

Pasang Surut Agenda Reforma Agraria di Indonesia

Cita-cita para pendiri Republik ini, cita-cita perjuangan kemerdekaan Indonesia dan cita-cita revolusi Indonesia pada hakikatnya mencakup tiga hal sebagai berikut: (a) *mengubah susunan masyarakat*, yaitu dari masyarakat warisan *stelsel* feodalisme dan kolonialisme, menuju ke arah susunan masyarakat yang bebas dari penindasan, bebas dari ketidakadilan struktural, bebas dari eksploitasi manusia oleh manusia, serta menuju masyarakat demokratis; (b) membangkitkan jiwa merdeka dan semangat kemandirian serta mengikis mentalitas bangsa terjajah (di kemudian hari dirumuskan sebagai *nation and character building*); dan (c) membangun secara fisik sarana-sarana ekonomi untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata.

Jadi, itulah cita-citanya! Dengan demikian, tidak cukup sekedar kemerdekaan politik dalam arti mempunyai pemerintahan bangsa sendiri. Sebab, walaupun punya pemerintahan

oleh bangsa sendiri, tetapi jika ternyata ia justru menindas rakyatnya sendiri, apa gunanya? Hal itu justru lebih buruk dibandingkan dengan penjajahan oleh bangsa asing.

Memang, tanpa kemerdekaan politik lebih dulu, secara teori, kita akan sulit untuk mengubah susunan masyarakat itu. Jadi, kemerdekaan barulah “sasaran-antara”, atau menurut kata-kata Bung Karno, kemerdekaan adalah “jembatan-emas”, dan di seberang jembatan itulah kita berusaha membangun masyarakat baru yang bebas dari “penindasan manusia oleh manusia”. Itulah sebabnya, walaupun sudah merdeka, Bung Karno mengatakan bahwa “revolusi belum selesai”! Karena, belum berhasil mengubah susunan masyarakat seperti yang dicita-citakan.

Bagi Indonesia, yang masyarakatnya berciri agraris, maka untuk mencapai cita-cita di atas, caranya adalah dengan melakukan *perombakan* (yakni, penataan kembali) *susunan kepemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria khususnya tanah*, agar lebih adil dan merata, demi kepentingan rakyat kecil pada umumnya. Mengapa tanah? Karena disitulah terletak “jantung” masalah-masalah sosial, ekonomi, dan politik. Inilah hakikat landreform!

Para pendiri Republik ini ternyata mempunyai pandangan yang jauh ke depan mengenai hal ini. Ini terlihat dari perhatian mereka untuk mengupayakan pelaksanaan Reforma Agraria dan penyusunan UU Agraria Nasional tidak lama setelah Proklamasi Kemerdekaan 1945 dikumandangkan. Namun upaya ini ternyata bukan hal yang mudah dan sederhana sehingga dalam perjalanan bangsa ini kebijakan agraria dan pelaksanaan Reforma Agraria mengalami gelombang pasang dan surut.

A. Beberapa Langkah Pendahuluan

Sudah sejak awal, yaitu segera setelah Proklamasi Kemerdekaan 1945, para pemimpin bangsa ini mulai mengupayakan untuk segera melakukan Reforma Agraria. Seperti telah dikedukakan sebelumnya, Wakil Presiden RI Bung Hatta pada Februari 1946 (jadi saat RI masih berumur enam bulan) telah menulis dan menyampaikan pidato penting mengenai “Ekonomi Indonesia di Masa Depan”. Sekalipun isinya masih berupa lontaran gagasan, dan belum menjadi kebijakan resmi, namun “fatwa” Bung Hatta ini memang benar-benar mencerminkan kehendak bersama para pendiri Republik serta mengungkapkan aspirasi kebangsaan pada saat itu.

Jika disarikan, gagasan Bung Hatta itu mengandung prinsip bahwa sebagai negara agraris, maka landasan pembangunan itu harus dimulai dari pembangunan pertanian. Dan karena itu maka masalah agraria, khususnya tanah, harus dibenahi lebih dulu. Dalam kaitan ini Bung Hatta menyampaikan sejumlah prinsip yang perlu menjadi pegangan, yaitu:

1. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang-seorang untuk menindas dan memeras hidup orang banyak.
2. Pemilikan tanah yang sangat luas oleh seseorang di mana terdapat jumlah penggarap yang besar, adalah bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil.
3. Perusahaan yang menggunakan tanah luas, sebaiknya diatur sebagai koperasi di bawah pengawasan pemerintah.
4. Menurut hukum adat Indonesia, tanah itu pada dasarnya adalah milik masyarakat. Orang seorang berhak menggunakannya, sebanyak yang perlu baginya serta keluarganya, tapi dia tidak boleh menjualnya. Jika dia tidak menggu-

nakannya lagi, tanah itu jatuh kembali kepada “masyarakat” yang akan membagikannya kembali kepada yang membutuhkan.

5. Tanah-tanah yang dipakai oleh perkebunan-perkebunan besar, pada dasarnya adalah milik masyarakat. Kalau perusahaan perkebunan itu dalam bentuk koperasi, maka koperasi itu boleh menggunakan tanah itu selama diperlukan olehnya, tapi tidak boleh memindahkan hak berusaha itu.
6. Perusahaan di atas tanah yang tidak begitu luas, dan dapat dikerjakan sendiri, boleh menjadi kepunyaan orang seorang. Jika orang yang bersangkutan menggabungkan diri ke dalam koperasi, maka tanah milik yang dibawahnya tidak diusik.
7. Tanah di luar tanah kediaman, hanya boleh dipandang sebagai faktor produksi saja, dan tidak menjadi “obyek perniagaan” yang diperjualbelikan semata-mata untuk mencari keuntungan.
8. Seharusnya tidak terjadi pertentangan antara masyarakat adat dan negara, karena negara adalah alat masyarakat untuk menyempurnakan keselamatan umum. Negara harus berusaha supaya tanah kosong diusahakan menjadi sumber kemakmuran rakyat. Hukum privat sebagai lawan hukum publik, mestinya tidak ada di Indonesia.

Sejalan dengan pandangan Bung Hatta di atas, pemerintah RI sejak dini sudah melakukan *langkah-langkah pendahuluan*, yaitu sekaligus sebagai *langkah percobaan*, dalam *skala kecil*. Tindakan pemerintah ini, tanpa mengalami banyak kesulitan, segera memperoleh persetujuan badan legislatif. Hal

ini karena mereka yang mempunyai *vested interest* dalam susunan yang lama tidak mendapatkan dukungan dari partai politik besar yang mana pun (Lihat Selo Soemardjan, 1962).

Ada empat langkah pendahuluan yang dapat disebutkan di sini, yaitu (*Cf.* Selo Soemardjan, 1962):

1. *Tahun 1946 (jadi belum ada setahun Indonesia merdeka).*

Melalui UU No. 13/1946, pemerintah menghapuskan lembaga “desa perdikan”, yaitu menghapuskan hak-hak istimewa yang sampai saat itu dimiliki oleh para penguasa desa perdikan beserta keluarganya secara turun-temurun. Setengah dari tanah mereka yang relatif luas-luas, didistribusikan kepada para penggarap, petani kecil, dan buruh tani. Ganti rugi diberikan dalam bentuk uang bulanan. Inilah landreform secara terbatas, skala kecil, khususnya dilakukan di daerah Banyumas, Jawa Tengah.

2. *Tahun 1948.* Melalui Undang-Undang Darurat No. 13/1948 pemerintah menetapkan bahwa semua tanah yang sebelumnya dikuasai melalui “hak conversie” oleh kira-kira 40 perusahaan gula Belanda di Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta diambil alih dan disediakan untuk petani Indonesia. Hal ini mengakhiri persaingan mengenai penguasaan tanah dan air yang tak seimbang antara perusahaan gula yang besar dan kuat dengan petani yang tak terorganisir.

3. *Tahun 1958.* Sebenarnya, sejak tahun 1945 pemerintah RI sudah berusaha untuk membeli kembali tanah-tanah partikelir yang sampai saat itu dikuasai oleh tuan-tuan tanah bangsa asing. Namun proses negosiasinya berjalan amat lamban. Karena itu, maka ditetapkanlah UU No. 1/1958

yang menghapuskan semua tanah-tanah partikelir. Semua hak-hak istimewa yang sebelumnya dipegang oleh tuan-tanah diambil alih oleh pemerintah. Proses likwidasi ini selesai sekitar tahun 1962.

4. *Tahun 1960*. Sekitar setengah tahun sebelum ditetapkan-nya UUPA (24 September 1960), telah ditetapkan terlebih dulu Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH), yaitu UU No. 2/1960. Pada dasarnya, isi UUPBH ini mengandung tiga esensi sebagai berikut:

- a) “*Security of tenancy*”; ini tercermin dalam Pasal 4 dan 5.
- b) Demokratisasi; tercermin dalam Pasal 7.
- c) Akomodasi dan pengakuan terhadap ketentuan adat (Pasal 7, ayat 1).

Demikianlah beberapa langkah pendahuluan yang diambil pemerintah dalam pelaksanaan Reforma Agraria. Namun khusus untuk poin yang terakhir, ada yang berpendapat bahwa UUPBH itu bukan lagi merupakan langkah pendahuluan, karena sudah diberlakukan langsung secara nasional. Dalam hal ini UUPBH adalah “reform”, yakni pembaruan dalam hubungan-hubungan penyakapan (*tenancy reform*).

B. Penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria

Selain beberapa langkah pendahuluan di atas, sejak awal masa kemerdekaan pemerintah sudah berupaya merumuskan Undang-Undang Agraria baru, menggantikan UU-Agraria Kolonial 1870. Masih dalam suasana gejolak revolusi, pada tahun 1948 pemerintah mulai membentuk Panitia Negara untuk mengembangkan pemikiran dan mempersiapkan

perumusan Undang-Undang baru di bidang agraria. Namun upaya itu pada kenyataannya harus mengalami proses yang panjang selama 12 tahun, sebelum akhirnya lahir Undang-undang Pokok Agraria pada tahun 1960. Mengapa prosesnya memakan waktu sepanjang ini? Hal itu disebabkan oleh beberapa hal:

1. Periode 1945-1950 adalah masa revolusi fisik. Perang dan damai silih berganti, sehingga kerja panitia penyusun Undang-Undang menjadi tersendat-sendat.
2. Periode 1950-1960, sekalipun relatif adalah masa damai, namun gejolak politik dan pemberontakan di daerah masih juga silih berganti, sehingga kabinet jatuh bangun. Panitia Agraria pun turut berganti-ganti, yakni Panitia Agraria Yogya 1948, Panitia Agraria Jakarta 1952, Panitia Suwahyo 1956, Panitia Sunaryo 1958, dan Rancangan Sadjarwo 1960.
3. Partai-partai besar dalam DPR berbeda-beda pandangannya mengenai agraria ini, sehingga titik temu atau kompromi sulit dicapai.¹

Sekalipun pimpinan Panitia Agraria ini berganti-ganti, namun para pakar yang menjadi anggotanya tetap sama. Mereka inilah yang terus-menerus mengembangkan kajian dan

¹ Kondisi tersebut jauh hari sebenarnya sudah diantisipasi oleh para pemimpin RI. Karena itu, maka masalah agraria tidak ditangani secara gegabah, melainkan sangat serius dan hati-hati. Ada dua hal yang dianggap sebagai masalah mendasar, yaitu soal *keuangan* dan soal *agraria*. Itulah sebabnya, dalam sejarah RI, hanya dua hal itulah yang proses penyusunan “Undang-Undang Pokok”-nya tidak ditangani oleh Komisi ataupun Pansus DPR, melainkan oleh “Panitia Negara”.

pemikiran mengenai Undang-undang Agraria Nasional. Singkatnya, lahirnya UUPA-1960 bukanlah sembarangan, melainkan melalui proses kajian dan perdebatan yang panjang. Proses yang panjang ini tidak terlepas dari dinamika politik dan sosial-ekonomi yang berlangsung di Indonesia sepanjang proses dekolonisasi.

1. Periode Revolusi Kemerdekaan (1945-1950)

Seperti telah disebutkan pada bab terdahulu, setelah proklamasi kemerdekaan, pemerintah RI meneruskan kebijakan untuk mentolerir pendudukan rakyat atas tanah-tanah perkebunan, sambil menunggu sampai nantinya dilaksanakan Reforma Agraria yang menyeluruh. Beberapa langkah pendahuluan dilakukan untuk mulai menjalankan Reforma Agraria, dan pada tahun 1948, dalam suasana gejolak revolusi fisik, pemerintah membentuk Panitia Negara untuk mengembangkan pemikiran dan mempersiapkan perumusan Undang-Undang baru di bidang agraria. Panitia ini dikenal sebagai “Panitia Agraria Yogya” yang secara formal ditetapkan melalui Penetapan Presiden No. 16 tahun 1948, dengan ketuanya: Sarimin Reksodihardjo.

Dalam suasana revolusi fisik tersebut, beberapa kali terjadi perundingan sebagai bentuk perjuangan di lapangan diplomasi. Setiap kali terjadi perundingan, terjadi pula pengurangan wilayah RI. Persetujuan Linggarjati melahirkan pengakuan *de facto* eksistensi RI yang hanya meliputi Jawa dan Sumatra. Ketika Belanda melanggar Linggarjati dan perang lagi, kemudian berunding lagi, lahirlah persetujuan Renville. Wilayah RI mengerut lagi. Perjanjian Renville dilanggar

Belanda, dan pada tanggal 19 Desember 1948 tentara Belanda menyerbu ke wilayah RI yang tersisa, sehingga hampir seluruh wilayah RI diduduki Belanda. Berlangsunglah perang gerilya selama kira-kira delapan bulan. Pada bulan Agustus 1949 atas desakan PBB diadakan gencatan senjata, disusul dengan perundingan dalam Konperensi Meja Bundar (KMB).

Memang, dipandang dari satu sisi, perjanjian Linggarjati itu secara strategis menguntungkan kita. Karena, walaupun hanya berupa pengakuan *de facto* atas Jawa dan Sumatra, namun “pengakuan” itu sendiri kemudian menarik perhatian internasional, dan memberi peluang kepada Indonesia untuk bermanuver dalam pentas internasional. Namun jika dilihat dari sisi lain, jika ditarik garis sejak Linggarjati, Renville sampai Roem-Royen, ternyata semua itu prinsip isinya sama, yaitu menuju kepada isi KMB. Apa isi KMB? Isi pokoknya, secara ringkas adalah sebagai berikut:

1. Belanda menggunakan istilah “penyerahan” kedaulatan dan bukannya “pengakuan” kedaulatan.
2. Kedaulatan tidak diserahkan kepada Republik Proklamasi tetapi kepada Republik Indonesia Serikat (RIS), sementara RI Proklamasi hanya sebagai negara bagian.
3. Irian Barat “disandera”, dengan janji dalam waktu satu tahun (?) akan dilakukan jajak pendapat (*plebisit*).
4. Belanda menuntut agar inti tentara RIS adalah KNIL. Namun dalam hal ini Indonesia menang. Artinya, tuntutan Indonesia diterima, yaitu tentara inti Indonesia adalah TNI.
5. Perkebunan-perkebunan besar yang diduduki rakyat harus dikembalikan kepada pemegang haknya semula, yaitu kaum modal swasta Belanda. Artinya, rakyat harus diusir

dari tanah-tanah tersebut.

6. Sebagian hutang Belanda kepada negara lain (ataupun lembaga-lembaga dana lainnya) yang notabene dipakai untuk membeli peralatan perang untuk memerangi Indonesia, menjadi beban Indonesia. Artinya, menjadi “hutang” yang harus dibayar oleh pemerintah Indonesia.
7. Negara RIS itu berada dalam ikatan kesatuan “Unie Indonesia–Belanda” yang dikepalai oleh raja Belanda.

Butir-butir perjanjian KMB inilah yang menjadi titik balik kebijakan pertanian dan agraria yang sudah digariskan sebelumnya sejak awal kemerdekaan. Termasuk mempengaruhi pula proses penyusunan Undang-undang Agraria Nasional yang sedang berlangsung saat itu. Bahkan dalam jangka panjang, akibat-akibatnya menimbulkan berbagai kerancuan dan dilema sampai masa sekarang.

Sementara itu, hanya dalam waktu kurang lebih delapan bulan, RIS kemudian berubah lagi menjadi NKRI pada Agustus 1950, atas kehendak mayoritas parlemen-parlemen negara bagian terutama negara bagian yang terbesar, yaitu Negara Indonesia Timur. Sistem pemerintahan pun berubah, berlandaskan UUD Sementara (UUDS 1950). Presiden hanya sebagai Kepala Negara, secara simbolis. Yang berkuasa adalah Kabinet di bawah pimpinan Perdana Menteri (sistem parlementer).

Sekalipun perang frontal melawan Belanda sudah berakhir, namun gejolak bersenjata secara sporadis masih terjadi di mana-mana. Ada pemberontakan APRA, ada DI/TII, ada RMS, ada pemberontakan Andi Abdul Azis, dll. Dalam kondisi politik yang demikian itu, terutama dalam masa-masa awal periode ini, segala sesuatu menjadi sulit, dilematis, dan ambigu,

khususnya dalam hal kebijakan pertanian dan agraria. Di satu sisi, kita tetap ingin kembali kepada kebijakan yang telah digariskan sejak 1946, namun di sisi lain, sekalipun telah kembali menjadi negara kesatuan, Indonesia tetap terikat untuk melaksanakan isi perjanjian KMB (kecuali soal bentuk negara).

Dalam kondisi politik yang masih bergolak, dan dalam suasana keterikatan dengan hasil KMB itulah pemerintah terpaksa sangat hati-hati di dalam mengambil berbagai kebijakan. Karena itu, barulah dalam kabinet yang ketiga (sesudah RIS kembali menjadi RI), masalah pertanian dan agraria dijadikan salah satu program kabinet yang dirumuskan secara eksplisit sebagai berikut:

1. Memajukan tingkat penghidupan rakyat dengan mempertinggi produksi nasional.
2. Melanjutkan usaha perubahan agraria.

Telah disebutkan di muka bahwa pada tahun 1948 telah dibentuk Panitia Agraria Yogya. Dalam suasana gejolak revolusi fisik di atas, panitia ini tetap bekerja meski tentunya tidak bisa optimal. Tetapi karena perkembangan politik pasca KMB (RI menjadi RIS), maka panitia tersebut dibubarkan. Barulah setelah bentuk negara menjadi RI kembali pada tahun 1950, dan pemerintahan menganut sistem parlementer, maka panitia tersebut kembali ditetapkan dan dikenal sebagai "Panitia Agraria Jakarta".

2. Periode Demokrasi Parlementer (1950-1959)

Dengan kembalinya ibukota Republik ke Jakarta, maka Panitia Agraria yang dibentuk kembali pada tahun 1951 perlu diperbarui lagi keanggotaannya. Panitia yang baru ini dikenal

dengan sebutan “Panitia Agraria Jakarta”, namun ketuanya tetap sama yaitu Sarimin Reksodihardjo. Selain mengembangkan gagasan-gagasan yang sudah dirumuskan Panitia Yogya, Panitia Jakarta juga menghasilkan usulan-usulan baru. Yang penting di antaranya adalah: (a) dianggap perlu untuk adanya penetapan batas luas maksimum dan batas luas minimum; (b) yang dapat memiliki tanah untuk usaha tani kecil hanya WNI; (c) pengakuan hak rakyat.

Dalam periode ini, ada satu hal yang sangat penting untuk dicatat. Masa itu, ketika belum ada serbuan investor asing (kecuali yang sudah ada sebelumnya sejak masa kolonial) dan hampir tanpa hutang luar negeri, *toh* Indonesia harus membayar “hutang” yang notabene bukan hutang kita, yang jumlahnya milyaran dollar. Ternyata dalam kondisi itu kita mampu! Para ekonom jaman sekarang perlu ingat akan hal ini, bahwa kita ternyata tidak mati walaupun tanpa mengundang modal asing. Ternyata tanpa hutang baru, kita juga tidak mati, bahkan mampu membayar hutang yang bukan hutang kita!

Meskipun Indonesia patuh membayar “hutang” itu, namun Irian Barat tidak kunjung diserahkan kepada Indonesia. Maka pada tahun 1957, Indonesia kehilangan kesabaran dan kemudian menyatakan “membatalkan perjanjian KMB” secara sepihak. Hal ini kemudian diikuti dengan “nasionalisasi” perkebunan-perkebunan asing, yang kemudian, pengelolaan hampir semua perusahaan bekas milik asing itu dipegang secara langsung oleh militer. Inilah awal mula sejarah keterlibatan militer ke dalam bidang ekonomi.

Sementara itu, Konstituante hasil Pemilu 1955 yang diharapkan dapat dengan cepat merumuskan Undang-Undang

Dasar yang baru (menggantikan UUS Sementara 1950), ternyata macet. Dalam periode ini pula meledak pemberontakan PRRI/Permesta yang mengurus tenaga, dana, dan pikiran. Dalam kondisi yang demikian, maka dapat dipahami bahwa pemikiran mengenai pembangunan menjadi tersendat. Namun *toh*, oleh para pemimpin saat itu, perhatian terhadap masalah pertanian dan agraria tetap dipelihara. Ini terbukti bahwa dalam periode ini ada kebijakan yang dikenal dengan RKI (Rencana Kemakmuran Istimewa), walaupun isinya masih umum dan sederhana. Di antara programnya adalah mengembangkan cara-cara baru dalam teknik usahatani, mengembangkan kelembagaan penunjang sarana produksi, mengintrodusir mekanisasi pertanian, dsb.

Selain itu, pemerintah terus melanjutkan proses penyusunan Undang-Undang Agraria yang baru, meski panitia agraria yang dibentuk kembali mengalami pergantian beberapa kali. Sistem Kabinet Parleментарer memang membuat umur kabinet tidak menentu, jatuh bangun berganti-ganti, tergantung dinamika percaturan politik dalam parlemen. Seirama dengan ini maka panitia agraria pun turut berganti-ganti. Walaupun yang berganti hanyalah Ketuanya, sedangkan pakar-pakarnya hampir semuanya sama.

Dengan terbentuknya pemerintahan baru hasil Pemilu 1955, maka pada tahun 1956 panitia agraria kembali diperbarui di bawah pimpinan Suwahyo Soemodilogo. Oleh karena itu, panitia ini dikenal dengan "Panitia Suwahyo". Mandat utama panitia ini adalah menyusun secara konkret Rancangan Undang-undang (RUU) Agraria Nasional, setelah sebelumnya terdapat berbagai masukan dari panitia-panitia agraria terdahulu.

Tahun 1957, panitia ini berhasil menyusun RUU yang memuat, antara lain, butir-butir penting berikut ini: (a) asas *domein* dalam UU Agraria 1870 dihapuskan diganti dengan asas “hak menguasai oleh Negara”, sesuai dengan ketentuan pasal 38 ayat 3 dari UUDS 1950; dan (b) asas bahwa tanah pertanian harus dikerjakan dan diusahakan sendiri oleh pemiliknya.

Tetapi, RUU ini belum sampai diajukan ke DPR, dan panitia ini diperbarui lagi pada tahun 1958 di bawah pimpinan Soenaryo. Panitia ini berhasil merumuskan naskah Rancangan UUPA (dikenal dengan Rancangan Soenaryo) yang sebenarnya sudah “semi final”. Akan tetapi karena semua pihak menginsyafi benar pentingnya masalah agraria, maka Presiden Soekarno dalam amanatnya yang menyertai penyampaian naskah itu ke DPR, meminta agar kalangan ilmiah, antara lain Universitas Gadjah Mada, dimintakan pendapatnya. Maka dibentuklah panitia kerjasama antara DPR dan Universitas Gadjah Mada untuk membahas dan menyempurnakan RUU tersebut.

C. Reforma Agraria Pada Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Dalam kondisi politik yang terus bergejolak seperti digambarkan di atas, maka akhirnya pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno menyatakan Dekrit “kembali kepada UUD 1945”. Dengan demikian, Konstituante dibubarkan, sistem pemerintahan kembali kepada sistem presidensial, dan DPR hasil pemilu 1955 dibubarkan dan diganti menjadi DPR Gotong Royong. (Proses dan latar belakang tentang dekrit ini tentu akan terlalu panjang untuk diceritakan di sini.)

Dengan dekrit tersebut, maka di bidang pertanian dan agraria, politiknya jelas, diarahkan “kembali” kepada semangat UUD 1945. Rancangan UUPA yang sebelumnya masih mengacu kepada UUDS 1950 kemudian harus disesuaikan dengan UUD 1945 ini. Hal inilah yang menjadi tugas Panitia Ad Hoc DPR dengan Universitas Gadjah Mada di atas yang akhirnya berhasil mencapai kesepakatan dan menghasilkan naskah baru pada tahun 1959. Naskah ini lantas dijadikan dasar oleh Departemen Agraria untuk menyusun Rancangan UUPA yang baru yang dikenal dengan “Rancangan Sadjarwo” (sesuai nama Menteri Agraria yang menjabat pada saat itu). Pada tanggal 1 Agustus 1960, RUU yang baru itu secara resmi disampaikan oleh pemerintah kepada DPR-GR. Setelah dibahas, RUU itu diterima dan disahkan oleh DPR Gotong Royong, dan diundangkan pada tanggal 24 September 1960 dalam Lembaran Negara No. 104 Tahun 1960 sebagai UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (dikenal sebagai UUPA 1960).

Apa yang dikenal sebagai UUPA 1960 ini, sesuai dengan judul aslinya *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, isinya sebenarnya baru berupa prinsip-prinsip dasar belaka. Karena itu, berbagai ketentuan yang terdapat di dalamnya sedianya akan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai undang-undang khusus. Salah satu penjabaran itu adalah UU No. 56/1960 (yang semula berupa PP pengganti UU), tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang kemudian secara salah kaprah dikenal sebagai UU Landreform. Atas dasar pertimbangan kondisi saat itu, masalah pertanian rakyat inilah yang dijadikan prioritas. Tanah-tanah yang melebihi batas maksimum diambil

(dengan ganti rugi) oleh pemerintah, lalu didistribusikan kepada rakyat (penggarap, tunakisma).

Pelaksanaan landreform tersebut mulai dilancarkan oleh pemerintah sejak 24 September 1961, dengan pertama-tama membentuk panitia-panitia di ketiga tingkat daerah otonom untuk melakukan pendaftaran milik tanah yang melebihi maksimum, serta tanah-tanah guntai (*absentee*). Langkah tersebut saat itu baru meliputi pulau Jawa, Bali, Sulawesi dan Kepulauan Nusa Tenggara. Secara keseluruhan di daerah tersebut, terdapat sekitar 27.000 pemilik sawah yang miliknya melebihi batas maksimum. Jumlah luas kelebihan maksimum itu semuanya ada sekitar satu juta hektar, yang kemudian akan didistribusikan kepada rakyat tani kecil yang membutuhkan. Bagaimana proses selanjutnya tidak begitu mudah untuk menggambar-kannya, karena data yang akurat sukar diperoleh.²

Dalam periode demokrasi terpimpin ini, garis besar kebijakan pemerintah sangat jelas yaitu tercermin dalam semboyan: “Berdaulat dalam politik, berdikari di bidang ekonomi dan berkepribadian dalam kebudayaan”. Masalah pertanian menjadi prioritas, dan pembaruan agraria dijadikan titik tolak sebagai landasan pembangunan. Kampanye landreform membahana dan untuk menunjang pelaksanaannya, maka sejak tahun 1961 dan tahun-tahun berikutnya ditetapkanlah sejumlah aturan perundang-undangan serta dibentuk bermacam

² Dengan berkuasanya Orde Baru pasca tragedi 1965, fungsi instansi agraria telah dijungkirbalikkan, sehingga pendataannya terbengkalai dan data yang ada tentang gerakan landreform menjadi kurang bisa dipercaya.

kelembagaan. UU Landreform No. 56/1960 yang tersebut di atas kemudian diperlengkapi pula dengan landasan hukum bagi langkah turunannya yaitu PP No. 224/1961 tentang Obyek Landreform dan PP No. 10/1961 tentang pengukuran desa lengkap. Demikian pula, melalui Keppres No. 131/1961 dibentuk Panitia Landreform Nasional, yang kemudian disempurnakan melalui Keppres No. 263/1964 dibentuk Panitia Landreform tingkat Provinsi, Kabupaten, dan Kecamatan (waktu itu disebut dengan istilah Daerah Swatantra Tingkat I, II dan III) dalam rangka otonomi daerah. Pada tahun 1964 dibentuk pula Panitia Pengadilan Landreform untuk memutuskan sengketa-sengketa yang terkait dengan pelaksanaan landreform.

Karena persepsi masyarakat (yang keliru) bahwa landreform adalah program mendistribusikan tanah, dan kemudian timbul pertanyaan, tanah siapa dan tanah apa yang dibagi-bagi, maka lantas timbullah istilah “tanah obyek landreform”. Sebenarnya, dalam artinya yang benar, sesuai dengan pengertian UUPA sebagai Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, maka yang menjadi “obyek reform” adalah semuanya: *y*atanah pertanian, *y*a tanah kehutanan, *y*a tanah perkebunan, dll. Semua itu harus ditata-ulang peruntukannya. Jadi, tidak harus didistribusikan, tetapi juga di”redistribusi”. Artinya, diserasikan, agar rakyat memperoleh hak secara relatif merata dan adil. Ketentuan perundangan untuk masing-masing kategori ini masih akan dijabarkan lebih lanjut, meski yang diprioritaskan pada saat itu adalah tanah pertanian rakyat.

Tetapi jika kita terima dulu pemahaman yang salah kaprah tersebut di atas, maka menurut kehendak semula (dan juga menurut hukum yang ada), tanah “obyek landreform”

itu, pada tahap pertama terdiri dari tiga macam, yaitu (a) tanah kelebihan; (b) tanah guntai dan bekas tanah partikelir; dan (c) bekas tanah swapraja yang diambil oleh pemerintah. Sayangnya, belum semua tanah ini berhasil di-reform pada periode ini. Demikian pula, ketentuan-ketentuan lain dalam UUPA 1960 belum semuanya sempat dijabarkan dalam aturan perundang-undangan yang lebih operasional. Hal ini karena pemerintahan Bung Karno keburu digulingkan oleh Orde Baru. Pada periode Orde Baru ini, gerakan landreform pun lalu lenyap dari peredaran, bahkan ditabukan dengan menganggapnya sebagai agenda kaum komunis.

D. Titik Balik Pada Masa Orde Baru

Kita semua tahu bahwa kebijakan umum Orde Baru (*ya* politik, *ya* ekonomi, *ya* sosial budaya, dll) bertolak belakang seratus delapan puluh derajat dari kebijakan rezim pemerintahan sebelumnya. Ada beberapa ciri pokok yang menandai pergeseran itu. *Pertama*, dari segi slogannya saja sudah bertolak belakang. Slogan pemerintahan Bung Karno adalah: “Berdaulat dalam politik; Berdikari di bidang ekonomi; Berkepribadian dalam kebudayaan!” Pada masa pemerintahan Orde Baru, slogannya menjadi: “Politik no, ekonomi yes!” Orang tidak sadar bahwa slogan “politik no” itu sendiri adalah politik! Yaitu, politik untuk membunuh kesadaran politik rakyat. Hal ini pada hakikatnya telah mengkhianati esensi dari gerakan pendidikan nasional yang dimulai Budi Utomo pada tahun 1908 yang notabene dijadikan simbol “Kebangkitan Nasional” yang diperingati tiap tanggal 20 Mei.

Ciri *kedua* dan lebih konkret adalah menyangkut

kemandirian bangsa. Di masa sebelumnya, Indonesia sangat selektif di dalam mencari hutang luar negeri, sangat hemat dalam pemanfaatan sumberdaya alam, amat selektif dalam hal penanaman modal asing (bahkan pada prinsipnya menolak), dan menebalkan semangat pembangunan watak, yaitu membangkitkan mental jiwa mandiri dan merdeka. Pada masa Orde Baru, semua itu terbalik! Indonesia mengambil kebijakan pintu terbuka, bahkan istilah saya “rumah terbuka”. Memang, semula ciri tersebut tidak begitu nampak. Namun, secara perlahan-pelan tapi pasti, jejak langkah Orde Baru akhirnya menuju ke arah pasar bebas yang kapitalistik dan neo-liberalistik.

Dengan arah kebijakan “rumah terbuka” tersebut, maka ciri yang *ketiga* adalah lahirnya tiga UU pada tahun 1967 yang mengawali derasnya investasi modal asing, yaitu UU Pokok Kehutanan, UU Pokok Pertambangan dan UU Penanaman Modal Asing. Ketiga UU inilah sebenarnya yang menjadi sumber awal berbagai proses “pembangunan” yang di belakang hari kemudian merebak menjadi berbagai konflik agraria yang bentuknya dan manifestasinya sangat beragam.

Dengan titik balik itu, maka gagasan bahwa Reforma Agraria harus dijadikan landasan pembangunan, ditinggalkan. Gagasan landreform dimasukkan ke dalam kotak. UUPA 1960 masuk ke peti es. Artinya, sekalipun tidak dicabut, namun keberadaan UUPA 1960 tidak dihiraukan. Bahkan selama sekitar 11 tahun, UUPA 1960 ini distigma sebagai produk PKI. Stigma ini bahkan masih melekat di benak sebagian masyarakat kita sampai sekarang. Barulah pada tahun 1978 keberadaan UUPA 1960 dikukuhkan kembali sebagai “produk hukum nasional” (bukan produk PKI), setelah adanya laporan hasil penelitian

dari Panitia Soemitro Djojohadikoesoemo (alm. Prof. Dr. Soemitro saat itu menjabat sebagai Menristek). Kembalinya perhatian atas keberadaan UUPA 1960 ini—barangkali—juga karena adanya undangan dari FAO kepada pemerintah Indonesia untuk menghadiri Konferensi Sedunia tentang Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan atau World Conference on Agrarian Reform and Rural Development (disingkat WCARRD), di Roma tahun 1979.

Sementara itu, karena beberapa UU sektoral sudah terlanjur berlaku sekian lama (khususnya tiga UU tahun 1967), maka ketika UUPA 1960 dikukuhkan kembali pada 1978 yang terjadi bukannya penjernihan, melainkan justru ketumpang-tindihan. Terdapat kesan kuat bahwa di sana-sini terjadi rekayasa hukum dan manipulasi agar seolah-olah suatu kebijakan itu merujuk kepada UUPA 1960, namun pada hakikatnya tidak, melainkan demi kepentingan sektoral untuk memfasilitasi investasi asing.

Setapak-demi-setapak, secara sistematis kerangka berpikir masyarakat pun direkayasa, dan dibentuk agar bersifat pragmatis, tanpa idealisme, dan tanpa kesadaran politik (semboyan “politik no, ekonomi yes!”). Pancasila sebagai ideologi negara, meski secara formal masih diberlakukan (bahkan dipaksakan), namun isinya dipelintir, bahkan sejarahnya dibelokkan.

Dalam kaitan ini semua, lahirnya Orde Baru secara kebetulan bersamaan dengan lahirnya gerakan “Revolusi Hijau” di Asia. Tidak heran jika selama sekitar 15 tahun segala daya dan dana dikerahkan untuk memajukan pertanian melalui pelaksanaan Revolusi Hijau. Dalam konsep “Akselerasi Pem-

bangunan 25 tahun” yang terbagi menjadi rencana pembangunan lima tahunan (Repelita), memang kebijakan Orde Baru sangat mengutamakan pertanian, akan tetapi agenda Reforma Agraria ditinggalkan. Harapannya adalah bahwa dengan begitu kondisi pertanian akan menjadi kokoh sehingga dapat dijadikan landasan untuk menuju industrialisasi.

Memang benar, pada sekitar pertengahan dekade 1980-an, Indonesia berhasil mencapai swasembada pangan. Namun sayang, itu tak berlangsung lama. Mengapa? Ada sejumlah faktor yang menyebabkannya.

Pertama, Orde Baru terlalu percaya diri, sehingga ketika swasembada tercapai dan ingin menuju industrialisasi, sektor pertanian yang dianggapnya sudah kokoh mulai diabaikan. Anggaran negara untuk pertanian dipotong drastis (tinggal 37%?).

Kedua, Orde Baru melecehkan pentingnya agenda Reforma Agraria sebagai basis pembangunan. Sekalipun produksi pangan nasional meningkat, namun keadilan sosial diabaikan. Dalam dekade 1980-an, saat swasembada pangan tercapai, justru saat itulah berbagai macam konflik agraria (yang semula memang sudah muncul tapi baru secara sporadis) mulai meluas, merebak di mana-mana.

Ketiga, disadari atau tidak, sejak awal Orde Baru telah terjebak ke dalam suatu kebijakan yang dapat dikatakan “mengkhianati” pandangan para pendiri bangsa ini, yaitu dengan dilahirkannya tiga macam undang-undang di tahun 1967 (UU-PMA, UU-Kehutanan, dan UU Pertambangan) yang tidak sesuai dengan UUPA 1960. Orde Baru mengambil kebijakan bukan hanya pintu terbuka, melainkan “rumah terbuka”!

Hutang luar negeri digalakkan, dan modal asing diminta-minta untuk datang. “*Betting on the strong!*” Bertumpu kepada pe-modal kuat. Tidak bertumpu kepada rakyat.

Keempat, pada akhir dekade 1980-an kebetulan negara-negara sosialis runtuh. Peta politik dunia pun berubah. Gerakan kapitalisme internasional mulai meluas secara leluasa. Kampanye “globalisasi ekonomi” mulai bergemuruh suaranya. Sekalipun pada awalnya Presiden Soeharto selalu membantah bahwa Indonesia akan mengikuti jalan ekonomi (neo) liberal, namun kenyataannya, sejak akhir 1980-an itu Indonesia makin terseret ke dalam arus neo-liberal, yaitu dengan lahirnya berbagai macam deregulasi saat itu.

Keempat faktor tersebut saling terkait, dan jika ditambah dengan faktor-faktor lainnya (seperti korupsi, manipulasi angka-angka statistik, dll), akhirnya semua itu telah membawa Indonesia ke dalam kondisi keterpurukan yang sangat mendaam seperti kita alami pada masa akhir Orde Baru, dan masih berlanjut hingga sekarang ini.

E. Perkembangan Posta Orde Baru

Selama masa Orde Baru selama 32 tahun, jangankan pelaksanaan landreform, wacana tentang landreform pun ditekan dan dimatikan dengan menempelkan stigma-stigma negatif. Masalah agraria ditata bukan untuk kepentingan rakyat banyak, tetapi untuk memfasilitasi modal asing. Akibatnya, dewasa ini, masalah agraria sudah terlanjur begitu ruwet sehingga sulit untuk mengatasinya.

Dengan tumbangya Orde Baru pada tahun 1998 (tetapi apa betul Orde Baru sudah benar-benar tumbang?), ada

berbagai kejadian yang berlangsung dalam periode ini. Beberapa saja yang barangkali perlu dicatat.

Setelah lengsernya Presiden Soeharto, maka pada masa kepresidenan B.J. Habibie sebenarnya ada niat meninjau kembali kebijakan landreform. Pernah dibentuk Panitia di bawah pimpinan Prof. Dr. Muladi, SH. Tapi belum sempat panitia ini bekerja, keburu terjadi pergantian Presiden. Di jaman Presiden Abdurachman Wahid (Gus Dur), terlontar pernyataannya yang menggemparkan, yaitu bahwa 40% dari tanah-tanah perkebunan itu seharusnya didistribusikan kepada rakyat.

Euforia kebebasan sebagai akibat lengsernya Orde Baru telah melahirkan berbagai organisasi rakyat (serikat tani dan nelayan, serikat buruh, dll., termasuk munculnya puluhan partai politik). Isu agraria pun terangkat kembali ke permukaan oleh desakan berbagai organisasi tani/nelayan serta berbagai LSM.

Dalam masa kepresidenan Megawati Soekarnoputri, ketika pemerintah belum juga menunjukkan kepastian sikap mengenai masalah agraria, maka dapat dicatat berlangsungnya beberapa kejadian sebagai berikut:

1. Bulan April 2001 berlangsung Konperensi Nasional Petani yang dihadiri oleh berbagai organisasi tani, berbagai LSM, dan juga KOMNAS HAM sebagai salah satu pemrakarsanya. Selain sejumlah dokumen yang intinya adalah mende-sak kepada pemerintah (dan DPR/MPR) agar segera menangani masalah agraria, konperensi ini juga melahirkan “Deklarasi tentang Hak-Hak Asasi Petani”.
2. Menyadari kerasnya desakan rakyat saat itu, maka sebagian anggota MPR (hasil Pemilu 1999) cukup tanggap.

Maka BP MPR bidang agraria kemudian melakukan berbagai dialog dengan berbagai organisasi tani dan LSM, yang dilanjutkan dengan penyelenggaraan dua kali lokakarya besar di Bandung, September/Oktober 2001. Hasilnya adalah lahirnya TAP-MPR no.IX/2001 tentang Pembauran Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Dilihat dari semangat UUPA-1960, isi TAP ini memang ambigu. Namun, bagaimanapun juga, harus diterima kenyataan bahwa itulah hasil maksimal yang bisa dicapai sebagai hasil kompromi dari pertarungan berbagai kepentingan. Bahkan TAP seperti yang ada sekarang itupun mungkin tak akan lahir seandainya saja tak ada dukungan *pressure group* yang gencar berupa demo sekitar 12.000 orang anggota Serikat Petani Pasundan.

3. Isi TAP MPR No. IX/2001 itu pada dasarnya merupakan semacam “perintah”, baik kepada Presiden maupun kepada DPR, agar mengambil langkah tindak lanjutnya. Ketika sampai dengan tahun 2003 ternyata tak ada tanda-tanda tanggapan konkret baik dari DPR maupun dari Presiden, maka Komnas HAM bersama sejumlah LSM dan organisasi tani mengambil prakarsa lain, yaitu menyampaikan usulan kepada Presiden Megawati agar membentuk Komite Nasional Untuk Penanggulangan Konflik Agraria (KNUPKA). Tanggapan Presiden positif, tetapi belum sempat konsep ini direalisasikan, keburu terjadi pergantian Presiden.
4. Sementara itu di masa akhir jabatannya Presiden Megawati mengeluarkan Keppres No. 34/2004 yang isinya memberi mandat kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk melakukan penyusunan RUU mengenai “penyempurnaan”

UUPA 1960. RUU Agraria sempat disusun sebagai pelaksanaan Keppress 34/2003 ini, namun ternyata bukan untuk “menyempurnakan” tetapi “mengubah” UUPA 1960, meski kemudian di bawah pimpinan BPN berikutnya proses ini tidak dilanjutkan.

Selain itu, patut pula dicatat bahwa pada periode transisi ini telah berlangsung amandemen konstitusi UUD 1945 selama empat kali oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat RI periode 1999-2004. Mengingat demikian pentingnya arti konstitusi ini dan dampak dari perubahannya, maka di sini akan dikemukakan ulasan yang sedikit panjang untuk membahasnya. Ulasan ini akan diawali dengan tinjauan secara umum terhadap keseluruhan hasil amandemen UUD 1945 ini, baru pada bagian berikutnya disusulkan tinjauan khusus mengenai pasal-pasal yang relevan terhadap masalah agraria.

Barangkali di antara kita timbul pertanyaan besar: Apakah yang sebenarnya dimaksudkan dengan amandemen ini? Apakah ingin merombak total konstitusi, ataukah sekedar melakukan beberapa koreksi atau tambahan? Mengapa? Sebab, dari 37 pasal UUD 1945 yang asli, hanya 5 pasal yang tidak diotak-atik, sedang yang lain, “diobrak-abrik”. Jumlah ayat tambahan pun tidak tanggung-tanggung, dan bahkan ada bab yang dicoret sama sekali. Juga bagian Penjelasan dihilangkan sama sekali, sehingga terkesan sebagai “gado-gado”.

Memang di luar mereka yang a priori ingin mempertahankan UUD 1945 seperti adanya, secara garis besar terdapat dua pandangan yang berbeda. Pertama, pandangan bahwa yang diperlukan adalah koreksi terhadap prinsip-prinsip tertentu untuk menutup peluang terjadinya konsentrasi

kekuasaan agar penyelenggaraan pemerintahan negara menjadi demokratis. Jadi, amandemen itu sifatnya hanya perubahan selektif. Pandangan kedua adalah bahwa amandemen itu diartikan sebagai perubahan secara total sehingga terbentuk sebuah konstitusi baru.

Menurut pendapat saya, dalam membentuk dan/atau mengubah konstitusi, ada dua hal yang harus menjadi landasan dasar:

1. Prinsip-prinsip esensialnya harus mengandung sebuah cita-cita, tapi sekaligus harus mencerminkan karakter bangsa dan negara.
2. Tata-cara (prosedur) *pengabsahannya* harus jelas. (Sebab, hal ini akan menentukan apakah pembentukan atau perubahan konstitusi itu dilakukan secara demokratis ataukah tidak) (*Cf.* Mochtar Pabottinggi, 2002).

Setelah selesai amandemen keempat UUD 1945, bagi orang awam akan timbul beberapa pertanyaan, antara lain, pertama, apakah hasil amandemen itu sudah final? Kedua, jika sudah final, apakah itu sudah dianggap *sah*? Jika ya, apakah pengabsahan yang hanya didasarkan atas bahwa “MPR berhak mengubah UUD” sudah bisa dianggap demokratis?

Dilihat dari pandangan yang manapun, baik mereka yang memandang bahwa amandemen bersifat selektif ataukah menyeluruh, yang jelas hasil amandemen itu tidak konsisten. Artinya, jika dianggap sebagai koreksi selektif, ternyata tidak selektif lagi, karena 32 dari 37 pasal yang asli diobrak-abrik secara “amburadul”. Sebaliknya, jika dianggap sebagai konstitusi baru, menurut saya, itu tidak sah, karena pengabsahannya tidak melibatkan masyarakat luas.

Ada sejumlah kejanggalan dalam amandemen terakhir (keempat) itu. Di sini disebut dua contoh saja:

1. Pasal 28-G ayat-2 tidak pada tempatnya jika dimasukkan dalam UUD kita. Secara universal, bahwa “setiap orang berhak memperoleh suaka politik di negara lain” itu memang benar. Tapi kita berbicara tentang UUD kita. Orang mencari suaka itu berarti dia melawan negara. “Berontak” memang *haknya*. Padahal negara berkewajiban melindungi *hak* warganegara. Apakah itu berarti bahwa negara bisa berkata: “Berontaklah! Hak anda untuk berontak, saya lindungi!” Bagi orang awam seperti saya, itu logika sesat! Entah bagi para ahli hukum ataupun bagi ahli HAM.
2. Demikian juga Pasal-III Aturan Peralihan dan Pasal-I Aturan Tambahan, tidak pada tempatnya jika dimasukkan dalam UUD. Sebab, bukankah suatu UUD itu diharapkan dapat berlaku dalam jangka panjang? (Katakanlah minimal 5 tahun). Jadi, kedua Pasal tersebut pada hakekatnya hanyalah merupakan *agenda kerja MPR periode tertentu*, karena hanya “cerita” soal tahun 2003.

Yang menarik adalah bahwa sudah lebih dari 50 tahun Indonesia merdeka, namun kita belum mampu menegaskan, sebenarnya seluas manakah *wilayah Republik Indonesia* itu? Pasal-25A masih menggantung! Jika dalam UUD 1945 yang asli hal itu belum ditegaskan, itu bisa dimengerti karena masalah *wilayah (teritori)* tersebut mempunyai latar belakang cerita yang pelik, yang akan terlalu panjang jika dipaparkan di sini (Lihat saja, Aiko Kurasawa–Inomata, 1997). Tetapi jika sekarang ini belum juga ada penegasan itu, rasanya janggal juga.

Hilangnya bagian Penjelasan juga menimbulkan perta-

nyaan. Sebab, menurut seorang pakar, konstitusi itu tidak *self-interpreting*, sekaligus juga tidak *self-enforcing*". (Bartholomew, 1980). Karena tanpa penjelasan, maka kita juga tidak tahu landasan filosofi yang bagaimanakah yang mendasari keseluruhan amandemen itu. Dengan tiadanya landasan yang jelas itu, maka sistematika susunan pasal-pasal nya menjadi membingungkan, dan tingkat abstraksinya juga tidak konsisten (Cf. Ramlan Surbakti, 2002).

Kejanggalan lain lagi adalah adanya "*redundancy*". Contoh: Pasal 30 ayat 1, "setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara", kok nyelonong masuk lagi sebagai ayat 3 Pasal 27.

Last but not least, terlepas dari masalah amandemen, sekali lipun kita kini dihadapkan kepada kenyataan merebaknya ribuan kasus konflik agraria, nampaknya belum pernah tersit dalam pemikiran para elit nasional kita untuk memasukkan secara eksplisit masalah agraria ini ke dalam UUD. Ini berbeda dari beberapa negara berkembang lainnya seperti misalnya, Etiopia, Meksiko, Afrika Selatan, dan lain-lain di mana agenda reforma agraria dinyatakan secara tegas dalam konstitusi negara.

Untuk tinjauan khusus mengenai pasal-pasal yang terkait dengan agraria, perlu kita ingat sekali lagi bahwa pada tahun 1960-an Indonesia mulai berusaha meletakkan dasar-dasar bagi berlangsungnya suatu transisi agraris untuk menuju terwujudnya transformasi struktural masyarakat, yaitu ditetapkannya UU No. 2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH) dan UU No. 5/1960 yang secara populer dikenal sebagai UU Pokok Agraria. Ada dua pasal utama dalam UUD

1945 yang menjadi landasan dasar bagi lahirnya dua undang-undang penting ini, yaitu Pasal 27 ayat 2 dan Pasal-33. Semangat dan filosofi dalam kedua pasal UUD 1945 ini sesungguhnya mencerminkan kehendak politik para pendiri republik kita ini mengenai arah transformasi susunan masyarakat yang dibayangkan.

Pasal 27 ayat 2 UUD-1945 menyatakan:

“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”

Pelaksanaan atau penjabaran ayat ini di dalam UUPA adalah tercantum dalam ayat 1 Pasal 13 UUPA yang berbunyi:

“Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria menjamin bagi setiap warga negara Indonesia, derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi dirinya maupun bagi keluarganya”.

Dalam amandemen UUD 1945 yang terakhir, ayat 2 Pasal 27 tersebut memang tidak diubah.

Landasan yang lebih fundamental adalah Pasal 33 UUD 1945, yang terdiri dari tiga ayat. Terutama ayat 2 dan ayat 3, merupakan landasan paling mendasar bagi UUPA 1960, yaitu tertuang dalam Pasal 1 UUPA (yang terdiri dari 6 ayat).

Pasal 33 UUD-1945 menyatakan:

Ayat 2: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara”

Ayat 3: “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Dalam UUPA 1960 Pasal 1, dimasukkan istilah “ruang

angkasa”, tentu yang dimaksudkan adalah “udara” (sekarang angkasa bisa diartikan “outer-space”). Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air (ayat 4). Yang dimaksud air termasuk laut (ayat 5). Sedang yang dimaksud “ruang angkasa” adalah ruang di atas bumi dan air tersebut (ayat 6). Dengan demikian, jelas bahwa para perumus UUPA itu dari awal sudah sadar benar bahwa yang dimaksud dengan “agraria” itu bukan hanya tanah, tetapi keseluruhannya itu (bumi, air, dst.).

Dalam amandemen terakhir, memang 3 ayat dari Pasal 33 UUD 1945 yang asli tidak diubah, tetapi ditambahkan dua ayat lagi. Ayat 5 tak menjadi soal. Tapi ayat 4, menurut saya perlu dikaji secara lebih cermat, karena terkesan sarat dengan nuansa pertarungan ideologi.

Ayat 4 (hasil amandemen) Pasal 33 UUD 1945 itu berbunyi:

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi, dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional”.

Ayat 5 (hasil amandemen), berbunyi:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang”.

Dalam penjabarannya ke dalam undang-undang itulah nanti akan terjadi lagi perdebatan, karena hasilnya akan menentukan “wajah” yang seperti apa sebenarnya yang dimaksud oleh ayat 4 yang telah diamandemen tersebut.

Oleh karena itu, hasil amandemen UUD 1945 ini terus terang menimbulkan kerisauan tersendiri. Kerisauan yang akhirnya bermuara pada pertanyaan: “Masyarakat seperti apakah yang akan dihasilkan oleh amandemen UUD seperti itu?” Serta: “Apakah amandemen itu benar-benar sesuai dengan cita-cita yang terpendam dari bangsa ini?” Atau dengan kalimat lain: “Sebenarnya bangsa dan negara kita ini hendak dibawa ke mana dengan amandemen itu?”

Sebenarnya, UUPA 1960 yang bersumber dari Pasal 27 dan Pasal 33 UUD 1945 (sebelum amandemen), sekalipun tidak tepat benar, pada hakikatnya bercirikan neo-populistik jika dilihat dari semangatnya, yaitu landasan filosofinya, mengenai arah transformasi agraria.³ Namun jabarannya, antara lain melalui UU No. 56/1960, sedikit terselip ciri kapitalistik, walaupun klaimnya adalah “sosialisme a’la Indonesia”. Nah, sekarang, setelah UUD 1945 mengalami amandemen, jalur manakah yang sebenarnya hendak ditempuh? Ini sangat tergantung dari penjabaran terhadap ayat tambahan yaitu ayat 4 Pasal 33 seperti tersebut di atas, yang dapat diduga diwarnai oleh semangat yang lebih bernuansa neo-liberal. Jika

³ Neo-populisme sebagai satu model transformasi agraria didasarkan pada pengembangan satuan-satuan usaha kecil rumah-tangga yang padat modal. Hal ini berbeda dari dua model lainnya, yaitu kapitalisme yang didasarkan pada pengembangan usaha (tani) skala besar, satuan-satuan produksi skala besar, yang berpeluang menelan hampir semua sektor kecil (sesuai dengan logika kapital); dan model sosialisme yang didasarkan pada pengembangan satuan usaha kolektif skala besar, ataupun satuan usaha kooperatif skala besar yang diprakarsai pemerintah.

demikian, maka hal ini akan mengingkari cita-cita dan aspirasi kebangsaan dari para pendiri republik ini.

Selanjutnya, pada masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang dipilih secara langsung oleh rakyat pada pilpres 2004, agenda Reforma Agraria secara eksplisit tercantum dalam visi misi pemerintahannya yang sekaligus menjadi janji kampanyenya. Namun setelah terpilih, dalam prosesnya perencanaan program tersebut mengalami jalan yang tersendat-sendat. Sepanjang yang saya ketahui, ada beberapa hal yang bisa dicatat pada masa pemerintahan SBY ini.

1. Mandat kepada BPN untuk melakukan “penyempurnaan” UUPA 1960 masih tetap berlaku, meski kemudian Kepala BPN menyatakan akan mempertahankan UUPA 1960 sedangkan ketentuan yang belum diatur di dalamnya akan dituangkan dalam UU tentang Pertanahan.
2. Pada tahun 2005 keluar Peraturan Presiden No. 36 tentang pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan yang mengundang berbagai reaksi keras masyarakat sehingga akhirnya direvisi melalui Perpres No. 65/2006.
3. Keluar Perpres No. 10/2006 mengenai penataan ulang secara internal kelembagaan BPN di mana pelaksanaan land-reform ditegaskan sebagai salah satu tugas pokok dan fungsi BPN.
4. Pada tahun 2006, keluarlah apa yang disebut Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) di bawah pimpinan Dr. Joyo Winoto. Sampai dengan ditulisnya karangan ini, perencanaan dan kerangka program PPAN masih terus disusun secara hati-

hati dan beberapa kegiatan yang dinyatakan sebagai *pilot project* telah dilaksanakan. Namun, secara resmi PPAN ini belum diluncurkan karena payung hukumnya masih menjadi tarik ulur di dalam pemerintahan sendiri., Oleh banyak kalangan, terutama oleh para pegiat LSM, isi PPAN itu sendiri dinilai belum mencerminkan Reforma Agraria yang *genuine*. Hal ini tidak terlepas dari berbagai dilema yang ada.⁴

5. Di samping itu, perlu dicatat juga bahwa pada bulan Maret 2006 Indonesia telah mengirim delegasi resmi untuk menghadiri International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD) di Porto Alegre, Brazil. Namun ternyata tidak ada arahan yang jelas dari pimpinan nasional mengenai misi apa yang harus diemban oleh delegasi ini. Begitu pula tidak ada arahan tindak lanjut yang eksplisit dari pimpinan nasional mengenai langkah-langkah yang harus dilakukan pasca partisipasi RI dalam forum ICARRD ini.

Prospek pelaksanaan Reforma Agraria yang betul-betul merakyat, ke depan ini tampaknya masih belum sepenuhnya cerah. Perjuangan untuk hal ini masih panjang, karena berbagai hambatan kuat menghadang. Antara lain:

1. Elit nasional generasi sekarang ini tidak atau belum memahami benar masalah agraria (sebagai produk pendidikan Orba).

⁴ Penulis (GWR) telah membahas berbagai dilema Reforma Agraria kontemporer ini secara rinci dalam buku GWR, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, edisi baru 2009, hlm. 132-137.

2. Akibatnya, belum terasa adanya kemauan politik (komitmen) yang nyata untuk melaksanakan Reforma Agraria yang sejati.
3. Sikap pemerintah, bagaimanapun juga sudah terlanjur terkait erat dengan berbagai warisan Orde Baru, seperti beratnya hutang luar negeri, keterikatannya dengan kesepakatan-kesepakatan internasional dalam konteks globalisasi neo-liberal, dan pikiran-pikiran neo-liberal yang mendominasi cara-berpikir para elit ekonomi.
4. Di lain pihak, organisasi rakyat sendiri masih sangat lemah. Mudah dibujuk, mudah dibelokkan, mudah diadu-domba. Kesadaran mengenai posisi-tawarnya masih sangat rendah.

Dengan berbagai kondisi dan hambatan di atas, konstelasi politik saat ini memang belum memungkinkan bagi pelaksanaan reforma agraria yang sejati (*genuine*), dan bahwa PPAN yang berjalan saat ini dapat dianggap sebagai langkah pendahuluan semata untuk mempersiapkan semua prasyarat yang memungkinkan pelaksanaannya yang betul-betul *genuine*.