

INDONESIA SETELAH MERDEKA : MENYUSUN HUKUM TANAH UNTUK RAKYAT*

Oleh : Erman Rajagukguk**

1. Pendahuluan

Setelah berkali-kali usaha dilakukan oleh berbagai panitia, akhirnya DPR-GR (Dewan Perwakilan Rakyat – Gotong Royong) menyetujui suatu undang-undang agraria yang baru pada tahun 1960. Judulnya menunjukkan bahwa undang-undang ini hanya merupakan peraturan dasar; ketentuan yang terperinci bagi pelaksanaannya masih harus dituangkan dalam berbagai peraturan. Setidak-tidaknya undang-undang ini menghasilkan tiga hal : unifikasi hukum agraria, mengeliminasi modal asing, dan *landreform*.

Paragraf-paragraf berikut ini akan secara singkat menguraikan unifikasi hukum yang diharapkan mengatasi dualisme dalam *Agrarische Wet* tahun 1870 dan peraturan-peraturan lainnya. Selanjutnya, Undang-Undang Pokok Agraria bertujuan mengeliminir modal asing, dengan mengurangi hak atas tanah bagi perkebunan-perkebunan swasta. Akhirnya, Undang-Undang Pokok Agraria yang baru bermaksud menerapkan *land reform*, yaitu pembagian tanah kepada petani yang tidak bertanah. Dengan demikian pada tahun 1960, Indonesia ingin memantapkan diri sebagai negara agraris dengan identitas tanah untuk rakyat.

* Disampaikan pada Seminar Antarbangsa, “Tanah Keterhakisan Sosial dan Ekologi : Pengalaman Malaysia dan Indonesia”, Dewan Bahasa dan Pustaka Institut Alam dan Tamadun Melayu (ATMA), Universiti Kebangsaan Malaysia, Kuala Lumpur, 4-5 Desember 2007.

** Guru Besar Universitas Indonesia. Sarjana Hukum (SH) Universitas Indonesia (1974), LL.M. University of Washington, School of Law, Seattle (1984), Ph.D University of Washington, School of Law, Seattle (1988). Dekan Fakultas Hukum Universitas Al Azhar Indonesia.

2. Unifikasi Hukum Agraria

Untuk mengatasi dualisme hukum agraria yang ada, Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 mengkonversi "Hak-hak Barat" dan "Hak-hak Adat" menjadi hak-hak yang baru, umpamanya, "Hak-hak Barat" seperti *eigendom*¹, *agrarische eigendom*² dan *grant sultan*³ dan hak-hak adat seperti *yasen*⁴, *gogolan*⁵, *sanggan*⁶ dan *pekulen*⁷ (hak-hak tetap), semua menjadi hak milik berdasarkan Undang-Undang yang baru. "Hak-hak barat" seperti *vruchtgebruik*⁸ dan *gebruik*⁹ dan Hak-Hak Adat seperti *bengkok*¹⁰, *lungguh*¹¹, *anggaduh*¹², semua menjadi Hak Pakai. Hak *erfpacht* (hak menyewa sampai 75 tahun) dan Hak Konsesi menjadi Hak Guna Usaha.

Secara teoritis, unifikasi hukum tanah sudah tercapai di Indonesia. Namun, unifikasi dalam bentuk tidak selalu berarti telah tercapai kesepakatan mengenai artinya. Walaupun, dikatakan bahwa undang-undang agraria yang baru didasarkan pada hukum adat, namun hukum adat yang dimaksud adalah hukum adat yang telah disaneer. Hukum adat yang dipilih hanyalah hukum adat yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional atau sosialisme Indonesia atau unsur-unsur lainnya berdasarkan hukum agama.¹³ Pernyataan di atas menimbulkan pertanyaan kapan hukum adat bertentangan dengan kepentingan nasional, sosialisme Indonesia, atau hukum agama. Definisi tersebut menyebabkan apa yang dimaksudkan oleh undang-undang ini terbuka bagi berbagai penafsiran.

Walau tak seorangpun memungkiri bahwa hukum adat adalah sumber yang penting dari undang-undang ini, dalam kenyataannya tidak selalu mudah untuk

¹ Hak Milik, KUH Per Pasal 570.

² Hak kepemilikan tanah penduduk Indonesia asli. The Indische Staatsregeling, Pasal 51 (7).

³ Hak kepemilikan tanah yang dipegang Sultan.

⁴ Hak berdasarkan hukum adat. Dibeberapa daerah tanah yang didasarkan pada hak ini tidak dapat dijual pada orang luar desa.

⁵ Tanah bersama yang diberikan kepada penduduk asli desa dengan hanya mempunyai hak untuk menggarap saja.

⁶ Sinonim untuk tanah bersama yang diberikan kepada penduduk desa dengan hak untuk menggunakannya.

⁷ Sinonim untuk tanah bersama yang diberikan kepada penduduk desa dengan hak untuk menggarap atau menggunakan.

⁸ Hak menggunakan hasil dari tanah sebagaimana diuraikan dalam Pasal 756 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

⁹ Hak Pakai berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

¹⁰ Tanah yang digarap oleh pejabat-pejabat desa sebagai pengganti gaji.

¹¹ Nama lain untuk tanah bersama yang diberikan kepada pejabat desa sebagai pengganti gaji.

¹² Tanah yang dimiliki oleh kerajaan yang diberikan kepada orang-orang dengan hak garap.

¹³ Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, Pasal 5.

menafsirkan hukum adat yang dapat diterima atau yang sesuai dengan apa yang dimaksud oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Sebagai contoh, bagaimana menafsirkan hak menguasai dari negara? Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa tanah dan sumber daya alam didalamnya dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa. Kekuasaan negara harus dilihat dalam kapasitas untuk mengatur masalah pertanahan.¹⁴ Ini menunjukkan, berlainan dengan prinsip domein negara, bahwa istilah hak menguasai tidak berarti hak memiliki. Walaupun prinsip domein negara telah dikritik karena bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat dan konsep negara merdeka,¹⁵ melalui penggeseran logika, dengan konsep hak menguasai oleh negara, prinsip domein negara muncul lagi dalam praktek dibawah nama baru tanah negara. Konsep tanah negara didalam pelaksanaannya tidak kelihatan berbeda dari prinsip domein negara.

Sejak kemerdekaan, perselisihan mengenai tanah antara rakyat dan pemerintah secara umum setelah terjadi karena pandangan yang berbeda mengenai konsep hak atas tanah. Perbedaan pandangan tersebut bukanlah hak yang baru karena telah terjadi sejak masa dahulu. Frekuensi perselisihan telah meningkat sehubungan dengan pertumbuhan penduduk sementara tanah relatif tetap terbatas luasnya.

Berdasarkan hak *erfpacht*, tanah-tanah perkebunan sudah amat begitu luas dari sejak awal mulanya sehingga tanah-tanah tersebut tidak mempunyai batas-batas yang nyata. Orang-orang mengambil alih tanah-tanah yang belum dibuka, sering kali dengan tidak mengetahui telah adanya hak atas tanah tersebut berdasarkan "Hak Barat". Mereka membuka dan menggarapnya bertahun-tahun, dan percaya bahwa mereka memiliki tanah tersebut berdasarkan hukum adat. Sebagai akibatnya, perselisihan-perselisihan kemudian terjadi antara pemilik perkebunan dan para petani.

Tahun 1937 pemerintah kolonial mengeluarkan Ordonansi No. 560 Tahun 1937 yang menyatakan bahwa pengusiran orang-orang yang menduduki tanah perusahaan perkebunan dapat dimintakan dalam waktu satu setengah tahun setelah peraturan tersebut dikeluarkan atau tanah telah diduduki. Namun, pengusiran hanya dapat dimohonkan jika cara membuka lahan atau menggunakannya bertentangan baik dengan hukum adat maupun dengan syarat-syarat mengenai pembukaan dan penggunaan

¹⁴ Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, memori penjelasan, bagian A (1) (a) (b) (c).

¹⁵ Ibid, bagian A (1) (2).

tanah.¹⁶ Dapat dikatakan bahwa dalam masa penjajahanpun, hak-hak penduduk atas tanah dilindungi, walaupun berkaitan dengan perselisihan yang melibatkan kepentingan perusahaan perkebunan.

Selama penjajahan Jepang (1942-1945), pendudukan tanah perkebunan meningkat karena evakuasi para pemilik disebabkan situasi perang. Rakyat yang kelaparan terpaksa menggarap tanah tersebut, hal ini sering kali atas perintah penguasa Jepang.¹⁷ Setelah Indonesia merdeka, pemerintah federal mengeluarkan Peraturan No. 110 Tahun 1948 mengenai pemilikan tanah yang tidak sah. Peraturan ini melarang penggunaan tanah tanpa ijin orang yang berhak, dan menetapkan hukuman pidana atas pelanggarannya. Dalam praktek, peraturan ini, hanya diterapkan di Sumatera Timur, dengan diikuti oleh berbagai gangguan. Pada Konperensi Meja Bundar (KMB) antara Republik Indonesia dengan Belanda di Den Haag (1949) juga dibicarakan pendudukan tanah perkebunan Belanda. Namun, kedua belah pihak setuju bahwa tanah yang telah diduduki oleh penduduk Indonesia tidak dapat lagi diganggu-gugat. Pada tahun 1950, Pemerintah Indonesia mengeluarkan instruksi yaitu tanah-tanah yang diduduki sebelum 27 Desember 1949 (pengakuan kedaulatan Indonesia) tidak akan digugat, tapi ketentuan ini tidak berlaku terhadap tanah yang dikuasai setelah tanggal tersebut.

Tahun 1954, Pemerintah kembali mencoba memecahkan persoalan pendudukan tanah perkebunan dengan mengumumkan Undang-Undang Darurat No. 8 Tahun 1954. Dengan Undang-Undang tersebut tujuan utama dari Pemerintah adalah untuk mencapai penyelesaian secara damai masalah penguasaan tanah yang didasarkan pada kompromi diantara para pihak. Jika para pihak gagal dalam mencapai suatu penyelesaian, Pemerintah berwenang untuk mengambil langkah-langkah lebih lanjut yang diperlukan. Menurut undang-undang ini, masalah penguasaan tanah ilegal harus diselesaikan oleh Menteri Urusan Agraria bersama dengan Menteri Pertanian. Dalam melaksanakan kekuasaan ini, Menteri Urusan Agraria dimohon untuk mempertimbangkan kepentingan penduduk yang menggunakan tanah tersebut, kepentingan penduduk dimana perkebunan tersebut terletak, dan lahan yang diperlukan oleh perusahaan untuk menjalankan usahanya. Langkah pertama yang harus diambil terlebih dahulu adalah untuk mencapai penyelesaian damai dengan pihak-pihak yang terlibat. Pendudukan

¹⁶ Sudargo Gautama, *Masalah Agraria, Berikut Peraturan-Peraturan dan Contoh-Contoh*, (Bandung : Alumni, 1973), h. 23.

¹⁷ Sudargo Gautama, *Ibid*, h. 24.

tanah yang tidak sah sebelum 12 Juni 1954 harus diselesaikan sesuai dengan Undang-Undang Darurat No. 8 Tahun 1954, dimana tuntutan pidana terhadap mereka yang menduduki tanah dimungkinkan lagi. Namun, orang-orang yang secara tidak sah menduduki tanah setelah 12 Juni 1954 akan terkena tuntutan pidana. Dalam prakteknya, Undang-Undang Darurat ini tidak membawa hasil yang memuaskan. Sekitar 200.000 hektar tanah perkebunan sudah dikuasai oleh kira-kira 28.000 keluarga di Jawa. Di Sumatera kira-kira 125.000 keluarga telah menguasai tanah-tanah perkebunan sebelum Juni 1954.¹⁸

Pendudukan tanah-tanah perkebunan terus meningkat di Sumatera Timur meliputi lahan yang digunakan untuk menanam tembakau. Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1956, yang mengubah Undang-Undang No. 8 Tahun 1954. Undang-undang baru ini memuat sanksi hukum bagi mereka yang menduduki tanah secara ilegal. Ketentuan yang baru menyatakan bahwa pelaksanaan keputusan pengadilan yang menentukan seorang yang bersalah atas suatu tindak kejahatan berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1954 dapat dilakukan seketika, tanpa menunggu hasil putusan banding Pengadilan Tinggi. Jika diperlukan, keputusan dapat dilaksanakan oleh Polisi.¹⁹ Undang-Undang ini sekali lagi mencoba untuk mencegah bertambahnya pendudukan tanah-tanah perkebunan. Namun Undang-Undang ini juga gagal mencapai hasil yang diharapkan.

Masalah tanah di transmigrasi di luar Jawa merupakan suatu ilustrasi lain mengenai bagaimana perselisihan atas tanah itu diambil. Berdasarkan hukum adat, masyarakat hukum adat mempunyai hak ulayat atas wilayah yang mengelilingi desa. Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 secara eksplisit mengakui hak kepemilikan masyarakat adat, tetapi menetapkan bahwa hak tersebut harus disesuaikan dengan kepentingan negara. Dengan perkataan lain, masyarakat hukum adat dapat melanjutkan pelaksanaan hak ulayat mereka sepanjang pemerintah sendiri tidak menggunakan tanah tersebut. Dengan menggunakan tafsiran ini, pelaksanaan hak adat tidak boleh mencegah pemerintah untuk memberikan hak atas tanah kepada pihak lain misalnya, penyediaan pemukiman baru untuk para transmigran dari Jawa, dengan alasan penduduk asli mempunyai hak ulayat atas tanah tersebut. Dalam kenyataannya, tafsiran ini kadang-kadang sulit untuk diterapkan. Misalnya, di Sumatera Barat penduduk setempat

¹⁸ Undang-Undang Darurat No. 8 Tahun 1954, penjelasan.

¹⁹ Undang-Undang No. 1 Tahun 1956, Pasal 2.

mengeluh terhadap kebijaksanaan Pemerintah yang menafsirkan penguasaan atas tanah ulayat berarti penguasaan atas "tanah negara".²⁰ Di wilayah ini hak ulayat berdasarkan hukum adat setempat diduga berjumlah 3.762.780 hektar, dimana hanya 298.218,14 hektar yang terdaftar.²¹

Di Irian Jaya, kepala suku *Skou* mengeluh bahwa dia dan penduduknya tidak puas dengan dana rekoqnisi sebesar Rp. 130.000.000,- yang ditawarkan pemerintah untuk luas tanah sekitar 100.000 hektar hutan tropis yang dihuni oleh para transmigran. Uang rekoqnisi tidak diberikan dalam bentuk tunai, tetapi berupa bahan-bahan bangunan seperti seng dan paku, terutama untuk memperbaiki dusun-dusun penduduk asli. Penduduk menginginkan kopensasi dalam bentuk tunai sehingga mereka sendiri dapat memutuskan apa yang akan mereka lakukan dengan uang tersebut. Mereka juga menolak uang rekoqnisi tersebut sebab jumlahnya tidak cukup untuk menutup kerugian hasil-hasil hutan, terutama rotan dan buah *matoa* yang tidak bisa lagi dipetik. Pada dasarnya dapat dikatakan bahwa telah terjadi pengabaian atas hubungan-hubungan adat istiadat penduduk terhadap lingkungannya, hutannya dan lapangan rumput mereka.²² Masalah ini tidak hanya menjadi umum di Sumatera Barat dan Irian Jaya, tetapi juga di pulau-pulau lain, dimana hukum adat dan hak ulayat atas tanah masih kuat berlaku pada masyarakat asli.

3. Undang-Undang Pokok Agraria Mengeliminir Modal Asing

UUPA pada tahun 1960 adalah anti modal asing. Menteri Agraria Sadjarwo dalam pidatonya tanggal 14 September 1960 yang mengantarkan Jawaban Pemerintah atas Pemandangan Umum Anggota DPR-GR mengenai naskah RUU Pokok Agraria di muka sidang Pleno DPR-GR menyatakan antara lain²³:

"... Rancangan Undang-Undang ini selain akan menumbangkan puncak kemegahan modal asing yang telah berabad-abad memeras kekayaan dan tenaga bangsa Indonesia, hendaknya akan mengakhiri pertikaian dan sengketa-

²⁰ Kompas, 25 Januari 1984.

²¹ Boerma Boerhan dan Sofyan Thalib, "Pengaruh Undang-Undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah Adat di Sumatera Barat", dalam Simposium Undang-Undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah-Tanah Adat Dewasa Ini, (Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1978), h. 209.

²² George J. Aditjondro, "Transmigrasi di Irian Jaya : Masalah Target, Dan Pendekatan-Pendekatan Alternatif, "Prisma 41" (September, 1986) 72-3.

²³ Sadjarwo dalam Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Bagian Pertama, jilid I, Penerbit Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi 2003, cetakan ke xix, hal. 607-614

sengketa tanah antara rakyat dan kaum pengusaha asing, dengan aparat-aparatnya yang mengadu-dombakan aparat-aparat pemerintah dengan rakyatnya sendiri, yang akibatnya mencetus sebagai peristiwa-peristiwa berdarah dan berkali-kali pentraktor-an-pentraktor-an yang sangat menyedihkan”.

selanjutnya ia mengatakan:

” ... Kami hanya ingin menambahkan beberapa soal yang belum kami singgung di atas ialah persoalan modal asing. Soal ini dalam pasal-pasal yang bersangkutan serta penjelasannya sudah terang, yaitu pasal-pasal 28, 35, dan dalam hubungannya dengan pasal peralihan 55, yang pada pokoknya bahwa modal asing hanya mempunyai sifat sementara, sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh Pembangunan Semesta Berencana. Yang sudah ada di sini mempunyai afloopend karakter (untuk menghabiskan sisa jangka waktunya, dengan maksimum 20 tahun.”

4. Land Reform Gagal Dilaksanakan

Pelaksanaan program *land reform* merupakan suatu pembaharuan penting yang dilakukan oleh Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960. Setiap program *land reform*, tidak dapat menghindarkan dua kesulitan utama. Pertama, masalah-masalah politik, yaitu bagaimana mengatasi tantangan para pemilik tanah luas dan mereka yang berada dibawah pengaruhnya yang selalu memegang posisi-posisi yang kuat didalam struktur kekuasaan. Bagaimana mengorganisasi para petani yang tidak memiliki tanah, kekurangan pemimpin serta mempunyai suara yang lemah. Oleh karena itu kehabisan stamina ketika terlibat dalam suatu perjuangan panjang dan sulit. Kedua, suatu program *land reform* harus dapat mengatasi masalah-masalah yang rumit seperti menentukan kriteria sebagai dasar perubahan hak-hak atas tanah, menyusun suatu rumusan untuk ganti rugi, memutuskan siapa yang akan mendapatkan pembagian tanah dan menentukan apakah menerapkan program secara selektif dan tahap demi tahap atau secara serentak dan komprehensif.²⁴ Semua masalah-masalah ini menciptakan perselisihan dan bahkan konflik, tidak hanya antara yang setuju dan yang tidak setuju dengan *land reform*, tetapi juga diantara mereka yang sependapat akan perlunya program ini. Pada umumnya golongan elite politik melakukan pendekatan terhadap masalah-masalah ini dengan membuat keputusan-keputusan yang sepihak, atau melalui

²⁴ Alan de Janvry, “The Role of Land Reform in Economic Development : Policies and Politics,” dalam *Agricultural Development in Third World*, ed. Carl K. Eicher and John M. Staatz (Baltimore and London : The John Hopkins University Press, 1984), h. 267-270.

kompromi atau tawar menawar untuk mencapai kesepakatan.²⁵ Masalah-masalah tersebut di atas mempengaruhi land reform di Indonesia pada tahun 1961-1965.

Didalam kerangka tersebut, paragraf-paragraf berikut akan mencoba menjelaskan ketentuan-ketentuan *land reform* dan penerapannya dari tahun 1961 sampai dengan tahun 1965 dan menyinggung sedikit *land reform* di Jepang (1946-1950), Korea Selatan (1949-1951) dan Taiwan (1953-1956). Tiga negara ini telah dipilih berdasarkan tiga alasan. Pertama, dari sudut pandang ideologi, *land reform* di negara-negara ini dilaksanakan oleh pemerintah-pemerintah yang anti Komunis. Di Korea Selatan dan Taiwan, tujuannya adalah untuk menahan dan mencegah infiltrasi ideologi Komunis oleh negara tetangga yang mencari dukungan dari penduduk asli.²⁶ Ini adalah penting sebab sejak tragedi di Indonesia tahun 1965 dimana orang-orang Komunis dikalahkan oleh lawan-lawannya dan lebih dari seratus ribu anggota Partai Komunis dan pendukungnya terbunuh, *land reform* telah dipandang oleh beberapa pihak sebagai suatu gagasan Komunis.²⁷

Struktur kepemilikan tanah di negara-negara tersebut pada permulaan *land reform* juga sama dengan situasi di Indonesia (khususnya Jawa) pada waktu Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 dilahirkan. Namun, di Jepang para penyewa tanah jauh melebihi buruh tani. Di Indonesia, keadaannya adalah terbalik. Perbedaan tersebut mempunyai pengaruh yang penting dalam merancang program *land reform*. Akhirnya, pelaksanaan *land reform* di ketiga negara tersebut telah dianggap paling berhasil dari semua program yang telah dicoba di seluruh dunia.²⁸

Land reform di Indonesia antara 1961 dan 1965 dapat dianggap suatu kegagalan sebab ketentuan-ketentuannya tidak realistis, administrasi dan keadaan keuangan tidak

²⁵ Hung-Choo Tai, *Land Reforms and Politics : Comparative Analysis*, (Berkeley : University of California Press, 1974), h. 118.

²⁶ Chen-Cheng, *Land Reform in Taiwan*, (Taipei : China Publishing Company, 1961), h. 90. Russell King, *Land Reform : A World Survey*, (London : G. Bell dan Sons Ltd., 1977), h. 226. M. Burisch, "Legislative and Administrative Aspects of Land Reform in Taiwan," *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, I, 1969, h. 16-18. Zahir Ahmed, *Land Reform in South-East Asia* (New Delhi : Orient Longman Ltd., 1975), h. 120. Lihat juga Roy L. Prosterman and Jeffrey M. Riedinger "Land Reform Can Be The Marxist's Worst Enemy," *The Wall Street Journal*, October 27, 1983.

²⁷ Penelitian di desa-desa Paleran, Jombang Ceblek, dan juga di distrik Ngaro Bareng, Majowarno, Wonosalam tahun 1981, Mahkamah Agung, Penelitian Hukum Adat tentang Tanah di wilayah hukum Pengadilan Tinggi Surabaya, Project Penelitian Hukum Adat, 1981. Pudji Asmoro, "Berbagai Kendala Pelaksanaan Land Reform", Kompas, 24 September 1984.

²⁸ Subrata Chatak and Ken Ingersent, *Agriculture and Economic development*, (Baltimore, Maryland : The John Hopkins University Press, 1984), Bela Mukhoti, *Agriculture and Development in Developing Countries - Strategies for effective Rural Development*, (Boulder and London : Westview Press, 1985), h. 13.

mendukung untuk berhasilnya program dimaksud, dan pertentangan politik antara kelompok komunis dan anti komunis terus meningkat selama periode tersebut.

Dua ketentuan penting dari Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 mengenai *land reform* yaitu : larangan pemilikan tanah *absentee* dan pembatasan maksimum penguasaan tanah. Pertama, pada dasarnya, tiap orang harus menggarap tanahnya sendiri. Sebagai pelaksanaan Pasal 10 ayat (1) dan 24 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, Pemerintah mengeluarkan suatu peraturan berkenaan dengan larangan pemilikan *absentee*. Umumnya, pemilikan tanah pertanian oleh karena itu harus mempunyai tempat kediaman di kecamatan dimana tanah berada, atau di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat tanahnya. Orang-orang tertentu diijinkan mempunyai tanah sebagai seorang pemilik *absentee* contohnya, pegawai negeri dan anggota angkatan bersenjata apabila mereka masih aktif dalam dinas militer. Pelanggaran dari ketentuan ini berarti bahwa tanah akan diambil dan didistribusikan kembali oleh Pemerintah sebagai bagian dari pelaksanaan program *land reform*. Bekas pemiliknya akan menerima ganti rugi.²⁹

Kedua, Undang-Undang Agraria No. 5 Tahun 1960 melarang penguasaan tanah lebih dari batas maksimum yang diijinkan dan memberikan kekuasaan pada Pemerintah mengambil tanah kelebihan untuk didistribusikan kembali. Pemerintah kemudian akan memberikan ganti rugi atas tanah yang diambil alih.³⁰

Ketika rencana *land reform* diperkenalkan oleh Presiden Soekarno tahun 1959, pertentangan muncul antara kepentingan para petani yang tidak mempunyai tanah dan pemilik-pemilik tanah. Dalam pidato resmi kenegaraan pada hari kemerdekaan, 17 Agustus 1959, Soekarno mengumumkan pengakhiran hak-hak penguasaan tanah yang berasal dari hukum Belanda dan dimasukkan ke dalam hukum Indonesia.³¹ Presiden Soekarno menyatakan bahwa telah terbukti dengan jelas para petani yang memiliki tanah sendiri menggarapnya lebih intensif. Banyak tanah yang subur yang dibiarkan tidak produktif oleh para pemiliknya dapat diubah menjadi lahan-lahan yang menghasilkan. Para pemilik tanah yang mau menyerahkan hak miliknya akan menerima ganti rugi yang wajar dan dapat, asalkan ada pengaturan-pengaturan yang efisien, menjadi pengusaha pabrik yang makmur. Presiden Soekarno mengatakan, *land reform*

²⁹ Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961, Pasal 3.

³⁰ Ibid., Pasal 7, 17 (3).

³¹ Pidato Presiden 17 Agustus 1959 (Jakarta : Departemen Penerangan, 1960), h. 53.

yang dilaksanakan secara tepat juga akan menghasilkan distribusi pendapatan yang lebih merata diantara penduduk dan menciptakan struktur sosial yang akan menaikkan produksi beras nasional ke tingkat yang lebih tinggi.³²

Sistem ganti rugi di Indonesia mengundang kecurigaan bagi sebagian besar pemilik tanah. Setelah berbagai tekanan, kesulitan, dan kekecewaan, ketentuan mengenai surat jaminan land reform dikeluarkan tahun 1963.³³

Ganti rugi diberikan dalam bentuk sepuluh persen tabungan atas nama bekas pemilik tanah, di Bank Koperasi Tani dan Nelayan. Sisanya dalam bentuk obligasi pemerintah yang dibayarkan selama dua belas tahun dengan bunga tiga persen tiap tahun dan meningkat menjadi lima persen pada tahun 1964.³⁴ Antara tahun 1963 dan 1965 laju inflasi di Indonesia sangat cepat. Pada akhir tahun 1965 angka itu mencapai 650 persen. Contoh lain kemunduran ekonomi digambarkan oleh kenyataan bahwa kurs dolar Amerika Serikat, yang pada tahun 1959 secara resmi ditetapkan sebesar Rp 45,- (empat puluh lima rupiah) meningkat menjadi Rp 250,- di pasar gelap tahun 1960, menjadi Rp 300,- pada tahun 1961, menjadi Rp 1000,- pada tahun 1962 dan menjadi Rp 1500,- pada tahun 1963. Pada tahun 1965 nilai tukar secara resmi menjadi Rp 6687,-.³⁵ Sebagai akibat dari situasi ekonomi ini ganti rugi yang diberikan kepada bekas pemilik tanah mendatangkan kerugian bagi mereka.

Di Indonesia rencana pembayaran pertama dilakukan pada tahun 1965. Di daerah-daerah yang kekurangan persediaan dana, pemerintah melakukan pembayaran dengan undian. Akan tetapi hingga Pebruari 1968, tidak ada ganti rugi yang telah dibayarkan kepada bekas pemilik tanah dengan pengecualian terhadap pembayaran dalam jumlah kecil di Bali.³⁶

Hambatan terhadap program *land reform* adalah antara lain, tidak cukup tersedianya tanah untuk dibagikan. Selanjutnya, tidak adanya dana yang cukup untuk membayar ganti rugi kepada pemilik tanah. Penundaan pembayaran karena masalah-masalah administrasi, dan situasi politik yang melahirkan reaksi yang bermacam-macam

³² Ibid., h. 53

³³ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang no. 23 tahun 1963

³⁴ Peraturan Pemerintah no. 224 tahun 1961 pasal 7 (1) (4) (5) dan Peraturan Pemerintah no. 41 tahun 1964 pasal IIa.

³⁵ Douglas S. Paauw, "From Colonial to Guide Economy," dalam *INDONESIA*, ed. Ruth T. McVey, (New Haven : Yale University, 1963), h. 239-240. *FOKUS*, April 7, 1983.

³⁶ See also E. Utrecht, "Land Reform in Indonesia," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. V, no. 3 (November 1969): 80

di berbagai sektor kehidupan masyarakat. *Land reform* menjadi sumber utama pertentangan politik antara tahun 1962-1965.³⁷

PKI merasa bahwa *land reform* berjalan sangat lambat dan seluruhnya dimanipulasi. Karena alasan-alasan inilah mereka melakukan “aksi sepihak” untuk menguasai tanah. Sebaliknya kelompok-kelompok Anti-Komunis memandang pengambilalihan tanah tanpa ganti rugi yang segera dan wajar, pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh para pemimpin Partai Komunis yang menginginkan penyitaan atas tanah dan “aksi sepihak” oleh para pengikut partai menumbuhkan suatu kepercayaan bahwa *land reform* adalah konsep yang diilhami oleh paham Komunis. Pertentangan mengenai *land reform* tidak lagi antara para pemilik tanah dan para petani yang tidak mempunyai tanah, tetapi berubah menjadi pertentangan antara Kaum Komunis dan Anti Komunis.

5. Penutup

Dalam era globalisasi sekarang ini, Indonesia berusaha menjadi negara industri baru, meninggalkan negara agraris, dengan membuka kesempatan kepada penanam modal perusahaan swasta dalam dan luar negeri. Hak atas tanah kembali diperpanjang dengan menentukan pemberian hak atas tanah tersebut jangka waktunya dapat diperpanjang dimuka. Untuk Hak Guna Usaha diberikan untuk 35 tahun dan dapat diperpanjang sekaligus dimuka untuk 25 tahun lagi, sehingga jumlahnya 60 tahun. Setelah dievaluasi, hak ini dapat diperbaharui untuk 35 tahun lagi. Begitu juga Hak Guna Bangunan diberikan untuk 30 tahun dan dapat diperpanjang dimuka 20 tahun, sehingga seluruhnya berjumlah 50 tahun. Setelah dievaluasi hak tersebut dapat diperbaharui lagi untuk 30 tahun. Walaupun demikian Pemerintah dapat mencabut sewaktu-waktu hak atas tanah tersebut, bila ditelantarkan atau dipergunakan tidak sebagaimana mestinya.³⁸

Pemerintah Indonesia juga berniat membagikan sekitar 6 juta hektar tanah kepada keluarga petani yang tidak mempunyai tanah. Inventarisasi tanah yang hendak dibagikan itu masih berlangsung.³⁹

³⁷ Lihat Margo L. Lyon, “Bases of Conflict in Rural Java,” Research Monograph Series no. 3, 1970, University of California, Center for South and Southeast Asia Studies (II).

³⁸ Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Pasal 22.

³⁹ Kompas, 13 Desember 2006.

Ketentuan dan program tersebut di atas memperlihatkan, bahwa Indonesia tetap menempatkan tanah sebagai faktor produksi yang penting.

