

Buku Ajar



REFORMA AGRARIA

Kelembagaan
dan Praktik Kebijakan

M. Nazir Salim

A decorative illustration at the bottom of the cover depicts a rural landscape. It features rolling green hills in the background, a yellow-green field in the middle ground, and a dark green foreground. The style is simple and graphic.

Buku Ajar

REFORMA AGRARIA: KELEMBAGAAN DAN PRAKTIK KEBIJAKAN

Buku Ajar

REFORMA AGRARIA:

KELEMBAGAAN DAN PRAKTIK KEBIJAKAN

M. Nazir Salim

STPN Press
Bekerja sama dengan
Program Studi DIV STPN, 2020

Reforma Agraria: Kelembagaan dan Praktik Kebijakan
©M. Nazir Salim (Edisi I)

Penulis: M. Nazir Salim
Penyunting: Tim Prodi DIV STPN
Layout dan Sampul: Kaf Ka

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
oleh STPN Press, Desember 2020
Gedung Administrasi Akademik LT II
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta, 55293
Tlp. (0274) 587239, ext: 351
Faks: (0274) 587138
Website. www.pppm.stpn.ac.id
E-mail: stpn_press@stpn.ac.id

Bekerja sama dengan

Program Studi DIV Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Gedung Pengajaran Lantai I,
Jalan Tata Bumi nomor 5, Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta 55293
Telp: 0274-587239,
website: <http://prodi4.stpn.ac.id/>

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Reforma Agraria: Kelembagaan dan Praktik Kebijakan
STPN Press, 2020
xi + 181 hlm.: 15,5 x 23 cm
ISBN: 978-602-7894-21-1

Buku Ajar ini
tidak diperjualbelikan
Hanya untuk kalangan sendiri

PENGANTAR PENULIS

Buku Ajar ini berisi lima bab dengan 3 pembahasan pokok yang memiliki muatan sangat padat. Bab pertama berisi pendahuluan sebagai pengantar untuk memasuki persoalan Reforma Agraria (RA) dan bab tujuh merupakan kesimpulan. Ketiga bab berikutnya (bab 2-4) merupakan bahasan pokok yang bisa dikembangkan lebih lanjut dan penulis berusaha menunjukkan referensi untuk mengembangkannya. Penulis berusaha fokus pada bahasan pokok berdasarkan isu yang menjadi sentral kajian dan persoalan RA.

Buku ajar ini diawali pembahasan tentang filosofi reforma agraria yang secara padat dan mendalam membahas persoalan Agraria dari sebelum lahirnya UUPA sampai kelahiran UUPA. Fokus kajian diletakkan pada bagaimana para pendiri negara membahas kebutuhan akan sumber hukum agraria untuk mengatur keseluruhan persoalan agraria: hak-hak, subjek-objek, dan gagasan terkait *land reform* (reforma agraria). Pokok bahasan berikutnya, secara umum mencoba menghadirkan pengalaman RA diberbagai negara, baik negara sosialis, komunis, dan kapitalis. Contoh-contoh dalam pokok bahasan ini sifatnya untuk melihat lebih jauh bagaimana negara lain mempraktikkan RA di masing-masing negara. Setelah membaca bahasan pokok ini, mahasiswa diharapkan mampu melihat secara jernih sampai dimana RA di Indonesia, dan model RA seperti apa yang dipraktikkan.

Pada bahasan selanjutnya, penulis menyajikan secara ringkas pengalaman RA di berbagai negara, lalu dilanjutkan praktik kebijakan RA di Indonesia dari presiden ke presiden secara ringkas dengan pemetaan infrastruktur dan produk kebijakannya. Pembahasan terakhir sebelum kesimpulan (bab IV) penulis menyajikan secara khusus RA kawasan hutan yang juga menjadi agenda bangsa saat ini. Untuk

keperluan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Diah Retno Wulan (alumni STPN) yang membantu penulis menyelesaikan bab ini. Kajian RA kawasan hutan dilengkapi dengan PPTKH, pelepasan kawasan hutan sebagai objek TORA, dan perhutanan sosial yang menjadi agenda RA Joko Widodo.

Secara umum, tiga bahasan pokok ini relatif lengkap dan mahasiswa diharapkan mampu mengembangkan secara mandiri model-model kebijakan RA kedepan serta acuan yang penulis gunakan, tentu saja harus dilengkapi dengan referensi lain yang penulis tunjukkan di bagian bibliografi. Dengan basis buku ajar ini, mahasiswa diharapkan mampu memahami persoalan RA secara lebih detil dan bagaimana menjalankannya. Ujung dari buku ajar ini (*goal*-nya) adalah kemampuan mahasiswa menganalisis, mengevaluasi, dan membangun disain RA secara sederhana berdasarkan objek (TORA) yang ada di lapangan, termasuk juga berdasarkan pengalaman bacaan yang tersedia dalam bahan ajar ini maupun rujukan lainnya.

Demikian pengantar ini, semoga buku ajar ini membantu mahasiswa untuk memahami RA secara detil dan memahami praktik kebijakan RA di lapangan, baik secara historis maupun RA yang berkembang saat ini.

Selamat membaca

Yogyakarta, 11 November 2020

M. Nazir Salim

SAMBUTAN KETUA SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL

Buku Ajar Reforma Agraria yang ditulis oleh M. Nazir Salim ini menjelaskan beberapa hal terkait Reforma Agraria mulai dari filosofi, konsep, dan praktik kebijakan agraria di Indonesia. Kajian ini menarik jauh ke belakang dimulai dari lahirnya UUPA 1960 kemudian melahirkan kebijakan bernama reforma agraria (landreform) dan dipraktikkan oleh pemerintah dari berbagai periode kepemimpinan. Dalam praktiknya, RA mengalami pasang surut kebijakan dan oleh karena itu, buku ajar ini menjadi penting untuk dilihat agar mahasiswa mampu memahami secara utuh fenomena kebijakan RA di Indonesia sejak awal mula digagas hingga hari ini, karena buku ini merekam hal tersebut. Buku ajar ini menjadi bacaan wajib bagi mahasiswa yang mengambil mata kuliah RA disamping buku/referensi lainnya yang banyak bertebaran di luar sana. Karya ini melengkapi khasanah pengetahuan tentang reforma agraria.

Mewakili Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), saya mengucapkan banyak terima kasih kepada penulis yang telah bekerja keras dalam menyusun buku ini. Semoga terbitnya buku ini semakin menggairahkan dan memantik bagi pengajar-pengajar lainnya untuk segera menyiapkan dan menyusun buku ajar yang dibutuhkan oleh mahasiswa, karena kita sangat membutuhkan bahan/referensi bagi mahasiswa untuk memahami teori dan praktik baik di kelas maupun di lapangan. Sekali lagi selamat kepada penulis, semoga karya ini membawa manfaat bagi mahasiswa dan semakin menegaskan bahwa STPN adalah kampusnya agraria dengan segala karya-karyanya.

Yogyakarta, 12 November 2020

Dr. Senthot Sudirman, M.S.

DAFTAR ISI

Pengantar Penulis	v
Sambutan Ketua STPN	vii
Daftar Isi	viii
Rencana Pembelajaran (RPS)	xi
Bab I Ruang Lingkup Studi Reforma Agraria: Pendahuluan	
A. Pengantar	1
B. Ruang Lingkup Studi	6
C. Definisi Land Reform/Reforma Agraria dan Lahirnya di Indonesia	7
Bab II Lahirnya UUPA 1960 dan Terbentuknya Lembaga Agraria	
Rangkuman	10
A. Pengantar	10
B. Dari Kementerian ke Dirjen Agraria	11
1. <i>Panitia Yogya, 1948</i>	12
2. <i>Panitia Jakarta, 1951</i>	21
3. <i>Panitia Negara urusan Agraria, 1956</i>	18
4. <i>Menata Lembaga Agraria</i>	24
5. <i>Merumuskan Kebijakan Landreform</i>	29
C. Pasca 1965, Kementerian Agraria Kembali [lagi] ke Dirjen Agraria	33
Bab III Refoma Agraria di Berbagai Negara	
Rangkuman	38
A. Pengantar	39
B. Pengalaman Tiga Negara: Jepang, Taiwan, dan Korea Selatan	41
C. Pengalaman Reforma Agraria di beberapa negara	44
Filipina	44
Thailand	45
Australia	47
Jepang	48
Korea Selatan	49
Taiwan	51
RRC	52

Bolivia	55
Mexico	56
Venezuela	63
Kuba	64
D. Penutup	67

Bab IV Perjalanan Kebijakan Reforma Agraria dan Reforma Agraria di Kawasan Hutan

Rangkuman	69
A. Perjalanan Kebijakan Reforma Agraria, 1960-2019	70
B. Alur RA dalam Kawasan Hutan	75
C. Lahirnya TORA di Kawasan Hutan dan Pola Penyelesaiannya	86
1. Pelepasan Kawasan Hutan	89
2. Perubahan Batas Kawasan Hutan	92
D. Pola Penyelesaian Penguasaan dan Pemanfaatan TORA di Kawasan Hutan	95
E. Inver Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH)	99
F. Perhutanan Sosial (Legalitas Aset)	110
G. Penutup	119

Bab V Kesimpulan

Soal Penguatan Materi	124
Daftar Pustaka	127
Lampiran	136
Tentang Penulis	181

RENCANA PEMBELAJARAN

Mata Kuliah : Reforma Agraria (RA-3 SKS)
Standar Kompetensi : Mampu menjelaskan konsep dan Filosofi RA, menganalisis kebijakan RA, mengevaluasi Kebijakan RA, dan membangun kerjasama dengan *stakeholder*.

Kompetensi dasar:

1. Mampu menjelaskan konsep, filosofi dan kebijakan reforma agraria (Indonesia dan negara lain)
2. Mampu menjelaskan dan mengidentifikasi kebijakan reforma agraria
3. Mampu menganalisis kelebihan dan kekurangan kebijakan reforma agraria dari waktu kewaktu
4. Mampu menganalisis kebijakan dan mengevaluasi “program kebijakan” reforma agraria

Indikator:

1. Mengetahui Isi, tujuan, dan goal mata kuliah.
2. Mampu menyebutkan pengertian RA, Konsep, Filosofi, dan sejarah RA.
3. Mampu membedakan kebijakan RA dari waktu kewaktu.
4. Mampu mengidentifikasi pilihan-pilihan kebijakan RA.
5. Dapat menentukan kebijakan RA berdasarkan periodisasi.
6. Dapat membedakan masing-masing kebijakan berdasar periodisasi penerapan.
7. Dapat memilih dan menentukan kebijakan RA yang terbaik.
8. Dapat menganalisis kebijakan RA.
9. Mampu melakukan evaluasi kebijakan (program) RA.

Materi Pokok:

1. Konsep dasar RA, filosofi, sejarah, dan sejarah lahirnya UUPA. sebagai landasan pijak RA, serta dasar hukum Kebijakan RA.
2. Pengalaman RA di beberapa negara lain.
3. Sejarah Kebijakan RA.
4. RA pada periode Jepang, Indonesia merdeka, dan Pasca Lahirnya UUPA 1960.
5. RA Periode Jokowi (Reforma Agraria-Perhutanan Sosial).
6. RA Pelasapan dengan objek Kawasan Hutan dan Non Hutan.
7. Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.
8. Inventarisasi Lahan dalam kawasan Hutan: Praktik dan tata caranya.
9. Perhutanan Sosial.
10. Organisasi, Obyek, dan Subyek RA (Pendekatan Normatif)
11. Penerapan kebijakan RA di lapangan (kasus per kasus).
12. Problem dan kendala penerapan yang muncul di lapangan.
13. Memetakan persoalan secara detail (Agenda Strategis Nasional di bidang RA).
14. Melakukan analisis terhadap praktik kebijakan RA di lapangan.
15. Melakukan evaluasi terhadap praktik kebijakan RA di lapangan (dengan berbagai objek: hutan non hutan).

Bab I

RUANG LINGKUP STUDI REFORMA AGRARIA: PENDAHULUAN

A. Pengantar

Penguasaan tanah di negara-negara agraris utamanya Indonesia perlu diatur, karena faktanya sengketa-sengketa tanah telah banyak menimbulkan korban bagi manusia, baik itu lahan pertanian maupun non pertanian. Pada zaman kolonial, *agrarische wet* sebagai dasar hukum pengaturan tanah sangat merugikan warga Hindia Belanda, tanah dikuasai oleh pemerintah kolonial yang dimanfaatkan untuk kepentingan penjajah, baik tanaman yang di tanam maupun pola penguasaan dan pemanfaatan lahannya. Penerapan sistem *domein verklaring*, dimana masyarakat yang tidak bisa membuktikan alas hak atau bukti kepemilikannya (*eigendom*) maka tanah tersebut adalah tanah negara (kolonial). Kondisi ini menyebabkan penguasaan tanah pada periode kolonial telah banyak merugikan rakyat, khususnya warga masyarakat yang basis kehidupannya mengandalkan tanah. Sementara hukum adat tidak sepenuhnya bisa diberlakukan pada periode tersebut, sehingga hukum kolonial lebih utama.

Ada banyak pakar yang membahas hukum-hukum kolonial terkait langsung dengan agraria, salah satu rujukan sahih adalah karya utama Muhamad Tauchid, *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, karya yang lahir jauh sebelum UUPA itu sendiri lahir, 1952. Dalam buku ini ada banyak lampiran dokumen-dokumen penting yang menjelaskan beberapa persoalan hukum terkait pengaturan tanah dan hubungan hukumnya. Herman Soesangobeng juga mengkaji beberapa prinsip mendasar pengaturan hak-hak tanah, hak adat dan perdebatan tentang *domeinsverklaring*. Rujukan itu bisa membantu menjelaskan duduk perkara persoalan tanah pada periode sebelum Indonesia merdeka.

Dengan segala keterbatasan, buku ajar Reforma Agraria ini tidak membicarakan kelembagaan dan produk hukum agraria pada periode kolonial, namun lebih melihat Agraria dalam kacamata Indonesia yang baru lahir dan proses merumuskan hukumnya beserta ciptaan-ciptaan lembaganya. Pembahasannya dimulai pada awal pembentukan kepanitiaan agraria dan yang kemudian berhasil di melahirkan Undang-Undang Pokok Agraria beserta kelembagaannya yang dibentuk sebelum UUPA lahir, yakni tahun 1955 (Kementerian Agraria).

Membicarakan persoalan agraria dalam konteks pertanahan di Indonesia sama dengan mendiskusikan hukum, kebijakan, dan implementasinya terkait dengan “tanah”. Sejak zaman kolonial, persoalan tanah telah diatur oleh lembaga tersendiri karena hal itu menyangkut hak-hak banyak pihak. Tanah tidak semata persoalan lahan yang ditanami, diduduki/ditempati, tetapi menyangkut juga ruang untuk bertahan hidup dan juga makna sosial.

Sebelum Indonesia merdeka, bangsa ini sudah mengenal beberapa istilah terkait dengan tanah, khususnya menyangkut pajak hasil pertanian yang diterapkan oleh VOC (*Contigenten*). Petani harus menyerahkan sebagian hasil pertaniannya kepada Kompeni tanpa dibayar. Di luar itu, pada masa VOC juga petani telah masuk dalam skema politik rente dan perdagangan yang diatur oleh Kompeni dan raja. *Verplichte leverante*, suatu bentuk ketentuan yang keputusannya dilakukan oleh Kompeni dan raja tentang kewajiban menyerahkan seluruh hasil panen kepada Kompeni, sementara harganya ditentukan secara sepihak. Inilah awal pertama interaksi pribumi dengan kolonial dalam persoalan tanah yang merugikan.

Setelah VOC bangkrut, muncul sistem penguasaan tanah yang jauh lebih kejam yakni sistem kolonial Belanda yang datang memang untuk menjajah dan mengeksploitasi bumi Nusantara. Persoalan penguasaan tanah langsung mengalami perubahan karena transaksi tanah dalam skala besar terjadi pada periode ini. Kita sering mengenal

dengan nama tanah partikelir¹ yang kemudian dihapus keberadaannya atas perintah UU 1/1958. Tanah partikelir dikenal pada periode Gubernur Jenderal Mr. Herman Willem Deandels (1808-1811). Dari tangannya muncul kebijakan politik pertanahan yang mengizinkan penjualan/sewa tanah dalam skala luas kepada pemodal kaya Cina, Arab, dan Belanda. Penjualan tanah dalam skala luas kepada pemilik modal besar inilah awal lahirnya tuan-tuan tanah di Indonesia (sistem feodal). Penjualan tanah model ini seperti “negara dalam negara”, karena tanah-tanah yang dijual kepada tuan tanah beserta apa yang ada di atasnya, sehingga menjadi konsekuensi masyarakat yang tinggal di atas tanah partikelir menjadi “budak” bagi tuan/pemilik tanah.

Deandels tidak lama berkuasa sebagai Gubernur Jenderal karena Sir Thomas Stamford Raffles masuk ke Nusantara dengan menerapkan sistem yang lebih baik yakni *landrente*, sewa tanah yang besarnya ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan jenis tanah: tanah sawah dan tanah kering. Bagi Raffles, semua tanah adalah *eigendom gubernemen* yang harus membayar pajak lewat kepala desa. Pajak yang diterapkan berdasar pemikiran bahwa raja-raja Jawa adalah pemilik semua tanah dan petani adalah penyewa dan harus membayar sewa kepada raja. Kepala desa sebagai perpanjangan tangan kerajaan diperankan sebagai pemungut pajaknya untuk kepentingan penguasa (Bremen 1986, 8, Tjondronegoro dan Wiradi 1984, 14).

Lepas dari sistem *landrente* ala Raffles, pada tahun 1830 kembali kekuasaan Pemerintah Kolonial Belanda hadir dengan membawa kebijakan baru dalam bidang tanah. Gubernur Jenderal van den Bosch menerapkan sistem tanam paksa (*culturstelsel*). Tanam Paksa adalah sebuah sistem yang diciptakan untuk menanam jenis tanaman tertentu yang orientasi kebutuhannya adalah pasar internasional. Hasilnya harus disetor kepada Pemerintah tanpa mendapat imbalan apapun. Adapun luas tanaman yang wajib ditanam pada kebijakan tersebut adalah seperlima dari luas lahan yang dikerjakan. Sementara bagi

¹ Model penguasaan tanah ini kemudian dibatalkan oleh negara dengan terbitnya UU No. 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir.

petani yang tidak memiliki lahan wajib untuk menyumbangkan tenaganya sebanyak seperlima hari dalam setahun tanpa dibayar (Breman 2014). Kebijakan ini digambarkan oleh Breman sebagai bentuk paling sulit yang dialami para petani khususnya di Jawa, karena sistem ini telah memaksa masyarakat pribumi untuk menghasilkan surplus bagi pemerintah kolonial sementara mereka ada dalam kondisi kemiskinan. Priangan sebagai salah satu kajian mendalam Breman telah berhasil menjadi pemasok utama kopi untuk pasar dunia, sementara petani dalam situasi yang miskin dan mengerikan.

Pasca kerja paksa, sistem politik dan kebijakan pertanahan memasuki babak baru, yakni era ekonomi liberal berlaku di Hindia Belanda. Pada periode ini, perdebatan di parlemen Belanda tentang investasi perkebunan skala luas kemudian menghasilkan *Regering Reglement (Agrarische Wet 1870)*. Sistem monopoli pemerintah kolonial selama ini tentang tanah didesak oleh swasta agar pihak swasta diberi ruang untuk melakukan investasi, dan hasilnya keluar undang-undang tersebut. Sistem liberal ini menjadi babak baru atas tanah-tanah di Hindia Belanda yang kemudian dikuasai oleh swasta, dan itu artinya telah menjadikan masyarakat Hindia Belanda kembali sebagai tenaga yang dieksploitir dalam perekebunan.

Keberadaan *Agrarische Wet* telah memakan korban banyak warga pribumi, Sukarno dalam pidato pembelaannya di depan Hakim Kolonial yang terkenal dengan Indonesia Menggugat, Soekarno mengkritik terhadap berlakunya *Agrarische Wet* di Hindia Belanda:

“...maka sesudah Undang-Undang Agraris dan Undang-Undang Tanaman Tebu de Wall di dalam tahun 1870 diterima baik oleh Staten-Generaal di negeri Belanda, masuklah modal partikular itu di Indonesia, mengadakan pabrik-pabrik gula dimana-mana, kebun-kebun teh, onderneming-onderneming tembakau dsb., ditambah lagi modal partikular yang membuka macam-macam perusahaan tambang, macam-macam perusahaan kereta api, trem, kapal, atau pabrik-pabrik yang lain. Imperialisme tua makin lama makin laju, imperialisme modern menggantikan tempatnya, cara pengedukan harta yang menggali untung bagi negara Belanda itu, makin lama makin berubah, terdesak oleh cara pengedukan baru yang mengayakan model partikular. Cara pengedukan berubah, tetapi banyakkah perubahan bagi rakyat Indonesia? Tidak, tuan-tuan hakim yang terhormat, banjir harta yang keluar dari

Indonesia malah makin besar, pengeringan Indonesia malah makin makan” (Sukarno 2003, Arizona 2014).

Dalam pidato tersebut di atas Sukarno menggambarkan bahwa sistem liberal yang diterapkan oleh Pemerintah Belanda di Hindia Belanda justru semakin menjadikan sumber-sumber ekonomi Indonesia diambil untuk kepentingan Belanda dan swasta, dan tidak berdampak sama sekali terhadap masyarakat Indonesia. Hal itu yang juga menjadi keresahan Sukarno ketika melihat tanah-tanah dalam skala luas dikuasai oleh asing untuk dieksploitasi. Sejak *Agrarische Wet 1870* lahirnya telah memunculkan masalah agraria yang bersifat dualistis dan sangat ruwet di Indonesia. Hal ini ditandai dengan adanya beberapa hak menurut hukum Barat untuk orang asing, yang diatur dalam Undang-undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) sebagai jaminan perkembangan modal partikelir asing di Indonesia dengan hak benda yang kuat. Kedua, hak tanah bagi Rakyat Indonesia yang berlaku menurut hukum adat. Akan tetapi hak ini tidak diakui sepenuhnya oleh Pemerintah Kolonial, misalnya dalam Stbl. 1896 no. 44 dan Stbl 1925 no. 649, kekuasaan untuk mengatur tanah yang ada dalam lingkungan daerah desanya (tanah yang belum dibuka) sudah tidak dimiliki lagi (Tauchid 2009, 15 dan 132).²

Ketidakadilan dalam kebijakan pemerintah kolonial terkait tanah semakin jelas karena diberlakukannya *Agrarische Besluit* yang kemudian dikenal dengan *domein verklaring*. Dalam pernyataan yang cukup terkenal, “...bahwa semua tanah yang tidak ada bukti hak *eigendom*-nya adalah kepunyaan negara” (Soesangobeng 2012, 39).³ Tentu saja negara

² Dalam penjelasan Tauhid, “*Regeerings Reglement 1854* pasal 64 alinea 3 menyebutkan pengakuan hak adat: “Tanah-tanah yang dibuka oleh rakyat untuk *pengonan* umum atau keperluan lain, termasuk dalam desa”, sebagai pengakuan akan adanya hak desa atas tanah dalam lingkungannya. Di tempat-tempat tertentu ada tanah-tanah yang menjadi kekuasaan wilayah (daerah) yang dinamakan *Tanah Ulayat* di Minangkabau, tanah *Pertuanan* di Ambon, *Panjampeto*, *Parabumian*, dsb.”, namun status tersebut tidak “berlaku” lagi menurut Stbl. 1896 no. 44 dan Stbl 1925 no. 649.

³ Soesangobeng berargumen, dasar teori anggapan tanah daerah taklukan, yang dalam ajaran hukum Romawi disebut *agri limitati* (tanah taklukan) dan oleh penguasa Belanda disebut *gekonquesteert gebied*, itulah yang dijadikan alasan pengesahan hukum (*rechts titel*) bagi kepemilikan negara atas tanah di Jawa dan Madura. Alasan konsep hukum ini

dimaksud adalah Pemerintah Kolonial, dan menjadi tidak berlaku hukum adat di Indonesia karena klaim hukum Barat atas tanah Hindia Belanda. Menurut C. van Vollenhoven, hak ulayat yang dimiliki sebagai salah satu hak adat Hindia Belanda adalah tanah, dan hak menguasai itu tidak diartikan dalam pengertian yang mutlak, kekuasaan masyarakat hukum adat tidak sampai pada kekuasaan untuk menjual tanah di wilayahnya (Vollenhoven 2013, 7). Artinya hak adat ini jika berhadapan dengan hukum Barat menjadi sangat lemah. Sekalipun teori *Domein Verklaring* ini menimbulkan perdebatan yang cukup hebat (para pakar adat Belanda) untuk diberlakukannya di Hindia Belanda, akan tetapi praktiknya Pemerintah Kolonial tetap menjalankannya yang mereduksi secara hebat hak-hak adat yang berlaku di Indonesia, terutama untuk wilayah-wilayah otonom seperti daerah Swapraja (Soesangobeng 2012, 157-163).

B. Ruang Lingkup Studi

Ruang lingkup studi reforma agraria sangat luas karena jangkauan studi yang panjang dan lebar, akan tetapi studi RA yang disajikan dalam buku ajar ini mengacu pada sebagian besar dari Rencana Studi yang ada di kelas. Oleh karena itu, jangkauan studi yang dibahas dalam buku ini masih relatif terbatas, dimulai dari awal pembicaraan *draft* UUPA sampai lahirnya UUPA pada tahun 1960. Pembahasan kemudian dilanjutkan pada sejarah praktik kebijakan RA di berbagai negara dan kebijakan RA di Indonesia dari presiden ke presiden. Kemudian, fokus studi diarahkan pada politik dan kebijakan RA yang dijalankan oleh pemimpin negara. Pada bagian akhir studi ini fokus pada kebijakan RA yang dijalankan oleh Presiden Joko Widodo dalam dua periode kepemimpinannya. Pada ranah ini kajian cukup luas karena objek RA (TORA) yang cukup luas, baik lahan non hutan maupun kawasan hutan yang akan dan sedang dikelaurkan sebagai objek TORA. Setiap bab dalam buku ini khususnya bagian substansi pembahasan diberi

pulalah yang kemudian dibakukan dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit* 1870 (S. 1870 No. 118), menjadi ajaran, asas serta teori *domeinverklaring* (Pernyataan Hak Milik Negara).

rangkuman di awal, agar memudahkan mahasiswa dalam memahami dan mendapatkan gambaran dari isi setiap bab-bab yang disajikan.

C. Definisi Land Reform/Reforma Agraria dan Lahirnya di Indonesia

Sering kita menjumpai beberapa pihak menyebutkan kata land reform dan reforma agraria⁴, bahkan masih juga ditemui kata reformasi agraria dengan merujuk reforma agraria. Reformasi agraria memiliki makna yang berbeda dengan reforma agraria. Reformasi bermakna “mengoreksi bekerjanya berbagai institusi dan berusaha menghilangkan berbagai bentrokan yang dianggap sebagai sumber *malfuction* institusi dalam suatu tatanan sosial. Dalam konteks itu, reformasi bermakna upaya memperbaiki sumbatan-sumbatan dalam birokrasi institusi, sehingga dengan di reformasi akan mengalami perubahan dan fungsi-fungsinya akan bekerja dengan lebih baik dan lincah. Sementara reforma dalam konteks agraria “melibatkan perubahan fungsi dan juga perubahan struktur. Oleh karena itu *Reforma* (Spanyol) atau *Reform* (Inggris), mengandung esensi: "ketidaktertiban untuk sementara", karena prosesnya memang "menata" ulang, membongkar yang lama, menyusun yang baru.

Secara umum, Reforma Agraria dimaknai sebagai “pembaruan struktur agraria yang meliputi penguasaan tanah, hubungan produksi (penyakaan/penyewaan, kelembagaan) dan pelayanan pendukung pertanian antara lain: irigasi, kredit, pendidikan, pajak (Bachriadi, Faryadi dan Setiawan, 1997). Sementara menurut Gunawan Wiradi (2009), “Pengaturan kembali atau perombakan penguasaan tanah. Perombakan struktur, sistem, dan penguasaannya menjadi lebih rapi, tertata secara teratur. Lipton mendefinisikan *land reform* dan *agrarian reform* secara berbeda. Land reform dimaknai sebagai legislasi yang diniatkan dan benar-benar diperuntukan untuk meredistribusi kepe-

⁴ Dalam buku ajar ini, penulis menggunakan kata Reforma Agraria sebagai pengganti Landreform, semata bukan karena makna melainkan nomenklatur. Namun demikian penulis tetap memberikan definis yang mudah dipahami letak perbedaan keduanya dengan mendasarkan definisi yang digunakan oleh Lipton (2009).

milikan, (mewujudkan) klaim-klaim, atau hak-hak atas tanah pertanian, dan dijalankan untuk memberi manfaat pada kaum miskin dengan cara meningkatkan status, kekuasaan, dan pendapatan absolut maupun relatif mereka, berbanding dengan situasi tanpa legislasi (Lipton 2009, 328-329). Sementara *agrarian reform* adalah *land reform plus*, (penyediaan kredit, penelitian, penyuluhan, infrastruktur, dan jasa pemasaran bagi penerima manfaat *land reform*). Jika salah satu dapat menjadi bagian dari *land reform*, maka prinsip yang harus ada adalah *don't do anything till you can do everything* (DDATYCDE)-*state policy* (Lipton 2009, 327-328).

Dari banyaknya definisi, umumnya orang meyakini konsep berjalannya *land reform* terdiri atas dua model, yakni *land reform by grace* dan *land reform by leverage*. *Land reform by leverage* dimaknai sebagai *land reform* yang mewadahi tuntutan masyarakat dari bawah, dimana upaya tuntutan dan partisipasi masyarakat sebagai entri poin upaya-upaya warga masyarakat menuntut hak-hak atas tanah. Tuntutan masyarakat juga sebagai respons atas kebijakan negara yang belum memenuhi upaya ideal menciptakan restrukturisasi penguasaan tanah. Sementara *land reform by grace* merupakan kemurahan hati pemerintah untuk menjalankan kebijakan *land reform* secara ideal, sehingga terwujud apa yang seharusnya dilakukan (penataan tanah) oleh negara. *Land reform by grace* mengandung makna kebijakan yang dijalankan oleh negara untuk menata struktur penguasaan tanah secara seimbang dan ideal berdasarkan pertimbangan keadilan (Soetarto, dkk 2007, Wiradi 2000).

Lahirnya *land reform* di Indonesia diilhami oleh perjalanan panjang penguasaan tanah pada periode kolonial, dimana *Domein Verklaring* dan *Agrarische Wet* yang diterapkan oleh pemerintah kolonial cukup melukai perasaan masyarakat Hindia Belanda. Sebagaimana di atas penulis jelaskan, Pidato Soekarno di depan hakim Belanda yang banyak menyitir berbagai peristiwa di Hindia Belanda, baik kekejaman pemerintah kolonial dalam mempraktikkan tanam paksa maupun sistem liberal yang menjadikan tanah di Hindia Belanda dikeruk habis oleh

pemerintah kolonial. Situasi panjang tersebut menyebabkan Soekarno sadar pentingnya pembangunan hukum tanah sendiri di Indonesia setelah merdeka dan bebas dari cengeraman pemerintah kolonial.

Setelah Indonesia merdeka, Soekarno tidak menyalahgunakan kesempatan itu dan mencoba membangun hukum agraria nasional selama lebih kurang 13 tahun (1948-1960). Sejak pertama dibentuk panitia agraria tahun 1948, sempat beberapa kali mengalami kemandekan karena situasi politik nasional yang tidak mendukung, sampai akhirnya 1960 Pemerintahan Soekarno berhasil menyelesaikan undang-undang agraria, kemudian dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 (Salim, Widiatmo, Suhattanto 2014). Lahirnya UUPA merupakan titik balik politik Soekarno terhadap persoalan agraria nasional, karena kesempatan untuk memperbaiki penguasaan tanah dan pertanian di Indonesia menjadi mimpi yang akan segera menjadi kenyataan. Dari UUPA inilah kemudian lahir gagasan terkait land reform yang akan segera dijalankan secara revolusioner oleh Pemerintahan Soekarno dengan membentuk kepanitiaan land reform dari pusat hingga desa. Bagi Soekarno, pelaksanaan land reform merupakan amanat konstitusi dan perintah UUPA yang harus segera dijalankan, karena Soekarno merasakan betapa pahitnya hidup dimasa penjajahan Belanda dimana tanah dikuasai secara sewenang-wenang oleh Pemerintahan Kolonial. Kini saatnya bagi Indonesia untuk memperbaiki dan menata ulang persoalan agraria di Indonesia.

Tanggal 24 September 1960 ditandai sebagai lahirnya UUPA dan sejak itu pula penerbit hukum untuk menjalankan land reform oleh Kementerian Agraria di bawah komando Menteri Sadjarwo. Semua kebutuhan terkait pelaksanaan land reform disusun, tentu saja diawali dengan menyiapkan penerbit hukum untuk menjalankan land reform, baik lembaga, struktur organisasi, maupun pendanaan. Bahkan tahun 1961 sudah mulai dijalankan kebijakan land reform di beberapa wilayah, terutama di Jawa (Padmo 2000). Untuk penjelasan lebih detail bagian ini, proses awal lahirnya UUPA dan pelaksanaan land reform akan penulis jelaskan pada bab selanjutnya.

Bab II

LAHIRNYA UUPA 1960

DAN TERBENTUKNYA LEMBAGA AGRARIA

Rangkuman

Ulasan dalam bab ini membahas secara detil kelembagaan agraria dan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria. Dua isu pokok tersebut dibahas secara mendasar sebagai pijakan untuk melihat produk hukum atau infrastruktur hukum lainnya yang mendukung lahirnya kelembagaan agraria dan pelaksanaan Reforma Agraria (RA). Proses lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 (populer dengan UUPA) melewati perjalanan panjang, sejak pertama digagas tahun 1948 baru selesai dan disahkan padatahun 1960. Artinya proses itu memakan waktu sekitar 13 tahun, walau bukan waktu yang terlalu panjang dalam “dunia legislasi” dimasa revolusi, apalagi jika dibanding dengan isi dari UUPA itu sendiri yang sangat lengkap sebagai UU pokok. Saat proses penyusunan UUPA, pemerintah Indonesia masih mengalami situasi sulit, Agresi Militer 1947 dan 1949 termasuk harus menyelesaikan perjanjian Indonesia-Belanda di Konfrensi Meja Bundar (KMB) yang sangat merugikan Indonesia dalam urusan agraria. KMB merupakan titik balik bagaimana cerita persoalan agraria Indonesia menjadi krusial, termasuk kerugian-kerugian yang harus ditanggung akibat perjanjian tersebut. Persoalan berikutnya, dalam situasi tersebut yang tidak meentu, Indonesia juga berhasil membentuk kelembagaan agraria yakni Kementerian Agraria pada tahun 1955, sebelumnya urusan agraria ada di bawah Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Kehakiman (urusan pendaftaran tanah). Kajian di tutup dengan pembahasan perubahan kelembagaan dari kementerian turun ke level dirjen, karena perubahan situasi dan politik Indonesia pada tahun 1965.

A. Pengantar

Membicarakan perjalanan kelembagaan agraria Indonesia dan UUPA harus dimulai dari awal sejarah Indonesia berdiri sekaligus memahami produk-produk hukum warisan kolonial Belanda. Produk hukum yang begitu banyak dan sangat tidak adil serta merugikan membuat Indonesia kesulitan menjalankannya setelah merdeka. Sehingga muncul gagasan untuk membuat produk hukum agraria nasional pada tahun 1948. Menarik jauh ke belakang kajian ini hingga pada periode

kolonial tidak cukup mudah, terutama untuk menjelaskan kedudukan hukum terkait persoalan agraria pada periode tersebut. Akan tetapi tidak bisa pula melepaskan begitu saja hubungan produk hukum sebelum Indonesia merdeka dengan setelah Indonesia merdeka. Setidaknya kajian ini pada bagian bab satu menunjukkan titik pentingnya (kontinuitas) atas gagasan dan landasan mengapa Indonesia harus membangun hukum nasional sendiri.

Secara khusus bab ini mempelajari proses lahir dan munculnya kelembagaan agraria dan lahirnya UUPA sebagai produk hukum yang dihasilkan oleh Indonesia. Diawali 1948, mimpi membangun hukum tanah nasional berhasil diwujudkan setelah lebih kurang 13 tahun perjalanan perumusannya dan semua proses dan dinamika yang lahir telah menyertainya. Kajian ini tidak secara runtut berhasil memahami proses dan detail-detail peristiwa karena tidak semua dokumen penting yang terkait bisa ditemukan, namun setidaknya, langkah-langkah besarnya terekam dalam kajian ini. Tujuannya untuk melihat proses dan perkembangan sejarah kelembagaannya dan beberapa produk hukum, kebijakan, dan program yang dilahirkannya pada periode 1945-1960.

B. Lahirnya Kementerian Agraria dan UUPA

Sebagaimana ditegaskan diawal, para pendiri negara memiliki mimpi untuk menciptakan Hukum Tanah Nasional sebagai respons atas produk-produk hukum Barat yang dianggap tidak cocok untuk kehidupan nasional bahkan cenderung merugikan. Oleh karena itu, setelah Indonesia merdeka, Sukarno ingin mewujudkan cita-cita sebagaimana yang pernah ia sampaikan di depan Pengadilan Kolonial dengan “Indonesia Menggugat”-nya. Pembentukan Panitia Agraria hanya satu upaya dalam menata pertanahan, sekalipun itu baru mimpi, namun keteguhan dan konsistensi telah ditunjukkan oleh Sukarno dengan terus mengontrol sekaligus menciptakan upaya-upaya untuk mencapai tujuannya. Tentu saja berbagai upaya itu tidak mudah dan mengalami naik turun. Proses dan dinamikanya mengalami berbagai hambatan dan tantangan. Bagian poin ini mencoba melihat semua

proses dan dinamika dalam periode awal pembentukan Hukum Nasional dalam kerangka Kepanitiaan Agraria 1948 dan 1951. Sekalipun lahirnya kementerian lebih dulu (1955), namun proses membangun hukum agraria nasional lebih dulu digagas, dan keberadaan lembaga Kementerian Agraria mencoba mengawal dan memastikan lahirnya produk hukum agraria nasional.

1. Panitia Agraria Jogja, 1948

Menengok sedikit landasan fikir pembentukan Panitia Agraria karena didasari pada hal-hal prinsip terkait dengan persoalan hukum tanah yang berlaku di Indonesia. Dasar pertimbangan penting lahirnya panitia ini merujuk pada: a. Hukum tanah peninggalan Belanda yang sebagian besar masih berlaku di Indonesia tidak sesuai lagi, bahkan beberapa peraturan bertentangan dengan dan menjadi penghalang bagi pelaksanaan politik perekonomian Indonesia yang merujuk pada pasal 27 dan 33 UUD 1945; b. dipandang perlu secepat mungkin diadakan perubahan-perubahan atau penggantian dari peraturan-peraturan mengenai pemakaian tanah oleh perusahaan milik asing; c. Sudah tiba saatnya untuk menetapkan dasar-dasar hukum tanah yang memuat politik agraria Indonesia, tentu dengan tinjauan yang seksama.¹ Pertimbangan di atas menjadi langkah awal dibentuknya panitia Agraria pertama kali dalam kerangka politik Hukum Agraria Nasional Indonesia.

Pada tanggal 21 Mei 1948, perwakilan dari Badan Pekerja Komite Nasional Pusat belum masuk sebagai anggota. Setelah sidang yang ke XV tanggal 14 Juni 1948 pemerintah pusat kemudian menambahkan anggotanya sebanyak tiga orang yakni: Sadjarwo wakil dari BTI, Abu Umar wakil dari STII, dan Mr Luat Siregar wakil dari Sumatera. Satu minggu kemudian mengingat pekerjaan yang berat dan membutuhkan beberapa ahli, panitia mengusulkan kepada presiden agar menambah beberapa ahli bidang hukum adat, pendaftaran tanah, kehutanan,

¹ "Ichtisar tentang Tugas, Susunan dan Hasil Pekerjaan Panitia Agraria "Jogja", *Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No. 3 Djuni 1958, hlm. 74.

pertanian rakyat, pajak, dan perburuhan perkebunan. Lalu masuklah nama-nama seperti Mr. R. Djojodiguno (ahli adat), Moentoha (pendaftaran tanah), Wardi (ahli kehutanan), Soewardjo (ahli pertanian), Mr. Moentalib (ahli pajak), dan K. Harahap (ahli perburuhan). Komposisi inilah yang kemudian bekerja sampai selesainya Panitia Agraria yang dikenal dengan Panitia Agraria Yogya, karena memang berkedudukan di Yogyakarta. Pada saat yang sama kedudukan pemerintahan Republik dan Kementerian Dalam Negeri juga di Yogyakarta akibat Jakarta dianggap tidak kondusif untuk menjalankan roda pemerintahan.

Selama masa kerjanya, Panitia Agraria telah mengusulkan beberapa konsep mengenai asas-asas yang akan menjadi dasar hukum agraria, diantaranya adalah:

1. Meniadakan asas Domein dan pengakuan terhadap hak ulayat;
2. Mengadakan peraturan yang memungkinkan adanya hak milik perseorangan yang dapat dibebani hak tanggungan;
3. Mengadakan penyelidikan terutama di negara-negara tetangga tentang kemungkinan pemberian hak milik atas tanah kepada orang asing;
4. Mengadakan penetapan luasan minimum pemilik tanah agar petani kecil dapat hidup layak (untuk Jawa dua hektar);
5. Mengadakan penetapan luas maksimum pemilikan tanah, tidak memandang macam tanahnya (untuk Jawa 10 hektar sedangkan untuk luas Jawa masih diperlukan penelitian lebih lanjut);
6. Menerima skema hak-hak atas tanah yang diusulkan oleh ketua Panitia Agraria;
7. Diadakan pendaftaran tanah dan hak-hak menumpang yang penting.

Panitia Agraria 1948 berhasil melahirkan Undang-undang No. 13/1948 tentang "*Perubahan Vorstenlands Grondhuurreglement*" (Undang-undang Penghapusan Konversi). Selepas tugas itu selesai, maka Panitia tersebut dibubarkan dengan Penetapan Presiden tanggal 8 Mei 1948 No. 15. Karena Undang-undang No. 13/1948 ternyata masih me-

merlukan peraturan pelaksanaan, khususnya mengatur semua akibat diadakannya perubahan itu, maka perlu dibentuk panitia baru. Bukan saja soal tanah konversi yang perlu dirampungkan, namun perlu pengupasan segala persoalan lain yang juga penting tentang hukum tanah, khususnya yang bertalian dengan usaha modal asing. Lantas dibentuklah Panitia Agraria dengan tugas dan susunan yang lebih luas (*Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No. 3 Djuni 1958, 74).

Panitia Agraria secara keseluruhan berhasil mengeluarkan beberapa hasil: (1) Rancangan Undang-undang penambahan dan pelaksanaan Undang-undang No.13/1948 tentang "*Perubahan Vorstenlanden Gronghuurreglement*". Rancangan ini diajukan kepada pemerintah pada 12 Oktober 1948 dan pemerintah mengajukannya kepada Badan Pekerja KNIP sebelum agresi Belanda ke-II tanggal 9 Desember 1948. Karena ada perubahan keadaan akibat pendudukan, rancangan itu ditinjau ulang dan pada pertengahan bulan Desember 1949 disampaikan kepada Badan Pekerja KNIP; (2) Pendirian mengenai pembatasan milik tanah. Untuk mencapai tingkat penghidupan yang layak bagi para petani dan guna mencegah "*groot grondbezit*", panitia perlu mengadakan pembatasan buat seluruh Jawa. Minimum 2 hektar dan maksimum 10 hektar, dengan tidak memandang jenis tanah. Buat daerah luar Jawa perlu penyelidikan lebih lanjut. (3) Menetapkan azas-azas yang jadi dasar hukum agraria baru. Di dalam suratnya tanggal 3 Februari 1950 No. 22/P.A, kepada pemangku jabatan Presdien RI, oleh Panitia dikemukakan, bahwa agar tidak bekerja sia-sia, sebelum melanjutkan pekerjaannya, yaitu "*uitwerken*" azas-azas tersebut dikehendaki agar pemerintah (BP KNIP) memberikan lebih dahulu persetujuannya (UU No. 13/1948).

Apa yang dimaksud dengan azas-azas sebagaimana disebutkan dalam poin tiga di atas terkait permintaan persetujuan yang diminta oleh panitia dalam hal persoalan mendasar dari hak-hak atas tanah yang berlaku pada masa kolonial. Lebih jauh Panitia Agraria mengemukakan argumen tentang tuntutanannya itu khususnya terkait azas-

azas hak atas tanah. Secara ringkas penulis kutipkan ulang beberapa point penjelasannya dengan mengubah ejaannya:

A. Melepaskan *Domeinbeginsel*

Sebagai alasan oleh Panitia kemukakan sebagai berikut:

Didalam waktu yang lampau (zman Belanda) *domeinbeginsel* ini dipergunakan sebagai pokok oleh Pemerintah Belanda untuk melenyapkan hak-hak ulayat (*beschikkingsrecht*) dari paguyuban hukum kecil-kecil (*kleine Indon rechtsgemeenschappen*), teristimewa di Jawa dengan cara aniaya (*onrechtmatig*) ialah pada waktu Pemerintah Belanda perlu menyediakan tanah-tanah liar untuk perkebunan-perkebunan bagi para pengusaha tanah (*ondernemers*).

Berbeda dengan Pemerintah Kolonial, pemerintah nasional seharusnya mengakui hak ulayat. Ini tidak berarti bahwa hak ulayat itu dapat merintangikan atau mengurangi hak negara untuk menyediakan tanah liar guna dijadikan tanah-tanah perkebunan. Atau pada umumnya itu tidak berarti bahwa pemerintah tidak berhak mengatur hal ikhwal tanah liar atau usaha (*gecultiveerde gronden*) sekalipun peraturan-peraturan itu mendesak hak desa (*beschikking-srecht*) atau hak perorangan. Malahan hak ulayat itu menurut *onteigeningsordonantir* sekarang juga dapat dicabut dengan *onteigening*.

Hak negara untuk menguasai tanah itu dinyatakan dengan tegas dalam pasal 33 UUD RI. Negara dapat menunaikan kekuasaannya itu dengan membikin UU dimana perlu dan isi undang-undang itu boleh mendesak hak ulayat.

B. Hak Perseorangan

- Adanya hak perseorangan yang kuat agar yang berhak dapat mewasesa tanah-tanah dengan leluasa.
- Membebankan hypothek atas tanah sebagai tanggungan hutang

C. Kemungkinan hak perseorang bagi bangsa asing

Kemungkinan itu dipandang perlu namun perlu menyelidiki peraturan-peraturan di negara lain, terutama negara tetangga.

D. Pembatasan hak milik satu orang antara 2 hektar sampai 10 hektar

Maksud dari aturan ini untuk menghindarkan pauperisme diantara petani kecil.

E. Pendaftaran tanah

- Seharusnya diadakan Jawatan pendaftaran tanah annex kadaster
- pendaftaran harusnya hanya ditujukan untuk memberikan bukti saja siapa yang berhak atas suatu bidang tanah.

F. Dianurkan agar menerima schema hak-hak atas tanah yang dibuat oleh Sarimin Reksodihardjo.

- G. Dianjurkan agar secepat mungkin dibuat aturan untuk dalam waktu peralihan yang tertentu mengganti hak-hak asing (*Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No. 3 Djuni 1958, 76-78).

2. Panitia Jakarta, 1951

Panitia Yogya yang tidak terlalu lama bekerja dianggap belum sepenuhnya menyelesaikan hal-hal terkait hukum agraria yang diinginkan. Apalagi situasi politik nasional sangat tidak mendukung karena peristiwa pendudukan Belanda. Saat Panitia Yogya dibentuk kedudukan pemerintah republik ada di Yogyakarta, situasi pemerintahan dalam kondisi yang tidak stabil. Begitu situasi negara dalam kondisi stabil, tepatnya 19 Maret 1951, Presiden Republik Indonesia membubarkan Panitia Agraria Yogya dan membentuk Panitia Agraria Jakarta dengan penetapan Presiden No. 36 Tahun 1951. Kepanitiaan Agraria Jakarta ini diisi oleh ahli-ahli dari beberapa kementerian dan jawatan serta wakil dari organisasi tani. Panitia Agraria Jakarta kembali dipimpin oleh Sarimin Reksodihardjo sebagai ketua merangkap anggota yang merupakan Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri. Wakil Ketua (merangkap anggota) adalah Sadjarwo, Kepala Bagian Politik Umum dan Planning Kementerian Pertanian.

Panitia Agraria Jakarta terdiri atas: dua orang wakil Kementerian Dalam Negeri; dua orang wakil Kementerian Pertanian; dua orang wakil Kementerian Kehakiman; seorang wakil Kementerian Pekerjaan Umum; seorang wakil Jawatan Transmigrasi dari Kementerian Sosial; tiga orang wakil dari organisasi-organisasi tani. Atas usul Panitia, Menteri Dalam Negeri menyetujui jumlah anggota dapat ditambah menjadi 15 orang. Kemudian dengan Keputusan Presiden Indonesia tanggal 30 Oktober 1951 No. 212/1951.

Panitia Agraria yang baru berkedudukan di Jakarta dengan tugas yang tidak jauh beda dengan Panitia Agraria Yogya, yakni:

1. Merencanakan dasar-dasar baru hukum tanah, lalu merencanakan undang-undang serta peraturan lainnya yang berhubungan dengan tanah;

2. Merencanakan perubahan, pencabutan dan pembaharuan segala peraturan tentang tanah yang masih berlaku;
3. Memberi pertimbangan atas rancangan undang-undang atau peraturan lain mengenai urusan tanah yang disiapkan oleh pemerintah;
4. Memberi masukan pada pemerintah tentang persoalan hukum tanah (*Madjalah Agraria* Tahun. 1 No. 3 Djuni 1958).

Catatan laporan akhirnya disampaikan, beberapa persoalan muncul sebagai akibat dari perubahan personil dan mendapat tugas-tugas khusus dari pemerintah, maka tidak banyak yang bisa dihasilkan dari Panitia Agraria Jakarta. Dari sedikit itu, panitia memberi beberapa kesimpulan perihal tanah untuk pertanian kecil sebagai berikut:

1. Membatasi minimum kepemilikan tanah, luas minimum ditentukan 2 hektar;
2. Hukum waris perlu ditinjau lagi terkait pembatasan minimum dan soal hukum adat;
3. Pembatasan maksimum 25 hektar untuk satu keluarga;
4. Badan hukum tidak boleh mengerjakan pertanian kecil;
5. Hanya penduduk warga Indonesia yang bisa memiliki tanah untuk pertanian kecil;
6. Tidak dibedakan antara warga negara “asli” dan “bukan asli”;
7. Untuk pertanian kecil diterima bangunan-bangunan hukum:
 - hak milik
 - hak usaha
 - hak sewa dan
 - hak pakai
8. Hak ulayat disetujui untuk diatur—oleh atau atas kuasa undang-undang—sesuai dengan pokok-pokok dasar negara.

Secara khusus Menteri Dalam Negeri meminta panitia meninjau dan mengajukan pendapat mengenai soal-soal yang berhubungan dengan hak tanah untuk para transmigran. Poin ini kemudian berhasil masuk dalam UUPA pasal 14 ayat c: untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan. Persoalan kepadatan penduduk di Jawa sudah mulai menjadi pemikiran di kalangan peme-

rintah pusat dan melihat potensi Sumatra khususnya dan luar Jawa secara umum sebagai lahan baru bagi pengembangan persebaran penduduk Indonesia.

3. *Panitia Negara Urusan Agraria, 1956*

Langkah Menteri Agraria setelah ditetapkan sebagai lembaga yang sama dengan kementerian lain adalah segera membuat kajian kembali tentang panitia agraria yang sudah dibentuk selama dua kali. Sebagaimana amanat Keppres No. 5/1955 harus segera menyelesaikan Hukum Agraria Nasional (*membuat draft RUUPA*) dan menjalankan segala usaha untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak tanah bagi rakyat. Lalu dikeluarkan Keppres 14 Januari 1956 No. 1 Tahun 1956 tentang pembubaran Panitia Agraria Jakarta dan membentuk panitia baru dengan nama Panitia Negara Urusan Agraria (disingkat Panitia Agraria) berkedudukan di Jakarta. Yang menarik dalam Keppres kali ini secara tegas dinyatakan: Menyiapkan Rancangan Undang Undang Pokok Agraria Nasional; Merencanakan perubahan, pencabutan, dan pembaharuan segala peraturan tentang tanah yang sampai sekarang masih berlaku; Memberi pertimbangan kepada Menteri Agraria mengenai persoalan agraria, baik atas inisiatif sendiri maupun atas permintaan Menteri Agraria. Berlainan dengan panitia terdahulu, maka panitia ini diberi batas waktu untuk menyelesaikan tugasnya yaitu, “sebisa-nya dalam waktu satu tahun”, sedang setiap triwulan panitia juga melaporkan hasil pekerjaannya kepada Menteri Agraria. Tampaknya belajar dari pengalaman Panitia Agraria sebelumnya, pembentukan panitia kali ini target dan fokusnya lebih jelas dan tegas, hal itu menunjukkan keseriusan Kementerian Agraria, karena sekarang beban itu ada pada lembaga baru tersebut. Kenyataannya demikian, RUUPA kemudian lahir dari rahim “lembaga” ini dan menjadi sebuah produk UU yang sangat penting bagi sejarah bangsa Indonesia khususnya dalam persoalan sumber daya alam/tanah (*Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No.3 Djuni 1958).²

² Lihat Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 1956 tentang Pembentukan dan Pembubaran Panitia Agraria.

Jumlah anggota Panitia Agraria ditetapkan sebanyak-banyaknya 15 orang, diangkat oleh Presiden atas usul Dewan Menteri. Mereka terdiri atas pejabat beberapa kementerian dan jawatan yang lapangan pekerjaannya berkaitan erat dengan urusan agraria, ahli hukum adat dan para wakil dari berbagai organisasi tani. Dalam Keputusan Presiden No. 1 Tahun 1956, susunan Panitia Agraria sebagai berikut:

- PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA
- KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
No. 1 TAHUN 1956
- KAMI, PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
- KEEMPAT :
1. Panitia Agraria terdiri dari sebanjak-banyaknya 15 anggota;
 2. Mengangkat sebagai anggota-anggota Panitia Agraria :
 1. Mr. SUMARNO SUMODILOGO : Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria, merangkap Ketua ;
 2. Sdr. SINGGIH PRAPTODI-HARDJO : Kepala Urusan Politik Agraria dan Perantaraan Konsentorian Agraria, merangkap Wakil Ketua ;
 3. Mr. SUMITRO TJOEKROWARDJO : Sekretaris Kementerian Agraria, merangkap Sekretaris ;
 4. Mr. MOHAMMAD NASRUDIN : Gubernur diperbantukan Kementerian Dalam Negeri ;
 5. Mr. I.G. KEMUP PUDJA : Anggota Dewan Pengawas Keuangan ;
 6. Mr. SUPANGKAT : Sekretaris Kotapradja Djakarta Raya ;
 7. Mr. Dr. SUKANTO : Guru Besar Luar Biasa Universitas Indonesia Djakarta ;
 8. Sdr. AMIEN TJOEKROSUSENO : Wakil Kepala Djawatan Perkebunan Pusat Djakarta ;
 9. Sdr. A.J. RUSLAN : Djawatan Transmigrasi Pusat/ Kementerian Sosial ;
 10. Sdr. K. MUSTA'IN : Bupati Tuban ;
 11. Sdr. MUNTOHA : Kepala Djawatan Pendaftaran Tanah/Kementerian Kehakiman ;
 12. Sdr. SUMARTOJO : G.T.I. Djakarta ;
 13. Sdr. S. SARDJONO : B.T.I. Djakarta ;
 14. Sdr. ABDUL WASIT NOTO-JUWONO : S.T.I.I. Semarang ;
 15. Sdr. BAMBANG SUNARDHI : Ketua Organisasi "Paratani" Jogjakarta.
3. Panitia Agraria berkedudukan di Ibu-kota Negara (Djakarta).
- KE-LIMA :
- Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut dalam pasal-pasal V dan VI keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No.100/PM/1954, biaya untuk keperluan Panitia Agraria tersebut dibebankan kepada Anggaran Belanja Kementerian Agraria, atas anggaran SA.7.2.15.
Untuk pembijaksanaan perjalanan anggota Panitia berlaku aturan dari Djawatan Perjalanan Negeri golongan I.

Ditetapkan di Djakarta
pada tanggal 14 Januari 1956.

P. PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Sukarno

SUKARNO.

MENTERI AGRARIA,

Sudhawan
SUDHAWAN.

Gambar 1. Daftar nama-nama Panitia Urusan Agraria 1956 yang tertera dalam Keputusan Presiden No. 1 Tahun 1956. Sumber: Arsip Nasional RI.

Panitia Agraria memiliki beberapa pedoman untuk melakukan kerja-kerja yang telah disampaikan oleh ketua dalam suratnya kepada para anggota tanggal 31 Januari 1956 No. 2/PA/56. Pedoman dimaksud adalah:

1. Bahwa pangkal haluan daripada Undang-Undang Pokok Agraria haruslah Undang-Undang Dasar kita;
2. Bahwa haruslah dihasilkan suatu rencana nasional yang dapat juga memenuhi kebutuhan *internasional economisch verkeer* (perdagangan internasional);
3. Bahwa harus diupayakan supaya hak-hak tanah menurut hukum Barat diganti;
4. Bahwa akibat konversi hak-hak tersebut jangan sampai menggoncangkan *economisch verkeer*;
5. Bahwa perundang-undangan nasional harus menjamin harga *economic* dari tanah dalam masyarakat.

Pedoman di atas yang menjadi pegangan panitia dalam merumuskan pekerjaan yang menjadi tanggungjawab dalam komisi-komisinya yang kemudian dibentuk Panitia-panitia *adhoc*. Panitia *adhoc* I dengan anggota Soemartojo (ketua), Moentoha dan Moh. Nasroen. Tugas panitia *adhoc* I merumuskan dasar-dasar Undang-undang Pokok yang kemudian hasilnya dilaporkan pada panitia: Pasal-pasal dari UUDS yang akan dipakai sebagai dasar penyusunan UUPA yaitu Pasal 25 ayat 2, Pasal 26, 35, 37, 38, dan Pasal 131; soal-soal itulah yang perlu dimuat di dalam UUPA dengan disempurnakan sistematikanya. Bersama dengan dibentuknya Panitia *adhoc* I juga dibentuk Panitia *adhoc* II yang awalnya beranggotakan 3 orang, Mr. Soekanto (ketua), Mr. Soepangkat, dan S. Sardjono. Panitia ini awalnya bertugas menyusun penjelasan dan mengajukan saran-saran kepada Panitia agraria mengenai persoalan nomor 2-5 pedoman di atas. Namun kemudian tugasnya diperluas sampai pada menyiapkan segala sesuatu untuk memungkinkan disusunnya RUUPA. Karena perluasan tugas inilah kemudian jumlah anggota panitia *adhoc* II ditambah dengan SIngghih Praptodihardjo, Soemartoyo, Moentoha, Mr. A.S. Soripada, Abdoelwasit Notojoeono,

dan I.J. Kasimo. Hasil-hasil kerja panitia adhoc II ini disampaikan kepada panitia dalam 7 buah laporan.

Laporan yang disampaikan oleh panitia *ad hoc* II mengenai sistematika UUPA serta hal-hal yang perlu diatur di dalamnya yaitu:

1. Penggunaan tanah dan fungsi sosial ekonomi;
2. hak atas tanah (hak milik, hak usaha, hak bangunan, hak-hak lain yang tidak disebut di atas menurut hukum adat baik diseluruh Indonesia aupun setempat);
3. Kekuasaan daerah-daerah swatantra untuk menggunakan tanah di daerahnya;
4. Konversi hak-hak baru;
5. Hak negara atas tanah;
6. Pemindahan hak atas tanah.
7. Dan terakhir laporan yang ke-7 yang dilaorkan pada bulan Desember 1956 disertai dengan rumusan Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria beserta penjelasannya untuk disetujui oleh Panitia Agraria.

Pada bulan Desember 1956 RUUPA diajukan ke Panitia Agraria untuk mendapatkan persetujuan. Akan tetapi, menurut panitia sendiri masih perlu ada beberapa yang perlu disempurnakan. Atas permintaan panitia juga kemudian dibentuk Panitia Perumus RUUPA dengan Keputusan Menteri agraria, No. Sk. 62/Ka, 26 Maret 1957. Para perumus terdiri atas pejabat-pejabat daru urusan politik agraria, yaitu:

1. Singgih Praptodihardjo (Kepala Urusan Politik Agraria dan Perencanaan, sebagai ketua);
2. Boedi Harsono (Wakil kepala Biro Perundang-undangan, anggota);
3. Herman Wiknjo Broto (Biro Perundang-undangan, sekretaris).

Panitia Perumus di atas bertugas “merumuskan dan menyusun Rencana Undang Undang Pokok Agraria, berdasarkan hasil Panitia Negara Urusan Agraria, dengan mengadakan perubahan-perubahan dan tambahan-tambahan yang menurutnya perlu”.

Hasil kerja tim perumus adalah melakukan beberapa perubahan, penambahan, dan penghapusan baik mengenai isi maupun susunan re-

daksinya dan sistematikanya. Penghapusan beberapa pasal dari Panitia *ad hoc* II yang dianggap ada ketentuan-ketentuan yang tidak perlu lagi ditempatkan dalam suatu undang-undang, karena memuat perumusan pengertian-pengertian umum yang sudah cukup dikenal artinya dalam pelajaran hukum. Ada juga ketentuan-ketentuan yang dipandang tidak sesuai dengan tujuan undang-undang pokok, seperti ketentuan yang masih menyebut-nyebut hak tanah menurut hukum adat, sebab dengan demikian akan tetap berlangsung dualisme hukum dalam hukum tanah, padahal yang dikehendaki unifikasi (*Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No.3 Djuni 1958, 81-84).

Hasil kerja tim perumus disampaikan pada tanggal 1 Juni 1957 disertai dengan beberapa memori penjelasan. Hasil pekerjaan tim perumus tersebut disetujui oleh Panitia Agraria dan diajukan kepada Menteri Agraria dengan surat Ketua Panitia tanggal 6 Februari 1958 No. 1/PA/1958. Setelah mengalami beberapa perbaikan kemudian RUUPA oleh Menteri Soenarjo diajukan kepada Dewan Menteri pada tanggal 14 Maret 1958 dan disetujui oleh Dewan Menteri dalam sidangnya yang ke-94 pada tanggal 1 April 1958. Kemudian diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dengan Amanat Presiden tanggal 24 April 1958 No. 1307/HK (*Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No.3 Djuni 1958, 84). Pasca itu pula Panitia Agraria yang sudah bekerja lebih kurang 2 tahun kemudian dibubarkan lewat Keppres No. 97/1958.³

Laporan *Majalah Agraria* membuat penjelasan awal tentang isi dari Rancangan UUPA yang akan diajukan oleh Kementerian Agraria kepada publik pada pertengahan 1958. Undang-undang Pokok Agraria yang rancangannya disajikan dalam majalah ini ditetapkan dalam bentuk suatu keputusan Presiden Republik Indonesia disertai sebuah memori-penjelasan resmi. Keputusan itu berisi dua bagian, yakni bagian pertimbangan (*considerance*) yang memuat ragam alasan yang

³ Terkait tentang keberadaan Panitia Urusan Agraria setelah selesai melakukan tugasnya telah dibubarkan oleh Presiden Sukarno dengan Keppres No. 97 tahun 1958, tanggal 6 Mei 1958. Hal itu karena tugas dan tanggung jawabnya sudah dianggap selesai dan tidak diperlukan lagi, dan proses berikutnya adalah proses politik di parlemen yang menjadi wilayah Kementerian Agraria.

mendorong dibuatnya undang-undang itu, sedang bagian lainnya merupakan penetapan (*dictum*) yang berisi undang-undangnya sendiri, dalam hal ini Undang-Undang Pokok Agraria. Resminya tiap Undang-Undang dimuat dalam Lembaran Negara RI, sementara penjelasan resminya dimuat terpisah dalam Tambahan Lembaran Negara RI. Dalam Majalah ini kedua naskah itu disajikan secara terjalin supaya pembaca mudah memahaminya. Lalu, untuk membedakan yang satu dari yang lainnya Rancangan UU-nya dicetak dengan huruf miring, sedangkan naskah penjelasannya dengan huruf biasa (*Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No. 3 Juni 1958, hlm. 85-104).

Lebih kurang 13 bulan draft UUPA telah selesai dikerjakan oleh panitia dan segera akan diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia. Pada tanggal 24 April 1958, draft UU diajukan ke DPR, namun karena “gonjang ganjing” politik, 5 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Dekrit menandai kembalinya UUD 1945.⁴ Maka *draft* UUPA ditarik kembali dari DPR, sebab dalam *draft* tersebut masih menggunakan rujukan UUDS/1950, selain tentu saja rancangan rancangan ini masih mendapat beberapa masukan dari para pakar, hingga akhirnya ditarik kembali. Masukan yang penting dalam catatan sejarah perjalanan RUUPA adalah masukan dari Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada (UGM).

Menurut Arizona, “UGM telah memberikan sumbangsih penting bagi perkembangan hukum agraria nasional melalui Seksi Agraria yang diketuai oleh Notonagoro yang dibantu oleh Iman Soetikno. Keterlibatan lembaga ini bermula pada tahun 1958 ketika Kementerian Agraria mengadakan Seminar Agraria di Tretes Jawa Timur. Seminar tersebut diadakan atas saran dari Presiden Sukarno yang menghendaki agar Rancangan UUPA yang telah dihasilkan oleh Panitia Negara Urusan

⁴ RUUPA pertama kali diajukan oleh menteri Soenarjo ke Dewan Perwakilan Rakyat sebelum Dekrit Presiden Sukarno, 9 Juli Soenarjo digantikan oleh Menteri Sadjarwo yang kemudian melakukan beberapa perbaikan RUUPA sebelum kembali memasukan ke parlemen pada 1 Agustus 1960. Sekalipun situasi politik nasional tidak begitu mendukung, dan sepanjang 1956-1959 telah terjadi tiga kali pergantian kabinet, kelembagaan agraria mulai mapan dan tidak terpengaruh oleh situasi politik tersebut, hal itu karena struktur kelembagaannya sudah mulai mapan sejak keluarnya Keppres No. 5/1955.

Agraria tahun 1958 mendapat masukan dari perguruan tinggi. Menteri Agraria menyampaikan kepada Seksi Agraria UGM pada 4 Juli 1958 No. Unda 1/3/10 meminta Seksi Agraria UGM untuk menelaah RUUPA "Sebagai bahan obyektif dari sudut ilmu pengetahuan. Seksi kemudian diminta membuat perbaikan RUUPA dengan mengubah sistematika maupun rumusan serta mengurangi dan menambah ketentuan yang ada dalam RUUPA rancangan Soenarjo" (Arizona 2014, 62-65, Luthfi, Razif, Fauzi 2010, 56-57).

Atas berbagai masukan para pakar itulah, RUUPA mengalami beberapa perubahan, termasuk juga harus menyesuaikan dengan UUD 1945 dan masukan-masukan lain hingga akhirnya muncul rancangan baru, rancangan Sadjarwo yang diajukan kepada DPR pada 1 Agustus 1960 (Sadjarwo 1960, Harsono 2008, 130).

Setelah diajukan, lebih kurang 1.5 bulan (tepatnya 14 September 1960), DPR sudah menyetujui keseluruhan isi dari draft UUPA, dan pada 24 September 1960 disahkan sebagai Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dikenal dengan UUPA.⁵ Pengesahan UU ini sangat besar pengaruhnya kepada persoalan tanah di Indonesia, karena pemberlakuan hukum agraria baru telah mencabut dan membatalkan hukum kolonial yang berlaku sebelumnya, seperti penghapusan pasal *domein*, penghapusan dualisme hukum agraria, penentuan hanya WNI saja yang berhak sebagai subjek hak, dan penetapan batas maksimum (*Pertanahan dalam Pembangunan Indonesia 1982, 27*).

4. Menata Lembaga Agraria

Sebelum UU No. 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria lahir yang kemudian menghasilkan tugas dan wewenang serta pelimpahan kewenangan, Kementerian Agraria sebagai lembaga tidak secara otomatis menangani semua persoalan agraria.

⁵ Sayang kami gagal menemukan risalah-risalah dari sidang-sidang di DPR, yang seharusnya tersimpan di Arsip Nasional, namun tidak/belum kami temukan. Menurut keterangan Iman Soetiknjo, Maret 1958 Seksi UGM telah dimintai oleh DPR masukan dalam sidang-sidangnya, bahkan menurutnya, ia sendiri yang langsung mengantarkan 300 bundel berkas pembahasan tentang RUUP dan penjelasan yang dibutuhkan oleh DPR.

Sebelum Kementerian Agraria terbentuk, semua persoalan agraria diurus di bawah Kementerian Dalam Negeri, kecuali bidang Pendaftaran Tanah ada di bawah Departemen Kehakiman. Akan tetapi ketika Kementerian Agraria terbentuk pada bulan Maret 1955, bidang Pendaftaran Tanah tidak segera diambilalih oleh Kementerian Agraria, dengan pertimbangan belum dimiliki alat kelengkapan yang memadai. Baru pada tahun 1957, lewat Keppres 190/1957 Jawatan Pendaftaran Tanah dipindahkan ke Kementerian Agraria yang diatur secara bersama. Dengan perpindahan tersebut, maka Keppres 55/1955 juga mengalami perubahan pada Bab II pasal 2 dengan menambahkan Jawatan Pendaftaran Tanah, yang sebelumnya Kementerian Agraria terdiri atas: Pusat Kementerian, Jawatan Agraria, dan Jawatan-jawatan dan organisasi lainnya yang akan ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Keputusan itu menambahkan satu point pendaftaran tanah pada Keppres 55/1955 (Soedargo 1962, 179 dan 229).

Sebelum Keppres 190/1957 tentang pemindahan Jawatan Pendaftaran Tanah ke Kementerian Agraria, keluar Keputusan menteri Agraria No. Sk/35/Ka/1956 tentang Lapangan Pekerjaan dan Susunan Jawatan Agraria. Dengan keputusan menteri ini kemudian lahir kantor-kantor Jawatan Agraria baru di daerah provinsi, kabupaten dan kota di banyak daerah. Kemudian disusul Kepmen Agraria No. Sk/50/tahun 1958 tentang Susunan Jawatan Pendaftaran Tanah. Tentang peralihan tugas dan wewenang kepada Kementerian Agraria di daerah-daerah dilakukan melalui: pertama, semua tugas dan wewenang agraria dialihkan dan dipusatkan kepada Kementerian Agraria. Dengan adanya ketentuan Pasal 4 UU No. 7 1958 maka diberikan kemungkinan untuk melaksanakan peralihan itu daerah demi daerah. Kemudian menurut keperluan dan dengan mengingat pertumbuhan kelengkapannya Menteri Agraria dapat menunjuk badan-badan penguasa (misalnya daerah-daerah otonom, jawatan dan lain sebagainya) dan pejabat-pejabat dari Kementerian Agraria untuk melakukan tugas-tugas dan wewenang tertentu (*Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No. 4 Juli 1958, 130-131).

Kurang dari satu bulan setelah UUPA disahkan, Menteri Agraria mengeluarkan Permenag No. 2 Tahun 1960 tanggal 10 Oktober 1960 tentang Pelaksanaan UUPA. Di dalam Peraturan Menteri ini diatur secara detail beberapa persoalan tanah, diantaranya: Peraturan Pendaftaran tanah, Peraturan Konversi Hak-hak Barat, dan Hak Tanggungan. Pengaturan konversi yang begitu rumit membutuhkan peraturan yang detail, termasuk juga Hak Tanggungan yang dianggap penting bagi masyarakat. Pendaftaran tanah tidak bisa berjalan dengan semestinya jika persoalan subjek hak dan cara-cara merubahnya tidak segera diselesaikan, sebab di dalam UUPA hanya mengatur secara umum. Untuk itulah, Kementerian Agraria dalam periode ini menjadi lembaga kementerian yang memiliki beban berat untuk menyelesaikannya.

Ketika Kementerian Agraria dibentuk, Mendagri kemudian menyerahkan tugas Agraria kepada Kementerian Agraria tanggal 25 Januari 1956, lalu pada tanggal 27 Februari 1956 Menteri Agraria melalui Keputusan Menteri Agraria No. SK.36/Ka. 1956 telah memulai membentuk Kantor Inspeksi Agraria di daerah provinsi, Kantor Pengawas Agraria di Karesidenan, dan Kantor Agraria Daerah di tingkat II/kabupaten/kota.⁶ Sampai dengan Januari 1961, Kementerian Agraria telah berhasil membentuk ratusan kantor di daerah baik provinsi maupun kabupaten kota (Soedargo 1962, 221-228).⁷ Keberadaan lembaga ini di tingkat daerah sangat membantu begitu UUPA telah disahkan. Artinya persiapan yang dilakukan oleh Mendagri pada tahun

⁶ Pada tahun 1951, mendagri telah membentuk Kantor Agraria di tingkat daerah dengan nama Kantor Urusan Agraria, di bawah Kementerian Agraria berubah menjadi Kantor Agraria, Kantor Inspeksi Agraria, Kantor Pengawas Agraria. Lihat Surat Keputusan Menteri Agraria No.Sk.35....(dst)/Ka. 27 Februari 1956.

⁷ Dalam Keputusan Menteri Agraria No. S.K. 35/1956 dijelaskan tugas Kantor Speksi Agraria Provinsi memiliki tugas: Membantu Gubernur melaksanakan wewenang yang menurut Undang-undang dan peraturan telah diberikan kepadanya dan melakukan pengawasan terhadap Kantor-kantor Pengawas Agraria di Karesiden dalam daerah provinsi bersangkutan. Kantor Inspeksi dipimpin oleh seorang Kepala Inspeksi Agraria Provinsi. Sementara Kantor Pengawas memiliki tugas: membantu residen yang bersangkutan untuk melaksanakan wewenang yang menurut undang-undang dan peraturan yang diberikan kepadanya dan mewakili jawatan dalam melaksanakan tugasnya, serta melakukan pengawasan terhadap Kantor-kantor Agraria Daerah tingkat I/II dalam daerah karesidenan yang bersangkutan. Terakhir tugas Pimpinan Agraria Daerah: membantu bupati/kepala daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan wewenangnya menurut undang-undang dan peraturan yang diberikan dan mewakili jawatan dalam melaksanakan tugasnya.

1951 membentuk Kantor Urusan Agraria tinggal diserahkan kepada Kementerian Agraria yang baru setelah disesuaikan dengan struktur lembaga agraria yang baru.

Selanjutnya, dikeluarkan Undang-undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hah-Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya, lalu keluar PP 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah untuk mengoperasionalkan dan melengkapai Permenag No. 2 Tahun 1960. Peraturan Pemerintah 10/1961 merupakan nyawa dari kerja-kerja lembaga agraria di bidang pendaftaran tanah di daerah. Untuk hal ini sedikit lebih mudah karena pada tahun 1958 Menteri Agraria sudah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria No. Sk/50/Ka tahun 1958 tentang Susunan Jawatan Pendaftaran Tanah. Kehadiran PP 10/1961 sudah langsung bisa dikerjakan karena perangkat kelembagaannya sudah tersedia. Penting untuk dipahami, sekalipun Keppres No. 55/1955 sudah menyebut tentang pendaftaran tanah namun prakteknya tidak serta merta pendaftaran tanah bisa dilakukan oleh Kementerian Agraria, hal itu disebabkan karena jawatan pendaftaran tanah masih berada di bawah Departemen Kehakiman. Sejak dikeluarkannya Keppres No. 190/1957 barulah disatukan ke dalam Kementerian Agraria.

Boedi Harsono mengatakan, jawatan pendaftaran tanah tidak mudah dilakukan oleh daerah karena sifatnya yang rumit dan harus dilakukan secara hati-hati. "*Eigendomskadaster* harus dilakukan secara teliti untuk mencapai kepastian hak atas tanah. Perlu diketahui dan dapat ditetapkan dengan teliti dan tepat batas-batas dan luas tanah yang bersangkutan. Untuk kepastian hukumnya perlu pula ada kepastian siapakah yang berhak atas tanah itu. Berhubungan dengan itu maka *eigendomskadaster* memerlukan keahlian dan peralatan yang jauh lebih sempurna, karena tujuannya adalah untuk kepastian hukum" (Harsono, *Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No. 2 Mei, 1958, 42). Karena kerumitan dan dibutuhkan keahlian itu pula, pendaftaran tanah setelah terbit peraturan menteri tentang tata cara pendafataran tanah pada tahun 1959 belum bisa dilakukan secara luas, sebab dibutuhkan tenaga yang memadai untuk mengerjakannya.

Sebelum Peraturan Menteri Agraria No. 10 tahun 1958 TLN No. 1885 keluar, perdebatan tentang pendaftaran tanah ada pada *eigendomskadaster* dan *fiscaalkadaster*. Pendaftaran tanah masih dilihat semata dari tujuannya untuk menentukan cara dalam melakukannya. Kadaster fiskal yang sudah dilakukan bertujuan untuk pemungutan pajak tanah, dahulu dikenal dengan pajak bumi (*landrente-Jawa-Madura, kecuali Yogyakarta-Surakarta, Bali, Lombok dll.*). Pendaftaran untuk fiskal tidak perlu dilakukan secara teliti karena tujuannya hanya agar pajak itu dibayar dan bisa ditetapkan secara seimbang dan merata. Tidak jadi soal apakah yang membayar pajak itu pemilik yang sebenarnya atau bukan, termasuk apakah pembayar pajak menempati tanahnya atau tidak (Harsono, *Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No. 2 Mei, 1958, 42-43).

Sebelum keluar PP 10/1961, tata cara pendaftaran tanah sesuai aturan kadaster yang benar telah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 tahun 1959 TLN, No. 1884 tentang Pedoman Tata Kerja tentang Pendaftaran Hak-hak Atas Tanah, kemudian disusul Peraturan Menteri Agraria No. 10 tahun 1958 TLN No. 1885 tentang Tanda-tanda Batas Tanah Milik, lalu Peraturan Menteri Agraria No. 13 tahun 1959 TLN No. 1944 tentang Tata Kerja Mengenai Pengukuran dan Pembuatan Peta-peta Pendaftaran, dan Peraturan Menteri Agraria No. 14 tahun 1959 TLN No. 1945 tentang Pembukuan Tanah (Soedargo 1962, 872-922). Semua aturan Menteri ini menginduk pada Keppres No. 55/1955 dan merujuk pada aturan hukum kadaster yang digunakan oleh Belanda. Oleh karena itu setelah UUPA lahir, PP 10/1961 yang mengatur pendaftaran tanah telah merujuk pada hukum tanah nasional.

Kebutuhan SDM dalam pendaftaran tanah sangat spesifik sehingga dibutuhkan pula pelatihan secara khusus. Dengan logika itu, pada tahun 1963 kemudian dibentuk/didirikan Akademi Agraria di Yogyakarta lewat Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK.36/KA/1963 pada tanggal 24 September 1963 dengan Jurusan Agraria. Menteri Pertanian dan Agraria menggadeng Universitas Gadjah Mada untuk mewujudkan pendidikan tersebut dengan ditandatangani

Piagam Kerjasama pada tanggal 10 Oktober 1963. Kurang dari satu tahun kemudian, 5 Mei 1964 melalui Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. 136 Kamp/1964, didirikan pula Akademi Agraria Semarang dengan Jurusan Pendaftaran Tanah (Sutaryono, Nugroho, Afifi 2014).⁸ Kehadiran UUPA dan PP 10/1961 direspons dengan segera membangun infrastruktur kelembagaan agar persoalan hak atas tanah segera bisa di atasi.

5. Merumuskan Kebijakan Landreform

Setelah terbit PP 10/1961, kerja besar berikut yang dilakukan oleh Kementerian Agraria adalah merumuskan kebijakan tentang Landreform. Sebelum UUPA di tetapkan, pembicaraan Landreform sudah sering dilakukan oleh para pakar. Singgih Praptodihardjo jauh hari sudah mewacanakan ide dan gagasannya tentang rencana Landreform, diantaranya gagasan bagi hasil, persewaan tanah, hak tanah bagi transmigrasi, penetapan batas minimum luas hak milik, pencabutan hak, pengaturan tentang keadilan dan efisiensi ekonomi, dan pengaturan yang mengarahkan usaha bersama sukarela. Begitu juga dengan Soejono Sastrodimedjo yang memetakan perkembangan Landreform secara detail (Praptodihardjo, *Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No. 4 Juli 1958, 119-120, Sastrodimedjo, *Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No. 1 Januari 1962, 4-14.

Landreform merupakan perintah UUPA dan harus segera dijalankan, baik pengelolaan tanah pertanian dan non pertanian dalam konteks kelebihan maksimum, tanah *absente*, keorganisasian Landreform (Panitia Landreform), pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti rugi, dan penetapan luas tanah untuk tanaman tertentu. Kesemua itu berhasil dirumuskan dalam era Kementerian Agraria dalam tempo di bawah dua tahun, baik produk UU maupun PP, dan Peraturan Menteri. Tentu saja masih banyak yang lain yang belum diatur termasuk

⁸ Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK.36/KA/1963 pada tanggal 24 September 1963 dan Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. 136 Kamp/1964 tanggal 5 Mei 1964.

pengadilan Landreform yang baru muncul dalam UU No. 21 tahun 1964.

Terkait dengan UUPA dan Landreform, Menteri Agraria Sadjarwo menyampaikan pidato yang cukup menarik di depan DPRGR ketika memberikan hak jawab dalam rangka RUU Pokok Agraria. Sebelumnya didahului pidato Soekarna pada 17 Agustus yang menyebutkan “rencana pengesahan UUPA 1960 dianggap sebagai kemajuan paling penting dalam revolusi Indonesia.” (Rachman 2011, 14). Pidato Sadjarwo yang diucapkan pada tanggal 12 September 1960, menjelang perolehan persetujuan Anggota Dewan Perwakilan atas RUUPA. Sadjarwo mengemukakan betapa pentingnya UU ini dan gagasan tentang Landreform yang akan segera dijalankan setelah disahkan UUPA. Tak lupa bahwa kerja-kerja lobi sebagai proses politik terhadap anggota DPRGR menjadi kunci keberhasilan RUU ini lolos di dewan, dari situ pula Sadjarwo memberikan ucapan secara khusus kepada utusan golongan dan kelompok lain atas sikap dan kerja samanya sehingga berhasil mendapat persetujuan. Berikut bagian dari cuplikan pidato Menteri Agraria Sadjarwo:

“Dua minggu persis RUU ini melewati jalan prosedur baru dari DPRGR yang penuh dengan rintangan-rintangan dan kesukaran-kesukaran yang kadang-kadang sampai mencapai klimaksnya, tetapi yang selalu dijiwai oleh semangat gotong royong dan toleransi yang sebesar-besarnya, yang membuktikan kebesaran jiwa Saudara-saudara yang terhormat, yang mewakili golongan-golongan masing-masing, ialah golongan nasional, golongan Islam, golongan Kristen/Katolik, golongan komunis, dan golongan karya. ... Perjuangan perombakan Hukum Agraria Kolonial dan penyusunan Hukum Agraria Nasional berjalan erat dengan riwayat perjuangan bangsa Indonesia. Itulah sebabnya, Landreform di Indonesia sulit dipisahkan dengan Revolusi Nasional Indonesia. Tujuan Landreform, mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah; menegaskan melaksanakan prinsip Tanah Untuk Tani agar tidak terjadi spekulasi dan pemerasan; menguatkan dan memperluas hak milik atas tanah bagi warga negara; mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara masif; meningkatkan produksi nasional dan mendorong terselenggarakannya pertanian yang intensif secara gotong royong. Dalam menyelenggarakan Landreform, pemerintah membuka tanah-tanah baru dan mensinkronkan dengan perkembangan industri dan transmigrasi. Pemerintah akan mengadakan redistribusi tanah yang kelebihan kepada petani dengan kompensasi, selain melindungi tanah untuk usaha keagamaan dan sosial.... Pemerintah berpen-

dapat bahwa bumi, ruang angkasa, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan kepada rakyat Indonesia. Maka, pemerintah wajib mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan itu. Harus dijauhkan pula pikiran yang hendak mempertahankan wilayah bagi golongan sendiri. Dalam rencana Undang-undang Agraria, hukum adat dijadikan dasar utama. Tetapi hukum adat merupakan hasil perkembangan yang dipengaruhi politik kolonial, sehingga masih ada hukum adat yang menguntungkan golongan kecil. Nantinya, hukum adat ialah hukum adat yang berinti azas gotong royong, mengindahkan hukum agama, dan menyesuaikan dengan zaman. Dari pembicaraan terdahulu, tampak jiwa dan suasana baru yang menunjukkan hasrat mengamalkan azas gotong royong. Dengan penuh keyakinan bahwa rencana U.U. Pokok Agraria yang diperbaharui dan disampaikan kepada DPR GR memperoleh persetujuan bulat. Dengan demikian, Indonesia punya dasar hukum yang kuat untuk melaksanakan Landreform.⁹

Cita-cita besar Sadjarwo dan para pendiri negara atas gagasan tentang Landreform “nyaris dijalankan”, bahkan beberapa produk hukum terkait hal tersebut telah banyak dikeluarkan. Kementerian Agraria sebagai sebuah lembaga telah berhasil menterjemahkan UUPA dalam aturan-aturan yang cukup detail, mulai dari tanah *absente*, kelebihan maksimur, yayasan pendanaan/skema pembiayaan, dan pola pembayaran/ganti rugi. Sampai tahun 1962 saja, Kementerian Agraria sudah berhasil mengeluarkan produk hukum terkait dengan Landreform sebanyak 13 buah (UU, PP, Peraturan Menteri/Surat Keputusan Menteri) (*Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No. 1 Januari 1962, 15-17).¹⁰

Di Jawa, pembentukan panitia Landreform relatif berjalan dengan cepat, misalnya di Klaten, Jawa Tengah, sebagaimana studi Soegijanto Padmo pada tahun 1962. Menurut Soegijanto, bupati Klaten sudah membentuk panitia Landreform sampai tingkat desa, termasuk menjalankan dan bagaimana mempraktikkan Landreform di desa (Padmo 2000, 104-107). Beberapa persoalan memang muncul terkait kebijakan Landreform, diantaranya konflik yang berbasis pada ideologi politik, akan tetapi gagalnya Landreform bukan pada persoalan pilihan-pilihan

⁹ Pidato Menteri Agraria Sadjarwo di DPRGR pada 12 September 1960 Mengenai RUU Pokok Agraria, Sumber: Arsip Nasional RI.

¹⁰ Lihat “Peraturan-peraturan yang telah Dikeluarkan oleh Departemen Agraria”. Lihat juga pidato Sadjarwo mengobarkan landreform dan revolusi, “Pelaksanaan Landreform sebagai Bagian Mutlak dari pada Revolui dan Menjelaskan Sandang Pangan”, ceramah J.M. Menteri Koordinator Kamparemen Pertanian dan Agraria Sadjarwo S.H. pada Kader-kader Revolusi, tanggal 9 September 1964.

ideologi semata, tetapi sebagai konsekuensi pertarungan yang tajam di pentas politik sepanjang 1950-1965, sehingga tidak kondusif untuk menyelenggarakan program pemerintah.

Saat upaya pemerintah menjalankan Landreform memang diakui menimbulkan situasi yang memanas. KH. Idham Chalid dalam pandangannya mengemukakan memang terjadi kisruh antar kelompok di pedesaan, “gontok-gontokan” antar kelompok mengenai tanah terjadi, bahkan tanah wakaf ikut menjadi persoalan. Atas situasi itu, Idham menyarankan agar pemerintah mengadakan penyelidikan dan mengambil tindakan. “Negara dan revolusi lebih penting daripada membela dua tiga orang penghalang program revolusi”.¹¹ Pemicu persoalan di tingkat desa memang sudah tampak sejak awal dijalankan program Landreform, yakni menyangkut cara pandang salah satu kelompok terhadap sebuah aturan. Dalam pandangannya, DN. Aidit menyatakan bahwa “sebelum 1962 timbul banyak konflik tanah di pedesaan. Namun sesudah akhir tahun 1963 kaum tani tidak boleh dipersalahkan lagi. Sebab, menurut Peraturan Pemerintah di Jawa, Madura, Bali tahun 1963 Landreform sudah harus selesai. Jika belum, tuan tanah harus ditahan. Ketegasan adalah hal penting dalam menjalankan Landreform. Kaum tani tidak bisa salah, tuan tanah yang salah”.¹² Setidaknya, cara pandang ini memberi andil dalam persoalan konflik di desa-desa akibat dari rencana dijalkannya Landreform oleh pemerintah.

Sekalipun gagal dijalankan oleh Sukarno, sampai tahun-tahun pasca 1965, Landreform masih tetap menjadi persoalan menarik dibi-cayakan oleh pejabat-pejabat agraria, sekalipun pemerintahan berganti dan rezim berubah, ruang-ruang resmi negara masih mempidatokan Landreform dengan nyaring dan mempesona. Direktur Jenderal Agraria

¹¹ “Pendapat K. H. Idham Chalid, mengenai Pelaksanaan Landreform”, diucapkan di Muka Sidang I Dewan Pertimbangan Agung Rapat Hari ke-2 tanggal 19 Januari 1965, Arsip Nasional RI.

¹² “Pandangan Saudara D.N. Aidit mengenai Pelaksanaan Landreform”, Diucapkan di Muka Sidang I Dewan Pertimbangan Agung rapat ke-2 tanggal 19 Januari 1965, Arsip Nasional RI.

Daryono pada tahun 1982 dalam sambutan resmi menyampaikan, “Negara RI yang susunan perekonomiannya bercorak agraris, tanah akan memegang peranan utama dan pertama dalam rangka usaha meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Sebagai salah satu langkah untuk mewujudkan usaha tersebut dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh bangsa, maka pelaksanaan Landreform adalah merupakan salah satu syarat yang tidak boleh tidak harus dilaksanakan oleh bangsa Indonesia” (Surachman 1982). Semua rezim yang berkuasa pasca 1965 masih dengan semangat membicarakan Landreform, namun mereka tak semangat untuk mempraktikkannya, tentu dengan berbagai macam alasan pembenarnya (*Penyulu Landreform dan Agraria*, Juni 1966). Pidato Sukarno yang berapi-api ini tinggal kenangan, sebagaimana dikutip oleh Surachman:

“Ketidakadilan sering menimpa kaum tani, juga penghisapan feodalisme dan kapitalisme. Maka harus memodernisasi Indonesia, dan nasib kaum tani diperhatikan. UUPA segera diselesaikan di Jawa, Madura dan Bali. Implementasi UUPA dan UUPBH agar sukses diambil langkah sebagai berikut: mengaktifkan Panitia Landreform segala tingkatan; tuan tanah yang jadi anggota harus diganti; Ketua panitia yang tak aktif diretool; Retooling personalia Jawatan Agraria; Dibentuk Pengadilan Landreform dengan mengikutsertakan kaum tani; Bertindak tegas bagi petugas yang menggelapkan tanah (Surachman 1982).

.... “Revolusi Indonesia tanpa Landreform sama saja gedung tanpa alas, sama saja dengan pohon tanpa batang, sama saja dengan omong besar tanpa isi. Melaksanakan Landreform berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari revolusi Indonesia. Gembar gembor tentang revolusi, sosialisme Indonesia, masyarakat adil dan makmur, amanat penderitaan rakyat, tanpa melaksanakan Landreform, adalah gembar bembornya tukang jual obat di pasar Tanah Abang atau Pasar senen” (Surachman 1982).

D. Pasca 1965, Kementerian Agraria kembali [lagi] ke Dirjen Agraria

Dalam konteks organisasi, menurut Boedi Harsono, struktur organisasi Kementerian Agraria pada tahun 1955-1965 disusun secara vertikal, begitu juga dengan Jawatan Pendaftaran tanah juga secara vertikal (Harsono 2008, 46-47). Penjelasan ini menarik karena kelembagaan agraria digagas secara vertikal sejak awal berdirinya, begitu juga pen-

daftar tanah harus dikelola secara vertikal untuk menghindarkan penyelenggaraan pendaftaran secara berbeda-beda di tiap daerah. Tentu berbeda dengan kelembagaan agraria saat ini ketika muncul UU No. 32 tahun 2004 jo No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang tidak secara absolut mengatur persoalan pertanahan menjadi bagian kewenangan pemerintah pusat.¹³ Konsekuensi dari UU tersebut, apalagi perubahan kelembagaan menjadi kementerian bisa berakibat dilimpahkannya sebagian kewenangan pertanahan ke daerah.

Peristiwa 30 September 1965 telah merubah banyak hal dalam penataan persoalan agraria. Dari semua gagasan besar UUPA, Land-reform adalah salah satu yang terdampak langsung atas peristiwa tersebut, apalagi isu tentang komunis di balik program Landreform. Sementara dibidang kelembagaan juga mengalami perubahan yang cukup signifikan akibat perubahan sistem politik nasional. Persoalan agraria tidak lagi menjadi fokus negara untuk dikelola dan ditata secara tepat, sebab fokus utama rezim baru adalah “pembangunan”.

Setelah hampir sebelas tahun lembaga agraria dibangun dengan mapan dan eksistensi lembaganya mulai kuat, justru dengan alasan yang bertolak belakang sebagaimana dahulu ketika dari Dirjen Agraria hendak dinaikkan menjadi Kementerian Agraria, kini alasan yang sebaliknya “penyederhanaan dan efisiensi”. Kementerian Agraria dirubah menjadi Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi di bawah Departemen Dalam Negeri sebagaimana dituangkan dalam keputusan Presiden No. 63 tahun 1966, dan No. 64 tahun 1966. Keberadaan Agraria bersama Transmigrasi tidak lama karena masih dalam tahun yang sama Transmigrasi ditarik ke Departemen Veteran, Transmigrasi, dan Koperasi.

¹³ Pasal 10 UU 23/2014 hanya memasukkan 6 persoalan yang secara absolut menjadi kewenangan pemerintah pusat, yakni: Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal Nasional, dan Agama. Sementara persoalan pertanahan tidak masuk dalam kewenangan pusat sehingga pembentukan Kementerian Agraria (2014) berkonsekuensi menyerahkan kewenangan pertanahan ke daerah, kecuali dengan tetap mempertahankan kelembagaan seperti saat ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kata badan (BPN) menjadi kunci pengelolaan tanah secara terpusat, karena sifat kelembagaan “Badan” masih memungkinkan dikelola secara vertikal.

Soeharto lewat Menteri Dalam Negeri merubah organisasi keagrariaan, mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. UP.1/2/22-4186 1968 yang inti dari putusan tersebut adalah mengembalikan tugas pokok agraria ke dalam Kementerian Dalam Negeri. Keputusan itu berkonsekuensi pada perubahan-perubahan mendasar, walaupun pada periode awal hanya pusat yang mengalami perubahan, pada level provinsi dan kabupaten kota belum mengalami perubahan, masih seperti yang lama. Namun pososi tersebut ternyata menyulitkan kantor-kantor di daerah karena di pusat berbeda dengan di bawah, sehingga tahun 1970 Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden No. 54/1970, yang diantaranya dalam keputusan itu muncul organisasi baru yakni Direktorat Penelitian dan Pengembangan Pertanahan.

Pada masa-masa transisi ini, ada banyak perubahan yang dikeluarkan oleh Mendagri terkait persoalan agraria, yang pasti bertahan hanya dua struktur keorganisasian, yakni Pendaftaran dan Tata Guna Tanah. Dua ini selalu bertahan karena bukan menjadi bagian dari isu politik pertanahan secara langsung. Artinya Orde Baru melihat dua kelembagaan ini harus tetap ada apapun nama dan bentuk lembaganya.¹⁴ Lalu kembali keluar Keputusan Mendagri No. 187 dan 188 tahun 1972 yang menyempurnakan struktur organisasi Direktorat Jenderal Agraria. Dalam keputusan ini, tugas pokok agraria tampak dikembalikan pada periode sebelum 1965, karena akan menata persoalan tanah dengan “Merencanakan dan menyelenggarakan segala usaha dan kegiatan di bidang keagrariaan”. Kalimat ini menunjuk pada projek besar gagasan UUPA tentang Landreform dan penataan di bidang pertanahan.

Setelah keputusan itu, kembali Kemendagri mengeluarkan Keputusan No. 145/1969 untuk mengatur dan menyamakan antara pusat dan daerah agar bisa sejalan dengan gagasan penataan pertanahan. Namun, keputusan itu sebelum bisa dijalankan sudah kembali ditarik oleh

¹⁴ Tata Guna Tanah tetap eksis sebagai lembaga, bahkan mampu merumuskan Land Use dengan Seminar Tata Guna Sumber-sumber Alam pada tahun 1967. Lihat hasil-hasil seminar terbut, “Seminar Tata Guna Sumber-sumber Alam”, Jakarta: Direktorat Land Use, Dirjen Agraria Kementerian Dalam Negeri, 1967.

Kemendagri dengan Keputusan No. 88/1972. Tadinya keputusan sebelumnya mempertahankan keberadaan Kantor Agraria warisan Kementerian Agraria sebelum 1965, namun dengan dicabutnya keputusan tersebut, Kantor Agraria di daerah menjadi Kantor Direktorat Agraria Provinsi, Kantor Sub Direktorat Agraria di kabupaten/kota. Praktis pola pertanggung jawabannya kepada bupati/walikota setempat.

Mulai tahun 1974/75 transisi kelembagaan mulai terbentuk secara rapi di bawah Kemendagri. Melalui Keppres No. 44 dan 45 tahun 1974 dan Keputusan Mendagri No. 94 tahun 1975, struktur organisasi Direktorat Jenderal Agraria kembali mengalami perubahan, yakni:

- a. Direktorat Tata Guna Tanah.
- b. Direktorat Landreform.
- c. Direktorat Pengurusan Hak Atas Tanah.
- d. Direktorat Pendaftaran Tanah.
- e. Sekretariat Direktorat Jenderal Agraria.

Sementara Direktorat Penelitian dan Pengembangan Pertanahan dihapus dari struktur kelembagaan. Kemudian di tingkat daerah berubah lagi namanya sesuai Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 133 tahun 1978 menjadi Direktorat Agraria Provinsi dan Kantor Agraria di tingkat kabupaten/kota.

Sejak 1965 sampai dengan tahun 1982, Dirjen Agraria telah dipimpin oleh empat orang: Suyono (1967-1968); Basuki Racmat (caretaker: 1968-1969); Abdurrahman Setjowibowo (1969-1978); Daryono (1978-1982). Karya terbesar pada periode ini adalah bidang Tata Guna Tanah dan Landreform *ala* Orde Baru, yakni Transmigrasi. Direktorat Agraria mendukung penuh program transmigrasi dengan menata dan mengelola bidang pertanahannya (*Pertanahan dalam Pembangunan Indonesia* 1982, 36).

E. Penutup

Lahirnya lembaga agraria bernama Kementerian Agraria lebih dulu dibandingkan dengan UUPA tahun 1960 sebagai produk hukum agraria Indonesia. Hal itu terjadi karena persoalana agraria sudah men-

jadi isu yang serius pasca Indonesia merdeka. Artinya untuk mengurus persoalan agraria yang cukup luas, negara membutuhkan kelembagaan yang besar agar bisa bergerak lebih leluasa. Pada awalnya, urusan agraria ditangani oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Kehakiman, namun sejak tahun 1955, lahir Kementerian Agraria yang memindahkan semua urusan agraria ke kementerian baru tersebut. Sejak lahirnya kementerian ini pula kemudian upaya penyelesaian draf RUUPA semakin dipercepat dan fokus, karena langsung ditangani oleh kementerian agraria, sehingga sejak lahir kementerian ini, kurang dari lima tahun RUUPA berhasil diundangkan.

Bab ini secara khusus membahas persoalan reforma agraria secara lebih filosofis karena berangkat dari argumen kebutuhan dasar akan infrastruktur hukum sebagai antitesis UU kolonial (*agrarische wet*). Sejak lahirnya UUPA, selain kelembagaannya bisa dibentuk dari pusat hingga daerah, juga bisa dijalankan dengan salah satu cepat cita-cita UUPA, yakni menjalankan landreform. Sesudah disahkannya UUPA 1960, tahun 1961 program landreform sudah bisa dijalankan oleh Kementerian Agraria. Namun harus diakui, pasang surut sebuah kebijakan telah terjadi dan proyek landreform Sukarno mengalami persoalan akibat situasi politik 1965 yang tidak menguntungkan. Dan hal itu juga berpengaruh terhadap kelembagaannya, karena pasca 1965, Kementerian Agraria dibubarkan dan turun levelnya setingkat Dirjen dan dikembalikan ke Kementerian Dalam Negeri.

Bab III

REFOMA AGRARIA DI BERBAGAI NEGARA¹

Rangkuman

Bab III ini membahas secara ringkas konsep RA yang dilakukan negara penganut paham Komunis-Sosialis dan non Komunis. Dari konsep tersebut kemudian dilanjutkan kajian pengalaman RA diberbagai negara baik negara maju seperti Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan maupun negara-negara berkembang seperti Asia Tenggara dan Amerika Latin sebagai contoh. Kajian dilakukan secara ringkas dengan merujuk beberapa referensi pokok, namun masih sangat terbatas, karena fungsinya bab ini hanya ingin menunjukkan beberapa pengalaman negara lain mempraktikkan RA. Jepang sebagai negara Industri yang maju mejalankan RA sangat awal pasca Perang Dunia II dan berhasil melakukan rasionalisasi terhadap penguasaan lahan dan petani. Jepang, Korea, Taiwan cukup berhasil menjalankan RA dan kemudian menjadi dasar untuk melakukan perubahan kebijakan negara menuju negara Industrialis. Beberapa referensi menceritakan kisah sukses negara-negara tersebut yang banyak menimbulkan korban petani kecil/-pinggiran yang kehilangan tanah, dan negara justru mendisain hal tersebut untuk melakukan rasionalisasi agar jumlah petani dan lahan pertanian seimbang (rasional). Karena prinsipnya, jumlah lahan pertanian dan jumlah petani harus seimbang sebagai syarat untuk menjadi petani yang mandiri dan sejahtera. Dengan kondisi tersebut, negara bisa mengalokasikan tenaga kerja atau buruh tani ke industri yang menjadi cita-cita negara. Dan ketiga negara tersebut berhasil melakukannya. Contoh lain dari pengalaman RA di negara-negara berkembang baik Asia Tenggara dan Amerika Latin tidak banyak meunjukkan hasil yang memadai untuk menuju perubahan sebagai negara agraris yang sukses dan mandiri, kecuali di beberapa negara Asia Tenggara seperti Thailand dan Vietnam yang sukses di dunia pertanian. Selebihnya, utamanya Amerika Latin sangat sedikit yang berhasil meningkatkan kesejahteraan petani dari hasil pelaksanaan landreform.

¹ Sebagian bab ini disadur dari Karya Setiawan B, 2001, "Konsep Pembaharuan Agraria: Sebuah tinjauan umum", dalam Tim Lopera (ed.) 2001, Prinsip-prinsip Reforma Agraria, Jalan penghidupan dan kemakmuran rakyat, Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama, dan Solon L. Barraclough 1999, "Land Reform in developing countries: the role of the state and other actors", Discussion Paper No. 101, June 1999, juga karya Benjamin White & Gunawan Wiradi (eds.), *Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana*, Brighten Press, Bogor, tt.

A. Pengantar

Reforma Agraria di dunia ketiga dipetakan dalam dua model besar yakni model yang dilakukan di negara-negara komunis dan non komunis. Model-model ini berkembang sejak negara-negara dunia ketiga mandiri/merdeka sejak tahun 1940an-1950an. Masing-masing negara baru mencoba mengkreasikan pengelolaan tanah dengan model yang menjadi ideologi negaranya masing-masing. Model komunis bisa dilihat bagaimana China menjalankan Reforma Agraria, sementara Jepang, Korea, Taiwan mewakili negara-negara non komunis yang cukup berhasil menjalankan land reform. Tabel berikut yang dikutip dari tulisan Bonnie Setiyawan mencoba memetakan model dan pandangan negara-negara komunis dan non komunis.

Tabel 1. Cara Pandang Reforma Agraria Negara Komunis dan Non Komunis di Asis Timur dan Asia Tenggara

Pola	Pandangan Negara Non-Komunis	Pandangan Negara Komunis
Asumsi-asumsi yang berkenaan dengan masalah tanah	ketidaksempurnaan pasar dalam faktor produksi pertanian, seperti tanah, tenaga kerja, modal, kewiraswastaan	perjuangan kelas antara tuan tanah dan kaum tani
Sikap terhadap pemilikan	distribusi yang lebih luas bagi kepemilikan tanah ribadi	penghapusan pemilikan pribadi alat-alat produksi, yaitu tanah
Proses redistribusi tanah	menurut norma-norma hukum; ditegakkan oleh peradilan dan kekuasaan polisi negara	alat bagi kaum tani untuk menjalankan kekuasaan terhadap tuan-tuan tanah
Lamanya distribusi tanah	tahap akhir, didukung oleh jasa infrastruktur, seperti kredit dll	tahap transisi, mengarah pada kolektivisasi (koperasi dan/atau komune)
Kompensasi ke tuan tanah	“kompensasi yang adil” didasarkan atas nilai tanah maupun norma-norma lainnya	tidak ada; semua tanah dan peralatan pertanian disita
Yang diuntungkan dalam pembaruan penguasaan	penyakuan bagi-hasil semakin berkurang atau menjadi pemilik-penggarap; tetapi buruh tani tak bertanah tidak	dibagikan kepada petani miskin dan petani sewa; sementara petani kaya dan menengah tidak disentuh

tanah	ikut diuntungkan	
Operasi pertanian	pertanian keluarga; peningkatan skala produksi lewat HWs dan in ut lainn a, serta asa ko erasi	pertanian kolektif: tim produksi, brigade, komune rakyat dan pertanian skala-besar
Visi utama	untuk membentuk kelas menengah pedesaan yang kuat yang bisa berpartisipasi di dalam demokrasi parlementer	untuk membentuk masyarakat pedesaan yang egaliter, prinsip-prinsip garis massa, dan sentralisme demokratis
Masalah-masalah sekarang ini	<ul style="list-style-type: none"> - re-konsentrasi pemilikan tanah - bagaimana meningkatkan harga dan skala operasi pertanian - kooptasi pemerintah terhadap kelompok-kelompok tani kearah fasisme 	<ul style="list-style-type: none"> - masalah insentif - bagaimana menyediakan latihan-latihan yang khusus tanpa kembali ke “kecenderungan kapitalis” - searah oleh pemerintah pusat dan partai kearah totaliterisme kaum kiri

Sumber: Setiawan, 2001.

Di negara-negara Komunis, sistem yang berkembang untuk menjalankan RA adalah dengan menghapus status kepemilikan tanah. Semua tanah di sebuah negara disita/dimiliki oleh negara, sehingga tidak ada tuan tanah, tidak ada petani pemilik tanah. Tanah-tanah tersebut kemudian dikelola secara kolektif di bawah naungan negara. Ketegasan sistem komunis terhadap hak individual sangat nyata dan menonjol, karena individualisme atas tanah akan semakin memperlebar jarak antara si kaya dan miskin, dan alasan itulah mengapa negara harus menjadi pemilik tunggal atas tanah. Sementara model non Komunis justru mendistribusikan kepemilikan kepada petani yang berhak secara keseluruhan maupun sebagian dari tanah-tanah yang dimiliki negara, atau tanah-tanah yang diambilalih oleh negara akibat kelebihan pada individu lainnya. Konsep ini ingin menunjukkan pemerataan agar ketimpangan penguasaannya tidak terjadi secara luas. Di sisi lain, distribusi kepemilikan juga bertujuan untuk menaikkan kelas

petani agar lebih mandiri dan sejahtera dan mampu bertahan dalam menghadapi berbagai gelombang ekonomi, khususnya di pedesaan yang berkonsentrasi pada pertanian pangan.

B. Pengalaman Tiga Negara: Jepang, Taiwan, dan Korea Selatan²

Landreform yang dijalankan setelah Perang Dunia II di Jepang, Taiwan, dan Korea Selatan seringkali dipuji sebagai model-model yang bisa diterapkan di negara-negara padat penduduk yang berjuang melakukan modernisasi dalam bidang pertanian dan industri. Model-model yang dilakukan oleh ketiga negara itu ada baiknya dihadirkan di sini untuk melihat apakah situasi tertentu dalam pelaksanaannya juga bisa diterapkan oleh negara lain, sangat mungkin tidak bisa diterapkan karena perbedaan situasi dan kultur masyarakatnya.

- a. Di ketiga negara di atas, landreform dimaksudkan untuk mencegah terjadinya reforma agraria yang revolusioner/radikal, dimana setelah revolusi sosialis sangat mungkin bisa menerpa ketiga negara tersebut.
- b. faktor eksternal sebagai efek yang memberi tekanan kepada tiga negara tersebut memaksa reforma agraria harus dijalankan, terutama setelah beberapa rezim komunis berhasil merebut kekuasaan di Cina Daratan dan di Korea Utara. Di kedua negara tersebut, telah memulai reforma agraria secara radikal sebagai fondasi bagi strategi pembangunannya (sosialis). Salah satu hasil dari reforma agrariannya adalah dilakukannya redistribusi tanah untuk petani gurem, penggarap, dan orang-orang yang tidak memiliki tanah.
- c. Praktik reforma agraria di tiga negara di atas relatif radikal, hal itu terjadi karena dorongan dari Amerika Serikat, walaupun dalam praktiknya sebenarnya memberlakukan reforma agraria secara elitis (elit nasional). Jadi sebenarnya pelaksanaan reforma agrariannya le-

² Sub pembahasan ini mengambil/menyadur kajian Benjamin White & Gunawan Wiradi (eds.) sebagai bahan untuk melihat praktik reforma agraria yang dijalankan sebagai basis membangun negara industri, *Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana*, Brighten Press, Bogor, tt.

bih pada aspek menghindari ancaman revolusi sosialis dan membangun suatu fondasi rasional untuk membangun industrialisasi.

- d. fakta di lapangan terjadi, sebelum agenda reforma agraria dengan redistribusi tanah dilakukan, khususnya di Taiwan dan Korea Selatan, para tuan tanah mulai menjual tanah mereka kepada para petani penggarap sebelum agenda redi dilakukan. Elite-elite kaya merasa ketakutan bila terjadi revolusi sosial maka mereka tidak akan mendapatkan kompensasi, karena negara menjanjikan kompensasi tersebut.

Ada banyak contoh di tiga negara tersebut, tuan tanah siap melepaskan tanahnya meskipun dengan harga yang relatif murah atau di bawah harga pasar. Namun demikian, menariknya, tuan tanah yang akan menjual tanahnya difasilitasi oleh negara dengan berbagai aturan. Misalnya di Jepang, harga tanah ditetapkan pada harga tertentu oleh pemerintah sehingga tidak terjadi spekulasi dan permainan. Di Taiwan dan Korea Selatan yang sebelumnya banyak aset milik perusahaan Jepang utamanya tanah-tanah pertanian subur telah didistribusikan kepada para petani yang dulu menggarap lahan tersebut.

Harus diakui, faktor eksternal, landreform di Cina menurut beberapa data menunjukkan pengaruh yang kuat terhadap pelaksanaan reforma agraria di tiga negara di atas. Di Taiwan dan Korea Selatan meskipun pelaksanaan landreform cukup radikal merupakan hasil dari kompromi antara tekanan petani kecil dan perhatian pemerintah yang menyiapkan berbagai perangkat redistribusi dan menerapkan redistribusi terbatas kepemilikan dengan perhatian untuk mempertahankan efisiensi pertanian. Salah satu kebijakannya, tanah petani yang kurang dari 3 hektar tidak terkena penataan tanah (*landreform*).

- e. Terlepas dari pelaksanaan *landreform* yang relatif radikal, di tiga negara tersebut telah terjadi eksodus besar-besaran oleh petani marjinal yang tidak mampu bertahan hidup karena hanya bergantung pada lahan kecil mereka dan yang (di Taiwan dan Korea)

terjadi penentangan kebijakan pemerintah untuk menjaga agar harga beras serendah mungkin. Kebijakan ini dilakukan untuk merangsang dan mempercepat industrialisasi. Negara-negara tersebut sedang berproses menuju negara industri dan berharap angkatan kerja terus bertambah dengan upah rendah, karena tenaga kerja dibutuhkan sebagai basis bagi industrialisasi ekspor yang berhasil. Prasyarat ini dianggap mutlak bagi pembangunan awal industrialisasi, agar bisa dikendalikan ongkos produksinya. Sisi lain tiga negara tersebut sangat bergantung pada negara-negara yang memiliki minyak, dan minyak menjadi faktor penting dalam industri, sehingga ketika minyak dunia mengalami kenaikan, biaya produksi akan membengkak. Satu-satunya cara menekannya adalah tenaga kerja murah.

- f. Eksodus golongan petani marjinal terlihat sebagai sebuah strategi untuk merangsang atau memperbesar jumlah tenaga kerja di industri sekaligus sebagai suatu cara untuk memperkuat pertanian yang lebih “rasional” dan efisien. Semakin besar lahan pertanian dengan melibatkan jumlah petani yang rasional akan menghasilkan produksi pertanian yang rasional di mata pemerintah.
- g. Di ketiga negara tersebut pertanian keluarga skala kecil hampir tidak bisa digunakan sebagai suatu landasan rasional untuk strategi pertanian yang dijalankan. Dampaknya adalah diperluasnya pertanian bersama/gabungan (*joint-farming*).
- h. Di ketiga negara di atas, industrialisasi masih berada pada tahap awal dan didorong kuat oleh Amerika Serikat yang menyediakan danya, baik dalam bentuk hibah dan pinjaman.
- i. setelah mulai berhasil dalam mengembangkan industrialisasi, ketiga negara tersebut kemudian masuk dalam negara-negara pengimpor terbesar bahan pangan di Asia. Tindakan itu mempercepat marginalisasi dan akhirnya petani kecil hengkangnya dari pertanian, rasionalitas lahan dan tenaga kerja petani memang mulai terlihat.

Catatan di atas tidak dimaksudkan untuk mengalihkan perhatian dari capaian besar Taiwan, Korea Selatan, dan Jepang. Tulisan ini hanya

ingin menunjukkan bahwa ketiga kasus di atas, pertumbuhan suatu negara dicapai dengan mengorbankan manusia yang besar, baik dalam bentuk kesusahan hidup bagi petani kecil maupun pembatasan kebebasan manusia dan demokrasi yang dulunya menjadi inspirasi *land-reform* di awal. Dari pembahasan di atas bisa disimpulkan bahwa kehati-hatian sangat diperlukan ketika mengacu kepada *landreform* yang dilakukan di Jepang, Taiwan, dan Korea Selatan sebagai model *land-reform* untuk negara-negara Asia lainnya. Sebagai catatan, ketiga negara itu memang berhasil dalam melaksanakan landreform, terbukti petani berhasil dan meningkat secara ekonomi, dan penghasilan pertanian bisa menjadi basis ekonomi keluarga, namun setelah terjadi rasionalisasi antara lahan dan jumlah petani itu sendiri. Hal itu memang dimaui oleh negara, dan petani marjinal dan kecil “senagaja” diciptakan sebagai pihak yang harus digeser menuju tenaga kerja industri, baik industri pertanian maupun industri lainnya.

C. Pengalaman Reforma Agraria di Beberapa Negara³

Filipina

Diantara keberhasilan program Reforma Agraria yang berjalan di Filipina, juga salah satunya adalah keberhasilan untuk menjaga kelestarian hak-hak agraria masyarakat adat. Dari hasil kunjungan belajar KPA bersama Kementerian ATR/BPN ke Filipina, ada gambaran yang cukup jelas dan menggembirakan mengenai hak-hak agraria bagi kaum adat di sana. Tidak hanya bagi kaum adat, reforma agraria di bawah *Comprehensive Agrarian Reform Program (CARP)* atau semacam UUPA di Filipina memang cukup dapat dikatakan berhasil. Sebuah program komprehensif Reforma Agraria yang berhasil merombak struktur kepemilikan tanah di Filipina pada tahun 1987-2000an.

Reforma Agraria di Filipina melahirkan 3 buah lembaga setingkat kementerian yang masing-masing mengatur dan mengurus persoalan

³ Sub bagian ini sebagian mensarikan tulisan Barraclough, SL, “Land Reform in developing countries: the role of the state and other actors”, Discussion Paper No. 101, June 1999.

agraria di tiga cakupan yang berbeda. Ketiganya adalah *Department Agrarian Reform* (DAR) yang mengurus *land* dan *access reform* bagi rakyat Filipina; *National Council for Indigeneous People* (NCIP) yang mengurus hak-hak masyarakat adat; dan yang terakhir *Department of Environment and Natural Resource* (DENR), yang mengurus usaha-usaha ekstraktif di kawasan perhutanan atau pertambangan.

NCIP adalah sebuah bukti keberhasilan perlindungan hak-hak masyarakat adat, terutama hak agrarinya. Masyarakat adat di Filipina memiliki jaminan tanah adatnya secara komunal dan melalui mekanisme yang jelas mengenai penentuan siapa masyarakat adat itu sendiri. Seseorang dapat dikatakan masuk sebagai bagian dari masyarakat adat jika minimal terdapat 25% darah keturunan salah satu masyarakat yang ada.

Di Filipina, hak-hak agraria masyarakat adat terlindungi karena keberadaan agenda yang lebih besar, yakni Reforma Agraria. Model Filipina yang mengakomodir hak-hak agraria adat dan menjaganya, secara tidak langsung akan turut melanggengkan kebudayaan dan kearifan lokal yang beranekaragam. Hubungan antara manusia dan tanah terjaga sebab, masyarakat-masyarakat yang ada cenderung punya komitmen menjaga alam dibandingkan masyarakat pada umumnya. Dengan status kepemilikan kolektif, hal ini pula akan menyulitkan upaya-upaya jahat oknum untuk mengkapitalisir tanah adat seperti yang terjadi belakangan ini.

Thailand⁴

Thailand Tengah/Pusat terdiri atas 26 provinsi, bagian Timur laut terdapat 19 provinsi, Wilayah Selatan 14 provinsi, dan bagian Utara 17 provinsi. Keseluruhannya berjumlah 875 distrik (mirip kabupaten/kota), dan 7.255 tumbon (mirip kecamatan) dan 67.973 desa.

Landreform pada awalnya dimulai pada tahun 1975 dengan diterbitkannya peraturan *Land Reform Act* (sempat direvisi dua kali, tahun

⁴ Bagian ini bisa merujuk karya Risnanto, http://courses.blog.mb.ipb.ac.id/files/2010/06/Risnanto_Bab_12-16.pdf

1977 dan 1989). Landreform di Thailand memiliki beberapa tujuan (1) mengubah peran petani penyewa dan petani penggarap menjadi pemilik penggarap, (2) menetapkan status kepemilikan tanah kepada petani penggarap liar melalui legalisasi dan redistribusi tanah, (3) meningkatkan produksi pertanian dengan memperbaiki sistem akses sarana dan prasarana ekonomi untuk mendorong standar kehidupan yang lebih baik di antara petani serta (4) menurunkan kesenjangan sosial ekonomi penduduk. Harapannya, pihak yang akan menerima manfaat dari program tersebut adalah petani yang bergerak dibidang pertanian dan petani tanpa lahan yang miskin. Subjek ini diharapkan mampu berusaha di bidang pertanian atau bidang-bidang lain yang terkait dengan pertanian. Para subjek yang akan menerima manfaat tersebut kemudian di ditetapkan oleh/dalam *National Agricultural Land Reform Executive Committee* (NLRC).

Semua terkait kebijakan landreform itu dilaksanakan dalam Land Reform Areas (LRA,s), melalui perundangan yang spesifik. Tiga tahun setelah diundangkan peraturan tersebut, semua tanah telah dikuasai oleh lembaga di bawah *Agricultural Land Reform Office* (ALRO). ALRO kemudian membeli tanah untuk didistribusikan kepada petani atau subjek-subjek yang sudah ditentukan.

Secara kelembagaan, di tingkat pusat terdapat NLRC yang dikomandani Menteri Pertanian dan Koperasi yang berfungsi merumuskan kebijakan, program, dan proyek landreform, termasuk aturan teknis terkait pelaksanaannya.

Secara operasional dilakukan oleh ALRO, kemudian tingkat provinsi dibentuk PLRC (jika LRA,s berada dalam provinsi), yang bertanggungjawab menjabarkan kebijakan NLRC yang dilaksanakan PLRO (*Provincial Land Reform Office*) serta memonitor kemajuan dan keberhasilan serta menyelesaikan masalah yang muncul. Seluruh pembiayaan ditanggung pemerintah mulai membeli tanah secara tunai atau dengan obligasi melalui ALRF (*Agricultural Land Reform Fund*). Selama periode 1975 sampai 1997, ALRO telah meredistribusi 6,22 juta hektar

tanah yang sebagian besar (93%) berasal dari tanah negara kepada 596.246 petani, yang sebagian besar (96%) penerima dari tanah negara.

Landreform di Thailand kemudian berkembang bukan hanya sebagai instrumen untuk membagi tanah, namun menjadi program pembangunan ekonomi pedesaan. Hal itu tampak dari kebijakan pemerintah yang merumuskan landreform ke dalam *eight National Economic and Social Development Plan (1997- 2001)* yang secara makro mendukung *Land Reform Plan (1992-1999)*. Pada tahun 1991, NLRC menetapkan Land Reform Plan (1992-1999), yang dirumuskan dalam empat strategi: (1) melakukan kesepakatan dengan para penguasa tanah pertanian, apabila tidak ada lagi perluasan pertanian yang berasal dari tanah negara, khususnya untuk reservasi hutan, (2) mensosialisasikan land-to-the-tiller programme ke pemilik tanah yang luas, (3) mengembangkan kegiatan untuk meningkatkan pendapatan dan investasi di bidang infrastruktur pertanian/pedesaan dan (4) mengembangkan riset dan informasi mengenai landreform ke masyarakat luas.

Dari berbagai referensi yang dapat dirujuk, landreform di Thailand dianggap berhasil menunjukkan antara lain sukses dalam hal pembangunan fisik jaringan irigasi, kolam penampung air, jalan usahatani serta sarana dan prasarana irigasi, perubahan struktur penguasaan pemilikan tanah. akibat kebijakan landreform juga pembangunan infrastruktur pedesaan mengalami kemajuan yang cukup signifikan. Landreform di Thailand juga dianggap berhasil (1961-1993) menurunkan kerusakan hutan yang sebelumnya banyak terjadi kerusakan.

Australia

Australia hingga saat ini masih cukup terbelakang untuk konsen dalam masalah perlindungan hak-hak dan pelestarian kebudayaan masyarakat adatnya. Hal ini dipaparkan oleh Mr. Digby Race, seorang peneliti asal Australia, dalam kesempatan diskusi membandingkan kondisi masyarakat adat Indonesia dan Australia. Meskipun pada tahun 1967, pemerintah Australia sudah mau mengakui masyarakat adat aboriginnya sebagai bagian dari Warga Negara (WN) Australia, akan

tetapi, masyarakat adat yang memang masyarakat asli di Australia ini masih merupakan warga negara kelas 2, terutama dalam masalah agraria.

Diskriminasi yang terjadi pada masyarakat adat aborigin masih terus terjadi hingga saat ini, terutama di dalam masalah hak agraria masyarakat adat aborigin di Australia. Sebagai WN yang sah di Australia, masyarakat adat aborigin sebenarnya masih bisa melakukan gugatan melalui pengadilan untuk mengklaim hak atas tanah adat yang mereka miliki. Akan tetapi, semua itu dapat dengan mudah dimenangkan jika ada kepentingan pemerintah ataupun korporasi perkebunan dan pertambangan yang bersinggungan. Praktis masyarakat adat aborigin hanya dapat memperoleh klaim-klaim tanah adat di daerah-daerah gurun padang pasir di bagian kecil tengah Australia.

Program-program dasar kesehatan dan pendidikan pun sulit tersentuh. Selain karena hambatan hukum dan budaya yang berbeda satu sama lain antara masyarakat adat dan masyarakat umum, kurang berdayanya masyarakat adat aborigin di tanahnya sendiri sehingga mereka harus termajinalkan. Eksploitasi berlebih dari masyarakat kulit putih hampir tidak memberikan manfaat yang nyata bagi masyarakat adat. Tidak urung, banyak orang menyebut menyebut Australia masih merupakan daerah kolonial.

Jepang⁵

Land reform di Jepang dimaksudkan terutama untuk memberikan landasan ekonomi di dalam sebuah tipe pemerintahan yang demokratis menuju negara industri. Hal ini nampaknya sudah tercapai. Setelah usainya land reform, hampir semua petani di Jepang dapat menikmati status sebagai pemilik tanpa hutang apapun. Para keluarga penyakap yang sebelumnya tanpa tanah selama beberapa generasi, kini ada dalam posisi untuk mendapat pendapatan dari baik sebagai penyakap maupun pemilik tanah. Petani kini mampu menabung. Sebuah per-

⁵ Lebih detail lihat kajian Kajita, M 1977, *Landreform di Jepang*, Disadur oleh: Koensoebekti, Jakarta: Badan Pendidikan dan Latihan Departemen dalam Negeri.

kiraan dari Bank Koperasi Pusat (Ceter Cooperative Bank) menyatakan bahwa surplus kas tahunan per pertanian keluarga adalah 44.000 yen (\$ 125) dari tahun 1952 hingga 1955. Diperkirakan 60% dari tabungan tersebut adalah melalui sistem koperasi. Akumulasi ini difasilitasi oleh adanya rancangan di mana pemerintah membayar di muka kepada petani perorangan atas kewajiban kuota berasnya dan mendepositokannya ke dalam rekening koperasinya. Sementara itu karena bunga deposito berjangka adalah 5%, sementara bunga deposito biasa adalah 20% maka petani lebih senang untuk tetap menyimpannya, sehingga menumbuhkan tabungan kelembagaan dari para petani penggarap. Perubahan status sosial-ekonomi petani Jepang yang dikarenakan land reform ini adalah sangat mirip dengan pengalaman petani Eropa di masa awal dan setelahnya dalam jangka panjang ketika Eropa menjadi negara industrialis. Jepang telah mengalami transformasi struktur agraria secara penuh.

Sukses Jepang dalam land reform juga dikemukakan oleh Kawano dalam arti dampak ekonomi terhadap konsumsi, tabungan, investasi dan produktivitas. Menurutny. "Signifikansi ekonomi dari land reform di Jepang, dalam kenyataannya karena telah berhasil meningkatkan tingkat konsumsi rata-rata (*average consumption level*) serta kecenderungan konsumsi rata-rata petani, yang menghasilkan ekspansi yang besar dari pasar konsumsi domestik, dan selain itu, dengan pemindahan tanah penyakap menjadi tanah milik-garapan (*owner-cultivated land*), maka mempercepat investasi jangka panjang di pertanian. Hal ini disertai dengan kombinasi kemajuan teknologi telah membawa akibat yang positif dalam meningkatkan produktivitas pertanian. Meskipun demikian nampaknya dalam jangka waktu periode yang kita amati tersebut, land reform tidak dengan sendirinya dapat dikatakan telah meningkatkan produktivitas pertanian secara eksplisit".

Korea Selatan

Pengalaman di Korea Selatan dalam program land reform tahun 1953 dapat dilihat dari hasil evaluasi oleh ILO, terutama dalam hal

kinerja pertanian antara tahun 1963 dan 1973. Laporan tersebut menyimpulkan adanya hasil yang memuaskan terutama dalam pengertian produksi, distribusi, tabungan dan akumulasi. Tidak ada peningkatan dalam kemiskinan absolut dan manfaat yang dapat diambil dari pertumbuhan telah tersebar secara layak. Keberhasilan tersebut karena faktor-faktor berikut:

1. Land reform yang dijalankan bersifat radikal dan mencakup proporsi yang luas dari keseluruhan tanah, serta dari jumlah penduduk petani;
2. Land reform tersebut memberikan kepemilikan tanah kepada petani penyakap sebelumnya dan telah dijalankan tanpa mengganggu unit-unit operasional;
3. Land reform telah menghasilkan redistribusi asset dan pendapatan yang mendasar di dalam ekonomi pedesaan;
4. Adanya dorongan yang kuat bagi batas tanah 3 hektar dalam pemilikan tanah, serta larangan bagi munculnya kembali penyakapan, karena land reform menghindari tumbuhnya kembali ketimpangan;
5. Usaha-usaha non-pertanian nyatanya telah mampu menyerap tenaga kerja dan menghindari tumbuhnya kembali tuna kisma;
6. Tersedianya bantuan asing dan perlindungan pertanian dalam tahap-tahap awal ke arah dorongan bagi industrialisasi.

Meskipun demikian Korea Selatan merupakan contoh dari adanya perubahan penguasaan tanah yang drastis bagi petani kecil, akan tetapi usaha ini tidak diintegrasikan ke dalam skema yang lebih luas dari dukungan pelayanan pemerintah bagi pembangunan pedesaan. Selain itu ternyata banyak petani penyakap maupun bekas petani penyakap yang tetap miskin. Ini terutama karena: (1) ketidakmampuan dari banyak petani penyakap untuk membayar tanahnya dikarenakan jangka waktu pembayaran kembali yang hanya lima tahun, tingkat bunga yang tinggi yaitu 24% pertahun, serta adanya ketentuan mengenai pembayaran kembali dalam bentuk barang; (2) akibat tidak langsung dari akselerasi kecenderungan ke arah pertanian kecil yaitu ukuran rata-rata tanah pertanian turun dari 1,62 chongbo di akhir tahun 1930-

an menjadi 0,8 chongbo di tahun 1960; dan (3) bahwa pemerintah telah mengabaikan sektor pertanian, seiring dengan pembangunan yang bersifat dualistik, di mana terjadi bias ke arah program industrialisasi berorientasi-ekspor. Model ini bisa dibaca sebagai alih kebijakan dan strategi negara menuju negara industri, dimana rasionalisasi pertanian menjadi target jangka panjang, dan hasilnya Korea saat ini menjadi negara industri yang maju namun tidak dengan pertaniannya, karena memang didesain demikian.

Taiwan

Land reform di Taiwan dianggap berhasil terutama karena posisinya yang unik. Para pengambil keputusan landreform sesungguhnya adalah para pemimpin Kuomintang, yang baru saja datang dari Cina daratan, dan karenanya tidak mempunyai kepentingan pertanahan. Selain itu terutama sekali karena dukungan dan bantuan dari Amerika dalam pertentangan ideologis menghadapi kekuatan raksasa. Ciri utama dari land reform di Taiwan adalah adanya model rekonstruksi pedesaan yang terintegrasi (*integrated model for rural reconstruction*) di mana pembaruan penguasaan tanah adalah perlu tetapi bukan satu-satunya unsur untuk mengangkat secara total kesejahteraan petani kecil. Ciri lainnya, adalah bahwa kompensasi terhadap tuan tanah diatur atas dasar harga komoditas, dan bukan melalui harga uang yang tetap. Selain itu formula kompensasi diatur secara mekanisme *built-in* agar modal tuan tanah tersalurkan ke industri. Ciri terakhir adalah perangkat aturan land reform (mengenai pengaturan penyakapan, redistribusi, dan batas maksimum tanah), menyebabkan petani penyakap mampu meningkatkan pendapatannya, dan dengan demikian memudahkan mereka dalam melunasi pembayaran selama tahap akhir dari redistribusi tanah. Dibanding Jepang dan Korea Selatan, Taiwan relatif paling sukses pembangunan pertaniannya, karena mampu menyeimbangkan industri pertaniannya dengan non pertanian.

RRC

Program pembaruan agraria RRC berlangsung sudah sejak dari tahun 1927, masa dimana kekuatan komunis telah menguasai beberapa wilayah di Cina ketika masih di bawah kekuasaan Kuomintang. Dalam masa itu kebijakan land reform yang dijalankan beragam, karena perbedaan wilayah. Akan tetapi setidaknya kebijakan land reform tersebut mengandung: (1) hanya sedikit jumlah tanah yang diambil-alih, (2) redistribusi tanah berdasarkan jumlah yang setara per-orang, (3) pendaftaran pendukung dari kalangan petani kaya, pedagang kecil dan lain-lain kelas intermediasi".

Mao menyatakan bahwa panduan dasar land reform pada saat itu adalah menyandarkan diri pada petani miskin, bersatu dengan petani menengah, tidak mengganggu kepentingan petani kaya baru, dan menghapus tuan tanah feodal sebagai kelas". Kebijakan semacam ini terutama berhubungan dengan perjuangan komunis ketika itu, yang pada dasarnya didasarkan atas: (a) tahap I: memenangkan perjuangan politik (revolusi-oner); (b) tahap II: memenangkan perjuangan ekonomi (produksi), yaitu lewat: 1. menjalankan land reform, 2. Menjalankan penyelidikan pertanahan, 3. mengembangkan koperasi dan gotong royong (*mutual aid*), dan 4. mencapai pengembangan pertanian (dan industri) dari kekuatan produktif, (c) tahap III: memenangkan perjuangan ideologi dan kebudayaan.

Setelah komunis berkuasa di tahun 1949, maka diadakan kebijakan ekonomi nasional yang didasarkan pada pembaruan agraria. Gurley mengkategorikannya sebagai berikut: (1) masa land reform, tahun 1949-1952; (2) masa kolektivisasi-komunisasi, tahun 1955-1959; (3) pembentukan modal (*capital formation*) untuk pertanian, tahun 1960-1972; serta (4) perubahan gradual dari nilai tukar (*terms of trade*) di antara pertanian dan industri bagi kepentingan sektor pertanian dan kaum tani. Pada tahap pertama, melakukan redistribusi kekayaan dan pendapatan dari kaum kaya ke kaum miskin dan menghapuskan kelas penguasa sebelumnya. Yang kedua, meningkatkan *output* di pedesaan dengan mendorong pemanfaatan suplai tenaga kerja secara lebih baik.

Yang ketiga, mendorong lebih lanjut *output* pertanian dengan peningkatan barang-barang modal (*capital goods*) serta input lainnya yang tersedia di sektor pedesaan, serta dengan mendirikan industri-industri kecil hampir dimana-mana di semua desa. Dan yang keempat, meningkatkan harga yang dibayar oleh pemerintah atas produk-produk pertanian serta merendahkan harga barang-barang yang dibeli oleh petani. Jadi proses yang terjadi adalah, pada awalnya massa petani mampu mengontrol; kemudian tenaga kerjanya dimanfaatkan secara baik; setelahnya mereka dapat meningkatkan input pertanian; dan kemudian selama tahun 1953-1972 mereka secara perlahan mampu mencapai nilai tukar yang layak.

Dengan melaksanakan redistribusi asset-asset pedesaan, land reform yang dijalankan di Cina sebenarnya bukan hanya telah mematahkan dominasi kelas tuan tanah dan mengalihkan kekuasaan pada petani miskin dan menengah saja, tetapi juga dengan sendirinya telah meningkatkan tingkat konsumsi dari kebanyakan petani dan meningkatkan tabungan pedesaan yang layak bagi investasi. Kebanyakan dari peningkatan tabungan pedesaan ini digunakan oleh pemerintah bagi kebutuhan investasi.

Land reform di Cina dengan sendirinya juga menghapuskan konsumsi kemewahan dari kaum kaya dan meningkatkan konsumsi dasar dari kaum miskin. Arti yang penting sebenarnya bahwa land reform bukan sekedar memberikan tanah kepada petani miskin, tetapi mendorong mereka untuk mengorganisasikan dirinya untuk mengambilnya dan mengalahkan penindas mereka sebelumnya. Ini merupakan prasyarat bagi pengembangan sosialisme berikutnya di pedesaan, karena bila tidak dilakukan, maka struktur kelas yang lama maupun pola kepemilikan kekayaan yang lama akan bisa muncul kembali, karena sikap-sikap lama yang masih bertahan dan pranata-pranata yang menguntungkan kaum kaya.

Pembaruan agraria di Cina merupakan proses yang unik, karena dilakukan melalui upaya *trial-and-error* dan tidak mencontoh model

pembaruan agraria di negara lain. Dalam hal ini strategi pembaruan agraria Cina terdiri dari beberapa langkah berikut ini:

1. Menghancurkan struktur kelas tuan tanah-birokrat dan redistribusi tanah dan asset-asset lain, pendapatan, dan kekuasaan kepada kaum tani dan kaum buruh;
2. Mendirikan hubungan sosial produksi sosialis sesegera mungkin, serta menggunakan partai untuk mendidik kaum tani dan kaum buruh mengenai cita-cita dan nilai-nilai sosialis. Yaitu, dengan menasionalisasikan industri dan mengembangkan koperasi di pedesaan tanpa harus menunggu adanya mekanisasi pertanian. Ini berarti menciptakan superstruktur sosialis.
3. Membangun mekanisme perencanaan penuh sebagai ganti dari alokasi sumber daya yang ditentukan oleh harga pasar dan distribusi pendapatan, serta secara penuh masuk ke industrialisasi, tetapi dengan penekanan industri yang mempunyai kaitan langsung ke pertanian.
4. Mencapai tingkat pembentukan modal (*capital formation*) yang tinggi dengan mendorong tabungan di semua tingkat dan menggunakan tabungan tersebut pada tiap tingkatan guna melakukan investasi secara swadaya (*self financed investment*). Demikian pula mendorong daerah pedesaan khususnya, untuk memenuhi kebutuhan barang-barang modal dengan menciptakan industri-industri berskala kecil dan dari masyarakat sendiri. Sementara itu di tingkat politik yang lebih tinggi, membiayai dan mengelola barang-barang modal yang hanya dapat diproduksi secara skala besar dan dengan metode yang modern.
5. Mengembangkan dan menyalurkan kreativitas dan energi manusia lewat penyebaran nilai-nilai sosialis ("melayani rakyat", tidak mementingkan diri sendiri, insentif secara kolektif) dalam mengatasi nilai-nilai borjuis (individualisme, serakah, materialisme), dengan kesehatan, pendidikan secara meluas, penetapan tujuan-tujuan yang menginspirasi orang untuk bekerja lebih giat, serta dengan mendorong pengambilan keputusan di tingkat dasar kepada tingkatan rakyat yang paling bawah.

6. Menjalankan revolusi yang berlanjut di semua tingkatan masyarakat, serta mempertahankan kediktatoran kaum proletariat.

Pelajaran apa yang bisa dipetik dari Cina? Sesungguhnya kebijakan di Cina bukanlah barang baru dan sebenarnya diambil dari teori dan praktek ekonomi borjuis maupun dari pengalaman Uni Soviet. Beberapa di antaranya adalah seperti peningkatan pembentukan modal (*capital formation*) relatif terhadap konsumsi guna mencapai tingkat pertumbuhan yang tinggi; mendorong tabungan menerapkan cara-cara seperti pajak dan pembiayaan institusional; menggunakan faktor suplai yang relatif guna pemanfaatan barang (*relative factor supplies to good advantage*); mencapai anggaran pembangunan pemerintah dan tingkat pertumbuhan yang moderat dari suplai uang; serta penggunaan bantuan dan perdagangan secara efisien. Secara umum kinerja di Cina dapat dijelaskan melalui rasio tabungan dan investasi yang sangat tinggi yang dicapai pada tahun 1953-1954, dan yang setelahnya terus dipertahankan.

Bolivia

Landreform di Bolivia, dalam pelaksanaannya diberikan kepada para petani tak bertanah (*landless farmers*) atau yang mempunyai tanah kecil agar cukup untuk mengembangkan ekonominya, mengembalikan tanah-tanah yang pernah diambil oleh penguasa dari rakyat, dan juga menganjurkan rakyat pindah dari daerah yang padat di pegunungan ke tempat yang jarang di daerah tropik. Di Vietnam, Viet Minh memunculkan gagasan sewa tanah yang lebih rendah atau tidak perlu membayar sama sekali kepada tuan tanah, dan kebijakan itu bertentangan dengan policy pemerintahan Vietnam, sehingga politik landreform dari pemerintahan Vietnam gagal. Dengan tetap mempertahankan landreform maka Presiden Diem mengeluarkan sejumlah peraturan-peraturan tentang Landreform, antara lain menyebutkan sewa tanah antara 15 hingga 25 persen dari panen utama, dan di samping itu penyewa harus membayar lagi lebih kurang 12 persen karena pemakaian ternak dari tuan tanah. Di Filipina, *Agricultural Land Reform*

Code of the Philippines (RA No. 3844 4) dan dalam Sec 2 Declaration of Policy dinyatakan landreform dilaksanakan dengan perlahan, yaitu memperbaiki hubungan *landlord* dengan penyewa, melaksanakan *labor law* dan *resettlement*. Dan terakhir di India, Intermediaries adalah *landtax collectors* yang lama kelamaan mereka menjadi tuan-tuan tanah. Demikian pula dalam perombakan *tenancy*, disebutkan bahwa untuk petani adalah 62½ % dan kemudian dikembangkan juga perombakan *ceiling* atas pemilikan tanah pertanian. Ada satu hal yang unik dari landreform di India, yaitu diberikannya hak tanah kepada para buruh tani yang bertempat tinggal di atas tanah para tuan tanah (biasanya di atas/di samping jalan seluas lebih kurang 30 M', yang terkenal dengan Hutsman (*Kudikidappukaran*) sebagai akibat sulitnya tanah untuk perumahan di India.

Dalam pelaksanaannya, Landreform memberikan kepada para petani tak bertanah (*landless farmers*) atau yang mempunyai tanah kecil untuk pembagian yang cukup, mengembalikan tanah-tanah yang pernah diambil oleh penguasa dari rakyat dan juga untuk menganjurkan rakyat pindah dari daerah yang padat di pegunungan ke tempat yang kurang padat di daerah tropik (semacam transmigrasi). Namun pelaksanaannya sangat lamban.

Mexico

Reforma Agraria pada awal abad kedua puluh terjadi di Meksiko. RA dimulai di beberapa negara bagian Meksiko segera setelah tahun 1910 dan mencapai puncaknya secara nasional pada akhir 1930-an. Meskipun demikian, penguasaan lahan tetap menjadi isu politik sentral hingga saat ini. Penting untuk melihat kasus Meksiko secara panjang lebar karena kompleksitas persoalan RA di Meksiko. Menjelang revolusi, lebih dari setengah tanah pertanian negara sekitar 6.000 perkebunan yang tiap perkebunan luasnya lebih dari 1.000 hektar; bahkan beberapa dari perkebunan tersebut berukuran lebih dari satu juta hektar. Kepemilikan besar ini dikendalikan hanya oleh sekitar 1.000 keluarga pemilik tanah dan perusahaan. Pada tahun 1910 total populasi

negara Meksiko sekitar 16 juta orang, lebih dari dua pertiganya terlibat dalam pertanian. Pada 1995 populasi Meksiko telah mencapai 94 juta, dengan hanya seperempat yang bekerja di bidang pertanian. Ini mengungkapkan ruang lingkup transformasi sosial yang telah terjadi.

Sebagian besar penduduk pedesaan Meksiko pada tahun 1910 tidak memiliki tanah atau hampir tidak memiliki tanah. Sekitar setengahnya tinggal di dalam perkebunan besar tempat mereka berutang layanan tenaga kerja yang sulit, sewa atau bagian dari produk. Hampir semua yang tersisa berada di komunitas petani kecil dengan hak atas tanah sangat kecil. Ada juga beberapa ribu produsen swasta (*rancheros*) dengan kepemilikan berkisar antara kurang dari 100 hingga lebih dari 1.000 hektar. Tentu saja, kualitas tanah yang sangat bervariasi dan akses ke air berarti ukuran kepemilikan paling banter hanya merupakan ukuran konsentrasi tanah yang sangat kasar.

Konsentrasi tanah di perkebunan besar telah meningkat pesat di Meksiko selama akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Pemilik perkebunan telah memasukkan banyak daerah baru yang sebelumnya secara hukum dianggap sebagai tanah yang dimiliki secara komunal atau milik negara, serta beberapa bidang yang lebih kecil yang telah menjadi milik pribadi. Petani lainnya jarang secara sukarela menjual dengan harga berapa pun hak atas tanah dan air tempat mata pencaharian mereka bergantung. Ketika mereka tidak dapat membeli tanah dan air yang mereka butuhkan untuk ekspansi, pemilik perkebunan besar mendapatkannya dengan cara lain. Mereka menggunakan kekuatan sosial-ekonomi dan politik mereka yang besar untuk memastikan bahwa negara adalah kaki tangan utama mereka dalam mengambil alih lebih banyak tanah. Hukum negara, peradilan, kekuatan polisi dan kebijakan ekonomi semuanya mendukung pemilik perkebunan. Akibatnya, banyak komunitas petani dan pemilik tanah pribadi yang lebih kecil kehilangan akses ke sebagian atau semua sumber daya tanah mereka. Terlepas dari pertumbuhan ekonomi dan modernisasi yang mengesankan secara nasional, tingkat kehidupan kebanyakan orang pedesaan memburuk antara 1876 dan 1910. Pertanian skala besar di

Meksiko sebelum revolusi semakin dikomersialkan. Produksi gula, kapas, kopi, ternak dan sejenisnya untuk pasar domestik dan ekspor tumbuh pesat dan diuntungkan oleh perlindungan dan subsidi negara. Produksi jagung, kacang-kacangan dan bahan pokok lain yang dikonsumsi oleh orang miskin, sebaliknya, telah menurun. Impor makanan ini, terutama dari Amerika Serikat, telah didorong secara aktif. Investasi baru dalam agro-industri, jalur kereta api, infrastruktur perkotaan dan pedesaan lainnya serta pertambangan mengalir ke negara itu dari Amerika Serikat dan Eropa Barat, tetapi mereka gagal memberi manfaat bagi sebagian besar penduduk miskin pedesaan. Ini menciptakan konteks reseptif untuk proses revolusioner berikutnya, yang mengarah ke reformasi tanah besar-besaran (Hansen, 1971; Herzog, 1960).

Rezim Diaz yang otoriter telah menggunakan kekuasaan negara dengan terampil dan kejam untuk memajukan agenda modernisasi para investor kaya dan pemilik tanah. Pemerintah pusat membentuk aliansi politik yang kompleks di setiap negara bagian dan lokalitas Meksiko yang menghargai para pemimpin yang bekerja sama dengan programnya, sambil menghilangkan atau meminggirkan mereka. Pemilik perkebunan mendapatkan sebagian besar dari apa yang mereka inginkan, tetapi dengan harga harus menerima beberapa program populis dan kepemimpinan politik yang tertanam dalam struktur kekuasaan lokal yang mencakup komunitas pribumi dan mestizo. Ini membantu mengendalikan keresahan petani. Teknokrat tingkat tinggi (*los científicos*) berpengaruh dalam merumuskan dan mengelola kebijakan negara. Dan sebagian besar adalah pengacara, insinyur, ekonom, dan sejenisnya yang berpendidikan baik dari kelas atas Meksiko, sebagian besar berasal dari Eropa. Eksekusi kebijakan di lapangan, bagaimanapun, sering dipercayakan kepada para tokoh dan teknisi yang memiliki keluarga dan koneksi lain dengan komunitas lokal serta dengan pemilik perkebunan.

Namun, konstitusi baru pada tahun 1917 dan sistem politik baru tidak stabil sampai akhir 1930-an ketika Partai Revolusioner Institutional (PRI) mengkonsolidasikan kontrolnya terhadap negara bagian

Meksiko dan sektor-sektor utama masyarakat sipil di semua tingkatan di seluruh negara. Revolusi dimulai ketika sebuah perjuangan intra-elit untuk kekuasaan dipicu oleh persepsi luas bahwa, apakah diktator yang sudah tua memilih untuk dipilih kembali atau tidak? Pada tahun 1910, rezim yang sudah berkuasa 34 tahun pasti akan berakhir.

Sesuatu yang awalnya hanya beberapa konflik kecil kemudian berubah menjadi ledakan sosial besar. Hal ini difasilitasi ketika faksi elit yang bersaing mencari dukungan rakyat yang lebih luas yang dapat memperkuat daya tawar mereka. Petani bersenjata di beberapa negara mengambil keuntungan dari kegagalan otoritas pemerintah pusat untuk merebut kembali tanah-tanah komunal yang dikuasai *hacienda*. Pemberontakan petani yang cukup besar terjadi di bagian selatan Morales, di mana tradisi komunal pribumi kuat dan di mana perluasan perkebunan besar baru-baru ini ke daerah-daerah komunal berlangsung sangat agresif, dan menghasilkan banyak konflik (Womack, 1969; Warman, 1976).

Pada 1916, pasukan tani yang dipimpin oleh Emeliano Zapata telah menduduki sebagian besar perkebunan besar dan mendistribusikan kembali tanah kepada komunitas petani yang telah kehilangan tanah sebelumnya. Namun, di Utara, di mana pengaruh Amerika Serikat paling besar dan di mana tantangan besar terhadap rezim Diaz berasal, tradisi-tradisi pribumi jauh lebih lemah. Di sana, tuntutan petani untuk mengembalikan tanah yang hilang cenderung menjadi prioritas kedua dibandingkan dengan upah yang lebih baik dan kondisi kerja, serta peluang yang lebih adil untuk membangun pertanian komersil milik swasta dan peluang lain untuk kemajuan sosial dan ekonomi (Hansen, 1971). Konstitusi 1917 menyatakan supremasi negara, mewakili kepentingan publik atas kepemilikan pribadi, sehingga melegitimasi pengambilalihan dan redistribusi tanah. Namun, konsesi ini untuk kekuatan dan cita-cita revolusioner tani, sebagian besar hanya dilaksanakan di tempat-tempat di mana petani bersenjata harus ditenangkan. Meskipun undang-undang reforma agraria yang baru diproklamasikan

pada tahun 1922, hanya sekitar 8 juta hektar yang secara resmi didistribusikan kembali pada awal pemerintahan Cárdenas pada tahun 1934.

Pemerintah Cárdenas dihadapkan dengan pengangguran yang meluas dan pendapatan menurun yang menyertai depresi hebat tahun 1930-an. Koalisi populisnya memobilisasi kaum tani serta pekerja kota dan sektor kelas menengah yang penting dalam mendukung berbagai reformasi sosial. Sekitar dua perlima tanah subur di Meksiko (sekitar 18 juta hektar) diambil alih antara 1934 dan 1940 (Hansen, 1971). Pada tahun 1940, reformasi tanah mencakup sekitar setengah dari tanah pertanian negara itu dan telah menguntungkan lebih dari separuh penduduk miskin pedesaan. Tanah itu didistribusikan ke penyewa, pekerja dan petani di *ejidos*. Ini dimiliki bersama tetapi sebagian besar bekerja dalam paket kecil oleh masing-masing keluarga. Beberapa perusahaan *ejido* yang berhasil secara kolektif berhasil juga muncul dengan dukungan pemerintah. Yang paling menonjol di antara ini adalah *ejidos* penghasil kapas yang dikerjakan secara kolektif di wilayah Laguna utara yang gersang (Restrepo dan Eckstein, 1975; Alcantara, 1997).

Biasanya para penerima manfaat reformasi tanah di Meksiko tidak diharuskan membayar tanah yang mereka terima, dan mantan pemilik tanah tidak diberi kompensasi. Negara mengasumsikan kewajiban untuk memberikan kredit, bantuan teknis, pemasaran dan layanan sosial kepada para petani. Tujuan dari petani pemberontak adalah agar para *ejidos* dikelola secara mandiri oleh para anggotanya dan menjadi otonom. Hal ini menjadi alasan untuk menciptakan bank *ejido* untuk melayani penerima manfaat land reform sehingga mereka tidak harus bersaing dengan petani komersial yang lebih berhak dan berpendidikan untuk mendapatkan dana publik yang langka. Pemerintahan Cárdenas memberikan prioritas tinggi kepada kaum tani dalam alokasi kredit, investasi dalam infrastruktur dan penyediaan layanan sosial. Banyak pengamat mencatat keuntungan ekonomi, sosial dan politik yang mengesankan bagi kaum miskin pedesaan yang menyertai reformasi Cárdenas.

Aktor utama dalam mewujudkan reformasi adalah aktivis tani dan negara. Tetapi peran negara setelah tahun 1910 adalah bimbang dan kontradiktif, tergantung pada aliansi yang tidak stabil dan perubahan kekuatan relatif di antara kelompok-kelompok pendukung utama. Kebijakan negara menjadi semakin kurang berorientasi pada petani setelah 1940. Perang Dunia Kedua menyiratkan *booming* pasar di Amerika Serikat untuk ekspor Meksiko dan bagi para pekerja migrannya, bersama dengan ketersediaan sebagian besar impor yang sangat terbatas. Meksiko harus menjadi lebih mandiri. Ini berarti bahwa sektor-sektor lain dari masyarakat Meksiko, seperti industrialis, petani komersial, kelas menengah perkotaan, buruh dan pemodal domestik menjadi semakin berpengaruh. Dan setelah perang, pertumbuhan ekonomi yang cepat di Amerika Serikat, Eropa dan Jepang menyediakan pasar yang berkembang yang menonjolkan beberapa tren masa perang ini. Urbanisasi berjalan cepat dan pariwisata menjadi sumber utama devisa, bersama dengan investasi asing baru. Ketersediaan baru barang-barang manufaktur dan impor yang diimpor setelah 1945 disertai dengan tarif, kuota, dan pembatasan lain untuk melindungi industri dalam negeri dan petani.

Rezim-rezim pasca Cárdenas melanjutkan pengambilalihan dan mendistribusikan tanah, tetapi terutama tanah berkualitas rendah, sebagai tanggapan terhadap masalah-masalah sosial lokal dan tekanan klientalistik dari kelompok-kelompok pendukung yang kuat. Konfederasi buruh dan tani yang berafiliasi dengan PRI semakin menjadi instrumen untuk kontrol sosial dan politik, dan organisasi semi-otonom milik anggotanya dan mewakili kepentingan mereka. Monopoli kredit, saluran pemasaran, dan bantuan teknis negara sering digunakan untuk mengendalikan dan memecah kaum tani. Rezim PRI yang berurutan setelah 1940 memungkinkan negara untuk mengalami empat dekade pertumbuhan ekonomi yang cepat dan damai, tetapi sebagian besar kaum tani kembali menjadi semakin terpinggirkan. Dalam beberapa hal, strategi pembangunan Meksiko dan instrumen politik yang digunakan untuk mengimplementasikannya pada 1980-an mirip

dengan rezim Diaz satu abad sebelumnya. Namun, perbedaannya sangat mendasar, karena negara ini telah menjadi kota yang dominan, industri, dan kecuai untuk beberapa daerah seperti bagian dari Chiapas, kaum miskin pedesaan tidak lagi berada di bawah kekuasaan elit pedesaan tradisional yang didominasi oleh pemilik beberapa perkebunan besar. Land reform, terlepas dari segala kekurangan dan ambiguitasnya, telah memberikan kontribusi besar terhadap perubahan di Mexico.

Kampanye sukses Francisco Madero untuk menggeser Diaz di awal revolusi sebagian diorganisir dan dibiayai dengan bantuan sekutu di Amerika Serikat. Angkatan Darat Amerika Serikat melakukan intervensi dua kali selama konflik revolusioner, tetapi tidak seperti di Guatemala, Chili, dan Nikaragua kemudian, Amerika Serikat tidak berusaha untuk menghentikan land reform. Faktanya, Pemerintahan Roosevelt cukup bersimpati selama periode Cárdenas.

Beberapa aktor luar selain dari negara, para petani dan faksi-faksi dan partai-partai politik yang bersaing memberikan kontribusi penting dalam mempromosikan dan mengkonsolidasikan land reform. Peran guru sekolah pedesaan seringkali dianggap penting bagi sebagian petani yang melek huruf dalam mengartikulasikan tuntutan dan aspirasi mereka. Seorang guru desa membuat draf Zapatista. Plan de Ayala yang berfungsi sebagai manifesto kuat bagi gerakan agraria ketika revolusi dimulai. Pengacara idealis, ahli agronomi dan banyak lainnya yang berdedikasi bekerja dengan aktivis tani selama periode reformasi. Seniman dan cendekiawan berbasis kota sangat aktif selama tahun 1920-an dan 1930-an dalam mendukung land reform. Dukungan serikat buruh terhadap kaum tani juga sering menentukan dalam memajukan land reform. Banyak jurnalis, penulis, dan peneliti memiliki peran penting dalam menginformasikan pendapat publik di rumah dan di luar negeri tentang sifat konflik sosial di balik kekerasan revolusioner. Selama periode Cárdenas, liga ahli agronomi sosialis memberikan bantuan teknis yang tak ternilai bagi banyak *ejidos* di seluruh negeri, terutama *ejidos* kolektif. Selama dekade-dekade pascaperang,

banyak LSM domestik dan internasional membantu petani dengan advokasi, penelitian, dan bantuan teknis. Setelah 1950, badan-badan bantuan internasional dan bilateral juga memberikan beberapa bantuan untuk proyek-proyek pembangunan pedesaan, tetapi dalam skala yang tidak terlalu signifikan.

Venezuela

Land reform pada awal 1960-an dinegosiasikan oleh pemerintahan baru yang terpilih secara demokratis yang telah menggantikan kediktatoran militer yang lama dan brutal. Land reform didahului oleh organisasi serikat tani yang melakukan protes secara luas, yang berkontribusi pada keruntuhan rezim otoriter sebelumnya. Seperempat dari negara ini tak bertanah berada di pedesaan dan menerima pertanian masing-masing sekitar 10 hektar, sekitar sepersepuluh dari tanah pertanian yang ada di Venezuela. Setengah dari tanah yang dialokasikan untuk petani berasal dari perkebunan besar yang diambil alih dan setengah lagi dari tanah milik negara.

Venezuela pada awal 1960-an berada dalam transisi dari negara berbasis pertanian ke masyarakat perkotaan dengan ekonomi terutama berbasis pada ekspor minyak bumi. Penghasilan dari minyak bumi memungkinkan negara untuk meminimalkan oposisi terhadap land reform dengan memberikan kompensasi kepada pemilik perkebunan besar yang diambil alih dan memberikan kredit secara luas, serta membangun infrastruktur dan layanan untuk penerima manfaat land reform. Saya mengunjungi perkebunan besar yang diambil alih pada 1960-an di mana pemiliknya secara sengaja mempromosikan pemogokan dan tuntutan tanah oleh pekerja dan penyewa mereka agar memenuhi syarat untuk diambil alih dan dengan demikian menerima kompensasi dari negara untuk properti mereka dengan nilai pasar yang lebih tinggi dari harga pasar.

Reformasi yang ramah pasar dibiayai dengan baik kemudian memberi dampak buruk pada pedesaan. Bagaimanapun, tidak terlalu berhasil baik dalam mengurangi kemiskinan pedesaan atau dalam merang-

sang produksi pertanian. Sebagian besar kemiskinan pedesaan yang buruk adalah di daerah-daerah yang hanya sedikit terpengaruh oleh land reform. Banyak penerima manfaat land reform segera meninggalkan tanah baru mereka untuk mencari pendapatan yang lebih tinggi dalam perluasan ekonomi perkotaan yang didorong oleh ekspor minyak bumi. Namun, ketahanan pangan meningkat bagi mereka yang mendapatkan akses tanah dari land reform, tetapi dampak land reform dikerdilkan oleh ledakan minyak bumi pada 1960-an dan 1970-an, dan kemudian oleh jatuhnya harga minyak bumi pada 1980-an. Minyak membuat masyarakat pedesaan melirik dan meninggalkan tanah mereka, dan akhirnya memberi dampak buruk pada sektor pertanian.

Serikat buruh yang bersekutu dengan partai-partai politik yang mencari dukungan petani telah menjadi aktor utama dalam mewujudkan land reform. Aktor-aktor lain termasuk kelompok gereja progresif, serikat buruh, LSM, banyak profesional dan intelektual, serta organisasi bilateral dan internasional. Persaingan antar elit untuk mendapatkan kekuasaan dan penurunan relatif dari pengaruh pemilik tanah besar dalam ekonomi berbasis perkotaan dan minyak yang semakin didominasi oleh perusahaan-perusahaan transnasional telah sangat membantu land reform yang ramah pasar. Akan tetapi, land reform di Venezuela memiliki dampak sosial-ekonomi dan politik yang tidak terlalu buruk terhadap masyarakat Venezuela dibandingkan dengan yang ada di Meksiko, Bolivia, dan Kuba.

Kuba

Pada 1950-an, Kuba bahkan lebih bergantung pada ekspor gula daripada Puerto Riko pada 1930-an. Tidak hanya kontrol atas tanah pertanian yang sebagian besar dimonopoli oleh beberapa individu dan pemilik perusahaan domestik dan asing, tetapi katup pelarian emigrasi ke AS dan transfer pendapatan ke masyarakat miskin pedesaan dari AS sebagian besar ditutup. Alih-alih administrasi kolonial yang agak peduli secara sosial, seperti yang ada di Puerto Rico pada 1930-an dan 1940-an, negara Kuba telah dikelola oleh serangkaian pemerintah yang agak

korup yang mewarisi kekuasaan setelah pasukan pendudukan AS meninggalkan negara itu empat dekade sebelumnya.

Kekuatan revolusioner Kuba yang menang pada tahun 1959 mengandalkan dukungan luas dari para petani, pekerja, intelektual dan profesional nasionalis, serta banyak sektor lain dari masyarakat Kuba. Tidak mengherankan, reformasi tanah adalah prioritas tinggi bagi pasukan revolusioner yang dipimpin Castro. Mereka telah dilindungi dan ditambah oleh kaum tani *Oriente* selama berbulan-bulan sebelum keruntuhan diktator Batista.

Land reform di Kuba pertama lebih ringan dibandingkan dengan yang ada di Meksiko dan Bolivia, karena hanya kepemilikan tanah yang sangat besar saja yang diambilalih. Ketika AS membalas dengan embargo perdagangan, semua kepemilikan properti AS diambilalih. Di bawah undang-undang land reform yang kedua, seluruh kepemilikan perusahaan yang luasannya di atas 67 hektar diambilalih oleh negara. Tiga perempat dari tanah pertanian negara itu telah diambilalih pada tahun 1964. Sebagian besar perkebunan pertama-tama diserahkan kepada pekerja tetap mereka dengan membentuk koperasi. Kepemilikan ini segera dikonversi menjadi peternakan negara. Akan tetapi, lebih dari seperempat lahan pertanian dipegang oleh petani individu atau oleh koperasi petani kecil.

Dimasukkannya sebagian besar tanah yang diambil alih dalam unit-unit pertanian negara besar sebagian merupakan konsekuensi dari struktur agraria pra-reformasi. Perkebunan gula dan banyak peternakan besar dan perkebunan lainnya adalah unit operasi industri modern yang terintegrasi, dengan investasi besar dalam permesinan, irigasi, dan infrastruktur lainnya. Pekerja mereka bukan produsen petani, tetapi terutama pekerja industri. Satu peternakan negara yang saya kunjungi pada tahun 1972 baru-baru ini menerima peralatan susu modern dari Ceko-slovakia. Namun, pemeriksaan rekeningnya (para pekerja) menunjukkan bahwa produktivitas pekerja tidak meningkat akibat dari investasi besar. Dalam diskusi tentang paradoks ini dengan dewan administrasi tambak, ternyata para pekerja telah memutuskan

untuk mengurangi waktu kerja mereka dari satu shift 12 jam per hari menjadi dua shift tujuh jam setelah menerima peralatan modern untuk menghemat tenaga kerja. Tindakan ini sesuai dengan pengalaman dan aspirasi pekerja di industri, tetapi tidak dengan petani.

Produksi pertanian Kuba menurun pada 1960-an, tetapi kemudian meningkat secara rata-rata untuk negara-negara Amerika Latin selama tahun 1970-an dan awal 1980-an. Bantuan besar-besaran dari blok Soviet kemudian diimbangi oleh embargo AS, tetapi rupanya tetap cukup untuk mendukung ekonomi yang berkembang dan meningkatnya tingkat kehidupan bagi sebagian besar rakyat Kuba. Ketika perdagangan dan bantuan dari Uni Soviet berakhir setelah tahun 1989, pertanian Kuba dan seluruh perekonomian mengalami resesi yang parah. Kemiskinan pedesaan yang ekstrim sebenarnya telah dihilangkan di Kuba setelah land reform. Setiap orang berhak atas jatah makanan pokok serta layanan pendidikan dan kesehatan yang berkualitas baik. Namun, setelah jatuhnya Uni Soviet, kurangnya impor, seperti pakan ternak, bahan bakar, bahan kimia, dan suku cadang, menyebabkan produksi pertanian turun secara drastis.

Dalam upaya untuk meningkatkan efisiensi dan insentif, pasar petani kembali dilegalkan pada tahun 1993. Lebih dari separuh area dalam pertanian negara diserahkan kepada koperasi produksi yang lebih kecil dalam jumlah yang sama dengan penerima land reform lainnya. Land reform dan kegiatan reform lainnya telah membantu menghentikan penurunan produksi, tetapi situasi tetap kritis karena sebagian besar kapasitas impor negara sangat tertekan oleh embargo AS yang semakin ketat. Ketergantungan pada impor makanan telah melebihi sepertiga dari konsumsi sebelum revolusi. Kebutuhan itu meningkat menjadi lebih dari setengah konsumsi pada 1980-an. Tingkat ketergantungan yang sama pada impor makanan didaftarkan di sebagian besar negara Pulau Karibia lainnya pada 1970-an dan 1980-an. Di Kuba pada tahun 1996, mendekati 40 persen dari tingkat konsumsi makanan yang berkurang. Tingkat ketergantungan yang tinggi pada impor makanan ini bukan hasil dari land reform, tetapi dari strategi

pembangunan yang memberikan prioritas tinggi untuk mempromosikan gula dan beberapa ekspor lainnya sambil mengabaikan pertanian skala kecil. Seperti yang terlihat di atas, ketergantungan impor makanan serupa telah berkembang di Puerto Riko pada 1930-an.

Negara dan kaum miskin pedesaan adalah aktor utama yang memulai land reform di Kuba. Namun, kebijakan partai yang berkuasa, USSR dan Amerika Serikat, secara meyakinkan mempengaruhi bagaimana land reform berkembang. Kebijakan aktor eksternal ini telah, sebagian, menentukan fluktuasi tingkat kehidupan dan produktivitas penerima manfaat land reform sejak tahun 1964.

D. Penutup

Secara garis besar, reforma agraria yang dianut oleh berbagai negara di dunia dilaksanakan dalam dua model, *pertama* yang dianut oleh negara-negara dengan paham Komunis-Sosialis dan negara yang secara ideologi tidak berhaluan Komunis, bisa dalam bentuk demokrasi maupun kerajaan atau sistem lainnya. Keduanya bisa menghasilkan RA yang sama, sama-sama gagal tetapi juga bisa berhasil dalam menjalankan RA. Cina sebagai negara komunis melakukan RA secara sentral dan dianggap berhasil, sementara Jepang negara non Komunis juga dianggap berhasil dalam menjalankan RA. Sudut pandang tertent dapat digunakan untuk melihat apakah praktik RA di negara tersebut berhasil atau gagal, karena RA adalah disain dan kepentingan negara masing-masing. Namun demikian ukuran sederhana bisa ditunjukkan, bahwa RA memiliki tujuan akhir menyempitkan jurang antara kaya dan miskin, terutama dalam konteks penguasaan lahan (pertanian). Jepang dan Korea Selatan dianggap berhasil menjalankan RA karena berhasil merasionalisasi antara lahan pertanian dengan jumlah petani, sehingga petani negara tersebut bisa sejahtera, namun banyak juga yang menyebut kedua negara tersebut justru gagal karena RA diadakan hanya untuk fondasi pembangunan negara industri, sehingga banyak mengorbankan petani-petani kecil dalam rangka merasionalisasi.

Contoh-contoh pengalaman negara yang dimunculkan dalam bab ini hanya sebagian kecil untuk menunjukkan bagaimana RA dijalankan pada masing-masing negara dengan ideologi yang berbeda-beda namun perwakilan semua ideologi penulis hadirkan walaupun tidak detail, karena sifat dari materi ini mengantarkan kepada mahasiswa untuk lebih jauh menelusuri masing-masing dalam menjalankan RA.

Bab IV

PERJALANAN KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA DAN REFORMA AGRARIA DI “KAWASAN HUTAN”¹

Rangkuman

Sukarno berhasil membangun sistem dan kelembagaan untuk menjalankan RA pada periode awal pasca Indonesia merdeka. Semua prangkat hukum yang dibutuhkan oleh negara untuk menyelenggarakan redistribusi tanah telah dilahirkan pada periode tersebut, bahkan Sukarno juga berhasil mendistribusikan tanah kepada petani tak bertanah, petani miskin, dan buruh tani. Lewat UU, Perpu, PP, Keppres, dan peraturan lain Sukarno telah meletakkan dasar-dasar penataan agraria secara nasional, namun sayang sebelum semua program Sukarno dijalankan, peristiwa 1965 telah menghancurkan mimpi dan cita-citanya. Sayangnya, Soeharto telah menghancurkan semua perangkat hukum dan kelembagaan yang Sukarno ciptakan, dengan alasan komunis di balik semua gagasan RA Sukarno. Soeharto merubah arah dan strategi kebijakan RA, mereduksi menjadi distribusi tanah kawasan hutan dengan metode transmigrasi. Periode reformasi yang diawali oleh Habibie dilanjutkan oleh Gus Dur-Megawati dan SBY. Pada pemerintahan inilah isu RA terus menguat dan negara kemudian memberikan ruang yang cukup kepada masyarakat untuk menuntut pelaksanaan RA. Pada periode inilah gagasan RA benar-benar menemukan momennya dan praktik RA diupayakan. Melalui TAP MPR IX 2001 menjadi titik balik pelaksanaan kembali RA di Indonesia, dan SBY kemudian melanjutkan dengan menjalankan program RA. Akan tetapi, praktiknya tidak mudah, dan jalannya pelaksanaan RA pada periode SBY tersendat dan cenderung jalan di tempat. Periode Jokowi, RA kembali dihidupkan dengan mengangkat isu RA, Jokowi berhasil membangun produk hukum yang dulu gagal diselesaikan oleh SBY, yakni peraturan pelaksanaan RA. Salah satunya yang cukup gencar dilaksanakan adalah legalisasi aset untuk membangun basis data kepemilikan dan penguatan hak rakyat, RA kawasan hutan, dan *social forestry*. Reforma agraria di kawasan hutan merupakan cita-cita dari agenda kelima Nawacita, dimana salah satu sumber TORA berasal dari pelepasan kawasan hutan. Reforma agraria di kawasan hutan dapat dijalankan melalui skema pelepasan kawasan hutan dengan mekanisme dicadangkan dan skema PPTKH. Dua skema tersebut merupakan upaya percepatan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang dilakukan oleh masyarakat dan redistribusi kepada masyarakat yang membutuhkan. Reforma agraria di kawasan hutan merupakan kebijakan untuk mewujudkan keadilan terkait

¹ Bab ini ditulis bersama dengan *Diah Retno Wulan*.

aset dan akses yang sumbernya berasal dari kawasan hutan. Reforma agraria mulai “menyentuh” kawasan hutan saat dijalankannya PPAN melalui kegiatan redistribusi tanah dengan salah satu objeknya berupa kawasan hutan yang dapat dikonversi. Sejak diterbitkannya PMK No. 35/PUU-X/2012 sebagai jawaban dari gugatan terhadap UU No. 41 Tahun 1999 semakin menguatkan pondasi akan dilaksananya reforma agraria di kawasan hutan. Lahirnya TORA di kawasan hutan dilakukan berdasarkan Permen LHK No.17/2018 melalui pelepasan kawasan hutan. Sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan didapatkan melalui identifikasi kawasan hutan yang lokasinya mengacu pada Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA. Mekanisme penyediaan sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan diperoleh melalui pelepasan kawasan hutan atau perubahan batas kawasan hutan. Pola penyelesaian penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan sebagai TORA dapat ditempuh melalui perubahan batas kawasan hutan, tukar menukar kawasan hutan, perhutanan sosial atau *resettlement*. Penyelesaian skema kedua (PPTKH) dilakukan dengan menyelesaikan penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang dilakukan oleh masyarakat. Skema PPTKH dijalankan melalui cara inventarisasi terlebih dahulu (Inver PTKH). Skema PPTKH menjadi suatu cara untuk menyelesaikan persoalan penguasaan hutan yang selama ini menjadi persoalan masyarakat termasuk konflik-konflik tenurial. Lahirnya Perpres 88 tahun 2017 dan Permenko No. 3 tahun 2018 menjadi suatu cara untuk menyelesaikan persoalan tersebut, dan upaya itu menjadi bagian konsentrasi pemerintah Joko Widodo.

A. Perjalanan Kebijakan Reforma Agraria, 1960-2019

Keseluruhan alur di bawah ini merupakan intisari dari penjelasan kebijakan RA dari presiden ke presiden. Alur di bawah ini hanya mempermudah untuk membaca praktik kebijakan RA di Indonesia.

Dari gambar (*overview*) di atas bisa dijelaskan bahwa, Sukarno dalam tempo yang singkat ia telah berhasil membangun kelembagaan yang cukup kuat dan menjalankan idenya secara penuh. Pasca lahirnya UUPA, Desember 1960 Sukarno mengeluarkan pembatasan lahan pertanian dengan Perpu No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Lalu, April 1961 membentuk Panitia Landreform (Keputusan Presiden No. 131/1961) sebagai dasar bagi pengelola untuk mendistribusikan tanah pertanian kepada pihak-pihak yang menjadi prioritas, yakni petani tak bertanah (*landless peasant*) dan petani miskin (PP No. 224/1961, Pasal 8). Sukarno berhasil membangun kelembagaan Landreform hingga tingkat desa dengan membentuk struktur kepanitiaan Landreform (Wiradi 2009). Kepres No. 131 Tahun 1961 tentang Organisasi Penyelenggara Landreform (jo Kepres No. 263/1964), dipimpin langsung—Landreform—oleh Sukarno sebagai panglima tertinggi. Pasal 3 dan 5-8 menegaskan struktur Panitia Penyelenggara Landreform dari pusat hingga desa serta tanggung jawab pekerjaannya.

Landreform sebagai program pemerintah kemudian bisa dijalankan secara cepat, karena dalam waktu yang tidak lama, PP 224 (diundangkan September 1961) yang menjadi dasar kriteria subjek, objek, ganti rugi, dan prasyarat serta ketentuan lainnya yang dibutuhkan. Artinya, sejak UUPA lahir pada bulan September 1960, setahun kemudian semua perangkat kelembagaan untuk menjalankan Landreform berhasil Sukarno selesaikan. Efektif, akhir tahun 1961, Sukarno sudah menjalankan cita-cita revolusi, yakni mulai menata struktur penguasaan tanah pertanian Indonesia. Pesan penting dari pelaksanaan ini adalah kedaulatan pangan harus diciptakan dengan terlebih dahulu menata penguasaan tanah-tanah pertanian. Tujuannya agar petani yang benar-benar ingin bertani dapat menjalankan perannya sebagai petani, disertai tanah yang cukup untuk menjalankannya, begitu juga dukungan modal yang salah satunya membentuk koperasi (Pasal 17, PP 224/1961).

Soeharto menganggap UUPA sebagai warisan komunis dan “dipeti-es-kan”. Hal itu menyebabkan Soeharto mengambil kebijakan

berbeda dengan menerbitkan UU Penanaman Modal Asing, UU Pokok Kehutanan, dan UU Pertambangan yang berbeda nafas dengan UUPA. Ditengarai, nafas dari UU di atas kental mewakili semangat UU agraria kolonial 1870 karena mementingkan semangat pembangunan yang berbasis modal asing dengan kebijakan pemberian konsesi lahan secara luas, “menghidupkan” warisan kolonial *domein verklaring*, dan kembali mensyahkan eksploitasi sumber daya alam secara bebas, mengeksklusi masyarakat dari lahan dan penghidupannya. Harus diakui, keberadaan dan praktik atas UU itulah kemudian banyak menimbulkan konflik agraria di Indonesia (Rachman 2012, 2-4).

Soeharto melikuidasi Kementerian Agraria menjadi kedirjenan, kemudian juga secara perlahan menghapus kelembagaan Landreform yang telah dibentuk oleh Sukarno, di antaranya Panitia Landreform, Pengadilan Landreform, dan panitia pengukuran desa lengkap, termasuk dana Landreform. Suharto menempatkan persoalan agraria sebagai masalah rutin yang cukup ditangani oleh birokrasi setingkat dirjen di bawah Kementerian Dalam Negeri dengan programnya “Catur Tertip Pertanahan” (Wiradi 2009, 88).

Sepanjang Soeharto berkuasa, Landreform yang dibangun Sukarno tidak dijalankan. Suharto kemudian fokus pada program transmigrasi sebagai unggulannya. Transmigrasi dimaknai sebagai Landreform *ala* Suharto, namun secara substansi banyak pakar berbeda, namun pada periode itu tidak banyak para ahli yang menolak gagasan Soeharto. Soeharto mengatakan bahwa masyarakat petani khususnya Jawa perlu diberi lahan secara memadai untuk meningkatkan produktivitasnya, dan lahan-lahan di Jawa tidak lagi tersedia secara luas. Sementara di luar Jawa masih tersedia lahan yang cukup luas.

Orientasi kebijakan agraria sudah dipikirkan oleh Soeharto dengan memprioritaskan tanah untuk mendukung kebijakan pembangunan, yakni pembangunan pertanian, industri, dan pembangunan prasarana umum (Salim, Dewi & Mahardika 2015, 51). Tekad itu kemudian direalisasikan dalam bentuk yang lebih nyata, selain membangun industri, Suharto juga membangun pertanian yang

berfokus pada revolusi hijau. Program ini menjadi prioritas selain melakukan transmigrasi besar-besaran bagi penduduk Pulau Jawa. Namun, dibalik perubahan orientasi kebijakan itu, Suharto telah banyak melakukan penggusuran dan pengusiran warga di Jawa atas nama pembangunan (Bachriadi & Lucas 2001, Salim 2014).

Ingusnya Soeharto pada tahun 1998 diikuti dengan berbagai kerusuhan dan peristiwa reklamasi tanah-tanah HGU, khususnya di Jawa, Sumatera, Kalimantan, dan Makassar (Salim 2015). Peristiwa ini diikuti oleh tuntutan berbagai pihak (LSM, *scholar* aktivis, mahasiswa, dan petani) agar pemerintah menjalankan landreform untuk menjawab berbagai aksi petani didaerah.

Presiden BJ. Habibie kemudian mengeluarkan Keppres No. 48 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijaksanaan dan Peraturan Perundang-Undangan dalam Rangka Pelaksanaan Landreform. Amanat ini diberikan kepada Menteri Kehakiman Muladi dan Menteri Negara Agraria Hasan Basri Durin untuk memimpin sebuah tim yang tujuannya mempelajari kebijakan dan aspek-aspek legalitas dari Landreform dalam perspektif UUPA. Muladi kemudian menunjuk Maria SW Sumardjono (Wakil Menteri Negara Agraria/Ka BPN) untuk memimpin Tim mewakili Muladi sebagai menteri Kehakiman. Tim ini kemudian disebut dalam Keppres (Pasal 2) sebagai Tim Landreform yang bertanggung jawab langsung kepada presiden dalam urusan pekerjaannya.

Habibie kemudian menegaskan kembali pemberlakuan UUPA/-1960 dengan menyebut Landreform dalam dokumen resmi negara, setelah puluhan tahun Soeharto “membekukannya”. Habibie juga mengeluarkan Keppres No. 49 tahun 1999 yang memerintahkan Menteri Muladi untuk membentuk Tim melakukan kajian UUPA terhadap produk hukum lainnya. Dan hasilnya, dalam tempo yang singkat, Tim yang dipimpin Maria SW Sumardjono menghasilkan rekomendasi agar pemerintah “meninjau kembali perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber agraria/sumber daya alam yang dihasilkan oleh pemerintah Orde Baru bersama Soeharto, serta agar

negara menyelesaikan tumpang tindih hukum yang terkait dengan UUPA” (Sumardjono, dkk. 2011). Rekomendasi Sumardjono belum sempat dilaksanakan oleh Habibie, karena November 1999 MPR RI menolak laporan pertanggungjawabannya sebagai presiden walaupun ia telah berhasil menyelenggarakan pemilu secara demokratis pada Juni 1999 (Rachman 2012, 87). Hal penting yang dihasilkan oleh Tim bentukan Habibie di bawah pimpinan Sumardjono akhirnya bermuara pada lahirnya TAP MPR RI No. IX 2001.

Pada periode Gus Dur kemudian dilanjutkan Megawati yang melahirkan TAP MPR IX 2001 tidak banyak yang berubah dari agenda tuntutan RA. Proses kerja dilembaga pertanahan tidak banyak pula yang berubah, artinya janji Hasan Basri Durin akan menjalankan Land-reform tidak dikerjakan sebagaimana janjinya. Sepanjang 2001-2004, persoalan krusial agraria masih sama, Konflik agraria yang meluas di seluruh Indonesia. Perintah TAP MPR XI/2001 belum dijalankan. Tiga hal pokok yang harus dikerjakan oleh pemerintah berdasar Tap MPR di atas, *pertama* melaksanakan Pembaharuan Agraria atau menata P4T dengan program Landreform; *kedua* menyelesaikan konflik agraria dan Sumber Daya Alam; *ketiga* melakukan sinkronisasi dan kaji ulang terhadap peraturan perundangan Sumber Daya Alam antar sektor. Singkatnya, periode Gus Dur dan Megawati, tidak banyak yang menyelesaikan persoalan agraria. Hal penting yang dihasilkan adalah lahirnya TAP MPR IX/2001, namun pasca itu tidak banyak hal baru yang dilahirkan pada periode tersebut.

Setelah Soesilo Bambang Yodoyono menjadi presiden, isu RA kembali menguat dengan melahirkan kebijakan nasional yakni Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN), dan kemudian populer dengan Reforma Agraria (Sohibuddin, Salim 2013, 9). Namun, SBY gagal menerbitkan Perpres RA yang sudah lama di gagas kepala BPN, Joyo Winoto dan tim. Kegagalan ini berakibat pula pada kegaglan pelaksanaan RA paa periode SBY, karena yang terjadi akhirnya program legalisasi yang dijalankan oleh kepala BPN. Namun di tangan Joyo Winoto, legalisasi aset pada periode itu cukup berhasil, karena

lonjakan pendaftaran tanah sangat tinggi dibanding pimpinan BPN sebelumnya (Salim & Utami, 2019).

Pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla mendefinisikan RA secara longgar. Joko Widodo-Jusuf Kalla mengusung RA dengan sembilan agenda prioritas yang termaktub dalam Nawacita. “Nawacita secara sederhana diterjemahkan sebagai berdaulat secara politik, mandiri di bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam budaya, melandasi jiwa dan pelaksanaan Reforma Agraria” (Kantor Staf Presiden 2017, 14). Agenda prioritas tersebut mengusung misi menghadirkan kembali negara sebagaimana agenda No. 1; kemudian membangun Indonesia dari pinggiran termuat dalam agenda No. 3; dan agenda No. 5 dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mendorong pelaksanaan Reforma Agraria dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar. Agenda prioritas ini kemudian dimasukkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN 2015-2019 Buku I, 81).

Secara keseluruhan, Joko Widodo telah berhasil membentuk infrastruktur dan kelembagaan RA, mulai dari produk hukum, Perpres 88/2017 dan Perpres No. 86/2018. Kedua perpres ini menjadi kunci dalam memahami kebijakan RA periode Joko Widodo. Secara lengkap saya sudah menjelaskan dalam buku *Reforma Agraria, Mandat Konstitusi*, 2019. Persoalannya kini harus dilihat lebih jauh, bagaimana implementasi kebijakannya di lapangan, apakah sudah bisa dilakukan sebagaimana yang diharapkan atau jalan ditempat sebagaimana periode-periode sebelumnya.

B. Alur Reforma Agraria dalam “Kawasan Hutan”

Reforma agraria merupakan amanat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA). Dalam penjelasan umum UUPA disebutkan bahwa reforma agraria yang dimaksudkan dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) merupakan suatu azas yang menjadi dasar dari perubahan struktur pertanahan.

Cita-cita reforma agraria untuk menata struktur keagrariaan yang berkeadilan sosial, secara resmi dicanangkan oleh Presiden Sukarno pada tanggal 1 Januari 1961 (Winoto 2007a, 770-771). Namun dalam perjalanannya, pelaksanaan reforma agraria tidak berjalan dengan baik. Pada saat pemerintahan Soeharto, UUPA “dibekukan” dan ketika akan diterapkan kembali, reforma agraria justru mengalami pergeseran (Wiradi 2009b, 86). Pada tahun 1974 pemerintahan Soeharto mencoba menggeser reforma agraria menjadi program transmigrasi, sekalipun banyak pihak yang menilai bahwa program transmigrasi tersebut bukan bagian dari reforma agraria (Salim, Dewi & Mahardika 2015, 56-57). Kemudian pemerintahan Soeharto melaksanakan Revolusi Hijau sebagai strategi pembangunan, yang pada hakikatnya tidak menempatkan masalah reforma agraria sebagai dasar pembangunan (Wiradi 2009b, 86-87). Sekalipun ada klaim bahwa pelaksanaan reforma agraria tetap berlanjut, namun program reforma agraria dalam arti yang sebenarnya praktis terhenti (Wiradi 2009, 132).

Semangat reforma agraria mulai terdengar gaungnya kembali setelah diterbitkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (TAP MPR No.IX/MPR/2001) serta Keputusan MPR Nomor 5 Tahun 2003 yang mengamanatkan agar reforma agraria dilaksanakan kembali. “Tapi ternyata tindak lanjutnya juga tersendat-sendat” (Wiradi 2009, 132).

Reforma agraria menjadi salah satu janji politik pada pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhyono (SBY). Pada tahun 2006, BPN di bawah pimpinan Joyo Winoto mulai melakukan “serentetan” kegiatan untuk menunjukkan bahwa pemerintah memang berniat melaksanakan reforma agraria (Wiradi 2009, 132-133). Perjalanan reforma agraria pada pemerintahan SBY menuai banyak protes pada awalnya. Joyo Winoto, yang baru diangkat menjadi Kepala BPN menghadapi banyak tekanan dari protes-protes tersebut (Rachman 2012, 101). Joyo Winoto kemudian memberikan perluasan makna terhadap reforma agraria terkait penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan

tanah (P4T). “Reforma agraria adalah *land reform* di dalam kerangka mandat konstitusi, politik, dan undang-undang untuk mewujudkan keadilan dalam P4T ditambah dengan *access reform*” (Winoto 2007a, 777). Dengan kata lain, reforma agraria bukan hanya Landreform sebagai proses redistribusi tanah untuk menata P4T tetapi juga ditambahkan dengan *access reform* sebagai suatu proses penyediaan akses bagi masyarakat terhadap segala hal yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan tanahnya sebagai sumber kehidupan.

Joyo Winoto kemudian melaksanakan berbagai usaha penting yang salah satunya adalah merancang dan menjalankan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). PPAN merupakan redistribusi tanah dengan objek berupa tanah negara, hutan konversi dan tanah-tanah terlantar (Rachman 2012, 102-104). PPAN yang dijalankan belum seluruhnya dapat mengakomodir kepentingan antarsektor. Reforma agraria yang dijalankan pemerintah melalui kebijakan PPAN hanya dilaksanakan Kementerian ATR/BPN (Luthfi 2018, 143). Dengan demikian, maka ego sektoral semakin menebal bahkan semakin memperkeruh hubungan antarkelembagaan seperti antara Kementerian ATR/BPN dengan KLHK. Hal ini dapat menghambat kesuksesan pelaksanaan reforma agraria, karena salah satu syarat kesuksesan pelaksanaan reforma agraria adalah kemauan politik elit penguasa, dalam hal ini adalah presiden yang mampu memadukan secara lintas sektor/kementerian (Luthfi 2018, 143).

Hak-hak atas tanah masyarakat di wilayah yang ditetapkan oleh Menteri LHK sebagai bagian dari kawasan hutan menjadi masalah yang kronis karena terdapat semacam prinsip *domein verklaring* yang diperluas, yaitu bahwa di dalam wilayah yang ditetapkan sebagai kawasan hutan hanya terdapat satu kepemilikan tunggal yaitu milik negara (Rachman 2012, 106). Hal demikian selayaknya tidak perlu terjadi karena sesungguhnya pada alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah menegaskan bahwa Indonesia akan melindungi masyarakat serta memajukan kesejahteraan umum secara adil. Alinea IV Pembukaan UUD 1945 inilah

yang menjadi dasar dari perumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 agar negara memegang amanat penting dalam pemanfaatan bumi (tanah), air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebesar-besarnya digunakan untuk menciptakan kemakmuran masyarakat. Dalam konteks tersebut UUPA sebenarnya telah meletakkan dasar-dasar pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, terutama dengan maksud mengutamakan golongan ekonomi lemah yang hidupnya tergantung pada tanah, terutama para petani penggarap (Kantor Staf Presiden 2017, 13). Hal ini terlihat dari penjabaran Pasal 2 UUPA.

Hutan yang dikelola oleh masyarakat dianggap sebagai hutan negara oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU No. 41 Tahun 1999). Hal ini menyebabkan hak-hak masyarakat atas tanah di wilayah yang ditetapkan sebagai kawasan hutan terabaikan karena akan mempermudah beralihnya hak kepada pemilik modal dengan skema perizinan tertentu. Menurut UU No. 41 Tahun 1999, kawasan hutan didefinisikan sebagai wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap (Rahman 2013, 24). Dengan demikian, maka Menteri LHK memiliki wewenang untuk menunjuk dan menetapkan suatu wilayah sebagai kawasan hutan sesuai pertimbangannya. Konsep politik hukumnya adalah di mana kawasan hutan ditentukan bukan berdasarkan fungsi ekologisnya, melainkan berdasarkan penetapan oleh Menteri LHK (Rachman 2012, 106).

Pasal 3 UU No. 41 Tahun 1999 menyebutkan bahwa penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan. Namun dalam pelaksanaannya UU No. 41 Tahun 1999 justru dijadikan sebagai alat oleh negara untuk mengambil alih hak kesatuan masyarakat hukum adat atas wilayah hutan adatnya untuk kemudian dijadikan sebagai hutan negara. Selanjutnya, justru atas nama negara diberikan dan/atau diserahkan kepada para pemilik modal melalui berbagai skema perizinan untuk dieksploitasi tanpa memperhatikan hak serta kearifan lokal kesatuan masya-

rakat hukum adat di wilayah tersebut. Hal ini menyebabkan terjadinya konflik antara kesatuan masyarakat hukum adat dengan para pemilik modal yang memanfaatkan hutan adat mereka. Penguasaan negara terhadap hutan seolah-olah menjadi pembuka jalan bagi ekstraksi sumberdaya hutan berskala industri yang ditujukan untuk mendukung produksi dan konsumsi di tingkat global. Situasi ini pada akhirnya menyebabkan terjadinya arus penolakan atas pemberlakuan UU No. 41 Tahun 1999 (Siscawati 2014, 11).

Kesatuan masyarakat hukum adat kemudian menunjukkan penolakan atas beberapa pasal yang termuat dalam UU No. 41 Tahun 1999. Ketidakadilan agraria, lingkungan, gender, dan sosial yang menimpa masyarakat adat sebagai akibat dari penguasaan negara terhadap hutan mendorong munculnya beragam bentuk perlawanan yang kemudian berkembang menjadi gerakan sosial (Siscawati 2014, 11). Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu, Kabupaten Kampar, Provinsi Riau dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu, Kabupaten Lebak, Provinsi Banten menyuarkan penolakannya sampai pada Mahkamah Konstitusi. Permohonan tersebut diserahkan oleh AMAN bersama dengan dua masyarakat adat anggotanya pada 19 Maret 2012 (Siscawati 2014, 13).

Tuntutan masyarakat adat tersebut dijawab dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 (PMK No. 35/PUU-X/2012). PMK No. 35/PUU-X/2012 menegaskan bahwa dimasukkannya hutan adat sebagai bagian dari hutan negara adalah permasalahan utama dalam hal ini, sehingga UU No. 41 Tahun 1999 dianggap memiliki cara pandang yang tidak tepat terhadap keberadaan dan hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat atas kawasan hutan yang merupakan kawasan hutan adatnya.

Amar PMK No. 35/PUU-X/2012 menyatakan bahwa petitum yang dimohonkan oleh AMAN bersama dengan dua masyarakat adat anggotanya untuk beberapa pasal ada yang dikabulkan, dikabulkan sebagian maupun tidak dikabulkan, sehingga perlu dilakukan perubahan beberapa pasal dalam UU No. 41 Tahun 1999 yaitu Pasal 1 angka 6, Pasal 4

ayat (3), Pasal 5 ayat (1), Penjelasan Pasal 5 ayat (1), Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (3). Perubahan tersebut memberikan pengakuan serta batasan antara hutan adat dengan hutan negara. Definisi hutan adat dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 41 Tahun 1999 yang sebelumnya adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat dirubah menjadi hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (Rahman 2013, 26). Pasal 4 ayat (3) dirubah menjadi penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang (Rachman 2014, 28-29). Pasal 5 ayat (1) dirubah menjadi hutan adat bukan lagi menjadi bagian dari hutan negara, melainkan menjadi bagian dari hutan hak, Sedangkan Pasal 5 ayat (3) dirubah menjadi hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataan masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya (Siscawati 2014, 13-14).

Setelah dilakukan revisi terhadap beberapa Pasal dalam UU No. 41 Tahun 1999 sesuai dengan Amar PMK No. 35/PUU-X/2012, maka hal yang harus mendapat perhatian adalah proses penyelesaian penguasaan tanah di dalam kawasan hutan yang lebih terintegrasi dan lintas sektor. Maka dibuatlah Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, Dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 79 Tahun 2014, Nomor. Pb.3/Menhut-11/2014 Nomor. 17/Prt/M/2014 dan Nomor. 8/Skb/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan (yang lebih dikenal dengan sebutan Perber 4 Menteri).

Amanat yang tertuang di dalam Perber 4 Menteri belum dapat dijalankan dengan baik karena masing-masing Kementerian masih mengedepankan ego sektornya. Hal ini tentu meresahkan, karena sejatinya keberhasilan reforma agraria terkait penyelesaian penguasaan tanah kawasan hutan sangat erat dengan keadilan dan kesejahteraan rakyat yang menjadi tanggung jawab pemerintah dalam program pembangunan. Faktor penentu keberhasilan reforma agraria adalah kebi-

jakan yang konsisten, rancangan kelembagaan dan program yang layak, komitmen yang kuat, koordinasi dan sinergi antara kementerian dan lembaga pelaksana program-program, peran pemerintah daerah dan desa, serta partisipasi aktif masyarakat dalam pelaksanaan reforma agraria (Kantor Staf Presiden 2017, 23). “Reforma agraria baik sebagai konsepsi, strategi, maupun langkah pembangunan bergerak langsung untuk mengatasi pokok persoalannya dengan menggunakan mandat negara, yang merupakan mandat publik, dan sepenuhnya untuk kepentingan rakyat” (Winoto 2007a, 774-775).

Reforma agraria pada masa pemerintahan Joko Widodo masih menjadi janji politik dengan memasukkannya sebagai program prioritas untuk melaksanakan pembangunan yang berkeadilan dan mensejahterakan masyarakat. “Oleh karena itu, atas nama pembangunan, tanah menjadi kata kunci untuk mewujudkannya” (Salim, Sukayadi & Yusuf 2013, 5). Maka kebijakan reforma agraria harus menjadi arus utama untuk mewujudkan pemenuhan keadilan dan kesejahteraan masyarakat melalui penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T).

“Reforma Agraria dijalankan untuk: (a) meredistribusikan kepemilikan tanah, mengakui klaim-klaim, dan hak-hak atas tanah; (b) memberikan akses pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah; dan (c) menciptakan kekuatan produktif baru secara kolektif di desa dan kawasan pedesaan” (Kantor Staf Presiden 2017, 18).

Pelaksanaan reforma agraria pada pemerintahan Joko Widodo berangkat dari pengertian agraria sebagai kebijakan, legislasi dan program pemerintahan yang diniatkan dan dijalankan sebagai suatu koordinasi yang beroperasi dan sistematis dalam hal untuk redistribusi kepemilikan tanah, mengakui klaim-klaim dan hak-hak atas tanah, memberikan akses atas pemanfaatan tanah, sumber daya alam dan wilayah dan menciptakan kekuatan produktif yang baru secara kolektif (Sianturi 2017, 33-34). Pemerintahan Joko Widodo mengusung reforma agraria melalui sembilan agenda prioritas yang disebut dengan Nawacita. “Nawacita yang secara esensial diterjemahkan dari semangat dan

ajaran Trisakti, yakni: berdaulat secara politik, mandiri di bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam budaya, melandasi jiwa dan pelaksanaan reforma agraria” (Kantor Staf Presiden 2017, 14). Widodo & Kalla (2014, 7-13) menyatakan bahwa dalam agenda prioritas tersebut akan diupayakan untuk menghadirkan kembali negara (agenda no.1) dalam membangun Indonesia dari pinggiran (agenda no.3) serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mendorong pelaksanaan reforma agraria dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar (agenda no.5).

Berdasarkan agenda kelima Nawacita, maka pemerintah mendorong pelaksanaan reforma agraria dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar sebagai TORA. Salah satu kegiatan prioritas sehubungan dengan penataan penguasaan dan pemilikan tanah objek reforma mencakup pelepasan kawasan hutan yang pada kenyataannya sudah bukan berupa hutan lagi, seperti wilayah administrasi desa, pemukiman penduduk, lahan pertanian pangan atau perkebunan rakyat, wilayah masyarakat hukum adat, areal garapan lain masyarakat untuk ditetapkan sebagai TORA dan didistribusikan kepada rakyat miskin secara bersama atau melalui mekanisme penguatan hak atas penguasaan dan pengusahaannya oleh desa (Kantor Staf Presiden 2017, 62-63).

Pelaksanaan reforma agraria pada pemerintahan Joko Widodo selain menetapkan target kepemilikan tanah yang berasal dari TORA, juga memberikan skema lain yaitu perhutanan sosial. Untuk TORA seluas 9 juta hektar didapat dari empat jenis program perolehan hak atas tanah, yakni (a) sertifikasi tanah rakyat (PRONA/PTSL) atau legalisasi aset (3,9 juta hektar), (b) tanah transmigrasi belum bersertifikat (0,6 juta hektar), (c) ex-HGU dan tanah terlantar (0,4 juta hektar), (d) pelepasan kawasan hutan (4,1 juta hektar). Sedangkan perhutanan sosial dilaksanakan dengan memberikan akses untuk pengusahaan hutan kepada masyarakat dalam periode tertentu yang ditargetkan sejumlah 12,7 juta hektar (Tim Pelaksana Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan 2017).

Skema di atas akan diwujudkan sebagai politik pembangunan pemerintahan Joko Widodo dalam aspek agraria yang dapat dilihat dalam Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria (Sianturi 2017, 51-52). Apabila ditinjau dari Permen ATR/KBPN Nomor 25 Tahun 2015 maka dapat dilihat dengan jelas bahwa untuk memenuhi agenda kelima Nawacita yaitu “Meningkatkan Kualitas Hidup Manusia Indonesia”, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) memiliki sasaran untuk menyediakan sumber TORA dengan arah kebijakan berupa redistribusi tanah dengan strategi berupa koordinasi lokasi redistribusi tanah serta menjamin pelaksanaan distribusi hak atas tanah bagi petani, buruh lahan, dan nelayan.

Target yang dicanangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 terkait pelaksanaan reforma agraria telah dijawab oleh kementerian terkait. Berdasarkan Laporan Target dan Capaian Reforma Agraria Per Tahun 2015-2018, dapat dilihat bahwa Kementerian ATR/BPN cukup mampu menjawab tantangan yang diberikan, dimana pelaksanaan redistribusi tanah dan legalisasi aset dapat dijalankan sesuai yang direncanakan, bahkan untuk pelaksanaan redistribusi tanah (kawasan non hutan) mampu melebihi target yang ditetapkan dalam RPJMN. Redistribusi tanah yang berasal dari ex-HGU dan tanah terlantar yang dilaksanakan oleh Ditjen Penataan Agraria di bawah Kementerian ATR/BPN ditargetkan pada RPJMN sejumlah 400.000 hektar dan realisasi per 9 Januari 2019 mencapai 411.573 atau 102,9%, legalisasi aset baik melalui PRONA/PTSL yang ditargetkan pada RPJMN sejumlah 3.900.000 hektar dan realisasi per 9 Januari 2019 mencapai 2.589.448 hektar atau 66,4%, legalisasi aset tanah transmigrasi ditargetkan pada RPJMN sejumlah 600.000 hektar yang dilaksanakan berkat dukungan dari Ditjen Pengembangan Kawasan Transmigrasi di bawah Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi per 7 November 2018 mencapai 47.176 hektar atau 7,86%, sedangkan untuk pelepasan kawasan hutan yang ditargetkan dalam RPJMN sejumlah 4.100.000 hektar belum menghasilkan capaian berupa redistribusi tanah, namun menurut catatan dari

Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan di bawah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan per Juni 2018, KLHK baru dapat melepaskan kawasan hutan untuk TORA sejumlah 1.001.454 hektar (Direktorat Jenderal Penataan Agraria 2019a).

Berkaca pada UU No. 41 Tahun 1999 serta Perber 4 Menteri terkait penyelesaian penguasaan tanah yang berada dalam kawasan hutan, maka diperlukan kebijakan reforma agraria yang secara tegas mengatur penguasaan tanah dalam kawasan hutan sekaligus mampu mensinergikan antarsektor. Kebijakan reforma agraria idealnya dirancang untuk menyelesaikan kegawatan permasalahan agraria berupa ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, *inaccessibility* (kesulitan memperoleh akses) tanah di dalam kawasan hutan dan kriminalisasi penduduk di dalam kawasan hutan (Luthfi 2018, 142). Selain itu, beberapa tantangan dalam pelaksanaan reforma agraria seperti kerja sama pemerintah provinsi dan kabupaten/kota serta kajian akan perlunya lembaga yang memayungi atau menjadi koordinator dalam pelaksanaan reforma agraria juga menjadi perhatian. “Secara khusus, Presiden Jokowi menugaskan Kemenko Perekonomian untuk menjadi penanggung jawab masalah ini” (Kantor Staf Presiden 2017, 79). Hal ini menunjukkan orientasi reforma agraria menjadi persoalan pembangunan ekonomi, dan itu artinya negara memilih menjalankan kebijakan reforma agraria sebagai prioritas pembangunan ekonomi masyarakat (Utami, Salim & Mujiati 2018, 28).

Perber 4 Menteri sebenarnya lebih memperkuat koordinasi, menyambungkan antar proses yang sejalan yang selama ini dipandang sebagai proses yang terpisah, serta mengisi kekosongan hukum terkait dengan penguasaan lahan di dalam kawasan hutan (Muhajir 2015, 2). “Namun karena posisi status hukum Perber dianggap kurang kuat, Kementerian Kehutanan mengusulkan untuk menaikkan status Perber menjadi Perpres” (Wibowo dkk. 2017, 2). Menjawab kebutuhan akan payung hukum tersebut, maka diterbitkanlah Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Perpres No. 88 Tahun 2017). Pada awal tahun 2018,

Menteri LHK mengeluarkan lokasi prioritas yang akan dijadikan target PPTKH sebanyak 159 kabupaten/kota dari 26 provinsi dengan target 1.690.327 hektar (Utami, Salim & Mujiati 2018, 42).

Sesungguhnya kebijakan Perpres No. 88 Tahun 2017 merupakan kompromi bahwa lahan masyarakat yang masuk dalam kawasan hutan harus diselesaikan (Salim, Pinuji & Utami 2018, 185). Jika terdapat penguasaan tanah di dalam kawasan hutan, maka akan dilakukan identifikasi dan verifikasi yang penyelesaiannya berupa tukar menukar kawasan hutan, perhutanan sosial, *resettlement* dan perubahan batas kawasan (Luthfi 2018, 154). “Prinsipnya, Perpres No. 88/2017 telah mewadahi kebutuhan masyarakat dan negara harus/telah mengakui keberadaannya” (Salim, Pinuji & Utami 2018, 185).

Pasal 18 ayat (1) Perpres No. 88 Tahun 2017 mengamanatkan bahwa untuk melakukan inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan akan dibentuk Tim Inver PTKH oleh gubernur. Untuk melaksanakan Perpres tersebut lahir beberapa peraturan, yakni Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian RI Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan (Permenko No. 3 Tahun 2018); Peraturan MenLHK No. 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria; Keputusan MenLHK No. SK. 3154/Menlhk-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk TORA (Revisi II) (Luthfi 2018, 155). Dalam Pasal 7 ayat (1) huruf d Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (Perpres No. 86 Tahun 2018) disebutkan bahwa salah satu objek redis adalah tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai sumber TORA. Hal ini sangat bersinergi dengan Perpres No. 88 tahun 2017 dan Permenko No. 3 Tahun 2018 sehingga keberadaan reforma agraria di kawasan hutan semakin ditegaskan eksistensinya.

Dapat disimpulkan bahwa perjalanan kebijakan reforma agraria dimulai sejak diletakkan dasarnya pada Pasal 10 UUPA. Kemudian Soeharto mulai menggagas cita-cita reforma agraria melalui struktur kelembagaan yang dibangun olehnya. Sayangnya reforma agraria mulai “dibekukan” oleh Soeharto, reforma agraria kemudian bergeser menjadi transmigrasi dan revolusi hijau. Reforma agraria mulai hidup kembali pada tahun 2001 dan diteruskan dengan perluasan makna reforma agraria serta lahirnya PPAN. Dari sinilah reforma agraria mulai menyentuh kawasan hutan yang kemudian memberikan batasan yang jelas antara hutan adat dan hutan Negara. Tahun 2014 diusunglah reforma agraria kawasan hutan dengan Perber 4 Menteri walaupun masih tersendat-sendat. Reforma agraria kawasan hutan kemudian menjadi bagian dari Nawacita dan rencana strategis Kementerian ATR/BPN. Reforma agraria di kawasan hutan terus berkembang dengan adanya PPTKH dan GTRA. Alur kebijakan reforma agraria semenjak lahirnya UUPA sampai dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian RI Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan yang mendasari pelaksanaan inventarisasi dan verifikasi tanah masyarakat dalam kawasan hutan serta Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

C. Lahirnya TORA di Kawasan Hutan dan Pola Penyelesaiannya

Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) merupakan tanah yang dikuasai oleh negara untuk didistribusikan atau didistribusikan melalui kerangka reforma agraria. Target TORA dalam RPJMN 2015-2019 seluas 9 juta hektar terbagi kedalam program Legalisasi Aset dan Redistribusi Tanah. Legalisasi Aset seluas 4,5 juta hektar bersumber dari 3,9 juta hektar Legalisasi Aset dan 0,6 juta hektar tanah Transmigrasi yang belum bersertifikat, sedangkan Redistribusi Tanah seluas 4,5 juta hektar bersumber dari Tanah HGU tidak diperpanjang dan tanah terlantar seluas 0,4 juta hektar serta pelepasan kawasan hutan seluas 4,1 juta hektar (Tim Pelaksana Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan 2017).

Sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan, tanah transmigrasi yang belum bersertifikat, HGU yang telah berakhir dan tidak diperpanjang serta tanah terindikasi terlantar merupakan sumber TORA yang penyelesaiannya bukan hanya berupa legalisasi *asset* namun juga distribusi *asset* atau redistribusi *asset*. Sumber TORA tersebut dapat diklasifikasikan menjadi sumber TORA non kawasan hutan dan sumber TORA kawasan hutan. Sumber TORA non kawasan hutan meliputi sumber TORA dari tanah transmigrasi yang belum bersertifikat, HGU yang telah berakhir dan tidak diperpanjang serta tanah terindikasi terlantar, sedangkan sumber TORA kawasan hutan yang dimaksud adalah Sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan. Sumber TORA yang berasal dari pelepasan kawasan hutan seluas 4,1 juta hektar diatur dalam Permen LHK No.17/2018.

Sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan merupakan sumber TORA yang didapatkan melalui identifikasi kawasan hutan yang lokasinya mengacu pada Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA (Revisi III). Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORAdilakukan revisi setiap enam bulan sekali. Perubahan luas Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA dapat dilihat pada Tabel 5.

Tabel 4. Perubahan luas Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA

No	Kriteria	SK	SK	SK	SK
		Menteri LHK No. 180/2017 (Ha)	Menteri LHK No. 6979/2017 (Revisi I) (Ha)	Menteri LHK No. 3154/2018 (Revisi II) (Ha)	Menteri LHK No. 87162018 (Revisi III) (Ha)
1.	Alokasi TORA dari 20% Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan	437.937	719.636	417.485	442.391
2.	HPK tidak produktif	2.169.960	1.587.421	1.834.539	1.466.479
3.	Program	65.363	71.027	366.504	62.382

No	Kriteria	SK Menteri LHK No. 180/2017 (Ha)	SK Menteri LHK No. 6979/2017 (Revisi I) (Ha)	SK Menteri LHK No. 3154/2018 (Revisi II) (Ha)	SK Menteri LHK No. 87162018 (Revisi III) (Ha)
	pemerintah untuk pencadangan pencetakan sawah baru				
4.	Permukiman Transmigrasi beserta fasos- fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip	514.909	516.533	502.382	526.255
5.	Permukiman, fasos, dan fasum	439.116	588.786	642.835	658.314
6.	Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	379.227	358.928	1.118.965	381.424
7.	Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	847.038	1.015.467	67.028	1.457.088
Jumlah		4.853.550	4.857.798	4.949.737	4.994.333

Sumber: Diolah oleh Penulis dari Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan 2018 serta SK Menteri LHK No. 87162018.

Tabel 5 menggambarkan bahwa secara keseluruhan luas Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber TORA tidak mengalami perubahan yang signifikan. Mekanisme penyediaan sumber TORA dari pelepasan kawasan hutan diperoleh melalui dua model yaitu dengan pelepasan kawasan hutan ataupun dengan perubahan batas kawasan hutan.

1. Pelepasan Kawasan Hutan

Pelepasan kawasan hutan merupakan perubahan peruntukan kawasan HPK non produktif menjadi bukan kawasan hutan. Perubahan peruntukan kawasan HPK non produktif menjadi bukan kawasan hutandapat dilakukan apabila perubahan peruntukan tersebut masih dalam lingkup program pembangunan nasional dan daerah/pengembangan wilayah terpadu, pertanian tanaman pangan/pencetakan sawah baru, kebun rakyat, perikanan, peternakan atau fasilitas pendukung budidaya pertanian.

Pelepasan HPK tidak produktif dilakukan dengan tahapan penelitian terpadu, pencadangan, tata batas dan penetapan batas, permohonan pelepasan, dan penerbitan keputusan pelepasan. Biaya yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan pelepasan HPK tidak produktif yang berupa penelitian terpadu dan tata batas dalam rangka pencadangan HPK tidak produktif dibebankan APBN KLHK. Biaya pelaksanaan tata batas areal dimohon dibebankan kepada APBN/APBD.

Mekanisme Pelepasan HPK tidak produktif di lapangan diawali dengan adanya penelitian terpadu. Setelah adanya penetapan kawasan hutan, maka akan dibentuk Tim Terpadu yang ketuanya adalah Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Perguruan Tinggi Negeri, atau lembaga/badan yang membidangi penelitian Kementerian. Tim Terpadu Provinsi Sumatera Selatan dibentuk dengan menerbitkan Keputusan Menteri LHK Nomor SK.5695/MENLHK-PKTL/KUH/-OTL.O/9/2018 tanggal 5 September 2018, dan salah satu anggotanya adalah BPKH Wilayah II. Tim Terpadu melakukan *survey* untuk memastikan bahwa kawasan tersebut benar berupa HPK Non produktif.

Tim Terpadu kemudian memberikan rekomendasi pencadangan pelepasan dan arahan pemanfaatan HPK tidak produktif kepada Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan. Rekomendasinya dapat berupa pencadangan HPK tidak produktif sebagian atau seluruhnya, dan/atau perubahan fungsi kawasan HPK menjadi kawasan hutan tetap. Apabila direkomendasikan sebagai kawasan hutan tetap maka kawasan hutan tersebut dipertahankan keberadaannya sebagai ka-

wasan hutan baik berupa hutan konservasi, hutan lindung maupun hutan produksi. Berdasarkan pertimbangan aspek teknis, ekologi dan keanekaragaman hayati, sosial ekonomi dan budaya serta hukum, Tim Terpadu Provinsi Sumatera Selatan merekomendasikan pelepasan HPK tidak produktif seluas ± 45.772 hektar untuk sumber TORA di Provinsi Sumatera Selatan.

Tahapan selanjutnya adalah pencadangan, dimana pelaksanaannya di lapangan yaitu Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan menyiapkan dan menyampaikan usulan peta pencadangan HPK tidak produktif kepada Sekretaris Jenderal KLHK. Sekretaris Jenderal kemudian melakukan penelaahan hukum dan menyampaikan konsep keputusan pencadangan HPK tidak produktif dan peta lampirannya kepada Menteri LHK. Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan kemudian menerbitkan SK Pencadangan HPK tidak produktif dan peta lampirannya atas nama Menteri LHK. Pada tanggal 20 Desember 2018 diterbitkan Keputusan Menteri LHK Nomor SK.592/MENLHK/-SETJEN/PLA.2/12/2018 tentang Pencadangan Kawasan Hutan Produksi yang dapat di Konversi Tidak Produktif untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria di Provinsi Sumatera Selatan Seluas ± 45.712 Ha (Empat Puluh Lima Ribu Tujuh Ratus Dua Belas Hektare).

Tahapan selanjutnya adalah melakukan tata batas dan penetapan batas. Apabila telah terbit SK Pencadangan HPK tidak produktif dan peta lampirannya, maka BPKH Wilayah melakukan tata batas pencadangan HPK tidak produktif dengan cara deliniasi menggunakan tapal batas berupa beton atau kayu sehingga *output* dari kegiatan ini berupa Berita Acara Tata Batas Pencadangan HPK tidak produktif dan dibuat peta dengan skala 1:25.000. Sebenarnya arahan yang diberikan adalah membuat peta dengan skala 1:250.000, namun BPKH Wilayah II membuat peta tersebut dengan skala operasional yaitu skala 1:25.000 agar lebih terlihat. Berita Acara Hasil Tata Batas Pencadangan HPK tidak produktif dan peta tersebut disampaikan kepada Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan. Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan kemudian menerbitkan Keputusan

bahan Batas Kawasan Hutan Negara untuk Pengakuan Hak beserta lampiran peta oleh Menteri LHK. Keputusan tersebut beserta peta kemudian disampaikan kepada Tim Percepatan PPTKH, Gubernur, dan Bupati/ Walikota terkait.

Pola penyelesaian penguasaan dan pemanfaatan tanah dengan tukar menukar kawasan hutan diawali dengan penyampaian dari Menteri LHK kepada pemohon untuk mengajukan tukar menukar kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setelah selesainya proses Pemohon untuk mengajukan tukar menukar kawasan hutan Menteri LHK menyampaikan kepada Menteri ATR/BPN dalam rangka proses sertifikasi.

Pola penyelesaian penguasaan dan pemanfaatan tanah dengan memberikan akses pengelolaan hutan melalui program perhutanan sosial dilakukan setelah Menteri LHK menyetujui penyelesaian bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan berupa pemberian akses pengelolaan hutan melalui program perhutanan sosial. Menteri LHK kemudian menugaskan Direktur Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan untuk menyelesaikan sesuai peraturan perundang-undangan.

Pola penyelesaian penguasaan dan pemanfaatan tanah dengan melakukan *resettlement* dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Program *resettlement* menjadi tanggung jawab pemerintah daerah;
- b. Areal baru/lokasi untuk penempatan dalam rangka *resettlement* diusulkan oleh pemerintah daerah dan diupayakan tidak jauh dari akses kelolanya dan akses pelayanan publik untuk mendapat persetujuan Menteri LHK. Terhadap areal baru/lokasi untuk penempatan dalam rangka *resettlement*, Menteri LHK melakukan proses penyelesaian sebagai TORA dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri ATR/BPN dalam rangka sertifikasi.

Pola Penyelesaian Penguasaan dan Pemanfaatan TORA di Kawasan Hutan dapat dilihat pada Tabel berikut.

F. Perhutanan Sosial (Legalitas Aset)

Skema terakhir dalam Skema TORA adalah Legalitas Akses yakni Perhutanan Sosial. Dalam Perpres No. 88/2017 terdapat dua skema penyelesaian yang ditawarkan, *pertama* dengan mekanisme pemberian sertifikat hak individu, *kedua* dengan mekanisme Perhutanan Sosial. Proses keduanya diawali dengan cara Inventarisasi dan Verifikasi. Tim inilah yang akan mengusulkan rekomendasi kepada Kementerian KLHK sebelum diproses lebih lanjut. Jika usulannya adalah redistribusi aset, maka tindaklanjutnya setelah terbit rekomendasi dari KLHK akan diberikan kepada Kementerian ATR/BPN untuk dilakukan pengukuran kadastral dan ujungnya pemberian sertipikat hak milik, sementara jika usulannya adalah Perhutanan Sosial, maka skema pemberiannya terdapat lima model: Hutan Adat, Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, dan Kemitraan. Pemberian skema tersebut tergantung kondisi masyarakat dan tanahnya dan kehendak masyarakat untuk mengelolanya. Untuk tahun 2018, skema Perhutanan Sosial untuk lahan masyarakat dalam kawasan hutan tidak dilakukan Inver, karena pertimbangan ketersediaan SDM dan waktu, sehingga yang dilakukan Inver hanya Pemukiman, Fasum Fasos, dan lahan penghidupan (komunikasi dengan Zubayr).

Sebelum lebih jauh menjelaskan Perhutanan Sosial, penulis ingin menggambarkan filosofi dari semangat Perhutanan Sosial, sebab skema ini sudah lebih dulu ada sebelum Perpres 88/2017 dikeluarkan. Perpres tersebut semakin meneguhkan agenda PS karena semangat dan kehendak negara hadir harus diwujudkan dalam bentuk kelembagaan yang kuat dengan salah satu agendanya *social forestry*. Semangat dari PS adalah menjawab kebutuhan petani akan tanah untuk melanjutkan penghidupannya. Selama ini mereka tinggal di sekitar kawasan hutan namun tidak diberikan akses untuk memanfaatkan lahan hutan, padahal mereka membutuhkannya. Menurut San Afri Awang, jika negara tidak hadir dan terus menerus membiarkan dan mengabaikan dapat menyebabkan situasi yang buruk terhadap orang-orang lapar (Awang, 2017). Atas dasar kondisi itulah, Dirjen Planologi KLHK pada tahun

2016 kemudian mendisain pemanfaatan lahan sekitar hutan untuk masyarakat agar bisa dimanfaatkan untuk kebutuhan subsistennya. Skema yang ditawarkan bukan pemberian hak melainkan pemanfaatan lahannya saja, sementara kepemilikan lahan masih di tangan KLHK maupun Perhutani. Semangat itu kemudian melahirkan kelembagaan yang akan mengurus izin pemanfaatan lahan hutan oleh masyarakat dengan membentuk Dirjen Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan Hidup.

Lewat Dirjen Perhutanan Sosial kemudian ditawarkan konsep baru dalam pemanfaatan hutan untuk menjawab keresahan masyarakat atas tuduhan negara tidak hadir. Berbagai argumen di atas kemudian Perhutanan Sosial versi baru resmi diusung secara formal dalam bentuk Peraturan KLHK, yakni Peraturan Menteri LHK No. P.32/2015 tentang Hutan Hak dan Peraturan Menteri LHK No. P.83/MENLHK/SETJEN/-KUM.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial, tahun berikutnya kembali dikeluarkan peraturan terkait Perhutanan Sosial khusus di wilayah Perhutani yakni Peraturan Meteri LHK No. P 39/MENLHK/SETJEN/-KUM.1/6/2017 tentang Perhutanan Sosial di Wilayah Kerja Perum Perhutani. Permen LHK No. 39 secara khusus mengatur pelaksanaan Perhutanan Sosial di wilayah kerja Perhutani yang ada di Provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat, Banten, dan Lampung yang luas hutannya sekitar 2.5 juta hektar (Pusat Data dan Informasi Setjen. KLHK 2017).

Skema yang ditawarkan dalam kerangka Perhutanan Sosial relatif sederhana dan mudah, karena praktiknya ia hanya izin pemanfaatan dan lahannya adalah “hutan negara”, sehingga tidak memerlukan pelepasan kawasan. Perhutanan Sosial ingin menjawab Nawacita Jokowi-JK sekaligus merepresentasikan kata “negara harus hadir”. Negara hadir untuk mengurangi ketimpangan penguasaan tanah, konflik tenurial, dan meningkatkan kesejahteraan serta kemandirian ekonomi masyarakat, khususnya di kawasan hutan. Izin pemanfaatan itu kemudian dibagikan kepada petani dalam jangka waktu 35 tahun, dapat diperpanjang setelah dilakukan evaluasi, dan “dikunci” dengan perjanjian dilarang: 1.

Merubah fungsi; 2. Meperjualbelikan; 3. Mengagunkan, dan; 4. Menambah/memperluas lahan tanpa seizin KLHK. Pengaturan ini menarik karena memiliki kelebihan dan kekurangan, yakni adanya kepastian akan status lahan yang tidak mungkin berpindah dan hilang dari pemegang izin karena adanya perjanjian antara penerima dan pemberi, jika dilanggar, KLHK akan mencabut izin pemanfaatannya. Di sisi lain, dengan selebar izin tersebut tidak memungkinkan dibukanya akses modal dari lembaga perbankan/diagunkan. Akan tetapi pada praktiknya, KLHK membangunkan akses modal untuk masyarakat penerima, termasuk pendampingan, koperasi, dan permodalan dari BUMN-perbankan, namun tidak dengan mengagunkan bukti “penguasaannya”. KLHK juga membuka peluang kerjasama antara penerima izin dengan lembaga penyedia modal lain, sehingga bentuknya kesepkatan (MOU) yang difasilitasi oleh KLHK dan pendampingnya. Di luar itu, skema izin itu juga memudahkan keseluruhan kontrol negara dibanding pemberian hak milik yang sepenuhnya menjadi otoritas pemegang hak dan negara tidak lagi memiliki kuasa atasnya.

Lima skema di atas tidak merubah status “hutan negara” menjadi hutan hak, kecuali untuk skema Hutan Adat yang mengalami perubahan status dari hutan negara menjadi hutan hak masyarakat adat, sehingga keberadaannya dibutuhkan Perda yang mengatur masyarakat hukum adat. Hal ini kelanjutan dari pengaturan Permen LHK No. 32 tentang Hutan Hak. Sementara empat skema lainnya cukup diatur dalam peraturan menteri dan langsung bisa dieksekusi untuk diberikan kepada masyarakat yang membutuhkan. Untuk hutan adat haknya diberikan oleh menteri, namun pengaturan lebih lanjut dibutuhkan Perda karena kewenangan pemberian kepada masyarakat adat tertentu dibutuhkan legitimasi dari pemerintah daerah setempat.

Penerjemahan Permen LHK 83/2016 di atas kemudian terbit SK 4865.MenLHK-PKTL/Ren/PLA.o/9/2017 tentang Peta Indikatif dan Areal Perhutanan Sosial (Revisi I) yang sebelumnya sudah pernah keluar pada bulan Januari 2017. SK ini merupakan kerja konkrit karena KLHK harus memetakan, menentukan, dan membuat peta indikatif ka-

Bab V

KESIMPULAN

Kementerian Agraria lebih dulu hadir di republik ini dibandingkan dengan infrastruktur hukum bernama UUPA. Sebagai produk hukum agraria Indonesia, UUPA dianggap “menyelesaikan” persoalan-persoalan yang dihadapi oleh Indonesia terkait pengaturan agraria. Sebelum ada Kementerian Agraria, urusan agraria ditangani oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Kehakiman, namun sejak tahun 1955, setelah lahir Kementerian Agraria semua urusan agraria dipindahkan ke Kementerian Agraria. Keberadaan kementerian ini pula kemudian mempercepat penyelesaian pembahasan RUUPA di tingkat kementerian maupun Dewan Perwakilan rakyat, sehingga dalam tempo yang singkat, kurang dari lima tahun RUUPA berhasil disahkan.

Lahirnya UUPA menjadi landasan filosofis bagi penyelenggaraan kebijakan terkait urusan agraria. UUPA berangkat dari argumen kebutuhan dasar akan infrastruktur hukum sebagai antitesis UU kolonial (*agrarische wet*). Sejak lahirnya UUPA, selain kelembagaannya bisa di bentuk dari pusat hingga daerah, juga bisa menjalankan dengan salah satu cepat cita-cita UUPA, yakni menjalankan landreform. Sesudah disahkannya UUPA 1960, tahun 1961 program landreform sudah bisa dijalankan oleh Kementerian Agraria. Namun harus diakui, pasang surut sebuah kebijakan telah terjadi dan proyek landreform Sukarno mengalami persoalan akibat situasi politik 1965 yang tidak menguntungkan. Begitu juga kelembagaannya juga mengalami beberapa kali perubahan, sebuah konsekuensi yang tidak bisa dihindari.

Indonesia dalam menjalankan landreform menganut model yang relatif revolusioner, sekalipun Indonesia bukan paham Komunis, namun jalannya RA relatif radikal, namun tidak terpimpin dan senralistik, karena urusan landreform diserahkan ke seluruh rakyat Indonesia

dengan dibentuknya kepanitiaan dari pusat sampai daerah. Kalau kita melihat pengalaman di berbagai belahan dunia, reforma agraria yang dijalankan dikenal dalam dua model, *pertama* yang dianut oleh negara-negara dengan paham Komunis-Sosialis dan negara yang secara ideologi tidak berhaluan Komunis, bisa dalam bentuk demokrasi maupun kerajaan atau sistem lainnya. Keduanya bisa menghasilkan RA yang sukses, tetapi juga bisa gagal menjalankan misinya. RRC yang Komunis dianggap berhasil, sementara Jepang yang non Komunis juga dianggap berhasil dalam menjalankan RA, tergantung cara melihatnya. Akan tetapi, ukuran paling sederhana adalah semakin menyempitkan jurang antara kaya dan miskin, terutama dalam konteks penguasaan lahan (pertanian). Petani mengalami peningkatan kesejahteraan dan mandiri, petani kecil meningkat jumlah penguasaan tanahnya, dan keadilan dan kesejahteraan bisa dilihat sebagai hasil pelaksanaan RA.

Di Indonesia, praktik kebijakan RA sejak UUPA diundangkan, Sukarno berhasil membangun infrastruktur hukum agraria nasional dan menghentikan praktik hukum agraria kolonial. Sistem agraria nasional ia ciptakan dan kelembagaan RA juga diciptakan untuk menjalankan landreform. Pasca lahirnya UUPA, Sukarno berhasil menciptakan, Perpu, PP, Keppres, dan peraturan lain yang mendukung pelaksanaan landrform, termasuk Yayasan Landreform. Sukarno berhasil meletakkan dasar-dasar penataan agraria secara nasional, walaupun peristiwa 1965 telah menghancurkan upaya yang Sukarno ciptakan akibat situasi politik nasional dan global yang tidak memungkinkan. Sementara periode berikutnya, Suharto sampai dengan SBY dan Jokowi, dianggap belum berhasil secara signifikan mengembang misi landreform yang sudah disiapkan oleh Sukarno. Tentu saja tetap menghasilkan sesuatu yang penitng, akan tetapi tidak banyak perubahan yang besar terhadap struktur penguasaan lahan di Indonesia.

Pada era Jokowi seidkit berbeda dibandingkan dengan era sebelumnya, karena berhasil menciptakan perangkat hukum dan kelembagaan yang lebih jelas, sekalipun belum efektif dijalankan, karena masih berproses, belum bisa dinilai secara final. Peraturan terkait RA di-

bangun dan kelembagaannya (GTRA) diciptakan untuk menjalankan kebijakan RA dari pusat sampai kabupaten. Era Jokowi juga RA diperluas cakupan kebijakannya dalam konteks aset dan akses, mulai dari legalisasi aset, redistribusi, dan yang baru adalah perhutanan sosial (*social forestry*). Pemanfaatan lahan kawasan hutan menjadi salah satu fokusnya, baik TORA yang diredis maupun perhutanan sosial yang diberikan aksesnya kepada para petani sekitar kawasan hutan dengan skema izin pemanfaatan lahan hutan. Dan isu penguasaan lahan dalam kawasan hutan oleh masyarakat juga menjadi fokus perhatiannya, sering dikenal dengan nama PPTKH. Skema ini menjadi entri poin untuk menyelesaikan lahan-lahan masyarakat dalam kawasan hutan yang selama ini menjadi persoalan termasuk tingginya konflik tenurial dalam kawasan hutan. Pemukiman warga dijamin sebagaimana janji Jokowi, akan dikeluarkan dari kawasan hutan kalau memenuhi syarat, sementara lahan penghidupannya juga akan dikeluarkan sepanjang sesuai aturan, atau pilihan lain kebijakan yang ditawarkan adalah perhutanan sosial, terutama lahan-lahan masyarakat dalam kawasan hutan di Jawa, karena Jawa dianggap sebagai wilayah yang kawasannya kurang dari 30%, sehingga tidak bisa lagi mengurangi luasan kawasan hutan.

A. Soal-soal Penguatan Materi

1. Peristiwa KMB 1949 dan Dekrit Presiden 5 Juli 1958 atau lebih tepatnya lahirnya UU No. 58 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Milik Belanda di Indonesia menyebabkan Indonesia kehilangan asset produktifnya, jelaskan hubungan keduanya dan apa relevansinya dengan landreform/-Reforma Agraria (RA) Indonesia.
2. Ceritakan bagaimana proses lahirnya UUPA dan mengapa Indonesia membutuhkan perangkat hukum agraria sendiri.
3. Apa hubungan UUPA dan landreform, mengapa keduanya penting.
4. Jelaskan kelembagaan landreform yang berhasil dibentuk pada periode Sukarno dan ceritakan bentuk-bentuk kelembagaan tersebut yang dalam konteks pelaksanaan landreform.
5. Apa perbedaan dan model RA yang dilakukan oleh negara-negara dengan paham Komunis-Sosialis dan non Komunis.
6. Jelaskan pengalaman RA di berbagai negara—RA model pengalaman Asia Timur seperti Jepang, Korea Selatan, Taiwan, dan RRC.
7. Bagaimana pengalaman RA di negara-negara Amerika Latin.
8. Apa yang dimaksud dengan RA by leverage dan RA by Grace, dan dimana posisi rakyat-negara dalam konteks menjalankan RA.
9. Jelaskan konsep RA Presiden Sukarno, Suharto, Habibie, Megawati, SBY, dan Joko Widodo.
10. Buat analisis perbandingan RA dari presiden ke presiden dengan analisis 4 bagian: produk hukum, kelembagaan, proses, dan objek-subjek.
11. Apa perbedaan Objek RA pada periode sebelumnya dengan RA pada periode Joko Widodo.
12. Apa yang Anda pahami Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) telah diamanatkan dalam Perpres RI

- No. 88 tahun 2017, jelaskan proses dan tata cara penyelesaiannya.
13. Era Presiden Joko Widodo, RA menjadi Program Strategis Nasional yang praktinya diperluas: “definisi”, cakupan, objek, maupun subjek. Apa tanggapan akademis Anda terkait hal tersebut? Buatlah analisa argumentatif.
 14. Lakukanlah kritik atas kebijakan RA yang berlangsung saat ini, baik kelembagaan, objek-subjek, maupun praktik di lapangan atas.
 15. Apa yang Saudara pahami RA kawasan hutan.
 16. Apa yang dimaksud dengan akses pada RA kawasan hutan.
 17. Apa yang dimaksud dengan Perhutanan Sosial dan bagaimana tata cara (prosesnya).
 18. Jelaskan jenis-jenis TORA (kawasan hutan dan non hutan).
 19. Mengapa Jawa tidak masuk dalam skema PPTKH untuk menyelesaikan lahan-lahan masyarakat dalam kawasan hutan?

B. Tugas Tambahan: Analisis dan Evaluasi Praktik Kebijakan RA

1. Buatlah Peper tentang disain RA menurut pemahaman Anda atas objek TORA di suatu daerah.
2. Buatlah paper dengan melakukan evaluasi atas kebijakan/-pelaksanaan RA di suatu daerah.
3. Buatlah Esai akademik dengan pilihan Esai Kritis, Argumentatif, Deskriptif terkait praktik kebijakan RA di di daerah.
4. Buatlah Disain RA berdasarkan objek TORA yang Anda temui di daerah (kabupaten tertentu).
5. Kebijakan RA di daerah berbeda-beda dalam praktiknya, terutama sumber TORA-nya yang memiliki karakter berbeda, buatlah esai terkait TORA dan mengapa penting bagi Anda TORA tersebut.
6. Buatlah contoh usulan Inver PPTKH di sebuah kabupaten tertentu, lengkap sesuai Permenko No. 3 Tahun 2018.

7. Konflik Agraria an Reforma Agraria dianggap dua sisi mata uang sebagaimana tesis Christodoulou, buatlah paper terkait hal tersebut.
8. Untuk mempermudah inventarisasi objek dan potensi TORA, buatlah ide/gagasan terkait disain sejenis aplikasi (*prototipe*) secara berkelompok.

BIBLIOGRAPHY

- Achdian, A 2008, *Tanah bagi yang tak bertanah: Landreform pada masa Demokrasi Terpimpin*, Kekal Press, Bogor.
- Adnan H, Ha 2015, Berliani, Gladi Hardiyanto, Suwito, Danang Kuncara Sakti, (Amemberdayaan Masyarakat melalui, Kemitraan Kehutanan, Kemitraan Partnership.
- Afiff, S, Fauzi, N, Hart, G, Ntsebeza, L, & Peluso, N 2005, 'Redefining Agrarian Power: Resurgent agrarian movements in West Java, Indonesia', Recent work, Center for Southeast Asia Studies, UC Berkeley.
- Aidit, D.N., 1964, *Kaum Tani Mengganjang Setan-setan Desa, Laporan Sigkat tentang Hasil Riset Mengenai Keadaan Kaum Tani dan Gerakan Tani Djawa Barat*, Jajasan Pembaruan, Jakarta.
- Aida, AN. 2017, "Redistribusi Lahan di Indonesia untuk Kesejahteraan Petani", Buletin APBN, Edisi 6 Vol II, April.
- Antaraneews 2017, 'Presiden Jokowi bagikan 2.890 hektar perhutanan sosial di Madiun', https://www.youtube.com/watch?v=F3FMkmlk5_M, Dipublikasikan tanggal 5 Nov 2017.
- Arifandy, MI & Sihalohe, M 2015, 'Efektivitas pengelolaan hutan bersama masyarakat sebagai resolusi konflik sumber daya hutan', *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, Agustus.
- Arisaputra, MI 2015, *Reforma Agraria di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bakri, MA. 2016, "Peralihan Hak Atas Tanah Hasil Redistribusi di Kabupaten Mamuju", Skripsi-STPN.
- Bachriadi, D & Lucas, A 2001, *Merampas Tanah Rakyat, Kasus Tapos dan Cimacan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.
- Bachriadi, D, Wiradi, G 2011, *Enam Dekade Ketimpangan*, Bina Desa, ARC, KPA, Bandung.
- Borras, SM 2007, *Pro-poor land reform: a critique*. The University of Ottawa Press, Ottawa.
- Chrysantini, P 2007. *Berawal dari tanah; Melihat ke dalam pendudukan tanah*, Akatiga, Bandung.

- Denzin, NK, Lincoln, YS, 2009, *Handbook of Qualitatif Research*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, “Percepatan Reforma Agraria untuk Mengatasi Struktur Agraria dan Kesenjangan Ekonomi”, Paper Presentasi dalam Tenure Conference, Jakarta, 26 Oktober 2017.
- Dirjen Penataan Agraria Kementerian ATR/BPN, “Meluruskan Arah Dan Percepatan Reforma Agraria Untuk Mengatasi Ketimpangan Struktur Agraria Dan Kesenjangan Ekonomi”, Paper Presentasi Dalam Tenure Conference, Jakarta, 26 Oktober 2017.
- Direktur Jenderal Penataan Agraria 2020, “Potensi Tanah Objek Reforma Agraria (TORA)”, Disampaikan Pada: Rapat Pimpinan (Rapim) Jakarta, 4 Mei 2020.
- Ditjenppi 2018, ‘Press Release-Perdagangan Karbon: Perdagangan Karbon: Apa Implikasinya terhadap Pemenuhan Komitmen Indonesia Pasca 2020?’
<http://ditjenppi.menlhk.go.id/index.php/berita-ppi/2682-press-release-perdagangan-karbon>
- Farah, A. and Algarni, D 2014, *Artificial Satellites*. 49-2, 101.
- Franco, JC 2008, ‘A framework for analyzing the Qquestion of pro-poor policy reforms and governance in state/public lands: a critical civil society perspective’, FIG/FAO/CNG International Seminar on State and Public Sector Land Management Verona, Italy, September 9-10.
https://www.fig.net/resources/proceedings/2008/verona_fao_2008_comm7/papers/09_sept/2_4_franco.pdf
- Heri Setiaji, H dan Saleh, DD 2014, ‘Belajar dari Cilacap: Kebijakan Reforma Agraria atau redistribusi tanah’, *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, No. 39 Tahun 13, April.
- Huizer, G 1972, ‘Peasant mobilisation and Land Reform in Indonesia’, Working Paper, *Institute of Social Studies*, The Hague-The Netherlands.

- Hadi, DW 2019, 'Presiden Joko Widodo Menyerahkan SK Perhutanan Sosial di Cianjur', https://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/1779.
- Irwan, M., 2017, "Inisiatif Reforma Agraria di Kabupaten Sigi", *Tenure Conference*, Hotel J. Luwansa, 26 Oktober, Jakarta.
- Juliansyah Roy, J, Kuncoro, M, & Darma, DC 2018, "Kajian Dampak Ekonomi Hutan Desa terhadap Pendapatan Petani Kampung Merabu (Kabupaten Berau, Provinsi Kalimantan Timur)", Paper Seminar Nasional Manajemen, Akuntansi dan Perbankan, Fakultas Ekonomi & Bisnis, Universitas Mulawarman.
- Jalil, S 2016, 'Gini Rasio Pertanahan Capai 0,58 Program Strategis Agraria dan Tata Ruang Mendesak' <http://finansial.bisnis.com/read/20160924/9/586709/gini-rasio-pertanahan-capai-058-program-strategis-agraria-dan-tata-ruang-mendesak>.
- Kajita, M 1977, *Landreform di Jepang*, Disadur oleh: Koensoebekti, Jakarta: Badan Pendidikan dan Latihan Departemen dalam Negeri.
- Kantor Staf Presdien RI 2017, *Pelaksanaan Reforma Agraria, Arahan kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017*, Kantor Staf Presiden RI, Jakarta.
- Kartika, D 2018, 'Meluruskan Arah Kebijakan dan Praktek 'Reforma Agraria' ala Pemerintahan Jokowi-JK Melalui Lokasi Prioritas Reforma Agraria', Bahan Presentasi LiBBRA-STPN, Yogyakarta.
- Kementerian ATR/BPN 2018, 'Laporan Kinerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015, 2016 dan 2017, diakses melalui <http://www.bpn.go.id>.
- KLHK 2018, 'Evolusi Kawasan Hutan, Tora dan Perhutanan Sosial', Paparan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada Diskusi Media FMB9 (Forum Merdeka Barat 9), Jakarta, 3 April.
- KNPA 2015, "Policy Paper: Usulan Pembentukan Unit Kerja Presiden untuk Penyelesaian Konflik Agraria", Komite Nasional Pembauran Agraria (KNPA), No. 01.
- Lucas, A, Warren, C 2003, "The State, the People, and Their Mediators: The Struggle Over Agrarian Law Reform in Post-New Order Indonesia", *Indonesia* no. 76 October.

- Lucas, A. and Warren, C 2013, 'The Land, the Law, and the People. In Anton Lucas & Carol Warren, (ed.) *Land for the People. The State and Agrarian Conflict in Indonesia*. Athens, USA: Ohio University, pp. 1-39
- Luthfi, AN 2011, *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria: Sumbangan Pemikiran Madzhab Bogor*, STPN Press, Pustaka Ifada, Sains, Yogyakarta.
- Luthfi, AN, dan Utami, W, dan Mujiburohman, DA, 2017, 'Menuju Reforma Agraria yang lebih koordinatif dan lintas sektor', Hasil Penelitian Sistematis 2017. Yogyakarta: PPPM-STPN.
- Luthfi, AN 2018, 'Reforma kelembagaan dalam kebijakan Reforma Agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 4, no. 2, hlm. 140-163.
- Mardhiansyah, M 2017. 'Perhutanan Sosial: Dinamika masa depan pengelolaan hutan di Provinsi Riau', Sarasehan Awal Tahun "Perhutanan Sosial, Pendekatan Multi Pihak dan Peran FKKM", <http://fkkm.org/wp-content/uploads/2017/01/Sarasehan-FKKM-nasional-Perhutanan-Sosial-2.pdf>
- Machi, LA & McEvoy, BT 2016, *The Literature review: Six steps to success*. Corwin Press.
- Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan 2018, 'Percepatan Penyediaan Sumber Tanah Objek Reforma Agraria (Tora) Dari Kawasan Hutan Dan Agenda Perhutanan Sosial (PS)', Rapat Koordinasi Gubernur Seluruh Indonesia, Jakarta, 5 Juni 2018.
- Muhajir, M 2015, 'Satu tahun Perber 4 Menteri tentang penyelesaian penguasaan tanah di dalam kawasan hutan: Kendala, capaian dan arah ke depan', *Policy Brief*, vol. 02/2015. hlm. 1-12.
- Muhsi, MA 2017, *Legal Review Perhutanan Sosial*, Multistakeholder Forestry Programme 3 (MFP3), Jakarta.
- Mujiburohman, DA & Utami, W 2015, 'Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Eks PT. Perkebunan Tratak Batang, dalam Puri, WH 2015, *Reforma kelembagaan dan kebijakan agraria. (Hasil penelitian strategis STPN 2015)*, PPPM-STPN Press, Yogyakarta.
- Mulyani, L 2014, "Kritik Atas Penanganan Konflik Agraria di Indonesia", *Jurnal Bhumi*, No. 39 Tahun 13, April.

- Mungkasa, O. 2014, 'Reforma Agraria, konsep, dan implementasinya', *Buletin Agraria Indonesia*, Edisi I. Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas, Jakarta.
- Mustofa, MS 2011, 'Perilaku masyarakat desa hutan dalam memanfaatkan lahan di bawah tegakan', *Jurnal Komunitas* 3 (1) (2011): 1-11, <http://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/komunitas>.
- Nurbaya, S (ed.) 2018, *The State of Indonesia's forests*, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Jakarta.
- Padmo, S 2000, *Land Reform dan Gerakan Protes Petani Klaten 1959-1965*, KPA-Media Presindo, Yogyakarta.
- Platteau, JP 2008, 'The evolutionary theory of land rights as applied to Sub-Saharan Africa: A critical assessment', *Development and Change* vol. 27 (1): 29-86, October 2008, DOI: 10.1111/j.1467-7660.1996.tb00578.x.
https://www.researchgate.net/publication/229465729_The_Evolutionary_Theory_of_Land_Rights_as_Applied_to_Sub-Saharan_Africa_A_Critical_Assessment.
- Priscilia, G 2013, Tinjauan yuridis peraturan menteri pertanian No. 98/Permentan/OT/140/9 /2013 tentang pedoman perizinan usaha perkebunan pada grup PT X, Thesis Universitas Indonesia.
- Pusat Data dan Informasi Setjen. KLHK, *Statistik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2016*, Jakarta: KLHK, 2017.
- Rosalina, L & nanggara, SG 2017, 'Mahkamah Agung Tolak Kasasi: Kementerian ATR/BPN Wajib Buka Dokumen HGU Perkebunan Kelapa Sawit', diakses pada tanggal 18 Maret 2019, <http://fwi.or.id/publikasi/mahkamah-agung-tolak-kasasi-kementerian-atrbpn-wajib-buka-dokumen-hgu-perkebunan-kelapa-sawit/>.
- Roosa, J. 2008, *Dalih Pembunuhan Massal: Gerakan 30 september dan Kudeta Suharto*, ISSI, Jakarta.
- Rachman, NF. 2011, 'The resurgence of land reform policy and agrarian movements in Indonesia', Disetation, University of California, Berkeley.
- Rachman, NF. 2013, 'Rantai Penjelaras Konflik-Konflik Agraria yang Kronis, Sistemik, dan Meluas di Indonesia', *Jurnal Bhumi* No. 37 Tahun 12, April.

- Rachman, NF. 2012, *Land Reform Dari Masa Ke Masa*, Tanah Air Beta dan KPA, Yogyakarta.
- Rachman, NF. 2017, *Land Reform dan Gerakan Agraria Indonesia*, Insist Press, Yogyakarta.
- Rachman, NF. 2003, "The New Sundanese Peasants' Union: Peasant Movements, Changes in Land Control, and Agrarian Questions in Garut, West Java", Paper prepared for "Crossing Borders" Workshop: Center for Southeast Asia Studies and Center for African Studies October 24.
- Rachman, NF 2014, 'Masyarakat hukum adat adalah bukan penyanggah hak, bukan subjek hukum, dan bukan pemilik wilayah adatnya', *Wacana, Jurnal Transformasi Sosial* 33/XVI/2014. hlm. 25-50.
- Ran, G, You, W, Hanson, G, & Khandelwal, AK 2016, 'Detecting the boundaries of urban areas in India a dataset for pixel-based image classification in google earth engine', *Remote Sensing Journal*, www.mdpi.com/journal/remotesensing, 634, doi:10.3390/rs8080634
- Safitri, H 2018, 'Pro dan kontra pelaksanaan program land reform dan peristiwa 65 di Desa Soge, Kabupaten Indramayu, Jawa Barat', *Archipel* 95, Paris.
- Salim, MN 2014, 'Membaca karakteristik dan peta gerakan agraria Indonesia', *Jurnal Bhumi*, No. 39 Tahun 13, April 2014, hlm. 405-426.
- Salim, MN, Sukayadi, M. Yusuf, 2013, 'Politik dan Kebijakan Konsesi Perkebunan Sawit di Riau', dalam Luthfi, AN (ed.), 2013, *Membaca Ulang Politik dan Kebijakan Agraria: (Hasil Penelitian Sistematis STPN, 2013)*, STPN Pres-PPPM, Yogyakarta.
- Salim, MN 2017, *Mereka yang Dikalahkan: Perampasan Tanah dan Resistensi Masyarakat Pulau Padang*, STPN Press, Yogyakarta.
- Salim, MN, Pinuji, P, & Utami, W 2018, 'Reforma Agraria di kawasan hutan Sungaitohor, Riau: pengelolaan Perhutanan Sosial di wilayah perbatasan', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 4, no. 2, hlm. 164-189.
- Sekjen ATR/BPN 2019, 'Bahan Rapat Kerta Terbatas Kementerian Agraria dan Tata Ruang/badan Pertanahan Nasional', 28 Januari 2019, ATR/BPN, Jakarta.

- Setiawan B 2001, "Konsep pembaharuan agraria: Sebuah tinjauan umum", dalam Tim Lopera (ed.) 2001, *Prinsip-prinsip Reforma Agraria, Jalan penghidupan dan kemakmuran rakyat*, Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama
- Setiawan, U 2013, 'Matang atas matang bawah', (prinsip dasar dan strategi pelaksanaan Pembaruan Agraria Nasional)' dalam Sohibuddin, M & Salim, MN 2013, *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria, 2006-2007: Bunga Rampai Perdebatan*, STPN Press, Yogyakarta.
- Sirait, Martua T. *Inklusi, Eksklusi dan Perubahan Agraria: Redistribusi Tanah Kawasan Hutan di Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press, 2017.
- Siscawati, M 2014, 'Masyarakat adat dan perebutan penguasaan hutan', *Wacana, Jurnal Transformasi Sosial* 33/XVI/2014. hlm. 3-24.
- Sodiki, A 2014, 'Menyejahterakan Rakyat Lewat Landreform', *Jurnal Land Reform* vol. I Mei, hlm. 27-35.
- Sumardjono, MSW, Ismail, N, Rustiadi, E, & Damai, AA 2011, *Pengaturan sumber daya alam di Indonesia, antara yang tersurat dan tersirat. Kajian kritis Undang-Undang terkait penataan ruang dan sumber daya alam*, Gama Press, Yogyakarta.
- Soetarto, E, Sihaloho, M & Purwandari, H 2007, 'Land reform by leverage: kasus redistribusi lahan di Jawa Timur', *Jurnal Sodality*, vol. 1 no. 2, hlm. 271-282.
- Sohibuddin, M & Salim, MN (peny.) 2013, *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria, 2006-2007: Bunga Rampai Perdebatan*, STPN Press, Yogyakarta.
- Soto, HD 2001, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Black Swan.
- Suharjito, Didik "Percepatan Pencapaian Target Perhutanan Sosial", <http://fkkm.org/wp-content/uploads/2017/10/Panel-1-Perhutanan-Sosial-Tenure-Conference-2017.pdf>.
- Sukarno 1960, "Laksana Malaikat yang Menyerbu dari Langit, Jalannya Revolusi Kita". Pidato/Amanat Presiden Soekarno Pada Ulang Tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1960 di Jakarta.

- Sukarno 2001, *Indonesia Menggugat, Pidato Pembelaan Bung Karno di Muka Hakim Kolonial*. Yayasan untuk Indonesia, Yogyakarta.
- Sulistyo, H 2000, *Palu Arit di Ladang Tebu: Sejarah Pembantaian MAssal yang Terlupakan (1965-1966)*, KPG, Jakarta.
- Supriyanto, H, Jayawinangun, R, & Saputro, B 2017, *Hutan Kemasyarakatan Hidup Matinya Petani Miskin*, Konsorsium KpSHK, Bogor.
- Tim PPTKH 2017, 'Sosialisasi Peraturan Presdien No. 00 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan', Menko Perekonomian, Jakarta.
- Utrecht, E. 1969, "Land Reform in Indonesia, Bulletin of Indonesian Economic Studies, vol. 5, no. 3, 71-88.
- Utrecht, E. 1973, "Land reform and Bimas in Indonesia, *Journal of Contemporary Asia*, vol. 3, no. 2, 149-164.
- Widiyanto 2013, Potret Konflik Agraria di Indonesia", *Jurnal Bhumi* No. 37 Tahun 12, April.
- Wijaya, A, Juliane, R, Minnemeyer, S, Payne, OA, & Chamorro, A 2016, "Setelah kebakaran yang memecahkan rekor, dapatkah kebijakan baru di Indonesia menurunkan panas api?", <https://wri-indonesia.org/id/blog/setelah-kebakaran-yang-memecahkan-rekor-dapatkah-kebijakan-baru-di-indonesia-menurunkan-panas>
- Wijanarko, B & Perdana, P 2001, *Reklaiming dan Kedaulatan Rakyat*, YLBHI-Raca Institute, Jakarta.
- Winoto, J 2007, 'Reforma agraria dan keadilan sosial', dalam Shohibuddin, M & Salim, MN (Penyunting) 2012, *Pembentukan kebijakan reforma agraria 2006-2007, bunga rampai perdebatan*, STPN Press dan Sajogyo Institute, Yogyakarta.
- Winoto, J 2013, 'Reforma Agraria dan Keadilan Sosial: Orasi Peringatan Dies Natalis Institut Pertanian Bogor, 1 September 2007', dalam Shohibudin, M & Salim, MN (peny.) 2013, *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007*, STPN Press, Yogyakarta.
- Wiradi, G 2009, *Reforma Agraria: Perjalanan yang belum berakhir* (Edisi Revisi), Bogor: Sajogyo Institute, Akatiga, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 2009.
- Wulan, DR 2019, "Reforma Agraria di Kawasan Hutan: Identifikasi Tanah Masyarakat untuk Objek Reforma Agraria di Kabupaten

Ogan Komering Ulu", Skripsi pada Sekolah Tinggi Pertanian Nasional.

WWF-Indonesia, *Menelusuri TBS Sawit Ilegal dari Kompleks Hutan Tesso Nilo*, Riau, 2013.

Peraturan Perundangan

Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015–2019.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Dan Perubahan Batas Kawasan Hutan Untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria.

Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Permasalahan Tanah Dalam Kawasan Hutan

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.51/Menlhk/Setjen/KUM.1/6/2016 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi Yang Dapat Dikonversi.

Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2/SE/XII/2012.

Surat Keputusan Men LHK No. 4865.MenLHK-PKTL/Ren/PLA.0/9/-2017 tentang Peta Indikatif dan Areal Perhutanan Sosial (Revisi I).

Surat Keputusan Menteri LHK No. 180/MENLHK/SETJEN/KUM.1/4/-2017 tentang Peta Inikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA).

TENTANG PENULIS

M. Nazir Salim, lahir di Kabupaten Kepulauan Meranti, Riau. Tahun 2003 menyelesaikan studi strata 1 di Universitas Gadjah Mada dan tahun 2008 lulus dari kampus yang sama untuk program Pasca Sarjana. Sejak 2011 menjadi staf pengajar di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, dan aktif terlibat dalam berbagai penelitian dengan fokus studi Reforma Agraria. Beberapa hasil penelitian yang terpublikasi di antaranya: *Membayangkan Demokrasi, Menghadirkan Pesta* (2013), *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan* (2013), 'Menjarah" Pulau Gambut: Konflik dan Ketegangan di Pulau Padang' (2013), 'Politik dan Kebijakan Konsesi Perkebunan Sawit di Riau' (2013), 'Membaca Karakteristik Dan Peta Gerakan Agraria Indonesia' (2014), 'Memetakan Konflik dalam Pengadaan Tanah Bandara Komodo' (2014), *Dari Dirjen Agraria Menuju Kementerian Agraria: Perjalanan Sejarah Kelembagaan Agraria, 1948-1965* (2015), 'Bertani Diantara Himpitan Tambang: Belajar dari Petani Kutai Kartanegara' (2016), *Mereka yang Dikalahkan: Perampasan Tanah dan Resistensi Masyarakat Pulau Padang* (2017), 'Masyarakat Adat Talang Mamak Berjuang "Menemukan" Tanahnya' (2017), 'Akuisisi Tanah-tanah Rakyat: Problem HGU PT. BMS di Rejang Lebong dan Jalan Penyelesaiannya' (2017), *Jogja Memilih: Sejarah Pemilu 1951 dan 1955 di Yogyakarta* (2018), 'Reforma Agraria di Kawasan Hutan Sungaitohor, Riau: Pengelolaan Perhutanan Sosial di Wilayah Perbatasan', (2018), 'Padang Island: Even Only an Inch of the Land; We Fight For It' (2018), 'Kebijakan Politik Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial: Pengelolaan Hutan Desa di Sugaitohor, Kabupaten Meranti, Riau' (2019), *Reforma Agraria: Menyelesaikan Mandat Konstitusi, Kebijakan Reforma Agraria Joko Widodo dan Perdebatan TORA*, (2019), *Berakhir di Temon: Perdebatan Panjang Pengadaan Tanah untuk [New] Yogyakarta International Airport (YIA)* (2020). Penulis bisa dihubungi via email: azet_r@yahoo.com.

Reforma Agraria: Kelembagaan dan Praktik Kebijakan

ORIGINALITY REPORT

22%

SIMILARITY INDEX

PRIMARY SOURCES

1	pt.scribd.com Internet	1461 words — 4%
2	pppm.stpn.ac.id Internet	697 words — 2%
3	www.kpa.or.id Internet	406 words — 1%
4	courses.blog.mb.ipb.ac.id Internet	360 words — 1%
5	philosopheryn.blogspot.com Internet	288 words — 1%
6	anzdoc.com Internet	284 words — 1%
7	journal.unpar.ac.id Internet	276 words — 1%
8	es.scribd.com Internet	258 words — 1%
9	www.aman.or.id Internet	251 words — 1%
10	archive.org Internet	160 words — < 1%
11	101.203.168.85 Internet	144 words — < 1%
12	hanibalhamidi.files.wordpress.com Internet	144 words — < 1%
13	www.academia.edu Internet	124 words — < 1%

14	Khairul Ikhsan, Adji Suradji Muhammad. "Reformasi Agraria Joko Widodo-Jusuf Kalla dalam Konsep dan Realita Kepemimpinan yang Fasilitatif (Facilitative Leadership)", KEMUDI : Jurnal Ilmu Pemerintahan, 2019 Crossref	116 words — < 1%
15	kpa.or.id Internet	116 words — < 1%
16	websyahyuti.blogspot.com Internet	115 words — < 1%
17	trilito.blogspot.com Internet	108 words — < 1%
18	dosen.univpancasila.ac.id Internet	107 words — < 1%
19	muchn.blogspot.com Internet	103 words — < 1%
20	www.slideshare.net Internet	103 words — < 1%
21	digilib.uinsgd.ac.id Internet	100 words — < 1%
22	zombiedoc.com Internet	81 words — < 1%
23	hukum.unsrat.ac.id Internet	78 words — < 1%
24	indrangali.blogspot.com Internet	74 words — < 1%
25	repository.unhas.ac.id Internet	57 words — < 1%
26	lonsuit.unismuhluwuk.ac.id Internet	56 words — < 1%
27	pubhtml5.com Internet	54 words — < 1%
28	journal.umy.ac.id Internet	51 words — < 1%

29	doaj.org Internet	45 words — < 1%
30	ejournal.upbatam.ac.id Internet	43 words — < 1%
31	jurnalbhumi.stpn.ac.id Internet	42 words — < 1%
32	kalamkopi.files.wordpress.com Internet	42 words — < 1%
33	repository.lppm.unila.ac.id Internet	41 words — < 1%
34	repository.uinjkt.ac.id Internet	41 words — < 1%
35	www.gcftaskforce.org Internet	41 words — < 1%
36	setkab.go.id Internet	40 words — < 1%
37	stihpada.ac.id Internet	36 words — < 1%
38	www.ndaru.net Internet	33 words — < 1%
39	www.researchgate.net Internet	33 words — < 1%
40	djitashhum.blogspot.com Internet	31 words — < 1%
41	id.scribd.com Internet	29 words — < 1%
42	jambiekspres.co.id Internet	29 words — < 1%
43	repository.usd.ac.id Internet	29 words — < 1%
44	id.123dok.com Internet	28 words — < 1%

45	sawitindonesia.com Internet	27 words — < 1%
46	www.mongabay.co.id Internet	27 words — < 1%
47	pktl.menlhk.go.id Internet	26 words — < 1%
48	mangihot.blogspot.com Internet	25 words — < 1%
49	distro4hukum.wordpress.com Internet	24 words — < 1%
50	e-jurnal.peraturan.go.id Internet	24 words — < 1%
51	sitinurbaya.com Internet	22 words — < 1%
52	www.pppm.stpn.ac.id Internet	22 words — < 1%
53	isejarah.fib.unair.ac.id Internet	21 words — < 1%
54	www.cifor.org Internet	21 words — < 1%
55	www.fhukum-unpatti.org Internet	21 words — < 1%
56	Ahyar Ari Gayo. "PENEGAKAN HUKUM KONFLIK AGRARIA YANG TERKAIT DENGAN HAK-HAK MASYARAKAT ADAT PASCA PUTUSAN MK NO.35/PUU-X/2012 (Agrarian Conflict Law Enforcement That Was Related to The Rights of Indigenous Peoples Following the Ruling of the Constitutional Court No.35/ PUU- X/2012)", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2016 Crossref	20 words — < 1%
57	Rayyan Dimas Sutadi, Ahmad Nashih Luthfi, Dian Aries Mujiburrohman. "Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia (Kajian Komparatif Tiga Periode Pelaksanaan: Orde Lama Orde Baru, dan Orde Reformasi)", Tunas Agraria, 2018 Crossref	20 words — < 1%

58	www.dephut.go.id Internet	20 words — < 1%
59	www.prodi4.stpn.ac.id Internet	20 words — < 1%
60	fr.scribd.com Internet	19 words — < 1%
61	jurnaltoddoppuli.wordpress.com Internet	19 words — < 1%
62	www.undp.org Internet	19 words — < 1%
63	Fitra Alvian, Dian Aries Mujiburohman. "Implementasi Reforma Agraria Pada Era Pemerintahan Presiden Joko Widodo", <i>Tunas Agraria</i> , 2022 Crossref	18 words — < 1%
64	ami23.wordpress.com Internet	18 words — < 1%
65	docplayer.info Internet	18 words — < 1%
66	lawismyway.blogspot.com Internet	18 words — < 1%
67	repository.iainpurwokerto.ac.id Internet	18 words — < 1%
68	issuu.com Internet	17 words — < 1%
69	repository.uib.ac.id Internet	17 words — < 1%
70	simlit.puspijak.org Internet	17 words — < 1%
71	www.infosawit.com Internet	17 words — < 1%
72	123dok.com Internet	16 words — < 1%

73	journal.uta45jakarta.ac.id Internet	16 words — < 1%
74	www.forclime.org Internet	16 words — < 1%
75	www.lrct.go.th Internet	16 words — < 1%
76	blogmhariyanto.blogspot.com Internet	15 words — < 1%
77	contohkumpulansurat.blogspot.com Internet	15 words — < 1%
78	onesearch.id Internet	15 words — < 1%
79	www.forda-mof.org Internet	15 words — < 1%
80	www.rimbawan.net Internet	15 words — < 1%
81	tasteofjogja.org Internet	14 words — < 1%
82	jkpp.org Internet	13 words — < 1%
83	Wibowo L.R., Hakim I., Komarudin H., Kurniasari D.R., Wicaksono D., Okarda B.. "Penyelesaian tenurial perkebunan kelapa sawit di kawasan hutan untuk kepastian investasi dan keadilan", Center for International Forestry Research (CIFOR) and World Agroforestry Centre (ICRAF), 2019 Crossref	12 words — < 1%
84	ditjenpp.kemenkumham.go.id Internet	12 words — < 1%
85	ekoaryono11.blogspot.com Internet	12 words — < 1%
86	fwi.or.id Internet	12 words — < 1%

87	Internet	12 words — < 1%
88	katadata.co.id Internet	11 words — < 1%
89	lubis43.blogspot.com Internet	11 words — < 1%
90	noerfauzirachman.id Internet	11 words — < 1%
91	www.sintesanews.com Internet	11 words — < 1%
92	digilib.uin-suka.ac.id Internet	10 words — < 1%
93	repository.unpas.ac.id Internet	10 words — < 1%
94	www.hukumonline.com Internet	10 words — < 1%
95	xa.yimg.com Internet	10 words — < 1%
96	historia.id Internet	9 words — < 1%
97	id.wikipedia.org Internet	9 words — < 1%
98	www.kompasiana.com Internet	9 words — < 1%
99	desimpul.blogspot.com Internet	8 words — < 1%
100	goalterzoko.blogspot.com Internet	8 words — < 1%
101	indopos.co.id Internet	8 words — < 1%
102	moam.info Internet	8 words — < 1%

103	nasional.sindonews.com Internet	8 words — < 1%
104	peraturan.bpk.go.id Internet	8 words — < 1%
105	pse.litbang.pertanian.go.id Internet	8 words — < 1%
106	publikasi.huma.or.id Internet	8 words — < 1%
107	seputartugaskuliah.wordpress.com Internet	8 words — < 1%
108	www.fkpmaritim.org Internet	8 words — < 1%
109	joyowinoto.wordpress.com Internet	6 words — < 1%
110	pt.slideshare.net Internet	6 words — < 1%
111	qdoc.tips Internet	6 words — < 1%
112	rimbakita.com Internet	6 words — < 1%

EXCLUDE QUOTES ON

EXCLUDE BIBLIOGRAPHY ON

EXCLUDE SOURCES OFF

EXCLUDE MATCHES OFF