

Reforma Agraria Untuk Pemula

1. Reforma Agraria Apa Itu ?

I. Pengantar

1. Sudah sama-sama kita saksikan, selama lebih kurang 20 tahun terakhir ini, konflik sosial merebak dimana-mana, meliputi semua sektor, dan hampir di semua wilayah.
2. Jika di telaah secara cermat, hampir semua kasus-kasus konflik tersebut, yang ribuan jumlahnya, pada dasarnya adalah merupakan konflik agraria, yaitu konflik memperebutkan sumber-sumber agraria (tanah, air, tanaman, tambang dan sebagainya).
3. Sebagian dari kasus-kasus konflik tersebut memang terbungkus dengan nuansa konflik agama, etnik, kedaerahan dan lain-lain "SARA" (Suku, Agama, Ras dan Antar golongan). Namun pada hakekatnya, sumber utamanya adalah masalah agraria. Mengapa "bungkus"-nya, atau "panggung"-nya menjadi demikian bermacam-macam? Hal itu diduga karena dua hal:
 - a. Ada "tangan-tangan" dari kekuatan-kekuatan yang memang ingin menguasai sumber-sumber alam Indonesia, merekayasa dan membelokkan masalahnya, sehingga masalah intinya terkaburkan.
 - b. Selama lebih kurang 30 tahun, lidah rakyat terpasung. Sekalipun sudah masuk ke era reformasi, tetapi aspirasi rakyat (pendapat atau cita-cita) yang sesungguhnya, menjadi tidak terekspresikan sebagaimana mestinya. Rakyat masih mengalami trauma masa lalu, akibat intimidasi oknum-oknum aparat bersenjata yang dengan mudah memberi cap bahwa mengangkat masalah agraria adalah berbau komunis. Akibatnya, rakyat mudah dibelokkan, isu agraria digeser menjadi isu "SARA".
4. Alangkah pentingnya bagi pemimpin baru, untuk mulai menyadari bahwa *sumber utama* krisis multi-dimensi yang membuat Indonesia terpuruk ke dalam kondisi sekarang ini adalah kebijakan politik ekonomi orde baru yang mengingkari cita-cita para pendiri Republik. Orde Baru *tidak* meletakkan masalah Reforma Agraria sebagai basis pembangunan. Tanah sebagai salah satu sumber agraria justru dijadikan "komoditi startegis". Untuk memfasilitasi kepentingan modal (khususnya modal asing).
5. Sadar atau tidak, sengaja atau tidak sengaja. Bangsa Indonesia, khususnya generasi Orde Baru telah melupakan sejarah bangsa. Sejarah Undang-Undang Agraria Kolonial 1870; sejarah kebijakan agraria zaman Jepang; sejarah perjanjian KMB

(Konferensi Meja Bundar); sejarah pembatalan KMB; dan lain-lain fakta sejarah yang berkaitan dengan soal agraria; semuanya itu dilupakan! Atau, sengaja dihapus dari ingatan orang.

6. Dapat dipahami bahwa karena hal-hal tersebut di atas, maka dalam pemilu 2004 yang baru saja berlangsung ini, tidak satu pun partai politik yang secara tegas mengangkat isu agraria. Kalaupun ada satu dua partai politik mengangkat masalah agraria, tetap gemanya hampir tak terdengar.
7. Demikianlah, uraian singkat tersebut diatas itu dianggap penting, agar para pemimpin baru nanti mulai menyadari bahwa masalah dasar yang diperlukan bagi terwujudnya cita-cita kemerdekaan adalah masalah agraria dalam arti luas. Catatan ringkas berikut ini sekedar merupakan pintu masuk untuk memahami masalah pembaruan agraria, atau istilah yang sudah mendunia, Reforma Agraria (Bahasa Spanyol)

II. Makna dan Isi Reforma Agraria Secara Umum

1. Pengertian:

“Reforma Agraria” (RA) atau “*Agrarian Reform*” adalah suatu penataan kembali (penataan ulang) susunan kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (terutama tanah), untuk kepentingan rakyat kecil (petani, buruh tani, tunakisma, dan lain-lainnya), secara menyeluruh dan komperhensif (lengkap).

2. Penjelasan:

“Penataan ulang” itu sendiri kemudian dikenal dengan “Land Reform”. “Menyeluruh dan Komperhensif”, artinya, *pertama*, sasarannya bukan hanya tanah pertanian, tetapi juga tanah-tanah kehutanan, perkebunan, pertambangan, pengairan, kelautan dan lain-lainnya. Pendek kata, semua sumber-sumber agraria. *Kedua*, program land reform itu harus disertai program-program penunjangnya seperti, penyuluhan dan pendidikan tentang teknologi produksi, program perkreditan, pemasaran dan lain sebagainya, Singkatnya, Reforma Agraria adalah Land Reform *plus* program penunjang. Memang, intinya adalah “Land Reform”.

3. Tujuan:

- Tujuan utamanya secara makro adalah mengubah struktur masyarakat, dari susunan masyarakat warisan stelsel feodalisme dan kolonialisme menjadi susunan masyarakat yang lebih adil dan merata.
- Secara mikro tujuannya adalah agar sedapat mungkin semua (atau sebagian besar) rakyat mempunyai aset produksi sehingga lebih produktif, dan pengangguran dapat diperkecil.

4. Reforma Agraria yang “*genuine*” (sejati) adalah

- a. Sifatnya “*drastic*” (tegas), “*fixed in time*” (waktunya pasti) (menurut Christodoulou, 1990),
- b. Status program itu “*Ad Hock*” (khusus) menurut (Peter Dorner, 1972),
- c. Proses operasinya “*rapid*” (cepat) (menurut Ellias Tuma, 1965).

5. Pada tingkat nasional harus ada sebuah Badan Otorita Reforma Agraria (BORA), yang hanya bertanggung jawab kepada Presiden. Kewenangan dan tugas BORA adalah
 - a. Mengkordinir semua sektor,
 - b. Mempercepat proses
 - c. Menangani konflik.
6. Prinsip-prinsip utama yang harus dipegang:
 - a. Tanah untuk mereka yang benar-benar mengerjakannya (penggarap),
 - b. Tanah tidak dijadikan komoditi komersial, yaitu tidak boleh dijadikan barang dagangan (jual-beli yang semata-mata untuk mencari keuntungan),
 - c. Tanah mempunyai fungsi sosial.
7. Semuanya itu perlu dipayungi oleh payung hukum yang mewadahi semua aturan-aturan sektoral. Artinya, semua Undang-undang sektoral (Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, Pertambangan, Pengairan, dan lain-lainnya) seharusnya merujuk dan berada pada koridor Undang-Undang payung itu. Sebelum Orde Baru, Undang-Undang payung ini adalah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960, beserta berbagai undang-undang turunannya.
8. Landasan Filosofi UUPA 1960 adalah neo-populis (bukan kapitalis, bukan komunis). Atas dasar landasan ini, maka luas pemilikan/penguasaan tanah dibatasi. UU No. 56/1960 (yang secara populer dikenal sebagai UU Land Reform) menetapkan batas-batas luas maksimum dan batas luas minimum.
9. Untuk uraian yang lebih lengkap, lihat buku Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Yogyakarta: Insist press, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dan Pustaka Pelajar, 2000.

III. Operasionalisasi dan Tahapannya

1. Setiap negara tentu saja mempunyai cara pandang sendiri-sendiri, karena kondisinya memang berbeda-beda. Oleh karena itu, dalam hal reforma agraria, maka landasan filosofinya, modelnya, "*grand design*"nya (rancangan besar), dan pola implementasinya pelaksanaannya juga berbeda-beda.
2. Di Indonesia, dalam pelaksanaan program Land Reform tahun 1960-an, prioritas pertama ditujukan baru kepada penataan tanah-tanah pertanian, yaitu melaksanakan ketentuan batas maksimum luas penguasaan tanah pertanian, dan melakukan redistribusi (pembagian ulang).
3. Dilihat dari segi teknis operasional, walaupun di berbagai negara model reforma agraria itu berbeda-beda, namun tahapan awalnya selalu sama, yaitu "registrasi tanah". Tujuannya adalah untuk memperoleh "peta" struktur penguasaan tanah. (Siapa menguasai berapa; berapa persen milik penguasa, menguasai berapa persen luas tanah yang ada). Strukturnya timpang atau tidak. *Bukan untuk memberi sertifikat !* Sertifikasi adalah program ikutan, yaitu, setelah redistribusi dilakukan, barulah sertifikasi dilaksanakan.

2. Konsep Umum Reforma Agraria

I. Pengertian Istilah Agraria

Sekarang ini, masih banyak orang yang mengasosiasikan istilah “agraria” dengan “pertanian” saja, bahkan lebih sempit lagi, hanya sebatas “tanah pertanian”. Ini merupakan salah tafsir (*Fallacy*). Celaknya, salah tafsir ini lalu menjadi “salah kaprah” terutama sejak Orde Baru.

Jika kita lacak sejarahnya, sejak zaman Romawi Kuno – karena dari sanalah asal-muasalnya- maka kita memperoleh pemahaman yang lebih baik.

- Secara etimologi (ilmu asal-usul kata), istilah “agraria” berasal dari Bahasa Latin, “*Ager*”, yang artinya (a) lapangan; (b) *pedusunan* (sebagai lawan perkotaan); (c) wilayah; (d) tanah negara.
- Saudara kembar dari istilah tersebut adalah: “*agger*” (*dengan dua huruf ‘g’*), yang artinya: (a) tanggul penahan; (b) pematang; (c) tanggul sungai; (d) jalan tambak; (e) reruntuhan tanah; (f) *bukit* (Lihat, Prent, *et al*, 1969; juga *World Bank Dictionary*, 1982).

Dari pengertian di atas, tampak jelas bahwa yang dicakup oleh istilah “agraria” itu bukan sekedar “tanah” atau “pertanian” saja. Kata-kata “pedusunan”, “bukit”, “wilayah”, dan lain-lain itu jelas menunjukkan arti yang lebih luas, karena di dalamnya tercakup segala sesuatu yang terwadahi olehnya. “Pedusunan”, misalnya, di situ ada tumbuh-tumbuhan, ada air, ada sungai, mungkin juga ada tambang, ada hewan, dan ada masyarakat manusia!

Semua arti tersebut di atas memberi kesan bahwa tekanannya memang pada “tanah”, justru karena “tanah” itu mewadahi semuanya. Pada masa itu, konsep-konsep tentang “lingkungan”, belum dikenal. Kegiatan utama manusia saat itu adalah berburu di hutan, menggembalakan ternak, ataupun bertani, untuk menghasilkan pangan.

Agar tidak berhenti pada penjelasan asal-usul kata (etimologi), ada baiknya kita tinjau sepiintas sejarah mengenai gagasan tentang “pembaruan” dan penggunaan istilah “agraria” dalam konteks pembaruan itu.

Gagasan mengenai penataan pembagian wilayah, diperkirakan sudah terjadi ribuan tahun sebelum Masehi. Bahkan buku Levictus dalam Kitab *Perjanjian Lama* menggambarkan adanya redistribusi penguasaan tanah setiap 50 tahun sekali (Lihat, R. King 1977: 28; J. Powelson, 1988: 5-52; R. Prosterman, *et al*, 1990:3). Namun selanjutnya yang diterima dan disepakati sebagai fakta sejarah oleh para sejarawan adalah bahwa apa yang sekarang kita sebut dengan istilah “*land reform*” itu, pertama kali terjadi di Yunani Kuno, di masa pemerintahan Solon, 594 tahun Sebelum Masehi.

Undang-undang Solon ini tentu saja tidak memakai istilah “agraria”, karena bahasa Yunani bukanlah bahasa Latin. Undang-undang tersebut dinamai “*Seisachtheia*”, yang artinya “mengocok beban”. Beban itu mencakup berbagai *hubungan* yang tidak serasi (tidak adil), antara pemerintah dengan pemerintah dengan pemegang kuasa wilayah; antara penguasa wilayah dengan pengguna bagian-bagian wilayah; antara pengguna tanah dengan penggarap; antara pemilik ternak dengan penggembala ternak; dan lain sebagainya. Hubungan yang tidak adil itu mencakup masalah bagi-hasil, masalah pajak,

masalah hubungan antara penguasa tanah dengan budak, dan lain-lainnya. Demikian sejarah agraria yang terjadi di Yunani.

Pada zaman Romawi Kuno, dikenal adanya beberapa kali penetapan undang-undang agraria pada waktu yang berbeda-beda. Gambaran ringkasnya kurang lebih sebagai berikut.

Kota Romawi berdiri pada 753 Sebelum Masehi, tetapi “Republik Romawi” berdiri 510 tahun Sebelum Masehi. Rentang waktu sampai dengan jatuhnya Republik pada 27 tahun Sebelum Masehi, merupakan bagian pertama dari zaman “Romawi Kuno” –yang berlanjut ke bagian kedua: zaman Kekaisaran Roma. Bagian pertama itulah yang menjadi rujukan kita.

Ketika Roma belum berkembang, seluruh wilayah negara itu dianggap sebagai “milik umum” (*public property*) yang tak di bagi-bagi. Setiap warga negara berhak untuk memanfaatkannya. Akan tetapi lama-kelamaan, para “bangsawan” keturunan para pendiri negara memperoleh hak turun-temurun atas bagian wilayah yang memang telah mereka manfaatkan. Para Bangsawan ini disebut *patricia*.

Melalui berbagai penaklukan wilayah lain, Republik Romawi berkembang. Wilayah negara bertambah luas. Namun, di lain pihak, timbul kelas sosial baru yang disebut *plebian*, yaitu warga negara baru yang bukan keturunan warga asli. Kaum *Plebian* juga membutuhkan sumber penghidupan, khususnya tanah. Maka lahirlah untuk pertama kali Undang-Undang Agraria (*Leges Agrariae*), 489 Sebelum Masehi. Undang-undang ini muncul atas prakarsa seorang anggota “konsul”, bernama Spurius Cassius.

Namun Undang-Undang ini ternyata macet, karena di tentang keras oleh sebagian besar bangsawan. Kira-kira 20 tahun kemudian, lahirlah undang-undang baru yang lebih dikenal sebagai Undang-undang Licinius, sesuai dengan nama pencetusnya, Yaitu Licinius Stolo. Setelah rancangan Undang-undangnya (RUU) mengalami perdebatan selama 5 tahun, akhirnya RUU ini diterima dan ditetapkan pada tahun 367 Sebelum Masehi.

Inti UU Licinius adalah bahwa setiap warga negara Romawi diberi hak untuk “memanfaatkan” sebagian dari wilayah negara (*burger gerechtigd zou zijn gebruik te maken van een deel van de nog niet toegewezen staatsdomeinen*). Namun dibatasi bahwa setiap orang hanya memperoleh bagian tidak lebih dari “500 iugera” (1 iugerum = $\frac{1}{4}$ hektar). Dari batasan ini saja sudah jelas bahwa hamparan sekitar 125 hektar itu tentu *bukan* berupa satuan usaha tani saja, melainkan bisa terdiri dari areal hutan untuk berburu, padang penggembalaan, dan lain-lain.

Undang-undang Licinius ini pun macet juga karena berbagai sebab. Peperangan yang terjadi silih berganti (dengan Perancis, Yunani dan lainnya) merupakan kesempatan, bukan saja bagi para patrician dan orang kaya, tetapi juga bagi tentara dan veteran untuk menguasai tanah-tanah, melebihi batas “500 iugera”. Terjadilah proses akumulasi penguasaan wilayah.

Setelah lebih kurang 200 tahun kemudian, UU Licinius tersebut seolah-olah masuk “peti-es”. Maka seorang anggota parlemen Tiberius Gracchus, berhasil menggolkan UU Agraria yang baru (*Lex Agraria*). Inti UU ini adalah menyelaraskan kembali ketentuan-ketentuan Licinius, yakni batas maksimum “500 iugera” diteguhkan kembali. Selain itu, ada tambahan bahwa setiap anak laki-laki dalam keluarga diperkenankan

menguasai “250 iugera”, asalkan dalam satu keluarga tidak menguasai lebih dari “1000 iugera”. (Lihat juga Russel King, 1977, *op. cit.*).

Undang-undang ini pun macet, bahkan Tiberius lalu dibunuh. Sepuluh tahun kemudian, adiknya Gaius Gracchus, mencoba meneruskan langkah kakaknya. Dia pun mengalami nasib yang sama: dibunuh !

Demikian, uraian sejarah ringkas agraria. Uraian sejarah itu berupaya menunjukkan beberapa hal, sebagai berikut:

1. Makna “agraria” bukanlah sebatas “tanah” (kulit bumi), juga bukan sebatas “pertanian”, melainkan “wilayah” yang mewadahi semuanya.
2. Para pendiri Republik Indonesia dan para perumus UU PA-1960 sudah mempunyai “pandangan ke masa depan” (*foresight*) yang jauh (karena beliau-beliau itu pada umumnya belajar sejarah dan perjalanan sejarah), sehingga yang hendak diatur oleh UUPA itu bukan sebatas tanah tetapi “agraria”.
3. Pasal 1 (ayat 1 sampai ayat 5) UUPA 1960 jelas sekali rumusannya: “Bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya...! “inilah “agraria”! selain permukaan bumi, juga tubuh bumi di bawahnya (ayat 4); juga yang berada di bawah air. Dalam pengertian air, termasuk laut (ayat 5). Yang dimaksud ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan ruang di atas air (ayat 6). Demikian pula Pasal 4 ayat 2.
4. Atas dasar pemahaman di atas, maka istilah-istilah “sumber daya alam”, lingkungan”, “tata ruang” (dan lain-lainnya), semua itu pada hakekatnya hanyalah istilah-istilah baru untuk unsur-unsur lama yang sudah tercantum dalam UUPA.
5. Pemahaman dari semua itu adalah bahwa semua undang-undang sektoral itu seharusnya tunduk kepada atau di bawah payung UUPA 1960.
6. Istilah “sumber daya” itu sendiri mengandung *bias* pemikiran ekonomi, bahwa “daya” itu harus dimanfaatkan. Alam itu harus dieksploitatif dengan prinsip ekonomi: “dengan korbanan sedikit mungkin, dapat untung sebesar mungkin”. Bahkan, karena manusia ini bagian dari alam, maka manusia pun disebut sebagai “sumber daya”, yang karena itu harus dieksploitatif sebagai “faktor” produksi. Inilah latar belakang terjadinya gejala yang berlangsung secara sejarah *l’exploitation de l’homme par l’homme* (eksploitasi manusia oleh manusia). Inilah juga yang ditentang oleh UUPA, antara lain melalui pasal 10 ayat 1; pasal 13 ayat 2 dan ayat 3; serta pasal 41 ayat 3.
7. Dengan memahami itu semua, jika memang kita sudah benar-benar mempunyai komitmen politik untuk mengagendakan reforma agraria, maka agar memperoleh landasan hukum yang kuat, agenda tersebut harus berupa “amanat” MPR dalam bentuk ketetapan MPR, dan seharusnya hanya satu TAP yaitu TAP tentang “Agraria” (Lepas dari masalah apakah UUPA-1960 akan dipertahankan sebagaimana adanya, ataukah akan disempurnakan).

II. Konsep Umum Reforma Agraria

1. Sebelum Perang Dunia ke-II, bahkan sampai dekade 1960-an, pembaruan agraria dikenal dengan istilah “*Land Reform*”.
2. “*Land Reform*” yang pertama kali di dunia, secara resmi tercatat dalam sejarah adalah terjadi di Yunani Kuno 594 tahun sebelum Masehi. Jadi umurnya sudah lebih dari 2500 tahun.
3. Hakekat maknanya adalah Penataan kembali (atau pembaruan) struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap dan buruh tani tak bertanah”. *Prinsipnya: Tanah untuk penggarap!*
4. Dalam perjalanan sejarah yang panjang itu, konsep tersebut memang sedikit-sedikit berkembang dan berubah sesuai dengan perubahan zaman dan kondisinya. Misalnya, dengan tumbuhnya banyak kota dan berkembangnya perkotaan, maka kota-kota pun perlu di tata.
5. Di lain pihak, pengalaman “land reform” yang hanya berupa “redistribusi” (pembagian kembali) tanah ternyata kurang berhasil. Kegagalan ini, misalnya, karena buruh tani yang memperoleh tanah, banyak yang tidak mampu mengusahakan sendiri tanahnya karena kekurangan modal, kurang keterampilan, dan sebagainya. Akhirnya, si petani menjual tanahnya.
6. Berdasarkan pengalaman sejarah yang panjang itu, dan di berbagai negara, maka sekarang disadari bahwa “land reform” itu perlu di sertai dengan program-program penunjangnya. Program penunjang itu antara lain, perkreditan, penyediaan sarana produksi, pendidikan dan lain-lain. “Land reform” *plus* berbagai penunjang itulah yang sekarang disebut dalam bahasa Spanyol: *Reforma Agraria*. Inti tujuannya tetap sama, yaitu menolong rakyat kecil, mewujudkan keadilan, dan meniadakan atau setidaknya mengurangi ketidakmerataan.
7. Di Indonesia, sekarang ini sudah ada TAP- MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (disingkat TAP PA-PSDA). Namun sejauh ini, masih tetap terjadi perdebatan di banyak kalangan, yang mempertanyakan, apa perbedaan antara “Reforma Agraria” (RA) dan “Pengelolaan Sumber Daya Alam (PSDA)”. Pertanyaan ini dapat dijawab sebagai berikut.
8. Dilihat dari obyeknya, atau sasaran materi yang digarapnya, substansinya, adalah sama (bumi, air dan seterusnya). PSDA bias ekonomi, RA bias sosial-politik. Memang dalam sejarahnya yang panjang itu (ribuan tahun), sejak awal RA pada hakekatnya merupakan kebijakan sosial-politik, bukan kebijakan ekonomi. Barulah pada peralihan abad-19 ke abad- 20, terutama sejak terjadinya “Debat Agraria” selama 35 tahun di Eropa (1895-1929), aspek ekonomi menjadi pertimbangan penting dalam agenda RA. Walaupun sebelumnya, yaitu pada tahun 1880, Bulgaria –sebelum menjadi negara komunis- sudah melaksanakan RA dengan sangat memperhatikan aspek ekonomi.

9. Jika demikian halnya, lantas apa yang bisa dibedakan? Perbedaannya terletak pada kata “Reforma” dibandingkan dengan kata “Pengelolaan”.
- Pengelolaan, mengandung intisari: ketertiban, kesinambungan dan keberlanjutan.
 - Reforma* (bahasa Spanyol), atau *Reform* (Bahasa Inggris), mengandung intisari: “ketidaktertiban untuk sementara”, karena prosesnya memang “menata” ulang, membongkar yang lama, menyusun yang baru. Oleh karena itu:
 - Bentuknya adalah sebuah “operasi” (menurut istilah Christoulou, 1990);
 - Sifatnya “*Ad Hoc*” (khusus) (menurut istilah Peter Dorner, 1972)
 - Proses “*rapid*” (cepat) (istilah Tuma, 1965)
 Dengan demikian, program RA mempunyai batas waktu atau punya umur.
10. Jika demikian, dalam rangka mendorong keluarnya TAP-MPR, bagaimana mengintegrasikan kedua pandangan tersebut di atas, menjadi satu TAP? Pengintegrasian terletak pada landasan “tata-kelola”. “Kelola” tanpa “tata baru” sama saja mempertahankan ‘status quo’. Sebaliknya, “tata baru” tanpa “kelola”, tidak akan berkelanjutan. Jadi, “Tata-Kelola” dalam satu paket itulah sebenarnya yang dimaksud dengan Reforma Agraria (dalam artinya yang “sejati”), seperti yang pernah dilakukan di Bulgaria, seperti yang telah disinggung di atas.
11. Dari semua itu, secara tegas saya pribadi berpendapat bahwa semua undang-undang sektoral itu, “payung”-nya hanya satu yaitu: **Undang-undang Agraria !**

III. Tantangan yang Dihadapi

- Sekalipun sudah ada landasan hukum yang berupa TAP MPR No. IX/2001, tetapi sampai sekarang belum jelas tindak lanjutnya. Bahkan, mengingat bahwa salah satu agenda sidang tahunan MPR 2003 lalu adalah meninjau ulang semua TAP-MPR (termasuk TAP-TAP MPRS sebelum orde baru), sempat ada kemungkinan TAP-MPR No. IX/2001 itu dicabut. Syukurlah hal itu tidak terjadi.
- Tantangan yang dihadapi oleh gerakan tani dan gerakan reforma agraria sesungguhnya sangat berat, ibarat “tembok besar”. Mengapa? Karena, terutama sejak Orde Baru, para petinggi nasional kita –sadar atau tidak sadar- sudah terlanjur terseret ke dalam pemikiran neo-liberal, dengan masuk ke dalam komitmen-komitmen politik dan ekonomi internasional seperti GATT/ WTO/ AFTA/ APEC/ AoA, dan sejenisnya. Kita *terjebak* ke dalam arus itu “agama” pasar bebas.
- Idiologi neo-liberalisme yang mendewakan pasar bebas mengambil prinsip: (a) perdagangan bebas; (b) tenaga kerja; (c) investasi bebas; (d) modal bebas; dan (e) persaingan bebas. Semua ini pada hakekatnya menggerogoti kedaulatan Negara. Kata kunci yang menyakitkan hati adalah

“Ketimpangan (ketidakmerataan) adalah Rahmat Tuhan!! Orang miskin, itu salahnya sendiri” --Pidato Perdana Menteri Inggris Margaret Thatcher--

4. Akibat-akibat dari serbuan cara berpikir neo-liberal itu adalah tanah harus dijadikan komoditi (barang dagangan). Karena serba bebas, maka dagang tanah pun harus bebas. Itulah sebabnya para penganut neo-liberalisme mati-matian berusaha mengubah UUD 1945, agar dapat menghapuskan peran negara. Padahal Reforma Agraria memang memerlukan dua kekuatan yang saling menunjang, yaitu kemauan rakyat, dan kekuasaan negara yang melindungi rakyat.
5. Oleh karena itu, menghadapi tantangan seperti itu, modal awal yang harus dibangun adalah konsolidasi (merapatkan barisan) kekuatan rakyat, agar tak larut ke dalam arus tersebut.

3. Land Reform di Indonesia

I. Pengantar

Pengertian reforma agraria sudah dijelaskan secara umum pada bab sebelumnya. Pada bab ini akan diuraikan secara ringkas:

- Land Reform yang pernah diusahakan pada masa Pemerintahan Bung Karno. Upaya ini kemudian dihentikan oleh pemerintah orde baru.
- Prospek land reform di masa yang akan datang

II. Land Reform Indonesia Tahun 1960

1. Cita-cita pendiri Republik kita ini, cita-cita perjuangan kemerdekaan Indonesia. cita-cita revolusi Indonesia adalah
“mengubah susunan masyarakat, yaitu dari struktur masyarakat warisan stelsel feodalisme dan kolonialisme menjadi susunan masyarakat yang lebih merata, demokratis, adil dan sejahtera”.

Itulah cita-citanya! Jadi, bukan sekedar kemerdekaan politik dalam arti mempunyai pemerintahan bangsa sendiri. Sebab walaupun punya pemerintahan oleh bangsa sendiri, tetapi jika ternyata justru menindas rakyatnya sendiri, apa gunanya? Memang, tanpa kemerdekaan politik terlebih dahulu, secara teori kita akan sulit untuk mengubah susunan masyarakat itu. Jadi kemerdekaan barulah “sasaran-antara”, atau menurut perkataan Bung Karno, kemerdekaan adalah “jembatan-emas”. 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, kita belum berhasil mengubah masyarakat. Bahkan selama orde baru ciri penindasan itu semakin nyata, melebihi di zaman kolonial.

2. Bagi Indonesia, yang masyarakatnya berciri agraris, maka untuk mencapai cita-cita tersebut di atas, caranya adalah dengan melakukan *perombakan* (penataan kembali) *susunan kepemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria khususnya tanah*, agar lebih adil dan merata, demi kepentingan rakyat kecil pada umumnya. Inilah “*land reform*”. Program perombakan ini, disertai dengan

program-program penunjangnya, seperti pendidikan, perkreditan, pemasaran, dan lain-lain- yang dalam bahasa Spanyol disebut “*Reforma Agraria*”.

3. Sudah sejak awal, yaitu segera setelah Proklamasi Kemerdekaan 1945. Para pemimpin mulai mengupayakan untuk melakukan RA dengan cara merumuskan undang-undang agraria baru, mengganti UU Agraria Kolonial 1870. Namun upaya itu terpaksa mengalami proses panjang selama 12 tahun. Akhirnya lahirlah Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. Proses panjang ini disebabkan oleh beberapa hal:
 - a. Periode 1945-1950 adalah masa revolusi fisik. Perang dan damai silih berganti, sehingga kerja panitia penyusunan undang-undang menjadi tersendat-sendat.
 - b. Periode 1950-1960, sekalipun relatif adalah masa damai, namun gejolak politik masih juga silih berganti, sehingga kabinet pemerintah pun jatuh bangun. Panitia Agraria pun menjadi berganti-ganti: Panitia Agraria Yogya 1948; Panitia Agraria Jakarta 1952, Panitia Suwahyo 1956; Panitia Sunaryo 1958; dan Rancangan Sadjarwo 1960.
 - c. Partai-partai besar dalam DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) berbeda-beda pandangannya mengenai agraria, sehingga titik temu atau kompromi sulit dicapai.
4. Kondisi tersebut jauh hari sudah diantisipasi oleh para pemimpin Indonesia. maka masalah agraria tidak ditangani secara gegabah, melainkan sangat serius dan hati-hati. Ada dua hal yang dianggap masalah mendasar, yaitu soal *keuangan* dan soal *agraria*. Itulah sebabnya, dalam sejarah kita hanya dua hal itulah yang penyusunan “Undang-undang Pokok”-nya tidak ditangani oleh Komisi ataupun Pansus DPR, melainkan oleh “Panitia Negara”.
5. Sekalipun pimpinan panitia tersebut berganti-ganti seiring dengan jatuhnya kabinet, namun pakar-pakar yang menjadi anggotanya tetap sama. Mereka inilah yang secara terus-menerus mengembangkan pemikiran. Singkatnya, lahirnya UU-PA 1960 bukanlah sembarangan, melainkan melalui perdebatan panjang. Tidak seperti berbagai undang-undang di masa Orde Baru yang disusun melalui sistem “proyek”, sekali jadi.
6. Mengingat bahwa masalah agraria adalah masalah yang sangat rumit dan mendasar, maka meskipun UU-PA baru tersusun tahun 1960, tetapi sejak awal kemerdekaan, pemerintah RI sudah melakukan *langkah-langkah pendahuluan*, yaitu sekaligus sebagai langkah *percobaan*, dalam *skala kecil*. Tindakan ini, tanpa mengalami banyak kesulitan, memperoleh persetujuan badan legislatif, karena mereka yang mempunyai *vested interest* (kepentingan) dalam susunan yang lama tidak mendapat dukungan dari partai politik besar yang mana pun (lihat, Selo Soemardjan, 1962).
7. Ada empat langkah pendahuluan (Cf. Selo Soemardjan, 1962; *Ibid*) yang dapat disebut disini, yaitu

- a. **Tahun 1946**, saat belum ada setahun Indonesia merdeka. Upaya yang dilakukan adalah menghapuskan lembaga “desa perdikan”, yaitu menghapuskan *hak-hak istimewa* yang sampai saat itu dimiliki oleh penguasa desa perdikan beserta keluarganya secara turun-menurun. Melalui *Undang-undang* No. 13/1946, setelah dari tanah mereka yang relatif luas-luas, dibagikan kembali kepada para penggarap, petani kecil, dan buruh tani. Ganti rugi diberikan dalam bentuk uang bulanan. Inilah contoh land reform terbatas, skala kecil, khususnya di daerah Banyumas, Jawa Tengah.
- b. **Tahun 1948**, ditetapkan Undang-undang Darurat No. 13/1948, yang menetapkan bahwa *semua tanah* yang sebelumnya dikuasai oleh kira-kira *40 perusahaan gula Belanda* di Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta, disediakan untuk petani Indonesia. Hal ini mengakhiri persaingan mengenai penguasaan tanah dan air, yang tidak seimbang antara perusahaan gula yang besar dan kuat dan petani yang tidak terorganisir.
- c. **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 sangat lamban. Oleh karena itu, maka ditetapkan Undang-undang No. 1/1958, yang *menghapuskan semua tanah-tanah partikelir*. Semua hak-hak yang istimewa yang sebelumnya dipegang oleh tuan-tuan tanah diambil alih oleh pemerintah. Proses likuidasi ini selesai sekitar tahun 1962.
- d. **Tahun 1960**, sekitar setengah tahun sebelum ditetapkannya UUPA (24 September 1960), telah ditetapkan lebih dulu Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH), yaitu UU No. 2/1960. Isi UUPBH ini mengandung tiga pokok utama:
 - “Kepastian penyakapan” (*Security of tenancy*) yang tercermin dalam pasal 4 dan 5,
 - Demokrasi, yang tercermin dalam pasal 7,
 - Akomodasi dan pengakuan terhadap ketentuan adat (Pasal 7 ayat 1).

Demikianlah beberapa langkah pendahuluan. Ada yang berpendapat bahwa UUPBH itu bukan lagi langkah pendahuluan, karena sudah diberlakukan langsung secara nasional. UUPBH adalah “reform” dalam hal penyakapan (*tenancy reform*).

8. Apa yang dikenal sebagai UUPA 1960, judul aslinya adalah UU No. 5/1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Jadi, isinya baru berupa prinsip-prinsip dasar, Karena itu, berbagai ketentuan 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 Land Reform.

Atas dasar pertimbangan keadaan saat itu, masalah pertanian rakyat inilah yang diprioritaskan. Tanah-tanah yang melebihi batas maksimum diambil (dengan ganti rugi) oleh pemerintah, lalu didistribusikan kepada rakyat (penggarap, tunakisma). Prinsip-prinsip dasar yang lain belum sempat tergarap, keburu pemerintah lama digulingkan oleh Orde Baru. Gerakan Land Reform lalu lenyap dari peredaran bahkan ditabukan.

9. Pelaksanaan Land Reform tersebut mulai dilancarkan oleh pemerintah sejak 24 September 1961, dengan pertama-tama membentuk panitia-panitia di ketiga tingkat daerah otonomi, untuk melakukan pendaftaran milik tanah yang melebihi maksimum, serta tanah-tanah guntai (*absentee*). Langkah ini saat itu baru meliputi Pulau Jawa, Bali, Sulawesi dan Kepulauan Nusa Tenggara. Secara keseluruhan daerah tersebut, terdapat sekitar 27.000 pemilik sawah yang miliknya melebihi batas maksimum. Jumlah luas kelebihan itu semuanya ada sekitar satu juta hektar, yang kemudian akan didistribusikan kepada rakyat tani kecil yang membutuhkannya.

Bagaimana proses selanjutnya, tidak begitu mudah untuk menggambarannya. Data yang akurat sukar diperoleh. Sejak berkuasanya Pemerintahan Orde Baru, fungsi instansi agraria di jungkir balikan, sehingga pendataannya terbengkalai dan data yang ada tentang gerakan land reform menjadi kurang bisa dipercaya.

10. Karena pengertian masyarakat yang keliru bahwa land reform adalah mendistribusikan tanah, maka timbul pertanyaan, “tanah siapa dan tanah apa yang di bagi-bagi?” Maka timbul istilah “tanah obyek land reform”. Sebenarnya dalam arti yang benar, “obyek reform” adalah semuanya seperti tanah hutan, tanah perkebunan, dan lain-lain. Semua itu di tata ulang peruntukannya. Jadi, tidak melulu pengertiannya harus didistribusikan, tetapi di”redistribusi”. Artinya, diserasikan, agar rakyat memperoleh hak secara relatif merata dan adil.
11. Tetapi jika kita terima dulu pemahaman yang salah kaprah tersebut di atas, maka menurut hukum yang ada, tanah “obyek land reform” 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.

III. Bagaimana Prospeknya ke Masa Depan

1. Di masa kekuasaan Orde Baru selama 32 tahun, jangankan pelaksanaan land reform, wacana (pemahaman) tentang land reform pun ditekan dan dimatikan dengan menempelkan *stigma-stigma* (cap atau tuduhan) tertentu. Masalah agraria ditata bukan untuk kepentingan rakyat banyak, tetapi untuk memfasilitasi modal asing. Akibatnya, sekarang ini, masalah agraria sudah terlanjur begitu ruwet sehingga sulit untuk mengatasinya.
2. Dengan tuduhan Orde Baru –tetapi apa betul Orde Baru sudah tumbang? – gagasan land reform muncul kembali dan bahkan di tahun 2001 lahir TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ini

kemudian baru ditindaklanjuti dengan Keppres No. 34/2003, yang isinya memberi mandat kepada BPN (Badan Pertanahan Nasional) untuk melakukan “penyempurnaan” terhadap UUPA 1960.

3. Prospek atau masa depan pembaruan agraria yang merakyat masih suram. Perjuangan masih panjang, karena berbagai hambatan kuat menghadang. Hambatan-hambatan itu antara lain:
 - a. Para petinggi atau elit nasional generasi sekarang ini tidak atau belum memahami benar masalah agraria. Ini merupakan produk pendidikan Orde Baru.
 - b. Akibatnya, belum terasa ada kemauan (komitmen) politik yang nyata untuk melaksanakan pembaruan agraria yang sejati. Rancangan Undang-undang (RUU) Agraria sebagai pelaksanaan Keppres No. 34/2003 ternyata bukan “menyempurnakan” tetapi malah “mengubah” UUPA 1960.
 - c. Sikap pemerintah, bagaimanapun juga sudah terlanjur terkait erat dengan berbagai warisan Orde Baru, seperti beratnya hutang luar negeri, keterikatan dengan kesepakatan-kesepakatan internasional dalam konteks globalisasi neo-liberal, dan pikiran-pikiran neo-liberal yang mendominasi cara berpikir para elite ekonomi.
 - d. Di lain pihak, organisasi rakyat masih sangat lemah. Mudah dibujuk, mudah dibelokan, mudah di adu-domba. Kesadaran mengenai posisi tawarnya masih sangat rendah. (Hal ini tercermin dari Pemilihan umum yang lalu).
4. Mengingat hal-hal tersebut di atas, lantas apa yang harus dilakukan? Sudah jelas, organisasi rakyat perlu diperkuat. Diperkuat dalam berbagai hal! Bukan hal yang mudah, tetapi harus dilakukan.
5. Salah satu kekuatan organisasi adalah **Penguasaan Informasi**. Inilah yang secara teoritis dapat meningkatkan posisi-tawar organisasi tersebut. Namun perlu dicatat, penguasaan informasi tanpa kesadaran tentang posisi-tawar itu sendiri, ya hampir tak ada artinya.
6. Salah satu cara penguasaan informasi adalah dengan aktif mengumpulkan informasi, atau melakukan “pendataan” (soal teknis mengenai hal ini, dapat dipelajari bersama-sama).

Daftar Pustaka

- Christodolou, D. *The Unpromised Land, Agrarian Reform and Conflic Worldwide*. New York & New Jersey: Zed Books, 1990.
- Dorner, P, *Land Reform and Economic Development*. Harmondsworth, Middlesex, England: Penguin Books Ltd, 1972.
- Encyclopedia Americana* Vol. 1 Tahun 1980, hlm.340, Vol. 13 Tahun 1980, hlm. 137.
- Encyclopedie Van Netherlandsch Indie*, 1903, hlm. 4478
- King, Russell. *Land Reform. A World Survey*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1977.
- Powelson, John. *The Story of Land. The History of Land Tenure and Agrarian Reform*. Cambridge, USA: Lincoln Institute of Land Policy, 1988.
- Prent, K; J. Adisubrata; dan W. J. S. Perwadarminta. *Kamus Latin-Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius, 1969.
- Prosterman, R; M.N. Temple; and T.M. Hanstad (eds). *Agrarian Reform and grassroots Development*. Boulder & London: Lynne Rienner Publisher, 1990
- Soemardjan, Selo, "Land Reform di Indonesia", dalam *Asian Survey I*, No. 12, 1962, hlm. 23-30.
- Soetojo, M. *Undang-undnag Pokok Agraria Dan Pelaksanaan Land Reform*. Jakarta: Staf Penguasa Perang Tertinggi, 1961.
- Tjondronegoro, S. MP. & Gunawan Wiradi. "Menelusuri Pengertian Istilah Agraria" (*Draft*). Sudah terbit dalam *Jurnal Analisis Sosial* Vol. 9, No. 1. April, 2004.

Tuna, Elias, *Twenty-six Centuries of Land Reform*. Berkeley: University of California Press, 1965.

Wiradi, Gunawan. "Demokrasi Ekonomi-Sebuah Renungan Ulang", dalam Hetifah, dan J. Thamrin, *Menyingkap Retorika dan Realita*. Bandung: Yayasan Akatiga, 1995.

_____. *Reforma Agraria, Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, Konsorsium Pembaruan Agraria, dan Pustaka Pelajar, 2000.

_____. Wiradi, Gunawan. "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria", dalam Sediono Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (ed), *Dua Abad Penguasaan Tanah*. Jakarta: Gramedia, 1984.

World Book Dictionary, 1982.

Pancasila, Pembangunan dan Nasionalisme

1. Abstract

Nowadays Indonesia is in a state of such a situation that many people think of it as a deteriorating condition. Natural ecosystem has been heavily damaged, social conflicts spread over many regions, millions of people still live under poverty line, and in the meantime natural disasters and various kinds of accident disturb socio-economic life, etc. This situation has led to a sort of mix feeling of sadness and restless, being afraid of the possibility of national disintegration. Some social circles begin to make a reflection, and rethinking of "what is wrong with us?" Is it because most of us start to neglect our guiding principle Pancasila? Is the development policy, which has been adopted so far, on the right track? Does the young generation tend to forget the spirit of nationalism? This paper is an attempt to respond to these questions. The author shares the opinion that the main cause of all those (social, political, economic, and natural) disasters lies in the "turning-point" of policy which occurred in 1967, the aftermath of 1965 national tragedy.

2. Pendahuluan

Pada tulisan ini, meskipun dalam beberapa hal terdapat juga rujukan-rujukan pustaka, namun tulisan ini sama sekali tidak mengandung pretensi sebagai tulisan ilmiah, melainkan sekedar hasil pengamatan sehari-hari ataupun tanggapan terhadap opini yang berkembang dalam masyarakat kita dewasa ini. Bahkan bagi sebagian pembaca isi tulisan ini akan terasa "provokatif", namun yang demikian ini sekali-sekali diperlukan guna merangsang kesadaran kritis yang telah begitu lama terpasung selama Orde Baru.

Sulit dibantah bahwa kondisi bangsa dan Negara kita dewasa ini sedang carut marut dan bahkan terpuruk berat. Paling tidak inilah opini sebagian besar masyarakat kita, khususnya lapisan bawah. Sementara itu musibah beraneka ragam menimpa bertubi-tubi, baik yang murni bencana alam, maupun bencana akibat ulah manusia yang merusak

lingkungan. Konflik sosial pun, baik horizontal maupun vertikal telah bertahun-tahun merebak dimana-mana. Semuanya itulah yang menimbulkan keresahan masyarakat, mengapa semuanya itu terjadi? Sebagian dari kita lalu ada yang merenung, dan mempertanyakan apakah semuanya itu bukan karena kita telah melupakan falsafah yang menjadi dasar Negara kita Pancasila? Apakah pembangunan yang dengan menggebu-gebu telah dilaksanakan sejak Orde Baru itu telah benar-benar mensejahterakan rakyat? Apakah semua itu sebagian juga disebabkan oleh lunturnya semangat nasionalisme khususnya di antara generasi muda? inilah antara lain, pertanyaan-pertanyaan yang berkembang disebagian kalangan masyarakat kita.

Tulisan pendek ini sekedar usaha untuk menanggapi pertanyaan-pertanyaan tersebut. Tiga kata kunci yang tercermin dalam judul tersebut diatas sebenarnya merupakan topik besar yang bisa dibahas sendiri-sendiri secara terpisah dengan panjang lebar. Namun sebagai sebuah tanggapan, tulisan ini sekedar mencoba mencari kaitan antara ketiganya itu, walaupun ini bukan hal yang mudah dan karenanya tidak terlalu mendalam.

Dengan demikian, uraian berikut ini hanya terdiri dari tiga bagian, yaitu:

- 1) Mencari akar masalah, apa sebabnya kita terpuruk berat;
- 2) Dasar pembangunan; dan
- 3) Nasionalisme dan Revitalisasi Pancasila

Terus terang, mungkin bagi sebagian pembaca tulisan ini akan terasa bukan saja tidak mendalam, melainkan juga kurang sistematis. Namun sekali lagi, sebagai tanggapan terhadap opini yang berkembang dalam masyarakat, mudah-mudahan sumbangan tulisan ini ada juga gunanya.

3. Terpuruk Berat dan Akar Sebabnya

Saya yakin semua sepakat bahwa saat ini Bangsa Indonesia memang sedang mengalami keterpurukan yang amat memprihatinkan. Ciri-cirinya amat jelas: (a) "Physical Ecosystem" rusak berat; (b) "Social Eco-system" pun rusak berat; (c) Hukum semrawut, tak sekedar tumpang tindih; (d) Konflik sosial merebak dimana-mana dalam "bungkus" yang beraneka ragam; (e) kesenjangan ekonomi makin menganga; (f) Budaya "hedonism" merajalela; (g) Pendidikan dikomersialkan; (h) Kesehatan amat mahal; (i) Moralitas dan etika tergusur; (j) Garis politik tidak jelas; (k) UUD-1945 diamandemen secara amburadul.

Daftar kemerosotan itu bisa diperpanjang. Namun semua itu tidak berdiri sendiri-sendiri, melainkan saling berkaitan. Karena itu saya tidak menggunakan istilah "Krisis Multi-dimensi", melainkan "Krisis Total (KRISTAL)". Bangsa Indonesia secara totalitas sedang mengalami krisis, terpuruk berat.

Mengapa ini bisa terjadi? Sebelum menjawab pertanyaan ini, ada satu hal yang perlu dipahami lebih dulu, yaitu bahwa "potret" sebuah masyarakat pada hakekatnya merupakan produk dari bekerjanya empat faktor yang saling berinteraksi: (a) dinamika internal masyarakat; (b) Kebijakan pemerintah; (c) Warisan dan/atau dimensi sejarah dan; (d) Intervensi asing. Pada suatu saat, salah satu faktor tersebut menjadi dominan, dan di saat lain faktor yang lain dominan.

Selama 40 tahun terakhir ini faktor pengaruh asing setapak demi setapak menjadi sangat dominan (baca juga, John Perkins, 2004). Kepentingan kelompok-kelompok tertentu di dalam negeri bertemu dengan kelompok asing tersebut. Tanpa disadari, lambat laun proses ini melahirkan pengingkaran terhadap cita-cita para pendiri bangsa. Inilah akar sebabnya !

Terutama sejak Orde Baru juga sampai sekarang? Kebijakan-kebijakan pemerintah banyak dipengaruhi faktor kekuatan luar. Setapak demi setapak sepak terjang pemerintah tersebut berdampak luas terhadap perilaku masyarakat secara keseluruhan. Akhirnya di dalam masyarakat terbangun sikap dan perilaku yang oleh (alm) Mahatma Gandhi disebut sebagai “*Seven Social sins*”. Tujuh macam “dosa social” itu adalah: (a) *politics without principle*; (b) *wealth without work*; (c) *commerce without morality*; (d) *education without character*; (e) *pleasure without conscience*; (f) *science without humanity*; dan (g) *worship without sacrifice*.

Akar masalah yang menjadi sebab keterpurukan tersebut di atas perlu dipahami. “*Admitting to a problem is the first step toward finding a solution*” (John Perkins, 2004. Ibid hlm XIV). Tanpa menyadari hal itu, apa yang mungkin dianggap sebagai “solusi” sifatnya hanya sesaat dan sepotong-potong yang seringkali menimbulkan masalah baru.

Sementara itu, selama 10 tahun terakhir ini, berbagai Negara berkembang (termasuk Indonesia) mengalami “*triple squeeze*”, jepitan dari tiga arah (S. Borrás, 2005). Dari atas berupa desakan globalisasi ekonomi, dari samping desakan privatisasi dan dari bawah desakan untuk melakukan otonomi daerah. Sekalipun dari arah berbeda, sumber tekanan itu sama, yaitu kekuatan neoliberalisme.

4. Pancasila dan Dasar Pembangunan

Bagian ini tidak membahas Pancasila itu sendiri secara detail melainkan sekedar memberi beberapa catatan mengenai aspek-aspek tertentu untuk melihat kaitannya dengan masalah pembangunan (catatan selanjutnya, lihat bagian “Nasionalisme dan Revitalisasi Pancasila” di belakang), juga tak akan diulas panjang lebar karena sudah terlalu banyak dibahas orang walaupun dengan pandangan yang berbeda-beda.

(1) Beberapa Catatan Tentang Pancasila

Kita semua tahu bahwa Indonesia itu terdiri dari berbagai daerah yang sangat beragam, kondisi alam yang berbeda-beda, dan budaya masyarakat yang berlain-lainan. Karena itu diperlukan suatu perekat yang dapat mempersatukannya, mewadahi semuanya. “*National unity can only be preserved on the base of thing which is larger than the nation itself*”. Pancasila adalah wadah itu.

Sudah disepakati, paling tidak secara formal bahwa Pancasila menjadi dasar Negara Republik Indonesia. Pancasila merupakan “*Guiding Principle*”, atau katakanlah “Idiologi” Negara. Itu sudah final. Artinya dasar Negara ini tak akan diubah (terbukti dari kesepakatan bahwa dalam amandemen UUD-1945, Mukadimahnya tidak diubah). Menurut saya, ini sikap yang positif karena mencerminkan konsistensi dengan cita-cita para pendiri bangsa kita. Tetapi mengapa di depan disebutkan bahwa telah terjadi

pengingkaran terhadap cita-cita tersebut? Dalam hubungan inilah, ada beberapa hal yang perlu dicatat.

- (a) Selama era orde baru, Pancasila dijadikan asas tunggal. Artinya semua kekuatan politik (partai, ormas dsb.), diwajibkan untuk berasas Pancasila. Sampai batas ini, menurut saya, adalah positif dan wajar, karena merupakan konsekuensi logis dari penerimaan bahwa Pancasila adalah idiologi Negara. Artinya, pintu telah ditutup bagi masuknya idiologi lain (apakah itu dari kanan, dari kiri, dari tengah, dari atas, dari bawah, atau dari manapun).
- (b) Agar tidak dilecehkan, maka selama Orde Baru, Pancasila seolah-olah 'disakralkan'. Namun celakanya, Pancasila Orde Baru itu adalah Pancasila yang hakikat isinya sudah diubah, dibelokkan, dan ditafsirkan secara menyimpang dari gagasan asli penggalinya. Bahkan Bung Karno sebagai penggalinya diingkari, diskreditkan, dan hamper semua ajarannya ditabukan.
- (c) Selama Orde Baru, setiap lima tahun sekali dirumuskan GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) baru yang didalamnya mengandung "Kaidah Penuntun", yang berisi asas-asas Pancasila. Tetapi meskipun penuntun itu rumusnya indah-indah, namun kebijakan yang dituangkan dalam program Pelita (Pembangunan Lima Tahun) nya ternyata banyak bertentangan dengan "Penuntun" itu sendiri. Tidak satunya antara kata dan perbuatan (contoh-contoh konkretnya lihat, G. Wiradi;1995).
- (d) "Sakralisasi" Pancasila selama Orde Baru hanyalah alat penguasa untuk menekan lawan-lawan politiknya. Siapapun yang menentang kebijakannya, dituduh sebagai "anti Pancasila".
- (e) Selama 30 tahun Pancasila ala Orde Baru itu telah ditanamkan kedalam benak masyarakat melalui indoktrinasi P4 (Pedoman, Penghayatan dan Pengamalan Pancasila). Dengan demikian, bagaimanapun juga, dalam benak sebagian masyarakat telah terbentuk citra tertentu tentang Pancasila. Ketika kemudian Orde Baru lengser, dan praktik-praktik buruknya mulai terbongkar, maka terciptalah semacam kesimpulan: "kalau begitu, Pancasila itu jelek!". Inilah yang sangat berbahaya. Tidak heran jika dalam kalangan sebagian masyarakat ada yang mengatakan bahwa Pancasila Orde Baru itu adalah Pancasila yang membunuh Pancasila". Demikianlah sekedar beberapa catatan. Tentu masih banyak hal-hal lain yang juga penting untuk dicatat, namun ruangan yang terbatas tidak memungkinkan untuk menuliskan semuanya. Lantas, apa relevansi catatan-catatan tersebut terhadap masalah pembangunan? Untuk menjawab pertanyaan tersebut marilah kita coba menelaahnya dalam bagian berikut ini.

(2) Pancasila dan Landasan Pembangunan

Berbicara soal Pancasila tentu tidak lepas dari masalah politik, baik teoritis maupun politik praktis. Melalui tulisan-tulisan (alm) Prof. Dr. Nugroho Notosutanto, Pancasila ditafsirkan secara lain yang ujung-ujungnya mengingkari penggalinya Bung

Karno, dan pada gilirannya Pemerintah Orde Baru melarang sebagian besar ajaran-ajarannya (de Soekarnoisasi). Apa tujuannya? Tidak lain memberi pembenaran kepada kebijakan baru, termasuk kebijakan pembangunan ekonomi, yang berbeda bahkan bertentangan seratus delapan puluh derajat dengan kebijakan pemerintah sebelumnya. Akhirnya toh mulai muncul pengakuan-pengakuan mengenai hal itu, setelah Orde Baru lengser.

Dalam tahun-tahun 1960-an, dalam konteks perang dingin, Indonesia mengambil sikap non-blok dan “*non-alignment*”. Ini sikap pemerintahan Bung Karno. Ini tak berarti meninggalkan semangat revolusioner. Justru hal ini konsisten dengan semangat 1945, semua kebijakan zaman itu, termasuk kebijakan pembangunan ekonomi, tetap diliputi oleh nuansa revolusioner. Orde Baru tidak menghendaki hal itu. Dalam konteks perang dingin itu, seperti yang dikatakan Habibie, “Pak Harto sesungguhnya sudah sangat memihak Amerika Serikat dan dunia barat....” (lihat, B. J. Habibie, 2006; hlm.209). Orde Baru dari awal memang sengaja, namun dengan hati-hati dan penuh perhitungan berniat “menghentikan situasi revolusioner, melarang rujukan-rujukan idiologisnya, dan membubarkan semua organisasi pendukungnya”. (lihat, Moerdiono, dalam Taufik Abdullah, 1997; hlm.5). Landasan revolusioner diganti dengan dasar yang “realistis dan pragmatis”.

Demikian, jika pengakuan dua tokoh tersebut itu benar, maka isu politiknya menjadi menarik untuk dikaji. Mengapa? Dalam peristiwa berdarah 1965, G30S/PKI dihancurkan dengan tuduhan “kontra-revolusi”. Jika diukur dengan situasi zaman itu, pertanyaannya menjadi: “Apakah kegiatan menghentikan situasi revolusioner” itu dapat dikatakan sama juga dengan kontra revolusi? “Jika ya, maka pertanyaannya menjadi: “Siapa sesungguhnya yang kontra revolusi?””.

Jika kembali pada masalah pembangunan, maka disamping banyak soal-soal lainnya, ada dua hal pokok saja yang perlu dicatat. Pertama, di zaman pemerintahan Bung Karno, yang dengan terus-menerus dicanangkan adalah masalah “*Nation and character building*”, yaitu pembangunan watak bangsa, watak pancasila. Pancasilais sejati tidak akan membantai ratusan ribu orang bangsanya sendiri sekalipun mereka bersalah tanpa proses pengadilan, karena hal itu bertentangan dengan sila “Peri Kemanusiaan yang adil dan beradab”.

Kedua, sebelum Orde Baru, pembangunan ekonomi diberi dua landasan pokok, yaitu (a) Prinsip berdikari, sesuai dengan semboyan “Berdaulat dalam bidang politik, berdikari di bidang ekonomi, dan berkepribadian di bidang kebudayaan”. (b) sebagai Negara agraris yang mayoritas penduduknya adalah petani dan nelayan, maka masalah penataan ulang struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber agrarian (*land reform*, sebagai inti dari Reforma Agraria), dijadikan basis pembangunan. Hal ini juga sesuai dengan seruan PBB (Persatuan Bangsa-bangsa) di tahun 1950-an.

Dua hal di atas diabaikan oleh Orde Baru. Kebijakan dasarnya berubah menjadi (a) menggantungkan diri kepada hutang luar negeri; (b) mengundang modal asing; (c) bertumpu pada yang kuat (*betting on the strong*); serta (d) mempeti-es-kan masalah agrarian.

Dampak buruk dari kebijakan tersebut telah kita saksikan bersama sekarang ini. Alam kita rusak berat, kehidupan bermasyarakat penuh konflik, dan sebagainya, seperti yang telah disebut di depan.

Dengan paparan ringkas tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa seperti telah disinggung di bagian pertama tulisan ini, akar masalah atau sumber sebab dari semua kemerosotan yang ada sekarang ini pada hakikatnya adalah warisan sejarah lahirnya Orde Baru. Akarnya terletak pada titik balik kebijakan dasar haluan Negara. Karena itu, harus diakui bahwa siapapun yang menjadi Presiden setelah lengsernya Orde Baru, memang menghadapi masalah yang sulit. Ada yang berseloroh bahwa walaupun kita masih memegang teguh Pancasila sebagai idiologi Negara, namun kita tidak bicara lagi soal “sosialisme a la Indonesia”, melainkan “Kapitalisme a la Indonesia”!

5. Nasionalisme dan Revitalisasi Pancasila

Sebenarnya, gejala memudarnya semangat nasionalisme itu sudah dapat dideteksi sejak lama. Simbol-simbol kebangsaan (lagu kebangsaan, hari sumpah pemuda, dan lain-lain), slogan-slogan patriotik, nyanyian-nyanyian yang menggerakkan semangat nasional, makin lama makin diabaikan, bahkan dilecehkan ! Generasi muda diputus kesadaran sejarahnya. “Slogan berdaulat dalam bidang politik, berdikari di bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan”, digusur oleh slogan “*politic no economy yes!*”. Akibatnya, generasi muda menjadi miskin akan cita-cita politik, dan lemah dalam kesadaran sejarah. Orang tidak sadar bahwa slogan itu sendiri adalah politik! Sekarang ini banyak anak muda yang tidak lagi hafal lirik lagu Indonesia Raya (IR). Padahal yang biasa kita nyanyikan itu barulah stanza pertama. Dalam stanza ke tiga itulah termuat amanat bangsa yang fundamental, karena antara lain liriknya berbunyi “selamatkan rakyatnya, selamatkan tanahnya, pulaunya, lautnya,....., semuanya...” dan seterusnya. Artinya, kita wajib menyelamatkan lingkungan alam kita justru untuk menyelamatkan rakyat dan bangsa! (untuk uraian yang lengkap, lihat G. Wiradi, 2004).

Lunturnya semangat nasionalisme pada awalnya merupakan akibat dari pengingkaran cita-cita kemerdekaan, terhadap semangat Pancasila. Memang pada gilirannya ia juga menjadi salah satu sebab terpuruknya masyarakat kita dewasa ini, selanjutnya kembali menjadi akibat, terutama akibat berlangsungnya “*triple squeeze*” itu di Indonesia adalah diubahnya UUD-1945. Memang, awalnya merupakan niat baik untuk melengkapi apa yang kurang dari UUD-1945 itu karena itu istilahnya “amandemen”. Namun apa yang terjadi? Meskipun Mukadimahnya tak diubah, tetapi batang tubuhnya dari 37 pasal UUD-1945 itu, hanya 5 pasal yang tak diubah. Yang lain diobrak-abrik secara amburadul. Karena itu tidak pada tempatnya jika disebut amanemen (lihat, G. Wiradi, 2005).

Nasionalisme adalah faham yang meletakkan kepentingan nasional di atas kepentingan internasional (dan bukan sebaliknya). Tetapi di dalam konteks Indonesia, Nasionalisme itu bagian integral dari Pancasila. Sila-sila dalam Pancasila merupakan kesatuan. Artinya, nasionalisme kita juga menyatu dengan sila-sila yang lain, misalnya dengan kemanusiaan yang sifatnya universal. Inilah yang oleh Bung Karno disebut dengan istilah Sosio-Nasionalisme, yaitu “nasionalisme yang mencari selamatnya peri-

kemanusiaan”. (Soekarno, 1932). Artinya, nasionalisme kita bukan nasionalisme sempit, tidak *chauvinistic*, melainkan nasionalisme yang menolak ketimpangan ekonomi dalam masyarakat. Kita tidak boleh “*xeno-phobi*” (serba anti asing), tetapi jika pengaruh asing itu ternyata melahirkan ketimpangan masyarakat (sejumlah kecil elit amat kaya raya dan berkuasa, sebagian besar rakyat sengsara), maka inilah yang kita tolak melalui semangat nasionalisme.

Demikian pula sila “kerakyatan..... (atau demokrasi) tidaklah berdiri sendiri. Demokrasi dalam konteks Pancasila adalah demokrasi yang bertujuan demi “keadilan-sosial”. Tetapi untuk mencapai keadilan sosial, yang diperlukan bukan hanya demokrasi politik, tetapi juga demokrasi ekonomi, itulah yang dimaksud dengan istilah “demokrasi sosial” atau “sosio-demokrasi”. (Soekarno, 1932;1941).

Dalam dunia akademik, pembahasan tentang konsep demokrasi bukanlah hal yang sederhana. Masih banyak problem teoritis yang solusi ilmiahnya belum terselesaikan secara memuaskan (Cf. Robert Dahl, 1985;1992). Karena itu, sampai sekarang, di dunia ini ada bermacam-macam tipe demokrasi dengan istilah yang juga beraneka ragam. Ada ilmuwan yang mengidentifikasi jumlah tipe demokrasi di dunia ini antara 76-117, tetapi ada juga yang mengatakan jumlahnya lebih dari 550 macam. Semua itu tergantung dari kriteria apa yang dipakai untuk menghitungnya. (lihat, Larry Diamond, 1996). Di Indonesia sekarang ini konsep demokrasi yang dianut tidak begitu jelas. Dulu Bung Karno melancarkan konsep “demokrasi terpimpin”, dan Orde Baru “demokrasi Pancasila”. Sekarang?

Adalah tugas para intelektual, dan bahkan tugas kita semua untuk secara kreatif mengkaji dan mengembangkan, konsep demokrasi macam apa yang cocok bagi Indonesia.

Demikianlah jika kita kembali pada masalah pokoknya yaitu nasionalisme dan revitalisasi Pancasila, maka ada satu hal lagi yang perlu dikemukakan disini, yaitu dalam perjalanan sejarahnya, Pancasila memang mengalami beberapa kali perubahan, bukan saja urutan sila-silanya, tetapi juga istilah yang dipakai bagi sila-silanya. Rumusan dalam UUD-1945 (dalam Mukadimahya) saja sudah berubah dari rumusan Bung Karno dalam pidato 1 juni 1945. Lalu UUD-RIS, rumusan dan urutannya berubah lagi. Kemudian dalam UUD-RIS, rumusan dan urutannya berubah lagi, kemudian dalam UUDS-1950, berubah lagi. Baru setelah dekrit presiden tanggal 5 Juli 1959 (kembali kepada UUD-1945), maka rumusan dan istilahnya seperti yang berlaku sekarang. Sekalipun beberapa kali mengalami pergeseran urutan dan perubahan istilah, namun dasar idiologinya tetap sama. Idiologi Negara tidak berubah. Hanya saja menurut Bung Hatta, istilah “Kebangsaan” (untuk sila nasionalisme) yang dipakai dalam UUDS-1950 sebenarnya lebih tepat, dan lebih dalam maknanya, dibanding dengan istilah “Persatuan Indonesia” (Moh. Hatta, 1997).

Memang, salah satu fungsi Pancasila adalah mempersatukan, mewartakan kita semua yang berasal dari beragam budaya, sesuai lambang Negara “*Bhinneka Tunggal Ika*”, berbeda tetapi tetap satu jua ! Satu bangsa, bangsa baru, Indonesia. Revitalisasi Pancasila berarti revitalisasi semangat kemandirian, bukan semangat ketergantungan; semangat gotong-royong, bukan semangat keserakahannya mencari untung diri sendiri; semangat kejujuran, bukan kemunafikan; semangat keadaban, bukan semangat balas dendam; semangat kerakyatan, bukan sekedar semangat mengejar kekuasaan semata; semangat

menyelamatkan lingkungan alam demi generasi yang akan datang; dan di atas semua itu, semangat menjunjung tinggi moralitas melalui percaya kepada kekuasaan tertinggi Tuhan Yang Maha Esa.

Revitalisasi Pancasila perlu dilakukan, bukan saja melalui sosialisasi kepada generasi muda, tetapi juga tindakan nyata berupa keteladanan dari yang tua-tua.

6. Penutup

Demikianlah, semua yang dipaparkan di depan itu sekedar merupakan tanggapan terhadap sejumlah pertanyaan yang berkembang di antara sebagian masyarakat. Sebagai tanggapan, uraian ringkas tersebut di atas tidak harus berarti jawaban, melainkan sekedar pandangan.

Tentu masih banyak berbagai aspek yang berkaitan dengan tema yang dibahas di sini, yang seharusnya dikemukakan. Namun, ruangan yang terbatas tidak memungkinkan hal itu. Karena itu, sekali lagi, bagi sebagian pembaca isi tulisan ini mungkin akan terasa kurang jelas dan kurang sistematis. Walaupun demikian, mudah-mudahan sumbangan tulisan ini tetap ada manfaatnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Borras, Saturnino M. (2004) *La Via Campesina An Evolving Transnational Social Movement*. The Hague: Transnational Institute.
- Dahl, Robert (1992) *Demokrasi Ekonomi. Sebuah Pengantar*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Diamond, Larry (1996) “*The Third Wave Over?*”, dalam *Journal of Democracy*. Vol.7, November 3, 1996, halaman 21-31.
- Habibie, B.J (2006) *Detik-detik Yang Menentukan*. Jakarta: THC Mandiri.
- Hatta, Mohammad (1997) *Pengertian Pancasila*. Jakarta: CV. Mas Agung.
- Moerdiono (1997) “A Reflection on Indonesian Revolution”, dalam buku Taufik Abdullah (ed) (1997) *The Heartbeat of Indonesian Revolution*. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka.
- Perkins, John (2004): *Confessions of An Economic Hit Man*. San Francisco. Berrett-koebler Publisher, Inc.
- Soekarno (1932) “Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi”. Tulisan dalam *Pikiran Rakyat*.
- Soekarno (1932) “Sekali Lagi Tentang Sosio-Nasionalisme dan Sosio-Demokrasi”. Tulisan dalam *Pikiran Rakyat*.
- Wiradi, Gunawan (1965): “Demokrasi Ekonomi”. Dalam buku Hetifah S. dan J. Thamrin (ed) *Menyingkap Retorika dan Realita*. Bandung: Akatiga.
- Wiradi, Gunawan (1995) *Reforma Agraria Untuk Pemula*. Jakarta: Sekertariat Bina Desa.
- Wiradi, Gunawan (2005) “Konflik Agraria dan Kesejahteraan Masyarakat. Tinjauan kritis atas amandemen UUD-1945”. Dalam tabloid *Cita-cita*. Edisi-16. November 2005.

