

## Pendahuluan

**M**asalah agraria, sepanjang jaman, pada hakikatnya adalah masalah politik. Siapa yang menguasai tanah, ia menguasai pangan, atau, ia menguasai sarana-sarana kehidupan! Dan siapa yang menguasai sarana kehidupan, maka ia menguasai manusia! (Lihat, Christodoulou, 1990; juga Moch, Tauchid, 1952). Tanpa memahami hal ini, maka orang akan terjebak ke dalam penyelesaian masalah-masalah agraria secara parsial, teknis-administratif dan legalistik; tidak sosiologis, apolitis dan ahistoris.

Selain itu, masalah agraria juga melibatkan banyak aspek lain, khususnya sosial dan ekonomi. Seperti dikemukakan oleh seorang pakar, atribut utama yang melekat pada masalah pertanian (atau agraria secara umum) adalah masalah *kekuasaan*, masalah *kesejahteraan ekonomi*, dan masalah *hirarki sosial* (A.K. Ghose 1983: 3). Ketiga hal ini membentuk seperangkat jaringan hubungan yang saling terkait, yang pada gilirannya menentukan corak kehidupan secara keseluruhan.

Namun menurut saya, betapapun banyaknya aspek yang terkait, masalah agraria pada hakikatnya adalah masalah politik, masalah kekuasaan.

Kerumitan masalah agraria juga akan bertambah dengan terkaitnya aspek teknis seperti ekologi, agronomi, tata guna lahan, dan sebagainya. Justru karena itulah masalah agraria merupakan masalah yang kompleks, rumit dan sukar.

Karena kompleksitas itulah maka untuk memahami masalah agraria diperlukan pendekatan multi-disiplin. Khususnya, pendekatan *political economy* menurut saya amat penting, dan hal ini sesuai dengan karakteristik utama masalah agraria itu sendiri sebagai masalah politik. Selain itu, untuk memahami masalah agraria dengan baik, tidak bisa tidak juga perlu dipelajari sejarah, baik sejarah Indonesia maupun dunia. Kalaupun tidak ingin melacak jauh ke belakang, paling tidak orang perlu memahami sejak Perang Dunia II, Sejarah Piagam Atlantik, sejarah pendudukan Jepang di Indonesia, sejarah perjanjian Konperensi Meja Bundar (KMB), dan lain-lain yang langsung ataupun tidak langsung berkaitan dengan masalah agraria.

Buku sederhana ini memang tidak dimaksudkan untuk menjelaskan kesemua seluk beluk itu, karena terbatasnya ruang dan kesempatan. Akan tetapi hal-hal tersebut perlu untuk ditekankan di sini sekedar sebagai peringatan mengenai betapa kompleks dan peliknya masalah agraria ini.

\*\*\*

Di negara-negara berkembang, termasuk di Indonesia yang bercorak agraris, tanah memberikan warna tersendiri bagi struktur masyarakatnya. Seperti pernyataan seorang pakar:

“Bukan saja karena kehidupan mayoritas penduduknya ditunjang oleh tanah, tetapi juga dengan tanah itu pula kesadaran mereka terwujudkan, baik dalam bentuk kerja produktif maupun bentuk-bentuk kesenian serta kebudayaan lainnya. Secara singkat, seluruh bangunan pandangan hidup yang memberi arah bagi proses kemasyarakatan, bertolak dari dialektika kesadaran manusiawi dengan tanah” (McAuslan, 1986: 22).

Perubahan orientasi pembangunan pada masa Orde Baru berikut carut marut kebijakan agraria yang menyertainya telah menimbulkan berbagai dampak di bidang agraria yang berpengaruh besar terhadap tatanan masyarakat agraris di atas. Di antara dampak menonjol yang ditimbulkan akibat perubahan itu, dan yang akan dibahas lebih lanjut oleh buku ini, adalah fakta mengenai berbagai ketidakserasian atau ketimpangan (*incompatibilities*) di bidang agraria. Sedikitnya ada empat bentuk ketidakserasian atau ketimpangan agraria yang dapat diidentifikasi, yaitu:

1. Ketimpangan dalam hal penguasaan sumber-sumber agraria;
2. Ketidakserasian dalam hal “peruntukan” sumber-sumber agraria, khususnya tanah;
3. Ketidakserasian antara persepsi dan konsepsi mengenai agraria;
4. Ketidakserasian antara berbagai produk hukum, sebagai akibat dari pragmatisme dan kebijakan sektoral.

Ketidakserasian pertama terkait dengan masalah ketimpangan dalam struktur penguasaan sumber-sumber agraria. Yang dimaksud dengan “struktur penguasaan” di sini adalah susunan sebaran atau distribusi, baik mengenai *pemilikan*

(penguasaan secara formal), maupun *penguasaan efektif* (garapan/operasional) atas sumber-sumber agraria; juga sebaran alokasi atau peruntukannya. Masalah utama yang menonjol di sini adalah terus meningkatnya ketimpangan dalam struktur penguasaan sumber-sumber agraria, baik pada sektor kehutanan, perkebunan, maupun tanaman pangan.

Ketidakserasian kedua terkait erat dengan soal penggunaan tanah atau tata guna tanah. Masalah utama yang menonjol di sini adalah perubahan fungsi tanah yang berkembang cepat akibat pembangunan secara sektoral. Hal ini terutama menyangkut alih fungsi dari pertanian ke non-pertanian yang perkembangannya berlangsung amat pesat.

Ketidakserasian ketiga terkait dengan masalah perbedaan persepsi dan konsepsi antara mereka yang menggunakan hukum positif dan mereka yang berada dalam dunia adat, mengenai berbagai macam hak atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. Kesenjangan ini merupakan masalah yang cukup sulit diatasi mengingat bangsa Indonesia terdiri dari beragam etnis dengan latar belakang budaya dan hukum adat yang berlainan.

Ketidakserasian keempat terkait dengan masalah tumpang tindih dan silang sengkaret antara berbagai produk hukum. Masalah ini sudah terlalu dikenal, yaitu adanya berbagai UU sektoral yang berjalan sendiri-sendiri, dan bahkan saling bentrok satu sama lain. Selain itu, di masa Orde Baru juga terdapat kesenjangan antara apa yang dituliskan sebagai hukum formal dengan apa yang dilakukan, serta apa yang dikatakan oleh para penyelenggara negara dengan apa yang mereka perbuat.

Kesemua masalah kesenjangan/ketimpangan yang dise-

but di atas memberikan gambaran mengenai carut-marutnya “peta” keagrarian di negara kita. Ketika keempat kesenjangan/ketimpangan ini semakin sering terjadi, maka ketidakpercayaan rakyat pun kian menumpuk. Dan ketika keempat macam *incompatibilities* itu terkait menjadi satu, maka batas toleransi rakyat menjadi terlampaui, dan meledaklah “kemarahan” rakyat yang ekses-eksesnya dapat mewujudkan dalam bentuk “penjarahan”, “pencurian”, “pembabatan” tanaman dan lain sebagainya (menurut jargon-jargon yang digunakan oleh pers zaman Orde Baru). Perilaku-perilaku semacam itu pada hakikatnya merupakan manifestasi dari sikap protes rakyat karena adanya ketidakadilan yang melampaui batas kesabaran mereka.

Demikianlah, keempat macam *incompatibilities* yang tersebut di atas merupakan masalah-masalah agraria yang dominan di tanah air. Keempat hal tersebut pada dasarnya juga sekaligus menjadi sumber utama dari berbagai masalah turunannya, seperti konflik agraria, kemiskinan dan pengangguran. Selain itu, dapat ditambahkan pula tantangan yang kian menambah kerumitan permasalahan di bidang agraria, yaitu arus dominan: “globalisasi”. Kesemua ini adalah masalah-masalah agraria yang dihadapi oleh bangsa Indonesia dewasa ini.

\*\*\*

Buku sederhana ini secara singkat akan menguraikan seluk beluk masalah agraria, Reforma Agraria dan penelitian agraria. Tiga hal ini saling terkait satu sama lain. Masalah agraria hanya bisa diselesaikan secara mendasar melalui pelaksanaan Reforma Agraria yang menyeluruh, akan tetapi yang terakhir ini

hanya akan sukses jika didasari oleh penelitian agraria yang cermat dan komprehensif.

Sejalan dengan keterkaitan tiga hal tersebut, maka buku ini akan terdiri dari beberapa bab yang dipilah menjadi tiga bagian sebagai berikut. Bagian Pertama buku ini berisi bab-bab yang menguraikan lebih rinci berbagai masalah agraria di Indonesia. Selanjutnya Bagian Kedua berisi bab-bab yang menguraikan hakikat kebijakan Reforma Agraria dan bagaimana dinamika pelaksanaannya di Indonesia dari waktu ke waktu. Akhirnya Bagian Ketiga berisi ulasan mengenai butir-butir gagasan dan saran tentang penelitian agraria.

Seperti buku-buku suntingan terdahulu,<sup>1</sup> diharapkan buku ini dapat menggugah kesadaran dan pemahaman kita semua mengenai pentingnya masalah agraria sekaligus urgensi pelaksanaan Reforma Agraria di tanah air. Semoga!

---

<sup>1</sup> Lihat antara lain Wiradi 2005, 2009a, 2009b, dan Wiradi et al 2009.

**BAGIAN PERTAMA**  
**PETA UMUM MASALAH AGRARIA**  
**DI INDONESIA**

