Melacak Kebijakan Agraria di Indonesia

1945-2005



NOER FAUZI RACHMAN

KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

Noer Fauzi Rachman

Melacak Kebijakan Agraria di Indonesia, 1945 – 2005

Konsorsium Pembaruan Agraria, 2011

Melacak Kebijakan Agraria di Indonesia, 1945 – 2005

Oleh Noer Fauzi Rachman

Diterbitkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria
Jakarta, 2011

Judul asli tulisan ini adalah Trajectory of Indonesian Land Policy (1945-2005), merupakan bab 2 disertasi Penulis di University of California, Berkeley, 2011.
Naskah ini dicetak dan diperbanyak untuk kalangan sendiri.

Alih Bahasa:
Soegianto dan Ahmad Nashih Luthfi.

Editor Bahasa:
Rahma Mary dan Dewi Kartika

Ilustrasi Sampul
Yayak Yatmaka

Ilustrasi Isi
Yayak Yatmaka dan Andreas Iswinarto

Daftar Isi

Daftar Isi	iii
Pendahuluan	1
Dari Dekolonisasi hingga Demokrasi Terpimpin-Sukarno	5
Sebuah Penghapusan Resmi terhadap Prinsip Domain Negara	12
Kebijakan Awal untuk Mengatasi Ketidak-adilan Agraria	17
Bagaimana tanah perkebunan telah dikecualikan dari program redistribusi tanah?	20
Bagaimana hutan menjadi terpisahkan dari pertanian, dan bagaimana lahan hutan menjadi terkecualikan dari program redistribusi tanah?	26
Kebangkitan dan Kejatuhan Kebijakan Reforma Agraria.	37
Kemunculan Negara Pembangunan Otoritarian Kontra-Revolusioner	45
Kemunculan Rejim Kebijakan Tanah untuk Pembangunan	50
Kemunculan Kebijakan Administrasi dan Manajemen Tanah Berorientasi Pasar	57
Kembalinya Reforma Agraria Setelah Kejatuhan Suharto	62
Penutup	78
Bibliography	83

Melacak Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia, 1945-2005[1]

Noer Fauzi Rachman



Ilustrasi: Yayak Yatmaka. Sumber: Album Buruh dan Petani Bangkit dan Bergerak, 2011

Pendahuluan

Kebijakan land reform di Indonesia telah berulang kali keluar-masuk dalam lintasan kebijakan agraria nasional sejak masa revolusi kemerdekaan tengah tahun 1940-an hingga sekarang. Reforma agraria itu sendiri berubah dari waktu ke waktu. Dalam babak sejarah setelah rejim otoriter Suharto jatuh di tahun 1998, land reform berhasil kembali menjadi agenda resmi pemerintah, sebagian melalui peran-peran para aktivis gerakan agraria dan para akademisi yang berkerja memanfaatkan arena-arena pembuatan kebijakan di badan-badan pemerintah pusat.

Untuk memahami bagaimana gagasan reforma agraria tampil di setelah kejatuhan Suharto, ada tiga pokok penting yang perlu terlebih dahulu dikemukakan:

---

1 Judul asli tulisan ini adalah *Trajectory of Indonesian Land Policy (1945-2005)*, merupakan bab 2 disertasi penulis di University of California, Berkeley, 2011. Diterjemahkan oleh Soegianto dan Ahmad Nashih Luthfi.

Pertama, Undang-undang tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria 1960, yang lebih dikenal dengan nama Undang-undang Pokok Agraria 1960 (UUPA) merupakan tonggak dalam kebijakan agraria di Indonesia (Harsono 1997, Wiradi 2000, Fauzi 2001, Tjondronegoro 2009), dan tetap menjadi acuan resmi bagi para aktivis gerakan agraria dan akademisi untuk mempromosikan land reform sebagai jalan untuk mewujudkan sila "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Kedua, UUPA yang memberi mandat pemerintah pusat untuk menjalankan land reform dengan cara menetapkan prinsip "tanah berfungsi sosial" tidak pernah dicabut dari hukum agraria Indonesia. Rejim otoritarian Suharto (1966-1998) membekukan agenda kebijakan land reform dan menyingkirkannya dari proses-proses kebijakan pemerintahan. Adalah merupakan misteri mengapa UUPA tidak dihapuskan oleh rejim Suharto. Dengan tidak dihapusnya UUPA, para kelompok penganjur kebijakan land reform seperti aktivis gerakan agraria, akademisi dari perguruan tinggi, dan pejabat pemerintah yang sadar, mempunyai landasan legal untuk menunjukkan bahwa pemerintah telah mengabaikan, membekukan, dan mencegah penerapan hukum negara.

Ketiga, penguasaan tanah yang luas, dan pengendalian penduduk yang hidup di suatu wilayah tempat tanah luas itu dikuasai, seperti yang dilakukan oleh Perum Perhutani dan perkebunan-perkebunan negara dan swasta di Jawa, saya juluki "tuan-tuan tanah negara", telah dan perlu terus berusaha membenarkan penguasaan tanahnya dan pengendalian penduduk demi terus berlangsungnya akumulasi modal. Pihak eksekutif dan manager tuan-tuan tanah negara itu tidak bisa dengan kekuatan sendiri membenarkan penguasaan tanah yang luas dan pengendalian penduduk. Mereka memerlukan pemerintah yang mempunyai kewenangan eksklusif dalam membuat per-undang-undangan, dan menjalankannya, termasuk dengan mengkriminalkan para pengganggu. Para tuan tanah negara berusaha meyakinkan pejabat pemerintah mengenai betapa bahayanya apa yang dilakukan para pengganggu,

termasuk para petani yang menuntut akses yang lebih baik atas tanah dan sumber daya lain di dalam tanah luas yang dikuasai tuan-tuan tanah itu. Usaha meyakinkan semua pihak mengenai perlu dilanjutkan keberadaan tuan-tuan tanah negara di pulau Jawa itu, tidak selalu berhasil.

Tulisan ini menggambarkan lintasan kebijakan agraria Indonesia paska-kolonial, termasuk bagaimana para tuan tanah negara itu berusaha melanjutkan keberadaannya. Secara ringkas dan skematik, saya menguraikan masing-masing kebijakan agraria dan dampaknya, dan menunjukkan konteks politik dari masing-masing kebijakan. Dalam selueuh periode itu, gagasan-gagasan yang ada di dalam UUPA, dan UUPA itu sendiri, menduduki posisi yang sentral.

Untuk memahami perubahan lintasan kebijakan agraria, saya mempertimbangkan pendapat Hall mengenai sebuah pemahaman Gramscian tentang kekuasaan hegemonik dan krisisnya. Sebuah pemahaman Gramscian dimulai dari sebuah asumsi bahwa setiap kekuasaan hegemonik bukanlah sebuah fenomena yang statis, melainkan sebuah fenonema yang ditandai oleh pergerakan konstan, polemik, dan pertentangan, yang merepresentasikan perjuangan masing-masing pihak untuk memenangkan atau mengakhiri krisis dan melakukannya dalam situasi yang mendukung hegemoni jangka panjang mereka (Hall 1996: 422-423).

Dengan tujuan untuk menggambarkan "durasi dan kompleksitas dari krisis" yang berkembang selama periode historis yang lebih lama, sebagaimana juga dengan "kekhususan historis dari krisis" (Hall 1996: 422-423), saya membuat periodisasi yang menjadi satu aspek kunci dari analisis buku kecil ini. Terakhir, akan dilacak pergerakan kekuatan historis di sekitar perjuangan land reform dan ditunjukkan bagaimana kebijakan land reform timbul-tenggelam melalui analisis dari relasi-relasi kekuatan ini.[2]

---

[2] Sangatlah penting untuk memperhatikan konteks historis dan makna dari peristiwa-peristiwa yang melahirkan apa yang saya Gramsci sebut "konjungtur-konjungtur politik" tertentu. Disini konsep konjungtur memerlukan penjelasan lebih lanjut. Konsep tersebut, menurut Hall adalah "ranah yang kompleks, spesifik secara historis, atas sebuah krisis yang mempengaruhi—namun dengan cara-cara yang tidak merata—sebuah formasi

Untuk memahami kembalinya land reform dalam arena kebijakan nasional Indonesia, dan relasi-relasinya dengan peranan dari gerakan-gerakan agraria, saya akan melihat aktor-aktor dan konteks mereka dengan melacak cara-cara mereka diproduksi, lintasan yang mereka ikuti, dan situasi yang memungkinkan mereka muncul dan berlanjut. Produksi, lintasan, dan situasi dari relasi-relasi sosial ini tentu saja tidak berjalan secara linier, sehingga, perlu digaris-bawahi arti penting dari analisa kapan, bagaimana dan dalam situasi bagaimana konjungtur tersebut bergerak atau mandeg dari satu konjungtur menuju ke konjungtur lain, dan mencapai "keseimbangan antara yang lama dengan yang baru" (Grossberg 2006:5).

Berdasarkan pendekatan di atas, buku kecil ini melacak perjuangan kebijakan reforma agraria di Indonesia, dimulai dengan ringkasan kebijakan agraria di jaman kolonial, diikuti dengan periode dekolonisasi hingga disahkannya UUPA 1960. Program redistribusi tanah yang dimandatkan UUPA diinspirasikan dari visi Presiden Sukarno untuk merombak struktur agraria feodal dan kolonial secara radikal, dan menciptakan jalan sejarah baru menuju "masyarakat sosialis Indonesia." Program redistribusi terutama ditargetkan pada tanah-tanah pertanian pribadi yang melampui ukuran maksimum, tanah absente, tanah swapraja, dan bentuk-bentuk lainnya yang disebut dengan "tanah negara" dengan penjelasan tertentu.

Setelah jatuhnya Sukarno yang dramatis di tahun 1966, Presiden Suharto yang baru naik, dengan bantuan para teknokrat didikan Barat yang terkenal dengan sebutan "Mafia Berkeley," melucuti visi sosialis Sukarno, termasuk agenda reforma agraria.[3]

---

sosio-nasional spesifik secara keseluruhan" (1988, hal. 127). Yang dimaksud Gramsci bukanlah untuk menjelaskan sebuah model sederhana tentang sebab dan akibat, melainkan untuk menunjukkan artikulasi dari relasi-relasi antara kekuatan-kekuatan yang ada di suatu momen tertentu (Grossberg 2006: 5). Dengan menggunakan pendekatan Gramscian, melalui tulisan-tulisan dari Stuart Hall, buku kecil ini mengungkap cara-cara berbagai kekuatan sosial bekerja, yakni "bagaimana mereka bekerja" dan "apa batasan dan kemungkinannya" (Hall 2007:208).

[3] Presiden Sukarno digulingkan dari kekuasaannya pada tahun 1965 dengan tuduhan kudeta Komunis. Peralihan kekuasaan tersebut diikuti oleh gelombang kekerasan di seluruh penjuru negeri. Jenderal Suharto yang kemudian naik merebut posisi pimpinan untuk berkuasa selama tiga puluh dua tahun. Ratusan ribu orang telah dibantai dan

Sejak awal kekuasaan Suharto, para teknokrat dengan gigih mengalokasikan semua sumber daya negara melalui sebuah jalan kapitalis untuk mengintegrasikan ekonomi dan masyarakat Indonesia ke dalam sistem kapitalis dunia.

Buku kecil ini menelusuri bagaimana para teknokrat Indonesia meluncurkan program yang dikenal dengan nama "Revolusi Hijau" – program peningkatan produksi beras melalui moderenisasi pertanian – di Indonesia, mengembalikan kendali negara atas perkebunan dan lahan hutan, dan kemudian mengembangkan lahan-lahan industrial dan real-estate di Jawa. Pemerintah pusat membelokkan UUPA hanya sebagai alat legitimasi untuk mendukung kebijakan "tanah-untuk-pembangunan." Kebijakan ini disokong oleh kebijakan akuisisi tanah yang disponsori negara untuk melayani negara dan proyek-proyek milik swasta di sektor pertanian, agro-industri, industri, dan perumahan, hingga kemunculan sebuah kebijakan "pasar pro-tanah" yang pertama kali diperkenalkan oleh Bank Dunia. Di bagian tulisan ini disajikan peranan UUPA 1960 yang menginspirasi kelompok-kelompok petani, aktivis gerakan agraria, akademisi, dan sejumlah pejabat pemerintah untuk menganjurkan land reform agar kembali menjadi kebijakan resmi pemerintahan pusat.

Dari Dekolonisasi hingga Demokrasi Terpimpin-Sukarno

Sukarno dan para perumus UUPA 1960 menyadari bahwa struktur agraria feodal dan kolonial di Indonesia diwariskan dari para pendahulu kolonialnya. Mereka dengan fasih menjelaskan struktur kebijakan tanah kolonial dan dampak-dampaknya yang merugikan pada masyarakat pedesaan di Indonesia. Mereka memahami signifikasi historis dari pembatalan UU Agraria tahun 1870 (*Agrarische Wet*) warisan kolonial Belanda yang telah menjadi sebuah tonggak dari era liberal dimana para penguasa kolonial

---

dipenjara termasuk para petani yang memiliki aspirasi akan implementasi reforma agraria. Ketakutan akan balasan hukuman atas aspirasi agraria masih melekat di ingatan penduduk di pedesaan Jawa selama puluhan tahun.

memfasilitasi modal korporasi Eropa untuk berinvestasi di Hindia Belanda dengan tujuan untuk mengekstraksi komoditi-komoditi ekspor.

Dari tahun 1870 sampai 1942 formasi sosial di Indonesia-kolonial dikarakterisasi terutama oleh lahan produksi komoditi ekspor–sebagian besar gula, karet, dan kopi untuk melayani kepentingan negara kolonial dan kelas kapitalis Belanda, sehingga mencapai surplus kolonial yang besar dari Indonesia ke Belanda.[4] Sistem perkebunan kolonial dikarakterisasi terutama dengan paksaan ekstra-ekonomi khususnya dalam bentuk penyediaan dan penjagaan untuk tanah dan buruh yang murah (Gordon 1982, 2001). Berdasarkan UU Agraria 1870 berbagai hak konsesi perkebunan diberikan kepada para perusahaan asing untuk mengerjakan tanah-tanah yang diklaim sebagai milik negara. Para pekerja direkrut dan dipekerjakan secara paksa oleh pihak perkebunan. Setiap gerakan protes yang mencoba untuk melawan praktek ini – sebagian besar dari mereka mengambil jalan radikalisme millenarian – direpresi dengan kekerasan oleh rejim kolonial Belanda di Jawa pada abad sembilan belas dan awal dua puluh (Kartodirdjo 1972, 1973, 1984).[5]

Singgih Praptodihardjo (salah satu perumus UUPA 1960) berpendapat bahwa sifat dari sistem hukum agraria di jaman kolonial adalah untuk melayani modal asing dengan segala cara. Mengutip pendapat Eric Jacoby yang ditulisnya di *Agrarian Unrest in Southeast Asia*,[6] Praptodihardjo berpendapat:

> "(p)erkembangan modal-asing, sekali lagi: perkembangan modal asing, yang menjadi pokok tujuannya. Perlindungan kepentingan rakyat tidak lepas dari maksud untuk kepentingan mereka juga. Di dalam prakteknya perlindungan itu

---

[4] Penelitian-penelitian terbaru dari Mark (2001), Eng (2002), Kano (2009), dan Gordon (2010) memuat jumlah-jumlah kuantitatif dari surplus kolonial tersebut.

[5] Pada abad sembilan belas dan awal dua puluh berbagai bentuk gerakan protes petani melawan aturan kolonial Eropa bermunculan tidak hanya di Jawa tapi juga di negara-negara koloni lain di Asia Tenggara. Lihat Jacoby (1961) dan Adas (1979).

[6] Jacoby menulis "meskipun kebijakan kolonial Belanda telah menjamin keberadaan komunitas asli sampai batas tertentu, kebijakan tersebut telah menyudutkannya ke dalam suatu sektor yang sangat terbatas dalam ekonomi Hindia Belanda" (Jacoby 1949:46; juga dikutip oleh Praptodihardjo 1953:54).

tidak membawa manfaat, bahkan merugikan karena usaha memperkuat perekonomian rakyat yang menjadi tugas tiap-tiap pemerintah nasional, tidak dijalankan semestinya oleh pemerintah kolonial" (1953:54).

Persepsi semacam itu tersebar di kalangan pemimpin revolusi yang telah berjuang untuk kemerdekaan politik Indonesia, termasuk Sukarno, yang memahami kemerdekaan sebagai "Di seberang jembatan, jembatan emas, inilah, baru kita leluasa menyusun masyarakat Indonesia merdeka yang gagah, kuat, sehat, kekal dan abadi." (Pidato Sukarno di BPUPKI, 1 Juni 1945 dalam Bahar, dkk. 1995).

Jepang menduduki Indonesia di tahun 1942, memenjarakan dan membunuh banyak petugas Belanda dalam proses mendirikan sebuah pemerintahan fasis dan militer. Kebijakan politik agraria pemerintahan Jepang dicirikan oleh upaya mereka untuk memobilisasi dan mengendalikan produksi pertanian dan rakyat untuk sebuah ekonomi perang. Pemerintah memobilisasi rakyat pedesaan di semua desa-desa di Jawa untuk menguasai tanah-tanah *partikelir*, perkebunan milik asing, dan tanah hutan, dan kemudian merubah tanah-tanah tersebut menjadi lahan pertanian. Sebagian besar rakyat desa di Jawa pada awalnya mendukung kebijakan ini, yang dianggap sebagai sebuah pembukaan untuk pembalasan umum pada perampasan tanah dan penindasan di jaman kolonial Belanda, namun kemudian mereka menyadari bahwa mereka harus menyerahkan hasil kerja, makanan dan produk pertanian lain mereka, kepada pemerintahan militer Jepang untuk mendukung perang (Tauchid 1952, Kurasawa 1988, 1993, Sato 1994, Eng 2008).

Ketika Jepang menyerah kepada Sekutu pada 14 Agustus 1945, Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya, lepas dari tuntutan Belanda bahwa Indonesia masih menjadi koloni Belanda. Revolusi Indonesia diluncurkan melawan Belanda dan

perjuangan militer berlanjut sampai negosiasi dengan Belanda dan Sekutu berhasil pada 1949 di Hague, Belanda, dengan hasil mengakui kemerdekaan Indonesia.[7]

Selama dekade pertama setelah revolusi dari tahun 1949-1959, Indonesia menganut demokrasi liberal multi-partai. Banyaknya partai-partai politik, juga adanya pemberontakan melawan negara kesatuan dari segala penjuru negeri membuat pemerintah tidak stabil. Selama sembilan tahun sistem parlementer, Indonesia memiliki sembilan perdana menteri dan kabinet yang berbeda-beda. Kepala Staf AD, Jendral Nasution, menyimpulkan di tahun 1959 bahwa sistem demokrasi liberal multi-partai di Indonesia "hanya melahirkan kekacauan." Sukarno harus mengandalkan dukungan tentara untuk meredam pemberontakan regional di Jawa dan pulau-pulau luar, untuk kampanye militer melawan Belanda, untuk merebut Papua Barat, dan "konfrontasi" dengan Malaysia. Setelah Sukarno mendeklarasikan hukum darurat militer pada tahun 1957, ia memulai apa yang disebut Lev (1996) sebagai sebuah periode "Transition to Guided Democracy" [Transisi Menuju Demokrasi Terpimpin]. Setelah enam tahun berlakunya hukum darurat militer (1957-1963), militer makin berkembang, menjadi sebuah kekuatan politik dan ekonomi dan memperoleh kendali atas semua perkebunan-perkebunan milik Belanda (Lev 1963, Sundhausen 1982).

Pada 1959 dengan dukungan penuh dari elit tentara, Sukarno membubarkan Dewan Konstituante, sebuah komite nasional yang terdiri dari perwakilan partai politik yang bekerja selama hampir empat tahun (1956-1959) untuk membuat sebuah konstitusi yang baru, dan menyatakan validitas dari konstitusi 1945 yang pada awalnya memberikannya kekuasaan eksekutif yang besar (Nasution 1992). Sukarno mendeklarasikan "Demokrasi Terpimpin" yang secara formal diartikan sebagai "sebuah struktur politik di mana partai-partai politik akan tunduk pada sebuah kekuasaan nasional pusat, yang akan menerima kebajikannya dari sebuah musyawarah, konsultasi

---

[7] Sebuah penjelasan klasik mengenai dinamika politik di sekitar nasionalisme dan revolusi Indonesia, lihat Kahin (1951). Untuk peranan pemuda dalam revolusi, lihat Anderson (1972).

yang saling menguntungkan dengan partai-partai politik bukan konfrontasi dengan partai-partai politik" (Sukarno 1959 dikutip oleh Caldwell dan Utrecht 1979:167).[8] Kemudian, Sukarno membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang kemudian memutuskan Sukarno sebagai Pemimpin Besar Revolusi Indonesia.[9]

Sukarno mendasarkan Demokrasi Terpimpin-nya pada "Sosialisme Indonesia" yang diformulasi sebagai Marxisme yang disesuaikan dengan kondisi Indonesia. Sukarno menghadirkan kembali Revolusi sebagai prinsip untuk reorganisasi negara dan masyarakat dalam sebuah pidato yang berjudul *Manifesto Politik, Penemuan Kembali Revolusi Kita*. Melalui pidato ini Sukarno menjelaskan prinsip-prinsip dan tujuan-tujuan dari "revolusi multi kompleks" yang berjalan secara bersama-sama dalam setiap bagian masyarakat Indonesia (dalam struktur politik, struktur ekonomi, hubungan sosial, budaya, bahkan di dalam bagian kehidupan rakyat). Sukarno berkata bahwa cita-cita dari Revolusi adalah:

1. untuk mendirikan sebuah kesatuan negara yang demokratis dan menyatukan semua warga negara Indonesia ke dalam wilayah Indonesia dari Sabang (di pulau Wee, Sumatra Utara) sampai Merauke (di Pulau Papua, dekat dengan perbatasan Papua Nugini);
2. untuk menciptakan sebuah masyarakat yang adil dan sejahtera yang menyediakan ruang bagi setiap warga negaranya mencapai kebutuhan spiritual mereka;
3. untuk mendirikan persahabatan antara Indonesia dengan semua negara di dunia, khususnya dengan negara-negara Asia-Afrika, dengan tujuan membangun sebuah dunia baru yang bebas dari imperialisme dan kolonialisme,

---

[8] Herbert Feith menyimpulkan bahwa Demokrasi Terpimpin merupakan sebuah produk interaksi antara Presiden dan elit tentara, "dengan Presiden menyediakan ideologi dan tentara menyediakan mesin otoritas yang koersif" (1962:602).

[9] Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup.

sebagai sebuah persyaratan dari perdamaian dunia yang lengkap (Sukarno 1959 sebagaimana dikutip oleh Caldwell dan Utrecht 1979:108).

Sukarno telah memobilisasi "semua kekuatan-kekuatan revolusioner" di bawah "satu kepemimpinan pusat yang efektif," yaitu dirinya sendiri. Kekuatan revolusioner paling penting saat itu adalah Partai Komunis Indonesia (PKI), yang sejak Dipa Nusantara Aidit mengambil alih kepemimpinan partai ini di tahun 1951, telah mengembangkan sebuah strategi parlementer untuk memenangkan pemilu, dan berakar dalam organisasi pedesaan. Keberhasilan PKI di bawah Aidit bisa dijelaskan dalam tiga faktor yang terkait: (1) penekanan pada petani dan reforma agraria dalam mengembangkan teori partai dan program partai; (2) teknik organisasi yang diterapkan untuk merekrut pendukung partai di daerah pedesaan; (3) penelitian mengenai kondisi-kondisi petani dan kepemilikan tanah yang dilaksanakan oleh kader-kader partai (van der Kroef 1963:54).

PKI yang berakar dalam berbagai organisasi massa, termasuk Barisan Tani Indonesia (BTI) yang bisa memperluas keanggotannya secara cepat. Sebagaimana dijelaskan oleh Pelzer, "BTI mengklaim memiliki jumlah keanggotaan sebanyak 800.000 pada Maret 1954 dan sekitar 2.000.000 pada April 1955. Pada waktu pemilu di akhir tahun 1955 sekretariat BTI melaporkan jumlah keanggotaan mencapai sekitar 3.300.000" (1982:45). Pada Pemilu 1955 PKI memperoleh 16,4 persen suara dengan 6.117.000 suara. Posisi pertama ditempati oleh Partai Nasional Indonesia (PNI) dengan 22,3 persen suara (8.435.000); posisi kedua diduduki oleh Masyumi (partai Islam modern) dengan 20,9 persen suara (7.904.000); dan posisi ketiga adalah NU (partai Islam tradisional) dengan 18,4 persen suara (6,955.000).

Setelah "Transisi menuju Demokrasi Terpimpin" (1957-1959) PKI menjadi lebih tergantung pada Sukarno. Sukarno membantu PKI untuk melawan musuh politik partai tersebut, khususnya Angkatan Darat (AD) dan partai-partai Islam. PKI secara sistematis

telah memobilisasi petani melalui kampanye "tanah untuk rakyat."[10] Sebagaimana dilaporkan oleh van der Kroef (1960), Kongres Nasional PKI yang keenam pada tahun 1959 secara resmi mengakui buruh tani sebagai "kekuatan dasar dari revolusi Indonesia" bersama-sama dengan kelas buruh.[11] Di sisi lain, Sukarno adalah pemimpin revolusioner nasionalis yang menganggap PKI sebagai partai terdepan untuk gagasan-gagasan politik dan ambisinya untuk radikalisasi massa Indonesia, *machtsvorming* (pembentukan kekuasaan), menuju revolusi (Gunawan 1973).

Pada 17 Agustus 1960, sebulan sebelum UU Pokok Agraria 1960 disahkan, Sukarno membuat sebuah pidato yang berjudul "*Laksana Malaekat yang Menyerbu dari Langit. Jalan Revolusi Kita.*" Ia menyebutkan sebuah rencana untuk mengesahkan UU Pokok Agraria yang dianggap sebagai "kemajuan paling penting dalam revolusi Indonesia."[12] Ia nampaknya mengikuti doktrin PKI dengan penekanan pada peranan sentral dari petani bersama-sama dengan buruh sebagai sokoguru revolusi, dan mendefinisikan UU Pokok Agraria sebagai sebuah basis legal untuk perubahan revolusioner dalam relasi-relasi kolonial dan feodal. Slogan-slogannya termasuk: "*Tanah tidak boleh menjadi alat penghisapan,*"[13] "*tanah untuk petani,*"[14] "*tanah untuk mereka yang benar-benar menggarap tanah,*"[15] "*Revolusi Indonesia tanpa land reform adalah sama saja ... omong besar tanpa isi,*"[16] dan mengutip laporan FAO tahun 1951 mengenai reforma agraria bahwa "kelemahan-kelemahan dalam struktur agraria, dan khususnya dalam sistem kepemilikan tanah, menghalangi kenaikan standard hidup dari petani

---

[10] Untuk penjelasan yang lebih jauh, lihat Mortimer (1972); Edelman (1987:96-93); Huizer (1974, 1980:64-127).

[11] Meskipun buruh tani digambarkan sebagai "kekuatan dasar dari revolusi Indonesia," PKI berpegang teguh bahwa "kelas pekerja harus memimpin perjuangan rakyat keseluruhan," khusunya bahwa "kelas pekerja harus membantu perjuangan buruh tani untuk mendapat tanah" (dikutip dalam van der Kroef 1960:6). Untuk penjelasan yang lebih panjang mengenai hubungan antara PKI, buruh tani, dan reforma agraria, lihat van der Kroef (1963) dan Mortimer (1972).

[12] *Satu kemajuan yang penting – maha – penting dalam Revolusi Indonesia.*

[13] *Tanah tidak boleh menjadi alat penghisapan.*

[14] *Tanah untuk petani.*

[15] *Tanah untuk mereka yang benar-benar menggarap tanah.*

[16] *Revolusi Indonesia tanpa land reform adalah sama saja ... omong besar tanpa isi.*

gurem dan buruh tani, dan menghalangi pembangunan ekonomi" (FAO 1951 sebagaimana dikutip oleh Sukarno 1960:460-461).

Pemerintahan Sukarno percaya bahwa UU Pokok Agraria akan memecahkan masalah-masalah agraria yang besar yang berasal dari kebijakan kolonial dan mendirikan pondasi bagi ekonomi nasional. Mereka percaya bahwa – menggunakan kata-kata dari pakar reforma agraria, Eric Jacoby – ". . . solusi dari permasalahan tanah adalah sebuah persyaratan untuk perwujudan yang penuh atas aspirasi-aspirasi nasional . . . dan, sampai batas tertentu, merupakan kunci untuk pembangunan ekonomi dan sebuah re-organisasi masyarakat yang masuk akal (Jacoby 1961:253).

Penghapusan Resmi Prinsip Domain Negara

Prinsip domain negara, sebagaimana tercantum dalam UU Agraria tahun 1870 dan juga UU Kehutanan tahun 1874, 1875 dan 1897, menyatakan bahwa semua tanah yang tidak mempunyai status kepemilikan hukum sipil akan dianggap sebagai domain negara. Dampaknya, semua tanah yang tidak terpakai (*woeste gronden*), dan tanah yang tidak mempunyai hak kepemilikan atau di bawah hak semacam-kepemilikan, akan diberlakukan sebagai properti negara. UU Agraria 1870 disahkan dengan sebuah gagasan bahwa pemerintah Belanda harus membuka Hindia Belanda terhadap investasi asing, dan bahwa Belanda dan kelas kapitalis Eropa memiliki hak-hak untuk berinvestasi dan memperoleh surplus-surplus kolonial dari Hindia Belanda. Selama lebih dari tujuh puluh tahun (1870-1942) "domain negara" telah menjadi sebuah konsep legal-politis hegemonik yang melayani pemerintah kolonial untuk memfasilitasi korporasi swasta Eropa dengan hak-hak konsesioner (*erpachtrecht*) selama tujuh puluh lima tahun, sebagai sebuah dasar hukum untuk keberadaan mereka di Hindia Belanda.

UU Pokok Agraria 1960 menyatakan pergantian prinsip domain negara dengan sebuah konsep legal-politis baru yang disebut *Hak Menguasai dari Negara*. UU Pokok

Agraria 1960 merupakan hukum agraria nasional pertama yang pada mulanya dimaksudkan untuk menjalankan dasar filosofis negara Indonesia[17] dan pasal 33(3) dari UUD 1945 "*Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.*"[18] Hak Menguasai dari Negara atas semua sumber daya memberikan kekuasaan pada pemerintah pusat untuk:

(a) mengatur dan menata alokasi, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan dari bumi, air, dan udara;

(b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara rakyat dengan bumi, air, dan udara; dan

(c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum di antara rakyat dan juga tindakan-tindakan hukum yang terkait dengan bumi, air, dan udara (pasal 2 UU Pokok Agraria 1960).

Dengan konsep ini pemerintah pusat memiliki kekuasaan untuk mengatur dan menata tanah dan sumber daya alam, menentukan hubungan-hubungan properti, dan menentukan tindakan mana yang legal dan ilegal terkait dengan manajemen tanah dan sumber daya alam. Juga disebutkan bahwa "*Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia atau pun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika*

---

[17] Sukarno, Presiden pertama Republik Indonesia, menyusun Pancasila di tahun 1945. Istilah Pancasila berasal dari dua kata Sansekerta, '*panca*' berarti lima, dan '*sila*' berarti makna. Pancasila terdiri dari lima prinsip yang tidak terpisahkan dan saling terkait, yaitu (i) Ketuhanan yang maha esa; (ii) Kemanusiaan yang adil dan beradab; (iii) Persatuan Indonesia; (iv) Demokrasi yang dipimpin oleh permusyawaratan dan perwakilan; (v) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

[18] *Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.*

Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa."[19]

UU Pokok Agraria menyatakan bahwa *"Azas domein yang dipergunakan sebagai dasar dari pada perundang-undangan agraria yang berasal dari Pemerintah jajahan ... ditinggalkan dan pernyataan-pernyataan domein itu dicabut kembali."*[20] Para perumus UU Pokok Agraria memandang prinsip domain negara, beserta hak-hak penggunaan dan institusi manajemen tanah turunannya sebagai sumber ketidak adilan terhadap penduduk pribumi Indonesia. Hukum agraria kolonial berdasarkan pada prinsip domain negara,[21] sebagaimana juga praktek feodal dari kerajaan-kerajaan (swapraja) yang diperkuat oleh strategi memerintah secara tidak langsung dari negara kolonial. Prinsip ini menurut UU Pokok Agraria dianggap "bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan pada prinsip Negara yang modern dan merdeka" (UU No. 5/1960 tentang Aturan Dasar mengenai Dasar-Dasar Urusan Agraria, Penjelasan, bagian II: Prinsip-Prinsip dari UU Agraria Baru).[22]

Tokoh-tokoh revolusi nasional Indonesia (semisal Soepomo) akrab dengan gagasan "satu abad ketidak adilan" dari Cornelis van Vollenhoven (van Vollenhoven 1931, 1975; Soepomo 1951, 1953).[23] Gagasan ini berulang kali diangkat oleh para

---

[19] *Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia atau pun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa.*

[20] *Azas domein yang dipergunakan sebagai dasar dari pada perundang-undangan agraria yang berasal dari Pemerintah jajahan ... ditinggalkan dan pernyataan-pernyataan domein itu dicabut kembali.*

[21] UU Pokok Agraria menyebutkan bahwa prinsip domain terdapat dalam berbagai undang-undang agararia, e.g. Pasal 1 dari Agrarische Besluit (S. 1870-118), S. 1875-119a, S. 1874-94f, dan S. 1877-55, dan S. 1888-58.

[22] *Azas domein adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat indonesia dan azas dari pada Negara yang merdeka dan modern.*

[23] *De Indonesiër en zijn Grond* (Orang Indonesia dan Tanahnya) karya Van Vollenhoven ditujukan pada kebijakan agraria pemerintah kolonial. Dalam sebuah bab yang berjudul "satu abad ketidak-adilan," ia menuliskan bahwa jika alienasi hak-hak tanah dengan tingkatan yang sama yang terjadi di Jawa menimpa para petani Belanda, pemerintah secara keseluruhan akan bangkit untuk melawan. Van Vollenhoven (1932, 1975) berpendapat bahwa hukum adat, khususnya yang ia sebut "besckicking recht" (hak untuk menguasai dan mengalokasikan tanah-tanah adat di antara para anggota komunitas) yang dimiliki oleh masyarakat adat harus diperhitungkan oleh pemerintah bila pemerintah

penyusun UU Pokok Agraria untuk menunjukkan dampak-dampak yang menghancurkan dari prinsip domain negara yang ditetapkan dalam undang-undang agraria kolonial tahun 1870 (e.g. Notonagoro 1972:70-107). Notonagoro, profesor hukum dari Universitas Gadjah Mada – Yogyakarta dan salah satu perancang UU Pokok Agraria, menjelaskan bagaimana caranya domain negara menghasilkan dampak yang merusak terhadap rakyat Indonesia:

1. asas domein berkedudukan di atas hak rakyat atas tanah;

2. asas domein memungkinkan tanah yang dihaki oleh rakyat dapat dioper oleh orang asing (Inlandsche Gemeente Ordonanti), yang sebenarnya dilarang oleh pemerintah Hindia Belanda sendiri untuk mencegah ... jangan sampai rakyat itu kehilangan tanahnya (Sehingga mereka) harus dilindungi.

3. asas domein juga di atas hak desa terhadap tanah, sehingga juga mengenai tanah yang tidak dihaki oleh perseorangan, seperti tanah hutan (Hal ini) memperkosa hak tanah yang asli.[24] (Notonagoro 1972:71)[25]

Para perumus UU Pokok Agraria juga berpandangan bahwa dualisme antara hukum yang dipaksakan oleh Barat dengan hukum adat "hal mana menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan Bangsa; karenanya bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum." (UU Pokok Agraria 1960, bagian Penjelasan Umum. Garis

---

ini benar-benar berniat untuk merancang kebijakan yang praktis dan adil. Untuk perdebatan mengenai peran Van Vollenhoven dalam penemuan hukum adat, lihat Burn (1989, 2004) dan Benda –Beckman (2008a, 2008b).

[24] asas domein ini sangat merugikan rakyat, oleh karena: asas domein berkedudukan di atas hak rakyat atas tanah; asas domein memungkinkan tanah yang dihaki oleh rakyat dapat dioper oleh orang asing (Inlandsche Gemeente Ordonanti), yang sebenarnya dilarang oleh pemerintah Hindia Belanda sendiri untuk mencegah ... jangan sampai rakyat itu kehilangan tanahnya (Sehingga mereka) harus dilindungi. Asas domein juga di atas hak desa terhadap tanah, sehingga juga mengenai tanah yang tidak dihaki oleh perseorangan, seperti tanah hutan (Hal ini) memperkosa hak tanah yang asli.

[25] Notonagoro (1972:79-107) dipengaruhi oleh tulisan-tulisan Cornelis van Vollenhoven (1932, 1975) yang mengecam prinsip domain sebagai sumber ketidak-adilan terhadap rakyat Indonesia. Lihat Peter Burns (1989, 2004) meringkas dan mengevaluasi kontribusi Van Vollenhoven terhadap pembentukan konsep hukum adat di Hindia Belanda. Lihat juga Benda-Beckmann, Keebet dan Franz (2008:12-13) untuk ulasan kritis mengenai kontribusi Peter Burns.

miring sesuai aslinya; lihat Notonagoro 1972:108-123).[26] Soepomo, ilmuwan hukum Indonesia pertama, menyatakan bahwa "dalam lapangan agraria, negara baru kita tidak membutuhkan adanya dualisme hukum-tanah secara barat dan hukum secara adat, bahkan kepentingan negara menghendaki pembentukan undang-undang yang hanya mengenai satu sistem hukum tanah untuk segala warga negara, dari bangsa apapun" (seperti dikutip dalam Praptodihardjo 1953:79; Soepomo 1953).[27]

Sejak awal, UU Pokok Agraria ditujukan untuk menempatkan Negara Indonesia sebagai ekspresi kekuasaan yang sah dari rakyat Indonesia. Melalui UU Pokok Agraria, pemerintah nasional Indonesia berkomitmen untuk memodernisasi hukum adat, dan membuatnya lebih cocok dengan kebutuhan-kebutuhan republik kesatuan yang baru sebagai salah satu anggota bangsa-bangsa yang merdeka di dunia. Hal ini dinyatakan secara jelas bahwa "hukum agraria yang berlaku untuk bumi, air, dan udara adalah hukum adat namun pelaksanaan dari hukum adat tersebut harus tidak bertentangan dengan kepentingan umum bangsa yang didasarkan pada prinsip kesatuan republik, dengan prinsip sosialisme Indonesia, dan prinsip yang tercantum dalam UU Pokok Agraria dan peraturan di masa mendatang, sebagaimana juga dengan persyaratan hukum agama" (Pasal 5 UU Pokok Agraria 1960). Dengan demikian, maka UU Pokok Agraria

". . . mengadaptasi prinsip-prinsip modern dan bekerja dengan gagasan-gagasan barat modern mengenai kepemilikan tanah, misalnya seperti pembedaan antara hak-hak publik dan pribadi dikombinasikan dengan sebuah sistem registrasi untuk memenuhi persyaratan publisitas . . . Registrasi ini memungkinkan untuk menggadaikan tanah, dan dengan demikian menyediakan suatu dasar rasional untuk sistem kredit yang dibutuhkan untuk kesejahteraan ekonomi negara ini" (Gouwgioksiong 1961:547-548).

---

[26] *hal mana menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan Bangsa; karenanya bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.*

[27] *"dalam lapangan agraria, negara baru kita tidak membutuhkan adanya dualisme hukum-tanah secara barat dan hukum secara adat, bahkan kepentingan negara menghendaki pembentukan undang-undang yang hanya mengenai satu sistem hukum tanah untuk segala warga negara, dari bangsa apapun."*

UU Pokok Agraria juga berperan penting dalam memajukan apa yang Gouwgioksiong (1961:549) sebut nasionalisme yang diucapkan (*pronounced nationalism*), yang memungkinkan hanya warga negara Indonesia untuk mendapat hak-hak kepemilikan dan penggunaan yang penuh atas tanah (pasal 21, 30, 36). Dalam kategori warga negara Indonesia, UU Pokok Agraria membuat suatu pembedaan antara kelompok yang secara ekonomi lemah dan kuat, dan menyatakan komitmen untuk melindungi kelompok yang secara ekonomi lemah yang dipandang sebagai korban dari feodalisme, kolonialisme, dan imperialisme. Menggunakan kewenangan-kewenangan yang dijabarkan dalam UU Pokok Agraria, pemerintah Indonesia berencana mengatasi ketidak-adilan agraria melalui kebijakan reforma agraria dengan tujuan untuk mencapai yang disebut UU Pokok Agraria sebagai masyarakat sosialis Indonesia, "suatu masyarakat yang adil dan makmur" (Praptodiharjo, 1951, Notonagoro 1972, Soetiknyo 1983).

Kebijakan Awal untuk Mengatasi Ketidak-adilan Agraria

Para perumus UU Pokok Agraria belajar dari beberapa kebijakan reforma agraria revolusioner yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia sebelum pengesahan UU Pokok Agraria sebagaimana diringkas berikut ini:

A. Penghapusan hak-hak istimewa desa *perdikan* di wilayah Banyumas di Jawa Tengah.

Sebagaimana dijelaskan oleh Soemardjan (1962), sebuah *perdikan*, atau desa bebas, memiliki hak istimewa atas pengecualian dari pajak tanah sebagai tanda pengakuan terhadap jasa pengabdian religius dari pendiri desa kepada raja penguasa atau sultan sebelum atau selama masa-masa awal kolonial. Sebagai tambahan, si pendiri desa diangkat sebagai kepala desa di desanya tersebut, dan posisinya dinyatakan berlaku turun-temurun pada generasi turunannya dengan waktu yang tidak terbatas.

Berdasarkan UU No. 13/1946 Menteri Dalam Negeri membatalkan status desa-desa tersebut dan hak-hak istimewa tradisional dari keluarga penguasa desa tersebut. Setengah dari tanah yang relatif luas, dikendalikan oleh hak-hak turunan oleh kepala desa dan keluarganya sebagai sumber pendapatan pribadi, diambil alih oleh pemerintah dan dibagi-bagi kepemilikannya kepada para petani yang sebelumnya menggarap tanah tersebut sebagai buruh tani atau buruh panen. Kompensasi finansial bulanan selama seumur hidup diberikan kepada mantan keluarga-keluarga penguasa desa tersebut yang mengalami kerugian akibat kehilangan tanah dalam kebijakan reforma agraria berskala kecil ini.

B. Penghapusan "hak-hak konversi" dalam wilayah pemerintahan otonom di Yogyakarta dan Surakarta.

Bekas Kewilayahan Yogyakarta dan Surakarta memiliki hukum agraria yang berbeda dengan wilayah-wilayah lainnya di Jawa karena status keduanya sebagai dua *swapraja* yang mempunyai *lange contracten* (kontrak jangka panjang) khusus dengan negara kolonial. "Hak-hak konversi" ini, sebagaimana dijelaskan oleh Gautama dan Harsono (1972:3-4) dan Gouwgioksiong (1960:35-38), merupakan sekumpulan hak untuk menggunakan tanah, buruh dan air yang diberikan oleh sultan Yogyakarta atau Surakarta kepada perkebunan-perkebunan milik orang Eropa. Untuk berbagai konsesi berjangka waktu lima puluh tahun ini, pihak perkebunan membayar uang sewa tahunan sebagai bentuk kompensasi kepada para Sultan. Setelah diterbitkannya peraturan sewa tanah (Land Lease) tahun 1884 dan 1906, pihak perkebunan bisa mendaftarkan kesepakatan konsesi mereka kepada kantor pencatatan pemerintah, dan kemudian menggunakan dokumen tersebut sebagai jaminan untuk membuat pinjaman di bank. Setelah Proklamasi Kemerdekaan tahun 1945, sistem tanah feodal, yang berdasarkan pada gagasan bahwa sultan mengendalikan baik tanah dan rakyat (tenaga kerja) yang hidup di wilayahnya, menjadi sulit diterima. Melalui UU No. 5/1950, mengamandemen

UU No. 13/1948, semua hak-hak konversi, yang di tahun 1940 mencakup 42.544 hektar[28] dihapuskan. Kemudian, hak milik tanah yang bersangkutan diserahkan pada petani lokal yang hidup di tanah tersebut.

C. Likuidasi *tanah partikelir*

Pada tahun-tahun awal setelah kemerdekaan Indonesia, pemerintah Indonesia mengambil alih semua tanah partikelir sampai seluas 1.150.000 hektar[29], yang sebelumnya dijual oleh pemerintah kolonial Belanda kepada individu-individu pribadi dari Inggris, Belanda, Arab, dan Cina pada masa tekanan finansial yang besar sebelum abad kesembilan belas (Soemardjan 1962:24). Tanah-tanah partikelir ini berbeda dengan tanah yang dimiliki secara pribadi lainnya, bukan hanya karena ukurannya yang sangat luas, namun juga karena hak-hak istimewanya, *landheerlijke rechten* (hak-hak tuan tanah), yang memberikan para tuan tanah tersebut hak untuk memerintah orang-orang yang hidup di dalam teritori yang dikuasainya. Para tuan tanah tersebut seperti negara-negara kecil yang merdeka di dalam sebuah koloni yang lebih besar. Selama abad kesembilan belas, sebagaimana dijelaskan oleh Gautama dan Harsono (1972:5-6) dan Gouwgioksiong (1960:19-24), pemerintah kolonial mencoba untuk mengatur tanah-tanah ini, seperti pada tahun 1854 ketika Gubernur Jendral memutuskan untuk menghentikan pemberian tanah partikelir; kemudian di tahun 1911 pemerintah kolonial mulai membeli kembali tanah-tanah partikelir tersebut. Antara tahun 1921 sampai 1931, sekitar 456.709 hektar dari tanah partikelir telah dibeli kembali oleh pemerintah kolonial. Pada tahun 1950, pemerintah Indonesia mengumumkan perkiraan jumlah total area tanah partikelir di Jawa sebesar sekitar 598.829 hektar (dikutip di Tauhid 1953: 35-37).

Setelah Proklamasi Kemerdekaan 1945, tanah partikelir dianggap bertentangan dengan prinsip keadilan sosial, salah satu lima pilar dari prinsip Negara Indonesia,

---

[28] Jumlah ini bersumber dari *Indisch Verslag 1941*, II, hal. 270-273 sebagaimana dikutip oleh Shutter (1959: 1267).

[29] Sebagaimana dikutip oleh Soemardjan (1962: 24), jumlah ini mencakup tanah partikelir di Jawa dan Sulawesi.

Pancasila. Pada tahun 1958 pemerintah menetapkan sebuah UU baru terkait penghapusan tanah partikelir (UU No. 1/1958), yang menyatakan bahwa semua hak dan keistimewaan yang sebelumnya dimiliki oleh tuan tanah akan diambil alih oleh pemerintah. Para tuan tanah tersebut diberikan pilihan antara menjual tanah mereka secara langsung ke para petani Indonesia, atau menyerahkan tanahnya ke pemerintah untuk diredistribusikan kepada para petani lokal yang tinggal di bekas estate tersebut. Dalam kedua kasus tersebut, harga tanah ditetapkan oleh pemerintah, dan bisa dibayarkan secara dicicil dengan periode maksimal lima tahun. Untuk permohonan ijin, para tuan tanah bisa memperoleh sebuah lisensi dari pemerintah untuk menjalankan usaha pertanian mereka di bekas estate pribadinya dengan pembatasan waktu yang masuk akal sesuai dengan peraturan dan hukum agraria. Ketika UU Pokok Agraria ditetapkan di tahun 1960, proses penghapusan tanah partikelir secara resmi hampir selesai (Soemardjan 1962:24-25).

Bagaimana tanah perkebunan dikecualikan dari program redistribusi tanah?

Perkebunan-perkebunan era kolonial, sebuah bentuk khusus dari sistem agraria, berhasil lolos dari dampak-dampak penghapusan dari gelombang revolusioner pada periode 1945-1965. UU Pokok Agraria 1960 mengijinkan keberlanjutan perkebunan-perkebunan kolonial dengan mengganti hak-hak *erpacht* menjadi "hak guna usaha."[30] Dua kekuatan politik yang terkait secara historis yang membuat perkebunan-perkebunan kolonial[31] tetap berada diluar kebijakan reforma agraria adalah: (a) "Konferensi Meja Bundar" sebuah negosiasi politik antara Belanda dan Republik Indonesia di Den Hag, Belanda. Dalam perundingan tersebut Belanda menetapkan

---

[30] Makna dari *erpacht* adalah sama dengan hak untuk mengeksploitasi. Jadi, tidak ada perubahan nyata yang dibuat dalam bentuk legal.

[31] Area total tanah perkebunan di tahun 1940 mencapai sekitar 395.180 hektar di Jawa dan 150.517 hektar di pulau-pulau luar. Jumlah ini berdasar pada *Indisch Verslag 1941*, II, hal. 270-273 sebagaimana dikutip oleh Shutter (1959:1267).

syarat-syarat mengenai pengembalian properti Belanda sebagai persyaratan untuk pengakuan Kemerdekaan Indonesia; (b) kelas pengusaha dari tentara yang muncul dari hukum darurat tahun 1957 dengan kebijakan untuk menasionalisasi perkebunan-perkebunan milik Belanda.

Belanda tidak mengakui kemerdekaan Indonesia pada saat proklamasi tanggal 17 Agustus 1945 dan tetap menolak memberikan kemerdekaan Indonesia sampai kepentingan-kepentingan ekonomi Belanda dilindungi melalui negosiasi di Konferensi Meja Bundar yang berakhir pada Desember 1949 di Den Hag. Selama periode peralihan empat tahun tersebut, Belanda menggunakan aksi-aksi militer, negosiasi politik, dan tekanan di arena internasional sebagai upaya untuk rekolonisasi kepulauan Indonesia.[32] Melalui Konferensi Meja Bundar, Belanda setuju untuk mengakui kedaulatan politik Indonesia pada Desember 1949 dengan pendirian Republik Indonesia Serikat (RIS). RIS ini merupakan sebuah sistem federasi yang terdiri dari enam belas negara bagian merdeka tanpa memasukkan Papua Barat.[33] Pada saat yang sama, Belanda menetapkan persyaratan-persyaratan dalam perjanjian tersebut yang dirancang untuk memelihara kepentingan-kepentingan ekonominya di kepulauan nusantara, termasuk pengembalian semua aset-aset milik Belanda.[34]

---

[32] Untuk penjelasan klasik mengenai perjuangan revolusioner untuk mencapai kemerdekaan politik, lihat Kahin (1952).

[33] Papua Barat masih dianggap sebagai koloni Belanda di luar wilayah kepulauan Indonesia sampai tahun 1969 ketika teritori tersebut menjadi provinsi Indonesia yang ke-26.

[34] Berikut ini adalah bagian yang relevan dari kesepakatan yang dicapai dalam Konferensi Meja Bundar (sebagaimana dikutip oleh Glassburner 1962: 119):

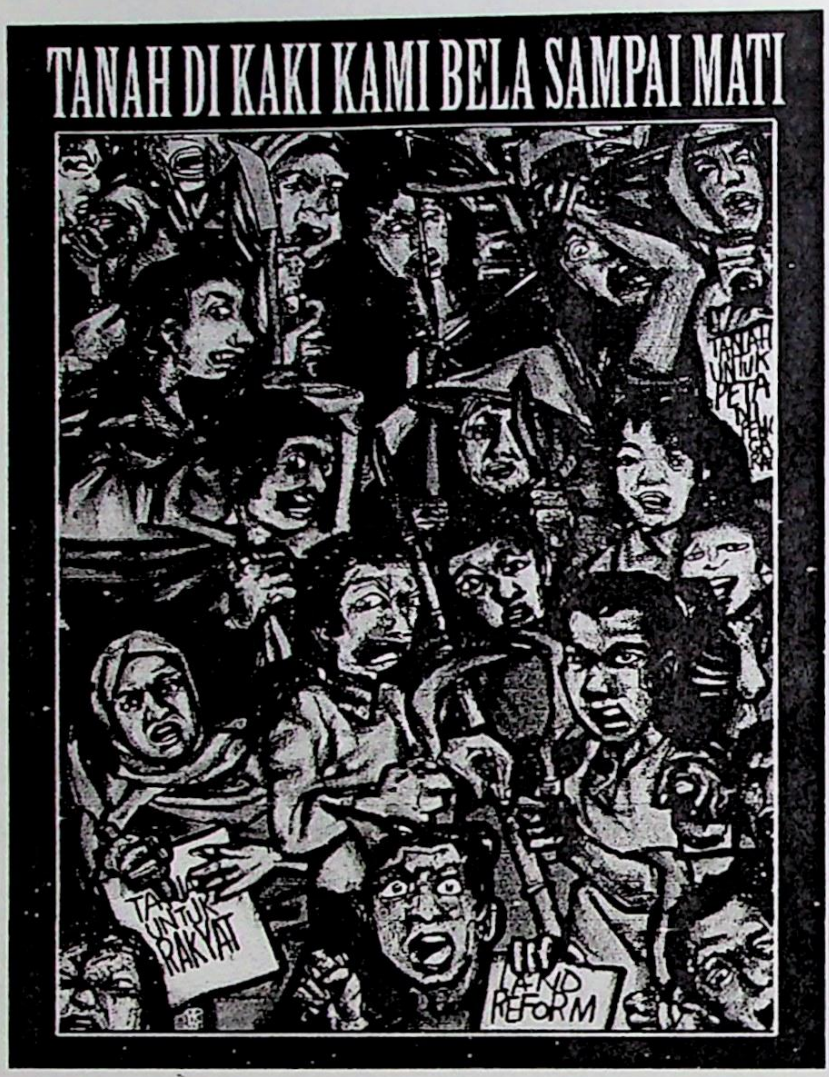
Bagian A

Pasal 1

1. Terkait pengakuan dan pengembalian hak, konsesi, dan lisensi yang layak diberikan menurut hukum Hindia Belanda (Indonesia) dan masih berlaku pada tanggal penyerahan kedaulatan, Republik Indonesia Serikat akan mengikuti prinsip dasar untuk mengakui hak, konsesi, dan lisensi tersebut. Republik Indonesia Serikat juga mengakui, sejauh pengakuan ini belum dilaksanakan, bahwa pihak-pihak yang berhak tersebut akan dikembalikan hak-hak mereka menurut persyaratan yang merujuk pada paragraf berikut dari pasal ini.

Pasal 2

Hak, konsesi, dan lisensi yang dirujuk dalam Pasal 1, paragraf 1, bisa diabaikan hanya untuk kepentingan umum, termasuk kesejahteraan rakyat, dan melalui ganti rugi yang layak dengan pihak yang berhak, dan jika pihak yang berhak tersebut tidak bisa dicapai, dengan pengambil alihan demi kepentingan umum, sebagaima diatur dalam peraturan-peraturan dari Pasal 3.



Ilustrasi: Yayak Yatmaka. Sumber: Album Buruh dan Petani Bangkit dan Bergerak, 2010

Sebagai konsekuensi dari Konferensi Meja Bundar sejak 17 Desember 1949, Republik Indonesia Serikat mengadopsi konsepsi kolonial mengenai "pendudukan tanah

---

Pasal 3

Pengambil-alihan, nasionalisasi, likuidasi, penghentian paksa, atau pemindahan properti atau hak, akan dilaksanakan khusus demi keuntungan umum, sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh hukum dan, untuk kasus dimana tidak ada kesepakatan antara pihak-pihak yang terlibat, terkait dengan yang dimiliki sebelumnya atau jaminan ganti rugi akan ditentukan oleh putusan pengadilan pada nilai yang sebenarnya dari obyek yang terkait, sebagaimana dalam ketetapan yang diatur dalam hukum.

Kesepakatan yang lengkap bisa dilihat di Tauhid (1952b:255-260).

ilegal" yang sebelumnya ditetapkan oleh Belanda dalam *Staatsblad* No. 111/1948.[35] Komitmen untuk mengembalikan aset-aset Belanda menyebabkan kesulitan bagi Republik Indonesia Serikat untuk menerapkan aspirasi-aspirasi dan aksi-aksi revolusioner untuk menghapus perkebunan-perkebunan kolonial sejauh yang dinyatakan oleh sebagian kekuatan-kekuatan revolusioner termasuk Barisan Tani Indonesia (BTI) dan Sarbupri – yang kemudian menjadi dua organisasi massa pedesaan terbesar di bawah Partai Komunis Indonesia (PKI).[36]

Republik Indonesia Serikat tidak bisa berfungsi karena sebagian besar dari para pemimpin politik dari negara-negara bagian menolak bentuk baru federalisme. Di tahun 1950 para pemimpin mulai meluncurkan manuver-manuver politik untuk menanggalkan federalisme. Perlawanan terbesar terhadap kecenderungan unitaris dari para pemimpin politik ini berasal dari Sumatera Timur dan negara-negara bagian Indonesia Timur. Sebagaimana dijelaskan oleh Ricklefs (2001:285), pertarungan politik mengenai permasalahan tersebut berakhir pada peringatan proklamasi kemerdekaan yang kelima, pada Agustus 1950: RIS, Republik Indonesia sebagai satu elemen konstituen di dalamnya, dan negara-negara dari Sumatera Timur dan Indonesia Timur digantikan oleh sebuah Republik Indonesia baru dengan sebuah konstitusi kesatuan (namun propinsional). Republik Indonesia ditegakkan kembali, dan sebuah sistem demokrasi parlementer liberal/multi partai didirikan.[37] Organisasi-organisasi pergerakan pedesaan yang besar seperti BTI dan Sarpubri berjuang di berbagai wilayah perkebunan di Jawa mendorong pemerintah pusat untuk merespon isu pendudukan tanah. Di tahun 1954 pemerintah Indonesia mengambil langkah yang lebih jauh yang dimulai dengan Hukum Darurat No. 8/1954 mengenai penyelesaian dari penggunaan tanah-tanah perkebunan

---

[35] Untuk kebijakan-kebijakan mengenai "pendudukan ilegal," lihat Gouwgioksiong 1960:25-29; Tauhid 1952:10-39; Gautama dan Harsono (1972:12-15). Teks lengkap dari peraturan tersebut ada di dalam Gouwgioksiong (1960:101-106).

[36] Untuk penjelasan lengkap mengenai peranan ini, lihat Aprianto (2005).

[37] Kesepakatan Meja Bundar secara resmi dan sepihak dibatalkan dengan UU No. 13/1956.

oleh masyarakat.[38] Secara resmi hukum tersebut bertujuan untuk mencapai penyelesaian damai untuk ketegangan-ketegangan yang berdasarkan pada negosiasi antara pihak-pihak yang berkonflik. Pemerintah berupaya: (a) menyediakan sebuah status hukum yang pasti mengenai tanah-tanah bekas perkebunan yang diduduki selama pihak yang menduduki mematuhi persyaratan-persyaratan yang sudah ditetapkan; dan (b) membuka peluang bagi perkebunan-perkebunan tersebut yang secara strategis penting bagi negara dan masyarakat untuk melanjutkan usahanya. Hukum tersebut mencatat sekitar 80.000 hektar, dari sekitar 200.000 hektar tanah perkebunan di Jawa, yang diduduki, dan para petani yang menduduki tersebut merubah tanah perkebunan tersebut menjadi lahan pertanian setelah pendudukan Jepang (1942-1945).[39]

Sebelum pemerintah Indonesia bisa mengambil langkah-langkah hukum untuk melegalisasi pendudukan tanah ini, tentara Indonesia mengambil alih semua perkebunan milik Belanda ketika Sukarno mendeklarasikan hukum darurat. Pada tanggal 14 Maret 1957, Sukarno memberlakukan semua wilayah Indonesia di bawah hukum darurat karena pemberontakan regional dan gejolak politik dalam politik parlementer. Di bawah hukum darurat, tentara memperoleh kekuasaan yang besar dalam wewenang politik, pemerintahan, dan administrasi. Lebih dari lima ratus perkebunan Belanda, sekitar tiga-perempat dari semua perkebunan di Indonesia (sebagaimana juga sejumlah besar perusahaan-perusahaan Belanda) dimasukkan dalam pengawasan militer bekerja sama dengan Menteri Urusan Pertanian. Pihak kementerian memulai sebuah review dan merencanakan untuk menghentikan semua hak-hak *erpactht* kolonial, dimana setiap perkebunan mendapat hak-hak konsesi untuk menyewa selama tujuh puluh lima tahun menurut UU Agraria 1870 (Gautama dan Harsono 1972:12-15).

---

[38] Sebagian besar perjuangan di beberapa wilayah perkebunan di Sumatra Timur juga mendorong pemerintah untuk menyelesaikan persoalan pendudukan tanah. Lihat Pelzer (1978) untuk pergeseran hubungan antara perkebunan kolonial dan petani di Sumatera Timur. Untuk kasus Jawa Timur lihat Aprianto (2005).

[39] Untuk teks yang asli, lihat Gautama (1962:272-284). Pelzer (1982) membuat sebuah penjelasan historis bernilai tinggi mengenai perjuangan agraria di Sumatera Timur, termasuk persoalan "pendudukan ilegal" ini.

Kemudian pada Desember 1957, setelah kegagalan negosiasi di PBB untuk mendapatkan Papua dari Belanda, Sukarno membuat sebuah keputusan politik untuk menasionalisasi semua perusahaan-perusahaan Belanda. Sebagaimana dirumuskan dalam UU No. 86/1958, kebijakan ini "bertujuan untuk memperkuat dasar potensi ekonomi nasional, dan melikuidasi kekuasaan ekonomi kolonial, dalam hal ini kekuasaan ekonomi kolonial."[40] Sebuah perusahaan milik negara yang dinamai P.P.N Baru[41] telah menjadi sebuah perusahaan milik negara terbesar, sebuah arena baru dimana elit-elit manajerial baru dari tentara telah membangun peranan-peranan dan kepentingan-kepentingan mereka (Mackie 1961:340).

Peranan dan kepentingan ekonomi strategis dari tentara dalam menguasai semua perkebunan-perkebunan yang ternasionalisasi menyebabkan perkebunan-perkebunan kolonial selamat. Dua ilmuwan berpendapat bahwa dari "nasionalisasi properti Belanda, menciptakan sebuah kelas sosial baru, para pengusaha militer" (Caldwell dan Utrecht 1979:124). Tentara menghalangi aspirasi masyarakat untuk menghapus perkebunan kolonial. Para petani yang menduduki lahan-lahan perkebunan dimasukkan ke dalam kategori "pendudukan ilegal", yang harus berurusan langsung dengan pengendalian represif dari tentara setempat yang seringkali mengambil tindakan "untuk kepentingan keamanan."

Kemudian, yang patut disesali dari keberlangsungan bentuk lahan perkebunan kolonial adalah peralihan hak dari hak *erpacht* kolonial menjadi hak guna usaha paska-kolonial sebagaimana tercantum dalam UU Pokok Agraria 1960, pasal III (Aturan-aturan mengenai konversi lahan).[42] Kedua bentuk hukum tersebut merupakan hak sewa dan

---

[40] Untuk teks aslinya, lihat Ismet (1970), dan Soedargo (1962:582-585). Lihat juga peraturan pemerintah lainnya yang menjalankan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda dalam Soedargo (1962:586-647).

[41] *Pusat Perkebunan Negara-Baru*. P.P.N. yang "lama", yang kemudian digabung dengan P.P.N. Baru, merupakan kantor dari Menteri Pertanian yang mengelola 35 perkebunan.

[42] Berikut ini adalah bagian yang relevan dari UU Pokok Agraria, pasal III Aturan-aturan mengenai konversi lahan:
Sebuah hak *erfpacht* untuk perusahaan perkebunan berskala besar yang sudah ada di saat hukum ini disahkan akan mejadi sebuah hak guna usaha sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 28(1) untuk sisa jangka waktu dari hak *erfpacht* yang terkait, yang tidak melampaui 20 tahun.

guna untuk perusahaan-perusahaan. Perbedaan utama dari kedua bentuk hukum tersebut adalah jangka waktunya dimana hak sewa dan guna berlaku, dan status kewarganegaraan dari perusahaan yang memegang hak sewa dan guna tersebut. Hak *erpacht* memberikan perusahaan-perusahaan asing jangka waktu selama tujuh puluh lima tahun. Hak guna usaha hanya berlaku untuk perusahaan dalam negeri dengan jangka waktu dua puluh lima tahun, atau jika perkebunan tersebut membutuhkan jangka waktu yang lebih lama seperti perkebunan kelapa sawit, Menteri Urusan Pertanian bisa memberikan hak sewa selama tiga puluh lima tahun. UU Pokok Agraria tidak mengijinkan perusahaan-perusahaan asing untuk memiliki hak guna usaha.

Mengecualikan lahan-lahan perkebunan dari program reforma agraria dari tahun 1960-1965 menyebabkan perkebunan-perkebunan yang ada tetap bertahan. Dalam bagian selanjutnya saya akan menjelaskan bagaimana Perhutani, pemegang lahan terbesar lainnya di Jawa, juga dibiarkan bertahan.

Bagaimana hutan terpisah dari pertanian, dan bagaimana lahan hutan terkecualikan dari program redistribusi tanah?

Bersama dengan lahan perkebunan, lahan-lahan di dalam kategori hutan juga dikecualikan dari program reforma agraria di tahun 1965-1965. Lahan hutan dari Jawa telah diatur dengan sebuah tatanan hukum yang berbeda sejak jaman kolonial. Manajemen hutan Jawa dengan tatanan institusional yang berbeda didasarkan pada berbagai peraturan dari pertengaha abad kesembilan belas sampai awal abad kedua puluh. Tonggak bersejarah pada awalnya dimulai lima tahun sebelum UU Agraria 1870 disahkan, yaitu ketika pemerintahan kolonial mengumumkan UU hutan tahun 1865. UU hutan 1865 memperdalam praktek yang dijalankan pemerintahan kolonial selama lebih dari setengah abad sejak Gubernur Jendral Daendels mengorganisasi penggunaan hutan

jati pada tahun 1808[43] melalui dinas kehutanan pemerintah kuasi-modern yang pertama, *Dienst van Boswezen*, dengan hak-hak untuk menguasai lahan, pohon, dan tenaga kerja.[44] Hukum tersebut kemudian direvisi dengan UU tahun 1874, 1875, 1897, dan 1913. Hukum-hukum ini merupakan hukum kehutanan yang pertama kalinya bersama dengan *Domeinverklaring* tahun 1870, menyatakan semua lahan hutan dan lahan yang tidak diklaim[45] merupakan lahan milik negara. Tidak semua petani-petani Jawa membiarkan institusi-institusi negara kolonial dan manajemen hutan menghalangi akses mereka pada lahan hutan dan sumber daya hutan. Beberapa petani melancarkan protes terang-terangan, misalkan seperti gerakan Samin di Jawa Tengah (1890-1915) (Benda dan Castle 1969, Peluso 1992:69-78). Dalam konteks ini Boomgard berpendapat bahwa "pemberontakan petani . . . merupakan sebuah metafora indah dari hubungan-hubungan antara fase transisional dari manajemen dan eksploitasi hutan di Jawa, negara kolonial akhir dengan anggarannya yang semakin naik dan ukuran-ukuran kesejahteraannya, dan peranan dari kapitalisme lanjut" (1994:134).[46]

---

[43] Louis Napoleon yang memerintah Belanda dari tahun 1808 sampai 1811 menunjuk Marsekal Daendels sebagai gubernur jendral untuk Hindia Belanda. Peluso menulis, "beberapa elemen-elemen utama dari sistem Daendels tetap penting setidaknya secara filosofis sampai dua abad berikutnya:

- Semua hutan ditetapkan sebagai lahan milik negara (*landsdomein*), untuk dikelola demi keuntungan negara;
- Pengelolaan hutan diserahkan pada cabang dinas sipil yang didirikan secara langsung untuk tujuan tersebut;
- Hutan dibagi ke dalam parsel (*perceel*) untuk ditebang dan ditanami kembali dengan suatu basis rotasi;
- Akses penduduk desa pada pohon jati dilarang, dan hanya pengambilan kayu mati dan hasil-hasil hutan non-kayu yang diperbolehkan" (Peluso 1992:68).

[44] Peluso menulis "UU Hutan 1865 dianggap sebagai hukum hutan yang pertama kalinya di Jawa. Bersama dengan *Domeinverklaring* tahun 1870, yang menyatakan bahwa semua lahan yang tidak diklaim dan lahan hutan sebagai lahan negara, hukum ini meletakkan dasar untuk "hutan saintifik" sebagaimana dipraktekkan sekarang. Meskipun prinsip-prinsip filosofis dari manajemen hutan negara telah dipelihara selama ratusan tahun atau lebih di Hindia, dan di tempat-tempat lain selama milenia . . . , ada sebuah perbedaan antara peraturan saintifik yang baru dan deklarasi dan perjanjian di tahun-tahun sebelumnya. Penguasaan lahan mendahului penguasaan spesies dan tenaga kerja sebagai kunci untuk kebijakan negara terhadap hutan. Negara tidak melepaskan bentuk-bentuk kendali lama ini, tapi seiring dengan waktu dan watak negara kolonial yang berubah, berganti pula cara-cara pengendalian hutan (Peluso 1992:50)."

[45] "Lahan yang tidak diklaim" merupakan sebuah kategori residual yang terpisah dari lahan-lahan dengan hak kepemilikan legal pribadi (*eigendom*).

[46] Dalam kasus di pedesaan Inggris di tahun 1800, sebagaimana dibahas oleh Thompson (1975), jenis pelarangan, kriminalisasi, dan pemberontakan petani ini sangat terkait dengan perkembangan kapitalisme sebgai sebuah cara baru berproduksi. Lihat juga Linebaugh (1976).

Perubahan besar yang ditimbulkan sebagai dampak dari UU hutan termasuk pendirian Dinas Kehutanan (Forest Service), *Het Boswezen van Netherland Indie* pada 1 Juli 1897, pembagian beberapa wilayah hutan menjadi bagian-bagian yang lebih kecil. UU hutan tersebut juga memasukkan Dinas Kehutanan di bawah Departemen Pertanian, Industri dan Perdagangan, dan memindahkan polisi hutan ke dalam yurisdiksi langsung Dinas Kehutanan (Soepardi 1974b:60-63; Departemen Kehutanan 1986b:73-88; Peluso 1992:44-55).

UU Hutan 1865 kemudian digantikan oleh berbagai peraturan termasuk serangkaian hukum dan peraturan tahun 1927 dan 1932 untuk Kehutanan di Jawa dan Madura, yang kemudian menjadi dasar yang lebih kuat untuk menetapkan kawasan hutan negara dan memisahkan lahan-lahan hutan negara dnegan proses-proses pencatatan resmi.[47] Sebagai dampak dari berbagai reformasi hukum tersebut, komposisi area-area yang berada di dalam eksploitasi negara dan swasta dari hutan-hutan jati di Jawa berubah dari tahun 1900 sampai 1930. Furnival melaporkan pada tahun 1900 bahwa semua lahan hutan yang dieksploitasi oleh pihak-pihak swasta jumlahnya mencapai 655 ribu hektar. Lahan-lahan hutan ini memiliki kategori yang berbeda dengan

---

[47] Untuk terjemahan Indonesia lengkap dari Bosordonansi Jawa Madura 1927, Bosverordering Jawa Madura 1932, lihat: Perum Perhutani (1984). Sebagaimana ditulis oleh Peluso, UU tahun 1927 dan 1932 mendefinisikan kawasan hutan negara di Jawa dan Madura sebagai berikut:

a. tanah-tanah yang dimiliki negara, yang orang atau pihak lain tidak memiliki hak atau penguasaan, dan dimana tumbuh:
1. spesies pohon berkayu yang tumbuh secara alamiah dan bambu, spesies pohon berkayu yang ditanam oleh Dinas Kehutanan,
2. spesies pohon berkayu yang tidak ditanam oleh Dinas Kehutanan tapi ditanam oleh negara dan diserahkan kepada Dinas Kehutanan untuk pengelolaannya,
3. spesies pohon berkayu yang ditanam dari perintah negara/pemerintah, spesies pohon non-kayu yang ditanam oleh Dinas Kehutanan;

b. semua tanah-tanah yang mengelilingi tanah-tanah yang disebutkan dalam paragraf di atas (a) dimana tanaman-tanaman berkayu tidak tumbuh; selama tanah-tanah tersebut tidak digunakan untuk tujuan lain di luar kewenangan Dinas Kehutanan;

c. semua tanah-tanah yang dilindungi oleh negara untuk memelihara atau memperluas hutan;

d. semua tanah-tanah termasuk tanah hutan [negara] disaat batasan-batasan hutan ditetapkan (Peluso 1992:66).

Peraturan yang sama mendefinisikan hutan jati sebagai "tanah atau parsel tanah (a) di semua atau sebagian dimana pohon-pohon jati tumbuh; dan (b) yang dirancang oleh negara untuk perluasan hutan jati, baik tanah tersebut sudah ditanami pohon ataupun belum ditanami" (Peluso 1992:66).

lahan-lahan hutan yang berada dalam penguasaan langsung Dinas Kehutanan. Pada 1930, setelah melalui proses restrukturasi panjang yang pada dasarnya bertujuan memasukkan semua area hutan ke dalam kendali pemerintah, perusahaan-perusahaan swasta hanya mengendalikan 97 ribu hektar. Area-area hutan di bawah eksploitasi negara mencapai 698 ribu hektar (Furnival 1944:325 dikutip dalam Boomgard 1994:130-131).

Setelah pembentukan *Dienstvak: Dienst der Bossen op Java and Madura* di tahun 1938, yang menyatukan *Djatibedriff* (Teak Enterprise) [Perusahaan Jati] dan Jungle-wood Forest Service [Dinas Kehutanan Kayu Hutan] secara komersil, semua eksploitasi hutan oleh perusahaan-perusahaan swasta diakhiri (Departemen Kehutanan 1986a:115, Peluso 1992:67).

Sampai akhir era kolonial Belanda di tahun 1940, Dinas Kehutanan melaporkan sudah mengelola 757.648 hektar hutan jati. Jumlah tersebut mencakup sekitar 92 persen dari jumlah keseluruhan hutan jati di Jawa dan Madura. Dan Dinas Kehutanan tersebut mengelola sekitar 819.749 hektar dari hutan kayu belantara, setara dengan 30 persen dari jumlah keseluruhan hutan kayu belantara di Jawa dan Madura (Soepardi 1974:121).

Di bawah pendudukan Jepang (1942-1945), baik manajemen maupun institusi kehutanan berada dalam kondisi kacau. *Ringyoo Tyuoo Zimusyo* dibentuk untuk menggantikan kewenangan *Boswezen*, namun sebagian besar pengelola hutan berkebangsaan Belanda menolak untuk bergabung. Sebagian besar dari kawasan hutan tidak berhasil dikelola. Pihak Jepang mengambil kayu untuk tujuan perang tanpa memperhatikan masalah reforestasi, dan memerintahkan masyarakat untuk merubah lahan hutan menjadi lahan pertanian untuk bahan bakar (Jatropha) dan makanan untuk bala tentara Jepang, bukan untuk konsumsi masyarakat sendiri (Soepardi 1974:1-40; Departemen Kehutanan RI 1986b:1-21; Peluso 1992:93-97; Simon 1999:39-41). Sebagaimana disebutkan di bagian awal, para petani pada mulanya menyambut

perintah Jepang untuk mengolah lahan hutan yang dulunya terlarang, namun tidak terlalu lama sebelum para petani melawan bentuk pemaksaan buruh tani ini. Namun pembukaan lahan tersebut menanamkan bibit-bibit aspirasi untuk redistribusi lahan.

Dengan deklarasi kemerdekaan 1945, elit-elit politik mendorong pengelola hutan Indonesia menemukan cara-cara baru untuk menjalankan prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam konstitusi dasar Indonesia pasal 33 yang menyatakan penguasaan sumber daya alam berada di bawah kendali negara yang baru (Poerwokoesoemo 1956:218; Soepardi 1974:41-83). Sementara itu, gerakan politik untuk kemerdekaan memberikan tanda bahwa kendali kolonial terhadap hutan sedang mengendor, dan para penduduk desa mulai bertindak untuk mengakses dan mengklaim kayu atau teritori dari sumber yang lama terlarang. Berbagai ketegangan mulai bermunculan. Jawatan Kehutanan (Forest Service) yang mewarisi sekitar tiga juta hektar lahan hutan di Jawa gagal untuk mendirikan sebuah tatanan kelembagaan yang baru. Para pengelola hutan bersikukuh untuk melanjutkan apa yang telah dilakukan oleh *Boswezen* pada masa kolonial terdahulu.

Setelah pemberlakuan UU Pokok Agraria 1960, dua organisasi gerakan pedesaan beraliran kiri, Barisan Tani Indonesia (BTI) dan SABUKSI, melancarkan kampanye untuk memasukkan sebagian dari lahan hutan yang berada di kendali Dinas Kehutanan ke dalam suatu program reforma agraria berdasarkan pada UU baru tersebut. Para pengelola hutan mengartikan kampanye tersebut secara berbeda-beda. Salah satu faksi dari para pengelola hutan memandang gerakan tersebut sebagai sebuah ancaman terhadap hutan dan manajemen hutan. Mereka berpendapat bahwa lahan hutan harus dikecualikan dari program reforma agraria karena Dinas Kehutanan mendasarkan pada UU hutan 1927 dan 1932, dan bukannya UU Pokok Agraria 1960. Sedangkan kelompok pengelola hutan yang lain bersikap simpatik terhadap gerakan pedesaan tersebut dan mendukung perombakan Dinas Kehutanan untuk

mengakomodasi permintaan akan lahan pertanian di dalam permintaan produksi hutan ekonomi dikarenakan wabah kelaparan yang mencengkeram negara di saat itu.

UU Kehutanan dan UU Pokok Agraria merupakan dua perangkat UU yang secara keseluruhan memiliki lintasan kewenangan dan rujukan teritorial yang berbeda. Para pengelola hutan yang anti-reforma memprakarsai kesepakatan dengan Presiden Sukarno untuk mempromosikan status Dinas Kehutanan menjadi perusahaan milik negara, dan menjanjikan pendapatan tahunan untuk anggaran negara dari perusahaan-perusahaan tersebut. Di tahun 1961 Sukarno menandatangani seperangkat peraturan pemerintah (No. 17 sampai No. 30) untuk mendirikan perusahaan-perusahaan kehutanan milik negara di tiga belas provinsi termasuk Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat. Kemudian, Sukarno menandatangani peraturan pemerintah yang lain (No. 35/1963) untuk mendirikan prinsip dan mekanisme yang mengatur kawasan-kawasan hutan untuk pengelolaan Perusahaan Hutan Negara (SFCs). Ketegangan di dalam Dinas Kehutanan menjadi meningkat di tahun 1964 setelah Partai Komunis Indonesia (PKI) dan organisasi afiliasinya melancarkan "aksi pendudukan tanah sepihak" pada beberapa bagian lahan hutan, seperti juga pada lahan-lahan perkebunan milik negara dan swasta dan lahan-lahan pribadi yang luas dengan tujuan untuk mempercepat penerapan UU Pokok Agraria 1960. Para pemimpin komunis berpendapat bahwa sebagian besar pemilik lahan luas tersebut telah melanggar UU agraria dan mencegah lahan mereka untuk dijadikan sasaran program reforma agraria.[48] Ketegangan juga kian meningkat

---

[48] Peluso (1992:119) menggambarkan pendudukan lahan tersebut sebagai berikut:

Sekelompok petani, terkadang, berjumlah sekitar ratusan atau ribuan dan dikabarkan digerakkan oleh BTI atau kelompok pemuda PKI, Pemuda Rakyat, memasuki lahan hutan. Mereka kemudian akan membagi lahan hutan tersebut di antara para petani.

Seringkali, kelompok-kelompok ini berhadapan dengan pekerja perusahaan kehutanan yang biasanya dikabarkan berusaha untuk menghentikan para petani tersebut. Terkadang, pengelola hutan yang simpatik dengan para petani tersebut berusaha untuk menjauh dari konflik. Insiden-insiden seringkali menimbulkan korban luka dari petani maupun pengelola hutan. Dalam banyak kasus, rumah pengelola hutan atau rumah pihak yang terkait atau kantor-kantor diserang dan dijarah dan uangnya dicuri. Dalam beberapa kasus, faksi-faksi komunis membela tindakan mereka dengan berkata bahwa pengelola hutan setempat memperkeruh perebutan lahan hutan melalui mismanajemen sebelum insiden tersebut (*Harian Benteng*, October 21, 1964).

Para pengelola hutan terkadang bereaksi dengan cara konfrontasional juga, mengganti para petani hutan yang didukung BTI tanpa persetujuan mereka dengan pekerja hutan yang berasal dari luar desa. Dalam contoh lainnya,

ketika kelompok-kelompok politik non-komunis bereaksi terhadap menguatnya kekuatan PKI dan pendukungnya di dalam dan di luar Dinas Kehutanan.

Kemudian di tahun 1965, sebuah upaya kudeta yang dirancang oleh para pemimpin PKI untuk menculik dan membunuh beberapa jenderal angkatan darat memprovokasi gerakan kontra-revolusioner yang masif dari angkatan darat dan kekuatan-kekuatan anti-komunis lainnya, yang secara efektif menghapus kekuatan komunis. Jatuhnya Sukarno dan naiknya Suharto di tahun 1966 juga mengakhiri kampanye reforma agraria, atau upaya-upaya lainnya untuk meredistribusikan bagian-bagian lahan hutan di Jawa kepada para petani yang tidak memiliki lahan (lihat bagian berikutnya: kebangkitan dan kejatuhan kebijakan reforma agraria). Peluso menjelaskan:

Setelah upaya kudeta, yang kemudian dikenal dengan sebutan Gerakan 30 September (G30S) untuk merujuk pada serangan balik, banyak orang yang memiliki masalah dengan Dinas Kehutanan – penghuni liar, buruh kehutanan dari organisasi yang berafiliasi dengan komunis, dan para pedagang gelap kayu jati – telah dibunuh atau dipenjara sebagai tahanan politik. Kelompok-kelompok Islam, tentara, dan kelompok pemuda digerakkan oleh kontra-revolusi untuk menemukan dan membunuh setiap orang yang diketahui atau diyakini sebagai komunis, termasuk setiap orang yang berafiliasi dengan sebuah organisasi komunis. Anggota-anggota SARBUKSI yang tidak dibunuh atau diasingkan kemudian dipecat secara permanen dari Dinas Kehutanan (Peluso 1992:120-121). Bahkan, kekerasan dari tahun 1965-1966 menyisakan ketakutan yang dalam akan suatu organisasi agraria selama beberapa dekade.

Pemisahan kehutanan dari wilayah agraria kian lebar setelah Presiden Suharto menandatangani Basic Forestry Law (BFL) [UU Dasar Kehutanan] tahun 1967 (UU No. 5/1967). UU ini sama sekali tidak menyinggung keberadaan UU Pokok Agraria 1960,

---

seorang petani mengklaim hak tanah menurut ketentuan *squatter* [penghuni liar] yang memperbolehkan pendudukan lahan pertanian dilanjutkan sejak jaman Jepang. Beberapa pengelola hutan setempat dilaporkan menerima uang suap dari pekerja reforestasi untuk akses ke plot-plot hutan (Departemen Kehutanan 1986, 2:109). BTI membela klaim-klaim para petani dengan menyebutkan kebijakan pemerintah untuk menaikkan produksi makanan. Kelaparan, menurut mereka, sedang melanda daerah pedesaan (Mortimer, 1974).

sebagai bagian dari sebuah paket untuk memfasilitasi investasi modal dari dalam dan luar negeri.[49] UU Kehutanan 1967 menghidupkan kembali prinsip domain negara yang menyatakan bahwa negara adalah pemilik lahan hutan, dan Menteri Kehutanan memiliki kewenangan untuk menentukan wilayah mana saja yang termasuk dalam "wilayah hutan negara" (Pasal 1 dari UU Kehutanan 1967). Berdasarkan pernyataan ini Menteri memiliki kewenangan untuk memberikan konsesi penebangan hutan kepada perusahaan-perusahaan swasta dari dalam dan luar negeri (Pasal 14 dari UU Kehutanan 1967, dan Peraturan Pemerintah No. 21/1970).[50] Pada tahun 1983, Presiden Suharto memutuskan untuk memisahkan Direktorat Jendral Kehutanan dari Departemen Pertanian, dan menaikkan statusnya menjadi Menteri Kehutanan dengan yurisdiksi sekitar lebih dari 140 juta hektar lahan hutan di seluruh Indonesia. Luas lahan hutan tersebut mencakup 70 persen dari luas lahan seluruh Indonesia. Dengan demikian, sektor kehutanan menjadi salah satu sektor ekstraktif yang strategis. Dari sektor kehutanan ini, rejim Suharto dan perusahaan-perusahaan penebangan hutan dari dalam dan luar negeri mengakumulasi kekayaan mereka dengan mengeksploitasi hutan primer untuk kayu di kepulauan Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua (Barr 1998, Dauvergne 1977, Gellert 2010).

Untuk wilayah Jawa, pemerintahan Suharto secara resmi mendirikan kembali Perusahaan Hutan Negara (State Forestry Corporation-SFC) pada tahun 1972 dalam bentuk perusahaan milik negara untuk mengelola lahan hutan di Jawa Tengah dan Jawa Timur (Peraturan Pemerintah No. 2/1972). Tujuan utama dari SFC adalah untuk menghasilkan keuntungan dari produksi kayu jati. Lebih dari 80 persen dari hutan di Jawa Tengah dan Jawa Timur berada di bawah kendali SFC. Berdasarkan Peraturan

---

[49] Selain dari UU Kehutanan 1967, paket hukum tersebut terdiri dari tiga UU lain, yaitu UU No. 1/1967 tentang Investasi Modal Asing, UU No.8/1967 tentang Investasi Modal Dalam Negeri, dan UU No. 11/1967 tentang Hukum Pertambangan.

[50] Antara 1967 sampai 1975 empat belas konsesi penebangan hutan diberikan kepada perusahaan-perusahaan asing yang mendapat 2,948 juta hektar hutan primer, dan tujuh puluh dua konsesi diberikan kepada perusahaan-perusahaan join-venture yang mendapat 7,6215 juta hektar (Ruzika 1978:10).

Pemerintah No. 64/1957, Pemerintah Provinsi Jawa Barat tetap mempertahankan kewenangannya atas lahan hutan Jawa Barat. Lahan hutan Jawa Barat dinilai berbeda dibandingkan dengan lahan hutan di Jawa Tengah dan Jawa Timur karena perbedaan nilai dan keuntungan yang dihasilkan melalui karakter-karakter hutan yang berbeda. Hanya 7 persen (sekitar 67.861,70 dari 968.100 hektar) dari hutan Jawa Barat yang merupakan hutan jati. Dan karena perbedaan tanah dan iklim di hutan jati Jawa Barat, pohon jati tersebut belum pernah tumbuh sebegitu baik dibandingkan dengan di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Dengan tujuan untuk membuat manajemen hutan Jawa Barat menjadi menguntungkan dan tidak tergantung pada anggaran negara, pemerintahan Suharto di tahun 1978 memutuskan untuk memasukkan lahan hutan Jawa Barat dalam kendali SFC (Peraturan Pemerintah No. 2/1978) (Hidayat et al 1980, Peluso 1992:285 fn 5).

Setelah memasukkan lahan hutan Jawa Barat, "teritori yang dikontrol oleh SFC mencerminkan wilayah yang dikontrol pada Dinas Kehutanan jaman Belanda di Jawa kecuali untuk enklave-enklave lahan hutan yang diperebutkan oleh para petani yang ditempatkan di enklave-enklave tersebut oleh Jepang atau menduduki lahan tersebut sejak revolusi" (Peluso 1992:125). Sebagai tambahan, SFC juga mempertahankan bentuk-bentuk kolonial dari penguasaan hutan, teritorialisasi, dan manajemen yang dilegitimasi oleh tiga prinsip ideologi utama:

(1) hutan negara melayani manfaat yang paling besar untuk rakyat sebanyak-banyaknya; hutan saintifik merupakan sebuah bentuk yang efisien dan rasional untuk penggunaan sumber daya; dan mendorong pertumbuhan ekonomi melalui produksi hutan untuk negara merupakan komponen kunci dari peranan hutan (Peluso 1992:125).

Peluso menulis "ideologi-ideologi ini tidak cocok dengan pandangan masyarakat lokal mengenai hutan, juga tidak berkontribusi pada perkembangan petani hutan" (*Ibid*). Cara-cara SFC yang melanjutkan penguasaan hutan, teritorialisasi, dan manajamen

model kolonial memungkinkan Vandergeest dan Peluso (2001, 2006a, 2006b) untuk membuat teori yang mereka sebut "hutan politik".

Terdapat sebuah perjuangan panjang untuk penguasaan akses ke lahan hutan di Jawa sebagaimana diungkapkan oleh beberapa literatur yang kritis (Peluso 1992, Lindayanti 2003)



Ilustrasi: Yayak Yatmaka. Sumber: Album Buruh dan Petani Bangkit dan Bergerak, 2010

Suprapto 2003, Santoso 2004, Mary et al 2007). Hegemoni dari "hutan politik" telah dipertahankan melalui beberapa bentuk persuasi dan kekerasan. Namun hegemoni ini jauh dari stabil. SFC membuat berbagai bentuk program hutan sosial untuk mengakomodasi konflik dan ketegangan dengan cara menyediakan sedikit akses ke lahan hutan dan sumber daya hutan. Hutan sosial di Jawa mempunyai rutenya sendiri sejak tahun 1970-an yang berakar dalam ketegangan-ketegangan yang berlangsung

lama antara SFC dan masyarakat desa mengenai penguasaan tenurial dan akses ke lahan dan sumber daya hutan.[51] Penciptaan berbagai bentuk hutan sosial selalu menjadi taktik untuk memperkuat hegemoni SFC terhadap masyarakat desa yang tinggal di sekitar lahan hutan. Taktik tersebut dijalankan dengan menyediakan dan memodifikasi akses ke lahan hutan untuk tujuan-tujuan pertanian, sebagaimana juga akses ke sebagian kecil dari manfaat yang dibagi di antara para pengguna hutan dan kelompok lain yang disebut dengan "penanggung jawab hutan".

Tabel No. II.3. Wilayah Hutan yang dikuasai oleh State Forestry Corporation (SFC)

Wilayah Hutan	**Unit 1 - Jawa Tengah (ha)**	**Unit II - Jawa Timur (ha)**	**Unit III**	
			Jawa Barat (ha)	**Banten (ha)**
I. Hutan Produksi	546,290	809,959	349,649	61,406
II. Hutan Lindung	84,430	326,520	230,708	17,244
Total (ha)	630,720	1,236,479	658,902	78,650

Sumber: "Profil Perum Perhutani"

http://www.perumperhutani.com/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=29

Diakses terakhir pada 10/12/2010

Catatan: Banten dipisahkan dari Jawa Barat dan menjadi satu provinsi baru di tahun 2000.

Bab 5 dari disertasi ini memberikan bukti-bukti etnografi yang rinci mengenai bagaimana berbagai taktik retorika dan kekerasan – bersama dengan suatu bentuk khusus program kehutanan sosial – yang digunakan oleh SFC dan sekutunya. Berbagai taktik tersebut telah diarahkan untuk melawan organisasi-organisasi gerakan sosial yang

[51] Untuk penjelasan yang lebih lengkap mengenai sejarah kebijakan kehutanan sosial di Jawa, lihat: Barber (1989), Peluso dan Poffenberger (1989), Peluso (1992), Sunderlind (1993), Bratamihardja et al (1995), Lindayati (2000, 2003), dan Awang (2004).

menuntut redistribusi lahan hutan. Dengan menggunakan berbagai taktik tersebut, SFC berhasil dalam menyampaikan sebuah pesan ke pendukung reforma agraria bahwa lahan hutan di Jawa harus dikecualikan dari program-program reforma agraria negara disamping tekanan-tekanan dari kelompok-kelompok gerakan agraria.

Kebangkitan dan Kejatuhan Kebijakan Reforma Agraria

Presiden Sukarno mengesahkan UU Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960. Proses ini membutuhkan waktu dua belas tahun untuk berkembang. Pemerintahan Sukarno bermaksud menggunakan UU Pokok Agraria 1960 sebagai sarana untuk perombakan revolusioner terhadap struktur agraria feodal dan kolonial melalui lima tujuan program reforma agraria. Kelima tujuan tersebut yaitu (1) untuk memperbaharui hukum agraria; (2) untuk menghapus hak-hak orang asing dan konsesi tanah kolonial; (3) untuk mengakhiri eksploitasi feodal secara bertahap; (4) untuk mereformasi distribusi tanah dan relasi-relasi legal yang tidak setara; dan (5) untuk merencanakan tanah dan penggunaan sumber daya.[52] Tujuan akhir dari program-program ini adalah untuk mencapai "masyarakat sosialis Indonesia, sebuah masyarakat yang adil dan sejahtera berdasarkan Pancasila[53]" (dikutip dalam Harsono 1970:2-3).

Sebelum pengesahan UU tersebut, pada sesi pertama di Dewan Pertimbangan Agung yang mengadakan pertemuan secara khusus untuk mendiskusikan kebijakan reforma agraria, sebagaimana dilaporkan oleh Utrecht:

---

[52] Agrarian reform Indonesia itu meliputi 5 program atau Panca-program, yaitu:
1. pembaruan hukum agraria,
2. penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah,
3. mengakhiri penghisapan feudal secara berangsur-angsur,
4. perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah, dan
5. perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.
(dikutip dalam Harsono 1970:2-3)

[53] Pancasila merupakan lima dasar falsafah negara Indonesia, sebagaimana dijelaskan dalam bagian awal dari bab ini.

Sukarno mengemukakan sebuah teori bahwa "reforma agraria merupakan bagian tidak terpisahkan dari Revolusi Indonesia" . . . Di Indonesia, Sukarno berkata, telah ditunjukkan secara jelas bahwa petani yang memiliki tanahnya sendiri akan mengolahnya dengan lebih intensif. Banyak lahan yang bisa diolah yang dibiarkan terlantar oleh para tuan tanah bisa dirubah menjadi lahan-lahan yang menghasilkan. Para tuan tanah yang menyerahkan properti mereka tapi mendapatkan ganti rugi yang layak, asalkan peraturan yang efisien dibuat, bisa tumbuh menjadi pengusaha manufaktur yang makmur. Reforma agraria yang dijalankan secara tepat bisa berujung pada, kata Sukarno, distribusi pendapatan yang lebih adil di antara warga negara dan menciptakan sebuah struktur sosial yang akan membuka jalan menuju produksi nasional yang lebih tinggi (1969:72).

Dengan demikan, dilihat dari kerangka ini, Utrecht menyimpulkan bahwa:

"program reforma agraria bertujuan untuk menghapus kelas tuan tanah yang tanahnya diolah oleh buruh upahan dan pengurangan jumlah petani tanpa tanah dengan cara memberikan properti tanah yang sesungguhnya hanya kepada mereka yang mengolah tanah tersebut sendiri" (1969:72).

UU No. 56/1960 disahkan untuk menentukan batas atas atau batas maksimum dari kepemilikan tanah berdasarkan pada jenis-jenis tanah (sawah, atau lahan kering) dan kepadatan penduduk (lihat tabel II.1). UU tersebut juga menyatakan bahwa setiap orang yang memiliki "tanah surplus" (tanah yang jumlahnya melebihi batas kepemilikan maksimum) harus melaporkannya kepada kepala kantor pertanahan setempat dalam waktu tiga bulan setelah pengesahan UU tersebut. Lebih lanjut, UU tersebut melarang pemindahan kepemilikan atas "tanah surplus" kepada pihak lain tanpa persetujuan dari kepala kantor pertanahan setempat. Kemudian Menteri Urusan Petanian memperpanjang batas waktunya berdasarkan kategori wilayah yaitu 30 April 1961, 31 Mei 1961, dan 30 Juni 1961 (Lihat Harsono 1997:296).

Table II.4. Batas-batas maksimum atas kepemilikan tanah menurut UU No. 56/1960

Kepadatan Penduduk	**Sawah (hektar)**	**Lahan kering (hektar)**
1-50 penduduk per km2	15	20
51-250 penduduk per km2	10	12
251-400 penduduk per km2	7.5	9
Lebih dari 400 penduduk per km2	5	6

Terlepas dari "tanah surplus," reforma agraria juga mentargetkan "tanah *absentee*" (diartikan sebagai tanah yang dimiliki oleh mereka yang tinggal di luar wilayah kecamatan dimana tanah tersebut terletak), tanah bekas kerajaan (tanah *swapraja*), dan bentuk-bentuk lain dari tanah negara yang akan diputuskan kemudian hari oleh Menteri Urusan Pertanian. Peraturan Pemerintah No. 224/1961 dikeluarkan untuk membentuk komite reforma agraria di tingkat kabupaten untuk mengidentifikasi tanah-tanah yang akan ditargetkan, dan mereka yang berhak mendapat bagian dari refor na agraria.

Kompensasi finansial untuk "tanah surplus" dan "tanah *absentee*" ditentukan oleh Komite Reforma Agraria di level kabupaten berdasarkan pada jumlah rata-rata pendapatan bersih dalam lima tahun terakhir per hektarnya. Untuk lima hektar pertama, kompensasi tersebut akan sebesar sepuluh kali dari pendapatan bersih total rata-rata; dan untuk selanjutnya, kompensasinya akan sebesar tujuh kali dari pendapatan bersih total rata-rata.[54]

Sukarno juga mengesahkan UU No. 2/1960 tentang Perjanjian Panen [*Sharecropping Agreements*]. Tujuan dari UU tersebut adalah (a) untuk menyetarakan bagian keuntungan antara pemilik tanah dengan buruh panen; (b) untuk memperkuat hak-hak hukum dan kewajiban dari kedua belah pihak, khususnya untuk melindungi

[54] Lihat Peraturan Pemerintah No. 5/1963 yang kemudian menjadi UU No. 6/1964.

buruh panen yang berada dalam posisi rentan; dan (c) melalui penyetaraan bagian keuntungan dan melindungi petani penggarap, hal ini diharapkan akan meningkatkan produktivitas dari tanah tersebut. UU tersebut menyatakan bahwa setiap perjanjian panen harus dalam bentuk perjanjian tertulis untuk masa minimal tiga tahun untuk lahan sawah dan lima tahun untuk lahan basah. Perjanjian tertulis tersebut harus dibuat di depan kepala desa dan dua saksi, dan harus diratifikasi oleh camat. UU tersebut memberikan panduan sebagai berikut:

1. si pemilik lahan mendapat bagian 50% dan buruh panen mendapat 50% jika lahan tersebut adalah sawah; si pemilik lahan mendapat bagian 33,33% dan buruh panen mendapat 66,66% jika lahan tersebut adalah tanah kering atau tanah basah dengan tanaman tunai;
2. jika kesepakatan yang ada untuk pembagian hasil panen lebih baik untuk buruh panen ketimbang panduan di atas, kedua pihak harus menggunakan kesepakatan yang sudah ada.[55]

Untuk memajukan agenda reforma agraria, pada tahun 1963 – tahun ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) menetapkan Sukarno sebagai Pemimpin Besar Revolusi Indonesia dan presiden seumur hidup – Sukarno menetapkan 24 September sebagai Hari Petani yang "harus dirayakan dengan kegiatan seremonial, diikuti dengan rencana kerja untuk meningkatkan kehidupan petani untuk mencapai suatu masyarakat yang adil dan sejahtera". Pertimbangan dari Keputusan Presiden No. 169/1963 menyebutkan "bahwa 24 September, kelahiran dari UU Pokok Agraria adalah hari kemenangan bagi petani Indonesia, dengan mendirikan dasar-dasar untuk menjalankan reforma agraria untuk menghapus imperialisme di sektor agraria, dan membebaskan petani dari berbagai bentuk eksploitasi terhadap manusia oleh manusia

[55] Rincian lebih lanjut mengenai UU No. 2/1960 tentang Perjanjian Panen, lihat Parlindungan (1991).

melalui hubungan-hubungan agraria, dengan tujuan untuk mencapai suatu masyarakat yang adil dan sejahtera" (seperti dikutip oleh Harsono 1970:4).

Pada tahun 1964 Partai Komunis Indonesia (PKI) dan organisasi massa petani terbesarnya (BTI) melancarkan "aksi sepihak" untuk mengambil alih dan menduduki lahan-lahan yang dianggap akan diredistribusikan kepada para petani. Mereka menyatakan bahwa penerapan peraturan redistribusi lahan dan bagi hasil panen berjalan lambat, karena tuan tanah, sebagian besar berasosiasi dengan partai-partai Islam dan nasionalis, menghalang-halangi penerapan peraturan tersebut. Aksi-aksi ini dipandang oleh PKI sebagai sebuah sikap politik resmi untuk melawan para tuan tanah yang menolak untuk melaporkan tanah surplus mereka kepada komite reforma agraria, atau menghindarinya dengan cara membagi-bagi tanahnya ke dalam bagian-bagian lebih kecil dengan diatas namakan anggota-anggota keluar mereka.[56] Aksi-aski sepihak tersebut memunculkan ketegangan dan kontroversi lokal dan nasional[57], termasuk perdebatan sengit mengenai "aksi sepihak" antara editor Harian Rakyat (mewakili PKI) dan editor Merdeka (mewakili Partai Nasional Indonesia) di tahun 1964.[58]

Sukarno lebih memihak PKI dan BTI, mendukung aksi sepihak, dan mengecam pihak-pihak yang merintangi reforma agraria. Dalam "Pidato Kemerdekaan" tahunan pada tanggal 17 Agustus 1964 Sukarno menegaskan pandangan dan sikapnya mengenai petani sebagai sokoguru revolusi, bersama dengan para buruh. Kemudian, Sukarno memerintahkan Menteri Urusan Pertanian untuk menyelesaikan dengan segera dan sukses – sebelum akhir tahun 1964 atau pertengahan tahun 1965 paling lambat - program redistribusi "tanah surplus" di Jawa (dan juga di Madura dan Bali), dan dalam

---

[56] Pada faktanya terdapat beberapa jenis "aksi sepihak" seperti dijelaskan oleh Utrecht (1969), Lyon (1970), dan Mortimer (1972).

[57] Mengenai "aksi sepihak" di dalam konteks reforma agraria dan pertarungan politik 1960-1965 di Jawa Timur dan Jawa Tengah, lihat Hefner (1990), Pratikto (2000), Sulistyo (2000), Padmo (2000), Sanit (2000), dan Kasdi (2001). Cf. Aprianto (2006).

[58] Polemik tersebut dikumpulkan dan diterbitkan dalam sebuah buku *Polemik H.R. dan Merdeka* (Djakarta, Merdeka Press 1965).

waktu satu atau dua tahun lagi. Ia juga memerintahkan Menteri Kehakiman untuk mendirikan pengadilan reforma agraria secepat mungkin, sebagaimana telah dijanjikan, dan memperingatkan komite-komite reforma agraria untuk mengakhiri "praktek-praktek tidak benar" mereka, membiarkan para petani mengambil tindakan sendiri untuk menuntut hak-hak mereka (Sukarno 1964 [1965]:662-623).

Pada bulan Januari 1965 Menteri Urusan Pertanian melaporkan bahwa penerapan reforma agraria pada kenyataannya bermasalah dengan beberapa isu krusial. Seperti dilaporkan oleh Utrecht, isu-isu tersebut adalah:

a. Kurangnya pendaftaran lahan menyulitkan investigasi terhadap tanah surplus, dan membuka peluang terjadinya penyelewengan.

b. Kurangnya pengertian mengenai perlunya dan berartinya reforma agraria sebagai sebuah instrumen untuk perubahan sosial di antara kalangan rakyat luas membuat mudah bagi para tuan tanah untuk menghalang-halangi program tersebut.

Terdapat kekurangan kerjasama di kalangan anggota komite, sebagian karena tugas-tugas lain mencegah sebagian mereka untuk meluangkan perhatian penuh terhadap tugas-tugas dari komite tersebut, dan sebagian karena banyak dari kalangan anggota komite sendiri yang berniat untuk menggagalkan reforma agraria; dalam banyak kasus tanah surplus bahkan secara resmi dikeluarkan dari regulasi reforma agraria.

Organisasi-organisasi petani yang pasti memberikan dukungan terbesar, dicegah memerankan bagian yang berarti dalam komite-komite tersebut.

Para petani masih menjadi subyek atas tekanan psikologis dan ekonomis dari para tuan tanah. Para tuan tanah ini mencegah para petani untuk mendorong penerapan reforma agraria secara lebih efisien.

c. Terbukti sulit untuk membuat suatu urutan prioritas dalam meredistribusikan lahan baik karena banyak lahan tidak memiliki buruh tani reguler maupun

karena, dengan perubahan dalam pendaftaran, para buruh tani tersebut telah tercatat sebagai *absentee*. Kasus-kasus semacam itu memunculkan pertentangan sengit antara tuan tanah dengan buruh tani atau di antara sesama buruh tani sendiri, yang kemudian, seringkali berujung pada pertengkaran di antara berbagai organisasi politik (dikutip dalam Utrecht 1969:79).

Dukungan yang diberikan oleh Sukarno dan pemerintahannya membuat PKI dan BTI memimpin dalam politik kelas yang sedang berkembang, dan memaksa para tuan tanah untuk bertindak mempertahankan diri secara politik atas posisi kelas mereka (Wertheim 1969:14; untuk beberapa contoh konkret dari konflik antara tuan tanah dan petani, lihat Utrecht 1969; Lyon 1970). Kemudian program reforma agraria secara mengejutkan berhenti di akhir tahun 1965. Sebuah manuver yang diorganisasi oleh beberapa pemimpin partai komunis untuk menculik dan membunuh jendral-jendral elit pada tanggal 30 September 1965 memberikan momentum kepada angkatan darat yang dipimpin oleh Mayor Jendral Suharto untuk menyatukan kekuatan-kekuatan anti-komunis untuk menghantam orang-orang komunis termasuk dengan cara pembunuhan sistematis terhadap lebih dari lima ratus ribu orang komunis dan diduga-komunis sebagian besar di pedesaan Jawa (dan juga di Bali dan beberapa bagian Sumatera dan Nusa Tenggara) oleh militer dan milisi sipil (Cribb 1990, 2001, 2002). Pembantaian ini merupakan gerakan puncak dari ketegangan-ketegangan kelas di pedesaan, yang sebagaimana disebut sebelumnya telah diintensifkan dengan penerapan program reforma agraria dan aksi-aksi sepihak.

Negara dalam keadaan goyah. Mayor Jendral Suharto, seorang komandan angkatan darat yang menerima wewenang luar biasa dari Presiden Sukarno untuk merehabilitasi keamanan negara, secara resmi menyatakan pelarangan Partai Komunis Indonesia (PKI) dan organisasi-organisasi afiliasinya. Kebijakan ini kemudian dilanjutkan

dengan penahanan ratusan ribu pemimpin komunis tanpa proses pengadilan. Hantaman terakhir adalah untuk menyingkirkan Sukarno melalui sebuah keputusan resmi dari Majelis Permusyawarakatan Rakyat Sementara (MPRS) di tahun 1967,[59] dan penunjukkan Jendral Suharto sebagai Presiden Indonesia.[60] Seorang sejarawan Indonesia baru-baru ini berpendapat bahwa proses-proses ini merupakan bagian dari "kudeta merangkak" yang didukung oleh CIA (Wardaya 2007a, 2007b).

Di bawah pemerintahan Suharto, Menteri Urusan Pertanian diperkecil ukurannya ke dalam sebuah Direktorat Jendral di bawah Menteri Dalam Negeri. Di tahun 1968, Unit Penelitian dari Direktorat Reforma Agraria menerbitkan sebuah data mengenai hasil program redistribusi tanah sampai Juni 1968 dalam majalah resmi mereka, *Penyuluh Land Reform dan Agraria* seperti yang ditampilkan dalam Tabel II.2 (Lihat juga Utrecht 1969:87). Dalam tabel tersebut diperlihatkan bahwa lebih dari 450 ribu hektar tanah telah diredistribusikan kepada lebih dari 500 ribu keluarga di Jawa. Petani penerima dari reforma agraria biasanya mendapat kurang dari satu hektar. Menurut Utrecht angka-angka ini "tidak bisa diandalkan karena angka-angka tersebut tidak memperhitungkan jumlah tanah yang telah diredistribusikan yang diambil alih kembali oleh pemilik lama secara terbuka dan tersembunyi" (1969:87, fn 28). White dan Wiradi (1979a:51) yang mempelajari Daerah Aliran Sungai Cimanuk, Jawa Barat, dan Adiwilaga (1975:10-11) yang mempelajari Desa Cipamongkolan, dataran tinggi Bandung, Jawa Barat, mengkonfirmasi bahwa lahan-lahan yang diredistribusikan telah diambil alih kembali oleh pemilik tanah yang lama.

---

[59] Kemudian Sukarno ditahan oleh rejim Suharto sampai ia meninggal di tahun 1970.

[60] Kudeta dan pembunuhan tersebut merupakan dua sejarah politik yang paling misterius di Indonesia. Selama kediktatoran Suharto (1967-1988) pembicaraan dan penelitian terbuka mengenai kudeta dan pembunuhan tersebut dilarang. Rejim hanya mengijinkan sebuah versi sejarah resmi. Buku bacaan, film, monumen, museum, dan upacara tahunan menyebar luaskan versi resmi secara berulang-ulang.

Penelitian akademis dan penerbitan dari ilmuwan kritis asing disensor. Adam (2005) dan McGregor (2007) memberikan penjelasan kritis terbaru mengenai cara-cara militer untuk membuat dan menyebarkan versi resmi yang menyesatkan.

Tabel II.2 Redistribusi Tanah di Jawa (1962- 1968).

Tipe tanah	Tanah yang dibagi (ha)	Penerima (keluarga)
Tanah surplus	59335	89090
Tanah *absentee*	148425	30331
Tanah eks-kerajaan	73943	104274
Tanah negara lainnya	174941	288444
T o t a l	456644	512139

Sumber: *Penyuluh Land Reform dan Agraria* (Th VIII/No.4/1968), hal. 14-15

Apa yang terjadi kemudian adalah apa yang disebut oleh Wertheim dengan suatu "kontra-revolusi" di pedesaan, yang berarti:

"para tuan tanah yang kaya telah memperoleh kembali tanah mereka, dan para pemimpin militer ikut serta dalam suatu represi keras terhadap mereka yang berniat membangkitkan kembali gerakan agraria. Tentara berpangkat rendahan (NCO) sepertinya ditunjuk dalam skala besar untuk menjadi kepala desa. Ketika perjuangan kelas awal dari petani miskin gagal, untuk waktu selanjutnya, adalah para pemilik tanah yang luas, didukung oleh aturan dari kekuasaan militer, yang secara terbuka mengobarkan perjuangan kelas dari jenis mereka" (Wertheim 1969:15).

Kemunculan Negara Pembangunan Otoritarian Kontra-Revolusioner

Cara-cara penghapusan agenda reforma agraria dari arena kebijakan nasional mengungkapkan kemunculan suatu negara otoritarian kontra-revolusi setelah gonjang-ganjing 1965-1966 yang membawa Jendral Suharto ke kekuasaan. Pembunuhan ratusan ribu anggota, simpatisan, dan orang-orang yang diduga menjadi anggota dan simpatisan

PKI, dan peristiwa-peristiwa selanjutnya dari tahun 1965-1966, termasuk pelarangan PKI dan organisasi-organisasi masa kiri dan cara-cara ratusan ribu aktivis kiri disiksa dan dipenjara oleh militer tanpa proses pengadilan, telah menteror penduduk pedesaan di Jawa. Oleh rejim militer otoritarian Suharto, kemudian, reforma agraria "sepertinya telah dibekukan ke dalam peti es" (Wertheim 1969:15). Rejim mendirikan sebuah struktur represif militer yang pararel dengan struktur administrasi-pemerintah dari tingkat propinsi sampai desa untuk memastikan setiap kecenderungan untuk mengorganisasi protes atau mempromosikan pandangan-pandangan ideologis semacam "sosialisme Indonesia," termasuk kebijakan reforma agraria, diberantas untuk selama-lamanya. Bagi mereka yang melawan, perlakuan aparat negara yang represif akan menghukum mereka, yang dalam prosesnya penggunaan kekerasan sering terjadi (Southwood dan Flanagan 1979).

Sebelum saya melanjutkan untuk menerangkan kebijakan "tanah-untuk-pembangunan," akan lebih berguna untuk menjelaskan paradigma ekonomi dan aktor-aktor dimana pemerintahan Orde Baru bekerja. Ketika Orde Baru naik ke kekuasaan di tahun 1966, kebijakan ekonomi Indonesia dibentuk oleh empat paradigma besar yang saling bersaing satu sama lain, yaitu nasionalisme, populisme, birokratisme predatoris, dan liberalisme (Robison 1997:29-30). Karakteristik-karakteristik dasar dari masing-masing paradigma perlu untuk dijelaskan secara singkat disini untuk menggarisbawahi arti pentingnya dalam kebijakan "tanah-untuk-pembangunan."

Setelah dominasi investasi asing di awal ekonomi Orde Baru, kemunculan nasionalisme ekonomi sebagai agenda nasional dimungkinkan oleh melejitnya pendapatan minyak di awal 1970-an. Nasionalisme ekonomi ini secara emblematik dikarakterisasikan dengan peranan Pertamina, perusahan minyak milik negara, yang menjadi sumber devisa asing raksasa (Robison 1997:33). Harga minyak internasional naik secara dramatis antara 1973 dan 1974 sebesar lebih dari tiga kali lipat. Dampak dari kenaikan ini, nilai ekspor minyak dan gas Indonesia melonjak dari $US1,6 milyar, atau

50,1 persen dari total ekspor, di tahun 1973. Begitu juga dengan pendapatan minyak dan gas pemerintah yang naik mencapai Rp382 milyar, or 39,5 persen dari pendapatan total pemerintah di 1973/74 (Rosser 2003:270). Uang minyak tersebut memperkuat kewenangan dan kekuasaan negara dan aparatnya terhadap akses dan alokasi anggaran negara, khususnya dalam mengarahkan serangkaian investasi besar dalam proyek-proyek industri hulu, seperti petrokimia, produk besi dan baja, semen, dan pupuk.

Semua investasi yang diarahkan negara ini berdampak pada penciptaan sebuah kebijakan pengambil alihan tanah untuk proyek-proyek pembangunan. Menurut Robison (1997:29) agenda nasionalisme ekonomi dimotivasi oleh dorongan untuk merubah ekonomi dari yang berfokus pada produksi komoditas bernilai rendah ke arah suatu ekonomi industri yang berteknologi maju dengan kapasitas untuk produksi modal dan barang-barang setengah jadi dan dengan sektor jasa yang canggih. Uang minyak juga membuat agenda populisme ekonomi menjadi mungkin, termasuk mensubsidi komoditas-komoditas dasar, penyediaan untuk pembiayaan target pembangunan dan kredit untuk industri kecil dan kegiatan pertanian, dan juga berbagai bentuk program pembangunan berorientasi kebutuhan dasar. Agenda tersebut didorong oleh alasan politik, yang tidak hanya mencegah keresahan sosial dengan mencegah kenaikan harga-harga namun juga menghasilkan legitimasi populer yang berarti untuk rejim.

Birokratisme predatoris didorong oleh pejabat sipil dan militer yang mengambil keuntungan pribadi dan politik yang berarti melalui posisi mereka dalam kekuasaan pemerintahan, termasuk dalam pengambilalihan tanah. Robison (1983) menyebut kelompok ini sebagai birokrat-politik. Posisi resmi otoritas mereka di kantor-kantor pemerintah merupakan sumber dari kekuasaan mereka, termasuk penggunaan (dan penyalahgunaan) kewenangan legal mereka untuk memberikan berbagai hak-hak konsesi atas tanah kepada perusahaan-perusahaan, begitu juga dengan mengijinkan pengambilalihan tanah untuk proyek-proyek pembangunan. Para pemburu-rente ini pada intinya menjual akses atas ijin dan fasilitas pemerintah kepada kelompok bisnis

ditukar dengan berbagai keuntungan yang nyata seperti lisensi ekspor dan impor, konsesi pertambangan, minyak, kehutanan, dan perkebunan, kredit bank yang disubsidi, dan kontrak penyediaan dan konstruksi pemerintahan. Untuk tujuan ini, Rosser berpendapat "birokrat politik... dengan bersemangat mempertahankan peranan negara dalam ekonomi, berpendapat bahwa intervensi negara... diperlukan untuk mendorong pembangunan ekonomi nasional.. mengakhiri dominasi ekonomi asing dan mendorong perkembangan dari usaha-usaha bisnis dalam negeri" (2002:33-34). Kebijakan perdagangan dan industri strategis mendukung tujuan-tujuan mereka dan memungkinkan mereka untuk mensubsidi kredit dan menyediakan bentuk-bentuk lain dari pembiayaan murah kepada sektor-sektor prioritas dan peminjam dan terutama melindungi "keterlibatan langsung negara dalam produksi melalui pendirian dan pembangunan perusahaan-perusahaan milik negara" (2002:33-34).

Kebijakan perdagangan dan industri strategis mendukung tujuan-tujuan mereka dan memungkinkan mereka untuk mensubsidi kredit dan menyediakan bentuk-bentuk lain dari pembiayaan murah kepada sektor-sektor prioritas dan peminjam dan terutama melindungi "keterlibatan langsung negara dalam produksi melalui pendirian dan pembangunan perusahaan-perusahaan milik negara" (2002:33-34).

Salah satu aktor penting lainnya dalam proses pembuatan kebijakan adalah kelompok konglomerat. Mirip seperti birokrat-politik, konglomerat Indonesia telah begitu diuntungkan dari campur tangan negara dalam wilayah ekonomi. Rosser membedakan empat jenis konglomerat, yaitu, konglomerasi besar Cina, konglomerasi yang dimiliki oleh anggota keluarga Suharto, konglomerasi kelompok pribumi, dan kelompok bisnis yang dimiliki militer (Rosser 2002:35). Sebagai kelas kapitalis paling atas di negara itu, mereka memiliki hubungan saling menguntungkan dengan birokrat-politik dan telah diuntungkan dari proteksi negara dalam bentuk tarif dan non-tarif untuk berdagang dan restriksi terhadap investasi asing. Konglomerasi ini juga menikmati akses ke kewenangan dan fasilitas pemerintah untuk mendapat konsesi lahan untuk

eksploitasi minyak dan gas, penambangan, penebangan hutan, mengembangkan perkebunan, membangun daerah-daerah industri, perumahan, dan fasilitas turisme, dan lain-lain.

Pada pertengahan 1980-an, dengan turunnya pendapatan minyak, dan dengan perubahan-perubahan struktural penting dalam ekonomi dunia, Indonesia dihadapkan pada kekuatan-kekuatan liberalisme yang mendorong industri Indonesia ke dalam posisi global keuntungan komparatif dan menciptakan tekanan untuk kebijakan-kebijakan deregulasi di saat Indonesia mereposisikan diri ke dalam pasar global. Sejak pertengahan 1980-an teknokrat Indonesia secara terbuka menentang apa yang mereka sebut ekonomi pemburu-rente yang dinilai sebagai suatu ekonomi yang irasional, disfungsional, dan inefisien. Karena itu, Robinson menyimpulkan,

"elemen-elemen di antara konglomerat dan keluarga bisnis-politik sekarang mencoba untuk mereorganisasi peranan ekonomi negara dan posisi mereka sendiri di dalam ekonomi, secara selektif mempertahankan kerangka-kerangka *dirigiste* [yang memperbanyak intervensi badan-badan pemerintahan dalam urusan ekonomi, NFR] dan pemburu-rente yang menjamin perlindungan dan akses istimewa sementara di saat yang sama membuka kesempatan untuk aliansi bisnis internasional dan masuk ke dalam sektor-sektor ekonomi yang secara potensial menguntungkan yang dipegang oleh monopoli negara" (1997:31).

Kekuatan lain yang mengusung agenda liberalisme berasal dari institusi-institusi finansial internasional, terutama Bank Dunia. Pada tahun 1991 Bank Dunia menerbitkan sebuah dokumen yang mengkritik kebijakan tanah di Indonesia dan mendorong administrasi dan manajemen tanah yang berorientasi pasar. Sebagaimana saya akan jelaskan kemudian, agenda liberalisme ini menyediakan basis untuk proyek-proyek administrasi tanah yang dimulai pada tahun 1995.

Munculnya Rejim Kebijakan Tanah untuk Pembangunan

Rejim kebijakan tanah-untuk-pembangunan dimulai dari awal-awal tahun kekuasaan Suharto ketika Departemen Agraria ditempatkan di bawah Departemen Dalam Negeri yang dipimpin oleh seorang jendral angkatan darat.[61] Petugas-petugas pertanian mencoba untuk mempertahankan fungsi-fungsi dasar dari kantor pertanahan termasuk tatanan penggunaan tanah, reforma agraria, pengambilalihan tanah, pendaftaran tanah, dan hukum tanah dan perkembangan peraturan. Meskipun begitu, pemerintah melucuti rejim kebijakan reforma agraria dan agenda nasional inti untuk perubahan revolusioner pada struktur agraria. Mochtar Masoed (1989:60-61) berpendapat bahwa reforma agraria dan program-program lain yang mengejar redistribusi tanah, jika dijalankan, akan menjauhkan para pendukung politik kunci dari Orde Baru. Para tuan tanah di pedesaan, sebagian besar anti-komunis dan menguasai tanah yang tidak terlalu besar, merupakan sekutu politik angkatan darat paling penting dalam melawan Sukarno dan massa yang diorganisasi komunis.

Registrasi tanah dari desa ke desa yang diwajibkan oleh Peraturan Pemerintah No. 10/1961 dihentikan oleh Suharto. UU No. 7/1970 secara resmi membubarkan Pengadilan Reforma Agraria, dan semua kasus perebutan kepemilikan tanah diserahkan ke pengadilan negeri. Direktorat Jendral Agraria dalam Departemen Dalam Negeri mempertahankan redistiribusi lahan sebagai sebuah kategori administrasi untuk satu jenis khusus dari skema pengolahan tanah yang status awalnya merupakan tanah negara. Kemudian, peraturan baru mengenai komite reforma agraria (Keputusan Presiden No. 55/1980) dikeluarkan pada tahun 1980 yang secara resmi memasukkan kebijakan redistribusi lahan secara keseluruhan ke dalam kendali birokrasi[62] (Departemen Penerangan RI 1982:42-49; Hutagalung 1985; Fauzi 1999:157-163).

---

[61] Selama 32 tahun Suharto selalu menunjuk jendral-jendral dari angkatan darat (AD) untuk posisi Menteri Departemen Dalam Negeri.

[62] Keputusan Presiden No. 55/1980 tentang organisasi dan mekanisme untuk menjalankan reforma agraria menggantikan Keputusan Presiden No 263/1964.

Suharto menyatakan bahwa Orde Baru akan menjalankan Konstitusi 1945 secara murni dan konsekuen, bertolak belakang dengan Demokrasi Terpimpin Sukarno. Rejim Orde Baru menolak segala agenda yang mengejar apa yang disebut dengan "Sosialisme Indonesia." Kerangka utama dari kebijakan negara berubah secara drastis dari "Revolusi" menjadi "Akselerasi dan Modernisasi" – sebuah kerangka utama yang dikampanyekan oleh Ali Moertopo (1973).[63] Menurut kerangka ini kebijakan agraria dari Departemen Dalam Negeri – Direktorat Jendral Agraria didedikasikan "Untuk menjalankan peranan yang lebih aktif pada setiap tahap pembangunan baik di bidang ekonomi, sosial budaya, politik maupun Hankamnas yang ditentukan dalam Era Pembangunan 1970-2000 ... Sehubungan dengan hal itu maka segala potensi keagrariaan yang berada dalam lingkungan tugas Direktorat Jenderal Agraria perlu digali dan dikembangkan serta dimanfaatkan secara maksimal untuk mencapai tujuan yang dimaksud.[64]

Kebijakan emblematik yang baru adalah pengambil alihan tanah untuk proyek-proyek pembangunan termasuk "pemberian hak baru, perpanjangan/pembaharuan hak yang sudah habis waktunya, pencabutan/pembatalan hak serta pengawasan terhadap pemindahan hak, baik atas tanah-tanah untuk bangunan (pemukiman, industri) maupun untuk diusahakan (pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan)" (*Ibid*:137).[65] Selama dua belas tahun (1969-1982) Direktorat Jendral Agraria menerbitkan 682 unit "hak guna usaha"[66] sebesar lebih dari 938 ribu hektar; 4.736 unit "hak guna

---

[63] General Ali Moertopo, asisten pribadi Presiden Suharto untuk urusan politik. Ia mendirikan CSIS (Centre for Strategic and International Studies), terkenal sebagai sebuah lembaga *think thank* yang memberikan masukan kepada Suharto mengenai kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi.

[64] Untuk menjalankan peranan yang lebih aktif pada setiap tahap pembanginan baik di bidang ekonomi, sosial budaya, politik maupun hankamnas yang ditentukan dalam Era Pembangunan 1970-2000 ... Berhubungan dengan itu maka segala potensi keagrariaan yang berada dalam lingkungan tugas Direktorat Jenderal Agraria perlu digali *dan dikembangkan serta dimanfaatkan secara maksimal untuk mencapai tujuan yang dimaksud.*

[65] pemberian hak baru, perpanjangan/pembaharuan hak yang sudah habis waktunya, pencabutan/pembatalan hak serta pengawasan terhadap pemindahan hak, baik atas tanah-tanah untuk bangunan (pemukiman, industri) maupun untuk diusahakan (pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan).

[66] Menurut UU Pokok Agraria, "Hak Guna Usaha" merupakan sebuah hak penggunaan tanah yang khusus pada tanah negara untuk tujuan-tujuan pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan. "Hak Guna Usaha"

bangunan"[67] sebesar lebih dari 24 ribu hektar; 3.119 unit "hak pakai"[68] sebesar lebih dari 80 ribu hektar; dan 161 unit "hak pengelolaan"[69] sebesar lebih dari 522 ribu hektar (lihat Tabel II.4). Masing-masing hak memiliki cakupan, jangka waktu dan subyek yang memebang hak tersebut sendiri-sendiri (untuk penjelasan yang rinci mengenai penggunaan hak-hak ini, lihat: Gautama and Harsono 1972:64-77; and Parlindungan 1990:126-160).[70]

---

mengijinkan pemegang hak tersebut untuk mengolah suatu lahan tertentu selama jangka waktu tertentu dan dengan tujuan yang dimaksudkan dalam ketetapan pemberian hak tersebut. Pemegang hak tersebut juga berhak untuk mendirikan bangunan di tanah tersebut dengan persyaratan tertentu yang terkait dengan bidang aktivitasnya. Untuk pertama kalinya hak guna usaha bisa diberikan dengan jangka waktu 25 tahun. Jangka waktunya bisa mencapai 35 tahun untuk perkebunan dengan komoditas khusus seperti kelapa sawit. Hak guna usaha ini bisa diperpanjang sampai 20 tahun. "Hak Guna Usaha" bisa diberikan kepada warga negara dan perusahaan yang didirikan di dalam dalam hukum Indonesia dan berdomisili di Indonesia. Perusahaan-perusahaan asing tidak boleh memperoleh hak ini. Untuk rincian lebih lanjut, lihat: Gautama dan Budi Harsono (1972:64-77), dan Parlindungan (1990:126-160).

67 "Hak Guna Bangunan" merupakan sebuah hak penggunaan khusus pada tanah yang memperbolehkan si pemilik hak untuk mendirikan dan memiliki, selama jangka waktu yang sudah ditetapkan, sebuah bangunan yang terletak di tanah pihak lain. "Hak guna bangunan" bisa diberikan untuk tanah negara atau swasta. Tidak ada pembatasan wilayah mengenai ukuran lahan yang digunakan. Hak guna bangunan bisa diberikan dengan jangka waktu maksimum selama 30 tahun, dan jangka waktu ini bisa diperpanjang sampai 20 tahun. Seperti "hak guna usaha," "hak guna bangunan" ini bisa diberikan kepada warga negara Indonesia dan perusahaan yang didirikan di bawah hukum Indonesia dan berdomisili di Indonesia. Perusahaan-perusahaan asing tidak diperbolehkan memiliki hak ini. Untuk rincian lebih lanjut, lihat: Gautama dan Budi Harsono (1972:64-77), dan Parlindungan (1990:126-160).

68 Hak pakai adalah sebuah hak penggunaan tanah yang memperbolehkan si pemegang hak untuk menggunakan dan mengambil produk hasil dari suatu lahan. Tanah yang dimiliki dengan hak pakai bisa merupakan tanah negara atau tanah swasta. Tanah yang digunakan untuk hak pakai bisa diperuntukkan untuk membuat bangunan atau untuk pertanian. Tidak ada pembatasan luas wilayah menurut hukum terkecuali untuk tanah yang dimiliki oleh swasta yang diperuntukkan untuk tujuan pertanian. Dalam kasus ini batas waktu maksimum menurut UU No. 56/1960 diterapkan. Hak guna bisa diberikan kepada warga negara Indonesia, warga asing yang berdomisili di Indonesia, perusahaan yang didirikan di bawah hukum Indonesia dan berdomisili di Indonesia, dan erusahaan-perusahaan asing dengan perwakilan di Indonesia. Untuk rincian lebih lanjut, lihat: Gautama dan Budi Harsono (1972:64-77), dan Parlindungan (1990:126-160).

69 Hak pengelolaan merupakan suatu hak khusus untuk pengembangan lahan, yang diberikan hanya untuk wilayah-wilayah otonom, atau agen-agen pemerintah/publik. Hak pengelolaan mengijinkan si pemilik hak untuk menyerahkan sebagian dari tanah yang dikembangkan kepada pihak lain melalui kesepakatan yang spesifik. Untuk kasus agen yang berencana membangun perumahan, unit-unit perumahan individu tersebut bisa diberikan dengan hak guna bangunan atau hak pakai yang baru. Hukum terkait tidak menyebutkan batas waktu yang pasti untuk hak pakai. Hak pengelolaan hanya bisa diberikan kepada sebuah badan hukum yang memiliki tugas strategis-fundamental dan fungsinya berjalan bersama dengan hak tanah. Untuk rincian lebih lanjut, lihat: Gautama dan Budi Harsono (1972:64-77), dan Parlindungan (1990:126-160).

70 Ada juga sebuah jenis khusus dalam kebijakan pengambil alihan tanah yang digunakan Direktorat Jendral Agraria untuk program pemindahan penduduk dari pemerintah, yang secara resmi disebut program transmigrasi, tapi kebijakan tersebut berdampak pada lahan-lahan di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua – yang disebut pulau-pulau luar – yang dibuka untuk merelokasi penduduk desa dari Jawa, Bali, dan Kepulauan Lombik. Program tersebut mendapat dukungan politik dan finansial yang besar dari pemerintah Orde Baru dan Bank Dunia. Sebagian

Tabel II.4 Jenis-jenis utama hak atas tanah yang diberikan untuk proyek pembangunan di Indonesia 1969-1982

	Jenis-jenis utama dari hak tanah yang diberikan untuk proyek-proyek pembangunan							
Durasi	hak guna usaha		hak guna bangunan		hak pakai		hak pengelolaan	
	Unit	Total (ha)	Unit	Total (ha)	Unit	Total (ha)	Unit	Total (ha)
1969-1973	224	248.272,10	1.382	5.343,1829	1.323	1.086,8652	19	11.970,00
1974-1979	296	363.970,65	1.941	14.618,8020	936	36.184,1882	38	11.879,3997
1980-1982	162	325.767,2345	1.413	4.173,1665	860	43.006,9804	104	498.769,2447
Total	682	938.009,9845	4.736	24.135,1514	3.119	80.278,0338	161	522.618,6444

Sumber: Departemen Penerangan RI (1982) *Pertanahan Dalam Era Pembangunan*. Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1982. Tabel IV-9, Tabel IV-10, Tabel IV-11, dan Tabel IV-15 (hal. 144-146); Tabel IV-23, Tabel IV-24, Tabel IV-25, dan Tabel IV-28 (hal. 164-165); dan Tabel IV-34 (hal. 182).

Setelah Suharto dipilih kembali oleh MPR untuk periode kelima di tahun 1988 ia membuat sebuah keputusan untuk meninjau ulang status, tugas, dan fungsi dari Direktorat Jendral Agraria, Departemen Dalam Negeri, dan meningkatkan direktorat jendral tersebut menjadi sebuah agensi yang menangani sektor tanah secara nasional. Alasan resmi mengenai keputusan untuk membuat agensi semacam itu, disebut Badan Pertanahan Nasional (BPN), merupakan (a) "*bahwa dalam pelaksanaan pembangunan nasional, adanya kebutuhan, penguasaan, dan penggunaan tanah pada umumnya*

---

besar dari program transmigrasi melibatkan distribusi lahan, rumah hunian dan fasilitas-fasilitas lainnya. Dalam rancangannya masing-masing individu memperoleh dua hektar lahan pertanian ditambah setengah hektar untuk rumah dan pekarangan mereka. Dari tahun 1965 sampai 1984 hampir sekitar setengah juta keluarga, setara dengan dua juta dan dua ratus ribu orang. Untuk rincian lebih lanjut mengenai program transmigrasi, lihat juga Hardjono (1977), Oey (1982), Swasono dan Singarimbun (1985), dan Tjondronegoro (2004).

termasuk untuk kepentingan pembangunan dirasakan makin meningkat." [71] dan (b) *"bahwa dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan, dan penggunaan tanah terutama untuk kepentingan pembangunan sebagaimana dimaksud pada huruf a, meningkat pula permasalahan yang timbul di bidang pertanahan."*[72] (bagian Pertimbangan dari Keputusan Presiden No. 26/1988 tentang Badan Petanahan Nasional). Moerdiono, Menteri Sekretaris Kabinet, pada saat pengangkatan pimpinan pertama Badan Pertanahan Nasional, menjelaskan bahwa:

> Agar melalui peningkatan status ini, badan ini lebih operasional dalam geraknya menangani tugas yang amat penting dalam bidang pertanahan secara komprehensif, terencana dan terpadu. Tugas yang demikian luas jangkauannya itu terlalu besar untuk suatu instansi setingkat Direktorat Jenderal. Diperlukan suatu badan yang lebih tinggi, yang berada di bawah kendali Presiden agar dapat melaksanakan tugasnya dengan otoritas yang seimbang.[73] (Moerdiono seperti dikutip dalam Badan Pertanahan Nasional 1998:23).

Kemudian berdasarkan Keputusan Presiden No. 26/1988 pasal 3 BPN menyediakan layanan-layanan dalam kebijakan penggunaan tanah terkait dengan perencanaan ruang, mengatur survei, pemetaan dan registrasi tanah untuk menyediakan keamanan tanah, memberikan berbagai hak tanah, dan mengembangkan

---

[71] *bahwa dalam pelaksanaan pembangunan nasional, adanya kebutuhan, penguasaan, dan penggunaan tanah pada umumnya termasuk untuk kepentingan pembangunan dirasakan makin meningkat.*

[72] *bahwa dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan, dan penggunaan tanah terutama untuk kepentingan pembangunan sebagaimana dimaksud pada huruf a, meningkat pula permasalahan yang timbul di bidang pertanahan.*

[73] Agar melalui peningkatan status ini, badan ini lebih operasional dalam geraknya menangani tugas yang amat penting dalam bidang pertanahan secara komprehensif, terencana dan terpadu. Tugas yang demikian luas jangkauannya itu terlalu besar untuk suatu instansi setingkat Direktorat Jenderal. Diperlukan suatu badan yang lebih tinggi, yang berada di bawah kendali Presiden agar dapat melaksanakan tugasnya dengan otoritas yang seimbang.

hukum dan regulasi tanah; kepala BPN memiliki beberapa deputi untuk masing-masing layanan.[74]

Kebijakan paling penting yang dihasilkan BPN dalam konteks memperdalam rejim kebijakan tanah-untuk-pembangunan adalah ijin lokasi. Ijin lokasi diberikan untuk menyederhanakan prosedur-prosedur bagi investasi asing dan domestik (diatur melalui Keputusan Presiden No. 97/1993 tentang Prosedur Investasi Modal). Ijin lokasi secara resmi dimaksudkan untuk menjalankan tiga fungsi: (i) instrumen pengambil alihan tanah sebelum hak-hak tanah yang lebih permanen diberikan oleh BPN; (ii) ijin untuk menggunakan tanah yang cocok untuk perencanaan ruang dengan detail yang sudah ada; dan (iii) ijin untuk memindah hak-hak tanah yang melekat dengan tanah yang sudah ada dan tercakup dalam ijin (Badan Pertanahan Nasional 1998:156). Tujuan dari kebijakan ijin lokasi adalah untuk melayani para investor untuk memdapatkan tanah, meskipun tanah-tanah tersebut dimiliki oleh penduduk lokal. Jika sebuah ijin lokasi diberikan dari BPN kepada seorang pengembang tanah, pihak-pihak lain tidak diperbolehkan untuk membeli atau membangun tanah yang tercakup dalam ijin area, terkecuali bila mereka mendapatkan ijin dari si pemegang hak ijin lokasi yang resmi.[75] Selama periode lima tahun, dari tahun 1993 sampai 1998, jumlah total ijin lokasi yang dikeluarkan oleh BPN sebanyak 13.036 ijin lokasi untuk seluas 9.673.456,15 hektar tanah untuk tujuan wilayah industri, perumahan, pertanian, jasa, dan berbagai jenis proyek lainnya. Seperti yang ditampilkan dalam Tabel II.6, jumlah keseluruhan dari ijin

---

[74] Menurut Keputusan Presiden No. 26/1988 pasal 3 BPN memiliki beberapa fungsi berikut:
a. merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan penguasaan dan penggunaan tanah;
b. merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip-prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria;
c. melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan;
d. melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah dalam rangka memelihara tertib administrasi di bidang pertanahan;
e. melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan latihan tenaga-tenaga yang diperlukan di bidang administrasi pertanahan;
f. lain-lain yang ditetapkan oleh Presiden.

[75] Sebuah laporan resmi BPN menyebutkan bahwa waktu rata-rata yang diperlukan BPN untuk memproses ijin lokasi adalah selama dua belas hari (Badan Pertanahan Nasional 1998:160).

lokasi yang dikeluarkan untuk Jawa (1993-1998) adalah sebanyak 7.978 ijin lokasi untuk seluas 202.190,14 hektar.

Tabel II.5. Jumlah dan luas ijin lokasi yang dikeluarkan oleh BPN (sampai Januari 1998) untuk lima provinsi di Jawa

Provinsi		Tujuan ijin lokasi					
		Industri	Jasa	Perumahan	Pertanian	Lain-lain	Total
Jakarta	Ijin	2	0	0	0	6	8
	Hektar	5,8	0	0	0	1,64	7,64
Jawa Barat	Ijin	1344	769	1543	107	410	4173
	Hektar	19.905,05	16.875,58	90.224,00	6.932,89	19.686,39	153.623,91
Jawa Tengah	Ijin	350	291	271	64	152	1128
	Hektar	4.628,80	161,01	3.289,90	288,54	703,96	9.072,20
Yogyakarta	Ijin	17	71	124	8	61	281
	Hektar	12,70	184,07	575,16	99,89	28,31	900,14
Jawa Timur	Ijin	703	692	601	75	316	2388
	Hektar	4.923,74	2.742,71	28.934,86	452,06	1.532,98	38.586,25
Total untuk Jawa	Ijin						7.968
	Hektar						202.190,14

Sumber: Dihitung dari Tabel IV.1 "Penerbitan Ijin Lokasi Seluruh Indonesia (sampai Januari 1998)." Dalam Badan Pertanahan Nasional (1998) *Dasawarsa Bhumibakti Adhiguna*. Jakarta: Badan Pertanahan Nasional. Hal. 157.

Munculnya Kebijakan Administrasi dan Manajemen Tanah Berorientasi Pasar

Sebuah tahap baru dalam kebijakan tanah di Indonesia adalah mendorong pasar tanah melalui reformasi pengelolaan dan administrasi tanah. Kebijakan baru tersebut dimulai ketika Bank Dunia membuat sebuah studi yang berjudul "Indonesia: Land Resource Management and Planning" (1991).[76] Studi tersebut merekomendasikan serangkaian rencana aksi, yang dibagi ke dalam agenda jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Studi tersebut secara jelas menyebutkan revisi terhadap UU Pokok Agraria 1960 dalam agenda jangka panjangnya.

Laporan Bank Dunia tahun 1994 "Indonesia: Environment and Development" mengulang perhatian utama dari studi Bank Dunia tahun 1991, yaitu kurangnya kejelasan dalam kerangka hukum untuk kepemilikan tanah sebagian karena prosedur birokratik yang rumit dan mekanisme pemburu-rente yang terlibat. Laporan tersebut juga mengangkat isu bahwa "pasar tanah tidak belum berkembang dengan baik," dan hal ini menghambat "alokasi tanah untuk penggunaannya yang paling baik dan bernilai" (World Bank 1994:207).[77] Dengan demikian, laporan tersebut mengisyaratkan kebutuhan untuk menghapus rintangan-rintangan yang menghambat pertumbuhan pasar tanah.

Strategi awal dari Bank Dunia dalam meletakkan pondasi dasar untuk menerapkan agenda-agenda tersebut adalah dengan menawarkan kepada Pemerintah

---

[76] Laporan tersebut tidak pernah diterbitkan. Gershon Feder, Kepala Divisi Operasi Pertanian, Departemen Negara III-Wilayah Pasifik Asia Timur, dalam sebuah surat kepada Noer Fauzi, Kepala Eksekutif Badan Konsorsium Pembaruan Agraria, 6 September 1996, menyatakan "... Pemerintah Indonesia menilai draf ini belum lengkap ketika kami mengakhiri tugas kami di tahun 1991. Kami memutuskan pada waktu itu bahwa studi tersebut seharusnya tetap menjadi sebuah draf. ... Kami juga mengindikasikan bahwa laporan draf tersebut tidak menempatkan tekanan yang seimbang mengenai beberapa isu pengelolaan tanah, misalkan saja ijin lokasi, yang penting di masa tersebut." (Dikutip dalam Fauzi 1999:228-229, fn9).

[77] Pada tahun yang sama, Sutanu Behuria (1994) membuat sebuah analisis kebijakan untuk Asian Development Bank dan juga diterbitkan oleh ADB, yang menjelaskan bahwa "penerapan sejumlah besar proyek-proyek yang dibiayai oleh Bank (ADB) dan Bank Dunia di berbagai sektor secara serius dipengaruhi oleh ... kesulitan-kesulitan dalam pengambil alihan tanah" dan "Bank harus menyediakan bantuan finansial kepada Indonesia untuk mempercepat proses registrasi dan kepemilikan tanah dan juga menyediakan bantuan teknis untuk kodifikasi dan penyederhanaan hukum dan prosedur terkait pemindahan pemilikan dan penggunaan tanah" (Behuria 1994: 10).

Indonesia sebuah bantuan Bank Dunia yang disertai dengan sebuah *grant* dari agensi resmi pemerintah Australia untuk pembangunan internasional (AUSAID). Gagasan ini muncul dari kesuksesan Proyek Kepemilikan Tanah Thailand (Thailand Land Titling Project), yang dimulai di tahun 1984.[78] Sebagai sebuah langkah lanjut, Indonesian Land Administration Project (ILAP), 1995-1999 dirancang sebagai tahap lima tahun pertama dalam sebuah program rencana dua puluh lima tahun dengan tujuan jangka panjang sebagai berikut:

a) Untuk mempercepat registrasi hak dalam tanah dan sertifikat ijin tanah, sehingga pada akhir 25 tahun semua pemilik tanah yang memenuhi syarat akan memiliki sertifikat;

b) Untuk meninjau ulang hukum-hukum administrasi tanah, peraturan dan prosedur yang melayani kebutuhan Masyarakat Indonesia dan dalam suatu format yang bisa diterapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), bisa dimengerti dan diterima oleh publik, selaras dengan kebijakan Pemerintah, dan cukuk fleksibel untuk merespon pada saat yang tepat terhadap kondisi-kondisi yang berubah;

c) Untuk memperkuat BPN sebagai sebuah institusi sehingga lembaga ini diakui bisa memberikan layanan yang bernilai dan efektif dari Pemerintah kepada Publik;

---

78 Untuk pertama kalinya Bank Dunia dan Ausaid mendanai bersama sebuah proyek tanah. Proyek tersebut mendapat penghargaan World Bank Award for Excellence di tahun 1997. Dua orang staf Bank Dunia menyatakan bahwa Thailand Land Titling Project "... telah menjadi standard bagi Bank Dunia dan beberapa donor bilateral termasuk misalkan USAID" (Holstein dan Munro, "International Impact of the Thailand Land Titling Programme", Department of Lands, Ministry of Interior, 2003, seperti dikutip oleh William 2003:12). Lihat juga berbagai paper yang mempromosikan Thailand Land Titling Project sebagai sebuah cerita sukses luar biasa yang berfungsi sebagai standard kualitas (benchmark) bagi administrasi dan manajemen tanah dan juga untuk kerjasama inter-agensi (Rattanabirabongse et.al. 1998, Feder dan Nishio 1999, Ausaid 2000, 2001, Bowman 2004, Burn 2004).

d) Untuk mengadopsi skala biaya yang cukup tinggi untuk BPN supaya bisa membiayai secara mandiri, dan cukup rendah sehingga layanan BPN bisa tersedia untuk semua Indonesia;

e) Untuk membuat BPN sebagai partisipan aktif dalam peninjauan kembali yang sedang berlangsung terhadap kebijakan administrasi tanah.

Kemudian di tahun 1995 BPN memulai menjalankan Proyek Administrasi Tanah Indonesia (Indonesian Land Administration Project-ILAP) yang didanai oleh Pemerintah Indonesia (US $ 44,9 juta), Ausaid Grant (US $ 15,2 juta), dan pinjaman Bank Dunia (US $ 80,0 juta). Proyek tersebut membawa "pasar tanah yang adil dan efisien" sebagai acuan baru untuk mereformasi administrasi dan manajemen tanah. ILAP bertujuan (i) "untuk mendorong pasar tanah yang adil dan efisien dan untuk meredakan konflik sosial atas tanah, melalui akselerasi registrasi tanah ... dan melalui peningkatan kerangka institusional untuk administrasi tanah yang diperlukan untuk mendukung program tersebut"; (ii) "untuk mendukung upaya Pemerintah Indonesia untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan manajemen tanah jangka panjang" (World-Bank 1994:ii).

BPN berhasil dalam mengganti Peraturan Pemerintah No. 10/1962 tentang Registrasi Tanah, yang sebelumnya dibuat dalam konteks rejim kebijakan reforma agraria. Sebuah peraturan pemerintah yang baru mengenai registrasi tanah (No. 24/1997) dibuat untuk meletakkan dasar bagi apa yang disebut dalam proyek ILAP sebagai "prosedur yang lebih praktis dan efisien dalam registrasi tanah." Dengan prosedur yang direformasi ILAP bisa menghasilkan sertifikat-sertifikat tanah untuk lebih dari 1,85 juta keluarga di Jawa.[79]

---

[79] The Indonesian Land Administration Project (ILAP) menargetkan empat puluh tujuh kabupaten/kota di Jawa, kecuali dua kabupaten proyek percobaan di Sumatera Selatan dan Sumatera Utara, yang menghasilkan secara berturut-turut 11.028 dan 4.934 sertifikat.

Tabel II.6 Jumlah sertifikat tanah yang dikeluarkan oleh Indonesian Land Administration Project (ILAP) 1995-2001 di lima provinsi di Jawa

Provinsi	Jumlah Sertifikat yang dikeluarkan	Jumlah kabupaten/kota dimana proyek ini diterapkan
Jakarta	157.153	5
Jawa Barat	811.831	14
Jawa Tengah	465.321	15
Yogyakarta	170.580	3
Jawa Timur	258.083	10
Total	1.862.968	47

Sumber: Smeru 2002 "An Impact Evaluation of Systematic Land Titling under the Land Administration Project (LAP)". Laporan Riset tidak diterbitkan. Annex 1.1. Hal. 47.

Sebagai tambahan, berdasarkan pada dua pendukung utamanya, (seorang pejabat tinggi BPN dan seorang konsultan Ausaid), ILAP juga menghasilkan "(P)eningkatan tata pemerintahan melalui suatu pergeseran bertahap dalam BPN dari sebuah badan yang tertutup, otokratis, dan melayani diri sendiri berubah menjadi suatu organisasi yang lebih terbuka, inklusif dan berorientasi menyampaikan layanan," dan "(P)endirian industri survei kadastral, yang didukung oleh pendidikan dan pelatihan tingkat tinggi, memeperkuat tujuan untuk memaksimalkan keterlibatan sektor privat dalam membangun dan menjaga sistem administrasi tanah di Indonesia." (Heryani dan Grant, 2004:7-8)

Proyek ILAP kedua yang dinamai dengan Land Management and Policy Development Program (LMPDP) (2004-2009) pun mulai dilaksanakan. Rancangan proyek tersebut mengaku akan menekankan pada kegiatan-kegiatan yang seimbang, yang bertujuan pada pencapaian-pencapaian dalam kebijakan, perkembangan institusional dan operasi kepemilikan (World Bank 2004:3).[80] Dalam menanggapi berbagai permintaan untuk kebijakan reforma agraria yang disampaikan oleh LSM, laporan persiapan LMPDP World Bank menuliskan "(s)ementara kebijakan agraria (distribusi tanah dan re-distribusi) akan berkontribusi secara berarti pada pengurangan kemiskinan, tim yang bertugas memilih menentang dukungan langsung terhadap reforma agraria pada saat ini." Kemudian, World Bank berpendapat, "kebijakan agraria seringkali sangat political, dan pada saat ini, tidak ada konsensus nasional mengenai reforma agraria. Sebagai hasilnya, proyek ini akan lebih mendukung pada studi-studi kebijakan ketimbang pada menilai kemungkinan dan cakupan dari reforma agraria, dan mencoba untuk membawa sebuah konsensus nasional mengenai isu ini. Jika sebuah konsensus nasional dicapai, dan pemerintah mengadopsi sebuah pendekatan yang bisa diterima oleh masyarakat sipil dan ormas-ormas, baru kemudian World Bank akan mempertimbangkan untuk menyediakan dana dalam sebuah mekanisme peminjaman terpisah untuk memulai skema yang disepakati." (World Bank, 2004: 12). [81]

World Bank pada kenyataannya tidak memiliki suatu proyek terkait reforma agraria di Indonesia. Inisiatif belakangan untuk membawa (kembali) reforma agraria ke panggung kebijakan bukanlah produk dari intervensi World Bank. World Bank menyusun suatu visi jangka panjang mengenai kebijakan tanah, pengelolaan, dan administrasi untuk BPN, yang terdiri dari komponen-komponen berikut: (i) mengklarifikasi basis legal

---

[80] Jumlah total biaya dari proyek tersebut adalah US $ 87,62 juta (US $ 22,2 juta dari Pemerintah Indonesia, US $ 32,80 dari pinjaman World Bank, dan US $ 32,80 juta dari pinjaman ID).

[81] Sepertinya definisi World Bank mengenai "reforma agraria" benar-benar berbeda. Pandangan World Bank juga berubah seiring waktu. Pandangan sekarang berasal dari cara pandang model neoliberal bahwa tanah itu lebih merupakan sebuah komoditas yang perlu dirasionalisasi ketimbang sebuah sarana produksi yang perlu diredistribusikan untuk pengurangan kemiskinan (Untuk pandangan dari orang dalam, lihat Deininger dan Binswanger 1999. Untuk penjelasan yang kritis, lihat Borras 2005, Wolford 2007).

dalam kepemilikan tanah; (ii) membuat sistem pertanahan lebih cocok dengan berbagai kebutuhan dari ekonomi modern; (iii) meningkatkan kualitas dan reliabilitas dari catatan dan registrasi tanah; (iv) perencanaan penggunaan tanah yang partisipatoris dan transparan; (v) mengelola tanah di area hutan secara berkelanjutan; dan (vi) memperkuat institusi-institusi independen dan insentif fiskal untuk pelaksanaan legalisasi tanah (World Bank 2005:1-4). Saya akan menunjukkan lebih jauh di bab 3 mengenai bagaimana program reforma agraria BPN telah diubah menjadi suatu agenda legalisasi kepemilikan tanah.

Kembalinya Reforma Agraria Setelah Jatuhnya Suharto

Suharto lengser pada bulan Mei 1998 setelah berkuasa selama lebih dari tiga dekade karena penentangan massif dari kelompok masyarakat sipil di tengah-tengah krisis moneter dan finansial yang akut yang bersamaan dengan tekanan-tekanan internasional yang intens dari IMF, perpecahan di kalangan tentara dan elit politik, dan yang terpenting, kehilangan dukungan politik dari kabinetnya dan parlemen (Sharma 2002, Anwar 2005, Aspinal 2005).[82] Suharto menyerahkan kekuasaannya kepada Wakil Presiden Habibie untuk memimpin sebuah pemerintahan sementara.

Berbagai kelompok gerakan pedesaan di Jawa memanfaatkan kesempatan politik dari periode transisi politik selama delapan belas bulan (Mei 1998 sampai November 1999) yang berlanjut dengan peluncuran aksi pendudukan lahan di lahan-lahan yang sebelumnya berada di bawah kendali Perhutani dan perkebunan-perkebunan milik pemerintah dan swasta.[83] Beberapa istilah baru seperti *land reform*, *reklaiming* tanah, okupasi tanah, gerakan petani, pembaruan agraria, menjadi populer di

---

[82] Untuk kejadian-kejadian yang rinci dan kronologis mengenai kejatuhan Suharto, lihat van Dijk (2001).

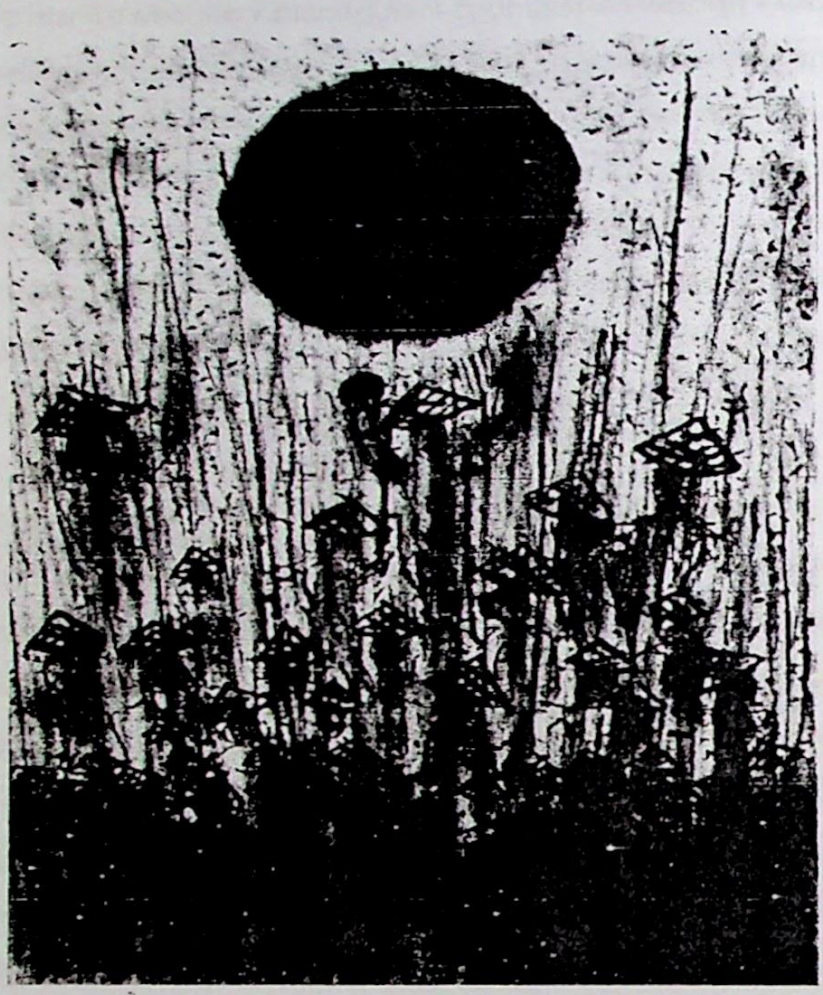
[83] Kasus Tapos di distrik Bogor, Jawa Barat, merupakan tonggak dari kasus pendudukan tanah dimana sekitar 300 keluarga mengambil alih bagian dari 751 hektar dari lahan perkebunan yang dikuasai oleh PT. Rejosari Bumi yang dimiliki keluarga Suharto. Aktivitas organisasi untuk melancarkan pendudukan tanah dimulai langsung setelah Suharto mengumumkan pengunduran dirinya dari posisi presiden (Bachriadi dan Lucas 2001).

kalangan aktivis gerakan agraria. Mereka juga menggunakan periode transisi politik ini untuk mendirikan organisasi-organisasi petani lokal, sebagaimana juga jaringan-jaringan atau federasi-federasi dari organisasi-organisasi petani lokal. Sebuah koalisi LSM, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), didirikan di tahun 1995 pada era Suharto, mengembangkan studi-studi mengenai aspek-aspek kebijakan agraria Orde Baru dan menerbitkan buku-buku dan paper-paper posisi, dan melaksanakan pelatihan dan lokakarya untuk meningkatkan kesadaran dan suatu pandangan baru atas apa yang Powelson dan Stock (1987) sebut "*land refrom by leverage*." Gunawan Wiradi, seorang pakar agraria dari IPB, yang juga merupakan pendiri KPA, mengenalkan gagasan Powelson dan Stock mengenai "*land refrom by leverage*" yang berbeda dengan "*land refrom by grace*" kepada KPA setelah mempelajari bahwa sebagian besar elit politik di negara-negara paska-kolonial menerapkan reforma agraria yang dijalankan negara pada akhirnya mengkhianati petani karena kepentingan politik mereka (Wiradi 1997, 2001).[84] KPA juga meluncurkan sebuah kampanye terkoordinasi dengan anggota-anggota LSM-nya dan ilmuwan-ilmuwan terkait untuk melancarkan kritik atas kebijakan agraria sekarang yang menghasilkan konflik tanah dan kesenjangan. Terinspirasi dari argumen Cristodolou (1990:112) bahwa "(p)embaruan agraria merupakan keturunan dari konflik agraria," kritik tersebut menjadi basis bagi KPA untuk mempromosikan kebutuhan kebijakan pembaruan agraria.[85]

---

[84] Wiradi menulis, "(h)ampir semua pembaruan agraria sudah dilaksanakan di bawah kebaikan pemerintah, sehingga setelah kesadaran pemerintah (mengenai arti pentingnya) berubah, kemudian semua hal-hal positif yang diciptakan oleh pembaruan agraria terhapus. Bahkan, tidak ada satu pemerintahan yang menjalankan pembaruan agraria secara adil dan jujur demi kepentingan banyak orang. Meskipun demikian, setelah pemerintahan tersebut berubah, elit kekuasaan yang baru bisa mengubah arah dan membalikan situasi. Hal ini bisa terjadi bahkan ketika pembaruan dilahirkan dari sebuah revolusi, sebagaimana yang terjadi di Meksiko, sebagai contohnya. Kebaikan politik tersebut adalah apa yang Powelsom dan Stock sebut "*reform by-grace.*" Karenanya, apa yang diperlukan adalah sebuah pembaruan yang didasarkan pada penguatan rakyat. Atau apa yang Powelson dan Stock sebut, "*land reform by leverage*." Sehingga dalam suatu "pasar politik" ketika para petani/rakyat kecil tidak berada dalam posisi tawar yang kuat, hasil dari pembaruan sebelumnya tidak akan begitu mudah untuk dibalikkan." (Wiradi 1997:41)

[85] Untuk contohnya, lihat: Suhendar dan Kasim 1995, Bachriadi et al 1997, Fauzi 1997, Suhendar dan Winarni 1998, Hardijanto 1998, Ruwiastuti et al 1998. Semua paper posisi KPA (1997-1998) diterbitkan ulang daiam Konsorsium Pembaruan Agraria (1998).



Ilustrasi : Andreas Iswinarto. Sumber: Album Hari Tani 24 september 2011

Rujukan resmi satu-satunya yang tersedia bagi KPA untuk mempromosikan reforma agraria adalah UU Pokok Agraria 1960. KPA memandang UU tersebut sebagai sebuah hukum nasional untuk melayani rakyat dengan keadilan sosial, kemakmuran, dan kemajuan melalui restrukturisasi penguasaan, kepemilikan dan penggunaan tanah, namun posisi rakyat dikalahkan oleh kepentingan nasional yang dimiliki oleh negara sebagai institusi yang berkuasa (*Konsorsium Pembaruan Agraria* 1998:2). Rejim Suharto menciptakan hukum-hukum agraria dan sumber daya alam yang baru, seperti UU Hutan

1967, UU 1967 mengenai Investasi Asing, UU Pertambangan 1967, dan semua hukum ini bertentangan dengan UU Pokok Agraria 1960. Posisi dominan negara dimanfaatkan secara efektif oleh rejim Suharto untuk mengejar pertumbuhan ekonomi tanpa menyediakan kelompok-kelompok marjinal dari rakyat – petani subsisten, buruh dan penggarap desa, miskin kota, dan kelompok terpinggirkan lainnya – kesempatan untuk berpartisipasi dalam menguasai, menggunakan, memiliki dan mengambil manfaat dari tanah. Untuk menarik perhatian publik mengenai relevansi UU Pokok Agraria 1960, KPA mengusulkan untuk merevisi UU tersebut dengan empat tujuan utama, yaitu (a) untuk membatasi kecenderungan pemegang kekuasaan negara untuk menggunakan dan menyalahgunakan kekuasaan mereka untuk mengalokasikan tanah dan sumber daya alam lainnya; (b) untuk memajukan hak rakyat untuk mengendalikan, menggunakan, dan memiliki dan mengambil manfaat dari tanah dan sumber daya alam lainnya, dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan; (c) untuk mengajukan revisi atas kebijakan-kebijakan agraria Orde Baru, termasuk review komprehensif terhadap berbagai hukum yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam UU Pokok Agraria 1960; dan (d) untuk menyiapkan strategi untuk mencapai keadilan agraria melalui sebuah kebijakan pembaruan agraria nasional yang menyeluruh *Konsorsium Pembaruan Agraria* 1998:2-7).

Gaung kampanye selama periode "transisi demokrasi" Indonesia – Mei 1998 sampai November 1999 (Liddle 1999) – berada di luar imaginasi aktivis agraria. Hasan Basri Durin, Menteri Negara Urusan Pertanian yang dulunya merupakan kepala BPN selama era Habibie, mengambil sebuah pendekatan baru. Berlawanan dengan posisi konfrontatif dari para pendahulunya, Durin memutuskan untuk menciptakan ruang untuk mendengar kritik dan masukan yang disampaikan oleh para pemimpin gerakan agraria, aktivis LSM, dan ilmuwan kritis. Dalam sebuah pertemuan pejabat tinggi BPN ia menyampaikan pidato yang mengajukan UU Pokok Agraria 1960 sebagai acuan utama

untuk mengkritik kebijakan pertanahan yang dihasilkan oleh rejim Suharto seperti berikut:

> Undang-undang Pokok Agraria yang menjadi landasan utama kebijakan pertanahan sesungguhnya sarat dengan watak dan semangat kerakyatan serta amanat untuk menciptakan keadilan di bidang pertanahan dengan melindungi pihak ekonomi lemah. Namun dalam beberapa tahun belakangan ini kita telah terbawa oleh arus kebijakan yang lebih mementingkan pertumbuhan ekonomi, sehingga semakin jauh meninggalkan fungsi sosialnya serta peranannya untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebagai akibatnya, rakyat pada umumnya, dan masyarakat ekonomi lemah pada khususnya, merasa diperlakukan tidak adil dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah. (Durin 1998:32).

Lebih lanjut ia mengajukan masih relevannya UU Pokok Agraria 1960.

> Pada era reformasi sekarang ini, tuntutan terhadap perbaikan kebijakan di bidang pertanahan merupakan salah satu tuntutan pokok yang disuarakan oleh masyarakat. Masyarakat berharap agar kebijaksanaan pertanahan tetap mengacu kepada Undang-undang Pokok Agraria uang mengandung nilai-nilai kerakyatan dan nilai-nilai kehidupan yang berkeadilan sosial. (Durin 1998:32).

Dalam menanggapi permasalahan agraria yang akut dan permintaan masyarakat sipil untuk kebijakan reforma agraria Presiden Habibie menerbitkan Keputusan Presiden No. 48/1999[86] yang memandatkan Menteri Kehakiman dan Menteri

---

[86] Keputusan Presiden Nomor 48 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijakan dan Perundangan dalam rangka Pelaksanaan Land Reform

Urusan Pertanian untuk memimpin sebuah tim untuk mempelajari kebijakan dan aspek-aspek legal dari pelaksanaan reforma agraria berdasarkan UU Pokok Agraria 1960. Menteri Kehakiman, Muladi, merupakan profesor hukum dari Universitas Diponegoro, Semarang. Ia menunjuk Maria Sumardjono, seorang profesor hukum tanah dari UGM, Yogyakarta, yang juga telah menjadi salah satu dari akademisi yang dekat dengan para aktivis LSM agraria, sebagai ketua tim pelaksana untuk mengejar (a) sebuah studi mengenai hukum dan peraturan yang terkait tanah; (b) studi penerapan kebijakan dan regulasi reforma agraria; (c) untuk menyusun dan memformulasikan kebijakan dan peraturan yang diperlukan untuk menerapkan reforma agraria. Pertimbangan dari Keputusan Presiden adalah:

b. Bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria mengamanatkan semua hak atas tanah berfungsi sosial, dan agar tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan/penguasaan tanah yang melampaui batas dilarang;

c. Bahwa kebijaksanaan dan perundang-undangan di bidang pertanahan yang berlaku saat ini belum sepenuhnya seiring dengan amanat Undang-undang nomor 5 Tahun 1960 dan belum mendukung terciptanya penguasaan dan pemanfaatan tanah yang sesuai dengan nilai-nilai kerakyatan dan norma-norma yang berkeadilan social sehingga dipandang perlu mengambil langkah-langkah bagi terwujudnya amanat Undang-undang tersebut;

d. Bahwa sehubungan dengan itu dipandang perlu membentuk Tim Pengkajian Kebijaksanaan dan Peraturan Perundang-undangan Dalam rangka Pelaksanaan Landreform. (Pertimbangan dari Keputusan Presiden No. 48/1999).

Penegasan kembali UUPA 1960 adalah pertama kalinya dan satu-satunya Presiden Habibie menyebutkan reformasi agraria dalam dokumen resmi. Pada

gilirannya, Sumardjono menghasilkan rekomendasi, yang beresonansi dengan usulan sebelumnya KPA, yaitu untuk meninjau hukum-hukum sumber daya alami yang dihasilkan oleh rezim Orde Baru Suharto dan menyelesaikan berbagai kontradiksi dan tumpang tindih antara hukum-hukum tersebut dan UUPA 1960 (lihat Soemarjono 2005:226 - 232). Namun, pada bulan November 1999, sebelum rekomendasi bisa diambil, Presiden Habibie dan kabinetnya berakhir.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) (selanjutnya disebut Majelis) pada pertemuan pada bulan November 1999 menolak laporan pertanggungjawaban Habibie, sebuah laporan dari apa yang telah dicapai selama kepresidenannya. Presiden Habibie gagal mendapatkan suara mayoritas yang dibutuhkan dari anggota MPR,[87] sebagian merupakan konsekuensi dari perubahan di susunan Majelis setelah pemilu 1999 Juni parlemen setelah jatuhnya Suharto.[88] Abdurahman Wahid (seorang ulama Islam, Ketua Nadhatul Ulama, organisasi Islam moderat terbesar di Indonesia) dan Megawati Soekarnoputri (putri dari Sukarno dan pemimpin sebuah partai politik oposisi, PDIP) terpilih masing-masing sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Selama periode ini, kampanye reformasi tanah untuk kebijakan berkembang. Melalui berbagai taktik kampanye publik - menggunakan poster, pamflet, dengar pendapat publik, demonstrasi, petisi, konferensi pers, seminar, mogok makan, dan lobi - di bawah kepemimpinan KPA, aktivis agraria dan organisasi gerakan massa lainnya menyerukan perlunya reformasi kebijakan agraria yang komprehensif.

Dinamika dalam gerakan sosial dan lembaga negara di bawah kondisi-kondisi khusus ini menghasilkan efek mengejutkan lain yang memajukan agenda reforma

---

[87] Dalam sistem politik Indonesia Rakyat Majelis Permusyawaratan (MPR) adalah terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (nasional parlemen) dan perwakilan dari provinsi dan kelompok-kelompok fungsional (militer, petani, pekerja, pemuda, profesi, kelompok etnis, perempuan, dll).

[88] Meskipun Presiden Habibie berhasil melakukan pemilihan umum yang bebas bagi anggota parlemen (nasional, provinsi dan kabupaten) dengan empat puluh delapan partai politik, keputusan kontroversial yang dibuat adalah untuk mendirikan sebuah referendum di Provinsi Timor Timur yang membuka jalan menuju kemerdekaan Timor Timur. Untuk acara rinci selama enam bulan kepresidenannya, lihat van Dijk (2001). Partai oposisi (PDIP) mendapat mayoritas kursi parlemen (30,8%). Partai yang berkuasa sebelumnya (disebut "Golkar") mendapat 22,5% dari kursi. Lihat selebihnya dalam Sulistyo (2002).

agraria dalam lembaga-lembaga pemerintah, yaitu Badan Pertanahan Nasional. Sementara Wakil Presiden Megawati menunjuk menteri dan tingkat tinggi lainnya dalam posting pemerintah pusat, status Menteri Negara Urusan Pertanian dan Kepala Badan Pertanahan Nasional tetap kosong. Selain itu, tuntutan untuk desentralisasi memfokuskan pada upaya untuk membongkar BPN sebagai lembaga pemerintah pusat dan sepenuhnya memindahkan otoritas terkait-lahan dan karyawan BPN untuk berada di bawah pemerintah kabupaten yang dengan lugas diartikulasikan oleh Kementerian Negara Otonomi Daerah, Ryaas Rasyid. Seminggu setelah pengumuman Kabinet dan pernyataan Ryaas Rasyid itu, ratusan PNS dari BPN berkumpul untuk protes ke parlemen nasional untuk memprotes rencana dan pernyataan publik dari Kementerian Negara Otonomi Daerah, dan untuk mendesak ketua Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menolak rencana tersebut.[89] Anehnya BPN mempresentasikan paper posisi yang mengadopsi beberapa argumen yang dikampanyekan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), untuk mengartikulasikan kebutuhan BPN untuk tetap menjadi lembaga pemerintah pusat dalam rangka untuk membuat reformasi agraria mungkin (Reforma Agraria)[90]. Mereka juga membuat surat kepada Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia mengatakan bahwa:

"Kepada Bapak Presiden RI & Wakil Presiden RI, untuk mewujudkan rasa keadilan dan kesejahteraan masyarakat, reformasi agraria merupakan langkah yang harus diambil. Pelaksanaaan reformasi agraria pada dasarnya merupakan proses yang berdiri sendiri, khususnya sektor ekonomi. Sehingga diperlukan instansi yang menangani bidang pertanahan yang mandiri agar bisa melayani semua sektor." Republika 1999/11/04).

Sebulan setelah demonstrasi oleh BPN, Presiden Wahid mengeluarkan keputusan untuk melanjutkan keberadaan BPN sebagai lembaga pemerintah pusat, dan

---

[89] Lihat "BPN, Lembaga Yang Menyisakan 'seabrek' Pekerjaan Rumah" Republika 1999/11/05.

[90] "Badan Pertanahan Nasional Instansi Penyelenggara Tugas Pemerintahan di Bidang Pertanahan" *Republika* 11/4/1999

mengangkat Menteri Dalam Negeri sebagai kepala BPN. Meskipun beberapa forum konsultatif yang dipegang oleh pimpinan baru BPN untuk membahas strategi untuk mengembangkan kebijakan Reforma Agraria, BPN gagal untuk mencapai kesimpulan. Pemimpin LSM mengkritisi proses kepemimpinan BPN merasa tidak memiliki kepercayaan diri untuk mengembangkan kebijakan reforma agraria baru. Sementara itu, kepemimpinan baru dari BPN adalah mengabdikan seluruh energinya berjuang melawan pemerintah kabupaten yang menuntut desentralisasi lembaga pertanahan berdasarkan hukum yang baru mengenai desentralisasi No 22/1999 pasal # 11 (2) yang secara jelas mengamanatkan kabupaten / kota Pemerintah memiliki kewenangan hukum dalam pengelolaan lahan. BPN menolak tekanan desentralisasi pengelolaan lahan. Sejak saat itu ketegangan (dan negosiasi) atas penetapan pembagian yang jelas mengenai kewenangan dalam pengelolaan lahan antara pemerintah kabupaten / kota, pemerintah provinsi, dan BPN sebagai lembaga pemerintah pusat berlanjut hingga 2007 ketika ketegangan itu diselesaikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 38/2007 yang mengklarifikasi Divisi Kewenangan Pemerintah antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan kabupaten / kota Pemerintah (lihat Hutagalung dan Gunawan 2008).

Kesempatan politik untuk reforma agraria berubah ketika Presiden Wahid digantikan oleh Megawati Soekarno Putri pada bulan Juli 2001. MPR memecat Presiden Abdurahman Wahid karena dekrit untuk membekukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan parlemen nasional (DPR), dan perintah untuk militer dan polisi untuk membubarkan MPR dan DPR.[91] Perubahan dramatis dalam kepemimpinan nasional, yang menegaskan kembali peran sentral MPR dalam politik nasional, memperkuat aktivis agraria yang dipimpin oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang, sejak tahun 1999, telah mengusulkan MPR menghasilkan keputusan khusus untuk

---

[91] Pada awal Juli 2001, konfrontasi politik antara Gus Dur dan partai politiknya (PKB) di satu sisi melawan partai politik lain di sisi lain memuncak dengan perintahnya untuk menetapkan keadaan darurat, mengarahkan militer Indonesia dan polisi untuk membubarkan MPR. Jenderal tentara dan perwira polisi senior menolak dan malahan mengerahkan tentara dan tank untuk melindungi legislator di ibukota Jakarta. Untuk detail lebih lanjut lihat Sulistyo (2002).

melaksanakan reforma agraria (Konsorsium Pembaruan Agraria 1999, 2000).[92] Inisiatif untuk mengusulkan keputusan MPR diperkuat oleh Maria Sumardjono, profesor hukum tanah dari Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, yang mengikutsertakan beberapa pemimpin aktivis agraria[93] dan beberapa ilmuwan berbasis-universitas[94] untuk memperbaiki usulan KPA, dan kemudian mengajukannya ke persiapan komite MPR sebagai proposal baru yang datang dari sebuah kelompok yang terdiri dari kombinasi akademisi dan pemimpin aktivis agraria bernama KSPA (Kelompok Studi Pembaruan Agraria). Status hukum dari Keputusan MPR dalam sistem hukum Indonesia hanya di bawah status konstitusi. Oleh karenanya keputusan itu akan memiliki makna hukum yang besar. Anggota KSPA memperdebatkan apakah UUPA 1960 harus menjadi acuan dasar untuk meninjau semua undang-undang agraria yang ada atau apakah UUPA harus menjadi bagian dari hukum agraria yang ada untuk ditinjau. Kepemimpinan adalah apa yang benar-benar penting. Sumardjono memutuskan KSPA harus mengusulkan "seperangkat prinsip-prinsip reformasi agraria" yang seharusnya menjadi dasar untuk meninjau semua undang-undang agraria yang ada (Kelompok Studi Pembaruan Agraria 2001; Sumarjono 2008:69-77). Peran Sumardjono adalah kunci dalam membuat ide ini mengalir ke dalam proses kebijakan resmi dengan MPR karena posisinya pada tahun

---

[92] Dengan mendefinisikan reforma agraria sebagai "proses reformasi dan pembangunan kembali struktur sosial, terutama di daerah pedesaan, dalam rangka menciptakan pertanian modern yang sehat, kepemilikan lahan sebagai dasar bagi mata pencaharian yang berkelanjutan, kesejahteraan sosial dan sistem keamanan untuk masyarakat pedesaan, dan penggunaan sumber daya yang optimal untuk kesejahteraan rakyat," KPA mengusulkan sebelas arah kebijakan untuk Keputusan Majelis tentang reforma agraria, yaitu: (i) untuk merevisi undang-undang agraria yang ada dan responsif terhadap tuntutan masyarakat, (ii) meninjau konsep hak Negara untuk mengendaiikan semua sumber daya yang rentan disalahgunakan oleh pejabat pemerintah; (iii) untuk merevisi "sectoralisme" hukum dan kelembagaan; (iv) untuk merevisi prinsip sentralisme hukum; (v) untuk mengatur batas maksimum untuk mengontrol tanah untuk korporasi; (vi) untuk melindungi keamanan tenurial untuk petani tanpa tanah, buruh pedesaan, dan petani kecil; (vii) untuk mengembalikan kebebasan dan hak-hak berkumpul dan berserikat bagi masyarakat pedesaan; (viii) untuk menyelesaikan semua konflik agraria; (ix) untuk menghidupkan kembali produksi pertanian (x) untuk mengatur pengadilan agraria yang independen; (xi) untuk mendirikan sebuah lembaga pemerintah khusus untuk melaksanakan agenda reforma agraria (Konsorsium Pembaruan Agraria 2000:5-11)

[93] Antara lain Noer Fauzi, Dianto Bacriadi, Dadang Juliantara, Ifdhal Kasim, dan Sandra Moniaga.

[94] Para ilmuwan antara lain adalah Maria Sumardjono, dan Nurhasan Ismail dari Universitas Gajah Mada, S.M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi dari Institut Pertanian Bogor.

2001 nanti sebagai staf ahli Majelis untuk Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDIP), yang memiliki suara mayoritas di Sidang MPR 2001.

Kampanye aktif untuk mengusulkan ketetapan Majelis tentang reformasi agraria mendorong keterlibatan koalisi LSM lingkungan yang disebut Pokja PSDA (Kelompok Kerja untuk Pengelolaan Sumberdaya Alam)[95], yang didirikan sebelumnya untuk mengkoordinasikan aktivis lingkungan dan akademisi untuk mempromosikan prinsip keadilan ekologi untuk pengelolaan sumber daya alam. Pada gilirannya, kedua kelompok pemimpin aktivis LSM dan ilmuwan berbasis universitas bekerja sama dan membentuk sebuah kelompok kerja gabungan yang disebut Pokja PAPSDA (Kelompok Kerja untuk Reformasi Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam) untuk mempromosikan sebuah ketetapan MPR tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Seiring dengan komite persiapan Sidang MPR - yang memiliki kewenangan untuk mempersiapkan rancangan keputusan MPR untuk Sidang MPR - mereka menyiapkan dua keputusan yang berbeda: keputusan draft mengenai reformasi agraria, dan keputusan draft mengenai pengelolaan sumber daya alam. Kemudian komite persiapan MPR memutuskan untuk menggabungkan kedua draft setelah mereka telah membuat konsultasi intens dengan kelompok kerja bersama.[96]

---

[95] LSM lingkungan di bawah koordinasi Pokja PSDA antara lain WALHI, AMAN, Yayasan Kehati, WWF Indonesia, ICEL, HuMA, JATAM, Jaring Pela, RACA Institute, Yayasan Lembaga Ekolabel Indonesia, dll. Sebagian besar LSM lingkungan telah didorong oleh keterlibatan mereka dengan perjuangan lingkungan setempat, kebijakan lingkungan nasional, dan jaringan gerakan lingkungan internasional.

[96] Kelompok kerja gabungan ini membentuk fase baru dalam trajektori hubungan antara gerakan agraria dan gerakan lingkungan di Indonesia (Peluso et al 2008). Salah satu isu kunci yang diperdebatkan antara dua kubu itu adalah UUPA. Sebagian besar pemimpin aktivis agraria dan ahli, termasuk Sediono Tjondronegoro SMP, profesor sosiologi pembangunan pedesaan dari Institut Pertanian Bogor, bersikeras bahwa UUPA, setidaknya artikel # 1 sampai 14, sangat relevan untuk dipertahankan, dan harus diposisikan sebagai dasar Prinsip hukum (undang-undang payung) yang mencakup hukum sumber daya alam "sektoral" seperti kehutanan, pertambangan, dan *hukum tanah* (*Tjondronegoro* 2008:155-160). Di kubu lain, sebagian besar pemimpin aktivis lingkungan dan para ahli berpendapat bahwa sistem hukum Indonesia tidak memiliki kategori tersebut; dan mendukung inisiatif untuk merancang undang-undang yang komprehensif tentang Pengelolaan Sumberdaya Alam (Undang-undang Pengelolaan Sumber Daya Alam) yang dimaksudkan untuk merevisi semua hukum dan peraturan yang ada yang berhubungan dengan tanah dan sumber daya alam, termasuk UUPA.

Selama proses penyusunan, panitia ad hoc yang diprakarsai beberapa seminar dan lokakarya, dan menyambut beberapa demonstrasi, delegasi, dan petisi dari berbagai kelompok masyarakat sipil.[97] Pada November 2001 Majelis Permusyawaratan Rakyat menyatakan Keputusan No IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam dengan mana Presiden Indonesia dan DPR diberi mandat untuk menerapkan seperangkat arah kebijakan reformasi agraria dan seperangkat arahan kebijakan pengelolaan sumber daya alam (lihat Tabel II.8 #).

Tabel II.7. Membandingkan arah kebijakan untuk pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana tercantum dalam Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat No IX/2001

Enam arah kebijakan reformasi agraria		Enam arah kebijakan pengelolaan sumber daya alam	
	Untuk meninjau hukum dan peraturan agraria yang bertentangan dalam rangka sinkronisasi kebijakan lembaga pemerintah yang berbeda		Untuk meninjau undang-undang dan peraturan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan lembaga pemerintah yang berbeda
	Untuk melaksanakan reforma agraria redistributif dengan prioritas untuk menyediakan lahan bagi rakyat miskin		Untuk mengoptimalkan penggunaan sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas dan potensi untuk pembangunan nasional
	Untuk melakukan survei tanah yang komprehensif dan		Untuk memperhatikan jenis dan karakteristik sumber daya alam dan

[97] Mereka antara lain Konsorsium Pembaruan Agraria, Kelompok Studi Pembaruan Agraria, Serikat Petani Pasundan, Federasi Serikat Petani Indonesia, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara.

	sistematis dan pendaftaran dalam rangka untuk melaksanakan reforma agraria		melaksanakan berbagai upaya untuk menambah nilai sumber daya alam.
	Untuk memperkuat institusi pertanahan dan otoritasnya untuk melaksanakan program reformasi agraria dan menyelesaikan konflik tanah.		Untuk memperluas akses publik terhadap informasi tentang potensi sumber daya alam di daerah mereka dan mendorong pembentukan tanggung jawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional
	Untuk menjamin ketersediaan dana untuk program reformasi agraria dan menyelesaikan konflik lahan		Untuk mengembangkan strategi untuk menggunakan sumber daya alam yang didasarkan pada penggunaan yang optimal dengan memperhatikan kondisi dan kepentingan regional dan nasional.

TAP MPR No. IX/2001 mendefinisikan reforma agraria sebagai "suatu proses yang berkesinambungan yang berkaitan dengan reorganisasi penguasaan, penggunaan, kepemilikan, dan pemanfaatan sumber-sumber agraria yang dilaksanakan untuk mencapai kepastian hukum dan perlindungan serta keadilan dan kemakmuran bagi semua rakyat Indonesia " (pasal 2), dan membedakannya dengan pengelolaan sumber daya alam.[98] Keputusan ini berisi dua perangkat arah kebijakan yang tumpang tindih,

[98] Ketetapan Nomor IX tidak memberikan definisi pengelolaan sumber daya alam kecuali pernyataan umum dan samar-samar bahwa "(P)engelolaan sumberdaya alam yang terkandung di daratan, laut dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan" (pasal 3).

yang mencerminkan ketegangan tak terselesaikan antara "reformasi agraria" dan "pengelolaan sumber daya alam", yang tidak hanya dalam hal isi, tetapi juga kekuatan-kekuatan sosial dalam negara dan di antara kelompok masyarakat sipil yang mempromosikan setiap perangkat arah kebijakan.

TAP MPR tersebut, yang berlaku sejak tahun 2001, adalah fenomenal (Rosser et al 2005). Setelah lebih dari dua dekade aktivisme, pemerintah Indonesia memenuhi tuntutan reformasi kebijakan agraria, bersama dengan agenda "pengelolaan sumber daya alam". Selain itu, TAP MPR tersebut menciptakan perdebatan kontroversial di kalangan aktivis agraria yang berpusat pada apakah ketetapan ini akan bermanfaat atau berbahaya bagi gerakan agraria. Pemimpin KPA mengasumsikan bahwa Ketetapan ini dapat digunakan secara taktis sebagai alat untuk mendorong pemerintah untuk melaksanakan reformasi agraria. Pada saat yang sama, Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI) dan aktivis LSM pendukungnya memandang Ketetapan itu sebagai keputusan berbahaya, pintu masuk potensial untuk agenda neo-liberal dan imperialis melalui "prinsip-prinsip baru pengelolaan sumber daya alam", dengan implikasi yang berpotensi negatif dalam membatalkan UU Pokok Agraria Tahun 1960-yang sampai sekarang telah memberikan dasar hukum bagi pelaksanaan reforma agraria. Perdebatan ini juga berlangsung di Kompas, koran nasional terbesar di Indonesia (Fauzi 2001, Bey, 2002; 2003; Bachriadi, 2002; lihat juga Bey 2004, Setiawan 2004, Ya'kub, 2004).

Berbeda dari aktivis agraria, aktivis lingkungan menyambut Ketetapan tersebut. Di bawah kepemimpinan Kelompok Kerja Manajemen Sumberdaya Alam (Pokja PSDA), Ketetapan tersebut mengintensifkan pekerjaan mereka bersama-sama dengan Kementerian Negara Lingkungan Hidup dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) untuk merancang apa yang mereka klaim sebagai "payung hukum" yang menyiratkan sebuah kebutuhan untuk merevisi semua hukum yang berhubungan dengan sumber daya alam, termasuk UUPA 1960. Departemen Kehutanan dan Departemen Pertambangan dan Energi ragu-ragu untuk berpartisipasi dalam

penyusunan, dan pada gilirannya mereka memblokir otorisasi dari draft tersebut (Suwarno 2003, 2006).

Selain itu Ketetapan MPR tersebut menempuh proses kebijakan yang berbeda dalam dua lembaga negara lainnya, yaitu BPN, dan Komisi Hak Asasi Manusia Nasional. Interaksi antara para pejabat tinggi BPN dan aktivis agraria menjadi lebih mudah karena Sumardjono diangkat oleh Presiden Megawati sebagai wakil kepala BPN. Dengan posisi baru dengan BPN, dan sebagai orang yang sangat terlibat dalam pembuatan Ketetapan MPR, Sumardjono memiliki kewenangan yang sah untuk mengatur strategi untuk melaksanakan Keputusan ini. Dia mendorong BPN untuk menyesuaikan rencana strategis yang ada dan mengusulkan serangkaian kegiatan kunci untuk masing-masing "arah kebijakan reformasi agraria" (Sumardjono 2006:88-99). Tapi kemudian, kepala BPN yang berhasil meyakinkan Presiden Megawati untuk mengeluarkan Keputusan Presiden No 34/2003 yang mengarahkan kembali pelaksanaan Ketetapan MPR ini menjadi hanya dua area, yaitu (1) untuk menyusun revisi UUPA 1960, undang-undang baru tentang hak atas tanah, dan peraturan pemerintah lainnya yang terkait dengan masalah lahan, (2) untuk mendirikan sebuah manajemen tanah dan sistem informasi dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah.[99] Kedua agenda - yang sangat cocok dengan visi Bank Dunia (lihat bagian 2.8) - secara signifikan membatasi kemungkinan dan juga menggembosi antusiasme aktivis agraria yang sebelumnya berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan BPN.

Sementara itu, Ketetapan tersebut menginspirasi aktivis agraria untuk mendekati Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) untuk mendirikan sebuah

---

[99] Keputusan Presiden Nomor 34/2003 juga Presiden Megawati memutuskan untuk mendesentralisasi bagian dari otoritas BPN ke kota / pemerintah kabupaten sebagai berikut: (a) untuk melepaskan ijin lokasi; (b) untuk melakukan pembebasan tanah dari proyek pembangunan; (c) untuk menyelesaikan sengketa tanah pertanian; (d) untuk memecahkan kompensasi terkait dengan pembebasan lahan untuk proyek pembangunan; (e) untuk menentukan penerima manfaat reformasi tanah, tanah ditargetkan untuk Program redistribusi tanah, dan kompensasi untuk tanah yang ditargetkan oleh program redistribusi tanah; (f) untuk menyelesaikan adat lahan (tanah ulayat) perselisihan; (g) untuk menentukan alokasi dan penggunaan "ditinggalkan-lahan" (tanah kosong), (h) untuk memberikan izin untuk menciptakan lahan pertanian baru, dan (i) untuk mengatur rencana penggunaan lahan untuk kabupaten / kota.

prosedur dan lembaga khusus untuk memproses klaim yang berhubungan dengan perampasan tanah di bawah rezim Soeharto. Sejak tahun 2000, Komisi telah mengadopsi sebuah pendekatan "keadilan transisional" - yang terdiri dari empat elemen kunci yaitu klaim berbasis pencarian kebenaran, reparasi, penuntutan, dan reformasi kelembagaan - untuk menghadapi secara memadai apa yang disebut "pelanggaran HAM masa lalu," termasuk perampasan tanah (Komnas HAM 2001a, 2001b). South Africa's Commission on Restitution of Land Rights (CRLR) dan Pengadilan Klaim Tanah merupakan dua acuan inspirasi untuk beberapa pemimpin aktivis Indonesia, komisaris hak asasi manusia, akademisi, dan pejabat pemerintah yang membandingkan situasi, dan mempersiapkan paper latar belakang dan usulan kebijakan untuk Presiden Megawati (Bachriadi 2004; Tim Kerja KNuPKA, 2004). Namun, dalam pertemuan dengan para pendukung kebijakan pada bulan Juli 2004, Megawati secara eksplisit menolak proposal kebijakan hanya karena, ia berpendapat, bahwa sebuah lembaga negara baru tambahan akan menciptakan komplikasi politik dan keuangan bagi pemerintah. Dia menekankan bahwa dia sudah mengalami ketegangan dengan komisi negara yang ada seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Ombudsman, Komisi Yudisial, Komisi Hukum Nasional, Komisi Pemberantasan Korupsi, dll. Usulan itu kembali diserahkan ke Presiden Yudhoyono yang baru terpilih pada akhir 2004, namun Presiden Yudhyono juga menolak usulan untuk mendirikan lembaga baru, dan bukannya mencari pendekatan baru, ia memutuskan untuk memperpanjang otoritas BPN termasuk untuk menyelesaikan konflik tanah (lebih lanjut lihat Bab 3).

Penutup

Dengan menganalisis pergeseran kekuatan, paradigma kebijakan, hukum dan peraturan, dan lembaga terkait dengan UU Pokok Agraria 1960 (UUPA) bab ini secara singkat menunjukkan rute kebijakan pertanahan Indonesia sejak dekolonisasi. UUPA memiliki karakteristik utama yang disebut Hak Menguasai Dari Negara yang memungkinkan rezim politik yang berbeda untuk mengatur dan mengelola tanah dan sumber daya alam, menentukan hubungan kepemilikan, dan menentukan mana tindakan yang legal dan ilegal mengenai tanah dan pengelolaan sumber daya alam. Prinsip untuk memberikan otoritas besar Negara tersebut tidak diragukan lagi merupakan turunan pasal 33 dari Konstitusi Indonesia menyatakan bahwa "(B)umi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Saya telah menunjukkan cara-cara berbagai rezim politik membuat dan menetapkan kebijakan tanah yang berbeda. Kewenangan pemerintah yang sangat besar sebagaimana dirumuskan oleh UUPA, dan undang-undang lainnya yang dihasilkan dalam kaitannya dengan UUPA, secara strategis digunakan dan disalahgunakan untuk mengejar kepentingan rezim mereka sesuai dengan visi ideologis mereka. UUPA adalah produk politik, yang menyediakan dasar hukum untuk Demokrasi Terpimpin Soekarno untuk melaksanakan program reforma agraria yang diarahkan untuk meningkatkan dan memberdayakan petani. Bersama buruh, petani dibingkai sebagai subyek politik untuk visi sosialisnya. Redistribusi tanah program di Jawa 1962-1965 diarahkan secara eksklusif pada lahan pertanian. Sejarah kelembagaan tertentu, pengaturan hukum, dan perjuangan politik mengecualikan lahan perkebunan dan kawasan hutan dari kebijakan redistribusi tanah, meskipun gerakan tani tak bertanah menuntut pemerintah menargetkan tanah perkebunan dan kawasan hutan.

Meskipun semua partai politik di parlemen nasional sepakat dengan UUPA, sifat khas dari program reforma agraria yang "mencari perubahan tenurial yang wajib, drastis, dan cepat" (Tai 1974:19), menghasilkan resistensi tuan tanah. Resistensi tuan tanah bergaung dengan perjuangan politik di tingkat nasional memberikan motivasi politik yang cukup untuk mengakhiri program. Setelah program reforma agrarian dihentikan, Soekarno tidak punya kesempatan lebih lanjut untuk sepenuhnya mewujudkan cita-citanya. Bukan kebetulan bahwa kudeta militer secara dramatis dan secara drastis mengakhiri Demokrasi Terpimpin (1957-1965) dan semua politik kiri termasuk reforma agraria yang mengancam tuan tanah negara. Rezim otoriter militer Suharto yang disebut "Orde Baru" menempatkan Indonesia di bawah visi ideologis yang sama sekali berbeda.

Saya telah menggambarkan bagaimana pemerintah "Orde Baru" menciptakan berbagai bentuk kewenangan untuk memberikan konsesi lahan, termasuk pertambangan, kehutanan, perkebunan, industri, infrastruktur, dan proyek-proyek real estate dalam rangka untuk memfasilitasi pertumbuhan perusahaan-perusahaan asing dan domestik. Di Jawa, dua penguasa tanah negara, yaitu Perhutani dan perkebunan swasta dan milik negara, mendirikan kendali mereka atas tanah terutama melalui pemaksaan terhadap masyarakat miskin desa. Upaya mereka untuk memperoleh persetujuan desa dan membangun hegemoni mereka tak selalu berhasil, terutama karena sifat kontradiktif dari pemagaran yang menciptakan berbagai bentuk resistensi beragam dari penduduk lokal dan pedesaan. Kasus Serikat Petani Pasundan (SPP) menunjukkan cara resistensi lokal ini berubah menjadi aksi kolektif yang lebih terkoordinasi, termasuk pendudukan tanah dan demonstrasi untuk menuntut reforma agraria, setelah pemimpin lokal bertemu dan bersekutu dengan aktivis agraria. Sejak tahun 1991, Bank Dunia mulai merencanakan intervensi pada hukum, lembaga, dan manajemen tanah Indonesia yang dianggap menghambat munculnya pasar tanah yang

efisien dan merata. Saya telah menjelaskan bagaimana proyek tanah Bank Dunia diarahkan pada legalisasi tanah yang kemudian menjadi ortodoksi baru dalam BPN.

Jatuhnya rezim otoriter-militer Suharto pada tahun 1998 memungkinkan aktivis agraria dan cendekiawan mengartikulasikan kritik terhadap cara-cara yang digunakan rezim Soeharto dan penyalahgunaan wewenang negara - yang juga sangat diperkuat oleh undang-undang baru lainnya yang diproduksi setelah UUPA 1960. UUPA memainkan peran penting sebagai acuan resmi dan inspirasi bagi aktivis agraria dan cendekiawan untuk mengingat kembali visi sosialis dan agenda reformasi agraria. Saya juga menunjukkan bagaimana dinamika politik setelah jatuhnya Soeharto membuka kemungkinan baru untuk membawa reforma agraria kembali ke arena kebijakan nasional, termasuk melalui TAP MPR No IX/2001.

Tuntutan reforma agraria, yang diartikulasikan oleh aktivis agraria dan cendekiawan melalui seminar dan konferensi, buku, artikel jurnal, advokasi kebijakan dan kampanye, demonstrasi, dan mobilisasi rakyat, setelah disahkannya TAP MPR No. IX/2001 harus berhadapan dengan kenyataan bahwa mengubah tuntutan reforma agraria menjadi kebijakan pemerintah melibatkan proses non-linear. Proses ini tak menjamin kebijakan yang dihasilkan akan sesuai dengan apa yang diminta atau dibayangkan promotor.

Dalam bab berikutnya, saya akan menunjukkan bagaimana makna dari reforma agraria yang bergeser selama periode setelah Presiden Yudhoyono mengangkat Joyo Winoto sebagai Kepala BPN. Winoto berhasil merombak organisasi BPN dan peran dan fungsinya dalam tata pemerintahan tanah dan membuat reforma agraria menjadi tujuan utama yang sah. Selain itu, ia mampu membawa kebijakan ke dalam peraturan pemerintah melalui prosedur implementasi dan praktek. Bab selanjutnya diakhiri dengan uraian tentang cara Joyo Winoto bergeser dari mempromosikan Reforma Agraria sebagai strategi dasar kebijakan pembangunan untuk mengatasi kemiskinan, pengangguran, dan kesenjangan tanah, dan mengejar keadilan sosial, melainkan

menjadi kerangka legalisasi tanah. Kerangka legalisasi tanah yang ia promosikan adalah contoh nyata dari pengaruh hegemoni kebijakan tanah Bank Dunia. Pergeseran ini, sebagaimana saya tunjukkan pada Bab 5, memprovokasi beberapa aktivis untuk meluncurkan kritik pada proses reforma agrarian dengan peringatan menunjuk pada bahaya inheren tentang jebakan kepentingan neoliberal dengan kedok agenda yang berorientasi sosialis, menyebut kebijakan baru "reforma agraria palsu".



Ilustrasi: Yayak Yatmaka, 2011

Bibliography

Adam, Asvi Warman. 2005. "History, Nationalism, and Power". In Social Science and Power in Indonesia, edited by Vedi R. Hadiz and Daniel Dhakidae. Jakarta: Equinox Books. Pp. 247-274.

Adas, Michael. 1979. *Prophets of Rebellion: Millenarian Protest Movements against European Colonial Order*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Adi, N. Juni, Felicianus Arganata, M. Chehafudin, Faisal H. Fuad, Sandi C. A. Nugraheni, Rohni Sanyoto, Rowena Soriaga, and Peter Walpole. 2005. *Communities Transforming Forestlands, Java, Indonesia. A Collaborative Study by Lembaga Arupa, Yayasan Koling, and Asia Forest Network.* Bohol, Phillipines: Asia Forest Network.

Adiwilaga. 1975. "Laporan tentang Cipamongkolan". Lembaga Penelitian Kemasyarakatan, Universitas Padjadjaran. Bandung.

Anderson, Ben. 1972. *Java in a Time of Revolution: Occupation and Resistance, 1944-1946.* Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Anonimous. 1965. *Polemik H.R. dan Merdeka*. Djakarta, Merdeka Press.

Anwar, Dewi Fortuna. 2005. "The Fall of Suharto: Understanding the Politics of the Global." In Francis Loh Kok Wah and Joakim Öjendal. (eds.), *Southeast Asian Responses to Globalization: Restructuring Governance and Deepening Democracy*. Copenhagen: Niass Press. Pp. 201-232.

Aprianto, Tri Chandra. 2005. "Petani dan Proses Nasionalisasi Perusahaan Perkebunan di Jember". Unpublished research report. Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) Indonesia, and Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) Belanda.

_____. 2006. *Tafsir(an) Land Reform dalam Alur Sejarah Indonesia: Tinjauan Kritis atas Tafsr(an) yang Ada*. Yogyakarta: KARSA

Arndt, Heinz. 1967. "Economic Disorder and the Task Ahead". *Sukarno's Guided Indonesia*. Edited by In T. Tan. Brisbane: Jacaranda. Pp. 129-140.

Aspinal, Edward. *2005, Opposing Suharto*: Compromise, Resistance and Regime Change in Indonesia, Stanford, Stanford University Press.

Awang, S. Afri, W.T.Widayati, B. Himmah, A. Astuti, and W. Wardhana. 2006. "Collective Action on State Forest Company in Java." A paper delivered at the eleventh biennial conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), Denpasar, Bali.

Bachriadi, Dianto, 2002. "Lonceng Kematian atau Tembakan Tanda Start? Kontroversi

seputar Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 - Komentar untuk Idham Samudra Bey", *Kompas*, 11 Januari 2002.

_____. 2004. "Tendensi dalam Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia: Menunggu Lahirnya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA)", dalam *Jurnal Dinamika Masyarakat* Vol. III, No. 3, November 2004, pp. 497-521.

Bachriadi, Dianto, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (eds.), 1997, *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: LP-FE Universitas Indonesia dan KPA.

Bahar, Saafroedin, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati (Eds). 1995. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Third Edition. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Benda, Harry, and Lance Castles. 1969. *The Samin Movement. Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 125(2): 207-240.

Benda-Beckman, Keebet and Franz. 2008. "Traditional Law in a Globalising World. Myths, Stereotypes, and Transforming Traditions." Van Vollenhoven Lecture. Leiden, May 16, 2008.

Bey, Idham Samudera. 2002. "Lonceng Kematian UUPA 1960 Berdentang Kembali - Menyoal TAP MPR No IX/MPR/2001", *Kompas*, 10 January 2002.

_____. 2003. "UUPA 1960 Lebih Baik Dibandingkan RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam", *Kompas*, 10 May 2003.

_____. 2004. "Hentikan Revisi UUPA 1960 untuk Neoimperalisme". *Jurnal Analisis Sosial* 9(1):85-96. Bandung: Yayasan Akatiga.

Boileau, Julian M. 1983. *GOLKAR: Functional Group Politics in Indonesia.* Jakarta: CSIS.

Boomgard, Peter. 1994. "Colonial Forest Policy in Java in Transition, 1865–1916", in The Late Colonial State in Indonesia: Political and Economic Foundations of the Netherlands Indies, 1880-1942. Leiden, KITLV Press. Pp. 117-138.

Borras, Saturnino Jr. 2006. "The Underlying Assumptions, Theory, and Practice of Neoliberal Land Policies" in P. Rosset, R. Patel and M. Courville (eds), *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*. Oakland: Food First Books. Pp. 99-128.

Burns, Peter J. 1989 "The Myth of Adat." *Journal of Legal Pluralism* 28:1-127.

_____. 2004. *The Leiden Legacy: Concepts of Law in Indonesia*. Leiden, KITLV.

Brata, Roby Arya. 2010. "Why did anticorruption policy fail? Implementation of the anticorruption policy of the authoritarian new order regime in Indonesia, 1971–

1998." In *The Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region*, edited by Lawrence R. Jones. Oxford, UK:Emerald Group Publishing Limited. Pp. 123-153.

Bratamihardja, Mulyadi, Satyawan Sunito, and J. Kartasubrata, J. 2005. *Forest Management in Java 1975-1999: Towards Collaborative Forest Management.* ICRAF Southeast Asia working paper no. 2005_1. Bogor: World Agroforestry Centre (ICRAF),

Burns, Peter J. 1989. "The Myth of Adat". *Journal of Legal Pluralism* 28:1-127.

_____. 2004. *The Leiden Legacy: Concepts of Law in Indonesia*. Leiden: KITLV.

Caldwell, Malcolm and Ernst Utrecht, 1979. *Indonesia: an Alternative History*. Sydney: Alternative Publishing Cooperative.

Contreras-Hermosilla, Arnoldo, and Chip Fay. 2005. *Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*. Washington: Forest Trends and World Agroforestry Centre.

Cribb, Robert. 1990. Introduction: Problems in the Historiography of the Killings in Indonesia.' In R. Cribb (Ed) *The Indonesian Killings: 1965-1966* (pp.1-44) Clayton: Centre for Southeast Asian Studies, Monash University

_____. 2001. 'Genocide in Indonesia, 1965-1966', *Journal of Genocide Research* 3(2):219-239

_____. 2002. "Unresolved Problems in the Indonesian Killings of 1965-1966". Asian Survey 42 (4): 550–563.

Christodoulou, Demetrios. 1990. *The Unpromised Land: Agrarian Reform and Conflict Worldwide*. London: Zed Books.

Crouch, Harold, 1978, *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca, Cornell University Press

Deininger, Klaus and Hans Binswanger. 1999. "The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience and Future Challenges". *The World Bank Research Observer*, 14(2): 247–276.

Departemen Penerangan RI. 1982. *Pertanahan dalam Era Pembangunan Indonesia*. Jakarta, Departemen Penerangan Republik Indonesia.

Departemen Kehutanan RI. 1986a. *Sejarah Kehutanan Indonesia*. Volume I. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.

Departemen Kehutanan RI. 1986b. *Sejarah Kehutanan Indonesia*. Volume II. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.

Departemen Kehutanan RI. 1986c. *Sejarah Kehutanan Indonesia*. Volume III. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.

Durin, Hasan Basri. 1998. "

Eng, van der P.2002. "Halting Progress: Indonesia's Economic Development since 1880." *Itinerario*, 26(1):1-12.

_____. 2008. "Food Supply in Java during War and Decolonisation, 1940-1950". MPRA Paper No. 8852. Online at http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8852/. Last accessed on 08/07/2010.

Fauzi, Noer (Ed). 1997. *Tanah dan Pembangunan: Risalah dari Konferensi INFID*. Jakarta: Sinar Harapan.

_____. 1999. *Petani dan Penguasa, Perjalanan Politik Agraria Indonesia.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Insist Press.

_____. 2002. "Konflik Tenurial: yang Diciptakan Tapi Tak Hendak Diselesaikan". In *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berspektif Kampus dan Kampung*. Edited by Anu Lounela and R. Yando Zakaria. Yogyakarta: KARSA.

_____. 2001. "Revisi UUPA Perlu Dipikirkan." Kompas, 27 September 2001.

_____. 2003, *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria*, Yogyakarta: Karsa.

Feith, Herbert. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca, Cornell University Press.

_____. 1963. "Dynamics of Guided Democracy". In *Indonesia*, edited by Ruth T. McVey (ed.). New Haven, Southeast Asia Studies, Yale University. Pp. 309-409.

_____. 1980 ."Repressive-Developmentalist Regimes in Asia: Old strengths, New vulnerabilities', *Prisma*, 19: 39-55.

Gautama, Soedargo and Boedhi Harsono. 1972. *Survey of Indonesian Law: Agrarian Law*. Bandung, Padjadjaran University Law School.

Gautama, Sudargo, and Budi Harsono. 1972. *Survey of Indonesian Economic Law: Agrarian Law*. Bandung, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.

Glassburner, Bruce. 1962. "Economic Policy-Making in Indonesia 1950-57." *Economic Development and Cultural Change* 10(2):113-133.

Gordon, Alec. 1982. "Indonesia, Plantations and the Post-Colonial Mode of Production". *Journal of Contemporary Indonesia* 12(2):168-187.

_____. 1986. "Colonial Mode of Production and the Indonesia Revolution," *Economic and Political Weekly* XXI(32): 1417-1426.

_____. 2010. "Netherlands East Indies: The Large Colonial Surplus of Indonesia, 1878-1939." *Journal of Contemporary Asia* 40(3):425-443.

Gouwgioksiong. 1960. Masalah Agraria berikut Peraturan dan Tjontoh-tjontoh. Djakarta Keng Po.

_____. 1961. "Land Reform in Indonesia." *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 26:535-553.

_____. 1967. *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*. Djakarta, Kinta.

Gunawan, B. 1973 "Political Mobilization in Indonesia: Nationalists against Communists." *Modern Asian Studies* 7:707-715.

Harman, Benny K., Paskah Irianto, dan Noer Fauzi (eds.), 1995, *Pluralisme Hukum Pertanahan dan Kumpulan Kasus Pertanahan*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI).

Harsono, Boedi. 1970. *Undang-undang Pokok Agraria. Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaan Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Penerbit Jambatan.

_____. 1997. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya.* Jakarta, Pradya Paramita.

Hardijanto, Andik. 1998. *Agenda Land Reform di Indonesia.* Bandung, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan INPI-PACT.

Hardjono, Joan M. 1977. *Transmigration in Indonesia*. Kuala Lumpur/London: Oxford University Press.

Harman, Benny K., Paskah Irianto, dan Noer Fauzi (eds.), 1995, *Pluralisme Hukum Pertanahan dan Kumpulan Kasus Pertanahan*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI).

Hefner, Robert. 1990. *The Political Economy of Mountain Java*. Berkeley: University of California Press.

Heryani, Erna. and Christ Grant. 2004. "Land Administration in Indonesia." A paper presented at the 3rd FIG Regional Conference. Jakarta, Indonesia. www.fig.net/pub/jakarta/papers/ps_04/ps_04_3_heryani_grant.pdf (last accessed on 09/24/2010).

Hill, Hal. 1996. *The Indonesian Economy since 1966: Southeast Asia's Emerging Giant.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hutagalung, Arie Sukanti. 1985. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Suatu Sarana ke Arah Pemecahan. Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. Jakarta: Rajawali Press.

Hutagalung, Arie Sukanti and Markus Gunawan. 2008. *Kewenangan Pemerintah Bidang Pertanahan*. Jakarta: Rajawali Press.

Ismail, Nurhasan. 2007. *Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik, Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial dan Kelompok yang Diuntungkanl.* Jakarta: HuMA bekerja sama dengan Magister Hukum, Universitas Gajah Mada.

Jacoby, Erich. 1949. *Agrarian Unrest in Southeast Asia.* New York, Columbia University Press.

_____ 1961. *Agrarian Unrest in Southeast Asia*, 2nd ed. London: Asia Publishing House.

Jenkins, David. 1984. *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics, 1975-1983*. Ithaca: Cornell University, Modern Indonesia Project.

Jochim1, Ashley E. and Peter J. May. 2010. "Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance". *Policy Studies Journal* 38(2):303–327.

Kahin, George McTurnan. 1951. *Nationalism and Revolution in Indonesia*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

Kartodirdjo, Sartono. 1972. "Agrarian Radicalism in Java: Its Setting and Development". In *Culture and Politics in Indonesia*. Claire Holt (ed.). Ithaca: Cornel University Press. Pp. 71-125.

_____. 1973. *Protest Movements in Rural Java: A Study of Agrarian Unrest in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*. Oxford: Oxford University Pres.

_____. 1984. *Ratu Adil*. Jakarta: Sinar Harapan.

Kasdi, Aminuddin. 2001 . *Kaum Merah Menjarah, Aksi Sepihak PKI/BTI di Jawa Timur 1960-1965*. Yogyakarta: Penerbit Jendela, 2001.

Kelompok Studi Pembaruan Agraria. 2001. "Ketetapan MPR RI Tentang Pembaharuan Agraria sebagai Komitmen Negara Menggerakkan Perubahan Menuju Indonesia yang Lebih baik". A manuscript for Ad-Hock Preparatory Committee of People Consultative Assembly of Republic of Indonesia (MPR) submitted on 21 May 2001.

Kurasawa, Aika. 1988. "Mobilization and Control. A Study of Social Change in Rural Java, 1942-1945".Unpublished PhD-thesis, Cornell University, Ithaca.

_____. 1993. *Mobilisasi dan Kontrol: Studi Tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa, 1942-1945*. Jakarta: Grasindo.

Komnas Ham. 2001a. "Transitional Justice. Menentukan Kualitas Demokrasi di Masa Indonesia Masa Depan". A, unpublished working paper. Jakarta : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia,

_____. 2001b. *Keadilan di Masa Transisi.* Jakarta : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia,

Konsorsium Pembaruan Agraria. 1996a. *Land Disputes: Strawberries of Development. KPA's first Memorandum on Land Administration Project.* Bandung: KPA (Consortium for Agrarian Reform).

_____ 1996b. *Our Land is Not for Sale. KPA's Second Memorandum on Land Administration Project.* Bandung: KPA (Consortium for Agrarian Reform).

_____ 1997a. *To Ignore or to Engange NGO's? KPA's Third Memorandum on Land Administration.* Bandung: KPA (Consortium for Agrarian Reform).

_____ 1997b. *No! for Communal Land Registration. KPA's Third Memorandum on Land Administration.* Bandung: KPA (Consortium for Agrarian Reform).

_____. 1998. *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria : Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat atas Sumber-sumber Agraria*. Jakarta : Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Konsortium Pembaruan Agraria (KPA).

_____. 1999. *Usulan Ketetapan MPR Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria (Reforma Agraria)*. Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria.

_____. 2000. *Usulan Ketetapan MPR Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria (Reforma Agraria)*. Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Lev, Daniel S. 1963. "The Political Role of the Army in Indonesia". *Pacific Affairs* 36(4): 349-364.

_____. 1966. *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957–1959.* Ithaca: Cornell. Modern Indonesia Project.

Liddle, R. William. 1999. "Indonesia's Democratic Opening". *Government and Oppositions*. 34(1): 94-116.

Li, Tania. 2000 "Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot." *Comparative Studies in Society and History* 42(1):149-179.

_____. 2001 "Masyarakat Adat, Difference, and the Limits of Recognition in Indonesia's Forest Zone" *Modern Asian Studies* 35(3):645-676

Lyon, Margo. 1970. *Bases of Conflict in Rural Java*. Berkeley: Center for Southeast Asia Studies.

Mahfud, Moh. MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

Mackie, J.A.C. 1961 "Indonesia's Government Estates and Their Masters", *Pacific Affairs* 34(4):337-360.

Mack, Andrew. 2001. *Rethinking the Dynamics of Capital Accumulation in Colonial and Post-Colonial Indonesia: Production Regulation*. Unpublished dissertation in Sydney University.

Marr, Caroly. 1993. *Digging Deep: The Hidden Costs of Mining in Indonesia*. London, Down to Earth and Minewatch.

_____. 2008. "Forest and Mining Legislation in Indonesia". In *Law and Society in Indonesia* 2ed. Edited by T. Lindsey. Sydney: Federation Press.

Mcgregor, Katharine E. 2007. *Indonesia History in Uniform: Military Ideology and the Construction of Indonesia's Past*. Singapore: National University of Singapore Press.

Moertopo, Ali. 1973. *Some Basic Thoughts on the Acceleration and Modernization of 25 Years' Development*. Jakarta: Yayasan Proklamasi, Center for Strategic and International Studies.

Moniaga, Sandra and Stephanus Djueng. 1994. *Konvensi ILO 169, mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat. Adat di negara Negera Merdeka*, Jakarta: Elsam-LBBT.

Morfit, Michael. 1981. "Pancasila: The Indonesian State Ideology According to the New Order Government". *Asian Survey* 21(8):838–51.

Morteimer, Rex. 1972. "The Indonesian Communist Party and Land Reform 1959-1965", *Monash Papers on Southeast Asia*, No. 1.

____. 1974. *Indonesian Communism Under Sukarno: Ideology and Politics, 1959-1965* Ithaca: Cornell University Press.

Mubyarto dkk, 1992. *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan Kajian Sosial Ekonomi*, Yogyakarta: Penerbit Aditya Media.

_____. 1974 *Indonesian Communism under Soekarno, ideology and politics, 1959-1965*, Ithaca and London, Cornell University.

Nasution, Adnan Buyung. 1992. *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Sinar Harapan.

Nonet, Philippe. and Selznick, Philip. 1978. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper & Row.

Notonagoro. 1972. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia.* Jakarta, Pantjuran Tudjuh.

Oey, Mailing 1982. "The Transmigration Programme in Indonesia." *In Population Resettlement Programmes in Southeast Asia*, edited by C. W. Jones and H.V. Richter. Canberra: ANU Development Studies Centre, 1982.

Padmo, Soegijanto. 2000. *Landreform dan Gerakan Protes Petani Klaten 19591965.* Yogyakarta: Media Pressindo bekerjasama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria.

Palmer, Ingrid. 1978. *The Indonesian Economy since 1965: A Case Study of. Political Economy*. London: Frank Cass, Ltd.

Parlindungan, A.P. 1990. *Komentar atas Undang-udang Pokok Agraria*. Bandung: Penerbit Alumni.

_____. 1991. *Undang-undang bagi hasil di Indonesia. Suatu Studi Komparatif*. Bandung: Mandar Maju.

Peluso, Nancy Lee. 1992. *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley, CA: University of California Press.

Pelzer, Karl J. 1982. *Planters against Peasants: The Agrarian Struggle in East Sumatra, 1947–1958*. The Hague: Martinus Nijhoff.

Posthumus, G. A. 1971. *The Inter-Governmental Group on Indonesia. Rotterdam: Rotterdam Unieversity Press.*

_____. 1972. The Inter-Governmental Group on Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 8(2):55-66.

Poerwokoesoemo, Soepardi. 1956. *Jati Jawa*. Djakarta: Djawatan Kehutanan.

Praptodiharjo, Singgih. 1951. *Sendi-sendi Hukum Tanah di Masa Depan*. Yayasan Pembangunan, Jakarta.

Pratikto, Fadjar. 2000. *Gerakan Rakyat Kelaparan: Gagalnya Politik Radikalisasi Petani* Yogyakarta, Penerbit Media Pressindo.

Reeve, David. 1985. *GOLKAR of Indonesia: An Alternative to the Party System*. Singapore, Oxford University Press.

Ricklefs, M.C. 2001. *A History of Modern Indonesia since c.1200*. 3rd Edition. Hampshire, Palgrave.

Robison, Richard. 1986. *Indonesia: The Rise of Capital*. Sydney: Unwin and Hyman.

_____. 1992. "The Transformation of the State in. Indonesia'". *Bulletin of Concerned Asian Scholars*. 14(1):48-60.

_____. 1997. 'Politics and Markets in Indonesia's Post-oil Era', in *The Political Economy of Southeast Asia: An Introduction*. Edited by Garry Rodan, Kevin Hewison and Richard Robison. Pp. 29-63.

Rosser, Andrew. 2002. *The Politics of Economic Liberalisation in Indonesia: State, Market, and. Power*. Richmond, Surrey: Curzon Press.

_____ 2003. "Governance, Market and Power: The Political Economy of Accounting Reform in Indonesia". In *International Financial Governance under Stress: Global Structures versus National Imperatives*. Edited by Geoffrey R. D. Underhill and Xiaoke Zhang. Cambridge: Cambridge University. Pp. 263-282.

Rosser, Andrew, Kurnya Roesad, and Donni Edwin. 2005. "Indonesia: The Politics of Inclusion". *Journal of Contemporary Asia*, 35(1), pp. 53–77.

Ruwiastuti, Maria. 2000. *'Sesat Pikir'* Politik Hukum Agraria. Membongkar Alas Penguasaan Negara atas Hak-hak Adat. Yogyakarta, Insist Press.

Ruzika, I. 1978. "Forest Exploitation in Indonesia: Past and Present". *Indonesia and the Malay World*. 6(16):10.

Sanit, Arbi. 2000 *Badai Revolusi: Sketsa Kekuatan Politik PKI di Jawa Tengah dan Jawa Timur.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Setiawan, Usep. 2004. "Menemukan Pintu Masuk untuk Keluar: Relevansi Tap MPR No IX/MPR/2001, UUPA No 5 Tahun 1960, dan Keppres No 34/2003 bagi Pelaksanaan Pembaruan Agraria di Indonesia," *Jurnal Analisis Sosial* 9(1):65-84. Bandung: Yayasan Akatiga.

Sharma, Shalendra D. 2002 "Beyond Crony Capitalism: From Banking Crisis to Financial Crisis in Indonesia," *Journal of Social Science* 30:384-419.

Simon, Hasanu. 1999. *Pengelolaan Hutan Bersama Rakyat. Teori Dan Aplikasi Pada Hutan Jati Di Jawa.* Yogyakarta: BIGRAF Publishing.

Sivaramakrishnan, Khrisna. 1999. *Modern Forests: Statemaking and Environmental Change in Colonial Eastern India*. Stanford: Stanford University Press.

Sato, Shigeru. 1994. War, *Nationalism and Peasants: Java under the Japanese Occupation 1942-1945*. Sydney: Allen and Unwin.

Southwood, Julie and Patrick Flanagan. 1983. *Indonesia: Law, Propaganda and Terror.* London: Zed Press.

Soedomo. 1979. "Operasi Tertib dan Masalah Pertanahan Dewasa ini", *Mimbar Departemen Dalam Negeri* No IX/1979. Pp. 15-17.

Soemardjan. 1962. "Land Reform in Indonesia". *Asian Survey* 1(12):23–30.

Soepardi 1974. Hutan dan Kehutanan Dalam Tiga Jaman. Volume 1-3. Jakarta, Perum Perhutani.

Soepomo, Raden. 1951. *Kedudukan Hukum Adat di Kemudian Hari*. Djakarta, Penerbit Kebangsaan Pustaka Rakyat NV

_____. 1953. "The Future of Adat Law in the Reconstruction of Indonesia". In *Southeast Asia in the Coming World*. Edited by P. W. Taylor. Baltimore: The John Hopkin University Press. Pp. 217-235..

Soetiknyo, Iman. 1983. *Politik Agraria Nasional.* Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.

Suhendar, Endang and Ifdhal Kasim 1995. *Tanah Sebagai Komoditas : Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*. Jakarta: Elsam

Suhendar, Endang dan Yohana Budi Winarni. 1998. *Petani dan Konflik Agraria*, Bandung: Akatiga.

Sumarjono, Maria. S.W. 2005. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi Implementasi.* Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Sukarno. 1965. *Dari Proklamasi sampai Takari. Terbitan berisi Pidato Proklamasi diutjampkan oleh P.J.M. Presiden republik Indonesia pada tiap tanggal 17 Agustus sedjak tahun 1945 sampai 1965.* Djakarta: B.P. Prapantja.

Sulistyo, Hermawan 2000. *Palu Arit di Ladang Tebu: Sejarah Pembantaian Massal yang Terlupakan*. Jakarta: Gramedia.

_____. 2002. "Electoral Politics in Indonesia: A Hard Way to Democracy." In *Electoral Politics in Southeast and East Asia*. Edited by A. Croissant, G. Bruns & M. John (eds). Singapore: ISEAS. Pp. 75-99.

Sudhaussen. 1980. "The Military: Structure, Procedures, and Effects on Indonesian Society". In *Political Power and Communications in Indonesia*. Edited by Karl D. Jackson and Lucian W. Pye. University of California Press, Berkeley. Pp. 45-81.

_____. 1982. *The Road to Power Indonesian Military Politics, 1945-1967*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Sutter, John O. 1959. *Indonesianisasi: Politic in Chancing in Economy, 1940-1955*, Ithaca: Cornell University, Modern Indonesia Project.

Suwarno, R. Simarmata and R. Ahmad (eds). 2003. *Di Bawah Satu Payung: Hasil Konsultasi Publik RUU Pengelolaan Sumberdaya Alam*, Jakarta: Tim Konsultasi Publik RUU PSDA.

_____ (eds). 2006. *Merangkai keberagaman : petikan pelajaran hasil konsultasi publik RUU Pengelolaan SDA*. Jakarta: Yayasan Kehati.

Swasono, Sri Edi and M. Singarimbun, (eds.) 1985. *Transmigrasi di Indonesia 1905-1985*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

_____. 1987 *Proses Terjadinya UUPA: Peranserta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada*. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.

Tauchid, Mochammad. 1952. *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakjat Indonesia* Bagian Pertama, Jakarta, Penerbit Tjakrawala.

_____. 1953. *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakjat Indonesia* Bagian Kedua. Jakarta, Penerbit Tjakrawala.

Thee Kian Wee. 1977. *Plantation Agriculture and Export Growth: An Economic History of East Sumatra 1863-1942*. Jakarta: Leknas LIPI.

Tim Kerja KNuPKA. 2004. "Pokok-Pokok Pikiran mengenai Penyelesaian Konflik Agraria". Lokakarya Persiapan Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA), Maret 2004, Jakarta: Komnas Ham, KPA, HuMa, WALHI, Bina Desa.

Tirtosudarmo, Riwanto. 2004. "A National Project That Failed: A Tale of Population Resettlement Policy in Indonesia". In *Ecological Destruction, Health, and Development: Advancing Asian Paradigms.* Edited by Furukawa Hisao, Nishibuchi Mitsuaki, Kono Yasuyuki, and Kaida Yoshihiro. Kyoto: Kyoto University Press.

Tjondronegoro, Sediono M. P. 1999. *Sosiologi Agraria: Kumpulan Tulisan Terpilih.* AKATIGA. Bandung.

_____. 2008. *Negara Agraris Ingkari Agraria: Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia*. Bandung: Akatiga.

_____. 2009. "A Brief Quarter Century Overview of Indonesia's Agrarian Policies." In *Land and Household Economy 1970-2005: Changing Road for Poverty Reduction*. Edited by I. Wayan Rusastra, Sahat M. Pasaribu, and Yusmichad Yusdja. Jakarta: Indonesian Center for Agriculture Socio Economic and Policy Studies (ICASEPS). Pp. 21–35.

United Nations. 1951. *Land Reforms. Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic. Development*. New York: United Nations, Department of Economic Development. New York: United Nation.

Utrecht, Ernst. 1969. "Land Reform in Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 5(3):71-88.

_____. 1973. "Land Reform and Bimas in Indonesia". *Journal of Contemporary Asia* 3(2):149-164.

_____. 1976. "Political Mobilizations of Peasants in Indonesia". *Journal of Contemporary Asia* 6(3):269-288.

van der Kroef, Justus M. 1960. "Agarian Reform and the Indonesian Communist Party". *Far Eastern Survey* 29(1):5–13.

_____. 1963. "Peasant and Land Reform in Indonesian Communism". *Journal of Southeast Asian History*, 4:31-67.

Van Dijk, Kees. 2001 *A Country in Despair: Indonesia between 1997 and 2000.* Leiden: KITLV Press

Vickers, Adrian. 2010. "Where are the Bodies: The Haunting of Indonesia." *The Public Historian* 32(1):45-58.

Vollenhoven, C. van. 1932. *De Indonesiër en zijn Grond*. Leiden, Boekandel en Drukkerij v/h E.J.Brill.

_____. 1975. *Orang Indonesia dan Tanahnya*.Translated by: R. Soewargono. Jakarta: Pusat Pendidikan Departemen Dalam negeri, 1975.

Ward, Kenneth E. 1974. *The 1971 Election in Indonesia: An East Java Case Study.* Clayton, VIC: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.

_____. 2010. "Soeharto's Javanese Pancasila", in *Soeharto's New Order and its Legacy. Essays in Honour of Harold Crouch.* Canberra: ANU e-Press. Pp.27-38.

Wardaya, Baskara T. 2007a. *Cold War Shadow: United States Policy toward Indonesia, 1953-1963.* Yogyakarta : PUSDEP (Pusat Sejarah dan Etika Politik/ Center for History and Political Ethics in collaboration with Galangpress.

_____. 2007b *Membongkar Supersemar: Dari CIA hingga kudeta merangkak melawan Bung Karno.* Yogyakarta, Galangpress.

Wertheim, Willem F. 1969. "From Aliran to Class Struggle in the Countryside of Java". *Pacific Viewpoint* 10(2):1-17.

White, Benjamin and Gunawan Wiradi. 1979a. "Pola-pola Penguasaan Tanah di DAS Cimanuk. Dulu dan Sekarang: Beberapa Catatan Sementara" . *Prisma*. No. 9/1979. Pp. 44-56.

_____. 1979b. "Patterns of Land Tenure in the Cimanuk River Basin: Some Preliminary Notes." Rural Dynamic Series No. 8. Bogor: Agro Economic Survey.

Wiradi, Gunawan. 1997. "Pembaruan Agraria: Masalah yang Timbul Tenggelam". In *Reformasi Agraria. Perubahan Politik, Snegketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Pp. 38-44.

_____. 2001. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Noer Fauzi (Ed.), Yogyakarta: Insist Press and Pustaka Pelajar.

_____. 2002 "Tantangan Gerakan Pembaruan Agraria 'Post' TAP-MPR No. IX/2001", *Jurnal Analisis Sosial* 7(3):1-10, Bandung: Yayasan Akatiga.

Ya'kub, Ahmad. 2004. "Agenda Neoliberal menyusup Melalui Kebijakan Agraria di Indonesia", dalam *Jurnal Analisis Sosial* 9(1):47-64, Bandung: Yayasan Akatiga.

Wilson, Carter A. 2010. "Policy Regimes and Policy Change". *Journal of Public Policy*. 20(3): 247-274.

World Bank. 1988. *Indonesia: The Transmigration Program in Perspective World Bank*. Washington, D.C.: World Bank.

_____. 1994. *Indonesia Land Administration Project, Staff Appraisal Report*. Washington. World Bank, Agriculture Operations Division, Country Department III, East Asia and Pacific Region: 67 pages.

_____. 1994. *Indonesia, Environment and Development*. Washington. The World Bank.

_____. 2004. *Project Appraisal Document on A Proposed Loan in the Amount of US$ 32.8 Million and A Credit in the Amount of SDR 21.9 (US$ 32.8 Million Equivalent) to The Government of Republic of Indonesia for A Land Management and Policy Development Project*. Washington. The World Bank. Rural Development and Natural Resources Sector Unit East Asia and Pacific Region. Report No: 28 178-IND

_____. 2004. *Regional Study on Land Administration, Land Markets, and Collateralized Lending*. Washington: The World Bank, East Asia and Pacific Region Office.

_____. "Indonesia Policy Brief: Ideas for the Future. Land Policy, Management and Administration". http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1106130305439/617331-1110769011447/810296-1110769045002/LandPolicy.pdf. (Accessed on December 6, 2006)

Wendy Wolford. 2007. "Land Reform in the Time of Neo-Liberalism: A Many Splendored Thing," *Antipode* 39(3): 550-572

Wright, Warren L. 1999. *Final Report on The Review of the Basic Agrarian Law 1960.* Jakarta: Indonesian Land Administration Project (ILAP) Part C.