

Program Pembangunan Pertanian di Filipina dalam Dua Dekade Terakhir Tahun 1960 - 1980 : Satu Kasus di Santa Rosa, Nueva Ecija, Luzon Tengah

Kodiran

1. Pengantar

Uraian ini adalah sebagian dari hasil studi dan penelitian yang dilakukan di salah satu kecamatan di propinsi Nueva Ecija, pulau Luzon, Filipina.

Dari studi kasus ini diketahui pengalaman sejarah perkembangan dan pola pembangunan pertanian yang dilaksanakan di negara ini, yaitu struktur dan sistem pertanian yang berkembang dan berasal dari jaman pemerintah jajahan Spanyol dan Amerika, serta program pembangunan pertanian yang menjadi paket strategi pembangunan pedesaan, yang terdiri dari peningkatan produksi pertanian, perluasan jaringan kelistrikan, pembangunan industri pedesaan, dan pemukiman penduduk (Dalisay, 1974).

Dalam program pembangunan pertanian ini, secara bertahap telah diadakan perubahan dan pembaharuan struktur dan sistem pertanian, seperti *land reform*, revolusi hijau, modernisasi teknologi pertanian, dan lain-lain fasilitas sarana produksi. Di negara ini semua usaha itu dilancarkan secara intensif dan ekstensif sesudah masa perang dunia kedua. Sebelumnya juga sudah ada program pembangunan pertanian, tetapi yang lebih menguntungkan kedua penguasa di waktu itu, yaitu pemerintah kerajaan Spanyol dan pemerintah kolonial Amerika.

Sampai dua dasawarsa ini program pembangunan di sektor pertanian ini ternyata memberikan hasil positif, dalam arti secara nasional produksi pertanian meningkat drastis, sehingga pada tahun 1970-an Filipina berhasil mengekspor beras ke negara-negara di Asia, termasuk Indonesia. Namun di balik keberhasilan tersebut telah terjadi berbagai peristiwa negatif yang mempengaruhi kehi-

dupan sosial-ekonomi petani di pedesaan, termasuk di kecamatan Santa Rosa.

Demikian dalam uraian ini akan disajikan sejarah perkembangan dan proses pembangunan pertanian yang diselenggarakan pemerintah Filipina selama ini.

2. Keadaan Pertanian Sebelum Perang Dunia Kedua

Kolonisasi pemerintah Spanyol dan pemerintah jajahan Amerika pada abad ke-16 dan awal abad ke-19, telah memberikan pengaruh besar terhadap pertumbuhan dan perkembangan pertanian di negara ini. Pengaruh ini terutama di dalam sistem pemilikan tanah (*land acquisition*) dan hak penguasaan serta penggunaan tanah (*land tenure*).

Pada jaman pemerintahan kerajaan Spanyol, pemilikan tanah dapat dilakukan dengan bermacam-macam cara, yaitu dengan pembelian (*venta real*), hadiah (*realengas*), gadai (*pacto de retroventa*), perampasan (*usurpation*), penghunian tanah tak bertuan (*denuncia*), dan pewarisan (Bauzon, 1975: hlm. 3).

Pemilikan tanah melalui pembelian itu terjadi setelah ada transaksi jual beli tanah antara dua orang, yang masing-masing berjanji akan membeli dan menjual tanahnya. Dalam transaksi ini kedua orang yang bersangkutan terikat oleh suatu ketentuan yang disahkan oleh penguasa atau pemerintah setempat. Pembelian tanah ini kebanyakan dilakukan para tuan tanah yang dengan mudah berhasil membeli sejumlah tanah petani yang dijual untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari.

Adapun pemilikan tanah hadiah tersebut berasal dari raja yang menghadiahkannya kepada bala tentara yang loyal dan dapat mendamaikan penguasa lokal di wilayah kekuasaannya. Dalam hal ini

luas tanah hadiah yang diberikan disesuaikan dengan jenjang kepangkatan mereka. Seorang perwira tinggi diberi tanah seluas 200 sampai 300 hektar, seorang perwira menengah dibagi tanah seluas 100 sampai 200 hektar, dan seorang bintara atau prajurit diberi tanah sebanyak 30 sampai 60 hektar (McLennan, 1980). Pada umumnya tanah hadiah ini dipergunakan untuk penggembalaan ternak besar, seperti sapi, kerbau, dan kuda. Usaha peternakan ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan daging dan pemeliharaan kuda. Akan tetapi berjangkitnya wabah pes kerbau (*rinder pest*) di sekitar tahun 1880 telah memusnahkan sebagian besar hewan tersebut. Sehingga oleh pemiliknnya, tanah-tanah penggembalaan itu dijadikan tanah perkebunan tebu, tembakau, kapas, dan lain-lain tanaman komoditas ekspor untuk pasaran dunia. Adapun sebagian tanah luas yang dijadikan persawahan padi dan peladangan jagung ditujukan untuk keperluan konsumsi dalam negeri.

Dalam pada itu banyak tanah pertanian yang luas dijual kepada orang kaya setempat (*caciques*) dan juga kepada pedagang China peranakan (*Chinese meztizo*). Penjualan tanah ini dilakukan oleh keluarga tentara pemilik tanah hadiah tersebut disebabkan mereka tidak mampu mengerjakan tanah-tanah itu. Oleh pemilik baru tanah dijadikan persawahan padi di samping untuk perkebunan tebu. Demikian berangsur-angsur penanaman padi mulai dikembangkan dan diperluas. Perubahan pengelolaan lahan pertanian ini terjadi pada awal abad ke-19.

Sebagaimana telah disebutkan, banyak tanah dibeli dan dikuasai oleh keluarga tuan tanah. Mereka tidak saja membeli tanah-tanah hadiah, tetapi juga membeli tanah rakyat atau petani secara gadai (*sanglang bill*). Dalam hal ini petani peminjam uang yang tidak dapat menebus tanah tanggungannya terpaksa menyerahkannya kepada pemilik uang yang sebagian besar terdiri dari pedagang China peranakan setempat. Dengan cara demikian lama kelamaan para tuan tanah yang terdiri dari *caciques* dan *Chinese meztizo* berhasil memperluas tanahnya, sebaliknya petani kecil semakin kehilangan harta miliknya.

Pemilikan tanah dengan merampas atau menggusur petani pemiliknnya, dilakukan oleh penguasa atau pegawai tinggi pemerintah (*principalia*). Mereka menguasai tanah secara paksa terutama yang sudah selesai dikerjakan dan siap untuk ditanami padi. Melalui proses pengadilan yang curang petani yang tidak tahu tata hukum pertanahan berbahasa Spanyol, dipaksa menyerahkan tanah itu yang dianggap tidak syah dan tidak ada sertifikatnya.

Proses perampasan tanah ini dibantu oleh jaksa yang korup serta pegawai pemerintah propinsi yang disuap (*alcaldes*). Mula-mula dikirim petugas-petugas survei agraria (*agrimensores*) meninjau dan mengukur luas tanah itu, kemudian melaporkannya ke pengadilan. Modus operandi perampasan tanah ini sangat sederhana, yaitu tuan tanah (*principalia*) membuat pengaduan palsu dan selanjutnya diajukan ke pengadilan. Proses peradilan ini disebut *interdicto de despojo* (Bauzon, 1975: 7).

Dalam pada itu cara pemilikan tanah secara *denuncia* atau *desmorte*, merupakan cara pemilikan tanah yang tertua. Prosesnya terjadi ketika seseorang berjalan di hutan dan membersihkan hutan itu untuk dijadikan persawahan yang ditanami padi. Jika ia berhasil mengerjakan dan menempati tanah tersebut sekurang-kurangnya dua tahun, maka ia diberi hak milik atas tanahnya secara legal.

Akhirnya pemilikan tanah melalui warisan masih berlangsung sampai sekarang. Hal ini disebabkan adanya kecenderungan dari pemilik tanah, yang kebanyakan tuan-tuan tanah, dilimpahkan hak milik tanah mereka kepada ahli warisnya. Sebagai akibatnya timbul fragmentasi tanah yang lebih sempit milik beberapa anggota keluarga tuan tanah.

Adapun penguasaan dan hak penggunaan tanah dapat dilakukan dengan sistem sewa (*inquilinato*), sistem perkebunan, dan sistem penguasaan bersama (*kasama system*). Kesemuanya ini dimungkinkan karena pada waktu itu penduduk masih sedikit dan banyak tanah kosong.

Dalam sistem *inquilinato*, seorang *inquilino* membayar uang sewa tanah (*canon*) yang sudah ditentukan besar

jumlahnya, dan dibayarkan pada permulaan musim tanam. Di sini jangka waktu sewa tanah dapat diperpanjang setiap tahun dengan membayar uang sewa baru. Dalam hal ini tidak jarang di antara penyewa yang membagi-bagi tanahnya untuk disewakan kepada petani lain. Ini banyak dilakukan oleh golongan agama, seperti orde Augustinian, Dominican, Jesuit, dan Franciscan. Sistem semacam ini timbul sesudah muncul tanah-tanah yang luas atau *latifundia* milik perorangan dan golongan agama tersebut. Dahulu tanah luas ini merupakan tanah perkebunan tebu dan padi (*hacienda*), yang terbentang luas di dataran Luzon Tengah dan kepulauan Negros. Di sini sistem perkebunan (*plantation*) mulai dikembangkan setelah penduduk dipaksa untuk menanam tanaman komoditas ekspor, antara lain tebu, tembakau, kapas dan lain-lainnya. Sedang sistem *hacienda* belum diperluas dan dijadikan sumber ekonomi di negara ini sampai pada tahun 1780.

Adapun perkembangan selanjutnya ialah sistem *hacienda* dan *kasama* terus diusahakan oleh tuan tanah hingga jaman kemerdekaan di tahun 1960-an. Kedua sistem pertanian ini memberikan dampak negatif terhadap kehidupan sosial-ekonomi petani. Yaitu tidak saja disebabkan monopoli pemilikan tanah oleh keluarga-keluarga kaya di pedesaan, tetapi juga praktek-praktek yang sangat eksploitatif dari mereka terhadap petani penyewa dan penggarap (McLennan, 1980).

Pada masa pemerintahan Amerika telah dikeluarkan peraturan pemilikan tanah yang lebih demokratis, yaitu *The Friar Lands Act* pada tahun 1904. Ini dimaksudkan untuk mengakhiri pemilikan tanah *estate* yang berlebih-lebihan golongan agama. Pemerintah membeli tanah gereja (*friar estate*) dan menjualnya kepada petani dengan bunga 8% selama 25 tahun. Program tanah untuk petani tak bertanah ini tidak berhasil memecahkan monopoli pemilikan tanah yang telah melembaga di saat itu. Hal ini disebabkan karena pembeli tanah-tanah *estate* tersebut ternyata petani-petani kaya dan pemilik perusahaan besar (*multi national corporation*) Amerika.

Dalam pada itu pemerintah Commonwealth yang berkuasa di tahun 1933 sampai tahun 1944, sempat membuat peraturan sistem bagi hasil yang adil dan memberi banyak keuntungan atau pembagian kepada petani penggarap. Peraturan ini dikenal dengan *The Rice Tenancy Act of 1933*, dan berlaku pada tahun 1936. Dalam peraturan ini disebutkan sistem pembagian hasil 30-70. Demikian petani menerima bagian 70% dari hasil produksi padi setelah dikurangi dengan biaya produksi dan lain-lain, sedang pemilik tanah mendapat sisanya sebanyak 30%. Meskipun demikian peraturan ini tidak merubah struktur dan sistem pertanian yang ada. Sehingga tuntutan tanah untuk petani semakin gencar dan timbul gerakan pemberontakan secara lokal di beberapa daerah di Luzon Tengah. Salah satu gerakan aksi protes terhadap tuan tanah pada tahun 1930-an, ialah gerakan ratu adil *Sakdalista*. Selanjutnya pada tahun 1950-an timbul pemberontakan yang sama motivasinya, yaitu *Huk Balahap*. Suatu gerakan radikal yang berpusat di propinsi Tarlac di sebelah barat Propinsi Nueva Ecija (Kerkviet, 1977).

Usaha untuk memperbaiki keadaan pertanian di negara ini terus dilakukan. Pada masa pemerintahan presiden Raymond Magsaysay tahun 1954, telah dikeluarkan *The Agricultural Act of 1954*, suatu peraturan baru untuk memperbaiki hubungan kerja antara petani dan tuan tanah, serta menentukan pembagian hasil yang adil. Kemudian disusul dengan *The Land Reform Act of 1955*, di mana ditetapkan:

- (1) pengurangan pemilikan tanah luas oleh tuan tanah;
- (2) pemukiman petani ke daerah baru yang disediakan;
- (3) pemberian fasilitas kredit kepada petani kecil;
- (4) penurunan uang sewa tanah dan buangnya;
- (5) pemberian sertifikat tanah kepada petani kecil pemilik tanah; dan
- (6) pembaharuan sistem perpajakan, khususnya pajak tanah.

Sekali lagi ikhtiar pembaharuan struktur dan sistem pertanian juga gagal karena ditentang oleh anggota Kongres

yang sebagian besar mereka adalah tuan-tuan tanah.

Kemudian di dalam pemerintahan presiden Diosdado Macapagal, diundangkan *The Land Reform Code of 1963*. Undang-undang *land reform* ini diimplementasikan pada tanggal 24 Juli 1965. Di sini ditentukan:

- (1) perubahan sistem sewa berbagi (*share tenancy*) menjadi sewa kontak (*leaseholding*);
- (2) pembatasan pemilikan tanah perorangan;
- (3) pembukaan tanah baru untuk pemukiman; dan
- (4) pendidikan personil pelaksana dan petugas *land reform*.

Di dalam undang-undang ini juga disebutkan petani akan diberi bantuan sarana produksi oleh pemilik tanah, terutama dalam proses produksi, dan harga sewa yang tetap besarnya.

Di dalam sewa kontrak ini kedua belah pihak wajib mematuhi ketentuan yang telah disetujui, di antara lain petani wajib memelihara baik tanah yang dikontrak dan mengerjakannya secara wajar. Selain itu ia harus membayar uang sewa kontrak tepat pada waktunya. Sebaliknya pemilik tanah diwajibkan menetapi jangka waktu sewa kontrak dan dilarang mengusir petani sebelum habis masa kontraknya.

Peralihan sistem *share tenancy* ke *leaseholding system* berhasil diselesaikan pada tahun 1970-an. Pada tahun itu pemerintah presiden **Ferdinand Marcos** mengeluarkan undang-undang baru, yaitu *The Code of Agrarian Reform* yang ditetapkan pada tanggal 5 September 1971. Undang-undang *agrarian reform* ini menyebutkan peralihan secara otomatis dari sewa tanah lama ke yang baru. Akan tetapi dengan terjadinya kekacauan situasi dalam negeri, **Marcos** membuat Undang-undang Darurat Perang atau *Martial Law* dan berlaku mulai tanggal 21 September 1972. Bersamaan dengan waktu itu diinstruksikan pelaksanaan *land reform* di seluruh negeri. Ini berdasarkan surat dekrit presiden no. 2 (*Presidential Decree no. 2*). Sebulan kemudian dikeluarkan dekrit presiden kedua atau *Presidential Decree no. 27*, yang memproklamkan pembebasan pe-

tani dari segala beban-beban tanahnya dan akan diberikan hak milik atas tanah tersebut (Reinoso, 1979).

Sejak dilaksanakan program *land reform* pada awal tahun 1960-an dan dilanjutkan dengan dekrit presiden tahun 1972, mulai terjadi perubahan struktur pemilikan tanah di negara ini. Secara berangsur-angsur petani penyewa berubah statusnya menjadi petani pemilik. Mereka menerima redistribusi tanah dari hasil operasi pemindahan tanah (*Operation land transfer*). Di kecamatan Santa Rosa tanah *hacienda* milik 16 keluarga tuan tanah (*hacienderos*) dibeli oleh *The Land Bank of the Philippines*, yaitu Bank pemerintah yang diberi tugas untuk membeli tanah milik perorangan (*landlord*) dan menjualnya kepada petani dalam jangka waktu 15 tahun dengan bunga 13 persen per tahun. Dalam hal ini selama petani belum melunasi pembelian tanah itu, ia masih berstatus sebagai penggaduh (*land amortizing owner*). Baru setelah itu ia akan diberi sertifikat tanah dari pemerintah (*certificate land transfer*).

Bersamaan dengan program *land reform* pada tahun 1965, telah dilancarkan pula program revolusi hijau. Suatu program yang dimaksudkan untuk meningkatkan produksi padi. Berbagai jenis bibit padi unggul hasil penelitian dari lembaga pusat penelitian padi (IRRI) di kota kecil Los Banos Laguna, Luzon Selatan seperti IR-5, IR-8, IR-36, IR-42, dan lain-lain, ditanam. Selain penanaman bibit padi unggul ini dipergunakan pupuk dan obat-obat anti hama, mesin-mesin alat pertanian, sistem irigasi, dan teknik baru bertanam padi (Ansico, 1978).

Untuk menunjang program revolusi hijau ini, pemerintah melaksanakan program *Masagana 99*, yaitu program peningkatan produksi padi sebanyak 99 *cavan* tiap hektar sawah. Program ini diadakan pada musim tanam awal tahun 1973. Di dalam program *Masagana 99* ini disediakan bantuan kredit produksi bagi petani pesertanya, sebesar Ps. 2800 per hektar. Bantuan kredit ini disalurkan lewat bank desa swasta dan *Samahang Nayon*, sebagai embrio koperasi desa. Melalui program intensifikasi produksi pertanian ini (*Intensification Rice Production Program*), hasil produksi padi tiap

hektar sawah mencapai 80 sampai 95 *cavan*. Sebelumnya petani hanya menghasilkan rata-rata 40 hingga 60 *cavan* (Berte, 1974).

Program pembangunan pertanian tersebut secara nasional berhasil mencapai target kenaikan produksi padi seperti yang direncanakan. Keadaan ini memberikan perbaikan status sosial-ekonomi sejumlah petani di beberapa desa termasuk di kecamatan Santa Rosa. Mereka ini kebanyakan yang mampu dan berhasil memanfaatkan fasilitas modernisasi pertanian dan memiliki tanah lebih dari 3 hektar. Di antara responden dalam penelitian ini diketahui ada 17 petani pemilik sawah seluas 4 hektar, sembilan petani di antaranya adalah pelepas uang yang mau memberi kredit produksi dan konsumsi kepada petani-petani kecil yang membutuhkannya.

Adapun petani kecil yang mempunyai sawah kurang dari 2,5 hektar sering terlibat dalam sistem ijon dan penggadaian tanah (*sanglang bill*), yang dilarang pemerintah setelah ada *Agrarian Reform* tahun 1972. Di kecamatan ini terdapat 20 rentenir yang beroperasi di enam desa. Mereka terdiri dari tiga rentenir besar yang mampu memberi pinjaman sampai dengan Ps. 250,000, tujuh rentenir sedang yang dapat menyediakan pinjaman antara Ps. 50,000 hingga Ps. 100,000, dan 10 rentenir kecil yang melayani pinjaman kurang dari Ps. 10,000.

Dalam sistem hutang piutang ini berlaku ketentuan untuk tiap pinjaman Ps. 100, dikenakan bunga 25 kilogram padi yang dibayar bersama-sama dengan modal yang dipinjam. Ini dibayar sekaligus atau bertahap setelah pasca panen. Penundaan pembayaran pinjaman akan bertambah bunga 10%. Perlu diketahui, sekalipun sudah banyak bank-bank pemerintah dan swasta yang ditunjuk sebagai penyalur kredit produksi, misalnya *Land Bank of the Philippines*, *Development Bank of the Philippines*, *Philippine National Bank*, dan *Rural Bank*, tujuh puluh lima persen responden dalam sampel berhutang kepada kapitalis perorangan tadi. Ini disebabkan antara lain syarat peminjaman yang mudah, tanpa jaminan dan surat-surat lain yang diperlukan, jumlah pinjaman memenuhi kebutuhan, dan

pelayanan dapat diberikan sewaktu-waktu secara langsung. Hanya saja untuk seorang peminjam baru diperlukan penanggung yaitu seorang *barangay captain* atau lurah desa yang merekomendasikan kepribadian petani tersebut.

Dari hasil studi dan penelitian ini ditunjukkan, bahwa secara kuantitatif kenaikan-kenaikan produksi padi memberikan kemajuan kebendaan kepada sejumlah petani, sedangkan secara kualitatif kenaikan hasil pertanian tersebut belum seluruhnya memperbaiki tarap hidup mayoritas petani di sini.

Demikian dari pokok-pokok uraian di atas dapat disimpulkan bahwa perubahan struktur produksi yang tidak disertai dengan pembaharuan sistem distribusi, tampaknya merupakan faktor penghambat pembangunan pertanian di negeri ini. Jelasnya, di sini dijumpai kontradiksi, yaitu di satu pihak terdapat sosialisasi yang tidak merata di dalam struktur produksi, dan di lain pihak berkembang kapitalisasi dalam sistem pengelolaan produksi pada sektor ini.

Daftar Pustaka

- Ansico, J.C. 1978. *Socio Economic Changes After Eleven Years of Agrarian Reform: A Survey of Pleridel (Bulacan) Farmers*, Quezon City: I.P.C., Anteneo De Manila University.
- Bauzon, L.E. 1975. "Philippine Agrarian Reform 1880-1965, The Revolution That Never Was". *UP/Seas Geeseasional Paper*, No. 31, Quezon City, Diliman: College of Arts and Sciences.
- Berte, J.C. 1974. *Effects of The Agrarian Reform Program on Farm Productivity*, Quezon City: Diliman.
- Castillo, G.T. 1972. *Beyond Manila: Philippine Rural Problems in Perspective*, Canada: IDRC.
- Dalisay, A.M. 1974. *Agricultural and Rural Development in The Philippines*, Manila: Herald Printing Service.
- Kerkvliet, B. 1977. *The Huk Rebellion: A Study of Peasant Revolt in The Philippines*, California: University of California Press.
- Mc. Lennan, M.S. 1980. *The Central Luzon Plain: Land and Society on The Island Frontier*, Quezon City: Alemar Phoenix Publishing House Inc.
- Reinoso, M.M. 1979. *History of Agrarian Reform in The Philippines*, Laguna: Agrarian Reform Institute U.P. Los Banos.