

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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

Tanah adalah modal paling berharga bagi masyarakat agraris. Karena tanah adalah tempat mereka mengembangkan alat-alat reproduksi. Sehingga kepemilikan tanah menjadi suatu yang sangat penting artinya bagi masyarakat di nusantara. Sistem tanah adat merupakan sistem kepemilikan tanah yang sosialis, artinya digunakan sepenuhnya untuk kepentingan anggota adat tersebut. Namun hegemoni kepemilikan tanah secara adat mulai runtuh sejak ekspedisi bangsa barat di Indonesia. Dimulai dengan hanya berdagang di Indonesia sampai dengan penjajahan yang di dalamnya termasuk penguasaan tanah demi kepentingan penjajah.

Tahun 1811 Indonesia menjadi bagian dari pemerintah jajahan Inggris. Thomas Stamford Raffles menjadi Letnan Gubernur Jenderal yang memimpin pemerintah jajahan di Indonesia. Pada masa ini, Raffles mengeluarkan kebijakan bahwa

semua tanah adalah milik pemerintah dan kerajaan. Setiap tanah dikenai pajak atas tanah. Kebijakan ini disebut *Landrente*. Maka dimulailah dualisme sistem hukum agraria yang berlaku di Indonesia yaitu sistem hukum adat dan hukum tanah buatan penjajah.

Masalah pertanahan menjadi sebuah polemik besar bagi masyarakat pasca *Landrente*. Peraturan tersebut menimbulkan berbagai masalah sosial ekonomi. Di dalam masyarakat agraris, tanah merupakan simbol status dan membawa prestise sendiri bagi pemiliknya. Reaksi dari rakyat pun muncul dari berbagai daerah dan strata sosial.

Sistem pemerintahan yang dibarengi dengan sistem perekonomian dari masa pemerintah kolonial hingga kemerdekaan senantiasa mengalami perubahan. Hal itu pun berdampak pada hukum pertanahan yang berlaku. Setelah *landrente* disusul dengan *Cultuur Stelsel* pada masa *Van Den Bosch* hingga diundangkannya *Agrarische Wet* tahun 1870, dualisme hukum agraria masih berlaku.

Walaupun telah memproklamasikan kemerdekaannya Indonesia tidak serta merta bebas dari undang-undang warisan kolonial Belanda yang sudah mengakar sejak pemerintah kolonial menguasai Indonesia. Menurut Pasal 2 peraturan peralihan UUD 1945 yang berbunyi “sepanjang badan kekuasaan dan peraturan-peraturan belum diganti dengan yang baru maka yang lama tetap berlaku.”

(Fauzi, 1999: 54).

Pasca kemerdekaan salah satu undang-undang yang belum diperbaharui adalah undang-undang mengenai masalah agraria. Kondisi negara yang belum stabil serta

Indonesia masih dituntut untuk mempertahankan kemerdekaannya dari aksi-aksi kolonial yang ingin kembali berkuasa di Indonesia membuat pemerintah harus menunda penyelesaian masalah ini.

Akibatnya rakyat Indonesia masih harus tunduk dengan Undang-Undang Agraria kolonial Belanda. Dalam hal ini tunduk dengan *Agrarische Wet* 1870 yang bersifat dualisme dan mengeksploitasi kekayaan agraria Indonesia serta azas *Domein Verklaringnya* yang menyatakan bahwa tanah yang tidak dapat dibuktikan oleh yang menguasainya, maka tanah yang bersangkutan dipunyai dengan hak *Eigendom* atau hak *Agrarische Eigendom* adalah domein negara. (Harsono, 1997: 45).

Menindaklanjuti kondisi seperti ini pemerintah akhirnya membentuk panitia agraria yang bertujuan menciptakan Undang-Undang Agraria yang sesuai dengan semangat nasionalisme dan sesuai dengan UUD 1945 khususnya pasal 33 UUD 1945. Panitia pembentukan Undang-Undang Agraria yang baru ini dimulai tahun 1948 dengan nama Panitia Yogya.

Panitia agraria Yogya dibentuk dengan penetapan Presiden Republik Indonesia tanggal 21 Mei 1948 No. 16 diketui oleh Sarimin Reksodiharjo (Kepala bagian agraria kementerian dalam negeri) dan beranggotakan pejabat-pejabat dari berbagai kementerian dan jawatan, anggota badan pekerja KNIP yang mewakili organisasi tani dan daerah, ahli-ahli hukum adat dan wakil dari serikat buruh perkebunan (Harsono 1997 :125).

Berturut-turut panitia agraria mengalami perubahan dan pergantian. Setelah panitia Yogya dibubarkan kemudian dibentuk panitia agraria Jakarta pada tahun 1951, lalu digantikan kembali oleh panitia Soewahjo tahun 1955. Panitia Soewahjo sudah dapat menciptakan rancangan Undang-Undang Agraria yang

baru. Seterusnya rancangan ini diperbaiki oleh Menteri Agraria Soenarjo. Hingga akhirnya rancangan ini diperbaiki oleh Sadjarwo hingga akhirnya undang-undang ini disahkan tanggal 24 September 1960.

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

Undang-undang pokok agraria mengandung azas yang berkenaan dengan perombakan struktur agraria. UUPA menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan pembaharuan agraria. Oleh sebab itu pasca pemberlakuan UUPA, pemerintah melakukan penataan ulang masalah agraria di Indonesia

Dalam perombakan struktur agraria, pemerintah melakukan langkah-langkah revolusioner, yaitu: Pendaftaran ulang tanah, penentuan tanah berlebih, mengatur kembali mengenai masalah bagi hasil serta puncak dari kebijakan revolusioner tersebut adalah redistribusi tanah.

Pasal 19 undang-undang pokok agraria membahas mengenai pendaftan tanah yang di dalamnya menjelaskan tentang pengukuran tanah, pendaftaran hak milik

dan pemberian surat tanda bukti. Selain itu untuk petunjuk pelaksanaan pendaftaran tanah, pemerintah kembali mengeluarkan peraturan melalui PP No 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah. (Supriadi, 2007: 164).

Setelah didapat data-data tentang kepemilikan data program selanjutnya adalah penentuan tanah berlebih yang tercantum dalam pasal 7 UUPA yang berbunyi, "untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan".

Selanjutnya, pasca pemberlakuan UUPA pemerintah melakukan penataan kembali mengenai pengaturan bagi hasil pertanian peraturan bagi hasil diundangkan dalam UU No 2 tahun 1960. Bagi hasil menjadi salah satu program *Landreform*. Mengingat banyaknya tanah yang digarap bukan oleh sang pemilik lahan, dengan istilah maro dan sebagainya.

Menurut Kuntowijoyo pada tahun 1960an ada 1.5 juta hektar tanah dipulau jawa yang dikerjakan oleh penggarap (Kuntowijoyo, 1994; 42). Berdasarkan kondisi tersebut maka sangat diperlukan reformasi peraturan bagi hasil, dengan tujuan:

- 1) Untuk menegakkan keadilan dalam hubungan antara pemilik lahan dan penggarap.
- 2) Untuk melindungi penggarap yang kedudukannya biasanya lemah terhadap pemilik tanah yang ekonomis yang lebih kuat.
- 3) Untuk merangsang penggarap agar berusaha lebih keras menambah produksi (Selo Soemardjan, dalam dua abad penguasaan tanah,1984:110).

Dengan dikeluarkannya kebijakan bagi hasil ini, pemerintah melalui menteri agraria mengeluarkan intruksi, bahwa bagian untuk penggarap tidak boleh kurang dari setengah hasil sawah dan $\frac{2}{3}$ dari produksi tanah kering.

Sedangkan untuk tujuan pengawasan pemilik tanah diminta untuk mendaftarkan tiap perjanjian bagi hasil atas tanahnya di kantor administrasi desa. Kalaupun dalam memenuhi persyaratan bagi hasil dikenakan denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,00. (Selo Soemardjan, 1984:110).

Puncak dari perombakan penataan masalah agraria di Indonesia adalah redistribusi tanah. Redistribusi tanah dilatarbelakangi oleh keadaan dimana terdapat sebagian besar tanah pertanian yang luas dimiliki oleh beberapa orang saja. Di lain pihak adanya bagian-bagian tanah pertanian yang kecil (tidak luas) yang dimiliki oleh sebagian besar rakyat, khususnya para petani yang sangat menggantungkan kehidupannya dari usaha pertanian yang dikelolanya dan dengan sungguh-sungguh memanfaatkannya.

B. Analisis Masalah

B.1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Pasca pemberlakuan undang-undang pokok agraria tahun 1960 pemerintah mengadakan pendaftaran ulang kepemilikan tanah.
2. Pasca pemberlakuan undang-undang pokok agraria tahun 1960 membuat ketentuan tentang tanah berlebih.
3. Pasca pemberlakuan undang-undang pokok agraria tahun 1960 pemerintah mengadakan penataan ulang tentang ketentuan bagi hasil.
4. Pasca pemberlakuan undang-undang pokok agraria tahun 1960 pemerintah melaksanakan program redistribusi tanah.

B.2. Batasan Masalah

Agar masalah yang akan dikaji tidak terlalu luas, maka penulis membatasi masalah pada pelaksanaan redistribusi tanah pasca pemberlakuan undang-undang pokok agraria.

B.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah tersebut, maka penulis dapat merumuskan masalah yaitu bagaimanakah pelaksanaan redistribusi tanah di Indonesia pasca pemberlakuan undang-undang pokok agraria tahun 1960?

C. Tujuan, Kegunaan dan Ruang Lingkup Penelitian

C.1. Tujuan Penelitian

Secara teoritis tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan redistribusi tanah pasca pemberlakuan undang-undang pokok agraria tahun 1960..

C.2. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian maka kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Dapat menambah wawasan bagi para pembaca mengenai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960.
2. Dapat menambah pengetahuan bagi para pembaca pelaksanaan redistribusi tanah pasca pemberlakuan undang-undang pokok agraria tahun 1960.

3. Sebagai bahan tambahan materi Sejarah Indonesia Kontemporer, khususnya yang membahas tentang kebijakan pemerintah dalam bidang agraria pada masa demokrasi terpimpin.

C.3. Ruang Lingkup Penelitian

Mengingat masalah di atas cukup umum dalam penelitian untuk menghindari kesalahpahaman, maka dalam hal ini peneliti memberikan kejelasan tentang sasaran dan tujuan peneliti mencakup :

1. Objek Penelitian : Pelaksanaan redistribusi tanah pasca pemberlakuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960
2. Subjek Penelitian : Pemerintah Orde Lama
3. Tempat Penelitian : Perpustakaan Unila dan Perpustakaan Daerah Lampung
4. Waktu Penelitian : Tahun 2013
5. Bidang Ilmu : Sejarah

REFERENSI

Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Sinar Grafika: Jakarta. Halaman 10.

Noer Fauzi. 1999. *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar: Yogyakarta. Halaman 54.

Boedi Harsono. 1997. *Undang-Undang Pokok Agraria Sedjarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agrarian; Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan : Jakarta. Halaman 45.

Ibid. Halaman 125.

Supriadi. 2007. *Op Cit.* Halaman 164

Sediono M. P Tjondronegoro, dan Gunawan Wiradi. 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah di Jawa Dari Masa ke Masa*. PT. Gramedia: Jakarta. Halaman 110

Ibid.