

Land Reform: Suatu Kegagalan dalam Teori Neoklasik?*

Fiona ATKINS

Ringkasan: *Land reform* pada suatu waktu merupakan komponen kunci strategi pembangunan, tetapi kini kurang disenangi. Kepopuleran kebijakan ini tercermin dari berbagai keyakinan akan dampak positifnya atas efisiensi produksi, pemerataan keadilan, perbaikan struktur politik, sosial dan ekonomi. Argumen-argumen ekonomi adalah yang dominan menekankan efisiensi umum dan akibat-akibat keadilan. Penulis mengemukakan tidak disenanginya kebijakan itu sebagian karena berubahnya keadaan politik dan ekonomi, sebagian lagi karena gagalnya mengembangkan suatu teori *land reform* yang masuk akal dan konsisten.

Kegagalan analisis teoritis ini diketahui dari pengujian konsep sewa-menyewa, kepemilikan, dan hubungan keduanya dengan tanah. Diskusi khusus dan pemahaman *land reform* dalam ulasan ini mengambil ilustrasi dan pembahasan *land reform* di Brasilia maupun pemikiran dan pendirian lembaga-lembaga internasional.

Penulis memperbincangkan kesukaran membedakan *land reform* dari bentuk-bentuk modal yang lain dan menyarankan agar dikembangkan konsep mengenai tanah yang unik dengan menganalisis sewa-menyewa dan kepemilikan sebagai bagian dari "sistem hak milik atas tanah".

1. Pendahuluan: Kemunduran Land Reform

LAND reform sebagai suatu instrumen kebijakan pembangunan diterima luas dalam tahun 1960-an maupun 1970-an dan didukung secara vokal,

kalau tidak secara finansial, oleh seluruh kegiatan politik. Dukungan yang luas ini ber-sumber pada serangkaian pendapat yang memandang sistem penguasaan tanah tradisional sebagai penyebab keresahan politik, pembuat ketidakadilan sosial, dan alasan mendasar kemandekan ekonomi. Mekanisme kaitannya yang tepat umumnya tidak dirinci secara teliti, sehingga pembahasan dan penjelasan *land reform* dari segi ekonomi lemah. Akhir-akhir ini *land reform* kurang disenangi (Lehmann, 1979; de Jan-

*Diterjemahkan oleh Sunarto nDaru Mursito dari Fiona Atkins "Land Reform: A Failure of Neoclassical Theorization?" dalam *World Development*, Vol. 16 No. 8 (Agustus 1988), 935-946.

vry 1981) sebagian karena dalam kenyataan apa yang diharapkan tidak terpenuhi, dan sebagian karena kecenderungan umum para ekonom dan politikus semakin tertuju pada semangat *laissez faire* dan karenanya menolak kegiatan ekonomi negara. Maka apa yang pada suatu waktu dipandang sebagai komponen kunci strategi pembangunan menjadi kurban perubahan mode intelektual. Perubahan intelektual ini terjadi lebih karena kelalaian kewajiban daripada kesengajaan, sebagaimana hanya ada sedikit analisis dan bukan kegagalan analisis dari teori yang mendasari program *land reform*.

Teori *land reform* bertumpu pada pengandaian neoklasik, bahwa tanah hanya dapat dipandang sebagai faktor produksi dan bahwa setiap inefisiensi alokasi adalah karena ketidaksempurnaan atau kegagalan pasar. Dikotomi pasar atau nonpasar dijadikan landasan untuk menjelaskan masalah-masalah pertanian dan membenaran campur tangan negara dalam memperbaiki pasaran tanah yang berlaku tidak semestinya. Argumen pokok adalah bahwa tanah tidak lagi dimanfaatkan secara efisien oleh semua pemilikinya, dan ini berarti pasar tidak menjamin alokasi yang efisien di antara para pemakai. Kegagalan pasar dimengerti sebagai mencerminkan fenomena keadaan luar pasar, seperti pola-pola perilaku nonekonomi, atau berperannya pihak luar misalnya dualisme pasaran tenaga kerja maupun monopsoni pasar tenaga kerja pedesaan. Keduanya ini disebabkan oleh sangat tidak meratanya pembagian kekayaan dan itu tercermin dalam pola kepemilikan tanah yang ada. Negara sebagai pihak nonpasar diharapkan campur tangan guna membereskan fenomena distorsi pasar yang struktural ini. Persepsi-persepsi yang berbasis pasar ini mensyaratkan pengaruh kontekstual yang minimal, sehingga kebijakan serupa dipandang dapat

diterapkan dan diharapkan mempunyai akibat sama, terlepas dari waktu dan tempat. Karena itu masalah-masalah sosio-ekonomi yang lebih luas diabaikan, khususnya peranan proses politik. Jika masalah-masalah ini dimasukkan, maka interpretasi baru tentang keberhasilan dan kegagalan *land reform* dimungkinkan. Untuk mulai menilai kembali, seperti diinginkan oleh ulasan ini, perlu memahami dan mengkritik teori standar *land reform* di Dunia Ketiga.

Telah diakui bahwa aliran ekonomi neoklasik tidak dilengkapi dalam postulat-postulat dasarnya untuk mendiskusikan perubahan-perubahan dalam struktur sosial dan ekonomi, atau mendiskusikan proses-proses politik yang berhubungan dengannya. Teori neoklasik harus dimanipulasi untuk membenarkan *land reform* sebagai suatu kebijakan yang jelas, lebih daripada sebagai kebijakan yang sudah ditentukan sebelumnya. Dalam ulasan ini manipulasi terungkap melalui penyelidikan konsep tanah, kepemilikan, dan sewa-menyewa dalam teori keseimbangan neoklasik, dan cara konsep itu digunakan serta disesuaikan untuk menunjang *land reform* atau nasionalisasi.

Paling sedikit *land reform* harus dikaitkan dengan restrukturisasi sistem pemilikan tanah yang ada. Ini mengharuskan penanguhan berlakunya pasar, sekurang-kurangnya sementara, karena melibatkan penghapusan hak tukar-menukar yang ada dan hilangnya hak milik yang biasanya dihormati. Tindakan demikian mengubah hirarki ekonomi dan sosial, sehingga bersifat sangat politis. Kendatipun jelas mengancamkan pelanggaran hak milik pribadi dan mengimplikasikan konflik-konflik di dalamnya, para ekonom neoklasik awal senang mendiskusikan *land reform* seperti Marshall, Walras ataupun Wicksteed yang kemudian didu-

kung oleh pejuang ekonomi pasar bebas dewasa ini, pemerintah Amerika Serikat.

Terdapat sejumlah pengamatan menarik mengenai percobaan pemikir-pemikir ekonomi liberal dalam mendukung kebijakan yang nyata-nyata menyerang kedaulatan hak milik. Teoritikus-teoritikus awal berusaha menghindari dilema-dilemanya dengan mengemukakan bahwa bagaimanapun hak tanah adalah unik. Pemikir ortodoks sekarang menjauhi teori ini karena lebih suka mengamati korelasi terbalik antara ukuran dan produktivitas. Korelasi tersebut dipakai untuk mempropagandakan pembagian tanah kembali yang menguntungkan kaum miskin didasarkan atas efisiensi ekonomi maupun keadilan. Dari perspektif empiris demikianlah permasalahannya secara teoretis dapat dirumuskan sebagai masalah kegagalan pasar (Cline, 1970).

Baik para pendukung awal ekonomi neoklasik maupun penerus-penerusnya di masa modern, dengan mengemukakan gagasan keunikan dan kegagalan pasar, membenarkan campur tangan negara dalam bidang di mana teori neoklasik menginginkan agar pasar menjadi lebih cocok. Tetapi pandangan implisit dari segi politik adalah sama abstraknya dengan konseptualisasi hak milik tanah, sebagaimana tampak dalam persepsi sempit tentang proses yang perlu untuk menghasilkan keadilan yang lebih besar. Dengan memperhatikan mekanisme pembagian sumber-sumber di luar pasar, ada penerimaan diam-diam akan peran politik, tetapi hubungan-hubungan kekuatan yang merupakan hakikat proses politik diabaikan.

Ulasan ini akan memaparkan bahwa hak milik tanah adalah suatu struktur yang terdiri atas lebih daripada jumlah pemilikan tanah individual. Sistem pemilikan tanah adalah satu bagian dari jaringan hubungan

kompleks dan multidimensi yang melibatkan faktor lain, termasuk pilihan tanaman, teknologi, dan cara kerja dalam produksi dan pemasaran. Suatu bentuk analisis keseimbangan berat sebelah, yang berfokus pada berfungsinya sejumlah pasar dan kemudian mengumpulkan temuan-temuannya, tidak dapat menangkap kompleksitas itu. Pendekatan melalui kait-mengaitkan pasar-pasar masih tidak memadai, karena perkaitan bersilangan dari fenomena seperti sistem kredit, tanaman, dan produksi terjadi di luar pasar (Bharadwaj, 1974; Bhadhuri, 1977, 1981). Permasalahan di masyarakat pertanian semifeodal khususnya gawat, di mana masalah hutang-piutang yang terus-menerus untuk kebutuhan konsumsi mengikat produsen langsung ke dalam suatu bentuk hubungan pemasaran, teknologi, dan produksi (Bhadhuri, 1973; Ghose dan Saith, 1976). Percobaan untuk tetap berada dalam kerangka pasar/nonpasar dan mempertahankan sistem secara campuran berarti, bahwa membenaran yang lazim mengenai *land reform* secara ekonomi lemah dan mudah goyah karena berubah-ubahnya arus mode intelektual.

2. Land Reform: Permasalahan dalam Pelaksanaannya

Siapa pun yang tertarik pada isu-isu pembangunan Dunia Ketiga dapat mencatat sejumlah negara yang mengaku telah melaksanakan *land reform*. Daftar negara ini akan panjang dan meliputi berbagai sistem politik, dari Kuba yang sosialis kemudian negara satu partai seperti Meksiko dan Tanzania, sampai negara rezim militer seperti Peru, Brasilia, dan Argentina, lalu negara-negara kapitalis Afrika seperti Kenya, hingga negara demokrasi kapitalis yang dianggap

berhasil seperti Taiwan dan Jepang. Lebih sukar adalah menentukan ciri umum sasaran dan hasil yang diharapkan dari kebijakan pertanahan, akibat adanya kesulitan serius dalam menetapkan kriteria evaluasi. Kebanyakan pernyataan mengutamakan, dengan berbagai penekanan, keadilan ekonomi maupun politik dan efisiensi ekonomi.

Land reform yang dilaksanakan dalam konteks politik sosialis revolusioner (Kuba) atau politik nasionalis radikal (Meksiko dan Tanzania) memberikan berbagai tingkat ganti rugi dan menghasilkan pemilikan yang berlainan. Tanah pertanian yang relatif kecil dijadikan milik perseorangan, tetapi biasanya perundangan menekankan bahwa pemegang hak terakhir atas tanah adalah negara sebagai penjaga kepentingan nasional yang tak jelas ketentuannya. Kemudian, hak menyewa tanah orang lain yang tertentu syarat-syaratnya diberikan kepada produsen langsung, yang paling tidak akan didorong untuk mengembangkan koperasi pelayanan maupun penjualan dan seringkali untuk membentuk sistem produksi kolektif. Sasaran pembaruan yang radikal ini meliputi masalah ekonomi struktur dan efisiensi produksi, tetapi cenderung menekankan pemerataan pendapatan dan kesadaran politik.

Pembaruan-pembaruan yang terlaksana dalam perekonomian kapitalis -- Kolombia, Kenya, Jepang -- adalah lebih seragam dalam hal pilihan struktur pemilikan tanah setelah *land reform*. Keadaan tampaknya akan sesuai dengan diterimanya argumen neoklasik, yang biasanya didasarkan atas dikotomi pasar/nonpasar. Negara-negara itu cenderung memilih kebijakan yang menempatkan negara sebagai perantara yang memudahkan pasar tukar-menukar tanah dan juga mengatasi hambatan-hambatan peralihan tanah. Prosedur biasa adalah negara

mendapatkan kawasan tanah yang luas dengan harga pasar yang dipertimbangkannya, membagi-bagikan itu menjadi bagian kecil dan menjualnya sebagai hak milik pribadi yang penuh untuk digunakan dan diberikan kepada ahli warisnya. Dasar alasannya adalah implikasi efisiensi dan keadilan.

3. Konseptualisasi Tanah dan Sewa-Menyewa dalam Teori Keseimbangan

Suatu pelalaian penting dalam debat mengenai *land reform* adalah setiap mempertimbangkan legitimasi teoritis argumen-argumen dibatasi pada soal tanah dan tidak memperluas ke bentuk-bentuk modal yang lain. Ini khususnya menjadi problematis karena teori neoklasik tidak membedakan kekayaan dari bentuk-bentuk distribusinya. *Land reform* secara prinsip didasarkan pada penerimaan redistribusi satu bentuk kekayaan, tetapi bagaimana mempertahankan ideologi tak boleh dilanggarnya hak milik perorangan itu dalam hubungan dengan bentuk-bentuk kekayaan yang lain? Pembetulan campur tangan negara atas hak milik tanah tanpa perlu berimplikasi pada bentuk-bentuk kekayaan yang lain, diusahakan dengan berganti-ganti antara konsep tanah dan sewa-menyewa dan mengeksploitasi kecacauan konsep-konsep ini.

Ada dua sumber kecacauan yang fundamental dalam perbincangan tentang tanah dan sewa-menyewa. Pertama, kecacauan timbul dari penggunaan istilah yang lazim dalam arti teknis yang berhubungan tetapi lebih sempit. Kedua, ini ditambah dengan perkembangan dua jalur teori sewa-menyewa neoklasik yang terpisah beserta dua definisi teknis mengenai tanah yang implisit dan berlainan.

Tanah adalah suatu konsep yang dipahami secara longgar yang menggabungkan karakteristik bervariasi menurut pandangan khusus. Orang awam memahami tanah mengacu wilayah-wilayah di permukaan bumi. Ahli hukum memahaminya mengacu bidang-bidang khusus di mana hak-hak kepemilikan mungkin ditetapkan. Ahli ekonomi memandang tanah sebagai suatu faktor tak dapat rusak dalam suplai yang tetap dan terbatas.

Begitu pula, orang awam memahami sewa-menyewa berarti pembayaran yang dilakukan kepada pemilik barang modal sebagai imbalan pemanfaatan pelayanan dari aset itu, sementara ekonom neoklasik mungkin mengambil satu dari dua pengertian alternatif mengenai sewa-menyewa. Satu pengertian yang berasal dari teori Walras, melihat sewa-menyewa dengan kategori pendapatan berhubungan dengan "modal tanah" yang ditentukan menurut cara sama seperti pendapatan-pendapatan faktor lain. Pengertian lain yang berasal dari teori Marshall melihat sewa-menyewa sebagai suatu surplus murni, yaitu pembayaran yang diterima melampaui yang dibutuhkan untuk membawa suatu faktor atau komoditi ke pasar. Secara demikian, sewa-menyewa mungkin menghasilkan pendapatan dari suatu faktor atau komoditi yang suplainya terbatas.

Kedua varian ini mencoba mendefinisikan dan membedakan tanah sebagai hal stabil; legitimasi percobaan demikian dapat dipersoalkan melalui teori sewa-menyewa. Walaupun secara politis atau ideologis tanah mungkin dipandang suatu bentuk kekayaan unik, namun dalam perbincangan ekonomi hanya menganggap tanah sebagai suatu faktor dengan hak milik unik atau biaya sewa sebagai pendapatan unik, sudahlah

mungkin untuk menjalankan *land reform* yang menolak mutlaknya hak milik tanah tanpa resiko meluasnya tantangan terhadap hak-hak milik dalam bentuk yang lain.

Sistem keseimbangan Walras mengasumsikan pembawaan, pola pilihan, dan koefisien teknis produksi tertentu. Asumsi demikian memperbolehkan ketentuan pasar membereskan harga barang-barang konsumsi akhir dan memperbolehkan penyalahan suatu nilai kepada jasa-jasa yang ditawarkan oleh faktor produksi. Semua imbalan faktor itu pada hakikatnya berasal dari nilai output-output dan mencerminkan kontribusi nilai marginal dalam produksi.

Menurut Walras perbedaan antara faktor-faktor tidaklah penting, karena imbalan mereka ditentukan oleh prinsip yang sama. Pemilikan tanah, tenaga kerja, atau modal memberikan hak yang sama untuk meminta pembayaran bagi penjualan jasanya. Perbedaan yang penting ada dalam konsep persediaan (*stock*) : modal, dan konsep aliran (*flow*) : pendapatan. Yang terdahulu diidentifikasi ciri fisik keadaan tanah lama dengan harga pasar yang mencerminkan berkurangnya nilai aliran pendapatan di masa mendatang. Yang kemudian diidentifikasi sebagai barang apa saja yang segera dikonsumsi dan karena itu nilainya langsung tercermin dalam harga pasar sekarang. Perbedaan menghasilkan empat kategori kekayaan masyarakat: pendapatan, yang meliputi semua barang konsumsi akhir; modal, yang meliputi tanah; modal manusiawi dan aset sebagai modal, di mana masing-masing memberikan jasanya untuk menghasilkan pendapatan. Masing-masing jenis modal ini terkait dengan suatu pendapatan khusus -- yakni biaya sewa, upah atau keuntungan/bunga. Dari segi peristilahan, pendapatan-pendapatan itu ditentukan oleh prinsip yang sama.

Walras menekankan bahwa "semua tanah adalah benar-benar modal karena dari tahun ke tahun mendatangkan penghasilan dan ini adalah rangkaian jasa yang memberi pendapatan atau sewa" (Walras, 1954, hal. 214). Hal ini jelas mengalihkan perhatian dari jasa khusus yang diberikan oleh tanah kepada keadaan yang memungkinkan tanah tersebut secara mendasar dinilai sama sebagai modal. Sebagai akibatnya, ahli-ahli teori keseimbangan umum berpendapat:

"Tidak diperlukan teori khusus tentang sewa-menewa, setiap bidang tanah mungkin diperlakukan sebagaimana halnya seorang pekerja; pemilik tanah dalam sistem pemilihan perorangan harus diberikan imbalan atas sumbangannya pada produksi." (Wicksell, 1934, hal. 132).

Tidak ada teori tersendiri mengenai sewa-menewa, dia termasuk dalam teori umum ketentuan pendapatan di mana pemilik setiap bentuk modal mempunyai hak untuk menerima pendapatan yang sesuai.

Walras telah mencoba menentukan perbedaan antara tanah dan modal yang lain dengan mendefinisikan tanah sebagai alami, tak dapat rusak dan suplainya terbatas. Ia melihat keadaan tetap ini secara teoritis penting, karena inilah yang dapat mendasari berbedanya keadaan pemilihan tanah dari bentuk-bentuk modal yang lain. Masalahnya adalah bahwa dalam sistem keseimbangan umum keadaan tetap tidaklah unik bagi tanah. Sistem ini berurusan dengan menemukan harga-harga untuk alokasi suatu persediaan tetap barang-barang yang diketahui secara sempurna. Tanah hanya dapat dibedakan dengan mendefinisikannya sebagai modal "alami" yang menerima imbalan disebut sewa. Akan tetapi, jika "alami" diartikan mengimplikasi gagasan bahwa tanah tidak dapat diproduksi lagi, perbedaan ini tidak mempunyai validitas dalam suatu

model seperti dikemukakan Walras, tanpa adanya konsep waktu. Klasifikasi "alami" tidak berhasil menetapkan syarat kekhasan suplai yang dapat menentukan keunikan tanah dan hak pemilikannya. Dalam garis vector input-input (X_1 ----- X_n) tidak ada akibat bahwa X_1 adalah tanah.

Pemikiran neoklasik sebagai jalur alternatif berasal dari Marshall. Dua hal penting membedakan gagasan dan analisis Marshall mengenai tanah dan sewa-menewa dari Walras. Yang pertama adalah penerimaan akan keseimbangan-keseimbangan sementara. Yang kedua, generalisasi konsep sewa-menewa.

Keseimbangan-keseimbangan sementara oleh Marshall didasarkan pada pemisahan periode waktu jangka pendek dan panjang menurut ketetapan fisik atau kelembagaan dalam jangka pendek. Hasilnya adalah bahwa dalam jangka pendek keseimbangan sementara terjadi dengan harga yang berbeda dari harga jangka panjang atau harga "normal". Kemungkinan serangkaian keseimbangan sementara memperhitungkan pengertian ketetapan mutlak yang didasarkan pada suplai menyeluruh yang tidak dapat ditingkatkan melewati batas waktunya. Maka, Marshall dapat secara sah mendefinisikan dan menggabungkan premis bahwa tanah berbeda dari faktor-faktor lain berdasarkan ketetapannya yang mutlak.

Ide sewa sebagai pembayaran yang mempengaruhi nonsuplai lebih daripada suatu bentuk pendapatan yang secara unik berkaitan dengan tanah menyebabkan Marshall menyatakan:

"Masalah kita yang pokok dengan tanah adalah bukannya tanah sebagai tanah melainkan sebagai yang memperlihatkan berdaulatnya suatu prinsip besar" (Marshall, 1891, hal. 458).

"Prinsip besar" itu ialah adanya kekhususan teori sewa bukan sebagai pendapatan tanah melainkan sebagai surplus murni. Karenanya Marshall membalik prioritas Walras, sehingga tanah dan bukan modal merupakan kategori primer.

Kunci untuk generalisasi sewa-menyewa terdapat dalam konsep waktu dan karena itu ketetapan suplai. Mengasumsikan satu barang dan dua faktor di mana salah satunya ada dalam suplai tetap dan mengasumsikan adanya pembayaran kepada yang disebut kemudian, tidaklah dapat mempengaruhi ketersediaannya di pasar, dan karenanya per definisi merupakan surplus murni dan itulah sewa. Marshall menyatakan ketetapan sementara untuk menunjukkan bahwa semua faktor mengandung sifat kuasi-sewa; suatu pembayaran tanpa mempengaruhi suplai pada masa sekarang, tetapi perlu untuk menjamin reproduksi suplai di masa mendatang. Satu akibat adalah tidak dapat dibedakannya secara jelas antara sewa dan keuntungan, jika sementara modal "secara praktis merupakan suatu persediaan tetap untuk masa-masa yang singkat", kemudian "untuk masa itu pendapatan-pendapatan yang berasal darinya berada dalam hubungan yang sama dengan nilai produk, seperti berlaku pada sewa yang sebenarnya". Kekhususan di antara manfaat pembeda dan manfaat yang lain tidaklah bersifat mutlak, tetapi "tergantung pada unsur waktu" dan kemungkinan peningkatan suplainya dalam penerapan usaha. Jadi, dalam waktu yang dikhususkan sejumlah faktor akan ada dalam suplai tetap dan sebagian dari pendapatannya akan merupakan sewa dalam arti ekonomi.

Keadaan tetap suatu faktor (tak dapat direproduksi) adalah ciri yang menentukan apakah setiap pendapatan merupakan suatu surplus atau pembayaran yang perlu. Se-

mentara teori mendefinisikan sewa sebagai surplus murni sehubungan dengan faktor tanah yang tetap, maka pendapatan yang dihasilkan tanah mencerminkan alternatif penggunaan yang mungkin, demikian sehingga sebagian merupakan harga transfer dan sebagian merupakan sewa yang sesungguhnya. Sebagai akibatnya, sewa tidak berada dalam hubungan langsung dengan tanah, begitu pula tidak ada teori tentang pendapatan tanah.

Teori Marshall tentang sewa adalah bahwa pendapatan-pendapatan setiap agen (ekonomi) mengandung unsur sewa; sewa bukan jenis khusus pendapatan yang secara unik berhubungan dengan tanah melainkan suatu kategori yang secara sama dapat dikenakan pada pendapatan faktor lain (Mehta, 1942, mengambil ini untuk kesimpulan baru dengan menyatakan bahwa semua faktor mempunyai aspek tanah). Marshall mungkin mempunyai teori tentang sewa tetapi masih belum dapat memberi dasar untuk menetapkan status khusus pada tanah berhadapan dengan pendapatan faktor lain. Tanpa kekhususan demikian, tidak mungkinlah menolak hak milik tanah dan jasanya lebih daripada hak-hak pada faktor-faktor lain dan jasa-jasanya. Implikasinya ialah bahwa pandangan Marshall maupun Walras mengenai tanah dan sewa tidak dapat menawarkan argumen yang meyakinkan untuk masalah nasionalisasi tanah. Argumen demikian memerlukan suatu teori khusus tentang sewa, dan ini hanya dapat dikembangkan dengan bergerak dari analisis yang didasarkan agen (ekonomi) terisolasi kepada agen yang didasarkan pada konsep pemilikan tanah sebagai fenomena variabel yang ada dalam struktur sosial. Lokasi-sosial tersebut membawa persepsi sewa bukan sebagai pendapatan yang tak berubah, melainkan suatu pembayaran yang mempunyai implikasi berbeda pada

harga-harga, distribusi dan akumulasi sesuai dengan konteks sosioekonomi khusus.

4. Marshall, Walras dan Nasionalisasi Tanah

Baik Marshall maupun Walras berkomentar tentang masalah nasionalisasi tanah atau pemajakan sewa, dua hal yang berhubungan erat, tetapi argumen mereka tidak sesuai dengan pandangan ekonomi mereka dan harus bersandar pada pernyataan-pernyataan yang tak terintegrasi mengenai keunikan tanah atau sewa.

Pandangan Marshall mengenai sewa sebagai surplus murni menghasilkan keunikan pendapatan sewa yang diperlukan, tetapi merongrong kekhususan hubungan dengan tanah dan tidak mengajukan kaitannya dengan masalah kelas sosial dan penggunaan. Akibatnya ialah adanya suatu kebijakan tanah dan sewa yang tak koheren. Meskipun, sebagai surplus, sewa dapat dipakai oleh negara tanpa akibat yang merugikan, namun menimbulkan masalah karena teori membenarkan dipakainya semua bentuk sewa, bukan hanya sewa tanah, dan dalam pelaksanaannya kesulitan bertambah dengan tidak dapat dipisahkannya sewa yang "riil" dari kuasi-sewa. Ada unsur waktu yang krusial mendasari perbedaan sewa riil dan kuasi-sewa yang mengemuka dalam penyelesaian Marshall. Waktu mengizinkan berperannya perkiraan atau harapan dan sebab itu membatasi pajak-pajak pendapatan yang bersifat penyitaan karena akibatnya merugikan kepercayaan:

"... penyitaan walaupun dari sewa yang benar, akan menjadi suatu goncangan bagi keamanan umum sehingga akan mengurangi akumulasi bahkan lebih banyak daripada pajak khusus yang moderat pada setiap jenis keuntungan atau kuasi-sewa. (Marshall, 1961, hal. 495)

Sebaliknya, Walras mendukung pajak sewa proporsional yang khusus, kendatipun ternyata teorinya dengan keyakinan akan kesamaan nilai mutlak pemilikan dan hak pendapatan dalam semua jenis modal tidak memberikan dasar untuk posisi demikian. Walras memperlihatkan ketetapan tanah dengan implikasi meningkatnya sewa tanah yang terus-menerus dan perkembangan sosial sebagai alasan dasar pemberian sewa: ia berpendapat bahwa keuntungan penambahan nilai hanya untuk pemilik saja bertentangan dengan gagasan keadilan, begitu sehingga sewa perlu dijadikan sumber pendapatan negara yang ideal dan sewajarnya meningkat. Walras mengakui adanya pajak sewa khusus berarti bahwa bagi peruntukkan negaralah bukan hanya bagian tertentu pendapatan tanah, melainkan juga secara implisit termasuk bagian yang sesuai dari modal tanah.

"Penetapan pajak tanah yang proporsional akan secara pasti berakibat mengakui negara menjadi pemilik bersama atas tanah, maupun membagi hak milik tanah di antara orang perseorangan dan negara". (Walras, 1954, hal. 453)

Dalam posisi di atas setidaknya-tidaknya ada pengakuan implisit bahwa pajak yang tingginya lebih mencerminkan sumber pendapatan daripada tingkat pendapatan membawa ancaman pada hak milik. Dalam gagasan Walras sewa memberikan sumber pendapatan negara yang ideal dan tak menyakitkan, karena setelah pemberlakuan awal tak seorang pun merasa diri terganggu atau menderita akibat pajak itu. Para pemilik secara nyata akan mengalami suatu kehilangan atas nilai asetnya, tetapi sekali tanah berpindah tangan karena penjualan atau pewarisan, maka harga pada saat tanah dialihkan akan mencerminkan nilai bersih tanah sekarang yang dikurangi secara wajar, atau jumlah tanah yang dialihkan pada nilai penuh akan

menjadi bagian berkurang bagi pemilikan seseorang. Walras mengemukakan bahwa sewa selalu meningkat, namun pendapatan pemiliknya akan segera kembali pada tingkat sebelum pajak dan kemudian melebihinya.

Pengamatan ini mungkin diterima secara terpisah, tetapi kesimpulan bahwa pajak sewa akan menjadi sumber pertentangan yang hanya bersifat sementara sukar dipercaya, karena orang-orang akan membandingkan pendapatan mereka bukan pada tingkat mutlak sebelumnya melainkan pada tingkat riil dari mana mereka sekarang dikurangi pajak. Para ekonom liberal harus mengakui bahwa setiap redistribusi yang terus-menerus membawa konflik. Pajak atau pengambilan aset adalah sungguh-sungguh serupa seperti ini, pilihannya adalah apakah menghadapi guncangan singkat pemberian dana atau menanggung beban pajak dalam waktu yang lebih lama. Argumen atas kesamaan kebijakan sewa atau pemberian aset hanyalah benar, bila ada keadaan ideal pengetahuan sempurna, para pelaku benar-benar rasional, dan ada kontrak-kontrak ulang. Kebijakan akan menyimpang apabila diterapkan dalam keadaan politik yang mementingkan kekuatan, ada ketidakpastian, dan banyak waktu diperlukan.

Suatu pernyataan lebih tegas mengenai nasionalisasi tanah yang memakai perspektif teoritis berlandaskan sama seperti Walras diajukan oleh Wicksteed. Ia mengakui bahwa banyak penganut nasionalisasi tanah ditentang untuk mengacu hak milik sosial yang lebih luas. Dan ia percaya posisi demikian mencerminkan penolakan instingtif gagasan bahwa tanah sebagai pemberian alam seharusnya menjadi hak milik perorangan. Lebih lanjut argumen "pemberian alam", ia rasakan, dikuatkan oleh kenyataan bahwa nilai tanah sangat tergantung pada usaha sosial

dan bukan usaha pribadi. Akan tetapi, ia juga bersandar pada argumen moral untuk memberi dasar pada teori maupun praktik kebijakan pemajakan atau nasionalisasi tanah. Wicksteed menerima adanya kesulitan praktis dengan pendiriannya mendukung nasionalisasi tanah, tetapi masih tidak mengakui kekosongan teoritis yang timbul dari konsepsinya yang kurang mendefinisikan tanah atau sewa secara baik. Persoalan yang disadari memerlukan pemecahan praktis adalah: apakah yang merupakan entitas sosial yang tepat untuk mendasarkan hak milik, negarakah, kota praja, pemerintah lokal, ataukah suatu entitas global yang mewakili kemanusiaan? Lagi, pada praktiknya bagaimanakah hal yang murni alamiah harus dibedakan dari modal masa lalu yang tercakup dalam dan tak bisa dipisahkan dari tanah? Wicksteed mengakui tiadanya dukungan logika untuk membicarakan tanah dengan argumen moral menyangkut kontrol komunal atas keuntungan pertambahan nilai. Dan ia menyatakan pembatasan hanya mencerminkan kenyataan bahwa tanah adalah suatu "masalah yang sangat sesuai untuk diperhatikan."

Tampaknya perasaan "kejujuran" yang tidak didefinisikan secara baik itu telah memberikan basis untuk membahas soal nasionalisasi tanah. Dan mazhab-mazhab ekonomi yang utama kurang memiliki perlengkapan teoritis untuk mengulas segi-segi kebijakan tersebut.

5. Sewa dan Land Reform

Pada abad 19 yang lalu masalah pemilikan tanah dan masalah mendefinisikan maupun membatasi hak-hak yang bersangkutan dengannya merupakan isu-isu politik

menonjol, yang terhadapnya para ekonom neoklasik awal dipaksa untuk mengembangkan suatu pendirian. Persepsi dan pembahasan mengenai pemilikan tanah sebagai suatu masalah, sangat dipengaruhi oleh tradisi klasik/Ricardian yang menempatkan sewa sebagai inti perbincangan. Dalam teori Ricardian, pemilikan suatu faktor dan pendapatan yang berhubungan dengannya mendefinisikan kelas dan penggunaannya untuk konsumsi (kebutuhan dasar atau non-dasar) atau akumulasi. Jumlah tabungan tergantung pada bagian-bagian pendapatan fungsional dan kecenderungan-kecenderungan tabungan yang sesuai dengan itu. Akar dari kendala tabungan dan akumulasi dilihat dalam keberadaan sewa sebagai pengurangan dari surplus yang dapat diinvestasikan. Penekanan sewa sebagai surplus yang mendukung kelas tuan tanah yang bersifat parasit, pada dasarnya sudah memberikan alasan yang sesuai untuk berlakunya *land reform*, termasuk penghapusan hak milik tanah perorangan dan pengambilan sewa oleh negara (argumen logisnya dikembangkan oleh James Mill dalam hal sistem penguasaan tanah di India dan oleh J.S. Mill menyangkut penguasaan tanah di Irlandia). Perumusan masalah akumulasi dalam rangka distribusi fungsional, lepas dari sistem produksi yang mendasari, berarti bahwa pemecahan dapat dicari dalam penghapusan hak-hak sewa. Pembeneran penghapusan hak-hak milik tanah, yang didefinisikan hak atas pendapatan sewa, kemudian tidak membawa implikasi apa pun pada bentuk-bentuk milik yang lain. Sewa adalah bagian sisa dan suatu kebocoran dari dana akumulasi; dasar keberadaannya adalah pemilikan tanah perorangan, karena itu seharusnya dihapuskan.

Para ekonom neoklasik seperti Marshall berlanjut melihat sewa sebagai suatu kate-

gori pendapatan pasif, tetapi kepasifan dibatasi relatif pada alokasi sumber daya dan bukan pada akumulasi. Pembayaran sewa yang konkret dipandang sebagai imbalan yang perlu untuk suatu faktor, dan untuk melaksanakan fungsi positif dalam menjamin alokasi di antara pengguna dan penggunaan. Akan tetapi, pembayaran demikian melibatkan suatu unsur "sewa ekonomis" tanpa fungsi alokatif. Pembayaran sewa tidak dianggap menyebabkan distorsi atau kerugian, dan karena itu tidak membenarkan adanya suatu perubahan dalam sifat-sifat atau distribusi hak-hak. Para penulis neoklasik awal mengembangkan argumen-argumen mengenai *land reform* berdasarkan masalah alokasi dan distribusi yang dihubungkan dengan sewa, sedangkan akumulasi dan produksi adalah persoalan sekunder. Ini bertentangan dengan pembahasan neoklasik modern yang didasarkan atas masalah produksi di mana sewa merupakan isu sampingan. Jika sewa diperbincangkan, maka ini adalah keadaan sewa-menyewa dan bentuk-bentuk sewa sebagai berpengaruh pada cara-cara produksi yang adalah sentralnya. Sewa pada dirinya sendiri bukan merupakan permasalahan. Akibat dari pergeseran ini adalah perubahan sifat perdebatan; bukan lagi mengenai masalah mendasar pemilikan tanah perorangan, melainkan menyusut menjadi pengkajian dan penolakan bentuk pemilikan tertentu yang menyimpang.

6. Pemikiran Neoklasik Masa Kini dan Land Reform

Persoalan menyangkut kepemilikan tanah secara politis tidak lagi menonjol dalam perekonomian kapitalis yang maju dan perdebatannya menjadi tidak penting. Para

ekonom pembangunan menegaskan perhatian tertentu pada corak dan struktur pemilikan tanah dan dampaknya terhadap akses untuk pendapatan serta akibatnya bagi kebijakan pembangunan yang bersifat distribusional. Dalam konteks ini, pemilikan tanah dibahas sebagai variabel kelembagaan yang merupakan penentu penting untuk pembagian pendapatan dan kepentingan maupun laju inovasi teknologi (Ghose dan Saith, 1976; Bhadhuri, 1973).

Ada dua ciri mendasar dalam perdebatan abad 19 mengenai "pemilikan tanah". Yang pertama ialah arah untuk merumuskan masalah dan pemecahannya dalam kerangka kemiskinan individual lebih daripada akumulasi sosial. Fokus analisis terarah ke milik tanah perorangan dan ini menyebabkan kecenderungan mengembangkan suatu paket *land reform* standar yang menetapkan pemilikan tanah pertanian kecil. Yang kedua adalah penolakan gagasan "masalah sewa" yang bersifat tidak khusus. Sewa hanya merupakan suatu masalah, sebagai sumber tidak adanya efisiensi, jika mendapat bentuk tertentu sewa yang merupakan keharusan, atau dalam hal khusus dipercaya menyebabkan tidak amannya hak milik dan tidak adanya kepastian untuk dapat menyewa. Jika demikian, lebih-lebih ada lingkungan yang tak pasti daripada adanya tuntutan-tuntutan sewa yang mempengaruhi investasi dan pola tanam. Dengan tiadanya pengertian akan akar dan permasalahan teoritis tentang pemisahan antara tanah, sewa dan *land reform*, maka ada kemunduran dalam pembenaran empiris kebijakan-kebijakan.

Pandangan yang sekarang sangat luas diakui adalah bahwa pembaruan distributif tidak hanya akan meningkatkan akses perorangan pada tanah dan peluang pendapatan, tetapi juga akan mengembangkan efi-

siensi masyarakat dalam produksi pertanian (Lipton, 1974; Dorner, 1964, 1966; Warriner, 1969; Cline, 1970). Pandangan ini berkembang dari keprihatinan sosial dan politis mengenai keadilan, kemudian mengutip penjelasan empiris korelasi terbalik antara ukuran pertanian dan hasil per hektar. Tercapai kesimpulan bahwa produksi pertanian tidak menunjukkan keuntungan dengan peningkatan skala, dan ternyata usaha-usaha tani yang kecil dalam satuan modal dan tanah tampaknya lebih produktif. Dalam keadaan demikian, pembagian tanah kembali yang meliputi pengurangan dalam ukuran pemilikan dan konsentrasi tanah dapat sekaligus menggalakkan keadilan dan efisiensi produksi dengan memaksimalkan hasil-hasil produksi sumber daya yang langka. Pembagian kembali tanah diduga efektif memperbaiki penyimpangan dalam pemilikan tanah yang dilihat sebagai penyebab gagalnya pasar dan misalokasi sumber daya. Bahkan meskipun usaha-usaha tani besar lebih efisien dari segi keuntungan pribadi, tetapi dari segi kemasyarakatan tidak efisien dalam keadaan kelebihan tenaga kerja.

Korelasi terbalik yang diamati itu dipercaya bertumpu pada dua relasi yang termasuk kategori lebih luas, yaitu bahwa hasil tenaga kerja marginal adalah tetap rendah, sedangkan hasil tanah yang marginal biasanya tinggi di usaha tani yang kecil. Meskipun mungkin tepat pengamatan itu, namun itu tidak mengajukan pembenaran terusterang bagi pembagian tanah kembali dan tidak memberikan ramalan adanya kemungkinan perkembangan produksi.

Argumen yang lazim diajukan untuk mendukung *land reform* ialah mengacu lebih tingginya produksi lahan pada bidang tanah yang lebih kecil (biasanya dirumuskan dalam hasil per hektar) dan menyatakan

bahwa ini disebabkan oleh lebih besarnya pemanfaatan tenaga kerja di tanah milik keluarga kecil. Penjelasan pokok dikemukakan berdasarkan perbedaan fungsi-fungsi obyektif dan kegagalan pasaran tanah maupun tenaga kerja. Pemilik-pemilik tanah besar didorong untuk memaksimalkan keuntungan dan mendayagunakan tenaga kerja bayaran sedemikian, sehingga mereka hanya memanfaatkan tenaga kerja pada tingkat di mana hasil produksi marjinalnya setingkat dengan upah. Tetapi para petani berlahan kecil memaksimalkan produksinya menggunakan tenaga kerja tak dibayar, yang kemungkinan biayanya biasanya lebih rendah daripada tingkat upah di pasaran. Bahkan dengan sasaran, harga dan produktivitas yang berlainan dikemukakan bahwa perbedaan pendapat tidak seharusnya diteruskan dalam hal pasar faktor produksi bersifat bebas dan bersaing. Situasinya hanyalah dapat berlaku dalam keadaan kegagalan pasaran tanah maupun tenaga kerja, dengan pembagian dua sektor tetapi yang tidak bersaing secara efektif. Persoalannya adalah bagaimana menerangkan terbaginya dua sektor itu.

Permasalahan dalam pendekatan kegagalan pasar adalah kurang jelasnya arah hubungan sebab-akibat. Argumen awal mengemukakan bahwa pembagian tanah yang sangat menyimpang merupakan penyebab berbeda-beda tujuan maupun terbagi duanya pasar. Dalam keadaan kemiskinan absolut, kekurangan lahan dan ketergantungan pada pertanian, maka keluarga-keluarga petani dikatakan rasional bila mengejar pemecahan masalah mempertahankan hidup daripada maksimalisasi keuntungan (Lipton, 1968). Upaya mempertahankan hidup pada umumnya diasumsikan meliputi maksimalisasi penghasilan, dan karena itu berim-

pikasi pada tingkat dan pola pemanfaatan faktor produksi, dan demi syarat subsistensi mungkin juga ada akibat-akibat pada alokasi tanah di antara tanam-tanaman (Hussein, 1969). Dari kerangka penjelasan untuk pendayagunaan faktor produksi yang berbeda ini, tampaknya lingkungan pembuat keputusan sangat penting untuk argumen. Lingkungan ini tergantung pada struktur kelembagaan yang keadaannya sendiri secara final ditentukan oleh sistem hak milik tanah. Analisis begini tidak dapat memperkirakan perilaku setelah *land reform* dari pola-polanya sebelum *land reform*, karena lingkungan keputusan penting sedang ditransformasi oleh politik. Komplementaritas yang dituntut antara dampak keadilan dan efisiensi dalam *land reform* hanya dapat terwujud berdasarkan *ceteris paribus* kelembagaan. Asumsi demikian tidak dapat berlaku karena jelas-jelas *land reform* berurusan dengan penyesuaian bangunan kelembagaan masyarakat.

Begitu pula, jikalau terbagi duanya pasaran tanah dan tenaga kerja seperti tampak dalam perbedaan harga dipercaya mencerminkan kurangnya peluang memperoleh pendapatan alternatif, maka pembaruan distribusional yang bermaksud meningkatkan akses pada tanah dan pendapatan seharusnya memperbaiki kegagalan pasar dan perwujudannya dalam harga-harga. Juga pembaruan hendaknya secara langsung mempengaruhi lingkungan pembuatan keputusan dan khususnya keputusan-keputusan produksi. Dalam kedua jenis rasionalisasi ini tidak dapat berargumentasi demi keunggulan usaha-usaha tani kecil yang tentunya terjadi setelah *land reform*.

Analisis Cline (1970) mengenai *land reform* di Brasilia memperlihatkan sejumlah

ketidakjelasan dan argumen tidak sah, yang dilakukan dalam penerapan pendekatan "efisiensi". Pengkajian mencoba meramalkan akibat-akibat ekonomi dari pelaksanaan *land reform* dalam produksi yang khusus, dengan menggunakan model ekonometri. Hipotesis dasar dibangun di sekitar penyelidikan mengenai dampak pembagian tanah, yang diperkirakan ada menurut efisiensi statis. Penyelidikan empiris menyatakan bahwa tidak ada skala ekonomi yang berarti, dan bahwa ada hubungan terbalik antara ukuran lahan pertanian dan intensitas penggunaan tanah. Penjelasan-penjelasan teoritis yang disarankan bagi usaha-usaha tani besar yang intensitas penggunaan tanahnya lebih rendah dapat dilakukan dalam kelompok-kelompok besar:

Perilaku. Maksimalisasi tanpa memperhitungkan keuntungan oleh petani-petani besar yang mempunyai tanah untuk prestise; Petani-petani kecil memproduksi untuk konsumsinya sendiri maupun untuk pasar; Tanah dianggap sebagai "aset portofolio".

Ketidaksempurnaan Pasar. Dualisme pasaran tenaga kerja, dan sebagai aspek khususnya kekuasaan monopsoni atas tenaga kerja; ketidaksempurnaan pasaran tanah yang mencerminkan penilaian berlainan dari segi ekonomi dan nonekonomi atas pemilikan tanah baik oleh petani besar maupun petani kecil. Nilai ekonomi melulu mencerminkan tingkat penggunaan yang berbeda dan karena itu hasilnya berbeda, sementara penilaian nonekonomi mencerminkan motivasi yang berlainan pada pemilikan tanah besar dan kecil. Yang terdahulu seringkali merupakan aset keuangan atau politik, sedangkan yang kemudian merupakan jaminan untuk mempertahankan hidup.

Setelah menerima bukti penggunaan ta-

nah dan puas dengan penjelasan-penjelasan-nya, Cline berusaha mengukur perubahan dalam produksi pertanian yang dapat diharapkan dari pembagian tanah kembali. Ia mengakui bahwa enam asumsi pokok diperlukan dalam perhitungannya.

1. Fungsi-fungsi produksi bersifat stabil.
2. Kualitas tanah seperti tercermin dalam harga.
3. Setelah *land reform* pertanian merupakan usaha perorangan dan bukan usaha negara, usaha negara hanya akan menarik kalau ada skala ekonomi yang berarti.
4. Pembagian tanah setelah *land reform* sesuai dengan "unit-unit keluarga". Di sini Cline menekankan pilihan demikian tidak didasarkan atas keputusan nilai, tetapi merupakan kesimpulan logis dari kesaksian penggunaan tanah dan tiadanya skala ekonomi.
5. Satuan luas tanah tertentu setelah *land reform* memanfaatkan input yang sama dengan satuan itu sebelum *land reform*. Dalam konteks ini Cline berkomentar bahwa perlu ada asumsi agar satuan-satuan lahan setelah *land reform* dimiliki oleh perorangan, karena usaha tani negara mungkin menentukan penerapan input secara perintah di mana perilaku yang lalu tidak dijadikan pedoman yang realistik. Di sini Cline menambahkan suatu peringatan dalam catatan kaki yang berkomentar dengan asumsi implisit yang perlu, bahwa ketidaksempurnaan pasar dan pola-pola tingkah laku tetap tak berubah.
6. Angkatan kerja pedesaan yang menganggur terserap ke dalam usaha-usaha tani *land reform* (yang mungkin diasumsikan akan segera mempengaruhi berfungsinya pasaran tenaga kerja dan karena itu menimbulkan masalah untuk asumsi lima di atas).

Dari diskusi sebelumnya pasti ada keraguan mengenai stabilitas fungsi-fungsi produksi dan pola-pola perilaku pokok yang bersifat krusial. Pengajuan asumsi tiga dan empat sebagai aksioma nyata mengungkapkan penghilangan tepat pilihan politis dan ekonomis, yang sesungguhnya meniadakan kemungkinan diskusi lebih lanjut mengenai kombinasi alternatif antara hak milik dan bentuk-bentuk pengelolaannya. Misalnya, pemilikan tanah oleh negara dengan unit-unit fungsional yang diusahakan secara kontrak sewa dan dikerjakan secara perorangan. Alternatif-alternatif bahkan akan berguna dalam skenario Cline, jika pemanfaatan di bawah standar mencerminkan tingginya tingkat pemilikan tanah yang untuk spekulasi. Dalam keadaan demikian pasaran tanah tidak akan berfungsi secara bebas. Mungkin penjual sungguh menjadi pihak yang lemah dan, bila harapan pembeli dan penjual jauh berlainan, tidak akan terjadi jual-beli. Kalau spekulasi mendasari korelasi terbalik antara ukuran tanah dan produktivitasnya, maka pembagian tanah kembali yang standar mungkin memperbaiki rendahnya pemanfaatan tanah dalam jangka pendek, tetapi tak akan mempengaruhi daya tarik relatif tanah sebagai suatu aset sehingga akan ada kecenderungan pembelian kembali oleh para investor. Pembagian kembali hak-hak yang ada tidak akan memecahkan masalahnya. Tidak cukup hanya memperlancar bekerjanya pasar -- yang diperlukan adalah mengontrol hak jual dan menghapus hak milik tanah yang bersifat mutlak. Keleliruan dalam asumsi-asumsi ini muncul karena argumen-argumen dibentuk dari pengamatan langsung, sementara itu dilupakan pemikiran yang mendasari hubungan yang diamati itu.

Cline membenarkan beberapa keberatan

mengenai ketepatan ramalan-ramalan output yang dikemukakannya, tetapi kurang mengakui keterbatasan metodenya yang didasarkan atas konsep efisiensi. Ia juga kurang mengakui bervariasinya pilihan-pilihan kelembagaan yang tersedia atau pengaruhnya pada persamaan-persamaan perilaku yang harus diperkirakan.

Maksud dari bagian ini adalah menunjukkan bahwa sementara pertimbangan keadilan akan mendukung pembagian kembali struktur pemilikan tanah, maka implikasi kriteria ekonomis "obyektif" yang dipilih dalam hal efisiensi dan produksi tidaklah jelas. Korelasi-korelasi yang biasa menunjang argumen pembagian kembali itu mungkin untuk menunjukkan ketidakpastian hak milik, perbedaan biaya tenaga kerja keluarga dan tenaga kerja upahan, perbedaan biaya kredit dan ketersediaannya. Hal-hal tersebut merupakan aspek lingkungan kelembagaan, dan ini diubah oleh pembagian kembali tanah secara berarti. Jelaslah ciri-ciri efisiensi pemilikan tanah setelah *land reform*, entah pemilikan tanah yang kecil ataukah produsen kolektif atau koperasi yang besar, tidak dapat secara valid disimpulkan dari studi mengenai ukuran dan produktivitas lahan yang dibuat di bawah struktur kelembagaan, organisasi atau insentif yang berlainan. Keraguan mengenai akibat-akibat produktivitas meniadakan tampang luar ekonomi dari rumusan-rumusan politik, dan menyarankan agar promosi usaha tani kecil yang dimiliki penggarapnya sebagai sistem yang diinginkan setelah *land reform*, mempunyai bobot politis sebesar bobot ekonomisnya. Kekuatan dan politik kadang-kadang dimasukkan dalam diskusi, tetapi mereka lebih merupakan bagian yang tumpong tindih daripada bagian yang integral.

7. Land Reform: Pendirian Lembaga-lembaga Internasional

Pembahasan di atas mungkin tampak sebagai karikatur kasar, sebagaimana dapat segera diidentifikasi dalam statemen-statemen lembaga internasional besar. Tiga contoh bagus dikemukakan oleh Bank Dunia dalam *Sector Policy Paper on Land Reform* (1975); oleh Komite antarnegara Amerika untuk Pembangunan Pertanian (CIDA)¹ dalam *Land Tenure Studies on Agrarian Structure and Reform in Latin America*; oleh laporan-laporan misi ketenagakerjaan Organisasi Buruh Internasional (ILO) ke Kenya dan Sri Lanka.

Pola standar adalah untuk mengidentifikasi hubungan produktivitas terbalik. Dan setelah menentukan ini, sistem penggarap-pemilik dijadikan norma, yang dalam keadaan khusus perlu dilengkapi kebijakan tambahan dan penyesuaian. Misalnya, pada umumnya diakui bahwa para pemilik baru akan membutuhkan kredit khusus, atau bahwa pasok input sektor swasta yang ada atau sistem pemasaran tidak akan memenuhi kebutuhan para petani kecil. Masalah-masalah baru ini dicoba dipecahkan dengan program pertanian yang komplementer (lihat Bank Dunia, 1975; Perserikatan Bangsa-Bangsa, 1951; untuk statemen-statemen pada tujuan ini).

Meskipun studi-studi kelembagaan seolah-olah berangkat dengan model teoritis yang disederhanakan dan abstrak, kemudian beralih pada kenyataannya yang lebih kom-

pleks, namun kebijakan yang dirancang untuk negara-negara tertentu tidak menyarankan reproduksi model itu saja. Maka pendirian Bank Dunia adalah bahwa:

"Program-program mungkin membutuhkan penyesuaian jika dimaksudkan untuk memenuhi tujuan pembangunan. Bila tanah didayagunakan secara penuh dan hasilnya tinggi, mungkin dampak pembagian kembali tanah dipersoalkan. Adalah penting menentukan sebab-sebab tingginya hasil itu ... Hasil yang tinggi dan kerja yang efisien mungkin langsung berhubungan dengan sistem yang diorganisasikan untuk berfungsi pada skala yang besar (misalnya perkebunan gula) ... lalu, pendekatan yang lebih realistis hendaknya membiarkan sistem tadi tak diubah dan membagikan kembali keuntungan-keuntungannya." (Bank Dunia 1975, hal. 36)

Akan tetapi, alasan yang jelas dari statemen ini adalah adanya norma yang dapat diubah.

Keadaan khusus tersebut diakui dalam laporan ILO mengenai Kenya, di mana sebagian ternak dan pertanian gandum di dataran tinggi yang menguntungkan diurus dalam unit-unit satu keluarga dan dikembangkan dengan koperasi-koperasi produksi. Tetapi, rekomendasi ini didasarkan pada persepsi atas kondisi-kondisi ekonomi dan lagi tidak memberi pengakuan yang betul mengenai dampak proses politik.

Rumusan-rumusan dari badan-badan internasional itu tidak identik dengan tetapi mencerminkan politik dan perhatian individual mereka. Bank Dunia bekerja sebagai badan yang efektif membiayai kegiatan dengan "dewan direktornya" yang didominasi oleh wakil-wakil kepentingan negara kapitalis pada umumnya, Amerika Serikat pada khususnya. Analisisnya tentang *land reform* adalah pemikiran ekonomi yang sangat sempit. Dalam suatu percobaan (keinginannya) untuk menentukan hubungan terbalik ukuran-produktivitas sebagai aksioma nyata, risalah sektor dari Bank Dunia mengajukan

¹Didirikan dengan dukungan lima organisasi internasional melibatkan pertanian Amerika Latin. Mereka ini adalah Organisasi Negara-negara Amerika, Bank Pembangunan Antarnegara Amerika, Organisasi Pangan dan Pertanian PBB, Komisi Ekonomi PBB untuk Amerika Latin, dan Lembaga Ilmu Pertanian Antarnegara Amerika.

perbandingan antar negara maupun antar sektor dalam hal, ukuran dan hasil pemilikan tanah. Pelaksanaan yang pertama tidak bermanfaat. Datanya diambil dari tahun-tahun yang berbeda, meliputi rentang waktu satu dasawarsa dari 1960-1970. Temuannya jauh lebih kacau karena perbedaan iklim yang besar, di samping faktor-faktor kesuburan. Indikator produktivitas yang diukur dalam dollar AS menyembunyikan masalah pokok mengenai pilihan tanaman dengan tingkat harganya dan juga implikasi-implikasi nilainya. Data antar sektor adalah sah sebagai gambaran statis, tetapi jika dikatakan temuan menunjukkan bahwa dikurangnya ukuran pemilikan tanah mungkin meningkatkan output, maka temuan ini jelas terkena kritik yang sama seperti halnya pendapat Cline.

Di pihak lain, CIDA mempunyai pendekatan radikal dan lebih luwes dalam perancangannya mengenai kebijakan tanah. Hal ini sangat mungkin mencerminkan pengaruh ECLA (strukturalis) yang kuat. Studi CIDA ini masih memperhatikan hubungan produktivitas terbalik, tetapi mengakui bahwa *land reform* dapat paling baik dianalisis dalam kerangka perubahan sosial daripada pilihan ekonomi. Pendekatan kompromi tidak mengacu pada efisiensi, melainkan memandang peranan pertanian dalam pembangunan dan caranya *land reform* mungkin meningkatkan sumbangan potensial pertanian untuk tujuan-tujuan pembangunan.

Dalam praktik, program bukanlah reproduksi sederhana dari rumusan. Sampai suatu tingkat, ini mencerminkan kenyataan bahwa program seringkali merupakan jawaban atas tekanan-tekanan politik atau ketidakstabilan, dan ini mendapat prioritas melebihi masalah efisiensi yang kurang mendesak. Pembalikan prioritas ini menjadi sumber ketidakjelasan, karena politik me-

ngarahkan kebutuhan dan corak perubahan tetapi disembunyikan di belakang alasan-alasan ekonomi. Kemudian ekonomi digunakan sebagai kriteria keberhasilan.

Skema Penyelesaian Pertanahan Jamaika memberi bukti kuat yang menunjang pendapat tentang prioritas pertama politik dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan, sedangkan contoh-contoh penilaiannya yang didasarkan pemikiran ekonomi tanpa mengakui tujuan-tujuan politis. Post (1978) mengungkapkan sejarah detail Kebijakan Penyelesaian Pertanahan Jamaika segera setelah kerusuhan buruh 1938. Secara jelas dia membuktikan dengan dokumen-dokumen peranan kekuatan dan politik dalam merumuskan dan menghalangi kebijakan.

Pemerintah kolonial meluluskan pembuatan undang-undang dan membiayai Penyelesaian Pertanahan. Kebijakan ini pertama-tama merupakan tanggapan atas kerusuhan tahun 1938 dan dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa diberlakukannya pertanian dengan pemilikan tanah yang bebas akan membantu stabilisasi keadaan politik. Mereka pikir inilah yang akan menjadi hasilnya, karena adanya ideologi petani yang konservatif dan tak berkelas di samping adanya dampak ekonomi yang obyektif dari program dalam mengurangi pengangguran dan memajukan kesejahteraan desa. Pemerintah kolonial mengakui bahwa hasil jangka panjang yang berarti hanya akan tercapai, jika skema penyelesaian menciptakan golongan petani yang konservatif dan juga menggalakkan usaha-usaha bertani yang efisien. Dan ini tentu membutuhkan pembiayaan besar untuk pembangunan pertanahan dan program ekstensifikasi.

Para petani besar telah diguncangkan oleh hebat dan ganasnya kerusuhan, sehingga mereka menerima prinsip penyelesaian.

Akan tetapi, mereka berkepentingan menjamin agar penyelesaian tidak menghasilkan rekonstruksi pertanian dan kehidupan desa besar-besaran. Jangan sampai menguatnya petani kecil sebagai akibatnya akan menghancurkan basis kekuatan tenaga kerja pertanian yang murah. Dengan keinginan akan stabilisasi disertai pemikiran untuk sedapat mungkin mempengaruhi penyelesaian pertanian dikaitkan dengan pasokan tenaga kerja, golongan elite Jamaika menempuh dua taktik dalam memodifikasi kebijakan pertanian. Pertama, mereka mengusulkan penjualan bidang-bidang tanah yang lebih besar dan pembentukan suatu kelas petani komersial yang besar. Kedua, mereka menggunakan kekuasaan mereka dalam badan pembuat undang-undang untuk mengurangi bagian dana yang dialokasi bagi pembangunan dan meningkatkan pembiayaan yang disediakan guna pembelian tanah (seringkali yang dibeli adalah tanah yang jelek, tak ada gunanya, dan tak diinginkan). Manipulasi keuangan ini mempunyai dua akibat. Bertambahnya jumlah tanah yang ada untuk dibagikan dan meningkatnya sistem patronase dan klientalisme politik lokal yang besar. Dan dengan mengurangi pembiayaan pembangunan maka ketergantungan upah para pemilik tanah sempit tetap tidak berubah.

Kendatipun ada daya dorong politik yang jelas pada kebijakan dan kemungkinan terjadi perubahan karena alasan politik, namun penilaian-penilaian lebih difokuskan pada keadaan ekonomi yang buruk. Demikianlah laporan Bank Dunia (1952) mencatat sejumlah aspek yang mengedepankan kegagalan ekonomi, seperti dikatakan:

"Banyak dari kekurangan ini tampaknya disebabkan oleh besarnya tekanan-tekanan politik yang ditunjukkan pada program, dan yang selanjutnya menghalangi pelaksanaannya secara efisien. Untunglah telah tumbuh kesadaran mengenai fakta ini." (Bank Dunia, 1952, hal. 195)

Hal ini adalah pendirian yang jelas-jelas mengasumsikan prioritas pertama ekonomi, dan bukan untuk peranannya dalam melayani politik yang dilihat sebagai rintangan untuk ekonomi.

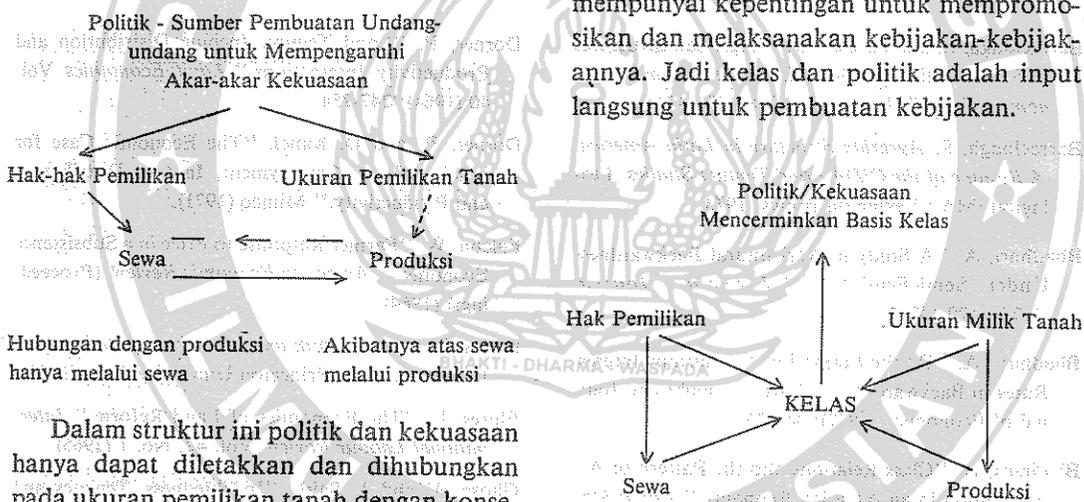
8. Kesimpulan

Tulisan ini telah membahas dan mengkritik perbincangan para ekonom neoklasik mengenai masalah *land reform*. Dikemukakan bahwa inti perbincangan adalah distribusi ukuran pemilikan tanah dan hubungannya dengan produktivitas. Distribusi ukuran tanah merupakan suatu aspek hubungan kelas dalam hal tanah, sehingga menjadi *salah satu* dari ciri-ciri yang membatasi sistem hak milik tanah. Dengan mengakui pentingnya distribusi ukuran tanah, para ekonom neoklasik menghadapi struktur sosial politik yang nonekonomis dan menerimanya sebagai bahan studi yang sah. Pembahasan mengenai ukuran tanah juga mempertanyakan keadaan awal distribusi alam, dan kemudian seharusnya menjauhkan analisis dari pengandaian tingkat netralitas yang menurut istilah Pareto disebut efisiensi. Sayangnya, setelah menemukan permasalahan politis/kelas, para praktisi mengabaikan implikasi-implikasinya dan menerima kembali teknik-teknik dan metode-metode standar. Metode ini meyakinkan bahwa yang menjadi fokus adalah penentuan dan pemfungsian pasar dan bukan jaringan kompleks hubungan-hubungan yang membatasi pasar.

Usulan-usulan standar *land reform* menghindari redefinisi hak-hak dan karenanya menghindari redefinisi hakikat pemilikan. Akan tetapi, hak-hak ini membatasi kekuasaan dalam hubungannya dengan pertanian, karena bersifat mendasar untuk pengaturan produksi dan pengambilan pajak.

Pilihan yang lebih aman adalah berfokus pada pembagian tanah kembali dan pemulihan pasar yang kompetitif dengan menghilangkan sebab kegagalan pasar.

Hal-hal yang dilihat menjelaskan pemilikan tanah adalah gagasan hak milik dan distribusi ukuran pemilikan tanah. Hal-hal ini tidak dipandang mempunyai arti langsung dalam interaksi timbal balik; hanya melalui hubungan sekunder antara sewa dan produksilah kontak diadakan. Misalnya pemilikan tanah memperbolehkan pemungutan sewa, lalu bentuk dan tinggi-rendahnya sewa dianggap menjadi insentif-insentif dan karena itu mempengaruhi produksi.



Dalam struktur ini politik dan kekuasaan hanya dapat diletakkan dan dihubungkan pada ukuran pemilikan tanah dengan konsekuensi dilihat sebagai penyalahgunaan kekuasaan yang mendistorsikan pasar. Kekuasaan demikian dapat menjadi obyek untuk diberlakukannya kebijakan, ia tidak merupakan subyek aktif yang secara langsung membentuk kebijakan. Paling banter, kekuasaan ini berguna untuk menghindari atau mengubah pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh para teknisi netral, demikianlah ia merupakan fenomena sekunder saja. Tiadanya dinamika atau sejarah berarti bahwa politik dapat dilihat sebagai hal luar yang dimasukkan dalam perekon-

mian dan bukan hasil dari kepentingan ekonomi itu sendiri. Dalam hubungannya dengan *land reform*, ditunjukkan bahwa teori yang diandaikan apolitis menyembunyikan suatu praktik yang sangat politis.

Suatu teori hak milik tanah seharusnya mengakui bahwa pemilikan dan ukuran tanah bukanlah fenomena yang terpisah dan menyendiri, mereka adalah unsur-unsur vital yang menjelaskan suatu kepentingan "kelas" berkenaan dengan pertanahan. Kelas menjadi inti interaksi unsur-unsur pokok dalam hak milik tanah sedemikian sehingga hubungan-hubungan tidak lagi bersifat satu dimensi. Kelas-kelas ini kemudian mempunyai kepentingan untuk mempromosikan dan melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Jadi kelas dan politik adalah input langsung untuk pembuatan kebijakan.

Teori Klasik dan teori Marxis tidak memahami pemilikan sebagai terdiri dari banyak sekali hak-hak individual untuk menukarkan miliknya dengan suka rela, tetapi secara eksplisit mengakui sistem hak milik, khususnya struktur hak milik tanah dan hubungan-hubungan kelas yang bersangkutan. Karenanya teori-teori ini segera dan langsung berhadapan dengan politik *land reform*. Sebagai akibatnya, mereka dapat menjelaskan pilihan-pilihan alternatif tentang hak milik dan struktur pembagian ta-

nah sebagai tindakan rasional bagi kelompok-kelompok politik yang berkuasa dalam masa berbagai tahapan kapitalisme. Dari perspektif ini, merosotnya *land reform* tidak mencerminkan bergesernya mode inte-

lektual melainkan berubahnya struktur kekuasaan kelas, dengan kebutuhan lanjutannya untuk tawar-menawar baru dan kompromi-kompromi yang dapat menjamin legitimasi status dan hak milik.

DAFTAR PUSTAKA

- Barracrough, S. and A. Domike. "Agrarian Structures in Seven Latin American Countries." *Land Economics* Vol. 42 (November 1966): 391-424.
- Barracrough, S. *Agrarian Structure in Latin America: A Resume of the CIDA Land Tenure Studies*. Lexington, MA.: Lexington Books, 1973.
- Bhadhuri, A. "A Study in Agricultural Backwardness Under Semi-Feudalism." *Economic Journal* (1973): 120-137.
- Bhadhuri, A. "On the Formation of Usurious Interest Rates in Backward Agriculture." *Cambridge Journal of Economics* (1977): 341-352.
- Bhadhuri, A. "Class Relations and the Pattern of Accumulation in an Agrarian Economy." *Cambridge Journal of Economics* (1981): 33-16.
- Bharadwaj, K. "Notes on Farm Size and Productivity." *Economic and Political Weekly, Review of Agriculture* (March 1974): A10-A24.
- Cline, W.R. *Economic Consequences of a Land Reform in Brazil*. Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1970.
- de Janvry, Alain. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore, MD.: Johns Hopkins University Press, 1981.
- Dorner, P. *Land Reform and Economic Development*. London: Penguin Books, 1972.
- Dorner, P. "Land Tenure, Income Distribution and Productivity Interactions." *Land Economics* Vol. 40 (1964): 247-254.
- Dorner, P. and D. Kanel. "The Economic Case for Land Reform: Employment, Income Distribution and Productivity." Mimeo (1971).
- Falcon, W. "Farmer Response to Price in a Subsistence Economy." *American Economic Review* (Proceedings) (1964).
- Flores, E. *Land Reform and the Alliance for Progress*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1963.
- Flores, E. "The Economics of Land Reform." *International Labour Review* Vol. 42, No. 1 (1965).
- Ghose, A. and A. Saith. "Indebtedness, Tenancy and the Adoption of New Technology in Semi-Feudal Agriculture." *World Development* Vol. 4 (1976): 305-319.
- Hussein, S.M. "The Effect of the Growing Constraint of Subsistence Farming on Response to Price." *Pakistan Development Review* Vol. 9 No. 3 (1969): 235-272.
- International Labour Organisation. *Emploment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* (Geneva: ILO, 1972).
- Lehmann, D. "The Death of Land Reform: A Polemic." *World Development* Vol. 5 No. 3 (1978): 339-345.

- Lehmann, D. (Ed.). *Agrarian Reform and Agrarian Reformism* (Winchester, M.A.: Faber & Faber, 1974).
- Lipton, M. "Towards a Theory of Land Reform," in Lehmann (1974), 269-315.
- Lipton, M. *Why Poor People Stay Poor* (London: Temple Smith, 1977).
- Lipton, M. "Theory of the Optimising Peasant." *Journal of Development Studies* (April 1968): 327-351.
- Long, E.J. "The Economic Basis of Land Reform in Underdeveloped Economies." *Land Economics* Vol. 37 (1961): 1113-1123.
- Marshall, A. *Principles of Economics*. London: Macmillan for the Royal Economic Society, 1961.
- Marshall, A. "On Rent." In *Notes on Marshall's Principles*. Ed. C. Guilleband. London: Macmillan, 1961.
- Mehta, A. "Rent in Economic Theory." *Indian Journal of Economics* (1942).
- Post, K. *Arise Ye Starvelings* (London: Martinus Nijhoff, 1978).
- Prebisch, R. "Economic Aspects of the Alliance for Progress." In *The Alliance for Progress: Problem and Perspectives* ed. J. Dryer. New York: Twentieth Century Fund, 1961.
- Raup, P.M. "The Contribution of Land Reforms to Agricultural Development: An Analytical Framework." *Economic Development and Cultural Change* Vol. 12 No. 1 (1963): 1-21.
- UN Dept. of Economic Affairs. *Defects in Agrarian Structures as Obstacles to Development* (1951).
- UN Dept. of Economic Affairs. *Progress in Land Reform*. New York: UN, 1954.
- Walras, L. *Elements of Pure Economics*. London: George Allen and Unwin, 1954.
- Warriner, D. *Land Reform in Principle and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 1969.
- Wicksell, K. *Lectures on Political Economy* London: Routledge & Kegan Paul, 1934.
- Wicksteed, L. *The Common Sense of Political Economy*. London: Routledge, 1933.
- World Bank. *The Economic Development of Jamaica*. Baltimore, M.D.: Johns Hopkins University Press, 1952.
- World Bank. *Sector Policy Paper on Land Reform*. Washington, D.C.: World Bank, 1975.