

## **LANDREFORM DAN PASANG SURUT PERKEMBANGANNYA DARI MASA KE MASA**

Ahyuni Yunus  
Universitas Muslim Indonesia  
Email : [ahyuniyunus@gmail.com](mailto:ahyuniyunus@gmail.com)

### **ABSTRACT**

*The Landreform concept experiences variations in development over time in line with the function of land as a factor of production, a source of wealth, a symbol of status, and a source of social or political influence. The commitment to run the Landreform program eventually returned to the state administrators to make it happen. Landreform agenda cannot run without state participation, because Landreform is a state agenda. Implementing land reform without effective state participation will only be an idea. The history of our nation is enough to prove that the ebb and flow of the implementation of land reform is strongly influenced by the ebb and flow of participation of state administrators. However, it cannot be denied that land reform in Indonesia whose aim is none other than the aim of the LoGA itself, has always been a reference for land law in our country including reform efforts in the field of land. The history of the Indonesian people, in line with or in line with the journey of land reform. Land reform in Indonesia has entered 3 (three) periods, namely: the Old Order, New Order and reformation periods. This proves that the land reform program is a required program.*

**Keyword: Landreform, Development**

### **A. PENDAHULUAN**

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ditegaskan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Ketentuan konstitusi dasar negara Indonesia tersebut menjadi acuan pokok kita dalam membangun dan mengisi kemerdekaan atau untuk mewujudkan tujuan negara Republik Indonesia yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau lazim disebut dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), apada hakekatnya merupakan program revolusi dalam bidang agrarian yang disebut dengan *Agrarian Reform Indonesia*. Agrarian Reform Indonesia meliputi 5 program (Panca Program), yaitu:

1. Pembaharuan Hukum Agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hokum
2. Penghapusan hak-hak asingdan konsesi-konsesi colonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara beransur-ansur;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Pembangunan hukum agraria nasional yang menghendaki adanya unifikasi dalam hukum agraria.

- a. Melaksanakan Landreform.
- b. Mengadakan *Land Use Planning*, yaitu perencanaan tata guna tanah secara berencana di Indonesia.

Lahirnya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), sebagai implementasi dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, maka terciptalah unifikasi dalam bidang hukum agraria di Indonesia dan menghapuskan dualisme hukum yang terdapat pada masa kolonial. UUPA selain merupakan politik hukum pertanahan yang baru bagi bangsa Indonesia juga merupakan suatu titik tolak perombakan struktur pertanahan yang disebut Landreform. UUPA merupakan induk Landreform di Indonesia. Dalam perjalanan sejarah negara Republik Indonesia, Landreform pernah berada di panggung politik negara pada masa kepemimpinan Ir. Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia tahun 1945 sampai dengan tahun 1966. Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan nama UUPA dan lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor

56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang lebih dikenal dengan nama Undang-Undang Landreform. Perundang-undangan tersebut sesungguhnya merupakan produk perundang-undangan yang hendak difungsikan untuk mengubah karakter negara kolonial menuju negara nasional yang merdeka, serta menghapuskan segala bentuk kolonialisme dan feodalisme yang menghambat kemajuan rakyat. Perundang-undangan tersebut bermaksud membawa rakyat ke arah kemakmuran dan kemajuan melalui Landreform, namun strategi pelaksanaan Landreform yang mengandalkan proses-proses birokrasi pemerintahan sangat memerlukan pengawal implementasi yang kuat dan solid.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Landreform Sebagai Upaya Memperbaiki Struktur Agraria**

Meskipun kekuatan politik pada masa pemerintahan Presiden Soekarno berkaitan dengan program Landreform tersebut, telah mencapai konsensus dalam peraturan perundang-undangan, namun kualitas pelaksana pemerintahan dan para aparat penegak hukumnya tidak memadai dan pelaksanaannya mengalami hambatan nyata. Pelaksanaan Landreform yang baru dilaksanakan di Pulau Jawa, Bali, Nusa Tenggara dan sebagian Sumatera adalah mengalami sejumlah hambatan yaitu:

1. Adanya administrasi tanah yang tidak sempurna, mengakibatkan sulitnya mengetahui secara tepat luas tanah yang akan dibagikan dalam program Landreform, dan kelemahan tersebut membuka peluang terjadinya penyelewengan.
2. Masih banyak orang yang belum menyadari pentingnya dan perlunya Landreform dan sering kali merintang jalannya Landreform dengan berbagai dalil.
3. Panitia bekerja tidak secara optimal melaksanakan program Landreform karena kesibukan tugas dan kepentingannya sendiri, sehingga menimbulkan masalah dalam hal penentuan tanah yang menjadi obyek Landreform.
4. Organisasi-organisasi massa petani yang diharapkan memberi dukungan dan kontrol di sejumlah daerah belum diberi peranan dalam kepanitiaan Landreform.

5. Adanya tekanan-tekanan psikologis dan ekonomis dari tuan-tuan tanah kepada para petani di sejumlah daerah, sehingga para petani belum menjadi kekuatan sosial untuk memperlancar pelaksanaan Landreform.
6. Dalam penetapan prioritas, panitia sering menghadapi kesulitan-kesulitan karena penggarapan yang tidak tetap atau perubahan administrasi pemerintah sehingga tanah itu menjadi absentee (guntai).

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1988 ditegaskan arah dan kebijakan pembangunan, antara lain sebagai berikut:

Dalam pelaksanaan pembangunan perlu lebih ditingkatkan dan diperlukan usaha-usaha yang telah dilaksanakan untuk memperbaiki penghasilan kelompok-kelompok masyarakat yang mempunyai mata pencaharian dengan penghasilan yang masih rendah, seperti buruh tani, petani penggarap yang tidak memiliki tanah, petani pemilik tanah yang sangat kecil, nelayan, pengrajin dan sebagainya dalam rangka makin memeratakan pembangunan dan hasil-hasilnya. Demikian pula dilanjutkan program-program yang memberi kesempatan lebih banyak kepada pengusaha kecil dan golongan ekonomi lemah untuk memperluas dan meningkatkan usahanya antara lain dengan jalan memperkuat permodalan, meningkatkan keahlian dan kemampuan serta memperluas pemasaran.

Selanjutnya ditegaskan bahwa:

Pemanfaatan tanah harus sungguh-sungguh membantu usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. Sehubungan dengan itu perlu dilanjutkan dan makin ditingkatkan penataan kembali penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah. Pembangunan pertanian harus merupakan usaha yang terpadu dengan pembangunan daerah dan pedesaan. Khusus mengenai masalah tanah perlu dilanjutkan dan ditingkatkan langkah-langkah untuk mengendalikan secara efektif masalah penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah sehingga benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata. Dalam pengalihan hak atas tanah perlu dicegah pemilikan tanah yang melebihi ketentuan yang berlaku. Di samping itu pula perlu diusahakan untuk mencegah pembagian tanah yang sangat kecil, agar manfaat penggunaan tanah tidak makin berkurang.

Landreform merupakan suatu keharusan dalam menata hubungan manusia dengan tanah dan merupakan suatu kebutuhan mutlak bagi bangsa Indonesia, dimana sistem pertanahannya berpengaruh bagi pembangunan

perekonomian Indonesia, yang diharapkan dengan dijalankannya program Landreform akan tercapai pemerataan bagi rakyat banyak. Presiden pertama Republik Indonesia Soekarno dalam amanatnya pada ulang tahun kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1960 menyatakan bahwa:

“Tanah untuk mereka yang betul-betul menganggap tanah! Tanah tidak untuk mereka yang dengan duduk onggang-onggang menjadi gemuk gendut karena menghisap keringatnya orang-orang diserahi menggarap tanah itu. Jangan mengira Landreform yang kita hendak laksanakan adalah komunis! Hak milik atas tanah masih kita akui! Orang masih boleh punya tanah turun temurun. Hanya luasnya milik itu diatur baik maksimumnya maupun minimumnya, dan hak milik atas tanah itu kita nyatakan berfungsi sosial, dan negara dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum memiliki kekuasaan yang lebih tinggi dari pada hak milik perseorangan”<sup>1</sup>

Landreform adalah program untuk menghadapi masalah-masalah struktur agraria yang timpang. Indonesia sebagai negara yang pernah di bawah penguasaan kolonialisme dan feodalisme, juga negara yang memperoleh kemerdekaannya dari perjuangan revolusi, maka kehendak untuk menghilangkan kolonialisme dan feodalisme juga terekspresikan dalam upaya memperbaiki struktur agraria, yakni konfigurasi siapa-siapa yang memiliki dan tidak memiliki tanah, siapa-siapa yang berhak memanfaatkan dan memperoleh keuntungan dari padanya serta hubungan di antara kelompok. Dalam semangat revolusioner, Soekarno menggunakan apa yang disebut dengan “*defect in agrarian structure*” untuk menunjuk warisan dari feodalisme dan kolonialisme itu. Pada masa awal sejarah Republik Indonesia, Landreform memang dianut oleh elit penguasa politik negara sebagai strategi untuk menghilangkan sisa-sisa kolonialisme dan feodalisme yang dirumuskan sebagai penyebab kehancuran kemakmuran rakyat. Struktur agraria dan kondisi sosial yang melingkupinya mempunyai hubungan yang sangat penting. Struktur sosial feodalistik, kapitalistik, atau sosialistik akan membawa kondisi yang berbeda dalam hal

---

<sup>1</sup> Endang Suhendar dkk, *Menuju Keadilan Agraria*. Akatiga, Bandung. 2002. Hlm 229

pemilikan tanah. Struktur sosial sangat berpengaruh dalam kerangka terbentuknya struktur agraria. Landreform merupakan upaya untuk menata kembali struktur agraria yang timpang agar tercapai suatu keseimbangan. Sedangkan kepemilikan tanah adalah menjadi ciri pokok struktur agraria.

Berangkat dari semangat Landreform yang secara luas dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk memperbaiki struktur agraria, yang terdiri dari sistem penguasaan tanah, metode penggarapan tanah dan organisasi pengusahaannya, selain itu yang menjadi tujuan pokok dari Landreform adalah untuk menghapus feodalisme seperti penyingkiran kelas tuan tanah dan mengalihkan kekuasaannya kepada masyarakat, membebaskan para petani dari eksploitasi dan membebaskan mereka dari ketergantungan kepada kaum yang mengeksploitasi. Sedangkan program Landreform yang dijalankan oleh pemerintah mempunyai tujuan sosial, politik dan tujuan ekonomi dalam rangka membawa rakyat ke arah kemakmuran. Dalam penjelasan UUPA telah ditegaskan bahwa: “perundang-undangan menjadi alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur”.

## **2. Kontroversi dan Sikap Pemerintah Orde Baru Terhadap Landreform**

Apabila dikaitkan antara tujuan-tujuan mulia di atas dengan kenyataan-kenyataan yang terjadi di lapangan, maka dalam pelaksanaan Landreform seringkali menimbulkan ketidakpuasan, terutama bagi mereka yang akan dikurangi hak-haknya dan mereka yang akan menerima hak-hak baru. Dalam masyarakat seringkali terjadi aksi-aksi protes dan kerap kali merintangi pelaksanaan Landreform.

Sejarah masa lalu menunjukkan bahwa implementasi UUPA sering mengalami hambatan nyata yang diakibatkan empat faktor:

1. Kelambanan pemerintah melaksanakan hak menguasai negara;
2. Tuntutan organisasi petani dan Lembaga Swadfaya Masyarakat (LSM) yang ingin mendistribusi tanah dengan cepat, sehingga menimbulkan aksi sepihak;

3. Adanya unsur masyarakat yang anti Landreform yang melakukan mobilisasi kekuatan untuk menggagalkan Landreform;
4. Adanya kelompok pro Landreform berlawanan dengan kelompok yang anti Landreform mengakibatkan terjadinya konflik pada tingkat elit negara.

Implementasi UUPA yang diwarnai dengan kekerasan politik menjadi mimpi buruk. Puncak pergolakan politik bermuara pada tumbangnyanya rezim Orde Lama dengan korban manusia yang luar biasa. Kejadian ini menjadi alasan pembenar bagi penguasa politik baru yang memanfaatkan trauma tersebut untuk menghentikan Landreform. Trauma tersebut kemudian dibesar-besarkan demi kepentingan politik Orde Baru. Hasilnya, sepanjang 32 tahun Orde Baru berkuasa, Landreform terhenti atau tersingkir, dibekukan oleh pemerintah dan legislator, serta dijauhi oleh hampir semua orang karena penguasa politik Orde Baru mengidentikkannya dengan ajaran Partai Komunis Indonesia (PKI).

Pelaksanaan Landreform kandas ketika pemegang kekuasaan negara berubah sama sekali dari Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto, membawa akibat pokok pula pada politik agraria dari populisme menuju kapitalisme. Para pendukung Orde Baru sejak awal terdapat konsensus tentang perlunya stabilisasi, rehabilitasi, dan pembangunan ekonomi model kapitalis. Para pendukung Orde Baru menolak sosialisme ala Indonesia yang akan mengubah struktur sosial-ekonomi secara radikal<sup>2</sup> (Endang Suhendar dkk,2002:252).

Moctar Mas`oed menyatakan bahwa:

“strategi seperti itu secara politik tidak dapat diterima para pendukung Orba, khususnya Angkatan Darat, pada saat mereka harus menghadapi tantangan berat dari kekuatan-kekuatan Orde Lama. Melaksanakan Landreform dan program-program yang bertujuan redistribusi kekayaan dan memaksakan tabungan, seperti perpajakan progresif, hanya akan menjauhkan para pendukung Orba yang menganggap rezim itu sebagai antitesa dari program yang diilhami komunis. Para pemilik tanah di pedesaan yang anti komunis, sekalipun sebagian besar menguasai tanah

---

<sup>2</sup> *Ibid.* hlm 252

sempit, adalah sekutu penting Tentara yang harus dipertahankan karena mereka masih harus menangani para pendukung Orde Lama. Program seperti ini juga dapat memaksa beberapa pengusaha dalam negeri yang memiliki jaringan kerja internasional untuk melakukan bisnis di luar Indonesia, dan ini akan lebih memperburuk masalah pelarian modal ke luar negeri. Para intelektual yang menekankan efisiensi dan rasionalitas juga tidak akan bersedia membantu kalau pimpinan militer memilih cara radikal. Tanpa dukungan para sekutu tersebut, pimpinan Angkatan Darat tidak bisa berharap memecahkan masalah besar ekonomi yang diwarisi rezim sebelumnya. Lagi pula Angkatan Darat sendiri menganggap program Landreform yang disponsori golongan kiri selama awal Tahun 1960 akan mengancam pengendaliannya atas beberapa perkebunan milik negara. Akhirnya, sekalipun misalnya pimpinan Angkatan Darat berhasil menerapkan strategi radikal, mereka tidak bisa berharap bahwa strategi itu akan memberikan hasil dengan cepat. Kalau perubahan radikal itu dilakukan, maka anggota koalisi dan rakyat pada umumnya harus banyak berkorban. Pengorbanan besar ini semakin berat karena bisa diduga ekonomi akan tumbuh sangat lambat dan mungkin masih disertai tingkat inflasi yang tinggi. Ini jelas akan sangat mengecewakan rakyat yang sudah lama merindukan perbaikan kehidupan ekonomi”.<sup>3</sup>

Perubahan rezim yang dramatis memberikan trauma mendalam, baik bagi penduduk maupun penguasa baru. Psikologi politik Orba yang berpokok pada otoritarianisme berakar dari trauma anti politik dan yang menonjolkan mobilisasi atau mengikutsertakan kekuatan masyarakat, seperti tercermin pada program Landreform. Sedangkan otoritarianisme dijalankan dengan menghilangkan kekuatan politik terorganisir dari masyarakat dan memusatkan kekuasaan hanya pada pemerintah berkuasa. Walaupun demikian, UUPA sebagai produk hukum masih tetap dipakai sebagai acuan. Sepuluh tahun pertama setelah Orde Baru berkuasa, UUPA masih dianggap sebagai produk PKI sehingga dibuang, dan berkat eksponen penyokong ideologi populis serta kalangan ahli hukum dan ahli sosial kemudian berhasil melepaskan prasangka tersebut dan merehabilitasinya diantaranya melalui penelitian. Hasil penelitian

---

<sup>3</sup>Moctar Mas'ood, *“Pengantar”*. Dalam Noer Fauzi (ed) *Tanah dan Pembangunan*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. 1997. Hlm 60-61

menghasilkan rekomendasi-rekomendasi penting yang berjiwa populis dalam rangka pembaharuan susunan penguasaan dan pemanfaatan tanah. Namun, rekomendasi program populis Landreform tidak pernah mempunyai tempat dalam komitmen dan praktik politik Orba sebagai dasar bagi pembangunan, walaupun dalam sejumlah GBHN, dicantumkan keharusan penyelenggaraan penataan penguasaan tanah.

Badan-badan pembangunan dunia yang bergabung dalam *Inter-Governmental Group on Indonesia (IGGI)* gencar mempromosikan gelombang “Revolusi Hijau” pada sektor pertanian. Badan ini jelas-jelas tidak menghendaki perubahan struktur agraria di dunia ketiga, menekan Indonesia supaya mengintegrasikan diri dalam sistem kapitalisme dunia, sehingga terjadilah ketimpangan struktur agraria. Pada bidang hukum agraria, terjadi produksi hukum-hukum negara yang baru tanpa mengacu pada UUPA Tahun 1960, tetapi memakai konsepsi Hak Menguasai dari Negara sebagai legitimasi atas kedudukan pemerintah yang dominan, seperti dapat dilihat pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan, Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan, Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan.

Politik pertanahan Orde Baru dikelola dengan pola manajemen sentralisme sektoral. Wilayah yuridiksi kekuasaan pemerintah pusat dibagi-bagi sesuai sektornya. Untuk urusan sekitar 70% wilayah permukaan daratan dikelola oleh Departemen Kehutanan, dan di wilayah tersebut UUPA tidak berlaku. Untuk seluruh wilayah dalam bumi dikelola oleh Departemen Pertambangan. UUPA hanya berlaku untuk urusan 30% wilayah permukaan daratan saja. Seluruh wilayah laut diatur oleh Direktorat Jenderal Perikanan, dan untuk urusan produksi tanaman makanan diurus oleh Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, keduanya di bawah Departemen Pertanian. Sementara itu, badan yang mengurus soal agraria hanya menjadi suatu Direktorat Jenderal saja, di bawah Departemen Dalam Negeri. Dalam posisi demikianpun, Dirjen

Agraria tetap memanfaatkan kedudukan pemerintah yang dominan untuk mengurus urusan pengadaan tanah untuk kepentingan proyek pemerintah maupun swasta. Kedudukan pemerintah yang dominan telah dimanfaatkan oleh penguasa politik Orde Baru dan kroninya untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dalam bentuk usaha-usaha peningkatan produktivitas. Rakyat tidak diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam penguasaan, peruntukan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya.

Ideologi pembangunan Orde Baru menjadi pemandu politik agraria yang dikelola secara sentralistik sektoral itu. Pembangunan berjalan dengan sistem kapitalisme, yang sesungguhnya dahulu telah melahirkan kolonialisme di Indonesia. Kapitalisme pada masa lalu bersumber pada kehendak untuk menguasai tanah dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya atau di atas permukaan wilayah yang dikuasai masyarakat non-kapitalistik. Pemerintah Orde Baru yang pro kapitalis terus melakukan perluasan kapitalisme, akibatnya antara lain adalah pemisahan produsen dari alat-alat produksi mereka. Konsep alam sebagai kekayaan yang harus dipelihara untuk keberlangsungan kemakmuran rakyat, seperti yang dianut oleh masyarakat agraris dilindas oleh pandangan baru yang menempatkan alam sebagai sumber daya (*natural resources*) yang harus dieksploitasi dan diubah agar menjadi modal yang bisa diakumulasikan.

### **3. Landreform Dalam Orde Reformasi**

Landreform kembali memasuki panggung politik negara, sehubungan dengan pengorganisasian petani dan advokasi yang dijalankan organisasi-organisasi non pemerintah dan kelompok-kelompok korban kebijakan dan praktek pengadaan tanah untuk badan usaha skala besar dan/atau proyek pemerintah. Setelah tumbang rezim otoritarian yang dimulai dengan mundurnya presiden Soeharto pada tahun 1998, maka ada upaya dari para korban menguasai dan mengolah tanahnya secara langsung. Para reformis yang pro Landreform memasukkan kembali program Landreform ke panggung

politik negara melalui kegiatan advokasi yang mantap. Dalam Pasal 5 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IX/MPR/2001 menegaskan mengenai arah kebijakan pembaruan agraria adalah:

1. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ketetapan tersebut.
2. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (Landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.
3. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan Landreform.
4. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkaitan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini, sekaligus mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud oleh Pasal 4 Ketetapan ini.
5. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkaitan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
6. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Masuknya kembali program Landreform dalam agenda nasional juga terjadi di beberapa negara yang baru saja lepas dari otoritarianisme seperti Philipina, Afrika Selatan, Bolivia dan juga termasuk Indonesia. Hal ini sejalan dengan bangkitnya demokratisasi ditandai dengan tumbangannya rezim otoritarian di beberapa negara. Agenda-agenda kelompok yang selama rezim otoritarian merasa tertindas (*underrepresented agendas of oppressed peoples*) termasuk Landreform kembali masuk menjadi agenda, yang di Indonesia menjadi agenda reformasi.

#### **4. Landreform dan Demokrasi Ekonomi Dalam Pemerintahan Reformasi**

Setelah memasuki era reformasi, maka kebijakan pembangunan nasional khususnya di bidang ekonomi mengalami perombakan yang asasi. Melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor X/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, menunjukkan perbedaan asasi dengan kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru. TAP MPR tersebut ditetapkan dengan dasar pertimbangan, bahwa pelaksanaan Demokrasi Ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar Tahun 1945 belum terwujud. Sejalan dengan kebutuhan dan tantangan pembangunan nasional, diperlukan keberpihakan politik ekonomi, yang lebih memberi kesempatan dukungan dan pengembangan rakyat. Politik ekonomi mencakup kebijaksanaan, strategi dan pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional sebagai perwujudan dari prinsip-prinsip dasar demokrasi ekonomi, yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Politik ekonomi nasional diarahkan untuk menciptakan struktur ekonomi nasional, agar terwujud pengusaha menengah yang kuat dan besar jumlahnya, serta terbentuk keterkaitan dan kemitraan yang saling menguntungkan antar pelaku ekonomi.

Demokrasi ekonomi, harus ditiadakan terjadinya penumpukan aset dan pemusatan kekuatan ekonomi di tangan satu orang, sekelompok orang atau perusahaan. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya, harus dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk penguasaan dan kepemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil, menengah dan koperasi serta masyarakat luas. Tanah sebagai basis usaha pertanian harus diutamakan penggunaannya bagi pertumbuhan pertanian rakyat, yang mampu melibatkan serta memberi sebesar-besar kemakmuran rakyat bagi usaha kecil, menengah dan koperasi, yang dalam hal ini sejalan dengan semangat yang terkandung dalam UUPA.

Landreform diletakkan sebagai sebuah strategi pembangunan, maka pelaksanaannya cenderung diletakkan dalam kerangka tugas negara sepenuhnya. Negara berperan sangat dominan dalam perencanaan dan pelaksanaan landreform, bahkan dalam pembiayaannya. Dominannya peran negara dalam pelaksanaan landreform tidak dapat dilepaskan dari perkembangan teori-teori pembangunan pada tahun 1960-an yang cenderung memandang petani atau penduduk pedesaan di negara-negara berkembang sebagai sebuah kelompok miskin, lemah, marginal, dan tidak memiliki kapasitas untuk mengembangkan kehidupan ke arah yang lebih baik. Sementara negara dipandang sebagai sebuah entitas yang memiliki kapasitas kekuatan memaksa. Oleh karena itu perlu upaya langsung dari negara untuk meningkatkan kondisi kehidupan mereka.

Reformasi di bidang hukum pertanahan yang diperlukan, bukan merupakan kegiatan perombakan melainkan penyempurnaan lembaga dan ketentuan-ketentuannya, sehingga dapat memberikan dukungan legal dan substansial yang lebih mantap bagi terwujudnya tujuan yang hendak dicapai. Dalam rangka mewujudkan tujuan reformasi pertanahan tersebut, selain perlunya penyempurnaan lembaga dan ketentuannya, maka perlu pula penyesuaian ketentuan-ketentuan Landreform dengan perkembangan keadaan dan kebutuhan pembangunan.

### **C.PENUTUP**

Landreform di Indonesia mengalami perkembangan yang pasang surut dari masa ke masa. Untuk menjalankan program Landreform sangat bergantung pada penyelenggara Negara. Agenda Landreform tidak bisa berjalan tanpa partisipasi negara, karena Landreform adalah agenda negara. Penyelenggaraan Landreform tanpa partisipasi Negara, maka Landrefor tidak bisa berjalan. Landreform di Indonesia yang tujuannya tidak lain adalah tujuan dari pada

UUPA itu sendiri, yang senantiasa menjadi acuan hukum pertanahan di negara kita termasuk dalam upaya reformasi di bidang pertanahan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurahman, 1983. *Beberapa Aspekta Tentang Hukum Agraria*. Alumni, Bandung.
- Atang Ranoemiharjo, 1982. *Perkembangan Hukum Agraria Di Indonesia*. Tarsito, Bandung.
- Boedi Harsono, 1968. *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya. Cetakan Kedua*. Djambatan, Jakarta.
- Brahmana Adhie Dkk, 2002. *Reformasi Pertanahan*. Mandar Maju, Bandung.
- Dianto Bachriadi dkk, 1997. *Reformasi Agraria*. Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Eddy Ruchiyat, 1986. *Politik Pertanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA*. Alumni Bandung.
- Effendi Perangin, 1994. *Hukum Agraria di Indonesia-Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Endang Suhendar dkk, 2002. *Menuju Keadilan Agraria*. Akatiga, Bandung.
- Erman Rajagukguk, 1995. *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah Dan Kebutuhan Hidup*. Ghalia Pratama, Jakarta.
- Gunawan Wiradi, 2000. *Reforma Agraria, Perjalanan yang Belum Berakhir*. Insist Press, Yogyakarta.
- Hasan Basri Durin, 1998. *Rapat Kerja Kantor Menteri Negara Agraria/Kepala BPN*, Jakarta.
- Hustiati, 1990. *Agraria Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landerform di Indonesia*. Mandar Maju, Bandung.
- I Wayan Suandra, 1994. *Hukum Pertanahan Indonesia*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Moctar Mas`oed, 1997. *“Pengantar”. Dalam Noer Fauzi (ed) Tanah dan Pembangunan*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Mudjiono, 1997. *Politik dan Hukum Agraria*. Liberty. Yogyakarta.

Notonagoro, 1984. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. PT. Bina Aksara, Jakarta.

Oka Mahendra dkk, 1997. *Tanah dan Pembangunan, Tinjauan Dari Segi Yuridis dan Politis*. Pustaka Manikgeni, Jakarta.

-----, 1990. *Landreform di Indonesia-Strategi Dan Sasarannya*. Alumni, Bandung.