**GWR/2/9/2004**

# SEJARAH UUPA-1960 DAN TANTANGAN PELAKSANAANNYA SELAMA 44 TAHUN[1)]

**Oleh:**

**Gunawan Wiradi**

## PENGANTAR

(1) Di dalam Kerangka Acuan seminar ini, sebenarnya masalah perkembangan perjuangan untuk mengupayakan terwujudnya "pembaruan agraria" (dalam arti Reforma Agraria), sudah diuraikan secara gamblang dan jelas.

(2) Mengenai sejarah kelahiran UUPA-1960 pun sudah terlalu sering saya uraikan dalam berbagai kesempatan dan berbagai tulisan. Dengan demikian, butir-butir berikut ini hanyalah semacam "*refreshing*", ulangan, penyegaran, dengan tambahan beberapa hal yang dalam berbagai tulisan yang lalu mungkin belum memperoleh tekanan, atau bahkan masih terlewatkan, atau belum ditekankan.

(3) Perlu dicatat bahwa sudah sejak 20 tahun yang lalu (1984), saya menggunakan istilah "Reforma Agraria" (bhs. Spanyol), untuk mengatasi kerancuan antara istilah "land-reform" dan "Agrarian reform". Terutama sebelum lahirnya TAP MPR no.IX/2001, saya hampir tidak pernah menggunakan istilah "Pembaruan Agraria". Sebab, istilah "pembaruan" adalah istilah umum, sehingga dapat ditafsirkan macam-macam, dan karenanya bisa menyesatkan. Seperti sekarang ini, "pembaruan agraria" itu seolah-olah hanya diartikan sebagai "pembaruan hukum agraria".

[1] Tulisan ringkas sebagai bahan presentasi dalam seminar yang diselenggarakan oleh FSPI, tanggal 2 September 2004 di Gedung Juang 45, Jl. Menteng Raya, Jakarta.

## II. PROSES PERUMUSAN UUPA-1960

(1) Sudah terlalu sering saya kemukakan bahwa lahirnya UUPA-1960 (atau formalnya, UU no.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria) terjadi melalui proses panjang selama 12 tahun (dengan pergantian kepanitiaan sebanyak empat kali – Jadi, lima Panitia). Ini menunjukkan bahwa pembentukannya dilakukan secara serius dan hati-hati. Memang, lamanya proses itu juga disebabkan oleh situasi politik yang masih penuh gejolak pada masa-mas awal Indonesia Merdeka.

(2) UUPA-1960 dibentuk bukan oleh Komisi DPR, bukan oleh Pansus DPR, tetapi oleh Panitia Negara yang melibatkan berbagai pihak. Dalam sejarah RI, hanya dua masalah yang Undang-Undangnya dibentuk oleh Panitia Negara,yaitu UU tentang Agraria, dan UU tentang Keuangan. Ini mencerminkan betapa mendasarnya masalah agraria itu.

(3) Pada tahun 1960, RUU Agraria yang sudah disiapkan oleh Panitia ke-empat di bawah ketua Sunaryo (rancangan tersebut sudah semi-final) diserahkan kepada Presiden Sukarno, namun Presiden meminta agar RUU itu diuji dulu dengan perguruan tinggi. Maka DPR lalu membentuk Panitia Ad Hock untuk bekerjasama dengan Universitas Gajah Mada. Tim kerjasama inilah yang disebut Panitia kelima. Hasilnya kemudian diserahkan kepada Presiden, dan biasa disebut sebagai Rancangan Sadjarwo. Setelah disetujui oleh Presiden, lalu dilontarkan ke DPR untuk dibahas, yang hasil akhirnya kemudian disahkan pada tanggal 24 September 1960.

(4) Dengan landasan filosofi yang disebut sebagai konsep “mono-dualis”, UUPA-1960 itu bertujuan bukan saja demi kepastian hukum, bukan saja dengan maksud unifikasi hukum, tetapi tujuan yang hakiki adalah mengubah susunan masyarakat, dari suatu struktur warisan stelsel feodalisme dan kolonialisme menjadi suatu masyarakat yang adil dan sejahtera.

(5) Karena UUPA-1960 itu (sesuai dengan namanya) baru berisi peraturan dasar, dan hanya mengenai pokok-pokoknya, maka UU tersebut perlu

dilengkapi perangkat peraturan dan perundangan lanjutannya. Maka lahirlah UU no.56/1960 (yang semula baru berupa Peraturan Pemerintah Pengganti UU), tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. UU no.56/1960 ini secara populer kemudian dikenal sebagai UU Landreform.

(6) Sesuai dengan tujuan yang hakiki tersebut di atas, maka upaya untuk mengubah susunan masyarakat itu dilakukan melalui agenda Landreform. Memang diakui, sesuai dengan kondisi dan situasi saat itu, maka prioritas untuk menindak lanjuti UUPA-1960 itu adalah pada masalah pertanian rakyat, sehingga apa yang dikenal sebagai Landreform itu seolah-olah hanya menyangkut peratnian rakyat. Sejak awal sudah disadari bahwa sebenarnya Landreform itu mencakup semua sumber-sumber agraria (perkebunan, kehutanan, pertambakan, pertambangan, pengairan, dan lain-lain). Hanya saja, sekali lagi, tahapan pertama adalah pertanian rakyat.

(7) UU no.56/1960 itu kemudian diperlengkapi pula dengan landasan hukum bagi langkah turunannya yaitu PP no.224/1961 tentang obyek LR, dan PP 10/1961 tentang pengukuran desa lengkap.

(8) Demikian juga, melalui Keppres no.131/1961 dibentuk Panitia LR nasional, yang kemudian disempurnakan melalui Keppres no.263/1964 dibentuklah Panitia LR tingkat Provinsi, Kabupaten, dan Kecamatan (yang waktu itu disebut dengan istilah Daerah Swatantra Tingkat I, II dan III) dalam rangka otonomi daerah. Pada tahun 1964 dibentuk pula Panitia Pengadilan LR (melalui Keppres …../1964).

(9) Perlu dicatat bahwa sebelum dibentuknya Panitia Agraria Yogya (1948), bahkan ketika umur RI belum ada satu tahun, pemerintah RI sudah melakukan langkah pendahuluan, yaitu melalui UU no.13/1946 melancarkan LR skala kecil, yaitu menghapuskan hak-hak istimewa dari “desa perdikan”, khususnya di daerah Banyumas. Kemudian, melalui UU no.13/1948, pemerintah menghapuskan hak-hak istimewa dari sekitar 40 perkebunan tebu (Pabrik Gula) yang berada di wilayah

kerajaan Surakarta dan Jogyakarta. Melalui UU no.1/1958, pemerintah menghapuskan status tanah-tanah partikelir.

## II. TANTANGAN YANG DIHADAPI DALAM PELAKSANAAN UUPA-1960

### A. Sebelum Orde Baru

(1) Pada masa-masa sangat awal umur Republik, ketika pemerintah RI melakukan langkah-langkah pendahuluan seperti diuraiakn di atas, semuanya justru berjalan lancar, karena semua partai politik mendukungnya. Walaupun masih dalam situasi politik yang penuh gejolak (dalam rangka konflik dengan Belanda), semua itu tetap dapat dilaksanakan. Namun justru pada saat suatu "reform" yang sesungguhnya, dan dilandasi oleh suatu perundangan yang lebih bersifat nasional dengan status hukum yang lebih kuat, yaitu UUPA-1960, pelaksanaannya justru mengalami berbagai hambatan.

(2) Berbeda dari berbagai negara lain yang begitu merdeka langsung melaksanakan LR, Indonesia relatif terlambat, karena UU yang melandasinya baru lahir 15 tahun sesudah Proklamasi Kemerdekaan.

(3) Berbagai hambatan yang dihadapi pada masa-masa sebelum Orde Baru, antara lain adalah:

   (a) Jenis hambatan yang merupakan gejala umum di dunia, yaitu resistensi dari para pemilik tanah luas;

   (b) Sosialisasi mengenai konsep LR dan UUPA-1960 belum tuntas dan belum merata, sehingga bahkan para aparat pelaksananya sendiri pun belum benar-benar siap; apalagi wilayah Indonesia begitu luas dan beragam.

   (c) Berbagai gejolak akibat dinamika poliltik dalam dekade 1960-an awal, antara lain: kampanye merebut Irian Barat, yang belanjut dengan konfrontasi dengan Malaysia, ditambah dengan persoalan-persoalan tindak lanjut dari penyelesaian berbagai pemberontakan (DI/TII; PRRI/Permesta; dll.), semuanya menyebabkan konsentrasi pikiran atau perhatian terhadap pelaksanaan LR menjadi terpecah.

(d) Dinamika politik dunia dalam konteks perang dingin yang makin menajam waktu itu, berdampak terhadap percaturan politik domestik, sehingga sikap partai-partai politik terhadap pelaksanaan LR pun menjadi sangat beragam. “Aksi sepihak” yang dilancarkan PKI saat itu pun menambah rumitnya keadaan, sehingga tercipta suatu persepsi yang keliru bahwa seolah-oleh UUPA-1960 itu adalah buatan PKI. Di kemudian hari sejak lahirnya Orde Baru persepsi tersebut mengkristal menjadi stigmatisasi yang tidak mudah dihapuskan. Menurut pengamatan sejumlah pakar asing, LR di Indonesia dianggap sebagai sesuatu yang tragis dan ironis (Lihat, a.l. Ben White, 2002).

(e) Kurangnya konsentrasi perhatian terhadap pelaksanaan LR akibat berbagai gejolak tersebut di atas, agaknya menyebabkan para pemerhati, para pelaksana, ya bahkan para akademisi, kurang mempunyai kesempatan untuk mempelajari secara serius pengalaman LR di negara-negara lain.

(f) Semuanya itu agaknya juga menyebabkan bahwa data mengenai keagrariaan yang lengkap dan teliti (yang merupakan salah satu prasyarat bagi keberhasilan suatu reform) menjadi tidak tersiapkan secara memadai.

## B. Selama Orde Baru

Saya kira sudah terlalu jelas bahwa, selama Orde Baru, hambatan bagi pelaksanaan UUPA-1960 hanya dua macam:

(1) Pada dasarnya Orde Baru memang tidak berniat untuk melaksanakan Reforma Agraria.

(2) Setelah untuk selama ± 11 tahun memandulkan UUPA-1960, Orde Baru kemudian menggunakan ketentuan-ketentuan dalam UUPA-1960 itu secara manipulatif justru untuk memfasilitasi modal asing.

## III. BERBAGAI PERTANYAAN

Dalam Kerangka Acuan Seminar ini, dilontarkan sejumlah sebelas pertanyaan (yang dapat dijadikan 8 pertanyaan, karena yang ke-2 dan ke-4, misalnya, hakikatnya sama). Untuk menjawabnya secara baik tentu seharusnya diperlukan kajian yang mendalam lebih dahulu. Dalam tulisan pendek ini, tak mungkin kita dapat memberikan jawaban yang memadai. Barangkali kita baru dapat menjawab secara sambil lalu, seadanya.

(1) Bagaimana kondisi agraria dewasa ini?
Jawabannya satu kata: “semrawut”

(2) Bagaimana PA sekarang?
Jawabannya: Masih “usreg” pada tingkat perdebatan mengenai berbagai peraturan perundangan yang disiapkan dari belakang meja, yang belum jelas arah dan semangat landasannya.

(3) Apa sebenarnya yang kita cita-citakan? Dan PA seperti apa yang harus dilakukan?
Jawabannya : Suatu susunan masyarakat yang adil dan sejahtera, dalam susunan berbangsa dan bernegara, yang merdeka. PA yang harus dilakukan adalah PA yang sesuai dengan cita-cita kemerdekaan itu.

(4) Apakah UUPA-1960 dapat dijadikan pedoman?
Jawabannya : Jelas, ya !

(5) Apakah UUPA-1960 sudah teruji pelaksanaannya?
Jawabannya: Belum ! Karena pelaksanaannya belum tuntas dijalankan, keburu pemerintahan lama digulingkan, dan pemerintahan baru bersikap anti-reform !

(6) Apakah yang sudah dilakukan selama ini (oleh siapa?) sudah cukup memadai? Jika belum, apa lagi yang harus dilakukan? Jawabannya terletak pada aras politik !

(7) Kondisi politik yang bagaimana yang harus diciptakan agar pembaruan agraria dalam artinya yang “genuine” bisa dilaksanakan?
Jawabannya: Suatu kondisi politik di mana pimpinan nasionalnya dapat memenuhi minimal tiga syarat, dan rakyatnya mempunyai kesadaran

politik dalam arti yang sesungguhnya (bukan sekedar slogan !). Tiga syarat tersebut adalah:

(a) Mempunyai komitmen politik dan keberpihakan pada aspirasi rakyat, secara nyata dan sungguh-sungguh.

(b) Mempunyai pemahaman yang utuh mengenai berbagai konsep keagrariaan, khususnya tentang Reforma Agraria.

(c) Mempunyai kemampuan untuk meyakinkan aparatnya mengenai garis kebijakannya ! Sekaligus mampu meyakinkan rakyat bahwa setiap kebijakan itu selalu mengandung resiko dan memerlukan pengorbanan. Tanpa semua itu, bagaimanapun bagusnya perumusan undang-undangnya, tujuannya tak akan tercapai.

(8) Bagaimana strategi dan taktik yang perlu kita ambil?

Jawabannya: Strategi dan taktik itu seharusnya tidak diseminarkan ! Nanti “musuh” kita tahu.