali cukup di sini disinggung sepintas saja aspek terakhir, yaitu masalah akar konflik karena hal inilah yang secara ideal ingin dihilangkan melalui upaya reforma agraria.

[3] Lihat juga, makalah G. Wiradi dalam "Sarasehan" yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka "Bulan Bhakti Agraria", tanggal 24 Oktober 2001, di Jakarta.

(4) Semua macam konflik itu timbul sebagai akibat adanya ketidak serasian dan/atau kesenjangan. Demikian pula “konflik agraria”, terutama yang menyangkut sumber-sumber agraria yang paling mendasar, yaitu tanah dan air, berakar pada adanya kesenjangan. Manifestasi konflik itu seringkali nampak bersumber dari berbagai macam sebab, antara lain: (a) pertentangan kepentingan; (b) perbenturan nilai (budaya); (c) perbedaan tafsiran mengenai informasi (data); dan lain-lain.

(5) Upaya menangani konflik melalui pembaruan agraria bukanlah hal yang sederhana, melainkan sangat rumit. Karena itu, persiapannya perlu cermat, hati-hati, dan serius. Sebab, semua kebijakan agraria akan mempunyai implikasi terhadap berbagai kelompok sosial yang berbeda-beda. Paling tidak, terdapat empat kategori sosial yang relevan yaitu: (a) strata atau “kelas” sosial; (b) etnisitas; (c) “gender”; dan (d) kelompok umur.

(6) Pembaruan agraria yang bertujuan menghilangkan atau mengurangi kesenjangan, biasanya mengemukakan isyu tentang jangkauan (*access*) terhadap sumber-sumber agraria, dan mengagendakan suatu program “redistribusi”. Dalam hubungan ini, mengingat butir (5) tersebut di atas, maka perlu dipertimbangkan pertanyaan: (a) jangkauan bagi siapa?; (b) kepastian hukum bagi siapa?; dan (c) distribusi dari siapa kepada siapa? (Lihat juga, Jean Daudelin, 2002).

(7) Dari pengalaman sejarah kita tahu bahwa semua program pembaruan agraria yang dilaksanakan di berbagai negara itu ditujukan kepada kepentingan rakyat lapisan bawah. Karena itu, semua pertanyaan di butir (6) tersebut di atas harus dikembalikan kepada tujuan ini.

IV. TAP MPR-RI No.IX/2001 DAN TINDAK LANJUTNYA

(1) TAP MPR No.IX/2001 tentang PA dan PSD pada hakekatnya berisi dua macam “perintah” atau mandat yaitu:

(a) Kepada DPR di”perintah”kan untuk “mengatur lebih lanjut” pelaksanaan PA-PSDA (Pasal-6). Arti operasionalnya adalah agar

DPR (bersama Presiden) menyusun sebuah Undang-Undang sebagai landasan hukum bagi pelaksanaan PA-PSDA, atas dasar prinsip-prinsip yang digariskan dalam TAP.

(b) Kepada Presiden di"perintah"kan agar "segera" melaksanakan isi TAP (Pasal-7).

(2) Jadi, tugas untuk menindak lanjuti itu sebenarnya pertama-tama merupakan kuajiban dua pihak tersebut (DPR dan Presiden). Tugas kita hanyalah memberi masukan. Apapun kualifikasi orang terhadap MPR dan DPR, secara formal mereka adalah wakil rakyat. Karena itu keputusan-keputusan mereka harus mencerminkan aspirasi rakyat. Tugas kita adalah menjaga hal ini. Artinya, jika kita memang konsisten untuk menegakkan demokrasi, "kemauan politik" pemerintah itu seharusnya merupakan kemauan politik rakyat, yang tersalur lewat DPR dan MPR.

(3) Barangkali, jalan untuk menuju pelaksanaan pembaruan agraria dalam artinya yang "genuine" memang masih panjang. Karena, bagaimanapun juga, masih diperlukan perumusan landasan hukumnya, yaitu berupa Undang-Undang yang masih harus dibuat oleh DPR.

(4) Terus terang, jika membahas isi TAP secara keseluruhan, saya pribadi agak *sceptical*. Itulah sebabnya di depan saya menyebutkannya sebagai bersifat "ambigu" (kalau tidak boleh dikatakan sebagai rancu). Mengapa? Sebenarnya ada beberapa hal, tapi rasanya akan menjadi kontra-produktif jika harus membahas semuanya. Sebab, bagaimanapun juga, TAP tersebut sudah lahir. Nasi sudah menjadi bubur ! Masalahnya tinggal: *how to make the best of it*.

(5) Landasan hukum memang mutlak diperlukan. Namun, itu saja tidak cukup. Salah satu ciri "kesenjangan" di berbagai negara berkembang adalah kesenjangan antara *law on the books* dengan *law in action*. (Zimmermann, 2002). Biasanya, Undang-Undang itu hanya berhenti di atas kertas. Mengapa bisa terjadi demikian? Karena: dua kemungkinan.

(a) Isi Undang-Undang tidak mencerminkan aspirasi rakyat. Karena itu walaupun diusahakan penegakan hukum secara “tangan besi” pun, Undang-Undang itu tidak jalan.

(b) Isi Undang-Undang mungkin sudah mewadahi aspirasi rakyat, tetapi karena berbagai kepentingan lain, pemerintah tidak mempunyai “kemauan politik” untuk melaksanakannya.

(6) Jadi, hukum itu sifatnya “mengikuti”. Yang utama adalah “kemauan politik”, “niat politik”, “komitmen politik”, untuk melaksanakan amanat rakyat. Jika ini terpenuhi, hukum itu tegak dengan sendirinya. Jika tidak, ya tidak jalan. Itulah sebabnya di dalam pengantar saya nyatakan bahwa rumusan “Pembaruan agraria yang ……. Menjamin terlaksanakannya penegakan hukum”, adalah rumusan yang rancu !.

(7) Jika MPR sebagai wakil rakyat sudah melahirkan TAP tentang pembaruan agraria, tapi pemerintah (bahkan mungkin juga DPR) masih menampakkan sikap ragu-ragu, maka “kemauan politik” itu perlu didorong, di”dongkrak” dari bawah. Inilah yang disebut dengan istilah “*Reform by-Leverage*”. Otonomi Daerah memberi peluang untuk ini.

PENUTUP

Demikianlah gambaran yang dapat saya paparkan pada kesempatan ini. Memang sifatnya masih umum dan sama sekali tidak menyinggung masalah-masalah teknis dan konkrit. Walaupun demikian, mudah-mudahan isi makalah ini tetap ada gunanya.

DAFTAR ACUAN/BAHAN

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

DAUDELIN, Jean (2002): “Land and Violence in Post-Conflict Situations”. Makalah dalam Regional Workshop on land Issues in Asia, Phnom Penh, Cambodia, June, 2002.

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

ENCYCLOPEDIA AMERICANA (1980): Vol.1. p.340; Vol.13, p.137.

ENCYCLOPAEDIE VAN NEDERLANDSCH INDIE, 1903:4478

GUNAWAN WIRADI (1995): "Demokrasi Ekonomi-Sebuah Renungan Ulang", dalam buku suntingan Hetifah S. dan J. Thamrin: Menyingkap Retorika dan Realita. Penerbit Yayasan AkaTiga. Bandung.

GUNAWAN WIRADI (2000): Reforma Agraria. Perjalanan Yang Belum Berakhir. Penyunting: Noer Fauzi.
Pengantar: Prof. Dr. Sajogyo
Penerbit: Insist Press (Bekerjasama dengan KPA dan Pustaka Pelajar). Yogyakarta.

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

POWELSON, John (1988): The Story of Land. The History of Land Tenure and Agrarian Reform. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, USA.

PRENT, K.; J. ADISUBRATA; dan W.J.S. PURWADARMINTA (1969): Kamus Latin-Indonesia. Penerbit Kanisius. Yogyakarta.

PORSTERMAN, R.; M.N. TEMPLE; and T.M.HANSTAD (eds) (1990): Agrarian Reform and Grassroots Development. Lynne Riener Publishers. Boulder & London.

TJONDRONEGORO, S. MP. dan G. WIRADI (2001): "Menelusuri Pengertian Istilah Agraria" (Draft. Belum diterbitkan).

TUMA, Elias (1965): Twenty-six Centuries of Land Reform. University of California Press. Berkeley.

WORLD BOOK DICTIONARY (1982).

ZIMMERMANN, Willi (2002): “Ensuring Land Access in Post Conflict Situations”. Makalah dalam Regional Workshop on Land Issues in Asia. Phnom Penh, Cambodia, June, 2002.