

# **Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani**

**(Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk memenuhi persyaratan menyelesaikan Pendidikan Sarjana**

**(S-1) pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

**Departemen Ilmu Politik**

**Diajukan Oleh:**

**Fadli Arief Hsb**

**030906063**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS SUMATERA UTARA**

**MEDAN**

**2009**

# DAFTAR ISI

**KATA PENGANTAR**

**DAFTAR ISI**

**DAFTAR TABEL**

**ABSTRAKSI**

**BAB I      PENDAHULUAN ..... 1**

**1. 1. Latar belakang ..... 1**

**1. 1. 1. Sejarah Singkat Perkembangan Masyarakat Tani Indonesia 1**

**1. 1. 2. Perkembangan Reforma Agraria..... 2**

**1. 1. 3. Indonesia dalam Reforma Agraria ? ..... 3**

**1. 1. 3. 1. Masa Orde Baru dan Reforma Agraria ..... 5**

**1. 1. 3. 2. Reforma Agraria Pasca Orde Baru ..... 8**

**1. 2. Perumusan Masalah..... 12**

**1. 3. Kerangka Teori ..... 12**

**1. 4. Metode Penelitian..... 15**

**1. 5. Manfaat penelitian ..... 16**

**1. 6. Sistematika Penulisan ..... 17**

**BAB II      PERKEMBANGAN POLITIK REFORMA AGRARIA**

**SEBAGAI KEPENTINGAN KEPENTINGAN POLITIK**

**PEMERINTAH BERKUASA ..... 19**

**2. 1. Masa Pemerintahan Sukarno (Orde Lama)..... 19**

**2. 1. 1. Konteks dan pelaksanaan Reforma Agraria ..... 19**

2. 1. 2. Keadaan Masyarakat Pertanian dan Struktur Agraria sebelum Pelaksanaan Land Reform .....	21
2. 2. Masa Pemerintahan Suharto (Orde Baru).....	30
2. 2. 1. Sebab-Sebab Tidak Tuntasnya Pelaksanaan Land Reform	30
2. 2. 2. Ketetapan MPR No. IX/2001 sebagai Koreksi terhadap Politik Agraria Orde Baru .....	38
2. 3. Reforma Agraria Pasca Orde Baru ( Reformasi ) .....	51
2. 3. 1. Penilaian terhadap Status dan Kondisi Agraria.....	51
2. 3. 2. Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK)	51
2. 3. 3. Krisis Pangan di Tengah Revitalisasi Pertanian.....	57
<b>BAB III      DASAR HUKUM PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA</b>	
<b>SEBAGAI KEPENTINGAN POLITIK KAUM TANI ....</b>	<b>62</b>
3. 1. Situasi Kaum Tani ( Tani miskin dan buruh tani ) di Indonesia ....	62
3. 1. 1. Ketimpangan Penguasaan Tanah dan Akibatnya terhadap Masalah Pangan.....	62
3. 1. 2. Ketimpangan Penguasaan Tanah Pertanian .....	63
3. 1. 3. Perkebunan Skala Besar dan Krisis Pangan .....	71
3. 1. 4. Kondisi Kehutanan dan Laju Kerusakan Hutan .....	84
3. 1. 5. Industri Pertambangan dan Hak Atas Tanah .....	95
3. 1. 6. UUPA sebagai Landasan Hukum untuk Pelaksanaan Program Reforma Agraria.....	104
3. 1. 6. 1. Tujuan UUPA .....	108
3. 1. 6. 2. Prinsip UUPA .....	110

3. 1. 7. Mekanisme dan Aturan-aturan Pelaksanaan <i>Land Reform</i>	113
3. 2. Penerapan Tanah yang dijadikan Objek Land Reform (pp no. 224/1961).....	120
3. 3. Hasil Hasil Yang Telah Dicapai .....	122
<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>125</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>135</b>



## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1 Rata-rata Pemilikan Tanah di Jawa dan Madura, Sulawesi dan Nusa Tenggara pada tahun 1957.....</b>	<b>27</b>
<b>Tabel 2 Struktur Penguasaan Tanah Pertanian di Indonesia.....</b>	<b>28</b>
<b>Tabel 3 Kontribusi Ekonomi Makro Pertanian, Perikanan, Kehutanan</b>	<b>53</b>
<b>Tabel 4 Indeks Nilai Produksi per Tenaga Kerja.....</b>	<b>55</b>
<b>Tabel 5 Struktur Penguasaan Tanah Pertanian di Indonesia pada tahun 1993.....</b>	<b>69</b>
<b>Tabel 6 Perubahan Jumlah Rumah Tangga Petani (RTP) di Indonesia 1993-2003.....</b>	<b>71</b>
<b>Tabel 7 Distribusi Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkebunan (HGU) 2000.....</b>	<b>76</b>
<b>Tabel 8 Kepemilikan Asing dalam Perkebunan Indonesia .....</b>	<b>79</b>
<b>Tabel 9 Grup Pemilik HPH Besar.....</b>	<b>86</b>
<b>Tabel 10 Perbandingan laju Kerusakan Hutan di Beberapa Wilayah.</b>	<b>92</b>
<b>Tabel 11 Konversi Lahan dari Hutan Produksi ke Perkebunan Negara</b>	<b>95</b>
<b>Tabel 12 .....</b>	<b>115</b>
<b>Tabel 13 Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian untuk daerah Tingkat II pada tahun 1960.....</b>	<b>117</b>
<b>Tabel 14 Tanah-tanah yang di Redistribusikan pada tahun 1962-1967</b>	<b>128</b>
<b>Tabel 15 Perbandingan Hasil Capaian land Reform Orde Lama Dan Orde Baru.....</b>	<b>129</b>



## ABSTRAKSI

Penelitian ini berjudul “Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani dan Buruh Tani”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui seperti apa perkembangan Reforma Agraria sejak dicetuskan oleh Pemerintah Republik Indonesia diawal kemerdekaan (Pemerintahan Soekarno) yang kemudian menjadi Undang-Undang yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) *Land Reform* No.5 tahun 1960, hingga pada masa-masa selanjutnya pergantian Pimpinan Pemerintahan Indonesia, dimulai dari Masa Orde Lama, Masa Orde Baru, Era Reformasi hingga masa Pemerintahan SBY-JK yang berkuasa pada saat penelitian ini dilakukan.

Metode penelitian yang digunakan adalah Metode Deskriptif. Dengan semakin banyaknya kebijakan-kebijakan dari pemerintahan yang lahir namun ternyata semakin jauh dari tujuan awalnya dilahirkan Undang-Undang Reforma Agraria sebagai Kepentingan Politik Kaum Tani yang malah petani semakin dijauhkan dari hak-nya atas alat Produksinya yaitu tanah, dan tentu saja perlakuan tersebut sudah pasti mendapat perlawanan dari rakyat khususnya Kaum tani. Hal inilah yang mengiringi Perjalanan Undang-undang tersebut yaitu pertentangan antara rakyat tertindas dengan Rezim Pemerintahan yang berkuasa.

Penelitian ini dikhususkan pada perkembangan Kebijakan-kebijakan dari pemerintahan berkuasa menyangkut Reforma Agraria (*Land Reform*). Bagaimana arah penerapan dari undang-undang tersebut diimplementasikan kepada rakyat oleh pemerintah, dimana pada hakikatnya Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk mensejahterakan rakyat, bukan menggadaikan kesejahteraan rakyat demi kepentingan-kepentingan serakah para pemilik modal Besar (Investor). Sudah menjadi pengetahuan kita bersama karena pertumbuhan konglomeratisasi disektor pertanian secara luas dan industri manufaktur membutuhkan penyediaan tanah dalam skala besar, maka perampasan tanah dan sumber-sumber daya alam milik rakyat merupakan hal yang terelakkan. Perampasan atas tanah milik rakyat yang terjadi di masa Orde Baru dan kemudian berlanjut sampai sekarang. Sehingga meskipun telah ada kebijakan pertanian yang memihak pada petani, yakni program Redistribusi tanah (*Land Reform*) yang diamanatkan dalam UUPA(Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960) namun belum pernah dijalankan secara murni dan konsekuen. Akibat dari tidak tuntasnya pelaksanaan Landreform di masa lalu telah mengakibatkan ketimpangan Struktur Agraria semakin meluas.

Dalam perspektif ini, maka fungsi-fungsi dari tanah dan sumber daya alam ditempatkan sebagai sarana pembebasan rakyat untuk melepaskan diri dari ketergantungan atau kemungkinan tereksplorasi oleh kekuatan-kekuatan ekonomi besar. keadaan yang hendak diwujudkan adalah keadilan agraria yakni suatu keadaan dimana terjamin tidak adanya monopoli dalam penguasaan dan pemanfaatan atas tanah dan sumber daya alam.

**Dalam penelitian ini disimpulkan perlu segera di akhirnya ketimpangan atas struktur agraria, melalui pelaksanaan program agraria yang sejati. Artinya, program Reforma Agraria yang betul-betul mengubah struktur Agraria yang ada, dimana memperhatikan dan melibatkan kepentingan petani miskin, dan buruh tani serta menyelesaikan konflik-konflik agraria yang terjadi.**



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. 1. Latar belakang**

#### **1. 1. 1. Sejarah Singkat Perkembangan Masyarakat Tani Indonesia**

Sejarah peradaban manusia di masa lampau telah membuat sekelompok kecil orang lebih beruntung dan menguasai begitu banyak sumber-sumber ekonomi, termasuk tanah dan sumber-sumber agraria lainnya, dan sebagian besar manusia lainnya hanya menguasai sedikit bahkan lebih banyak lagi yang tidak menguasai sama sekali.

Masa kerajaan disebut juga masa feodalisme. Pada masa lampau, yang memiliki tanah adalah raja (dan kaum bangsawan lainnya). Sementara petani dan sebagian besar rakyat lainnya bekerja dan meneteskan keringat di atas tanah-tanah raja tersebut. Hasilnya (sebagian besar) diserahkan kepada raja dan kaum bangsawan sebagai upeti. Hanya sedikit hasil yang bisa dinikmati petani untuk melangsungkan kehidupannya.

Sebagaimana kita ketahui dari sejarah, pemerintahan feodal kemudian digantikan oleh pemerintahan penjajahan (terutama Belanda). Setelah menaklukkan para bangsawan, pemerintah penjajah tidak menghancurkan tradisi feodal yang sebelumnya, sebaliknya justru memanfaatkannya untuk kepentingan mereka sendiri. Penjajah menarik para bangsawan menjadi sekutu penjajah. Melalui para bangsawan ini, kaum penjajah mendapat jaminan bahwa hasil bumi rakyat dapat mereka kuasai.

Setelah berakhirnya masa tanam paksa, para pengusaha Belanda mendapat kesempatan untuk beroperasi secara langsung di tanah jajahan. Petani tetap



merupakan orang yang terpinggir dan tersingkirkan. Pendeknya feodalisme dan kolonialisme telah memberatkan beban hidup petani dengan menciptakan dan melestarikan ketimpangan dalam penguasaan sumber-sumber agraria.

Ketimpangan itu hingga kini masih kita warisi. Meskipun kita telah merdeka secara politik dan penjajah telah kembali ke tanah airnya semula, namun para petani tidaklah merdeka dari kemiskinan dan pemerasan. Dalam hal inilah arti penting dari *reforma agraria*. Reforma agraria adalah suatu lanjutan dari jiwa perjuangan kemerdekaan, yakni melepaskan diri dari penjajahan.

### **1. 1. 2. Perkembangan Reforma Agraria**

Secara sederhana, Reforma Agraria adalah suatu program yang dibuat untuk menghadapi struktur agraria yang timpang. Pada acara reguler perayaan ulang tahun proklamasi kemerdekaan di tahun 1960, Presiden Soekarno menyampaikan pidato dengan mengutip laporan PBB bahwa *“defect in agrarian structure, and in particular systems of land tenure, prevent a rise in the standard of living of small farmers and agricultural labourer, and impede economic development”*. (“kerusakan dalam struktur agraria, dan khususnya dalam sistem-sistem penguasaan tanah, mencegah peningkatan standar hidup kaum tani gurem dan pekerja pertanian, serta merintang pembangunan ekonomi.” )

Sebagai negeri yang berada di bawah penguasaan kolonialisme dan feodalisme, dan negeri yang memperoleh kemerdekaannya dari suatu revolusi, maka kehendak untuk menghilangkan kolonialisme dan feodalisme itu juga sampai pada upaya memperbaiki struktur agraria, yakni konfigurasi siapa-siapa yang memiliki dan tidak memiliki tanah dan siapa-siapa yang berhak

memanfaatkan dan memperoleh keuntungan dari padanya, serta hubungan di antara kelompok-kelompok yang terpisah itu.

Dalam semangat revolusioner, Soekarno menggunakan apa yang disebut sebagai “*defect in agrarian structure*” untuk menunjuk warisan dari feodalisme dan kolonialisme itu. Di masa awal sejarah RI, landreform memang dianut oleh elite penguasa politik negara sebagai strategi untuk menghilangkan sisa-sisa kolonialisme dan feodalisme yang menghancurkan “kemakmuran rakyat”. Pidato pengantar Menteri Agraria Mr. Sadjarwo, di dalam sidang mengantarkan Rancangan Peraturan Dasar tentang Pokok-pokok Agraria ke DPR-GR, tanggal 12 September 1960, menyebutkan bahwa “... perjuangan perombakan hukum agraria nasional berkait erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkeraman, pengaruh, dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan dari pemerasan kaum modal asing”.

Penjajahan agraria terjadi ketika mayoritas rakyat hidup dalam suatu sistem produksi agraria yang membuat mereka menderita. Bila hal ini yang terjadi, rakyat tani yang bekerja dan menderita dalam sistem produksi agraria itu, harus mengubah sistem produksi agraria melalui apa yang disebut *reforma agraria*.

### **1. 1. 3. Indonesia dalam Reforma Agraria ?**

Indonesia pernah menjalankan pembaruan agraria atau *land reform* di awal tahun 1960-an. Ketika Indonesia menjalankan pemilu yang pertama pada tahun 1955, kampanye-kampanye partai politik telah menggunakan *land reform* untuk memikat pemilihnya.

Ketika pemerintah kolonial berkuasa, terlihat betapa hanya sedikit orang yang hidup berkelebihan, sebagian besar hidup serba kekurangan. Mereka yang kekurangan sedikit sekali menguasai alat produksi pertanian, khususnya tanah. Sementara mereka yang jumlahnya sedikit dan hidup dengan kemewahan menguasai tanah dan alat produksi lainnya dalam jumlah sangat besar. Pendeknya terjadi ketimpangan dalam penguasaan alat produksi pertanian.

Kemerdekaan dari belenggu penjajahan ternyata tidak serta-merta membebaskan sebagian besar rakyat dari belenggu kemiskinan. Akar persoalannya tetap karena ketimpangan dalam penguasaan alat produksi pertanian, khususnya tanah. Langkah berikutnya yang dicanangkan oleh perintis kemerdekaan adalah memperjuangkan kesejahteraan dan keadilan yang nyata bagi seluruh rakyat Indonesia dengan Reforma Agraria.

Payung bagi pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia adalah UUPA (Undang-undang Pokok Agraria, UU No. 5/1960) dan UUPBH (Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil, UU No. 2/1960). Diperlukan waktu 12 tahun, sejak tahun 1948 ketika panitia persiapan dibentuk, untuk menghasilkan kedua undang-undang tersebut. Pelaksanaan Reforma Agraria secara efektif berlangsung antara kurun waktu 1961 hingga 1965. Kegiatan yang utama adalah :

- (i) Pendaftaran tanah
- (ii) Penetapan tanah kelebihan dan pembagiannya pada petani tak bertanah.

Sementara itu pelaksanaan UUPBH belum sempat berlaku efektif. Melalui pengukuran dan pendaftaran tanah maka diketahui tanah-tanah kelebihan yang akan didistribusikan. Tahap ini diperkirakan berlangsung selama satu tahun.

Pada ulang tahun UUPA yang kedua tanggal 24 September 1962 pembagian tanah tahap pertama yang meliputi wilayah Jawa, Madura, Bali, dan Nusa Tenggara Barat mulai dilakukan. Untuk tahap kedua, seluruh Indonesia direncanakan akhir tahun 1963 atau paling lambat awal 1964 sudah dapat dilaksanakan. Diperkirakan antara waktu tiga sampai lima tahun pekerjaan *land reform* dapat dirampungkan.

Di akhir Desember 1964, pembagian tanah kelebihan di Jawa, Madura, Bali, Lombok, dan Sumbawa (wilayah tahap pertama) dilaporkan dari 337.445 ha tanah kelebihan telah dibagikan sebanyak 296 ha. Sedangkan untuk wilayah tahap kedua berhasil dibagikan sebanyak 152.502 ha tanah.

Upaya itu belum sempat menampakkan hasilnya, pemerintahan Soekarno telah digulingkan dan diganti oleh pemerintah Soeharto yang kemudian membekukan pelaksanaan Reforma agraria.

### **1. 1. 3. 1. Masa Orde Baru dan Reforma Agraria**

Dari semula, di awal tahun 1966 sampai 1970, pemerintah Orde Baru yang dikuasai oleh tentara khususnya Angkatan Darat, secara sengaja dan sadar tidak memilih Reforma Agraria sebagai pondasi pembangunan nasional. Melaksanakan Reforma Agraria dan program-program yang bertujuan mendistribusikan kekayaan dalam pandangan mereka merupakan program yang diilhami komunis. Oleh karena itu, Kebijakan ini tidak dapat diterima. Lagi pula, Angkatan Darat dan kekuatan penyokong Orde Baru lainnya akan kehilangan kendali mereka pada perkebunan-perkebunan Belanda yang dinasionalisasi pada akhir tahun 1950-an. Sebagaimana yang diketahui, akibat dari pengambilalihan perusahaan (termasuk perkebunan) Belanda, militer memperoleh banyak keuntungan dengan



menempatkan para perwiranya pada posisi kunci. Dukungan pada Reforma Agraria dapat melepaskan kendali mereka atas perkebunan-perkebunan tersebut.

Orientasi Orde Baru adalah menguatkan tatanan masyarakat kapitalis. Tatanan masyarakat yang demikian itu dibangun di atas eksploitasi (penghisapan), akumulasi (penumpukan), dan ekspansi (perluasan) modal. Bagi Orde Baru, ketimpangan distribusi pemilikan alat-alat produksi ( termasuk sumber-sumber agraria ) dan pendapatan tidak perlu dipermasalahkan. Kelak, pertumbuhan ekonomi yang baik akan memakmurkan negara. Setelah kemakmuran tercapai, baru berpikir untuk mendistribusikannya. Pendeknya, Orde Baru lebih mengutamakan pertumbuhan ekonomi dari pada terlebih dulu menata ulang ketimpangan pemilikan sumber-sumber agraria. Untuk mewujudkan tekadnya, Orde Baru melakukan dua hal yaitu:

**Pertama**, membuka jalan selebar-lebarnya bagi investasi (terutama modal asing), dan mengganti semua kebijakan lama yang menghambat gerak pertumbuhan investasi atau yang dapat membangkitkan kembali kekuatan-kekuatan politik di masa Orde Lama. Landreform sebagai bagian dari kebijakan lama yang dibuat ketika pemerintahan Soekarno, tidak dilanjutkan lagi. Landreform dikambinghitamkan sebagai bagian dari kebijakan buatan komunis.

**Kedua**, membangun sebuah sistem politik yang otoriter, bahkan totaliter, yang ditandai oleh konsentrasi kekuasaan dan pembuatan kebijakan negara hampir sepenuhnya di bawah kendali militer, sebagai pilihan untuk menjamin stabilitas politik.

Kebijakan Orde Baru tersebut kemudian mengakibatkan ;



*pertama*, semakin banyaknya penghisapan pada rakyat, termasuk kaum tani. Di lapangan pertanian, ditandai dengan dikembangkannya tata cara pertanian modern (revolusi hijau, mesin-mesin pengolahan pertanian, teknologi) ke desa-desa, yang menumpang di atas ketimpangan pemilikan dan penguasaan sumber-sumber agraria. Pada saat yang sama, pemerintah melakukan pengendalian terhadap produk pertanian, khususnya pangan, agar terjamin ketersediaan pangan dengan harga yang stabil.

*Kedua*, adalah bekerjanya mesin kekerasan dalam arena sosial dan politik. Birokrasi dan militer yang secara normatif merupakan alat untuk membantu dan melindungi rakyat, telah berubah menjadi alat dari pertumbuhan modal. Dalam hal ini, kekerasan terorganisir menjadi bagian dari cara mengatur dan mengelola masyarakat.

Kekerasan yang berkembang tidak saja membawa akibat secara fisik pada korban, tetapi juga akibat yang lebih jauh, yaitu trauma yang mematikan potensi partisipasi massa rakyat. Pada bagian lain, kekerasan merupakan penyumbang terbesar bagi kehancuran institusi lokal, terutama akibat hancurnya prinsip-prinsip seperti kepercayaan, kerjasama, dan solidaritas, yang diganti dengan berbagai bentuk kekerasan seperti kecurigaan, dominasi, dan kepentingan sempit.

Kemudahan - kemudahan yang diberikan pada para pemodal membuatnya leluasa merambah ke berbagai sektor, tidak terkecuali ke pedesaan. Dalam waktu singkat terjadi perubahan besar-besaran di desa. Modal - modal besar yang masuk ke pedesaan itu merampas hak hidup dan kebudayaan masyarakat setempat. Rakyat secara cepat disingkirkan dari kuasa dan pemilikannya atas tanah, hukum, dan kebudayaan mereka sendiri. Kesempatan rakyat untuk bisa hidup lebih

baik dan bermartabat telah hilang. Cerita mengenai perampasan tanah ini berlangsung dengan keji dan tidak berperikemanusiaan.

Pengalaman rakyat di bawah pemerintahan Orde Baru telah melukai rasa keadilan kita semua. Massa rakyat, baik sebagai individu atau secara bersama, merupakan pihak yang digagalkan untuk mendapatkan apa yang menjadi haknya, meski konstitusi menyebut:

“...setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak...”.

Mengapa digagalkan? Sebab secara wajar jika segala sesuatunya berjalan normal, maka setiap orang memperoleh apa yang menjadi haknya, yakni hidup yang wajar (manusiawi) dan bermartabat. Namun kenyataan yang terjadi, negara tidak bekerja untuk rakyat, tetapi sebaliknya; melawan dan berbuat tidak adil pada rakyat. Letak ketidakadilan adalah pada kenyataan bahwa apa yang seharusnya diperoleh massa rakyat, telah diambil paksa.

Oleh karena itu, tidak mengherankan jika yang kemudian terjadi adalah ketimpangan yang makin tajam dan keserakahan yang makin merajalela. Maka jelaslah buat kita semua: Orde Baru memang penjelmaan kekuatan anti Reforma Agraria.

### **1. 1. 3. 2. Reforma Agraria Pasca Orde Baru**

Tanggal 28 September 2006, Menteri pertanian ”Anton Apriantono” dan Menteri perhutanan ”MS Kaban”, pemerintah mengumumkan hasil rapat kabinet terbatas untuk mendistribusikan lahan seluas 8,15 juta hektar. Dari total lahan yang akan didistribusikan 60 persen dari akan diberikan kepada petani dan 40 persen lainnya diberikan kepada investor-investor domestik. Kata kunci yang

menjadi agenda pokok dalam Rapat Kabinet Terbatas itu adalah pengurangan pengangguran, pengentasan kemiskinan, dan pengoptimalan lahan kritis. Rapat tersebut yang dihadiri oleh Mentan Anton Apriantono, Menhut MS Kaban, Kepala BPN Joyowinoto dan dipimpin langsung oleh Presiden Yudhoyono. Program tersebut adalah tindak lanjut program revitalisasi pertanian, perikanan, dan kehutanan yang sudah dicanangkan pemerintah setahun yang lalu. Tanah yang akan didistribusikan adalah lahan hutan produksi yang sudah tidak produktif. Lahan-lahan itu berada di Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi. Di atas lahan yang didistribusikan akan ditanami tanaman-tanaman untuk mendukung program bio-energi (sawit, jarak, dll) dan peningkatan ketahanan pangan. Untuk mendukung program tersebut, pemerintah juga menyediakan dana sebesar Rp 9,7 triliun yang diambil dari dana reboisasi guna mendukung program tersebut<sup>1</sup>.

Berita tersebut tentu saja memancing perbincangan di kalangan masyarakat yang selama ini bergerak dalam bidang advokasi masalah-masalah agraria dan sumber daya alam. Sebagian kalangan memandang hal ini sebagai langkah positif dari pemerintahan Yudhoyono-Kalla mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana diamanatkan oleh TAP MPR nomor IX/2001. Namun sinyalemen tersebut tentu saja perlu dianalisis secara lebih jelas sebelum disimpulkan. Sinyalemen ini menguat setelah perwakilan organisasi-organisasi masyarakat dan organisasi-organisasi non-pemerintah yang *concern* pada masalah-masalah agraria dan sumber daya alam, mendengar langsung penjelasan Kepala BPN Joyowinoto di Kantor Pusat BPN, Jakarta tanggal 17 Oktober 2006 yang lalu. Dalam kesempatan itu, Joyowinoto

---

<sup>1</sup> Lihat Jurnal Nasional, 29/9/2006

menegaskan bahwa redistribusi 8,15 juta hektar lahan itu adalah upaya melaksanakan pembaruan agraria sesuai dengan ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang Pokok Agraria 1960.

Pada kesempatan itu, Joyowinoto menyatakan bahwa desain teknis mengenai program tersebut sedang dalam penggodokkan BPN dan harapannya bisa diselesaikan pada Desember 2006 yang akan datang. Bila dicermati, keterangan Joyowinoto di hadapan perwakilan organisasi masyarakat tersebut secara prinsip berbeda dengan keterangan Mentan Anton Apriantono dan Menhut MS Kaban yang secara implisit menyatakan telah memiliki desain konseptual perihal pembagian lahan yang tidak lain adalah Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (RPPK).

Perbedaan antara BPN dengan kantor Menteri Pertanian serta Menteri Kehutanan adalah konsekuensi logis dari adanya peraturan-peraturan sektoral yang terkait dengan pengelolaan sumber-sumber agraria, namun tidak mengacu pada UU Pokok Agraria 1960. Seperti diketahui, Departemen Pertanian dan Kehutanan memiliki dua undang-undang yang berbeda, yakni UU no 18 tahun 2004 Perkebunan dan UU no 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Di sisi lain, UU yang menjadi acuan BPN adalah UU nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria yang biasa disebut UU Pokok Agraria.

Berbedanya acuan perundang-undangan ini menyebabkan perbedaan dalam penafsiran kebijakan. Inilah yang menyebabkan adanya ketidaksinkronan dalam penjelasan pemerintah. Dalam kaitan ini, ketidaksinkronan itu terlihat dari perbedaan pandangan antara Kepala BPN dan Menteri Pertanian serta Menteri Kehutanan dalam menafsirkan instruksi presiden mengenai redistribusi lahan.



Mentan Anton Apriantono memang menyatakan bahwa pihaknya akan melaksanakan reforma agraria. Langkah ini dipandang Anton Apriantono sebagai upaya menopang ketahanan pangan. Akan tetapi, penjelasan yang diberikan tidak menjelaskan esensi reforma agraria. Secara konseptual, penjelasan tersebut lebih mirip dengan konsep *corporate farming* (pertanian korporasi) dengan menjadikan sektor pertanian sebagai subordinasi dari industri.

Perbedaan ini mulai terasa ketika kami menghadiri audiensi dengan sekretaris Jenderal Departemen Kehutanan tanggal 18 Oktober 2006 yang lalu. Pada saat itu, sekretaris jenderal Dephut seakan tidak membenarkan sinyalemen yang menyatakan bahwa pemerintah akan melaksanakan pembaruan agraria. Menurutnya, program **RPPK** bukan mendistribusikan lahan kepada petani dalam konteks pembaruan agraria.

Yang hendak dilakukan adalah pelibatan petani dalam program pengembangan **HTI** yang dikemas dalam bentuk Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (PHBM) dengan konsep yang diperbarui. Dengan demikian, secara prinsip, Departemen Kehutanan hanya berkepentingan untuk memobilisasi tenaga kerja pedesaan (petani) untuk mau menggarap lahan terlantar di areal kehutanan secara murah dan cepat. Bila keterangan sebelumnya yang disampaikan Menteri MS Kaban itu benar, tentang obyek redistribusi adalah lahan di Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi, bisa diduga bahwa program ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan “konsep transmigrasi” yang dulu pernah dilaksanakan masa Orde Baru dengan efek yang diperkirakan akan tetap sama.

Akibat perbedaan inilah, tidak salah bila sebagian masyarakat memandang bahwa kebijakan terbaru SBY-Kalla belumlah menunjukkan adanya komitmen



terhadap pembaruan agraria. Bahkan tampak jelas terkesan ‘setengah hati’ dalam kebijakan pemerintah, khususnya terkait dengan pelaksanaan pembaruan agraria. Oleh karenanya, selain ilusi, tidak ada lagi yang diberikan pemerintah dalam kebijakan tersebut. Ilusi seperti ini tentu saja tidak bisa dibiarkan berlarut, sebab selain hanya menawarkan mimpi, ilusi-ilusi seperti ini bisa menyebabkan kebingungan di kalangan rakyat, khususnya kaum tani.

### **1. 2. Perumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah yang diuraikan diatas maka penulis membuat suatu perumusan masalah:

1. Bagaimana perkembangan Reforma Agraria sebagai kepentingan politik sejak pemerintahan Soekarno sampai dengan sekarang?
2. Bagaimana Reforma Agraria juga merupakan kepentingan politik kaum tani khususnya petani miskin dan buruh tani?

### **1. 3. Kerangka Teori**

Permasalahan agraria di Indonesia sesungguhnya merupakan masalah yang telah menyedjarah serta mengakar. Permasalahan ini telah berkobar sejak masa kolonial dan menjadi bensin yang terus mengobarkan perlawanan rakyat khususnya kaum tani hingga saat ini. Munculnya kaum tani dalam kancah gerakan sosial di Indonesia adalah buah dari perkoncoan jahat antara kolonialisme Eropa dan feodalisme pribumi.

Sejak ditetapkan pada tanggal 24 September 1960, UUPA bermaksud untuk mengatasi dualisme hukum yang masih berlaku berkaitan dengan

pengaturan sumber-sumber agraria di Indonesia, yaitu hukum barat warisan Belanda Agrarisch Wet 1870 dan hukum adat. Dengan demikian, UUPA 1960 merupakan hukum nasional yang baru yang disesuaikan dengan keadaan-keadaan baru di lapangan agraria dan ditujukan pada pencapaian tatanan agraria yang adil. Terutama pentingnya perlindungan bagi golongan ekonomi lemah (buruh tani dan petani miskin). Namun demikian, UUPA 1960 yang memberi legitimasi secara formal terhadap pelaksanaan Reforma Agraria dan terlebih pelaksanaan *Land Reform* di Indonesia, sejauh ini tidak bisa disimpulkan bahwa UUPA 1960 telah dijalankan.

Meski upaya untuk melaksanakan UUPA 1960 dengan dijalankannya program *Land Reform* secara terbatas pada era Pemerintahan Soekarno, yaitu dari tahun 1962-1964, telah dilakukan. Namun, sejak lahirnya Orde Baru hingga saat ini, UUPA 1960 hanya ditempatkan sebagai produk hukum semata. Padahal UUPA 1960 semestinya tidak hanya dipandang sebagai produk hukum semata, melainkan harus dilihat esensinya sebagai upaya melakukan perombakan struktur agraria yang berwatak feodalistik warisan kolonialisme Belanda. UUPA sebagai undang-undang payung memang tidak secara eksplisit menegaskan keharusan untuk melaksanakan reforma agraria. Namun eksistensi UUPA dan kaitannya dengan reforma agraria tidak bisa dilihat semata-mata berdasarkan pasal-pasal yang tertuang secara eksplisit. Eksistensi UUPA 1960 harus dilihat dari aspek historis sebagai anti-thesis dari kebijakan agraria kolonialisme yang terbukti telah menjadi sumber utama kesengsaraan kaum tani.

UUPA 1960 telah memberikan landasan untuk penataan struktur agraria yang demokratis dan berkeadilan. Landasan tersebut tertera dalam beberapa

tujuan yang secara implisit maupun eksplisit tertuang dalam UUPA 1960. Menurut Mr Sadjarwo, yang menjabat Menteri Agraria pada dekade 1960-an, pemberlakuan UUPA 1960 bertujuan untuk;

1. Mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, agar ada pembagian hasil yang adil pula. Usaha ini diselenggarakan dengan mengadakan batas-batas maksimum penguasaan tanah orang lain dan dengan melaksanakan prinsip tanah untuk tani.
2. Mengakui hak milik tanah sebagai hak yang terkuat dan terpenuh yang berfungsi sosial.
3. Memperbaiki keadaan sosial dan ekonomi rakyat tani untuk mencapai taraf penghidupan yang lebih tinggi dan layak.
4. Memperkembangkan usaha rakyat yang berbentuk koperasi pertanian dan mempertinggi produksi nasional dan pendapatan nasional.
5. Mengakhiri sistem-sistem tuan tanah dan lain-lain sistem pemerasan seperti;
  - a. Penghapusan tanah-tanah partikelir (swasta).
  - b. Meniadakan groot-grondbezit yang terang merugikan kepentingan rakyat.
  - c. Meniadakan usaha-usaha pertanian yang bersifat monopoli.
  - d. Mencegah adanya akumulasi tanah di satu tangan di satu pihak dan di lain pihak menjaga rakyat tani tidak menjerumus ke arah pauperisme atau kemiskinan yang fatal

6. UUPA nomor 5 tahun 1960 meletakkan dasar-dasar baru untuk mengubah struktur ekonomi agraris menjadi struktur ekonomi yang berdasarkan perkembangan industri dan agraris yang seimbang dan dengan demikian diletakkan juga salah satu sendi bagi masyarakat sosialis Indonesia.<sup>2</sup>

Dalam konteks itulah, UUPA 1960 telah secara maksimum memberikan landasan yang lebih konkret untuk dilaksanakannya reforma agraria sejati. Landasan itu berupa perintah dan kewajiban politik yang secara tegas kepada pemerintah yang berkuasa untuk secara aktif melakukan perombakan struktur agraria guna memberi jalan yang lebih lapang untuk pelaksanaan reforma agraria. Berdasarkan landasan ini, sudah semestinya pemerintah membentuk infrastruktur khusus untuk melaksanakan reforma agraria dan mengerahkan aparaturnya untuk melaksanakan reforma agraria sejati dengan berpayung pada UUPA 1960.

#### **1. 4. Metode Penelitian**

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan analisa kepentingan politik agraria dengan metode penelitian deskriptif dimana penulis mencoba menggambarkan masalah yang akan diangkat kedalam pembahasan skripsi ini. Dalam rangka penyusunan skripsi ini perlu digunakan suatu metode penelitian yang memiliki ikatan dengan masalah yang akan dibahas agar inti dari masalah ini dapat ditarik sebuah kesimpulan pada akhirnya.

---

<sup>2</sup> Simak sambutan Menteri Agraria Mr. Sadjarwo dalam Mr. R. Soedargo. 1962. *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*. Bandung. NV Eresco.u

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

## 1. 5. Manfaat penelitian

1. Kegunaan akademik, penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah pengetahuan seputar kepentingan politik Reforma Agraria. Serta menambah referensi bacaan Mahasiswa Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara.
2. Kegunaan praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi para pengambil kebijakan atau kepada organisasi massa dalam memecahkan masalah-masalah yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat kaum tani melalui pengenalan Reforma Agraria dan kemudian dapat memberikan masukan dalam proses menjalan Reforma Agraria agar dapat diterapkannya di desa. Pilihan desa bukan semata-mata karena kemudahan dalam pelaksanaannya, lebih dari itu desa mempunyai kedudukan yang istimewa. Dengan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, desa hendak didudukkan kembali sebagai masyarakat hukum yang memiliki hak otonomi asli, yakni suatu hak untuk mengurus diri sendiri.

Reforma Agraria adalah suatu perubahan tentang siapa yang berhak memiliki tanah di desa itu, dan siapa yang berhak memanfaatkannya, serta bagaimana membuat hak-hak itu terwujud. Dalam konteks otonomi desa, Reforma Agraria dapat menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa yang mayoritas hidup dari usaha bertani.



## 1. 6. Sistematika Penulisan

Judul Skripsi : " Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin Dan Buruh Tani (Studi Kasus : Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK) “

BAB I :       Pendahuluan

1. 1. Latar belakang

1. 1. 1. Sejarah Singkat Perkembangan Masyarakat Tani Indonesia

1. 1. 2. Perkembangan Reforma Agraria

1. 1. 3. Indonesia dalam Reforma Agraria ?

1. 1. 3. 1. Masa Orde Baru dan Reforma Agraria

1. 1. 3. 2. Reforma Agraria Pasca Orde Baru

1. 2. Perumusan Masalah

1. 3. Kerangka Teori

1. 4. Metode Penelitian

1. 5. Manfaat penelitian

1. 6. Sistematika Penulisan

BAB II :       Perkembangan Politik Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik Pemerintah Berkuasa

1. Masa Pemerintahan Sukarno ( Orde Lama )

2. Masa Pemerintahan Suharto ( Orde Baru

3. Reforma Agraria Pasca Orde Baru

BAB III :       Dasar Hukum Pelaksanaan Reforma Agraria sebagai Kepentingan politik kaum tani

1. Situasi Umum Kaum Tani ( Tani Miskin dan Buruh tani ) di Indonesia

2. UUPA No 5 tahun 1960 (Undang – Undang Pokok Agraria ) sebagai Dasar Hukum Guna Kepentingan politik kaum tani ( tani miskin dan buruh tani)

#### BAB IV : Kesimpulan dan Saran

##### Daftar Pustaka

Daftar pustaka merupakan rujukan (Referensi) yang digunakan oleh penulis sebagai acuan dasar penulis untuk mengkaitkan ide dasar penulis dengan ide yang telah di bakukan oleh penulis lain untuk kelengkapan referensi dalam karya tulis ilmiah (skripsi).



## BAB II

### PERKEMBANGAN POLITIK REFORMA AGRARIA SEBAGAI KEPENTINGAN KEPENTINGAN POLITIK PEMERINTAH BERKUASA

#### 2. 1. Masa Pemerintahan Sukarno (Orde Lama)

##### 2. 1. 1. Konteks dan pelaksanaan Reforma Agraria

Dalam bab ini kita akan membahas persoalan dan pelaksanaan Reforma Agraria (khususnya land reform) yang pernah dijalankan dalam tahun 1960-an di Indonesia. Sebagaimana kemudian diketahui program land form Indonesia yang dijalankan oleh rezim Orde Lama atau Pemerintahan Sukarno ini tidak dituntaskan, terutama karena terjadinya pergantian rezim politik. Rezim baru yang berkuasa melalui kudeta merangkak di bawah pimpinan Jenderal Suharto pada tahun 1966 (melalui Supersemar 11 Maret 1966), yang kemudian menamakan dirinya rezim Orde Baru, mengambil pilihan untuk tidak meneruskan program land reform yang sedang berjalan, bahkan menghentikannya sama sekali.

Oleh karena itu, kita perlu melihat konteks sosial politik ketika Indonesia menjalankan land reform pada periode 1960-an, yang dapat dilihat dalam sejumlah pidato yang disampaikan oleh Presiden Republik Indonesia Sukarno dan tokoh-tokoh politik lain dalam periode tersebut. Dalam pidato Presiden Sukarno yang disampaikan pada pembukaan Rapat Dewan Pertimbangan Agung pada bulan Januari 1960, dia mengatakan : ” Land-Reform adalah bagian mutlak dari Revolusi kita”<sup>3</sup>

Sementara dalam pidatonya berjudul “Djalannya Revolusi Kita” yang

---

<sup>3</sup> Lihat Departemen Penerangan Republik Indonesia , *Peraturan dasar pokok Agraria dan land reform* , Penerbitan Khusus 169 ,Jakarta : Departemen Penerangan R.I,tanpa tahun , hal,4

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.

diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1960, Presiden Sukarno berkata: "... Sesuai dengan hakekat revolusi yang menjebol dan membangun, apakah yang harus kita jebol dan bangun dewasa ini dan dimasa datang! Djarek menjawab bahwa apa yang kita jebol sekarang adalah imprealisme dan feodalisme untuk membuat Indonesia Merdeka penuh yang demokratis. Dan ini merupakan syarat pertama membangun Sosialisme Indonesia. Revolusi Indonesia tanpa *Land Reform* adalah sama saja dengan gedung tanpa alas, sama saja dengan pohon tanpa batang, sama saja dengan omong besar tanpa isi. Melaksanakan *Land Reform* berarti melaksanakan satu bagian mutlak dari Revolusi Indonesia. Tanah tidak boleh menjadi alat penghisap, apalagi dari modal asing terhadap Rakyat Indonesia

Demikianlah suasana dan semangat jaman yang penuh dengan gejolak untuk menuntaskan revolusi, ketika Indonesia hendak menjalankan program *Land Reform*, yang kemudian dijalankan melalui landasan hukum Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH), dan peraturan-peraturan pelaksanaan lain.

Secara keseluruhan, bab ini akan dimulai dengan membahas keadaan masyarakat pertanian dan struktur agraria yang ada sebelum pelaksanaan *land reform* tahun 1960-an. Hal ini guna mengetahui alasan-alasan yang mendasari pelaksanaan program *land reform* Indonesia. Setelah itu menjelaskan arti UUPA 1960 sebagai landasan hukum bagi pelaksanaan *land reform* tersebut, Indonesia ketika menjalankan pembaruan agraria secara terbatas (*land reform*), berikut hasil-hasil capaiannya pada saat itu.

Kemudian akan dijelaskan sebab-sebab yang mendasari tidak tuntasnya pelaksanaan *land reform* Indonesia, serta proses-proses pembalikan yang terjadi

ketika Orde Baru berkuasa. Perkembangan yang terjadi dimasa kini dalam politik agraria Indonesia, terutama sejak dikeluarkannya Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam oleh MPR pada tahun 2001 (TAP MPR No. IX/2001), yang merupakan koreksi terhadap politik agraria Orde Baru, akan mengakhiri bahasan dalam bab ini.

## **2. 1. 2. Keadaan Masyarakat Pertanian dan Struktur Agraria sebelum Pelaksanaan Land Reform**

Sejak ekonomi keuangan meresap ke desa dengan deras, sebagai akibat perluasan ekonomi Barat yang luar biasa di dalam periode imperialisme, maka hubungan-hubungan agraria yang feodal di Indonesia untuk sebagian telah diganti pula dengan hubungan-hubungan produksi yang bersifat kapitalis. Kebanyakan kerajaan-kerajaan feodal dengan aparat pemerintahan dan sistem hukumnya yang feodal telah terhapus dan pengerahan tenaga kerja secara rodi sudah tidak diperbolehkan lagi, setidaknya-tidaknya dalam bentuk-bentuk yang terbuka. Sedangkan sebaliknya paksaan yang bersifat semata-mata ekonomis makin hari makin mendorong petani-petani yang telah terampas alat-alat produksinya, untuk menjual tenaganya kepada petani-petani kaya, diperkebunan-perkebunan, dan perusahaan-perusahaan, guna mendapat upah yang pada pokoknya sudah dibayar dalam bentuk uang.<sup>4</sup>

Meskipun demikian, paksaan halus yang bersifat ekstra ekonomi belum lenyap pula dari lingkungan masyarakat desa. Disamping itu sifat yang terpokok dari hubungan-hubungan agraria yang feodal, yaitu penyerahan oleh petani-petani dari sebagian hasil panennya kepada golongan atas yang secara langsung atau

---

<sup>4</sup> Lihat selanjutnya in e Slamet , *Pokok -pokok Pembangunan Desa* , Jakarta : Bhahtara , 1965 .

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.



tidak langsung memiliki atau menguasai tanah yang dikerjakan oleh rakyat desa, masih diteruskan hingga hari ini, terutama dalam bentuk sistem bagi hasil, dengan semua gejala sampingnya seperti riba, gadai, ijon, dan sebagainya. Sekalipun tanahnya dari tangan kaum bangsawan dalam kebanyakan hal telah berpindah ke tangan tuan-tuan tanah baru. Maka itu dapat dikatakan bahwa masyarakat Indonesia masih setengah feodal dan hubungan yang setengah feodal inilah yang terus-menerus menekan produksi agraria dan menjadi halangan yang terbesar bagi tiap-tiap usaha yang serius untuk menaikkan taraf hidup rakyat petani. Selama tanah, yaitu alat produksi yang terpokok di dalam pertanian, tidak dimiliki secara perorangan oleh petani-petani yang menggarapnya, produksi agraria ini senantiasa akan mengalami kemacetan, oleh karena itu petani-petani itu tidak mampu dan bersemangat untuk melancarkannya.<sup>5</sup>

Selain daripada itu tidak usah diragu-ragukan pula bahwa tuan-tuan tanah yang mewakili sisa-sisa feodalisme sejak dahulu bercondong, masih dan akan terus menerus bercondong untuk bersandar pada kekuatan imperialis, oleh karena hanya kekuatan imperialis itulah yang masih bersedia dan berkepentingan untuk mendukungnya. Dengan itu sebenarnya hanya diberikan bentuk yang baru, sesuai dengan perubahan jaman, kepada tradisi kolonial yang lama untuk menghisap rakyat desa dinegeri-negeri yang ekonominya terbelakang dengan perantaraan golongan penguasa setempat ( Bumiputera ).

Sebagaimana diketahui, negeri-negeri yang ekonominya terbelakang yang ingin membangun perekonomiannya, tidak jarang memulainya dengan mengadakan *land reform*. Kadang-kadang *land reform* ( perombakan tanah ) ini

---

<sup>5</sup> Ina E Slamet ,ibid hal 62 -63.

dilakukan secara radikal, kadang-kadang juga dengan lunak dan berangsur-angsur dan adakalanya hanya diadakan percobaan-percobaan saja. Akan tetapi, bagaimanapun juga disadari orang bahwa perombakan tanah merupakan syarat bagi kemajuan daerah pedesaan khususnya dan perkembangan ekonomi nasional umumnya. Contohnya antara lain: Meksiko, Republik Rakyat Tiongkok, India, Mesir, Jepang dan Kuba.

Dalam hubungan ini, pelaksanaan *land reform* memang dapat dipandang sebagai salah satu alat yang penting untuk memajukan keadaan dan produktivitas dari petani-petani kecil dan tak bertanah. Tujuan *land reform* yaitu menjamin hak milik untuk para petani melalui distribusi tanah kepada petani yang tidak memiliki tanah (ditetapkan oleh Pasal 7 dan Pasal 17 Undang-Undang Pokok Agraria).

Program *land reform* (perombakan struktur tanah) di Indonesia didasarkan pada dua undang-undang utama. Pertama adalah Undang-Undang No.2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH), yang dirancang untuk mengatur hubungan antara tuan tanah dan penyewa tanah, untuk melindungi penyewa tanah yang lemah menghadapi tuan tanah yang kuat, dan memberi perangsang kepada penyewa untuk meningkatkan produksi.

Undang-Undang kedua, Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), jauh lebih luas jangkauannya. Memang undang-undang ini dimaksudkan sebagai landasan keseluruhan dari seluruh program baru perundang-undangan agraria. Dengan undang-undang ini, pemerintah bermaksud menyelaraskan situasi agraria dengan falsafah Indonesia modern, prinsip-prinsip Pancasila, dan apa yang disebut kebijaksanaan MANIPOL-USDEK yang diumumkan Presiden Sukarno dalam pidato

Kenegaraan pada tanggal 17 Agustus 1959. sasaran hukumnya adalah untuk meletakkan dasar bagi terciptanya struktur hukum yang dapat diterima secara nasional untuk urusan agraria, untuk menghilangkan rintangan menuju penyatuan dan penyederhanaan dalam bidang hukum, dan untuk menetapkan pedoman guna menentukan hak atas tanah bagi seluruh rakyat.

Sejalan dengan tujuan ini, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) membatalkan peraturan tentang tanah dari perundang-undangan kolonial, seperti Undang-Undang Agraria 1870, Dekrit Agraria 1870, dan berbagai deklarasi mengenai tanah, air, dan sumber daya alam.

UUPA merupakan perombakan total dari sistem agraria warisan penjajahan Belanda. Hak milik perorangan atas tanah bagi mereka yang berkewarganegaraan Indonesia diakui, akan tetapi persaingan bebas dalam hal penjualan dan pengalihan tanah tidak diizinkan. Atas dasar prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi sosial, undang-undang ini menggariskan bahwa penggunaan dan penjualan tanah perlu memperoleh persetujuan masyarakat seperti yang diwakili oleh administrasi kota atau desa

Undang-Undang Pokok Agraria juga mencakup prinsip dasar berikut ini :

1. Tanah pertanian adalah untuk petani penggarap (*land reform*).
2. Hak utama atas tanah, misalnya hak milik pribadi adalah khusus untuk warga negara Indonesia.
3. Pemilikan guntai atau tanah terlantar (*absentee*) tidak dibenarkan, kecuali bagi mereka yang bertugas aktif dalam dinas negara dan dalam hal pengecualian ini
4. Petani-petani yang ekonominya lemah harus dilindungi terhadap mereka

yang kedudukannya lebih kuat.

Untuk menjamin petani atas pemilikan tanah yang luasnya cukup bagi kelangsungan hidupnya, undang-undang menetapkan batas minimum dua hektar atas sawah pengairan maupun atas tanah kering bagi setiap keluarga inti. Di lain pihak, ditetapkan suatu batas maksimum untuk mengawasi kepemilikan tanah luas yang berlebihan.

Dalam hal ini mesti diingat, perjuangan untuk mengubah ekonomi kolonial menjadi ekonomi yang sungguh-sungguh bersifat nasional sangat erat berkaitan dengan perjuangan agraria, yang tujuan langsungnya adalah pelaksanaan Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil dan Undang-Undang Pokok Agraria.

Dalam pidato Menteri Agraria Republik Indonesia Mr. Sadjarwo pada sidang Dewan Pertimbangan Agung tanggal 13 Januari 1960, dijelaskan mengenai ketimpangan struktur agraria yang menjadi alasan pokok kenapa Indonesia harus menjalankan program *land reform*.<sup>6</sup>

Disebutkan :

“.... Hingga sekarang ini belum terselenggarakan sama sekali perubahan-perubahan tentang pertanahan yang bisa dirasakan oleh masyarakat banyak yaitu golongan tani..., jika milik tanah itu terlalu kecil, tentu tidak akan memberikan kemungkinan untuk mencapai taraf penghidupan yang layak... oleh karenanya maka, land-reform tidak berdiri- sendiri, land-reform harus dibarengi dengan Pancalogi... atau timbal-balik: Pancalogi<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Lihat departement penerangan R.I., op cit., hal 9-14

<sup>7</sup> Pancalogi ialah (1) Edukasi, (2) Irigasi, (3) Intensifikasi, termasuk mekanisasi, (4) Industrialisasi dan (5) Emigrasi (Transmigrasi). Dijelaskan kemudian dalam pidato ini, bahwa memang *land reform* harus sejalan dengan transmigrasi, industrialisasi, dan intensifikasi. Pada Era Orde Baru, ternyata *land reform* dihentikan, namun irigasi, intensifikasi, industrialisasi, dan transmigrasi diteruskan. Jadi orde baru kemudian memang melanjutkan Pancalogi minus *land reform*.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

tanpa land reform tidak akan memberikan banyak mamfaat kepada petani kecil, yang merupakan sebagian besar dari rakyat Indonesia...”.

Struktur agraria sebelum pelaksanaan land-reform berupa gambaran tentang rata-rata pemilikan tanah di beberapa provinsi yang dihimpun pada tahun 1957, dapat dilihat pada Tabel 1, yang merupakan penjelasan Menteri Agraria Sadjarwo dalam pidatonya tersebut.





**Tabel 1**  
**Rata-rata Pemilikan Tanah di Jawa dan Madura**  
**Sulawesi dan Nusa Tenggara pada Tahun 1957**

<b>Jumlah Provinsi Di Jawa Dan Madura, Sulawesi Dan Nusa Tenggara</b>	<b>Banyaknya desa *</b>	<b>Banyaknya pemilik tanah</b>	<b>Luas sawah (termasuk tanah jabatan dibulatkan)</b>	<b>Rata-rata luas sawah tiap pemilik (ha)</b>
Jawa Barat	3.763	1.977.195	1.040.943.	0,5
Jawa Tengah	8.314	1.938.791	1.047.879	0,5
Jawa Timur	8.136	1.872.261.	1.130.872	0,6
Sulawesi dan nusa tengara	4.297	821.089	580.257	0,7
<b>Jumlah</b>	<b>24.510</b>	<b>6.609.336</b>	<b>3.807.951</b>	<b>0,6</b>
Jawa Barat	3.763	2.519.365	1.283.856	0,5
Jawa Tengah	8.314	3.599.182	1.347.238	0,4
Jawa Timur	8.139.	3.727.389	1.738.005	0,5
Sulawesi dan nusa tengara	3.093	705.647	661.231	0,8
<b>Jumlah</b>	<b>24.093</b>	<b>10.551.593</b>	<b>5.030.330</b>	<b>0,5</b>

Sumber: Pidato Menteri Agraria RI Sadjarwo pada Sidang Dewan Pertimbangan Agung pada tanggal 13 Januari 1960

Catatan: \* Banyaknya desa berbeda, tanpa ada penjelasan dalam pidato tersebut.

Jadi rata-rata tiap keluarga tani hanya mempunyai milik 0,5 hektar. Angka ini adalah rata-rata dari pemilik tanah, jadi jumlah luas tanah sawah + darat dibagi jumlah pemilik. Adapun rata-rata perkapita angkanya sangat rendah, yaitu rata-rata untuk seluruh Jawa/Madura ( jumlah luas tanah pertanian dibagi jumlah penduduk tani ) = 0,151 hektar. Menurut Menteri Agraria, angka ini memberikan gambaran yang sangat tragis dan menyedihkan.

Sementara itu, untuk mengetahui struktur penguasaan tanah pertanian di Jawa dan Madura, Sulawesi, dan Nusa Tenggara pada tahun 1957, yang memperlihatkan penggolongan luas tanah pertanian yang dikuasai, disajikan dalam tabel 2.

**Tabel 2**  
**Struktur Penguasaan Tanah Pertanian di Indonesia Tahun 1957**

	<b>Banyaknya pemilik sawah</b>						
	Kurang dari 0,5 ha	0,6-1ha	1,1-2 ha	2,1-5 ha	5,1-10 ha	10,1-20 ha	20 ribuan ha
Jawa Barat	1.395.307	359.424	156.216	56.283	8.153	1.449	363
Jawa Tengah	1.388.352	405.067	115.304	25.787	3.265	905	111
Jawa Timur	933.615	464.532	167.565	40.954	4.369	577	93
Sulawesi dan nusa tenggara	468.151	197.286	105.704	42.277	5.770	1.468	433
<b>Jumlah</b>	<b>4.185.425</b>	<b>1.426.309</b>	<b>544.789</b>	<b>165.301</b>	<b>21.557</b>	<b>4.399</b>	<b>1000</b>

Sumber: Pidato Menteri Agraria RI Sadjarwo pada sidang Dewan Pertimbangan Agung pada tanggal 13 Januari 1960.

Gambaran penggolongan luas pertanian ini, memperlihatkan bahwa tani kecil yang jumlahnya sangat banyak ( 4.185.425 kepala keluarga ) hanya menguasai tanah sawah rata - rata kurang dari 0,5 hektar. Sementara pada sisi yang lain, terdapat tani besar yang jumlahnya sangat sedikit (1000 kepala keluarga) menguasai tanah sawah rata-rata 20 hektar sampai dengan ribuan hektar.

Ketimpangan inilah yang merupakan sebab terjadinya eksploitasi dan dasar dari terbentuknya kapitalisme di dalam bidang agraria. Jika tidak ada perubahan-perubahan maka keadilan sosial dan pembangunan ekonomi hanya meliputi sebagian kecil dan tak mencakup seluruh rakyat.<sup>8</sup>

Sementara gambaran penggolongan antara tani dan buruh tani, menurut Menteri Agraria dari hasil penyelidikan Departemen Agraria di Indramayu (Jawa Barat), Batang ( Jawa Tengah ), dan Lombok ( Nusa Tenggara ) memperlihatkan

<sup>8</sup> Pidato Menteri Agraria Republik Indonesia Sadjarwo pada sidang Dewan Pertimbangan Agung pada tanggal 13 Januari 1960 , sebagaimana di kutip dari Departemen Penerangan Republik Indonesia op,cit hal 13-14.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

bahwa rata-rata buruh tani berjumlah lebih dari 60 persen. Sementara kurang dari 40 persen adalah pemilik tanah yang berarti pemilik tanah kecil maupun besar. Ini merupakan hasil penyelidikan di Batang (Jawa Tengah). Jadi, 60 persen lebih ini adalah orang-orang tani yang sebetulnya tidak mempunyai tanah dan umumnya tidak mempunyai sumber penghidupan yang tetap.

Setelah meninjau susunan, keadaan, dan perkembangan masyarakat tani semacam ini, maka Menteri Agraria Sardjowo menyampaikan lima arah tujuan pelaksanaan land reform Indonesia, yakni sebagai berikut :

- Pertama, untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula di dalam masyarakat Indonesia .
- Kedua, untuk memperbaiki keadaan sosial dan ekonomi daripada rakyat banyak ini setelah ada pembagian sumber-sumber yang adil ini.
- Ketiga, untuk memberikan isi fungsi sosial daripada hak milik, seperti dikemukakan oleh Presiden Sukarno. Jadi hak milik yang juga harus memberikan fungsi sosialnya kepada masyarakat .
- Keempat, untuk mempertinggi produksi nasional. Dengan tertimbulnya tanah di satu tangan, sudah barang tentu tidak memungkinkan adanya suatu usaha mengerjakan tanah yang insentif. Jadi efek dari land reform adalah pula untuk mempertinggi produksi .
- Kelima, untuk mengakhiri sistem tuan tanah, yakni penguasaan tanah-tanah terlalu banyak disatu tangan. Penguasaan ini bisa didalam bentuk sewa menyewa, dengan bentuk bagi hasil. Penguasaan yang semacam ini yang selanjutnya dijalankan atas dasar sistem tuan tanah, tidak layak lagi

didalam masyarakat yang kita cita-citakan yakni masyarakat sosialis ala Indonesia .

## **2. 2. Masa Pemerintahan Suharto (Orde Baru)**

### **2. 2. 1. Sebab-Sebab Tidak Tuntasnya Pelaksanaan Land Reform**

Meskipun pemerintah Indonesia sampai naskah hasil studi ini ditulis tetap menyatakan masih menjalankan *land reform*, namun bila ditinjau secara lebih objektif, sesungguhnya pelaksanaan *land reform* seperti yang ditetapkan tujuan dan prinsip-prinsipnya dalam UUPA, telah berakhir sejak tumbangnya rezim orde lama. Dihapuskannya pengadilan *land reform* dan juga organisasi penyelenggaraan *land reform* oleh rezim baru, jelas menunjukkan indikasi bahwa memang orde baru sesungguhnya tidak berniat untuk menjalankan program *land reform*. Apa yang kemudian dikerjakan oleh orde baru dan rezim-rezim politik setelahnya, tidak lebih dari sekedar mengurus administrasi pertanahan, bukan lagi menjalankan program *land reform* yang mempunyai tujuan-tujuan ekonomi, politik, dan kebudayaan yang jelas. Ringkasnya, *land reform* Indonesia mengalami kegagalan atau kemacetan pelaksanaan, terutama karena tidak berhasil mencapai tujuan-tujuannya, baik tujuan ekonomi, apalagi tujuan politik dan kebudayaan .

Tetapi, evaluasi terhadap keberhasilan program-program *land reform* seringkali mengalami kesulitan karena kompleksnya tujuan yang ingin dicapai, demikian pandangan yang dinyatakan Elias H. Tuma seseorang ahli land reform yang sekaligus adalah konsultan untuk PBB dan FAO.<sup>9</sup> Sehingga sangat tidak

---

<sup>9</sup> Lihat selanjutnya Elias H Tuma , " Land Reform " , dalam Jurnal Gerbang No. 09 , volume IV April -Mei 2001 ,hal 62 -85

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.



mungkin membuat standar baku untuk mengevaluasi mengingat kontradiksi-kontradiksi yang terdapat di dalamnya. Namun demikian, keberhasilan dalam aspek ekonomi relative lebih mudah diukur. Indikasi keberhasilannya bisa dilihat dari perkembangan pendapatan perkapita yang konstan, investasi modal yang berkelanjutan di sektor pertanian, peningkatan produksi, berkurangnya pengangguran di pedesaan, atau sejauh mana daya tanggap sektor pertanian terhadap permintaan di sektor ekonomi lain seperti industri. Sedangkan indikator-indikator keberhasilan di bidang sosial, politik dan kebudayaan, relative lebih sulit untuk diukur.

Indikator-indikator ekonomi yang dijelaskan oleh elias H Tuma ini tidak satupun yang berhasil dicapai oleh Indonesia dalam pelaksanaan *land reform*. Bila peningkatan produksi dimasukkan ke dalamnya, maka peningkatan produksi pangan ( terutama beras ) yang dicapai dalam tahun 1980-an bukanlah akibat dari pelaksanaan *land reform*, namun akibat dari program revolusi hijau. Sementara secara luas diakui bahwa revolusi hijau mempunyai dampak sebaliknya yang bertentangan dengan program *land reform*, yaitu semakin memperkokoh konsentrasi pemilikan dan penguasaan tanah pertanian. Jadi dalam revolusi hijau, meskipun terjadi peningkatan produksi pangan, namun hanya dinikmati oleh golongan petani yang berlahan luas. Sementara golongan petani yang berlahan sempit, petani tanpa tanah, dan buruh tani, yang merupakan mayoritas penduduk pedesaan, tetapi tinggal dalam kemiskinan yang mendalam, ditengah-tengah peningkatan produksi pangan di masa revolusi hijau.

Kenapa pelaksanaan *land reform* di Indonesia mengalami kegagalan dan kemacetan dalam pelaksanaannya? Apa yang menyebabkan program yang sangat



bermanfaat bagi kaum tani ini tidak tuntas pelaksanaannya? Siapa pelaku-pelaku yang menyebabkan program ini macet di tengah jalan?

Dalam laporan mengenai hambatan-hambatan pokok pelaksanaan land reform, Menteri Agrarian Republik Indonesia Mr. Sadjarwo, menjelaskan antara lain.

- a. Adanya administrasi tanah yang tidak sempurna, mengakibatkan sukarnya mengetahui secara tepat luas tanah yang akan dibagikan dalam *land reform*. Kelemahan administrasi ini sering membuka peluang bagi penyelewengan-penyelewengan.
- b. Masih ada orang-orang yang belum menyadari penting dan perlunya *land reform* bagi penyelesaian revolusi. Kadang-kadang terjadi tindakan-tindakan merintang *land reform* dengan berbagai dalih.
- c. Sebagaimana anggota panitia tidak menaruh perhatian sepenuhnya terhadap pelaksanaan *land reform*, karena kesibukan tugas atau kepentingan diri sendiri. Hal ini mengakibatkan ada tanah yang dibebaskan/keluarkan dari daftar tanpa alasan yang benar, sehingga menimbulkan salah alamat dan sebagainya
- d. Organisasi-organisasi massa tani yang diharapkan memberikan dukungan dan kontrol di sejumlah daerah belum diberi peranan dalam kepanitiaan *land reform*.
- e. Adanya tekanan-tekanan psikologis dan ekonomis dari tuan-tuan tanah kepada para petani di sejumlah daerah, membuat para petani belum merupakan kekuatan sosial untuk memperlancar pelaksanaan *land reform*.
- f. Dalam penetapan prioritas, panitia sering menghadapi kesukaaran-

kesukaran karena penggarapan yang tidak tetap, perubahan administrasi pemerintah sehingga tanah itu menjadi *absentee* (guntai). Hal ini sering menimbulkan konflik antar petani atau antar golongan.<sup>10</sup>

Dari penjelasan Menteri Agraria tersebut, dapat dilihat adanya beberapa masalah yang cukup penting: Pertama, masalah yang bersifat ke dalam, dari soal kesadaran, pengetahuan, sampai pada kesungguhan, dan komitmen waktu. Kedua, masalah yang bersifat politik, khususnya menyangkut pengorganisasian dukungan politik yang dibutuhkan untuk menjalankan program land reform. Ketiga, menyangkut masalah di administrasi, yang dalam hal ini dapat dipandang sebagai masalah kebijakan.

Karena terjadinya hambatan-hambatan ini, maka kemudian terjadilah apa yang dikenal sebagai gerakan aksi sepihak (*unilateral actions*). Aksi-aksi sepihak ini menjadi pusat persengketaan. Namun, apa yang sebenarnya dimaksudkan dengan aksi-aksi sepihak ini dapat ditafsirkan dengan berbagai cara (Lyon, dalam Tjondronegoro dan Winardi, ( 1984:208-209 ). Aksi-aksi kedua pihak sama-sama merupakan aksi sepihak, karena aksi-aksi petani untuk melaksanakan Undang-Undang *Land Reform* secara sepihak dimulai sebagai reaksi atas provokasi dan rintangan dari pihak tuan-tuan tanah. Jadi, hampir seluruh gerakan kedua pihak dapat didefinisikan sebagai aksi sepihak, karena sebagian besar diadakan tanpa menghiraukan prosedur yang normal, misalnya tanpa menunggu keputusan Panitia *Land Reform*, atau bertentangan dengan keputusan Panitia *Land Reform*

Belajar dari sejarah Reforma Agraria (Pembaruan Agraria) diberbagai negara dan dari pengalaman di Indonesia, maka beberapa ahli agraria menarik

---

<sup>10</sup> Lihat Aminudin Kasdi , *Kaum Merah Menjarah : Aksi Sepihak PKI \ BTI di jawa timur 1960 - 1965*  
Yogyakarta : Penerbit Jendela Bekerja sama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundaion 2001  
hal 144-145.

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.

beberapa kesimpulan berikut:<sup>11</sup>

- a. Kegagalan-kegagalan pembaruan pada umumnya disebabkan oleh tiadanya” kemauan politik ” (dalam arti “komitmen Politik”) dari pemerintah<sup>12</sup>
- b. Kegagalan juga disebabkan oleh momentum yang kurang tepat. Keadaannya belum kondusif untuk melancarkannya. Peta kekuatan ( antara yang pro dan kontra ) belum dicermati secara baik, tapi dipaksakan.
- c. Model yang dipilih kurang didasarkan atas kenyataan empiris yang ada, akibat pendekatan “ Nelson Approach”.
- d. Agar pembaruan agraria berpeluang untuk berhasil, diperlukan beberapa prasyarat, yaitu:
  - o “Komitmen Politik” dari pemerintah harus ada
  - o Elite penguasa harus terpisah dari elite bisnis
  - o Organisasi tani/rakyat harus ada
  - o Data dasar yang menyeluruh dan teliti mengenai keagrarian harus tersedia.
- e. Pembaruan agraria yang semata-mata bertumpu pada “kemauan politik” pemerintah, sekalipun berhasil, ternyata tidak lestari (Tidak berkelanjutan). Jika suatu pemerintahan baru yang menggantikan yang lama bersikap lain , hasil pembaruan dapat dijungkirbalikan (Contoh : Meksiko, Iran, Indonesia) . Karena itu, diperlukan adanya pendekatan baru, yaitu “Reform by Leverage”. Syaratnya, harus ada organisasi rakyat/tani yang kuat

---

<sup>11</sup> Gunawan Wiradi, “ Konsep Pembaruan Agraria Berbasis Rakyat”, disampaikan dalam kursus interaktif aktifis Pembaruan Agraria, yang diadakan oleh KPA di Lembang 15 Agustus-30 September 1999.

<sup>12</sup> Selanjutnya lihat Ladejinski, 1977

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

Khususnya Indonesia, kegagalan pelaksanaan land reform secara dominan, diakibatkan oleh faktor hebatnya pertarungan kepentingan politik aliran yang berpuncak pada peristiwa 1 Oktober 1965, faktor kemauan politik pemerintah saat itu dan sesudahnya, masalah ketidaksiapan dan rendahnya kemampuan pejabat pelaksana land reform, dan faktor kelangkaan tanah (terutama di Jawa) yang harus didistribusikan.<sup>13</sup>

Dari pengalaman Indonesia menjalankan UUPA sejak 1962 sampai 1965 jelas sekali adanya hambatan nyata akibat dinamika empat faktor:

- (i) Kelambanan praktik-praktik pemerintah melaksanakan Hak menguasai dari Negara;
- (ii) Tuntutan (organisasi) massa petani ingin meredistribusikan tanah dengan segera sehingga menimbulkan aksi sepihak;
- (iii) Unsur-unsur anti *land reform* yang melakukan mobilisasi kekuatan tanding dan siasat mengelak bahkan menggagalkan land reform juga dapat dinilai sebagai aksi sepihak; dan
- (iv) Terlibatnya kekerasan antara unsur pro land reform dan unsur anti *land reform* yang terkait dengan konflik kekerasan di tingkat elite negara.<sup>14</sup>

Patut dicatat bahwa program *land reform* yang dijalankan dalam periode 1962 sampai 1965, berada dalam konteks politik nasional yang cukup mendukung dimana kepemimpinan nasional yang berada didalam tangan Presiden Sukarno relatif memberikan dukungan politik untuk menjalankan *land reform* tersebut. Namun disisi lain, kekuatan-kekuatan anti *land reform* juga sangat kuat

---

<sup>13</sup> Lihat Andik Hardianto, Op cit, hal 3

<sup>14</sup> Lihat Noer Fauzi, "*Land Reform: Agenda Pembaruan Struktur Agraria dalam Dinamika Panggung Politik*", dalam Endang Suhendar et. Al., *Menuju Keadilan Agraria: 70 tahun Gunawan Wiradi, Bandung: Akatiga dan beberapa penerbit lain, 2002.hal 251.*

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.

menentang program yang bermanfaat bagi rakyat ini, sehingga program *land reform* mengalami kegagalan total

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kekuatan-kekuatan tuan tanah dan pemilik tanah luas merupakan penyebab utama kegagalan pelaksanaan land reform Indonesia dalam periode 1962-1965. atau dengan kalimat lain, penyebab utama kegagalan pelaksanaan land reform Indonesia dalam periode 1962-1965 adalah kegagalan bersifat politik, yaitu lemahnya pengorganisasian dukungan politik yang dibutuhkan untuk menjalankan *land reform*. Sementara sebab-sebab lain seperti kelemahan administrasi organisasi pelaksanaan dan kebijakan (adanya sejumlah kelemahan aturan yang kemudian menimbulkan peluang penyelewengan). Maupun kurang tersedianya dana *land reform* lebih bersifat sekunder.

Tragisnya kekuatan-kekuatan anti *land reform* inilah yang kemudian mengambil alih kepemimpinan nasional dari tangan Presiden Sukarno dalam tahun 1966, dan setelahnya mendirikan suatu rezim Orde baru yang merupakan perwakilan politik dari kekuatan-kekuatan anti *land reform* (para pemilik tanah luas dan kaum tuan tanah), jelas memberikan jaminan bahwa land reform seperti yang diamanatkan oleh UUPA tidak akan mungkin dijalankan oleh rezim Orde Baru.

Sehingga yang terjadi kemudian adalah berlangsungnya proses-proses pembalikan untuk memastikan bahwa hasil-hasil *land reform* sebelumnya tidak akan dapat dinikmati oleh kaum tani penerima tanah objektif *land reform*. Banyak para penerima tanah-tanah objek *land reform* diidentifikasi sebagai pengikut BTI (Barisan Tani Indonesia) dan setelah itu, dengan sewenang-wenang dibantai, dan



kemudian tanahnya disita oleh pemerintah Orde Baru, yang sering kali menggunakan aparat militer, sehingga dalam banyak kejadian, tanah-tanah yang semula merupakan tanah milik kaum tani penerima tanah objek *land reform* beralih tangan ke para perwira militer Indonesia secara tidak sah dengan memanfaatkan momentum penghancuran kekuatan komunis Indonesia saat itu.

Selain itu, pemerintah Orde Baru juga mulai mencabut satu per satu aturan pelaksanaan dari UUPA. Yang paling menonjol adalah dihapuskannya Pengadilan *Land Reform* pada tahun 1970, persis empat tahun setelah Orde Baru berkuasa dan juga dihapuskannya organisasi penyelenggara *land reform*. Demikian pula dilakukan upaya-upaya untuk mengkambinghitamkan UUPA sebagai Undang-Undang produk Komunis (PKI), sembari memproduksi Undang-Undang baru disektor pertambangan, kehutanan dan penanaman modal, yang dengan sendirinya mengurangi kekuatan hukum UUPA. Meskipun demikian, Orde Baru tidak mencabut UUPA, sampai dengan tumbangnya rezim ini pada tahun 1998.

Peristiwa-peristiwa inilah yang mengiringi kemacetan pelaksanaan *land reform* Indonesia pada tahun 1960-an, dan mempengaruhi kemudian tentang bagaimana gagasan-gagasan *land reform* diserap dalam konteks politik yang baru selama Orde Baru dan setelahnya. Artinya, bangsa Indonesia secara keseluruhan (pejabat, anggota, parlemen, rakyat pada umumnya, kaum intelektual, dan kaum tani) telah dibentuk oleh Orde Baru agar memahami bahwa *land reform* adalah gagasan yang salah. Hanya karena gagasan ini pernah disokong oleh satu kekuatan politik yang berseberangan dengan ideologi politik Orde Baru.

Oleh karena itu, bisa dimengerti kenapa gagasan *land reform* dan Reforma Agraria baru mendapatkan tempat kembali dalam konteks nasional, setelah Orde

Baru tumbang pada bulan Mei 1998. disinilah kemudian muncul pikiran-pikiran baru untuk menempatkan kembali gagasan *land reform* dalam suasana politik yang baru, terutama melalui munculnya Ketetapan MPR No. IX/2001 koreksi terhadap politik dan kebijakan agraria yang dianut dan dijalankan oleh Orde Baru selama lebih kurang dari 32 tahun.

### **2. 2. 2. Ketetapan MPR No. IX/2001 sebagai Koreksi terhadap Politik Agraria Orde Baru**

Tiga tahun setelah Orde Baru tumbang, bangsa Indonesia kembali telah menetapkan satu kerangka politik hukum agraria yang sangat penting, yaitu ketetapan (TAP) MPR. No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam-selanjutnya disingkat TAP MPR No. IX/2001. ketetapan ini disahkan dalam Sidang Tahunan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) Republik Indonesia pada tanggal 9 November 2001. dengan adanya Ketetapan MPR tersebut, maka tema-tema tentang Reforma Agraria (Pembaruan Agraria), land reform, kesejahteraan petani, dan prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam kembali memperoleh pangkuan formal dalam dokumen-dokumen politik negara.<sup>15</sup> Dan yang jauh lebih penting adalah TAP MPR IX/2001 memberikan mandat (Penugasan) kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia untuk menjalankan satu program yang sangat mendasar bagi kesejahteraan petani dan pembangunan pertanian, yaitu pelaksanaan program pembaruan agraria (*Land Reform*).

---

<sup>15</sup> Lihat selanjutnya makalah Erpan Faryadi, “ Pembaruan Agraria dan TAP MPR No.IX/MPR/2001”, yang disajikan dalam *Diskusi Panel Pembaruan Agraria dan Agribisnis, yang diselenggarakan oleh Departemen Pertanian Republik Indonesia dan DPP HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia), pada tanggal 10-12 September 2002, di Bogor. Perjuangan untuk memperoleh pengakuan formal dalam dokumen politik negara semacam TAP MPR No.IX/2001 ini sungguh penting, meningat sikap birokrasi Indonesia yang sampai saat ini masih mengandalkan hukum formal negara, dalam menangani isu pertanahan dan sumber daya alam. Meskipun tetap disadari bahwa pengakuan formal belum tentu berarti adalah implementasi kebijakan seperti yang telah dialami pada UUPA selama 48 tahun terakhir ini.*

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

Setelah ditenggelamkan oleh Orde Baru begitu lama dalam wacana publik maupun pengambilan keputusan, maka sekarang tema Reforma Agraria (Pembaruan Agraria) mendapatkan tempat kembali dalam hukum formal Indonesia. Sekedar menguatkan kembali makna Reforma Agraria, berikut ini disampaikan pandangan dari Rehman Sobhan, seorang ekonom terkemuka dari Bangladesh, dalam buku yang diterbitkan dalam tahun 1993. dalam buku yang berjudul Reforma Agraria dan Transformasi Sosial: Prasyarat bagi Pembangunan, dia mengulas perjalanan sejarah dan pengalaman program Reforma Agraria di 36 (tiga puluh enam) negara diseluruh dunia. Kesimpulan yang ia tarik dari semua pengalaman tersebut adalah :

“bahwa studi ini tidak dapat lain selain pada akhirnya menyimpulkan bahwa kita benar-benar ingin mewujudkan penghapusan kemiskinan di pedesaan serta mengakselerasikan segala pembangunan ekonomi, maka tidak ada alternatif lain selain melakukan Reforma Agraria yang radikal, yang akan mendistribusikan kembali tanah-tanah secara merata bagi sebagian besar rakyat yang tak bertanah dan yang kekurangan tanah, dan yang dengan sendirinya dapat menghapuskan secara total penguasaan tanah yang dominan dari kelas-kelas yang lama maupun baru dipedesaan...bahwa kemudian tidak terhindarkan terjadi ekspansi pasar pedesaan akibat dari dijalankannya Reforma Agraria ini, akan menyebabkan dinamika bagi industrialisasi dan pengembangan bagi industri modern”.<sup>16</sup>

Memang Reforma Agraria, dan lebih khususnya lagi, *land reform* mengandung arti yang penting bagi dasar awal ekonomi nasional di setiap sistem manapun. Dengan demikian, Reforma Agraria pada dasarnya adalah fundamental

---

<sup>16</sup> Rehman Sobhan, *agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development. London and New Jersey: Zed Books, 1993, hal 138.*

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

bagi ekonomi kerakyatan. Tanpa *land reform*, fondasi ekonomi nasional akan keropos dan setelahnya perekonomian akan mengalami kontradiksi permanen dan menciptakan keterbelakangan. Akibat dari tidak diberlakukannya *land reform* adalah:<sup>17</sup>

- Pertama, *land reform* menciptakan pasar atau daya beli. Tanpa adanya pemerataan tanah, maka tidak ada kekuatan daya beli, artinya juga tidak ada kekuatan pasar. Tanpa kekuatan pasar, produksi tidak akan berkembang. *Land reform* adalah sebuah instrumen bagi penciptaan pasar dalam negeri, suatu prasyarat dari setiap sistem ekonomi nasional.
- Kedua, petani tanpa aset tanah, sama artinya dengan petani miskin yang tidak akan mampu untuk menciptakan tabungan. Padahal tabungan pertanian diperlukan oleh setiap pemerintah, guna mendanai pembangunan pertanian maupun pengembangan sektor-sektor lain
- Ketiga, tanpa peningkatan ekonomi petani, maka pajak pertanian akan tetap minim
- Keempat, tanpa *land reform*, maka tidak akan terjadi diferensiasi yang meluas dari pembagian kerja di pedesaan yang tumbuh karena kebutuhan pedesaan itu sendiri, diferensiasi yang terjadi tanpa *land reform*, bersifat terbatas, menimbulkan jurang kelas yang tajam dan eksploitatif
- Kelima, tanpa *land reform*, maka tidak akan terjadi investasi dalam

---

<sup>17</sup> Lihat Bonnie Setiawan, "Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum", dalam Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia, editor nDianto Bachriadi, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria dan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1997, hal 33-34.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.



pertanian oleh petani sendiri, malahan terjadi disinvestasi karena lama kelamaan banyak petani kehilangan tanah dan kemiskinan meluas. Akibatnya, sektor industri kecil, industri rumah tangga, perdagangan, jasa dan sirkulasi uang melemah dan hanya bisa bergantung dari intervensi modal dikota. Akibat parahnya, adalah desa menjadi sumber pemerasan kota, karena desa tunduk pada kepentingan kota. Desa menjadi sumber yang dipakai untuk mensubsidi ekonomi kota, sementara desa menjadi terbelakang

- o Dan keenam, tanah akhirnya hanya menjadi objek spekulasi, karena tidak mampu digunakan secara produktif oleh kaum taninya, melainkan dijarah oleh kelas-kelas dikota bagi kepentingan spekulasi dan investor non-produktif. Tanah dijadikan objek komoditi dan dijadikan dasar bagi akumulasi primitif modal awal dengan mekanisme *land grabbing*

Tuntutan atas Reforma Agraria terus berkembang di mana-mana. Di Indonesia, terutama dalam 10 tahun terakhir ini (1997-2007), fenomena pendudukan-pendudukan tanah, gerakan pengambil-alihan kembali tanah-tanah, blokade-blokade produksi dan semacamnya, merupakan bukti konkret dari adanya tuntutan petani agar pemerintah Indonesia segera menjalankan Reforma Agraria dan kebijakan pertanian yang memihak mereka.

Pada prinsipnya, kejadian-kejadian tersebut adalah bukti konkret dari adanya ketidak adailan sosial yang berasal dari ketidakadilan dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria. Kerana selama ini tidak ada penyelesaian yang menyeluruh terhadap keadaan yang tidak adil ini, para petani menempuh



jalannya sendiri, yakni antara lain lewat pendudukan-pendudukan tanah seperti yang sering kita saksikan pada masa sekarang. Dengan demikian, peristiwa-peristiwa semacam itu tidak bisa dikategorikan sebagai tindakan kriminal, karena akar penyebabnya adalah kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak memihak kepentingan rakyat.<sup>18</sup>

Dengan kata lain, politik dan kebijakan agraria yang telah diterapkan selama Orde Baru (1966-1998) hingga sekarang telah menghasilkan satu masalah agraria yang perlu dipecahkan, yakni: ketimpangan dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria, yang pada gilirannya memperluas kemiskinan di Indonesia, dan ambruknya ekonomi Indonesia sejak tahun 1997. sehingga dengan demikian, penetapan terhadap struktur agraria yang timpang, merupakan agenda pokok yang harus diperhatikan dalam menjalankan program Reforma Agraria di Indonesia maa sekarang, seperti yang telah diamatkan dalam kebijakan (hukum) agraria Indonesia yang baru, yakni dalam TAP MPR No. IX/2001.

Disisi lain, kelahiran TAP ini juga dilatarbelakangi oleh suatu keprihatinan tentang telah terjadinya konflik-konflik agraria, tumpang tindihnya hukum dan perundang-undangan yang terkait dengan agraria, serta adanya kerusakan lingkungan hidup. Dari segi ini, tampanya diakui dalam TAP MPR No. IX/2001, bahwa politik dan kebijakan agraria yang selama ini dianut oleh Orde Baru telah mengakibatkan ketidakadilan dan penderitaan yang berlarut-larut bagi korban dari konflik-konflik agraria. Karena itu, politik dan kebijakan agraria Orde Baru tersebut perlu dikoreksi total.

Jelas sekali perintah TAP ini kepada Pemerintah Indonesia untuk

---

<sup>18</sup> Erpan Faryadi, “ Tahapan Baru dalam Perjuangan Petani Indonesia: Mendesakkan Pelaksanaan TAP MPR No.IX/MPR/2001”, dalam jurnal Ilmu Sosial Transformatif *WACANA*, IX/2002, hal 139-152.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

melaksanakan Pembaruan Agraria dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia (Lihat Pasal 2 TAP MPR No. IX/2001).

Jadi dengan demikian, TAP MPR No. IX/2001 (Lihat Pasal 5 ayat 1) yang menyangkut arah kebijakan pembaruan agrarian. *Pertama* yakni melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agrarian dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor. *Kedua*, melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*land reform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan untuk rakyat. *Ketiga*, menyelenggarakan pendapatan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *land reform*. *Keempat*, menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum. *Kelima*, memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaharuan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agrarian yang terjadi. *Keenam*, mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaharuan agraria dan penyelesaian konflik-konflik agraria yang terjadi.

Letak kedudukan Ketetapan (TAP) MPR dalam susunan hukum di Negara Indonesia adalah kedua tertinggi setelah Undang-Undang Dasar 1945 (konstitusi) Indonesia. Karena itu, kekuatan hukumnya sangat kuat dan mengikat bagi

Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia maupun bangsa Indonesia serta keseluruhan. Setelah TAP MPR, barulah kemudian kita melihat kedudukan Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), dan aturan-aturan lain yang rendah kedudukannya. Dalam urutan hukum ini, maka aturan pokok yang mesti diingat adalah aturan yang lebih rendah tidak boleh melanggar atau bertentangan dengan semangat dan isi dari aturan yang lebih tinggi. Dengan kata lain, misalnya, tidak boleh ada Undang-Undang (Law) atau Peraturan Pemerintah (*Government Regulation*) yang bertentangan dengan Ketetapan MPR (*MPR Decree*).

Sementara kedudukan TAP MPR No. IX/2001 dalam konstruksi (bangunan) politik hukum agraria di Indonesia saat ini adalah tertinggi. Hal ini dapat dilihat dengan jelas dalam pasal 1 yang berbunyi : *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam merupakan landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaharuan agrarian dan pengelolaan sumber daya alam*. Dengan demikian, TAP MPR No. IX/2001 merupakan landasan atau rujukan bagi aturan-aturan lain (Undang-Undang, Perpu, PP, dan seterusnya) yang menyangkut Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Aturan-aturan yang telah ada atau hendak diadakan yang terkait dengan soal-soal agraria dan pengelolaan sumber daya alam, dengan begitu, harus merujuk kepada TAP MPR No. IX/2001 ini.

Hal ini dikuatkan lagi dengan Pasal 6 TAP MPR No. IX/2001 yang berbunyi : *“Menugaskan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Presiden Republik Indonesia untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan*

*pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam serta mencabut, mengubah dan atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan ini”.*

Ini merupakan dasar untuk penataan kembali hukum dan perundang-undangan, serta peraturan-peraturan turunannya yang berkaitan dengan aspek penguasaan dan pengelolaan tanah dan kekayaan alam yang tumbuh dan hidup di atasnya serta yang terkandung di dalamnya agar jadi berpihak kepada kepentingan rakyat banyak dan mencerminkan keadilan.

Pada saat ini, ada sejumlah undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan TAP MPR No. IX/2001. Diantaranya adalah (1) Undang-Undang No.11 tahun 1967 tentang Pertambangan, (2) Undang-Undang No. 5 tahun 1967 tentang Kehutanan (yang telah diubah pada tahun 1999 menjadi UU No. 41 tahun 1999, dan perubahannya bermasalah, lalu kemudian tahun 2004 diubah lagi menjadi undang-undang No. 39 tahun 2004 yang menunjukkan betapa tergesa-gesanya undang-undang tersebut dirumuskan), dan (3) Undang-Undang No. 18 tahun 2004 tentang Perkebunan.

Ketiga Undang-Undang ini, bila kita merujuk pada semangat TAP MPR No. IX/2001 secara keseluruhan dan khususnya Pasal 6 TAP MPR ini, termasuk kategori Undang-Undang yang harus dicabut, karena ketiga Undang-Undang ini termasuk Undang-Undang yang menjadi rujukan dari lahirnya banyak kebijakan yang tumpang tindih yang berujung pada munculnya ketimpangan struktur agraria, maraknya konflik agraria, serta rusaknya lingkungan hidup yang telah terjadi selama puluhan tahun ini di Indonesia. Karena itu, ketiga Undang-Undang ini termasuk kategori Undang-Undang yang *tidak sejalan* dengan TAP MPR No.



IX/2001, dan dengan demikian, harus dicabut.

Sementara terhadap Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (atau Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA), yang semula memang dimaksudkan untuk menjadi landasan penyusunan undang-undang agraria nasional, tetap perlu dipertahankan jiwa dan semangatnya, sekaligus dijalankan secara murni dan konsekuen. Kenapa ?

Karena UUPA merupakan produk politik hukum agrarian yang terbaik yang pernah dimiliki bangsa Indonesia. Semangat UUPA adalah anti kapitalisme sesuatu paham yang dasar hukumnya adalah Konstitusi Indonesia dirujuk dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 karena dalam UUPA, tanah mempunyai fungsi sosial dan melarang adanya pemerasan lewat tanah. Manipulasi dan kegamangan terhadap UUPA selama ini adalah hasil dari sistem ekonomi politik di lapangan agrarian yang dianut selama puluhan ini Orde Baru dan setelahnya. Hal inilah yang perlu segera dikoreksi dan diperbaharui lewat TAP MPR No. IX/2001, dengan menjadikan UUPA sebagai satu-satunya undang-undang yang menjadi dasar hukum bagi pelaksanaannya mandat TAP MPR No. IX/2001.

Secara umum, TAP MPR No. IX/2001, merupakan komitmen politik Negara yang perlu terus menerus didorong pelaksanaannya. Karena itu, TAP MPR No. IX/2001 perlu ditempatkan sebagai bagian dari sejumlah persyaratan untuk menjalankan Reformasi Agraria di Indonesia. Dengan begitu, TAP MPR No. IX/2001 baru merupakan langkah awal untuk menjalankan Reformasi Agraria yang dalam konteks Indonesia saat ini meliputi tiga rangkaian utama yang



dilakukan dalam satu kesatuan operasi, yaitu:<sup>19</sup>

1. Penataan kembali hukum dan perundang-undangan serta peraturan turunnya agar menjadi lebih berpihak kepada kepentingan rakyat banyak
2. Perombakan dan penataan ulang struktur penguasaan tanah serta penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam lainnya, dan dijalankannya program *land reform*
3. Penyelesaian konflik-konflik agrarian dalam pengelolaan sumber daya alam yang ada secara menyeluruh dengan mengedepankan keadilan dan kepentingan rakyat korban

Terkait dengan penataan kembali hukum dan perundang-undangan yang selama ini tumpang tindih, dalam kerangka pelaksanaan mandat-mandat dari TAP MPR No. IX/2001, ada sejumlah tantangan, di antaranya :

1. TAP MPR No. IX/2001 baru merupakan basis dari legitimasi politik untuk menjalankan perubahan yang didahului oleh penataan dalam struktur agraria dan kemudian penerapan prinsip-prinsip baru dalam pengelolaan sumber daya alam. Masih diperlukan sejumlah legitimasi hukum untuk dijadikan acuan/pegangan dalam operasionalisasi sejumlah mandat MPR tersebut. Paling tidak diperlukan sedikitnya tiga undang-undang yang dapat menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan mandate-mandat TAP MPR No. IX/2001, yaitu:

- Undang-undang yang menjadi “Payung” bagi dijalankannya Reformasi Agraria dan diterapkannya prinsip-prinsip dan sistem baru dalam pengelolaan sumber daya alam. Untuk ini hanya ada satu pilihan, yaitu

---

<sup>19</sup> Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Komite Nasional untuk Pembaruan Agraria (KNPA): usulan Konsorsium Pembaruan Agraria kepada Presiden Republik Indonesia. Bandung: KPA, 2002, hal III-6 – III-9.  
Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

menjadikan UUPA sebagai satu-satunya undang-undang yang menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan mandat TAP MPR No. IX/2001.

- Undang-undang yang menjadi dasar hukum dalam operasional penataan struktur agrarian. Di dalam undang-undang ini dijabarkan secara jelas prinsip-prinsip dan arah penataan yang hendak dilakukan, dan batasan-batasan baru yang hendak digunakan sebagai pegangan dalam operasi penataan struktur agrarian yang ada saat ini. Undang-undang ini dapat merupakan sebuah perbaikan dari UU No. 56 Prp/1960 yang biasa disebut sebagai UU *Land Reform*, atau disusun sebuah undang-undang baru yang isinya dapat meliputi hal-hal yang disebutkan di atas sebagai pengganti UU No. 56 Prp/1960.
- Undang-undang untuk menjadi dasar hukum penyelesaian sengketa/konflik agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang telah menjadi selama ini dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan transisi, dan menjadi dasar hukum pelembagaan mekanisme penyelesaian sengketa-sengketa yang akan terjadi (sebagai ikutan) dari jalannya program perombakan struktur penguasaan tanah dan sumber daya alam.

2. Perlunya dibentuk suatu kelembagaan yang kuat, dalam pengertian memiliki legitimasi politik dan hukum, untuk menjalankan Reformasi Agraria itu sendiri dan untuk melakukan kerja-kerja koordinatif kelembagaan dengan lembaga pemerintah yang ada saat ini, dan menyusun strategi-strategi baru bagi penerapan sistem pengelolaan (manajemen) sumber daya alam yang adil dan berkelanjutan. Persoalan pokok untuk hal

ini adalah pembentukan lembaga yang akan dijalankan Pembaruan Agraria itu bergantung pada proses-proses yang berlangsung untuk menjawab tantangan nomor 1 (satu). Itu artinya diperlukan suatu strategi bertahap yang tepat untuk secara gradual menjawab kebutuhan akan lembaga yang dimaksud.

3. Tantangan yang terakhir adalah diperlukannya suatu kerja integrative untuk menyiapkan basis informasi dan data yang cukup, layak dan kebijakan agraria masa lalu yang dijalankan oleh Orde Baru, yang hanya menghasilkan ketimpangan dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria, tumpang tindih hukum dan perundang-undangan, serta menimbulkan berbagai macam konflik agraria, yang pada gilirannya memperluas kemiskinan di pedesaan.

Ketetapan MPR No. IX/2001 perlu menjadi kontrak sosial baru dalam menjalankan pelaksanaan Reformasi Agraria dengan mempertimbangkan pandangan-pandangan dan nilai-nilai yang telah diungkapkan di atas, maka TAP MPR No. IX/2001 mengandung suatu kritik dan koreksi terhadap politik dan kebijakan agraria masa lalu yang dijalankan oleh Orde Baru, yang hanya menghasilkan ketimpangan dalam penguasaan dan pemilihan sumber-sumber agrarian, tumpang tindih hokum dan perundang-undangan, serta menimbulkan berbagai macam konflik agraria, yang pada gilirannya memperluas kemiskinan di pedesaan.

Untuk menjalankan pelaksanaan Reforma Agraria di dalam kerangka melaksanakan mandat-mandat yang telah diberikan MPR kepada Presiden dan DPR RI, sebagaimana telah ditegaskan dalam TAP MPR No. IX/2001, langkah

pertama yang seharusnya didahulukan adalah menjadikan UUPA sebagai satu-satunya undang-undang yang menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan mandat TAP MPR No. IX/2001.

Oleh karenanya, dalam kerangka itu, maka TAP MPR No. IX/2001 dapat ditempatkan sebagai upaya revitalisasi politik dan kebijakan agraria untuk melaksanakan UUPA secara konsekuen. Selain itu, dengan menetapkan UUPA sebagai dasar hukum utama dalam pelaksanaan mandat TAP MPR No. IX/2001 akan menciptakan harmonisasi kebijakan di sektor agraria dengan secara prinsip dan konkret berpihak kepada karakter pokok UUPA. Dengan demikian, hal ini akan memberikan landasan yang lebih kokoh bagi pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia di masa sekarang.

Dengan melihat latar belakang seperti di atas, maka hendaknya program-program Pemerintah SBY di dalam politik pertanian (PPPK) dan yang terakhir mengenai Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN), serta upaya untuk menyiapkan lahan pertanian abadi, mengacu kepada pelaksanaan mandat-mandat TAP MPR No. IX/2001 dan UUPA secara murni dan konsekuen. Tanpa menimbang dan memperhatikan semangat koreksi terhadap politik dan kebijakan agraria Orde Baru, seperti yang terkandung dalam TAP MPR No. IX/2001, maka Pemerintah SBY akan mengulang kembali kegagalan-kegagalan “pertumbuhan ekonomi” ala Orde Baru, yang telah menjerumuskan Indonesia dalam jurang kehancuran ekonomi pada tahun 1997.

## **2. 3. Reforma Agraria Pasca Orde Baru (Reformasi)**

### **2. 3. 1. Penilaian terhadap Status dan Kondisi Agraria**

Pada bab ini bermaksud melakukan suatu penilaian menyeluruh terhadap status dan kondisi Agraria terakhir, seperti yang telah di jelaskan sebelumnya, penilaian ini pertama-tama akan mengetengahkan pandangan yang berasal dari pemerintahan Republik Indonesia, terutama yang terkandung dalam dokumen berjudul Revitalisasi pertanian, perikanan, dan kehutanan (RPPK ) 2005. Dokumen RPPK ini merupakan salah satu dokumen terpenting guna mengetahui bagaimana pemerintahan SBY-Kala melihat persoalan-persoalan yang terkait dengan sektor pertanian, kehutanan, perkebunan dan perikanan dan merumuskan strategi dan kebijakan pemerintah. penilaian kedua, berasal dari penilaian dan pandangan dari masyarakat tentang hal yang sama. pandangan-pandangan ii di gali dari berbagai laporan, buku, hasil studi, dan publikasi media massa (koran, majalah maupun situs tertentu).

### **2. 3. 2. Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK)**

Apa yang dimaksud dengan Revitalisasi pertanian, perikanan dan kehutanan Indonesia ? Dijelaskan bahwa "Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK), merupakan upaya konkret untuk menempatkan kembali pembangunan pertanian, perikanan dan kehutanan sebagai salah satu sektor andalan pembangunan nasional yang diharapkan mampu mendukung perekonomian Nasional, menyediakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan mengurangi kemiskinan melalui kegiatan-kegiatan pembangunan yang ramah lingkungan dan berkelanjutan."<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Lihat selanjutnya dokumen Pemerintah Republik Indonesia, *Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan* (RPPK) 2005. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani* (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.



Revitalisasi Pertanian ,Perikanan dan Kehutanan (RPPK ) merupakan strategi umum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani ,nelayan dan petani - hutan; meningkatkan daya saing produk pertanian, perikanan ,dan kehutanan. Strategi umum ini juga menjadi bagian utama dari agenda Nasional peningkatan kesejahteraan Masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat untuk mengurangi kemiskinan, pengangguran, meningkatkan daya saing, membangun ketahanan pangan, membangun pedesaan, membangun daerah dan mengurangi ketimpangan antar wilayah, dan melestarikan mutu lingkungan hidup .

Menurut dokumen (RPPK) 2005, pertanian, perikanan dan kehutanan (RPPK) telah berperan dalam perekonomian nasional melalui perekonomian nasional melalui pembentukan PDB (Produk Domestik Bruto), Perolehan devisa, penyediaan pangan dan bahan baku produksi industri, pengentasan kemiskinan, penciptaan lapangan kerja, dan peningkatan pendapatan masyarakat. Pertanian, perikanan dan kehutanan (PPK) mempunyai efek penggandaan ke depan dan ke belakang yang besar ,melalui keterkaitan "input-output-out come " antar industri, konsumsi dan investasi. hal ini terjadi secara nasional maupun regional karena keunggulan komperatif sebagian besar wilayah Indonesia adalah bidang pertanian, perikanan dan kehutanan (PPK) ini.

---

2005, hal.5 – dan seterusnya. Bagian ini selanjutnya mendasarkan diri pada dokumen RPPK 2005, guna mengetahui bagaimana keutuhan pemikiran Pemerintah Indonesia tentang soal ini, kecuali kalau dikatakan lain. Program RPPK ini diluncurkan presiden SBY pada bulan juni 2005 di Jawa Barat.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

**Tabel 3**  
**Kontribusi Ekonomi Makro Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (PPK)**

	2000	2001	2002	2003	2004
Pertumbuhan PDB-PPK (%)	1,9	4.1	2.8	3.1	3.1
Pangsa PDB-PPK (%)	15.6	15.6	15.7	15.0	14.7
Kesempatan Kerja PPK (juta orang)	40.5	39.7	40.6	42.0	43.0
Pangsa Kesempatan Kerja PPK (%)	45.1	43.8	44.3	46.3	46.6

Sumber: *RPPK 2005*, hal. 14

Seperti terlihat dalam tabel 3, secara makro PPK telah memberikan kontribusi yang sangat signifikan. PPK telah memberikan kontribusi hingga 15 persen terhadap pendapatan nasional, dan menyediakan pekerjaan bagi sekitar 43 juta orang atau sekitar 46 persen dari seluruh tenaga kerja Indonesia. Kontribusi Makro yang signifikan tersebut di perkuat dengan peran lain, yaitu kontribusi produk-produk PPK dalam ekspor netto yang positif dan bertumbuh, serta peranan PPK dalam menyangga ekonomi pada saat krisis (*buffer role*). Pada saat ekonomi Indonesia mengalami pertumbuhan negatif hingga -13,7 persen tahun 1997/ 98, PPK masih tumbuh positif 0,9 persen bahkan kelompok pertanian non-tanaman pangan yang masih mencapai pertumbuhan hingga enam persen pada periode tersebut di perhitungkan PPK telah menampung sekitar 5 juta tenaga kerja baru yang keluar dari sektor industri.<sup>21</sup> Ketika ekonomi Indonesia mulai bangkit kembali antara tahun 1999/2003 pertumbuhan ekonomi terutama di topang oleh konsumsi petani, nelayan dan masyarakat desa menjadi kelompok konsumen dengan jumlah terbesar dari berbagai produk sektor lain.

<sup>21</sup> Data yang dikumpulkan oleh Ishak Rafick (2008) menyebutkan bahwa pada puncak krisis tahun 1997/1998, Indonesia tiba-tiba kebanjiran 20 juta penganggur baru. Lihat Ishak Rafick, *Catatan Hitam Lima Presiden Indonesia: Sebuah Investigasi 1997-2008, Mafia Ekonomi, Dan Jalan Baru Membangun Indonesia*. Jakarta: Ufuk Publishing House, 2008, hal. 68.

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.

Gambar makro yang positif tersebut bukan tanpa masalah, *Pertama*, masalah kesempatan kerja dan kesejahteraan. Akibat pangsa tenaga kerja teramat besar (46,6 persen tahun 2004) dan pangsa PDB yang mengecil (tinggal 14,7 persen tahun 2004), maka tingkat pendapatan per tenaga kerja PPK (yang di dekati dengan nilai produksi per tenaga kerja) menjadi sangat rendah (Indeks = 0,31 tahun 2004). Nilai itupun terus berkurang, padahal industri memiliki nilai tinggi (2,70) dan terus tumbuh. Lihat Tabel 4. Hal ini menunjukkan tiga kemungkinan, petani memiliki tingkat produksi pertanian yang rendah akibat keterbatasan faktor produksi-terutama tanah atau jumlah petani memang terlalu banyak sehingga produktifitas per tenaga kerja menjadi rendah atau keduanya.

Kondisi tersebut memiliki implikasi yang serius terhadap rencana pengurangan kemiskinan dan pengangguran. Jumlah penduduk miskin di PPK mencapai lebih dari 60 persen dari total penduduk miskin, Pengangguran terbuka di PPK sekitar 50 persen 50 persen dari total pengangguran terbuka. Disisi lain produk-produk PPK juga mencapai lebih dari 50 persen dari total penduduk Indonesia yang harus bersaing di pasar Internasional dan domestik, Serta terkait dengan lebih dari 70 persen kondisi lingkungan yang merusak maupun yang melestarikan lingkungan.

Dengan demikian, apabila masalah di PPK dapat diselesaikan dan potensi di PPK dapat didayagunakan, maka lebih separuh masalah-masalah mendasar bangsa ini. seperti kemiskinan, pengangguran, daya saing, dan kelestarian lingkungan hidup, akan dapat diselesaikan. Untuk itu jumlah aset produksi per petani harus ditambah dan sebagian petani harus diberi kesempatan untuk memperoleh pendapatan di luar pertanian. Hal ini dapat dikaitkan dengan indeks

nilai produksi per tenaga kerja di industri yang terkait PPK ternyata cukup tinggi dan memiliki tingkat kinerja yang tidak jauh berbeda dengan industri lainnya. Namun pengurangan tenaga kerja PPK juga bukan tanpa masalah mengingat di banyak tempat di Indonesia kelangkaan tenaga kerja pertanian sangat terasa, dan banyak potensi (lahan, SDA) yang belum tergarap karena kurangnya tenaga kerja.

**Tabel 4**  
**Indeks Nilai Produksi per Tenaga Kerja**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
PPK	0.34	0.36	0.35	0.32	0.31
Industri (Total)	2.36	2.49	2.53	2.80	2.78
Industri terkait PPK	2.40	2.42	2.47	2.61	2.54

Indeks nilai produksi per tenaga kerja total = 1

Sumber: *RPPK 2005*, hal.16

Kedua, aspek makro lain adalah bahwa pertumbuhan rata-rata PPK selama lima tahun terakhir mencapai 3,0 persen per tahun. Jika perspektif waktu diperpanjang dalam waktu 30 tahun terakhir (1971-2003), rata-rata pertumbuhan PPK juga hanya mencapai pertumbuhan 3,0 persen. Pada tahun 1971-1980 rata-rata pertumbuhan riil PPK mencapai 3,5 persen, demikian juga tahun 1981-1990). Pada era ini, Indonesia menikmati terobosan teknologi dan industri didukung oleh pembangunan infrastruktur yang intensif namun sejak tahun 1990 (tanpa tahun 1997-1998), pertumbuhan PPK hanya mencapai 2,8 persen, sejak tahun 1985 hingga 2003, hanya empat tahun di antaranya yang memiliki pertumbuhan PPK di atas 3,5 persen. Oleh sebab itu penetapan sasaran pertumbuhan PPK rata-rata 3,5 persen dalam 5 tahun ke depan membutuhkan usaha khusus. Usaha tersebut harus mencakup usaha mencapai skala kegiatan PPK yang lebih optimal dukungan infrastruktur, terobosan teknologi dan keterkaitan lintas sektor yang lebih kuat khususnya industri untuk mendorong permintaan bahan baku, lebih dari itu,



keterkaitan pertanian, industri dan jasa telah menjadi keharusan dan pengkotakan akan menghilangkan kinerja dan keunggulan secara keseluruhan.

Lebih jauh dokumen PPK 2005 menjelaskan, pemanfaatan hutan secara komersial terutama di hutan alam, yang di mulai sejak tahun 1967, telah menempatkan hutan sebagai penggerak perekonomian nasional, Indonesia telah berhasil merebut pasar ekspor kayu tropis dunia yang diawali dengan ekspor kayu bulat, kayu gergajian, kayu lapis dan produk kayu lainnya. Selama 1992-1997 tercatat devisa sebesar USD 16.0 miliar, dengan kontribusi terhadap PDB termasuk industri kehutanan termasuk industri kehutanan rata-rata sebesar 3,5 persen, sungguhpun demikian, masa keemasan industri kehutanan dari sisi produksi dan pengolahan hasil kayu hutan dari hutan alam mulai tahun 2000 mengalami penurunan. Penurunan kontribusi industri kehutanan diimbangi dengan peningkatan hasil hutan bukan kayu. Kontribusi hasil hutan bukan kayu (rotan, arang dan damar) tahun 1999 tercatat USD 8,4 juta dan pada tahun 2002 meningkat menjadi 19,74 juta.

Demikian sejumlah pandangan pokok Pemerintah Republik Indonesia saat ini, tentang persoalan-persoalan dalam sektor pertanian secara luas, seperti yang terkandung dalam dalam dokumen RPPK. Secara keseluruhan, dalam dokumen ini tidak ada rujukan mengenai rujukan perlunya pelaksanaan Reforma Agraria dan *land reform*, meskipun diakui adanya persoalan akses atas tanah yang sangat sempit di kalangan penduduk pedesaan (petani).

Apa tujuan dari perumusan RPPK dan fungsi dokumen ini bagi kabinet Indonesia Bersatu (Kabinet SBY-JK)? maksud perumusan dan penerbitan kebijakan RPPK adalah untuk memberikan arah jangka panjang yang jelas bagi



pembangunan pertanian, perikanan dan kehutanan Indonesia berupa harapan kondisi PPK Indonesia di masa yang akan datang, serta memberikan pokok dan strategi umum pembangunan PPK yang dapat menjadi dasar perumusan dan pelaksanaan kebijakan operasional yang konkret.

Dokumen RPPK diharapkan dapat menjadi acuan jangka panjang setidaknya selama 20 tahun ke depan, yang harus diperbaharui dan disegarkan dari waktu ke waktu. Dalam praktiknya dokumen RPPK akan dievaluasi setiap 6 bulan dan akan diperbaharui setiap tahun guna mengoptimalkan pelaksanaan RPPK, disusun Komite Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dengan Wakil Ketua Menteri Pertanian, Menteri Kehutanan, Menteri Kelautan dan Perikanan, dan anggota para menteri terkait, beberapa Gubernur, Kadin Indonesia dan anggota lain yang dianggap perlu, yang dibentuk melalui peraturan presiden. Komite tersebut bertanggung jawab kepada presiden yang bertugas selama lima tahun dalam mendorong, memfasilitasi, dan mengevaluasi pelaksanaan RPPK.<sup>22</sup>

### **2. 3. 3. Krisis Pangan di Tengah Revitalisasi Pertanian**

Misi yang hendak dicapai oleh pemerintahan SBY- Kalla ( 2004-2009) melalui revitalisasi pertanian ada tiga , yaitu:<sup>23</sup>

1. Mewujudkan ketahanan pangan
2. Mengurangi angka kemiskinan
3. Meningkatkan pendapatan atau kesejahteraan petani

Didalam kebijakan dan strategi operasional untuk mewujudkan ketahanan pangan, diantaranya disebutkan : “melindungi pasar pangan domestik dari kondisi

---

<sup>22</sup> RPPK 2005, op.cit., hal 54-55.

<sup>23</sup> Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dilantik sebagai Presiden Republik Indonesia yang ke-6 pada tanggal 20 Oktober 2004, dengan mandat utama memulihkan krisis ekonomi di Indonesia.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

perdagangan pangan yang tidak adil”. Bila dikatakan dengan kalimat lain, kebijakan ini berarti adalah secara perlahan-lahan mengurangi impor pangan dan mengandalkan produksi pangan dari dalam negeri sendiri.

Namun praktik kebijakan dari misi ”Mewujudkan Ketahanan Pangan“ ini adalah justru sebaliknya yakni mewujudkan impor beras tidak lama setelah program revitalisasi pertanian ini dicanangkan pada bulan juni 2005. inilah krisis pangan pertama di dalam masa pemerintahan SBY-Kalla pada tahun 2005, yang memperlihatkan dengan jelas, bahwa revitalisasi pertanian hanya baik dalam visi, namun lemah dalam aksi (implementasi), alias jalan di tempat. selain itu kebijakan impor beras ini jelas menunjukkan simpang siurnya data mengenai produksi dan konsumsi beras yang dikeluarkan oleh pemerintah sendiri.

Tepat empat bulan setelah program Revitalisasi pertanian dicanangkan, pada tanggal 22 oktober 2005 pemerintah melalui departemen perdagangan mengizinkan BULOG mengimpor 250.000 ton beras asal vietnam. Padahal sejak awal tahun 2005 hingga juni 2005, pemerintah dengan tegas menyatakan impor beras tak diperlukan sampai akhir tahun 2005 karena produksi diramalkan memadai untuk kebutuhan dalam negeri. Perubahan kebijakan tentang impor beras ini menunjukkan pemerintah sendiri tidak percaya pada data yang dikeluarkan oleh Departemen Pertanian.<sup>24</sup>

Mantan Menteri Koordinator Perekonomian dan Kepala Bulog periode 2000-2001 Rijal Ramli menyampaikan, dalam urusan beras di negeri ini ada dua lembaga yang penilaian dan perkiraannya selalu bertentangan, yakni BULOG dan Departemen Pertanian (DEPTAN). Bulog akan selalu berupaya ada impor beras

---

<sup>24</sup> Lihat Nur Hidayati, “ Impor Beras, Pertaruhan Kredibilitas Pemerintah”, dalam harian umum Kompas, Sabtu, 24 September 2005, hal.37.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

dengan menunjukkan perkiraan produksi dalam negeri tidak memadai, sedangkan Deptan selalu menekankan tidak perlu impor karena produksi lebih dari cukup. Masing-masing punya alasan berbeda karena keduanya punya kepentingan berbeda. “Bulog pada praktiknya di masa orde baru, setiap kali ada impor beras pejabat mendapat komisi sekitar 20 dollar AS per ton. Ini kalau tidak hati-hati bisa terulang lagi”, kata Rizal. Inilah rente ekonomi dalam impor pangan. Sementara Deptan memperkirakan produksi tinggi karena pembiayaan departemen dari anggaran negara selalu terkait pencapaian target produksi yang tinggi. Ketika menjabat kepala bulog, Rizal mempertemukan kedua institusi itu untuk menemukan data produksi yang akurat. “ternyata kedua-duanya tidak ada yang benar. Bulog melebih-lebihkan perlunya impor, Deptan juga melebih-lebihkan surplus. Tetapi, ketika itu kesimpulannya Indonesia tidak perlu impor beras”, kata Rizal.

Departemen Pertanian (Deptan) yang nota bene paling bertanggung jawab terhadap sektor pertanian dan seharusnya paling mengerti kondisi riil di lapangan dan kebutuhan petani sering dibuat tidak berkitik di instansi lain, seperti Departemen Perdagangan, Departemen Keuangan atau bahkan Bulog. Dalam banyak kasus menyangkut kebijakan pertanian, seperti subsidi, pengenaan pajak pertambahan nilai, atau bea masuk, Deptan tak lebih hanya ‘membeo’. Yang seperti ini kini terulang lagi dari pernyataan Menteri Pertanian Anton Apriyantono yang mengatakan “memahami” keputusan impor meskipun menurut dia stok dalam negeri aman.<sup>25</sup>

Ketidakjelasan ini makin diperparah dengan pandangan Wakil Presiden,

---

<sup>25</sup> Sri Hartati Samhadi, “Menggugat Kebijakan Absurd Impor Beras”. Dalam harian umum Kompas, Sabtu, 24 September 2005, hal.33.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

Jusuf Kalla (JK) yang sekaligus adalah Ketua Umum partai Golongan Karya (Golkar). Wakil Presiden mengungkapkan bahwa impor perlu dilakukan setiap tahun, dengan alasan bahwa impor beras secara luas terus menerus akan menguntungkan petani penggarap dan kaum miskin perkotaan karena mereka bisa membeli beras pada harga yang wajar.<sup>26</sup>

Namun, untuk Indonesia yang penduduknya berjumlah 220 juta jiwa, impor beras memiliki dampak jangka panjang amat buruk. Sedikit saja fluktuasi harga di pasar beras internasional bisa memukul ketahanan pangan dan memunculkan masalah serius bagi sebagian besar penduduk Indonesia. Masalah pengadaan pangan, khususnya beras, sebaiknya didekati dari aspek kedaulatan pangan. Masalahnya tidak sebatas ketahanan pangan, yang tidak memasalahkan pengadaan pangan bersumber dari impor, tetapi bagaimana memproduksi pangan secara mandiri.

Ketersediaan pangan yang cukup dan terjangkau daya beli masyarakat terkait dengan menegakkan kedaulatan pangan. Walaupun demikian, kedaulatan bangsa Indonesia dalam urusan pangan dinilai masih lemah sebab pihak asing begitu mudah mendikte Pemerintah Indonesia dalam kebijakan pangan.<sup>27</sup>

Hasil penelitian pihak Bank Dunia terbaru yang menuding tingginya harga beras sebagai pemicu kenaikan jumlah penduduk miskin bisa menjadi salah satu contoh betapa mudahnya kebijakan nasional dipengaruhi pihak asing dan menjadi amunisi bagi pemerintah untuk mengimpor beras. Jumlah angka kemiskinan yang disebutkan Bank Dunia, menurut mereka berbarengan dengan kenaikan harga

---

<sup>26</sup> Lihat Sri Hartati Samhadi, "Akibat Salah Urus Pertanian", dalam harian umum Kompas, Sabtu, 24 Februari 2007, hal.33.

<sup>27</sup> Lihat selanjutnya Posman Sibuea, "Berdaulatkan Indonesia atas Pangan?", dalam harian umum Kompas, Selasa, 16 Januari 2007.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.



beras yang signifikan. Kondisi ini menempatkan pemerintah pada dua pilihan, mengorbankan petani atau konsumen beras. Pemerintah selalu mengorbankan petani dan membela konsumen beras di perkotaan dengan membuka keran impor beras untuk menekan harga.

Jalan pintas impor beras tanpa mengatasi akar masalah peningkatan produksi beras telah menodai kedaulatan pangan. Ini juga memperjelas kegagalan negara mengelola sumber daya manusia Indonesia untuk meningkatkan produktivitas hasil pertanian. Indonesia yang kaya sumber daya pertanian harus menjadi pengimpor pangan terbesar dunia.<sup>28</sup>

Oleh karena itu, pandangan Wakil Presiden Jusuf Kalla nampaknya sejalan dengan pandangan Bank Dunia dalam soal impor beras, yakni harga beras rendah dan menghapus larangan impor adalah cara paling cepat untuk menekan kemiskinan. Angka kemiskinan menurut BPS (Badan Pusat Statistik, dulu bernama Biro Pusat Statistik) meningkat dari 16,0 persen (Februari 2005) menjadi 17,75 persen (Maret 2006).<sup>29</sup> Dilihat dari segi ini, maka misi kedua dari program Revitalisasi Pertanian, yakni: “Mengurangi Angka Kemiskinan”, tidak tercapai. Malah sebaliknya yang terjadi, angka kemiskinan semakin meningkat.

---

<sup>28</sup> Ibid., Posman Sibuea, 16 Januari 2007.

<sup>29</sup> Sri Hartati Samhadi, op.cit., 24 Februari 2007, hal.33.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.



## **BAB III**

### **DASAR HUKUM PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA SEBAGAI KEPENTINGAN POLITIK KAUM TANI**

#### **3. 1. Situasi Kaum Tani ( Tani miskin dan buruh tani ) di Indonesia**

##### **3. 1. 1. Ketimpangan Penguasaan Tanah dan Akibatnya terhadap Masalah Pangan.**

Bab ini hendak memeriksa dan menjelaskan proses dan akibat dari ketimpangan penguasaan tanah terhadap kehidupan rakyat miskin pedesaan. Dengan demikian, akan diuraikan mengenai ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah (ketimpangan struktur agraria), yang terjadi masing-masing dalam penguasaan tanah pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pertambangan, sebagai masalah-masalah agraria yang penting dewasa ini di Indonesia. Hal ini guna memahami secara lebih utuh, bahwa ketimpangan penguasaan tanah, tidak hanya terjadi secara sistematis di dalam tanah pertanian saja, terjadi juga terjadi secara sistematis di dalam penguasaan dan pemilikan tanah-tanah perkebunan, kehutanan, dan pertambangan. Akibatnya sudah dapat diduga, menimbulkan masalah pangan yang luas dan mendalam, dan tentu saja berperan dalam menyumbang pada masalah kemiskinan.

Ketimpangan penguasaan tanah adalah sebab utama dari masalah kemiskinan yang saat ini sangat meluas di dalam masyarakat Indonesia. Menurut data terakhir pada tahun 2007, ada sekitar 120 juta orang dari sekitar 220 juta penduduk Indonesia, yang bisa digolongkan berada di bawah garis kemiskinan. Sehingga penyelesaian terhadap persoalan ketimpangan penguasaan tanah adalah

cara yang paling utama untuk menyelesaikan soal kemiskinan, yang pada umumnya dijalankan melalui pelaksanaan program Reforma Agraria.

Setelah penjelasan mengenai status dan kondisi agraria tersebut, bab ini akan menjelaskan pandangan-pandangan umum, baik dari kalangan pemerintah Indonesia maupun pandangan yang berasal dari kalangan masyarakat terhadap masalah-masalah agraria tersebut.

### **3. 1. 2 Ketimpangan Penguasaan Tanah Pertanian**

Ideologi kapitalisme yang melandasi upaya pencapaian pertumbuhan ekonomi di masa Orde Baru telah memberi ruang bagi perkembangan baru di sektor pertanian, terutama dengan masuknya Revolusi Hijau dalam mendorong produktifitas sektor pertanian. Orientasi dasar dari Revolusi Hijau dalam mendorong produktivitas sektor pertanian. Orientasi dasar dari Revolusi Hijau secara langsung telah memberikan penjelasan bahwa program itu malah memperkuat ketimpangan dalam penguasaan tanah pertanian, yang akan semakin merugikan kaum tani, terutama petani miskin dan berlahan sempit.

Tidak heran bila pada masa-masa awal pelaksanaan Revolusi Hijau, negara harus melakukan tindakan represif untuk memaksa petani menerima program tersebut hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan program Revolusi Hijau tidak didasarkan kepada kepentingan kaum tani. Karena bila terjadi pemaksaan, berarti ada keengganan dikalangan kaum tani untuk melaksanakan program tersebut. Motivasi dibalik keengganan tadi adalah tidak konkritnya kebutuhan kaum tani akan program tersebut.

Lantas apa yang terjadi? Pertama, Revolusi Hijau telah menyebabkan tingginya ketergantungan sektor pertanian terhadap pasokan komoditas dari kota,

baik berupa pupuk, obat-obatan, bibit, mesin-mesin, maupun teknologi rekayasa pertanian lainnya. Dengan demikian, Revolusi Hijau makin memperkuat dominasi Imperialisme (Kapitalisme Monopoli) untuk menciptakan pasar bagi komoditasnya. Kedua produk yang dihasilkan sektor pertanian bukanlah produk untuk kepentingan konsumsi, melainkan produk untuk dipasarkan atau produk komoditas. Penerapan pertanian untuk komoditi telah menggeser pertanian subsisten. Pergeseran ini menyebabkan petani tidak mengkonsumsi secara langsung hasil produksinya, melainkan menjadikannya sebagai komoditi yang dijual atau ditukar di pasar untuk memperoleh kebutuhan hidupnya, Situasi ini menyebabkan maraknya perantara di pedesaan, yang diperankan oleh tengkulak, pengijon, penebas, pengumpul dan lain-lain. Tengkulak, pengijon, penebas, pengepul dan lain-lain itu hidup dari hasil penghisapan kaum tani dengan cara membeli (sebagian dengan cara monopoli) produk pertanian dari petani dengan harga murah. Inilah yang bisa dikenal sebagai praktik-praktik relasi produksi setengah-feodal di pedesaan, yang sampai saat ini masih sangat kuat berlangsung di Indonesia.

Pergeseran dari pertanian subsisten menjadi pertanian komoditi dikenal dengan sebutan pertanian korporasi (Corporate Farming). Konsep ini memperjelas orientasi produksi pertanian sebagai pemasok bahan baku industri. Dimana produk pertanian yang dihasilkan tidak diperuntukan demi menopang kaum tani sendiri, melainkan untuk kepentingan-kepentingan diluar pertanian.

Oleh karena pergeseran orientasi produksi dari subsisten menjadi produksi komoditi yang menyebabkan petani kian terpuruk. seperti ayam yang kelaparan di lumbung padi. Tingginya produktifitas pertanian yang memuncak pada saat

swasembada beras pada dekade 1980-an tidak berjalan seiring dengan naiknya kesejahteraan kaum tani. Permasalahan ini diakibatkan oleh struktur penguasaan pasar produk pertanian yang terpusat di perkotaan sehingga tidak mampu dikontrol oleh kaum tani.

Ketergantungan ini telah mendorong naiknya ongkos produksi pertanian yang tidak sebanding dengan meningkatnya nilai jual produk pertanian. Pada masa Orde Baru negara menerapkan politik pemberasan yang merugikan kepentingan kaum tani dengan cara mengintervensi harga dasar gabah dan nilai jual di masyarakat. akibatnya, disamping tidak memilik kekuasaan untuk menentukan beban produksi pertanian, kaum tani pun kehilangan kemerdekaannya untuk turut menentukan nilai jual produk pertanian yang dihasilkannya.

Selain 2 (dua) perubahan di atas terlihat pula akibat tidak langsung dari Revolusi Hijau, yaitu meningkatnya pengangguran di pedesaan terjadi dalam rentang yang hampir bersamaan dengan meningkatnya produksi pertanian, meningkatnya pengangguran adalah konsekwensi logis dari masuknya teknologi modern di sektor pertanian yang menekan kebutuhan tenaga kerja.

Pada awalnya kaum perempuan menjadi pihak yang paling dahulu tersingkir dari proses produksi pertanian. Namun pada gilirannya, proses peminggiran terjadi semakin meluas dengan terpinggirkannya petani miskin dari areal-areal pertanian. Sehingga dengan demikian, wajah kemiskinan akibat dari tekanan Revolusi Hijau ini adalah kemiskinan yang berwajah perempuan, dimana kaum perempuan yang tersingkir dari wilayah pedesaan masuk menjadi bagian dari barisan tenaga kerja murah (buruh) di perkotaan, pembantu rumah tangga,



maupun menjadi buruh migran Tenaga Kerja Wanita (TKW), sementara di wilayah-wilayah kepulauan di luar pulau Jawa seperti di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Irian (Papua), serta pulau-pulau lain, permasalahan-permasalahan yang dialami kaum tani ternyata tidak lebih ringan dibanding yang dialami kaum tani di Jawa. Di wilayah-wilayah ini, sistem penguasaan tanah dan kekayaan alamnya sebagian besar adalah komunal dan pada umumnya kaum tani bekerja di ladang-ladang yang luas dengan sistem pertanian berpindah-pindah. Bisa dikatakan, di luar Jawa, tanah tanah yang tersedia masih cukup luas dan kadang-kadang kita berseloroh dengan mengatakan "tanah di pulau Jawa masih sangat luas, tidak mungkin ada petani yang tidak memiliki lahan, jadi tidak perlu dilaksanakan Reforma Agraria di luar pulau Jawa" Pandangan ini tidak tepat karena hanya menekankan pada salah satu aspek dalam proses produksi pertanian.

Permasalahan yang diderita kaum tani di luar Jawa bukanlah terletak pada luas lahan yang tersedia. Meskipun tanah-tanah di luar Jawa masih sangat luas, namun tanah-tanah yang benar benar produktif ternyata tidak seluas yang diperkirakan. Tanah-tanah tersebut terutama tanah-tanah yang produktif telah banyak berganti kepemilikan dan berganti fungsi akibat tekanan dari pemilik modal. Banyak petani di luar pulau Jawa biasa dikenal sebagai masyarakat adat atau suku bangsa minoritas terpaksa meninggalkan tanah garapannya karena diusir oleh adanya pembangunan perkebunan-perkebunan besar baik yang dimiliki pemerintah, swasta nasional, maupun swasta asing, pertambangan-pertambangan besar, dan pembalakan hutan dengan dasar HPH (Hak Penguasaan Hutan). Akibatnya, lahan produksi yang tersedia mengalami penyempitan dan karena rendahnya kualitas produktif kaum tani di pedesaan-pedesaan di luar Jawa,



berakibat pada rendahnya produktivitas pertanian di wilayah-wilayah tersebut.

Di samping masalah-masalah di atas, Revolusi Hijau yang dikampanyekan akan menyelesaikan masalah pangan, ternyata tidak secara signifikan menunjang kenaikan produksi pertanian Indonesia secara nasional. Sampai saat ini, Indonesia masih menjadi negara agraris yang merupakan pengimpor beras terbesar di dunia. Inilah menjadi penyebab utama dari terus terjadinya krisis pangan di Indonesia. Sebagai contoh pada tahun 2004, Indonesia merupakan negeri pengimpor beras terbesar di seluruh dunia dengan total rata-rata per tahun 3,7 juta ton, kemudian gandum 4,5 juta ton, gula 1,6 juta ton, keledai 1,3 juta ton, jagung 1,2 juta ton, tepung telur 30.000 ton, ternak sapi 450.000 ekor, susu bubuk 170.000 ton, garam 1,5 juta ton, singkong 850.000 ton, dan kacang tanah 100.000 ton.<sup>30</sup>

Ada beberapa faktor yang menyebabkan Indonesia memiliki ketergantungan yang demikian tinggi atas pasokan impor produk pertanian. Disamping karena gagalnya Revolusi Hijau, juga karena dominasi Imperialisme yang memaksa Indonesia untuk membuka keran impor seluas mungkin. hal ini merupakan akibat langsung dari keterikatan Indonesia dengan aturan-aturan perdagangan bebas yang ditetapkan WTO (Organisasi Perdagangan Dunia) sejak tahun 1995. Indonesia sendiri adalah negara pendiri WTO yang telah secara agresif membuka keran liberalisasi perdagangan, khususnya untuk komoditi pertanian. Hampir setiap tahun, Indonesia mengimpor yang tidak semuanya disebabkan oleh adanya kekurangan pasokan pangan. Akibatnya, pasar domestik untuk produk pertanian menjadi tidak kompetitif bagi produk-produk pangan lokal. Dalam arti, konsumen dalam negeri lebih tertarik untuk membeli produk

---

<sup>30</sup> Harian umum Kompas, 7 Juli 2004

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

pertanian dan pangan impor, dari pada produk pertanian dan pangan lokal, karena harganya jauh lebih murah. Hal ini pada gilirannya, menyebabkan kerugian besar bagi produsen pangan dalam negeri, yakni kaum tani Indonesia dan menambah tekanan pada semakin merosotnya peran pertanian dalam sektor ekonomi secara luas.

Selain persoalan Revolusi Hijau dan Liberalisasi pertanian, kenyataan penting dalam sektor pertanian adalah semakin timpangnya penguasaan tanah pertanian oleh sekelompok kecil orang dalam tiga dekade terakhir.

Kondisi ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian dalam beberapa puluh tahun terakhir, menyebabkan: (a) Semakin bertambahnya jumlah rumah tangga petani (RTP), yang menguasai lahan di bawah 0,5 hektar (petani gurem); dan (b) Semakin mengecilnya rata-rata pemilikan dan penguasaan lahan pertanian dari 0,93 hektar/kepala keluarga (KK) pada tahun 1983, menjadi 0,83 hektar di tahun 1993.

Dari sudut pandang penguasaan dan pemilikan tanah, persentase usaha tani dalam kelompok penguasaan tanah gurem (kurang dari 0,5 hektar) dari total usaha tani pada tahun 1983. Proporsi ini meningkat menjadi 48,5 persen dalam waktu 10 tahun kemudian (1993). Peningkatan ini diperparah dengan menurunnya angka luasan rata-rata usaha tani gurem dari 0,26 hektar menjadi 0,17 hektar.

Disamping itu ,struktur penguasaan tanah pertanian (sensus Pertanian 1993) menunjukkan keadaan yang sangat timpang. Sebanyak 70 persen RTP menguasai lahan pertanian dengan luasan kurang dari 0,5 hektar. Dimana sebagian besar (43 persen) dari kelompok ini merupakan kelompok tunakisma atau petani yang memiliki lahan pertanian kurang dari 0,10 hektar sementara 16

persen RTP "kaya tanah" (petani dengan luas penguasaan lebih dari 1 hektar) menguasai hampir lebih 70 persen luas tanah pertanian. Semakin mengecilnya rata-rata penguasaan lahan pertanian oleh RTP tersebut, terjadi akibat fragmentasi pemilikan/penguasaan lahan dan fragmentasi fisik hamparan lahan serta alih fungsi lahan pertanian produktif ke non-pertanian, lihat tabel 5.

**Tabel 5**  
**Struktur Penguasaan Tanah Pertanian di Indonesia Tahun 1993**

Golongan luas tanah	RTP (Rumah tangga Pertanian)		Proporsi Tanah yang Dikuasai
	Jumlah	%	
Tunakisma (+ petani < 0,10 ha)	11.084.605	43	13 %
0,10 – 0,49	7.645.428	27	18 %
0,50 – 0,99	4.130.221	14	69 %
> 1,00	4.421.746	16	
<b>TOTAL</b>	<b>27.282.000</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

Sumber: Biro Pusat Statistik Republik Indonesia, *Sensus Pertanian 1993* dan berbagai sumber.

Angka tersebut, tentu saja belum memberikan gambaran yang lebih teliti mengenai jumlah konkret dari mereka yang disebut sebagai Tunakisma atau *landless* (tidak memiliki tanah sama sekali), agar dapat dibedakan dari segi jumlah dengan mereka yang menguasai tanah kurang dari 0,10 hektar. Selain itu, mereka yang dilukiskan menguasai tanah di atas 1 (satu) hektar, terdiri dari siapa saja?. Berapa yang menguasai lebih dari 10 hektar?.

Selanjutnya, hasil *Sensus Pertanian 2003* menunjukkan semakin miskinnya petani Indonesia. Hal itu terlihat dari meningkatnya jumlah petani gurem tahun 2003 menjadi 56,5 persen. Rumah Tangga Pertanian naik dari 20,8 juta pada tahun 1993<sup>31</sup> menjadi 25,4 juta tahun 2003. Dari jumlah itu, 54,4 persen Rumah Tangga Pertanian berada di Jawa dan 45,6 persen berada di pulau Jawa.

<sup>31</sup> Jumlah ini berbeda dengan angka sensus pertanian tahun 1993 yang menyebutkan jumlah rumah tangga pertanian pada tahun 1993 adalah 27.282.000 jiwa kepala keluarga.

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.

Menurut sensus pertanian 1993 (ST<sub>93</sub>), persentase rumah tangga petani gurem di Jawa adalah 69,8 persen, sedangkan menurut sensus pertanian 2003 (ST<sub>03</sub>) menjadi 79,9 persen atau naik 5,1 persen. Diluar Jawa dalam ST<sub>93</sub> sebesar 30,6 persen sedangkan berdasarkan ST<sub>03</sub> meningkat menjadi 33,9 persen atau naik 3,3 persen. Tanah yang dikuasai bisa berasal dari milik sendiri atau menyewa dari pihak lain. Selama sepuluh tahun terakhir, jumlah petani gurem meningkat 2,6 persen per tahun, yaitu dari 10,8 juta rumah tangga menjadi 13,7 tahun 2003, lihat tabel 6.

Jumlah ini berbeda dengan angka Sensus Pertanian Tahun 1993, yang menyebutkan jumlah rumah tangga pertanian pada tahun 1993 adalah 27.282.000 juta kepala keluarga.

Disisi yang lain, menurut data sementara hasil inventarisasi penguasaan tanah yang berskala besar HGU (Hak Guna Usaha) dan HGB (Hak guna Bangunan)- menunjukkan kurang dimanfaatkan secara optimal bahkan diindikasikan terlantar. Di seluruh Indonesia, tanah yang diindikasikan terlantar luasnya mencapai 1,5 juta hektar. Hal di atas menunjukkan, di satu sisi kebutuhan masyarakat untuk memanfaatkan tanah guna kelangsungan hidupnya sangat tinggi, namun di sisi lain terdapat tanah dalam luasan skala besar yang belum dimanfaatkan secara optimal.



**Tabel 6**

**Perubahan Jumlah Rumah Tangga Petani di Indonesia, 1993-2003**

<b>Uraian</b>	<b>1993</b>	<b>2003</b>	<b>Catatan</b>
Jumlah rumah tangga petani	20,8 juta RTP	25,4 Juta RTP	+ 2,2 %/tahun
Jumlah petani gurem (lahan usaha < 0,50 Ha/KK)	10,8 juta RTP	13,7 juta RTP	+ 2,6 %/tahun
% RT petani gurem/RT petani pengguna lahan	52,7 %	56,5 %	

Sumber: Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, *Sensus Pertanian 2003*

Catatan: Tidak termasuk rumah tangga nelayan, pembudidayaan ikan dan petani-hutan

**3. 1. 3. Perkebunan Skala Besar dan Krisis Pangan**

Sejak mundurnya Jenderal Soeharto dari kursi jabatan Presiden Indonesia pada tanggal 21 Mei 1998, yakni hampir 10 tahun yang lalu, politik perkebunan sesungguhnya tidak jauh bergeser dari masa sebelumnya. Politik perkebunan sesungguhnya masih bertahan dalam modelnya yang sangat kapitalistik.<sup>32</sup>

Dimasa pemerintahan Habibie yang sangat singkat, masalah perkebunan tidak memperoleh perhatian secara serius, apalagi dalam merespon tuntutan kaum tani yang menuntut keadilan atas hak-hak tanah. Begitu juga di bawah pemerintah Abdurrahman Wahid, karena lemahnya kekuasaan politik yang dipegangnya, belum ada kebijakan yang signifikan memenuhi harapan petani. Meskipun Abdurrahman Wahid alias Gus Dur di dalam pembukaan Konfrensi Nasional Pengelolaan sumber daya alam di Jakarta 23-25 mei 2000, pernah menegaskan bahwa PTP (Perseroan Terbatas Perkebunan) banyak merampas tanah-tanah rakyat pada masa lalu, dan juga mendesak agar kebijakan perkebunan lebih memperhatikan rakyat yang tinggal di sekitar perkebunan dengan menyatakan penyeraham saham 40 persen bagi rakyat dan 60 persen bagi PTP, namun

<sup>32</sup> RACA Institute, RUU Perkebunan: melestarikan eksploitasi dan ketergantungan. Jakarta: RACA institute 2003, hal. 9-10.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.



pelaksanaan kebijakan tersebut terpaksa harus berhadapan dengan respon pasar yang banyak dimainkan pemodal besar, pernyataan Gus Dur tersebut secara ideologis sesungguhnya merupakan ide populis (kerakyatan) yang berbasis pada penegakan hak azasi manusia ,namun pertentangan terhadap gagasan tersebut juga tidak kecil, bahkan secara sistemik berusaha mengagalkan ide tersebut, sebagai contoh, pengusaha yang tergabung dalam asosiasi pengusaha perkebunan mengadakan aksi tandingan dengan mengerahkan ribuan buruh perkebunan ke DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) di Jakarta.

Strategi pengembangan sub sektor perkebunan memiliki kaitan kuat dengan politik kebijakan birokrasi. Salah satunya yang paling dominan yang di gencarkan pemerintahan sekarang ini adalah model kemitraan. Model kemitraan sebenarnya bukan hal baru, sebab pada masa sebelumnya (Orde Baru) telah dilakukan dengan mengembangkan PIR-Bun (Perusahaan Inti Rakyat-Perkebunan), Program TRI (Tebu Rakyat Intensifikasi), dan berbagai bentuk lainnya. Disamping itu, program terkini dalam kebijakan perkebunan yang dikeluarkan pemerintah adalah program kawasan Industri Masyarakat Perkebunan, atau dikenal Kimbun. Program tersebut berkehendak untuk menetapkan potensi basis perkebunan di berbagai wilayah Indonesia, serta menjadikan perkebunan sebagai sumber pendapatan yang besar dan mampu memberikan kontribusi bagi masyarakat perkebunan dengan model kemitraan.

Apa yang di maksud dengan model kemitraan? Di Indonesia, bentuk ini dikenal sebagai sistem perusahaan Inti Rakyat (PIR), dan dalam kepustakaan Kapitalisme di sebut dengan beragam istilah sebagai sistem "usaha tani-kontrak"

(*contract farming*) atau Inti Plasma.<sup>33</sup>

Sistem inti plasma ini lahir karena para pemilik modal asing tidak bisa lagi menanam modalnya di asal negaranya (negara maju), sebab tidak lagi lahan tersedia, biaya infrastruktur, dan upah buruh yang tinggi. Maka, mereka mengalihkan penanaman modalnya ke negara-negara setengah jajahan dan setengah feodal-seperti Indonesia. Namun karena penanaman modal tidak bisa lagi langsung seperti jaman kolonial, maka mereka "menumpang program" melalui agen-agen finansial dunia-seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia (ABD) dan lain-lain.

Perusahaan Inti Rakyat-Perkebunan (PIR-BUN) di Indonesia dimulai pada tahun 1976. Proyek percontohan dilaksanakan bagi para transmigran di Sumatera (Labuhan Batu) yang dananya ditunjang oleh utang dari IBRD (Bank Dunia). Program tersebut berhasil menjangkau sekitar 50750 petani. Beberapa bulan kemudian proyek PIR kedua dimulai. Sampai tahun 1989 Bank Dunia telah memberikan pinjaman pelaksana tujuh buah proyek NES dan sebuah proyek Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI)-nama lain PIR untuk Tebu.

Sampai tahun 1989 telah tercatat ada 80 buah proyek PIR yang telah terlaksana di seluruh Indonesia. Tanaman yang diusahakan dalam pola PIR ada tujuh jenis tanaman budi daya, masing-masing adalah: Kelapa sawait, karet, kelapa hibrida, teh, tebu, kapas, dan coklat. Luas tanam kebun PIR di seluruh dunia sampai dengan tahun 1989 mencapai 481.847 hektar dari 597.256 hektar yang di targetkan. Jumlah petani peserta PIR khusus, yakni para transmigran (Dirjen Perkebunan, 1989).

---

<sup>33</sup> Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, 1999, hal. 187-191.

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.

Kantong-kantong kemiskinan yang ada di basis-basis perkebunan di Indonesia dewasa ini telah konsekuensi logis dari dipertahankannya sistem sosial ekonomi perkebunan kolonial (utamanya) oleh rezim orde baru yang kemudian terus dipertahankan hingga saat ini. Tetap berlangsungnya struktur penguasaan dan pemilikan tanah yang timpang, kebijakan yang memihak kelompok pemodal, bergantung pada pasat internasional untuk memacu pertumbuhan ekonomi secara cepat adalah basis pembangunan perkebunan yang dikembangkan oleh pemerintah Indonesia dewasa ini.

Pemihakan terhadap kelompok modal ini dalam pengembangan usaha perkebunan skala besar, kemudian tampak nyata dalam Undang-Undang No. 18/2004 tentang Perkebunan dan Undang - Undang No. 25/2007 tentang Penanaman Modal. UU No.18/2004 tentang Perkebunan oleh pemerintah Megawati Soekarnoputri-Hamzah Haz yang slogannya adalah berpihak kepada "Rakyat Kecil" dan Menteri Pertaniannya (Bungaran Saragih) tersangkut perkara pemberian izin pengembangan perkebunan kapas transgenik Monsanto di Sulawesi Selatan. Sementara UU No.25/2007 tentang Penanaman Modal dikeluarkannya oleh pemerintah SBY-Kalla, yang memberikan Hak Guna Usaha ( HGU ) bagi usaha perkebunan selama 95 tahun, dan cara pemberiannya diberikan dan diperpanjang dimuka sekaligus, artinya, politik perkebunan tetap tidak berubah dari modelnya semula yang sangat kapitalistik, yang dasar-dasarnya telah diletakkan oleh rezim Orde Baru.

Tabel diatas menunjukkan bahwa penguasaan tanah skala besar yang melampaui batas kewajaran terlihat dari kepemilikan HGU (Hak Guna Usaha) pengusaha perkebunan. Hingga rentang Desember 2000, pemegang HGU

berjumlah 1.887 buah, dengan total luas penguasaan tanah perkebunan 3.358.072 hektar. Atau rata-rata sebuah perusahaan perkebunan menguasai tanah seluas 1.780 hektar. Data tersebut memberikan gambaran bahwa penguasaan tanah skala besar begitu dominan dalam penguasaan tanah perkebunan. Data ini masih belum sepenuhnya mencerminkan penguasaan tanah yang sesungguhnya terjadi di lapangan, karena tidak semua pengusaha perkebunan memiliki HGU, karena ada yang mengembangkan perkebunan dengan berdasarkan persetujuan prinsip.

Bila kita membandingkan penguasaan tanah usaha perkebunan ini dengan rata-rata penguasaan tanah pertanian pada tahun 2003 (berdasarkan *sensus pertanian 2003*), yang menguasai di bawah 0,50 (setengah) hektar per kepala keluarga tani dan jumlahnya adalah sekitar 56,5 persen dari jumlah rumah tangga keluarga petani di Indonesia, jelaslah ketimpangan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah (ketimpangan struktur agraria) menjadi sumber masalah yang mendasar sifatnya. Oleh karena ketika struktur penguasaan dan kepemilikan tanah yang timpang dan kuatnya dominasi pemilik modal, terutama dipergunakan untuk perluasan usaha perkebunan, maka akses petani perkebunan untuk menguasai dan memiliki tanah semakin jauh dari harapan. Dan hal ini makin memperdalam dan memperluas proses pemiskinan pedesaan dan wilayah-wilayah perkebunan di Indonesia, di mana kantong-kantong kemiskinan terbentuk sekaligus menjadi barisan cadangan untuk buruh perkebunan maupun buruh Industri.



**Tabel 7**

**Distribusi penguasaan dan pemilikan tanah perkebunan (HGU) tahun 2000**

<b>Identifikasi besaran luas (hektar)</b>	<b>Jumlah Pengusaha Perkebunan</b>	<b>Jumlah luas perkebunan</b>
Lebih dari 48.000	4	209.251
24.000 s/d 48.000	7	212.948
12.000 s/d 24.000	29	521.513
6.000 s/d 12.000	111	996.543
Kurang dari 6.000	1.729	1.417.817
<b>TOTAL</b>	<b>1.887</b>	<b>3.358.817</b>

Sumber: Badan Pertanahan Nasional (2000), dikutip dari RACA Institute, 2003, hal.14.

Menurut Dirjen Bina Produksi Perkebunan Departemen Pertanian, Subagyono dalam diskusi dengan Harian Umum Kompas pada tanggal 23 September 2003, gangguan usaha perkebunan bervariasi dan yang paling banyak dengan sengketa lahan, 544 kasus (95 persen) sedangkan penjarahan produksi dan perusakan tanaman 31 kasus (5 persen). Sengketa yang paling tinggi frekwensinya terjadi di lingkungan PTPN (Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara) adalah penggarapan tanah, sedang di lingkungan PBS (Perkebunan Besar Swasta) adalah okupasi/penyerobotan lahan dan penggarapan tanah perkebunan. Pemicu konflik tersebut umumnya karena masyarakat menuntut pengembalian tanah, tanah masyarakat diambil alih ganguan di atas sebanyak 2256 terjadi pada PBS dan 350 pada PTPN. kasusnya terjadi di 20 provinsi, dan paling banyak di Provinsi Sumatera Utara, yaitu 298 kasus (52 persen).

Dukungan Pemerintah Indonesia terhadap usaha perkebunan skala besar sebenarnya didasari pada sebuah harapan bahwa perkebunan skala besar akan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pemasukan devisa. Namun harapan tersebut ternyata merupakan harapan palsu, sebab pada saat ini perusahaan perkebunan skala besar banyak yang masuk dalam daftar BPPN (Badan Penyehatan Perbankan Nasional).



Yang lebih celakanya lagi adalah banyaknya perusahaan perkebunan skala besar yang sebenarnya sudah berada dalam kekuasaan perusahaan-perusahaan asing. Pintu masuknya adalah perjanjian pemerintah Indonesia dengan dana moneter Internasional (IMF) tahun 1997 yang salah satu klausalnya memberikan kesempatan kepada investor asing untuk investasi dalam usaha perkebunan. Secara teoritik krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997 seharusnya menguntungkan dunia usaha perkebunan karena komoditas perkebunan berorientasi ekspor dan harganya sedang melambung tinggi. Namun yang terjadi malah sebaliknya, jangankan dapat untung malah buntung.

Permasalahan yang utama adalah perusahaan perkebunan yang dikuasai konglomerat Indonesia banyak berbasis pada hutang luar negeri. Ketika nilai rupiah jatuh dan melambungkan nilai tukar dollar AS, mendorong terjadinya krisis yang mengakibatkan perusahaan perkebunan tidak mampu mengembalikan hutangnya yang telah membengkak. Akibatnya kemudian adalah menciptakan terjadinya pengambilalihan kepemilikan perusahaan perkebunan atau terlibatnya kreditur dalam manajemen perusahaan perkebunan. Beberapa perkebunan asing yang melakukan pengambilalihan kepemilikan melalui pembelian saham-saham perkebunan di Indonesia, di antaranya seperti terlihat dalam tabel 8.

Perkembangan kondisi di atas cukup mengkhawatirkan, karena pasar terbesar dan industri hilir atas komoditas perkebunan adalah negara-negara imperialisme utama seperti Eropa Barat dan Amerika Serikat, Artinya telah terjadi penguasaan atas komoditas perkebunan dan Indonesia semakin jauh dari kemampuan untuk menentukan kondisi pasar dan harga pasar. Lebih mengkhawatirkan lagi, pengembangan perkebunan dan Indonesia skala besar

Indonesia telah terkooptasi menjadi bagian ekspansi imperialisme (kapitalisme monopoli) yang mencengkram perekonomian Indonesia.

Bila melihat perkembangan perkebunan di Indonesia dewasa ini, ada pertanyaan yang patut diajukan, yakni kenapa perkebunan sawit sangat berkembang ? Beberapa faktor penting telah mendorong perkembangan perkebunan kelapa sawit di Indonesia, terkait dengan pergeseran menjauhi perkebunan karet dan penggunaan buruh lepas.<sup>34</sup> Salah satunya, adalah peningkatan permintaan dan harga pasaran dunia akan produk kelapa sawit, sebuah tren yang diperkirakan akan berlanjut. Sebaliknya, harga karet telah menurun sejak akhir tahun 1960-an dan terus menurun selama tahun-tahun 1970-an. Kedua, kelapa sawit merupakan usaha yang menghasilkan keuntungan lebih besar per unit tanah dan lebih lanjut menawarkan pengembalian modal yang lebih cepat dari investasi.

Lamanya masa memetik hanya tiga tahun, dibandingkan dengan pohon karet yang memiliki masa tujuh tahun. ketiga, permintaan buruhnya jauh lebih sedikit daripada karet. Dari semua komoditas non-ekstraktif di Indonesia, kelapa sawit memiliki tingkat buruh yang paling sedikit dibandingkan tanaman lain. Tidak hanya membutuhkan tenaga yang lebih sedikit dibandingkan dengan karet, teh, tembakau, tetapi operasi pemetikan jauh lebih sederhana dan tidak tergantung pada buruh terlatih. Akibatnya, penggunaan buruh lepas daripada buruh tetap, dapat dilaksanakan.

---

<sup>34</sup> Ann Laura Stoler, *Kapitalisme dan konfrontasi di Sabuk Perkebunan Sumatera, 1870-1979*. Yogyakarta: Karsa, 2005, hal. 289-290.

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.

**Tabel 8****Kepemilikan asing dalam perkebunan di Indonesia**

<b>No</b>	<b>Nama perusahaan</b>	<b>Negara</b>	<b>Keterangan</b>
1	Johor Group	Malaysia	Memiliki 60 persen Multrada Multi Maju d/h Prima Agronusantara Abadi Memiliki 60% Padang Bolak Jaya d/h Prima Agroindustri Sejati Memiliki 60% Trimitra Panquest Plantation
2	CDC group	Inggris	Memperoleh 65% kepemilikan atas PT. Harapan Sawit Lestari pada Agustus 1999 51% PT. Asiatic Persada pada Mei 2000
3	Carson Cumberbatch Group	Srilanka	Memiliki 95% PT Agro Indopmas
4	Anglo Eastern Group	Inggris	Memiliki 94% PT Alno Agro Utama Memiliki 100% PT. Anak Tasik Memiliki 90 % PT. Mitra Puding Mas Memiliki 75% PT Musam Utjing Memiliki 80% PT Tasik Raja Memiliki 75% United Kingdom Indonesia Plantation
5	Rowe Evans Group	Inggris	Memiliki 30,4% PT Agro Muko Memiliki 80% PT Bilah Platindo Memiliki 36% PT Kerasaan Memiliki 80% PT Pangkatan Indonesia Memiliki 80% PT Simpang Kiri Plantation Indonesia
6	Kumpulan Guthrie Berhard	Malaysia	November 2000, membeli 25 perusahaan perkebunan kelapa sawit yang dulu merupakan milik dari Salim Group dari PT Holdiko Perkasa

Sumber: *European Banks and Palm oil and Pulp & Paper in Indonesia*, Jan Willem 2002, seperti dikutip dari RACA Institute, 2003, hal.27.

Dorongan untuk ekspansi perkebunan secara umum dan perkebunan kelapa sawit secara khusus di Indonesia, juga tidak terlepas dari upaya pencarian sumber-sumber baru energi bahan bakar alternatif (*biofuel*), yang antara lain dipicu oleh tekanan krisis energi (krisis bahan bakar minyak bumi), terutama yang berlangsung di Amerika Serikat. Akibat krisis energi ini, maka ekspansi perkebunan-perkebunan yang semula ditujukan untuk menghasilkan komoditas

pertanian dan olahannya, seperti kelapa sawit (bahan utama untuk pembuatan minyak goreng) dan tebu (bahan utama untuk gula), kedelai, jagung, dan singkong, dialihkan untuk menghasilkan bahan energi alternatif (*Bioetanol*), pengganti bahan bakar minyak bumi (*Fosil*) atau bensin yang semakin langka dan mahal. Hal ini pada gilirannya, menyebabkan krisis pangan yang hebat diseluruh dunia. Karena perluasan perkebunan bukan lagi diarahkan untuk menghasilkan produk perkebunan dan pertanian yang semula dijadikan bahan pangan (makanan untuk manusia), namun diubah menjadi bahan energi nabati atau bahan energi kendaraan bermotor dan dunia industri.

Dalam menyongsong prospek komoditas pangan dunia yang kian mahal, sejumlah konglomerat besar Indonesia masuk kembali ke bidang pertanian pangan. Grup Salim misalnya, berancang-ancang melakukan ekspansi ke sektor perkebunan tebu di Nusa Tenggara Barat. Setelah mengeruk keuntungan di Bisnis Sawit penghasil CPO, Salim berniat menanam duit di lahan tebu. Rencananya, Konglomerasi yang dinakhodai Anthony Salim mendirikan pabrik gula dan membuka perkebunan tebu seluas 120.000 hektar di lahan yang berstatus area peruntukan lain.

Selain grup Salim, ada tiga grup lain yang mengepakkan sayap di bisnis industri pemanis itu. Yakni Medco, Bakrie, dan Wilmar. Tiga konglomerat papan atas itu berniat mengembangkan perkebunan tebu yang terintegrasi dengan pabrik gula dan etanol di Merauke, Papua diperkirakan, total investasinya di lahan seluas 300.000 hektar itu mencapai 9 triliun. Grup Medco sendiri sebenarnya sudah mengembangkan *Bioetanol* berbahan baku tebu singkong dengan produksi 1200 barel/hari di Lampung, menurut keterangan sekretaris Medco Holding,



Widjajanto. Sebelumnya, Arifin Panigoro sebagai pemilik Medco mengungkapkan, Medco energi internasional akan bekerjasama dengan Petrogas, Brazil untuk ekspansi *Bioetanol* tebu dan singkong. Dana yang disiapkan guna membangun pabrik dan perkebunan pemasok bahan bakunya mencapai USD 350 juta.

Selain berburu dollar di lahan tebu, Medco dan Bakrie Plus Grup Artha Graha milik Tommy Winatapun berniat terjun ke kedelai. Dirjen Tanaman Pangan Departemen Pertanian Sutarto Alimoeso mengungkapkan bahwa kelompok usaha Bakrie tertarik membuka lahan di Provinsi Nusa Tenggara Timur, grup Medco di kabupaten Merauke sedangkan grup Artha Graha di beberapa provinsi antara lain di Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Lampung. Turunnya para kolongmerat ke ladang kedelai itu dipicu oleh target produksi kedelai nasional tahun 2008, yang didongkrak pemerintah menjadi 1,7 juta ton. Diproyeksikan, luas tanam kedelai mencapai 1 juta hektar. Berdasarkan catatan Badan Pusat Statistik, tahun 2007 lalu produksi kedelai nasional turun 202,76 persen dibandingkan pada tahun sebelumnya. Lantaran produksi anjlok, tahun lalu impor kedelai Indonesia mencapai 1,3 ton dari total kebutuhan domestik 1,9 juta ton.

Oleh karenanya, ada dua sebab utama atas berlangsungnya krisis pangan sat ini. pertama, karena hasil produksi perkebunan-perkebunan di seluruh dunia yang semuola direncanakan untuk komoditas pertanian dan pangan, yakni bahan makanan manusia, dialihkan secara besar-besaran menjadi bahan bakar alternatif (*bioetanol*), yakni bahan bakar kendaraan bermotor dan penggerak industri, terutama karena tekanan krisis energi di Amerika Serikat. Kedua, negara-negara penghasil dan ekportir pangan utama, seperti India, Cina, Vietnam, dan Thailand,



memutuskan untuk mendahulukan pemenuhan stok pangan nasional bagi penduduknya sendiri, guna mengantisipasi gejolak sosial di dalam negeri yang berasal dari krisis pangan ini. Karena suplai pangan (beras) internasional menjadi lebih ketat, ini kemudian membuat harga pangan di pasar dunia semakin meroket, dan tentu saja semakin menyulitkan rakyat miskin untuk memperoleh bahan pangan. Banyak pihak mengkhawatirkan krisis pangan akan menjelma menjadi krisis global terbesar abad ke-21. FAO (Organisasi Pangan dan Pertanian) mengabarkan, krisis pangan akan menimpa 36 negara di dunia, termasuk Indonesia.<sup>35</sup>

Indonesia pernah berambisi untuk menggenjot perluasan kebun kelapa sawit agar bisa menduduki peringkat pertama dunia dalam hal produksi dan ekspor minyak sawit mentah atau CPO (*Crude Palm Oil*). Perluasan areal perkebunan sawit itu dilakukan dengan membabat hutan di berbagai daerah sehingga dalam 30 tahun luasnya meningkat sebanyak 23 kali. Tahun 1967 luasnya baru 105.808 hektar dan tahun 1997 sudah berkembang menjadi 2.516.079 hektar. Dan produksi minyak sawit mentah dalam kurun waktu yang sama naik rata-rata 11 persen setiap tahun. Perolehan devisanya naik sampai 60 kali, yaitu dari USD 23,98 juta tahun 1969 menjadi USD 1,446 juta tahun 1997. Namun posisi Indonesia ternyata tetap pada peringkat kedua setelah Malaysia.

Ada beberapa faktor penghalang gagalnya Indonesia "mengalahkan" Malaysia tersebut, yang semuanya menemukan aktualisasinya pada masa krisis, persisnya setelah Presiden Soeharto tumbang. Yaitu (1) kenaikan harga pupuk akibat merosotnya nilai tukar rupiah sehingga produksi perkebunan milik rakyat

---

<sup>35</sup> Lihat Laporan Utama majalah berita GATRA, "Krisis Pangan, Konglomerat Ikut Bercocok Tanam", No.21 Tahun XIV,03 -09 April 2008,hal 16-19.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

turun, (2) tambahan jumlah retribusi dan iuran yang dipungut pemerintah daerah menyusul pemberlakuan otonomi daerah, (3) sengketa tanah antara rakyat dan perkebunan besar, dan (4) tak terperbaikinya jalan rusak antara perkebunan dan pelabuhan, sehingga menaikkan biaya pengangkutan dan memerosotkan mutu minyak kelapa sawit mentah.

Areal konversi tanah hutan menjadi tanah perkebunan semakin tahun semakin menunjukkan peningkatan jumlah. Cadangan hutan tropis yang secara ekologis menunjang pelestarian hutan dunia, semakin menipis. Pada tahun 1996, Pemerintah Indonesia telah mengalokasikan 9,13 juta hektar kawasan hutan di Kalimantan, Sulawesi, dan Papua Barat untuk pengembangan perkebunan besar kelapa sawit. Hingga bulan Maret 1999, total areal hutan yang secara prinsip telah disetujui untuk dikonversi menjadi areal perkebunan kelapa sawit dan karet seluas 8,55 juta hektar. Dari luasan tersebut 4,60 juta hektar telah dikonversi. Menurut data statistik yang dikeluarkan Dirjen Perkebunan, luas areal perkebunan kelapa sawit sampai Mei 2000 mencapai 3,17 hektar.<sup>36</sup>

Tingginya laju pembukaan tanah hutan menjadi tanah untuk perkebunan besar menunjukkan tidak adanya perencanaan yang sungguh-sungguh dan melibatkan berbagai pihak untuk upaya pelestarian dan kelangsungan lingkungan hutan. Dari aspek ekologis dibukanya hutan untuk lahan perkebunan besar menyebabkan hilangnya keanekaragaman habitat flora dan fauna hutan Indonesia yang menjadi penyangga utama paru - paru dunia, juga berakibat terhadap semakin panasnya suhu global bumi dan terganggunya keseimbangan ekosistem dunia. Meskipun demikian, tuduhan kepada Indonesia sebagai penyebab

---

<sup>36</sup> Newsletter Tandan Sawit , Media Informasi & Komunikasi Sawit Wath , Vol 3 Th 1 ,2001.Bogor : Sawit Watch ,2001 ,hal 2.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

pemanasan global adalah tuduhan yang tidak sepenuhnya tepat. Oleh sebab utama pemanasan global adalah pola industrialisasi Amerika Serikat, Rusia, dan Cina (pelepas CO<sub>2</sub> dari batu bara dan minyak bumi sepanjang tahun).<sup>37</sup>

### **3. 1. 4. Kondisi Kehutanan dan Laju Kerusakan Hutan**

Selama 32 tahun Orde baru berkuasa (1966-1998) sektor kehutanan menempati peran penting dalam perekonomian Indonesia. Sepanjang waktu itu, hutan seperti juga sumber daya alam lainnya, di kurus habis-habisan. Menurut ekonom Didik J. Rachbini, industri kehutanan masa orde baru di bangun semata - mata hanya demi mengejar nilai ekonomis, mengabdikan pada orientasi ekspor, dan demi memenuhi pembayaran utang luar negeri. Cara pemanfaatan hutan yang melulu demi kepentingan ekonomi tersebut tak pelak lagi mengakibatkan kerusakan hutan yang luar biasa dan sistematis. Organisasi pangan dan pertanian ( FAO ), menyebut laju penghancuran hutan di Indonesia sepanjang tahun 2000 - 2005 sebagai yang tercatat di dunia. Setiap tahun rata - rata 1,871 juta hektar hutan hancur atau seluas 300 lapangan sepak bola setiap jam. Kehancuran 2 persen dari luas hutan yang tersisa itu jauh melebihi Zimbabwe, Myanmar, dan bahkan Brazil. Kerusakan ini menyumbang secara signifikan terhadap pemanasan global.<sup>38</sup>

Data sebelumnya yang dikeluarkan bahwa selama 1976 hingga 1980 tak kurang 550.000 hektar di Indonesia lenyap pertahunnya. Jumlah tersebut terus meningkat seiring dengan hasrat mengeksploitasi hutan yang dilakukan oleh para Hak Pengusahaan Hutan ( HPH ), terutama di wilayah Kalimantan, Sumatra,

---

<sup>37</sup> Tambahan keterangan tertulis dari Prof .Dr.Sedjono M.P Tjondronegoro pada saat diskusi terhadap draf awal laporan ini ,pada bulan Oktober 2007.

<sup>38</sup>Lihat Liputan majalah mingguan Tempo ,Edisi No 13/ XXX/ 21-27 Mei 2007 “ Indonesia, Supermarket Bencana,”hal.84-88.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

dan Irian jaya. Setelah 1980 laju kerusakan hutan di Indonesia perahunnya mencapai 600.000 ribu sampai 1.200.000 hektar. Akibatnya di perkirakan saat ini swkurang - kurangnya setengah dari 143 juta hektar kawasan hutan indonesia telah rusak. Lebih mengenaskan lagi, sektor kehutan telah dijadikan "tawanan oleh para cukong pemegang hak penguasaan hutan atau HPH dan lembaga-lembaga Internasional agar pemerintah Indonesia melunasi hutang - hutangnya.

Untuk melihat gambaran nasioanal tentang siapa "Raja Rimba" yang sesungguhnya, Tabel 5 memperlihatkan komposisi pemegang HPH terbesar di Indonesia dan luas HPHnya, yang merupakan bukti ketimpangan dalam penguasaan dan pemilikan tanah kehutanan.

Terlihat bahwa Grup Barito Pasifik, yang dimiliki oleh konglomerat Prajogo Pangestu, merupakan pemegang HPH terbesar di Indonesia. Bayangkan saja Grup Barito Pasific bisa memiliki konsesi HPH lebih dari enam juta hektar! Penguasaan lahan seluas itu hampir sama dengan menguasai wilayah seluas wilayah Maluku, yang luas arel tanah nya mencapai 7,4 juta hektar. Alasan konglomerat ini diberikan begitu banyak konsesi adalah sebagian disebabkan oleh kesanggupan mereka untuk memberikan saham dan posisi-posisi penting di berbagai perusahaan konsesi, kepada anggota keluarga bekas Presiden Soeharto. Hal ini menjelaskan seberapa besar rente dari hutan-hutan Indonesia secara tidak resmi dikumpulkan guna memenuhi tujuan finansial dan pribadi kerabat Soeharto, dibandingkan dengan yang diperoleh oleh pemerintah.<sup>39</sup> Soal rente ekonomi dari hutan ini juga menjelaskan, meskipun eksploitasi hutan telah berlangsung sangat intensif, kontribusinya terhadap perekonomian secara nasional dan lapangan

---

<sup>39</sup> Lihat David W .Brown, Ketagihan Rente: Distribusi Korporasi dan Spasial Sumberdaya Hutan Indonesia : Implikasi bagi Kelestarian Hutan dan Kebijakan Pemerintah. Jakarta : Kantor Kehutanan Kerajaan Inggris – Indonesia, 1999, hal 14-15.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.



tenaga kerja sangat minim.

**Tabel 9**  
**Grup Pemilik HPH Besar**

<b>Nama Group</b>	<b>Jumlah Unit</b>	<b>Luas Areal (Ha)</b>	<b>Pemilik</b>
Barito Pacific	60	6.158.670	Prajogo Pangestu
Kayu Lapis Indoensia	20	3.437.000	Andi Sutanto
Alas Kusuma	18	2.988.000	PO Swandi
Djajanti	20	2.775.000	Burhan Uray
Kalimanis	9	1.936.000	Bob Hasan
Mutiara Timber	6	1.558.900	
Karindo	7	1.436.000	In Yong Sun
Indo Plywood	10	1.329.000	
Tanjung Raya	11	1.226.300	H.A.Bakrie
Hutrindo	12	1.152.000	Alex Karampis
Pakarti Yogya	4	1.133.000	
Hanurata	4	1.016.000	
Bumi Raya Utama	9	995.000	Pintarso Adiyanto
Budhi Dharma Utama	10	947.000	
Satya Djaya Raya	8	938.000	Asbert Lyman
Antang	11	891.000	
Surya Dumai	7	883.000	Martias
Uni Selaya	8	835.000	
Kayumas	9	802.000	Tekman K
Budhi Nusa	5	801.000	Burhan Uray
Sub-total	248	33.198.963	
Pemegang HPH lainnya	307	31.092.473	
<b>TOTAL</b>	<b>555</b>	<b>64.291.436</b>	

Sumber: Pusat Data Bisnis Indonesia (1994)

Pemanfaatan hutan secara intensif dimulai sejak tahun 1967, tepatnya setelah satu tahun Orde Baru berkuasa. Untuk mempercepat derap pembangunan, Orde Baru dengan gencar mengundang masuknya modal asing ke Indonesia. Sejak awal para pemodal asing lebih tertarik menanamkan modalnya disektor ekstraktif, seperti pertambangan dan kehutanan. Bisa dipahami mengapa pada awalnya para pemodal asing pada sektor-sektor tersebut disebabkan oleh sikap pemerintah yang sangat akomodatif. Pada masa itu, karena minim dalam hal dana, penguasaan teknologi, dan pengalaman, pemerintah maupun pengusaha swasta



dalam negeri belum mampu mengelola sektor-sektor tersebut. Maka jalan satu-satunya untuk memperoleh pendapatan dari pertambangan minyak dan pengolahan hutan adalah dengan membuka diri dan mengajak pihak asing.

Hal ini menyebabkan terjadinya lonjakan investasi di sektor kehutanan. Hingga akhir Desember 1968 modal asing yang ditanamkan pada sektor kehutanan sebesar USD 106,65 juta, sedangkan modal dalam negeri sejumlah Rp.57 juta. Besarnya modal yang ditanam di sektor kehutanan itu terjadi setelah UU No.5 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan ditetapkan pada tahun 1967. Dengan diberlakukannya UU itu dimulainya sistem baru dalam pemanfaatan hutan, yaitu melalui Pengusahaan Hutan (HPH).

Sejak UU Pokok Kehutanan 1967 berlaku, permintaan untuk mendapatkan izin konsesi penebangan baik dari pemodal asing, dalam negeri, maupun campuran, banyak mengalir. Hingga menjelang 1970 jumlah pemegang HPH tercatat berjumlah 64 perusahaan dan meliputi luas hutan 8 juta hektar. Antara tahun 1967 hingga 1980, 519 perusahaan diberi HPH yang mencakup luas 53 juta hektar. Sampai dengan Juni 1998 terdapat 651 HPH dengan alokasi hutan seluas 69,4 juta hektar<sup>40</sup>. Industri kayu dan hasil hutan menghasilkan USD 9 miliar pada tahun 1994, USD 5,5 miliar diantaranya dari ekspor<sup>41</sup>.

Hutan tropis Indonesia adalah kedua terluas di dunia, setelah Brazil yang mempunyai kawasan hutan tropis seluas 300 juta hektar. Dengan klasifikasi kawasan hutan negara seluas 19 juta hektar, dan hutan produksi seluas 64 juta hektar. Selama 10 tahun terakhir sumbangan devisa dari industri perkebunan terhadap perolehan devisa rata - rata 20 persen. Pada tahun 1998/1999 jumlah

---

<sup>40</sup> Barr, 1998; Kartodiharjo dan Supriono, 1999

<sup>41</sup> Barber, NRI, 1996-1997

target devisa dari industri perkebunan sebesar USD 8,5 miliar.<sup>42</sup>

Meskipun subsektor kehutanan memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap perekonomian secara keseluruhan sangat rendah. Selama periode 1983-1989, kontribusi subsektor kehutanan hanya berkisar 4 (empat) persen terhadap sektor pertanian, dan berkisar 1 (satu) persen terhadap PDB (Produk Domestik Bruto). Demikian pula kontribusi subsektor kehutan terhadap penyerapan tenaga kerja juga sangat rendah. Subsektor kehutanan hanya mampu memberikan kontribusi sebesar 30 persen terhadap serap tenaga kerja secara keseluruhan dan 0,5 persen terhadap daya serap sektor pertanian<sup>43</sup>.

Sejak hutan alam di luar pulau Jawa diusahakan oleh Hak Pengusaha Hutan (HPH) pada tahun 1967, eksploitasi hutan ke pulau Jawa pun makin meluas. Menurut Philip Hurst sejak jaman kolonial hingga awal 1960, 89 persen kayu berasal dari Jawa, dan hanya 10 persen di antaranya yang digunakan untuk kepentingan ekspor. Menjelang 1971 terjadi perubahan drastis. Saat itu 65 persen kayu berasal dari Kalimantan, sebagian besar dari Kalimantan Timur, dan 75 persen diantaranya untuk ekspor. Menjelang 1974 hutan Kalimantan yang dikuasai oleh pemegang HPH telah mencapai 11 juta hektar. Sebagian besar perusahaan pemegang HPH itu adalah pemodal asing seperti Weyerhaeuser dan Georgia Pacific (AS), Mitsui, Itoh, Sumitomo, dan Mitsubishi (Jepang).

Untuk mengantisipasi lonjakan modal swasta, baik asing maupun nasional, dalam sektor kehutanan, pada tanggal 23 Mei 1970 ditetapkan Peraturan Pemerintah No.21 tentang hak pengusaha Hutan (HPH) dan hak pemungutan Hasil Hutan (HPHH). Dengan masuknya modal swasta, baik asing maupun nasional,

---

<sup>42</sup> Harian suara pembaruan, 13 Maret 1999. "Target Ekspor Hasil Hutan 1999. US\$ 8,5 milyar.

<sup>43</sup> Lihat Wendan Suhendar dan Yohana Budi Winarni, Petani dan Konflik Agraria. Bandung: Akatiga, 1998, hal 111-112.

Fadli Arief Hsb: Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

dalam sektor kehutanan, pada tanggal 23 Mei 1970 ditetapkan Peraturan Pemerintah No.21 tentang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH). Dengan masuknya modal swasta dalam HPH, pengusahaan hutan tersebut berjalan lancar, pemerintah mengupayakan perbaikan prasarana berupa perbaikan perhubungan sungai dan *Resettlement* (Penggunaan tanah oleh penduduk). Demi tujuan itu, pada tanggal 29 September 1971 ditetapkan Keputusan Presiden No.66 menyangkut peningkatan prasarana pengusahaan hutan. Mengingat anggaran negara yang terbatas, dalam keputusan itu juga disebutkan bahwa sebagian biaya perbaikan sarana itu dibebankan kepada para pemilik HPH yang dikumpulkan melalui Iuran Hasil Hutan Tambahan.

Sejak UU Pokok Kehutanan 1967 dan PP No.21/1970 berlaku, pengusahaan hutan sepenuhnya menjadi hak investor swasta pemilik konsesi HPH. Masyarakat yang hidup secara turun temurun di kawasan hutan tidak berhak lagi menebang kayu yang termasuk areal HPH. Bahkan menebang kayu untuk keperluan sendiri pun harus memerlukan izin dari pemilik konsesi. Tak heran jika sering terjadi konflik antara masyarakat sekitar dengan pengelola HPH.

Seperti terjadi di Brazil dan Zaire, di Indonesia kerusakan hutan yang terjadi sangatlah parah. Diduga ada tiga penyebab utama terjadinya kerusakan hutan selama Orde Baru, yaitu pengambilan kayu gelondongan oleh perusahaan-perusahaan HPH, pembukaan lahan oleh ladang berpindah, dan kebakaran hutan. Amatlah sulit memperoleh angka yang pasti berupa sumbangan masing-masing penyebab utama dari kerusakan hutan adalah ulah serakah para pemilik HPH, sementara kalangan lain menunjuk peladang berpindah atau sering disebut perambah hutanlah aktor utamanya.

Laju kerusakan hutan dalam 35 tahun, yaitu antara 1950 hingga 1985 diperkirakan 914.000 hektar per tahun, atau 33 juta hektar seluruhnya, yang setara dengan luas negara Vietnam. Hal ini tercermin dari data tentang luas kawasan berhutan yang mencapai 152 juta hektar pada tahun 1950 (GOI/IIED, 1985), sementara pada tahun 1985 diperkirakan tinggal 119 juta hektar. Angka mengenai luas hutan serta laju kerusakannya berbeda karena tidak adanya inventarisasi yang akurat dan berkala, serta perbedaan pemahaman tentang kawasan hutan serta defenisi deforestasi atau penggundulan hutan. Walaupun demikian, perkembangan luas hutan serta kerusakannya dapat digambarkan selama beberapa tahun belakangan ini.<sup>44</sup>

Pada tahun 1984, Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) menyebutkan luas kawasan hutan Indonesia mencapai 144,5 juta hektar yang diklasifikasikan menjadi hutan produksi tetap, hutan produksi terbatas, hutan lindung, suaka alam dan hutan wisata serta hutan konversi. Selanjutnya, studi FAO/GOI Forestry Project pada tahun 1990 memperkirakan luas kawasan yang ditutupi hutan tinggal 109 juta hektar atau 57 persen dari luas daratan Indonesia.

Sementara itu, diperkirakan laju kerusakan hutan Indonesia berkisar antara 600.000 hektar hingga 1,3 juta hektar per tahun (GOI dan ADB, 1994). Perhitungan yang lebih kini dilakukan oleh Kartodiharjo dan Supriono (1999). Mereka membandingkan data luas kawasan hutan negara pada tahun 1984 dan 1997. Dari perbandingan, secara nasional kawasan hutan lindung bertambah luasnya. sedangkan kawasan hutan produksi menurun luasnya dari 64 juta hektar menjadi menjadi 58,6 juta hektar. Sementara itu hutan konversi yang digunakan

---

<sup>44</sup> Lihat Selanjutnya Hira Jhamtani ,op,cit .,hal 120-123.



untuk berbagai kepentingan pembangunan perkebunan, transmigrasi, dan lain-lain terus mengalami penurunan dari seluas 30 juta hektar pada tahun 1984 menjadi 8,4 juta hektar pada tahun 1997.

Dalam kawasan hutan produksi tersebut, sampai Juni 1998, luas hutan yang rusak di dalam kawasan HPH sekitar 16,57 juta hektar. Jika rata-rata masa kerja HPH 20 tahun, maka hutan rusak di dalam kawasan HPH rata-rata 828.500 hektar per tahun. Luas hutan konversi pada tahun 1984 adalah 30,5 juta hektar dan pada tahun 1997 tinggal 8,4 juta hektar, yang artinya berkurang 22,1 juta dalam 13 tahun atau 1,7 hektar per tahun (Kartodiharjo dan Supriono, 1999). Artinya laju kerusakan hutan yang dapat dicatat antara tahun 1984 dan 1997 adalah 2.528.500 hektar per tahun.

Catatan ini belum bertambah kerusakan hutan lindung dan konservasi yang dirambah baik oleh perusahaan maupun masyarakat setempat serta kerusakan akibat kebakaran hutan yang pada tahun 1997/1998 yang berkisar antara beberapa ratus ribu hektar hingga 5 juta hektar.

Laju kerusakan hutan berbeda di beberapa kawasan seperti yang terlihat dalam Tabel 6 di bawah ini. Sumatera dan Kalimantan merupakan wilayah yang mengalami degradasi hutan terbesar, karena memang kedua wilayah ini merupakan wilayah yang mengalami degradasi hutan terbesar, serta mengalami perkembangan perkebunan tercepat dalam 20 tahun terakhir ini.<sup>45</sup>

Departemen Kehutanan sendiri mengatakan bahwa pada kebakaran hutan maha hebat yang menimpa hutan di Kalimantan Timur, 40 persen kerusakan terjadi di areal bekas tebangan HPH dan hanya 20 persen terjadi pada areal

---

<sup>45</sup> Hira Jhamtani ,op.cit .,hal 123.



peladang berpindah. Ada dugaan, pemilik HPH dengan sengaja melakukan pembakaran hutan untuk kepentingan pembukaan lahan ataupun untuk dikonversi menjadi perkebunan besar, seperti perkebunan kelapa sawit.<sup>46</sup>

Masalah kebakaran hutan di Indonesia memang bukan peristiwa baru. Tahun 1982/83 kebakaran pun pernah terjadi. Diperkirakan tak kurang dari 3,5 juta hektar hutan Kalimantan Timur habis terbakar, dan tidak kurang dari 20 juta kubik kayu dari hutan primer dan 35 juta kubik kayu dari hutan sekunder rusak untuk seluruh Kalimantan.

Sementara itu, sejak April 1997, dunia lingkungan hidup di Indonesia mengalami musibah dengan terjadinya kebakaran hutan di daerah Kalimantan dan Sumatera. Tak cuma kebakaran yang menimbulkan kerusakan hutan untuk wilayah yang demikian luas tapi juga dampak lain dari kebakaran tersebut, yaitu asap yang menjalar ke banyak wilayah di Indonesia. Bahkan tiga negara di kawasan ASEAN pun ikut terkena getahnya. Akibatnya kebakaran hutan pada tahun 1997-1998, kerugian ditaksir mencapai Rp.9 triliun.

**Tabel 10**  
**Perbandingan Laju Kerusakan Hutan di Beberapa Wilayah**

Wilayah	Luas tanah (ha)	Areal berhutan (ha) 1982	Areal berhutan (ha) 1990	Kerusakan hutan (ha) 1982-1990	Laju kerusakan hutan (persen) 1982-1990
Sumatera	47.361.000	23.320.000	20.380.000	2.940.000	12.6
Kalimantan	53.946.000	39.620.000	34.730.000	4.890.000	12.3
Sulawesi	18.922.000	11.270.000	10.330.000	940.000	8.3
Maluku	7.451.000	6.350.000	6.030.000	320.000	5.6
Irian Jaya	42.198.000	34.960.000	33.650.000	1.310.000	3.7
Total	169.878.000	115.520.000	105.120.000	10.400.000	8.38

Sumber: GOI dan FAO, 1990. dikutip dari Hira Jhamtani (2001), hal123; Kalkulasi total dilakukan penulis (EF)

<sup>46</sup> Latin, op.cit .,hal 28-29.

Kebakaran hutan yang terjadi sejak Mei 1997 hingga awal 1998 dengan krisis ekonomi yang dihadapi Indonesia persis di mulai pada periode yang sama, adalah hal yang sesungguhnya sangat erat kaitannya. Sumber daya alam telah lama menjadi fondasi utama devisa negara dengan ideologi eksplorasi dan eksploitasinya, sehingga ketika sumber daya alam mengalami kerusakan besar, sama artinya fondasi ekonomi tadipun ikut runtuh.

Selain kebakaran hutan yang banyak terjadi dalam kawasan HPH yang menyebabkan kerusakan hutan, pertumbuhan tanaman sawit merupakan faktor baru dalam kebakaran hutan pada tahun 1997-1998.<sup>47</sup> Perluasan perkebunan kelapa sawit salah satu penyebab terjadinya kebakaran hutan terbesar sepanjang sejarah kehutan Indonesia ini, Hal ini disebabkan pembukaan lahan dilakukan dengan cara tebang, tebas, dan bakar. Pada tahun 1997, tercatat sebanyak 133 dari 176 perusahaan yang di indikasikan melakukan pembakaran lahan adalah perusahaan perkebunan kelapa sawit<sup>48</sup>. Pembakaran besar-besaran untuk dikonversi ke dalam tanaman sawit sebelumnya belum pernah terjadi.

Sebelum kelapa sawit menjadi primadona, karet, kelapa, lada, dan kakao menjadi hasil perkebunan unggulan. Itu terjadi pada dekade 1980-an. Namun ketika masuk ke 1990-an, kelapa sawit menggeser produk lainnya dan harganya pun mulai melambung. Perkembangan ini segera disambut Indonesia. Sebagai contoh, pada Januari 1995 saja, Kanwil Kehutanan Kalimantan Timur telah menyiapkan 1,4 juta hektar untuk perkebunan, 990.000 hektar di antaranya di persiapkan untuk sawit.

Bahkan dengan jelas, PT Inhutani III- yang sebenarnya merupakan BUMN

---

<sup>47</sup> Lihat Latin .,opcit .hal 36-37.

<sup>48</sup> Harian Indonesia, 18 Oktober 1997

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

(Badan Usaha Milik Negara) yang bergerak di bidang perkebunan berhasrat untuk investasi dalam Perkebunan kelapa sawit, Dirut PT Inhutani suyoto Wongsoredjo menyebutkan alasan ekspansinya tersebut, "Diversifikasi usaha perkebunan sawit saat ini sangat tepat. Prospek bisnisnya cukup bagus, lebih cepat menghasilkan di bandingkan menanam kayu.

Dalam penyediaan lahan, PT Inhutani akan mengambil lahan sekitar 20 persen (60.000 hektar) dari 300.000 hektar areal HTI (Hutan Tanaman Industri) yang dikelolanya. Tabel 7 memberi gambaran peningkatan luas lahan yang dikonversi keperkebunan sawit. Tampaknya hal ini sangat terkait erat dengan ambisi Indonesia untuk menjadiprodusen dan eksportir CPO terbesar di dunia. Sehingga terjadi ekspansi perkebunan kelapa sawit, dengan memanfaatkan hutan produksi yang tersedia.

Produksi CPO dalam negeri dari tahun ketujuh terus meningkat seiring dengan produktivitas tandan buah segar (TBS) per hektar, di samping perluasan areal perkebunan. Pada tahun 1996 misalnya, menurut Ditjen perkebunan, produksi CPO tercatat 4,9 juta ton dan meningkat menjadi 5,7 ton. Produksi sebanyak itu dihasilkan oleh 76 pengusaha awata sebesar 3,9 juta ton dan sisanya oleh Ditjen perkebunan. Kendati produksi kelapa sawit melimpah, harga minyak goreng tetap saja mahal, bahkan sempat menghilang di pasaran. Bukan hanya itu, dengan perkebunan kelapa sawit yang begitu luas, petani kelapa sawit justru tidak bernasib baik.

Sementara itu, eksplorasi hutan yang sedemikian besar tidak diimbangi dengan pemasukan negara yang besar pula. Rente ekonomi yang diperoleh dari hasil hutan sangatlah kecil. Menurut perhitungan tim walhi, sejak 1968 hingga

1992 rente ekonomi dari hutan hanya berkisar 13 persen dari total omset. Sebagian besar keuntungan justru di dapatkan oleh pengusaha, baik pemilik HPH maupun para pengusaha industri perkebunan. Keadaan ini jauh berbeda dengan perolehan negara dari sektor migas (minyak dan Gas) yang jumlahnya mencapai 83 persen<sup>49</sup>.

**Tabel 11**  
**Konversi Lahan dari Hutan Produksi ke Perkebunan Milik Negara**

Provinsi	Aplikasi		Disetujui		Perubahan status lahan	
	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (ha)	Jumlah	Luas (ha)
<b>Sumatera</b>						
Sumut	6	49.300	26	160.313	15	74.070
Sumbar	6	110.000	12	51.176	22	121.140
Riau	18	176.500	51	593.431	102	1.205.668
Jambi	9	70.290	11	47.181	36	309.393
Sumsel	14	289.800	16	94.173	8	42.503
Lampung	2	163.000	4	61.275	5	28.051
<b>Kalimantan</b>						
Kalbar	22	372.700	18	127.674	8	89.400
Kalteng	34	516.250	27	1.860.619	32	349.556
Kalsel	2	10.550	6	64.130	18	189.676
Kaltim	33	634.200	32	444.112	39	269.081
<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>2.274.610</b>	<b>209</b>	<b>3.504.084</b>	<b>295</b>	<b>2.721.428</b>

Sumber: Paul K.Gelert, "A Brief History and Analysis of Indonesia's Forest Fine Crisis," *Indonesia* 65, April 1998<sup>50</sup>, Catatan: untuk aplikasi, adalah jumlah lahan yang akan dikonversi, tetapi masih tersisa di Departemen Kehutanan dan Perkebunan.

### 3. 1. 5. Industri Pertambangan dan Hak Atas Tanah

Berbagai kasus mengenai pertambangan minyak dan gas bumi, emas, dan lain -lain, meunjukkan bahwa melalui ideologi kapitalisme, pemerintah telah membuka jalan lebar bagi modal (asing maupun Domestik) untuk mengeruk kekayaan tersebut, tanpa memberikan kesempatan dan mempersoalkan struktur

<sup>49</sup> Lihat selanjutnya LATIN, op.cit., hal.14.

<sup>50</sup> LATIN, op.cit, hal.36



pengusahaan yang tidak adil. Bentuk dan struktur konsesi pertambangan, apakah itu minyak gas bumi, atau jenis tambang lain, seperti emas, tembaga, perak, batu bara, timah dan lain - lain, yang mana perolehan perusahaan asing sangat besar, membuktikan bahwa watak mengutamakan kepentingan rakyat sama sekali tidak tercemin. Pada sisi yang lain, penyingkiran tambang rakyat, dan digantikan dengan tambang pengusaha besar, merupakan bukti lain, bahwa pengusahaan aset produksi, bila diserahkan kepada "Mekanisme pasar", maka hanya mereka yang dekat dengan kekuasaan yang akan memperoleh aset besar.

Dalam penelitian pada tahun 1993, Prof. Mubyarto menyebut pendapatan per kapita di Riau sebesar Rp 4 juta. Jelas lebih tinggi dari pendapatan per kapita penduduk provinsi lainnya. Namun, hitungan statistik itu tidak menggambarkan realitasnya, sebab ternyata pengeluaran perkapita penduduk Riau hanya Rp 427.000 . Itu artinya, pendapatan Riau selama ini lebih banyak tersedot ke pusat, dan tidak dinikmati masyarakatnya. Perusahaan minyak raksasa dari Amerika, Caltex, membuat Riau tetap miskin, kedati wilayah itu menyumbang Rp 59 triliun setahun <sup>51</sup>. Makanya ada tuntutan agar Riau merdeka. Hal serupa juga terjadi di Aceh dan Irian Jaya. Orang Irian malah merasa, mereka miskin diatas kekayaan sendiri. Seperti ayam yang kelaparan di lumbung padi.

Satu contoh lain dalam soal pertambangan yang paling mencolok adalah soal pertambangan emas PT Freeport (perusahaan tambang raksasa Amerika) di Irian Jaya. Freeport memang yang pertama mau masuk I Indonesia (1967) dan berproduksi sejak tahun 1975 setelah menanam modal USD 75 juta. Sejak lama Freeport diprotes karena tidak memberikan kesejahteraan bagi masyarakat asli

---

<sup>51</sup> lihat laporan utama buletin *ASASI*, edisi April 1999

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.



Irian. Kekayaan emas Irian di sedot ke Jakarta dan Amerika. Kerugian Indonesia dalam kontrak karya pertambangan PT Freeport McMoran (1973- 1991), adalah sebagai berikut :

- Saham pemerintah Indonesia hanya sembilan persen.
- Freeport McMoran merupakan perusahaan asing yang tidak tunduk kepada hukum Indonesia.
- Freeport McMoran tidak punya kewajiban perlindungan lingkungan , hingga Freeport bebas mencemari sungai Aijkwa dengan tailing . yang membahayakan kesehatan penduduk sekitar.
- Freeport tidak punya kewajiban pengembangan masyarakat, akibatnya hingga tahun 1991, Freeport tidak membantu masyarakat Irian Jaya.
- Freeport tidak wajib membangun peleburan konsentrat.
- Royalti kecil (1,9 persen).
- Tidak ada perjanjian pelimapahan saham kepada pihak nasional.

Sebagaimana diketahui bahwa masukan terbesar pemerintah Indonesia untuk keperluan membiayai pembangunan, hingga tahun 1980-an, dan bahkan awal abad XXI ini, adalah dari hasil pertambangan. Kasus Busang, Freeport, dan sengketa panjang perjuangan rakyat Aceh, tidak lain bersumber dari perebutan hasil tambang dan sumber-sumber kekayaan alam lainnya.

Dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara, bumi Indonesia menyimpan paling banyak potensi minyak dan gas alam. Di pulau Sumatra, tambang minyak membujur dari Aceh Utara, Sumatera Utara, Riau, Jambi sampai Sumatra Selatan. Di pulau Jawa, bisa ditemukan cadangan dari Karawang (Jawa Barat) sampai Jawa Timur. Selanjutnya di Kalimantan, seperti

Balik papan (kota minyak), Sanga-sanga, Anggana, dan beberapa tempat lain di Kalimantan Timur, sampai kedaerah Kalimantan Selatan. Potensi gas alam yang sangat besar di temukan di pulau Natuna dan daerah - daerah lain. Cadangan minyak juga di temukan di Maluku dan Irian. Di beberapa daerah tersebut selain menyimpan kandungan minyak juga menyimpan gas alam potensial. Hal ini yang paling memperhatikan adalah bahwa kekayaan alam tersebut tidak bisa digali dengan tenaga dan kecakapan bangsa sendiri. Sebagai akibatnya, hasil migas , telah terkuras masuk ke dalam kantong bangsa asing. Pengusaha asing seperti Mobil Oil, Schlumberger, Caltex, Stanvac, Exxon, dan lain-lain, merupakan raksasa asing penyedot minyak Indonesia selama puluhan tahun.

Negara, sesuai dengan pasal 33 UUD 1945, memiliki hak eksklusif atas sumber daya mineral. Sebagai turunannya, UU No.11/1967 tentang pertambangan, yang menjadi dasar pertambangan Indonesia menegaskan bahwa semua kandungan mineral merupakan aset nasional yang di kuasai oleh negara dan digunakan untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Dengan demikian, negara memiliki otoritas mutlak untuk bertindak atas dirinya sendiri atau memberikan ijin kepada pihak lain (individu atau Perusahaan) mengekstraksi semua sumber daya mineral. Ini juga berarti bahwa klaim tradisional atas tanah permukaan seperti diisyaratkan oleh UU No.5/1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) atau juga sumber mineral yang terkandung didalamnya dapat dikalahkan oleh kepentingan negara. Konflik-konflik pertambangan dengan berbagai masyarakat yang muncul dikemudian hari sepenuhnya berakar pada politik pertambangan yang mengabaikan hak-hak Agraria masyarakat seperti ini.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Lihat selanjutnya Arianto Sangaji, *Buruk Inco, Rakyat Digusur: ekonomi politik pertambangan Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002, hal. 60-61.

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.

Sejak Orde Baru, kebijakan di bidang pertambangan dibuat untuk menarik investasi asing. UU No. 1/1967 tentang penanaman modal asing menjadi titik masuk investasi asing di sektor ini. Khususnya disektor pertambangan, Pasal 8 UU No.1/1967 menyebutkan: "Penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerja sama dengan pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku". Kebijakan yang mendorong investasi pertambangan secara detail diperkenalkan melalui UU No. 11/1967 tentang pertambangan, Peraturan Pemerintah No.11 tahun 1969 tentang pelaksanaan UU tahun 1967 sebagaimana diubah dengan PP No.79/1992, dan Instruksi Presiden RI tentang penetapan kelonggaran-kelonggaran perpajakan untuk penanaman modal asing di bidang Pertambangan.

Dalam hubungan kerja sama dengan investasi swasta asing, maka sebagai pemilik sumber daya mineral, negara (pemerintah) menarik berbagai bentuk pajak mineral. Tetapi, pada dasarnya pemerintah Orde Baru membuat kebijakan-kebijakan tentang pajak mineral yang menarik, seperti royalti murah dan pemberian pembebasan pajak (*tax holiday*) untuk kurun waktu tertentu, seperti dialami oleh PT. Freeport Indonesia (FI).

Di bawah kebijakan pertambangan seperti itulah, investasi swasta asing berlomba-lomba masuk Indonesia. Setelah Freeport Indonesia memperoleh kontrak karya (KK) tahun 1967, maka hingga 1970 tercatat 9 perusahaan asing mendapat KK oleh Pemerintah Indonesia. Periode 1967-1972, dari penanaman modal asing yang di setujui Indonesia (di luar minyak dan perbankan) dengan total nilai investasi sebesar USD 2.488,4 juta, maka investasi di sektor pertambangan adalah yang terbesar nilainya, yakni USD 953,7 juta (38,3 persen).

Dalam perkembangan di kemudian hari, Indonesia menjadi lahan subur bagi perkembangan TNCs (Trans nasional cooperations). Beberapa diantaranya yang paling penting Rio Tinto (Australia), Newmont Gold Company (Amerika Serikat), Newmont Mining Company (Australia), Broken Hill Proprietary Company Ltd (Kanada) TNCs tersebut beroperasi melalui anak-anak perusahaan Indonesia berdasarkan hukum Indonesia. Industri pertambangan Indonesia sejak masa orde baru menjadi contoh paling konkret mengenai bagaimana penetrasi modal transnasional ke negeri ini.

Kecuali modal swasta asing, industri pertambangan Indonesia juga turut diramaikan oleh swasta Nasional. Tetapi jauh berbeda dengan pengalaman di sektor-sektor ekonomi yang lain, kehadiran swasta nasional dalam industri nasional pertambangan jauh lebih lambat dan boleh disebut merupakan fenomena Orde Baru. Karenanya peranan swasta nasional dalam industri pertambangan sangat marginal.

Sektor pertambangan menjadi sektor industri pertama yang berhasil menarik investor asing pada masa orde baru. Hanya tiga bulan setelah UU MPA berlaku, atau tujuh bulan sebelum terbitnya UU Pokok Pertambangan, pemerintah telah menandatangani kontrak kerja sama dengan Freeport Sulphur Inc, sebuah perusahaan tambang Amerika Serikat, pada 7 April 1967. Sejak itu perusahaan tersebut, yang kemudian berubah namanya menjadi Freeport Indonesia Inc (FI), memperoleh hak untuk mengolah cadangan tembaga di Ertsberg, Irian Jaya. Kini kontrak Karya FI telah mencapai tahap VII, dan meliputi pengolahan tambang tembaga, timah, dan emas.

Grasberg - Ertsberg di Irian Jaya adalah pertambangan emas terbesar di



dunia dan pertambangan tembaga ketiga terbesar di dunia.<sup>53</sup> Buangan hasil pertambangan mencapai 110.000 ton bahan racun perhari yang di gelontarkan ke sungai Aijkwa dan merusak lebih dari 2.000 hektar hutan. Pemilik pertambangan ini-Freeport McMoran (AS) dan Rio Tinto (Inggris dan Australia)-sedang merencanakan perluasan kegiatannya dan merambah kawasan Taman Nasional Lorentz, kawasan hutan bakau, dan kawasan hutan dataran rendah. Freeport mengantongi lisensi pertambangan seluas 2,6 juta hektar. Masyarakat Adat (suku bangsa minoritas) Amungme saat ini menurut Freeport sebesar USD 6 miliar di pengadilan AS. Perusahaan menawarkan satu persen keuntungannya kepada masyarakat Amungme, Ekari, dan Komoro yang disingkirkan dari kawasan pertambangan. Tawaran ini ditolak masyarakat karena tidak proporsional.

Sementara itu volume produksi bahan tambang Indonesia terus meningkat kecuali bauksit. Nilai bahan tambang juga naik tajam selama 10 tahun terakhir. Produksi bahan mentah tambang mencapai USD 93 miliar per tahun dan logam mulia (emas) mencapai USD 25 miliar.

Mengapa aktivitas pertambangan makin meningkat? selama dekade 1990-an telah diperlihatkan bahwa produksi bahan mentah meningkat disertai dengan peningkatan alokasi konsesi pertambangan. Pada tahun 1997 bahan tambang emas terhitung 66 persen dari seluruh aktivitas pertambangan. Amerika Latin menjadi lokasi investasi pertambangan yang paling atraktif, diikuti kawasan pasifik dan Afrika. Lebih dari 10 Gross Domestik Bruto (GDP) dari 25 persen dari negara-negara setengah jajahan dan setengah feodal, berasal dari sektor pertambangan dan paling tidak 40 persen devisa luar negerinya berasal dari ekspor bahan-bahan

---

<sup>53</sup> Lihat selanjutnya Dani Wahyu Munggoro et.al., *Menggugat Ekspansi Industri Pertambangan di Indonesia*. Bogor: pustaka Latin, 1999, hal. 64.

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.



tambang'

Yang menarik dalam melihat perkembangan pasar komoditi pertambangan adalah kecilnya kolerasi antara tingkat harga bahan tambang di pasar Internasional, permintaan, dan investasi. Pertumbuhan sektor pertambangan terbentuk sebagai imbas dari liberalisasi perdagangan, perubahan teknologi, utang luar negeri, korupsi, privatisasi, akuisisi, dan merger perusahaan transnasional. Pengaruh para investor dan perusahaan transnasional sangat kentara dalam pertumbuhan sektor pertambangan di Indonesia.

Lebih dari 70 negara telah merevisi peraturan-peraturan pertambangan pada satu dekade terakhir ini-yang pada umumnya memfasilitasi ekspansi industri pertambangan. Sekedar contoh di Filiphina, sebuah aturan baru menantang dan menarik para investor asing dengan menawarkan hak pemilikan penuh, mengeliminasi pajak selama 10 tahun (atau sampai biaya instalasi bisa di capai) serta mengizinkan repatiasi profit sepenuhnya. Hasilnya lebih kurang seperempat wilayah negara tersebut di buka kepada pihak pemegang konsesi pertambangan.

Di seluruh dunia, hanya segelintir perusahaan transnasional menguasai bisnis bahan-bahan tambang. Perusahaan-perusahaan itu membangun konsorsium dan 19 dari 25 perusahaan pertambangan besar dunia berasal dari negara negara imperialisme utama. Mereka melakukan diversifikasi usaha baik pada jenis logam maupun keterlibatannya di berbagai sektor bisnis. Pola kepemilikan perusahaan transnasional ini sangat rumit dan dinamis. Pola ini memberikan resiko dan peluang yang sama tapi menimbulkan kesulitan untuk menetapkan liabilitasnya (menuntut pertanggungjawabannya). Perusahaan-perusahaan tambang terbesar dunia antara lain Anglo-American (South Africa), Rio Tinto (Inggris dan

Australia), State of Brasil (CVRD), Broken Hill Proprietary (Australia). Perusahaan Amerika Serikat, Australia, dan Kanada paling dominan berinvestasi di sektor pertambangan.

Meskipun kecenderungan privatisasi terus berlangsung, pemerintah masih punya kepentingan besar di sektor pertambangan. Contohnya, 50 persen produksi tembaga seluruh dunia di kontrol oleh 8 perusahaan negara. Pemerintah sering menawarkan kerjasama dengan pihak swasta seperti hak pemilikan dan akses yang khusus, dukungan kebijakan negara, dan sistem perpajakan. Selain negara, militer juga berkepentingan dengan industri tambang karena mereka adalah konsumen terbesar.

Banyak lokasi kegiatan perusahaan-perusahaan tambang di seluruh dunia merupakan tempat tinggal masyarakat adat (suku bangsa minoritas) dan kepemilikan tanahnya berdasarkan hukum adat atau kebudayaan setempat. Sering kali kepemilikan tanah mereka sangat rumit. Misalnya, kepemilikan oleh komunitas (*communal*) dari pada oleh perorangan (*individual*), atau mungkin ada beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai hak guna atas sebidang tanah tertentu tanpa pemiliknya. Karena sulitnya mengakomodasi bentuk-bentuk hak ulayat tanah seperti ini dalam *land titling systems* yang umum, atau karena sistem hukum negara tidak mengakui hak-hak ulayat atas tanah, masyarakat asli seringkali memiliki surat kepemilikan tanah yang resmi atas tanah mereka.

Dengan demikian, pada saat sebuah perusahaan tambang datang, mereka akan kehilangan tanahnya yang merupakan sumber daya paling berharga untuk mereka tanpa kompensasi atau hak untuk menuntut (*right to appeal*) karena tidak ada bukti kepemilikan tanah yang dapat memuaskan pihak penguasa. Banyak

kasus yang menunjukkan bahwa kesejahteraan ekonomi, kebudayaan, dan identitas masyarakat lokal terkait erat dengan tanah mereka. Jika suatu komunitas kehilangan tanahnya, akibatnya berdampak ekonomis dan sosial.

Perusahaan-perusahaan tambang cenderung membiarkan pemerintah setempat menangani urusan pembebasan tanah dengan masyarakat asli atau lokal. Dengan demikian, jika ditantang mereka biasa berdalih bahwa mereka hanya menuruti hukum negara yang berlaku. Alasan ini tidak dapat diterima apabila hukum tersebut meniadakan hak-hak dari masyarakat asli. Selain itu, hal ini juga dapat menguntungkan bagi perusahaan-perusahaan tambang karena mereka harus menghadapi masalah-masalah konflik dan pertentangan lokal yang kemudian akan timbul. Seharusnya, perusahaan tambang mengakui hak ulayat rakyat tanpa memperdulikan atau tidak oleh hukum negara yang berlaku.

### **3. 1. 6. UUPA sebagai Landasan Hukum untuk Pelaksanaan Program Reforma Agraria**

Hakekat UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) adalah upaya untuk melakukan perombakan struktur agraria yang berwatak feodalistik warisan kolonialisme Belanda. Dengan demikian, UUPA harus dilihat sebagai anti-thesis dari politik agraria kolonialisme yang terbukti telah menjadi sumber utama kesengsaraan kaum tani. Dalam konteks itulah, UUPA telah secara maksimum memberikan landasan yang lebih konkret untuk dilaksanakannya Reforma Agraria (Khususnya land reform). Landasan itu berupa perintah dan kewajiban politik yang secara tegas kepada pemerintah yang berkuasa untuk secara aktif melakukan perombakan terhadap struktur agraria yang timpang

Landasan hukum untuk melakukan perombakan struktur agraria melalui

pelaksanaan program Reforma Agraria (Agraria Reform) di Indonesia adalah berdasarkan pada UUPA, UUPBH, dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 56 tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (selanjutnya disebut Perpu No. 56/1960). Bila melihat UUPA, maka agraria yang dimaksud di Indonesia adalah lebih dari sekedar tanah saja, tetapi mencakup juga “Bumi, Air, Ruang Angkasa, dan Kekayaan alam yang terkandung didalamnya”. Ketika diadakan program Reforma Agraria di Indonesia di tahun 1962-1965, maka yang dimaksud sebenarnya baru terbatas pada *Land Reform*, dan itupun baru menyangkut tahap awal, yaitu redistribusi tanah dan pembaruan dalam perjanjian hasil

Sejak awal UUPA memang ditujukan untuk memberi landasan bagi terselenggaranya *land reform* di Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam pidato Menteri Agraria Republik Indonesia ketika itu, Mr. Sadjarwo, pada tanggal 12 September 1960 di depan Sidang Pleno DPR-GR (Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong), ketika menyampaikan pidato pengantar penyerahan Rancangan UUPA kepada DPR-GR. Tujuan dari pelaksanaan *land reform* Indonesia sebagaimana disampaikan Menteri Agraria Republik Indonesia tersebut adalah sebagai berikut (yang merupakan perluasan dari pidato sebelumnya pada Sidang Dewan Pertimbangan Agung tanggal 13 Januari 1960):

- 1 Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasikan keadilan sosial.
- 2 Untuk melaksanakan prinsip: tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah



sebagai objek spekulasi dan objek (maksudnya alat) pemerasan .

- 3 Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan, dan turun menurun tetapi yang berfungsi sosial.<sup>54</sup>
- 4 Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan minimum untuk tiap keluarga. Sebagai kepala keluarga bisa seorang laki-laki ataupun wanita. Dengan demikian, mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah serta memberikan perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah .
- 5 Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong-royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong-royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan petani.<sup>55</sup>

Kemudian sebagai aturan pelaksanaan UUPA, diterbitkan Perpu No, 56/1960 tentang penetapan luas tanah pertanian, yang mengatur: (a) penetapan luas maksimum penguasaan dan pemilikan tanah pertanian, (b) penetapan luas minimum penguasaan dan pemilikan tanah pertanian (c) larangan untuk

---

<sup>54</sup> Menteri Agraria Republik Indonesia Mr. Sadjarwo di jaman orde lama pada tanggal 12 september tahun 1960 sudah memberikan pidato tentang persoalan gender di lapangan agraria dan menyadari pentingnya akses perempuan (saat itu, kata yang dipakai adalah wanita) atas tanah dalam program reforma agraria. Hal yang sama kemudian dikandung dalam UUPA, yang ditetapkan 12 hari kemudian setelah pidato ini disampaikan, mengenai pemilikan tanah bisa dimiliki perempuan maupun laki-laki yang berfungsi sosial (pasal 9 ayat 2 UUPA)

<sup>55</sup> Budi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, 1975, hal.279.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.



melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah menjadi bagian-bagian yang kecil, dan (d) penebusan dan pengambilan tanah-tanah pertanian yang digadaikan. Sebagai pelaksanaan perpu No. 56/ 1960 ini diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 224 tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian.

Dengan begitu, *land reform* Indonesia yang dijalankan melalui landasan hukum UUPA sesungguhnya menunjuk pada upaya restrukturisasi atau penataan kembali susunan pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah untuk keadilan dan kemakmuran di wilayah pertanian. Dan bila ditinjau dari memori penjelasan UUPA, jelas bahwa Undang- undang ini berwatak anti kapitalisme (menentang eksploitasi manusia). Ditetapkan bahwa hukum agraria nasional harus merupakan pelaksanaan dari pada ketentuan dalam pasal 33 Undang- Undang Dasar dan Garis- Garis Besar daripada Haluan Negara yang tercantum didalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960.<sup>56</sup>

Sementara dalam cara melaksanakan *land reform* Indonesia, Menteri Agraria Republik Indonesia mengusulkan pendekatan atau sistem yang radikal revolusioner, yakni diadakan pengakhiran terhadap sistem tuan tanah dan selanjutnya tanah-tanah dibagikan kepada rakyat tani yang belum mempunyai tanah, seperti dijalankan di Rusia, Republik Rakyat Tiongkok, tapi juga dijalankan di negara yang bukan komunis seperti Jepang, Mesir dan India.

Jadi pilihan yang diusulkan oleh Menteri Agraria Republik Indonesia Mr. Sadjarwo kepada sidang Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia pada tanggal 13 Januari 1960 terkait pendekatan pelaksanaan *land reform* Indonesia

---

<sup>56</sup> Departemen Penerangan R.I., op.cit., Penerbitan Khusus 169, “ memori Pendjelasan atas Rantjangan Undang-Undang Pokok Agraria”, hal. 101.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

adalah sistem radikal revolusioner, yakni menyesuaikan diri dengan iklim Indonesia.<sup>57</sup> Tapi pelaksanaan tahapan demi tahapan fase per fase. Menurutnya, sistem yang radikal itu adalah melalui penetapan suatu batas maksimum dan minimum dari luas penguasaan tanah.

### **3. 1. 6. 1. Tujuan UUPA**

Secara keseluruhan, tujuan dari pembentukan UUPA pada dasarnya adalah:

1. Meletakkan dasar-dasar hukum agraris nasional, yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat petani dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Ini berarti bahwa sendi-sendi hukum agraria kolonial yang mengabdikan pada kepentingan bangsa penjajah dihapuskan, berikut hubungan-hubungan sosial ekonomi yang memeras dan merugikan kepada rakyat petani ditiadakan, dan diganti dengan tatanan hukum baru yang berangkat dari cita-cita hasil pembentukan negara baru. Dengan pengertian demikian, maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum agraria. Kesatuan mengandung arti bahwa hanya ada satu aturan hukum agraria yang bersifat nasional yang mengakhiri politik

---

<sup>57</sup> Dalam proses penetapan land reform Indonesia, diputuskan berdasar atas prinsip kompromi antara dua aliran, yaitu aliran yang mewakili kepentingan petani tidak bertanah, aliran lainnya mewakili kepentingan para tuan tanah atau pemilik tanah luas. Lihat penjelasan dalam Aminuddin Kasdi, "masalah tanah dan keresahan petani di Jawa Timur 1960-1965 Studi tentang Gerakan Aksi Sepihak yang dilancarkan PKI-BTT", tesis yang diajukan dalam program Studi sejarah pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1990, hal. 138. menurutnya, presiden Soekarno dan Menteri Agraria Sadjarwo adalah aliran ketiga, yakni golongan kompromis, yang pada prinsipnya menerima pandangan radikal, hanya saja mereka menganjurkan agar pelaksanaan land reform dilakukan secara bertahap. Lihat Aminuddin Kasdi, 1990, hal.140

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis dan rumit karena menimbulkan masalah antar golongan, tidak sederhana dan sukar dipahami oleh rakyat. Hal mana disebabkan nilai-nilai hukumnya bersumber dari tatanan sosial ekonomi masyarakat Eropa, khususnya Belanda, yang sarat akan kepentingan-kepentingan ekonomi masyarakat penjajah yang mengambil hasil kerja dari masyarakat yang dijajah.

3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Upaya ini menempatkan bahwa bagi rakyat yang telah menguasai tanah dengan sesuatu hak akan dijamin kepastian hukum, dan bagi pemegang haknya akan dikeluarkan sertifikat sebagai tanda bukti pemegang hak. Upaya ini hampir tidak pernah dilakukan oleh pemerintah kolonial dan bahkan kebanyakan rakyat petani, khususnya di Jawa, tidak mempunyai tanah dengan hak milik karena telah dikuasai negara kolonial, tuan-tuan tanah partikelir, perkebunan-perkebunan swasta asing, dan kaum bangsawan. Akibatnya, rakyat petani dalam mengerjakan tanahnya hanya atas dasar hak menggarap saja.

Dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tersebut, UUPA meletakkan beberapa prinsip-prinsip tertentu menjadi dasar-dasar utama yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal UUPA, berikut Undang-undang maupun peraturan pelaksanaan lainnya. Prinsip-prinsip tersebut adalah:<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Penjelasan mengenai prinsip-prinsip UUPA ini berdasarkan dokumen “ memori Pendjelasan atas Rantjangan Undang-undang Pokok Agraria” dan “ Pidato Menteri Agraria Republik Indonesia Mr. Sadjarwo pada sidang Dewan Pertimbangan Agung tanggal 13 Januari 1960”.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

### 3. 1. 6. 2. Prinsip UUPA

#### 1. Prinsip nasionalitas

Hak bangsa Indonesia atas tanah airnya bersifat abadi (pasal 1 ayat 3 UUPA), yang berarti, sepanjang bangsa Indonesia masih ada dan wilayahnya masih ada, tidak ada kekuasaan apapun yang dapat memutuskan hubungan hak bangsa Indonesia atas tanah airnya. Prinsip ini juga menentukan bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak atas tanah atas dasar hak milik (pasal 9 *juncto* pasal 21 ayat 1 UUPA), tanpa membedakan jenis kelamin laki-laki maupun perempuan (pasal 9 ayat 2 UUPA). Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang (pasal 26 ayat 2 UUPA).

#### 2. Prinsip Hak Menguasai dari Negara

Undang-undang pokok agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang telah ditentukan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya bahwa Bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak sebagai badan penguasa.<sup>59</sup> dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam pasal 2 ayat 1 UUPA yang menyatakan, bahwa “Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

---

<sup>59</sup> Lihat selanjutnya, “Memori Pendjelasan atas Rantjangan Undang-Undang Pokok Agraria”, dalam Departemen Penerangan R.I., *op.cit.*, hal. 104.

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.



### 3. Prinsip Tanah Mengandung Fungsi Sosial

Bumi, air, kekayaan alam, dan ruang angkasa adalah hak seluruh bangsa Indonesia, yang merupakan kekayaan nasional, bukan milik per orang atau segelintir masyarakat saja. Bagi pemilik sesuatu hak atas tanah di Indonesia harus melihat haknya dalam kerangka ini, yakni dalam kerangka hak seluruh bangsa. Karenanya, setiap tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak mengandung fungsi sosial (kolektif), yang berarti tidak dikuasai secara absolut dan mutlak. Jadi hak milik mempunyai segi perseorangan dan segi kolektif sesuai dengan sifat kepribadian Bangsa Indonesia ialah sifat gotong royong. Hak ulayatpun pada hakekatnya tidak lain daripada memberikan isi fungsi sosial dari hak milik tersebut dan sama sekali tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, kepentingan negara yang berdasarkan atas prinsip unitarisme. Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas daripada hubungan dengan masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan Negara sebagai kesatuan.

### 4. Prinsip Land Reform

Dalam pasal 10 ayat 1 dan 2 UUPA dirumuskan suatu azas yang pada dewasa ini menjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu di negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut *land reform* atau *agrarian reform* yaitu, bahwa “Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri”.<sup>60</sup> Agar semboyan ini dapat diwujudkan perlu diadakan

---

<sup>60</sup> Lihat “memori pendjelasan atas rantjangan Undang-undang pokok agraria”, dalam Departemen Penerangan R.I., op.cit., hal.190-110.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.



ketentuan-ketentuan lainnya. Misalnya perlu ada ketentuan tentang batasan minimum tanah yang harus dimiliki oleh orang tani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (pasal 13 j0. pasal 17). Kemudian tercantum pula batas maksimum luas tanah yang dapat dimiliki oleh seseorang dengan hak milik (pasal 17 UUPA), yang bermaksud untuk mencegah penguasaan tanah luas pada tangan segelintir orang. Selanjutnya pada Pasal 7 UUPA dinyatakan pula azas yang penting yaitu pelarangan pemilikan tanah yang melampaui batas karena bisa merugikan kepentingan umum, khususnya rakyat petani. Ketentuan ini dibarengi pula dengan keharusan adanya pemberian kredit, pupuk, bibit, dan bantuan-bantuan lainnya dengan syarat-syarat ringan.

#### **5. Prinsip Perencanaan Agraria**

Prinsip ini berhubungan dengan HMN (Hak Menguasai dari Negara), yaitu dalam rangka menciptakan sosialisme Indonesia, seperti yang dimaksud pada Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Negara diharuskan membuat tata guna agraria, dengan menyusun suatu perencanaan umum secara nasional khususnya mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, dan kekayaan alam. Perencanaan ini disusun berdasarkan kondisi dan situasi di daerah-daerah dan bersumber dari penyusunan tata guna daerah yang ditarik secara nasional. Pada dasarnya, perencanaan tata guna daerah memuat tentang persediaan, peruntukan, dan penggunaan agraria sesuai dengan keadaan dan potensi daerah.

### 3. 1. 7. Mekanisme dan Aturan-aturan Pelaksanaan *Land Reform*

Untuk melaksanakan ketentuan pasal 7 dan pasal 17 UUPA maka diterbitkan Perpu No. 56/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang ditetapkan pada tanggal 29 Desember 1960 oleh Presiden Sukarno dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1961. perpu ini didasarkan pada fakta bahwa memang telah terjadi ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah pertanian. Dan sesuai dengan pasal 7 UUPA, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.<sup>61</sup>

Dalam penjelasan atas Perpu No. 56/1960, dikatakan: “Bahwa ada orang-orang yang mempunyai tanah yang berlebih-lebihan, sedang yang sebagian terbesar lainnya tidak mempunyai atau tidak cukup tanahnya adalah terang bertentangan dengan azas sosialisme Indonesia yang menghendaki pembagian yang merata pula dari hasil tanah-tanah tersebut. Berhubung dengan itu maka di samping usaha untuk memberi tanah pertanian yang cukup luas, dengan jalan membuka tanah secara besar-besaran di luar Jawa dan menyelenggarakan transmigrasi dari daerah-daerah yang padat, UUPA dalam rangka pembangunan masyarakat yang sesuai dengan azas-azas sosialisme Indonesia itu, memandang perlu adanya batas *maksimum* tanah pertanian yang boleh dikuasai satu keluarga, baik dengan hak milik maupun dengan hak yang lain. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari maksimum itu diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat petani yang membutuhkan.”<sup>62</sup>

Dijelaskan lebih lanjut, selain luas maksimum, UUPA memandang perlu

---

<sup>61</sup> Lihat Andik Hardiyanto, *Agenda Land Reform di Indonesia Sekarang: Hasil Identifikasi Potensi Land Reform di Indonesia*. Bandung: KPA dan INPI-Pact, 1998, hal.52.

<sup>62</sup> Lihat selanjutnya Departemen Penerangan Republik Indonesia, *op.cit.*, penerbitan Khusus 169, hal.150-152  
Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.

pula diadakannya penetapan luas minimum, dengan tujuan tiap keluarga petani mempunyai tanah yang cukup luasnya untuk dapat mencapai taraf penghidupan yang layak. Dan sudah jelas bahwa, untuk mempertinggi taraf hidup petani dan taraf hidup rakyat pada umumnya, tidaklah cukup dengan diadakannya penetapan luas maksimum dan minimum saja. Usaha itu perlu disertai dengan tindakan-tindakan lainnya, misalnya pembukaan tanah-tanah pertanian baru, transmigrasi, industrialisasi, usaha-usaha untuk mempertinggi produktivitas (intensifikasi), persediaan kredit yang cukup yang dapat diperoleh pada waktunya dengan mudah dan murah serta tindakan-tindakan lainnya.

Penjelasan atas perpu No. 56/1960 menyebutkan pula bahwa, penetapan luas maksimum memakai dasar keluarga, biarpun yang berhak atas tanahnya mungkin seorang-seorang. Betapa jumlah luas tanah yang dikuasai oleh anggota-anggota dari suatu keluarga, itulah yang menentukan maksimum luas tanah bagi keluarga itu. Jumlah anggota keluarga ditetapkan paling banyak tujuh orang. Ketentuan maksimum tersebut hanya mengenai tanah pertanian. Batas untuk tanah perumahan akan ditetapkan tersendiri. Demikian pula luas maksimum untuk badan-badan hukum.<sup>63</sup>

Secara ringkas, penerapan luas tanah pertanian seperti yang dikandung dalam perpu No. 56/1960 dalam pasal 1 ayat 1 adalah sebagai berikut : “seorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain, ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum sebagai yang ditetapkan

---

<sup>63</sup> Lihat departemen penerangan republik indonesia, op.cit., penerbitan Chusus 169, hal 153-154.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

dalam ayat 2 pasal ini.”

Dalam penjelasan atas pasal 1 ayat 1 perpu ini dinyatakan, perkataan “orang” menunjuk pada mereka yang belum/tidak berkeluarga. Tanah-tanah yang dikuasai itu bisa miliknya sendiri, bisa kepunyaan orang lain yang dikuasai dengan sewa, pakai atau gadai, dan bisa juga miliknya sendiri, bersama kepunyaan orang lain. Orang yang mempunyai tanah dengan hak milik atau hak gadai, tanah mana olehnya disewakan atau dibagi-hasilkan kepada orang atau orang-orang lain, termasuk dalam pengertian orang yang “menguasai” tanah tersebut menurut pasal ini. Jadi, pengertian “menguasai” itu harus diartikan baik menguasai secara langsung, maupun tidak langsung.<sup>64</sup>

Sementara penetapan luas maksimum yang diperbolehkan diatur pasal 1 ayat 2 perpu No. 56/1960, yang lengkapnya berbunyi : “dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas daerah dan faktor-faktor lainnya, maka luas maksimum dalam ayat 1 pasal ini ditetapkan sebagai berikut.”

**Tabel 12**

<b>Di Daerah–Daerah Yang</b>		<b>Sawah (ha) atau</b>	<b>Tanah kering (ha)</b>
1. Tanah padat		15	20
2. Padat			
a.	Kurang padat	10	12
b.	Cukup padat	7,5	9
c.	Sangat padat	5	6

Untuk memudahkan penghitungan, maka perpu No. 56/1960 memberikan panduan penghitungan, seperti dikandung dalam penjelasan terhadap pasal 1 ayat 2 perpu No. 56/1960. berikut penjelasannya : jika yang dikuasai itu sawah dan

<sup>64</sup> Lihat “ penjelasan atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang no.56 tahun 1960 tentang penetapan luas tanah pertanian”, dalam departemen penerangan Rpublik Indonesia, op.cit., hal 157.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

tanah kering, maka cara menghitung maksimumnya adalah sebagai berikut. Misalnya di daerah yang kurang padat oleh suatu keluarga dikuasai 5 hektar sawah dan 9 hektar tanah kering. Karena untuk daerah yang kurang padat maksimumnya 12 hektar tanah kering, maka keluarga itu harus melepaskan 15 hektar-12 hektar = 3 hektar tanah keringnya. Dengan demikian, maka maksimumnya ialah 5 hektar sawah dan 6 hektar tanah kering atau 11 hektar.

Jika sewa yang akan dilepaskan, maka 9 hektar tanah kering itu dihitung menjadi sawah, yaitu sama dengan  $\frac{5}{6} \times 9$  hektar = 7,5 hektar. Dengan demikian, maka jumlah tanahnya adalah 5 hektar + 7,5 hektar = 12,5 hektar sawah. Karena untuk daerah tersebut maksimumnya 10 hektar, maka sawah yang harus dilepaskan adalah 12,5 hektar-10 hektar = 2,5 hektar. Bagi keluarga itu, maksimumnya menjadi 2,5 hektar sawah dan 9 hektar tanah kering atau 11,5 hektar. Perlu mendapat perhatian bahwa bagaimanapun juga jumlah luas tanah sawah dan tanah kering itu tidak boleh lebih dari 20 hektar, baik di daerah yang padat maupun tidak padat.

Penegasan luas maksimum tanah pertanian kemudian diatas dalam keputusan menteri agraria No. SK 978/KA/1960 tentang penegasan luas maksimum tanah pertanian waktu tiap-tiap daerah tingkat II, yang dilampirkan dalam surat keputusan tersebut. Berikut adalah daftar lampiran tersebut (hanya diambil sebagian daerah saja), seperti ditampilkan dalam tabel 13.



**Tabel 13**  
**Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian untuk**  
**Daerah Tingkat II Pada Tahun 1960**

Daerah tingkat I	Daerah Tingkat II		Penggolongan Daerah	Luas Maksimum	
	Kotapraja	Kabupaten		Sawah (ha) atau	Tanah kering (ha)
Sumatera utara	Medan		Sangat padat	5	6
		Simalungun	Kurang padat	10	12
		Asahan	Kurang padat	10	12
Jambi	Djambi		Sangat padat	5	6
		Batang hari	Tidak padat	10	12
		Merangin	Tidak padat	15	20
Sumatera selatan	Palembang		Sangat Padat	5	6
		Musi/banyuasin	Tidak padat	15	20
		Ogan/Komering	Tidak padat	15	20
		Iilir	Tidak padat	15	20
Djawa Barat		Serang	Cukup padat	7.5	9
		Lebak	Kurang padat	10	12
		Pandeglang	Kurang padat	10	12
		Bekasi	Sangat padat	5	6
		Karawang	Sangat padat	5	6
		Bogor	Sangat padat	5	6
		Bogor	Cukup padat	7.5	9
		Bandung	Sangat padat	10	12
		Sumedang	Cukup padat	7.5	9
		Garut	Cukup padat	7.5	9
		Tjirebon	Sangat padat	5	6
			Madjalengka	Sangat padat	5
		indramayu	Cukup padat	7.5	9
Jogyakarta	Jogyakarta		Sangat padat	5	6
		Bantul	Sangat padat	5	6
		Sleman	Sangat padat	5	6
		Gunung Kidul	Cukup padat	7.5	9
Djawa tengah	Surakarta		Sangat padat	5	6
		Klaten	Sangat padat	5	6
		Karanganyar	Sangat paat	5	6
		Pati	Cukup padat	7.5	9

		Blora	Kurang padat	10	12
		Wonosobo	Cukup padat	7.5	9
		purworedjo	Sangat padat	5	6
Djawa timur	Surabaya		Sangat padat	5	6
		Djombang	Samgat padat	5	6
	Malang		Sangat padat	5	6
		Malang	Cukup padat	7.5	9
		Banyuwangi	Cukup padat	7.5	9
		Jember	Sangat padat	5	6
		Sumenep	Cukup padat	7.5	9
Kalimantan Barat	Pontianak		Sangat padat	5	6
		Pontianak	Tidak dapat	15	20
Kalimantan selatan	Banjarmasin		Sangat padat	5	6
		Barito Kuala	Tidak padat	15	20
Sulawesi selatan		Mamudju	Tidak padat	15	20
		Bulukumba	Kurang Padat	10	12
		Maros	Tidak Padat	7.5	9
		Muna	Tidak padat	15	20
Nusa Tenggara Barat		Lombok Barat	Cukup padat	7.5	9
		Lombok Tengah	Cukup padat	7.5	9
Bali		Buleleng	Cukup padat	7.5	9
		Gianjar	Cukup padat	7.5	9

Sumber: Daftar lampiran keputusan menteri Agraria No. SK 978/KA/1960 tentang penegasan luas maksimum tanah pertanian. Lihat departemen penerangan republik indonesia, op.cit., hal 167-177. tabel yang disajikan penulis disini hanya menampilkan beberapa daerah saja

Namun penetapan luas maksimum tanah pertanian yang diatur dalam Perpu No. 56/1960 ini mempunyai pengecualian. Dan ini tampaknya merupakan kelemahan Perpu No. 56/1960. Yakni terhadap tanah-tanah yang dikuasai dengan hak guna usaha atau hak-hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas (misalnya hak pakai) yang didapat dari Pemerintah, tidak terkena ketentuan maksimum tersebut. Demikian pula penetapan luas maksimum tidak berlaku terhadap tanah pertanian yang dikuasai oleh badan-badan hukum (Lihat Pasal 1

ayat 4 Perpu No. 56/1960 and Penjelasan atas Perpu No. 56/1960)

Sehingga dalam penetapan luas maksimum tanah pertanian ini dimungkinkan adanya perkecualian, yakni untuk penguasaan tanah HGU (Hak Guna Usaha) dan tanah yang dikuasai oleh badan-badan hukum. Tidak ada keterangan yang jelas kenapa kedua pengecualian ini dilakukan oleh rezim Orde Lama mengingat saat-saat itu juga banyak masalah yang muncul di wilayah penguasaan tanah HGU bekas Hak erfpacht. Hanya dikatakan singkat dalam Penjelasan atas Perpu No.56/1960 bahwa, penetapan luas maksimum terhadap tanah pertanian yang dikuasai oleh badan-badan hukum, akan ditetapkan tersendiri. Di sisi lain, sesungguhnya Pasal 7 UUPA tidak memungkinkan adanya pengecualian, dan Pasal 17 ayat 1 UUPA juga menegaskan bahwa penetapan luas tanah pertanian juga berlaku untuk badan hukum.<sup>65</sup>

Pasal 17 ayat 1 UUPA menyatakan sebagai berikut: “Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.”

Sementara untuk luas minimum ditetapkan 2 (dua) hektar, baik untuk sawah maupun tanah kering. Batas dua hektar itu merupakan tujuan, yang akan diusahakan tercapainya secara taraf demi taraf. Berhubungan dengan itu, maka dalam taraf pertama perlu dicegah dilakukannya pemecahan-pemecahan pemilikan tanah yang bertentangan dengan tujuan tersebut. Penetapan mengenai luas minimum tanah pertanian diatur dalam pasal 8 dari perpu No. 56/1690 yang

---

<sup>65</sup> Lihat penjelasan ini dalam Andik Hardiyanto, *op.cit.*, 1998, hal. 54-55

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.

berbunyi : “pemerintah mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 (dua) hektar”.

Usaha-usaha yang harus dijalankan untuk mencapai tujuan, upaya setiap keluarga petani mempunyai 2 (dua) hektar itu ialah terutama melalui ekstensifikasi tanah pertanian dengan pembukaan tanah secara besar-besaran di luar Jawa, transmigrasi, dan industrialisasi.

Pembukaan tanah secara besar-besaran di luar Jawa (dalam bentuk perluasan perkebunan skala besar konsesi HPH, usaha pertambangan skala raksasa), transmigrasi, dan industrialisasi kemudian berhasil dilakukan bukan oleh Orde Lama, tapi oleh Orde Baru, tanpa menjalankan perombakan terhadap struktur tanah yang timpang.

### **3. 2. Penerapan tanah-tanah yang di jadikan objek land reform (pp no.**

**224/1961)**

Untuk pelaksanaan lebih lanjut dari perpu No. 56/1960, pemerintah mengeluarkan peraturan No. 224 tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian (selanjutnya disingkat PP No. 224/1961).<sup>66</sup>

Disebutkan dalam PP No. 224/1961 (pasal 1 tentang objektif land reform) tersebut, bahwa tanah yang dijadikan objek land reform adalah :

- a. Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai dimaksudkan dalam perpu No. 56/1960 dan tanah-tanah yang jatuh ke Negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan undang-undang tersebut
- b. Tanah-tanah yang diambil pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah (kecamatan), sebagaimana yang dimaksud dalam

---

<sup>66</sup> Lihat Andik Hardiyanto, *op.cit.*, hal. 56-59

Fadli Arief Hsb : *Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK)*, 2010.

pasal 3 ayat 5 (dalam pasal 3 peraturan pemerintah ini disebutkan bahwa bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu enam bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah kecamatan letak tanah tersebut).

- c. Tanah-tanah swapraja dan tanah Negara bekas swprajayang beralih kepada Negara, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Diktum ke-empat hurup A UUPA yang isinya bahwa hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja<sup>67</sup>, sejak berlakunya undang-undang ini dihapus dan beralih pada Negara.
- d. Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Prinsip yang juga diajukan dalam PP No.224/1961 adalah sebelum tanah objek land reform didistribusikan pada yang berhak menurut undang-undang, maka tanah objektif land reform itu harus dinyatakan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Untuk tanah-tanah yang diambil pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah (kecamatan), atau dikuasai secara guntai (tanah terlantar) atau obsentee, didasarkan pada prinsip bahwa, “tanah harus dikerjakan sendiri oleh pemiliknya dan menghindari cara-cara pemerasan.” Tanah-tanah yang pemiliknya bertempat tinggal di luar kecamatan di mana tanahnya berada menyebabkan di samping pengusahaan tanahnya tidak ekonomis, juga menimbulkan sistem penghisapan, misalnya disewakan, digadaikan, atau dibagi-hasilkan.

---

<sup>67</sup> Tanah bekas swapraja adalah tanay yang bekas wilayah kerajaan atau kesultanan, yang dengan adanya UUPA beralih ke tangan negara dan berdasarkan PP No. 224/1961 menjadi tanah obyek land reform.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.



Sedangkan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara sebagai objek land reform adalah misalnya bekas tanah-tanah partikelir, tanah HGU yang telah berakhir, dihentikan atau dibatalkan, tanah-tanah hutan yang diserahkan kembali penguasaannya oleh jawatan yang bersangkutan kepada Negara. Tidak termasuk di sini adalah tanah-tanah wakaf dan tanah-tanah untuk peribadatan.<sup>68</sup>

### **3. 3. Hasil Hasil Yang Telah Dicapai**

Di sini akan dijelaskan mengenai hasil-hasil yang telah dicapai dalam pelaksanaan land reform di Indonesia, yang dijalankan atas perintah UUPA dan aturan-aturan pelaksanaannya. Untuk memudahkan, akan dilakukan pembagian periode di mana land reform tersebut dilakukan, baik pada masa orde lama maupun orde baru. Sebagian catatan, untuk periode orde baru, sesungguhnya yang dijalankan bukan lagi merupakan program pelaksanaan land reform, tetapi sekedar administrasi pertahanan. Namun kerana pemerintah orde baru menyatakan juga menjalankan land reform seperti yang dimandatkan oleh UUPA, maka untuk melihat perbedaan dan perbandingan dengan pelaksanaan program land reform yang telah dijalankan oleh orde lama, akan dijelaskan beberapa catatan berikut.

Menurut laporan yang disampaikan oleh Delegasi Pemerintahan Indonesia dalam Konferensi Internasional tentang Reforma Agraria dan pembangunan Pedesaan (Konferensi ICARRD) yang diadakan oleh organisasi pangan dan Pertanian (FAO) dan pemerintah Brazil di Porto Alegre pada tanggal 7-11 maret 2006, pencapaian yang telah dilakukan Indonesia dalam program land reform adalah sebagai berikut;<sup>69</sup>

1 Sampai saat ini (1962-2005) telah dibagikan tanah objek land reform di

---

<sup>68</sup> Penjelasan pasal 1 (d) PP No.224/196, seperti dikutip dari Andik Hardiyanto, op.cit., hal 59

<sup>69</sup> Lihat naskah country Report Indonesia pada International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD) di Porto Alegre, Brazil, 7-11 Maret 2006, hal 25-27

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

seluruh indonseia seluas kurang lebih 1.159.527 hektar kepada 1.510.762 kepada keluarga. Artinya tiap kepala keluarga hanya menerima rata-rata 0,768 hektar.<sup>70</sup>

- 2 Ganti kerugian yang telah dibayarkan oleh pemerintah kepada bekas pemilik tanah (1967-2005) sebesar Rp 58.092.036.316 kepada bekas pemilik tanah, untuk tanah kelebihan maksimum dan tanah obsentee seluas 121.483 hektar,

Dalam laporan resmi pemerintah Indonesia ini tidak dapat diidentifikasi secara jelas hasil-hasil reform dan hubungannya dengan peningkatan produktivitas pertanian, seperti dalam perencanaan land reform sebelumnya. Sehingga dengan demikian tidak bisa diukur dengan jelas apa hubungan dari land reform yang telah dijalankan dengan peningkatan kehidupan petani, yang merupakan tujuan langsung terpenting dari diadakannya program land reform ini

Namun mengingat luas rata-rata tanah objek land reform yang diterima oleh tiap kepala keluarga hanya 0,76 hektar, tampaknya akan sulit membayangkan terjadinya peningkatan produktivitas hasil pertanian, sebagai akibat langsung dari pelaksana land reform Indonesia (lihat table 15). Sementara perpu No.56/1960 (UU NO perpu /1960) dijelaskan menggariskan bahwa luas minimum bagi pengusaha tanah pertanian baik sawah maupun tanah kering adalah dua hektar. Patokan luas minimum dua hektar ini oleh sejumlah ahli pertanian dikatakan merupakan ukuran skala produksi untuk meningkatkan tingkat penghidupan kaum

---

<sup>70</sup> Naskah Country Report Indonesia dalam konferensi ICARRD (Maret 2006) menggunakan periode pelaksanaan land reform indonesia sejak tahun 1961. berarti perhitungannya dimulai sejak masa persiapan yang antara lain berupa penyiapan undang-undang dan aturan-aturan pelaksanaan UUPA. Laporan hasil studi Land Watch Asia Campaign ini memakai patokan periode pelaksanaan land reform, dimulai dari tahun 1962. yakni berdasarkan mulai dijalankannya redistribusi tanah pertama kali di kabupaten karawang, provinsi Jawa Baat, yakni pada tanggal 25 September 1962. secara nasional, ditetapkan pelaksanaan land reform dimulai sejak tanggal 24 September 1962, yakni pada hari ulang tahun ke-2 UUPA (dit. Land reform, 1987).

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

tani dan produktivitas pertanian di Indonesia. Dan menurut penjelasan perpu No. 56/1960 sendiri bahwa, penetapan luas minimum dua hektar dengan tujuan supaya tiap keluarga petani mempunyai tanah yang cukup luasnya untuk mencapai taraf penghidupan yang layak.



## BAB IV

### KESIMPULAN DAN SARAN

Bagaimana sesungguhnya pelaksanaan *land reform* Indonesia, sehingga hasilnya sedemikian rupa seperti ini, meskipun telah memakan waktu selama 42 tahun (1962-2005)?

Ada tiga kegiatan yang menandai pelaksanaan *land reform* dari tahun 1962 hingga 1967 yaitu : (a) Pendaftaran Tanah; (b) Penentuan tanah lebih serta pembagiannya kepada sebanyak mungkin kepada petani yang tidak bertanah; (c) Pelaksanaan UUPBH (Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil).<sup>71</sup>

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961. Kegiatan pendaftaran tanah dipusatkan di tingkat desa. Pendaftaran tanah dilaksanakan desa demi desa, dengan memperhatikan riwayat tanah yang akan didaftar atau diukur serta keterangan-keterangan yang diberikan oleh yang berkepentingan. Pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas pendaftaran terdiri dari seorang pejabat dari Jawatan Agraria setempat yang bertindak sebagai ketua, dengan dibantu oleh dua anggota pejabat pemerintah desa. Petugas pendaftaran dan pengukuran tanah ini merupakan ujung tombak dari pelaksanaan *Land Reform*. Dari hasil pendaftaran dan pengukuran inilah tanah-tanah objek *land reform* ditetapkan, sesuai Peraturan Pemerintah No. 224/1961, khususnya tanah-tanah kelebihan dari luas maksimum yang diperoleh.

Panitian mulai melaksanakan tugas pada tanggal 1 September 1961. Ditetapkan masa kesiapan kerja adalah 1 tahun, sebelum pelaksanaan *land reform* yang dimulai 24 September 1962, hari ulang tahun ke-2 UUPA. Pembagian tanah

---

<sup>71</sup> Lihat Lutfi Nasoetion, " pengarahan kepala Badan Pertanahan Nasional", dalam seminar rethinking land reform in Indonesia, diorganisir oleh BPN, land law initiative and rural development institute, Jakarta, 8 Mei 2002, hal. 7.

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

kelebihan luas maksimum yang diperbolehkan akan dilaksanakan dalam dua tahap. Tahap pertama, meliputi wilayah Jawa, Madura, Bali, dan Nusa Tenggara Barat. Pada tahap ini, akan dibagikan tanah-tanah kelebihan luas maksimum yang diperbolehkan, tanah *obsentee* (tanah buntai), dan tanah-tanah *swapraja*. Dijadwalkan pembagian tanah itu akan diselesaikan pada akhir tahun 1963. Atau paling lambat awal 1964. Tahap kedua, meliputi wilayah Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan pulau-pulau lainnya.

Patut dicatat disini bahwa periode pelaksanaan *land reform* Indonesia yang diperkirakan oleh Pemerintah Indonesia dimasa Soekarno yang kemudian disahkan oleh MPRS pada bulan desember 1962 adalah 3-5 tahun, bukan selama 42 tahun. Bila Pemerintah Indonesia di masa SBY sebagaimana dilaporkan dalam Naskah Country Report Indonesia dikonfrensi ICARRD (Maret 2006) ternyata menyatakan diri telah menjalankan *land reform* selama 42 tahun (1962-2005), maka Negara Indonesia termasuk satu-satunya Negara didunia ini yang paling lama menjalankan program *land reform* dan dengan pencapaian redistribusi tanah yang paling minim.

Dalam pelaksanaan *land reform*, organisasi-organisasi petani yang ada ikut aktif dalam panitia *land reform*, dari tingkat local hingga tingkat nasional. Sementara itu, organisasi-organisasi yang ada tidak memiliki satu kepentingan yang sama. Dapat disimpulkan, bahwa terjadi polarisasi antara organisasi-organisasi tani yang ada. BTI (Barisan Tani Indonesia, bernaung dibawah Partai Komunis Indonesia) Menyatakan merekalah yang paling revolusioner dengan mewakili kepentingan buruh tani dan petani kecil, yang menginginkan pembagian tanah-tanah secara cepat, sementara PETANI (Persatuan Tani Nasional Indonesia,



bernaung dibawah partai nasionalis Indonesia) dan PETANU (Persatuan Tani Nadhatul Ulama, bernaung dibawah partai Nadhatul Ulama). Mewakili kepentingan tuan tanah dan pemilik tanah luas yang menginginkan keberadaan tanah-tanah yang luas. Perebutan pengaruh antara kedua kepentingan ini terjadi di panitia-panitia *land reform*. Hal ini merupakan salah satu penghambat kelancaran *land reform*.

Dengan demikian, kegiatan-kegiatan pelaksanaan *land reform* ternyata memperoleh hambatan nyata pada dua tahap kegiatan : pada tahap pendaftaran tanah dan pada tahap pembagian tanah objek *land reform*. Sementara penerapan UUPBH belum sempat dilaksanakan, karena rezim politik telah berganti. Hambatan-hambatan pelaksanaan *land reform* inilah yang menjadi alasan bagi terjadinya aksi-aksi sepihak, baik dari sudut kaum tani tak bertanah maupun dari sudut tuan tanah dan maupun petani tanah kaya pemilik tanah luas.

Pada pertengahan tahun 1964, Pemerintah tidak dapat lagi mengabaikan merebaknya aksi-aksi sepihak. Pada tanggal 12 Juli 1964, anggota-anggota DPA (Dewan Pertimbangan Agung). Membuat satu pertemuan khusus untuk mengatasi masalah-masalah *land reform* dan aksi-aksi sepihak. Selanjutnya, pada pidato tanggal 17 Agustus 1964, Presiden Soekarno membuat pidato yang diantaranya berisi secara tidak langsung menyetujui aksi-aksi sepihak (dari sisi para petani). Soekarno mengemukakan bahwa petani bersama-sama buruh adalah sokoguru (sandaran) Revolusi. Selanjutnya, Presiden Soekarno memerintahkan pada Menteri Agraria untuk menyelesaikan dengan cepat dan sukses pembagian tanah-tanah kelebihan batas maksimum, sebelum akhir tahun 1964 atau paling lambat 1965 untuk daerah Jawa, Madura dan Bali. Selanjutnya, menyelesaikan tahap

kedua untuk daerah lainnya. Menteri kehakiman diperintahkan segera mungkin membentuk pengadilan *land reform* yang kedua terwujud melalui undang-undang No. 21 tahun 1964. Soekarno juga memperingatkan Panitia *land reform* agar mengakhiri putusan-putusan dan tindakan-tindakan yang keliru, terutama mengenai hak-hak petani; juga manipulasi terhadap perjanjian bagi hasil.

Lima tahun pertama setelah 24 September 1962, ketika program *land reform* dimulai, sampai akhir 1967, sejumlah 800.000 hektar tanah telah dibagikan kepada sekitar 850.000 keluarga,<sup>72</sup> sebagaimana dilaporkan. Lihat tabel 14 di bawah ini:

**Tabel 14**  
**Tanah-tanah yang Diredistribusikan pada tahun 1962-1967**

<b>Tanah yang Diredistribusikan</b>	<b>Luas (ha)</b>	<b>Jumlah penerima (KK)</b>
Tanah kelebihan maksimum	116.559	135.859
Tanah bekas abstente	17.477	40.037
Tanah bekas swapraja	111.407	131.335
Tanah negara lainnya	555.874	539.912
<b>Jumlah</b>	<b>801.317</b>	<b>847.912</b>

Sumber: E. Utrecht, "Land Reform In Indonesia", *Dalam Bulletin Of Indonesian Economics Studies*, vol.V, no.3, November 1969, seperti dikutip dari Noer Fauzi, op.cit., hal 150.

Namun, E Utrecht (1969) memberikan catatan bahwa data ini tidak bisa dipercayai demikian sepenuhnya, karena data ini tidak memasukkan perebutan kembali tanah-tanah yang telah dibagikan. Selama tahun 1966 dan 1967 (sejak rezim politik Indonesia beralih ke rezim orde baru), sekitar 150.000 hektar tanah-tanah objek *land reform* diperkirakan secara tidak sah kembali pada pemilik semula atau jatuh ke tangan tiga dalam banyak kasus, jatuh pada pihak pengusaha, sipil atau militer.

<sup>72</sup> Lihat Buletin Resmi penyuluhan Land reform No.VIII, 4 (oktober 1968), hal 11.

Sebagian, bila diambil perbandingan secara keseluruhan, berdasarkan rezim politik yang berkuasa, maka perbandingan tersebut adalah sebagai berikut: pada masa orde lama, yang menjelaskan *land reform* selama lima tahun (1962-1967), telah berhasil dibagikan tanah seluas kurang lebih 800.000 hektar dan diterima oleh sekitar 850.00 kepala keluarga. Dengan demian, dalam setahun rata-rata membagikan tanah seluas 160.000 hektar. Dan secara keseluruhan, luas rata-rata tanah yang diterima oleh setiap kepala keluarga adalah 0,95 hektar.

Sementara pada masa orde baru dan setelahnya, yang menyatakan juga menjalan *land reform* selama 37 tahun (1968-2005), telah berhasil dibagikan tanah seluas kurang lebih 358.000 hektar dan diterima oleh 662.000 kepala keluarga. Yang artinya adalah setahun, Orde Baru berhasil rata-rata membagikan tanah seluas hanya 9.600 hektar. Sedangkan luas rata-rata tanah yang diterima oleh setiap kepala keluarga adalah 0,54 hektar. Lebih lengkapnya perbandingan tersebut dapat dilihat dalam table 15 berikut.

**Tabel 15**  
**Perbandingan Hasil Capaian Land Reform Orde Lama Dan Orde Baru**

<b>Rezim politik dan lama waktu pelaksanaan</b>	<b>Luas Tanah yang Berhasil Dibagikan (Ha)</b>	<b>Jumlah Penerima (KK)</b>	<b>Luas Rata-rata Diterima (Ha)</b>
Orde lama (1962-1967), 5 tahun	801.317	847.912	0.95
Orde baru dan setelahnya (1968-2005), 37 tahun	358.210	662.850	0.54
<b>Jumlah (1962-2005), 42 tahun</b>	<b>1.159.527</b>	<b>1.510.762</b>	<b>0.76</b>

Sumber: Diolah penulis dari Utrecht (1969) dan Laporan Pemerintah Indonesia di dalam Konferensi ICARRD (Maret 2006)

Kedua rezim politik ini ketika menjelaskan *land reform*, tetapi menggunakan landasan hukum yang sama yakni pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan UUPA, namun dengan kepentingan politik yang sangat jauh berbeda. Kerena itu, yang menyimpan persoalan bukanlah pada UUPA dan HMN seperti diduga dan

dikampanyekan oleh sementara kalangan, baik yang kritis terhadap UUPA maupun yang anti UUPA (yang secara tak sadar didukung oleh pikiran-pikiran liberal dan prokapitalisme), namun lebih pada rezim politik yang menjalankan dan menafsirkan undang-undang ini.

Bila pada masa rezim Orde Lama, Negara menjadi organisasi kekuasaan rakyat yang hendak bekerja mewujudkan misi "kemerdekaan nasional" (sepaimana yang dirumuskan dalam UUPA). Maka pada masa rezim Orde Baru, Negara menjadi organisasi kekuasaan elit, yang bekerja untuk mendongkrak pertumbuhan ekonomis. Perbandingan hasil capaian dari pelaksana program *land reform* (redistribusi tanah) yang telah dijalankan oleh kedua rezim politik yang berbeda ini, jelas membuktikan kebenaran dari argumen di atas

Reforma Agraria merupakan isu keadilan di berbagai negara setengah jajahan dan bergantung. Desakan untuk terus dilaksanakannya program ini tidak pernah berhenti hingga sekarang, terutama di negara- negara yang tidak juga berusaha untuk menuntaskan masalah tersebut, sehingga memiliki permasalahan struktural yang semakin dalam dan tidak berkesudahan.

Penyelesaian atau tuntasnya masalah Agraria ini akan sangat menentukan dalam langkah-langkah pengembangan berikutnya, Akan tetapi, karena Reforma Agraria ini mempunyai mempunyai akibat-akibat yang merugikan, khususnya bagi klas penguasa di pedesaan di pedesaan maupun secara nasional, maka hal ini menjadi tidak mudah, terutama bila kemudian terkait dengan sistem politik.

Reforma Agraria juga merupakan strategi pokok bila hendak mengubah hubungan-hubungan yang tidak mendasar dengan kata lain Reforma Agraria mempunyai implikasi yang mendasar dan mendalam, bila diterapkan dengan



tepat, karena alasan inilah, Reforma Agraria biasanya bukan merupakan pilihan kebijakan bagi sejumlah pemerintah karena dianggap akan merubah tatanan kekuasaan politik kearah tatanan politik yang lebih demokratis. Hal-hal ini terjadi di Negara-negara yang kepentingan-kepentingan anti pembaruannya sangat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan ekonomi politik oleh para elitnya yang memonopoli penguasaan dan pemilikan sumber-sumber Agraria (Kekayaan Alam) yang luas selain itu juga, juga terjadi di negara-negara dimana tekanan-tekanan dari kalangan gerakan sosial termasuk organisasi dan gerakan petani kepada pemerintah tidak terlalu kuat mendorong terjadinya Reformasi Agraria.

Meski demikian, berbagai alasan untuk diadakannya Program Reforma Agraria sangatlah kuat. Dari segi sosial misalnya, hanya dengan menguasai tanahlah para petani miskin bisa memperbaiki kehidupan mereka dengan menyediakan pangan bagi mereka sendiri, yang terkadang memiliki surplus untuk dijual. Dengan demikian, Reforma Agraria merupakan sarana penting untuk hak atas pangan.

Argumen-argumen ekonomi bagi Reforma Agraria juga sangat rasional. Banyak studi telah memperlihatkan bahwa hasil perhektar cenderung meningkat pada pertanian skala kecil, karena lebih intensifnya penggunaan tenaga kerja keluarga. Dengan mendistribusikan tanah dan pendapatan secara lebih luas, suatu pasar internal bagi barang-barang dan jasa-jasa akan terbentuk, Reforma Agraria dengan demikian mempromosikan pembangunan yang mengartikulasikan kepentingan petani.

Menurut Solon Barraclough, “Reforma Agraria merupakan instrument *Landreform* telah di terapkan, program ini hampir selalu memperbaiki akses



terhadap pangan<sup>73</sup> karena hak-hak para penerima *Land reform* untuk menggunakan tanah per defenisi telah menjadi lebih terjamin. Biaya sewa tanah menurun kekuatan dalam masalah pembaruan penyakapan (*tenancy reform*). ketika tanah di redistribusikan kepada kaum tani tidak bertanah (*tuna kisma*), kemungkinan-kemungkinan penyediaan pangan sendiri menjadi jauh lebih meningkat.

Sejak Soeharto mundur secara resmi dari panggung politik Indonesia pada tahun 1998 hingga saat ini, Indonesia terus mengalami krisis ekonomi dan politik yang hebat. Ini merupakan warisan struktur ekonomi dan politik yang di bangun melalui sistem politik otoriter di bawah orde baru selama hampir 32 tahun lebih (1966-1998).

Dalam rentang waktu yang panjang ini, hak-hak rakyat Indonesia atas kehidupan yang lebih baik, yang menjadi janji pemeritahan orde baru ketika meng kudeta pemerintahan sukarno pada tahun 1965, ternyata tidak terbukti .Kehidupan rakyat terbukti semakin melarat. Sementara kehidupan Presiden Suharto, Keluarga Cendana, dan kroni-kroninya (termasuk para menteri dan konglomerat yang di besarkan Orde Baru) Semakin makmur di atas penderitaan dan kemiskinan *rakyat indonesia* yang ekstrim.

Mundur nya Soeharto secara formal dari panggung politik Indonesia di tahun 1998 mencerminkan krisis politik yang terjadi pada saat itu, yakni pecahnya koalisi penguasa orde baru dan bangkitnya gerakan rakyat yang dipelopori oleh gerakan mahasiswa yang memenuhi jalan-jalan di hampir seluruh penjuru Indonesia yang menuntut “Suharto Mundur” dan bubarkan ”GOLKAR”, Sebagian dari koalisi penguasa Orde Baru, kemudian membentuk partai politik baru dan

---

<sup>73</sup> Solon L, Barraclough, ibid ., hal 129-134

Fadli Arief Hsb : Reforma Agraria Sebagai Kepentingan Politik bagi Petani Miskin dan Buruh Tani (Studi Kasus: Reforma Agraria pada Masa Pemerintahan SBY-JK), 2010.

berkampanye seolah-olah menentang jalan Orde Baru, Namun hakekatnya tidak demikian.

Meskipun begitu, saat ini, pada prinsipnya sistem politik yang anti rakyat tetap bertahan dan semakin berkembang di pusat pemerintahan dan menyebar ke pemerintahan, fenomena pemilihan kepala daerah secara langsung yang berjanji mensejahterakan rakyat, pada kenyataannya setelah terpilih justru menggusur ekonomi rakyat dan menguras kekayaan alam di daerah secara sewenang-wenang, pedagang kaki lima yang di rampas haknya untuk mencari penghidupan, Kaum miskin kota tak bertanah ,dan kaum gelandangan yang tempat tinggalnya di hancurkan oleh Satpol PP(Pamong Praja ), adalah pemandangan sehari-hari yang justru merupakan kejadian harian yang berlangsung tepat setelah terpilihnya kepala Daerah (gubernur ,Bupati , walikota , dan camat ) yang baru.

Demikian halnya juga dengan pemerintahan Rezim SBY- Kalla . tentu kita tidak lupa bahwa rezim ini telah berjanji akan memulihkan ekonomi Indonesia dan mensejahterakan rakyat kecil. Bahkan berjanji untuk menjalankan reforma agraria. Pada kenyataan saat ini, rakyat Indonesia semakin kesulitan memperbaiki kehidupannya. Ketidakadilan yang terjadi saat ini adalah kemakmuran yang dinikmati oleh segelintir orang berjalan bergandengan dengan kemiskinan yang absolut di sebagian masyarakat Indonesia.

Artinya model demokrasi yang sedang berjalan di Indonesia dewasa ini, yakni demokrasi kaum borjuasi, tidak mampu memulihkan ekonomi dan dengan demikian pada gilirannya pasti akan menimbulkan krisis politik, yang umumnya diawali dengan krisis ekonomi. Akhir-akhir ini kita menyaksikan krisis tersebut makin mendalam dan mencakup berbagai bentuk krisis. Krisis bahan pangan

(beras, kedelai, dll) dan krisis energi (transportasi dan listrik) yang sedang terjadi sekarang ini memberikan bukti kepada kita bahwa hampir seluruh kebijakan rezim SBY-JK diambil bukan atas dasar kepentingan rakyat banyak. Namun atas kepentingan kapitalisme monopoli dan kepentingan kaum Imperialisme dunia.

Kesimpang-siuran politik agraria dari rezim SBY-JK adalah situasi yang tercipta akibat adanya dua kekuatan yang saling bertarung, yakni kekuatan Imperialisme yang secara agresif menyerang kepentingan rakyat dan kekuatan rakyat yang berupaya mempertahankan diri dari serangan Imperialisme. Namun SBY-JK bukanlah rezim yang netral. Tuntutan-tuntutan rakyat diakomodasi, namun dalam waktu yang bersamaan dikerangkakan dalam kepentingan-kepentingan Imperialisme.

Untuk itulah, gerakan tani Indonesia perlu menegaskan pengertian *reforma agraria sejati* yang dikaji berdasarkan keadaan kongkrit masyarakat Indonesia, khususnya kaum tani Indonesia. Pengertian itulah yang perlu didesakkan kepada pemerintahan yang berkuasa untuk dijadikan pedoman pelaksanaan *reforma agraria sejati* di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

- Barracrough, Solon L., *An End to Hunger? The social origins of food strategies: a report prepared for the united nations research institute for south commission based on UNRISD research on food systems and society*. London and new jersey: Zed Books Ltd., 1991
- Saragih, Henry, *Pandangan Sikap Federasi Serikat Petani Indonesia*, Jakarta, petani press, 2004
- \_\_\_\_\_, *Pembangunan Berubah Sengketa (Kumpulan Kasus – Kasus Sengketa Pertanahan Sepanjang Orde Baru)* Medan, Yayasan Sintesa 1998.
- \_\_\_\_\_, *Pembaruan Agraria (Jalan Rakyat Menuju Masyarakat Adil dan Makmur dan Merdeka)*, Jakarta, Federasi Serikat Petani Indonesia, 1998.
- Juliantara, Dadang, SH., Sodiki, Ahmad, Dr., dkk., *Usulan Revisi UUPA (Menuju Penegakkan Hak-Hak Rakyat atas Sumber-Sumber Agraria)*, Jakarta, Konsorsium Pembaruan Agraria, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Menggeser Pembangunan, Memperkuat Rakyat*, Jakarta, Lapera, Pustaka Utama, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Manual Kursus Pembaruan Agraria*, Bandung, KPA dan INPI PACT, 1998.
- Bachriadi, Dianto, *Merampas Tanah Rakyat (Kasus Tapos dan Cimacan)*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, 2001.
- S.H., Parlindungan, A.P.Dr.Prof., *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Bandung, CV. Mandar Maju, 1999.
- Wijardjo, Boedhi, Herlambang, Perdana, *Reklaiming dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta, Raca Institute, 2001.
- M.S.,S.H., Zein, Ramli, *Hak Pengelolaan dalam Sistem UUPA*, Jakarta, Rineka Cipta, 1998.
- Sudargo, Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Jakarta, Penerbit Alumni, 1981.
- Erpan, *Pembaruan Agraria adalah Tani Makmur, Negara Maju*, Bandung, Komisi Pembaruan Agraria, 2003.
- Fauzi, Noer, *Petani dan Penguasa: dinamika perjalanan politik agraria di Indonesia*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar, 1999.
- Fauzi, Noer, " *land reform: agenda pembaruan struktur agraria dalam dinamika panggung politik*". Dalam Endang suhendar et, al., *Menuju Keadilan Agraria: 70 tahun Gunawan Wiradi*. Bandung: Akatiga dan beberapa penerbit lain, 2002.
- Lubis, Indra, *Membongkar Kepalsuan Land Reform Bank Dunia*, Jakarta, Petani Press, 2003.
- Bachriadi, Faryadi, dan Setiawan, Bonie, *Reformasi Agraria, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta, KPA, dan LPFE UI, 1997.



Darsono, *Dasar-Dasar Ekonomi-Politik Marxis*, Jakarta, Ali Archam  
Institut 1962.

Widari, Gunawan, *Pemerintah Wajib Melaksanakan Reformasi Agraria*,  
Jakarta, Komisi Pembaruan Agraria, 2004

\_\_\_\_\_, *Reforma Agraria (Perjalanan Yang Belum Berakhir)*,  
Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000

Sahdan, Gregorius, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, Bantul,  
Pustaka Yogya Mandiri, 2004

Singarimbun, Masri, dan Sofian Efendi, *Metode Penelitian Sosial*, Jakarta,  
LP3ES.

Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta,  
Gramedia, 1990.

Djuaharie, Setiawan, *Pedoman Penulisan Skripsi, Tesis, Disertasi*,  
Bandung, Yrama Widya, 2001.

### **UNDANG-UNDANG (Kebijakan Pemerintah)**

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960  
TAP MPR No. IX Tahun 2001  
Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005  
Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005

### **Dokumen dan Laporan Pemerintah**

Departemen Penerangan, Republik Indonesia, *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Landreform*. Penerbit Khusus 169, Jakarta: Departemen Penerangan R.I., tanpa tahun.

Departemen Pertanian Republik Indonesia, “*Draft RUU Lahan Pertanian Pangan (LPPA)*,” tertanggal 14 juni 2007.

Pemerintah Republik Indonesia, *Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (RPPK)*. Jakarta :Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia

Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA), “*Reforma Agraria: Jalan Menuju Kedaulatan dan Kemakmuran Bangsa Sejati*”, AGRA, November 2006.

Barracough, Solon L, “*Land Reform in Developing countries: The Role Of State And Other Actions* “.

Kelompok Kerja untuk Demokrasi Rakyat. *Tentang Organisasi Massa Demokratis Nasional*. Indonesia. 2004



## KORAN-KORAN

GATRA, "Krisis Pangan, Konglomerat Ikut Bercocok Tanam", No.21 tahun XIV, 03-09 April 2008

Majalah Tempo, 17 Juli 2004

Majalah Tempo, 22 Januari 2006 "Kebijakan Setengah Hati" hal 102-105.

Majalah Tempo, 22 Januari 2006 "Tak Lagi Terkendali" hal 106.

Majalah Tempo, 8 April 2007, Bagi- Bagi Duit Bulog.

Majalah Tempo, Edisi No.13/XXXV/21-27 Mei 2007, Indonesia Supermarket Bencana.

Kompas, "Beras Impor Gusur Beras Lokal", Kamis, 19 April 2001, hal.21.

Kompas, 7 Juli 2004

Kompas, Sabtu, 24 September 2005, "Banjir Beras di Sentra Produksi", hal. 34.

Kompas, Rabu, 13 Desember 2006, "8,15 juta lahan akan dibagikan: tahap awal 5000 keluarga miskin akan diberi lahan bersertifikat.

Kompas, Senin, 12 Februari 2007: "Reformasi Agraria: BPN berkoordinasi dengan Kejagung tuntaskan persoalan hukum".

Kompas Cyber Media, Kamis 15 Januari 2004

Pikiran Rakyat Online, Senin 28 Juni 2004

