

Tantangan Globalisasi

Negara-negara bangsa (*nation states*) sekarang ini sedang terjepit, yakni sedang mengalami tiga macam tekanan sekaligus: “dari atas”, “dari bawah” dan “dari samping” (FOX 2001 seperti dikutip oleh Borrás, Jr, 2004: 4). “Dari atas” berupa tekanan arus besar globalisasi ekonomi yang menyebabkan kekuasaan pemerintah nasional seolah-oleh “takluk” kepada kekuatan mengatur dari lembaga-lembaga internasional seperti WTO, IMF dan Bank Dunia. “Dari bawah” berupa tuntutan desentralisasi pemerintahan. Dan “dari samping” berupa gerakan privatisasi. Namun sekalipun tekanan itu datang dari tiga jurusan, namun sebenarnya sumbernya sama, yaitu kekuatan modal internasional yang menghendaki pasar bebas.

Dampak dari jepitan tiga arah itu tentu saja berbeda-beda di antara berbagai negara. Hal ini tergantung kepada: *Pertama, kondisi obyektif* masing-masing negara tadi. bagaimanakah struktur perekonomiannya, baik pada tingkat nasional, re-

gional maupun lokal. *Kedua*, juga tergantung kepada sikap atau *kemauan normatif* dari negara-negara yang bersangkutan.

Dengan demikian, bagi bangsa Indonesia, ada dua pertanyaan pokok menyikapi tiga tantangan di atas, yaitu pertanyaan obyektif dan pertanyaan normatif. Pertanyaan obyektifnya adalah: seandainya kita mengikuti begitu saja ketiga arus di atas (begitu juga seandainya tidak), apakah yang akan terjadi dengan masyarakat kita? Sedangkan pertanyaan normatifnya adalah: struktur masyarakat dan perekonomian bagaimanakah yang sebenarnya kita kehendaki seandainya kita mengikuti ketiga arus di atas. Jawaban atas pertanyaan obyektif memerlukan penelitian ataupun analisis teoritis-antisipatif. Sedangkan untuk menjawab pertanyaan normatif, kita perlu mencermati acuan-acuan normatif kita.

Pada bagian berikut akan diuraikan lebih rinci bagaimana tantangan arus globalisasi terhadap masalah agraria dan Reforma Agraria di Indonesia. Sementara kedua arus lainnya tidak dibicarakan secara tersendiri karena pada dasarnya keduanya bisa dianggap sebagai bagian dari arus globalisasi ini.

A. Pengertian Globalisasi

Dengan kemajuan teknologi komunikasi, maka hubungan antara berbagai bangsa menjadi begitu mudahnya sehingga terbayanglah suatu proses “menyatu”-nya semua manusia di bumi (*globe*) ini menjadi “satu komunitas dunia”, yang tidak lagi tersekat-sekat oleh batas-batas negara nasional (“*borderless world*”). Hubungan antar manusia dari berbagai bangsa yang jaraknya begitu jauh, dalam hitungan detik dapat

berlangsung. Gambaran inilah yang kemudian melahirkan istilah “globalisasi” dalam arti yang lebih umum.

Kenyataan adanya kemudahan dalam komunikasi ini merupakan peluang bagi berbagai kegiatan yang bersifat antar bangsa, bahkan antar manusia, dan peluang ini dimanfaatkan terutama oleh mereka yang melakukan kegiatan ekonomi, khususnya lagi oleh mereka yang memandang adanya kemungkinan untuk menciptakan “satu sistem ekonomi” dunia. Karena itu, salah satu definisi globalisasi adalah sebagai berikut:

“Globalisasi adalah ekspansi kegiatan ekonomi yang melintasi batas-batas politik nasional dan regional, dalam bentuk peningkatan gerakan barang dan jasa, termasuk *modal, tenaga kerja, teknologi, dan informasi*, melalui *perdagangan* barang dan jasa” (Morison dan Hadisusastro, seperti dikutip oleh Mubyarto 1998).

Definisi tersebut memang tidak salah, hanya saja menurut saya kurang lengkap karena hanya merupakan rumusan teknis ekonomi. Nuansa sosial-politiknnya kurang terungkap. Sebab kalau hanya demikian, sebelum Perang Dunia ke-II pun gejala seperti itu juga sudah ada. Hanya bedanya:

1. Saat itu, tenaga kerja yang diperdagangkan adalah mereka yang statusnya “budak-belian”. Sekarang tenaga kerja bebas. Tapi hakekatnya sama saja.
2. Dulu perdagangan “jasa” dapat dikatakan belum ada. Sekarang, lalu-lintas tenaga terampil/pakar bukanlah perdagangan manusia, tapi dianggap sebagai dagang jasa.
3. Dulu teknologi komunikasi belum maju, sehingga jangkauan terhadap informasi belum seperti sekarang. Tetapi sekaligus, teknologi dan informasi itu sekarang dijadikan barang

dagangan.

4. Dulu kebijaksanaan “proteksi” oleh negara-negara nasional dianggap wajar-wajar saja. Sekarang, justru dengan dalih butir (3) di atas, kebijakan “proteksi” dianggap menghambat kelancaran lalu-lintas barang dagangan.

Oleh karena itu, saya ingin membuat parafrase dari definisi tersebut sehingga globalisasi berarti:

“Suatu kecenderungan kegiatan ekonomi dunia menuju ke arah satu saja sistem ekonomi, yaitu ekonomi pasar bebas yang kapitalistik.”

Kecenderungan tersebut sebenarnya bukan suatu kecenderungan alamiah, melainkan kecenderungan yang memang dibikin, terutama oleh mereka (negara-negara kuat) yang menganut paham kapitalisme. Dengan kata lain, “globalisasi adalah gerakan kapitalisme internasional”.

B. Globalisasi Sebagai Tantangan

Seperti kata-kata Prof. Dr. Mubyarto, globalisasi memang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, namun sekaligus juga meningkatkan kesenjangan sosial dan ekonomi. Bukan saja kesenjangan internal di dalam negeri negara-negara yang sedang berkembang (NSB) saja, tetapi juga kesenjangan antara NSB dan negara-negara industri maju (NIM). Demikian juga, ketergantungan NSB kepada NIM menjadi kian meningkat pula. Karena itu, kata Mubyarto, globalisasi harus disikapi dengan cara “*ekstra waspada*” (Mubyarto 1998).

Jika dikatakan bahwa kecenderungan globalisasi itu adalah buatan, maka yang dimaksud adalah bahwa hal itu merupakan suatu gerakan yang memang direncanakan dan diperjuangkan

oleh mereka yang menganut paham kapitalisme. Artinya, apakah hal itu secara eksplisit ataukah secara implisit, hal itu sudah didisain sejak lama dan mempunyai akar sejarah yang panjang, yang indikasinya dapat dilacak sejak lahirnya “Atlantic Charter”. (Sejarah panjang ini terpaksa tidak diuraikan di sini, karena berbagai keterbatasan.)

Kecenderungan inilah yang kini mengantarkan kepada gerakan *Trans-National Corporations* (TNCs), yaitu suatu gerakan untuk melakukan ekspansi penanaman modal dan menciptakan *satu* sistem ekonomi dunia, yakni sistem yang dilandasi filsafat ekonomi yang kemudian secara populer dikenal sebagai paham “neo-liberalisme”. Paham ini mendewakan pasar bebas, sebebaskan-bebasnya: perdagangan bebas, tenaga kerja bebas, investasi bebas, dan modal bebas. Implikasi dari serbuan paham neo-liberal semacam itu adalah bahwa tanah juga harus dijadikan komoditas. Karena serba bebas, maka dagang tanah pun harus bebas.

Pada hakikatnya, gerakan TNCs tersebut ingin menciptakan sebuah “*global empire*”, yang bisa diartikan sebagai bentuk penjajahan baru (Lihat John Perkins, 2004). Namun yang berkuasa bukan lagi pemerintah negara-negara bangsa melainkan para korporasinya; lembaga-lembaga bisnis internasional. Karena itu, oleh Perkins hal ini disebut sebagai “*Corporatocracy*”.

Secara historis, paham neo-liberal itu sudah dibangun sejak lama, lebih dari 50 tahun yang lalu, dengan tokoh utamanya Friederich von Hayek dan Milton Friedman. Menurut seorang pakar, slogan kunci paham ini tercermin dalam dua pernyataan yang pernah diucapkan oleh mantan Perdana

Menteri Inggris, Margareth Thatcher. Pertama, “Ketimpangan, ketidaksamaan dan ketidakmerataan adalah rahmat Tuhan!” Kedua, “Mereka yang (menjadi) miskin adalah kesalahan mereka sendiri” (*Cf. Susan George, 2002*). Melalui berbagai cara, para eksponen paham neo-liberalisme ini dengan tekun, sabar, sistematis, dan dengan biaya milyaran dollar membangun jaringan pengaruh sehingga sekarang ini kader-kadernya sudah tersebar ke berbagai negara. (*Cf. Susan George, Ibid*). Ketika kemudian negara-negara sosialis di Eropa Timur runtuh, paham ini dengan leluasa merajalela ke seluruh dunia.

C. Menyikapi Globalisasi

Untuk memfasilitasi semua proses menuju sistem ekonomi neoliberal itu, maka dengan cara yang sangat halus, cangkih, dan sistematis, berbagai negara berkembang didorong, atau dibuat “terpaksa”, untuk mengubah Undang-Undang Dasar negaranya sendiri. Itulah sebabnya mengapa para penganut paham ini tampak mati-matian berusaha mengubah konstitusi negara. Hal ini tak lain adalah untuk dapat meniadakan peran negara, atau paling tidak sedapat mungkin meminimalkan peran tersebut. Padahal Reforma Agraria memerlukan dua kekuatan yang saling menunjang, yaitu kemauan rakyat dan kekuasaan negara yang melindungi rakyat.

Di Indonesia, sayangnya tidak banyak orang yang menyadari latar belakang ini. Dengan dalih demokratisasi, dan dengan alasan untuk mengurangi kekuasaan Presiden (yang selama Orde Baru memang sangat represif), maka dilakukanlah amandemen terhadap UUD 1945. Meskipun istilahnya adalah

“amandemen”, namun kenyataannya bukanlah sekedar amandemen. Dari 37 pasal UUD 1945 yang asli, sebanyak 32 pasal diobrak-abrik sehingga hasilnya menjadi “amburadul”. UUD-1945 pasca amandemen itulah cermin “wajah” kita saat ini yang amburadul!

Demikianlah, dampak dari semuanya itu sudah begitu meluas dan mendalam, merasuki seluruh tubuh bangsa. Bukan saja di bidang ekonomi, tetapi juga di bidang-bidang sosial, politik, budaya, hukum dll. Memang bagi sebagian orang, globalisasi ini dilihat sebagai *peluang*, tetapi dengan memperhatikan berbagai tantangan seperti yang tersebut di atas, maka saya pribadi menganggapnya sebagai *ancaman*. Jika demikian, maka apa yang harus dilakukan?

Menghadapi tantangan seperti itu, modal awal yang harus dibangun adalah konsolidasi kekuatan rakyat, agar kita tak terlarut ke dalam arus tersebut. Kemudian, kalau kita memang masih setia kepada prinsip berdikari, prinsip kemandirian, maka sekalipun untuk sementara mungkin kita masih terpaksa memfasilitasi modal asing, namun hak-hak rakyat harus dilindungi. Penggusuran-penggusuran sewenang-wenang harus segera dihentikan. Di sinilah letak relevansi Reforma Agraria dalam menghadapi globalisasi.

BAGIAN KEDUA
DINAMIKA PELAKSANAAN
REFORMA AGRARIA DI INDONESIA

Reforma Agraria: Konsep Umum dan Pelaksanaan

Uraian mengenai konsep umum Reforma Agraria sebenarnya sudah saya tulis dalam berbagai kesempatan, dan bahkan sudah dirangkum oleh Sdr. Noer Fauzi dalam buku yang berjudul *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir* (2000, cetak ulang 2009). Karena itu, uraian berikut ini hanyalah butir-butir ringkas saja sebagai pengantar untuk pembahasan mengenai dinamika pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia pada bab-bab berikutnya.

A. Pengertian Reforma Agraria

Secara etimologis, kata agraria berasal dari kata bahasa Latin *ager* yang artinya sebidang tanah (bahasa Inggris *acre*). Kata bahasa Latin *aggrarius* meliputi arti: yang ada hubungannya dengan tanah; pembagian atas tanah terutama tanah-tanah umum; bersifat *rural*. Sedangkan kata *reform* sudah jelas menunjuk kepada “perombakan”, mengubah dan menyusun/

membentuk kembali sesuatu untuk menuju perbaikan. Dengan demikian, hakikat makna Reforma Agraria adalah: “Penataan kembali (atau pembaruan) struktur kepemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruhtani tak bertanah.” Prinsip adalah: “Tanah untuk penggarap!”

Gagasan dan kebijakan tentang Pembaruan Agraria semacam ini sebenarnya sudah berumur amat panjang, ribuan tahun. Praktik landreform yang pertama kali dikenal di dunia, yang secara resmi tercatat dalam sejarah, adalah yang terjadi di Yunani Kuno pada 594 tahun sebelum Masehi. Jadi umurnya sudah lebih dari 2500 tahun. Dalam sejarahnya yang panjang itu, gagasan tentang Pembaruan Agraria tentu saja telah mengalami banyak perkembangan, baik dalam konseptualisasinya, maupun model dan programnya, sesuai dengan perubahan jaman dan kondisinya. Misalnya saja, dengan tumbuhnya banyak kota dan berkembangnya perkotaan, maka kota pun perlu ditata. Namun intinya tetap sama, yaitu “penataan-ulan struktur kepemilikan dan penggunaan sumber-sumber agraria demi kesejahteraan masyarakat, khususnya rakyat kecil, petani dan buruh tani” (*Cf. Russel King, 1977*). Inilah yang biasa disebut dengan *landreform*.

Di lain pihak, pengalaman landreform yang hanya berupa redistribusi tanah ternyata kurang berhasil mencapai tujuannya karena, misalnya saja, buruhtani yang kemudian memperoleh tanah, banyak yang tak mampu mengusahakan sendiri tanah tersebut karena kekurangan modal, kurang keterampilan, dan sebagainya, sehingga akhirnya tanahnya dijual. Sampai akhir abad XIX, kebijakan landreform pada dasarnya

memang lebih merupakan kebijakan sosial-politik daripada kebijakan ekonomi, karena yang dipentingkan adalah keadilan dan pemerataan.

Berdasarkan pengalaman sejarah yang panjang itu, dan pelaksanaannya di berbagai negara, maka kini disadari bahwa aspek ekonomi harus menjadi pertimbangan penting agar hasil landreform itu *sustainable*. Oleh karena itu, landreform perlu disertai dengan program-program penunjangnya yaitu, antara lain, perkreditan, penyediaan sarana produksi, pendidikan, dan lain-lain. Demikianlah, pada tahun 1880, Bulgaria melakukan landreform yang disertai dengan program-program penunjang di bidang ekonomi (King 1977). Landreform *plus* berbagai program penunjangnya itulah yang sekarang disebut *Agrarian Reform* (dalam bahasa Inggris) atau *Reforma Agraria* (dalam bahasa Spanyol). Inti tujuannya tetap sama, yaitu menolong rakyat kecil, mewujudkan keadilan, dan meniadakan atau setidaknya mengurangi ketidakmerataan.

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa istilah *landreform* dipakai untuk merujuk pada program-program sekitar redistribusi tanah dalam rangka menata ulang struktur kepemilikan tanah yang timpang agar menjadi lebih adil. Sedangkan istilah *Agrarian Reform* atau *Reforma Agraria* dipakai untuk merujuk kepada pengertian yang lebih luas dan komprehensif, karena menyangkut berbagai program pendukung yang dapat mempengaruhi kinerja sektor pertanian pasca redistribusi tanah, dengan maksud agar mereka yang semula tunakisma atau petani gurem itu kemudian mampu menjadi pengusahatani yang mandiri dan tidak terjerumus ke dalam jebakan hutang. Seperangkat program penunjang itu

mencakup:

1. Tersedianya kredit yang terjangkau;
2. Akses terhadap jasa-jasa advokasi;
3. Akses terhadap informasi baru dan teknologi;
4. Pendidikan dan latihan;
5. Akses terhadap bermacam sarana produksi dan bantuan pemasaran.

Seperangkat program penunjang tersebut barulah menyangkut hal-hal teknis yang keberlanjutannya erat berkaitan dengan masalah kelembagaan. Karena itu aspek kelembagaan ini juga harus dipersiapkan, terutama kelembagaan yang menumbuhkan peluang bagi partisipasi rakyat. Penataan ulang struktur kepemilikan dan penguasaan tanah beserta seluruh paket penunjang tersebut secara lengkap, itulah yang dimaksud sebagai Reforma Agraria.

B. Mengapa Diperlukan Reforma Agraria?

Secara umum, ada dua tujuan utama mengapa Reforma Agraria perlu dilakukan. Pertama, mengusahakan terjadinya transformasi sosial; dan kedua, menangani konflik sosial serta mengurangi peluang terjadinya konflik di masa depan. Transformasi sosial yang dimaksudkan di sini adalah dalam pengertian *Agrarian Transformation* yang sarat dengan muatan makna sosial-politik-ekonomi sekaligus. Namun intinya adalah bahwa bagi negara agraris, Reforma Agraria itu penting dilakukan dalam rangka mewujudkan “suatu proses perubahan keseluruhan sistem hubungan sosial-ekonomi masyarakat pedesaan, yang mengacu kepada perubahan *dari* struktur masyarakat yang bersifat ‘agraris-tradisional’ (atau ‘feudalistik’, atau

‘non-kapitalistik’, atau ‘natural-economy’) *menjadi* suatu struktur masyarakat di mana pertanian tidak lagi bersifat eksklusif melainkan *terintegrasi* ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya secara nasional, lebih produktif, dan *kesejahteraan rakyat meningkat*” (Cf. J. Harriss 1982).

Secara lebih rinci, rasionalisasi dari perlunya Reforma Agraria ini sebenarnya mencakup lima aspek sebagai berikut:

1. Aspek hukum, yaitu untuk terciptanya kepastian hukum mengenai hak-hak rakyat atas tanah, terutama lapisan bawah dan khususnya rakyat tani.
2. Aspek sosial, yaitu untuk terwujudnya “keadilan”. Struktur agraria yang relatif merata akan dirasakan lebih adil, sehingga keresahan dan kemungkinan konflik pun dapat dihindarkan.
3. Aspek politik, yaitu demi terjaminnya “stabilitas”. Struktur agraria yang adil akan meredam keresahan, yang pada gilirannya dapat menjadi perekat persatuan dan kesatuan.
4. Aspek psikologis, yaitu terciptanya suatu suasana *social euphoria* dan *family security* (menurut istilah A.T. Mosher, 1976), sedemikian rupa sehingga para petani menjadi termotivasi untuk mengelola usahataniya dengan lebih baik.
5. Aspek ekonomi, yaitu bahwa semua itu pada gilirannya dapat menjadi sarana awal untuk terwujudnya peningkatan produksi.

Di luar negara-negara sosialis, para ilmuwan lebih meletakkan pertimbangan ekonomi sebagai titik beratnya, walaupun argumentasinya berbeda-beda sesuai kubu teori yang dianutnya, sehingga ada beberapa pandangan. Misalnya saja, Chonchol (1970) mengemukakan bahwa *rationale* Reforma

Agraria adalah untuk membebaskan masyarakat pertanian dari kungkungan sistem penguasaan tanah feodal-tradisional dan dengan demikian memberi kesempatan berkembang bagi para pemilik tanah melalui mekanisme persaingan. Dalam pandangan ini, yang dimaksud adil adalah “adil dalam peluang”. Perkembangan selanjutnya memang akan berlangsung seleksi secara hukum alam, akan tetapi yang penting titik “start”-nya harus kurang lebih sama. Oleh karena itulah perlu diciptakan kondisi kesamaan peluang tersebut, yaitu melalui redistribusi penguasaan tanah.

Para penganut ekonomi neo-klasik pada umumnya mengambil jalur argumen sebagai berikut. Walaupun petani kecil lebih efisien dalam hal memanfaatkan tanah dan modal, dan lebih intensif menggunakan tenaga kerja dibandingkan petani kaya, namun petani kaya lebih mempunyai akses terhadap modal dan sarana produksi. Mengapa? Karena, struktur penguasaan tanah yang timpang menimbulkan perbedaan kuasa dan kemampuan untuk menjangkau kedua faktor tersebut. Untuk itu agar tercipta alokasi yang optimal atas sumberdaya yang tersedia dalam masyarakat secara keseluruhan, maka perlu dilakukan redistribusi penguasaan tanah (lihat juga D. Lehmann, 1978).

Para evolutionists, walaupun mirip, argumentasinya sedikit berbeda. Distribusi penguasaan tanah yang tidak merata menyebabkan, secara keseluruhan, pemanfaatan tanah kurang optimal. Sementara itu baik kebijakan perpajakan, maupun *resettlement* ternyata tidak cukup mampu untuk mendorong peningkatan produksi dan tingkat kesejahteraan petani kecil. Karena itu, diperlukan perombakan institusional melalui

redistribusi penguasaan tanah.

Perdebatan di atas kemudian diramaikan lagi oleh mereka yang cenderung menolak Reforma Agraria. Argumentasinya, antara lain, adalah sebagai berikut:

1. Tanah yang tersedia terbatas, atau kurang lebih sama saja (tetap) luasnya, sedang jumlah penduduk semakin bertambah.
2. Dengan kemajuan teknologi, potensi sumberdaya alam non-tanah kini sudah dapat dimanfaatkan sebagai sumber bahan makanan. Tanah tak penting lagi.
3. Untuk menjadi sejahtera, yang penting bukan “pemilikan faktor produksi” (kecuali tenaga kerja), melainkan menaikkan tingkat pendapatan. *Earning, Not Owning!*
4. Reforma Agraria merupakan program yang berat karena:
 - a) diperlukan kemauan dan kepastian politik yang kuat dari pemerintah, padahal pemerintah negara berkembang pada umumnya menyandarkan diri kepada pemilik modal kuat atas dua alasan: bantuan dana dan dukungan politik (suara dalam pemilu);
 - b) perlu biaya besar; dan
 - c) perlu organisasi yang rapi, dan kesanggupan mengendalikan gejolak (konflik) yang menyertai perombakan struktur yang mendasar.

Terhadap argumen para penentang ini, kalangan pendukung Reforma Agraria mengajukan kontra-argumen sebagai berikut:

1. Reforma Agraria adalah “merombak struktur”, bukan semata-mata “membagi-bagi tanah”. Perombakan diperlukan karena adanya ketimpangan sebaran (distribusi)

kepemilikan tanah. Ketimpangan struktur tidak ada hubungannya dengan “tekanan penduduk” karena model Reforma Agraria sendiri bermacam-macam. Jadi walaupun kepadatan penduduk menjadi kendala, maka dapat dipilih model yang sesuai.

2. Walaupun mungkin benar bahwa dengan kemajuan teknologi, potensi sumberdaya non-tanah dapat dimanfaatkan sebagai sumber bahan makanan, namun selama manusia belum sama sekali bebas dari bahan makanan yang berasal dari bumi, maka selama itu masalah tanah tetap penting artinya.
3. Terhadap argumen ketiga dari para penolak, kontra-argumennya sederhana saja:
 - a) Apakah “*not owning*” itu juga berarti masih “*controlling*”, atau sama sekali akan menjadi buruh?
 - b) Apakah ada buruh yang lebih kaya daripada majikannya? Kalau memang ada, jumlahnya tidak banyak.
 - c) Jika semua menjadi buruh dengan pendapatan tinggi, siapa yang menguasai sarana produksi: negara atau segelintir orang? Jika hanya segelintir orang, inilah sumber keresahan dan ketidakadilan.
4. Keberatan yang keempat sebenarnya merupakan alasan yang dibuat-buat belaka, sedemikian rupa sehingga terbentuk citra bahwa karena begitu sulitnya maka Reforma Agraria tidak perlu dilaksanakan (lihat, antara lain M. Lipton dalam David Lehmann (ed), 1974).

C. Pelaksanaan Reforma Agraria di Berbagai Negara

Membuat telaah komparatif tentang pelaksanaan Refor-

ma Agraria di berbagai negara bukanlah hal yang mudah. Bukan saja diperlukan penguasaan literatur yang luas, tapi juga idealnya, orang perlu melihat lapangan di sejumlah negara. Karena itu, uraian berikut ini sangat terbatas, di mana akan dipakai kriteria pembeda yang pokok-pokok saja untuk melihat ciri-ciri perbedaan antar negara. Selain itu yang ditampilkan dan/atau diulas di sini hanyalah terbatas beberapa negara saja yang dianggap penting, sekedar menambah wawasan.

Adapun yang dimaksud dengan kriteria pembeda yang pokok adalah:

1. Landasan normatif (atau ideologi/filosofi);
2. Model Reforma Agraria yang dilaksanakan;
3. Sifat operasinya (radikal, moderat, atau lunak bertahap);
4. Tujuannya;
5. Hasilnya (diukur dari tujuan itu);

Landasan filosofi/normatif menjadi kriteria pembeda yang penting karena ia akan menentukan corak model RA yang direncanakan, tujuannya, serta sifat operasinya. Dalam Tabel 8.1 berikut ini disajikan gambaran kasar mengenai perbandingan Reforma Agraria di berbagai negara berdasarkan model, sifat operasi, sasaran penerima manfaat, hasil dan status transisi sosial yang dicapai.

Tabel 8.1. Gambaran Kasar Perbandingan Antar Negara dalam Pelaksanaan Reforma Agraria

NEGARA	MODEL				SIFAT/ JANGKA WAKTU OPERASI	SASARAN PENERIMA MANFAAT	HASIL = PROPORSI PENERIMA (%)	STATUS TRANSISI SOSIAL ^{*)}
	KOLEKTIVIS	Batas Maksimum dan Minimum	Batas Minimum Dibang- kan	REDISTRIBUTIF				
1. Cina	√	-	√	Dua-dua Batas Terserah Daerah	Radikal	Semua Rumah tangga Pedesaan	65	Dari F ke S
2. Vietnam Utara	√	-	-	√	Radikal	Semua Rumah tangga Pedesaan	72	Dari F ke S
3. Cuba	√	√	-	-	Radikal	Semua Rumah tangga Pedesaan	?	C ke S
4. Jepang	-	-	√	-	Radikal/ 4 th	Tunakisma	71	F ke P
5. Korea Selatan	-	-	√	-	Radikal/ 4 th	Tunakisma	66	F / C ke P
6. Taiwan	-	-	?	-	Radikal/ 4 th	Tunakisma	29	F / C ke P
7. Ethiopia	-	-	-	√	Radikal	Semua	?	F ke P
8. Meksiko	-	√	-	-	Moderat	Semua	66	F / C ke C / P
9. Bolivia	-	√	-	-	Moderat	Semua	34	F / C ke C / P
10. Mesir	-	√	-	-	Moderat/5 th	Semua	10	F / C ke C / P
11. Irak	-	√	-	-	Moderat	Semua	33	F ke C / P
12. India	-	√	-	-	Moderat/5 th	Tergantung Negara Bagian	2	F ke F / C / P
13. Indonesia	-	√	-	-	Moderat	Penggarap dan Tunakisma	29	F / C ke F / C / P
14. Thailand	-	√	-	-	Moderat	Penggarap dan Tunakisma	?	F / C / F / C / P
15. Philipina	-	√	-	-	Moderat	Penggarap dan Tunakisma	17	F / C / F / C / P
16. Honduras	-	√	-	-	Moderat	Penggarap dan Tunakisma	14	Tetap C

Sumber: Diramu dan disusun secara selektif dari beberapa literatur, a.l. dari AK. Chose (1983); Russell King (1977); Rehman Sobhan (1993).

Catatan: ^{*)}F = Feodalisme; C = Capitalism; P = Peasant; S = Socialism
Negara-negara no. urut 8 sampai dengan 16 dianggap "mandeg" (tidak mengalami transisi sosial yang mengantarkan pada agrarian transformation)

Dari tabel yang ditampilkan di atas, tentu saja gambarannya masih jauh dari lengkap, karena seharusnya masih ada berbagai faktor yang harus ditelaah. Misalnya, harus dilihat pula *konteks waktu* (siapa pada saat tertentu yang berkuasa), *konteks tempat* (kondisi sosial-ekonomi-budaya, geografi-agronomi, dsb), dan *dimensi sejarah*.

Pada umumnya, tujuan mendasar dari pelaksanaan Reforma Agraria adalah menuju *agrarian transformation*. Ke arah mana transformasi itu ditujukan, tergantung pada landasan ideologi (filosofi) negara bersangkutan. Kita tahu bahwa *agrarian transformation* itu adalah suatu proses perubahan yang selalu melalui proses peralihan (inilah yang dimaksud dengan “*agrarian transition*”), sebelum masyarakat itu berubah strukturnya secara final. Dalam sejarah dapat dicatat bahwa hasil transformasi negara-negara itu selain ada yang sejalan dengan landasan normatifnya, ada juga yang tidak konsisten karena dalam masa transisi prosesnya menjadi menyimpang. Dalam kaitan ini, ada beberapa negara yang ada baiknya kita ulas sepintas saja secara khusus karena merupakan kasus-kasus yang menarik dalam proses transformasinya. (Beberapa negara tidak tercantum dalam tabel di atas, yaitu Uni-Soviet Rusia, Italia, Yugoslavia, dan Iran.)

1. Korea Selatan

Landreform mulai dilaksanakan di Korea Selatan segera setelah selesainya Perang Dunia kedua, yaitu pada tahun 1945. Pelaksanaannya dilakukan secara bertahap sebagai berikut :

1. Tahun 1945: menurunkan sewa tanah, dari 40-60% menjadi 33% dari total produksi.

2. Tahun 1948: Redistribusi tanah-tanah bekas milik tentara pendudukan Jepang.
3. Tahun 1950-1953: Redistribusi tanah-tanah kelebihan (dari batas maksimum 3 ha) dari petani-luas Korea sendiri.

Sebelum adanya Reforma Agraria tersebut diperkirakan 90% dari seluruh tanah pertanian dimiliki oleh hanya 19% petani. Sedangkan sejumlah 50% petani merupakan kaum tunakisma. Setelah Reforma Agraria hanya 7% saja yang merupakan petani tak bertanah. Namun peningkatan produksi baru nampak setelah tahun 1960-an. Produktivitas kerja meningkat. Kecilnya luas usaha tani memang menjadi kendala bagi besarnya pendapatan dari pertanian, tetapi hal ini diatasi dengan penciptaan berbagai program peningkatan kesempatan kerja di pedesaan.

2. Taiwan

Di Taiwan pun *landreform* dilaksanakan secara bertahap. Dimulai dengan penurunan tingkat sewa pada tahun 1949, diikuti dengan penjualan tanah-tanah umum. Kemudian dilakukan redistribusi dengan prinsip *land-to-the-tillers* (tanah untuk petani penggarap) yang diselesaikan pada tahun 1953. Reforma agraria di Taiwan dianggap sukses (meskipun ada perbedaan pendapat mengenai hal ini). Penyebaran pendapatan menjadi lebih merata dan produktivitas meningkat. Produktivitas tanah yang tertinggi terdapat pada usaha-usaha tani yang luasnya di bawah 0,5 ha.

Kelancaran pelaksanaan *landreform* di Taiwan ini disebabkan, antara lain, oleh adanya penelitian yang cermat, penyuluhan yang baik dan teratur, pengukuran dan pendaf-

taran tanah yang teliti, pengembangan yang cepat dari sarana perkreditan, dan *last but not least* adalah pengikutsertaan rakyat secara luas dalam pengelolaan program-programnya. Mungkin semuanya ini sebenarnya disebabkan karena Taiwan merupakan negara-pulau yang kecil sehingga relatif lebih mudah mengaturnya.

3. Jepang

Sebenarnya telah dua kali Jepang melaksanakan *land-reform*. Pertama pada tahun 1868 di mana kekuasaan tuan-tuan tanah feodal (bangsawan) untuk menarik pajak bumi dihapuskan. Pemilikan pribadi atas tanah diperkuat, tetapi dengan tujuan agar pemerintah pusat (bukan bangsawan-bangsawan tuan tanah) dapat menarik pajak dari petani walaupun nilainya rendah. Program-program penunjang juga dilancarkan, seperti penyediaan kredit, pupuk, bibit, dan lain-lain. Hasil *landreform* yang pertama ini hampir tidak ada, bahkan memperkuat pemilik-pemilik tanah luas.

Karena itu, sesudah Perang Dunia kedua Jepang melancarkan lagi program *landreform* yang kedua. Batas maksimum ditetapkan 1 ha. Tanah kelebihan harus dijual kepada pemerintah dengan harga yang ditetapkan pemerintah. Bekas penggarap/buruh pada tanah itu diberi hak pemilikan tanah dengan harga yang sangat rendah. Dengan demikian terjadilah perombakan struktur masyarakat pedesaan. Efek ekonominya sangat nyata dibanding dengan *landreform* pertama. Produktivitas tanah meningkat dengan nyata. Tapi ada yang berpendapat bahwa hal ini sebenarnya hanya efek lanjutan dari kecenderungan jangka panjang dari *landreform* yang pertama.

Perlu ditambahkan di sini, bahwa mungkin banyak orang tidak mengetahui bahwa program *landreform* di Jepang yang kedua itu sebenarnya dilaksanakan atas tekanan dari Tentara Sekutu yang menduduki Jepang, yaitu Tentara Amerika Serikat. Pada 9 Desember 1945, Jenderal MacArthur sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang Sekutu mengeluarkan Surat Perintah berbentuk memorandum singkat dengan nomor “*SCAP Directive 411 on Rural Land Reform*” yang ditujukan kepada Kaisar Jepang (SCAP adalah singkatan dari *Supreme Commander of the Allied Powers*). Hanya anehnya surat tersebut di tandatangi oleh “asisten ajudan” atas nama Jenderal MacArthur. Jika membaca surat tersebut ternyata bahwa istilah “setan” juga dipakai oleh MacArthur (lebih dulu dari PKI?). Dalam butir (2.a.) dari surat perintah itu dinyatakan bahwa: “.....*Emancipation of the Japanese farmers cannot begin until such basic farm evils are uprooted and destroyed*” (Pembebasan atau pengembangan petani-petani Jepang tidak dapat dimulai sebelum “setan-setan” usaha tani demikian itu dijebol dan dihancurkan).

4. India

Landreform di India yang dilancarkan sejak 1950-1951, dikoordinir dan diarahkan oleh Pemerintah Pusat, tetapi pelaksanaannya ditangani oleh negara-negara bagian. Negara-negara bagian itu berhak mengeluarkan undang-undang mengenai segala sesuatunya, asalkan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Pusat. Kebijakan ini ditempuh karena India merupakan negara yang wilayahnya amat luas, dengan keadaan sosial ekonomi politik yang berbeda-beda. Akibatnya,

walaupun tetap memperoleh pengarahan dari Pemerintah Pusat, tiap-tiap negara bagian mempunyai kebijaksanaan tertentu yang kadang-kadang jauh berbeda satu sama lain.

Secara umum *landreform* di India meliputi empat macam program, yaitu (a) penghapusan sistem *zamindari*¹ atau sistem ‘perantara’ (*intermediaries*) dalam soal penguasaan tanah, (b) pengaturan masalah hubungan kerja dalam usaha tani atau penjaminan hak bagi para penggarap, (c) penentuan batas penguasaan maksimum, dan (d) konsolidasi penguasaan tanah-tanah terpecah. Sesuai perbedaan-perbedaan yang telah disebutkan di atas, maka tekanan atau prioritas yang diberikan kepada empat macam program itu juga berbeda antara negara bagian yang satu dengan yang lain. Misalnya, di negara bagian Punjab yang ditekankan dan dianggap berhasil adalah program keempat yaitu konsolidasi tanah-tanah terpecah. Sedangkan di Bengal Barat adalah program kedua yaitu penerbitan masalah *penyakapan* dan sewa-menyewa. Namun secara umum, program pertama dapat dikatakan sudah diselesaikan sebelum tahun 1960 untuk seluruh India. Program ketiga, yaitu masalah batas maksimum pemilikan, baik pelaksanaannya maupun *ceiling*-nya (batas luas maksimum) itu sendiri

¹ Sebagai varian dari sistem pemerintah Mongol atas India, sistem penguasaan tanah di India ditandai oleh adanya penarik-penarik pajak tanah (*tax collectors*) yang diberi hak menguasai tanah luas. Tanah-tanah ini digarapkan kepada rakyat. Rakyat-penggarap tanah ini harus membayar pajak melalui *collector* kepada negara. *Collector* penguasa tanah luas itu disebut *zamindar*. Pajak yang diserahkan kepada negara dipotong oleh para *zamindar*; itulah sebabnya mereka dianggap sebagai “perantara”. Selengkapnyanya baca, Gunawan Wiradi (1981).

sangat bervariasi antara negara-negara bagian. Sedangkan masalah konsolidasi tanah, hanya beberapa negara bagian saja yang benar-benar melaksanakan, antara lain Punjab, Andhra Pradesh, dan Haryana. Bahkan ada negara bagian yang memang sama sekali tidak akan melaksanakannya, misalnya Bengal Barat.

Kasus landreform di India ini sebenarnya lebih relevan untuk dipakai sebagai bahan perbandingan dengan Indonesia, daripada misalnya Jepang atau Taiwan. Hal ini karena adanya beberapa kesamaan antara India dan Indonesia, antara lain: sama-sama bekas negara jajahan; sama-sama mempunyai wilayah luas dengan berbagai keadaan social-budaya yang bermacam-ragam; sama-sama negara agraria yang penduduknya padat; dan lain sebagainya.

5. Kasus (Almarhum) Uni-Soviet

Rusia, sejak sebelum menjadi negara komunis, merupakan salah satu di antara sedikit negara yang telah memiliki data keagrariaan yang lengkap dan rinci. Namun di luar anggapan orang awam, ternyata begitu selesai revolusi 1917, Rusia yang menjadi negara Uni-Soviet itu sebenarnya tidak melakukan landreform gaya sosialis, melainkan justru melakukan “reform” yang memberi ciri jalan kapitalisme (dikenal sebagai NEP, New Economic Policy). Sebelum Revolusi 1917 memang sudah pernah ada reform, yang dikenal sesuai dengan nama pencetusnya yaitu Stolypin Reform. Substansi NEP adalah menjungkirbalikkan substansi Stolypin Reform itu. Barulah dua belas tahun setelahnya, yaitu pada tahun 1929, dilancarkanlah Reform Agraria model kolektivisasi secara besar-

besaran. (Untuk uraian yang lebih rinci, Lihat, G. Wiradi, 2009b).

6. Kasus Italia versus Kasus (Almarhum) Yugoslavia

Begitu selesai Perang Dunia kedua, maka sejak awal 1950-an kedua negara itu sama-sama melakukan landreform. Bedanya, Italia melakukan hal itu untuk melawan komunisme sehingga model reform-nya adalah ingin menciptakan satuan-satuan usahatani keluarga, model “family farm” di Amerika Serikat. Tapi untuk itu, pemerintah memberikan fasilitas penuh mengenai apa saja. Apa yang kemudian terjadi? Karena fasilitas penuh itulah maka hasilnya, justru merupakan satuan usahatani luas, mirip “usahatani negara” (State Farm). Tujuan awalnya adalah untuk mengubah “buruh tani” menjadi “petani mandiri” walaupun satuannya kecil-kecil. Tapi yang terjadi sebaliknya. Mereka seolah-olah lalu menjadi “buruh tani” negara.

Di Yugoslavia yang terjadi adalah sebaliknya. Negara ini dikenal sebagai negara komunis yang “nakal”, artinya, membebaskan diri dari kendali induk komunis Soviet-Rusia. Yugo ingin menunjukkan kepada dunia Barat bahwa melalui model kolektivisasi pertanian negara ini akan mampu meningkatkan kehidupan masyarakat tani. Petani-petani kecil diubah menjadi “buruh tani”, dari satuan usahatani negara. Namun karena kolektivisasi dilakukan dengan cara “evolusioner”, maka yang terjadi kemudian adalah, sebaliknya, yaitu justru tercipta masyarakat tani seperti yang semula dicita-citakan oleh Italia (Russell King, 1977).

7. Kasus Iran

Iran melakukan landreform secara bertahap, dimulai

tahun 1962. Sasarannya bukan tunakisma, tapi penggarap, penyewa dan penyakap. Batas luas maksimum adalah *satu desa* (bisa ratusan hektar). Dalam tahap kedua, batas itu diturunkan menjadi 20-100 ha (tergantung kondisi tanahnya). Jika pada tahap pertama para tuan tanah yang dipangkas tanah kelebihannya diberi kompensasi dengan uang tunai sebesar 10-20%, dari nilainya dan sisanya dicicil setiap tahun, maka pada tahap kedua kompensasi itu berupa lima opsi (pilihan) sebagai berikut:

1. Tanah kelebihan dari batas luas maksimum itu harus dijual kepada petani penyewa/penyakapnya; atau
2. Tanah tersebut disewakan kepada penyewanya selama 30 tahun; atau
3. Membeli “hak sewa” kepada penyewanya; atau
4. Membagi tanah kelebihan itu dengan para penyewa/penyakapnya berdasar rasio pembagian seperti yang lazim dalam “bagi/hasil”; atau
5. Menjadikan tanah tersebut sebagai satuan usaha kerjasama dengan bekas petani penyewa/penyakapnya.