

UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA (UUPA) SEBAGAI INDUK *LANDREFORM*

Nurjannah

Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alauddin Makassar

Abstrak

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan induk program *landreform* di Indonesia. *Landreform* diartikan dengan perubahan struktur penguasaan pemilikan tanah, bukan hanya dalam pengertian politik belaka tapi juga pengertian teknis. Cita-cita UUPA adalah melaksanakan perubahan secara mendasar terhadap relasi agraria yang ada agar menjadi lebih adil dan memenuhi kepentingan rakyat petani.

Tujuan dari *landreform* 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. Untuk mencapai tujuan dimaksud dilakukan dengan mengadakan pembagian yang adil atas sumber kehidupan rakyat tani yang berupa tanah dan pembagian hasil yang adil pula, melaksanakan prinsip tanah untuk tani, mengakhiri sistim tuan tanah, dan perlindungan terhadap ekonomi lemah.

Kata Kunci:

Landreform, UUPA, Kesejahteraan Petani

A. Pendahuluan

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah Indonesia berupaya untuk memperbaharui tata hukum agraria yang berangkat dari cita-cita hasil pembentukan negara baru, yakni menciptakan kesejahteraan rakyat, dengan menetapkan Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dengan berlakunya UUPA telah terjadi suatu revolusi yang merubah dasar pemikiran dan landasan politik agraria kolonial, yakni berupaya memperbaharui tata tanah kolonial yang semula diabdikan untuk

kepentingan modal asing, menggantinya dengan tata tanah nasional yang diabdikan untuk kepentingan rakyat (Soetandyo Wignjosuebrotto, 1994:212).

Bagian yang cukup penting dari UUPA antara lain ialah yang bersangkutan dengan ketentuan-ketentuan *landreform*, seperti ketentuan mengenai luas maksimum-minimum hak atas tanah dan pembagian tanah kepada petani tak bertanah. Oleh Noer Fauzi (2000:103) menyatakan bahwa semenjak tanggal 24 September 1960, rakyat petani mempunyai kekuatan hukum untuk memperjuangkan haknya atas tanah, melakukan pembagian hasil yang adil dan mengolah tanahnya demi kemakmuran.

Bila ditinjau secara seksama maka akan jelaslah bahwa UUPA (terutama pasal 7, 10 dan 17) merupakan induk dari ketentuan *landreform* Indonesia, baik mulai dari menimbang hingga pasal 19 dan ketentuan-ketentuan Konversi Hak atas Tanah. Dengan membaca konsiderans maupun Penjelasan dari UUPA dan pasal 1 hingga pasal 19 UUPA, maupun Ketentuan Konversi akan jelas tentang penetapan dari *landreform* di Indonesia (A.P.Parlindungan, 1989:4). Sebagai tindak lanjut dari ketentuan pasal 17 UUPA tentang batas maksimum-minimum pemilikan tanah dikeluarkan Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dikenal sebagai UU *Landreform*. Kemudian terhadap pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah No.224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Perkembangan lebih lanjut dari *landreform* di Indonesia dalam pelaksanaannya mengalami stagnasi, tersendat-sendat dan tidak tuntas terkesan dianaktirikan dalam kebijakan pembangunan bahkan baru pada tahun 1978 kemudian tahun 1983 dalam GBHN secara tegas dinyatakan *landreform* sebagai suatu kemauan politik.

Sejak mulai diselenggarakannya *landreform* pada awal tahun 1961 dan setelah terjadinya pemberontakan PKI (Gerakan 30 September 1965), telah sering muncul anggapan bahwa *landreform* adalah gagasan PKI, jadi suatu konsepsi komunis (Boedi Harsono, 1999:391). Tuduhan seperti itu muncul karena konsep *landreform* merupakan konsep yang paling sering didengungkan oleh PKI terutama organisasi-organisasi seperti BTI (Barisan Tani Indonesia) yang berada dibawah payung PKI, dengan slogan "Land to Thriller". Hal ini merupakan upaya PKI untuk menarik simpati dan manggalang massa dari kalangan tani yang kebanyakan merupakan petani miskin yang tidak berlahan.

Oleh Mr. Soedwarjo (dalam Erman Rajagukguk, 1985:313) menyatakan bahwa UUPA bukanlah produk PKI dan *Landreform* bukan pula ide PKI, justru PKI mengambil kesempatan dengan berkedok *landreform* membagi-bagikan tanah milik orang lain. Hal senada dikemukakan oleh Iman Soetiknjo (1982:95), partai kiri dan ormasnya berusaha supaya petani mendapat kesan bahwa yang melaksanakan *landreform*, membagi-bagikan tanah adalah mereka dan bukan pemerintah, agar pengaruh mereka pada petani kecil makin kuat dan jumlah pendukungnya semakin

banyak.

Anggapan-anggapan miring yang muncul terhadap konsep *landreform* telah menimbulkan pendapat bahwa konsep ini tidak perlu dilanjutkan bahkan tanah-tanah yang telah didistribusikan kepada rakyat tani penggarap harus dikembalikan kepada pemiliknya semula.

Perubahan jaman dengan adanya liberalisasi perdagangan menempatkan tanah sebagai komoditi membuat masalah ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah semakin kompleks dimana rakyat terutama petani kecil diposisikan sebagai korban arus kapitalisme global. Fenomena di atas terlihat jelas, dimana rejim orde baru sejak awal langkah pemerintahannya telah meninggalkan roh dan semangat UUPA yang populis dan diganti dengan kebijakan memfasilitasi akumulasi modal. Salah satu contoh adalah hilangnya hak ulayat dan munculnya kantong-kantong pemukiman eksklusif dikawasan pertambangan, serta penguasaan pulau-pulau tertentu oleh pribadi-pribadi yang steril dari penduduk setempat.

B. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian dan Dasar Hukum Landreform

Landreform diartikan dengan perubahan struktur penguasaan pemilikan tanah. Oleh A.P. Parlindungan dikatakan istilah *landreform* bukan hanya dalam pengertian politik belaka tapi juga pengertian teknis. *Landreform* di negara-negara komunis merupakan slogan untuk memenangkan massa rakyat, karena isu tanah, pemilikan tanah, distribusi tanah, hancurkan tuan tanah adalah issue emosional yang sangat menarik, sehingga banyak sarjana maupun FAO (*Food and Agricultural Organization*) mempergunakan istilah Agrarian Reform daripada istilah *Landreform* (Parlindungan A.P. 1989:8).

Keseluruhan yang tersebut di atas merupakan pengertian *landreform* dalam arti luas sedangkan pengertian *landreform* dalam arti sempit terdapat pada point 4. (Perangin, Effendi, 1989:121).

Diundangkannya UU No.5/1960 (UUPA) mengakhiri dualisme hukum agraria yang ada sebelumnya berlaku di Indonesia, yakni Hukum Barat yang didasarkan pada Kitab undang-Undang Hukum Perdata dan Hukum Tanah Adat yang didasarkan pada prinsip-prinsip hukum penduduk sipil (adat) Indonesia.

Tujuan pokok dari diundangkannya UUPA adalah:

- (i) meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur,
- (ii) meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan,
- (iii) meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya (Samidjo, 1985:242).

Latar belakang dari agenda atau tujuan pokok dari UUPA di atas adalah karena realitas pengaturan hukum agraria yang diwariskan pemerintah jajahan sangat bertentangan dengan kepentingan rakyat dan bangsa, melahirkan sifat dualisme hukum agraria dan tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi rakyat asli Indonesia. Semua itu harus dihapus dan digantikan dengan semangat yang didasarkan pada kepentingan rakyat dan bangsa berdasar UUD 1945. Dari penjelasan UUPA itu menunjukkan bahwa UUPA adalah anti kapitalisme dan sebaliknya memiliki semangat kerakyatan (populis). Cita-cita UUPA adalah melaksanakan perubahan secara mendasar terhadap relasi agraria yang ada agar menjadi lebih adil dan memenuhi kepentingan rakyat petani. Terdapat tiga konsep dasar dalam UUPA (Anonim, 2002:3) yaitu:

- Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat;
- Eksistensi dan wewenang Negara sebagai organisasi tertinggi bangsa dinyatakan dalam Hak Menguasai Negara atas bumi, air, dan ruang angkasa sebagai penjabaran pasal 33 (3) UUD 1945 yang digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- Pelaksanaan program *landreform*.

Asas-asas dan ketentuan pokok *landreform* dijumpai dalam UUPA. *Landreform* dalam arti sempit merupakan serangkaian tindakan dalam rangka Agraria Reform Indonesia (Boedi Harsono, 1999:350). Oleh Effendi Perangin (1986:121) membagi program *landreform* dalam arti sempit dan *landreform* dalam arti luas. Program *landreform* dalam arti luas biasa disebut Agraria atau Reform atau Panca Program yang meliputi:

1. Pembaharuan hukum agraria yaitu dengan mengadakan perombakan terhadap sendi-sendi hukum agraria lama yang tidak sesuai dengan kondisi dan situasi jaman dan menggantikan dengan perkembangan masyarakat modern.
2. Mengadakan penghapusan terhadap segala macam hak-hak asing konsesi colonial.
3. Mengakhiri kekuasaan tuan tanah dan para feodal atas tanah yang telah banyak melakukan pemerasan terhadap rakyat melalui penguasaan tanah.
4. Mengadakan perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta berbagai hubungan hukum yang berkenaan dengan penguasaan tanah.
5. Mengadakan perencanaan, persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana sesuai dengan kemampuan dan perkembangan kemajuan. Sedangkan pengertian program *landreform* dalam arti sempit hanya mencakup program yang ke empat.

2. Dasar Hukum *Landreform*

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 landreform di Indonesia (Harsono, Boedi, 1999:356). Selanjutnya dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 (LN 1961-280) tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi. (Parlindungan, A.P., dalam Nur, S.R., 1986:23).

3. Tujuan Landreform

Tujuan dari *landreform* 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. Untuk mencapai tujuan dimaksud dilakukan dengan mengadakan pembagian yang adil atas sumber kehidupan rakyat tani yang berupa tanah dan pembagian hasil yang adil pula, melaksanakan prinsip tanah untuk tani, mengakhiri sistim tuan tanah, dan perlindungan terhadap ekonomi lemah (Mudjiono, 1992:42-43).

4. Program Landreform

Program *landreform* meliputi:

- 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. Pembahasan

UUPA sebagai induk dari program *landreform* di Indonesia maka beberapa pasal-pasal UUPA yang sangat berkaitan dengan *landreform* yaitu pasal 7, 10 dan 17. Untuk mencegah hak-hak perseorangan yang melampaui batas diatur secara tegas dalam pasal 7 yang berbunyi "untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan". Ketentuan dalam pasal tersebut berhubungan dengan pasal-pasal lainnya seperti dalam pasal 10 yang menentukan bahwa setiap orang yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya wajib mengerjakan sendiri secara aktif. Oleh

Sudargo Gautama (1980:23) dikatakan bahwa ketentuan pasal 10 ini hendak menghalangi terwujudnya tuan-tuan tanah yang tinggal di kota-kota besar, menunggu saja hasil tanah-tanah yang diolah dan digarap oleh orang yang berada di bawah perintah/kuasanya.

Selanjutnya dalam pasal 17 UUPA menunjuk kepada apa yang ditentukan dalam pasal 7 dan 10, maka pasal 17 mengemukakan tentang batas-batas maksimum luasnya tanah. Dengan adanya ketentuan ini dapat dihindarkan tertumpuknya tanah pada golongan-golongan tertentu saja. Dasar hukum yang tercantum di sini sejalan pula dengan tujuan *landreform*. *Arman Makanu* (2001:28) dikatakan bahwa pasal 17 UUPA ini juga mencerminkan ciri-ciri khas serta kebijaksanaan dalam pelaksanaan *landreform* di Indoensia yaitu pemberian/pembayaran ganti rugi oleh pemerintah kepada bekas pemilik tanah kelebihan dan tanah absentee. Oleh *Boedi Harsono* (1999:353) dikatakan bahwa tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Dalam kerangka pencapaian tujuan keadilan sosial yang menjadi semangat dan roh UUPA pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan hukum dibidang pertanahan, antara lain UU No.56 Prp 1960 sebagai pelaksanaan pasal 17 UUPA, UU No.2/1960 tentang Bagi Hasil, Peraturan Pemerintah (PP) No.10/1961 tentang Pendaftaran Tanah, PP No.224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian yang kesemuanya disiapkan untuk pelaksanaan program *landreform*.

Keberadaan aturan-aturan tersebut tidak menjamin bahwa program *landreform* dapat dilaksanakan secara maksimal, pergantian rejim pemerintahan tidak memperlancar program ini bahkan macet dalam pelaksanaannya, sebab prinsip yang digunakan oleh pemerintah yaitu tanah untuk sebesar-besarnya pertumbuhan ekonomi nasional. Aparatur militer juga diposisikan untuk mendukung proses ini dengan dasar asumsi bahwa pembangunan memerlukan stabilitas politik. Di sini konsep tanah berfungsi sosial (pasal 6 UUPA) semakin jauh, fungsi sosial itu dimaknakan dan dijadikan dasar legitimasi pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan industri.

Fenomena yang terjadi sekarang ini menunjukkan masih terjadinya penumpukan tanah oleh pihak tertentu, padahal pasal 7 UUPA mengatur tentang larangan menguasai tanah melampaui batas tertentu, sebab hal ini merugikan kepentingan umum, karena berhubung dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya didaerah yang berpenduduk padat. Kelangkaan tanah menyebabkan tanah memiliki nilai ekonomi yang sangat tinggi.

Kemudian dalam penjelasan umum UU No.56 Prp Tahun 1960 menetapkan bahwa untuk mempertinggi taraf hidup rakyat pada umumnya tidaklah cukup diadakan penetapan luas maksimum dan minimum saja, tetapi harus diikuti dengan

pembagian tanah-tanah yang melebihi maksimum itu. Agar supaya dapat dicapai hasil sebagai yang diharapkan, maka usaha itu perlu disertai tindakan-tindakan lainnya misalnya pembukuan tanah, tanah pertanian baru, industrialisasi, transmigrasi, usaha untuk mempertinggi produktivitas, persediaan yang cukup dan dapat diperoleh pada waktunya dengan mudah dan murah serta tindakan-tindakan lainnya.

Ketimpangan dalam pemilikan dan penguasaan tanah semakin nampak jelas akibat dari tidak meratanya pendistribusian/pembagian tanah, hal ini dapat dilihat dari gejala, tanah-tanah tersebut terakumulasi di tangan orang atau badan-badan tertentu. Sebagaimana yang dikemukakan oleh *Hery Haryadi*, dosen Fakultas Hukum Unika (*Anonim*, 2001) bahwa terjadi penyusutan luas lahan produktif. Termasuk penguasaan tanah yang hanya dikuasai oleh segelintir orang. Kekhawatiran terbesar adalah akan melambungnya harga tanah. Untuk memperkecil aksees dari ketimpangan itu, dia menyatakan perlunya kesadaran akan aturan yang berlaku. Penegakan hukum yang menyangkut masalah tanah sangat dipwerlukan agar jangan sampai tanah dikuasai oleh orang atau badan tertentu saja. Bila itu terus berlanjut nanti akan banyak lahan yang sia-sia, sebab disebuah lingkungan perumahan tidak semua lahan tersebut digunakan. Padahal di sisi lain sekelompok masyarakat kecil kesulitan mencari tanah untuk bercocok tanam. Kiranya cita-cita UUPA mewujudkan tata tanah nasional yang diabdikan pada kepentingan rakyat banyak masih jauh dari kenyataan.

Oleh sebagian kalangan UUPA dipandang tidak mampu untuk mengatasi ketimpangan dalam penguasaan dan pemilikan tanah yang terjadi sekarang. Kebijakan pemerintah yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi telah menempatkan tanah sebagai asset yang memiliki nilai ekonomi tinggi, sehingga tak heran bila banyak pihak yang bermodal besar memborong tanag-tanah sebagai penanaman modal tabungannya. Penimbunan tanah-tanah demikian tentunya akan mengurangi daya produksi dipedesaan, karena berkurangnya kegiatan menggarap tanah atau tanah digunakan untuk kepentingan lain yang lebih menguntungkan. Untuk mengatasi masalah-masalah tersebut pemerintah menempuh berbagai kebijaksanaan, antara lain adalah dengan transmigrasi.

Werner Roll (1981:70) menyatakan bahwa UUPA/*Landreform* yang diumumkan pada tahun 1961 -demikian juga dengan tindakan transmigrasi- tidak dapat mengatasi keadaan pincang antara pemilik tanah dan mereka yang tidak memiliki tanah. Sehubungan dengan transimigrasi, belum tercapai target yangditetapkan oleh pemerintah. Hal ini terjadi karena kurangnya persiapan, dana dan prasrana serta kurangnya kesungguhan para transmigran untuk memperjuangkan kesejahteraan bagi dirinya dan keluarganya. Keadaan ini pada akhirnya mengakibatkan tujuan *landreform*, yang menghendaki setiap petani dapat memiliki minimum 2 Ha tanah pertanian untuk memperoleh hidup yang layak tidak terpenuhi.

Di sisi lain terhadap "absenteisme" diberikan dispensasi kepada pegawai negeri,

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

Kekurangberhasilan pelaksanaan UUPA terutama program *landreform* 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 dimana-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 *landreform* 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 *landreform* sangat minim, mengingat posisi strategis Indonesia dalam keluasan dan kesuburan tanahnya menjadi asset terpenting bagi produksi kapitalis.

Dalam konsep primitive accumulation dinyatakan dalam proses perkembangan kapitalis ditandai dengan dua cirri transformasi yaitu (1) kekayaan alam diubah menjadi modal dalam ekonomi produksi kapitalis, dan (2) kaum petani diubah menjadi buruh upahan (Noer Fauzi, 2000:105). Konsep ini tampaknya akan terus berlangsung di Indonesia apalagi Indonesia telah menyetujui perjanjian GATT dan APEC. Kedua persetujuan dagang tersebut akan semakin menyulitkan terjadinya perubahan politik agrarian pemerintah, karena didalamnya terdapat persetujuan untuk penanaman modal asing yang sebebaskan-bebasnya. Dengan demikian kedudukan hak rakyat dalam penguasaan asset agrarian terutama tanah akan semakin terancam.

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 sebenar-benarnya sebagai akibat carut marutnya penetapan pemilikan tanah selama rezim orde baru.

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

Akibat yang masih dapat kita rasakan sekarang akibat dari tidak diberlakukannya *landreform* adalah:

1. *landreform* 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 setiap pemerintah, guna mendanai pembangunan pertanian maupun pengembangan sector-sektor lainnya.
3. tanpa peningkatan ekonomi petani, maka pajak pertanian akan tetap minim.
4. tanpa *landreform*, maka tidak akan terjadi diferensiasi yang meluas dari pembagian kerja dipedesaan yang tumbuh karena kebutuhan pedesaan itu sendiri.
5. tanpa *landreform*, 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. (Setiawan, Bonnie, 1997:34).

Jadi sebagaimana disinggung di atas dengan mencermati akibat dari tidak diberlakukannya program *landreform* maka disadari bahwa program *landreform* masih diperlukan dalam rangka menyelenggarakan pembangunan khususnya untuk memperbaiki tingkat hidup para petani.

Hambatan utama dari pelaksanaan *landreform* adalah pola kebijakan politik pemerintah sekarang yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi serta masih adanya

pandangan dikalangan birokrat sendiri bahwa *landreform* merupakan program yang “tabu” untuk dibicarakan apalagi untuk dilaksanakan karena dianggap merupakan produk komunis, konsep “tanah untuk petani” dianggap sebagai konsep komunis. Bila kita membandingkan program *landreform* yang dilaksanakan di Negara-negara yang berbasis komunis seperti Uni Sovyet (sekarang telah runtuh) sangat berbeda dengan program *landreform* 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 didistribusikan kepada para petani penggarap dengan hak milik, tetapi diusahakan secara kolektif atau sebagai perusahaan Negara.

Jadi *landreform* merupakan suatu program kebijakan politik pertanahan yang perlu segera dituntaskan dalam pelaksanaannya, guna mengantisipasi kecenderungan munculnya ketimpangan dalam pemilikan tanah. Yang perlu dilakukan adalah perlunya penyesuaian ketentuan-ketentuan *landreform* 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 UU No.56 Prp 1960 penetapannya diserahkan kepada pemerintah, kiranya sudah sewaktunya mendapat perhatian dan pengaturan.

Beberapa gagasan yang dikemukakan oleh *Erman Rajagukguk (Rajagukguk, Erman, 1985:330)* dalam mengantisipasi perkembangan sehubungan dengan upaya pelaksanaan *landreform*, beliau melontarkan 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.

Upaya untuk menyesuaikan substansi UUPA terutama yang berkaitan dengan program *landreform* 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.

Bila mencermati uraian di atas maka UUPA sebagai induk *landreform* pada dasarnya hanya berisikan hal-hal yang pokok saja, pengaturan secara khusus hanya dapat dijumpai dalam UU dan peraturan pelaksanaannya yang tentu saja dapat berubah atau disempurnakan dan kesemuanya bergantung pada situasi dan kondisi yang berkembang. Maka dengan perkembangan masyarakat sekarang ini serta

meningkatnya kebutuhan akan tanah, program *landreform* harus dituntaskan pelaksanaannya yang tentu harus didukung oleh kemauan politik pemerintah, maka kebijakan pertanahan perlu untuk diperbaharui sesuai konsep pembaruan agrarian dan paradigma baru yang mendukung ekonomi kerakyatan, demokratis, dan partisipatif.

D. Kesimpulan

UUPA sebagai induk program *landreform* di Indonesia berisikan hal-hal pokok yang menyangkut program *landreform* yang dapat dilihat pengaturannya dalam pasal 7, 10 dan 17 UUPA. UUPA sampai saat ini belum dapat mengatasi kepincangan dalam penguasaan dan pemilikan tanah yang melampaui batas karena terhambatnya pelaksanaan program *landreform* serta tidak adanya dukungan kemauan politik dari pemerintah yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi untuk memasukkan program *landreform* dalam kebijakan pembangunan.

Daftar Pustaka

- Anonim. 2001. *Seluas 840.227 Hektar Tanah Sudah Didistribusikan ke Petani*. Kompas Cyber.
- Anonim. 2001. *Kepemilikan Tanah Perkotaan Makin Timpang*. Suara Merdeka Cyber.
- Anonim. 2002. *Sistem Penguasaan dan Pemilikan Tanah di Indonesia*. Media Transparansi Indonesia Cyber.
- Arman Makanu. 2001. *Redistribusi Tanah di Indonesia Menurut Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960*. Jurnal Ilmu Hukum Toposantaro. Vol.2 No.5. Fakultas Hukum Universitas Tadulako.
- A.P.Parlindungan. 1989. *Landreform di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*. Alumni Bandung.
- Boedi Harsono. 1999. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Dianto, Bachriadi, Faryan, Erpan, Setiawan Bonnie (Eds), 1997, *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Fakultas Ekonomi UI, Jakarta
- Effendi Perangin. *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Praktisi Hukum*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Erman Rajagukguk. 1985. *Landreform: Suatu Tinjauan Keblakang dan Pandangan Kedepan*. Majalah Hukum dan Pembangunan No.4 Th.XV. FH-UI.
- Iman Soetiknjo, 1985, *Politik Agraria Nasional*, GajahMada University Press, Yogyakarta.
- Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*,

- Kompas online.
- Mudjiono, 1992, *Hukum Agraria*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta
- Noer Fauzi, 2000, *Konsep dan Praktek Politik Politik Hukum Agraria yang Menyangkal Kenyataan Hak-hak Masyarakat*, Insist Press, Yogyakarta.
- Samidjo, 1985, *Pengantar Hukum Indonesia*, Armico, Bandung.
- Soetandyo Wignjosoebroto, 1994, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional (Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Sudargo Gautama. 1980. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Pt Citra Aditya, Bandung.
- Werner Poll. Terjemahan Nyonya Jane Tjan. 1981. *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia*. CV Rajawali, Jakarta.