

Volume 01/Tahun I/2004

ISSN : 1829-7986

Jurnal

Pembaruan Desa dan Agraria



REFORMA AGRARIA;
Tantangan dan Agenda Kerja
Pemerintahan Baru 2004-2009

Kerjasama:



Program Studi Sosiologi Pedesaan IPB
Pusat Kajian Agraria IPB
LAPERA Indonesia





Kerja sama :
 Program Studi Sosiologi Pedesaan
 IPB Pusat Kajian Agraria IPB
 LAPERA Indonesia

Susunan Redaksi:

Dewan Penasehat

Prof. Sajogyo
 Prof. Dr. Sediono MP
 Tjondronegoro
 Ir. Gunawan Wiradi M.Soc.Sc

Dewan Redaksi

Dr. Endriatmo Soetarto
 Dr. Felix MT. Sitorus
 Drs. Satyawan Sunito
 Usep Setiawan S. Sos
 Mangku Purnomo S.P

Redaktur Pelaksana

Himawan S Pambudi
 Heru Purwandari SP

Lay out

Stefanus Triono

Alamat Redaksi:

Jl. Minggiran No.61 A Yogyakarta
 telp. +62-274 - 375416 / Kampus
 IPB Bogor Jl. Padjajaran - Telp.
 +62-251 - 323171 - email:
 Lapera61@hotmail.com atau
 pka_ipb@indo.net.id

Daftar Isi

Editorial	_____
Menagih Janji Penguasa	2-8
Utama	_____
Menegaskan Kembali Keharusan Reforma Agraria sebagai Basis Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (Agenda untuk Pemerintahan 2004-2009)	
Endriatmo Soetarto & Moh. Shohibuddin	9-38
Penyempurnaan UUPA 1960 dan Pelembagaan Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia	
Hilma Safitri dan Usep Setiawan	39-58
Riset	_____
Tanah, Etnisitas, dan Kekuasaan: Dinamika Agraria pada Komunitas Tepian Hutan di Sulawesi Tengah	
MT Felix Sitorus	59-76
Ladang	_____
Mengadili Tanah Rakyat	
Gunawan	77-90
Soal Hidup atau Mati	
Soekarno	91-103
Kasus	_____
Potret Kekerasan dalam Operasi Wanalaga Lodaya	
Ibang Lukmanurdin	105-122
Resensi	_____
"Petani" Tiang Bangsa yang Semakin Rapuh	
Mangku Purnomo	122-128



MENEGASKAN KEMBALI KEHARUSAN REFORMA AGRARIA SEBAGAI BASIS PEMBANGUNAN PERTANIAN DAN PEDESAAN

Agenda untuk Pemerintahan 2004-2009

Endriatmo Soetarto &
Moh. Shohibuddin*

Exploratively, this paper explore the basic conception of agrarian reform and two dominating orientation in its implementation, namely, the production and structural transformation orientations. Considering to the various countries experiences, this paper affirm the justification for the comprehensive agrarian reform, and all at once, it also combining the technical factors to enhance the production and the correction of institutional framework agrarian socio-structure.

Based on the explorativ description, furthermore, this paper covering the agrarian condition in Indonesia currently that is marked by the deviation on the agrarian structure mastery, the increasing of conflicts and disputes with the sustainable increasing of depth and extension level, and the more increasing of agrarian political domination that bias to the shareholder interest. At the same time, such agrarian condition had also paralysed the political bases as well as the productive people power.

1. Reforma Agraria: Beberapa Konsepsi Dasar

Tanah, air, udara dan segenap kekayaan alam yang dipangkunya merupakan sumber - sumber agraria yang menjadi penopang kehidupan dan kesejahteraan umat manusia dalam arti seluas-luasnya. Sepanjang sejarah peradaban manusia, masalah penguasaan objek-objek agraria ini selalu menjadi masalah yang sangat mendasar karena ia tidak hanya berfungsi sebagai habitat tempat manusia tinggal, namun juga sebagai faktor produksi dan pilar bangunan sosial yang utama.

Baik tanah, air, dan udara merupakan sumber-sumber agraria yang sangat vital dan melandasi semua aspek kehidupan manusia. Ketiganya ini terkait erat dengan ruang fisik tertentu, atau 'teritori', yang tidak bisa dimusnahkan ataupun dipindah-pindahkan. Di dalam ruang ini terkandung berbagai jenis sumberdaya alam (seperti mineral, flora dan fauna, oksigen, dsb.) yang bukan merupakan hasil dari tenaga kerja manusia. Oleh karena itu, penguasaan atas ruang fisik ini akan berimplikasi pada akumulasi kekuasaan yang lebih luas, baik pada ranah fisik maupun sosial. Dengan kata lain, sumber-sumber agraria ini bukan saja membentuk aset, tetapi juga merupakan basis bagi teraihnya kuasa-kuasa ekonomi, sosial dan politik.

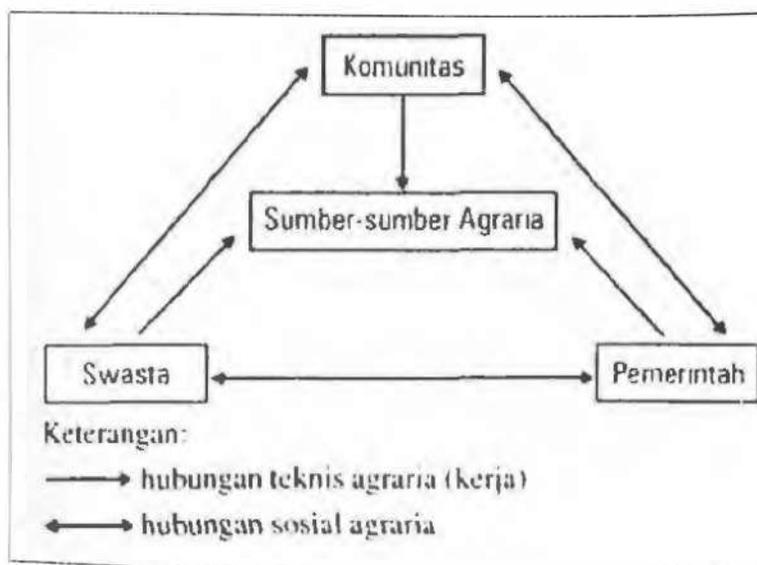
* Endriatmo Soetarto adalah Direktur Pusat Kajian Agraria LP-IPB dan staf pengajar pada Fakultas Pertanian IPB. Moh. Shohibuddin adalah alumni S2 Program Studi Sosiologi Pedesaan IPB dan menulis tesis tentang artikulasi politik kultural untuk klaim atas sumberdaya pada masyarakat lokal di pinggiran Taman Nasional Lore Lindu, Sulawesi Tengah.

Masalah agraria dan penguasaannya merupakan masalah yang kompleks dan tidak sederhana karena ia menyangkut corak dan konstelasi hubungan - hubungan agraria yang melekat padanya. Hubungan agraria yang dimaksud bukan saja berupa hubungan manusia dengan objek-objek agraria, khususnya tanah (yang di negara-negara agraris umumnya dipandang sebagai bersifat 'religio-magis'). Melainkan juga, dan justru terutama, adalah menyangkut hubungan manusia dengan manusia. Hubungan agraria pertama, yaitu hubungan manusia dengan berbagai jenis objek agraria, tidak mempunyai makna apa-apa kecuali jika hal itu merupakan 'hubungan aktivitas', atau 'kerja', yaitu melalui penguasaan, pengusahaan dan pemanfaatannya. Dalam hubungan aktivitas inilah akan berlangsung hubungan-hubungan lain antara manusia dengan manusia pada tataran proses produksi. Sebagai contoh, dalam hal penggarapan dan pemanfaatan tanah pertanian, hubungan itu akan mencakup misalnya, hubungan antara pemilik dengan penggarap, antara penyakap dengan buruh tani, antara sesama buruh tani, dan sebagainya (Wiradi 2000).

Sejajar dengan ini Sitorus (2002) mengemukakan klasifikasi mengenai dua jenis hubungan di dalam aktivitas manusia mengerjakan dan memanfaatkan sumber-sumber agraria, yaitu: (1) hubungan teknis pengelolaan sumber-sumber agraria

melalui aktivitas produktif manusia, dan (2) hubungan berbagai subjek agraria (masyarakat, negara, sektor swasta) yang terlibat baik secara langsung atau tidak dalam proses produksi dan pengelolaan sumber-sumber agraria tadi. Hubungan pertama disebut hubungan teknis agraria sedang yang kedua disebut hubungan sosial agraria. Berdasarkan uraian di atas maka lingkup masalah agraria, pendeknya, adalah kompleks aktivitas dari subjek-subjek agraria yang saling berhubungan secara sosial dalam kaitan hubungan teknis masing-masing subjeknya dengan sumber-sumber agraria. Kompleksitas inilah yang membentuk sebuah struktur agraria yang dapat digambarkan sebagai hubungan segitiga antar subjek agraria (masyarakat, negara, sektor swasta) yang berpusat pada objek agraria (tanah, air, udara dan kekayaan alam yang dikandungnya). Sitorus (2002) menjelaskan hubungan segitiga ini dalam bentuk bagan sebagai berikut.

Secara konseptual, struktur agraria yang digambarkan dalam bagan di atas mengandung baik potensi konflik maupun



Gambar 1. Struktur Agraria

kerjasama. Kerjasama akan terjadi apabila para subjek agraria bersedia dan mampu merumuskan suatu kesepakatan perihal kepentingan dan klaim yang berbeda-beda menyangkut akses terhadap objek agraria. Kemungkinan sebaliknya, **konflik agraria** yang akan terjadi apabila terdapat benturan kepentingan intra dan antar subjek agraria ataupun tumpang tindih klaim akses terhadap objek agraria. Bagaimanapun, fakta empiris membuktikan bahwa hubungan-hubungan agraria intra dan antar ketiga subjek tadi cenderung diwarnai oleh gejala konflik agraria, baik yang bersifat laten maupun yang bersifat manifes.

Pada dasarnya, gejala konflik dalam hubungan-hubungan agraria ini berakar pada **pertentangan klaim** menyangkut tiga hal berikut (Dietz 1998):

- a. Siapa yang berhak menguasai sumber-sumber agraria dan kekayaan alam yang menyertainya;
- b. Siapa yang berhak memanfaatkan sumber-sumber agraria dan kekayaan alam itu;

c. Siapa yang berhak mengambil keputusan atas penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria dan kekayaan alam tersebut.

Dirumuskan secara berbeda, gejala konflik agraria sebenarnya mencerminkan pertentangan klaim mengenai: "Siapa yang dapat memiliki, menggunakan, dan mengelola, serta siapa yang mengontrol akses atas sumber-sumber agraria dan kekayaan alam, dan siapa yang memperoleh manfaat darinya".

Selain menyangkut pertentangan klaim, konflik agraria juga bersumber dari kenyataan **ketimpangan atau incompatibilities**. Menurut Wiradi (2000), di Indonesia setidaknya terdapat tiga macam ketimpangan menyangkut sumber-sumber agraria yang memenuhi hajat hidup orang banyak ini, yaitu:

- a. Ketimpangan dalam hal struktur 'pemilikan' dan 'penguasaan' tanah;
- b. Ketimpangan dalam hal 'peruntukan' tanah; dan
- c. *Incompatibility* dalam hal persepsi dan konsepsi mengenai agraria.

Tabel 1
Distribusi Luas Usaha Tani di Indonesia 1973-1993

Luas Usaha Tani (hektar)	1973			1983			1993		
	% Usaha Tani	% Area	Rata-rata luas (hektar)	% Usaha Tani	% Area	Rata-rata luas (hektar)	% Usaha Tani	% Area	Rata-rata luas (hektar)
< 0,50	45,6	11,9	0,26	40,8	10,2	0,26	48,5	15,6	0,17
0,50-1,99	42,8	41,0	0,95	44,9	40,3	0,94	39,6	49,2	0,90
2,00-4,99	9,4	26,6	2,78	11,9	30,9	2,72	10,6	37,3	3,23
5,00 +	2,1	20,5	9,45	2,4	18,6	8,11	1,3	12,9	11,90
Jumlah usaha tani	-	-	-	-	15,9 juta	-	-	17,9 juta	-
Jumlah area	-	-	-	-	16,7 juta	-	-	15,4 juta	-
Rata-rata luas usaha tani	-	-	-	-	1,05 hektar	-	-	0,74 hektar	-

Sumber: Andik Hardiyanto (1998)

Persoalan ketimpangan pertama sudah sering disoroti selama ini. Dengan mencermati hasil Sensus Pertanian tahun 1973, 1983 dan 1993, tampak jelas bahwa fenomena ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah menunjukkan kecenderungan peningkatan yang makin tajam. Hal ini dapat dicermati dari angka-angka pada tabel.

Ketimpangan kedua, yakni masalah peruntukan lahan, cukup sulit untuk diperoleh gambaran datanya. Selain karena belum adanya aturan yang memadai, proses pembangunan nasional yang sangat bias sektoral dan memarjinalkan sektor pertanian juga menyebabkan perubahan fungsi lahan berkembang dengan cepat, terutama konversi lahan-lahan pertanian ke non-pertanian.¹

Untuk kasus lahan sawah misalnya, pada tahun 1997 luasnya mencapai kurang lebih 8,5 juta hektar, sedangkan tahun 2000 luasnya menurun menjadi 7,8 juta hektar. Dengan demikian, dalam waktu tiga tahun telah terjadi penyusutan 0,7 juta hektar atau rata-rata 230 ribu hektar per tahun akibat konversi lahan pertanian ke non-pertanian ini (Tempo Interaktif, 23 Desember 2003). Penyusutan luas lahan sawah ini terutama terjadi di Pulau Jawa. Pada tahun 1987 luas lahan sawah di Pulau Jawa masih sekitar 3,448 juta hektar. Namun, tahun 1992 menurun menjadi 3,425 juta hektar atau mengalami pengurangan 250 ribu hektar (0,67%). Lalu, tahun 1997 menciut lagi menjadi

3,33 juta hektar atau penurunan 95 ribu hektar (2,77%) dari posisi 1992 (Kompas, 23 Agustus 2002).

Adapun ketimpangan yang ketiga menyangkut perbedaan persepsi dan konsepsi, yaitu antara mereka yang menggunakan konsep-konsep hukum positif (formal/legal dari Barat) dan mereka yang termasuk masyarakat adat yang mengenal berbagai macam hak yang berbeda atas tanah yang berasal dari tradisi dan budaya mereka. Ketimpangan terjadi ketika tata cara penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria yang bersumber dari hukum positif seringkali menafikan apa yang telah lama dipraktikkan dan dikenal oleh masyarakat setempat.

Sejauh mana skala kedalaman dan keluasan konflik-konflik agraria yang muncul sesungguhnya adalah cerminan dari seberapa akut problem struktural dalam hubungan-hubungan agraria yang terjadi. Mengingat konflik ini berakar pada problem struktural penguasaan dan pemanfaatan tanah yang timpang dan atau tumpang tindih, maka solusinya adalah dengan melakukan perombakan atas kondisi agraria yang bermasalah ini agar tercapai suatu keseimbangan yang lebih baik antar subjek agraria yang ada dalam masyarakat. Perombakan dan pengaturan kembali struktur agraria yang bermasalah inilah yang disebut *reforma agraria*.

Pada intinya, reforma agraria ini adalah upaya perubahan struktural yang mendasar atas hubungan-hubungan intra dan antar subjek-subjek agraria dalam kaitan akses (penguasaan dan pemanfaatan) terhadap objek-objek agraria. Secara konkret, upaya ini diarahkan untuk melakukan perubahan struktur penguasaan tanah dan perbaikan

¹ Gejala konversi lahan ini juga bisa dicermati dari tabel di atas, yaitu dengan melihat *trend* penurunan jumlah area pertanian dari 16,7 juta pada 1983 menjadi 15,4 juta pada 1993. Padahal di sisi lain, terjadi *trend* pertambahan jumlah usaha tani dari 15,9 juta pada 1983 menjadi 17,9 juta pada 1993.

jaminan kepastian penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya. Hal ini diikuti oleh perbaikan sistem produksi melalui penyediaan fasilitas teknis dan kredit pertanian, perbaikan metode bertani, hingga infrastruktur sosial yang dibutuhkan. Ini berarti pengertian reforma agraria tidak hanya terbatas pada aspek *land reform* semata, melainkan mencakup juga penataan hubungan-hubungan produksi (penyakapan, kelembagaan) dan juga pelayanan pendukung pertanian secara umum.

Dengan demikian, reforma agraria merupakan program yang dimaksudkan untuk menyelesaikan konflik antarsubjek agraria dan mengeliminasi sumber-sumber atau penyebabnya. Sehingga bisa dikatakan bahwa reforma agraria sesungguhnya adalah anak kandung atau turunan dari konflik agraria.² Hal ini karena gagasan tentang perombakan struktur pemilikan dan penguasaan tanah pada dasarnya merupakan respon terhadap situasi konflik dalam masalah pertanian.

2. Implementasi Reforma Agraria

a. Antara Orientasi Produksionis dengan Transformasi Struktural

Pada tataran implementasi, istilah *land reform* sering dipadankan dengan *agrarian reform*. Sebagai misal, Elias H. Tuma (2003) menyatakan bahwa dalam praktiknya konsep *land reform* telah diperluas cakupannya untuk menekankan peran strategis dari tanah dan pertanian dalam

² Ungkapan ini dikemukakan oleh Christodulou (dikutip dalam Wiradi 2000) yang menyatakan bahwa "*Agrarian Reform is the offspring of Agrarian Conflict*".

pembangunan. Oleh karenanya, konsep ini kemudian menjadi sinonim bagi konsep reforma agraria, yaitu merujuk pada penataan struktur agraria secara cepat yang mencakup sistem penguasaan tanah, pola budidaya dan organisasi pertanian, skala operasi usahatani, ketentuan-ketentuan penyakapan, kelembagaan kredit pedesaan, pemasaran dan pendidikan, dan juga introduksi teknologi.³

Menurut Wiradi (2000), istilah *land reform*, atau tepatnya *redistributive land reform*, mengandung pengertian sebagai penataan kembali sebaran penguasaan tanah yang mencakup dua aspek, yaitu *tenure reform* dan *tenancy reform*. Aspek pertama adalah yang dimaksudkan dengan 'redistribusi lahan', yaitu mencakup pemecahan dan penggabungan satuan-satuan usahatani dan perubahan skala pemilikan. Sedangkan *tenancy reform* berarti perbaikan dalam hal perjanjian sewa, bagi hasil, gadai dan sebagainya tanpa harus mengubah distribusi pemilikan. Konsep 'konsolidasi lahan' kemudian juga dimasukkan ke dalam pengertian

³ Menurut Tuma (2003), sama saja apakah disebut *land reform* ataupun *agrarian reform*, konsep operasional ini mencakup lima bentuk pembaruan.

Pertama, pembaruan yang diarahkan pada struktur pemilikan lahan dan ketentuan-ketentuan penguasaan.

Kedua, redistribusi kepemilikan lahan dari individu yang satu ke lainnya, dari individu-individu kepada kelompok atau komunitas yang lebih besar, atau dari suatu kelompok kepada individu-individu.

Ketiga, penataan skala usaha pertanian dengan cara memperbesar atau memperkecil skala operasinya.

Keempat, perbaikan pola budidaya pertanian dari segi teknis untuk mempengaruhi produktivitasnya secara langsung.

redistributive land reform ini yang merujuk kepada upaya menyatukan pemilikan tanah yang letaknya terpencar-pencar (fragmentasi) menjadi satu hamparan solid, biasanya melalui cara tukar menukar.

Memang pada perkembangannya, ke dalam paket *redistributive land reform* ini kemudian disertakan pula langkah-langkah komplementer seperti penyediaan kredit, pendidikan dan latihan, teknologi, penyuluhan, penyesuaian struktur pasar, dan sebagainya. Dengan paket lengkap inilah maka konsep *land reform* kemudian memperoleh konseptualisasi baru yang lebih luas dan komprehensif sehingga secara populer diberi pengertian yang sama dengan istilah *agrarian reform*.

Meskipun demikian, ada juga pandangan yang menyatakan bahwa kedua istilah ini harus tetap dibedakan pengertiannya dan tidak boleh dirancukan satu sama lain. Sebab dalam sejarah pelaksanaan reforma agraria di dunia, sejumlah negara telah menggulirkan program pembaruan agraria namun tanpa disertai dengan langkah-langkah penataan struktur penguasaan lahan – dan hal inipun dinyatakan sebagai bentuk pelaksanaan *agrarian reform*.

Pada titik inilah terdapat dua perspektif yang berbeda dalam riwayat implementasi kebijakan reforma agraria, yaitu perspektif yang berorientasi produksi dan perspektif yang menekankan transformasi struktural.⁴ Perspektif yang pertama lebih memaknai reforma agraria sebagai proses yang sama dengan pengertian pembangunan ekonomi pedesaan secara

Kelima, perbaikan pada aspek di luar wilayah pertanian, seperti kredit, pemasaran, dan pendidikan.

⁴Karumbidza (Tt.) menggunakan istilah berbeda, yaitu orientasi 'produksionis' vs 'redistribusionis'.

umum – di mana *land reform* hanya merupakan bagiannya dan bukan merupakan suatu tujuan. Oleh karenanya bagi perspektif ini, *land reform* dapat tidak usah dilakukan kalau toh tujuannya adalah pembangunan ekonomi pedesaan (Wiradi 1984).

Dalam wujud konkretnya, implementasi reforma agraria dalam perspektif ini lebih diarahkan kepada peningkatan pola budidaya pertanian yang mempengaruhi produktivitas secara langsung, yaitu melalui peningkatan teknologi, perbaikan irigasi, dan penggunaan bahan-bahan kimia. Pendekatan inilah yang kemudian dikenal dengan istilah Revolusi Hijau yang gencar digulirkan di berbagai negara semenjak tahun 1970-an.

Menurut Christodoulou (dalam Wiradi 2000), kebijakan semacam ini mencerminkan Pendekatan Jalan Pintas (*By-pass Approach*) di dalam menyikapi persoalan agraria. Asumsi dasar dari pendekatan ini adalah bahwa inti persoalan agraria tidak lain hanyalah masalah pangan. Kalau masalah pangan ini sudah bisa diselesaikan, misalnya dengan meningkatkan produksi pangan melalui modernisasi manajemen dan teknologi pertanian, maka masalah agraria berarti sudah bisa diatasi dan tidak ada kepentingan lagi untuk melakukan perombakan struktur penguasaan lahan. Seperti diketahui, rezim Orde Baru termasuk yang menerapkan pendekatan jalan pintas ini.⁵

⁵Tiga pendekatan lain yang dikemukakan Christodoulou (dalam Wiradi 2000) adalah: (1) *Pendekatan Nelson*, yakni sikap tidak mau tahu menghadapi masalah agraria. Pembicaraan masalah konflik agraria diacuhkan dan bahkan ditabukan. Istilah ini kiasan dari Admiral Nelson dari angkatan laut Inggris yang berperang

Perspektif yang lain menekankan program reforma agraria sebagai proses transformasi struktur sosio-agraria menuju kondisi yang lebih berkeadilan. Bagi perspektif terakhir ini, inti dari reforma agraria haruslah melibatkan upaya-upaya yang sekaligus "mengkombinasikan faktor-faktor teknis untuk meningkatkan produksi dengan faktor perbaikan kerangka kerja kelembagaan agar menguntungkan bagi lapisan terendah masyarakat pedesaan. Salah satu faktor kelembagaan adalah sistem atau susunan penguasaan tanah.... Peningkatan produksi dalam susunan penguasaan tanah yang sangat timpang tidak akan dapat memperbaiki kehidupan sebagian besar rakyat desa." (Wiradi 1984).

Sementara itu, melakukan modernisasi pertanian tanpa memperhatikan kondisi struktur agraria yang ada sangatlah bias karena hanya akan menguntungkan para pemilik lahan luas. Pelaksanaan Revolusi Hijau selama masa Orde Baru telah membuktikan bahwa kebijakan semacam ini justru berakibat pada terjadinya proses penajaman kesenjangan yang sudah ada di pedesaan dalam hal penguasaan lahan. Para petani gurem, yang tidak memiliki kemampuan untuk membiayai pola

pertanian modern yang padat modal, terpaksa harus bersikap 'rasional' dengan melepaskan lahannya dan menjadi buruh tani. Sebaliknya para petani kaya memperoleh banyak keuntungan dari situasi ini sehingga struktur penguasaan lahan akan kian terkonsentrasi pada segelintir orang.

Oleh karena itu, bagi perspektif yang menekankan transformasi struktural dan penyelarasan kelembagaan ini, modernisasi pertanian dalam rangka peningkatan produksi tidak dianggap sebagai bentuk reforma agraria dalam arti yang sebenarnya, sebuah 'revolusi hijau tanpa reforma agraria' (Wiradi 2000). Pengalaman telah mengajarkan bahwa adopsi teknologi baru yang tidak disertai penataan struktur penguasaan tanah yang timpang terbukti telah menciptakan proses 'guremisasi' petani di pedesaan dan pada saat yang sama proses proletarisasi di perkotaan akibat arus urbanisasi penduduk desa tak bertanah yang mengadu nasib ke kota. Gejala ini dengan tepat disebut Sajogyo (1982) sebagai *modernization without development*, yakni modernisasi teknologis namun *sonder* pembangunan kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang berkelanjutan.

menghadapi armada Napoleon dengan sikap semaunya, "yang penting telah berbuat". (2) *Pendekatan Fabian*, yaitu menunda-nunda penyelesaian masalah agraria dengan pura-pura tidak menyadarinya, atau pura-pura akan menyelesaikan padahal sebenarnya tidak. Istilah ini juga kiasan dari diktator Roma Fabius yang selalu menghindari bertempur langsung dalam perang melawan Hanibal, melainkan hanya membayang-bayangi pasukannya saja. (3) *Pendekatan Kekuatan* atau disebut juga *Solomonic Solution* (mengacu kepada Nabi Sulaiman), yaitu suatu kebijakan tegas untuk melakukan pembaruan agraria, tetapi karena keterpaksaan. Biasanya pemrakarsanya justru militer atau kekuatan revolusi.

b. Jastifikasi bagi Reforma Agraria yang Komprehensif

Mengingat hal ini semua, maka pelaksanaan reforma agraria dengan intinya pada transformasi struktur sosio-agraria melalui *redistributive land reform* menjadi suatu imperatif yang tidak dapat ditawar-tawar. Mengacu pada pengalaman lintas negara, ada dua alasan mendasar yang dapat dikemukakan untuk menjastifikasi keharusan reforma agraria yang

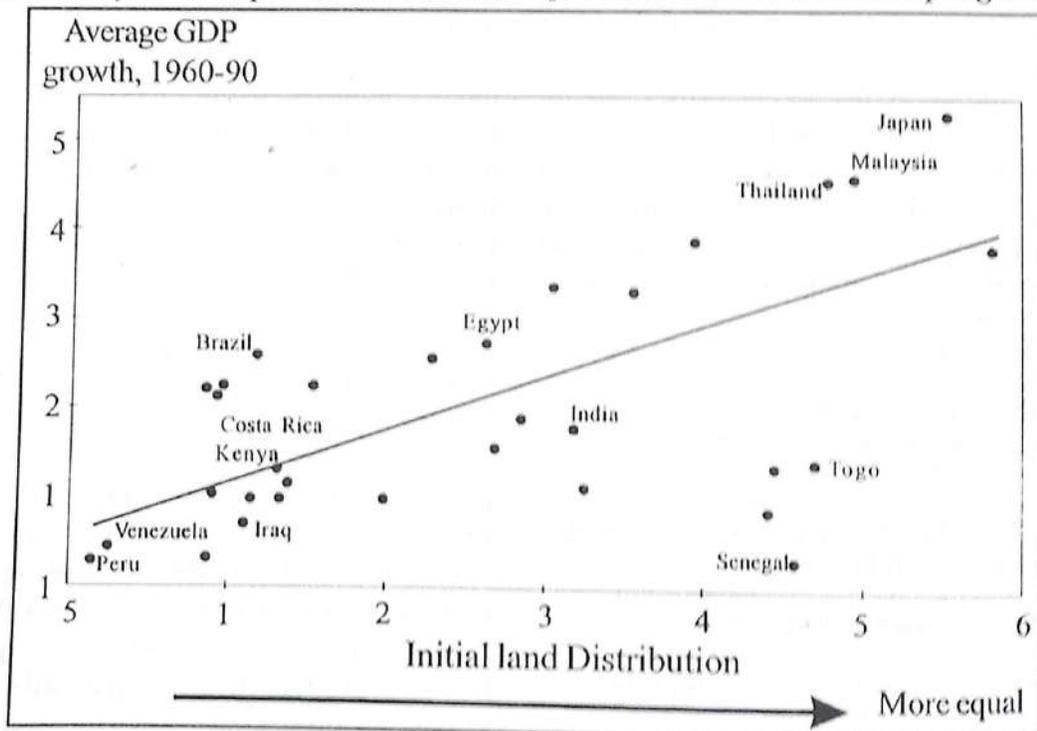
komprehensif ini. Pertama adalah alasan keadilan dan kedua adalah alasan ekonomi. Kedua alasan ini saling terkait satu sama lain.

Alasan keadilan menekankan bahwa distribusi lahan yang egaliter akan memberikan peluang yang sama untuk berkembang bagi para pemilik tanah melalui persaingan. Artinya, seleksi alamiah memang akan terjadi melalui proses persaingan, namun titik tolaknya harus berangkat dari peluang yang sama. Kesamaan peluang di sini hanya dapat dicapai melalui kondisi 'keadilan agraria', yaitu keadaan di mana ketimpangan struktur agraria dapat diatasi serta hak penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alamnya oleh petani terjamin dan dilindungi.

Deininger (tt.), dengan acuan pengalaman sejumlah negara, mengemukakan dua jenis dampak dari kesamaan

peluang dalam hal distribusi lahan yang egaliter ini. *Pertama* adalah dampak ekonomi dari jaminan akses yang adil terhadap aset. Dalam situasi di mana pasar output tidak sempurna, akses pada lahan ini dapat memberi kontribusi pada ketahanan pangan dan status gizi rumahtangga yang baik, seperti ditunjukkan oleh kasus Cina dan Russia. Di El Savador, akses pada lahan terbukti memungkinkan rumahtangga lebih tahan terhadap guncangan tiba-tiba dari luar dengan menimbulkan manfaat akumulasi modal manusia yang lebih baik. Pada saat terjadi krisis, sementara para petani tak bertanah menyuruh anak-anaknya keluar sekolah, para petani yang memiliki akses atas tanah tidak mengalami dampak yang semacam ini.

Jaminan akses terhadap tanah juga dapat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi dan pengurangan

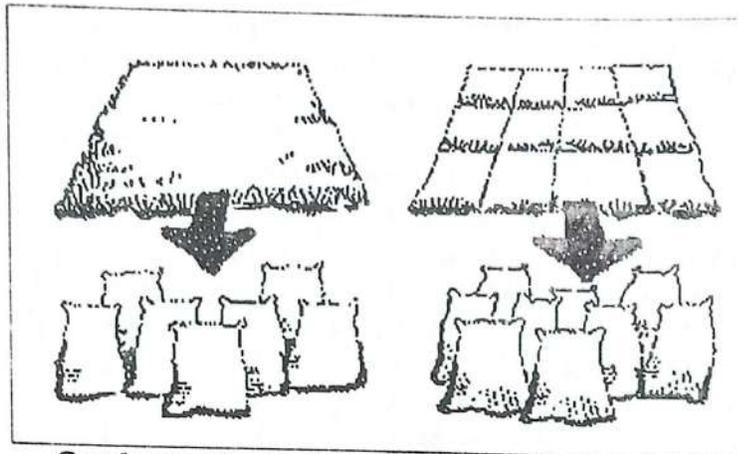


Gambar 2. Negara yang Distribusi Lahannya Lebih Setara, Pertumbuhannya Lebih Cepat dan Berkelanjutan (Sumber: Deininger et al 2000)

kemiskinan melalui investasi. Para petani yang memiliki tanah sendiri akan terdorong untuk berinvestasi, misalnya pada peningkatan kualitas tanah dan tanaman tahunan—suatu hal yang tidak terjangkau oleh petani penyakap. Sebaliknya, petani miskin yang tidak memiliki akses pada aset bisa terjerat dalam “perangkap kemiskinan”. Mereka tidak mampu keluar dari

tawanan kemiskinan ini bukan karena tidak produktif atau kurang ketrampilan, melainkan karena mereka tidak pernah memperoleh kesempatan untuk mendayagunakan kemampuan mereka. Dalam situasi ini, peningkatan dalam pemberian aset kepada petani miskin memiliki dampak nyata pada keberhasilan ekonomi lebih lanjut. Regresi lintas negara menunjukkan dengan jelas bagaimana redistribusi aset yang dilakukan dalam satu waktu dapat mengantarkan pada level pertumbuhan yang lebih tinggi secara permanen.

Kedua, jaminan akses terhadap aset secara adil juga membawa dampak pada stabilitas sosial dan politik. Bukti-bukti eksperimental menunjukkan bahwa dalam masyarakat di mana penguasaan aset sejak awalnya sangat tidak adil, kemampuan masyarakat untuk terlibat dalam tindakan kolektif yang optimal secara sosial juga terganggu. Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang demokratis rendah sehingga banyak kehilangan yang terjadi. Bahkan isu-isu mengenai akses atas tanah ini, jika tidak ditangani sejak dini, dapat meningkat menjadi konflik lebih luas yang



Gambar 3. Ilustrasi Perbandingan Produktivitas Usahatani Skala Besar versus Skala Kecil

menimbulkan berbagai kerusakan sosial-ekonomi, seperti terjadi di Zimbabwe.

Sebaliknya, distribusi yang adil dalam pemilikan aset terbukti telah memberi kontribusi yang signifikan kepada indikator-indikator pembangunan manusia, misalnya di Cina dibandingkan dengan India. Begitu juga di Filipina, para penerima manfaat program *land reform* telah berinvestasi lebih besar pada pendidikan anak-anaknya dibanding mereka yang tidak menerimanya.

Selain alasan keadilan distribusi atas aset, alasan produktivitas pertanian juga dikemukakan sebagai jastifikasi terhadap pelaksanaan reforma agraria. Banyak yang menganggap bahwa redistribusi lahan menjadi satuan-satuan yang lebih kecil tidak dapat memenuhi skala usaha yang layak secara ekonomis dan bahwa usaha pertanian yang besar lebih efektif daripada usahatani rumahtangga. Namun temuan-temuan empiris justru menyimpulkan hal yang sebaliknya. Studi yang dilakukan di Filipina (DAR 1995) atas tanaman kelapa dan tanaman tahunan lain memperlihatkan tidak adanya peningkatan hasil panen per hektar ketika ukuran usahatani ditingkatkan. Dalam

kasus gula, studi lain bahkan menunjukkan bahwa rata-rata ongkos produksi per hektar pada kenyataannya cenderung lebih tinggi pada usaha pertanian yang berskala besar. Sejumlah studi yang didasarkan pada data agregat dan lintas seksi juga menguatkan adanya relasi negatif antara produktivitas dengan ukuran usahatani untuk semua kategori terkecuali bagi kelas ukuran usahatani yang paling kecil. Selain lebih produktif, usaha pertanian skala kecil ini ternyata juga lebih sustainabel dari segi lingkungan daripada usaha pertanian skala besar (UNCED 1992).

Hal ini karena penyebaran spasial dari produksi pertanian, serta adanya kebutuhan—khususnya pada tingkat teknologi rendah—untuk menyesuaikan pada variasi-variasi mikro lingkungan

alamiah, meniscayakan bahwa upaya-upaya yang non-kontraktual sangat penting bagi hasil produksi. Studi empiris membuktikan bahwa menegakkan upaya-upaya non-kontraktual semacam itu dan mengelola secara efektif tenaga kerja upahan dalam

operasi skala besar akan terkait dengan ongkos agensi yang sangat besar dalam bentuk biaya supervisi (Jensen dan Meckling 1976). Ini berarti bahwa bukan saja tenaga kerja upahan kurang produktif daripada tenaga kerja keluarga, namun

masalah-masalah supervisi dalam manajemen usahatani skala besar juga menghadapi masalah serupa. Memang ada kasus-kasus di mana produksi pertanian sangat ditentukan oleh skala ekonomis-teknis, namun hal ini terbatas. Biasanya hal ini terdapat pada usaha perkebunan semacam pisang, teh, dan tebu di mana produksinya seringkali diorganisasikan dalam skala yang sangat terkait dengan skala optimum pabrik pemrosesannya (Deininger tt.).

Secara lebih ringkas, Wiradi menjelaskan *rationale* pelaksanaan reforma agraria ini sebagai langkah besar untuk menghapuskan struktur-struktur yang menghambat pembangunan pertanian yang produktif, efisien dan berkeadilan melalui tiga peran sebagai berikut.

Tabel 2
Rationale Reforma Agraria

Modernisasi Hubungan Produksi yang Berkeadilan	Menstimulir Efisiensi dan Produktivitas	Insentif bagi Investasi
Reforma agraria merupakan bagian dari proses modernisasi: membebaskan petani dari hubungan produksi tradisional yang menghambat persaingan yang adil dan usaha yang efisien dan rasional	Reforma agraria menstimulir pemanfaatan sumberdaya agraria secara efisien, lebih intensif dan dengan demikian lebih produktif.	Redistribusi lahan dan kepastian hak akan menstimulir petani untuk investasi.

Sumber: PSE-KP UGM, LPEM-FE UI, PSP IPB (2004)

c. Pelajaran dari Berbagai Pelaksanaan Reforma Agraria

Terlepas dari alasan pembenaran dan tujuan yang dikemukakan oleh rezim

yang melaksanakannya, perwujudan program reforma agraria ini sangatlah bervariasi di berbagai negara dalam hal bentuk, substansi, dan viabilitasnya. Hal ini sangatlah tergantung pada pola institusional negara yang bersangkutan dan juga pada kondisi sosial-budaya, struktur ekonomi, sejarah, kepemimpinan, dan nilai serta ideologi yang terdapat di negeri tersebut. Oleh karena itu, berbagai negara yang pernah melakukan reforma agraria ini menganut model yang berbeda-beda dan sangat beragam. Wiradi (2000) memetakan model-model ini ke dalam empat klasifikasi berikut.

1) Berdasarkan ideologi ekonomi, terdapat tiga model yaitu model kapitalis, model sosialis, dan model neo-populis.

- 2) Berdasarkan arah transaksinya dapat dibedakan dua model reforma agraria, yaitu *collectivist reform* dan *redistributive reform*. Yang pertama, "mengambil dari yang kecil untuk diberikan kepada yang besar", sedang yang kedua, "mengambil dari yang besar untuk diberikan kepada yang kecil."
- 3) Di antara model-model *redistributive reform* dapat dibedakan tiga model atas dasar kriteria teknis, yaitu (a) batas luas maksimum dan minimum ditetapkan; (b) batas maksimum ditetapkan tetapi batas minimum diabaikan; dan (c) dua-duanya (batas maksimum dan minimum) diabaikan.
- 4) Atas dasar besarnya peran, baik dalam hal perencanaan program maupun pelaksanaan, dapat dibedakan dua model, yaitu: (a) *reform by grace* di mana

peran pemerintah sangat dominan, dan (b) *reform by leverage* di mana rakyat yang terorganisir melalui organisasi-organisasi tani berperan sangat besar dan dijamin oleh undang-undang nasional.

Terdapat beberapa elemen pokok kebijakan

Unsur Strategi Agraria	Jenis Strategi Agraria		
	Kapitalis	Sosialis	Neo-Populis
Penguasaan tanah	Individu penggarap	Negara a.n. kelas pekerja	Keluarga petani
Tenaga kerja	Pekerja upahan (buruh bebas)	Pekerja yang diorganisir	Rumahtangga petani
Tanggung jawab atas produksi, akumulasi dan investas	Individu penggarap	Negara a.n. kelas pekerja diorganisir imelalui koperasi	Rumahtangga petani yang

Sumber: Fauzi (2003)

Perbedaan antara ketiga model ini ditentukan oleh strateginya menyangkut tiga unsur berikut, yakni: (a) penguasaan tanah; (b) tenaga kerja; dan (c) tanggung jawab dan pengambilan keputusan atas produksi, akumulasi, dan investasi.

pertanahan yang biasa dilakukan dalam rangka pelaksanaan program reforma agraria. Dengan mencermati berbagai model reforma agraria yang dianut di negara-negara Asia, A.B. Quizon dan T.L. Debuque (tt.) membandingkan elemen-elemen pokok kebijakan pertanian ini

Tabel 4
Elemen-elemen Pokok Kebijakan Pertanahan

Kebijakan Pertanahan	Negara yang Melaksanakan	Permasalahan yang Dihadapi
Pemilikan Maksimum <ul style="list-style-type: none"> • Penerapan batasan pemilikan tanah maksimum bagi pribadi/keluarga • Pengambilalihan dan redistribusi tanah yang lebih • Sistem perpajakan progresif sebagai disintensif akumulasi pemilikan tanah 	<ul style="list-style-type: none"> • Bangladesh • India • Indonesia (1962-1965) • Nepal • Thailand • Filipina 	<ul style="list-style-type: none"> • Menghindari batas maksimum • Batasan maksimum tidak ditetapkan • Celah-celah di dalam peraturan dan perundangan • Batas maksimum terlalu tinggi sehingga tidak efektif
Perbaikan dalam Hubungan Penguasaan Lahan (Tenancy Reform) <ul style="list-style-type: none"> • Penghapusan bentuk penguasaan feodal • Membatasi sistem bagi hasil • Mengusahakan pemilikan tanah bagi penggarap • Memperkuat hak penyewa tanah • Memperkuat bagi hasil dan nilai sewa tanah 	<ul style="list-style-type: none"> • Bangladesh • India • Indonesia • Filipina • Thailand • Tidak ada mekanisme penerapan yang efektif 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak diterapkan dan tidak ada enforcement • Sistem penguasaan yang ada sudah terlalu kompleks
Pengaturan Transfer Tanah, Jual Beli dan Pewarisan Tanah <ul style="list-style-type: none"> • Pembatasan dan pengaturan jual tanah, terutama bagi petani kecil, penerima tanah redistribusi, dsb • Pembatasan dan pengaturan transfer tanah 	<ul style="list-style-type: none"> • Banglades • Kamboja • India • Thailand 	<ul style="list-style-type: none"> • Terutama masalah enforcement
Redistribusi Tanah Negara dan Partikulir <ul style="list-style-type: none"> • Redistribusi tanah negara dan partikulir • Pemilikan dan penguasaan tanah bagi penggarap 	<ul style="list-style-type: none"> • India • Indonesia • Filipina • Srilangka 	<ul style="list-style-type: none"> • Penentangan pemilik tanah dan power groups • Masalah seleksi penerima redistribusi tanah • Nihilnya <i>supporting system</i> • Tidak adanya mekanisme empowerment bagi petani penerima redistribusi
Pengembangan Kawasan Pertanian Baru <ul style="list-style-type: none"> • Resettlement • Transmigrasi • Kawasan adat 	<ul style="list-style-type: none"> • Indonesia • Filipina • Srilangka 	<ul style="list-style-type: none"> • Masalah seleksi penerima • Kelemahan jasa

<p>Kebijakan dan Peraturan Tata Guna Lahan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klasifikasi tata guna lahan • <i>enforcement</i> • Kategorisasi penguasaan lahan dan pemanfaatan lahan (individual, kolektif, negara, bebas, dsb.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nepal • Indonesia 	<p>perunjang dan infrastruktur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tersingkirnya masyarakat lokal dan konflik antara pendatang dan masyarakat lokal • Kelemahan • Usaha-usaha menghindari kebijakan dan peraturan • Kompleksnya permasalahan yang dihadapi
--	--	---

Sumber: http://www.asiacaucus.net.ph/development/arrd/ar_2000_1209_01.htm

(termasuk program *land reform*), sebagaimana tercantum dalam tabel.

Tingkat dan jangkauan pelaksanaan dari berbagai negara dalam menjalankan reforma agraria ini juga berlainan satu sama lain. Hasil akhir dari upaya reforma ini dicoba dipetakan oleh Antonio Ledesma dengan mengacu pada pelaksanaan program ini di negara-negara Asia Timur

dan Tenggara yang didasarkan pada model yang berbeda-beda.

Apapun model dan bentuk akhir perwujudan reforma agraria, namun dari pengalaman berbagai negara ini paling tidak ada beberapa pelajaran yang bisa diambil, terutama mengenai faktor-faktor yang menentukan kesuksesannya. Dengan mengutip Thiesenhusen (1999),

Tabel 5
Cakupan dan Derajat Pelaksanaan Reforma Agraria

Redistribusi Tanah yang Tuntas:		
<i>Komunis</i>	<i>Non-Komunis</i>	<i>Sosialis</i>
RRC (1950-1952)	Jepang (1947-1949)	Birma?
Korea Utara (1946-1948)	Korea Selatan (1950-)	
Vietnam Utara (1954-1956)	Taiwan (1953-)	
Reforma Agraria yang Parsial, Terutama Bersifat:		
<i>Redistribusi Tanah</i>	<i>Pemindahan Tanah (Land Settlement)</i>	<i>Upaya Minimal</i>
Vietnam Selatan (1957)	Filipina (1954-1957)	Kamboja (1970-1975)
Filipina (1963-sekarang)	Malaysia	Laos
Indonesia (1962-1965)	Indonesia	
	Thailand	

Sumber: Dikutip dalam Bonnie Setiawan (2001)

ada tujuh hal yang dapat dianggap sebagai prinsip pokok yang menentukan sukses tidaknya pelaksanaan reforma agraria ini.

1. *Pertanian rumah tangga individual merupakan kelembagaan reforma agraria yang utama.*

Alasannya adalah skala ekonomi dalam pertanian tidaklah sedesif yang ada dalam industri. Pertanian skala kecil lebih mudah diawasi dibanding skala besar dari ancaman penyakit, serangan hama, dan problem-problem terkait iklim. Sementara pertanian kelompok justru menyuburkan praktik-praktik penunggang gratis (*free riding*). Pertanian kecil juga multifungsional: ia lebih produktif, lebih efisien dan menyumbang lebih banyak terhadap pertumbuhan ekonomi. Selain itu, petani kecil lebih cermat di dalam menjaga sumberdaya alam termasuk mencegah pengikisan tanah dan menjaga keanekaragaman hayati.

2. *Reforma yang sukses melibatkan peran aktif namun terbatas dari pemerintah untuk menyediakan otoritas, tanggung jawab, dan akuntabilitas.*

Pemerintah memiliki peranan kunci dalam reforma agraria, yaitu dengan menyediakan cara yang sederhana untuk memperoleh tanah dalam cara yang tepat. Pemerintah juga dibutuhkan untuk merancang atau menyarankan mekanisme untuk menolong pemecahan masalah, merekonsiliasi persoalan-persoalan kepemimpinan dan mendorong pemilikan dan pendaftaran. Selain itu juga untuk mengaitkan sektor privat dengan petani. Namun, ketika pemerintah mencoba melaksanakan ini semua secara sendirian dan dengan tangan besi, maka upaya ini cenderung berantakan.

3. *Reforma agraria yang berhasil adalah yang mendefinisikan hak-hak kepemilikan secara hati-hati, yaitu dengan memiliki properti dan mendaftarkannya.*

Ketika pertanian yang diciptakan oleh program reforma agraria memiliki batasan yang pasti dan terjamin dan ada kepercayaan bahwa aturan hukum berlaku tegas, maka petani akan melakukan investasi begitu tahu bahwa mereka memperoleh manfaat dari kerja kerasnya sendiri. Mereka mungkin mula-mula akan berinvestasi dengan menanam tanaman keras, kemudian mesin dan bangunan, dan akhirnya dengan cepat menyadari untuk mempraktikkan teknik-teknik konservasi sehingga tanah milik mereka dapat diwariskan secara utuh kepada generasi berikutnya.

4. *Dalam reforma agraria yang berhasil, para petani penerima manfaat diorganisasikan sehingga institusi-institusi pasca reforma benar-benar mencerminkan kepentingan dan keinginan mereka.*

Reforma yang bersifat *top down* ternyata kurang berhasil dibanding reforma yang berasal dari *grass root* atau yang sekurangnya didukung oleh *grass root*. Oleh karena itu pemerintah harus berusaha seresponsif dan sepragmatis mungkin terhadap tuntutan *grass root*.

5. *Reforma agraria harus dilakukan dalam lingkungan di mana penerima manfaat dan khalayak luas menganggapnya sebagai adil dan wajar, di samping tujuan yang diarahkan untuk mendorong produksi pertanian yang efisien.*

Apabila penerima manfaat menganggap bahwa proses ini dinodai dengan ketidakadilan, korupsi, dan manipulasi, maka ketidakpuasan petani ini bisa menggagalkan jalannya

reforma. Di sisi lain, pemerintah juga harus menyadari betapa vitalnya sektor pertanian bagi kesehatan ekonomi nasional.

6. *Lemahnya pengalaman manajemen terdahulu tidak selalu menjadi penghalang bagi keberhasilan pemilik yang baru.*

Hal ini karena petani sebagai pemilik baru pertanian skala kecil telah memiliki pengalaman bekerja di bidang pertanian sehingga mampu membuat keputusan-keputusan manajemen yang rasional.

7. *Ekonomi secara keseluruhan harus menyediakan sekurangnya dukungan titik tolak bagi para petani pemilik tanah yang baru.*

Banyak program *land reform* yang gagal karena ketika kelas baru petani pemilik tanah terwujud melalui pembagian tanah, pemerintah kemudian merubah ketentuan-ketentuan perdagangan domestik yang merugikan sektor pertanian. Dengan demikian, apa yang telah diberikan melalui tangan yang satu sebenarnya telah ditarik kembali melalui tangan yang berbeda. Oleh karena itu, reforma agraria yang berhasil harus mendukung para pemilik tanah baru dengan kebijakan moneter dan fiskal yang positif.

3. Urgensi Reforma Agraria untuk Revitalisasi Pedesaan dan Pertanian

a. Kondisi Agraria di Indonesia Saat Ini

Dari perspektif perubahan sosial, reforma agraria sesungguhnya merupakan jalur utama transformasi pertanian dari pola 'eksklusif' (terpisah

dari industri) ke pola 'inklusif' (menyatu dengan industri). Dengan kata lain, reforma agraria pada dasarnya merupakan prakondisi atau prasyarat bagi proses industrialisasi dan perkembangan ekonomi lebih lanjut.

Salah satu hambatan utama di Indonesia bagi berlangsungnya transformasi semacam ini adalah masih bertahannya struktur agraria yang feodalistis-kapitalistis sebagai akibat dari kebijakan agraria pada masa kolonial. Salah satu sisi yang tak terpisahkan dari adanya struktur semacam ini adalah terjadinya cara produksi yang eksploitatif pada tingkat masyarakat, yakni apa yang disebut sebagai diferensiasi sosial dan proletarisasi. Diferensiasi sosial adalah proses penggolongan di dalam masyarakat berdasarkan penguasaan terhadap alat-alat produksi dan modal, khususnya tanah. Sedangkan proletarisasi adalah proses pemisahan petani dari alat produksinya, yaitu tanah, menuju terbentuknya buruh tani. Berbagai program pertanian masa kolonial seperti tanam paksa, agroindustri melalui perkebunan-perkebunan swasta, begitu juga modernisasi pertanian, secara tak terelakkan telah menghasilkan proses penggolongan dan pemisahan di dalam masyarakat dalam skala massif.

Proses diferensiasi sosial dan proletarisasi dengan demikian telah berkembang sejak masa kolonial. Sumber-sumber kepustakaan dan arsip pada masa abad ke-18 dan awal 19 memberikan banyak contoh mengenai adanya tiga kelas penguasaan tanah di Jawa, yaitu: kelompok besar petani tuna kisma; kelompok mayoritas petani *sikep*, yakni mereka yang memiliki hak atas tanah dengan kewajiban membayar upeti yang besar jumlahnya; dan kelas pamong desa

yang selain memiliki lahan pribadi juga menguasai tanah bengkok, di samping hak mempekerjakan *sikep* atau kuli untuk lahan mereka tersebut tanpa upah. (Husken dan White dalam Fauzi 2003). Sudah pasti, yang selalu menjadi korban dari proses ini adalah golongan terbawah, yakni petani kecil, petani yang tak bertanah atau buruh tani.

Setelah masa kemerdekaan nasional, satu-satunya upaya yang sistematis untuk melenyapkan struktur feodalistis-kapitalistis ini adalah program *land reform* yang diamanatkan oleh Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960. Undang-undang ini pada prinsipnya berisi lima hal (Suhendar dan Winarni 1998). *Pertama*, sesuai dengan Pasal 33 (3) UUD 1945, negara berhak menguasai seluruh kekayaan alam dan berwenang untuk mengatur kekayaan itu untuk mensejahterakan rakyat, antara lain dengan mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya (Pasal 2 UUPA). *Kedua*, negara membatasi luas maksimal pemilikan tanah untuk menghindari tumbuhnya tuan tanah yang menghisap tenaga kerja petani melalui sewa dan gadai (Pasal 7 jo Pasal 17 UUPA). Pengaturan batas minimal ditujukan agar keluarga petani tidak hidup dengan luas lahan yang kecil yang berakibat kecilnya pendapatan (Pasal 13 jo Pasal 17 UUPA). *Ketiga*, negara mempunyai wewenang untuk mengeluarkan sertifikat atas tanah bagi warganegara Indonesia tanpa membedakan jenis kelamin dan berdasarkan prinsip nasionalitas (Pasal 9 jo Pasal 21 UUPA). *Keempat*, tanah harus dikerjakan sendiri secara aktif (Pasal 10 UUPA) dan melarang pemilikan tanah pertanian yang tidak dikerjakan sendiri karena akan menimbulkan tanah terlantar

(*absentee*) atau meluaskan relasi buruh tani dan pemilik tanah yang mempunyai kecenderungan memeras (Pasal 10 Ayat 1 jo Pasal 11 Ayat 1 UUPA). *Kelima*, negara memberi bukti kepemilikan hak atas tanah untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemilik tanah.

Sayangnya, pelaksanaan kebijakan *land reform* ini tidak berjalan mulus karena upaya melakukan penataan struktur agraria selalu mendapatkan tentangan keras. Hal ini terutama dari kelompok elit yang tidak menghendaki adanya penataan ini, misalnya pemilik tanah luas di pedesaan. Apalagi setelah dinamika politik nasional pada waktu itu telah membelokkan agenda nasional ini menjadi isu politik yang dimanfaatkan oleh partai-partai politik untuk melakukan gerakan mobilisasi ataupun mobilisasi kontra (Shohibuddin 2001). Melalui konflik elit yang disertai tragedi pedesaan terbesar sepanjang sejarah Indonesia modern, program *land reform* ini akhirnya kandas dan praktis terhenti hingga saat ini.⁶

Hal ini sekaligus mengantarkan pada rezim Orde Baru yang menjalankan program-program agraria yang sama sekali berbeda. Secara ringkas, kebijakan agraria

⁶ Menurut Fauzi (1999), gagalnya pelaksanaan program *land reform* disebabkan hambatan yang berasal dari dinamika empat faktor sebagai berikut: (1) kelambanan praktik-praktik pemerintah melaksanakan Hak Menguasai dari Negara, (2) tuntutan (organisasi) massa petani yang ingin meredistribusi tanah secara segera, sehingga menimbulkan apa yang dikenal dengan istilah aksi sepihak, (3) unsur-unsur anti-land reform yang melakukan mobilisasi kekuatan tanding dan siasat mengelak bahkan menggagalkan *land reform*, yang sebenarnya juga dapat dinilai sebagai aksi sepihak, dan (4) terlibatnya kekerasan antara unsur pro-land reform dengan unsur anti-land reform yang beresonansi dengan konflik kekerasan pada tingkat elit negara.

yang dipraktekkan sepanjang Orde Baru adalah yang bertumpu pada penguasaan tanah dan pengelolaan kekayaan alam skala besar dalam bentuk proyek-proyek yang dijalankan baik oleh instansi dan perusahaan milik pemerintah sendiri maupun perusahaan milik swasta. Hal ini disertai dengan sektoralisme kebijakan agraria melalui berbagai undang-undang, seperti Undang-undang Pokok Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967 dan Undang-undang Pokok Pertambangan Nomor 11 Tahun 1967, yang kesemuanya ini telah memandulkan kedudukan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 sebagai perundangan payung.

Melalui berbagai produk perundangan sektoral ini rezim Orde Baru dapat dengan leluasa melakukan pengadaaan tanah dalam skala besar untuk kepentingan modal. Mekanisme pengadaaan tanah melalui intervensi negara (*land acquisition through state intervention*) ini dijalankan melalui penetapan berbagai jenis hak tertentu atas sebidah tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Berbagai jenis hak yang diperkenalkan antara lain adalah Hak Guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri, Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya Pertambangan, dan lain-lain (Fauzi 2003). Sementara itu, dalam sektor pertanian, rezim Orde Baru menggulirkan kebijakan pertanian pangan yang padat modal dan berorientasi produksi, yakni melalui kebijakan Revolusi Hijau. Selain itu, juga digulirkan program agroindustri berupa perkebunan-perkebunan skala besar yang dikelola oleh perusahaan-perusahaan swasta maupun milik pemerintah.

Akibat dari kebijakan-kebijakan agraria yang berorientasi pertumbuhan dan kepentingan modal besar ini, maka proses

diferensiasi sosial dan proletarisasi yang sudah terjadi pada masa kolonial menjadi berkembang kian luas dan mendalam dengan rangkaian konflik yang tak kunjung henti sebagai konsekuensinya. Tabel berikut merupakan data-data konflik agraria di Indonesia yang dihimpun oleh Konsorsium Pembaruan Agraria yang menggambarkan skala intensitas dari problem struktural ini.

Gambaran di atas membuktikan bahwa politik agraria yang dijalankan oleh rezim Orde Baru justru telah menciptakan problem-problem struktural keagrariaan yang akut dengan mengorbankan kesejahteraan rakyat dan sendi-sendi kebangsaan. Fauzi (2003) meringkaskan berbagai problem agraria selama Orde Baru ini ke dalam empat butir sebagai berikut.

- 1) Ketimpangan struktur penguasaan sumber-sumber agraria yang secara sengaja dibiarkan berkembang dengan dijalankannya politik pembangunan agraria yang tidak berpihak kepada kepentingan rakyat dan diabdikan pada keadilan sosial.
- 2) Politik agraria yang dijalankan oleh rezim Orde Baru selama ini juga telah menciptakan berkembangnya konflik-konflik dan atau sengketa agraria yang massif dan mendalam sifat kekerasannya.
- 3) Politik pembangunan agraria yang mengandalkan penanaman dan penumpukan modal pada sektor-sektor pokok ekonomi yang terutama dibiayai hutang asing telah gagal membangun modal dalam negeri sebagai jaminan dari keberlanjutan pembangunan.
- 4) Politik sentralisme maupun sektoralisme hukum keagrariaan telah menghasilkan pengambilalihan sumber-sumber agraria yang menjadi

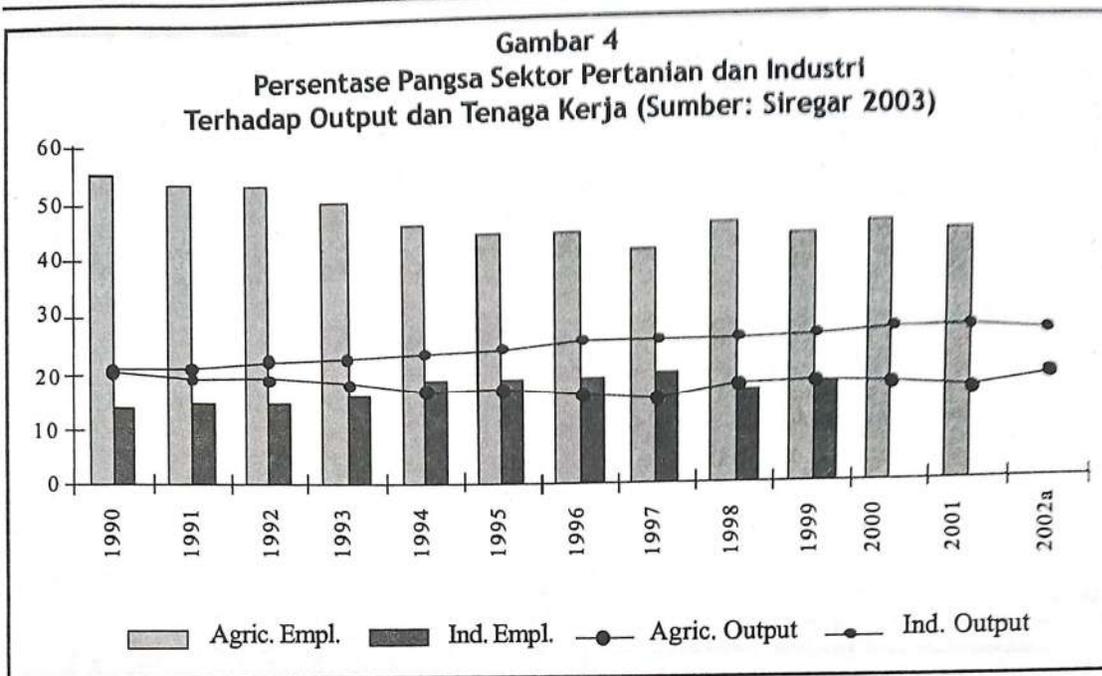
Tabel 6
Karakteristik Konflik Agraria di Indonesia
1970 - 2001

Provinsi	Angka Kasus	Luas Tanah Sengketa	Angka Korban (KK)	Pihak-pihak yang Bersengketa Dengan Pengguna Tanah			
				Pemerintah	Militer	Perusahaan Negara	Perusahaan Swasta
Jawa Barat	484	184484	237482	197	12	60	225
DKI Jakarta	17	60615	117194	96	5	9	66
Jawa Timur	169	390296	187426	77	9	31	59
Sumatera Selatan	157	305232	71830	27	1	18	116
Sumatera Utara	121	509100	69548	39	6	26	57
Jawa Tengah	99	32417	72494	57	1	23	25
Sulawesi Tengah	68	1096689	51958	21	1	4	34
Lampung	54	320716	120840	23	3	4	25
Sulawesi Selatan	48	54556	16994	25	3	4	17
Nanggroe Aceh Darussalam	47	362027	61059	11	1	0	26
Nusa Tenggara Timur	44	472571	2965	28	2	4	22
Riau	33	134170	14056	8	0	2	23
Kalimantan Timur	33	1676614	22684	13	1	5	16
Sumatera Barat	32	266597	29134	14	1	4	15
Papua	29	4012224	35943	15	2	0	12
Provinsi lainnya	171	1073904	57685	65	9	16	95
Jumlah	1753	10892203	1189462	719	59	219	833

Tabel 6
Karakteristik Konflik Agraria di Indonesia
1970 - 2001
(lanjutan)

Kasus Tanpa Penyelesaian		Kasus yang Diselesaikan		Metode Penyelesaian Sengketa				Kasus-kasus yang Melibatkan Militer
				Pengadilan		Non-pengadilan		
Angka	Persen	Angka	Persen	Angka	Persen	Angka	Persen	
187	38,64	297	61,36	39	13,13	258	86,87	114
55	31,43	120	68,57	2	1,87	118	98,33	10
76	44,97	93	56,03	8	8,6	85	91,4	42
97	61,78	60	38,22	0	0	60	100	64
82	67,77	39	32,23	5	12,82	34	87,18	40
49	49,49	50	50,51	3	6	47	94	32
16	27,59	42	72,41	0	0	42	100	22
30	55,56	24	44,44	0	0	24	100	27
30	62,5	18	37,5	3	16,67	15	83,33	18
32	68,09	15	31,91	1	6,87	14	93,33	16
2	4,55	42	96,45	1	2,38	41	97,62	19
31	93,94	2	6,06	0	0	2	100	10
6	18,18	27	81,82	2	7,41	25	82,59	12
26	81,25	6	18,75	0	0	6	100	9
8	28,57	20	71,43	0	0	20	100	11
60	35,09	111	64,91	9	8,11	102	91,59	62
767	44,09	986	55,11	73	7,56	683	92,44	508

Sumber: Kompas, 25 Juni 2004



hak rakyat dan terjadinya konsentrasi penguasaan sumber-sumber agraria dengan mengorbankan kemakmuran kehidupan rakyat pedesaan serta menjadikan pertanian sebagai sektor yang dikebelakangkan.

b. Reforma Agraria: Agenda Mendesak untuk Revitalisasi Pertanian dan Pedesaan

Gagalnya kebijakan *land reform* yang populis dan digantikan dengan politik pembangunan agraria yang bias kepentingan pemodal terbukti telah menjadikan pondasi perekonomian nasional bangsa ini ringkih dan tidak berkelanjutan. Hal ini terbukti pada saat krisis ekonomi menggoncang negeri kita pada tahun 1997. Sektor industri manufaktur yang dianak-emaskan selama ini ternyata mengalami pukulan hebat karena tidak didasarkan pada struktur ekonomi dan permodalan yang sehat.

Sebaliknya, sektor pertanian yang kurang mendapat perhatian, pada saat yang sama justru berhasil menjadi sektor penyelamat, terutama dalam menampung limpahan tenaga kerja yang terlempar dari sektor industri. Dari segi output, sektor pertanian juga lebih stabil kinerjanya pada masa sebelum maupun selama krisis dibandingkan dengan sektor-sektor perekonomian lainnya.

Gambar di atas menunjukkan bahwa perkembangan sektor manufaktur memang telah berhasil menyerap kelebihan tenaga kerja dari sektor pertanian dan pedesaan. Meski demikian, pada kenyataannya sektor pertanian masih tetap lebih banyak menyerap tenaga kerja dibandingkan sektor manufaktur karena sifatnya yang padat karya. Hal ini semakin mencolok terutama setelah terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1997.

Pada saat terjadi krisis (1997-1998), total output nasional mengalami

Tabel 7
Produk Domestik Bruto Menurut Sektor
Atas Dasar Harga Konstan 1993

Sektor	1997		1998	
	Triliun Rp	Persen	Triliun Rp	Persen
Pertanian	64,47	14,9	63,61	16,9
Pertambangan dan Penggalian	38,54	8,9	37,47	10,0
Industri	107,63	24,8	95,32	25,3
Listrik, Gas dan Air	5,48	1,3	5,65	1,5
Bangunan/Konstruksi	35,35	8,2	22,47	6,0
Perdagangan, Hotel dan Restoran	73,52	17,0	60,13	16,0
Transportasi dan Komunikasi	31,78	7,3	26,98	7,2
Lembaga Keuangan dan Wira Usaha	38,54	8,9	28,28	7,5
Jasa	37,93	8,8	36,48	9,7
Total	433,25	100	376,38	100

Sumber: Siregar (2000)

penurunan yang cukup signifikan, yaitu dari Rp 433,25 trilyun pada tahun 1997 menjadi Rp 376,38 trilyun pada tahun 1998. Sektor perdagangan merupakan sektor yang mengalami hantaman cukup berat, yaitu dari Rp 73,52 trilyun menjadi Rp 60,13 trilyun, meskipun dari sisi pangsa output yang disumbangkan hanya turun satu persen. Namun, persentase sektor pertanian dalam kontribusi terhadap PDB pada masa ini justru meningkat tajam dan menjadi satu-satunya sektor yang mengalami peningkatan sebesar 2 persen. Sedangkan sektor perekonomian lain yang mengalami kenaikan jumlahnya berkisar pada angka satu persen saja.

Dari gambaran di atas terbukti bahwa selama masa krisis ekonomi 1997-1998 pertumbuhan sektor pertanian tetap positif meskipun kondisi perekonomian nasional mengalami kontraksi yang cukup dahsyat. Kontribusi sektor ini pada pendapatan devisa meningkat secara tajam. Sektor pertanian dan pedesaan juga berfungsi sebagai *buffer* atau penyangga dengan menjadi penyelamat kesempatan kerja

bagi mereka yang terkena dampak krisis ekonomi.

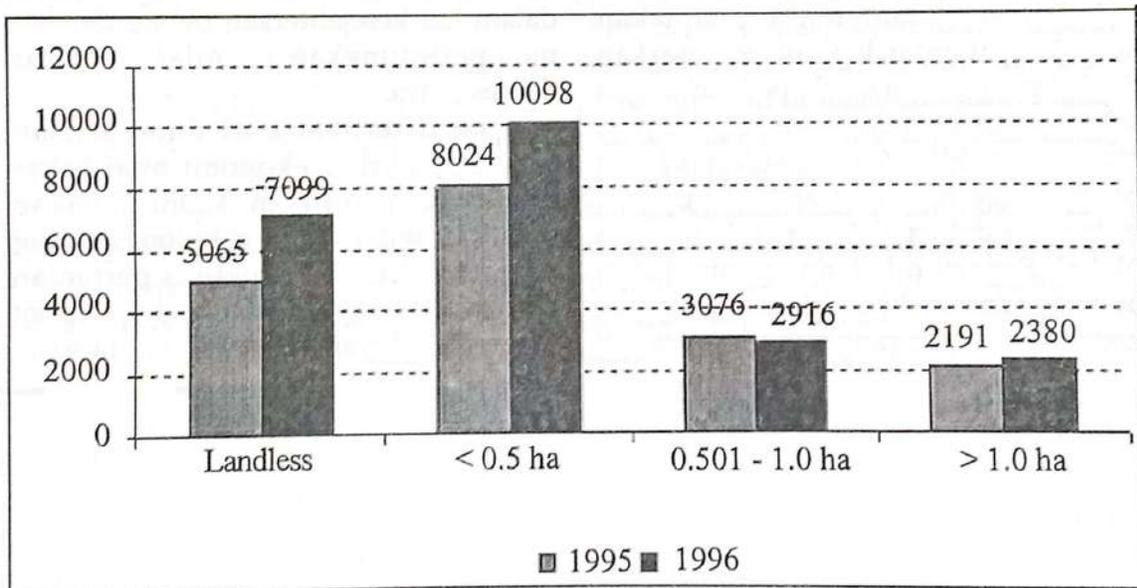
Meskipun demikian, harus diingat bahwa peningkatan output sektor pertanian dan daya serapnya atas limpahan tenaga kerja merupakan suatu gejala permukaan yang tidak mencerminkan kenaikan tingkat kesejahteraan petani dan penduduk desa pada umumnya; ataupun mencerminkan meningkatnya produktivitas sektor pertanian. Limpahan tenaga kerja yang membanjiri sektor pertanian telah menyebabkan menurunnya produktivitas tenaga kerja (suatu gejala 'kemiskinan bersama') dan kembali membengkaknya kemiskinan pedesaan menjadi 27% pada tahun 1998. Hal ini tentunya tidak terlepas dari konteks struktural kondisi makro ekonomi maupun struktur sosio-agraria di pedesaan yang mendeterminasi *performance* dari sektor pertanian itu sendiri.

Dari sisi struktur sosio-agraria, krisis ekonomi ini pada kenyataannya lebih banyak memukul kalangan petani tak

bertanah dan petani gurem. Mahalnya biaya sarana produksi pertanian karena melonjaknya perbedaan nilai tukar rupiah maupun dicabutnya subsidi pertanian, telah mengakibatkan para petani lapisan bawah ini menjadi korban krisis yang paling parah. Kondisi sebaliknya dialami oleh para petani berlahan luas yang mampu memanfaatkan situasi krisis ini untuk berinvestasi pada komoditas ekspor yang nilainya membubung tinggi. Akibatnya, terjadi polarisasi sosial yang semakin tajam dalam masyarakat. Hal inilah yang agaknya merupakan salah satu faktor yang menjelaskan meningkatnya jumlah petani tak bertanah dan petani gurem dalam periode yang cukup singkat, yaitu antara 1996-1999, seperti terlihat dalam gambar berikut.

Gambar di bawah menunjukkan bahwa jumlah petani tuna kisma naik drastis dari 5.065.000 RTP (27.6%) pada

tahun 1995 menjadi 7.099.000 RTP (31.6%) pada tahun 1999. Begitu juga petani gurem dengan kepemilikan lahan di bawah 0,5 hektar melonjak dari 8.024.000 RTP (43.7%) pada tahun 1995 menjadi 10.098.000 RTP (44.9%) empat tahun kemudian. Hanya pada kelompok petani berlahan 0,501-1,0 hektar yang mengalami penurunan dari semula 3.076.000 RTP (16.8%) menjadi 2.916.000 RTP (13.0%). Seperti banyak ditemukan oleh studi-studi di tingkat mikro, besar kemungkinan berkurangnya jumlah petani pada kategori ini terjadi karena proses fragmentasi lahan melalui proses pewarisan yang berakibat bertambahnya jumlah kelompok petani di bawahnya. Sementara itu, petani kaya dengan lahan lebih dari 1 hektar mengalami penambahan dari 2.191.000 RTP (11.9%) menjadi 2.380.000 RTP (10.6%). Hal itu terjadi karena pada skala usahatani ini



Gambar 5
Distribusi Kepemilikan Tanah Rumahtangga Petani ('000 RTP)
(Sumber: Siregar 2003)

Tabel 8
Struktur Penguasaan Lahan di Indonesia (1993)

Golongan Luas Tanah	Rumahtangga Petani		Proporsi Tanah yang Dikuasai
	Jumlah	%	
Tuna kisma (Ditambah $\leq 0,10$ ha)	11.085.605	43	13%
0,10 - 0,49 ha	7.645.428	27	18%
0,50 - 0,99 ha	4.130.221	14	69%
≤ 1 ha	4.421.746	16	

Sumber: Andik Hardiyanto (1998)

mereka telah mampu mengakumulasi modal dan mengembangkannya lebih lanjut.

Kondisi ketimpangan dalam penguasaan tanah ini dapat dilihat lebih jelas dengan menampilkan proporsi penguasaan tanah dari masing-masing kategori petani ini. Dengan menggunakan data Sensus Pertanian Tahun 1993, struktur ketimpangan sosio-agraria ini sudah terlihat dengan jelas.

Selain secara internal menciptakan kesenjangan antar lapisan berdasarkan tingkat penguasaan tanah, perkembangan sektor pertanian selama masa krisis juga kian meneguhkan fenomena 'kapitalisme pinggiran' yang menggambarkan posisi Indonesia dalam sistem perekonomian global. Seperti diketahui, peningkatan output pertanian diperoleh dari kontribusi komoditas ekspor yang menerima *windfall*

profit yang cukup tinggi karena perbedaan nilai tukar rupiah terhadap dolar. Komoditas ekspor ini utamanya didominasi oleh komoditas perkebunan dan perikanan yang umumnya banyak diproduksi di wilayah timur Indonesia. Sementara wilayah barat Indonesia lebih banyak didominasi oleh komoditas pangan yang sepenuhnya untuk konsumsi dalam negeri. Kondisi ini telah menciptakan kesenjangan antar daerah dalam hal kesejahteraan petani dengan memperhitungkan nilai tukar domestiknya.

Seperti terlihat dari data, setelah terjadinya krisis ekonomi nilai tukar domestik petani mengalami lonjakan drastis di wilayah timur Indonesia yang didominasi oleh komoditas pertanian ekspor. Sebaliknya, nilai tukar itu merosot tajam di wilayah barat Indonesia yang

Tabel 9
Nilai Tukar Domestik Petani (1987-2000)

Provinsi	1987-1991	1992-1996	1997-1998	1999-2000
Provinsi Tipikal Wilayah Barat Indonesia (1993=100)				
Sumatra Selatan	103,9	101,1	101,6	99,4
Jawa Timur	119,7	113,4	117,0	95,3
Provinsi Tipikal Wilayah Timur Indonesia (1993=100)				
Kalimantan Selatan	105,2	102,1	102,9	122,6
Sulawesi Selatan	104,6	101,7	102,3	132,2

Sumber: Siregar (2003)

produk pertaniannya didominasi oleh komoditas pangan. Keragaan semacam ini sekaligus menggambarkan bahwa struktur perekonomian Indonesia mengalami proses perkembangan modal yang bercorak kapitalisme pinggiran yang ditandai oleh dua penyimpangan yang tidak terdapat pada kapitalisme pusat.

Mengutip Hamza Alavi (dalam Fauzi 2003), penyimpangan tersebut adalah: *Pertama*, sektor pertanian dan industri tidak terintegrasi sehingga proses produksi secara umum tidak tertuntaskan secara internal, melainkan harus melalui kapitalisme pusat. Kapitalisme pinggiran hanya menjadi produksi komoditas ekspor, yang nilainya sangat fluktuatif, dan sebaliknya menjadi pasar barang impor dari pusat dengan nilai yang cenderung meningkat. *Kedua*, kapitalisme pinggiran tidak memiliki kekuatan-kekuatan produktif yang mandiri sehingga tidak terjadi proses pengembangbiakan modal secara luas.

Melalui cara pandang ini, maka dapat dikatakan bahwa kinerja sektor pertanian tidak secara intensif diserap oleh sektor industri dalam negeri untuk kepentingan industrialisasi. Alih-alih, Indonesia hanya menjadi negara pengekspor bahan mentah pertanian yang dijual ke pasar Eropa dan Amerika, untuk dihisap oleh industri di sana, sehingga keuntungan-keuntungannya ditanam kembali di sana.

Pelukisan di atas hanyalah untuk menegaskan kembali kesekian kali bahwa tanpa *land reform*, perekonomian Indonesia akan terus mengalami kontradiksi yang permanen sehingga niscaya akan mengalami keterbelakangan pada masa selanjutnya (Setiawan 2001). Terbukti bahwa meskipun Indonesia sudah menjalankan proses industrialisasi yang

cukup lama, namun ternyata 'struktur ekonomi ganda' (*dual economy*) masih terus bertahan.

Hal ini karena reforma agraria belum berhasil dilakukan secara tuntas, padahal seharusnya ia merupakan tahapan yang pelaksanaannya mendahului proses industrialisasi sebagai prakondisi yang menentukan keberlanjutan proses ini. Pada tahapan ini Indonesia, seperti dikemukakan Wiradi (2000), sebetulnya dapat dikatakan belum memasuki transisi agraris yang sebenarnya yang dibuktikan oleh masih bertahannya kontradiksi-kontradiksi struktural. Hayami dan Kikuchi (1981), dalam bukunya tentang ekonomi pedesaan di Indonesia, menyebut situasi semacam ini sebagai 'kondisi di simpang jalan'.

Justru dalam kondisi yang semacam inilah keharusan agenda reforma agraria menjadi suatu hal yang tidak bisa ditawar-tawar lagi agar transformasi agraris yang sempurna dapat terwujud. Melalui reforma ini kehidupan dan kegiatan pedesaan akan ditransformasikan dalam semua aspeknya, yaitu aspek ekonomi, sosial, budaya, kelembagaan, lingkungan dan kemanusiaan. Dengan transformasi ini maka reforma agraria diharapkan akan menghapus kesenjangan antara sektor pertanian dengan sektor ekonomi lainnya dan antara penduduk desa dengan kota dalam hal kesempatan dan tingkat kehidupan.

Secara demikian, maka reforma akan menyapakan dualisme antara sektor pertanian dan non-pertanian, antara sektor yang teknologinya maju dengan yang teknologinya rendah, dan dengan demikian akan meningkatkan mobilitas tenaga kerja dalam menanggapi tuntutan ekonomi dan pembangunan. Atau

dengan kata lain, ia akan mengantarkan pada transisi dari struktur 'agraris tradisional' menjadi suatu struktur hubungan di mana sektor pertanian tidak lagi eksklusif, namun terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya, lebih produktif, dan kesejahteraan rakyat meningkat.

Reforma agraria ini juga merupakan alternatif struktural atas masalah produktivitas pertanian. Seperti diketahui, perspektif dominan dalam merespon masalah ini adalah melalui peningkatan produktivitas per satuan lahan dengan input teknologi dan manajemen usahatani modern (panca usahatani). Namun, meskipun perlu, namun ia tidaklah memadai. Sebab, tanpa disertai penataan struktur penguasaan lahan yang timpang, upaya di atas justru akan berdampak sebaliknya. Sebagai misal, kelembagaan kredit dan pemasaran input dan output seringkali hanya dapat diakses dan dimanfaatkan oleh petani bertahan luas. Sementara penggunaan teknologi modern dalam proses produksi telah menghemat banyak tenaga kerja sehingga nasib buruh tani semakin terpinggirkan.

Dalam kaitan inilah transformasi struktural yang diupayakan melalui reforma agraria dapat menjadi sarana untuk meningkatkan produktivitas pertanian melalui peningkatan rasio lahan dan tenaga kerja. Manfaat teknologi modern untuk perbaikan produktivitas tidak akan berkelanjutan apabila tidak disertai dengan perluasan penguasaan dan pengusahaan lahan per satuan tenaga kerja. Rasio lahan dan tenaga kerja ini dapat ditingkatkan apabila tidak ada konsentrasi penguasaan tanah di tangan segelintir orang atau kelompok dalam masyarakat.

Melalui distribusi aset tanah yang merata dan berkeadilan ini maka kinerja sektor pertanian dan pedesaan akan semakin baik sehingga pada gilirannya akan berpengaruh pada perkembangan ekonomi secara keseluruhan. Setidaknya ada lima dampak yang menggandakan (*multiplier effect*) dari pelaksanaan *land reform* ini yang pada ujung akhirnya akan mengantarkan pada transisi menuju industrialisasi yang berkelanjutan.⁷

Pertama, program *land reform* akan menciptakan pasar atau daya beli. Melalui pemerataan tanah, maka tercipta kekuatan daya beli yang artinya juga kekuatan pasar. Melalui kekuatan pasar ini maka produksi akan berkembang lebih luas. *Kedua*, petani dengan aset tanah yang terjamin dan memadai akan mampu menciptakan kesejahteraan bagi keluarganya dan menghasilkan surplus untuk ditabung. Seperti diketahui, tabungan pertanian ini sangat diperlukan oleh setiap pemerintahan guna mendanai pembangunan pertanian maupun pengembangan sektor-sektor lain. *Ketiga*, dengan berkembangnya kegiatan ekonomi pedesaan berkat kinerja pertanian yang baik maka pajak pertanian juga dapat ditingkatkan. *Keempat*, pelaksanaan *land reform* akan memungkinkan terjadinya proses diferensiasi yang meluas dari pembagian kerja di pedesaan yang tumbuh karena kebutuhan pedesaan itu sendiri. Diferensiasi yang terjadi tanpa *land reform* bersifat terbatas, menimbulkan jurang kelas yang tajam, dan berwatak eksploitatif. *Kelima*, tanpa *land reform* tidak akan terjadi investasi di dalam pertanian oleh petani sendiri. Malahan akan terjadi disinvestasi karena lama kelamaan banyak

⁷ Diolah dan dikutip lebih lanjut dari Bonnie Setiawan (2001)

petani kehilangan tanah dan kemiskinan pun meluas. Akibatnya, sektor industri kecil dan rumah tangga, perdagangan, jasa, dan sirkulasi uang di pedesaan akan melemah dan hanya bisa bergantung dari intervensi modal dari kota. Sektor pedesaan akhirnya menjadi sumber pemerasaan kota karena desa tunduk pada kepentingan kota. Sebaliknya, melalui pelaksanaan *land reform* maka akan terjadi 'urbanisasi' secara luas di pedesaan; dalam arti, tumbuhnya berbagai sektor usaha di pedesaan (termasuk *non-farm activities*) yang berkembang karena kebutuhan dari dalam sehingga desa akan mampu memenuhi berbagai kebutuhannya sendiri. Kelima, dengan demikian melalui *land reform* tanah akhirnya dapat dimanfaatkan secara produktif oleh petani dan tidak menjadi objek spekulasi. Petani tetap memegang kedaulatan atas alat produksinya dan mampu memanfaatkannya untuk kepentingan-kepentingan produktif.

Alhasil, redistribusi tanah melalui *land reform* merupakan prakondisi untuk memasuki sistem ekonomi modern yang berkeadilan. Tanpa redistribusi tanah, ekonomi modern yang dihasilkan bersifat cacat dan menimbulkan kontradiksi-kontradiksi yang akan membunuh dirinya sendiri. Konflik kelas sosial akan semakin menajam, tidak ada tingkat konsumsi yang tinggi, demikian pula tidak ada tabungan masyarakat karena mayoritas penduduk desa hidup dalam subsistensi. Ditambah lagi oleh kenyataan bahwa tanpa program *land reform* maka tidak akan tumbuh demokrasi di tingkat desa.

Sebaliknya, terwujudnya demokrasi ekonomi akan menghasilkan demokrasi politik. Tumbuhnya ekonomi rakyat akan menghasilkan kreativitas dan pengorganisasian. *Land reform* dengan

sendirinya akan menghasilkan diferensiasi pembagian kerja masyarakat. Berkembangnya diferensiasi ini akan menghasilkan berbagai profesi dan pekerjaan; yang selanjutnya menciptakan asosiasi dan kelembagaan baru. Dengan sendirinya ini menciptakan aspirasi dan penyaluran politik. Politik adalah cermin dari diferensiasi kelas-kelas sosial dan pengelompokan masyarakat yang semakin majemuk. Pada akhirnya hal ini akan menumbuhkan tatanan masyarakat sipil yang sehat dan kuat sebagai partner dari masyarakat politik.

4. Penutup: Agenda untuk Pemerintahan Baru

Dari paparan di atas menjadi jelas bahwa distribusi yang adil atas akses lahan akan menciptakan bukan saja keadilan sosial, namun juga pembangunan pertanian dan pedesaan yang berkelanjutan, dan akhirnya perkembangan ekonomi secara keseluruhan. Dalam perspektif kebangsaan, terpenuhinya rasa keadilan sosial ini pada gilirannya akan menjadikan rasa keindonesiaan terjamin kuat karena setiap warganegara dari semua lapisan merasa bahwa tingkat kesejahteraannya sebagai warganegara Indonesia, pada tingkatan yang paling dasar, telah sama. Rasa ke-Indonesiaan yang kuat yang dibangun atas dasar keadilan akan menjamin solidaritas kebangsaan yang merupakan kunci kemajuan suatu bangsa.

Oleh karena itu, menjadi tuntutan besar bagi pemerintahan baru yang terpilih untuk mewujudkan agenda penataan struktural di atas demi mewujudkan cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, seperti diamanatkan oleh sila kelima Pancasila. Pemerintah baru harus

mengambil peranan yang besar dalam upaya-upaya menjalankan agenda reforma agraria ini. Sejarah pelaksanaan reforma agraria di manapun telah mengajarkan bahwa hambatan nyata atas pemerataan distribusi aset tidaklah persoalan teknis, melainkan masalah institusional dan politik. Dan dalam hal ini, tugas pemerintahlah untuk menunjukkan komitmen dan tindakan nyata yang bisa mengatasi semua hambatan-hambatan ini. Seperti dikemukakan oleh Tai (dalam Tjondronegoro 2004), program *land reform* bukan hanya meniscayakan usaha

kebijakan pembangunan dan memberi perhatian lebih besar pada kaum miskin dan kaum terdugur yang jumlahnya terus bertambah seiring perkembangan pertanian komersial, program-program pembangunan, konflik sosial, dan sebagainya.

Ketiga, pemerintah harus mendorong distribusi yang lebih luas atas manfaat pembangunan pertanian, meminimumkan dampak ekologi negatif atas sumberdaya alam, dan mengadaptasi struktur pertanian dan pola penguasaan tanah sedemikian rupa sehingga

$\text{Reforma agraria} = \frac{\text{akses atas tanah} + \text{jasa-jasa dukungan} + \text{political will pemerintah} + \text{partisipasi publik}}{\text{Resistensi dari tuan tanah dan vested interests}}$
--

pemerintah, tapi juga paksaan pemerintah. *Land reform* tanpa partisipasi pemerintah adalah suatu *contradiction in terms*. Sebenarnya, kunci pelaksanaan reforma agraria dapat dirumuskan secara ringkas dalam formula sebagai berikut.

Agar rumusan di atas dapat diwujudkan maka pemerintah baru, yang mendapatkan mandat politik dari rakyat secara langsung, harus benar-benar menjalankan peranannya. Setidaknya ada lima peran yang harus dijalankan.

Pertama, pemerintah mendatang harus menciptakan dan menyuburkan lingkungan di mana hak-hak kepemilikan dihargai. Upaya ini mesti melibatkan konstruksi kerangka peraturan dan perundangan yang memadai dengan mekanisme yang efektif untuk mengawasi, mengarahkan dan menegakkan aturan-aturan hukum yang mengatur kepemilikan tanah pada level nasional maupun lokal.

Kedua, pemerintah harus menghapuskan bias urban dalam

menjamin rasa keadilan di samping meningkatkan produksi pangan.

Keempat, pemerintah perlu mendorong partisipasi masyarakat sipil dalam upaya-upaya *land reform*. Ini harus melibatkan pembentukan institusi-institusi yang digelindingkan untuk melibatkan petani dengan para pembuat kebijakan dan untuk membangun basis dukungan publik yang lebih luas.

Peran-peran di atas agar operasional harus diwujudkan dalam bentuk kebijakan-kebijakan. Pada tataran ini, ada beberapa agenda strategis yang harus dilaksanakan oleh pemerintah baru agar pelaksanaan reforma agraria berjalan dengan lancar dan sukses. Dalam kotak di bawah akan dirinci beberapa butir program kerja yang mesti ada guna menggulirkan pelaksanaan reforma agraria secara komprehensif.⁸

⁸ Dikutip dan dikembangkan lebih lanjut dari Laporan PSE-KP UGM, LPEM-FE UI dan PSP IPB (2004).

Kotak 1
Beberapa Program Kerja
Bagi Pelaksanaan Reforma Agraria

1. *Reformasi Hukum dan Birokrasi yang Berkaitan dengan Masalah Agraria*
 - a. Melaksanakan seluruh amanat dalam Ketetapan MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA secara terpadu, sistematis, dan konsisten;
 - b. Merevitalisasi UUPA 1960 sebagai UU payung yang menjadi acuan semua UU dan peraturan lain yang mengatur peruntukan dan pengelolaan SDA;
 - c. Melakukan harmonisasi perundang-undangan pada semua levelnya agar sejalan dengan amanat Tap MPR No. IX/2001 dan UUPA Tahun 1960;
 - d. Membentuk kementerian agraria yang bertugas melakukan perbaikan kebijakan agraria dan mengimplementasikan upaya-upaya penataan struktur agraria;
 - e. Melakukan redefinisi atas fungsi, wewenang dan struktur Badan Pertanahan Nasional;
 - f. Membentuk lembaga penyelesaian sengketa agraria yang independen;
 - g. Melaksanakan sistem administrasi pertanahan yang tertib, murah, transparan dan akuntabel.
2. *Perlindungan Aset Pertanian dan SDA Lain untuk Kepentingan Masyarakat Lokal*
 - a. Mencegah konversi tanah pertanian ke non-pertanian;
 - b. Mencegah fragmentasi lahan pertanian, misalnya dengan perubahan UU tentang waris;
 - c. Mencegah beralihnya SDA lokal yang dipersepsikan oleh masyarakat lokal sebagai 'milik umum' atau *common pool access* (seperti kawasan galian sirtu, mata air, sungai, danau, padang penggembalaan, hutan, dan sebagainya) kepada pemilik modal besar.
3. *Pemberian Akses Lebih Besar Pada Petani Miskin Atas Sumber-Sumber Agraria*
 - a. Menjamin akses petani miskin dan atau tak bertanah kepada tanah pertanian, misalnya dengan mengharuskan sebagian tanah milik yang tidak bisa dikerjakan sendiri untuk digarap oleh petani miskin (*tenancy reform*);
 - b. Mencabut tanah-tanah HGU yang diterlantarkan atau disalahgunakan (perlu audit independen untuk mengevaluasi kinerja HGU ini) dan mendayagunakan tanah bekas HGU itu untuk kepentingan masyarakat lokal;
 - c. Mencabut hak atas tanah-tanah yang dalam jangka waktu tertentu tidak terkelola dengan baik sehingga terlantar (tanah guntai/tidur) dan mendayagunakan tanah guntai tersebut untuk kepentingan masyarakat, terutama petani miskin.
 - d. Membatasi akuisisi dan akumulasi tanah pertanahan oleh petani kaya, misalnya dengan pembatasan luas maksimum pemilikan tanah dan atau melalui mekanisme perpajakan dan pajak jual beli tanah yang progresif, sebagaimana) kepada pemilik modal besar.
4. *Mencabut tanah-tanah HPH yang karena kinerjanya buruk mengakibatkan kerusakan hutan serta mendayagunakan tanah bekas HPH tersebut untuk kepentingan masyarakat, khususnya petani miskin;*
5. *Melaksanakan kebijakan tata ruang dan peruntukan lahan yang menjamin kesejahteraan rakyat pedesaan secara konsisten dan akuntabel.*

- sesuai dengan UUPA 1960 dan UURP 1956.
- e. Redistribusi atas tanah-tanah negara (khususnya tanah-tanah bekas HGU di Jawa), tanah-tanah guntai (*absentee*), dan dalam kasus-kasus tertentu tanah kelebihan batas maksimum kepada petani tanpa lahan. Pengambilalihan tanah kelebihan harus dilakukan dengan kompensasi yang layak/wajar berdasarkan mekanisme alamiah/pasar yang berdasarkan hukum;
 - f. Merombak sistem pengelolaan perkebunan besar untuk memberikan penduduk lokal dan pekebun rakyat ruang partisipasi yang lebih besar di dalam proses produksi, pengambilan keputusan manajemen, maupun dalam menikmati hasil produksi.
4. *Pengakuan dan Jaminan Hukum Terhadap Bentuk-Bentuk Hak Penguasaan Atas Sumber-Sumber Agraria yang Telah Turun Temurun Dikelola dan Dimanfaatkan dalam Kelembagaan yang Dibangun oleh Masyarakat Lokal*
 - a. Mengakui dan mengembalikan hak-hak masyarakat lokal atas SDA yang telah dikuasai dan dimanfaatkan secara turun-temurun dalam kelembagaan lokal yang dibangun oleh diri mereka sendiri;
 - b. Mencabut hak pengelolaan hutan-hutan produksi yang masuk hutan lindung, dan mengembalikan fungsi hutan lindung tersebut untuk kepentingan konservasi yang penting bagi keberlanjutan eksistensi masyarakat lokal.
 - c. Merumuskan tata kelola lahan/hutan (tata guna, teknik budidaya, teknis eksplorasi dan konservasi) yang berpihak pada masyarakat lokal dan yang secara ekologis berkelanjutan;
 - d. Menciptakan mekanisme penyelesaian sengketa agraria antara masyarakat lokal dengan negara maupun pihak lain melalui kelembagaan yang independen;
 - e. Membangun kelembagaan pengelolaan sumber-sumber agraria lokal berbasis komunitas yang lebih efektif, partisipatif, dan berkelanjutan.
5. *Penciptaan Lingkungan yang Mendukung Pemberdayaan Rakyat Miskin di Pedesaan*
 - a. Memberikan fasilitas kredit dan akses ke lembaga keuangan yang mudah dijangkau oleh masyarakat miskin sehingga mampu mendayagunakan tanahnya dan tidak terjerat rentenir;
 - b. Membangun infrastruktur pedesaan dan pertanian secara luas, seperti jaringan irigasi, jalan raya, teknologi, dan akses pasar.
 - c. Menjamin pemenuhan hak-hak dasar rakyat di bidang pendidikan, kesehatan, informasi, partisipasi politik.
 6. *Penciptaan Kesempatan Berusaha dan Lapangan Kerja di Sektor Non-Pertanian di Pedesaan*
 - a. Mengembangkan teknologi tepat guna untuk pengolahan pasca panen;
 - b. Menciptakan iklim kebijakan yang kondusif bagi berkembangnya UMKM di pedesaan;
 - c. Menciptakan sistem dan kelembagaan keuangan yang mendukung; Mengembangkan lembaga usaha bersama, baik dalam bentuk koperasi maupun Badan Usaha Milik Desa.

Semoga pemerintah baru yang terpilih memiliki kemauan dan tekad politik yang kuat untuk melaksanakan program-program reforma agraria di atas demi menciptakan dasar-dasar perekonomian nasional yang mantap dan terus tumbuh secara produktif, adil dan berkelanjutan.

Kepustakaan

Anonim. Tt. *The Land Poor. Essential Partners for the Sustainable Management of Land Resources*. The Popular Coalition to Eradicate Hunger and Poverty.

Anonim. 2004. *Kebijakan Pertanahan untuk Mengurangi Kemiskinan*. Jakarta: PSE-KP UGM, LPEM-FE UI, PSP IPB.

Anonim. 1995. *Agrarian Reform Concepts and Principles*. Philippines: Department of Agrarian Reform (DAR).

Deininger, Klaus. Tt. "Land Reform." Diakses dari [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/25DocByUnid/3A9EB0AC2ABF4AC585256BDF006F18A0/\\$FILE/Reform.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/25DocByUnid/3A9EB0AC2ABF4AC585256BDF006F18A0/$FILE/Reform.pdf) tanggal 11 Agustus 2004.

Deininger, Klaus et al. 2000. "How Land Reform Can Contribute to Economic Growth and Poverty Reduction." SARIPS, 26 April 2000. Diakses dari <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/24ByDocName/Zimbabwe.pdf> tanggal 8 Agustus 2004.

Dietz, Ton. 1998. *Pengakuan Hak Atas Sumberdaya Alam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Insist Press dan Remdec.

Fauzi, Noer. 1999. *Petani dan Penguasa. Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

bekerja sama Dengan Insist Press dan KPA.

Fauzi, Noer. 2003. *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria: Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global*. Yogyakarta: Insist Press bekerja sama dengan KPA dan KARSA.

Hadi, MH. Samsul. 2004. "Menanti Kelahiran Komisi Penengah Konflik Agraria." *Kompas*, 25 Juni 2004.

Hardiyanto, Andik. 1998. "Land Reform by Leverage di Indonesia." Kertas Posisi KPA No. 001/1998.

Jensen, M.C. and William H. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics*. October.

Karumbidza, Blessing J. Tt. "'Redistributionist' versus 'Productionist' Land Reform: Contested Priorities in Donor Funded Land Reform in South Africa with Comparisons to Zimbabwe." Conference Papers from the Donor Funding Project. Diakses dari <http://www.ukzn.ac.za/csds/donor.htm> tanggal 17 Agustus 2004.

Quizon, A.B. dan T.L. Debuque. Tt. "Agrarian Reform in Asia." Diakses dari http://www.asiacaucus.net.ph/development/arrd/ar_2000_1209_01.htm tanggal 22 Juli 2004.

Sajogyo. 1982. "Modernization Without Development in Rural Java." *The Journal of Social Studies*, No. 15 dan 16.

Sajogyo. 2002. "Pertanian dan Kemiskinan." *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Th. I, No. 1, Maret 2002.

- Setiawan, Bonnie. 2001. "Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum" dalam Tim Lopera (ed.). *Prinsip-prinsip Reforma Agraria: Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*. Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama.
- Shohibuddin. Moh. 2001. "Pergolakan Agraria di Daerah Kediri Tahun 60-an" dalam Moh. Shohibuddin dan Rudi Irawan (ed.), *Pergolakan Agraria di Indonesia dari Masa ke Masa*. Bogor: Program Studi Sosiologi Pedesaan IPB.
- Siregar, Hermanto. 2000. "Does the Relative Importance of Agriculture Increase After the Asian Financial Crisis?" Working Paper No. 02/04 United Nations Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR). Jakarta.
- Siregar, Hermanto. 2003. "Dynamics of Agricultural Terms of Trade in Indonesia and its Implications." Paper presented at the Regional Methodological Workshop on Policy Analysis for Food Security and Poverty Alleviation. Los Banos, Philippines, 27-28 May 2003.
- Sitorus, MT Felix. 2002. "Lingkup Agraria" dalam Endang Suhendar et al (ed.). *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*. Bandung: Akatiga bekerja sama dengan PKA IPB, Bina Desa, KPA, BPN, APPI Bogor, ISI Bogor, PSP IPB, PPLH IPB, Jurusan Sosek Faperta IPB, PSE Deptan, BISKEM Sosek Faperta IPB, YAE, HKTI.
- Suhendar, Endang dan Yohana Budi Winarni. 1998. *Petani dan Konflik Agraria*. Bandung: Akatiga.
- Thiesenhusen, William C. 1999. "Principles of Successful Agrarian Reforms." Paper presented at Workshop on Farm Profitability, Sustainability, and Restructuring in Russia. Moscow, 1-2 October 1999.
- Tim Peneliti PKA. 2003. *Laporan Akhir Perumusan Kebijakan Reformasi Agraria*. Jakarta: Biro Perencanaan dan Keuangan Departemen Pertanian RI dan Pusat Kajian Agraria Lembaga Penelitian IPB.
- Tjondronegoro, Sediono MP. Et al. 2004. "Kerangka Pelaksanaan Reforma Agraria: Rekomendasi untuk Calon Presiden Republik Indonesia." Paper tidak diterbitkan.
- Tuma, Elias H. 2003. "Land Reforms." Artikel dalam Britannica 2003 Ultimate Reference Suite CD Rom.
- Ulfah, Maria. 2003. "Deptan Menahan Laju Konversi Lahan Pertanian." Tempo Interaktif, 23 Desember 2003.
- UNCED. 1992. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. 26 A/CONF.151/26. 12 August 1992. Chap. 3, 14, 26.
- Wiradi, Gunawan. 1984. "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria" dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (ed.). *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Gramedia.
- Wiradi, Gunawan. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Insist Press dan KPA.

0000000