

BAB I

PENDAHULUAN

“*D*ari Ngandagan, Jawa Tengah sampai Porto Alegre, Brasil”. Demikianlah anak judul sebuah orasi ilmiah yang disampaikan oleh Gunawan Wiradi saat menerima gelar Dr. Honoris Causa dari Institut Pertanian Bogor (IPB) pada tanggal 28 Mei 2009 lalu. Judul utama orasi ilmiah itu sendiri adalah: “*Reforma Agraria: Dari Desa Ke Agenda Bangsa*”.¹

Bagi banyak orang, Ngandagan adalah nama yang sama sekali asing. Namun, desa kecil di Kabupaten Purworejo ini memiliki arti khusus dalam orasi Gunawan Wiradi tersebut. Ungkapan “Dari Desa Ke Agenda Bangsa” menyiratkan adanya peran penting yang (pernah) dimainkan oleh desa ini dalam pelaksanaan reforma agraria, dan bahwa peran itu

1. Orasi ilmiah Gunawan Wiradi ini, dilengkapi dengan biografi intelektual dan daftar karya tulis ilmiahnya, diterbitkan oleh IPB Press, Bogor. Lihat Wiradi (2009a).

memiliki kontribusi tersendiri bagi agenda reforma agraria sebagai agenda bangsa (Wiradi 2009a).

Tetapi apakah yang sebenarnya terjadi di desa ini? Peran apakah yang membuat desa kecil di sudut tenggara Jawa Tengah ini dinilai memiliki kedudukan khusus dalam konteks kebijakan reforma agraria di Indonesia? Kontribusi seperti apakah yang diperankan oleh desa Ngandagan untuk agenda reforma agraria, sampai ia dikaitkan pula dengan Porto Alegre, kota metropolis nun jauh di Amerika Latin sana?²

Adalah Gunawan Wiradi yang pada tahun 1960 meneliti desa Ngandagan untuk pertama kali dan menginformasikan bahwa desa ini telah melakukan berbagai langkah untuk memperbaiki akses warga desa tak bertanah atas lahan sawah dan tegalan di desa itu, dan dengan demikian berhasil menata struktur penguasaan tanah yang sebelumnya amat timpang. Wiradi melakukan penelitian ini dalam rangka penyusunan skripsi sarjananya pada Fakultas Pertanian, Universitas Indonesia (saat itu Institut Pertanian Bogor belum berdiri sendiri dan masih menjadi bagian dari Universitas Indonesia).³ Dari penelitian ini ia berhasil menemukan

-
2. Porto Alegre adalah kota di Brazil yang menjadi tuan rumah *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (ICARRD) yang digelar pada tahun 2006 lalu. Konferensi ini diselenggarakan atas kerjasama Pemerintah Brazil dan Food and Agriculture Organization (FAO), sebuah organisasi PBB untuk pangan dan pertanian, dan diikuti oleh negara-negara anggota PBB termasuk Indonesia.
 3. Skripsi Gunawan Wiradi ini telah diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dan diterbitkan di bawah judul: *Landreform in a Javanese village, Ngandagan: A case study on the role of "Lurah" in decision-*

dua kebijakan yang menonjol dari inisiatif lokal di desa Ngandagan ini. Pertama adalah penataan ulang penguasaan tanah di antara warga desa; dan kedua, penerapan sistem baru hubungan produksi yang didasarkan atas pertukaran tenaga kerja.

Yang menarik dari temuan Wiradi adalah bahwa upaya pembaruan semacam itu ternyata berasal dari inisiatif lokal desa Ngandagan sendiri di bawah kepemimpinan Lurah Soemotirto, dan sudah dimulai sejak dini di tahun 1947. Meskipun pijakan hukum formalnya belum ada (pergolakan Revolusi Kemerdekaan masih menyita perhatian bangsa Indonesia pada masa itu), namun kedua kebijakan tersebut berhasil dijalankan oleh Lurah Soemotirto berkat dukungan mayoritas warga desa Ngandagan. Dengan demikian, inisiatif lokal ini jauh mendahului pelaksanaan program land reform secara nasional yang baru mulai dilaksanakan setelah dilahirkannya Undang-undang Pokok Agraria pada tahun 1960. Agaknya, keberhasilan inilah yang mendorong Wiradi menegaskan dalam orasi ilmiahnya bahwa “land reform lokal itu sangat mungkin dilakukan asal dipenuhi dua syarat, yaitu: (1) kepemimpinan yang demokratis tapi

making process. Occasional Paper No. 4. Bogor: Agro-Economic Survey—Rural Dynamic Study (SAE-RDS), 1981.

Karena skripsi aslinya tidak diketemukan lagi, maka versi bahasa Inggris inilah yang kemudian diterjemahkan ulang ke bahasa Indonesia untuk dimuat sebagai salah satu bab dalam buku suntingan Moh. Shohibuddin atas karya-karya Gunawan Wiradi berjudul: *Seluk-Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2009. Rujukan kepada laporan penelitian Gunawan Wiradi di Ngandagan dalam buku ini mengacu versi yang terakhir ini.

tegas dan berwibawa, dan (2) dukungan penuh dari rakyat” (Wiradi 2009a: 9).

Kebijakan reforma agraria—yakni, perombakan struktur distribusi penguasaan tanah (*land reform*) yang disertai dengan pembaruan sosio-ekonomi dan politik yang diperlukan untuk melengkapinya—merupakan kebijakan yang dominan pada dekade 1950-an hingga 1960-an dan banyak dianut oleh negara-negara Dunia Ketiga yang baru meraih kemerdekaannya dan terlepas dari masa penjajahan. Pada masa ini, kebijakan reforma agraria pada dasarnya merupakan agenda nasional yang dijalankan oleh negara (*state driven*) dalam rangka mewujudkan dekolonisasi dan modernisasi di lapangan agraria.⁴

Di Indonesia sendiri, kesadaran para *founding fathers* untuk merombak struktur agraria warisan kolonial dan feodal sudah muncul sejak awal, meskipun pelaksanaannya baru dimulai setahap demi setahap seiring dengan penataan sistem politik dan hukum yang dilakukan. Pada tahun 1946, yakni setahun setelah Proklamasi Kemerdekaan RI, pemerintah berdasarkan UU No. 13/1946 menghapuskan “desa-desa perdikan” di Karesidenan Banyumas, berikut kewenangan monopoli penguasaan tanah di dalamnya oleh kalangan elit tradisional. Berselang dua tahun berikutnya,

4. Untuk pembahasan lebih rinci mengenai kebijakan reforma agraria pasca-kolonial di negara-negara Dunia Ketiga, dan perbandingannya dengan kebangkitan agenda reforma agraria pada dua dekade terakhir ini, lihat Borras et.al. (2007: bab 1).

hak conversie yang memungkinkan para penguasa kerajaan Mataram menyewakan tanah-tanah di wilayah Yogyakarta dan Surakarta kepada para pengusaha perkebunan, berikut kontrol penuh atas tenaga kerja dari penduduk yang tinggal di atasnya, dihapuskan pemerintah berdasarkan UU Darurat No. 13/1948. Selanjutnya, berdasarkan UU No. 1/1958 pemerintah juga menghapuskan tanah-tanah partikelir, yakni tanah-tanah yang oleh pemerintah kolonial telah dijual kepada pihak swasta dengan pemberian kewenangan pemerintahan di dalamnya sehingga membentuk struktur “negara dalam negara”.

Semua penghapusan kelembagaan dan hukum^v agraria feodal dan kolonial ini kemudian diikuti dengan pelaksanaan land reform melalui pembagian tanah-tanahnya kepada para petani penggarap. Mereka inilah produsen langsung yang selama ini telah mencurahkan jerih payahnya untuk memproduksi di atas tanah-tanah tersebut, namun hasil produksi itu dan keuntungannya justru lebih banyak dinikmati oleh kaum feodal maupun kaum pemilik modal yang berkuasa atas diri mereka. Namun terlepas dari berbagai langkah perombakan di atas, semua kebijakan tersebut, berikut peraturan perundang-undangan yang mendasarinya, pada dasarnya bersifat lokal-spesifik. Ia merupakan jawaban mendesak atas kondisi ketidakadilan agraria di wilayah tertentu, terutama di Jawa, dan belum merupakan satu kerangka kebijakan yang komprehensif dan berlaku nasional. Oleh karenanya, Wiradi (2009b: 113-116) menyebutnya sebagai “langkah-langkah pendahuluan” menuju kebijakan reforma agraria yang bersifat nasional.

Barulah pada tahun 1960, yakni 15 tahun berselang setelah Proklamasi Kemerdekaan RI, kerangka kebijakan reforma agraria yang bersifat nasional itu berhasil ditetapkan. Setelah melalui proses penggodokan yang cukup lama dan mengalami pergantian panitia perumus beberapa kali,⁵ dihasilkanlah dua produk hukum pembaruan agraria yang bersifat nasional, yakni UU No.2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil dan UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Undang-undang yang pertama mengatur tentang *tenancy reform*, yakni pembaruan atas hubungan-hubungan penyakapan tanah, seperti bagi hasil, gadai dan sewa-menyewa. Sedangkan undang-undang kedua, yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), merupakan landasan bagi pembaruan atas penguasaan tanah (*tenure reform*).

Salah satu butir penting dalam UUPA ini adalah ketentuan dalam Pasal 5 yang menyatakan bahwa “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat”. Pasal ini lahir sebagai ketentuan untuk mengakhiri dualisme hukum agraria pada masa kolonial yang mengenal hukum Barat di samping hukum adat. Rumusan Pasal 5 ini juga merupakan terjemahan dari konsideran undang-undang ini yang secara tegas menekankan “perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasar atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum

5. Mengenai perjalanan proses perumusan undang-undang agraria nasional ini, lihat Wiradi (2009b: bab 9).

agama” (bagian Berpendapat, huruf a). Bagaimanapun, bagian berikutnya dari Pasal 5 ini juga menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku adalah hukum adat dengan ketentuan “sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

Ditempatkan dalam konteks perjalanan kebijakan agraria pasca-kolonial di Indonesia yang diuraikan di atas, yang sekaligus merupakan periode sejarah yang menjadi fokus perhatian dari buku ini, maka pelaksanaan land reform inisiatif lokal di desa Ngandagan merupakan kasus yang sangat menarik dan patut dikaji lebih lanjut. Seperti telah dikemukakan di atas, land reform lokal ini jauh mendahului kebijakan reforma agraria secara nasional, dan ia lebih merupakan prakarsa dari dalam desa sendiri yang dijalankan berbasis pada inovasi atas sistem tenurial adat setempat. Dalam kaitan tersebut, maka sejumlah pertanyaan dapat diajukan di sini:

- Di manakah posisi desa Ngandagan, khususnya terkait dengan inisiatif land reform lokal yang dijalankannya pada 1947, dalam konteks perjalanan kebijakan agraria di Indonesia?
- Seperti diimplikasikan oleh judul orasi ilmiah Gunawan Wiradi di atas (“Dari Desa Ke Agenda Bangsa”), adakah

kontribusi yang kiranya dapat ditarik dari kasus land reform lokal semacam ini bagi kebijakan reforma agraria nasional?

- Adakah pelajaran yang bisa diambil dari kasus lokal ini menyangkut kepedulian yang ditekankan oleh UUPA sendiri mengenai “hukum adat”, “kepentingan nasional”, “sosialisme Indonesia” dan “unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”?
- Apa pula “makna” dari inisiatif lokal desa Ngandagan ini dalam wacana historiografi Indonesia secara umum, maupun dalam konteks kebangkitan agenda reforma agraria di Indonesia pasca reformasi 2008? 1998?

Pertanyaan-pertanyaan semacam ini menjadi penting mengingat relevansi dari inisiatif land reform lokal di desa Ngandagan, termasuk bagi konteks permasalahan masa kini. Sebagai misal, pasca Reformasi 1998 kerangka hukum adat dan wacana indigenisme telah diartikulasikan dengan gencar oleh berbagai komunitas lokal dalam oposisinya terhadap negara, dan melahirkan suatu “koalisi diskursif” untuk menegaskan klaim mereka atas sumberdaya, wilayah dan otonomi. Hal ini dapat dipandang sebagai penanda mengenai kedudukan dilematis dari UUPA sendiri serta pemfungsian di dalam pembentukan bangsa dan politik pembangunan di Indonesia selama ini. Kendati undang-undang ini secara eksplisit menegaskan bahwa hak-hak atas tanah ditentukan oleh hukum adat, namun ia juga menekankan prinsip adat mengenai “kolektivisme” yang diangkat pada tingkatan tertinggi menjadi “kepentingan nasional”.

Henley dan Davidson (2010) mengemukakan bahwa konstruksi demikian telah melahirkan “banyak pembatasan yang dibuat yang memperkuat negara untuk menyingkirkan undang-undang ini atas nama prinsip adat yang lebih tinggi bahwa yang terpenting adalah kepentingan komunitas (dalam hal ini bangsa)”. Di pihak lain, seperti yang akan diuraikan pada bab-bab berikutnya, land reform lokal di desa Ngandagan justru dilakukan dengan berbasis pada hukum adat setempat. Melalui inovasi atas sistem tenurial adat mereka sendiri, bukan saja kerangka untuk redistribusi atas penguasaan tanah komunal dapat disepakati dan dijalankan; lebih dari itu, norma dan kewajiban tradisional seputar hubungan produksi di lahan sawah juga diperkukuh lagi.

Pertanyaan-pertanyaan di atas juga amat mengenai di tengah upaya pemerintah, melalui Badan Pertanahan Nasional, untuk melaksanakan apa yang diharapkan bisa menjadi “kebangkitan kembali” kebijakan land reform oleh negara, yakni melalui apa yang disebut Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Program ini secara resmi dicanangkan Presiden SBY pada awal tahun 2007 lalu,⁶ dan mencakup dua komponen penting yang diistilahkan sebagai “penataan aset” dan “penataan akses” masyarakat atas tanah. Yang pertama terkait dengan distribusi aset tanah itu

6. Pidato Presiden SBY yang menyatakan dimulainya pelaksanaan program reforma agraria ini dapat dilihat selengkapnya pada situs <http://www.presidentri.go.id/index.php/pidato/2007/01/31/582.html> (diakses pada 14 Juli 2010). Sedangkan untuk hasil Sidang Kabinet Khusus pada bulan Mei 2007 yang membahas persiapan program ini, lihat ringkasannya di situs <http://www.presidentby.info/index.php/fokus/2007/05/22/1858.html> (diakses pada 14 Juli 2010).

sendiri kepada petani tuna kisma, sedangkan yang kedua terkait dengan berbagai program pendukung seperti akses atas pengetahuan, teknologi, kredit, pasar, dan lain-lain dalam rangka memaksimalkan manfaat dari pengusahaan tanah yang telah diterima tersebut (BPN 2007).

Dalam kaitan ini, inisiatif land reform lokal di desa Ngandagan sangatlah relevan karena ia telah mencerminkan dua komponen land reform seperti didefinisikan pemerintah di atas (tentu dalam ukuran desa dan sesuai konteks pada masa itu). Bahkan lebih dari itu, inisiatif lokal ini juga telah menyertakan satu mekanisme untuk menghambat petani yang telah memperoleh tanah dari ancaman kehilangan tanahnya kembali. Dengan mengukuhkan kembali hambatan-hambatan tradisional atas transaksi tanah komunal, land reform lokal itu juga mencakup aturan-aturan yang melindungi penerima tanah dari proses-proses yang membuatnya dapat kehilangan tanahnya kembali melalui jual beli maupun ikatan hutang piutang.

Meskipun sudah ada sejumlah penelitian yang dilakukan di desa Ngandagan menyusul penelitian pertama yang dilakukan oleh Gunawan Wiradi pada tahun 1960, namun belum satu pun dari tulisan-tulisan yang dihasilkan dari rangkaian penelitian tersebut yang memfokuskan secara khusus pada profil dari inisiatif land reform lokal ini, kaitannya yang organik dengan hukum adat setempat, dan signifikansi dari inisiatif tersebut dalam menjawab konteks transisi dan krisis agraria yang terjadi pada masa itu. Apalagi yang berusaha untuk menarik signifikansinya bagi konteks persoalan agraria yang terjadi sekarang ini.

Tulisan Wiradi memang adalah yang pertama yang menyatakan bahwa inisiatif di desa Ngandagan merupakan bentuk “land reform lokal”. Dalam praktiknya, land reform itu mengambil bentuk kebijakan redistribusi oleh desa atas sebagian tanah komunal (sawah *pekulen*) yang sudah dikuasai oleh para petani *kuli baku* untuk diberikan kepada para petani tidak bertanah sebagai hak garap. Hal ini disertai dengan beberapa kebijakan terkait lainnya, yakni: keharusan setiap orang untuk mengerjakan tanahnya sendiri (sesuai prinsip *land to the tillers*), penghapusan berbagai bentuk hubungan penyakapan dan perburuhan, dan sebagai gantinya, penerapan sistem tukar menukar tenaga kerja untuk pengolahan tanah serta penanaman dan pemanenan padi.

Meski demikian, penelitian Wiradi tersebut sebenarnya lebih memusatkan perhatian pada hubungan-hubungan kekuasaan di desa dan peran kepemimpinan Lurah di seputar land reform. Dengan memfokuskan perhatiannya pada bagaimana gagasan land reform itu mula-mula muncul, keputusannya diambil, legitimasinya diperoleh, dan ^{me}implentasinya dijalankan, Wiradi menunjukkan peran sentral dari kepemimpinan Soemotirto dalam upaya pembaruan dan pembangunan desanya. Dalam pandangan Wiradi, ketokohan sang lurah dan kapabilitasnya dalam mewujudkan perbaikan kehidupan warganya adalah faktor utama yang menjelaskan mengapa kebijakan land reform dapat diterima secara luas dan kemudian dilaksanakan oleh warga desa. Bahkan lebih dari itu, dukungan luas warga desa pada kebijakan ini kemudian juga tercermin pada momen politik Pemilu 1955 ketika sekitar dua pertiga

warga Ngandagan mengikuti ideologi politik yang dianut oleh Lurah Soemotirto, yakni Partai Komunis Indonesia (PKI) (Wiradi 2009b: 163).

Menyusul penelitian Wiradi tersebut, sampai saat ini diketahui sudah ada dua penelitian lainnya yang dilakukan di desa Ngandagan. Pertama adalah penelitian oleh sebuah tim dari Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan (P3PK), Universitas Gadjah Mada pada tahun 1981/1982. Dan kedua adalah penelitian oleh Bambang Purwanto dari Jurusan Sejarah Universitas Gadjah Mada pada tahun 1985. Patut dicatat bahwa kedua penelitian tersebut sama-sama menjadikan hasil penelitian Wiradi di atas sebagai titik tolaknya.

Dilakukan pada periode yang sangat berbeda secara sosial-politik maupun ekonomi dari era penelitian Wiradi, penelitian Tim P3PK UGM diarahkan untuk tujuan yang sama sekali berbeda dari penelitian pendahulunya itu. Tidak lagi menempatkan land reform sebagai fokus utamanya, penelitian tersebut lebih diarahkan untuk “menjajagi apakah landreform memang mempunyai pengaruh terhadap produksi dan produktivitas pertanian”. Selanjutnya ia juga ditujukan untuk mengetahui apakah kebijakan land reform seperti pernah dilakukan Soemotirto pada tahun 1947 “masih mempunyai peluang untuk dilaksanakan pada saat sekarang” (Mubyarto dan Kartodirdjo 1990: 17). Dengan demikian, masalah produksi dan produktivitas pertanianlah yang menjadi fokus perhatian penelitian ini, sementara kebijakan land reform justru dipertimbangkan apakah masih layak atau tidak untuk dilaksanakan.

Fokus penelitian semacam ini dapat dipahami mengingat dekade 1980-an adalah periode ketika Revolusi Hijau sedang menuju puncak kejayaannya, ketika produksi padi meningkat pesat dan Indonesia kemudian memperoleh penghargaan dari FAO pada tahun 1984 atas keberhasilan mencapai swasembada pangan. Bagaimanapun, kebijakan yang berorientasi pada swasembada pangan ini dicapai melalui mobilisasi rakyat pedesaan yang dilakukan secara represif.

Orientasi semacam itu sebenarnya merupakan pergeseran yang mendasar dalam politik pembangunan pertanian dan pedesaan di Indonesia. Jika pada rezim sebelumnya politik tersebut didasarkan pada pelaksanaan Reforma Agraria dengan orientasi keadilan distribusi tanah sebagai faktor produksi yang terpenting, maka di bawah Orde Baru ia didasarkan pada kebijakan Revolusi Hijau dengan orientasi peningkatan produksi tanaman pangan. Hal ini dengan asumsi bahwa peningkatan dan pemerataan kesejahteraan petani akan dapat terwujud dengan sendirinya melalui “mekanisme tetesan ke bawah” yang tercipta dari multiplier effect pertumbuhan ekonomi pedesaan yang terjadi di pedesaan.

Dengan latar belakang pergeseran politik pertanian semacam inilah maka kesimpulan dari penelitian tim P3PK UGM tampak mendua dan gamang dalam menilai land reform inisiatif lokal di desa Ngandagan. Di satu sisi diakui bahwa “landreform dari seorang lurah desa pada tahun 1947 ... mempunyai akibat positif bagi produksi dan distribusinya bagi petani-petani setempat”. Namun di sisi lain, kesimpulan umum penelitian itu juga menyatakan

bahwa terlepas dari akibat positif yang ditimbulkan oleh land reform⁷ itu, ^{lokal} berbagai upaya kebijaksanaan pertanian yang sudah dijalankan (pemerintah Orde Baru) yaitu program intensifikasi dan perbaikan irigasi cukup banyak membantu meningkatkan produksi” (Mubyarto dan Kartodirdjo 1988: 17-18). Persoalan apakah peningkatan produksi itu kemudian dapat mewujudkan perbaikan ketimpangan pendapatan (seperti yang diupayakan oleh land reform), ataukah justru memperburuk kondisi ketimpangan itu, ~~justru tidak diulas dalam~~ ^{tidak menjadi perhatian dari} laporan ini.

Salah satu anggota tim peneliti P3PK, Bambang Tri Cahyono, telah mempublikasikan satu laporan terpisah (1983) yang menyajikan beberapa data lapangan dari hasil survey di Ngandagan. Di luar data kuantitatif mengenai penguasaan tanah dan produksi pertanian yang disajikan, beberapa di antaranya cukup menarik,⁷ laporan ini sayangnya tidak mengajukan interpretasi yang memadai atas data tersebut selain beberapa deskripsi sumir dan sepintas lalu. Pada Bab V laporan ini, di mana kasus Ngandagan dibahas secara khusus, Cahyono menulis bahwa penelitiannya

-
7. Antara lain data sekunder tentang kecenderungan produksi dan produktivitas padi di Ngandagan (1967-1982), data sekunder tentang hubungan luas tanah dengan tingkat produktivitas di beberapa desa di Jawa Tengah (1981/1982), data primer mengenai pendapatan dari usahatani padi di Ngandagan (1981/1982), data sekunder mengenai pendapatan dari usahatani padi dan jumlah tanggungan keluarga di Ngandagan (1981), data sekunder mengenai perkembangan harga padi di Ngandagan (1967-1982), data sekunder tentang transaksi tanah dan harganya di Ngandagan (1981), dan data primer mengenai pemilihan tanah sawah di Ngandagan berikut indeks gинinya (1982).

bertujuan untuk membandingkan “sistem pengaturan tanah berdasar ‘small land-reform’ yang dilaksanakan di desa ini pada tahun 1947, dengan sistem yang sama yang diterapkan pada saat ini.” Perbandingan itu akan mencakup aspek-aspek sebagai berikut: (1) pola pemilikan dan penguasaan tanah secara individual; (2) pola bagi hasil/hubungan kerja dalam masyarakat; (3) pola tanam dan sistem kerja sosial; (4) pola kepemimpinan atas tanah dan kemasyarakatan; dan (5) perkembangan sosial, ekonomi atas tanah. Anehnya, sampai uraian pada buku ini berakhir, tidak dijumpai penjelasan sedikit pun mengenai apa yang dimaksudkannya dengan “sistem yang sama yang diterapkan pada saat ini”, demikian pula uraian mengenai kelima aspek yang hendak ia bandingkan dengan “sistem pengaturan tanah berdasar ‘small land-reform’ yang dilaksanakan di desa ini pada tahun 1947”.

Terlepas dari keterbatasan laporan ini, namun data mengenai pemilikan tanah sawah di Ngandagan pada tahun 1982 menarik untuk dikutipkan di sini. Dengan menganalisis data hasil survei pada unit dusun (Karang Turi dan Krajan), Cahyono mengemukakan bahwa pemilik tanah sawah di Karang Turi berjumlah 80 rumahtangga dengan luas keseluruhan 6,542 ha, sedangkan di Krajan berjumlah 92 rumahtangga dengan luas keseluruhan 12,642 ha. Sayangnya, tidak dijelaskan jumlah 80 dan 92 rumahtangga itu merupakan berapa persen dari total populasi rumahtangga di kedua dusun itu, sehingga tidak diketahui berapa jumlah rumahtangga yang tidak memiliki tanah sawah sama sekali. Uraian selebihnya sebatas membuat pengelompokan kelas

di antara para petani pemilik tanah penguasaan tanah⁸ di kedua dusun itu dan menganalisisnya menurut kurva Lorenz sehingga diperoleh angka indeks gini di kedua dusun tersebut, yaitu berturut-turut sebesar 0,33 di Karang Turi dan 0,31 di Krajan.

Penelitian oleh Bambang Purwanto, meskipun dilakukan paling belakangan, namun yang menjadi fokus penelitiannya adalah sejarah desa Ngandagan pada periode 1946-1963, khususnya mengenai corak kepemimpinan di desa dan bagaimana pengaruhnya terhadap masalah-masalah pertanahan.⁸ Senada dengan temuan Wiradi sebelumnya, Purwanto juga menyimpulkan bahwa kemampuan pribadi Soemotirto merupakan segi yang pertama-tama harus diperhatikan. Mengutip penjelasan Purwanto (1985: 50):

“Penampilan Sumotirto yang merakyat merupakan daya tarik tersendiri, biarpun ia juga sering dianggap memerintah dengan sikap yang keras. *Kekerasan* yang ditampilkan oleh Sumotirto, berjalan sejajar dengan *perhatian* pada penduduk Desa Ngandagan.”
(Cetak miring ditambahkan)

Purwanto menyatakan bahwa kepemimpinan Lurah Soemotirto merupakan suatu kombinasi antara “kekerasan” yang didukung oleh “kesaktian” yang konon dipunyainya di satu sisi, dengan “perhatian”-nya pada nasib warganya yang didasari oleh moralitas “bapak-anak” menurut norma

8. Dalam penelitian ini Purwanto membandingkan kasus desa Ngandagan dengan desa lain di Purworejo, yakni Nampu. Lihat: Bambang Purwanto, *Kepemimpinan dan Masalah Pertanahan di Pedesaan Jawa: Kasus Desa Nampu dan Desa Ngandagan*. Yogyakarta: Proyek Penelitian dan Pengkajian Kebudayaan Nusantara, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1985.

tradisional di sisi yang lain. Kombinasi dua hal itulah yang mencirikan kepemimpinan karismatis Soemotirto, dan faktor inilah yang menurut Purwanto membuat berbagai gagasan dan kebijakan Soemotirto ditaati oleh penduduk desa.

Purwanto lebih lanjut menyatakan bahwa program redistribusi tanah yang dijalankan oleh Soemotirto berhasil mengubah situasi pemilikan tanah dan sistem hubungan kerja di Ngandagan. Berkat program tersebut setiap penduduk mempunyai tanah untuk memenuhi kebutuhannya serta tercipta “kebersamaan dalam hak milik dan kerja” di antara mereka. Namun pada saat yang sama, Purwanto menemukan “ketegangan” antara pemilik tanah yang lama dengan penduduk yang memiliki tanah karena program redistribusi; suatu keadaan yang belum mengemuka secara terbuka pada masa penelitian Wiradi, atau setidaknya belum disadari oleh Wiradi. Dari pihak pemilik tanah yang lama ini muncul reaksi keras karena mereka merasa telah dirugikan dengan adanya kebijakan pemotongan tanah sawahnya dan penghapusan ikatan tradisional antara pemilik tanah dengan para petani penggarap yang bekerja padanya (Purwanto 1985: 49).

Terlepas dari dinamika tersebut, Purwanto dalam tulisannya yang lain (2009)⁹ menyatakan bahwa keberhasilan program redistribusi tanah di Ngandagan memiliki arti yang penting secara historiografis. Meskipun secara mudah land reform yang dilakukan oleh Lurah Soemotirto itu dapat diklasifikasikan sebagai peristiwa lokal, namun ia sebenarnya

9. Tulisan ini adalah Kata Pengantar Bambang Purwanto pada buku Gunawan Wiradi, *Seluk Beluk... op.cit.*

adalah satu representasi dari jawaban atas masalah agraria yang dihadapi masyarakat di seluruh Indonesia pasca-proklamasi kemerdekaan, namun yang gagal ditangani oleh negara. Dalam arti demikian, keberadaan realitas lokal di Ngandagan ini menjadi bagian yang tak terpisahkan dan turut pula membentuk sejarah Indonesia secara nasional.¹⁰

Dari hasil-hasil penelitian di atas terlihat bahwa desa Ngandagan memiliki makna khusus dalam kaitan dengan kebijakan reforma agraria di Indonesia, baik untuk dijadikan sebagai bagian dari konstruksi untuk mengafirmasi kebijakan tersebut ataupun kebajikan sebaliknya. Dari ketiga penelitian itu, penelitian Wiradi dan Purwanto-lah yang memiliki banyak keserupaan. Dari segi periode yang ditelaah, kedua penelitian ini sama-sama mengkaji desa Ngandagan pada periode kepemimpinan Lurah Soematirto (1946-1964). Begitu pula dari segi tema, keduanya juga memiliki keserupaan dalam penekanannya pada peran kepemimpinan desa di dalam pelaksanaan land reform, dan kemudian sama-sama menyimpulkan bahwa inisiatif lokal desa Ngandagan ini telah memberikan satu kontribusi tersendiri bagi sejarah pelaksanaan reforma agraria di Indonesia.

Penekanan semacam itu jauh berbeda dari penelitian Tim P3PK UGM yang lebih menyoroti keadaan desa ini pada masa kontemporer (yakni pada tahun 1981/1982 ketika penelitian tersebut dilakukan), dengan perhatian

10. Signifikansi Ngandagan secara historiografis ini sebenarnya secara tidak langsung juga ditekankan dalam orasi ilmiah Gunawan Wiradi. Lihat: *Reforma Agraria: Dari Desa Ke Agenda Bangsa ... op.cit.*

lebih pada dampak kebijakan intensifikasi pertanian melalui adopsi teknologi bibit unggul dan input kimiawi terhadap peningkatan produksi pangan. Pergeseran fokus perhatian ini, seperti telah dikemukakan, tidak terlepas dari digencarkannya Revolusi Hijau pada dekade 1970-an dan 1980-an yang, seperti ditulis oleh banyak peneliti lain,¹¹ lebih ditujukan untuk memacu peningkatan produksi pangan dan sekaligus konsolidasi kekuasaan Orde Baru di wilayah pedesaan. Hasil penelitian Tim P3PK memiliki signifikansi tersendiri dalam menegaskan pergeseran orientasi pembangunan di atas. Dengan diarahkan untuk “menjajagi apakah landreform memang mempunyai pengaruh terhadap produksi dan produktivitas pertanian”, dan dilakukan di sebuah desa yang sejak dini tahun 1947 telah melakukan inisiatif land reform lokal, maka kesimpulan dari penelitian ini nampaknya menjadi semacam afirmasi atas kebijakan pertanian yang menekankan peningkatan produksi ketimbang pemerataan pendapatan. “Meskipun landreform nampaknya memberikan peluang bagi pemecahan masalah ketimpangan pendapatan,” demikian penelitian ini menyimpulkan, “namun berbagai upaya kebijaksanaan pertanian yang sudah dijalankan yaitu program intensifikasi dan perbaikan irigasi cukup

11. Lihat misalnya: Hart (1986), Wahono (1994), Pincus (1996), Davis (1986), Husken (1998). Survey Agro Ekonomi (SAE), sebuah proyek penelitian antar-departemen, telah melakukan survey ekstensif dan berulang di sejumlah desa sampel sejak akhir 1960-an hingga awal 1980-~~1970~~-an untuk menelaah dampak Revolusi Hijau pada dinamika penguasaan tanah dan hubungan agraris. Beberapa karya terpenting para peneliti SAE ini dapat dibaca di Faisal Kasryno, ed. (1995) dan Mohamad Shohibuddin, ed. (2009).

banyak membantu meningkatkan produksi” (Mubyarto dan Kartodihardjo 1988: 17-18).

Demikianlah, melalui berbagai penelitian yang dilakukan di desa Ngandagan ini terekam perjalanan kebijakan reforma agraria dari waktu ke waktu, sekaligus pergeserannya yang dramatis seiring dengan perubahan rezim pemerintahan dari era kepemimpinan Presiden Soekarno yang berorientasi populis ke era kepemimpinan Presiden Soeharto yang menekankan pada orientasi pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik. Meskipun demikian, belum satu pun dari penelitian-penelitian itu yang memberikan penilaian atas inovasi land reform lokal berbasis adat di desa Ngandagan tersebut, pun menarik signifikansinya baik dalam konteks permasalahan agraria yang terjadi pada masanya maupun pada masa dewasa ini. Oleh karena itu, kiranya masih dibutuhkan penelitian-penelitian lebih lanjut untuk mengambil pelajaran dari keberhasilan inisiatif lokal desa Ngandagan ini, terutama dalam sorotan beberapa pertanyaan kunci seperti disajikan di atas.

Dengan latar belakang hasil-hasil penelitian terdahulu seperti yang disajikan sekilas di atas, maka sebuah penelitian “*revisit*” desa Ngandagan telah dilakukan pada bulan Juni-Juli 2010 yang lalu untuk memahami lebih mendalam inisiatif land reform pada masa kepemimpinan Soemotirto (1947-1964) dan menilai ulang signifikansi dari inisiatif semacam itu bagi konteks persoalan agraria semasanya maupun untuk masa sekarang. Penelitian *revisit* ini adalah

sebuah upaya awal untuk menjawab beberapa pertanyaan yang dikemukakan di atas mengenai posisi dan kontribusi kasus land reform di desa Ngandagan bagi kebijakan reforma agraria nasional pada periode awal pasca-kolonial, maupun bagi agenda reforma agraria yang sedang berlangsung dewasa ini.

Sebagai sebuah upaya yang disadari masih sangat awal, maka penelitian ini membatasi diri pada periode pelaksanaan land reform inisiatif lokal di bawah kepemimpinan Soemotirto, yaitu mulai tahun 1947 saat dimulainya inisiatif ini hingga tahun 1964 ketika Soemotirto “dipaksa” mengundurkan diri.¹² Dalam rangka itu, lima kelompok pertanyaan penelitian berikut dirumuskan sebagai batasan masalah untuk memandu proses pengumpulan data di lapangan maupun proses analisisnya.

1. Untuk melihat kaitan organik antara sebuah upaya reform dengan konteks dan situasi yang dihadapi, akan ditelaah lebih dalam: konteks sistem tenurial dan situasi transisi agraris seperti apakah yang melatarbelakangi pelaksanaan land reform pada tahun 1947 itu?

12. Selain penelitian kesejarahan ini, penelitian *revisit* Ngandagan juga melibatkan penelitian atas keadaan penguasaan tanah dan sistem *livelihoods* warga desa Ngandagan pada masa saat ini, dengan penekanan khusus pada bagaimana peranan tanah bagi rumah tangga miskin. Meskipun “penelitian kesejarahan” dan “penelitian kontemporer” ini saling terkait satu sama lain, buku ini sendiri membatasi pembahasannya hanya pada periode 1947-1964 ketika inisiatif lokal land reform dijalankan di desa Ngandagan, sementara pembahasan mengenai kondisi kontemporer desa ini akan dilakukan pada terbitan buku berikutnya.

secara terpisah

2. Dihadapkan pada konteks dan situasi sebagaimana diangkat oleh pertanyaan pertama, akan diteliti lebih lanjut: inisiatif land reform macam apakah yang dijalankan pada waktu itu? Apakah yang menjadi kerangka rujukannya, dan mencakup komponen apa sajakah?
3. Untuk menilai signifikansi dari langkah-langkah pembaruan dalam inisiatif lokal ini, maka akan dikaji ulang: dampak apa yang ditimbulkan oleh langkah-langkah tersebut terhadap distribusi penguasaan tanah di desa Ngandagan? Apa pula dampak yang ditimbulkannya terhadap aspek-aspek sosial-ekonomi lainnya?
4. Kebijakan reforma agraria nasional akhirnya dimulai setelah keluarnya UU Perjanjian Bagi Hasil dan UUPA tahun 1960. Dalam kaitan ini, akan ditelaah bagaimanakah kaitan antara inisiatif land reform lokal ini dengan kebijakan reforma agraria nasional ketika yang terakhir ini mulai dijalankan? Dan bagaimana nasib langkah-langkah pembaruan di desa Ngandagan ini seiring dengan memanasnya persaingan berbagai kekuatan politik nasional selama pelaksanaan land reform pada dekade 1960-an?
5. Bertolak dari penjelasan atas keempat pertanyaan di atas, maka pada tingkat analisis akan ditelaah lebih lanjut: pelajaran dan inspirasi apakah yang dapat dipetik dari kasus land reform lokal ini bagi kebijakan reforma agraria nasional maupun dalam kaitan dengan berbagai persoalan agraria dewasa ini?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian di atas, penelitian *revisit* Ngandagan ini menerapkan dua strategi penelitian yang saling melengkapi. Strategi pertama adalah *field visit* yang dilakukan dalam dua tahap selama bulan Juni-Juli 2010 di mana dilakukan observasi, wawancara mendalam terhadap sejumlah informan kunci, serta beberapa wawancara kelompok. Strategi yang kedua adalah penelitian kepustakaan yang difokuskan khususnya untuk menggali informasi umum mengenai latar historis dan konteks geografis yang lebih luas di wilayah Purworejo dan Karesidenan Kedu, termasuk kondisi agraria pada periode kolonial.

Buku ini adalah publikasi pertama dari hasil *revisit* Ngandagan pada tahun 2010 ini. Seperti tergambar dari pertanyaan-pertanyaan di atas, fokus dari buku ini lebih pada aspek kesejarahan, yakni penelusuran mengenai arti land reform pada masa Soemotirto dan mengenai signifikansi dan keberlangsungannya. Dengan demikian, bagaimana situasi keagrariaan mutakhir yang terjadi di Ngandagan tidak akan menjadi pokok pembahasan buku ini. Dengan fokus demikian, buku ini disusun dengan sistematika sebagai berikut. Setelah *Bab Pertama* yang berisi pendahuluan ini, pada *Bab Kedua* akan disajikan konteks sistem tenurial dan situasi transisi agraria yang melatari terjadinya krisis agraria yang dihadapi Soemotirto di desa Ngandagan pada pertengahan dekade 1940-an. Oleh karena itu, pada bab ini akan dibahas mengenai pembentukan desa komunal pada masa kolonial dan peluruhannya di daerah Kedu sejak akhir abad XIX, komersialisasi pertanian di Purworejo pada akhir

pemerintahan kolonial, serta konteks tenurial dan transisi agraria di desa Ngandagan.

Bab Ketiga akan membicarakan bagaimana perubahan yang terjadi di desa Ngandagan di bawah kepemimpinan Soemotirto. Dalam bab ini akan disajikan berbagai kebijakan pembaruan yang dilakukan oleh Soemotirto, baik yang terkait dengan berbagai aspek land reform maupun kebijakan pembangunan desa dalam arti umum. Pada bab inilah akan ditunjukkan apa sebenarnya land reform yang dilakukan oleh Soemotirto dan bagaimana signifikansinya terhadap perbaikan kondisi penguasaan tanah dan hubungan agraris di desa Ngandagan.

Bab Keempat akan membicarakan mengenai bagaimana dinamika politik nasional di era 1960-an dan dampak yang ditimbulkannya di desa Ngandagan. Di sini akan dibahas bagaimana kondisi Ngandagan di tengah peta perpolitikan di Kabupaten Purworejo, pertentangan politik di antara elit desa Ngandagan yang membuat Soemotirto sempat disidang oleh Pengadilan Negeri Purworejo, dan keputusan drastis yang dibuat Soemotirto hanya beberapa bulan menjelang terjadinya tragedi nasional “G30S”. Selain itu, akan diulas pula bagaimana kondisi Ngandagan pasca terjadinya peristiwa “G30S” ini.

Akhirnya *Bab Kelima* adalah bab penutup. Pada bab ini akan disajikan kesimpulan umum mengenai arti dari land reform lokal yang berbasis inovasi hukum adat di desa Ngandagan bagi “sosialisme Indonesia” sebagaimana ditegaskan dalam UUPA. Selain itu, juga akan diulas inspirasi serta pelajaran apa yang kiranya dapat ditarik

dari sejarah dan inovasi lokal desa Ngandagan ini untuk konteks dan tantangan keagrariaan pada masa kini maupun kebijakan reforma agraria yang saat ini sedang dijalankan oleh pemerintah.

