

**TINJAUAN HISTORIS PENATAAN MASALAH AGRARIA PASCA
PEMBERLAKUAN UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA
(UUPA) TAHUN 1960**

**Oleh:
Deka Maita Sandi**

***Abstract:** The objective of this research is to understand the implementation of land redistribution after enforcement of UUPA 1960. The method used in this research is historis method. The data collecting techniques are using literature study, and documentation while the data analysis is qualitative research. The result of this research by the author is after enforcement of UUPA 1960, the government implemented land redistribution policy. Land redistribution aimed at distributing state owned to landless farmers. The implementation of land redistribution implemented by a special committee, called landreform committee that was formed from the central to the village. In Orde Lama, the government implemented land redistribution in two stages. The result is 801.317 hectares of land distributed to 847.143 farm families.*

Keyword : Landreform, Redistribution, UUPA

PENDAHULUAN

Sejak zaman manusia Indonesia hidup bertani dan menetap, dimulai pola penguasaan tanah secara adat dan berlangsung turun temurun tanpa memiliki tanda bukti kepemilikan. Tanah adat tersebut hanya ditandai dengan ciri-ciri fisik berupa sawah, ladang, hutan dan simbol-simbol berupa makam, patung, rumah adat dan bahasa daerah (Supriadi, 2007: 10).

Tanah adalah modal paling berharga bagi masyarakat agraris karena tanah adalah tempat mereka mengembangkan alat-alat reproduksi, sehingga kepemilikan tanah menjadi permasalahan yang sangat penting bagi masyarakat di Nusantara. Indonesia mengenal sistem adat dalam pengaturan hak kepemilikan tanah. Sistem tanah adat merupakan sistem kepemilikan tanah yang sosialis, artinya digunakan sepenuhnya untuk kepentingan anggota adat tersebut. Namun hegemoni kepemilikan tanah secara adat mulai runtuh sejak ekspedisi bangsa barat di Indonesia. Dimulai dengan hanya berdagang di Indonesia sampai dengan penjajahan yang didalamnya termasuk penguasaan tanah demi kepentingan penjajah.

Kedatangan bangsa Barat menimbulkan perubahan struktur peraturan tanah. Hukum pertanahan penjajah diberlakukan di Nusantara, yang kemudian menimbulkan dualisme peraturan tanah, yaitu hukum adat dan peraturan agraria yang diciptakan oleh bangsa barat yang menduduki Nusantara. Secara bergantian pemerintah kolonial yang berkuasa di nusantara memberlakukan sewa tanah

(*Landrente*), tanam paksa (*Cultuur stelsel*) dan *Agrarische Wet*.

Agrarische Wet memberikan hak serta kesempatan yang luas bagi pengusaha asing melakukan usaha perkebunan di Indonesia, mereka diberikan hak *Erfpacht*, konsesi dan hak sewa. Mengenai kepemilikan tanah pribumi, *Agrarische Wet* menjamin kepemilikan tanah pribumi yang asalkan disertai syarat-syarat serta pembatasannya. Selanjutnya *Agrarische Wet* dijalankan dengan *Agrarische Belsuit* yang menyatakan bahwa tanah yang tidak memiliki bukti hak *Eigendom* adalah hak negara (Fauzi, 1999: 34). Ketentuan inilah yang merugikan kepemilikan tanah bagi penduduk pribumi, karena tanah yang dimiliki penduduk pribumi berdasarkan hukum adat dan tidak bisa menunjukkan bukti kepemilikan sesuai yang diatur *Agrarische Wet*. Kondisi seperti ini mengharuskan pemerintah memberlakukan undang-undang pokok agraria yang baru. Undang-undang agraria yang dapat melindungi seluruh kepentingan seluruh rakyat Indonesia serta terlepas dari sifat dualisme, yaitu ketentuan *Agrarische Wet* dan hukum adat.

Dalam rangka pemberlakuan Undang-Undang Agraria pengganti *Agrarische Wet* pemerintah membentuk panitia agraria yang bertujuan menciptakan Undang-Undang Agraria yang sesuai dengan semangat nasionalisme dan sesuai dengan UUD 1945 khususnya pasal 33 UUD 1945. Panitia pembentukan Undang-Undang Agraria yang baru ini dimulai tahun 1948 dengan nama Panitia Yogya. Panitia agraria Yogya dibentuk dengan penetapan Presiden Republik Indonesia tanggal 21 Mei 1948 No. 16 diketui oleh Sarimin Reksodiharjo (Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri) dan beranggotakan pejabat-pejabat dari berbagai kementerian dan jawatan, anggota badan pekerja KNIP yang mewakili organisasi tani dan daerah, ahli-ahli hukum adat dan wakil dari serikat buruh perkebunan (Harsono, 1997: 125).

Undang-undang pokok yang baru ini bermaksud membuat peraturan hukum yang berlaku untuk semua golongan penduduk tanpa terkecuali. Dengan undang-undang ini dicabutlah sebagian besar ketentuan-ketentuan hukum yang termuat dalam buku II kitab undang-undang hukum perdata (*Burgerlijk Wetboek*) dan hak-hak atas tanah menurut Hukum Eropa yang mendasarkan diri kepada ketentuan-ketentuan dalam kitab hukum Belanda.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria yang baru maka pemerintah mempunyai pegangan dan rujukan yang jelas dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan masalah agraria yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat Indonesia secara umum. Mengingat Undang-Undang Pokok Agraria hanyalah dasar bagi pemerintah dalam mengambil kebijakan, maka setelah diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 pemerintah mengambil langkah-langkah strategis mengenai permasalahan agraria di Indonesia yang bertujuan mengadakan pembaharuan dalam hal penataan tanah.

Undang-Undang Pokok Agraria mengandung azas yang berkenaan dengan perombakan struktur agraria. UUPA menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan pembaharuan agraria. Oleh sebab itu pasca pemberlakuan UUPA, pemerintah melakukan penataan ulang masalah agraria di Indonesia. Dalam penataan ulang struktur agraria, pemerintah melakukan langkah-langkah revolusioner, yaitu:

Pendaftaran ulang tanah, penentuan tanah berlebih, mengatur kembali mengenai masalah bagi hasil serta puncak dari kebijakan revolusioner tersebut adalah redistribusi tanah.

UUPA hanyalah pokok tentang peraturan-peraturan mengenai masalah agraria, maka demi kelancaran dalam pelaksanaannya pemerintah melengkapi UUPA dengan peraturan-peraturan lain: (i) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56/60 tentang penetapan luas tanah, (ii) Undang-Undang Nomor 2 tahun 1960 tentang bagi hasil, (iii) Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti rugi (Kartasapoetra, 1991: 104). Puncak dari perombakan penataan masalah agraria di Indonesia adalah redistribusi tanah. Redistribusi tanah dilatarbelakangi oleh keadaan dimana terdapat sebagian besar tanah pertanian yang luas dimiliki oleh beberapa orang saja. Di lain pihak adanya bagian-bagian tanah pertanian yang kecil (tidak luas) yang dimiliki oleh sebagian besar rakyat, khususnya para petani yang sangat menggantungkan kehidupannya dari usaha pertanian yang dikelolanya dan dengan sungguh-sungguh memanfaatkannya. Berkenaan dengan uraian permasalahan tentang UUPA tahun 1960 ini, maka penulis tertarik untuk meneliti pelaksanaan redistribusi tanah di Indonesia pasca pemberlakuan UUPA tahun 1960 ditinjau dari ilmu sejarah.

METODE PENELITIAN

Penelitian (*research*) merupakan usaha memahami fakta secara rasional empiris yang ditempuh melalui prosedur kegiatan tertentu sesuai dengan cara yang ditentukan peneliti. Penelitian ini secara umum termasuk dalam penelitian kualitatif menggunakan metode sejarah, meliputi 4 (empat) tahap penelitian yaitu: 1) *heuristik*, merupakan proses mencari untuk menemukan sumber-sumber sejarah, peneliti mencari sumber sejarah berupa buku-buku yang berhubungan dengan fokus penelitian, 2) kritik sumber, adalah penyaringan terhadap sumber-sumber sejarah yang telah ditemukan. Dalam penelitian ini kritik di bagi menjadi dua bagian yaitu kritik eksternal yaitu peneliti memeriksa kebenaran dan seleksi terhadap sumber sehingga peneliti dapat memastikan keaslian dari dokumen yang didapat, yang kedua kritik internal yaitu memilih sumber-sumber yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh peneliti, 3) interpretasi adalah penafsiran terhadap data-data yang telah didapatkan. Interpretasi dilakukan sebagai upaya untuk merangkaikan fakta-fakta yang berhubungan dengan penelitian yang akan dilaksanakan agar menjadi keseluruhan yang masuk akal, dan 4) historiografi merupakan perangkaian fakta sejarah, konsep dan generalisasi sesuai dengan prosedur penulisan sejarah yang sistematis dalam bentuk laporan penelitian (Gotchalk, 1989:19).

Untuk memperoleh data dalam penelitian ini, peneliti melakukan kajian pustaka. Peneliti melakukan pencarian data dalam literatur dan dokumen-dokumen yang berkenaan dengan permasalahan yang akan diteliti. Data-data tersebut didapatkan di perpustakaan dan arsip lembaga yang berwenang menangani masalah agraria. Menurut Koentjaraningrat studi pustaka adalah suatu cara pengumpulan data dan informasi dengan bantuan bermacam-macam materi yang terdapat perpustakaan, misalnya koran, catatan-catatan, kisah-kisah sejarah, dokumen, yang relevan dengan

penelitian (Koentjaraningrat, 1997: 8).

Data yang terdapat dalam penelitian ini adalah data kualitatif dengan demikian teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif yaitu data yang berupa fenomena-fenomena yang terjadi yang dikumpulkan dalam bentuk laporan sehingga memerlukan pemikiran dalam menyelesaikan masalah penelitian. Langkah-langkah dalam menganalisis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: 1) Reduksi Data, dimana data yang diperoleh di lapangan kemudian dituangkan dalam bentuk laporan, selanjutnya adalah proses mengubah rekaman data ke dalam pola, kategori dan disusun secara sistematis, 2) Penyajian Data, adalah penampilan sekumpulan data yang memberi kemungkinan untuk menarik kesimpulan dari pengambilan tindakan, dan 3) Pengambilan kesimpulan dan verifikasi data, dimana setelah data direduksi maka tindak lanjut peneliti adalah mencari konfigurasi yang mungkin menjelaskan alur sebab akibat dan sebagainya. Kesimpulan harus senantiasa diuji selama penelitian berlangsung.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pengaturan hak milik tanah yang berlaku di Indonesia telah ada sejak masa penjajahan atau kolonial Belanda maupun pada masa pendudukan Jepang. Hal tersebut tampak jelas dengan adanya hukum perdata Barat serta hukum adat pertanahan. Periodisasi sejarah pengaturan hak atas tanah di Indonesia sebelum diberlakukannya UUPA tahun 1960 antara lain:

1) Peraturan Pertanahan Pada Masa VOC (*Vernigde Oost Indische Compagnie*)

VOC didirikan pada tahun 1602-1799 sebagai badan perdagangan guna menghindari persaingan antara pedagang Belanda. VOC tidak mengubah struktur penguasaan dan pemilikan tanah, kecuali pajak hasil dan kerja rodi (Fauzi, 1999: 17).

2) Peraturan Pertanahan Pada Masa Pemerintahan Gubernur H.W Daendles (1800-1811)

Awal dari perubahan struktur penguasaan dan pemilikan tanah dengan penjualan tanah, hingga menimbulkan tanah partikelir. Kebijakan ini dengan menjual tanah-tanah rakyat Indonesia kepada orang-orang Cina, Arab maupun bangsa Belanda sendiri. Tanah inilah yang kemudian disebut tanah partikelir. Tanah partikelir adalah tanah *Eigendom* yang mempunyai sifat dan corak istimewa, yang membedakan dengan tanah *Eigendom* lainnya ialah adanya hak-hak pada pamiliknya yang bersifat kenegaraan yang disebut *Landheerlijke Rechten* atau hak pertuanan, misalnya:

- a) Hak untuk mengangkat atau mengesahkan kepemilikan serta memberhentikan kepala-kepala kampung/desa.
- b) Hak untuk menuntut kerja paksa (rodi) atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk.
- c) Hak untuk mengadakan pungutan-pungutan, baik yang berupa uang maupun hasil pertanian dari penduduk.
- d) Hak untuk mendirikan pasar-pasar.

- e) Hak untuk memungut biaya pemakaian jalan dan penyebrangan.
 - f) Hak untuk mengharuskan penduduk tiga hari sekali memotong rumput untuk keperluan tuan tanah, sehari dalam seminggu untuk menjaga rumah atau gudang-gudangnya dan sebagainya.
- 3) Peraturan Pertanahan Pada Masa Pemerintahan Gubernur Stamford Raffles (1811-1816)

Pada masa Raffles semua tanah yang berada di bawah kekuasaan *government* dinyatakan sebagai *Eigendom Government*. Dengan dasar ini setiap tanah dikenakan pajak bumi. Dari hasil penelitian Raffles ditemukan bahwa tanah-tanah yang ada di daerah swapraja di Pulau Jawa ialah milik penguasa, sedangkan rakyat sekedar memakai dan menggarapnya saja. Karena kekuasaan telah berpindah kepada Pemerintah Inggris, maka sebagai akibat hukumnya adalah pemilikan atas tanah-tanah tersebut dengan sendirinya beralih pula kepada Raja Inggris. Dengan demikian, tanah-tanah yang dikuasai dan digunakan oleh rakyat itu bukan miliknya, melainkan milik pemerintah kolonial Inggris. Oleh sebab itu, mereka wajib memberikan pajak tanah kepada pemerintah kolonial Inggris. Beberapa ketentuan yang berkaitan dengan pajak tanah dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a) Pajak tanah tidak langsung dibebankan kepada petani pemilik tanah, tetapi ditugaskan kepada kepala desa. Para kepala desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayar oleh tiap petani.
 - b) Kepala desa diberikan kekuasaan penuh untuk mengadakan perubahan pada pemilikan tanah oleh para petani. Jika hal itu diperlukan guna memperlancar pemasukan pajak tanah. Dapat dikurangi luasnya atau dapat dicabut penguasaannya, jika petani yang bersangkutan tidak mau atau tidak mampu membayar pajak tanah yang ditetapkan baginya, tanah yang bersangkutan akan diberikan kepada petani lain yang sanggup memenuhinya.
 - c) Praktik pajak tanah menjungkirbalikan hukum yang mengatur tentang pemilikan tanah rakyat sebagai besarnya kekuasaan kepala desa. Seharusnya luas pemilikan tanahlah yang menentukan besarnya pajak yang harus dibayar, tetapi dalam praktik pemungutan pajak tanah itu justru berlaku yang sebaliknya. Besarnya sewa yang sanggup dibayarliah yang menentukan luas tanah yang boleh dikuasai seseorang
- 4) Peraturan Pertanahan Pada Masa Pemerintahan Gubernur Johannes Van Den Bosch (1830)

Pada tahun 1830 Gubernur Jenderal Van Den Bosch menetapkan kebijakan pertanahan yang dikenal dengan sistem tanam paksa atau *Cultuur Stelsel*. Dalam sistem tanam paksa ini petani diwajibkan untuk menanam suatu jenis tanaman tertentu yang secara langsung maupun tidak langsung dibutuhkan oleh pasar internasional. Ketentuan pelaksanaan tanam paksa yang ditetapkan oleh pemerintah kolonial adalah sebagai berikut:

- a) Melalui persetujuan, penduduk menyediakan sebagian tanahnya untuk penanaman tanaman perdagangan yang dapat dijual di pasaran Eropa.
- b) Tanah yang disediakan untuk penanaman tanaman perdagangan tidak boleh

melebihi seperlima dari tanah pertanian yang dimiliki penduduk desa.

- c) Pekerjaan yang diperlukan untuk menanam tanaman perdagangan tidak boleh melebihi pekerjaan yang dibutuhkan untuk menanam padi.
 - d) Bagian tanah yang ditanami tanaman perdagangan dibebaskan dari pembayaran pajak tanah.
 - e) Hasil tanaman perdagangan yang berasal dari tanah yang disediakan, wajib diserahkan kepada pemerintah Hindia Belanda.
 - f) Kegagalan panen tanaman perdagangan harus dibebankan kepada pemerintah, terutama yang gagal bukan karena kelalaian penduduk.
 - g) Penduduk desa akan mengerjakan tanah mereka dengan pengawasan kepala-kepala mereka (Noer Fauzi, 1999: 30).
- 5) *Agrarische Wet* (AW)

Pada tahun 1870 lahirlah *Agrarische Wet* yang merupakan bagian penting dari hukum agraria dan semua peraturan pelaksanaan yang dikeluarkan pemerintah masa itu sebagai permulaan hukum agraria Barat. Ide awal dikeluarkannya *Agrarische Wet* ini sebagai respon terhadap keinginan perusahaan-perusahaan asing yang bergerak dalam bidang pertanian untuk berkembang di Indonesia, namun hak-hak rakyat atas tanahnya harus dijamin. Ketentuan *Agrarische Wet* yang tercantum dalam pasal 51 menurut Praptodihardjo (dalam Noer Fauzi, 1999: 33) adalah sebagai berikut:

- a) Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.
- b) Dalam larangan ini tidak termasuk tanah-tanah kecil untuk perluasan kota dan desa untuk mendirikan perusahaan-perusahaan.
- c) Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut peraturan undang-undang. Dalam peraturan ini tidak termasuk tanah-tanah yang telah dibuka oleh rakyat asli atau yang digunakan untuk pengembalaan ternak umum, ataupun masuk lingkungan desa untuk keperluan lain.
- d) Dengan peraturan undang-undang akan diberikan tanah-tanah hak *Erpacht* untuk paling lama 75 tahun.
- e) Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai pemberian tanah-tanah itu melanggar hak-hak rakyat.
- f) Gubernur Jenderal tidak akan mengambil kekuasaan atas tanah-tanah yang telah dibuka rakyat asli untuk keperluan mereka sendiri atau yang masuk lingkungan desa untuk pengembalaan ternak maupun kepentingan umum.
- g) Tanah-tanah yang dimiliki rakyat asli dapat diberikan kepada mereka hak *Eigendom*, disertai pembatasan yang diatur dalam undang-undang.
- h) Persewaan tanah oleh rakyat asli kepada orang-orang bukan rakyat asli berlaku menurut peraturan undang-undang (Noer Fauzi, 1999: 33).

Kondisi yang belum stabil pasca proklamasi kemerdekaan menyebabkan pemerintah belum dapat menciptakan undang-undang agraria yang universal sehingga ketentuan-ketentuan dalam *Agrarische Wet* masih berlaku, sebagai langkah awal keluar dari peraturan agraria warisan kolonial, pemerintah mengambil kebijakan-kebijakan yang bersifat parsial yaitu dengan mengeluarkan langkah-langkah sebagai berikut :

1) Penghapusan Hak-Hak Konversi

Salah satu warisan feodal adalah lembaga konversi yang berlaku di Keresidenan Surakarta dan Yogyakarta. Di daerah ini semua tanah dianggap milik raja. Rakyat hanya sekedar memakainya, yang diwajibkan menyerahkan sebagian dari hasil tanah itu kepada raja. Hal ini dinamakan *Stelsel Apanage*. Tanah-tanah tersebut oleh raja atau pemegang *Apanage* disewakan kepada pengusaha-pengusaha asing untuk usaha pertanian, berikut hak untuk memungut sebagian dari hasil tanaman rakyat yang mengusahakan tanah itu. Berdasarkan S.1918-20, para pengusaha asing tersebut kemudian mendapatkan hak atas tanah oleh raja yang disebut hak konversi (*Beschikking Konversi*). Keputusan raja, pada hakikatnya merupakan suatu keputusan penguasa untuk memakai dan mengusahakan tanah tertentu (Noer Fauzi, 1999: 59). Berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1948 yang mencabut Stb.1918-20. Serta ditambah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950, yang secara tegas dinyatakan bahwa lembaga konversi, begitu juga hak-hak konversi serta *Hypotheek* yang membebaniya dihapuskan.

2) Penghapusan Tanah Partikelir

Pada masa penjajahan dikeluarkan kebijaksanaan di bidang pertanahan oleh pemerintah Hindia Belanda. Tanah partikelir ini muncul karena kondisi keuangan di negeri Belanda yang sedang krisis, maka VOC menjual tanah-tanah kepada pihak swasta yang kemudian disebut partikelir. Di dalam pengelolaan tanah partikelir ini terdapat terdapat hak pertuanan. Dengan adanya hak pertuanan ini, seakan-akan tanah-tanah partikelir tersebut merupakan negara dalam negara. Tuan-tuan tanah yang mempunyai hak kekuasaan yang demikian besar banyak yang menyalahgunakan haknya, sehingga banyak menimbulkan penderitaan dan kesengsaraan rakyat.

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah Indonesia melakukan pembelian tanah-tanah partikelir, namun hasilnya tidak memuaskan dikarenakan tidak tersedianya dan yang cukup juga karena tuan-tuan tanah yang bersangkutan menuntut harga yang tinggi. Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir, 24 Januari 1958, hak-hak milik partikelir atas tanahnya dan hak-hak pertuanannya hapus, dan tanah bekas partikelir itu karena hukum seluruhnya serentak menjadi tanah negara (Noer Fauzi,1999: 61).

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1958 pada hakikatnya merupakan pencabutan hak dan kepada pemilik tanah partikelir diberikan ganti rugi. Tanah partikelir dinyatakan menjadi milik negara jika pembayaran ganti kerugian telah sesuai.

3) Perubahan Peraturan Persewaan Tanah Rakyat

Peraturan tentang persewaan tanah rakyat kepada perusahaan perkebunan khususnya dan orang-orang bukan Indonesia asli pada umumnya sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 51 ayat (8). Menurut ketentuan ini persewaan tanah dimungkinkan berjangka waktu paling lama 21,5 tahun. Setelah Indonesia merdeka, kedua peraturan tersebut diubah dengan ditambahkan Pasal 8a dan 8b

serta Pasal 15a dan 15b oleh Undang-Undang Darurat Nomor 6 Tahun 1951. Undang-undang darurat ini kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang Nomor 6 Tahun 1952 (Fauzi, 1999: 52).

Dengan penambahan pasal-pasal tersebut, maka persewaan tanah rakyat untuk tanaman tebu dan lain-lainnya yang ditunjuk oleh menteri pertanian hanya diperbolehkan paling lama 1 tahun atau 1 tahun tanaman. Adapun besar sewanya ditetapkan oleh menteri dalam negeri, kemudian diambil alih oleh menteri agraria ketika pemerintah membentuk kementerian agraria. Dengan demikian, rakyat tidak lagi dirugikan karena besar dan jumlah sewanya disesuaikan dengan tingkat perkembangan harga pada saat itu dan waktunya hanya untuk 1 tahun tanaman.

Setelah kemerdekaan undang-undang warisan kolonial tidak lagi sesuai untuk diberlakukan. Oleh sebab itu pemerintah membentuk panitia khusus yang dibentuk untuk merumuskan undang-undang agraria yang baru. Untuk merumuskan undang-undang agraria yang sesuai dengan prinsip kemerdekaan Indonesia pemerintah secara bergiliran selama 12 tahun membentuk lima panitia rancangan, yaitu Panitia Agraria Yogyakarta, Panitia Agraria Jakarta, Panitia Rancangan Soewahjo, Panitia Rancangan Soenarjo, dan Rancangan Sadjarwo. Panitia pembentukan agraria mulai bekerja sejak ditetapkan oleh presiden melalui Keputusan Presiden Nomor: 16 Tahun 1948 tanggal 21 Mei 1948 dan sampai Undang-Undang Pokok Agraria disahkan serta mulai diberlakukan pada tanggal 24 September 1960.

Panitia Agraria Yogya berhasil mengusulkan rancangan hukum agraria yang sesuai dengan dengan prinsip nasionalisme. Panitia selanjutnya tinggal memperbaiki kekurangan-kekurangannya saja. Rancangan panitia Yogya adalah sebagai berikut:

- 1) Dilepaskannya asas domein dan pengakuan hak ulayat.
- 2) Diadakannya peraturan yang memungkinkan adanya hak perseorangan yang kuat, yaitu hak milik yang dapat dibebani hak tangguan.
- 3) Diadakan penyelidikan terlebih dahulu mengenai peraturan-peraturan tanah dinegara lain, terutama di negara tetangga.
- 4) Perlunya diadakan penetapan luas minimum tanah untuk petani, diusulkan luas minimum yang diperbolehkan dimiliki petani ialah 2 hektar lahan.
- 5) Perlunya ada penetapan luas maksimum lahan yang diperbolehkan dimiliki oleh petani, diusulkan lahan maksimum yang masih diperbolehkan adalah 10 hektar.
- 6) Perlunya registrasi tanah milik dan hak-hak lainnya (Boedi Harsono, 1997: 126).

Setelah dirancang selama 12 tahun akhirnya pada tanggal 24 September 1960 resmi diberlakukan dan menggantikan undang-undang warisan kolonial. UUPA menciptakan Hukum Agraria Nasional berstruktur tunggal, yang seperti dinyatakan dalam bagian “Berpendapat” serta penjelasan umum bahwa UUPA berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, sebagai hukum aslinya.

Mengingat UUPA adalah undang-undang pokok yang merupakan landasan hukum bagi pelaksanaan penataan ulang masalah agraria di Indonesia, maka pemerintah menindaklanjuti dengan pelaksanaan redistribusi tanah. Kebijakan ini diperkuat dengan dikeluarkannya keputusan pemerintah yang mengatur pelaksanaan redistribusi tanah. Keputusan pemerintah tersebut adalah:

- 1) Peraturan pemerintah nomor 224 tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian

- tanah pemberian ganti rugi. Peraturan pemerintah ini mulai berlaku 24 September 1961.
- 2) Keputusan Menteri Agraria No 273 tahun 1961, yang di dalamnya membahas daerah percontohan *Landreform* meliputi program redistribusi tanah. Keputusan menteri ini mulai berlaku tanggal 5 Juni 1961.
 - 3) Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 24 tahun 1963 tentang pelaksanaan pembagian tanah-tanah yang sudah ditanami dengan tanaman keras dan tanah-tanah yang diusahakan sebagai tambak. Keputusan ini mulai ditetapkan berlaku tanggal 4 November 1963.
 - 4) Peraturan Presiden no 131 tahun 1961 tentang panitia pelaksanaan *Landreform*.
 - 5) Keputusan Presiden No 263 tahun 1964 tentang penyempurnaan panitia *Landreform*. Berlaku mulai tanggal 17 Oktober 1964.
 - 6) Peraturan Menteri Agraria No 3 tahun 1964 tentang cara pemungutan uang.
 - 7) Dalam rangka *Landreform* yang di dalamnya membahas tentang pembayaran dalam program redistribusi tanah. Peraturan ini mulai berlaku 31 Juli 1964.
 - 8) Keputusan Menteri Agraria No 88 tahun 1965 tentang dikeluarkannya BTI dari panitia pelaksanaan *Landreform* Pelaksanaan *Landreform* adalah program nasional untuk kesejahteraan rakyat Indonesia dan untuk mempermudah koordinasi dalam pelaksanaannya.

Presiden melalui keputusannya (Keppres No 131 Tahun 1961) membentuk susunan panitia pelaksanaan *Landreform*. Presiden membentuk panitia *Landreform* dari tingkat pusat sampai tingkat administrasi terendah yang langsung berhubungan dengan rakyat, yaitu panitia *Landreform* tingkat kelurahan atau desa. Pimpinan tertinggi panglima *landreform* adalah presiden, serta para menteri yang menjadi anggotanya. Ditambah wakil DPA, DPR-GR serta wakil dari front nasional. Tidak lama kemudian pemerintah melalui Keppres No. 509 tahun 1961 mengadakan perubahan susunan panitia *Landreform* pusat dengan menambahkan Gubernur Bank Indonesia serta Presiden Direktur Bank Koperasi Tani dan Nelayan. Serta kembali menegaskan bahwa yang mewakili Depernas adalah Ketua Depernas, ketua DPRGR mewakili DPRGR serta Sekretaris Jendral Front Nasional sebagai wakil dari front nasional.

Panitia *Landreform* pusat bertugas: (1) memegang pimpinan tertinggi pelaksanaan *Landreform*, (2) menetapkan kebijakan-kebijakan umum dan peraturan-peraturan pelaksanaan *Landreform*, (3) mengambil dan memberikan keputusan-putusan terhadap persoalan-persoalan pokok mengenai pelaksanaan *Landreform*. Panitia *Landreform* daerah diketuai oleh pimpinan daerah, mulai dari gubernur sampai kepala desa dan pejabat-pejabat pemerintahan daerah yang menjadi anggota. Dengan tugas melaksanakan keputusan *Landreform* yang sudah diputuskan oleh panitia *Landreform* pusat. Susunan panitia *Landreform* tingkat desa dipimpin kepala desa dan beranggotakan wakil-wakil dari anggota massa tani yang diusulkan oleh front nasional.

Dari susunan kepanitian *Landreform* disegala tingkatan tersebut, dapat dilihat Front Nasional memegang peranan penting dalam kepanitian *Landreform*. Front nasional mengusulkan anggota-anggota ormas kedalam kepanitiaian, tiga organisasi

massa petani tersebut adalah: organisasi massa BTI yang berafiliasi kepada Partai Komunis Indonesia, organisasi massa PERTANI yang berafiliasi kepada Partai Nasional Indonesia serta PERTANU yang merupakan bagian dari NU. Total seluruh panitia Landreform di Indonesia pada awal dibentuknya ada sejumlah 2663 panitia *Landreform* (jumlah dari seluruh tingkatan) dengan rincian: 1 panitia *Landreform* pusat, 22 panitia *Landreform* tingkat I, 140 panitia *Landreform* tingkat II, 1000 panitia *Landreform* tingkat kecamatan dan 1500 panitia *Landreform* tingkat desa. Keanggota panitia Landreform juga dipengaruhi juga kondisi politik yang sedang berkembang pada masa itu. Terbukti ketika terjadi aksi-aksi sepihak yang dilakukan oleh BTI dan PKI pemerintah mengeluarkan mereka dari seluruh tingkatan kepanitiaan *Landreform*.

Indonesia mengenal berbagai jenis tanah berdasarkan kedudukan hukumnya. Supriadi (2007: 8) mengemukakan ada 19 kelompok tanah berdasarkan sumber hukumnya. Dari 19 jenis tanah tersebut ada beberapa jenis tanah yang menjadi objek redistribusi tanah. Mengenai tanah yang menjadi objek redistribusi tanah yang akan dibagikan kepada petani, pemerintah membuat ketentuan tanah apa saja yang akan dibagikan. Dalam pasal 1 Peraturan Pemerintah No 224 tahun 1961, pemerintah menyatakan tanah yang akan dibagikan ialah:

- 1) Tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum
- 2) Tanah yang pemiliknya melanggar ketentuan Undang-Undang No 56 Perppu tahun 1960
- 3) Tanah-tanah yang diambil pemerintah karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah, tanah ini dikenal dengan tanah *Absentee*.
- 4) Tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada Negara.
- 5) Tanah-tanah lain yang telah dikuasai Negara (Parlindungan, 1987: 3).

Mengenai tanah-tanah yang diambil alih pemerintah serta kemudian menjadi objek redistribusi tanah, pemerintah memberikan ganti rugi kepada pemilik lahan. Ganti kerugian itu ditetapkan atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selama 5 tahun terakhir, yang ditetapkan tiap hektarnya berdasarkan golongan tanahnya, yaitu:

- 1) Untuk 5 hektar pertama: tiap hektarnya 10 kali hasil bersih pertahun.
- 2) Untuk 5 hektar kedua, ketiga, keempat: tiap hektarnya 9 kali hasil bersih pertahun.
- 3) Untuk selebihnya: tiap hektarnya 7 kali hasil bersih pertahun (Harsono, 2007: 382).

Tanah-tanah objek redistribusi tersebut dibagikan kepada para petani miskin yang memenuhi kriteria yang sudah ditetapkan undang-undang. Berdasarkan data sensus pertanian tahun 1963, dari 12,143 juta rumah tangga petani di Indonesia hanya memiliki rata-rata 1,35 hektar perkeluarga. Sedangkan kondisi di Pulau Jawa lebih memperhatikan karena hanya 33% rumah tangga petani yang memiliki tanah garapan lebih dari 0,5 hektar dan sisanya memiliki tanah kurang dari 0,5 hektar. Bahkan ada sekitar 13% rumah tangga petani di Pulau Jawa yang tidak memiliki tanah (Harsono, 2007: 388).

Untuk mempermudah proses pembagian tanah dalam redistribusi tanah,

pemerintah membuat kriteria siapa saja yang mendapatkan hak pembagian tanah. Dalam pasal 8 PP 224 tahun 1961 disebutkan pihak-pihak yang berhak mendapatkan tanah dari redistribusi tanah harus berdasarkan kriteria sebagai berikut:

- 1) Buruh tani tetap pada bekas pemilik yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
- 2) Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan.
- 3) Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan.
- 4) Penggarap yang mengerjakan tanah hak milik.
- 5) Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0.5 ha.
- 6) Pemilik tanah yang luas tanahnya kurang dari 0.5 ha.
- 7) Petani dan buruh tani lainnya (Parlindungan, 1987: 4)

Apabila ada petani yang memiliki kriteria yang sama, maka yang menjadi prioritas pertama yaitu: 1) Petani yang mempunyai ikatan keluarga terhadap bekas pemilik tanah sejauh tidak lebih dari dua derajat, 2) Petani yang terdaftar sebagai veteran, 3) Petani janda pejuang yang gugur, dan 4) Petani yang menjadi korban kekacauan

Dalam tata cara serta pelaksanaan redistribusi tanah, pemerintah membuat satu ketentuan yang dibuat oleh departemen agraria. Tata cara pelaksanaan redistribusi tanah dikeluarkan tanggal 1 Desember 1961. Tahapan awal dari redistribusi tanah adalah penguasaan tanah-tanah yang berdasarkan undang-undang menjadi hak negara serta selanjutnya dijadikan objek redistribusi tanah. Setiap tanah yang dikuasai, pemerintah mendata tanah siapa saja yang diambil alih, dengan mendata nama penggarap, letak tanah yang digarap, blok/nomor persil, luas tanah, jenis tanah dan hasil panen satu tahun. Setelah pendataan awal selesai, selanjutnya diadakan penelitian mengenai petani-petani yang memenuhi syarat mendapatkan redistribusi tanah. Tanah yang sudah dikuasai pemerintah dibolehkan digarap oleh pemilik awal dengan cara menyewa tanah tersebut. Pelaksanaan sewa tanah ini berlangsung maksimal dua tahun. Dua tahun adalah waktu yang cukup untuk menikmati hasil panen tanaman pangan.

Redistribusi segera dilaksanakan ketika masa penelitian dan persewaan tanah objek redistribusi selesai. Penetapan pemberian hak milik dilakukan oleh panitia *Landreform* daerah tingkat II, dengan menggunakan bahan-bahan yang dibuat oleh panitia *Landreform* kecamatan dan desa, yaitu daftar tentang petani yang berhak mendapatkan tanah redistribusi berdasarkan pasal 8 PP No 224 tahun 1961. Secara efektif redistribusi tanah dimulai 24 September 1961 serta dilaksanakan dua tahap, tahap pertama di Pulau Jawa, Madura dan NTB (Lombok dan Sumbawa), sedangkan redistribusi tahap dua dilaksanakan di Sumatra, Kalimantan dan Sulawesi.

Dalam pelaksanaannya redistribusi tanah tahap I yang meliputi Jawa, Madura serta Sunda Kecil hasilnya yang didapat oleh panitia *Landreform* sebanyak 355.578 hektar lahan garapan yang diambil alih dari 27.388 pemilik. Lahan yang dibagikan merupakan tanah kelebihan, tanah *absente*, tanah kerajaan, dan tanah negara lainnya. Lahan-lahan tersebut kemudian direistribusikan sebanyak 294.500 hektar kepada 592.958 keluarga petani (Andi Achdian 2009: 73). Luas lahan yang di redistribusikan pada tahap 2 meliputi Sumatra, Kalimantan dan Sulawesi adalah 506.817 hektar lahan dibagikan kepada 254.185 keluarga petani.

Dari data tersebut didapat total tanah yang dibagikan pemerintah Orde Lama dalam program redistribusi tanah adalah seluas 801.317 hektar yang dibagikan kepada 847.143 keluarga petani. Rata-rata petani penerima tanah mendapatkan 0,94 hektar per keluarga. Artinya tujuan awal dari pembagian minimal setiap keluarga memiliki satu hektar tanah garapan tercapai. Tetapi redistribusi tanah pada masa orde lama ini tidak menjawab masalah awal diadakannya redistribusi tanah, yaitu mensejahterakan 12 juta petani miskin di seluruh Indonesia. Sebagai perbandingan, hasil redistribusi tanah yang dilaksanakan oleh pemerintahan setelah Orde Lama sampai dengan tahun 2005, pemerintah berhasil meredistribusikan lahan pertanian seluas 358.210 hektar lahan pertanian yang dibagikan kepada 663.619 keluarga petani.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis data dapat disimpulkan bahwa penataan ulang masalah agraria pasca pemberlakuan Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 dilakukan melalui pendaftaran tanah, penentuan tanah berlebih, pengaturan ulang sewa tanah, dan puncak dari penataan ulang masalah pasca pemberlakuan UUPA adalah redistribusi tanah. Selain berdasarkan UUPA pelaksanaan redistribusi tanah juga memiliki petunjuk pelaksanaan yang berupa Keppres, Perppu, Peraturan Menteri Agraria dan Keputusan Menteri Agraria. Dalam rentang waktu tahun 1961-1965 ada 8 landasan hukum yang berkenaan dengan petunjuk pelaksanaan redistribusi tanah.

Pada masa orde lama, redistribusi tanah berlangsung dua tahap dengan hasil yang dicapai sebanyak 801.317 hektar dibagikan kepada 847.143 keluarga petani, dengan rata-rata mendapatkan 0,94 hektar per keluarga petani. Faktanya redistribusi tanah bukan hanya program pemerintahan orde lama, karena pemerintahan selanjutnya tetap melaksanakan redistribusi tanah walaupun hasil yang dicapai belum menyamai hasil yang dicapai pemerintah Orde Lama. Terlepas dari segala dinamika yang terjadi dalam proses penyaluran tanah kepada petani, redistribusi tanah masih merupakan kebijakan yang tepat untuk dilaksanakan di Indonesia. Redistribusi tanah dapat mencegah timbulnya perburuhan karena banyaknya petani tak berlahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Achdian, Andi. 2009. *Tanah Bagi Yang Tak Bertanah*. Bogor: Kekal Press.
- Fauzi, Noer. 1999. *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gottschalk, Louis. 1969. *Mengerti Sejarah*. Jakarta: UI Press.
- Harsono, Boedi. 1997. *Undang-Undang Pokok Agraria, Sedjarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agrarian; Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan
- Kartasapoetra. 1986. *Masalah Pertanahan di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Koentjaraningrat. 1997. *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Gramedia.
- Parlindungan, A.P. 1987. *Landreform di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.