

LANDREFORM: SEJARAH DARI MASA KE MASA¹

A. PENDAHULUAN

Ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia—sebagaimana halnya ketimpangan ekonomi/tingkat pendapatan penduduknya—adalah sangat tajam dan ironis. Di satu sisi banyak orang kaya yang memiliki tanah secara *absentee*² dan menjadikannya sebagai asset atau investasi, tetapi di sisi lain lebih banyak petani yang hanya mempunyai sebidang tanah yang tidak cukup untuk menghidupi keluarganya atau bahkan tidak mempunyai satu meter pun tanah untuk digarapnya.

Dengan tujuan pemerataan dan untuk mencapai keadilan dalam perolehan dan pemanfaatan tanah maka program *landreform* yang telah lama dipeti-eskan (hanya menjadi program/kebijakan teknis saja) haruslah digiatkan kembali. Guna mengetahui perkembangan dari *landreform* ini, penulisan ini akan membahas aspek historis yaitu pengaturan dan pelaksanaan *landreform* dari masing-masing Orde.

B. LANDREFORM

1. Sejarah dan Arti Penting UUPA

Salah satu hasil karya anak bangsa terbaik, paling monumental, sekaligus revolusioner, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan Undang-Undang

¹ Disusun oleh **Lilis Nur Faizah**, sebagai tugas Mata Kuliah Vak Khusus ***Landreform***, pada FH UGM, 2007, dengan judul yang sama, diajukan kepada Bapak Nurhasan Ismail.

² Sejauh ini data tentang pemilikan tanah secara *absentee* sangatlah sulit didapatkan. Biasanya tanah *absentee* ini didapatkan dengan cara memberi kuasa penuh kepada orang lain. Dan ini termasuk penggelapan hukum.

yang pertama kalinya memperkenalkan konsep Hak Menguasai Negara³. Perumusan pasal 33 dalam UUD 1945: “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”⁴. Inilah dasar konstitusional pembentukan dan perumusan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dua hal pokok dari pasal ini adalah sejak awal telah diterima bahwa Negara ikut campur untuk mengatur sumber daya alam sebagai alat produksi, dan pengaturan tersebut adalah dalam rangka untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penghubungan keduanya bersifat saling berkait sehingga penerapan yang satu tidak mengabaikan yang lain.

Setelah proses pembahasan RUUPA yang berlangsung beberapa lama, Mr. Sadjarwo sebagai Menteri Agraria saat itu mengucapkan pidato pengantarnya. Dikatakan dengan jelas bahwa⁵:

“...perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkaman, pengaruh, dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing...””.

Semangat untuk mengisi *stelsel* negara baru pasca kemerdekaan ini dipengaruhi oleh dinamika dari pelbagai ideologi dan kekuatan sosial-politik yang memberi sumbangan dalam pergerakan anti kolonialisme⁶. Soetandyo Wignjosoebroto menyatakan⁷:

³ Sebenarnya pasal 33 UUD 1945 telah lebih dulu memperkenalkan “...dikuasai oleh Negara...”. Secara gramatikal, kata dikuasai termasuk kata kerja bentuk pasif. Berbeda dengan kata menguasai dalam HMN, yang merupakan kata kerja aktif.

⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3) naskah asli, dan tidak mengalami perubahan hingga Amandemen IV.

⁵ Pidato Pengantar Menteri Agraria dalam Sidang DPR-GR, 12 September 1960 oleh Mr. Sadjarwo. Dalam *Risalah Pembentukan UUPA* dan Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi, Djambatan, Jakarta, hal. 585.

⁶ Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, keterbatasan kesadaran elite terdidik (sekolahan maupun otodidak) dan manajemen kekuasaan negara merupakan faktor terpenting dalam pasang-surut dari mobilisasi dan peran rakyat dalam perumusan kebijakan Negara baru tersebut. Ketiadaan ahli hukum dari luar Jawa-Sumatera (Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, apalagi Irian dan sebagainya), membuat ide-ide yang tercetus oleh ahli-ahli hukum tersebut banyak dipengaruhi oleh gagasan “Barat” sebagaimana didapatkan di sekolah-sekolah, dan pengalaman Jawa-Sumatera. Lihat Soetandyo Wignjosoebroto, 1994, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, hal. 159.

“...yang sangat dipentingkan pada saat itu memang bukan resultat-resultat hukum perundang-undangan yang dibuat. Dalam suasana Demokrasi Terpimpin yang hendak lebih ditegaskan dan diungkapkan pada waktu itu adalah kerevolusineran tekad untuk menolak pikiran-pikiran yang berasal dari negeri-negeri liberal kapitalis yang dituduh akan meracuni jiwa bangsa...”.

Semangat menentang strategi kapitalisme dan kolonialisme yang telah menyebabkan terjadinya “penghisapan manusia atas manusia” (*exploitation de l’homme par l’homme*) di satu sisi; dan sekaligus menentang strategi sosialisme yang dianggap “meniadakan hak-hak individual atas tanah” di sisi lain menjadi landasan ideologis dan filosofis pembentukan UUPA.

Dalam Penjelasan Umumnya, dinyatakan dengan jelas bahwa tujuan diberlakukannya UUPA adalah⁸:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Hal penting lainnya adalah bahwa UUPA sebenarnya tidak lepas dari konteks *landreform* yang menjadi agenda pokok pembentukan struktur agraria saat itu. Paket peraturan perundang-undangan *landreform* ini telah dimulai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil yang dikeluarkan untuk mengawasi adat tentang praktek bagi hasil⁹. Ini

⁷ *Ibid.*, hal. 213.

⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Penjelasan Umum Angka I.

⁹ Praktek bagi hasil sudah lama dikenal di Jawa. Ini didukung oleh sifat melindungi secara komunal serta sifat menyerap tenaga kerja dari sistem sosio-ekonomi pedesaan. Tetapi dalam perkembangannya, semakin

bertujuan menegakkan keadilan dalam hubungan pemilik tanah yang tidak dapat mengerjakan tanahnya sendiri, dengan penggarap. Perlindungan ini terutama ditujukan kepada penggarap yang umumnya secara ekonomis lebih lemah sekaligus memacunya untuk menambah produksi¹⁰. Demikian juga Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang redistribusi tanah pertanian.

Salah satu konsepsi terpenting dalam UUPA yang kemudian mendasari berbagai peraturan lainnya adalah Hak Menguasai Negara dan fungsi sosial hak atas tanah. Berikut ini diuraikan secara umum tentang kedua asas terpenting ini.

Hak Menguasai Negara

Ini dirumuskan untuk pertama kalinya secara formal dalam UUPA 1960 dengan memberi wewenang kepada Negara untuk¹¹:

- (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

banyaknya tuan tanah dan timpangnya penguasaan dan pemilikan atas tanah menimbulkan perbandingan bagi hasil yang mengkhawatirkan. Lihat, Justus M. van der Kroef, "Penguasaan Tanah dan Struktur Sosial di Pedesaan Jawa," diterjemahkan dari "*Land Tenure and Social Structure in Rural Java,*" *Approaches to Community Development*, volume 25, Bab IX, 1960, dalam Sediono MP Tjondronegoro&Gunawan Wiradi, *Op. Cit.*, hal. 156-157. Terdapat juga pendapat yang mengatakan bahwa sistem bagi hasil ini merupakan praktek adat yang dipengaruhi oleh feodalisme dan karenanya termasuk hukum adat yang *disaneer*. Inilah satu alasan yang menyebabkan UU Bagi Hasil kemudian tidak diterapkan pada masa Orde Baru. Padahal menurut penelitian yang dilakukan oleh Bernard L. Tanya, terdapat juga praktek bagi hasil dalam masyarakat hukum adat di Pulau Sabu, Nusa Tenggara Timur dimana besaran bagi hasil justru ditentukan oleh penggarap dengan alasan telah mengeluarkan tenaga dan biaya untuk benih, sehingga pemilik disini hanya mendapat 10% dari hasil panen. Ini dipengaruhi juga oleh nilai adat "saling memangku adat," bahwa hubungan bapak (pemilik) dan anak (penggarap) ladang dan sawah tadah hujan tidak boleh saling merugikan. Rikardo Simarmata, 2006, *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, UNDP Regional Centre in Bangkok, hal. 62 (footnote).

¹⁰ Sediono MP Tjondronegoro&Gunawan Wiradi, *Loc. Cit.*

¹¹ Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2 UUPA. Menurut beberapa tokoh, paham ini dipengaruhi paham Negara integralistik yang berkembang saat itu dan didukung terutama oleh Soekarno dan Supomo. Kesatuan antara masyarakat dan Negara dimana kepentingan individu dan kelompok larut dalam kepentingan Negara (mirip dengan konsep Rousseau tentang masyarakat organis) sehingga tidak terjadi pertentangan hak dan kepentingan warga masyarakat dan Negara. Individu ditempatkan di bawah nilai masyarakat sebagai keseluruhan. Lihat Frans Magnis Suseno, 1993, *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*, Kanisius, Yogyakarta, hal. 94-96.

- (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kewenangan HMN tersebut dipahami dalam kerangka hubungan antara negara dengan bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya sebagai hubungan penguasaan, bukan hubungan pemilikan seperti di negara Barat maupun di negara –negara komunis. Negara dalam hal ini sebagai Badan Penguasa yang pada tingkatan tertinggi berwenang mengatur pemanfaatan tanah dalam arti luas serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah. Sebagai penerima kuasa, maka negara harus mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat sebagai pemberi kuasa¹². Dengan ini AP. Parlindungan menyebutnya sebagai hak rakyat pada tingkat Negara¹³.

Prof. Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa kewenangan negara ini harus dibatasi dua hal: *pertama*, oleh UUD 1945. Bahwa hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945. Peraturan yang bias terhadap suatu kepentingan dan menimbulkan kerugian di pihak lain adalah salah satu bentuk pelanggaran tersebut. Seseorang yang melepas haknya harus mendapat perlindungan hukum dan penghargaan yang adil atas pengorbanan tersebut. *Kedua*, pembatasan yang bersifat substantif dalam arti peraturan yang dibuat oleh negara harus relevan dengan tujuan yang hendak dicapai yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dan kewenangan ini tidak dapat didelegasikan kepada pihak swasta karena menyangkut kesejahteraan umum yang sarat dengan misi pelayanan. Pendelegasian kepada swasta yang merupakan bagian dari masyarakat akan menimbulkan konflik kepentingan, dan karenanya tidak dimungkinkan¹⁴.

¹² Maria SW Sumardjono, 1998, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara*, dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, tanggal 14 Februari 1998 di Yogyakarta.

¹³ AP. Parlindungan, 1991, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, hal. 40.

¹⁴ *Ibid.* Dua pembatasan tersebut menjadi penting mengingat HMN merupakan suatu konsepsi pokok dalam UUPA yang kemudian dijadikan sumber dari Undang-Undang atau pun regulasi lainnya yang dirumuskan

Fungsi Sosial Hak atas Tanah

Dianutnya prinsip fungsi sosial dalam UUPA tidak lepas dari konteks *landreform* yang menjadi agenda pokok saat itu. Agar tidak terjadi akumulasi dan monopoli tanah oleh segelintir orang, dimasukkan unsur masyarakat atau kebersamaan dalam penggunaannya. Sehingga dalam hak individu ada hak kebersamaan. Negara berwenang membatasi individu maupun badan hukum dalam penguasaan tanah dalam jumlah besar, karena itu lahirlah peraturan *landreform*. Pengaturan batas pemilikan atas tanah oleh perseorangan dilakukan sehingga pemilikan itu hanya dihubungkan dengan usaha mencari nafkah dan penghidupan yang layak, atau hanya digunakan untuk pemukiman, pertanian dan perindustrian rumah.

2. Tinjauan Historis Landreform

a. ORDE LAMA

Sebagaimana disebut sebelumnya, peraturan mengenai redistribusi tanah telah diawali dengan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang redistribusi tanah pertanian. Secara historis, Orde Lama telah menempatkan *landreform* sebagai kebijakan revolusioner dalam pembangunan semestanya. Bahwa syarat pokok untuk pembangunan tata perekonomian adalah antara lain pembebasan berjuta-juta kaum tani dan rakyat pada umumnya dari pengaruh kolonialisme, imperialisme, feodalisme dan kapitalisme dengan melaksanakan *landreform* menurut ketentuan hukum nasional Indonesia, seraya meletakkan dasar-dasar bagi industrialisasi, terutama industri dasar dan industri berat yang harus diusahakan dan dikuasai negara. TAP MPRS RI Nomor II/MPRS/1960 dan Manifesto Politik menyebut tiga landasan filosofis pembangunan pada masa ini yaitu: anti penghisapan atas manusia oleh manusia (*Iâ*

kemudian berdasar perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Sebagai contoh, pembatasan Konstitusi. Dengan semakin kuatnya pengakuan Konstitusi pasca Amandemen terhadap hak asasi manusia, maka pengaturan tentang pengambilalihan hak milik atas tanah harus benar-benar memperhatikan asas ini.

exploitation de l'homme par l'homme); kemandirian ekonomi; dan anti kolonialisme, imperialisme, feodalisme dan kapitalisme dengan *landreform* sebagai agenda pokoknya.

Demikian juga dari jumlah Peraturan Perundang-Undangan bidang Hukum Pertanahan Periode 1960-1966, sebagian besar dari keseluruhan peraturan perundang-undangan yang diterbitkan pada masa ini adalah tentang *landreform* dan pengurusan hak atas tanah¹⁵. Tampak jelas bahwa era pemerintahan ini meletakkan isu agraria sebagai pokok bidang yang harus segera diprioritaskan. *Landreform* sebagai bagian mutlak daripada revolusi Indonesia adalah basis pembangunan semesta yang berdasarkan prinsip bahwa tanah sebagai alat produksi tidak boleh dijadikan sebagai alat penghisapan.

Menurut Utrecht, *landreform* merupakan strategi politik agraria yang dilatarbelakangi oleh perseteruan beberapa kepentingan, terutama kepentingan para petani tak bertanah melawan kepentingan para tuan tanah¹⁶. Kepentingan dari dua golongan ini muncul pula di tingkat elite kenegaraan, dimana terbentuk tiga golongan yaitu golongan radikal yang mengusulkan pembagian tanah berdasar prinsip “tanah bagi mereka yang benar-benar menggarapnya”. Sedangkan mereka yang memiliki tanah luas adalah telah melakukan penghisapan terhadap manusia lainnya. Golongan ini terdiri dari PKI, PNI dan Partai Murba. Golongan kedua adalah golongan konservatif yang terdiri dari Partai-partai Islam dan sebagian PNI. Inti dari pendapat golongan ini adalah penolakan dilakukannya pembatasan atas luas pemilikan tanah dan tuduhan pemilikan tanah luas sebagai penghisapan. Sedangkan golongan ketiga adalah golongan yang kompromis terhadap kedua golongan lainnya. Mereka menerima pendapat golongan radikal

¹⁵ Perinciannya adalah sebagai berikut: *Land Reform* terdiri dari 4 Undang-Undang, 2 Peraturan Pemerintah, 3 Keputusan Presiden, 10 Peraturan Menteri, 12 Keputusan Menteri, 9 Surat Edaran Menteri (40 peraturan); dan tentang Pengurusan Hak Tanah terdiri dari 1 Undang-Undang, 3 Peraturan Pemerintah, 2 Keputusan Presiden, 1 Instruksi Presiden, 4 Peraturan Menteri, 10 Keputusan Menteri, 7 Surat Edaran Menteri (28 peraturan), dari keseluruhan yang berjumlah 92 peraturan. Lihat dalam Nurhasan Ismail, 2006, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia: Suatu Pendekatan Ekonomi-Politik*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hal. 185.

¹⁶ Noer Fauzi, 1999, *Petani & Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria di Indonesia*, kerjasama Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 141.

tetapi dengan penerapan yang bertahap. Dalam golongan inilah Soekarno dan Sadjarwo (Menteri Agraria) sebagai dua tokoh penting dalam perumusan UUPA menjadi anggotanya¹⁷.

Pelaksanaan program ini ditandai dengan program pendaftaran tanah berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, untuk mengetahui dan memberi kepastian hukum tentang pemilikan dan penguasaan tanah. Kemudian penentuan tanah-tanah berlebih (melebihi batas maksimum pemilikan) yang selanjutnya dibagi-bagikan kepada sebanyak mungkin petani tidak bertanah. Termasuk juga pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.

Tetapi ketiga program tersebut mengalami hambatan sebagaimana dikatakan oleh Sadjarwo bahwa kelemahan administrasi yang tidak sempurna yang menyulitkan redistribusi tanah; dan kurangnya dukungan baik itu dari rakyat, organisasi petani, organisasi politik, tokoh-tokoh dan panitia *landreform* sendiri. Hal ini kemudian menyebabkan terjadinya aksi sepihak, baik itu oleh petani yang lapar tanah maupun tuan tanah¹⁸. Akibat banyaknya aksi sepihak ini, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *Landreform*.

Sehingga dapat dikatakan bahwa program *landreform* sebagai awalan pelaksanaan tujuan tersebut, pada penerapannya mengalami kegagalan¹⁹. Hal itu karena²⁰:

1. Kelambanan praktek-praktek pemerintah dalam pelaksanaan Hak Menguasai Negara;
2. Tuntutan organisasi dan massa petani yang ingin meredistribusikan tanah secara segera sehingga kemudian timbul aksi sepihak;
3. Unsur-unsur anti *landreform* yang melakukan berbagai mobilisasi kekuatan tanding dan siasat mengelak dari dan untuk menggagalkan *landreform*;

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Noer Fauzi, *Op. Cit.*, hal. 143-144.

¹⁹ Terjadinya aksi sepihak, baik itu dalam arti aksi sepihak yang dilakukan oleh petani (di bawah naungan BTI) maupun oleh tuan tanah karena keduanya sama-sama tidak memperhatikan prosedur normal *landreform*.

²⁰ Noer Fauzi, *Op. Cit.*, hal. 124.

4. Terlibatnya unsur kekerasan antara kedua pihak yaitu yang pro dan kontra *landreform*.

Konflik ini bahkan memuncak dan menimbulkan konflik yang lebih besar di dalam konflik elite politik yang berujung pada peristiwa Gerakan 30 September 1965 dan jatuhnya rezim Orde Lama.

Akan halnya hasil dari program *landreform* masa ini—menurut Utrecht—adalah didistribusikannya sekitar 450.000 hektar²¹, yaitu sejak program ini dicanangkan pertama kalinya hingga akhir tahun 1964. Perinciannya adalah tahap I sejumlah 296.566 hektar dan tahap II sejumlah 152.502 hektar karena tahap II ini belum selesai. Pembagian ini terutama baru dilaksanakan di Pulau Jawa, Madura, Bali dan Nusa Tenggara. Sedangkan tanah kelebihan yang telah ditentukan adalah 337.445 hektar.

b. ORDE BARU

Berbeda dengan Orde Lama, pemerintahan Soeharto ini memfokuskan pembangunan pada pertumbuhan ekonomi, dan memulai kebijakan pembangunan ekonominya dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing untuk menarik investasi asing dalam pengelolaan sumber daya alam. Terjadi denasionalisasi (privatisasi) perusahaan asing pada tahun 1967 yang sebelumnya telah dinasionalisasi oleh pemerintahan Soekarno pada tahun 1958. Hal ini dengan alasan kondisi perekonomian yang kritis dan defisit sebagai peninggalan Orde Lama. Bahkan sebelumnya dilakukan negosiasi penjadwalan ulang atas utang-utang luar negeri sekaligus mengajukan pinjaman-pinjaman baru²².

Stigma “PKI” atau subversif sering dicapkan kepada orang-orang atau organisasi-organisasi yang tidak se-ide dengan rezim ini sehingga terjadi pembekuan gerakan-gerakan

²¹ *Ibid.*, hal. 147.

²² Rikardo Simarmata, *Op. Cit.*, hal. 64-65.

revolusioner. Sebagaimana *landreform* yang merupakan salah satu kebijakan Orde Lama yang populis, dianggap sebagai produk PKI sehingga dihentikan secara total. Bahkan perebutan kembali tanah-tanah yang semula ditentukan sebagai tanah kelebihan—dan karenanya menjadi objek redistribusi tanah—dilakukan oleh sejumlah tuan tanah.

Kebijakan *landreform* pada masa ini hanya sebagai masalah tehnis, atau sebagai program rutin birokrasi pembangunan. Rezim ini menghapus peraturan perundang-undangan yang menjadi pokok *landreform*, terutama dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1970 yang menghapus Undang-Undang tentang Pengadilan *Landreform* dan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil yang secara sosiologis tidak diberlakukan pada era ini.

Konsepsi hukum agraria Orde Lama yang cenderung populis sebagaimana dalam UUPA, diganti dengan konsepsi yang berorientasi pada pembangunan ekonomi. *Landreform* yang menjadi program pokok Orde Lama dalam pemerataan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat menjadi terabaikan. Kebijakan pertanahan Orde Baru lebih ditujukan pada pemusatan penguasaan atas tanah dan pembangunan ekonomi yaitu dengan peningkatan produksi pertanian sehingga tercapai swasembada pangan (melalui Revolusi Hijau) dan bahkan ekspor hasil pertanian ke sejumlah negara lain.

Dari data yang diperoleh pada Sensus Pertanian yang dilakukan tahun 1993, didapatkan data penguasaan tanah pertanian sebagai berikut: (1) 22, 41% dari 19.713.806 rumah tangga tani hanya menguasai tanah seluas 0,25 sampai 0,49 hektar lahan pertanian; (2) 48,61% menguasai lahan lebih dari 0,5 hektar. Tetapi terdapat perincian yang menunjukkan ketimpangan yang tajam dalam penguasaan dan kepemilikan tanah pertanian tersebut, yaitu: (1) 8.726.343 atau 48,54% dari keseluruhan rumah tangga tani hanya menguasai 13,6% dari keseluruhan lahan pertanian; (2) 217.720 atau 1,21% dari keseluruhan rumah tangga tani menguasai 1.457.477,46 hektar atau 9,44% dari keseluruhan lahan pertanian yang ada. Dari data tersebut, berarti kelompok pertama hanya menguasai lahan pertanian rata-rata seluas 0,24 hektar, sedangkan

kelompok kedua rata-rata penguasaannya adalah sekitar 22,174 hektar²³. Data tersebut menunjukkan ketimpangan penguasaan tanah pada rezim ini yang didominasi oleh para pemilik modal. Demikian juga dalam hal penguasaan akan hutan dan sumber daya agraria lainnya.

Selain itu, dalam hal pendaftaran tanah, rezim ini juga kemudian mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang dinilai banyak pihak merupakan agenda Bank Dunia dan lembaga keuangan internasional lainnya di Indonesia. Berbeda dengan produk Orde Lama yang bertujuan untuk kepentingan penataan penguasaan tanah melalui landreform, produk hukum Orde Baru tentang pendaftaran tanah ini adalah demi yang disebut kepastian hukum dari pemilikan hak atas tanah melalui sertifikat.

Perbedaan lainnya adalah jika UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 lebih mendasarkan pada pendaftaran tanah dengan stelsel negatif. Bahwa apa-apa yang terdaftar tidak secara otomatis dan mutlak menjamin kebenaran akan pemilikan tanah. Sebaliknya dalam stelsel positif, apa-apa yang terdaftar merefleksikan keadaan yang sebenarnya. Dalam stelsel negatif, orang yang sebenarnya berhak atas tanah dapat mengajukan gugatan pada pengadilan atas tanah miliknya meskipun tanah tersebut telah didaftarkan sebagai hak orang lain. Dalam peraturan yang baru disebutkan bahwa masih digunakan stelsel negatif sesuai dengan UUPA. Tapi diakomodir juga stelsel positif, yang diimbangi dengan upaya untuk meningkatkan kebenaran dari data yang terdaftar itu.

Ketika ini dikaitkan dengan LAP (Proyek Administrasi Pertanahan) yang mengatakan: *...permasalahan tanah selama ini terletak pada sistem administrasi yang pluralistik yang dimiliki masyarakat adat...* terlihat bahwa peraturan ini bertujuan untuk menciptakan homogenitas administrasi pertanahan akan memudahkan kepentingan bisnis untuk memperoleh

²³ Biro Pusat Statistik 1993.

tanah yang selama ini dimiliki masyarakat adat secara komunal. Dan inilah yang kemudian dinilai banyak pihak semakin mengeliminir keberadaan tanah ulayat.

Hasil redistribusi tanah yang didapat pada Juni 1998 adalah dari 1.397.167 hektar yang menjadi objek landreform, baru didistribusikan sejumlah 787.931 hektar (56,4%) yang diterima oleh sejumlah 1.267.961 rumah tangga tani²⁴.

c. ORDE REFORMASI

Seiring dengan perubahan konstelasi politik, alam demokrasi yang semakin menguat, dan dilaksanakannya sistem desentralisasi, maka semangat pembaruan agraria juga mengemuka dan kemudian melahirkan Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 2001 yang merekomendasikan dilakukannya pembaruan atau revisi terhadap UUPA. Beberapa peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan sumber daya alam (agraria) dikeluarkan sejak dilakukannya reformasi pemerintahan di tahun 1998. Baik itu yang kemudian dinilai merupakan langkah maju maupun yang justru dinilai mundur dari substansi peraturan-peraturan sebelumnya.

Landreform kembali masuk dalam program penting pembaruan agraria, yaitu disebutkan dalam pasal 5 TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 bahwa salah satu arah kebijakan pembaruan agraria adalah:

- melaksanakan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah oleh rakyat;
- menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.

²⁴ Maria SW Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, edisi revisi, Kompas, Jakarta, hal. 51.

Selanjutnya pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, redistribusi tanah pun kembali diagendakan. Berdasarkan catatan Kompas, pembagian 8,15 juta hektar lahan ini akan dilakukan pemerintah tahun 2007 hingga 2014. Diperkirakan, 6 juta hektar lahan akan dibagikan pada masyarakat miskin. Sisanya 2,15 juta hektar diberikan kepada pengusaha untuk usaha produktif yang melibatkan petani perkebunan. Tanah yang di bagian ini tersebar di Indonesia, dengan prioritas di Pulau Jawa, Sumatera, dan Sulawesi Selatan. Tanah itu berasal dari lahan kritis, hutan produksi konversi, tanah telantar, tanah milik negara yang hak guna usahanya habis, maupun tanah bekas swapraja²⁵.

C. KESIMPULAN

Dari uraian aspek historis dari *landreform* di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan dan pelaksanaan *landreform* dipengaruhi oleh politik hukum agraria pada masing-masing rezim. Tetapi satu hal penting yang harus diperhatikan adalah bahwa seharusnya *landreform* bertujuan untuk merombak penguasaan dan pemilikan tanah sehingga berpihak pada petani terutama petani kecil. Bukan suatu program yang digunakan suatu rezim untuk kepentingan politis semata, atau kepentingan ekonomis semata.

* * *

²⁵ *Pembagian Lahan agar Hati-hati: Ada yang Dijual atau Digadaikan*, Kompas 30 Januari 2007.

DAFTAR PUSTAKA

- Fauzi, Noer, 1999, *Petani&Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria di Indonesia*, kerjasama Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Harsono, Boedi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi, Djambatan, Jakarta;
- Ismail, Nurhasan, 2006, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia: Suatu Pendekatan Ekonomi-Politik*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.
- Parlindungan, AP., 1991, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung;
- Pembagian Lahan agar Hati-hati: Ada yang Dijual atau Digadaikan*, Kompas 30 Januari 2007.
- Simarmata, Ricardo, 2006, *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, UNDP Regional Centre in Bangkok;
- Sumardjono, Maria SW, 1998, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara*, dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, tanggal 14 Februari 1998 di Yogyakarta;
- , 2001, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, edisi revisi, Kompas, Jakarta;
- Suseno, Frans Magnis, 1993, *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*, Kanisius, Yogyakarta;
- Tjondronegoro, Sediono MP. &Gunawan Wiradi, 1984, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Yayasan Obor Indonesia dan PT Gramedia, Jakarta;
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 1994, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta;