

## REFORMA AGRARIA UNTUK KEDAULATAN PANGAN: PROBLEM KETIDAKBERLANJUTAN DAN LIMITASINYA

Dwi Wulan Pujiriyani<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional,  
Jalan Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta  
\*Correspondence author: [luciwulan@stpn.ac.id](mailto:luciwulan@stpn.ac.id)  
Nomor Handphone: +62-813-2806-4642

Vol 2, No.1  
April 2022

Received  
April 1<sup>th</sup> 2022

Accepted  
April 26<sup>th</sup> 2022

Published  
April 27<sup>th</sup> 2022

### ABSTRACT

Food sovereignty implies a comprehensive agrarian reform adapted to local conditions in each country in order to have equal access to productive resources, especially land. As the main pillar of food sovereignty and an instrument of economic democratization, agrarian reform is not an easy mechanism to protect farmers. This paper will specifically discuss the practice of agrarian reform in achieving the vision of food sovereignty. This research is included into a library research with a semi-systematic approach. Data analysis for this paper was accomplished qualitatively. The results show that there are two main prerequisites that are difficult to fulfill in order to realize the vision of food sovereignty through agrarian reform, including the lack of government political commitment and incomplete agrarian data. This situation ultimately has an impact on not achieving the vision of food sovereignty. This problem is triggered not only from internal implementing agencies but also from external implementing agencies. Internal triggers occur because of the capacity of implementing agencies and the placement of policy priorities which lead to policy overlaps. Meanwhile, externally, the trigger is the rejection of subjects outside of agrarian reform.

**Keywords:** *agrarian reform; economic democratization; food sovereignty*

### INTISARI

Kedaulatan pangan mengisyaratkan dijalankannya pembaruan agraria secara komprehensif yang disesuaikan dengan kondisi-kondisi lokal di setiap negara agar memiliki akses yang sama terhadap sumber-sumber produktif terutama tanah. Sebagai pilar utama kedaulatan pangan dan instrumen demokratisasi ekonomi, reforma agraria bukanlah mekanisme melindungi petani yang mudah untuk dijalankan. Tulisan ini secara khusus akan membahas praktik reforma agraria dalam mencapai visi kedaulatan pangan. Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan dengan pendekatan semi-sistematis. Analisis data untuk tulisan ini dilakukan secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat dua prasyarat utama yang ternyata sulit terpenuhi untuk mewujudkan visi kedaulatan pangan melalui reforma agraria yaitu kurangnya komitmen politik pemerintah dan data agraria yang kurang lengkap. Situasi ini pada akhirnya berdampak pada tidak tercapainya visi kedaulatan pangan. Problem ini dipicu tidak hanya dari internal tetapi juga dari eksternal lembaga pelaksana. Pemicu internal terjadi karena kapasitas lembaga pelaksana dan penempatan prioritas kebijakan yang berujung pada terjadinya tumpang tindih kebijakan. Sementara itu dari eksternal, pemicunya adalah penolakan dari subjek di luar reforma agraria.

**Kata Kunci :** demokratisasi ekonomi; kedaulatan pangan; reforma agraria

---

### A. Pendahuluan

Sebagaimana disebutkan Tauchid (2009), persoalan tanah adalah soal hidup dan penghidupan manusia karena tanah adalah sumber makanan bagi manusia. Perebutan tanah serupa halnya dengan perebutan pangan dan perebutan tiang hidup manusia. Yang menguasai tanah, maka dia akan menguasai pangan. Dalam konteks inilah reforma agraria menjadi instrumen yang penting untuk mendukung

petani kecil dengan sebuah alternatif paradigma yang sering disebut dengan 'kedaulatan pangan' (Rosset, 2006).

Kedaulatan pangan merupakan jalan petani untuk menjawab 'krisis pangan' (McMichael, 2008; Bachriadi, 2014). Terminologi 'kedaulatan pangan muncul pada tahun 1980-an', sementara gerakannya muncul pada tahun 1990-an. Gerakan ini semakin intensif untuk memerangi perdagangan bebas dan kebijakan penyesuaian struktural dengan mendukung sektor-sektor pertanian domestik di wilayah selatan. Kedaulatan pangan muncul sebagai antitesis dari rezim pangan dan klaim ketahanan pangan melalui perdagangan bebas versi WTO yang sangat tidak realistis (McMichael, 2014). Formulasi atau elemen utama dari kedaulatan pangan yaitu: reforma agraria redistributif, produksi pangan lokal melalui petani skala kecil yang diorientasikan untuk menyuplai pasar-pasar domestik, kebijakan pertanian yang dikendalikan secara demokratis, relasi sosial yang adil dan tidak menindas, terbebasnya sektor pertanian dari perjanjian-perjanjian perdagangan, dihentikannya dumping subsidi pangan di negara-negara selatan, dan produksi berkelanjutan yang berbasis pada teknik pertanian yang agrioeкологи (Lavelle, 2013).

Kedaulatan pangan mengisyaratkan dijalankannya pembaruan agraria secara komprehensif yang disesuaikan dengan kondisi-kondisi lokal di setiap negara agar memiliki akses yang sama terhadap sumber-sumber produktif terutama tanah (Rosset, 2006). Tanpa reforma agraria, tidak pernah akan ada kedaulatan pangan karena reforma agraria adalah prasyarat atau prakondisi menuju kedaulatan pangan. Melalui sebuah politik kebudayaan yang disebut dengan '*agrarian citizenship*' (kewargaan agraria), kedaulatan pangan berupaya menarik otoritas pemerintah untuk melindungi dan mengadvokasi hak-hak petani bahwa mereka tidak semata memproduksi pangan, tetapi memiliki hak atas tanah (McMichael, 2008; Wittman, 2009; Shattuck, 2014, Bernstein & Bachriadi, 2014; Eilenberg, 2016; Lund, 2016; Lund & Rachman, 2016). Kewargaan agraria berkaitan dengan hak masyarakat untuk memproduksi dan mengelola sumber-sumber daya lokalnya yang di dalamnya mencakup 'reteritorialisasi' negara melalui revitalisasi ekologi pangan lokal di bawah pengelolaan petani kecil (*under small-farmer stewardship*) (McMichael, 2008). Dalam konteks kedaulatan pangan, reforma agraria diperlukan untuk menyediakan tanah bagi petani kecil dan buruh tani untuk menjamin kepemilikan dan kontrol atas tanah yang mereka garap serta mengembalikan identitasnya sebagai produsen pangan.

Sebagai pilar utama kedaulatan pangan dan instrumen demokratisasi ekonomi, reforma agraria bukanlah mekanisme melindungi petani yang mudah untuk dijalankan. Wiradi (2009) menyebut bahwa reforma agraria bukanlah masalah sederhana melainkan rumit, kompleks dan sukar. Ada sejumlah prasyarat yang harus terpenuhi agar reforma agraria bisa berhasil yaitu: 1) kemauan politik dari elit penguasa; 2) elit pemerintahan/birokrasi harus terpisah dari elit bisnis; 3) partisipasi aktif dari semua kelompok sosial; dan 4) data masalah agraria yang lengkap dan teliti. Prasyarat-prasyarat keberhasilan reforma agraria ini terkesan berat dan tidak mudah dipenuhi. Akibatnya muncul keengganan atau sikap pesimisme untuk benar-

benar bisa memulai pelaksanaannya. Berbagai pengalaman pelaksanaan reforma agraria di masa lalu, menunjukkan bahwa pelaksanaan reforma agraria diwarnai dengan pro dan kontra, terdapat kelompok yang mendukung maupun menentang. Untuk selanjutnya, tulisan ini secara khusus akan membahas praktik reforma agraria dalam mencapai visi kedaulatan pangan. Persoalan utama yang akan dijawab adalah bagaimana penerjemahan visi kedaulatan pangan dalam berbagai praktik kebijakan reforma agraria? serta bagaimana limitasi dan problem ketidakberlanjutan reforma agraria yang terjadi?

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan sebuah penelitian kepustakaan dengan pendekatan semi-sistematis. Mengacu pada Snyder (2019), penelitian kepustakaan dengan pendekatan semi-sistematis dicirikan dengan tujuannya untuk memperoleh gambaran riset secara makro dan melacak perkembangan dari waktu ke waktu. Tipe kajian pustaka semi sistematis juga dicirikan dengan pertanyaannya yang lebih luas. Karakteristik kepustakaan yang digunakan juga dominan artikel-artikel penelitian.

Sumber pustaka yang digunakan dalam penelitian ini tidak dibatasi pada sumber digital namun juga sumber non digital (cetak). Basis penelusuran pustaka juga tidak dibatasi tahun tertentu untuk bisa melacak riwayat atau latar belakang historis visi kedaulatan pangan dalam reforma agraria secara lebih luas. Terdapat 36 pustaka yang menjadi sumber rujukan.

Tahapan pertama studi kepustakaan dilakukan melalui penelusuran literatur yang potensial dengan kata kunci utama. Kata kunci utama yang digunakan untuk penelusuran pustaka adalah 'reforma agraria', 'kedaulatan pangan', dan 'keberlanjutan pasca RA'. Setelah penelusuran literatur, tahap selanjutnya adalah menyaring informasi dan temuan yang relevan kemudian melakukan identifikasi dan pencatatan. Setelah itu, tahapan dilanjutkan dengan menyatukan dan menganalisis informasi menjadi temuan yang luas.

Analisis data untuk tulisan ini dilakukan secara kualitatif. Sumber Pustaka yang telah terkumpul kemudian dibaca, dipilah dan diabstraksikan dengan mengacu pada pertanyaan penelitian yang sudah disusun sebelumnya. Tahapan akhir dari penelitian adalah penarikan kesimpulan dari hasil temuan.

## **C. Tipologi Reforma Agraria**

Perjalanan reforma agraria klasik dapat ditelusuri dalam dua periode utama yaitu sebelum Perang Dunia ke-II dan setelah Perang Dunia ke-II. Sebelum Perang Dunia ke-II, tonggak penting yang dianggap sebagai *land reform* yang pertama di dunia adalah *land reform* yang dilakukan oleh Solon di Yunani. Meskipun gagal, pengganti Solon, Pisistratus berhasil melaksanakannya dengan prinsip tanah bagi penggarap (*land to the tillers*). Tonggak kedua adalah pembenahan agraria di Romawi pada masa Tiberius yang dilakukan pada tanah-tanah milik umum yang dikuasai militer, veteran perang, kolonis dan pemilik uang yang memiliki piutang pada negara. Tonggak penting ketiga adalah gerakan '*enclosure*' di Inggris pada abad

ke-12 sampai akhir abad ke-18. Tonggak keempat terjadi pada masa revolusi Perancis (1789-1799) dan menjadi pembaruan pertama yang terjadi di zaman modern. Pembaruan agraria dilakukan dengan penghapusan 'serfdom' dan menggantinya dengan usaha tani keluarga yang kecil-kecil (Wiradi, 2009).

Terdapat sejumlah perbedaan dalam berbagai reforma agraria yang dijalankan baik dari segi substansi maupun implementasi. Tuma (1965), membedakan reforma agraria ini menjadi tiga tipe yaitu tipe I, tipe II dan tipe III yang merupakan campuran dari tipe I dan tipe II. Perbedaan ini mengindikasikan adanya dikotomi teoritis antara dua tipe atau kelas reforma agraria yang ideal, yang satu lebih konsisten dengan demokrasi kapitalistik barat sementara yang lain dimaksudkan untuk mengembangkan demokrasi dalam sebuah sistem sosial dan ekonomi yang lebih konsisten dengan sosialisme atau komunisme. Yang pertama merepresentasikan pendekatan yang umumnya ditemukan di barat dan di sebagian besar negara-negara yang miskin, sementara yang kedua lebih banyak ditemukan pada negara sosialis kontemporer. Secara detail, perbedaan pada kedua tipe dapat dicermati berikut ini:

Tabel 1. Tipologi Reforma Agraria Klasik

	Tipe I	Tipe II
Sasaran	Mempromosikan bentuk tenurial individual	Tidak mengakui tenurial individual dan mempromosikan tenurial publik/kolektif
	Mengadvokasi kepemilikan individu dan pertanian berbasis keluarga	Mengadvokasi kepemilikan kolektif dan bisnis pertanian skala luas
	Mereduksi kemiskinan dan ketimpangan pendapatan di pedesaan	Menghapuskan kemiskinan dan ketimpangan pendapatan di pedesaan
Proses	Tidak ada distribusi atau distribusi tanah secara terbatas	Menasionalisasi tanah dan mendistribusikannya kepada penggarap dan secara merata melakukannya pada semua kelompok tenurial
Ciri khas	Mengupayakan mobilitas sosial dan politik secara gradual	Mengupayakan mobilitas sosial dan politik dengan menggulingkan institusi yang sudah ada dan mengubahnya dengan kriteria status dan kekuasaan yang baru
	Mengupayakan legitimasi struktur politik dan menekankan pada tujuan politik untuk memantapkan sistem politik yang lama maupun yang baru	Mengupayakan legitimasi struktur politik dan menentukan tujuan politik untuk membangun sebuah sistem baru
Dampak	Terjadi perubahan sosial	Terjadi perubahan sosial yang cenderung pada pergolakan
	Kontrol terbatas dari negara	Kontrol penuh dari negara
	Tenurial ganda ( <i>dual tenure</i> )	Tenurial tunggal ( <i>uniform tenure</i> )

Sumber: Tuma, 1965, 224-225

Pasca Perang Dunia ke-II, pembaruan agraria semakin banyak dilakukan seiring dengan munculnya negara-negara baru. Pembaruan agraria pada fase ini merupakan bagian dekolonisasi yang dilakukan untuk mempersiapkan landasan bagi proses industrialisasi. Pada tahun 1970-an dan 1980, reforma agraria pernah ditabukan karena dilabelkan dengan 'komunis' (Rosset, 2006). Satu dekade sesudahnya yaitu tahun 1990-an, dapat dikatakan sebagai era kebangkitan gerakan-gerakan petani dan buruh tani yang terorganisasi dengan baik di negara-negara dunia ketiga. Meskipun selalu melakukan invasi-invasi yang bersifat sporadis, perubahan yang bersifat kualitatif seperti kohesi, organisasi dan pemahaman politik mulai ditunjukkan oleh kelompok-kelompok gerakan kontemporer ini. Beberapa dapat dijumpai di Indonesia Paraguay, Zimbabwe, Honduras, Thailand, Afrika Selatan, Nikaragua dan lain-lain. Gerakan kelompok petani tak bertanah ini berupaya meletakkan *land reform* sebagai bagian dari agenda debat politik nasional. Gerakan yang dilakukan ini berbalikan dengan spektrum para ekonom *World Bank* yang menempatkan *land reform* sebagai pusat dari paket kebijakan di negara-negara dunia ketiga yang menganggap bahwa ketimpangan akses terhadap sumber-sumber produktif seperti tanah merupakan rintangan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang terbesar. Terdapat empat tipologi reforma agraria yang diimplementasikan di berbagai negara pasca Perang Dunia kedua seperti dapat dicermati dalam Tabel 2.

Tabel. 2. Tipologi Reforma Agraria Pasca Perang Dunia II

No.	Tipologi	Negara	Konteks <i>Reform</i>	Proses <i>Reform</i>
1.	<i>Cold War Proxies</i>	El Salvador, Honduras, Philippines, South Vietnam	Mengatasi kerusuhan yang ditimbulkan oleh para petani, mencegah aksi revolusioner yang lebih luas, kepatuhan terhadap kebijakan ekonomi Amerika	Kebijakan <i>land reform</i> secara resmi adalah campuran antara pengambilalihan dan redistribusi tanah-tanah milik umum
2.	<i>Endogenous Social Revolution</i>	Cina, Cuba, Meksiko, Vietnam Utara, Negara Bekas Uni Soviet, Kerala (India)	Merespons tekanan sosial dan perjuangan nasional untuk memperoleh kemerdekaan. <i>Land reform</i> diimplementasikan dengan reforma agraria komprehensif yang bertujuan untuk mengatasi ketimpangan akses tanah dan mengurangi kemiskinan di pedesaan.	Tanah yang luas diambil alih dari pemilik tanah luas (tuan tanah) untuk didistribusikan kepada penerima manfaat yang tidak memiliki tanah.
3.	<i>Postwar Allied Consolidation</i>	Korea Selatan, Jepang, Taiwan, Jerman	Merespons ekspansi Industrial dan reformasi ekonomi yang tengah dilakukan negara dan menghindari ketimpangan tenurial yang terjadi sebelum ekspansi Industrial.	Pengambilalihan tanah dari pemilik tanah luas (tuan tanah) untuk kemudian didistribusikan kepada penerima manfaat yang tidak memiliki tanah melalui putusan pemerintah/penguasa
4.	<i>Endogenous Political Compromis</i>	Brazil, Guatemala, India, Afrika Selatan, Zimbabwe	Merespons tekanan yang dimunculkan oleh gerakan-gerakan sosial yang meluas, organisasi kelompok penggarap dan kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk memenuhi permintaan produksi pertanian yang berorientasi ekspor	Sejumlah kecil tanah dari pemilik tanah luas (tuan tanah), didistribusikan kepada sejumlah kecil penerima manfaat yang tidak memiliki tanah

Sumber: Rosset, 2006:16-17

Woodruff dalam Lin (1967) memunculkan 4 tipe *land reform* yaitu: 1) penguatan kepastian tenurial atas tanah-tanah milik tuan tanah yang telah diokupasi; 2) redistribusi dan pensertifikatan tanah-tanah untuk menciptakan kepemilikan independen yang berbasis unit-unit keluarga; 3) pertanian skala luas untuk menyediakan distribusi yang lebih layak; dan 4) penghapusan secara paksa hak milik swasta dan menggantikannya dengan kepemilikan kolektif di bawah kontrol negara. Berbagai varian ini secara ringkas juga dapat dikategorikan dalam 3 bentuk *reform* yang utama yaitu: redistribusi, *land titling* (pensertifikatan tanah) dan akses (pasca) aset reform. Inisiatif reform sendiri dapat berasal dari negara (*reforma agraria by grace*) dan berasal dari masyarakat (*reforma agraria by leverage*). *Reforma agraria by grace* juga dapat berupa *market-led agrarian reform* (Borras, 2007; De Medeiros, 2007; Lahiff dkk., 2007), sementara *by leverage* dapat diinisiasi oleh organisasi petani dalam bentuk gerakan sosial (reklamasi/okupasi).

Dalam berbagai varian atau tipe reforma agraria, Borras & Franco (2010), menambahkan bahwa ada 4 lintasan atau dinamika yang dapat terjadi dalam proses reforma agraria atau *land reform* yaitu: redistribusi, distribusi, non (re)distribusi dan re-konsentrasi. *Redistribusi* berbasis pada prinsip mentransfer kesejahteraan dan kemakmuran dari kontrol yang bersifat monopoli baik dari negara maupun swasta kepada buruh tani yang miskin maupun petani yang tidak memiliki tanah. Dalam hal ini, redistribusi kesejahteraan dan kekuasaan merupakan adalah persoalan derajat, bergantung pada jumlah tanah yang dialihkan dan jumlah bersih yang diterima masyarakat miskin yang tidak memiliki tanah. Pengambilalihan tanah tanpa kompensasi dan mendistribusikannya kepada para petani, masuk dalam kategori ini. *Distribusi* adalah bentuk penataan yang kedua. Prinsip dalam distribusi adalah bahwa petani tak bertanah adalah penerima manfaat dari transfer kesejahteraan yang diberikan kepada mereka. Sumber kesejahteraan dapat berasal dari negara atau komunitas. Dalam banyak situasi, tipe ini merupakan penataan yang bersifat melindungi akses tanah yang sudah ada atau yang sudah diokupasi oleh masyarakat petani miskin yang tenurialnya masih belum diakui. Non-(re)distribusi dipahami sebagai memelihara status *quo* yaitu situasi relasi sosial atas tanah ditandai dengan ketimpangan dan eksklusif. Sebagian besar tipe kebijakannya adalah '*no land policy*'. Ketiadaan kebijakan pertanahan merupakan kerangka kebijakan yang efektif. Bentuk yang terakhir adalah (re) konsentrasi. Dalam bentuk yang terakhir ini, tidak terjadi transfer kesejahteraan, akses maupun kontrol terhadap sumber daya agraria, tetapi justru terjadi re-konsentrasi di tangan masyarakat yang tidak miskin.

#### **D. Konseptualisasi *Agrarian Reform* dan *Land Reform***

Secara ontologis, istilah '*reform*' pada awalnya digunakan dalam konteks perubahan legislatif. Pada tahun 1830-1975, istilah '*reform*' digunakan untuk menandai perubahan besar yang terjadi dalam legislatif baik tatanan yang berkaitan dengan efisiensi maupun *output* seperti: *voting reform*, *educational reform*, *military offices reform*, *tax reform* atau *sanitary reform*. Istilah '*reform*' yang berkaitan dengan perluasan akses tanah, pada awalnya dianggap tidak sesuai. Pada

pertengahan 1970-an, istilah *'reform'* digunakan secara luas untuk menyebut 'liberalisasi, pasar bebas, pengaturan subsidi, perlindungan dan privatisasi.' Pada sekitar tahun 1975 dan 1985-90, istilah *'reform'* diintegrasikan dengan program-program ekonomi secara meluas seperti: investasi, pasar dan keuangan melalui program-program yang diinisiasi oleh *World Bank*. Dalam perkembangannya, istilah ini dirasa tidak tepat dan saling bertolak belakang karena *'reform'* berbeda dengan liberalisasi. Liberalisasi berkaitan dengan kompetisi manipulatif di antara produsen dalam menggunakan hak-hak kepemilikan mereka, sementara itu *land reform* berkaitan dengan pemindahan atau pengalihan tanah kepada unit-unit pertanian skala kecil. *Land reform* berperan penting dalam persoalan kemiskinan dan menjadi titik sentral dalam kehidupan kaum miskin dengan cara mengatasi ketimpangan.

Dalam bahasa Inggris, *land reform* mengacu pada penataan kembali susunan penguasaan tanah demi kepentingan petani kecil, penyakap (*tenants*) dan buruh tani tidak bertanah atau disebut juga redistribusi yaitu pemecahan atau penggabungan satuan-satuan usaha tani dan perubahan skala kepemilikan (Wiradi, 2009). *Land reform* mencakup dua sasaran yaitu *tenure reform* dan *tenancy reform*. Dalam perkembangannya konsep *'land reform'* mendapat konseptualisasi baru yang lebih luas dan komprehensif, tetapi tetap berintikan redistribusi penguasaan tanah. Konsep baru ini kemudian dikenal dengan istilah *agrarian reform* atau reforma agraria. Lipton (2009) membedakan definisi *land reform* dan reforma agraria. *Land reform* adalah hukum-hukum atau legislasi yang secara langsung dimaksudkan untuk meredistribusi kepemilikan, klaim, atau hak-hak atas tanah yang dapat memberikan manfaat kepada masyarakat miskin untuk bisa secara absolut maupun relatif meningkatkan status, kekuasaan, dan pendapatan mereka. *Land reform* dalam hal ini diarahkan untuk pengurangan kemiskinan dengan memberikan hak-hak atas tanah bagi masyarakat miskin. *Land reform* memiliki cita-cita utama untuk mengurangi kemiskinan dengan meningkatkan kontrol masyarakat miskin terhadap tanah seperti dapat dicermati berikut ini:

*"Land reforms is legislation intended and likely to directly redistribute ownership of, claims on, or rights to current farmland, and thus to benefit the poor by raising their absolute and relative status, power, and/or income, compared with likely situations without the legislation"* (Lipton, 2019).

Sementara itu *agrarian reform* atau reforma agraria disebut Lipton (2009) sebagai *land reform plus* yang mencakup pemberian kredit, penelitian, penyuluhan, bantuan infrastruktur, dan pasar bagi penerima manfaat *land reform* yang dapat dilihat dalam kutipan berikut: "*Agrarian reforms is land reform plus and covers 'provision' of credit, research, extension, infrastructure, and marketing services for land reform beneficiaries.*"

Tuma (1965) menyebutkan bahwa pemaknaan *land reform* yang beragam merupakan sebuah kewajaran karena berbeda individu akan memungkinkan perbedaan pemaknaan. Menurut Tuma (1965), "*land reform has meant distribution of land to benefit the small farmer or landless agricultural workers.*" *Land reform* dimaknai sebagai redistribusi tanah yang memberikan manfaat bagi petani kecil atau

buruh tani yang tidak memiliki tanah. Kata '*reform*' dalam hal ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan petani kecil, menciptakan pertanian berbasis keluarga, dan mengurangi ketimpangan distribusi pendapatan. Sementara itu reforma agraria didefinisikan sebagai "*a rapid improvement in one or more of the sectors of the agrarian structure*", peningkatan secara cepat yang terjadi pada satu atau beberapa sektor dari struktur agraria. Tuma (1965) melihat *land reform* sebagai konsep historis, sedangkan reforma agraria sebagai konsep yang lebih modern.

#### **E. Pelaksanaan Reforma Agraria: Masa Lalu dan Masa Kini**

Wiradi (2009) menyebut bahwa '*reforma agraria adalah perjalanan yang belum berakhir.*' "*Land reform is not dead or dying*" (Lipton, 2009). *Land reform* tidak mati, sebagian besar masih dan sedang terjadi, serta masih relevan. Secara global, di beberapa wilayah tertentu, *land reform* memang surut, ditinggalkan, terhenti dan terbengkalai, tetapi di wilayah lain justru menjadi inspirasi untuk program-program baru menggantikan program yang lama. *Land reform* atau reforma agraria sebagai ide pokok untuk pengurangan kemiskinan dalam situasi ekonomi pertanian yang timpang, tidak pernah mati. Di negara-negara berkembang, reforma agraria tetap hidup, bahkan semakin mendesak untuk dilaksanakan. Metafora bahwa *land reform* dianggap sudah mati terjadi karena beberapa hal yaitu: 1) mendefinisikan *land reform* terlalu bersifat permukaan seperti: *land reform* klasik yang radikal; 2) mendefinisikan *land reform* hanya jika prasyarat-prasyaratnya terpenuhi; 3) mendefinisikan kegagalan *land reform* karena hanya mencapai setengah dari target penerima manfaat; 4) menggunakan target yang terlalu tinggi atau terlalu luas seperti *land reform* sebagai cara menghapus kemiskinan di pedesaan, serta 5) hanya melihat efek langsung dari hak-hak tanah kepada masyarakat miskin dan tidak melihat dampak tidak langsungnya atau efek sistemisnya.

Catatan pelaksanaan reforma agraria di negara-negara berkembang sepanjang dasa warsa 1950-an dan 1960-an pada umumnya berakhir dengan kegagalan, kecuali di sejumlah kecil negara dengan konteks sistem politik yang sangat khusus seperti di Cina (revolusi komunis), Jepang (intervensi eksternal), dan India (mobilisasi sosial demokratis). Keberhasilan *land reform* sangat bergantung pada konteks politik dan historis pada saat reform dilaksanakan; keterlibatan massa secara demokratis yang akan menghasilkan redistribusi yang sistematis dan meluas; serta komitmen dari negara. Pasca perang dunia II, *land reform* berkaitan dengan proses dekolonisasi dan rekonfigurasi sistem perdagangan internasional. Revolusi petani untuk mendorong *land reform* terjadi di Cina, Uni Soviet, Guatemala, dan Mexico. Setiap negara ini sukses memindah-tangan kan tanah kepada mereka yang tidak memiliki tanah tetapi tidak berhasil mengoreksi distribusi kesejahteraan dan kekuasaan yang timpang di pedesaan (Rosset, 2006).

Bernstein (2015) merefleksikan gambaran *land reform* di masa lalu yang cenderung bersifat penyitaan kasar sebagai perlawanan terhadap kepemilikan tanah luas dan kekuasaan yang berkaitan dengan perjuangan anti kolonial dan antiimperialis. Beberapa contohnya dapat dilihat dalam kasus Meksiko, Rusia, Eropa

Timur, Eropa Selatan yang terjadi pada tahun 1950-an dan 1960-an, Bolivia pada tahun 1950-an, Vietnam dan Aljazair pada tahun 1950-an dan 1960-an, Peru pada tahun 1960-an, serta Mozambik dan Nikaragua pada tahun 1970-an dan 1980-an. Reforma agraria tidak jarang disertai dengan perlawanan yang radikal atau gerakan sepihak. Hal ini dimungkinkan karena pelaksanaan reforma agraria sering kali menimbulkan ketidakpuasan terutama bagi mereka yang akan dikurangi hak-haknya dan mereka yang akan menerima hak-hak baru. Pelaksanaan reforma agraria dianggap membutuhkan biaya ekonomi dan politik yang tinggi karena rentan memunculkan konflik sosial pada saat redistribusi pemilikan tanah. Kebijakan redistribusi juga dianggap hanya akan menciptakan ketidakadilan karena memihak kepentingan sebagian penduduk miskin dan merugikan kepentingan sejumlah besar pekerja di sektor pertanian di daerah pedesaan (Nasikun, 2002). Pro kontra dan berbagai rintangan reforma agraria yang mengesankan bahwa pelaksanaan 'reforma agraria' sering kali menghadirkan 'kegaduhan'.

Dalam perkembangannya kini, terdapat berbagai penerjemahan visi reforma agraria. Tren ketahanan pangan dan kedaulatan pangan muncul sebagai visi baru dalam reforma agraria yang dijumpai dalam berbagai praktik reforma agraria di Afrika Selatan, Venezuela, Brazil dan Ekuador (Frate & Brannstrom, 2014; Enriquez & Newman, 2015; Greenberg, 2015; Goodwin, 2016). Visi baru ini menandai karakter reforma agraria masa kini sebagai pilihan kebijakan dengan menghadapkannya pada persoalan pangan. Ketidakberlanjutan pasca reform terjadi karena kebijakan lain di sekitar kebijakan reforma agraria yang ternyata bersifat kontraproduktif. Elemen-elemen pelaksanaan dan subjek penerima juga masih menjadi persoalan klasik yang kembali terulang.

#### **F. Limitasi Reforma Agraria**

Reforma agraria perlu dilihat dalam konteksnya yang telah berubah yaitu negara tidak lagi menjadi entitas yang '*powerfull*'. Reformasi negara yang semula otoritarian menjadi negara demokrasi seperti di Amerika Latin, Asia Timur dan Asia Selatan termasuk Indonesia menjadi simbol kemudian rakyat menuntut akses pada sumber-sumber penghidupan agar bisa hidup layak. Fenomena Arab Spring yang terjadi di Tunisia pada 2010-2011 adalah satu penanda penting bahwa dominasi negara sudah bergeser. Konteks demokrasi inilah yang menyebabkan model-model reforma agraria yang diinisiasikan oleh negara sebagai entitas yang dianggap memiliki kekuatan dominan perlu dilihat kembali.

*Reform by grace* dan *reform by leverage* tidak cukup memadai lagi untuk menjelaskan dinamika pelaksanaan reforma agraria. Reforma agraria serupa ini, sulit diinisiasi karena melemahnya kekuatan politik negara dan fungsi negara yang lebih sebagai regulator. Sementara itu kekuatan politik di lapangan diambil alih oleh aktor yang saling berkontestasi antara korporasi, NGO, dan masyarakat sendiri. Dalam konteksnya yang baru, bisa dipahami bahwa pelaksanaan reforma agraria terkendala karena sering dianggap rumit dan berisiko. Reforma agraria berkelindan dalam dua proses di satu sisi reforma agraria membuka akses bagi sebagian orang,

namun di sisi yang lain juga meng-eksklusi kelompok-kelompok yang lain. Ketika akses telah dibuka, rekognisi atau pengakuan tentunya juga harus didapatkan dari kelompok yang ter-eksklusi, begitu juga dengan akses yang berkeadilan.

Ketidakterlanjutan merupakan salah satu limitasi reforma agraria. Ketika tanah-tanah sudah didapatkan, upaya mempertahankan tanah sering kali justru diabaikan. Mendayagunakan tanah-tanah yang sudah diperoleh terhambat karena ketidaksiapan lembaga setelah mendapatkan tanah baik dalam hal desain, tata kelola, kaderisasi pengelola, dan kesiapan petani sendiri untuk mendapat dan mengolah lahannya sendiri (Ibnudin, 2016; Lystianti dkk., 2018). Kondisi tidak digarapnya tanah-tanah yang sudah diperoleh menjadi persoalan. Selain itu juga investasi diperlukan untuk memastikan *input* produksi (pembukaan atau pencetakan sawah baru).

Terkonsentrasinya kembali tanah-tanah pasca redistribusi serta proses legalisasi yang pada akhirnya mengintegrasikan petani secara cepat dalam sirkuit pasar adalah dampak-dampak yang sebenarnya tidak diharapkan namun sangat sering terjadi. Limitasi dan keberlanjutan reforma agraria juga tidak dapat dilepaskan dari gejala deagrarianisasi yang terjadi di banyak negara termasuk Indonesia. Deagrarianisasi secara nyata menandai terjadinya pergeseran makna dan nilai tanah atau lahan pertanian. Deagrarianisasi menunjukkan bahwa diversifikasi pekerjaan yang terjadi di pedesaan menyebabkan 'pertanian' tidak lagi dilihat sebagai pilihan bertahan hidup yang disukai. Telah terjadi peluruhan nilai sentral tanah sebagai sumber penghidupan di pedesaan. Ketika 'pertanian' telah kehilangan 'sisi menariknya', dan ketika berbagai alternatif pekerjaan lain tersedia dengan mudah; serta investasi di luar pertanian dirasa lebih menguntungkan dibandingkan hasil yang diperoleh dari investasi pertanian, maka tanah-tanah pun akan lebih mudah dilepaskan untuk dijual.

Mengacu pada penelitian Jacobs (2002) dan Rigg (2006), deagrarianisasi menunjukkan bahwa diversifikasi pekerjaan yang terjadi di pedesaan menyebabkan 'pertanian' tidak lagi dilihat sebagai pilihan bertahan hidup yang disukai. Telah terjadi peluruhan nilai sentral tanah sebagai sumber penghidupan di pedesaan. Faktor perubahan demografi menunjukkan bahwa redistribusi tanah hanya mampu memenuhi kebutuhan dalam satu generasi. Ketika populasi pedesaan mengalami pertumbuhan, maka persoalan kekurangan lahan dan kurangnya sumber penghidupan kembali muncul. Investasi di pertanian juga sering kali lebih menguntungkan mereka yang tidak miskin (*non-poor*), sehingga menyebabkan semakin tingginya ketimpangan di pedesaan. Para pemilik tanah yang diberikan dari redistribusi pun, pada kenyataannya akan lebih mudah melepaskan tanah-tanah mereka untuk dijual. Ini akan terjadi ketika 'pertanian' telah kehilangan 'sisi menariknya', berbagai alternatif pekerjaan lain tersedia, serta investasi di luar pertanian dirasa lebih menguntungkan dibandingkan hasil yang diperoleh dari investasi pertanian. Hal ini menunjukkan bahwa deagrarianisasi secara nyata menandai terjadinya pergeseran makna dan nilai tanah atau lahan pertanian.

Limitasi atau keterbatasan reforma agraria dapat dijumpai dalam beberapa evaluasi pelaksanaan pasca program. Limitasi ini dapat dipilah dalam 3 hal pokok yaitu: prasyarat yang tidak terpenuhi, faktor pemicu, dan dampak sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 4.

Tabel.4. Limitasi Reforma Agraria (Ketidakberlanjutan Pasca Pelaksanaan)

No.	Sumber	Lokasi	Prasyarat RA yang tidak Terpenuhi	Faktor Pemicu Kegagalan RA	Dampak
1	Valente (2009)	Afrika Selatan	Kurangnya komitmen politik pemerintah	Infrastruktur sosial ekonomi pasca RA	Masyarakat tetap kesulitan memenuhi kebutuhan pangan
2	Lavelle (2013)	Venezuela	Kurangnya partisipasi aktif semua kelompok sosial	Kontra dari pihak luar dan kapasitas pelaksana	Struktur agraria lama persisten, konflik antar lembaga pemerintah
3	Mancano (2013)	Brazil	Kurangnya komitmen politik pemerintah	Tumpang tindih kebijakan	Subordinasi petani akibat kebijakan agribisnis
4	Frate & Brannstrom (2014)	Brazil	Kurangnya komitmen politik pemerintah	Tumpang tindih kebijakan	Ekspansi monokultur tebu kontraproduktif dengan produksi pangan.
5	Jingzhong Ye (2015)	China	Data agraria yang kurang lengkap	Desain RA tidak sesuai dengan karakteristik subjek penerima	Agribisnis tidak cocok untuk situasi pedesaan Cina. Transfer tanah memicu <i>land grabbing</i> .
6	Enriquez & Newman (2015)	Venezuela	Kurangnya komitmen politik pemerintah	Kapasitas pelaksana RA	Konflik antar agen dan meluasnya kepemilikan swasta di sektor agraria
7	Greenberg (2015)	Afrika Selatan	Kurangnya komitmen politik pemerintah	Kebijakan pasca RA	Pasca RA, pemerintah lebih berpihak kepada korporasi
8	Goodwin (2016)	Ekuador	Kurangnya komitmen politik pemerintah	Kebijakan pasca reforma agraria	Ketimpangan penguasaan tanah tidak berubah

Kasus Venezuela, Brazil, China, Afrika Selatan dan Ekuador menunjukkan visi kedaulatan pangan diterjemahkan dalam pelaksanaan reforma agraria. Dalam hal ini terlihat bahwa reforma agraria yang dilaksanakan di negara-negara ini tidak berhasil mewujudkan kedaulatan pangan. Kondisi pasca reforma agraria ternyata menunjukkan kondisi yang tidak berubah. Kasus di Afrika Selatan misalnya menunjukkan bahwa masyarakat tetap kesulitan memenuhi kebutuhan pangan. Venezuela bahkan menunjukkan bahwa konflik justru terjadi pasca reforma agraria dilaksanakan.

### G. Kesimpulan

Kedaulatan pangan adalah konsep yang muncul berkaitan dengan politik pangan global. Prinsip-prinsip kedaulatan pangan digunakan untuk mengatasi permasalahan kelaparan, kekurangan gizi, termasuk juga untuk mengampanyekan pembangunan pedesaan, keberlanjutan lingkungan dan keseimbangan ekologis. Kedaulatan pangan berpijak pada respons petani yang semakin terjebak dalam krisis agraria akibat proyek neoliberal. Dalam konteks kedaulatan pangan, reforma agraria diupayakan agar masyarakat dapat menyediakan pangan yang sehat, aksesibel, dan secara budaya layak dan

berkeadilan sosial. Dalam perspektif ini, proses diferensiasi dan depeasantisasi tidak sekedar sebuah lintasan yang kemudian menghadirkan pertanyaan mengenai eksistensi petani, tetapi lebih pada mengupayakan eksistensi melalui sebuah gerakan perlawanan yang ditujukan untuk melindungi eksistensi mereka atas tanah.

Ada sejumlah prasyarat yang harus terpenuhi agar reforma agraria bisa berhasil. Terdapat dua prasyarat utama yang ternyata sulit untuk terpenuhi yaitu kurangnya komitmen politik pemerintah dan data agraria yang kurang lengkap. Situasi ini pada akhirnya berdampak pada tidak tercapainya visi kedaulatan pangan. Problem ini dipicu tidak hanya dari internal lembaga pelaksana tetapi juga dari eksternal lembaga pelaksana. Pemicu internal terjadi karena kapasitas lembaga pelaksana dan penempatan prioritas kebijakan yang berujung pada terjadinya tumpang tindih kebijakan. Sementara itu dari eksternal, pemicunya adalah penolakan dari subjek di luar reforma agraria. Kondisi ini menegaskan bahwa reforma agraria memang berkelindan dalam dua proses. Di satu sisi, reforma agraria membuka akses bagi sebagian orang, namun di sisi yang lain juga meng-eksklusi kelompok-kelompok yang lain. Ketika akses telah dibuka, rekognisi atau pengakuan tentunya juga harus didapatkan dari kelompok yang ter-eksklusi, begitu juga dengan akses yang berkeadilan. Penolakan merupakan gambaran dari respons kelompok yang ter-eksklusi.

#### **Daftar Pustaka**

- Bernstein, H & Bachriadi, D. (2014). *Food sovereignty via a peasant way: a skeptical view*. Bandung: ARCBooks
- Bernstein, H. (2015). *Class dynamic and agrarian change*. Terjemahan. Yogyakarta: Insist Press
- Borras, M., Carranza, D., & Franco, J. C. (2007). Anti-poverty or anti-poor? The world bank's market-led agrarian reform experiment in the philippines. *Third World Quarterly*, 28(8), 1557-1576. <https://www.jstor.org/stable/20455017>
- Bryceson, D. F. (2002). The scramble in africa: Reorienting rural livelihoods. *World Development*, 30(5), 725-739. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00006-2](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00006-2)
- Chase, J. 2010. The place of pluriactivity in brazils agrarian reform institutions. *Journal of Rural Studies*, 26, 85-93. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2009.07.001>
- De Medeiros, L. S. (2007). Social movements and the experience of market-led agrarian reform in Brazil. *Third World Quarterly*, 28(8), 1501-1518. <http://10.1080/01436590701637359>
- Eilenberg, M. (2016). A state of fragmentation: Enacting sovereignty and citizenship at the edge of the indonesian state. *Development and Change*, 47(6), 1338-1360. <http://10.1111/dech.12272>

- Enriquez, L and Newman, S. (2015). The conflicted state and agrarian transformation in pink tide venezuela. *Journal of Agrarian Change*, 16(4). <http://10.1111/joac.12125>
- Frate, C & Branstrom, C. (2015). Will brazil's ethanol ambitions undermine its agrarian reform goals? A study of social perspectives using q-method. *Journal of Rural Studies*, 38, 89-98. <http://10.1016/j.jrurstud.2014.10.007>
- Goodwin, G. (2016). The quest to bring land under social and political control: Land reform struggles of the past and present in Ecuador. *Journal of Agrarian Change*, 17(3), 571-593. <http://10.1111/joac.12181>
- Greenberg, S. (2015). Agrarian Reform and South Africa's Agro-Food System. *The Journal of Peasant Studies*, 42(5), 957-979. <http://10.1080/03066150.2014.993620>
- Ibnudin, M. U. (2016). Faktor penentu pengalihan sertifikat tanah hasil program redistribusi: kasus pada petani di Desa Karossa Kecamatan Tassoko Kabupaten Mamuju, Sulawesi Barat. *Sosiohumaniora*, 18(3), 248-254. <http://10.24198/sosiohumaniora.v18i3.10103>
- Jacobs, S. (2002). Land reform: Still a goal worth pursuing for rural women?. *Journal of International Development*, 14, 887-898. <http://hdl.handle.net/10919/67313>
- Lahiff, E. (2007). Willing buyer, willing seller: South africa's failed experiment in market-led agrarian reform. *Third World Quarterly*, 28(8), 1577-1597. <https://doi.org/10.1080/01436590701637417>
- Lavelle, D. (2013). A twenty-first century socialist agriculture? Land reform, food sovereignty and peasant-state dynamics in venezuela. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 21(1), 133-154. <https://doi.org/10.48416/ij saf.v21i1.159>
- Lin, S (ed.). (1967). *Readings in land reform*. Connecticut: University of Hartford
- Lipton, M. (2009). *Land reform in developing countries property rights and property wrongs*. London and New York: Routledge
- Listyanti A. A., Jamilah L., Firmansyah A. (2018). Perjanjian Jual Beli Tanah Redistribusi di Desa Mekarmukti Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Juncto Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. *Prosiding Ilmu Hukum*, 4 (1), SPESIA -Seminar Penelitian Sivitas Akademika Unisba
- Lund, C. (2016). Rule and rupture: State formation through the production of property and citizenship. *Development and Change*, 47(6), 1199-1228. <http://10.1111/dech.12274>
- Lund, C & Rachman, N. (2016). Occupied! property, citizenship and peasant movement in rural Java. *Development and Change*, 47(6), 1316-1337. <http://10.1111/dech.12263>
- Mancano, B. (2013). Re-peasantization, resistance, and subordination: The struggle for land and agrarian reform in Brazil. *Agrarian South of Journal Political Economy*, 2(3), 269-289. <http://10.1177/2277976013517200>

- McMichael, P. (2006). Peasant prospects in neo-liberal age. *New Political Economy*, 11(3), 407-418. <https://doi.org/10.1080/13563460600841041>
- McMichael, P. (2008). Peasants make their own history, but not just as they please. *Journal of Agrarian Change*, 8(2&3), 205-228. <http://10.1111/j.1471-0366.2008.00168.x>
- McMichael, P. 2014. Historicizing Food Sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*. <http://10.1080/03066150.2013.876999.1-25>
- Nasikun (2002). Pembaruan Agraria: Perjalanan yang Tidak Boleh Berakhir. Dalam Suhendar, E. dkk. (ed.). *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi* (h.1-233). Bandung: Akatiga
- Rigg, J. (2001). Embracing the global inThailand: Activism and pragmatism in an era of deagrarianization. *World Development*, 29(6), 945-960. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00021-3](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00021-3)
- Rigg, J. (2006). Land, farming, livelihoods, and poverty: Rethinking the links in the rural south. *World Development*, 34(1), 180-202. <http://doi:10.1016/j.worlddev.2005.07.015>
- Rosset, P., dkk. (ed.). (2006). *Promised land: Competing Visions of Agrarian Reform*. California: Food First Books
- Saravia-Matus, S. L and Saravia-Maratus, J. (2009). Agrarian reform: Theory and practice. The Nicaraguan Experience. *Encuentro*, 41(84), 21-43. <http://10.5377/encuentro.v41i84.48>
- Shattuck, A., dkk. (2015). Translating the Politics of Food Sovereignty: Digging into Contradictions, Uncovering New Dimensions". *Globalizations*, 12(4), 421-433. <http://dx.doi.org/10.1080/14747731.2015.1041243>
- Snyder, Hannah. (2019). Literature review as a research methodology. *Journal of Business Research*, 104, 333-339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>
- Tauchid, M. (2009). *Masalah Agraria: Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta: STPN Press
- Tuma, E. (1965). *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform: A Comparative Analysis*. California: University of California Press
- Valente, C. (2009). The Food (In)Security Impact of Land Redistribution in South Africa:Microeconomic Evidence from National Data. *World Development*, 37,1540-1553. <http://10.1016/j.worlddev.2009.01.005>
- Walker, S. P. (2015). Accounting and Preserving the American Way of Life. *Contemporary Accounting Research*, 32(4), 1676-1713. <http://10.1111/1911-3846.12128>
- Wiradi, G. (2009). *Seluk Beluk Masalah Agraria*. Shohibuddin, M (ed.). Yogyakarta: STPN Press
- Wiradi, G. (2009). *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Jakarta:KPA, Bogor: Sajogyo Institute, dan Bandung: Akatiga

- Wittman, H. (2009). Reframing agrarian citizenship: Land, life and power in Brazil. *Journal of Rural Studies*, 25,120-130. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2008.07.002>
- Ye, J. (2015). Land Transfer and the Pursuit of Agricultural Modernization in China. *Journal of Agrarian Change*, 15(3), 314-337. [http://10.1111/ joac.12117](http://10.1111/joac.12117)