

Membela Petani Kecil: Pelaksanaan *Land Reform* Pada Masa Pemerintahan Presiden Sukarno (1960-1966)

Darwin Awat¹

Silverio R. L. Aji Sampurno²

1. Pendahuluan

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat vital dalam kehidupan masyarakat. Tanah tidak hanya sekedar sebagai aset ekonomi tetapi sekaligus aset sosial dan politik. Hal ini tidak saja berlaku bagi rakyat Indonesia, akan tetapi bagi masyarakat di seluruh dunia. Dalam sejarah Indonesia, khususnya pada masa kerajaan, tanah dikuasai oleh raja maupun sekelompok orang yang memiliki kekuatan politik. Bahkan bila dirunut dengan seksama maka akan ditemukan berbagai kasus pengambilan/perampasan tanah demi keuntungan sang penguasa atau kelompok tertentu. Hal ini sangat terlihat jelas di masa kolonialisme Belanda.

Tanah sendiri di dalam hubungannya dengan kehidupan manusia mempunyai peranan yang sangat penting. Oleh karenanya, dalam kehidupan sehari-hari hubungan kedekatan manusia dengan tanah sangat sulit untuk dipisahkan. Apalagi, kalau hal tersebut dikuatkan dengan keberadaan masyarakat Indonesia yang bercorak agraris, dimana secara mayoritas

¹ Alumnus Ilmu Sejarah, saat ini menjadi staf pengajar di Program Studi Pendidikan Sejarah, Fakultas Keguruan & Ilmu Pendidikan, Universitas Dayanu Ikhsanuddin, Bau Bau, Sulawesi Tenggara.

² Dosen Jurusan Ilmu Sejarah, Fakultas Sastra, Universitas Sanata Dharma

penduduk masih sangat tergantung pada bidang pertanian. Bagi masyarakat agraris, tanah merupakan suatu kebutuhan yang sangat penting sebagai sumber kehidupan sehari-hari, bahkan bisa dikatakan tanah merupakan faktor yang paling penting dibanding sumber kehidupan yang lain.

Sebagaimana diketahui bahwa pada masa awal kemerdekaan Indonesia, bahkan hingga saat ini, sebagian besar mata pencaharian rakyat adalah bertani. Jumlah petani Indonesia saat itu bahkan kurang lebih mencapai 70%. Jumlah petani yang demikian besar ini menggantungkan hidupnya dari proses pengolahan tanah untuk berproduksi. Permasalahan tanah bukan hanya soal hubungan manusia dengan tanah, tetapi lebih jauh lagi adalah hubungan manusia dengan manusia lain. Hal ini karena akan terjadi hubungan langsung maupun tidak langsung dalam proses produksi. Contoh paling sederhana adalah hubungan pemilik tanah dengan petani penggarap (buruh tani) maupun antara sesama petani penggarap. Oleh karena itu kebijakan atas tanah perlu memahami aspek-aspek sosial yang terkait dengan masyarakat agar tidak menimbulkan konflik.

Berdasarkan atas pertimbangan bahwa 70% rakyat Indonesia adalah petani dan pentingnya pengaturan penguasaan atas tanah dan penggunaannya demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (sesuai dengan amanat pada pasal 33 UUD) itulah, maka Presiden Sukarno mengamanatkan untuk menyusun Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang termasuk di dalamnya adalah *Land Reform*. Bagi Sukarno, *Land Reform* merupakan landasan Pembangunan Semesta bagi Negara Indonesia yang

sedang menyusun masyarakat sosialis yang berdasarkan Pancasila. Selain itu, Sukarno yakin bahwa *Land Reform* akan memberikan keadilan dan kemakmuran bagi rakyat Indonesia yang mayoritas adalah petani. Memang Undang-undang *Land Reform* ini belum sempurna, tapi jelas bahwa prinsip dasar Presiden Sukarno adalah tanah untuk rakyat dan meminimalisir jurang (*gap*) dalam masyarakat akibat ketimpangan dalam penguasaan tanah.

Undang-undang Pokok Agraria merupakan perundang-undangan yang dibentuk sebagai penyempurnaan perundang-undangan sebelumnya yang dianggap tidak mampu berlaku adil bagi masyarakat pribumi sebagai pemilik atas tanah, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di seluruh Indonesia. Tujuan utamanya menciptakan kemakmuran yang adil dan merata. Salah satu cara yang ditempuh adalah dengan dibentuknya konsep fungsi sosial hak atas tanah yang mewajibkan setiap pemegang hak atas tanah untuk senantiasa memperhatikan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum dalam pemanfaatan serta penggunaan tanahnya. Hal ini bukan berarti tidak ada penghormatan terhadap hak-hak individu atas tanah. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria justru mencoba menjembatani keharmonisan hubungan antara individu yang satu dengan individu lainnya. Jika seandainya ada seseorang yang terpaksa menyerahkan tanahnya untuk kepentingan umum, harus melalui prosedur ganti kerugian yang memadai berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Setiap pemegang hak atas tanah diwajibkan untuk mempergunakan tanahnya sesuai dengan keadaan tanah, sifat

dan tujuan pemberian haknya. Seseorang tidak dibenarkan untuk mempergunakan maupun tidak mempergunakan tanahnya sekehendak hati tanpa mempertimbangkan kepentingan umum.

Sejak Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) ditetapkan pada tanggal 24 September 1960,³ ternyata nasib petani Indonesia belum banyak berubah. Di pedesaan kaum tani berkembang dan terbagi-bagi dalam golongan-golongan di mana sejumlah kecil tuan tanah kaya menguasai tanah secara monopoli dan menjalankan berbagai bentuk penghisapan dan penindasan feodal seperti rendahnya upah buruh tani, bagi hasil yang timpang karena hanya menguntungkan pemilik tanah, serta perampasan tanah karena manipulasi surat-surat kepemilikan tanah yang sah dengan memanfaatkan keterbelakangan kebudayaan kaum tani sedang, tani miskin dan buruh tani.

Kondisi Agraria pada awal kemerdekaan masih kuat dipengaruhi oleh warisan kolonial yang merupakan dampak dari pelaksanaan *Agrarische Wet* (Undang-undang Agraria 1870). Sejak awal kemerdekaan, para pendiri Republik ini telah menyadari pentingnya program pembangunan khususnya yang terkait dengan penataan ulang masalah pertanahan. Pemerintah memikirkan untuk menyusun dasar-dasar Hukum Agraria untuk menggantikan Hukum Agraria warisan Belanda.

³Hari lahirnya Undang-undang ini ditetapkan Presiden Sukarno sebagai Hari Tani Nasional. Lihat <http://bemmpauns.com/bem/content/view/138/57/>. Data diakses pada tanggal 10 September 2008.

Penyusunan dasar-dasar hukum ini haruslah berpihak pada rakyat. Berdasarkan semangat itulah maka mulai dibentuk "Panitia Agraria" yang bertugas melakukan pembahasan serius atas masalah pertanahan.⁴ Terkait dengan *Land Reform*, Presiden Sukarno dalam pidato pembukaan Rapat Dewan Pertimbangan Agung yang dilaksanakan pada bulan Januari 1960, mengatakan bahwa *Land Reform* adalah bagian mutlak dari Revolusi Indonesia.⁵

Undang-undang Pokok Agraria 1960, termasuk di dalamnya *Land Reform*, lahir melalui pergulatan yang panjang dan proses yang melelahkan. Sejak awal kemerdekaan pemerintah telah memperhatikan masalah agraria. Dalam rangka menyusun dasar-dasar hukum agraria baru yang berorientasi pada rakyat, maka melalui Penetapan Presiden Republik Indonesia tanggal 21 Mei 1948 no. 16 pemerintah membentuk "Panitia Agraria Yogya". Panitia ini diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo dan anggotanya adalah pejabat dari berbagai Kementerian dan Jawatan, anggota-anggota Badan Pekerja KNIP, wakil-wakil organisasi tani dan daerah, ahli-ahli hukum, dan wakil dari Serikat Buruh Perkebunan.⁶ Tugas

⁴Gunawan Wiradi. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, & Pustaka Pelajar, hlm. 133

⁵Lebih lanjut baca *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Land Reform*. Jakarta: Departemen Penerangan R. I. 1960, hlm. 4.

⁶Gunawan Wiradi. *Op. Cit*, hal. 134. Lihat juga Boedi Harsono. 2007. *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1: Sejarah*

panitia ini pada intinya adalah membahas dan menghasilkan usulan-usulan yang akan dijadikan hukum agraria baru. Dalam perjalanannya, Panitia Agraria Yogya berhasil merumuskan beberapa usulan, antara lain:⁷

1. Meniadakan azas Domein dan pengakuan terhadap Hak Ulayat.
2. Mengadakan peraturan yang memungkinkan adanya Hak Milik perorangan yang dapat dibebani dengan Hak Tanggungan.
3. Mengadakan penyelidikan terutama negara-negara tetangga, tentang kemungkinan pemberian Hak Milik atas tanah kepada orang asing.
4. Mengadakan penetapan luas maksimum pemilikan tanah, tidak memandang macam tanahnya, yaitu untuk Jawa 10 Ha, sedangkan untuk luar Jawa masih diperlukan penelitian lebih lanjut.
5. Mengadakan penetapan luas minimum pemilikan tanah agar supaya para petani kecil dapat hidup layak (untuk Jawa 2 Ha).
6. Menerima skema hak-hak atas tanah yang diusulkan Ketua Panitia Agraria Yogya yaitu: ada hak milik, dan

Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksannya. Jakarta: Djambatan, hlm. 125.

⁷ Mengenai rumusan usulan yang dihasilkan Panitia Agraria Yogya dapat dilihat secara seksama pada tulisan Josef Johannes Blitanagy. 1984. *Hukum Agraria Nasional: Suatu Pembaharuan Sejarah dan Sistem Politik Hukum Pertanahan di Indonesia.* Lihat juga tulisan Boedi Harsono. *Ibid.*

hak atas tanah kosong dari Negara dan daerah-daerah kecil.

7. Diadakan pendaftaran tanah milik dan hak-hak menumpang yang penting.

2. Proses Terbentuknya UUPA Dan *Land Reform* Pada Masa Pemerintahan Presiden Sukarno

Sebelum memproklamasikan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945, Indonesia hidup dalam zaman kolonial yang menciptakan kemiskinan, kemelaratan serta ketertindasan pada sebagian besar rakyat. Kemiskinan dan ketertindasan ini membuat masyarakat terdorong untuk lepas dan mencita-citakan suatu tatanan masyarakat yang memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Maka tak heran sehari setelah Sukarno-Hatta memproklamirkan kemerdekaan Indonesia, yaitu pada 18 Agustus 1945 diberlakukan Undang-undang Dasar 1945 sebagai dasar negara Indonesia yang baru merdeka. Undang-undang Dasar 1945 juga menyatakan bahwa negara Indonesia berbentuk republik. Usaha ini dipandang sebagai keinginan mayoritas rakyat Indonesia yang kuat untuk membebaskan diri dari penderitaan dan penindasan yang dilakukan penjajah dengan jalan merebut pemerintahan dan mendirikan pemerintahan sendiri yang bisa mengupayakan tercapainya kesejahteraan dan keadilan sosial bagi rakyat.

Perubahan dari tatanan masyarakat lama menuju masyarakat baru masih sulit dilakukan pemerintah pada masa awal kemerdekaan. Hal ini terjadi karena situasi Indonesia yang belum kondusif di mana masih terjadi perebutan kekuasaan antara pemerintahan yang baru merdeka dengan

pemerintahan lama yang ingin kembali berkuasa. Oleh karena itu, sistem yang berlaku pada masa kolonial masih digunakan sebagai landasan hukum negara, termasuk undang-undang agraria. Kondisi yang demikian ternyata tidak disukai oleh banyak kalangan dalam masyarakat. Mereka menuntut diadakannya suatu perubahan dan perombakan seluruh tata hukum masyarakat kolonial dan perombakan struktur sosial ekonominya.⁸ Berbagai tuntutan dan kritik masyarakat umumnya berkisar pada nilai-nilai hukum yang dilaksanakan Pemerintah Hindia Belanda semata-mata demi keuntungan pihak kolonial. Berkaitan dengan masalah agraria, bila dicermati lebih dalam maka tuntutan tersebut menjadi hal yang mendesak bagi masyarakat Indonesia. Hal ini dikarenakan karena politik agraria kolonial berdasarkan prinsip dagang yaitu mendapatkan harga hasil bumi semurah mungkin untuk kemudian dijual lagi dengan harga tinggi. Menurut Imam Soetiknjo⁹, karena pusat perhatiannya ialah untuk mendapat keuntungan yang sebesar-besarnya, maka perhatian terhadap nasib penduduk tidak sebagaimana mestinya. Pertimbangan lain adalah bahwa hukum liberal maupun kapitalis yang dijalankan Pemerintah Belanda adalah semangat yang lahir dari masyarakat Barat yang berbeda dengan semangat masyarakat Indonesia.

⁸Noer Fauzi. 1999. *Petani & Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, & Pustaka Pelajar, hlm. 54.

⁹Baca Imam Soetiknjo. 1983. *Politik Agraria Nasional*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hlm. 2

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas maka pemerintah Indonesia harus segera menyusun sebuah tata hukum baru yakni¹⁰, pertama, menciptakan suatu undang-undang baru yang menghapuskan nilai-nilai yang menguntungkan kaum feodal dan kapitalis asing dan memberlakukan suatu nilai-nilai yang lebih berdiri pada kepentingan rakyat. Kedua, bagi seluruh wilayah Indonesia hanya ada satu undang-undang agraria yang berlaku secara nasional¹¹. Ketiga, rumusan nilai-nilai hukumnya berlandaskan pada kehidupan sosial bangsa yang digali dan dirumuskan sehingga lebih sesuai dengan rasa keadilan dan kesadaran hukum masyarakat. Tentu saja dalam masa kemerdekaan politik Agraria kolonial yang kapitalistik tidak dapat digunakan lagi dan harus segera diganti dengan politik Agraria nasional yang menempatkan kesejahteraan rakyat di atas kesejahteraan individu atau golongan.

Kondisi ini tentu saja mendesak Presiden Sukarno dan pemerintahannya untuk sesegera mungkin melakukan

¹⁰Noer Fauzi, *op.cit.*, hlm. 55

¹¹Tuntutan ini berkaitan dengan hukum tanah Belanda yang di dalamnya terdapat dualisme. Di satu sisi ada hukum tanah yang tunduk dengan peraturan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah Belanda. Namun, di sisi lain ada tanah-tanah yang tunduk pada hukum Tanah Adat. Dualisme ini menimbulkan masalah yang sangat serius dalam kehidupan masyarakat dan dalam banyak hal menimbulkan konflik kepentingan antargolongan maupun individu. Lihat Boedi Harsono, 2007. *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*. Jakarta: Djambatan, hlm. 1-2, 51-56.

perombakan terhadap tata hukum warisan kolonial. Pemerintahan Indonesia di bawah Presiden Sukarno menyadari sepenuhnya peraturan perundang-undangan di bidang Agraria yang dibuat oleh pemerintah kolonial Belanda sangat tidak berpihak kepada rakyat Indonesia. Namun perlu diingat bahwa semua tidak dapat dilaksanakan dengan mudah karena bukan saja masalah Agraria/pertanahan yang harus diubah, akan tetapi bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial dan budaya, perlu diubah sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia yang telah dituangkan dalam Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila.

2.1. Menuju UUPA dan *Land Reform*

Kehidupan rakyat Indonesia, termasuk perekonomiannya, yang masih sangat bercorak agraris maka bumi, air, dan udara memiliki fungsi yang sangat penting untuk membangun kehidupan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan oleh seluruh rakyat Indonesia. Untuk itu, hukum agraria yang seharusnya merupakan alat yang penting dalam membangun masyarakat ternyata berfungsi sebaliknya. Dalam banyak hal, tata hukum agraria warisan kolonial justru merupakan penghambat tercapainya cita-cita masyarakat Indonesia.

Adapun sebab utama yang menyebabkan tidak tercapainya kondisi masyarakat yang sejahtera dijabarkan dalam Penjelasan Umum UUPA yaitu¹²:

¹²*Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Land Reform.* Jakarta: Departemen Penerangan R. I. 1960, hlm. 100.

1. Karena hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini;
2. Karena sebagai akibat dari politik hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat *dualisme*, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan pelbagai masalah antargolongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa;
3. Karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan tidak menjamin kepastian hukum.

Sejak awal pemerintah Indonesia yang dipimpin Sukarno sadar akan pentingnya hukum tanah yang sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia. Pemerintah saat itu menyadari sepenuhnya bahwa untuk membangun dasar pertanian dan struktur pedesaan yang kuat, maka itu harus dimulai dengan membangun struktur yang kuat pula. Untuk kepentingan itulah maka sejak tahun 1948 mulai dibentuklah panitia agraria. Berikut ini beberapa panitia yang dibentuk untuk menyusun UUPA:

1) Panitia Agraria Yogya

Sejak tahun 1945-1949 Indonesia terus-menerus bergolak dengan perjuangan dalam menghadang kekuatan kolonial yang

ingin kembali berkuasa. Namun sekalipun berada dalam pergolakan fisik, hal ini tidak sedikit pun mengurangi perhatian para pemimpin Indonesia terhadap masalah agraria. Hal ini terbukti dengan usaha-usaha konkrit yang dilakukan pemerintah saat itu. Usaha awal dilakukan dengan mengeluarkan Penetapan Presiden Republik Indonesia tanggal 21 Mei 1948 no. 16 untuk membentuk “Panitia Agraria Yogya”¹³. Panitia ini diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo dan beranggotakan pejabat dari berbagai Kementerian dan Jawatan, anggota-anggota Badan Pekerja KNIP, wakil-wakil organisasi tani dan daerah, ahli-ahli hukum, dan wakil dari Serikat Buruh Perkebunan.¹⁴ Tujuan utama membentuk panitia ini adalah untuk mengembangkan pemikiran dan mempersiapkan perumusan Undang-Undang baru di bidang agraria, guna menggantikan UU Agraria Kolonial 1870.

Usulan yang dihasilkan oleh Panitia Agraria Yogya dilaporkan melalui sebuah laporan yang disampaikan kepada

¹³Pemberian nama Panitia Agraria Yogya selain karena panitia tersebut berkedudukan di Yogyakarta, yang saat itu menjadi Ibukota negara Indonesia, juga untuk membedakannya dengan panitia Agraria Jakarta yang dibentuk setelah Panitia Agraria Yogya dibubarkan.

¹⁴Penunjukan Sarimin Reksodihardjo sebagai ketua berdasarkan atas pemahamannya yang banyak terkait masalah-masalah Agraria. Apalagi saat itu ia sekaligus menjabat sebagai kepala bagian Agraria kementerian dalam negeri. Lihat Boedi Harsono, *op. cit.*, Hlm. 125

Presiden Sukarno pada tanggal 3 Februari 1950. Berikut ini usulan yang dihasilkan oleh panitia tersebut¹⁵:

1. Dilepaskannya asas *domain* dan pengakuan hak ulayat;
2. Diadakannya peraturan yang memungkinkan adanya hak perseorangan yang kuat, yaitu hak milik yang dapat dibebani hak tanggungan. Pemerintah hendaknya jangan memaksakan dengan peraturan perkembangan hak perseorangan itu dari yang paling lemah sampai yang paling kuat; perkembangan itu hendaknya diserahkan saja kepada usaha rakyat sendiri dan paguyuban hukum kecil. Sebaliknya pemerintah memberi stimulasi yang sebesar-besarnya untuk mempercepat perkembangan itu;
3. Supaya diadakan penyelidikan dahulu dalam peraturan-peraturan negara-negara lain, terutama negara-negara tetangga, sebelum menentukan apakah orang-orang asing dapat pula mempunyai hak milik atas tanah;
4. Perlunya diadakan penetapan luas minimum tanah untuk menghindarkan pauperisme di antara petani kecil dan memberi tanah yang cukup untuk hidup yang patut, sekalipun sederhana. Untuk Jawa diusulkan 2 hektar.
5. Perlunya ada penetapan luas maksimum. Diusulkan untuk Jawa 10 hektar dengan tidak memandang macamnya tanah. Buat daerah-daerah di luar Jawa

¹⁵Boedi Harsono. *Ibid.* Hlm. 125-126. Tentang usulan lengkap Panitia Yogya kepada DPR menyangkut masalah Agraria yang harus ada dalam Program Nasional dapat dilihat pada Pelzer. 1991. *Sengketa Tanah: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. Hlm. 46-47.

dipandang perlu untuk mengadakan penyelidikan lebih lanjut;

6. Menganjurkan untuk menerima skema hak-hak atas tanah yang diusulkan oleh Sarimin Reksodihardjo. Ada hak milik dan hak atas tanah kosong dari Negara dan daerah-daerah kecil serta hak-hak atas tanah orang lain yang disebut hak-hak magersari;
7. Perlunya diadakan registrasi tanah milik dan hak-hak menumpang yang penting (*annex kadaster*). Hak-hak yang bersandar atas hukum yang berlaku untuk bangsa Eropa perlu diubah dahulu dengan hak-hak Indonesia yang diusulkan Sarimi itu.

Berkaitan dengan keadaan negara yang saat itu sedang menghadapi agresi militer Belanda yang ke dua serta perpindahan Ibukota Republik Indonesia dari Yogyakarta ke Jakarta, maka pada tanggal 9 Maret 1950 panitia ini dibubarkan dan digantikan dengan Panitia Agraria Jakarta. Panitia Agraria sesungguhnya mempunyai tugas yang hampir sama dengan Panitia Agraria Yogya.

2) Panitia Agraria Jakarta

Panitia ini tetap diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo dan Sadjarwo menjabat sebagai wakil ketuanya. Tugasnya ialah melanjutkan pengembangan gagasan yang telah dihasilkan Panitia Agraria Yogya. Sarimin kemudian terpaksa melepaskan jabatannya berhubung ia diangkat menjadi Gubernur Nusa Tenggara, dan selanjutnya digantikan oleh Singgih Praptodihardjo.

Dalam perkembangannya, panitia ini tidak dapat bekerja secara maksimal karena diakibatkan oleh berbagai hal. Seringnya tugas-tugas khusus yang diberikan negara kepada ketua dan wakil ketua dari panitia ini menjadi sebab utama tidak banyak hal yang dapat dikerjakan dan diputuskan. Walaupun tidak dapat bekerja secara maksimal, tetapi ada beberapa hal penting yang diusulkan oleh panitia ini yaitu¹⁶:

1. Perlunya mengadakan penetapan luas maksimum dan batas minimum
2. Satu keluarga hanya boleh menguasai tanah maksimum 25 hektar
3. Yang dapat memiliki tanah untuk usaha tani kecil hanya warga negara Indonesia.
4. Pengakuan hak rakyat, atas kuasa undang-undang.

3) Panitia Agraria Soewahjo

Melihat susunan dan cara kerjanya, Panitia Agraria Jakarta tidak dapat diharapkan untuk dapat menyusun Undang-undang Agraria, maka pada tanggal 14 Januari 1956 panitia ini dibubarkan dan diganti dengan Panitia Negara Urusan Agraria yang juga berkedudukan di Jakarta. Pembentukan panitia ini memperlihatkan usaha pemerintah Sukarno yang bersungguh-sungguh untuk menyelenggarakan pembaharuan hukum agraria yang sejak awal kemerdekaan telah begitu dinanti-nantikan rakyat.

¹⁶Lihat Gunawan Wiradi. *op.cit.* hlm. 136. Bandingkan juga dengan tulisan Boedi Harsono. *op.cit.* Hlm. 127.

Panitia ini diketuai oleh Soewahjo Soemodilogo yang merupakan Sekretaris Kementerian Agraria. Tugas utama panitia ini adalah mempersiapkan rencana Undang-undang pokok agraria nasional. Tugas panitia ini menjadi semakin mudah dengan berbekal bahan-bahan panitia-panitia agraria sebelumnya. Panitia ini berhasil menelurkan naskah Rancangan Undang-undang (RUU) pada 6 Februari 1958 yang langsung diserahkan pada Menteri Agraria. Pada tahun ini juga panitia ini dibubarkan. Berikut ini pokok-pokok penting RUU Pokok Agraria yang dihasilkan Panitia Soewahjo:¹⁷

1. Dihapuskannya asas *domain* dan diakuinya Hak Ulayat, yang harus ditundukkan pada kepentingan umum (negara);
2. Asas *domein* diganti dengan Hak Kekuasaan Negara atas dasar ketentuan Pasal 38 ayat 3 Undang-undang Dasar Sementara;
3. Dualisme hukum agraria dihapuskan. Secara sadar diadakan kesatuan hukum yang akan memuat lembaga-lembaga dan unsur-unsur yang baik, baik yang terdapat dalam Hukum Adat maupun Hukum Barat;
4. Hak-hak atas tanah; Hak Miliki sebagai hak yang terkuat, yang berfungsi sosial. Kemudian ada Hak Usaha, Hak Bangunan dan Hak Pakai;
5. Hak Milik hanya boleh dipakai orang-orang warga negara Indonesia. Tidak diadakan perbedaan antara warga negara asli dan tidak asli. Badan-badan hukum

¹⁷Boedi Harsono. *Ibid.* Hlm. 128-129.

- pada dasarnya tidak boleh mempunyai Hak Milik atas tanah;
6. Perlu diadakan batas maksimum dan minimum luas tanah yang boleh menjadi milik seseorang atau badan hukum;
 7. Tanah pertanian pada dasarnya harus dikerjakan dan diusahakan sendiri oleh pemiliknya;
 8. Perlu diadakan pendaftaran tanah dan perencanaan penggunaan tanah.

4) Rancangan/Panitia Soenarjo¹⁸

Rancangan UU Pokok Agraria yang dihasilkan Panitia Soewahjo yang telah diserahkan ke Menteri Agraria, Soenarjo kemudian diserahkan kepada Dewan Menteri pada 14 Maret 1958 dan disetujui pada tanggal 1 April 1958. Rancangan ini selanjutnya diajukan lagi kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Mengingat pentingnya masalah agraria, maka dalam sidang plenonya, DPR memandang perlunya pengumpulan data-data yang lebih lengkap. Presiden Sukarno dalam amanatnya yang menyertai penyampaian naskah itu, meminta agar kalangan ilmiah/akademisi, dalam hal ini adalah Universitas Gadjah Mada, diminta pendapatnya tentang Rancangan Undang-

¹⁸ Terdapat sedikit perbedaan dalam penyebutan panitia ini walaupun sebenarnya perbedaan penyebutan ini tidak berpengaruh signifikan. Boedi Harsono menyebutnya sebagai Rancangan Soenarjo sedangkan Gunawan Wiradi tetap menggunakan Panitia Soenarjo.

undang Agraria yang telah dihasilkan.¹⁹ Sejak saat itulah terjadi kerja sama antara Departemen Agraria, Panitia *ad hoc* DPR yang diketuai oleh Mr. A. M. Tambunan, dan Universitas Gadjah Mada yang diketuai oleh Prof. Notonagoro.

Sejak itu juga pembicaraan mengenai Rancangan Undang-undang Pokok Agraria dalam sidang pleno menjadi tertunda karena menunggu masukan dari panitia *ad hoc* yang telah dibentuk. Rancangan Soenarjo ini akhirnya ditarik oleh Kabinet karena sehubungan dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tentang berlakunya kembali UUD 1945. Berlakunya kembali UUD 1945 secara otomatis menghentikan rancangan yang dibuat Panitia Soenarjo. Hal ini karena Rancangan Soenarjo masih memakai dasar UUDS.

5) Rancangan Sadjarwo

Setelah disesuaikan dengan Undang-undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia, dalam bentuk yang lebih sempurna dan lengkap diajukanlah Rancangan Undang-

¹⁹ Gunawan Wiradi. *op.cit.* Hlm. 137. Pelibatan Universitas Gadjah Mada dalam proses pembahasan ini dikarenakan saat itu adanya keterbatasan pakar Agraria Indonesia saat itu. Dari jumlah yang terbatas itu, sebagian besar berada di Universitas Gadjah Mada. Akademisi-akademisi dari Universitas Gadjah Mada yang dilibatkan dalam penyusunan rancangan Undang-undang Pokok Agraria antara lain Prof. Notonagoro, Drs. Iman Soetiknjo, dan Drs. Soediono Wachid. Baca juga Iman Soetiknjo. 1987. *Proses Terjadinya UUPA: Peran Serta Universitas Gadjah Mada*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 237.

undang Pokok Agraria yang baru oleh Menteri Agraria Sadjarwo.²⁰ Rancangan yang diajukan ini segera mendapat persetujuan dari Kabinet Inti pada sidang 22 Juli 1960 dan oleh Kabinet Pleno dalam sidang 1 Agustus 1960. Rancangan ini kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong. Setelah melalui prosedur dan rapat-rapat, dimulai dari pemeriksaan pendahuluan, pembahasan di sidang-sidang komisi yang tertutup dan berlangsung alot, pemandangan umum, dan sidang pleno, maka pada 14 September 1960 dengan suara bulat DPR Gotong Royong menerima dengan baik Rancangan UUPA tersebut. Semua golongan di DPR Gotong Royong, baik Golongan Nasionalis, Golongan Islam, Golongan Komunis, dan Golongan Karya, menyetujuinya.²¹

2.2 Pengesahan UUPA

Rancangan Undang-undang Pokok Agraria yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong akhirnya disahkan oleh Presiden Sukarno pada hari sabtu tanggal 24 September 1960 menjadi Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Akhirnya setelah merdeka 15 tahun dan kurang lebih 12 tahun bergulat dengan berbagai panitia perumus agraria, bangsa Indonesia untuk pertama kalinya memiliki dasar perundangan yang berdasarkan cita-cita luhur seluruh rakyat Indonesia. Dengan ditetapkannya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), maka secara otomatis seluruh hukum kolonial yang menyangkut

²⁰Boedi Harsono. *op. cit.* Hlm. 130.

²¹Noer Fauzi. *op. cit.* Hlm. 67.

hukum agraria seluruhnya dicabut. Peraturan-peraturan hukum kolonial yang dicabut antara lain *Agrarische Wet*, *Domein Verklaring*, *Algemene Domeinverklaring*, *Koninklijk Besluit* serta Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata, khususnya mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan *Hypotheek*.

Sebagai suatu tata hukum agraria yang baru, UUPA bersumber dari hukum adat yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, berdasarkan nilai-nilai sosial Indonesia. UUPA memperlihatkan bahwa Pemerintahan Sukarno ingin meningkatkan kesejahteraan rakyat, memerdekakan masyarakat secara ekonomi dan politik, serta menolak penguasaan dan pemilikan tanah di tangan segelintir masyarakat tanpa meniadakan hak ulayat atas tanah.²² UUPA menggambarkan keinginan pemimpin bangsa saat itu untuk merelisasikan kesejahteraan dan menghapus segala praktek-praktek yang mengeksploitasi, baik yang dilakukan kaum kolonial, kaum kapitalis maupun kaum feodal. Tujuan Undang-undang Pokok Agraria pada dasarnya adalah²³:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama golongan tani dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur;

²²*Ibid.* Hlm. 68-69

²³*Ibid.* Hlm. 69-70. Tujuan UUPA ini juga dibahas secara singkat dalam Boedi Harsono., *op. cit.* Hlm. 219.

2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan/agraria;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Tujuan pertama UUPA di atas mengisyaratkan bahwa hukum agraria kolonial yang hanya mengabdikan pada kepentingan penjajah dihapuskan dan diganti dengan tata hukum agraria baru yang berangkat dari cita-cita menciptakan kesejahteraan keseluruhan rakyat. Tujuan kedua bisa diartikan sebagai penegasan bahwa hanya ada satu aturan hukum agraria yang bersifat nasional yang sekaligus mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang dualistis dan sering menimbulkan masalah. Tujuan ketiga memberikan kepastian hukum kepada rakyat yang telah menguasai tanah dengan sesuatu hak dan akan adanya pemberian sertifikat sebagai tanda bukti pemegang hak atas tanah. Upaya terakhir ini sebelumnya tidak pernah dilakukan oleh pemerintah kolonial Belanda kepada rakyat.

3. Pelaksanaan *Land Reform* di Indonesia Tahun 1960-1966

Land Reform menjadi isu yang mewarnai dinamika politik dan masyarakat pasca pemilihan umum 1955. Persoalan penggunaan tanah sebenarnya telah menjadi “isu lama” yang belum terpecahkan. Isu agraria pun menjadi “perbincangan resmi” di tahun 1959 ketika Presiden Sukarno membacakan pidatonya yang berjudul “Penemuan Kembali Revolusi Kita”

"Laksana Malaikat yang menyerbu dari langit", jalannya Revolusi kita kutandakan perlunya dilaksanakan "Landreform", perlunya dikonsolidasikan segenap kekuatan untuk menghadapi imperialis-kolonialis".²⁴

Dalam pidato itu Sukarno menginginkan penghapusan warisan kolonial yang tidak sesuai dengan jiwa masyarakat Indonesia, termasuk soal pengaturan tanah. Sukarno juga mengaitkan masalah tanah dengan Revolusi Indonesia. Dewan Pertimbangan Agung (DPA) pada sidang-sidang yang digelarnya mengingatkan pentingnya menyusun strategi dalam memecahkan persoalan ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia untuk menggantikan hukum agraria yang merupakan warisan kolonial. Dalam sidang itu, ditegaskan kembali bahwa untuk mencapai tujuan revolusi, yakni masyarakat sosialis Indonesia, harus dihapuskan kelas-kelas tuan tanah, mengurangi buruh tani dan memberikan tanah hanya kepada mereka yang mengerjakan sendiri, melalui pelaksanaan *Land Reform*.²⁵

3.1 Tujuan *Land Reform*

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) diresmikan oleh pemerintah pada tanggal 24 September 1960. Terlihat dengan jelas bahwa UUPA dan *Land Reform* yang menghasilkan

²⁴ Lihat http://www.wirantaprawira.net/bk/tito_8.htm. Data diakses pada tanggal 18 Mei 2013.

²⁵ Noer Fauzi. Noer Fauzi. 1999. *Petani & Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia, op., cit.* Hlm. 140

keputusan untuk melakukan pembaruan agraria yang diyakini dapat menghadirkan kesejahteraan kepada masyarakat Indonesia yang sebagian besar masih menggantungkan hidupnya dari sektor agraris. Aminuddin Salle menyebutkan bahwa tujuan *Land Reform* ini pula tidak lepas dari tujuan hukum pada umumnya yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.²⁶ Pemerintahan Sukarno sepenuhnya percaya bahwa pendistribusian tanah pada petani akan meningkatkan produktivitasnya. Usaha ini juga dipandang sebagai sarana untuk menciptakan keadilan sosial dan kemakmuran bagi rakyat.

Menteri Agraria Indonesia saat itu, Mr. Sadjarwo, dalam pembacaan pidatonya di hadapan DPR-GR menegaskan tujuan *Land Reform* sebagai berikut:²⁷

1. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat petani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasikan keadaan sosial.
2. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk petani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan obyek pemerasan.
3. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga Negara Indonesia, baik laki-laki

²⁶ Aminuddin Salle. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Kreaasi Total Media, hlm. 52.

²⁷ Boedi Harsono. *op. cit.* Hlm. 364-365

maupun wanita, yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap *privat-bezit*, yaitu hak milik sebagai yang terkuat, bersifat perseorangan dan turun temurun, tetapi yang berfungsi sosial.

4. Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah, dan memberikan perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah.
5. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong-royong lainnya, dibarengi suatu sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan petani.

Di dalam salah satu pidatonya, Sukarno mengatakan bahwa:

“melaksanakan *Land Reform* berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari Revolusi Indonesia. Revolusi Indonesia tanpa *Land Reform* adalah sama saja dengan gedung tanpa alas, sama saja dengan pohon tanpa batang, sama saja dengan omong besar tanpa isi”.²⁸

²⁸ Kalimat itu disampaikan Sukarno ketika membacakan pidato pada tanggal 17 Agustus 1960 yang berjudul *Jalannya Revolusi Kita*. Lihat Noer Fauzi, 2003. *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria: Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global*. Hlm. 26

Pernyataan Sukarno dalam pidatonya di atas sekaligus menjadi pesan yang tegas kepada rakyat bahwa kebijakan pemerintah terkait reforma agraria adalah hal mutlak harus dijalankan demi tercapainya masyarakat Indonesia yang lebih sejahtera. *Land Reform* dengan ini menginginkan terwujud dan terselenggaranya masyarakat adil dan makmur serta meningkatkan taraf hidup para petani dan seluruh rakyat jelata.

3.2 Program dan Pelaksanaan Land Reform

Sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah disebutkan di atas, maka perumusan program *Land Reform* meliputi:²⁹

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah,
2. Larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut “*absentee*” atau “guntai”.
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan “*absentee*”, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah Negara.
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan 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 terlampau kecil.

²⁹ Boedi Harsono. *op., cit.*, Hlm. 367

Program pertama terkait dengan pembatasan luas maksimum penguasaan tanah diatur dalam pasal 7 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang berbunyi bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.³⁰ Pasal ini bertujuan untuk mengakhiri sekaligus mencegah penguasaan tanah yang hanya menumpuk di tangan segelitir orang atau kelompok tertentu. Jelas bahwa dengan minimnya lahan pertanian dan semakin bertambahnya jumlah penduduk dari tahun ke tahun, maka pemilikan tanah dalam jumlah yang melewati batas sangat merugikan masyarakat, terutama mereka yang tidak bertanah. Apalagi jumlah petani yang tidak bertanah makin lama juga makin bertambah, sedangkan di sisi lain orang-orang yang memiliki dan menguasai tanah dalam jumlah yang luas juga makin bertambah jumlahnya. Kondisi ini semakin melahirkan ketimpangan yang semakin melebar antara pemilik tanah yang kaya dan petani tak bertanah yang miskin.

Dengan penetapan di atas, maka pemerintah berharap tidak ada lagi pemilikan maupun penguasaan tanah yang melampaui batas maksimum yang telah diatur. Orang-orang yang menguasai tanah yang melampaui batas maksimal yang telah ditetapkan wajib melaporkan kepada Kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kota dalam waktu 3 bulan sejak tanggal 1 Januari 1961.³¹ Mereka yang memiliki tanah yang melebihi batas dan

³⁰ *UUPA dan Landreform: Beberapa Undang-undang dan Peraturan Hukum Tanah*. 1984. Surabaya: Karya Bakti. Hlm. 5

³¹ Boedi Harsono. *ibid.*, Hlm. 375.

menyerahkannya kepada pemerintah diberi ganti rugi. Ganti rugi atas tanah-tanah yang melebihi ketentuan batas maksimum ditentukan oleh Panitia Agraria *Land Reform* Daerah Tingkat II.³² Berhubung belum stabilnya keadaan negara dalam bidang ekonomi dan sosial, maka pembayaran dilakukan dalam bentuk semacam simpanan di Bank Koperasi.

Bagi orang-orang atau kelompok yang tidak melaporkan tanah yang dikuasainya akan dikenakan sanksi antara lain kurungan selama 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,00 (sepuluh ribu rupiah). Sanksi lainnya adalah apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan tersebut maka tanah selebihnya dari batas maksimum yang diketahui pemerintah akan diambil dan menjadi milik negara tanpa mendapatkan ganti rugi. Untuk mencegah orang-orang atau kelompok tertentu dalam masyarakat dari usaha menghindarkan diri dari penetapan luas maksimal pemilikan tanah, maka pemerintah melarang keras masyarakat melakukan pemindahan haknya atas tanah kecuali mendapat izin dari pejabat agraria setempat.

Secara berangsur-angsur tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimal mulai dikuasai oleh negara. Pembagian atau redistribusi tanah tidak bisa dilaksanakan dengan segera karena pemerintah butuh persiapan administratif dan menentukan syarat-syarat bagi rakyat yang akan menerima

³² Noer Fauzi. *op.cit.* Hlm. 105. Besarnya ganti rugi tergantung dari tingkat kesuburan tanah. Jika pemilik tanah tidak menyepakati besarnya ganti rugi, maka dalam rentang waktu 3 bulan mereka dapat mengajukan banding ke Panitia *Land Reform* Tingkat I.

tanah dari pemerintah. Dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 yang berisi tentang pelaksanaan pembagian tanah Bab III Pasal 8 dan 9 ditetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh mereka yang akan menerima redistribusi tanah, yaitu petani penggarap atau buruh tani tetap yang berkewarganegaraan Indonesia, bertempat tinggal di Kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan dan kuat kerja dalam pertanian.³³

Namun, jumlah tanah yang tersedia dari hasil pendaftaran tanah berlebih yang terdaftar pada pemerintah ternyata sangat terbatas jika dibandingkan dengan jumlah petani yang membutuhkan tanah. Untuk mengatasi hal ini, maka pemerintah harus mengadakan prioritas dalam membagi tanah. Hal itu diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961, mereka yang terbagi dalam urutan tersebut adalah:³⁴

³³ Boedi Harsono. *op.cit.* Hlm. 379-380. Sebagian cetak miring ditambahi oleh penulis untuk menekankan subjek yang berhak mendapatkan tanah berdasarkan syarat-syarat yang telah ditentukan.

³⁴ Lihat Noer Fauzi. *op.cit.* Hlm. 106-107. Pasal 8 PP No.224/1961 menerangkan bahwa yang dimaksud dengan petani adalah orang, baik yang mempunyai maupun tidak mempunyai tanah sendiri dan mata pencaharian pokoknya adalah mengusahakan tanah untuk pertanian. Penggarap merupakan istilah bagi petani yang secara sah mengerjakan atau mengusahakan secara aktif tanah yang bukan miliknya dengan memikul seluruh atau sebagian dari resiko produksinya. Buruh tani tetap adalah petani yang mengerjakan atau mengusahakan secara terus-menerus tanah orang lain dengan

1. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
2. Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
3. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan;
4. Penggarap yang belum sampai tiga tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
5. Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik;
6. Penggarap tanah-tanah yang oleh Pemerintah diberi peruntuk lain berdasarkan pasal 4 ayat 2 dan 3;
7. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 ha;
8. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 ha;
9. Petani atau buruh tani lainnya.

Apabila syarat-syarat di atas telah terpenuhi, maka tanah-tanah yang didistribusikan pemerintah diberikan dengan hak milik kepada yang berhak. Dalam pada itu, ada kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh penerima tanah antara lain; membayar uang pemasukan, pemilik tanah yang bersangkutan harus aktif mengerjakan dan mengusahakan tanahnya sendiri, mengalami kenaikan hasil tanaman sesuai yang ditentukan oleh Dinas Pertanian Daerah, dan wajib menjadi anggota koperasi pertanian di daerah tanah yang bersangkutan yang telah ditentukan pemerintah. Jika ada kelalaian dalam menunaikan kewajiban sebagaimana yang

mendapatkan upah. Sedangkan pekerja tetap adalah orang yang bekerja pada pemilik tanah secara terus-menerus.

telah diatur, maka pemerintah berhak mencabut hak milik petani atas tanah tanpa ganti rugi.

Antara tahun 1962-1965 program *Land Reform* dilaksanakan oleh pemerintahan Sukarno. Tahap redistribusi pertama dilakukan di daerah-daerah Jawa, Madura, Bali, dan Kepulauan Nusa Tenggara, sedangkan wilayah lain direncanakan dilaksanakan berikutnya. Pemerintah mencanangkan program ini akan dapat diselesaikan dalam waktu 3-5 tahun. Dalam laporan panitia pelaksana menjelang akhir tahun 1964, disebutkan bahwa di Jawa dan pulau sekitarnya, dari target 112.000 hektare tanah (yang berasal dari para pemilik tanah lebih dari lima hektare) hanya 50%-nya yang didistribusikan; dari target 22.000 hektare tanah *absentee*, hanya sepertiganya yang didistribusikan; dan dari target 220.000 hektare tanah dari pemerintah pusat dan daerah semuanya didistribusikan.³⁵

3.3 Panitia Pelaksana *Land Reform*

Penyelenggaraan *Land Reform* disadari bukan hanya menjadi tugas Departemen Agraria saja, tetapi menjadi tugas semua pihak terutama instansi-instansi pemerintah demi terwujudnya cita-cita UUPA. Masyarakat pun diharapkan ikut serta berperan aktif melalui panitia-panitia *Land Reform* baik di tingkat desa maupun pusat. Berdasarkan Keputusan Presiden No. 131 tahun 1961 dibentuklah panitia-panitia *Land Reform* Pusat, Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, Kecamatan dan

³⁵ Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni. *op. cit.* Hlm. 84.

Desa. Panitia ini beranggotakan wakil-wakil dari pemerintah, masyarakat, dan organisasi petani.

Pada prinsipnya tugas dan fungsi panitia *Land Reform* dapat dibagi dalam beberapa fungsi.³⁶

1. Panitia *Land Reform* Pusat berfungsi menetapkan pengaturan mengenai pelaksanaan *Land Reform*. Hasil keputusan panitia *Land Reform* pusat itu dilaksanakan oleh badan pekerja.
2. Panitia Harian bekerja untuk melaksanakan putusan dan pengaturan panitia pusat, memberikan bimbingan, instruksi-instruksi, petunjuk-petunjuk, pedoman-pedoman, baik atas inisiatif pusat maupun sendiri, kemudian mengadakan koordinasi sehari-hari dengan dan antar departemen yang berhubungan dengan masalah *Land Reform*.
3. Panitia Pertimbangan dan Pengawasan Panitia *Land Reform* berfungsi memberikan masukan, saran dan pertimbangan kepada panitia pusat tentang cara-cara pelaksanaan, pengawasan, penilaian jalannya *Land Reform* di daerah-daerah.
4. Panitia *Land Reform* Tingkat I berfungsi melaksanakan instruksi baik dari Panitia Pusat maupun Panitia Pertimbangan dan Pengawasan. Di samping itu, Panitia *Land Reform* Tingkat I, juga merinci dan menyusun rencana kerja daerahnya sesuai dengan perundang-undangan dan instruksi-instruksi dari pusat, memberikan pedoman-pedoman, koordinasi

³⁶ Lihat Noer Fauzi. *op. cit.* Hlm. 114-116.

pelaksanaan *Land Reform*, bimbingan dan pengawasan pada Panitia Tingkat II dan keterangan-keterangan dan bahan-bahan yang diperlukan sebagai laporan pada Panitia Pertimbangan dan Pengawasan *Land Reform*.

5. Panitia *Land Reform* Tingkat II berfungsi melaksanakan instruksi-instruksi para panitia yang berkedudukan lebih tinggi, merinci dan menyusun rencana kerja untuk daerahnya sesuai dengan pengaturan panitia yang berkedudukan lebih tinggi, mengadakan koordinasi langsung maupun tidak langsung pekerjaan yang menyangkut *Land Reform*, mengatur cara pengambilan tanah yang dimiliki melebihi batas maksimum, mengembalikan tanah-tanah yang digadaikan kepada pemiliknya, menetapkan cara-cara ganti rugi seperti jumlah dan bentuk pembayaran, menyatukan tanah yang terpecah-pecah agar lebih produktif, memutuskan sengketa-sengketa yang timbul dari pelaksanaan *Land Reform*, menghapuskan pemilikan tanah di luar kecamatan, memberikan bimbingan kepada Panitia *Land Reform* tingkat Desa dan memberikan pertimbangan serta saran-saran kepada Panitia *Land Reform* tingkat pusat.
6. Panitia *Land Reform* Tingkat Kecamatan dan Desa berfungsi membantu lancarnya pelaksanaan dan melaksanakan instruksi-instruksi Panitia *Land Reform* serta memberikan saran-saran pada Panitia *Land Reform* yang kedudukannya lebih tinggi. Seluruh biaya operasional dibebankan kepada Departemen Agraria.

4. Hambatan Dalam Proses Pelaksanaan Land Reform

Pelaksanaan *Land Reform* di Indonesia mengalami perubahan seiring dengan terjadinya perubahan peta politik di dalam negeri. Dalam pelaksanaan UUPA dan *Land Reform*, organisasi-organisasi petani aktif dalam kepanitiaan baik di tingkat lokal maupun nasional. Keaktifan organisasi-organisasi petani ini terjadi karena dalam masa pemerintahan Presiden Sukarno terbuka kesempatan yang luas bagi partisipasi organisasi mana pun dalam dinamika politik. Tingginya partisipasi dan minat petani terhadap pelaksanaan *Land Reform* menjadi ukuran bahwa kepentingan petani akan akses terhadap tanah cukup tinggi. Tidak mengherankan apabila golongan kiri merupakan golongan yang paling siap dengan peluang ini. Apalagi saat itu isu-isu petani dan tanah merupakan isu sentral di samping isu-isu lainnya. Hal ini juga yang sekaligus menjelaskan kenapa pelaksanaan *Land Reform* terlihat revolusioner.

4.1 Konflik Agraria

UUPA yang telah disahkan oleh pemerintah pada 24 September 1960 ternyata mengalami kesulitan dalam proses pelaksanaannya. Sebenarnya, sebelum pemerintah menyusun dan mensahkan UUPA, telah terjadi konflik tanah antara buruh tani dan petani miskin melawan para tuan tanah dan petani kaya yang memiliki tanah yang luas. Konflik ini terjadi karena semakin lebarnya jurang antara tuan tanah yang memiliki kekuasaan atas tanah yang luas dengan masyarakat yang tidak memiliki tanah.

Konflik ini seolah mendapatkan legitimasi hukumnya dengan disahkannya UUPA 1960. *Land Reform* yang bertujuan

menghapus kelas-kelas tuan tanah yang berkuasa atas tanah yang luas, mengurangi buruh tani yang tidak memiliki tanah dan menjadi objek pemerasan petani kaya, serta memberikan tanah kepada rakyat membutuhkan berjalan bukan tanpa hambatan. Pada akhir tahun 1963, dan terutama awal tahun 1964, nampak jelas bahwa pelaksanaan undang-undang pada umumnya sangat terhambat karena beberapa alasan. Alasan umum adalah administrasi yang buruk, korupsi dan oposisi dari pihak tuan-tuan tanah dalam bentuk manipulasi.³⁷ Manipulasi dilakukan sebagai upaya defensif para tuan tanah untuk tidak menyerahkan tanahnya yang menjadi objek *land reform*. Bagi para tuan-tuan tanah yang memiliki tanah yang luas, *land reform* merupakan program yang merugikan. Sebaliknya bagi petani kecil *land reform* adalah harapan untuk memperbaiki kehidupan akibat tekanan ekonomi.

Berkaitan dengan hambatan-hambatan pelaksanaan *land reform* ada beberapa hal yang dapat dijelaskan. Pertama, pemerintah mengalami kesulitan dalam proses mengatur administrasi tanah seperti pendaftaran dan pengukuran atas tanah. Hal ini menyebabkan pemerintah terlambat dalam melaksanakan Hak Menguasai Negara atas tanah berlebih. Kedua, para tuan tanah yang memiliki tanah yang luas seringkali melakukan kecurangan dengan cara pemindahan hak milik kepada teman atau sanak saudara. Ketiga, banyaknya penyelewengan yang dilakukan para tuan tanah mengakibatkan

³⁷ Lihat Sediono M. P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah*. Jakarta: PT. Gramedia. Hlm. 207.

proses redistribusi tanah mengalami kemacetan. Di sisi timbul kekecewaan para petani kecil yang menuntut redistribusi tanah segera dilaksanakan. Kekecewaan inilah yang di kemudian hari mendorong terjadinya aksi-aksi sepihak dari para petani yang diikuti aksi sepihak dari para tuan tanah dan pihak-pihak perintang *land reform*.

Pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria menimbulkan ketidakpuasan pada kedua belah pihak yang bertikai, golongan tani dan pihak tuan-tuan tanah. Implikasi-implikasi sosial dari pelaksanaan *land reform* rupanya memiliki pengaruh yang sangat besar. Hal ini terlihat jelas dari konflik-konflik dan persengketaan yang terjadi selama proses redistribusi tanah kepada petani yang tidak memiliki tanah. Menurut Lyon, sebagaimana yang dikutip oleh Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni, menulis bahwa:

“di luar pertimbangan ekonomi, implikasi pelaksanaan land reform dalam bidang sosial, ideologi, dan agama ternyata mengakibatkan perubahan dan ketegangan yang sangat fundamental dan berpotensi sebagai saluran untuk mengekspresikan bermacam-macam konflik, khususnya konflik tanah, dan sebagai katalisator bagi perselisihan yang berasal dari organisasi masyarakat pedesaan yang fundamental”.³⁸

³⁸ Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni. 1998. *Petani dan Konflik Agraria*. Bandung: Yayasan Akatiga. Hlm. 84

Perbedaan kepentingan antara pemilik tanah dan petani mengakibatkan gesekan-gesekan yang semakin kuat. Unsur-unsur yang anti terhadap *land reform* berusaha mengelak dan menggagalkan pelaksanaan UUPA dengan melakukan mobilisasi kekuatan yang pada akhirnya berhadapan dengan unsur-unsur yang pro terhadap *land reform*. Kondisi ini melahirkan konflik kekerasan disertai jatuhnya korban dari kedua belah pihak.

Pada masa pemerintahan Sukarno *Land Reform* merupakan salah satu isu yang menjadi pusat perhatian dalam kerangka nasional. Pihak-pihak yang memiliki kepentingan dalam pelaksanaan *Land Reform* sangat erat berhubungan dengan situasi politik dalam negeri saat itu. Partai Komunis Indonesia (PKI) sebagai partai yang kekuatannya berbasis pada kaum tani miskin dan buruh, bisa dikatakan menjadi pihak yang paling diuntungkan oleh adanya Undang-undang Pokok Agraria ini.³⁹ PKI pada saat itu menjadi organisasi politik, bahkan merupakan satu-satunya organisasi, yang sangat *concern* pada kehidupan petani kecil dan masalah-masalah pertanian yang terjadi dalam masyarakat Indonesia. PKI memang telah lama menyuarakan dan mengkritik keras tentang eksploitasi yang

³⁹ Pada tahun 1953 PKI telah membuat resolusi menyangkut masalah kaum tani. Program ini diawali dengan mengadakan tekanan-tekanan untuk mendapatkan status hukum atas tanah-tanah perkebunan. Pusat perhatian selanjutnya adalah reforma Agraria. Setelah pengesahan UUPA, PKI dan organisasi-organisasi bawahannya secara aktif menyuarakan dan mendorong pelaksanaan redistribusi tanah agar dilakukan secepat mungkin.

dilakukan oleh para tuan tanah terhadap petani kecil. Tidak heran bila PKI terlihat tidak sabar menyaksikan pelaksanaan UUPA dan *Land Reform* yang menurut mereka berjalan dengan lamban. Pemerintah memang membutuhkan waktu yang cukup lama untuk melaksanakan *Land Reform* karena realisasinya membutuhkan dana yang cukup besar dan butuh aparatur pelaksana lapangan yang tidak kecil jumlahnya.

Dalam melaksanakan aksinya yang terkait tanah, salah satu prioritas PKI adalah memilih tanah *erfpacht* (tanah milik negara yang menurut UUPA dapat dibagikan kepada petani) sebagai sasaran. Di Jawa Timur, pada Maret 1960, BTI cabang Banyuwangi menuntut agar tanah-tanah *erfpacht* segera dibagikan kepada para petani untuk digarap. PKI juga menuntut agar tanah-tanah yang sudah digarap oleh petani agar tidak diubah statusnya menjadi *erfpacht*.⁴⁰

Reforma agraria di Indonesia, seperti halnya reforma agraria di negara-negara lainnya, merupakan gagasan yang lahir atas konflik dalam masalah pertanahan. Reforma agraria sebagai suatu gejala sosial dalam suatu negara adalah proses interaksi antara kelompok-kelompok yang saling memperjuangkan kepentingannya masing-masing atas objek yang sama yaitu tanah. Gunawan Wiradi mengutip Cf. T.F. Hoult mengatakan bahwa “*Konflik adalah bentuk ekstrim dan*

⁴⁰ Hermawan Sulistyono. 2003. *Palu Arit di Ladang Tebu*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia. Hlm. 143-144.

keras dari persaingan”.⁴¹ Undang-undang tentang *Land Reform* (UUPA 1960) yang lahir atas dasar kepentingan ekonomi yang nyata dan dalam berkaitan dengan kelangkaan tanah dan distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata, ternyata melahirkan dan menjadi sumber konflik antara para petani dan pemilik tanah. Banyak pemilik tanah yang tidak rela tanah yang dikuasainya didistribusikan kepada petani yang tidak bertanah karena mereka merasa dirugikan. Para tuan tanah ini bahkan menempuh berbagai cara untuk menekan panitia *Land Reform* agar tidak menyita tanah miliknya. Konflik acapkali terjadi karena pengambilan tanah-tanah yang menjadi sasaran *Land Reform*. Kondisi ini memunculkan prasangka dan melahirkan permusuhan di antara pemilik lahan dan petani kecil.

Konsekuensi dari penyitaan kelebihan lahan oleh panitia *Land Reform* menyebabkan para tuan tanah mengalami penurunan penghasilan yang cukup signifikan. Kenyataan ini tidak bisa diterima para tuan tanah yang merasa dirugikan oleh pelaksanaan *Land Reform*. Akibatnya, timbul persengketaan dari dua kelompok yang saling bertentangan yaitu antara petani penggarap dan para tuan tanah yang sebagian besar adalah golongan agama (santri) yang kehidupannya relatif kaya dengan pemilikan tanah-tanah yang luas.⁴² Bila dicermati dengan seksama, maka dapat dilihat bahwa konflik antara

⁴¹ Gunawan Wiradi. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, & Pustaka Pelajar. Hlm. 85

⁴² Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni. *op. cit.* Hlm.

pihak-pihak yang memiliki kepentingan, walaupun terjadi dalam tataran nasional, cenderung bersifat internal, yaitu antara petani kecil-kecil yang tak bertanah yang mendapat dukungan dari golongan kiri berhadapan dengan para tuan tanah.

Ada beberapa bentuk konflik yang muncul setelah pemberlakuan UUPA 1960. Bentuk-bentuk konflik itu antara lain:

1. Pendudukan tanah-tanah perkebunan. Ketika penjajahan berakhir, rakyat mulai menggarap tanah-tanah bekas perkebunan yang dijadikan lahan pertanian untuk mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari. Masalah mulai timbul ketika tanah-tanah yang merupakan bekas perkebunan Belanda ini diambil alih oleh negara. Pengambilalihan ini memunculkan sengketa antara pihak tuan tanah yang merasa berhak atas tanah bekas perkebunan dan para petani penggarap
2. Pengambilalihan tanah-tanah dari para pemilik tanah yang memiliki tanah dalam jumlah yang luas. Pengambilalihan tanah ini melahirkan sengketa dan merupakan mayoritas pemicu konflik tanah dalam pelaksanaan *Land Reform*. Di beberapa daerah tertentu, misalnya Bali dan Lombok, sengketa timbul akibat pengambilan tanah berlebih bersumber pada persoalan penentuan luas tanah warisan.

Dalam laporannya, Menteri Agraria Sadjarwo mengemukakan hambatan-hambatan pokok dalam pelaksanaan *Land Reform*. Hambatan-hambatan ini yang di kemudian hari akan melahirkan aksi sepihak, baik dari sudut kaum petani

yang tidak memiliki tanah maupun pihak tuan tanah dan petani kaya pemilik tanah luas. Hambatan-hambatan pokok tersebut antara lain:

1. Adanya administrasi tanah yang tidak sempurna, mengakibatkan sukarnya mengetahui secara tepat luas tanah yang akan dibagikan dalam *Land Reform*. Kelemahan administrasi ini sering membuka peluang bagi penyelewengan-penyelewengan.
2. Masih ada orang-orang yang belum menyadari penting dan perlunya *Land Reform* bagi penyelesaian revolusi. Kadang-kadang terjadi tindakan menghalangi *Land Reform* dengan berbagai dalih
3. Sebagian anggota panitia tidak menaruh perhatian sepenuhnya terhadap pelaksanaan *Land Reform*, karena kesibukan tugas atau kepentingan dirinya sendiri. Hal ini mengakibatkan ada tanah yang dibebaskan/dikeluarkan dari daftar tanpa alasan yang benar, sehingga menimbulkan salah alamat dan sebagainya.
4. Organisasi-organisasi massa petani yang diharapkan memberika dukungan dan kontrol di sejumlah daerah belum diberi peranan dalam kepanitiaan *Land Reform*.
5. Adanya tekanan-tekanan psikologis dan ekonomis dari tuan-tuan tanah kepada para petani di sejumlah daerah membuat para petani belum merupakan kekuatan sosial untuk memperlancar pelaksanaan *Land Reform*.
6. Dalam penetapan prioritas panitia sering menghadapi kesukaran-kesukaran karena penggarap yang tidak tetap, perubahan administrasi pemerintahan sehingga

tanah itu menjadi *absentee (guntai)*. Hal ini sering menimbulkan konflik antar petani atau antar golongan.⁴³

4.2 Aksi Sepihak

Tiga tahun setelah pengesahan UUPA (1963), tampak bahwa pelaksanaannya mengalami berbagai hambatan. Selain konflik yang terjadi akibat sengketa tanah antara pemilik tanah dan para petani kecil, ada beberapa permasalahan yang juga menjadi penghambat dalam merealisasikan Undang-undang Agraria yang baru. Alasan umum adalah buruknya sistem administrasi, korupsi manipulasi dan, serta perlawanan dari tuan-tuan tanah serta organisasi-organisasi keagamaan yang tidak rela tanahnya diambil dan dibagikan kepada rakyat yang tidak memiliki tanah.⁴⁴

Ada beberapa bentuk manipulasi yang dilakukan para pemilik tanah/tuan-tuan tanah untuk menghindari dari UUPA dan mempertahankan tanahnya, misalnya saja kawin palsu, hibah palsu, cerai palsu, sampai pada memalsukan kematian. Usaha-usaha manipulatif ini mengakibatkan terjadinya

⁴³ Noer Fauzi. 1999. *Petani & Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, & Pustaka Pelajar. Hlm. 143-144.

⁴⁴ Untuk menghindari penyitaan negara terhadap kelebihan tanah para tuan tanah dan organisasi agama melakukan berbagai manipulasi untuk menghindari pendaftaran tanah oleh panitia *Land Reform*. Manipulasi ini misalnya dengan melakukan pemindahan hak atas tanah yang berlebih kepada orang lain, hibah palsu, cerai palsu.

kekacauan dalam perhitungan tanah berlebih yang harus didistribusikan kepada petani kecil tidak sesuai dengan jumlah yang diterapkan di lapangan. Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni menulis bahwa:

“menengok pelaksanaan Land Reform di Indonesia, data kuantitatif yang berhasil dicatat untuk wilayah Bali misalnya, menunjukkan bahwa di delapan daerah tingkat II, diperkirakan terdapat 32.464,521 hektar tanah yang harus didistribusikan. Namun, ketika diteliti ternyata jumlahnya menjadi hanya 15.000 hektare, dan sampai bulan November 1964, masih ada sekitar 1.100 hektar yang belum dibagikan. Sementara itu, di wilayah Lombok, terdapat 2.2884, 926 hektare tanah kelebihan dan tinggal 941, 537 hektare yang belum didistribusikan ...Sementara itu di wilayah Jawa Tengah, taksiran tanah kelebihan seluas 22.000 hektare yang ternyata setelah diteliti kembali luasnya menjadi hanya 11.405 hektare. Pada akhir tahun 1964, baru 783 petani yang menerima tanah-tanah tersebut ... Demikian juga dari catatan panitia land reform Jawa Barat, pada akhir tahun 1964, diperkirakan terdapat 35.044 hektare tanah kelebihan; dan dari jumlah tersebut, 26.842 hektare tanah sudah didistribusikan kepada 41.786 petani penggarap ”.⁴⁵

Laporan lain yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Urusan Agraria tahun 1986 mengemukakan bahwa:

“di Jawa telah didistribusikan sejumlah 197.395,6531 ha atau 3, 49% dari tanah yang seharusnya

⁴⁵ Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni. 1998. *Petani dan Konflik Agraria*. Bandung: Yayasan Akatiga. Hlm. 89-90

didistribusikan kepada 307.904 keluarga atau hanya 8,14% dari total keluarga petani yang seharusnya menerima redistribusi menurut undang-undang dalam rentang waktu 1963-1969”.⁴⁶

Setelah mengadakan penelitian untuk mencari penyebab masalah di atas, ternyata banyak pemilik tanah yang belum melakukan pendaftaran atas tanah-tanah berlebih yang mereka miliki. Untuk semakin memperkuat posisinya, para tuan tanah juga tidak segan-segan berkolusi dengan pejabat-pejabat yang berkuasa untuk mempertahankan hak atas tanah dan menghalangi usaha-usaha pelaksanaan *Land Reform*. Di satu sisi kontrol dan kolusi yang dilakukan oleh tuan tanah sebagai reaksi atas UUPA yang merugikan mereka, membuat penguasaan atas tanah tetap terjamin di tangan mereka. Di sisi lain, para petani dan organisasi kiri seperti PKI melihat kolusi dan manipulasi yang dilakukan oleh tuan-tuan tanah dan para birokrat merupakan rintangan yang harus disingkirkan untuk melancarkan pelaksanaan redistribusi tanah.

Terdorong oleh rasa tidak puas terhadap rintangan-rintangan dalam pelaksanaan *Land Reform*, PKI dan BTI mengorganisir aksi sepihak untuk melaksanakan undang-undang *Land Reform*. Sasaran dari aksi sepihak ini adalah oknum-oknum atau kelompok yang dianggap sebagai penghalang terutama para tuan tanah yang keras kepala yang

⁴⁶ Lihat Boedhi Wijardjo dan Herlambang Perdana. 2001. *Reclaiming dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: YLBI dan RACA Institute, Hlm. 27-29

dianggap masih mempertahankan warisan feodal. Pertentangan yang tajam terjadi antara kelompok-kelompok keagamaan, khususnya Islam, dan pemilik lahan yang luas di satu pihak dan kelompok kiri yang beranggotakan petani-petani kecil dan tak bertanah di lain pihak. Kelompok kiri dan petani kecil menuduh bahwa segelintir orang dalam pemerintahan telah bersekongkol dengan tuan-tuan tanah untuk menghambat dan melanggar pelaksanaan *Land Reform*, serta ingin mempertahankan *status quo*. Mereka menambahkan bahwa aksi yang dilakukan petani merupakan reaksi atas provokasi yang dilakukan petani kaya dan tuan tanah.

Pada tahap ini mulai terlihat bahwa kekuatan petani dan golongan kiri yang aktif mendorong terwujudnya *Land Reform* harus berhadapan dengan kelompok yang tidak setuju dengan *Land Reform* yang diamanatkan dalam UUPA 1960. Kuatnya aliansi yang dilakukan oleh para pemilik tanah yang sebagian besar tergabung dalam partai Islam dan didukung kelompok militer melawan kelompok petani menimbulkan konflik Agraria yang bersifat horizontal. Konflik ini membuat situasi di pedesaan, khususnya di Jawa dan Sumatera, diliputi ketegangan yang mendalam. Untuk menghindari konflik yang lebih besar, kelompok-kelompok yang netral mengusulkan agar petani maupun tuan tanah tidak melakukan aksi sepihak sembari menunggu keputusan panitia *Land Reform*.⁴⁷ Namun,

⁴⁷ Lihat Sediono M. P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. *op.cit.* Hlm. 209. Aksi-aksi yang dilakukan oleh para tuan tanah dan petani yang tidak memiliki tanah didefinisikan sebagai aksi sepihak. Hal ini karena sebagian besar diadakan

cara ini sebenarnya hanya memperlambat terjadinya konflik-konflik lanjutan.

4.3 Meningkatkan Konflik dan Kandasnya *Land Reform*

Aksi-aksi sepihak semakin merebak terutama pada awal tahun 1964 dan menyebabkan semakin meruncingnya persengketaan antara pihak-pihak yang bertikai. Pertikaian ini terkadang menjurus pada konfrontasi fisik yang membawa korban di kedua belah pihak.⁴⁸ Pada akhir tahun 1964, bersamaan dengan target selesainya pelaksanaan *Land Reform* yang direncanakan pemerintah, pertentangan mengenai konflik dan aksi-aksi sepihak telah menciptakan situasi penuh ketegangan secara luas dalam masyarakat. Kaum komunis menuduh bahwa tuan tanah beserta para pendukungnya yang duduk sebagai pejabat dalam kementerian, propinsi, dan kabupaten sebagai pihak-pihak yang menggagalkan pelaksanaan UPA 1960. *Harian Merdeka* dan *Harian Rakjat* menjadikan berita ini sebagai bahan polemik dalam terbitan-terbitannya. Melihat bahwa pemberitaan ini dapat memanaskan situasi dan memecah belah persatuan nasional, maka atas

tanpa menghiraukan prosedur normal yang berlaku, misalnya tanpa menunggu keputusan dari panitia *Land Reform*. Tentang hal ini baca juga Noer Fauzi. *op. cit.* Hlm. 123.

⁴⁸ Tidak semua bentrokan antara pemilik tanah dan petani kecil melibatkan benturan fisik. Walaupun sifatnya kasuistik, tetapi kadangkala banyak aksi yang berhasil membujuk pemilik tanah untuk bekerja sama. Tuan-tuan tanah kadang-kadang dapat diyakinkan untuk menyetujui tuntutan-tuntutan yang diajukan para petani.

instruksi Presiden Sukarno, Kejaksaan Agung memerintahkan agar polemik ini dihentikan. Situasi yang demikian ini menciptakan keprihatinan yang meluas. Melalui rapat yang diadakan pada Juli dan Desember 1964, dikeluarkanlah Deklarasi Bogor yang menyerukan perundingan dan konsultasi untuk menyelesaikan masalah-masalah tanah, serta mengancam kekerasan dan tindakan paksaan lainnya.⁴⁹

Rupanya Deklarasi Bogor tidak dapat meredam perselisihan dan persengketaan yang semakin berkembang. Kelompok kiri, terutama PKI dan Barisan Tani Indonesia (BTI), menganggap pejabat dan organisasi Islam bertindak layaknya teroris dan penentang revolusi, serta berjuang semata-mata demi kepentingan sendiri dengan kedok melindungi agama. Tanggapan ini dibalas oleh kelompok Islam yang menyatakan bahwa petani dan kaum komunis menghambat langkah-langkah legal pemerintah dan merongrong kewibawaan pemerintah lokal dan persatuan nasional. Aksi sepihak petani disebut sebagai anarki, tindakan ilegal yang menciptakan kekacauan, serta melanggar Deklarasi Bogor.⁵⁰ Bahkan organisasi petani dan pemuda komunis yang memperjuangkan *Land Reform* dituding menentang Tuhan dan Pancasila. Tindakan-tindakan yang sejatinya berada dalam

⁴⁹ Sediono M. P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. *op.cit.* Hlm. 217

⁵⁰ Bagi kelompok kiri dan petani usaha-usaha yang mereka lakukan kepada para tuan tanah sebagai tindakan revolusioner dan progresif yang sesuai dengan prinsip-prinsip nasional dan Manifesto Politik.

konteks politik dipaksakan untuk masuk dalam ranah agama.⁵¹ Mengenai pergeseran konteks konflik dari masalah distribusi tanah ke masalah-masalah lain, Aidit menyatakan:

”Pihak subversif dan kontra-revolusioner tidak cukup berani untuk tampil keluar dan menentang Undang-undang Pokok Agraria dan Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil. Mereka telah mengembangkan taktik baru untuk mengacaukan persatuan rakyat dan menyabot undang-undang ini, yaitu *mereka mencoba mengadu domba petani melawan petani, kelompok petani melawan BTI, anggota BTI melawan anggota partai, dan seterusnya*. Dengan cara ini mereka berharap menciptakan keadaan intern yang tidak aman dan kacau sehingga dapat menimbulkan keuntungan politik bagi pihaknya dan mengeksploitir lebih lanjut komunisto-phobi, dan sebagainya”.⁵²

Peningkatan ketegangan mencapai puncaknya pada permulaan tahun 1965. Intensitas konflik semakin meningkat terutama di daerah-daerah di mana terdapat pertikaian sengit

⁵¹ Contoh kasus seperti ini misalnya, rapat paripurna yang diadakan Nahdlatul Ulama di Jawa Timur menegaskan bahwa memberikan suara untuk calon dari Partai Komunis Indonesia adalah dosa. Lihat Sediono M. P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. *ibid.* Hlm. 225

⁵² *Ibid.* hlm. 229-230. Cetak miring dari penulis untuk memberi perhatian pada usaha-usaha menciptakan pengalihan isu yang dilakukan kelompok-kelompok anti komunis sebagai bagian dari politik pembusukan dengan berbagai stigma yang bertujuan menyudutkan PKI dan organ-organnya dari masyarakat Indonesia.

mengenai pro dan kontra *Land Reform*. Keterkaitan yang meluas antara persoalan-persoalan agraria dan politik telah mengakibatkan terjadinya kekacauan situasi di dalam negeri. Konflik elit dan peristiwa G 30 S yang disertai pembunuhan terhadap para jenderal-jenderal Angkatan Darat, memicu konflik dalam skala yang besar. Pecahnya konflik elit ini memicu ketegangan di kalangan massa. Pergolakan agraria untuk melaksanakan *Land Reform* yang merupakan cita-cita revolusi sosial di Indonesia kandas oleh gejolak yang terjadi pada tahun 1965. Tragisnya, badai politik yang terjadi di tahun 1965 diakhiri oleh suatu pembunuhan massal terhadap rakyat yang sebagian besar adalah aktivis-aktivis petani sepanjang kurun waktu 1965 hingga 1967. Puluhan ribu orang ditangkap tanpa kesalahan dan pengadilan. Dengan krisis yang terjadi ini, maka harapan petani akan adanya *Land Reform* juga ikut terkubur bersama mayat rakyat yang menjadi korban 1965.

Krisis yang terjadi tahun 1965 bahkan berujung pada tumbangannya sebuah rezim populis di bawah kepemimpinan Sukarno yang pro rakyat dan digantikan oleh rezim otoriter di bawah Soeharto yang anti rakyat tetapi pro modal. Isu-isu landreform di saat itu juga di gunakan sebagai alat pembenaran genoside sepanjang tahun 1965 sampai dengan tahun 1967. Perubahan rezim ini secara mendadak membawa akibat pada terjadinya perubahan sistem politik Indonesia selama 32 tahun. Soeharto merubah strategi agraria Sukarno yang populis menjadi strategi agraria yang kapitalis melalui ideologi pembangunan yang terkait erat dengan sistem kapitalis dunia.

Penutup

Tanah merupakan sumber yang sangat vital dan aset strategis dalam kehidupan masyarakat yang sebagian besar penduduknya adalah petani. Hal ini tidak saja berlaku bagi rakyat Indonesia, akan tetapi bagi masyarakat di seluruh dunia. Tanah sendiri di dalam hubungannya dengan kehidupan manusia mempunyai peranan yang sangat penting. Dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. Dari sisi sosial dan politis, tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan dan menentukan tinggi rendahnya status sosial pemilikinya.

Konsekuensi logis dari adanya makna tersebut, maka tidak jarang tanah menjadi penyebab terjadinya konflik kepentingan guna menguasai tanah. Hal itu merupakan cerminan bagaimana tanah merupakan aset strategis. Konflik yang berhubungan dengan aset tanah merupakan sumber kajian sejarah yang tidak pernah habis di segala zaman, yang seolah tidak terkait dengan dimensi ruang dan waktu. Konflik agraria muncul ke atas permukaan terkadang dilandasi dengan adanya rasionalitas atau pertimbangan ekonomi masyarakat (petani) dan konteks sosial-politik yang sedikit banyak mempunyai pengaruh terhadap terjadinya konflik agraria.

Konflik agraria tak pernah tertangani dengan baik, selain karena politik agraria, ketiadaan mekanisme serta kelembagaan yang menanganinya, juga karena pemerintah tidak punya cukup komitmen dan kemampuan. Yang menggenapi kebuntuan penyelesaian konflik agraria ialah diabaikannya pendekatan budaya dalam memandang, menangani, mencegah, dan mengantisipasinya. Konflik agraria mencerminkan keadaan

tidak terpenuhinya rasa keadilan bagi kelompok masyarakat yang mengandalkan hidupnya dari tanah dan kekayaan alam lain, seperti kaum tani, nelayan, dan masyarakat adat. Bagi mereka, penguasaan atas tanah adalah syarat keselamatan dan keberlanjutan hidup.

Kebijakan dalam hukum keagrariaan sejak Orde Baru hingga saat ini terlihat sangat kontras dengan keadaan petani Indonesia. Hal itu bisa dilihat dari kenyataan bahwa perangkat peraturan perundang-undangan yang lahir setelah UUPA tahun 1960 jauh menyimpang dari roh dan semangat UUPA. Produk undang-undang agraria yang lahir setelah UUPA lebih bersifat memfasilitasi kepentingan pemilik modal kuat. Fakta ini, demikian kuat pada dasawarsa 1990-an, ditandai dengan banyak dikeluarkannya kebijaksanaan keagrariaan yang pro pasar.

Strategi agraria yang bersifat populis, seperti yang dikembangkan lewat perangkat peraturan perundang-undangan, yaitu pendaftaran tanah, land reform, dan UU bagi hasil tidak dilaksanakan. Bahkan ada kecenderungan besar untuk dikesampingkan negara. Ironisnya, peraturan itu tidak dicabut, tetapi juga tidak dilaksanakan. Dalam perkembangannya, perangkat peraturan perundang-undangan itu terutama untuk program *Land Reform* menjadi semakin tidak populer di tengah masyarakat, dan bahkan menjadi menakutkan secara politik, karena selalu dihubungkan dengan gerakan G30S.

Akar konflik agraria ialah politik agraria yang dianut rezim pemerintahan yang berkuasa. Politik agraria jadi landasan perumusan dan pelaksanaan berbagai regulasi, peraturan perundang-undangan dan program pembangunan yang

dijalankan pemerintah. Sepanjang dianut politik agraria yang kapitalistik, otoritarian dan represif, maka sengketa/konflik agraria struktural akan terus terjadi. Selama hak-hak rakyat kecil terus dianaktirikan, dan kemudahan diberikan kepada pemilik modal besar, konflik dan ketimpangan yang tak adil akan sulit diakhiri. Maka, sebelum bicara mekanisme dan kelembagaan penyelesaian konflik, kita mesti terlebih dahulu mengubah politik agraria, dari yang pro golongan ekonomi kuat jadi pro-golongan ekonomi lemah, seperti kaum tani, buruh, nelayan, masyarakat adat, dan kaum miskin kota.

Untuk itu, penyelesaian konflik agraria sewajarnya menjadi salah satu agenda pemerintahan dari tahun ke tahun. Siapa pun yang terpilih menjadi Presiden Republik ini, sampai pada anggota parlemen di pusat maupun daerah, hendaknya memperhatikan urgensi dan kemanfaatan penyelesaian konflik agraria bagi pengembangan seluruh bangsa di masa datang. Reforma agraria memerlukan langkah kongkrit. Selain komitmen politik Presiden RI dan jajaran pemerintahan di bawahnya, reforma agraria juga perlu kelembagaan pelaksana serta pembiayaan yang kuat. Perlu strategi pelaksanaan reforma agraria yang diawali inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam, serta warga akan menerima manfaat.

Dalam pelaksanaannya visi ideologis reforma agraria mestilah mengacu Undang-Undang No 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang memiliki jiwa dan semangat kerakyatan yang mendahulukan kepentingan golongan ekonomi lemah. Orientasi kepada kaum miskin sebagai konsekuensi dari komitmen pemerintah dalam

memberantas kemiskinan haruslah menjadi prioritas. Para “penguasa” dan “pengusaha” perlu dikelola agar berkontribusi positif dalam reforma agraria, bukan malah jadi penghalang.

Wacana dan konsep mantap reforma agraria perlu dibuktikan di lapangan. Pemerintah perlu merumuskan formula-formula praktis reforma agraria. Perlu juga digalang konsolidasi nasional sehingga reforma agraria untuk mengakhiri ketidakadilan sosial yang lahir dari rahim ideologi, politik, hukum dan praktek kebijakan yang pro-modal besar jadi agenda bersama. Menuntaskan ketimpangan dan konflik agraria melalui reforma agraria merupakan perjuangan yang harus dilakukan dilakukan dari waktu ke waktu. Reforma agraria adalah agenda demokratisasi sejati yang substantif. Perjuangan memberangus otoritarianisme agraria dan menegakkan demokrasi di atasnya akan kehilangan makna jika reforma agraria diabaikan.

Banyak hal yang bisa kita rumuskan dari beberapa kasus dan kondisi terbaru tentang gagasan reforma agraria dewasa ini. Beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah antara lain: Pertama, pembagian tanah bagi rakyat yang tidak memiliki mata pencaharian khususnya di daerah pedesaan. Di sini perlu diperhatikan bahwa tanah-tanah yang dibagikan untuk rakyat adalah tanah-tanah yang produktif dan tidak bermasalah dengan pihak lain. Kedua, pemerintah harus sadar bahwa pemberian sertifikat oleh pejabat terkait bukanlah sebuah solusi akhir bagi rakyat. Pemerintah paling tidak bisa membentuk sebuah kelompok tani di daerah tersebut guna mengolah tanah yang telah di sertifikatkan tadi secara bersama-sama demi kemakmuran anggota kelompok tersebut. Selain

sebagai sumber mata pencaharian yang berkelanjutan, kelompok tani ini juga sebagai pengawas agar tanah yang telah disertifikatkan tidak di jual atau di gadaikan. Sebab apabila tanah-tanah tadi dijual atau digadaikan maka rakyat dimungkinkan akan kembali miskin.

Reforma agraria yang digulirkan oleh pemerintah tentunya juga mencakup aspek-aspek pemberdayaan masyarakat pemilik tanah, dalam artian bahwa pemerintah juga memberikan bantuan permodalan, pemeliharaan dan menjamin kesejahteraan dengan cara memberikan atau membantu mencari pasar untuk memasarkan hasil pertanian dari kelompok tersebut. Hal ini tentunya juga harus ada pemahaman bersama antara kelompok tani tersebut dengan aparaturnya terkait.

Apabila reforma agraria benar-benar di jalankan oleh pemerintah negeri ini, maka amanat pada UUD 1945 untuk menciptakan kemakmuran bagi rakyat dapat terwujud. Sudah saatnya Pancasila dan UUD 1945 dijalankan secara konsisten. Reforma agraria adalah alat untuk kembali memberdayakan rakyat bukan memperdaya rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Anonimus. 1960 *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Land Reform*. Jakarta: Departemen Penerangan R. I.
- Anonimus. 1984. *UUPA dan Landreform: Beberapa Undang-undang dan Peraturan Hukum Tanah*. Surabaya: Karya Bakti.

- Benjamin, Jules R. 1994. *A Student's Guide to History*. Boston: Bedford Books.
- Blitanagy, Josef Johanes. 1984. *Hukum Agraria Nasional: Suatu Pembaharuan Sejarah dan Sistem Politik Hukum Pertanahan di Indonesia*.
- Boedi Harsono. 2007. *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksaaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Boedhi Wijardjo dan Herlambang Perdana. 2001. *Reklaiming dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: YLBI dan RACA Institute.
- Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni. 1998. *Petani dan Konflik Agraria*. Bandung: Yayasan Akatiga.
- Gunawan Wiradi. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, & Pustaka Pelajar.
- Hermawan Sulistyو. 2003. *Palu Arit di Ladang Tebu*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Imam Soetikinjo. 1983. *Politik Agraria Nasional*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi Kedua cetakan ketiga. 1994. Jakarta: Balai Pustaka, Departemen Pendidikan dan kebudayaan.
- Koentjaraningrat. 1980. *Sejarah Teori Antropologi*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Kuntowijoyo. 2002. *Radikalisasi Petani*. Yogyakarta: Bentang Budaya.
- Noer Fauzi. 2003. *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria: Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global*.

Yogyakarta: Insist Press bekerja sama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria (KARSA).

_____, 1999. *Petani & Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, & Pustaka Pelajar.

Parlindungan, A. P. 1998. *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.

Pelzer. 1991. *Sengketa Tanah: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Polma, Margaret M. 1979. *Sosiologi Kontemporer*. Jakarta: Rajawali bekerja sama dengan Yayasan Solidaritas Gajah Mada (YASOGAMA).

Salle, Aminuddin. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Kreaasi Total Media.

Sediono M. P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.

B. Artikel dari Internet

<http://bemmipauns.com/bem/content/view/138/57/>. data diakses pada tanggal 10 September 2008.

http://www.wirantaprawira.net/bk/tito_8.htm. data diakses pada tanggal 15 Januari 2009.