

## ***Land Reform* dalam Kebijakan Politik Hukum Pertanahan**

**Zumiyati S. Ibrahim**

Fakultas Syariah IAIN Sultan Amai Gorontalo

Email: [zumiyati@iaingorontalo.ac.id](mailto:zumiyati@iaingorontalo.ac.id)

**Abstract:** *The concept of agrarian renewal has been much acclaimed and one concept that until now has not been completed in its implementation and even seems abandoned is the land policy known as "land reform". Land reform includes reforms regarding land ownership and control as well as legal relations related to land tenure. Land reform used to be an ideal that became the hope of the majority of the Indonesian people, especially poor farmers or farmers who did not have cultivated land. Agrarian reform, whose essence was land reform, was once the dominant discourse in discussing the social change in the Indonesian nation from independence to the 1960s, but the land reform program in its implementation still faces some obstacles caused by the current government's political policies which are more focused on efforts to pursue economic improvement and the existence of efforts to make land only as an object of investment and speculation, the result people or farmers landless do not increase and worse off poverty.*

**Keywords:** *Land Reform, Land Law Politics, Indonesia, Agrarian*

### ***Land Reform in the Policy of Political Land Law***

**Abstrak:** Konsep pembaharuan agraria telah banyak didengungkan, dan salah satu konsep yang sampai saat ini belum tuntas dalam pelaksanaannya bahkan terkesan ditinggalkan adalah kebijakan pertanahan yang dikenal dengan *land reform*. *Land reform* meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. *Land reform* dulunya merupakan cita-cita yang menjadi harapan sebagian besar mayoritas rakyat Indonesia khususnya para petani miskin atau petani yang tidak memiliki lahan olahan. Reformasi agrarian yang intinya *land reform* pernah menjadi diskursus dominan dalam pembahasan mengenai perubahan sosial bangsa Indonesia sejak kemerdekaan hingga tahun enam puluhan, namun program *land reform* dalam pelaksanaannya masih mengalami sejumlah hambatan yang diakibatkan oleh kebijakan politik pemerintah sekarang yang lebih terfokus pada upaya mengejar perbaikan ekonomi serta adanya upaya untuk menjadikan tanah hanya sebagai obyek investasi dan spekulasi, akibatnya masyarakat atau petani tak bertanah tak meningkat dan semakin terpuruk pada kemiskinan.

**Kata Kunci:** *Land Reform, Politik Hukum Pertanahan, Indonesia, Pertanahan*

## A. Pendahuluan

Hampir setengah abad pemberlakuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, UUPA banyak dihadapkan pada perkembangan sosial, ekonomi dan politik yang berbeda dengan situasi dan keadaan pada saat UUPA ini dibentuk. Ketersediaan lahan merupakan masalah yang tidak diimbangi dengan pertambahan jumlah penduduk yang sedemikian cepat.

Konsep pembaharuan agraria telah banyak didengungkan, dan salah satu konsep yang sampai saat ini belum tuntas dalam pelaksanaannya bahkan terkesan ditinggalkan adalah kebijakan pertanian yang dikenal dengan “land reform”. UUPA merupakan yang pertama kali melahirkan Undang-Undang *Land reform* yang masih berlaku hingga saat ini, yaitu Undang-Undang No. 56 Prp 1960, yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 1961 (LN 1960 No. 174; Penjelasannya dimuat dalam TLN No. 5117).

*Land reform* meliputi perombakan mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. *Land reform* dulunya merupakan cita-cita yang menjadi harapan sebagian besar mayoritas rakyat Indonesia khususnya para petani miskin atau petani yang tidak memiliki lahan olahan. Reformasi agrarian yang intinya *land reform* pernah menjadi diskursus dominan dalam pembahasan mengenai perubahan sosial bangsa Indonesia sejak kemerdekaan hingga tahun enam puluhan, namun di masa sekarang land reform telah menjadi konsep asing yang harus diperkenalkan kembali bahkan terkesan tabu untuk dibicarakan kembali.

Sejak mulai diselenggarakannya land reform pada permulaan tahun 1961 dan setelah terjadinya pemberontakan Partai Komunis Indonesia (PKI) (Gerakan 30 September 1965), telah sering muncul anggapan bahwa *land reform* yang diselenggarakan adalah gagasan PKI, jadi suatu konsepsi komunis.<sup>1</sup> Tuduhan seperti itu muncul karena konsep *land reform* saat itu merupakan konsep yang paling sering didengungkan oleh PKI terutama oleh organisasi-organisasi tani seperti Barisan Tani

---

<sup>1</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria di Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta. Djambatan, 1999), 391.

Indonesia (BTI) yang berada di bawah payung PKI, dengan slogan “*land to thriller*”. Hal ini merupakan upaya PKI untuk menarik simpati dan menggalang massa dari kalangan tani yang kebanyakan merupakan petani miskin yang tidak berlahan.

Oleh *Mr. Soedjarwo* dikatakan bahwa UUPA bukanlah produk PKI dan *land reform* itu bukan pula ide PKI. Justru PKI yang mengambil kesempatan dengan berkedok *land reform* membagi-bagikan tanah milik orang lain dengan dengan berlindung pada slogan “ganyang tujuh setan desa dan tuan tanah”. Cara itu tidak benar. Yang hendak dirombak oleh *land reform* adalah struktur pemilikan dan penguasaan tanah serta segala macam hubungan hukum mengenai pertanahan di Negara Indonesia, sehingga diharapkan adanya pemerataan pemilikan tanah sesuai dengan proporsinya.<sup>2</sup>

Anggapan-anggapan miring yang muncul terhadap konsep *land reform* ini telah menimbulkan pendapat bahwa konsep ini tidak perlu dilanjutkan bahkan tanah-tanah yang telah didistribusikan kepada rakyat tani penggarap harus dikembalikan kepada pemiliknya semula, tindakan-tindakan ke arah itu sudah terlihat di beberapa daerah.

Perubahan struktur kepemimpinan dari rezim orde lama ke rezim orde baru telah membawa akibat pokok pada politik agraria dari populis menuju kapitalisme, akibat lebih jauhnya terjadi perubahan strategi politik dari populisme menjadi otoritarianisme. Konflik dan kekerasan politik masa akhir orde lama memberikan trauma mendalam bagi penguasa baru. Politik populis berarti menonjolkan partisipasi (*participatory politics*) atau mengikutsertakan kekuatan politik masyarakat pada program-program agrarian, seperti tercermin pada program *land reform* yang merupakan amanat UUPA; sedangkan otoritarianisme diwujudkan dengan menghilangkan kekuatan politik masyarakat, dan memusatkan kekuatan hanya pada pemerintah yang berkuasa.

---

<sup>2</sup>Erman Rajagukguk. *Seperempat Abad UUPA, Land Reform: Suatu Tinjauan ke Belakang dan Pandangan ke Depan*. Majalah Hukum dan Pembangunan No. 4 Tahun XV/1985 (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1985), 313.

Berubahnya penguasa politik, berubah pula politik agrariannya. Pemerintah Orde Baru sama sekali tidak mewariskan kepentingan ideologis dan politis terhadap politik agrarian populis. Sebaliknya ia membekukan program politik agrarian populis, khususnya land reform. Tidak ada tindak lanjut dari hasil-hasil yang telah dicapai.

Bahkan di era reformasi ini pelaksanaan landreform masih mengalami hambatan, sebagaimana dikatakan oleh Kepala Deputy bidang Tata Laksana Pertanahan Badan Pertanahan Nasional (BPN) *Heru Wijono MS* dalam seminar *Rethinking Landreform in Indonesia*, bahwa hambatan utama pelaksanaan land reform adalah lemahnya kemauan politik dari pemerintahan orde baru yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Kebijakan ini kurang memberikan keberpihakan pada masyarakat golongan ekonomi lemah, termasuk petani yang memang membutuhkan tanah.

Dampak yang dapat dirasakan sekarang dengan tidak berjalannya program land reform ini antara lain akan semakin membuat petani tak bertanah akan semakin terpuruk pada kemiskinan. Akibatnya terjadi pemusatan kekuatan modal hanya dari pusat, desa menjadi sumber pemerasan kota, karena desa tunduk pada kepentingan kota. Desa menjadi sumber yang dipakai untuk mensubsidi ekonomi kota, sementara desa menjadi terbelakang.

Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa *land reform* merupakan suatu agenda kebijakan politik hukum pertanahan yang sampai saat ini belum tuntas dalam pelaksanaannya atau bahkan dikatakan sama sekali tidak dilaksanakan lagi, padahal lepas dari tahun 1960, pada tahun 1974 Menteri Dalam Negeri menetapkan kembali pedoman pelaksanaan *land reform*. Olehnya itu dalam pembahasan artikel ini akan mengkaji tentang bagaimana pelaksanaan program *land reform* dalam kerangka kebijakan politik pertanahan pemerintah Indonesia sekarang ini.

## **B. *Land Reform* dalam Sistem Pertanahan di Indonesia**

*Land reform* diartikan dengan perubahan struktur penguasaan kepemilikan tanah. Oleh *A.P. Parlindungan* dikatakan istilah *land reform* bukan hanya dalam

pengertian politik belaka tapi juga pengertian teknis. *Land reform* di Negara-negara komunis merupakan slogan untuk memenangkan massa rakyat, karena issue tanah, pemilikan tanah, distribusi tanah, hancurkan tuan tanah adalah issue emosional yang sangat menarik, sehingga banyak sarjana maupun Food and Agricultural Organization (FAO) mempergunakan istilah *Agrarian Reform* daripada istilah *Land Reform*.<sup>3</sup>

Agrarian reform Indonesia meliputi lima program, yaitu:

1. pembaharuan hukum agrarian
2. penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi colonial atas tanah
3. mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur
4. perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah
5. perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.<sup>4</sup>

Jika mencermati keseluruhan penjelasan tersebut dapat diketahui pengertian *land reform* dalam arti luas, sedangkan pengertian *land reform* dalam arti sempit terdapat pada point 4.

Sebagai pelaksanaan dari pasal 17 UUPA tentang batas minimum dan maksimum hak atas tanah, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No.56 Tahun 1960 pada tanggal 29 Desember 1960 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1960. Perpu No. 56/1960 ini kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang No.56 Prp tahun 1960 (LN 1960 no. 174, Penjelasannya dimuat dalam TLN No. 5117 tentang Penetapan luas tanah pertanian. UU No. 56/1960 merupakan undang-undang land reform di Indonesia.<sup>5</sup> Selanjutnya

---

<sup>3</sup>A.P. Parlindungan. *Komentor Atas Undang-undang Pokok Agraria* (Bandung: Alumni, 1989), 8.

<sup>4</sup>Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum* (Jakarta, Rajawali Pers, 1989), 121.

<sup>5</sup>Harsono, *Hukum Agraria...*, 356.

dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 (LN 1961-280) tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi.<sup>6</sup>

Tujuan dari *land reform* yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Terkait tujuan dari *land reform* tersebut, maka ada beberapa program yang berhubungan dengan *land reform*, yaitu:

- a. Pembatasan luas maksimum pemilikan tanah
- b. Larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut “absentee” atau “guntai”
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan “absentee”, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah Negara
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian, dan
- f. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

### **C. *Land Reform* dan Kebijakan Politik Hukum Pertanahan Pemerintah**

Di Indonesia, konflik antara kepentingan pemilik tanah dan petani penyewa atau buruh tani sekaligus menjadi tumpang tindih dengan konflik antara golongan komunis dan anti-komunis yang sudah berakar lebih dulu, telah mewarnai proses penyusunan dan pelaksanaan UUPA.

Keadaan pertanahan di pulau Jawa sebelum Perang Dunia II belumlah merupakan masalah yang berat dengan hanya terdapat beberapa petani kaya. Berakhirnya perang dan adanya kecenderungan bertambah besarnya pemilikan tanah

---

<sup>6</sup>S. R. Nur (ed). *Beberapa Masalah Agraria* (Makassar: Lembaga Penerbitan Unhas, 1986).

pada kelompok-kelompok tertentu mulai berkembang. Sebabnya antara lain, penjualan tanah-tanah oleh para petani sehubungan dengan situasi tidak aman diberbagai daerah dipedesaan, bertambahnya spekulasi atas tanah sebagai akibat inflasi, dan tumbuhnya golongan menengah Indonesia. Keadaan ekonomi yang terus memburuk menyebabkan nilai tanah menjadi bertambah penting. Sebaliknya tekanan ekonomi dan pewarisan tanah ke dalam bagian-bagian yang kecil, telah turut memperlebar jarak antara pemilik tanah luas dan penduduk desa yang tidak memiliki tanah.<sup>7</sup>

UUPA merupakan model pembaruan agrarian (land reform) non-komunis atau biasa disebut model populis. Program land reform di Indonesia dilaksanakan antara tahun 1962-1965 dan tanah akan didistribusikan di seluruh Indonesia. Meskipun banyak hambatan dalam pelaksanaannya, land reform dapat dikatakan mampu menunjukkan hasil. Menurut laporan Menteri Agraria hingga akhir 1964, pada tahap pertama, tanah seluas 295.565 ha telah dibagikan dari 337.445 ha tanah kelebihan. Sedang pada tahap kedua 152.502 ha tanah dibagikan, jadi sejak dicanangkan hingga akhir tahun 1964 sekitar 450 ha tanah telah dibagikan.

Dalam perkembangannya politik agraria orde baru tidak lagi menggunakan konsep redistribusi, melainkan mengacu pada revolusi hijau, transmigrasi dan modernisasi.<sup>8</sup> Selain itu berbagai undang-undang produk hukum orde baru yang bersifat keagrariaan tidak lagi mengaitkannya dengan UUPA atau malah bertentangan dengan UUPA, dimana pola penguasaan sumber daya alam kini digeser menjadi pemilikan oleh Negara dan swasta (termasuk swasta asing).

Dalam tatanan normatif, oleh Maria S.W. Sumardjono menjelaskan bahwa adanya kesenjangan antara amanat dan cita-cita UUPA dengan penjabaran dalam peraturan pelaksanaannya yang mencerminkan ketidakkonsistenan, misalnya:

1. Pemberian tanah yang sangat luas kepada pengusaha di sektor perkebunan, kehutanan dan properti, sehingga menimbulkan akumulasi penguasaan tanah;

---

<sup>7</sup>Rajagukguk, *Seperempat Abad...*, 317-319.

<sup>8</sup>Bonie Setiawan, et.al. (eds.). *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia* (Jakarta: Fakultas Ekonomi UI, 1997), 22.

2. Ketentuan yang mendorong pemahaman bahwa tanah itu merupakan komoditi (nilai ekonomis semata) dan mengabaikan nilai lainnya seperti nilai religius dan fungsi sosial atas tanah;
3. Ketentuan yang mendorong pengabaian terhadap hak-hak tradisional atas tanah masyarakat adat; dan
4. Peraturan yang memberi peluang terjadinya pengabaian dan kemerosotan kesejahteraan pemegang hak atas tanah yang terkena pengambilalihan untuk kepentingan pembangunan.<sup>9</sup>

Kekurangberhasilan pelaksanaan UUPA terutama program *land reform* terkait dengan kebijakan makro pembangunan pemerintah orde baru yang menempatkan tanah hanya sebagai sarana investasi dan spekulasi, tidak lagi sebagai faktor produksi. Kejatuhan rezim orde baru dengan ditandai munculnya masa reformasi di Indonesia. Pada masa ini marak dengan suasana dinamisasi politik, maraknya gerakan massa, pertumbuhan partai-partai politik, kebebasan pers dan munculnya kantong-kantong kritisme di mana-mana. Masa reformasi ditandai dengan masa kebebasan, dimana setiap orang berhak menuntut haknya termasuk menuntut hak atas tanah.

Namun pergantian rezim pemerintahan ini, politik agrarian di Indonesia terutama *land reform* yang memang sejak awal telah mendapat tempat yang terpinggirkan, tidak langsung mengalami perubahan. Pemerintah sekarang lebih memfokuskan perhatian pada perbaikan ekonomi secepatnya akibat keterpurukan ekonomi Indonesia yang sangat dramatis di akhir era Soeharto. Selain daripada itu, upaya perbaikan ekonomi Indonesia masih sangat bergantung pada kaum kapitalis internasional yang dipresentasikan oleh IMF dan World Bank. Akibat lebih jauh dari kondisi ini bagi perbaikan di sector agrarian utamanya program *land reform* sangat minim, mengingat posisi strategis Indonesia dalam keluasan dan kesuburan tanahnya menjadi asset terpenting bagi produksi kapitalis.

---

<sup>9</sup>Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanian: Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2001), 200.



Angin kebebasan reformasi yang menumbuhkan kesadaran bagi rakyat untuk menuntut haknya atas tanah, sehingga tak heran muncul aksi massa diberbagai daerah yang menuntut pemilikan tanah, baik yang dilakukan secara langsung dengan mematok areal tanah tertentu ataupun secara tidak langsung dengan melakukan upaya hukum, mereka juga mendapat bantuan dari Non-Governmental Organizations (NGOs). Meskipun demikian upaya-upaya *reclaiming* ini belum dapat dikatakan berhasil karena, pertama, kesulitan menempuh jalur hukum sebagai akibat dari belum adanya reformasi hukum secara menyeluruh khususnya yang menyangkut sektor agrarian, kedua, kesulitan mencapai kesepakatan kepemilikan tanah yang sebenarnya sebagai akibat carut marutnya penetapan pemilikan tanah selama rezim orde baru.

#### D. Konsep *Land Reform* dalam Hukum Islam

Dalam prespektif Hukum Islam konsep kepemilikan individu/rakyat termasuk di dalamnya kepemilikan atas tanah tidaklah bersifat mutlak. Kepemilikan seseorang atas hartanya haruslah menjalankan fungsi-fungsi sosialnya. Kebebasan seseorang atas hak miliknya harus tunduk pada batasan-batasan kemaslahatan umum. Kepemilikan tanah dalam hukum Islam bersifat komunalistik religius yang penguasaannya ada pada negara. Ada dua argumentasi: *Pertama*, argumentasi normatif-teologis yang menyatakan bahwa bumi dan isinya adalah milik Allah yang penguasaannya ada pada negara; *Kedua*, argumentasi historis, yaitu dengan mengajukan bukti-bukti sejarah (*historical evident*) tentang gagasan reformasi hukum kepemilikan tanah (*land reform*) yang tercermin dalam berbagai kebijakan pemerintah dimulai masa Nabi hingga para khalifah sesudahnya melalui instrumen regulasi *iqtha'* dan *hima*.<sup>10</sup>

Adapun yang dimaksud dengan *iqtha'* adalah penetapan seorang hakim atau seorang imam (pemimpin) atas suatu lahan dari lahan umum yang tidak ada

---

<sup>10</sup>Ridwan Ridwan, "Hak Milik Atas Tanah Dalam Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Pertanahan Indonesia," *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, 2013, <https://doi.org/10.24090/mnh.v7i2.568>.

pemiliknya kepada seseorang yang hendak memanfaatkannya dengan menanam berbagai macam tanaman atau menjadikannya sebagai tempat menggembala yang rumputnya dipelihara atau mendirikan sebuah bangunan dengan status hak guna pakai atau hak milik. Sedangkan *hima* ialah sebuah lahan mati yang dilindungi dari para penggembala yang akan menggembalakan binatang ternaknya di dalamnya supaya rumputnya banyak, kemudian digembalakan di dalamnya binatang ternak tertentu.<sup>11</sup>

Dalam pandangan Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan di bumi termasuk tanah pada hakikatnya adalah milik Allah swt. semata. Sebagaimana firman Allah swt.:

وَلِلَّهِ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ ۖ وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ (٤٢)

Terjemahnya:

Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi, dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk) (QS. an-Nur/24: 42)<sup>12</sup>

لَهُ مُلْكُ السَّمٰوٰتِ وَالْاَرْضِ ۖ يُحْيِي ۖ وَيُمِيْتُ ۗ وَهُوَ عَلٰى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيْرٌ (٢)

Terjemahnya:

Dan Allah berfirman, yang artinya: “kepuhyaan-Nyalah kerajaan langit dan bumi, Dia menghidupkan dan mematikan dan Dia maha kuasa atas segala sesuatu (QS. Al-Hadid/57: 2).<sup>13</sup>

Lahirnya UUPA dengan praktik *land reform*-nya memberi semangat baru bagi bangsa. Sebab, praktik landreform ditujukan untuk menghapuskan ketimpangan penguasaan dan pemilikan atas tanah. Landreform menghapuskan kelas-kelas tuan tanah, mengurangi buruh tani dengan memberikan tanah hanya kepada mereka yang mengerjakan sendiri<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup>Syaikh Abu Bakar Jabir Al Jaza'iri, “Ihya’ul Mawat, Fadhul Ma’i, Iqtha’ dan Hima,” <https://ceramahmotivasi.com/2017/11/materi-kedelapan-ihyaul-mawat-menggarap-tanah-tidak-bertuan-fadhul-mai-kelebihan-air-iqtha-penetapan-scorang-hakim-atas-sebidang-tanah-dan-hima-melindungi-tempat-penggembalaan/>, diakses 20 Agustus 2020.

<sup>12</sup>Kementerian Agama RI., *Qur’an Kemenag in Microsoft Word* (Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur’an), dalam <https://lajnah.kemenag.go.id>

<sup>13</sup>*Ibid.*

<sup>14</sup>Gita Anggraini, *Islam dan Agraria, Telaah Normatif dan Historis Perjuangan Islam dalam merombak Ketidakadilan Agraria* (Yogyakarta: STPN Press, 2016), 61.

Umat Islam pada umumnya dan ulama pada khususnya, pada dasarnya mendukung kegiatan landreform. Karena kegiatan landreform merupakan teladan Rasulullah saw. dalam mengatasi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah di awal berdirinya suatu negara. Pada zaman Rasulullah saw, *land reform* dilaksanakan dengan penuh kerelaan dan keikhlasan dari pemilik tanah. Tidak demikian halnya dengan Indonesia. *Land reform* di Indonesia tidak berjalan lancar. Salah satu sebabnya, masih ada orang-orang yang belum menyadari penting dan perlunya *land reform* bagi penyelesaian revolusi.<sup>15</sup>

#### **E. Program *Land Reform* dalam Pandangan ke Depan**

Pada tahun 1974 Menteri Dalam Negeri menetapkan kembali pedoman pelaksanaan land reform, menegaskan lagi tentang tetap berlakunya ketentuan-ketentuan pelaksanaan dari UUPA, seperti UU No.56 Prp 1960 dan PP No. 224/1961 jo PP No.41/1964. Bahkan pada masanya Presiden *Soeharto* menegaskan bahwa land reform adalah sesuai dengan kebutuhan dan keharusan untuk mencapai keadilan social dan untuk mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya dari tanah. Tindakan ini diikuti dengan pembentukan sejumlah panitia pertimbangan land reform.

Dalam orientasi ke depan di masa reformasi ini, land reform masih tetap diperlukan dalam rangka menyelenggarakan pembangunan. Kita dapat mencontoh Negara-negara lain yang telah berhasil dalam melaksanakan program land reform di negaranya, seperti Jepang, Taiwan dan Korea Selatan (sekarang Korea).

Akibat yang masih dapat kita rasakan sekarang akibat dari tidak diberlakukannya land reform adalah:

1. Land reform menciptakan pasar atau daya beli. Tanpa adanya pemerataan tanah, maka tidak ada kekuatan daya beli, artinya juga tidak ada kekuatan pasar, akibatnya produksi tidak akan berkembang.
2. Petani tanpa asset tanah, sama artinya dengan petani miskin yang tidak akan mampu untuk menciptakan tabungan. Padahal tabungan pertanian diperlukan oleh

---

<sup>15</sup>*Ibid.*, 63.

setiap pemerintahan, guna mendanai pembangunan pertanian maupun pengembangan sector-sektor lainnya.

3. Tanpa peningkatan ekonomi petani, maka pajak pertanian akan tetap minim.
4. Tanpa *land reform*, maka tidak akan terjadi diferensiasi yang meluas dari pembagian kerja dipedesaan yang tumbuh karena kebutuhan pedesaan itu sendiri.
5. Tanpa *land reform*, tidak akan terjadi investasi di dalam pertanian oleh petani sendiri. Malahan terjadi disinvestasi karena lama kelamaan banyak petani miskin kehilangan tanah dan kemiskinan meluas.
6. Tanah akhirnya hanya menjadi obyek spekulasi, karena tidak mampu digunakan secara produktif oleh kaum taninya melainkan dijarah oleh kelas-kelas di kota bagi kepentingan spekulasi dan investasi non-produktif.<sup>16</sup>

Jika mencermati akibat dari tidak diberlakukannya program *land reform*, maka disadari bahwa program *land reform* masih diperlukan dalam rangka menyelenggarakan pembangunan khususnya untuk memperbaiki tingkat hidup para petani.

Hambatan utama dari pelaksanaan *land reform* adalah pola kebijakan politik pemerintah sekarang yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi serta masih adanya pandangan dikalangan birokrat sendiri bahwa *land reform* merupakan program yang “tabu” untuk dibicarakan apalagi untuk dilaksanakan karena dianggap merupakan produk komunis, konsep “tanah untuk petani” dianggap sebagai konsep komunis.

Jika membandingkan program *land reform* yang dilaksanakan di Negara-negara yang berbasis komunis seperti Uni Sovyet (sekarang telah runtuh) sangat berbeda dengan program *land reform* yang dilaksanakan di Indonesia atau beberapa Negara asia lain seperti Jepang, dimana bila di Jepang dan Indonesia kepada bekas pemilik tanah diberikan ganti kerugian maka di Uni Sovyet tanah disita tanpa pemberian ganti kerugian. Kemudian kalau di Jepang dan Indonesia tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah didistribusikan kepada para petani penggarap dengan hak milik dengan memungut uang pemasukan, maka di Uni Sovyet tanah tidak

---

<sup>16</sup>Setiawan, et.al (eds.), *Reformasi Agraria...*, 34.

diredistribusikan kepada para petani penggarap dengan hak milik, tetapi diusahakan secara kolektif atau sebagai perusahaan Negara.

Jadi land reform merupakan suatu program kebijakan politik pertanahan yang perlu segera dituntaskan dalam pelaksanaannya, guna mengantisipasi kecenderungan munculnya ketimpangan dalam pemilikan tanah. Yang perlu dilakuakn adalah perlunya penyesuaian ketentuan-ketentuan land reform dengan keadaan sekarang. Sebab jumlah dan kebutuhan penduduk serta perkembangan teknologi, transportasi dan ekonomi sosial sudah berbeda dengan keadaan pada tahun 1960-an. Luas maksimum penguasaan tanah non-pertanian yang dimaksudkan oleh pasal 17 dan Undang-Undang Nomor 56 Prp 1960 penetapannya diserahkan kepada pemerintah, kiranya sudah sewaktunya mendapat perhatian dan pengaturan.

Beberapa gagasan yang dikemukakan oleh *Rajagukguk* dalam mengantisipasi perkembangan sehubungan dengan upaya pelaksanaan *land reform* dengan mengemukakan tiga gagasan, yaitu: *Pertama*, penghapusan lahan di bawah ½ ha, lahan ini dijual kepada petani mampu dan kemudian digabungkan agar supaya diperoleh lahan yang lebih dari ½ ha.; *Kedua*, menggabungkan lahan-lahan yang kurang dari ½ ha, kemudian dikerjakan secara intensif dan terpadu di bawah suatu koperasi; *Ketiga*, dengan mengembangkan industri pedesaan yang diharapkan akan dapat banyak menyerap tenaga kerja.<sup>17</sup>

Upaya untuk menyesuaikan substansi UUPA terutama yang berkaitan dengan program *land reform* dengan perkembangan yang terjadi perlu dilakukan dengan hati-hati, terbuka dan dengan pendekatan partisipatif. Solusi yang ditawarkan tersebut tidak lepas dari peran politik hukum pemerintah terutama keseriusan dan kesadaran pemerintah dalam menentukan arah politik agrarian yang berlandaskan pada kepentingan mayoritas rakyat Indonesia.

## F. Kesimpulan

Program *land reform* dalam pelaksanaannya masih mengalami sejumlah hambatan yang diakibatkan oleh kebijakan politik pemerintah sekarang yang lebih

---

<sup>17</sup>Rajagukguk, *Sepcermpat Abad...*, 330.

terfokus pada upaya mengejar perbaikan ekonomi serta adanya upaya untuk menjadikan tanah hanya sebagai obyek investasi dan spekulasi, akibatnya masyarakat atau petani tak bertanah tak meningkat dan semakin terpuruk pada kemiskinan.

### **Daftar Pustaka**

- Al Jaza'iri, Syaikh Abu Bakar Jabir. "Ihya'ul Mawat, Fadhlul Ma'i, Iqtha' dan Hima," <https://ceramahmotivasi.com/2017/11/materi-kedelapan-ihyaul-mawat-mengarap-tanah-tidak-bertuan-fadhlul-mai-kelebihan-air-iqtha-penetapan-seorang-hakim-atas-sebidang-tanah-dan-hima-melindungi-tempat-penggembalaan/>,
- Dianto, Bachriadi., Faryan, Erpan., Setiawan, Bonnie (Eds.), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Fakultas Ekonomi UI, Jakarta. 1997.
- Gita Anggraini, *Islam dan Agraria, Telaah Normatif dan Historis Perjuangan Islam dalam merombak Ketidakadilan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2016
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria di Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan, Jakarta. 1999.
- Kementerian Agama RI. *Qur'an Kemenag in Microsoft Word*. Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, dalam <https://lajnah.kemenag.go.id>
- Nur, S.R (ed). *Beberapa Masalah Agraria*. Lembaga Penerbitan Unhas, Makassar. 1986.
- Parlindungan, A.P. *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*. Alumni, Bandung. 1980.
- \_\_\_\_\_. *Land Reform di Indonesia: Suatu Studi Perbandingan*. Alumni, Bandung. 1989
- Perangin, Effendi. *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Rajawali Pers, Jakarta. 1989
- Rajagukguk, Erman. *Seperempat Abad UUPA, Land Reform: Suatu Tinjauan ke Belakang dan Pandangan ke Depan*. Majalah Hukum dan Pembangunan No. 4 Tahun XV/1985. Fakultas Hukum UI, Jakarta. 1985
- Ridwan, Ridwan. "Hak Milik Atas Tanah Dalam Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Pertanahan Indonesia." *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, 2013.
- Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas. 2001.