GWR/1/5/2003

KONSEP UMUM REFORMA AGRARIA[1)]

I. PENGANTAR

Oleh Panitia “Temu Tani” se-Jawa”, saya diminta untuk berbicara mengenai Konsep Umum Reforma Agraria. Hal ini sebenarnya sudah berkali-kali saya uraikan dalam berbagai kesempatan, bahkan sudah dirangkum oleh Sdr. Noer Fauzi dalam buku yang berjudul “Reforma Agraria. Perjalanan Yang Belum Berakhir”, dan diterbitkan oleh Insist Press bekerja-sama dengan KPA dan Pustaka Pelajar (Yogyakarta, 2000).

Karena itu, tulisan ini hanyalah butir-butir ringkas yang sebagian besar merupakan ulangan saja dari apa yang telah diuraikan dalam buku tersebut. Bagi mereka yang telah pernah membacanya, mudah-mudahan tulisan ini tidak membosankan, dan bagi mereka yang belum pernah membacanya, mudah-mudahan tulisan pendek ini ada gunanya.

Tetapi selain itu, dalam tulisan ini memang ada beberapa hal yang belum diulas dalam buku tersebut, yang barangkali ada baiknya untuk disinggung walaupun secara ringkas, yaitu bahwa sebelum kita membicara-kan konsep Reforma Agraria, perlu kita pahami dulu makna istilah “agraria”.

II. PENGERTIAN ISTILAH AGRARIA

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 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.

[1] Catatan ringkas ceramah, disampaikan dalam acara “Temu-Tani Se-Jawa”, di YTKI, Jakarta, 1 Mei 2003

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 Seblum 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).

III. KONSEP UMUM REFORMA AGRARIA

(1) Sebelum Perang Dunia ke-II bahkan sampai dekade 1960-an, pembaruan agraria dikenal dengan istilah “Landreform”.

(2) “Landreform” yang pertama kali di dunia, yang secara resmi tercatat dalam sejarah adalah terjadi di Yunani Kuno 594 tahun sebelum Masehi. Jadi umurnya sudah lebih dari 2500 tahun.

(3) Hakekat maknanya adalah:

> “Penataan kembali (atau pembaruan) struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/ wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruhtani tak bertanah”

Prinsipnya: Tanah untuk penggarap!

(4) Dalam perjalanan sejarah yang panjang itu, konsep tersebut memang sedikit-sedikit berkembang dan berubah sesuai dengan perubahan jaman dan kondisinya. Misalnya dengan tumbuhnya banyak kota dan berkembangnya perkotaan, maka kota-kota pun perlu ditata.

(5) Di lain pihak, pengalaman “landreform” yang hanya berupa “redistribusi” tanah ternyata kurang berhasil karena, misalnya, buruhtani yang kemudian memperoleh tanah, banyak yang tak mampu mengusahakan sendiri tanah tersebut karena kekurangan modal, kurang keterampilan, dan sebagainya, sehingga akhirnya tanahnya dijual.

(6) Berdasar pengalaman sejarah yang panjang itu, dan di berbagai negara, maka sekarang disadari bahwa “landreform” itu perlu disertai

dengan program-program penunjangnya yaitu, antara lain, perkreditan, penyediaan sarana produksi, pendidikan, dan lain-lain. “Landreform” *plus* berbagai penunjang itulah yang sekarang disebut (dengan bahasa Spanyol) Reforma Agraria. Inti tujuannya tetap sama, yaitu menolong rakyat kecil, mewujudkan keadilan, dan meniadakan atau setidaknya mengurangi ketidak merataan.

(7) Di Indonesia, sekarang ini sudah ada TAP-MPR No.IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam (disingkat TAP PA-PSDA). Namun sejauh ini, masih tetap terjadi perdebatan di banyak kalangan, yang mempertanyakan, apa perbedaan antara “Reforma Agraria” (RA) dan “Pengelolaan Sumberdaya Alam (PSDA). Pertanyaan ini dapat dijawab sebagai berikut.

(8) 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 ± 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).

(9) 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:

- Bentuknya adalah sebuah "operasi" (menurut istilah Christodoulou, 1990);
- Sifatnya "Ad Hoc" (menurut istilah Peter Dorner, 1972)'
- Prosesnya "rapid" (istilah Tuma, 1965).

Karena itu, program RA mempunyai batas waktu, punya umur.

(10) Jika demikian, dalam rangka mendorong keluarnya TAP MPR, bagaimana mengintegrasikan kedua pandangan tersebut di atas, menjadi satu TAP? Pengintegrasiannya terletak pada landasan "Tata-Kelola". "Kelola" tanpa "tata-baru", sama saja dengan mempertahankan 'status-quo'. Sebaliknya, "tata-baru" tanpa "kelola", tidak akan berkelanjutan. Jadi, "Tata-Kelola" dalam satu paket itulah sebenarnya yang dimaksud dengan Reforma Agraria (dalam artinya yang "genuine"), seperti yang pernah dilakukan di Bulgaria, seperti telah disinggung di atas.

(11) Dari semuanya itu, secara tegas saya pribadi berpendapat bahwa semua Undang-Undang sektoral itu, "payung"nya hanya satu yaitu: Undang-Undang Agraria!

IV. TANTANGAN YANG DIHADAPI

(1) Sekalipun sudah ada landasan hukum yang berupa TAP-PA-PSDA/ 2001, namun sampai sekarang belum jelas tindak lanjutnya. Bahkan, mengingat bahwa salah satu agenda sidang tahunan MPR 2003 ini adalah meninjau-ulang semua TAP MPR (termasuk TAP-TAP MPRS sebelum Orde Baru), maka ada kemungkinan TAP-MPR No.IX/2001 itu dicabut.

(2) Tantangan yang dihadapi oleh gerakan tani dan gerakan Reforma Agraria sesungguhnyalah sangat berat, ibarat “tembok besar”. Mengapa? Karena, terutama sejak Orde Baru, para elite nasional

kita (sadar atau tidak) sudah terlanjur terseret ke dalam arus pemikiran neo-liberal. Dengan masuk ke dalam komitmen-komitmen politik/ekonomi internasional seperti GATT/WTO/AFTA/APEC/AOA, dan sejenisnya, kita terjebak ke dalam arus itu, yaitu "agama" pasar bebas.

(3) Ideologi neo-liberalisme yang mendewakan pasar bebas mengambil prinsip: (a) perdagangan bebas; (b) tenaga kerja bebas; (c) investasi bebas; (d) modal bebas; dan (e) persaingan bebas. Semua ini pada hakekatnya menggerogoti kedaulatan negara. Kata kunci yang paling menyakitkan hati adalah bahwa:

> "Ketimpangan (ketidak merataan) adalah Rahmat Tuhan!" (pidato Margaret Thatcher)

(4) Implikasi dari serbuan cara pikir neo-liberal itu adalah bahwa tanah harus dijadikan komoditi. Karena serba bebas, maka dagang tanah pun harus bebas. Itulah sebabnya para penganut neo-liberalisme mati-matian berusaha mengubah UUD-1945, agar dapat meniadakan peran negara. Padahal Reforma Agraria memang memerlukan dua kekuatan yang saling menunjang, yaitu kemauan rakyat, dan kekuasaan negara yang melindungi rakyat.

(5) Jadi, menghadapi tantangan seperti itu, modal awal yang harus dibangun adalah konsolidasi kekuatan rakyat, agar tak terlarut ke dalam arus tersebut.

V. PENUTUP

Demikianlah yang dapat saya sampaikan pada kesempatan ini. Karena ditulis secara butiran ringkas tentu saja banyak hal yang mungkin kurang jelas. Tetapi hal itu akan bisa diatasi dalam kesempatan diskusi dan tanya-jawab.

DAFTAR ACUAN/BAHAN

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

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).