GWR/7/8/2003

MENGAPA DIPERLUKAN REFORMA AGRARIA[1]

Oleh:

Gunawan Wiradi

PENGANTAR

Ini pengantar dari "Pengantar". Sebab, tulisan pendek ini secara keseluruhan memang hanya sekedar pengantar diskusi, sesuai dengan Kerangka Acuan acara sekarang ini.

Masalah Reforma Agraria (yang intinya adalah *landreform*) sudah terlalu sering saya kemukakan, baik melalui tulisan-tulisan yang sudah diterbitkan, maupun melalui makalah-makalah yang disampaikan dalam berbagai kesempatan. Hampir dua tahun yang lalu, di LP3ES (PSDAL) ini juga, saya menyampaikan masalah agraria. Dengan demikian, barangkali akan membosankan jika harus mengulang-ulang hal yang sama walaupun itu penting.

Karena itu, tulisan ini hanya mengandung dua bagian saja, yaitu, pertama menguraikan secara amat ringkas konsep Reforma Agraria (RA) dan menjelaskan alasan mengapa RA diperlukan. Kedua, mencoba menjawab pertanyaan pertama yang dikemukakan di dalam Kerangka Acuan.

Dengan demikian, mudah-mudahan tulisan ini dapat merangsang diskusi dalam rangka menjawab empat pertanyan kunci seperti yang dikemukakan dalam Kerangka Acuan.

[1]Tulisan ringkas, sebagai "Pengantar", dalam acara "Diskusi Tentang Landreform, Kredit Mikro, dan Bank Dunia", diselenggarakan oleh LP3ES, di Jakarta, tanggal 7 Agustus 2003.

I. MENGAPA REFORMA AGRARIA

A. PENGERTIAN

(1) Dalam sejarahnya yang amat panjang, yaitu lebih dari 2500 tahun, gagasan tentang "pembaruan agraria" tentu saja mengalami perkembangan, baik dalam konseptualisasinya, maupun model dan programnya. Namun intinya tetap sama, yaitu "penataan-ulang struktur pemilikan dan penggunaan sumberdaya agraria demi kesejahteraan masyarakat, khususnya rakyat kecil, petani dan buruh tani" (Cf. Russel King, 1977). Inilah yang biasa disebut *land reform*.

(2) Sampai akhir abad-19, kebijakan "land reform" pada dasarnya lebih merupakan kebijakan sosial-politik daripada kebijakan ekonomi, karena yang dipentingkan adalah keadilan dan pemerataan. Namun kemudian, aspek ekonomi menjadi pertimbangan penting agar hasil "land reform" itu *sustainable*. Demikianlah, pada tahun 1880, Bulgaria melakukan "land reform" yang disertai dengan program-program penunjang di bidang ekonomi (King, 1977; ibid). Inilah yang kemudian disebut dengan istilah "Agrarian Reform".

(3) Sesudah Perang Dunia II selesai, gagasan tentang Agrarian Reform ini juga menjadi program berbagai negara, bahkan juga dipromosikan oleh PBB. Namun istilah "Agrarian Reform" itu kemudian diperdebatkan, apakah jika maknanya demikian itu tidak berarti sama dengan "Agricultural Development"? Penggunaan istilah "land reform" dan "agrarian reform" lalu menjadi rancu, dan orang lalu lebih banyak menggunakan istilah "Agricultural Development" yang memang turut dipromosikan oleh mereka yang pada dasarnya anti-reform, sehingga lama-lama, tanpa disadari, gagasan "land reform" ditinggalkan. Akibatnya, selama 20 tahun terakhir ini, di berbagai negara berkembang

timbul gejolak-gejolak sosial karena terjadinya ketidak-adilan agraria.

(4) Untuk menghindari kerancuan istilah, maka dalam wacana tingkat dunia, sebagian ilmuwan lalu menggunakan istilah dalam bahasa Spanyol, “Reforma Agraria”. Makna “agraria” bukanlah hanya sebatas “tanah”, apalagi hanya sebatas “tanah pertanian”. (Penjelasan lebih panjang lihat makalah GWR di PSDAL-LP3ES, 2001).

B. MENGAPA PERLU REFORMA AGRARIA

(1) Mengapa diperlukan Reforma Agraria? Ada dua tujuan utama, yaitu: (a) mengusahakan terjadinya transformasi sosial, dan (b) menangani konflik sosial, serta mengurangi peluang konflik di masa depan.

(2) Dalam proses RA, memang akan terjadi juga konflik, dan ini merupakan *social cost* yang harus dibayar. Tetapi, menurut seorang pakar, biaya sosial ini akan jauh lebih rendah, dibandingkan dengan biaya sosial jika tak dilakukan RA. (Lih. Eric Eckholm, 1979).

II. KONDISI KEAGRARIAAN KITA DEWASA INI DAN 2 – 3 TAHUN MENDATANG

(1) Untuk dapat mengantisipasi apa yang akan terjadi di masa datang, diperlukan data yang memadai dan analisis yang cermat. Ini bukan hal yang mudah! Apalagi jika dilihat bahwa ketimpangan-ketimpangan yang ada sekarang ini sedang diperumit oleh proses “tarik-ulur” masalah otonomi daerah (otoda), oleh kekuatan-kekuatan neo-liberal melalui slogan “globalisasi”, dan oleh proses Pemilu-2004 serta proses ikutannya nanti.

(2) Satu gejala yang sudah sangat dikenal oleh kita semua adalah bahwa Orde Baru telah mewariskan ribuan kasus konflik agraria. Berbagai kasus tersebut tidak diselesaikan secara komprehensif dan integral, sehingga ketika kemudian Orde Baru "lengser", maka kasus-kasus konflik itu meledak melalui "panggung" lain (konflik antar etnik, antar agama, antar kelompok, dll.), walaupun "inti cerita"nya sebenarnya sama, yaitu "agraria".

(3) Jika didasarkan atas data statistik makro, dan dibandingkan antara hasil sensus tahun 1963, 1973, 1983, dan 1993, ternyata tingkat ketimpangan itu semakin tinggi, terutama dalam hal distribusi penguasaan tanah pertanian rakyat (Diukur dengan Index Gini, berturut-turut keempat sensus itu angkanya adalah 0.55; 0.52; 0.57; dan 0.59). Dari 1963 ke 1973, ketimpangan itu nampak menurun, disebabkan oleh pelaksanaan landreform di masa sebelum Orde Baru.

(4) Lebih dari 60% dari total produksi pangan nasional Indonesia (khususnya beras), dihasilkan di pulau Jawa, suatu pulau yang luasnya hanya 7% dari luasan seluruh Indonesia. Tetapi, selama Orde Baru, sampai dengan 1995 saja, tercatat sekitar 22 ribu hektar per tahun tanah pertanian di Jawa beralih fungsi. Padahal, secara agronomis, pulau Jawa-lah yang tanahnya paling subur bagi produksi pangan. Barangkali, itulah salah satu sebab mengapa kita akhirnya terpaksa mengimpor beras.

(5) Barangkali, bagaimanapun juga, dalam pembangunan itu,alih fungsi lahan pertanian memang tak bisa dielakkan. Namun masalahnya adalah alih fungsi itu perlu diatur secara proporsional dan terencana dengan mempertimbangkan keadilan dalam hal akses rakyat tani terhadap tanah garapan. Masalah yang lebih krusial lagi adalah kenyataan bahwa alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian itu ternyata sebagian besar justru menjadi obyek spekulasi. Artinya, tanah-tanah rakyat yang sudah "dibebaskan" (digusur) itu ternyata

tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya. Sampai dengan tahun 1998, tanah-tanah tersebut yang sudah dialokasikan untuk perumahan, industri, jasa/pariwisata, dan perkebunan, sebagian besar (berturut-turut, 85%; 88%; 86%; 74%) diterlantarkan (Lih. majalah Informasi no.224 Th.XVIII, 1998). Alasan "terlantar" itu bisa saja bermacam-macam. Tapi di balik itu, motifnya adalah spekulasi tanah.

(6) Semua krisis ekonomi yang pernah dialami dunia, sumber pokoknya adalah satu, yaitu merajalelanya praktek spekulasi tanah (Lih. Fred Harrison, 1983). Mekanismenya dua macam. Tanah didiamkan saja, tunggu harga naik, lalu dijual. Atau, tanah ditaruh sebagai agunan untuk mendapat kredit dari bank, tapi kredit itu tidak dipakai untuk memanfaatkan atau membangun tanah tersebut sesuai peruntukannya, melainkan dipakai untuk usaha lain. Akibatnya banyak tanah "terlantarkan". Secara agregat nasional implikasinya adalah (a) pengangguran meningkat; dan (b) produktivitas menurun. Inilah, menurut Harrison, yang menjadi sumber krisis.

(7) Kondisi keagrariaan dalam beberapa tahun mendatang, saya kira belum akan banyak berubah, karena seperti telah disinggung di depan, dalam berbagai hal sikap politik pemerintah maupun pihak legislatif, masih belum menentu. Disamping itu, perkembangan kondisi agraria ke depan itu juga tergantung dari hasil "tarik-ulur" mengenai wewenang antara Pusat dan Daerah dalam rangka Otoda.

(8) Jika misalnya Pemilu 2004 menghasilkan suatu pemerintahan yang mempunyai komitmen kuat untuk melakukan Reforma Agraria (RA) dan di lain pihak "globalisasi" dianggap sebagai *given,* maka Otoda akan merupakan "pisau bermata dua". Di satu sisi Otoda bisa merupakan peluang bagi *reform-by-leverage*; tapi di sisi lain, jika Pemda-Pemda mempunyai persepsi mengenai globalisasi, mengenai RA, dan mengenai Otoda itu sendiri, secara keliru, maka yang akan terjadi adalah kekacauan.

Demikianlah secara amat singkat catatan-catatan yang dapat saya sampaikan sebagai “pengantar”. Mudah-mudahan isinya dapat merangsang diskusi dalam rangka menjawab pertanyaan-pertanyaan yang dinyatakan dalam Kerangka Acuan.

Daftar Acuan

Eckholm, Eric (1979): The Dispossessed of The Earth: Land Reform and Sustainable Development. Worldwatch Paper-30. Worldwatch Institute.

Gunawan Wiradi (2001): “Memperkuat Posisi Masyarakat Dalam Pendaya-gunaan Sumberdaya Alam”. Makalah dalam acara Seminar, diselenggarakan oleh PSDAL-LP3ES, di Jakarta, Oktoer 2001.

Harrison, Fred (1983): The Power in The Land. London. Shepherd-Walwyn (Publishers) Ltd.

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