GWR/26/9/2002
Komnas/FSPI

POSISI UUPA-1960 DALAM "HIRUK-PIKUK"NYA WACANA PEMBARUAN AGRARIA[1)]

Oleh:

Gunawan Wiradi

PENGANTAR

(1) Seperti biasanya, setiap bulan September selalu saja saya dipadati oleh berbagai acara. Oleh karena itu, keterbatasan waktu tidak memungkinkan saya untuk menulis makalah dalam arti seperti yang seharusnya. Tulisan ini hanyalah sekedar "pegangan" bagi saya sendiri sebagai panduan dalam menyampaikan pokok-pokok pikiran. Untuk itu, saya mohon maaf yang sebesar-besarnya.

(2) Judul tersebut di atas sengaja dibuat menyimpang dari yang diminta oleh Panitia (yaitu "mengkaji ulang produk perundang-undangan), karena dua pertimbangan. Pertama, menurut jadwal yang tertera dalam TOR, dalam Semiloka ini sudah ada (dua?) pembicara yang merupakan pakar yang lebih kompeten dalam hal "mengkaji-ulang perundang-undangan". Kedua, pada hakekatnya, hukum adalah produk dari konstelasi politik yang ada.

(3) Atas dasar pertimbangan tersebut, maka lebih baik porsi kontribusi saya adalah melihat relevansi UUPA-1960 dari aspek sosial politik dan bukan semata-mata isi undang-undangnya itu *an sich*.

I. UUPA-1960: MODAL AWAL PEMBARUAN AGRARIA DI INDONESIA

(1) Kita semua sudah sama-sama menyaksikan bahwa selama era Orde Baru, "tiada hari tanpa pembangunan". Istilah "pembangunan" menjadi jargon yang disakralkan, seolah-olah tak ada pemerintahan lain yang

[1] Makalah, disampaikan dalam Semiloka yang diselenggarakan oleh Komnas Ham bekerjasama dengan FSPI, dalam rangka memperingati Hari Tani Nasional ke-42, bertempat di gedung YTKI, Jakarta, tanggal 26-27 September 2002.

melaksanakan pembangunan, seolah-olah itu hanya milik Orde Baru. Namun lucunya, ternyata itu sangat benar, karena yang dimaksud dengan “pembangunan” Orde Baru adalah *developmentalism*, yang inti orientasinya adalah bahwa segala daya dan dana dikerahkan semata-mata untuk mengejar pertumbuhan ekonomi, dan ini dilakukan dengan menghalalkan segala cara (menggusur tanah rakyat; dagang manusia melalui TKI/TKW; menguras sumber-sumber agraria seperti minyak, tambang-tambang lain; laut, dsb.). Padahal, sebelum Indonesia Merdeka, istilah “pembangunan” juga sudah dipergunakan oleh Bapak-Bapak pendiri negara ini, tetapi dengan kandungan makna yang sangat berbeda, yaitu: (a) membangkitkan jiwa merdeka dan semangat kemandirian, yang dikemudian hari dirumuskan sebagai *nation and character building*; (b) mengubah susunan masyarakat, dari susunan warisan stelsel feodalisme dan kolonialisme, menjadi susunan masyarakat yang berkeadilan, bebas dari penindasan, bebas dari eksploitasi manusia oleh manusia, dan demokratis; (c) membangun sarana-sarana fisik dan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata. Memang, semua ini adalah sesuatu yang ideal, suatu *das Sollen*, yang kita inginkan, yang tidak mudah menjabarkannya. Masalahnya adalah, dari mana kita mulai ?.

(2) Diantara tokoh-tokoh gerakan kemerdekaan dulu, memang hampir tidak ada (kecuali dua orang) yang sejak dari awal mengangkat isyu agraria. Mungkin hal itu karena pertimbangan strategi politis. Namun sebenarnya, mereka itu sadar benar bahwa Indonesia pada dasarnya adalah masyarakat agraris, dan sadar pula bahwa arus pemikiran yang dominan adalah bahwa suatu masyarakat yang maju adalah masyarkat industri. Untuk menuju ke sana, kondisi agraria harus dibenahi lebih dulu. Karena itu, tidak mengherankan bahwa hanya satu tahun setelah Proklamasi 1945, yaitu tahun 1946, Bung Hatta telah memberikan pidato arahan mengenai persoalan tanah. Mengapa “tanah”? Ya, karena diantara berbagai sumber agraria, di “tanah”lah terletak jantungnya masalah-masalah sosial, ekonomi, dan politik. Arahan Bung Hatta itulah yang kemudian mengilhami dibentuknya untuk pertama kali Panitia Agraria pada tahun 1948. Melalui beberapa pergantian kepanitiaan dan proses panjang selama 12 tahun, maka lahirlah UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang secara

populer dikenal sebagai UUPA-1960). Inilah modal awal bagi agenda pembaruan agraria, yang sekaligus semula didudukkan sebagai basis pembangunan. Jika ditelusuri, sebagian besar pasal-pasal dalam UUPA tersebut ternyata sejiwa dengan butir-butir arahan Bung Hatta (Cf. I Made Sandy, 1991).

(3) Dari pespektif hukum, filosofi yang melandasi UUPA-1960 adalah apa yang disebut landasan "mono-dualis" (Iman Soetiknyo, 1987). Inilah yang seharusnya dikaji ulang oleh para ahli hukum, yang menurut saya, bukan untuk mengubahnya tapi justru untuk mengukuhkannya. Dari perspektif sosial politik, UUPA-1960 yang mengacu kepada pasal-33 UUD-45 (yang asli), pada hakekatnya berciri "neo-populis" (bukan sosialis, bukan kapitalis), meskipun Bung Karno menamakan dengan istilah "sosialisme a'la Indonesia". (Lih. a.l. Ken Thomas, 1990). Sayangnya ciri neo-populis ini agak ter-reduksi oleh undang-undang derivatnya, yaitu UU no.56/1960 (yang dikenal sebagai UU Land-reform), tentang penetapan luas tanah pertanian. Batas minimum 2 hektar sama sekali bertentangan dengan semangat neo-populis.

II. KETIDAK PASTIAN POLITIK

(1) Tumpang tindihnya berbagai perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria serta kesemrawutan yang melahirkan berbagai konflik agraria, bukanlah semata-mata karena ketumpang-tindihan itu sendiri, tetapi akar masalahnya terletak pada niat dan arah politik. Orientasi politik Orde Baru jelas bertentangan dengan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, namun awalnya malu-malu untuk mengakui, sehingga yang dilakukan adalah pengkecohan-pengkecohan. Demi memfasilitasi berbagai investasi asing lahirlah bermacam undang-undang sektoral, yang semuanya disebut sebagai "UU Pokok". Di sisi lain UUPA-1960 tidak dicabut, tetapi diplintir-plintir sedemikian rupa sehingga persepsi masyarakat (termasuk sejumlah aktivitas LSM) mengenai UUPA-1960 menjadi keliru, dan citra UUPA-1960 menjadi rusak.

(2) Namun perlu dicatat bahwa logika politik memang berbeda dari logika akademik. Para akademici (yang jujur dan serius) memberikan rekomendasi yang argumen-argumennya didasarkan atas penelitian

yang serius serta analisis ilmiah. Sedangkan logika politik didasarkan atas dua landasan pokok, yaitu: (a) orientasi dan komitmen politik (berpihak kepada siapa); (b) tergantung dari perhitungan terhadap peta kekuatan berbagai unsur. Bisa saja, misalnya, suatu pemerintahan mempunyai komitmen untuk berpihak kepada si A, tetapi karena tahu benar bahwa kekuatan penentang A begitu besar, maka tentu langkah politiknya terpaksa disesuaikan dengan kondisi tersebut.

(3) Sekarang ini situasi politik sedang berada dalam ketidak pastian. Artinya, arahnya tidak jelas, ke manakah bangsa dan negara ini hendak dibawa. TAP MPR RI No.IX/2001 tentang PA & PSDA lahir dalam kondisi seperti itu. Karenanya, kita seolah-olah kebingungan, bagaimana tindak lanjutnya. Sebab, bahkan UUD-1945 sebagai acuan pokok pun sedang dikotak-katik, diamandir tidak keruan sehingga seolah-olah menjadi UUD baru. Sekalipun lahirnya TAP PA-PSDA itu mencerminkan tumbuhnya niat politik untuk melakukan pembaruan agraria, namun dalam situasi ketidak pastian seperti sekarang ini orang lantas kebingungan bagaimana menjabarkannya. Dalam kondisi seperti inilah, justru, UUPA-1960 harus merupakan pangkal-kembali. Artinya, kalau kita memang masih setia kepada cita-cita kemerdekaan, maka menjadikan UUPA-1960 sebagai “payung” dari segala undang-undang sektoral yang berkaitan dengan agraria, merupakan sebuah “imperatif”. Berbagai kelemahannya bisa saja diperbaiki namun batang tubuh pokoknya, serta jiwa dan semangatnya, harus dipertahankan. Implikasinya, semua undang-undang produk Orde Baru seharusnya otomatis langsung dibekukan dulu.

(4) Konstelasi percaturan politik dunia dalam konteks globalisasi dapat digambarkan sebagai tiga lingkaran yang saling berinteraksi, yaitu: (a) institusi yang disebut “negara”; (b) dunia pasar atau bisnis; (c) masyarakat sipil. Interaksi itu sering merupakan sebuah “pertarungan”. Dunia bisnis sedang membangun “hukum” mereka sendiri, yang oleh seorang pakar disebut dengan istilah *Lex Mercatoria* (Lihat, Mortinelli, 2002). Ini seolah-olah “menyerang” dan menggerogoti legitimasi dan kedaulatan ‘negara”. Sayangnya, dalam masyarakat sipil, mungkin karena tak menyadari, ada yang secara “kebablasan” ikut-ikut terlalu bersemangat untuk melemahkan “negara”. Dalam kondisi yang

demikian, langkah drastis seperti tersebut di akhir butir (3) tersebut di atas agaknya memang sulit dilakukan.

III. HIMBAUAN AKHIR

Sudah sering saya kemukakan dalam berbagai kesempatan bahwa agar suatu agenda pembaruan itu dapat berpeluang untuk berhasil, maka diperlukan adanya sejumlah syarat dan prasyarat. Tetapi ada dua yang penting untuk diulangi di sini, yaitu:

(a) Karena agenda pembaruan agraria adalah suatu agenda yang besar dan berat serta rumit, maka semua pihak, para intelektual, para birokrat, para anggota legislatif, dan juga para aktivist LSM, dituntut untuk memiliki dasar pengetahuan ilmiah yang memadai (White, 2002). Tanpa ini, yang terjadi adalah kesimpang siuran. Proses lahirnya TAP PA-PSDA merupakan pelajaran.

(b) Terbangunnya kesadaran masyarakat. Tanpa kesadaran masyarakat, pelaksanaan pembaruan dapat menimbulkan berbagai gejolak.

DAFTAR ACUAN

I Made Sandy (1991): "Catatan Singkat Tentang Hambatan-Hambatan Pelaksanaan UUPA". Jurnal Analisis CSIS. Th.XX no.2, Maret – April 1991. Hlm.143-159.

Iman Soetiknyo (1987): Proses Terjadinya UUPA. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Mortinelli, Alberto (2002): "Markets, Governments, Communities, and Global Governance". Presidential Address ISA XV Congre ss. Brisbane, Australia, 2002.

Thomas, K.D. (1990): Indonesia Since 1966. Reflection On A Neo-Populist Perspective. School of Economics La Troba University.

White, B. (2002): "Agrarian Reform, Democratic Development, and The Role of Intellectuals". Makalah dalam Diskusi Panel: Realitas Reforma Agraria di Indonesia dan Permasalahannya. Bogor, 3 September 2002.