

STUDI TENTANG *LAND REFORM* DALAM PERSPEKTIF REFORMASI HUKUM AGRARIA

Hairani

Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang
Jl. Terusan Raya Dieng No. 62-64 Malang
E-mail: fhukum@yahoo.com

Abstract

To implement agrarian law which was healthy and fair for all people in Indonesia, and also for agriculture development to improve people welfare, especially farmers who had narrow land or even those who did not have land, needed to do agrarian reform. The concept was through land reform program. The success of landreform program implementation depended much on the economic and political system of the government holding the power at that time, and on the commitment of the government to do it continuously. Thus, the policies issued would support the implementation of land reform program. The purpose of land reform was to increase the degree of life and the nation welfare. It became the purpose of agrarian reform law.

Key words: *Agrarian law, Land Reform, Reformation*

Negara Republik Indonesia, dalam landasan konstitusionalnya yaitu UUD RI 1945 pada pasal 33 ayat 3 telah memberikan amanah kepada para pemimpin negara ini untuk mengatur agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (termasuk tanah dalam pengertian sempit) dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dengan berpijak pada pasal 33 ayat 3 UUD RI 1945 tersebut, pemerintah telah mengundang UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang pada dasarnya masih merupakan asas-asasnya saja, dan harus dikembangkan lagi dalam peraturan-peraturan pelaksanaan dari UUPA tersebut.

Lahirnya UUPA, pada hakekatnya merupakan alat untuk mengadakan perombakan secara revolusioner terhadap struktur agraria feodal dan kolonial melalui lima jenis program yang disebut sebagai panca program agrarian reform, yaitu: 1) Pembaruan hukum agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian kepastian hukum. 2) Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah. 3) Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur. 4) Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan. 5) Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi,

air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Tujuan akhir dari program-program ini adalah untuk mencapai “masyarakat sosialis Indonesia” sebuah masyarakat yang adil dan sejahtera berdasarkan Pancasila (Harsono B., 1999, 3-4).

Bagi masyarakat Indonesia yang mayoritas kehidupan rakyatnya bersumber dari pertanian, memiliki tanah memberikan arti dan fungsi penting. Untuk itu, sudah seharusnya pemerintah memprioritaskan kebijakannya pada kepentingan rakyat yang mayoritas tersebut. Meskipun demikian memiliki tanah juga menjadi keinginan bagi masyarakat yang hidup di kota.

Apabila dikaji arah kebijakan pemerintah Negara Republik Indonesia, baik menurut UUD RI 1945 maupun UUPA 1960, kebijakan pertanahan di Indonesia berpandangan populis. Ciri khas dari pandangan populis yang mewarnai kebijakan pertanahan di Indonesia menurut Suhendar dan Kasim (1996, 22) adalah seperti tujuan UUPA itu sendiri. Yaitu lebih menekankan pada kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat dan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah terutama bagi masyarakat tani.

Petani kecil dan petani tak bertanah tetap dilindungi, upaya untuk mencapai hak tersebut adalah dengan mengadakan penataan struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah. Hal ini diimplementasikan dalam perangkat peraturan yang kemudian muncul yaitu misalnya UU No. 2/1960 tentang Undang-Undang Pokok Bagi Hasil, UU No. 56 Prp 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian atau yang kemudian disebut undang-undang *land reform* dan beberapa peraturan pelaksanaan tentang *land reform* lainnya.

Lahirnya UUPA sendiri pada 24 September 1960 pada dasarnya juga merupakan program pembaruan agraria, yang pada saat itu dipergunakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan agraria yang ada pada waktu itu. Khususnya be-

naannya dengan adanya dualisme hukum tanah sebagai dampak dari kebijakan pertanahan pada masa penjajahan Belanda di Indonesia.

Program pembaruan agraria yang dijalankan, sangat tergantung dari sistem ekonomi politik dan watak rejim masing-masing pemerintah yang ada (yang berkuasa) pada saat itu (Setiawan B., 1997, 3). Dengan kebijakan tersebut berakibat bahwa kebijakan yang muncul terdapat berbagai model dan pola. Hal ini menjadi implikasi dari pelaksanaan pembaruan agraria, yang tentunya akan berpengaruh pada hasil yang dicapai.

Reformasi Agraria di Indonesia

Istilah reformasi atau pembaruan agraria sebagai terjemahan dari *agrarian reform* atau juga disebut sebagai reformasi agraria. Pada dasarnya merupakan instrumen yang sangat baik dalam menyelesaikan masalah-masalah struktur sosial agraria di masyarakat manapun di seluruh dunia. Khususnya pada kawasan dengan tingkat kepadatan penduduk tinggi yang membawa konsekuensi kebutuhan tanah sangat meningkat.

Pembaruan agraria atau *agrarian reform* merupakan upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa (Setiawan B., 1997, 10).

Pembaruan agraria menjadi hal yang perlu dipikirkan untuk dijalankan secara konsisten dalam mengatasi permasalahan agraria di Indonesia. Tentu saja relevan manakala dengan mengacau pada negara-negara yang menjalankan pembaruan agraria secara baik seperti negara-negara Cina, Jepang, Korea, Taiwan, dan lain lain. Negara itu pada saat ini dapat dikatakan sebagai negara yang dapat meningkatkan taraf hidup rakyatnya, dibandingkan dengan negara-negara yang tidak menjalankan seperti Filipina, sebagian besar negara-

negara Amerika Latin. Termasuk Indonesia yang belum melaksanakan pembaruan agraria secara konsisten dan benar.

Dari deskripsi keilmuan mengenai studi pembaruan agraria, memperlihatkan adanya kesinambungan struktural yang tidak berubah. Terutama dirunut sejak jaman kolonialisme hingga sekarang. Malahan ada kecenderungan untuk dipertahankan atau diperbarui dalam bentuk yang modern tetapi dengan substansi yang sama.

Pelaksanaan pembangunan yang meniadakan pembaruan agraria, sebenarnya merupakan sebab dari krisis di dunia ketiga. Kemiskinan yang meluas dan kesenjangan yang tinggi adalah akibat dari pelaksanaan pembangunan. Dengan keadaan ini maka sebenarnya pembaruan agraria kembali menjadi relevan. Dalam konteks dan situasi yang berbeda sekarang ini, maka pembaruan agraria juga perlu dimengerti dan dirumuskan kembali secara kontemporer dan lebih luas.

Pembaruan agraria yang lama di Indonesia dan yang sekarang pada dasarnya tetap sama, yaitu pemerataan akses produktif kepada rakyat. Dalam kaitan ini menempatkan rakyat sebagai penentu kehidupan mereka sendiri, terutama dalam mengurus sumber daya alam bagi kesejahteraan rakyat di masa kini dan masa yang akan datang (Setiawan B., 1997, 3).

Dinyatakan oleh Subhan (1993) apabila kita benar-benar ingin mewujudkan penghapusan kemiskinan di pedesaan serta mengakselerasikan segala pembangunan ekonomi. Dalam hal ini tidak ada alternatif lain selain melakukan pembaruan agraria yang radikal, yang akan mendistribusikan kembali tanah-tanah secara merata bagi sebagian besar rakyat yang tidak bertanah.

Demikian juga bagi rakyat yang kekurangan tanah dan yang dengan sendirinya dapat menghapuskan secara total penguasaan tanah yang dominan dari kelas-kelas masyarakat modal besar, atau elit tertentu yang merupakan kelompok kecil masyarakat.

Seperti telah disinggung dimuka bahwa Program pembaruan agraria yang dijalankan oleh suatu negara sangat tergantung pada sistem ekonomi politik atau *political will* dari pemerintah pada saat itu. Sebagai akibatnya apabila terjadi pergantian pemimpin baru pada suatu negara, dimungkinkan akan terjadi perbedaan pola pelaksanaan pembaruan agraria dan juga yang menentukan berhasil tidaknya program-program pembaruan agraria di negara tersebut.

Menurut Cohen (1978, 23-24) pembaruan agraria pada dasarnya merupakan berbagai upaya dari pemerintah yang mencakup berbagai macam kebijakan pembangunan melalui cara-cara: 1) Peraturan redistribusi tanah; 2) Upaya-upaya menumbuhkan produktivitas; 3) Kredit kelembagaan; 4) Pajak pertanahan; 5) Peraturan mengenai pemberian ganti rugi dan upah; dan 6) Pemindahan dan pembukaan tanah baru.

Sehubungan dengan reformasi agraria di Indonesia, maka dapat disebut mulanya adalah pada kelahiran Undang-undang pokok agraria (UUPA). UU ini lahir pada 24 September 1960 merupakan Undang Undang nasional pertama yang dibuat pemerintah Indonesia untuk mengganti undang-undang agraria kolonial yaitu *agrarische wet*.

Pengaruh hukum barat yang berpihak pada kaum kapitalis dan adanya peristiwa-peristiwa agraria yang terjadi pada masa-masa awal kemerdekaan tetap membekas dan menjadi sumber konflik sampai saat ini. Misalnya saja tercermin dari sengketa yang terjadi pada wilayah-wilayah perkebunan besar. Tanah-tanah perkebunan yang ditinggal oleh pengusahanya jelas tidak dapat dibiarkan terlantar, dan yang menurut rakyat harus digarap, karena rakyat tani butuh tanah untuk digarap guna memenuhi kebutuhan hidup keluarganya.

Di sisi lain Belanda yang masih ingin bercokol di Negara ini dengan membonceng sekutu tetap ingin menguasai perkebunan-perkebunan itu

dengan melakukan agresi militer dan ternyata gagal.

Dengan lahirnya UUPA yang bersifat populis (memperhatikan kepentingan rakyat petani), menjadi harapan seluruh rakyat untuk tercapainya masyarakat adil dan makmur. Ada tiga konsep dasar dalam UUPA yaitu: 1) Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat. 2) Eksistensi dan wewenang negara sebagai organisasi tertinggi bangsa, dinyatakan dalam hak menguasai dari negara atas bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai penjabaran pasal 33 (3) UUD 1945 yang digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. 3) Pelaksanaan program *land reform* (Hardiyanto A., 1998, 38).

Harsono, B (1999, 350) mengatakan *land reform* dalam arti sempit, merupakan serangkaian tindakan dalam rangka *agrarian reform* Indonesia. di sini asas-asas dan ketentuan-ketentuan pokok *land reform* itu dijumpai pula dalam undang-undang pokok agraria. *Land reform* meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.

Dewan Pertimbangan Agung pada masa itu dalam usulnya tentang perombakan hak atas tanah dan penggunaan tanah mengatakan bahwa *land reform* bertujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur dengan cara memperkuat dan memperluas pemilikan tanah untuk seluruh rakyat Indonesia, terutama kaum tani.

Land reform dikatakan oleh Noer Fauzi adalah sebuah konsep dan strategi tentang perubahan struktur penguasaan agraria ke arah yang lebih baik bagi penduduk pedesaan, khususnya kaum tani. Karena petani merupakan kelompok besar masyarakat, berarti *land reform* berbicara mengenai kesejahteraan sebagian besar masyarakat.

Menteri Agraria Sadjarwo dalam pidatonya tanggal 12 September 1960 mengatakan bahwa tujuan *land reform* di Indonesia adalah: 1) Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber

penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasikan keadilan sosial. 2) Untuk melaksanakan prinsip: tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan obyek (maksudnya: alat) pemerasan. 3) Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial. 4) Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga. 5) Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.

Sesuai dengan tujuan tersebut dan mengingat situasi dan kondisi agraria di Indonesia pada waktu itu, maka program *land reform* Indonesia meliputi: 1) Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah; 2) Larangan pemilikan tanah secara absentee; 3) Redistribusi tanah-tanah yang melebihi batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan absentee, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara; 4) Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan; 5) Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian; 6) Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlalu kecil.

Untuk melaksanakan pembatasan luas maksimum penguasaan tanah, pasal 7 UUPA menetapkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang

melampaui batas tidak diperkenankan. Pasal ini bertujuan untuk mengakhiri dan mencegah bertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan dan orang-orang tertentu saja.

Adapun yang dilarang oleh pasal 7 itu bukan hanya pemilikan tanah yang melampaui batas tetapi juga penguasaan tanah baik melalui tanah yang digadaikan oleh pemilik tanah, melalui sewa tanah ataupun melalui usaha bagi hasil tanah pertanian.

Pasal 17 ayat 3 UUPA selanjutnya menetapkan bahwa tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum, akan diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan pada rakyat yang membutuhkan. Tindakan ini diharapkan akan menaikkan produksi pertanian dengan pembagian hasil lebih merata pula bagi para petani yang semula hanya merupakan petani penggarap, dan dengan dibagikannya tanah akan menambah kegairahan bekerja bagi para petani tersebut (Harsono B., 1999, 355).

Untuk melaksanakan ketentuan pasal 17 UUPA, maka kemudian diterbitkan Undang-Undang Nomor: 56 Prp 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Dikeluarkannya Undang-Undang ini didasarkan pada fakta yang ada pada saat itu, yaitu adanya kondisi pemilikan dan penguasaan tanah sekitar 60% dari para petani adalah petani tidak mempunyai tanah, yang sebagian besar dari mereka sebagai buruh tani, dan sebagian lainnya karena lahan tanahnya sedikit merupakan penyewa tanah atau bahkan sebagai penggarap tanah milik orang lain dengan perjanjian bagi hasil.

Di samping petani-petani yang tidak mempunyai tanah atau mempunyai tanah sedikit pada umumnya kurang dari 1 Ha, terdapat juga petani-petani yang menguasai tanah pertanian yang sangat luas bisa mencapai puluhan hektar bahkan beratus - ratus hektar dengan hak milik maupun melalui gadai tanah ataupun sewa tanah.

Tanah-tanah yang luas itu banyak yang dilerantarkan, bahkan ditemukan dalam kasus gadai

tanah, orang yang menggadaikan tanah itu menjadi penggarap dari tanahnya sendiri dengan perjanjian bagi hasil (Hardiyanto A., 1998, 53-54).

Atas dasar ketimpangan struktur kepemilikan tanah tersebut dan berdasarkan pasal 7 UUPA, maka penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Undang-Undang Nomor: 56 Prp 1960 menentukan batas maksimum dari kepemilikan tanah berdasarkan pada jenis-jenis tanah (sawah atau lahan kering) dan kepadatan penduduk. Mereka yang memiliki tanah kelebihan dari batas maksimum, harus melaporkannya kepada Kepala Kantor agraria setempat dalam waktu tiga bulan setelah disahkannya Undang-undang tersebut. dan selanjutnya ditetapkan, melarang pemindahan kepemilikan atas tanah kelebihan kepada pihak lain tanpa persetujuan kepala kantor agraria setempat.

Untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor: 56 Prp 1960, kemudian pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 224 tahun 1961 (TLN 2322) tentang Pelaksanaan pembagian tanah dan Pemberian ganti rugi yang kemudian diubah dan disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah No 41 tahun 1964 (TLN 1964- 112).

Peraturan Pemerintaah No 224 tahun 1961, menugaskan untuk membentuk panitia land reform ditingkat Kabupaten untuk mengidentifikasi tanah-tanah yang akan ditargetkan sebagai obyek land reform, dan mereka yang berhak mendapat bagian dari redistribusi tanah.

Selain dari itu ditetapkan pula bahwa, tanah-tanah yang menjadi obyek Land reform harus terlebih dahulu dinyatakan sebagai tanah negara. Pasal 1 Peraturan Pemerintah tersebut menetapkan bahwa tanah-tanah obyek land reform yang akan didistribusikan adalah: 1) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum sebagaimana dimaksud Undang-undang No 56 Prp 1960, maka tanah-tanah tersebut diserahkan pada negara dengan pemberian ganti rugi. Tindakan penyerahan kelebihan tanah dari luas maksimum

dilakukan oleh Panitia Land reform Kecamatan dan Desa. Sedangkan untuk penetapan ganti rugi dilakukan oleh Panitia Land reform Daerah Tingkat II. 2) Tanah-tanah absentee, karena pemiliknya bertempat tinggal diluar kecamatan dimana tanah tersebut berada, sehingga pemilik tanah tidak dapat menggarap sendiri tanah tersebut. 3) Tanah swapraja dan tanah negara bekas swapraja yang beralih kepada negara, sebagai dimaksud dalam diktum keempat huruf A UUPA. 4) Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Dinyatakan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No 224 tahun 1961, bahwa bahwa pemilik tanah absentee dalam waktu 6 bulan wajib mengalihkan kepada orang lain yang tinggal di kecamatan tempat tanah berada atau pindah ke kecamatan tersebut.

Ketentuan ini tidak berlaku bagi mereka yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak tanahnya. Selanjutnya pasal tersebut menetapkan juga bahwa apabila pemilik tanah absentee meninggalkan kecamatan letak tanahnya selama dua tahun berturut-turut, maka ia wajib memindahkan hak milik atas tanah tersebut pada orang lain yang bertempat tinggal dikecamatan letak tanah.

Pelanggaran terhadap ketentuan ini akan mengakibatkan pengambil alihan tanah tersebut oleh pemerintah dengan pemberian ganti rugi. Hal ini dikecualikan bagi pemilik tanah absentee yang menjalankan tugas negara, yang menjalankan tugas agama, atau yang memiliki alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.

Tanah-tanah yang menjadi obyek *land reform* lainnya adalah tanah bekas tanah partikelir, tanah HGU yang sudah berakhir, dihentikan atau dibatalkan, dan tanah-tanah hutan yang diserahkan kembali penguasaannya oleh jawatan yang bersangkutan kepada negara.

Pelaksanaan Program *Land Reform*

Untuk melaksanakan agenda *land reform* setelah tiga tahun lebih terbentuknya UUPA, Soekarno sebagai presiden pada saat itu memerintahkan kepada menteri urusan agraria untuk segera melaksanakan dan menyelesaikan program-program redistribusi “tanah kelebihan” untuk daerah Jawa, Madura dan Bali. Demikian pula memerintahkan pada menteri kehakiman untuk mendirikan pengadilan *land reform* sesegera mungkin (Rachman. N. Fauzi, 2012, 52).

Dengan demikian pada masa Orde Lama program *land reform* sudah dilaksanakan baik melalui pengambilan tanah kelebihan dari batas maksimum, dan tanah-tanah absentee. Pada tahap berikutnya kemudian direncanakan untuk didistribusikan pada masyarakat yang tidak mempunyai tanah. Dalam hubungan ini tujuannya jelas agar terdapat pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah sebagai dasar bagi pemerataan kemakmuran.

Pada medio Januari 1965 Menteri urusan agraria melaporkan bahwa pelaksanaan *land reform* pada kenyataannya bermasalah. Seperti dilaporkan oleh Utrecht, masalah-masalah utamanya tersebut adalah: 1) Kurang lancarnya inventarisasi tanah sehingga menyulitkan penetapan “tanah-tanah kelebihan”, dan membuka peluang terjadinya penyelewengan. 2) Kurangnya pengertian mengenai arti perlunya *land reform* sebagai sarana perubahan sosial untuk rakyat banyak membuat para tuan tanah mudah menghalang-halangi program tersebut. 3) Kurangnya kerjasama di kalangan anggota panitia *land reform*, sebagian karena merangkap tugas-tugas lain, sehingga memecah sebagian mereka untuk meluangkan perhatian penuh melaksanakan tugas-tugas dari panitia *land reform* tersebut, dan sebagian lagi karena banyak dari kalangan anggota panitia *land reform* itu sendiri berniat menggagalkan *land reform*; dalam banyak kasus kelebihan tanah bahkan berhasil secara resmi dikeluarkan dari keharusan sebagai objek *land reform*.

4) Organisasi-organisasi petani pendukung terbesar pada land reform dicegah memerankan bagian yg berarti dalam panitia-panitia tersebut. 5) Para petani menjadi sasaran intimidasi psikologis dan ekonomis dari para tuan tanah. Para tuan tanah ini mencegah para petani untuk mendorong penerapan *land reform* secara efisien. 6) Kesulitan membuat suatu urutan prioritas dalam redistribusi tanah baik karena banyak tuan tanah tidak memiliki buruh, maupun karena dengan perubahan dalam pendaftaran, para buruh tani tersebut tercatat sebagai orang yang diluar kecamatan. Kasus-kasus macam ini memunculkan pertentangan sengit antara tuan tanah dengan buruh tani atau diantara sesama buruh tani sendiri, yang kemudian, sering kali berujung pada pertengkaran diantara berbagai organisasi politik (Utrecht. E., 1969, 79).

Dengan kenyataan di atas, pelaksanaan program landreform pada saat itu mengakibatkan terjadinya persengketaan dipedesaan Jawa, Bali, dan sebagian Sumatra, karena para tuan tanah berusaha mempertahankan tanahnya yang terancam.

Meskipun pemerintah Orde lama mempunyai konsistensi untuk melaksanakan UUPA dan peraturan pelaksanaannya, akan tetapi belum dapat dijabarkan secara utuh, atau dapat dikatakan mengalami kegagalan. Hal ini disebabkan karena kurang kuatnya komitmen pemerintah untuk melaksanakan program *land reform*. Hal ini menyebabkan pemerintah tidak cukup mempunyai kekuatan untuk melawan perlawanan para tuan tanah yang tidak rela tanahnya diambil alih untuk dijadikan obyek *land reform* melalui suatu kebijakan pemerintah (Ismail Nurhasan, 2012).

Selain dari pada itu pola *land reform* yang dikembangkan karena ketidak siapan dana dalam pelaksanaan *land reform*, dilakukan dengan cara menyewakan tanah pertanian obyek *land reform* kepada petani penggarap. Pada tahap berikutnya setelah dua tahun akan didistribusikan kepada yang berhak secara prioritas dengan hak milik. Sedang uang sewa itu sendiri digunakan untuk

pemberian ganti rugi pada pemilik tanah obyek *land reform*.

Apabila dicermati program *land reform* ini hanya sempat dijalankan selama tiga tahun dan berakhir pada tahun 1964 tanpa hasil yang layak. Penyebabnya adalah ketidak siapan panitia *land reform*, jeleknya kerja administrasi, dan ketidak siapan dana *land reform*.

Kesemua yang disebut di atas ikut menyumbang kegagalan pelaksanaan *land reform*. Selain dari itu pertarungan politik yang terjadi saat itu. Hal tersebut mempengaruhi pula sampai munculnya aksi sepihak dari Partai Komunis Indonesia dan berujung pada terjadinya peristiwa 30 September 1965. (Hardiyanto A., 1998, 61).

Dengan terjadinya peristiwa Gerakan 30 September 1965 dan kemudian berlanjut dengan jatuhnya presiden Soekarno dan penunjukan Jenderal Soeharto sebagai presiden oleh MPRS, pelaksanaan program *land reform* menjadi terhenti.

Pada perkembangan berikutnya, dengan diangkatnya Soeharto sebagai presiden, mulailah periode pemerintahan Orde Baru. Pada era ini, kebijakan pertanahannya lebih dititik beratkan pada upaya mendukung pertumbuhan ekonomi. Untuk mempermudah pengadaan tanah untuk kepentingan “pembangunan” sehingga alokasi penggunaan tanah lebih ditujukan pada kepentingan berbagai sektor yang dapat menunjang pertumbuhan ekonomi.

Strategi pembangunan ekonomi yang dipilih adalah strategi pembangunan ekonomi gaya kapitalis yang memungkinkan swasta memainkan peranan aktif dan sistem pasar bebas dan memungkinkan pemanfaatan modal asing (Suhendar E., Kasim I, 1996, 32).

Pada masa Orde Baru ini struktur militer territorial yang paralel dengan struktur administrasi pemerintahan, dibuat dan diefektifkan dari tingkat propinsi sampai ke desa. Tujuannya adalah untuk memastikan dihentikannya setiap kecen-

derungan mempromosikan pandangan-pandangan ideologis “ sosialisme Indonesia,”.

Pada perspektif kebijakan, adalah dengan mengubah struktur sosial secara mendasar seperti *land reform*, dipastikan terkendali secara tersentral. Bagi mereka yang melawan, perlakuan aparat negara yang represif akan menghukum mereka, termasuk dengan mempergunakan kekerasan secara langsung (Rachman, Noer F, 2012, 58). Pada masa ini pula secara resmi Pengadilan *land reform* dibubarkan, sehingga semua kasus sengketa pemilikan tanah diserahkan kepada Pengadilan Negeri.

Jika pemerintah orde baru mengakui keberadaan UUPA, seharusnya UU lain yg mengatur masalah agraria mengacu kepadanya. Akan tetapi karena secara ideologis UUPA tidak mendukung kebijakan pemerintah yang cenderung kapitalis, maka UUPA dipandang sebagai undang-undang sektoral.

Dengan demikian disatu pihak pemerintah secara yuridis mengacu pada UUPA, sementara substansi dari kebijakan yang diambil pemerintah berbeda dan bahkan bertentangan dengan semangat UUPA itu sendiri. Hal ini dapat dilihat dari munculnya berbagai kebijakan agraria seperti UU No. 5 tahun 1967 tentang undang-undang pokok kehutanan, UU No. 11 tahun 1967 tentang undang-undang pokok pertambangan dan sebagainya.

Kecenderungan pengabaian terhadap substansi UUPA, sebenarnya tidak hanya dapat dilihat dari kebijakan yang muncul selama periode orde baru. Namun demikian juga dapat dilihat dari berbagai peraturan pelaksana UUPA yang lahir sebelum orde baru, dimana peraturan tersebut walaupun secara resmi tidak dicabut tetapi tidak pernah dilaksanakan. Misalnya undang-undang *land reform*.

Kebijakan orde baru seperti pelaksanaan revolusi hijau yang cenderung mengejar produktifitas tanpa menata struktur agraria yang timpang dan mengabaikan pemerataan hasil, semakin diper-

parah oleh pemikiran yang menjauhkan akses petani kecil dan buruh tani terhadap sumber daya tanah.

Pemerintah mendorong petani kecil untuk menjual tanahnya, walaupun tidak ada pemaksaan. Petani tersebut diharapkan memperoleh keterampilan untuk bekerja di perkebunan atau melakukan transmigrasi. Dengan demikian hanya petani yang mempunyai tanah luas saja yang boleh menguasai tanah pertanian, sementara petani kecil harus rela menyerahkan tanahnya untuk pertanian berlahan luas (Suhendar E., dan Kasim I., 1996, 62-70).

Hal ini tentu saja bertentangan dengan semangat yang terkandung dalam UUPA yang justru sangat melindungi petani kecil dan petani tidak bertanah.

Pada pasca lengsernya Soeharto, agenda *land reform* mulai menggelora lagi, dan pada masa presiden Habibie telah ditegaskan kembali untuk memberlakukan lagi UUPA 1960 yang pada masa Orde baru telah dimatisurikan.

Namun pada akhir tahun 1999, sebelum presiden dapat melaksanakan UUPA yang merupakan satu-satunya dasar hukum untuk menjalankan *land reform*, presiden Habibie dan kabinetnya berakhir. Demikian juga pada masa presiden Gus Dur maupun Megawati, program *land reform* sebagai diagendakan oleh UUPA tetap mengalami kegagalan.

Hal di atas terjadi karena adanya isu bahwa lembaga BPN akan dibubarkan dan kewenangannya diserahkan pada pemerintah daerah kabupaten, sehingga lembaga ini yang mempunyai komitmen untuk melaksanakan program landreform tidak dapat bekerja dengan baik.

Pada masa pemerintahan Presiden SBY, reformasi agraria yang diagendakan tidak berhasil karena hanya mengandalkan kerja Badan Pertanahan Nasional saja.

Selain dari pada itu, asistensi teknis dan inovasi pertanian bagi para petani penerima obyek *land reform* yang tentunya memerlukan kerjasama

dari departemen pertanian dan pemerintah daerah dalam memberikan pertimbangan mana-mana tanah yang perlu di redistribusikan dan siapa-siapa yang diusulkan menjadi penerima tanah yang didistribusikan.

Oleh karena kerjasama badan pemerintah lintas sektoral itu tidak terjadi secara sinergis untuk mewujudkan *land reform*, maka pelaksanaan *land reform* menjadi tidak maksimal. Oleh karena baik masing-masing badan pemerintah hanya memenuhi kepentingan lembaga atau sektornya sendiri-sendiri tanpa peduli dengan kepentingan lembaga atau sektor lainnya.

Keadaan sedemikian tetap dibiarkan oleh pemerintah pusat (Presiden) untuk melanjutkan kepentingan-kepentingan sektoralnya masing-masing. Dikatakan oleh Rahman N. F, (2012, 104-105) karena kepentingan masing-masing sektoral inilah maka agenda redistribusi tanah seluas 8,15 juta hektar yang berupa tanah-tanah negara yang berada dalam "kawasan hutan" yang tergolong hutan produksi konversi (HPK) yang terletak di 474 lokasi di 17 provinsi tidak berjalan.

Apabila dilihat dari proses kebijakan *land reform* 2006-2009 jelas bahwa BPN, Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pertanian tidak ada koordinasi dan sinkronisasi satu dan lainnya. Praktisnya, masing-masing bertindak dengan aturan kelembagaannya sendiri-sendiri untuk kepentingan sektor masing-masing.

Selain dari Kementerian Kehutanan dan Pertanian, hambatan utama lainnya adalah tidak disetujuinya usulan BPN untuk membentuk lembaga pengelola reforma agraria, suatu badan otorita khusus yang mengurus segala sesuatu berkenaan dengan upaya merencanakan hingga memberdayakan para penerima tanah objek *land reform* dan menjamin tanah-tanah yang didistribusikan itu produktif dan dikelola secara berkelanjutan.

Dengan demikian pada masa Presiden SBY dapat dikatakan bahwa usaha mengatur pelak-

sanaan *land reform* yang menyeluruh, membentuk kelembagaan pelaksana yang kuat dan menjalankan program-program redistribusi tanah tidak memperoleh dukungan yang memadai.

Penutup

Pembaruan agraria yang ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat bisa tercapai apabila kebijakan yang berlaku berorientasi pada pemerataan penguasaan tanah. Bukannya justru memperuncing ketimpangan penguasaan tanah. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka usaha-usaha mempromosikan gagasan *land reform* pada masa krisis dan reformasi dewasa ini merupakan agenda utama dengan menempatkan rakyat sebagai penentu kehidupan mereka sendiri. Terutama sekali dalam menguasai dan mengurus tanah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dimasa kini dan masa mendatang.

Kegagalan pelaksanaan *land reform* pada masa tahun enam puluhan, dikarenakan ketidak siapan panitia *land reform*, jeleknya administrasi dan ketidak siapan dana *land reform*. Demikian pula disebabkan oleh kurang kuatnya komitmen pemerintah untuk melaksanakan program *land reform*.

Sedang pada masa Orde Baru pelaksanaan program *land reform* tidak berjalan, disebabkan karena kebijakan pertanahan yang dijalankan bertentangan dengan UUPA. UU ini mengagendakan pelaksanaan *land reform* itu sendiri. Pada era ini mulai tampak bahwa ide dasar *land reform* sebenarnya mulai ditinggalkan. Sebagai penggantinya, adalah dengan modernisasi pertanian yang dikenal sebagai revolusi hijau dan agro industri. Keduanya mengakibatkan pembaruan hukum agraria dan *land reform* menjadi urusan yang tidak dilanjutkan.

Di tahun terakhir ini pelaksanaan *land reform* tidak dapat berjalan dengan lancar. Penyebabnya adalah usaha penciptaan legislasi yang mengatur pelaksanaan *land reform* yang menyeluruh serta

pembentukan kelembagaan pelaksana program *land reform* untuk menjalankan program-program redistribusi tanah tidak memperoleh dukungan yang memadai dari presiden.

Tercapainya program *land reform* sangat tergantung pada sistem ekonomi politik pemerintah yang berkuasa saat itu serta komitmen pemerintah untuk melaksanakannya secara berkesinambungan.

Selanjutnya keikutsertaan peran akademisi berupa penelitian-penelitian dibidang pertanian yang ditujukan untuk kemakmuran petani yang difasilitasi dan dimediasi oleh pemerintah, diharapkan dapat membantu meningkatkan produktivitas dan kualitas produk pertanian di Indonesia. Dengan demikian produk pertanian Indonesia mampu bersaing dengan produk pertanian negara lain. Jika produktivitas dan kualitas telah mampu bersaing, maka tidak menutup kemungkinan untuk mengolah produk pertanian tersebut menjadi barang bernilai ekonomis yang jauh lebih tinggi.

Dengan telah berubahnya suasana negara Indonesia yang bukan lagi merupakan agraris murni tetapi telah menuju kesuasana industrial, maka pengolahan produk pertanian yang sudah berkualitas tersebut dapat diolah lebih lanjut melalui bidang industri pangan, kosmetik, kesehatan dan farmasi yang berbasis produk pertanian dalam negeri.

Daftar Pustaka

- Harsono, Boedi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta.
- Hardiyanto, Andik, 1998, *Agenda Landreform di Indonesia*, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Bandung.
- Ismail, Nurhasan, 2012, *Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat*, Jurnal Rechts Vinding, Volume 1 Nomor 1. Januari April.
- Utrecht, E., 1969, *Landreform in Indonesia*, Buletin of Indonesian Economic Studies, Vol V No. 3. November.
- Rachman, N., Fauzi, 2012, *Land Reform Dari Masa ke Masa*, Tanah Air Beta, Yogyakarta.
- Subhan, R., 1993, *Agraria Reform and Social Transformation Pre condition for Development*.
- Suhendar, E., dan Kasim, I., 1996, *Tanah Sebagai Komoditas*, Elsam, Jakarta.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria.
- Undang-Undang No. 56 Prp 1960 tentang penetapan luas tanah pertanian.
- Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian.