GWR/6/5/2004

LAND REFORM DI INDONESIA[1)]

Oleh:

Gunawan Wiradi

PENGANTAR

(1) Judul seperti tersebut di atas yang diberikan oleh Panitia Lokakarya ini, memberi kesan sangat "umum". Artinya, isinya bisa sangat luas dan melebar ke mana-mana, tapi bisa juga sangat sempit.

(2) Unsur-unsur pokok mengenai masalah landreform seperti: pengertian atau definisinya; tujuannya; prinsip-prinsipnya; latar belakangnya; prasyaratnya; hambatannya; dlsb., sebenarnya sudah cukup saya tulis dalam berbagai publikasi. (Lihat, antara lain G. Wiradi, 1984; G. Wiradi, 2000. Juga dua makalah lain yang sekarang ini dbagikan).

(3) Karena itu, isi tulisan ini tidak akan mengulangi uraian tentang hal-hal tersebut di atas secara panjang lebar, melainkan sekedar menegaskan kembali beberapa hal yang dianggap penting, ditambah dengan hal-hal tertentu yang barangkali belum banyak diketahui orang.

(4) Pada dasarnya, uraian sangat ringkas berikut ini hanya mengulas dua hal, yaitu: (a) landreform yang pernah diusahakan dalam masa pemerintahan Bung Karno (yang kemudian dihentikan oleh pemerintahan Orde Baru); dan (b) bagaimana prospeknya di masa yang akan datang.

I. LANDREFORM INDONESIA TAHUN 1960-an

(1) Cita-cita para pendiri Republik kita ini, cita-cita perjuangan kemerdekaan Indonesia, cita-cita revolusi Indonesia adalah:

---

[1] Bahan ceramah. Disampaikan dalam acara Lokakarya Latihan Pendataan Obyek dan Subyek Landreform, yang diselenggarakan oleh Sekretariat Bina Desa, di Cipayung Bogor, tanggal 6 Mei 2004.

> "mengubah susunan masyarakat, yaitu dari struktur masyarakat warisan stelsel feodalisme dan kolonialisme, menjadi suatu susunan masyarakat yang lebih merata, demokratis, adil dan sejahtera".

Itulah cita-citanya ! Jadi, bukan sekedar kemerdekaan politik dalam arti mempunyai pemerintahan bangsa sendiri. Sebab, walaupun punya pemerintahan oleh bangsa sendiri tapi jika ternyata justru menindas rakyatnya sendiri, apa gunanya? Memang, tanpa kemerdekaan politik lebih dulu, secara teori, kita akan sulit untuk mengubah susunan masyarakat itu. Jadi, kemerdekaan barulah "sasaran-antara", atau menurut kata-kata Bung Karno, kemerdekaan adalah "jembatan-emas", dan di seberang jembatan itulah kita berusaha membangun masyarakat baru yang bebas dari "penindasan manusia oleh manusia". Itulah sebabnya, walaupun sudah merdeka, Bung Karno mengatakan bahwa "revolusi belum selesai"! Karena, kita belum berhasil mengubah masyarakat. Bahkan selama Orde Baru ciri penindasan itu semakin nyata, melebihi di jaman kolonial.

(2) Bagi Indonesia, yang masyarakatnya berciri agraris, maka untuk mencapai cita-cita tersebut di atas, caranya adalah dengan melakukan perombakan (penataan kembali) susunan pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria khususnya tanah, agar lebih adil dan merata, demi kepentingan rakyat kecil pada umumnya. (Inilah "landreform"). Program perombakan ini, disertai dengan program-program penunjangnya – seperti pendidikan, perkreditan, pemasaran, dan lain-lain – disebut dalam bahasa Spanyol, Reforma Agraria (RA).

(3) Sudah sejak awal, yaitu segera setelah Proklamasi Kemerdekaan 1945, para pemimpin mulai mengupayakan untuk melakukan RA dengan cara merumuskan Undang-Undang Agraria baru, mengganti UU-Agraria Kolonial 1870. Namun upaya itu teraksa mengalami proses panjang selama 12 tahun sebelum akhirnya lahir UU No.5/1960 (yang lebih dikenal sebagai UUPA-1960). Proses panjang ini disebabkan oleh beberapa hal:

(a) Periode 1945-1950 adalah masa revolusi fisik. Perang dan damai silih berganti, sehingga kerja panitia penyusun Undang-Undang menjadi tersendat-sendat.

(b) Periode 1950-1960, sekalipun relatif adalah masa damai, namun gejolak politik masih juga silih berganti, sehingga kabinet jatuh bangun. Panitia Agraria pun menjadi berganti-ganti (Panitia Agraria Yogya 1948; Panitia Agraria Jakarta 1952; Panitia Suwahyo 1956; Panitia Sunaryo 1958; dan Rancangan Sadjarwo 1960).

(c) Partai-partai besar dalam DPR berbeda-beda pandangannya mengenai agraria, sehingga titik temu atau kompromi sulit dicapai.

(4) Kondisi tersebut jauh hari sudah diantisipasi oleh para pemimpin RI. Karena itu, maka masalah agraria tidak ditangani secara gegabah, melainkan sangat serius dan hati-hati. Ada dua hal yang dianggap sebagai masalah mendasar, yaitu soal keuangan dan soal agraria. Itulah sebabnya, dalam sejarah RI, hanya dua hal itulah yang penyusunan "Undang-Undang Pokok"nya tidak ditangani oleh Komisi ataupun Pansus DPR, melainkan oleh "Panitia Negara".

(5) Sekalipun pimpinan panitia tersebut berganti-ganti seiring dengan jatuh-bangunnya kabinet, namun pakar-pakar yang menjadi anggotanya tetap sama. Mereka inilah yang secara terus-menerus mengembangkan pemikiran. Singkatnya, lahirnya UUPA-1960 bukanlah sembarangan, melainkan melalui perdebatan panjang (Tidak seperti berbagai UU di masa Orde Baru yang disusun melalui sistem "proyek", sekali jadi).

(6) Mengingat bahwa masalah agraria adalah masalah yang rumit tapi mendasar, maka meskipun UUPA baru tersusun tahun 1960, namun sejak awal kemerdekaan, pemerintah RI sudah melakukan langkah-langkah pendahuluan, yaitu sekaligus sebagai langkah percobaan, dalam skala kecil. Tindakan ini, tanpa mengalami banyak kesulitan, memperoleh persetujuan badan legislatif, karena mereka yang mempunyai *vested interest* dalam susunan yang lama tidak mendapatkan dukungan dari partai politik besar yang mana pun (Lihat, Selo Soemardjan, 1962).

(7) Ada empat langkah pendahuluan yang dapat disebut di sini, yaitu: (Cf. Selo Soemardjan, 1962. Ibid)

(a) Tahun 1946 (jadi belum ada setahun Indonesia merdeka): menghapuskan lembaga “desa perdikan”, yaitu menghapuskan hak-hak istimewa yang sampai saat itu dimiliki oleh penguasa desa perdikan beserta keluarganya secara turun-temurun. Melalui UU no.13/1946, setengah dari tanah mereka yang relatif luas-luas, didistribusikan kepada para penggarap, petani kecil, dan buruh tani. Ganti rugi diberikan dalam bentuk uang bulanan (Inilah landreform terbatas, skala kecil, khususnya di daerah Banyumas, Jawa Tengah).

(b) Tahun 1948: ditetapkannya Undang-Undang Darurat no.13/1948, yang menetapkan bahwa semua tanah yang sebelumnya dikuasai oleh kira-kira 40 perusahaan gula Belanda di Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta, disediakan untuk petani Indonesia. Hal ini mengakhiri persaingan mengenai penguasaan tanah dan air, yang tak seimbang antara perusahaan gula yang besar dan kuat dan petani yang tak terorganisir.

(c) Tahun 1958. Sebenarnya, sejak tahun 1945 pemerintah RI sudah berusaha untuk membeli kembali tanah-tanah partikelir yang sampai saat itu dikuasai oleh tuan-tuan tanah bangsa asing. Namun proses negosiasinya jalannya sangat lamban. Karena itu, maka ditetapkanlah UU no.1/1958, yang menghapuskan semua tanah-tanah partikelir. Semua hak-hak istimewa yang sebelumnya dipegang oleh tuan-tuan tanah diambil alih oleh pemerintah. Proses likwidasi ini selesai sekitar tahun 1962.

(d) Tahun 1960. Sekitar setengah tahun sebelum ditetapkannya UUPA (24 September 1960), telah ditetapkan lebih dulu Undng-Undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH), yaitu UU no.2/1960. Isi UUPBH ini mengandung tiga esensi, yaitu:

- “Security of tenancy”. Ini tercermin dalam Pasal 4 dan 5.
- Demokratisasi. Tercermin dalam Pasal 7.
- Akomodasi dan pengakuan terhadap ketentuan adat (Pasal 7, ayat 1).

Demikianlah beberapa langkah pendahuluan. Ada yang berpendapat bahwa UUPBH itu bukan lagi langkah pendahuluan, karena sudah diberlakukan langsung secara nasional. UUPBH adalah “reform” dalam hal penyakapan (*tenancy reform*).

(8) Apa yang dikenal sebagai UUPA/1960, judul aslinya adalah UU no.5/ 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Jadi, isinya baru berupa prinsip-prinsip dasar. Karena itu, berbagai ketentuan di dalamnya sedianya akan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai undang-undang khusus. Salah satu penjabaran itu adalah UU no.56/1960 (yang semula berupa PP pengganti UU), tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang kemudian secara salah kaprah dikenal sebagai UU Landreform. Atas dasar pertimbangan kondisi saat itu, masalah pertanian rakyat inilah yang diprioritaskan. Tanah-tanah yang melebihi batas maksimum diambil (dengan ganti rugi) oleh pemerintah, lalu didistribusikan kepada rakyat (penggarap, tunakisma). Prinsip-prinsip dasar yang lain belum sempat tergarap, keburu pemerintahan lama digulingkan oleh Orde Baru. Gerakan landreform lalu lenyap dari peredaran, bahkan ditabukan.

(9) Pelaksanaan landreform tersebut mulai dilancarkan oleh pemerintah sejak 24 September 1961, dengan pertama-tama membentuk panitia-panitia di ketiga tingkat daerah otonom untuk melakukan pedaftaran milik tanah yang melebihi maksimum, serta tanah-tanah guntai (*absentee*), Langkah ini saat itu baru meliputi pulau Jawa, Bali, Sulawesi dan Kepulauan Nusa Tenggara. Secara keseluruhan daerah tersebut, terdapat sekitar 27.000 pemilik sawah yang miliknya melebihi batas maksimum. Jumlah luas kelebihan itu semuanya ada sekitar satu juta hektar, yang kemudian akan didistribusikan kepada rakyat tani kecil yang membutuhkannya. Bagaimana proses selanjutnya tidak begitu mudah

untuk menggambarkannya, karena data yang akurat sukar diperoleh. Dengan berkuasanya Orde Baru, fungsi instansi agraria dijungkir balikkan, sehingga pendataannya terbengkalai dan data yang ada tentang gerakan landreform menjadi kurang bisa dipercaya.

(10) Karena persepsi (keliru) masyarakat adalah bahwa landreform adalah mendistribusikan tanah, dan kemudian timbul pertanyaan, tanah siapa dan tanah apa yang dibagi-bagi, maka lantas timbul istilah “tanah obyek landreform”. Sebenarnya, dalam artinya yang benar, “obyek reform” ya semuanya (tanah hutan, tanah perkebunan, dll). Semua itu ditata-ulang peruntukannya. Jadi, tidak harus didistribusikan, tetapi di”redistribusi”. Artinya, diserasikan, agar rakyat memperoleh hak secara relatif merata dan adil.

(11) Tetapi jika kita terima dulu pemahaman yang salah kaprah tersebut di atas, maka menurut kehendak semula (dan juga menurut hukum yang ada), tanah “obyek landreform” itu, pada tahap pertama terdiri dari tiga macam, yaitu (a) tanah kelebihan; (b) tanah guntai dan bekas tanah partikelir; dan (c) bekas tanah swapraja yang diambil oleh pemerintah.

II. BAGAIMANA PROSPEKNYA KE DEPAN

(1) Di masa Orde Baru, selama 32 tahun, jangankan pelaksanaan landreform, wacana tentang landreform pun ditekan dan dimatikan dengan menempelkan stigma-stigma tertentu. Masalah agraria ditata bukan untuk kepentingan rakyat banyak, tetapi untuk memfasilitasi modal asing. Akibatnya, sekarang ini, masalah agraria sudah terlanjur begitu ruwet sehingga sulit untuk mengatasinya.

(2) Dengan tumbangnya Orde Baru (tapi apa betul Orde Baru sudah tumbang?), gagasan landreform muncul kembali dan bahkan di tahun 2001 lahir TAP-MPR no.IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Ini kemudian baru ditindak lanjuti dengan Keppres No.34/2003, yang isinya memberi mandat kepada BPN untuk melakukan “penyempurnaan” terhadap UUPA-1960.

(3) Prospek pembaruan agraria yang merakyat, ke depan ini, masih suram. Perjuangan masih panjang, karena berbagai hambatan kuat menghadang. Antara lain:

(a) Elit nasional generasi sekarang ini tidak atau belum memahami benar masalah agraria (sebagai produk pendidikan Orba).

(b) Akibatnya, belum terasa adanya kemauan politik (komitmen) yang nyata untuk melaksanakan pembaruan agraria yang sejati. RUU-Agraria sebagai pelaksanaan Keppress 34/2003 ternyata bukan "menyempurnakan" tapi "mengubah" UUPA-1960.

(c) Sikap pemerintah, bagaimanapun juga sudah terlanjur terkait erat dengan berbagai warisan Orde Baru, seperti beratnya hutang Luar Negeri, keterikatannya dengan kesepakatan-kesepakatan inter-nasional dalam konteks globalisasi neo-liberal, dan pikiran-pikiran neo-liberal yang mendominasi cara-berpikir para elit ekonomi.

(d) Di lain pihak, organisasi rakyat masih sangat lemah. Mudah dibujuk, mudah dibelokkan, mudah diadu-domba. Kesadaran mengenai posisi-tawarnya masih sangat rendah. (Hal ini tercermin dari hasil Pemilu 5 April yang baru lalu).

(5) Mengingat hal-hal tersebut di atas, lantas apa yang harus dilakukan? Sudah jelas, organisasi rakyat perlu diperkuat. Diperkuat dalam bebagai hal ! Ini bukan hal yang mudah, namun harus dilakukan.

(6) Salah satu kekuatan sebuah organisasi adalah <u>penguasaan informasi</u>. Inilah yang secara teoretis dapat meningkatkan posisi-tawar organisasi tersebut. Namun perlu dicatat, penguasaan informasi tanpa kesadaran tentang posisi-tawar itu sendiri, ya hampir tak ada artinya.

(7) Salah satu cara penguasaan informasi adalah dengan aktif mengumpul-kan informasi, atau melakukan "pendataan". (Soal teknis mengenai hal ini, barangkali, akan diuraikan oleh nara sumber lain).

Demikianlah apa yang dapat saya sampaikan pada kesempatan kali ini. Walaupun ringkas mudah-mudahan ada gunanya.

DAFTAR ACUAN

Gunawan Wiradi (1984). “Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria”, dalam Sediono Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (eds) (1984): Dua Abad Penguasaan Tanah. Jakarta. Gramedia.

Gunawan Wiradi (2000). Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir. Penyunting Noer Fauzi. Insist Press. Yogyakarta.

Selo Soemardjan (1962). “Land Reform in Indonesia”, dalam Asian Survey I, no.12, 1962. Hlm.23-30.

Soetojo. M. (1961). Undang-Undang Pokok Agraria Dan Pelaksanaan Land Reform. Jakarta. Diterbitkan oleh Staf Penguasa Perang Tertinggi.