

Catatan Singkat tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA

I Made SANDY

Pendahuluan

BAHWA tanah sebagai sumber daya alam, mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan, tidak ada yang menyangkal. Pentingnya kedudukan tanah itu dalam kehidupan tidak saja dari segi fisik, melainkan juga dari segi politik maupun ekonomi. Nilai tanah berkembang dari nilai politik, menjadi nilai sosial, kemudian ke nilai ekonomi.

Secara fisik tanah itu penting, sebab tanpa tanah, tidak mungkin ada pembangunan, karena pelaksanaan semua pembangunan fisik dilakukan di atas sebidang tanah.

Setiap peperangan (dikatakan perang itu adalah kelanjutan dari usaha politik), bisa berawal dari suatu hal, akan tetapi umumnya berakhir dengan adanya koreksi pada batas tanah.

Harga tanah, di mana pun tidak pernah ada yang turun, melainkan senantiasa naik.

Sumbangsih pajak tanah terhadap pendapatan negara, di manapun, selalu penting, dan selalu akan meningkat. Begitu pentingnya kedudukan tanah terutama di masyarakat Jawa, sampai ada semboyan:

"Sadumuk bathuk, sa nyari bumi,

Nek perlu ditohi pati".

(Tanah, betapapun sempitnya, kalau perlu, dibela dengan nyawa).

Karena pentingnya kedudukan tanah itu di masyarakat, maka di masyarakat yang bagaimanapun sederhana tingkat budayanya, pasti mereka mempunyai sesuatu cara pengaturan tentang tanahnya, meskipun tidak selalu dalam wujud dokumen tertulis. Pengaturan tanah di wilayah Nusantara pun telah ada sejak lama, hanya coraknya masih setempat. Baru setelah adanya Republik Indonesia yang merdeka, ada pengaturan per-tanahan yang sifatnya nasional. Namun demikian, landasan dari undang-undang pertanahan nasional itu, tetap hukum adat. Akan tetapi, seperti juga disebutkan dalam penjelasan UUPA, hak ulayat yang lazim dijumpai pada hukum adat, setelah adanya hukum

tanah nasional, menjadi "hak ulayat yang telah diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara".

Dengan adanya undang-undang tanah nasional, rakyat berharap akan terciptanya suatu keadilan, sehingga bisa dicapai kemakmuran bagi rakyat seluruhnya.

Apakah penerapan dari hukum tanah nasional atau UUPA itu telah memenuhi harapan masyarakat selama ini?

Hakekat UUPA

Pada tanggal 24 September 1960, Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960, ditetapkan sebagai undang-undang. Dengan disahkannya undang-undang tersebut atau yang dikenal juga sebagai UUPA maka:

1. Hapuslah dualisme dalam pengaturan tanah di Indonesia. Tanah, yang di masa berlakunya *Agrarische Wet* ada yang tunduk kepada hukum Adat, dan ada yang tunduk kepada hukum "Barat", kini hanya tunduk kepada UUPA.
2. Tanah, selanjutnya akan dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan cara yang seadil mungkin.

Faktor keadilan itulah sebenarnya yang dituntut oleh rakyat Indonesia, karena pada undang-undang kolonial, keadilan itu adalah komoditi yang langka. Selain dari tiadanya keadilan, *Agrarische Wet 1870*, seperti ditekankan juga oleh Kano, dipandang juga sebagai sumber dan awal dari timbulnya keruwetan tanah di Jawa khususnya dan Indonesia pada umumnya. Ditulis oleh Kano, bahwa sebelum tahun 1870, di Jawa tidak pernah ada masalah tanah. Pada waktu berlakunya "tanam paksa" atau *cultuur*

stelsel di Jawa, pemerintah kolonial tidak mencampuri urusan penguasaan tanah. Yang penting bagi mereka adalah hasil dari penggunaan tanah itu. Tetapi, setelah tahun 1870, demi terjaminnya bahan mentah industri di Eropa, pemerintah kolonial tidak lagi membatasi diri hanya pada hasil penggunaan tanah saja, melainkan ikut mencampuri ikhwal penguasaan tanah. Sebagai akibat dari ikut campurnya pemerintah kolonial dalam urusan penguasaan tanah, di mana mulai pula diperkenalkan cara-cara penguasaan tanah Barat, hubungan hukum antara manusia dan tanahnya di bumi Nusantara ini menjadi kacau.

Undang-Undang Pertanahan Tahun 1870, memungkinkan tumbuhnya apa yang disebut "tanah-tanah partikelir", yang oleh "Gunseibu" pada tahun 1942 (pemerintahan Jepang), dikatakan sebagai "peninggalan sistem feodal, yang pada zaman kemajuan seperti sekarang ini mestinya dihapus, karena merupakan penindasan terhadap rakyat banyak, hanya oleh sejumlah kecil anggota masyarakat yang memperoleh hak-hak istimewa". Karena itu, pada zaman pemerintahan Jepang pun telah ada langkah-langkah untuk menghapuskan tanah-tanah partikelir tersebut, dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 17, 1942. Tetapi Undang-Undang No. 17, 1942 itu hanya berlaku untuk tanah-tanah partikelir yang dikuasai oleh warga negara asing saja. Tanah-tanah partikelir yang dikuasai oleh warga negara Indonesia disebutkan "untuk sementara waktu keadaannya tetap sebagai biasa".

Demi terselenggaranya keadilan dalam usaha menggunakan tanah itu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat banyak, UUPA telah menggariskan kebijaksanaan mengenai hal-hal yang dibolehkan, hal-hal yang tidak dibolehkan dan hal-hal yang di-

haruskan, seperti tercantum di bawah ini, yang diawali oleh ketentuan-ketentuan pokok sebagai berikut:

1. Hubungan rakyat Indonesia dengan tanah adalah seperti halnya tanah ulayat, tetapi yang telah ditingkatkan ke tingkat nasional.
2. Dengan hak penguasaan yang ada padanya, negara berwenang untuk mengatur penguasaan dan penggunaan tanah.

Selanjutnya UUPA menggariskan pengaturan tersebut sebagai berikut:

1. Anggota masyarakat boleh mempunyai hak atas tanah (Ps. 4, Ps. 16).
2. Hak atas tanah yang ada pada masyarakat atau badan hukum, boleh dicabut (Ps. 18).
3. Tanah boleh diperjual-belikan (Ps. 26).
4. Hak atas tanah boleh dijadikan agunan di bank (Ps. 33).
5. Negara boleh menjalin kerja sama dengan pihak lain di bidang usaha pertanahan (Ps. 12).
6. Anggota masyarakat tidak boleh menguasai tanah melebihi kebutuhan yang diperlukan (Ps. 7).
7. Anggota masyarakat tidak boleh memiliki tanah secara guntai (Ps. 10).
8. Pemerasan lewat tanah tidak boleh (Ps. 10).
9. Monopoli atas tanah tidak boleh, kecuali kalau ada yang ditetapkan melalui undang-undang (Ps. 13).
10. Warga negara asing tidak boleh mempunyai hubungan hukum penuh dengan tanah (Ps. 21).
11. Penguasa tanah tidak boleh menelantarkan tanahnya (Ps. 13).
12. Kedudukan kaum ekonomi lemah sehubungan dengan tanah harus diperhatikan (Ps. 11).
13. Usaha di bidang agraria harus didasarkan atas kepentingan bersama, dalam

- rangka kepentingan nasional (Ps. 12).
14. Pemerintah harus membuat perencanaan tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah (Ps. 14).
15. Penguasa tanah harus memelihara mutu tanahnya (Ps. 15).
16. Hak atas tanah harus didaftarkan (Ps. 23).
17. Hak tanah harus berfungsi sosial (Ps. 6).
18. Penguasa tanah harus memperoleh ganti rugi yang wajar, apabila hak atas tanahnya dicabut (Ps. 18).

Adanya kebijaksanaan, bahwa anggota masyarakat boleh mempunyai hak atas tanah, dan dibolehkannya tanah untuk diperjual belikan tetapi sekedar sebagai usaha pengalihan hak, menunjukkan, bahwa kebijaksanaan tanah di Indonesia berbeda secara mendasar dengan kebijaksanaan tanah di negara-negara sosialis, yang memandang tanah itu sebagai faktor produksi, dan karena itu dimiliki negara dan tidak ada penguasaan tanah oleh perorangan. Dilarangnya anggota masyarakat memiliki tanah melebihi kebutuhan, serta tidak bolehnya tanah dimiliki secara guntai, merupakan petunjuk, bahwa sikap rakyat Indonesia terhadap tanah, memang berbeda dengan sikap pihak ekstrem kanan terhadap tanah di mana tanah itu sepenuhnya merupakan komoditi ekonomi dan spekulasi tanah merupakan hal yang sah, serta calo tanah (*realtor broker*) merupakan profesi yang terhormat. Di masyarakat dengan sistem ekonomi liberal atau kapitalistik, membeli tanah seluas berapapun dibolehkan. Sedangkan di Indonesia, penguasaan tanah selalu dikaitkan dengan kebutuhan penggunaannya (Ps. 4 ayat 2). Bahwa penguasa tanah harus memelihara mutu tanahnya dan dicantumkannya larangan untuk menelantarkan tanah, merupakan petunjuk, bahwa lingkungan hidup dan pe-

ningkatan kesejahteraan rakyat yang berkesinambungan telah pula menjadi perhatian para perumus UUPA. Selanjutnya, adanya kenyataan bahwa hak tanah boleh dicabut serta dicantumkan kebijakan, bahwa hak tanah itu harus berfungsi sosial, menunjukkan, bahwa harus dipeliharanya keseimbangan antara pribadi dan masyarakat, serta disadari pula, bahwa penguasaan tanah yang statis hanya akan menghambat penggunaan tanah atau pembangunan yang makin lama akan makin dinamis. Akhirnya dilarangnya adanya pemerasan lewat tanah, serta diharuskannya ada ganti rugi bagi penguasa tanah yang tanahnya terpaksa harus dicabut haknya, meskipun untuk kepentingan umum, mencerminkan tuntutan keadilan yang harus dipenuhi.

Itulah tadi gambaran singkat tentang kebijaksanaan pokok yang terdapat pada Undang-Undang Pokok Agraria.

Pelaksanaan UUPA

Kalau disimak pengaduan-pengaduan yang disampaikan masyarakat, tampak, bahwa lebih dari 60% dari jumlah kasus yang diadakan masyarakat itu merupakan kasus tanah. Ini menunjukkan, betapa tidak puasnya masyarakat terhadap pelayanan pemerintah di bidang pertanahan. Harus diakui, bahwa tidak semua pengaduan itu mempunyai alasan yang bisa diterima, namun dari jumlah yang ada itu, siapapun akan bisa sampai kepada kesimpulan, bahwa pelayanan pemerintah di bidang pertanahan masih memerlukan pembenahan.

Ada beberapa hal, yang mungkin bisa dikatakan sebagai penyebab kenapa pelaksanaan UUPA itu belum sepenuhnya seperti yang diharapkan.

Hal-hal tersebut adalah:

Suasana Politik Membuat UUPA Tidak Dikenal di Masyarakat

Pada awal tahun enam puluhan, dampak bekas-bekas perang yang lampau masih jelas tampak dalam tubuh masyarakat Indonesia. Gerombolan pengacau masih berjaya di hutan, yang mengakibatkan tersedotnya sebagian besar dari anggaran belanja negara untuk usaha pemulihan keamanan. Partai-partai politik yang ada pada waktu itu, bukannya berusaha untuk menciptakan suasana tentram dan menjaga stabilitas di masyarakat, melainkan justru sebaliknya. Mereka berusaha saling mengganggu keberadaan atau eksistensi masing-masing yang dampaknya jelas tidak akan menguntungkan bagi kehidupan sosial maupun ekonomi. Usaha ke arah penertiban dan penataan kehidupan sehari-hari melalui peraturan dan perundangan tampaknya memperoleh prioritas yang jauh di bawah dalam daftar kehidupan, baik pada pemerintah maupun dalam masyarakat pada waktu itu.

Dalam keadaan suasana sosial-politik yang demikian itulah UUPA ditetapkan sebagai undang-undang. Suasana yang demikian itulah akhirnya yang memungkinkan UUPA dimanfaatkan bukan untuk mencapai tujuannya, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak, melainkan hanya untuk memenuhi ambisi politik sesuatu partai politik. Akibatnya, pelaksanaan UUPA tidak lagi dilandasi oleh pertimbangan-pertimbangan teknis objektif, melainkan hanyalah merupakan usaha untuk memenuhi target partai politik pada sesuatu saat. Tidak perlu dijelaskan, bahwa dampaknya sangat merugikan bagi semua pihak. UUPA sebagai alat mengatur sumber daya yang sedemikian pentingnya, bukan saja menjadi kurang dikenal oleh masyarakat, malahan para penegak hukum pun mengakui, bahwa mereka

belum mengetahui akan keberadaan UUPA tersebut. Hal ini terungkap pada waktu diadakan penataran UUPA oleh Departemen Dalam Negeri di sekitar tahun delapan puluhan terhadap para Bupati-Walikota Madya dan pejabat-pejabat dari Kejaksaan dan Kehakiman. Tidak mengherankan, kalau kebijaksanaan-kebijaksanaan pertanahan pemerintah yang dilandasi oleh Undang-Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 dan PP. 224 Tahun 1961, selalu kalah di pengadilan. Persiapan pelaksanaan kebijaksanaan *land-reform* yang kurang matang, disertai dengan kelengkapan personil, alat dan tuntunan teknis yang tidak memadai, mengakibatkan pengadministrasiannya kacau, serta tujuannya tidak tercapai. Petani mungkin bergembira sejenak pada waktu dia menerima tanah, tetapi kesejahteraannya tidak bertambah baik, kalau dibandingkan dengan sebelumnya.

Kekacauan politik dalam negeri tercermin juga kemudian pada gangguan-gangguan keamanan. Rakyat dari daerah-daerah yang keamanannya terganggu, sering oleh pihak keamanan dipindahkan ke tempat lain, dengan menempati tanah orang lain. Pemulihan keamanan yang prosesnya lama itu, mengakibatkan penempatan pengungsi di atas tanah yang bukan haknya menjadi berlarut pula. Perkampungan pengungsi tersebut akhirnya tumbuh dan kemudian berkembang, dan para pengungsi yang pada awalnya menempati tanah tersebut karena keadaan darurat, akhirnya menjadi pemilik tanah tersebut. Timbullah sengketa tanah antara pemilik terdahulu dengan para penghuni baru, yang sulit bisa diselesaikan, karena alasan politis, ekonomis maupun psikologis.

Puncak daripada kekacauan politik itu adalah tahun 1965, dengan terjadinya peng-

khianatan PKI. Meskipun gerakan PKI atau G-30-S itu dalam waktu cepat dapat diselesaikan, namun dampaknya terhadap pertanahan tidak kecil. Tersebarlah kabar angin, bahwa UUPA itu buatan PKI, hal mana paling tidak menghambat pelaksanaan kebijaksanaan pertanahan untuk beberapa lama.

Suasana politik yang kacau pada waktu lampau itu, juga menyulitkan penyelesaian masalah bekas tanah partikelir, baik di daerah perkotaan maupun di daerah-daerah perkebunan besar, yang diduduki oleh anggota masyarakat secara liar. Biasanya ada saja partai politik tertentu yang menjadi "pembela" dari penduduk liar itu, yang tentunya bertindak demi kepentingan partai, dan bukan demi kepentingan ketertiban nasional. Meskipun tanah-tanah partikelir telah dinyatakan terlikuidasi menurut UU No. 1 Tahun 1958, namun tindak lanjut daripada likuidasi itu, terutama untuk *land-reform*, masih jauh dari selesai.

Tenggang Waktu yang Terlalu Lama Membuat Orang Lupa

Meskipun UUPA itu diundangkan pada tahun 1960, namun rupanya mengingat situasi pertanahan pada waktu itu dan untuk mencegah timbulnya kekacauan, diberilah waktu 20 tahun sebagai kurun waktu peralihan. Jadi, sebenarnya, UUPA itu baru berlaku penuh sebagai undang-undang adalah pada tahun 1980. Mungkin kurun waktu peralihan itu terlalu lama, yang mengakibatkan orang menjadi lupa, sehingga banyak yang lalai melaksanakan hal-hal pertanahan yang seyogyanya dilakukan pada kurun waktu itu, atau memang sengaja melaksanakan perbuatan-perbuatan hukum atas tanah untuk menghindari segala kewajibannya. Sementara kurun waktu peralihan itu berjalan,

terjadilah beberapa perubahan yang besar dan mendadak (drastis) di dalam tubuh pemerintahan RI. Perubahan-perubahan tersebut, yang memberikan dampak yang tidak kecil pada pelaksanaan UUPA adalah:

1. Kebijakan pemerintah di bidang keuangan, yaitu dengan diturunkannya nilai rupiah dari Rp 1.000 menjadi Rp 1.
2. Turunnya tingkat instansi Agraria dari tingkat Departemen, menjadi Direktorat Jenderal.

Berubahnya nilai mata uang tersebut, tidak sedikit pengaruhnya terhadap pelaksanaan *landreform*. Sengketa yang timbul antara bekas pemilik tanah dan penerima redistribusi tanah di satu pihak dan kadang-kadang juga dengan instansi agraria di pihak lain, karena keterlambatan pihak instansi tersebut dalam memasukkan uang petani ke bank sebelum ada perubahan nilai mata uang, merupakan sengketa yang tidak mungkin rasanya diselesaikan secara teknis keagrariaan. Bisa dibayangkan, betapa kecewanya hati seorang bekas pemilik tanah, yang misalnya tadinya bisa menerima Rp 50.000 untuk setiap hektar tanah kelebihan yang dia miliki, kemudian setelah perubahan nilai mata uang hanya menerima Rp 50 saja. Mungkin kekecewaannya itu tidak begitu besar, seandainya daya beli dari Rp 50 itu paling tidak sama dengan daya beli Rp 50.000. Tetapi kenyataannya pada waktu itu tidak demikian.

Kalau hitungan Prof. Parlindungan benar, paling sedikit 30 peraturan tingkat undang-undang yang masih "terhutang" demi kelancaran pelaksanaan UUPA. Sulit rasanya untuk mengharapkan Departemen Dalam Negeri (pada waktu lampau Direktorat Jenderal Agraria, yang mengemban UUPA, ada di bawah naungan Departemen Dalam Negeri) bisa mengeluarkan undang-undang pertanahan sejumlah itu dalam

waktu singkat, mengingat tugas departemen tersebut yang sedemikian luas, sedangkan urusan pertanahan hanyalah sebagian "kecil" saja dari hal-hal yang harus diurus oleh Departemen Dalam Negeri. Sebagai akibat dari perubahan organisasi tersebut, pelaksanaan UUPA sehari-hari sebagian terbesar hanyalah dilandasi oleh Instruksi Menteri atau Surat Keputusan Menteri.

Memang sangat disayangkan, bahwa di samping melaksanakan peraturan pertanahan, yaitu UU No. 5 Tahun 1960 itu, kurun waktu peralihan tersebut tidak dimanfaatkan dengan lebih baik, yaitu dengan melaksanakan beberapa persiapan yang sangat diperlukan, seperti mempersiapkan rancangan pelbagai peraturan, mempersiapkan manual teknis pelaksanaan di lapangan, mengadakan inventarisasi tentang data dan masalah pertanahan, serta menuangkannya ke dalam sarana peta yang patut, merekrut personil, sehingga seluruhnya benar-benar memahami tafsir dan jiwa UUPA, serta memberikan penerangan yang intensif tentang UUPA dalam kaitannya dengan hukum adat setempat. Adanya penataran tentang UUPA di sekitar tahun delapanpuluhan, yang diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri, meskipun dalam waktu yang sangat singkat, ternyata memberikan dampak yang sangat baik, antara lain mampu meniadakan sama sekali sengketa antara Kepala Daerah dengan pejabat Agraria, yang sebelum itu sering terjadi menyangkut kebijaksanaan pertanahan yang terdapat di daerah masing-masing. Seandainya sejenis penataran yang serupa diadakan pula untuk pemuka-pemuka masyarakat di pelbagai pelosok tanah air, sehingga para pemuka masyarakat itu paling tidak pernah ikut mendengar tentang adanya hukum pertanahan nasional, di mana sebaliknya pemerintah akan bisa juga menampung aspirasi masyarakat setempat tentang

adat kebiasaan yang ada, urusan penyerasian hukum tanah adat dan hukum tanah nasional bisa dilaksanakan dengan lebih cepat. Pemeo, bahwa "Setiap warga dianggap telah mengenal peraturan yang diundangkan", bukan saja tidak tepat, melainkan sangat berbahaya. (Pemeo tersebut dalam bahasa asingnya: *Iedereen is geacht de wet te kennen*).

Ti adanya usaha pengenalan UUPA kepada masyarakat luas, ditambah dengan keluarnya pelbagai jenis peraturan baru, yang pada akhirnya juga ikut mengatur pemanfaatan tanah, hanyalah menambah kebimbangan masyarakat.

Keluarnya Peraturan-peraturan Baru Mengaburkan UUPA

Sementara itu, pada tahun 1967, keluarlah dua peraturan baru, yang pada dasarnya mengatur sumber daya lain daripada tanah, tetapi pada kenyataannya mencampuri juga urusan pertanahan. Peraturan yang dimaksud itu adalah UU No. 5 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan, dan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan. Undang-Undang tentang Pokok-pokok Kehutanan memang bertujuan mengatur hutan, tetapi undang-undang tersebut juga memungkinkan adanya kawasan Hutan dan penguasaan wilayah Hak Penguasaan Hutan, oleh pihak-pihak pengusaha di bidang kehutanan. Demikianlah dilaporkan oleh Mering Ngo, bahwa sekelompok suku Daya Kayan melapor kepada Camat tentang haknya untuk memungut buah tengkawang di hutan yang ditanam oleh leluhur mereka, tetapi rakyat itu kemudian diberi wejangan oleh Camatnya tentang UUPA dan bukti hak atas tanah, sehingga masyarakat Daya itu merasa sangat kecewa.

Sengketa tanah yang berlarut-larut telah terjadi pula di daerah-daerah yang secara "tradisional" merupakan daerah tambang, seperti misalnya Bangka dan Belitung. Baru pada tahun 1983 dicapai pengertian antara pihak pemerintah Daerah Bangka di satu pihak dengan pihak PT Tambang Timah di pihak lain, tentang batas kewenangan masing-masing di bidang pertanahan.

Di samping undang-undang tersebut di atas, kemudian keluar pula Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang dengan Pasal 80 dan Pasal 81 nya membuat Kepala Daerah itu menjadi Penguasa Tunggal di daerahnya, koordinator tunggal pembangunan dan administrator tunggal pembangunan di daerahnya masing-masing. Kewenangan yang begitu besar itu, pasti pada saatnya akan ada yang menyangkut kewenangan di bidang pertanahan. Yang jelas adalah dalam hal penggunaan tanah. Hal inilah, antara lain yang terdapat di Bangka antara Pemerintah Daerah dengan pihak PT Tambang Timah seperti telah disebutkan di atas tadi.

Kemudian, keluar pula Undang-Undang No. 4 Tahun 1982, tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang akhirnya juga berisi tentang kewenangan-kewenangan dalam mengurus tanah, meskipun hal itu tidak tampak tertulis di dalamnya. Kemudian diundangkan pula peraturan tentang konservasi alam. Di samping itu semua, yang paling memusingkan, terutama para petani di pedesaan adalah tanda bukti penguasaan tanah yang lama, seperti girik, pipil atau Leter C. Meskipun selalu dikatakan, bahwa surat-surat tersebut itu bukan tanda bukti penguasaan tanah, melainkan tanda bukti "pemanfaatan" tanah saja, namun bagi penduduk baik di kota maupun di pedesaan, surat-surat itulah bagi-

nya tanda bukti hak tanah. Pada umumnya, lebih-lebih di daerah pedesaan, orang yang "memanfaatkan" tanah itu adalah sekaligus penguasanya. Meskipun tanah itu pada kenyataannya digarap oleh orang lain, tetapi nama yang tercantum pada surat-surat tanah yang disebutkan di atas tadi, adalah nama pemilik tanah itu. Karena itulah, agak sulit bagi orang di desa untuk bisa mengerti, bahwa girik ataupun pipil atau letter C itu bukan surat pemilikan tanah. Lebih-lebih kalau dikaitkan dengan kenyataan, bahwa untuk memperoleh sertifikat sebagai tanda bukti hak tanah, selain lama juga terlalu mahal, sehingga untuk memperoleh sertifikat tanah, rakyat pada umumnya tidak begitu tertarik. Selama penduduk itu tinggal di desa yang sama seperti nenek moyangnya, dengan tetangga yang sama seperti yang dia kenal selama puluhan tahun dan merupakan penduduk asli desa, selama itu penduduk itu tidak akan merasa perlu memiliki sertifikat tanah. Sebuah wawancara dengan beberapa orang penduduk yang demikian itu, setelah tanah di desanya selesai diukur, menurut pengukuran "desa demi desa" seperti tercantum pada PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, menghasilkan jawaban yang serupa, setelah mereka ditanya, kenapa sertifikat tanahnya tidak diambil di kantor Agraria. Jawab penduduk: "Buat apa mengambil sertifikat, yang begitu mahal. Semua orang di desa ini mengenal tanah mereka masing-masing dan tanah tetangganya. Tidak akan ada yang berani meributkan tanah yang bukan miliknya. Nanti, kalau di antara kita ada yang akan menjual tanahnya kepada orang lain, baru mungkin kita mengambil sertifikat itu." Demikian ujar mereka sambil tertawa. Sedangkan sertifikat itu adalah hasil Prona.

Adanya pelbagai peraturan perundangan yang pada kenyataannya ikut mencampuri

hal penguasaan dan penggunaan tanah, ditambah dengan sikap masyarakat pada umumnya terhadap hasil kegiatan keagrarian, yaitu sertifikat, tidak membantu kelancaran pelaksanaan UUPA. Yang merasakan perlunya sertifikat tanah terutama adalah masyarakat "pendatang".

Harga Tanah Menyulitkan Usaha Mempertahankan "Jiwa" UUPA

Keberhasilan pembangunan mengakibatkan peningkatan kegiatan ekonomi. Peningkatan kegiatan atau dinamika ekonomi, mengakibatkan peningkatan kebutuhan akan tanah. Peningkatan kebutuhan akan tanah meningkatkan harga tanah itu. Dengan harga tanah yang sedemikian tingginya di tempat-tempat tertentu, dengan bunga bank yang cukup tinggi pula, para pemilik tanah, baik petani atau lainnya, terangsang untuk menjual tanahnya dan menyimpan uangnya di bank, serta hidup kemudian dari bunga bank itu. Itulah skenario positif yang mungkin terjadi, kalau harga tanah tinggi. Pada kenyataannya, tidak sedikit pula para petani yang terpaksa harus menjual tanahnya, baik karena lokasi sesuatu proyek pembangunan memang membutuhkan tanah tersebut, maupun karena bujuk rayu calo tanah, yang kadang-kadang juga disertai dengan ancaman. Uang yang diperoleh dari penjualan tanah itu kemudian dipergunakan untuk membeli macam-macam barang yang semestinya tidak begitu dibutuhkan.

Terlepas dari skenario manapun yang terjadi, akhirnya akan mengakibatkan adanya proses jual beli tanah, di mana tanah itu diperlakukan sebagai komoditi ekonomi biasa, menyimpang dari jiwa UUPA. Yang dimaksud dengan "jiwa UUPA" itu mungkin bisa tercermin dari ucapan

Mohammad Hatta, dalam sebuah pidato beliau di Yogyakarta pada tahun 1946. Mohammad Hatta, pada intinya mengatakan:

1. Kesejahteraan masyarakat secara individual, berangsur akan terdesak oleh keinginan masyarakat untuk memperoleh kesejahteraan secara bersama, dengan cara saling tolong menolong atau gotong-royong.
2. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang seorang, untuk menindas dan memeras hidup orang banyak.
3. Pemilikan tanah yang sangat luas oleh seseorang, di mana terdapat jumlah penggarap yang besar, adalah bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil.
4. Perusahaan yang menggunakan tanah yang luas, sebaiknya diatur sebagai koperasi, di bawah penilikan oleh pemerintah.
5. Menurut hukum adat Indonesia, tanah itu pada dasarnya adalah milik masyarakat. Orang-seorang berhak menggunakannya, sebanyak yang perlu baginya serta keluarganya, hanya dia tidak boleh menjualnya. Kalau tanah itu tidak lagi digunakan oleh orang yang bersangkutan, dia jatuh kembali pada masyarakat, yang wujudnya adalah dalam bentuk desa. Desa akan membagikannya kembali kepada yang membutuhkannya.
6. Tanah yang dipakai oleh kebun-kebun besar pada dasarnya adalah tanah-tanah milik masyarakat. Kalau dalam perusahaan perkebunan itu dilakukan dengan bentuk koperasi, koperasi itu boleh menggunakan tanah itu selama diperlukan olehnya. Hanya memindahkan hak berusaha dia tidak boleh.
7. Perusahaan di atas tanah yang tidak begitu luas, dan dapat dikerjakan sendiri,

boleh menjadi kepunyaan orang-seorang, atau menjadi hak milik orang yang bersangkutan. Kalau seandainya kemudian, orang-orang pemilik tanah itu menggabungkan diri ke dalam sebuah koperasi tani, tanah milik yang dibawa oleh masing-masing, tidak diusik.

8. Tanah yang dipandang sebagai faktor produksi utama itu, di luar tanah kediaman, hanya boleh dipandang sebagai faktor produksi saja, dan mestinya tidak lagi menjadi "obyek perniagaan" yang diperjual-belikan, semata-mata untuk mencari keuntungan.
9. Dalam kaitan dengan pendapat di atas, perlu dijadikan pemikiran mengenai tanah yang terletak di luar batas wilayah desa. Apakah tanah itu akan dijadikan tanah yang dikuasai negarakah, atau di bawah naungan badan negara lainnya.
10. Seharusnya tidak terjadi pertentangan antara masyarakat (adat) dan negara, karena negara itu adalah alat masyarakat untuk menyempurnakan keselamatan umum. Karena tanah itu adalah milik masyarakat, maka dengan sendirinya pemerintah itu menjadi guru kuasa mengurusnya dan menggunakannya untuk keselamatan umum. Negara harus berusaha, supaya tanah yang kosong diusahakan menjadi sumber kemakmuran rakyat. Hukum privat sebagai lawan hukum publik, mestinya tidak ada di Indonesia.

Itulah singkatnya pokok-pokok pikiran Pak Hatta tentang tanah, yang dituangkan ke dalam pidato beliau 45 tahun yang lalu di Yogyakarta, yang seperti kita bisa lihat serupa benar dengan jiwa pasal-pasal UUPA yang diundangkan 14 tahun kemudian.

Harga tanah yang mendadak menjadi begitu tinggi, selain menyulitkan usaha untuk bisa mempertahankan jiwa yang terkandung pada UUPA, juga merangsang tumbuhnya profesi calo tanah, serta menimbulkan rasa tidak tenteram pada penerima hibah, penggarap tanah desa, penerima tanah *landreform*, penerima tanah wakaf. Tanah-tanah tersebut oleh para pemilik asalnya sering diusahakan dengan macam-macam cara untuk bisa dikuasainya kembali, supaya nantinya bisa menjualnya dengan harga pasaran yang tinggi. Dilaporkan misalnya, bahwa tanah, yang tadinya menjadi obyek *landreform* dan sudah dibayar oleh penerima redistribusi kepada bekas pemiliknya, kini oleh pemilik lama digugat dengan pelbagai cara. Tanah itu sebenarnya merupakan tanah yang gersang, berlereng, akan tetapi mempunyai letak dan pemandangan yang sangat baik untuk tempat mendirikan hotel. Sebaliknya, tidaklah lucu, kalau petani yang memperoleh tanah melalui redistribusi *land reform* kemudian memperjualbelikan tanah yang dia peroleh dengan harga tinggi; sehingga petani tersebut tiba-tiba menjadi kaya raya, sedangkan pemilik asal dari tanah itu tetap miskin. Tanah-tanah milik masyarakat, seperti tanah desa, pangonan, tanah kaum, tiba-tiba menjadi tanah milik perorangan dan kemudian diperjualbelikan oleh perorangan dengan harga tinggi, seperti terjadi di Kabupaten Bekasi Jawa Barat, di Bali Selatan dan di Kotamadya Padang. Kenaikan harga tanah yang begitu pesat dan di beberapa tempat begitu tinggi, bisa menimbulkan kericuhan di masyarakat dan tumbuhnya profesi calo tanah. Tetapi harga tanah yang tinggi itu juga membuat beberapa kelompok golongan ekonomi lemah menjadi golongan ekonomi kuat dengan tiba-tiba. Tetapi dia menjual-belikan tanahnya seperti komoditi ekonomi biasa, yang bertentangan dengan jiwa UUPA.

Kepentingan Umum

Meskipun pembangunan yang dilaksanakan oleh masyarakat Indonesia telah nyata-nyata memberi manfaat dan meningkatkan taraf hidup rakyat banyak, namun tidak sedikit pula anggota masyarakat yang tergusur dari tanahnya dengan dalih "demi kepentingan umum". Kiranya masih diperlukan adanya petunjuk atau penjelasan tentang apa yang disebut kepentingan umum itu, meskipun telah ada Inpres No. 9 Tahun 1973.

Ada beberapa hal yang kiranya perlu diingat dalam menanggapi apa yang disebut kepentingan umum, yaitu:

1. Kepentingan umum itu adalah sesuatu yang dinamis, yang harus disesuaikan dengan waktu dan tempat.
2. Yang harus dinilai sebagai kepentingan umum adalah pembangunan pada tingkat "proyek", bukan pada tingkat program, sektor atau bidang.
3. Pasal-pasal UUPA yang melandasi kepentingan umum itu adalah Pasal-pasal 6, 14 dan 18.

Hal ikhwal dari pasal-pasal di atas ini telah diuraikan secara singkat di tempat yang lain. Pasal 14 terutama adalah pasal tentang perencanaan penggunaan tanah. Penggunaan tanah pada hakekatnya adalah pembangunan, karena tanpa pembangunan, penggunaan tanah itu tidak ada.

Berkaitan dengan usaha untuk menjabarkan cara-cara pelaksanaan Pasal 14 UUPA, akhir-akhir ini timbul dari sementara kalangan pendapat, tentang apa yang mereka namakan "Tata Ruang". Yang dimaksud dengan istilah "ruang" oleh kalangan tersebut *tidak sama* dengan tanah yang arti istilahnya tercantum pada Pasal 4 ayat 1 UUPA. Tetapi anehnya, meskipun arti dari istilah

ruang itu dikatakan tidak sama dengan tanah, namun dikatakan bahwa Tata Ruang itulah yang akan bisa menggantikan undang-undang tata guna tanah, yang sudah siap tetapi harus dikesampingkan.

Hanya, sampai sekarang, arti "ruang" yang ditampilkan itu, meskipun ada definisinya, tetapi tidak ada penjelasannya. Maksudnya, apakah ruang itu mempunyai wujud, belum lagi bisa dikatakan oleh pihak yang bersangkutan dengan jelas. Kemudian, apa yang dipakai ukuran untuk "ruang", apakah ukuran luas, ukuran isi, ukuran berat, ukuran panjang, masih belum jelas. Juga belum lagi jelas adalah cara-cara penerapannya nanti dalam usaha pelayanan terhadap masyarakat.

Sebagai akibat dari adanya ide tentang "tata ruang" yang dalam segala seginya masih belum jelas itu, nasib salah satu dari rancangan undang-undang yaitu Undang-undang Tata Guna Tanah yang bisa diharapkan bisa menopang pelaksanaan UUPA menjadi terkatung-katung.

Sebuah proyek bisa mempunyai nilai kepentingan umum, apabila proyek itu:

1. Menunjang keberhasilan delapan sukses, yang pada saat ini merupakan program yang memperoleh prioritas. Proyek-proyek untuk delapan sukses itu tentunya akan berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, dan akan berbeda pula dari waktu ke waktu di daerah yang sama.
2. Proyek yang keberadaannya ditetapkan dengan Keppres.
3. Proyek yang sesuai dengan tuntutan Pasal 30 UU No. 5 Tahun 1974, tentang pembangunan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat.

Proyek-proyek yang tersebut di atas itu tentu ada yang membutuhkan proyek-proyek yang bersifat menunjang. Misalnya, proyek Keppres pelabuhan udara Soekarno-Hatta tidak mungkin berjalan, kalau tidak ada proyek-proyek jalan pendekat umpamanya. Proyek-proyek penunjang demikian itu, meskipun tidak langsung tercantum pada Keppres, secara otomatis mestinya juga menjadi proyek kepentingan umum.

Proyek-proyek kepentingan umum seperti diuraikan di atas itu, bisa diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi bisa juga oleh anggota masyarakat, atau apa yang lazim disebut swasta.

Proyek-proyek yang memenuhi persyaratan seperti yang disebutkan di atas itu kemudian dituangkan ke dalam Daftar Isian Proyek atau DIP untuk disahkan oleh Dewan, baik di Pusat maupun di Daerah. Proyek-proyek yang sudah memperoleh persetujuan yang berwenang itu haruslah disediakan anggarannya dan juga tanahnya, tempat pelaksanaan dari proyek-proyek itu.

Untuk bisa memperoleh tanah untuk keperluan proyek-proyek itu ditempuhlah prosedur sesuai dengan apa yang tercantum pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975, yang mengamanatkan, bahwa pembebasan hak tanah anggota masyarakat dilakukan dengan musyawarah dan mufakat. Di dalam proses pelaksanaan pembangunan, justru saat inilah yang merupakan titik yang paling rawan, karena pada titik inilah bisa timbul *toto tentrem kero-raharjo* atau sebaliknya ribut dan semrawut. Ada beberapa hal, yang perlu direnungkan lagi tentang Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 itu. Pertama-tama adalah dibedakannya pembebasan tanah untuk keperluan proyek pemerintah

dan swasta. Kalau proyek pemerintah atau proyek swasta itu keduanya memang untuk kepentingan umum, dan memenuhi tuntutan yang tercantum pada Pasal 5 dan Pasal 6 Inpres No. 9 Tahun 1973, tentang pemberian ganti kerugian sesuai dengan harga tanah yang berlaku setempat, serta penampungan mereka yang tergusur dari tanahnya yang memungkinkan mereka tetap melaksanakan hajat hidupnya seperti atau tidak terlalu jauh berbeda dengan perikehidupan mereka sebelum mereka digusur, tentunya tidak diperlukan adanya perbedaan antara proyek pemerintah dan proyek pembangunan swasta. Adanya perbedaan antara proyek pemerintah dan proyek swasta dalam peraturan biasanya diterjemahkan oleh pelaksana, bahwa uang ganti rugi untuk proyek pembangunan pemerintah "boleh" lebih kecil daripada proyek pembangunan swasta, meskipun jenis proyeknya misalnya sama. Perbedaan dalam jumlah ganti rugi itulah yang merupakan sumber kericuhan.

Juga dipersoalkan adalah keanggotaan panitia Pembebasan Hak Tanah itu, yang terdiri dari begitu banyak pejabat, lebih-lebih kalau Kepala Daerah juga ikut turun. Dengan keanggotaan seperti itu, pembicaraan diperkirakan sulit akan menjadi dua arah. Mungkin jumlah pejabat bisa dikurangi, tetapi apabila perlu bisa ditambah dengan *para pemuka masyarakat* untuk mendampingi pihak pemilik tanah, yang akan berhadapan dengan para anggota panitia dalam musyawarah. Rakyat tani kecil tidak akan mampu bermusyawarah dengan para pejabat.

Sebenarnya, terlepas dari siapa yang menjadi anggota panitia pembebasan hak tanah itu, yang terpenting sebenarnya bukan jumlah ganti ruginya, melainkan kemungkinan kelanjutan hidup bagi mereka yang

tanahnya diambil untuk proyek. Lebih-lebih kalau luasan tanah itu dimiliki oleh banyak orang, dan setiap orang hanya memiliki luasan yang kecil-kecil, sehingga kemungkinan jumlah uang ganti rugi yang diterima oleh para pemilik tanah, tetap kecil. Dengan demikian, besar kemungkinan mereka akan menghadapi kesulitan untuk melanjutkan kehidupan baru, terutama untuk memulai sesuatu usaha yang baru.

Jadi, arah pemikiran panitia ganti rugi atau Panitia Pembebasan Tanah itu bukan semata-mata pada harga tanah, melainkan kelanjutan hidup bagi pemilik tanah. Kalau yang memiliki tanah itu kebetulan orang-orang yang mempunyai tanah luas-luas, ganti rugi sebesar harga dasar seperti yang ditetapkan, dan sesuai dengan harga setempat, mungkin sudah cukup adil. Tetapi, kalau pemilik tanah itu adalah petani-petani kecil, di mana tersangkut pula di dalamnya petani penggarap yang tidak mempunyai tanah, dan tidak mempunyai profesi lain, pertimbangan keadilan akan terletak pada *kemungkinan kelangsungan kehidupan*. Mungkin pertimbangan yang demikian itu yang dimaksud dengan pertimbangan yang adil, yang perlu memperoleh pemikiran, dan kalau bisa diterima, dibuatkan petunjuk pelaksanaannya.

Landasan pertimbangan yang telah diuraikan di atas itu, tentunya berlaku juga bagi pelaksanaan pembebasan hak tanah atas dasar Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985, tentang pengadaan tanah untuk keperluan proyek yang luasnya tidak melebihi 5 Ha, di wilayah Kecamatan. Tujuan pembangunan itu adalah untuk peningkatan kesejahteraan rakyat banyak. Kalau pemilik tanah itu menjadi lebih sengsara karena pembangunan, tentunya ada kekeliruan dalam pelaksanaannya.

Sanksi Hukuman yang Terlalu Kecil, Tidak Menarik Bagi Para Penegak Hukum

Petunjuk tentang kapan seseorang bisa dikatakan melanggar UUPA, tidak pernah ada. Perincian tentang hal-hal yang bisa dilanggar, juga tidak ada. Di samping itu pula, para penegak hukum seperti telah disebutkan di atas, banyak yang belum pernah mendengar tentang keberadaan UUPA.

Selain sulit untuk menuntut pelanggar, kenyataan juga menunjukkan, bahwa denda bagi pelanggaran yang paling berat yang tercantum pada UUPA itu hanyalah sebesar Rp 10.000. Jumlah denda sedemikian itu, tidak merupakan rangsangan bagi penegak hukum untuk melakukan penindakan, karena sudah tentu perkara yang denda maksimumnya hanya sebesar Rp 10.000 hanyalah perkara yang enteng, sedangkan para penegak hukum sudah cukup sibuk dengan pelbagai perkara yang jauh lebih berat.

Organisasi dan Pelayanan

Satu hal lagi yang mungkin pula menjadi penyebab menjadi kurang lancarnya pelayanan pertanahan, adalah organisasi instansinya. Instansi terendah pertanahan dalam birokrasi terdapat di Daerah Tingkat II, sedangkan obyeknya, yaitu "tanah" yang harus diurus, ada di tingkat desa. Kerenggangan birokrasi yang begitu jauh, jelas bisa mengakibatkan timbulnya kesalahan-kesalahan sistematis, yang sulit untuk bisa dijembatani, lebih-lebih kalau kantor yang kedudukannya di kantor Daerah Tingkat II itu tidak mempunyai data tanah yang seimbang mutunya dengan apa yang terdapat di kantor desa atau kelurahan. Hal-hal seperti ini-

lah yang pada saat ini menyebabkan kedudukan Lurah atau Kepala Desa dalam usaha penyelesaian pertanahan menjadi "maha penting". Namun demikian, harus pula diakui, bahwa kedudukan Kepala Desa atau Lurah sebagai "administrator pertanahan", bukanlah kedudukan yang baru, melainkan telah demikian adanya sejak zaman dahulu kala.

Mungkin, karena adanya jarak yang begitu jauh, baik jarak fisik yang ada antara desa dan kantor kabupaten, maupun jarak birokratis, tumbuhlah dengan suburnya pelbagai jenis "kantor antara", yang ikut melayani masyarakat untuk menyelesaikan ikhwal pertanahan. Akibatnya, semua "kantor antara" itu merasa ikut "berhak" untuk memungut biaya dari hasil transaksi tanah, di samping pungutan wajib resmi, sehingga jumlah pemungut biaya dari jual-beli tanah menjadi banyak sekali. Departemen Keuangan memungut, Kantor Pertanahan memungut biaya administrasi, pelbagai panitia memungut, Pak Camat memungut, Notaris PPAT memungut, Pak Lurah atau Pak Kepala Desa memungut, para saksi memungut, Ketua Kampung ikut memungut, pelbagai bentuk Badan Amal di Desa minta sumbangan "sukarela". Dengan jumlah "pemungut" yang begitu banyaknya, bagaimana jadinya citra "pelayanan"? Tetapi, apakah yang demikian itulah memang yang kita inginkan dan karena itu, sistem itu perlu dilestarikan?

Di atas itu adalah beberapa hal, yang dirasakan merupakan hambatan yang menyulitkan pelaksanaan UUPA. Apa yang disebutkan di atas itu hanyalah sebagian saja dari jumlah masalah yang mungkin dihadapi. Kalau dicari, jumlah hal-hal yang bisa dan telah menghambat pelaksanaan UUPA itu, tentu lebih banyak lagi.

Penutup

Pemanfaatan sumber daya alam biasanya hanya dilandasi oleh nilai ekonominya. Misalnya barang tambang hanya akan digali, apabila nilai ekonominya menguntungkan. Nilai sumber daya tanah agak berbeda sedikit dengan itu. Tanah bisa mempunyai nilai politik, nilai sosial dan kemudian nilai ekonomi. Semenanjung Gibraltar terus dituntut oleh Spanyol, hanyalah karena nilai politiknya. Di masyarakat, yang taraf hidupnya masih sederhana, misalnya sebagai petani subsistens atau peternak kecil, tanah itu lebih banyak mempunyai nilai sosial daripada nilai ekonomi, di mana setiap rumah tangga mempunyai ladang garapan masing-masing, tanah pangonan kepunyaan bersama untuk melepas ternak, dan hutan kepunyaan bersama tempat semua orang mencari kayubakar dan hasil hutan lainnya. Pada waktu tanah itu mempunyai nilai ekonomi, dinamika kehidupan masyarakat secara umum biasanya lebih tinggi daripada waktu tanah itu hanya mempunyai nilai politik atau nilai sosial, dan bidang kehidupanpun lebih banyak, serta kaitannya antara satu dengan lain lebih komplek.

Pada waktu tanah itu mempunyai nilai ekonomi tinggi, faktor letaklah yang menentukan harga tanah, sedangkan pada waktu tanah itu mempunyai nilai sosial yang tinggi, terutama mutu fisik tanah yang menjadi penentu utama harga tanah. Tanah dengan hanya nilai politik yang tinggi, biasanya tidak mempunyai mutu fisik yang tinggi ataupun letak ekonomi yang strategis.

Sehubungan dengan uraian di atas itu, mungkin jelas, bahwa usaha pengaturan tanah, haruslah pula "dinamis" sifatnya, sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat dan perkembangan daripada nilai tanah

sesuai uraian di atas tadi. Namun demikian, usaha pengaturan tanah biasanya mengikuti ideologi negara, meskipun dengan beberapa nuansa. Maksudnya, tidak di semua negara sosialis tanah itu dimiliki negara, karena dipandang sebagai faktor produksi. Demikian pula sebaliknya, tidak semua negara yang berkiblat kepada pasar bebas, memperlakukan tanahnya sebagai komoditi ekonomi penuh.

Sebagai akibat dari keberhasilan pembangunan, nilai tanah di Indonesia kini berada dalam pelbagai tingkat. Ada tentunya yang masih bernilai politik saja. Ada pula yang sedang dalam nilai sosial, tetapi tidak sedikit pula yang sudah mempunyai nilai ekonomi dengan harga yang sangat tinggi. Bagaimana caranya UUPA untuk bisa mengakomodasikan perkembangan nilai dan harga tanah yang kini terjadi, demi keadilan, yang menjadi jiwa UUPA itu? Nilai-nilai dan pandangan berubah dari zaman ke zaman. Karena itu, mungkin usaha pengaturanpun perlu berubah sesuai dengan perubahan-perubahan nilai itu.

Berkaitan dengan masalah sikap dan nilai di atas tadi, pertanyaan besar yang dihadapi UUPA misalnya adalah: Bagaimana sikap yang harus diambil oleh UUPA dalam menghadapi era industrialisasi? Apakah dengan cara pengaturan sekarang ini sudah akan bisa tumbuh sektor pertanian yang tangguh, yang kedudukannya seimbang dengan kedudukan industri? Industrialisasi biasanya membawa akibat urbanisasi, yang meningkatkan dinamika masyarakat dari masyarakat agraris statis ke masyarakat berdinamika tinggi yang mengemban sektor industri dan jasa. Menghadapi hal yang demikian itu, bagaimana kedudukan hukum adat tanah yang telah membudaya di sesuatu wilayah adat? Biasanya hal yang telah dia-

datkan itu sulit hilang, lebih-lebih kalau yang diharapkan sebagai penggantinya adalah sesuatu yang belum dikenal dan dipahami. Para pelaksana UUPA mengalami misalnya, betapa sulitnya menerapkan UU No. 2 Tahun 1960 tentang bagi hasil, bukan karena undang-undang itu buruk, melainkan hanyalah karena di pelbagai tempat telah ada cara pembagian hasil antara pemilik tanah dengan penggarapnya yang telah "baku", seperti yang terdapat dan merupakan hal yang diadakan di daerah masing-masing.

UUPA juga ada membahas tentang "versplintering" tentang tanah pertanian. Memang benar, terpecah-pecahnya (*versplintering*) penguasaan tanah karena waris, atau penjualan bertahap atau lainnya, adalah hal yang pelik untuk dikendalikan. Tetapi, di samping adanya "versplintering" penguasaan tanah pada penduduk, sebenarnya kita juga menghadapi "versplintering kewenangan" pada pertanahan. Demi ketertibian, paling tidak seyogyanya ada "administrator tunggal" pertanahan. Namun pada kenyataannya, pengadministrasian tanah kini tersebar di mana-mana. Ada yang di Badan Pertanahan, ada yang di Kehutanan, instansi PBB, Kelurahan, PPAT, Camat, PJKA dan mungkin ada pula di tempat-tempat lainnya. Pihak-pihak yang kebetulan menguasai tanah yang luas-luas, dan mungkin untuk sementara peruntukan penggunaannya belum jelas, lantas "menggarapkan" tanahnya kepada penduduk. Ada yang diusahakan sebagai tanah pertanian, ada yang digunakan untuk membangun kios dan kegiatan lainnya, di mana para "penggarap" itu mengadakan sejenis "perjanjian bagi hasil" dengan pihak yang memberi kesempatan. Meskipun pada awalnya mungkin para penggarap membuat "janji tidak akan menuntut apa-apa, bila tanahnya nanti di-

perlukan", dan hak garap para penggarap dicabut, namun akhirnya timbul saja keributan. Kasus-kasus seperti itu cukup banyak, tetapi penyelesaiannya menjadi sulit, karena data yang obyektif sebagai rujukan biasanya tidak ada.

Tampaknya, untuk kelancaran usaha pengembangan UUPA untuk waktu-waktu mendatang, kiranya masih diperlukan sejumlah kebijaksanaan yang dibahas dan digariskan oleh instansi tertinggi. Kebijakan-kebijaksanaan tersebut merupakan kebijaksanaan yang tidak bisa diselesaikan secara sektoral, karena tanah menyangkut seluruh kepentingan sektor yang tidak selalu selaras jalannya antara satu sama lain, dan tidak bisa juga diselesaikan hanya dengan himbuan dan harapan. Kita membutuhkan sejenis "strategi" baru di bidang pertanahan untuk bisa menghadapi masa depan yang sifatnya mungkin akan jauh berbeda dengan sifat-sifat masyarakat 30-40 tahun yang lalu. Kebijakan baru yang dimaksud adalah kebijaksanaan yang menyangkut penguasaan dan penggunaan tanah serta perbuatan hukum atas sebidang tanah dan organisasi yang harus menangani pertanahan.

Harus disadari, bahwa siapapun yang menangani pertanahan saat ini, tidak bisa mengabaikan Lurah atau Kepala Desa. Malahan, kedudukan Kepala Desa atau Lurah di lingkup pertanahan tidaklah salah, kalau dikatakan kedudukannya itu sebagai kedudukan "kunci". Tetapi justru Lurah atau Kepala Desa itu merupakan perangkat pemerintahan yang biasanya paling rendah pendidikannya dan pengetahuannya di bidang seluk-beluk pertanahan secara umum. Tidak jarang data tanah yang ada di sebuah desa tersimpan tidak dalam "memori"-nya sebuah komputer, melainkan dalam "memori"-nya Bapa Kepala Desa, yang

kalau dia kemudian meninggal, data tanah tersebut ikut terkubur. Sampai saat ini, rasanya kegiatan penataran pertanahan, penjelasan tentang sesuatu peraturan baru pertanahan, penjelasan tentang teknik yang paling efisien dalam registrasi pertanahan, belum pernah sampai kepada Lurah atau Kepala Desa, sedangkan kedudukan Lurah atau Kepala Desa adalah kedudukan yang "menentukan", kalau tidak malahan yang "paling menentukan" di bidang pertanahan.

Kalau kepada Lurah atau Kepala Desa penerangan pertanahan belum sampai, apalagi kepada rakyat banyak, yang menjadi "subyek hukumnya".

Pihak-pihak yang mengatakan, bahwa ikhwal pertanahan mempunyai kedudukan yang strategis dan sangat penting di masyarakat, mungkin berkata demikian dengan hati yang tulus dan jujur. Tetapi, sampai saat ini, UUPA belum lagi bisa menunjukkan dirinya sebagai undang-undang yang penting, sedangkan kedudukan instansi yang bertugas untuk mengemban UUPA, belum tampak sebagai instansi yang penting pula.

Pemanfaatan sumber daya alam, kegiatan industri, perdagangan dan sektor jasa, dikatakan menuju ke "era" globalisasi. Bagaimana "strategi" pertanahan kita dalam menghadapi globalisasi itu?

Dengan datangnya modal besar ke Indonesia sebagai akibat daripada globalisasi itu, pendekatan macam apa yang akan ditempuh dalam usaha melindungi kaum ekonomi lemah, misalnya?

Banyak masalah di dunia yang bisa hilang ditelan atau diselesaikan oleh "waktu", karena menjadi kadaluarsa, terlupakan, atau memang tidak mau dibicarakan lagi

oleh pihak-pihak yang tersangkut. Akan tetapi masalah tanah tidak pernah menjadi kadaluarsa. Sifatnya justru selalu saja menjadi aktual. Makin lama masalah tanah itu disimpan, makin sulit jalan pemecahannya biasanya. Masalah tanah yang kita hadapi kini di Indonesia, tidak lain adalah tumpukan masalah yang berawal pada kurun waktu pemerintahan kolonial Belanda sebelum pecahnya perang Pasifik, kemudian ditambah dengan masalah yang tumbuh pada waktu pendudukan Jepang, kemudian ditambah lagi dengan masalah-masalah sejak zaman perang kemerdekaan, kericuhan politik dalam negeri, serta tambahan masalah yang ditimbulkan oleh penerapan hukum Agraria baru atau UUPA itu sendiri. Kadang-kadang tali permasalahannya sudah begitu kusutnya, sehingga satu-satunya jalan untuk menguraikan simpul mati itu, hanyalah dengan memotongnya dengan klewang tajam. Cara pemecahan yang demikian itulah yang dimaksudkan dengan "policy issues" di atas itu, yang hanya bisa diselesaikan oleh "instansi tertinggi" dengan "kebijaksanaannya" yang baru.

Pelaksanaan UUPA memang sejak awalnya tidak lancar. Ketidaklancaran pelaksanaan UUPA itu berpangkal dari pelbagai sebab. Pertama, adalah bahwa UUPA itu lahir pada saat iklim politik dalam negeri RI dalam keadaan tidak tertib. Hal ini menyebabkan UUPA itu tidak saja tidak dikenal oleh masyarakat banyak, akan tetapi juga oleh pejabat pelbagai instansi yang seyogyanya mengetahuinya. Reorganisasi tubuh Departemen Agraria, serta kebijaksanaan moneter yang diterapkan Pemerintah RI pada tahun 1965-1966, makin menambah sulit pelaksanaan UUPA itu. Tiadanya rambu-rambu yang bisa dipakai sebagai pegangan yang mantap dalam pelaksanaan,

