

PEMBARUAN AGRARIA BUKANLAH SEKADAR PERKARA ARGUMENTASI TETAPI PERKARA KEKUASAAN

Noer Fauzi

“to be efficacious, a land reform program not only requires government sponsorship, but also government compulsion.”
(Hung-chao Tai, 1974)¹

Sudah dua kali Dadang Juliantara (DJ) meresensi dua buku saya pada dua kesempatan dan dimuat pada dua media. Selain resensi yang dimuat dalam penerbitan ini atas buku *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global (BPA-TLKG)*, lima tahun lalu, DJ meresensi buku saya sebelumnya, yakni *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia (PP-DPPA)* yang dimuat dalam *Wacana, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*, No. IV/1999 keluaran INSIST (Institute for Social Transformation), Yogyakarta, halaman 158-166. Dapatlah saya katakan bahwa dua buku saya yang berbeda itu, telah dipahami dengan sangat baik oleh DJ berdasar pada konteks konstruksi sosialnya, terutama mengenali seluk-beluk saat pengetahuan itu dieksternalisasikan.² DJ merasa memahami dengan baik pikiran-pikiran saya, karena ia memiliki “pemahaman yang utuh mengenai perjalanan karier, persekutuan, dan gerakan yang dijalankan Fauzi,” dan telah membantu pembaca dua buku saya dengan resensinya itu.

¹ Hung-chao Tai. *Land Reform and Politics A Comparative Analysis*. Berkeley: University of California Press, 1974, halaman 15.
² Uraian perihal tiga momen konstruksi sosial dari kenyataan, yakni “eksternalisasi”, “objektifikasi” dan “internalisasi”, dapat ditemukan pada karya Peter L. Berger dan Thomas Luckmann, *Tafsir Sosial atas Kenyataan, Risalah tentang Sosiologi Pengetahuan*, Jakarta: LP3ES, 1990.

PERKARA ARGUMENTASI

Dalam resensi yang terdahulu, di bawah judul “Kritik ‘Tersembunyi’ pada Gerakan Pembaruan”, DJ menilai bahwa buku PP-DPPA “dapat dijadikan tambahan argumen dari argumen yang sudah sangat kaya, mengenai urgensi pembaruan agraria,” sembari memperingatkan bahwa “Pengayaan argumen memang perlu dilakukan, namun bila tidak berhati-hati, justru akan tergelincir pada argumen yang sebetulnya menegasi substansi pembaruan agraria yang memihak massa-rakyat.” DJ menutup resensinya itu dengan menyimpulkan bahwa buku PP-DPPA menghadirkan kritik yang tersembunyi bahwa “kecerdasan tanpa kekuatan (yang terorganisasi), hanya akan menjadi khotbah yang mudah ditiup angin”.

Rajinnya saya menyampaikan argumen mengenai keniscayaan pembaruan agraria didorong oleh motivasi pendidikan. Sering kali saya “menyanyikan lagu yang sama

dengan cara yang beragam” sebagaimana dimuat dalam BPA-DLKG, hal xx. Saya sangat sadari bahwa saat ini masih terlampau sedikit orang, baik ilmuwan, aktivis, maupun para pejabat pemerintahan, memahami apa itu pembaruan agraria, dan betapa niscayanya pembaruan agraria itu bila kita hendak mengatasi kemiskinan pedesaan yang mengakar kuat. Banyaknya karya tulis, latihan, lokakarya, dan diskusi yang saya lakukan adalah ragam cara saya belajar dan mengajak pihak lain juga belajar perihal pembaruan agraria. Dua tahun lalu, Ben White menulis dan bertanya,

“Successful agrarian reform requires a basis of scientific knowledge, public awareness and trained personnel at both national and regional level, and a critical mass of such competencies among both ‘scientists’ (researchers and teachers), ‘officials’ and ‘activists.’ Does such a critical mass of knowledge and competence exist in Indonesia today, and if not, how can it be achieved?”³

³ Ben White, “Agrarian Reform, Democratic Development and the Role of Intellectuals.” Makalah dalam diskusi panel “Realitas Reforma Agraria di Indonesia dan Permasalahannya,” dalam rangka 70 tahun Gunawan Wiradi, Bogor 3 September 2002.

Jawabannya, meski saat ini telah nyata disana-sini ada segelintir pihak yang menyuarakan pembaruan agraria, yang berasal dari latar belakang ilmuwan, pejabat dan aktivis ornop, serta serikat-serikat petani, capaian ini sama sekali belum memadai. Jadi, memang cocok tafsiran DJ bahwa BPA-TLKG disajikan sebagai

“arena untuk membuat refleksi, suatu otokritik, bagi para aktor gerakan pembaruan agraria”,

dan lebih dari itu, ditujukan untuk

“memprovokasi, atau mengundang (secara diam-diam) munculnya buku.... yang memberi gambar perjalanan realisasi pembaruan agraria, dengan rute yang lebih sederhana, jelas dalam maksud, jelas dalam bentuk dan jelas dalam hasilnya.”

PERKARA KEKUASAAN

Baru-baru ini saya temukan kalimat, “Perlu didorong pendekatan reforma agraria berdasarkan inisiatif

lokal dan musyawarah antara stakeholders secara sukarela,” yang menjadi bagian dari butir-butir usulan “Politik pertanahan jangka menengah,” pada sebuah naskah yang disajikan oleh peneliti dari Pusat Kajian Agraria Institut Pertanian Bogor, berjudul “Kebijakan Pertanahan untuk Menanggulangi Kemiskinan,” dalam acara yang diselenggarakan di Hotel Royal Palace Bandung, pada tanggal 25 Maret 2002. Dalam acara itu, saya mempertanyakan prinsip kesukarelaan itu dengan butir lain yang disajikannya, yakni

“Menghapus (*Sic!*) sistem perkebunan swasta besar di daerah padat penduduk, seperti di pulau Jawa.”

Saya tanyakan pada saat diskusi itu,

“Apa mungkin pihak perkebunan besar melikuidasi dirinya sendiri secara sukarela?”

Cuplikan diskusi di atas, saya hadirkan untuk menunjukkan suatu ciri dari *land reform* (yang adalah inti dari Pembaruan Agraria) sebagai suatu operasi paksa perombakan tata penguasaan tanah tertentu, tata

⁴ Tai, Hung-chao, *Op Cit.*

produksi tertentu, dan tata kekuasaan politik yang berbasiskan sistem penguasaan tanah dan sistem produksi tersebut. Pada konteks ini, pernyataan yang disampaikan oleh DJ dalam resensinya atas PP-DPPA bahwa “pembaruan agraria bukan perkara kecerdasan, melainkan kekuatan” sangatlah relevan. Seperti telah dikutip di awal tulisan, Hung-chao Tai menulis bahwa agar mujarab, program *land reform* bukan hanya membutuhkan usaha pemerintah, tapi juga paksaan pemerintah⁴. Jadi, sebagai suatu program publik yang dijalankan pemerintah, program *land reform* harus disusun sebagai usaha drastis untuk mengubah struktur agraria dalam waktu yang cepat.

“A public program of land reform that seeks compulsory, drastic, and rapid change is one of substance and meaning. A public program that aim at voluntary, moderate, and gradual tenurial adjustments is bound to be perfunctory and

ineffectual”⁵

Hung-chao Tai menyimpulkan hal itu setelah menelaah praktik *land reform* di delapan negara (Filipina, Taiwan, India, Pakistan, Iran, Mesir, Colombia, dan Mexico) di masa ketika pembaruan agraria menjadi sangat populer. Di semua negara ini operasi perombakan drastis oleh pemerintah dalam waktu yang relatif cepat terjadi pada tata penguasaan tanah tertentu, tata produksi tertentu, dan tata kekuasaan politik yang berbasiskan sistem penguasaan tanah dan sistem produksi itu.

Sepanjang tahun 1950 sampai awal 1970-an, pembaruan agraria pernah menjadi andalan strategi dari banyak negara Asia, Afrika, dan sebagian Amerika Latin yang baru merdeka dari kolonialisme, masa sebelum *P e m b a n g u n a n i s m e (developmentalism)* 'naik pentas.' Pada masa itu, seperti ditulis oleh Bernstein⁶ (2002), terdapat tiga pandangan dan praktik yang berkompetisi, yakni:

(i) pandangan borjuis klasik yang merekayasa pembaruan agraria

(dan menata) untuk memberi jalan dan mendorong (modernisasi) pembangunan (kapitalis),

(ii) pandangan Marxist perihal revolusi sosial dalam masyarakat 'terbelakang' dengan penghapusan *predatory landed property* demi menyediakan jalan untuk pola produksi pertanian kolektif, dan

(iii) pandangan populis yang mempercayai kehebatan petani (*peasantry*) dan usaha pertanian kecil (*small farm*), baik efisiensi secara ekonomis, maupun keunggulan sosialnya.

Tipe pembaruan agraria yang dijalankan Indonesia pada periode 1960-1965 adalah tipe ke (iii). Usaha mewujudkan tipe *land reform* yang sesungguhnya secara tipologis bukan-komunis itu, anehnya, kemudian pada masa Orde Baru praktik *land reform* tersebut dikenal sebagai “skenario komunis.”⁷

BUKAN APAKAH MUNGKIN ATAU TIDAK, TETAPI BAGAIMANA MEMUNGKINKANNYA?

Setelah mengalami masa anti *land reform* yang cukup lama sepanjang Indonesia di bawah rezim Orde Baru, semenjak 1967 hingga 1998, saat ini kita bertanya sudah sampai di manakah kecukupan syarat-syarat pelaksanaan pembaruan agraria? Berbagai pihak memiliki penilaian berbeda-beda mengenai keniscayaan *land reform* dan kemungkinan pelaksanaannya. Baru-baru ini saya membaca penilaian dosen-dosen yang menulis dalam buku barunya *Strategi Pembangunan Pertanian Suatu Pemikiran Baru*,⁸ bahwa “Sangatlah berat untuk melakukan redistribusi lahan dalam kondisi kita saat ini. Bahkan sangatlah mustahil mampu melakukan *land reform* secara idela (*Sic!*) untuk kemakmuran rakyat saat ini.”⁸ Gagasan kemustahilan inilah yang dikenal dengan istilah

⁵ *Ibid*, halaman 19.

⁶ Hendry Bernstein. “Land Reform: Taking a Long(er) View,” *Journal of Agrarian Change*, Vol. 2 No. 4, October 2002

⁷ Soekarno sendiri pernah menyampaikan bahwa “Jangan mengira *land reform* yang kita hendak laksanakan adalah komunis! Hak milik atas tanah masih kita akui! Orang masih boleh punya tanah turun-temurun. Hanya luasnya milik itu diatur baik maksimumnya maupun minimumnya, dan hak milik atas tanah itu kita nyatakan berfungsi sosial, dan Negara dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum memiliki kekuasaan yang lebih tinggi daripada hak milik perseorangan,” lihat Soekarno, “Laksana Malaikat yang Menyerbu dari Langit, Jalannya Revolusi Kita!,” Amanat Presiden Republik Indonesia Soekarno pada Ulang Tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1960.

⁸ Lanjutan kalimatnya adalah “Hanya saja *land reform* tetap pilihan terbaik saat ini manakala transformasi pertanian ke industri tidak mampu saat ini. Paling tidak pemberian faktor produksi yang layak perlu dilakukan negara kita guna menampung petani yang semakin banyak. Agroindustri meski tidak mutlak sebagai landasan transformasi mungkin akan memberikan jalan pragmatis terhadap meluapnya pengangguran di pedesaan.” Nuhfil Hanan AR dkk, *Strategi Pembangunan Pertanian Suatu Pemikiran Baru*, Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama, 2003.

⁹ Ronald J. Herring. “Political Impossibility Theorem of Agrarian Reform.” Makalah yang disiapkan untuk the DFID Conference on 2001 World Development Report on Poverty, Birmingham, England, August 16-17, 1999.

¹⁰ Hung-chao Tai, *Op Cit*, cover dalam.

dalam literatur berbahasa Inggris sebagai *Political Impossibility Theorem of Agrarian Reform*.⁹

Tentunya, berbeda dengan akademisi pengamat yang pesimistis itu, bagi saya dan banyak aktivis gerakan agraria lainnya, pertanyaannya bukanlah apakah mungkin atau tidak mungkin saat ini **Pembaruan Agraria** dijalankan, melainkan, apa yang perlu kita lakukan untuk membuatnya mungkin. Semua pengalaman yang saya jalani bersama Konsorsium **Pembaruan Agraria** sepanjang 1995 s/d 2002 lalu dapat ditafsirkan sebagai upaya menandingi gagasan kemustahilan tersebut, dengan memanfaatkan struktur kesempatan politik yang tersedia. Dalam konteks ini, menarik untuk mengemukakan kesimpulan dari Hung-chao Tai, bahwa

“(i) *the need for legitimacy prompts the political elite to initiate (land) reform;*

(ii) *the relationship between the elite and the landed class determines the manner and content of the program adopted; and*

(iii) *the extent of program implementation varies with the*

degree of political commitment”.¹⁰

Ronald J. Herring (2003) telah mendaftar sejumlah kondisi baru yang dinilainya tidak lagi dapat membenarkan anggapan kemustahilan itu.

(i) Menurunnya arti penting kontrol atas tanah pertanian sebagai sumber kuasa politik elite pedesaan sebagai akibat dari proses urbanisasi dan diversifikasi usaha ekonomi.

(ii) Membesarnya koalisi *pro-reform*, dengan bergabungnya eksponen gerakan lingkungan, yang mempercayai bahwa rakyat miskin mengelola ekosistem dan **m e n y e l a m a t k a n** keanekaragaman hayati jauh lebih baik daripada badan pemerintah.

(iii) **M e m b e s a r n y a** tuntutan dari kaum perempuan miskin pedesaan yang selama ini menjadi “*silent majority*” di pedesaan atas perbaikan hidup mereka, yang bermuara pada redistribusi sumber kekayaan yang utama, yakni akses dan kontrol atas tanah.

(iv) Transisi demokrasi secara nasional dan perubahan konfigurasi kekuasaan politik

membuka kesempatan hidupnya program *land reform* dari para politikus untuk mencari legitimasi dari massa pedesaan yang dipinggirkan dalam konfigurasi kekuasaan yang terdahulu.

(v) Perubahan teknologi dalam pertanian semakin menunjukkan kelayakan dan semakin efisiennya usaha tani kecil, dan menurunnya ukuran besar penguasaan tanah (*size of holding*) sebagai ambang bawah dari subsistensi.

(v i) Berkembangbiaknya gerakan sosial mulai dari lokal, nasional, hingga global. Dulu hanya gerakan petani yang biasanya lokal dan antar-lokal sifatnya yang menjadi kekuatan inti yang menuntut *land reform* secara nasional. Saat ini gerakan petani telah mengglobal. Juga, kalangan ornop yang berorientasi pembangunan dan hak asasi manusia mengakui keniscayaan *land reform* sebagai jalan tak tergantikan untuk pemberantasan kemiskinan dan pemenuhan hak asasi manusia.¹¹

Berbagai kecenderungan yang dikemukakan di atas, telah hadir di

berbagai negara dengan intensitas yang berbeda-beda, dan juga tentu tidak sama antara satu wilayah dengan wilayah lainnya di negara Indonesia. DJ telah menunjukkan dengan baik bagaimana gagasan-gagasan yang saya kampanyekan, seiring dengan perjalanan usaha untuk memperjuangkan keadilan agraria. Ketika saya menyaksikan dan terikat dengan ketidakadilan yang diderita oleh rakyat adat, maka kritik terhadap “**negaraisasi hak-hak adat**” -- penggunaan dan penyalahgunaan konsep Hak Menguasai Negara (HMN) oleh rezim Orde Baru yang mengklaim semua tanah adat sebagai tanah negara adalah suatu cara memperjuangkan kepentingan korban-korban ketidakadilan sosial. Argumen ini bergaung dan bersambut dengan adanya usaha para eksponen gerakan lingkungan yang membela hak-hak masyarakat adat. Hubungan dengan eksponen gerakan lingkungan kemudian berlanjut sampai ketika memperjuangkan masuknya pembaruan agraria ke dalam bentuk **Ketetapan MPR RI**. Resensi DJ telah menunjukkan dengan sangat baik bahwa perluasan argumen

¹¹ *Ibid.*

¹² Edward Aspinall. *Civil Society and Democratization: From Aliran Struggle to Civil Society in the Countryside of Indonesia*, pada East West Center Workshop on Civil Society and Political Change in Asia (round II), Phnom Penh, October, 24-28, 2002.

keniscayaan pembaruan agraria yang saya lakukan seiring dengan upaya memperluas persekutuan dan gerakan yang mendukung pembaruan agraria itu.

MASUK DARI PINTU YANG DISEDIAKAN, KELUAR DARI PINTU YANG DIBUAT BERSAMA

Pengalaman perjuangan *land reform* di masa sekarang ini berbeda dengan perjuangan serupa di masa Orde Lama (1949 - 1965).¹² Bukan sekadar berbeda, perjuangan *land reform* saat ini bukanlah kelanjutan dari perjuangan *land reform* terdahulu. Keduanya tidak bersambungan. Walhasil, para pejuang *land reform* di masa kini harus menjadi pemula(i) (DJ menafsirkan pemula sebagai perintis) dalam banyak arena. Ketika momentum di arena itu terbuka, tugas pejuang *land reform* adalah memasukinya. Saya memiliki istilah

husus untuk itu: yakni “Masuk dari Pintu yang Disediakan, Keluar dari Pintu yang Dibuat Bersama.” Kita memasukinya, lalu berjuang di arena itu. Usaha memasuki agenda pembaruan hukum agraria pun saya tafsirkan dengan kerangka demikian.

DJ menunjukkan bahwa pemilihan agenda kerja “dari pembaruan agraria menjadi pembaruan hukum agraria... jelas membawa pengaruh pada perubahan pengorganisasian politik. Ilmu pengorganisasian basis, sebagaimana yang diamanatkan *reform by leverage*, tidak lagi menjadi ilmu tunggal (utama) dari gerakan pembaruan, melainkan mulai ditambah dengan “ilmu advokasi”.... (U)paya pembaruan, yang tidak lagi sekadar berinteraksi dengan massa tani di pedesaan, melainkan juga mengharuskan proses *lobby* petinggi pengambil kebijakan.”

Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam bukanlah hasil

yang memuaskan.¹³ Inilah yang kemudian menjadi suatu debat yang sangat tajam. Pusat perdebatannya terletak pada apakah TAP MPR ini berguna atau berbahaya bagi gerakan pembaruan agraria. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), yang kemudian bergabung dengan sejumlah ornop dalam Kelompok Kerja Ornop untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (Pokja PAPSDA), menilai bahwa TAP MPR ini dapat dipergunakan sebagai alat memperbesar gerakan petani dan mendorong pemerintah menjalankan Pembaruan Agraria. Sementara itu, Federasi Serikat

Petani Indonesia (FSPI) dengan para aktivis ornop pendukungnya menilai TAP MPR ini berbahaya, karena dapat menjadi pintu masuk bagi agenda Neo-liberalisme dan berimplikasi pada penghapusan Undang-undang Pokok Agraria 1960 yang masih menjadi sumber hukum pelaksanaan *land reform*.¹⁴

Berbeda dengan perdebatan itu, posisi praktis yang menarik diambil oleh Serikat Petani Pasundan (SPP). Dengan sangat cerdas, SPP -- yang aktif ikut mendorong keluarnya TAP MPR ini -- melalui beberapa kali demonstrasi massa petani baik ke

¹³ Bahkan juga mengandung kekeliruan konseptual perihal sifat keberlanjutan dari pembaruan agraria serta integrasi yang tak memadai dengan apa yang dalam Ketetapan itu diistilahkan sebagai Pengelolaan Sumber Daya Alam sebagaimana sering ditunjukkan Gunawan Wiradi dalam sejumlah kesempatan publik maupun komunikasi pribadi dengan penulis.

¹⁴ Perdebatan ini mencuat ke media massa terbesar di Indonesia. *Kompas*. Lihat Idham Samudera Bey. "Lonceng Kematian UUPA 1960 Berdentang Kembali - Menyoal TAP MPR No IX/MPR/2001." *Kompas*, 10 Januari, 2002. Lihat juga, tanggapannya oleh Dianto Bachriadi. "Lonceng Kematian atau Tembakan Tanda Start? Kontroversi seputar Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 - Komentar untuk Idham Samudra Bey." *Kompas*, 11 January, 2002. Lalu, juga jawabannya Idhan Samudra Bey. "UUPA 1960 Lebih Baik Dibandingkan RUU Pengelolaan Sumber daya Alam" *Kompas*, 10 Mei, 2003.

¹⁵ Untuk keterangan lebih lanjut mengenai dinamika ini lihat Anton Lucas and Carol Waren, "The State, the People and their Mediators, the Struggle over Agrarian Law Reform in Post New Order Indonesia," *Indonesia*, no 76, Oktober 2003.

¹⁶ Solon L Barraclough, "Land Reform in Developing Countries: The Role of the State and Other Actors", paper for Agrarian Conference held by Konsorsium Pembaruan Agraria and Pusat Penelitian dan Pembangunan pedesaan dan Kawasan (P3PK) Universitas Gajah Mada, Desember 3-5, 1998, in Yogyakarta., p. 33.

¹⁷ Sein Lin, *Land Reform Impelementation A Comparative Perspective*, Hartford, Connecticut: John C. Lincolnd Institute, 1974.