

Usulan Pembentukan

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA

KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

KPA

ROCKEFELLER BROTHERS FUND

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) merupakan koalisi organisasi non-pemerintah (ornop), organisasi rakyat dan individu yang peduli terhadap pembaruan agraria di Indonesia. KPA dideklarasikan keberadaannya pada tanggal 24 September 1994 di Jakarta, dan pertama kali mengadakan Musyawarah Nasional (MUNAS) pada tanggal 7-10 Desember 1995 di Bandung.

Pada Munas I KPA ini ditetapkan tujuan yang hendak dicapai lewat program-program periode 1995-1998, yakni: (1) Sosialisasi ide-ide pembaruan agraria yang berorientasi kerakyatan dan berperspektif kesetaraan gender, (2) Perubahan Kebijakan politik agraria, dari kebijakan politik yang berorientasi penguatan kapital menjadi penguatan politik yang berorientasi kepentingan rakyat banyak, dan (3) Membangun kapasitas organisasi rakyat.

Sementara pada Munas II KPA di Yogyakarta pada tanggal 5-8 Desember 1998, KPA menetapkan kembali program-program periode 1995-1998 sebagai kelanjutan program-program yang hendak dicapai untuk periode 1999-2001, dengan penekanan pada suatu tema rekonstruksi pedesaan (rural reconstruction).

N. 145/23-01-2017
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

Kertas Posisi KPA
(Position Paper)
No. 010/2001

Pandangan KPA Mengenai

Badan Penyelesaian Sengketa Agraria

Kertas Posisi ini diterbitkan atas kerjasama antara **Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)** dengan **Rockefeller Brothers Fund (RBF)**

Oleh:
Badan Pelaksana
Konsorsium Pembaruan Agraria

KPA
Konsorsium Pembaruan Agraria
Jl. Situ Batu No. C 9 Buah Batu
Bandung 40265
Telp./Fax.: +62-22-7303386
E-mail: kpa@kpa.or.id;
kpa@centrin.net.id
Homepage: Http://www.kpa.or.id

Kalau kami harus pindah,
apakah tempat baru lebih baik ?

01.

Pengantar

Pertanyaan tersebut terlontar dari mulut salah seorang penduduk Lomanis-Cilacap, dalam sebuah aksi massa yang berlangsung di depan kantor Bupati. Penduduk akhirnya kalah, tanah mereka diambil untuk pembangunan pabrik Olifien. Kalimat tersebut merupakan pertanyaan yang bersifat menggugat, dan sekaligus sebagai cermin dari ketidakpercayaan dan kekhawatiran akan ketidakpastian pada masa depan. Lontaran itu bisa dikatakan sebagai salah satu dari puluhan ribu "gugatan" senada, dari penduduk dari berbagai daerah di Indonesia, ketika menghadapi suatu konflik (sengketa) tanah. Pertanyaan yang masih sangat *urgent* untuk diangkat kembali adalah: mengapa sengketa tersebut berkembang – proses apa yang sebetulnya memproduksi kasus-kasus tersebut; bagaimana sengketa berlangsung – bagaimana satu pihak memberi tekanan pada pihak lain, dan bagaimana satu pihak berusaha bertahan dari tekanan pihak lain, serta bagaimana akhir dari cerita sengketa tersebut (siapa yang dikalahkan, dan siapa pemenangnya); bagaimana cerita sesudahnya; apakah *masih terbuka jalan* untuk mengembangkan suatu penyelesaian yang lebih terhormat dan adil? Bagaimana hal tersebut dimungkinkan. Melalui apa proses tersebut bisa diperoleh?

Uraian-uraian dalam tulisan ini bermaksud mengajukan jawaban atas persoalan di atas. Fokus ulasan adalah memberikan Usulan Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Agraria. Oleh sebab itu, segi-segi yang hendak diangkat adalah: *Pertama*, mengenai bangunan sengketa agraria, yang akan menjadi titik tolak ide pembentukan institusi penyelesaian sengketa agraria. Pembahasan mengenai bangunan sengketa yang dimaksud adalah untuk bisa menemukan karakter umum sengketa, dan dari sana diharapkan bisa diperoleh argumen yang lebih kokoh bagi pembentukan badan atau institusi yang dimaksud. Dari pembahasan diharapkan diperoleh: (1) kejelasan mengenai struktur sengketa agraria – jelas mengenai mengapa, bagaimana dan siapa yang terlibat; dan (2) dalih mengenai perlunya pembentukan institusi penyelesaian sengketa agraria.

Kedua, pembahasan mengenai institusi yang dimaksud. Pembahasan ini merupakan turunan dari pembahasan sebelumnya. Dari sini diharapkan bisa lebih jelas mengenai: (1) sifat institusi; (2) struktur; (3) kewenangan; (4) keanggotaan-*staffing*. Pada intinya diharapkan bisa diperoleh suatu gambaran mengenai sosok institusi yang dimaksud – karakter dan cara kerja, serta tujuan kerja dari institusi.

Ketiga, suatu ulasan mengenai bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa dilakukan. Pembahasan ini akan melihat lebih jauh mengenai daya dan jangkauan kerja dari institusi, syarat-syarat yang harus dikembangkan, dan berbagai kebutuhan lain, sehingga proses penyelesaian sengketa bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Pada bagian akhir akan dikembangkan refleksi mengenai peluang dan tantangan dari institusi tersebut.

02.

Orde Baru: Pangkal Masalah

Orde Baru harus dilihat sebagai bagian dari peta dunia: pertarungan dua kekuatan dunia. Masalah bukan hanya terletak pada tataran ideologi (konflik ideologi, pemikiran), melainkan secara nyata problem ada pada suatu transisi dari corak

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA
pandangan KPA mengenai

4

produksi. Indonesia pada dekade tersebut (pertengahan tahun 60-an), berada dalam sebuah persimpangan. Pada tingkat politik internal, terjadi apa yang disebut sebagai peruncingan konflik politik, antara kekuatan kanan dan kiri, sedangkan pada tingkat internasional dihadapkan pada pilihan dua blok besar. Pemerintah yang resmi telah meneguhkan sebuah komitmen untuk keluar dari krisis yang sedang berlangsung, dengan tetap menumpukan pada nasionalisme dan populisme. Berdikari dan berpihak kepada massa rakyat.

Suatu konflik ketika itu memang tidak lagi bisa dibendung oleh kekuatan-kekuatan politik. Tidak bisa diingkari bahwa krisis internasional paska perang dunia, dan krisis politik (ekonomi) nasional pada dekade 60-an (Sjahrir, 1992:13), sangat besar pengaruhnya pada pilihan arah kebijakan nasional. Indonesia tahun 60-an, dipandang sebagai masa-masa sulit (Soekarno, 1964), bahkan diindikasikan sedang menuju babak kehancuran Indonesia (Hill, 1996:1-4), terutama dengan melihat angka inflasi yang begitu tinggi (Budiman, 1991:47; Siregar, 1987) dan ancaman kekurangan pangan akibat kegagalan produksi pertanian (Husken, 1989)[1]. Puncak krisis sosial-politik tersebut, adalah perubahan dalam susunan kekuasaan. Rejim Soekarno tumbang, dan kekuatan politik populis dihancurkan (Fauzi, 1999). Muncullah sebuah rejim baru, dengan dukungan yang kuat dari militer angkatan darat[2].

Suatu suksesi kepemimpinan nasional, sudah tentu merupakan hal yang sangat wajar dari sebuah krisis kepemimpinan. Hal yang perlu mendapat perhatian bahwa suksesi kepemimpinan nasional pada tahun 1960-an, bukan sekedar peralihan figur kepemimpinan, melainkan juga sebuah momentum pembalikan arah gerak masyarakat: dari populisme ke pembangunanisme. Energi perubahan, bukan saja diperoleh dari konflik internal, melainkan juga dari sebuah proses yang disebut sebagai munculnya *"Sistem Pembagian Kerja Internasional Baru"*. Sebagaimana yang diuraikan oleh Nasikun, bahwa fenomena yang terjadi di dalam hubungan-hubungan produksi dan pertukaran internasional sebagai akibat dari terus menurunnya pertumbuhan ekonomi dan stagnasi industrial dan perubahan-perubahan pola akumulasi, transfer, dan investasi kapital di negara-negara maju itu, mengungkapkan dirinya di dalam bentuk *"industrial redeployment"*, yakni pengalihan atau relokasi proses produksi industri-industri dari negara-negara maju ke negara-negara Dunia Ketiga, tidak terkecuali Indonesia (Nasikun, 1998: 167)

Cara lahir Orde Baru sebagai sebuah rejim, dan konfigurasi kekuatan yang melahirkannya, serta konteks internasional yang ada, menjadikan sosok yang lahir adalah sebuah formasi sosial yang unik – menurut banyak kalangan. Ada yang mengatakan sebagai kapitalisme malu-malu, Kunio (1988) menyebut sebagai "kapitalisme semu" *(erzats capitalism)*, Tornquist (1990) menyebut "kapitalisme rente" *(rent capitalism)*, dan lain-lain. Meskipun banyak atribut ditempelkan pada model yang berkembang, namun sebagaimana dinyatakan Nasikun bahwa watak dasar kapitalisme dengan segala atributnya tidak berubah, yakni kecenderungannya untuk melakukan eksploitasi, akumulasi dan ekspansi kapital di atas kesenjangan bangunan struktur pemilikan alat-alat produksi dan distribusi pendapatan, untuk menyebut tiga diantaranya yang paling penting (Nasikun, 1999). Meminjam Mansour Fakih (1996) yang menyebutkan bahwa pembangunan adalah kapitalisme, maka dengan sendirinya watak dasar pembangunan merupakan watak dasar dari kapitalisme itu sendiri – yakni membenarkan eksploitasi.

Dengan memandang pembangunan adalah kapitalisme, maka akan dengan mudah, dan jelas memahami gerak tumbuhnya. Sebagaimana telah dicanangkan sejak awal berdirinya Orde Baru, bahwa langkah yang hendak ditempuh adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan pengawalan stabilitas politik. Pertumbuhan ekonomi bermakna: berjalannya proses produksi yang intensif dan ekspansif. Untuk bisa menopang kebutuhan tersebut, maka dibutuhkan empat hal utama: Pertama, penyediaan tenaga kerja; Kedua, penyediaan sumberdaya alam

yang cukup dan murah, termasuk mempermudah perolehan tanah sebagai sarana produksi; Ketiga, penyediaan sumber-sumber pangan atau makanan murah; dan Keempat, penciptaan situasi politik yang mendukung proses produksi. Bagaimana kesemuanya disediakan?

Secara umum kita hendak memperlihatkan dua strategi umum yang digunakan (dikembangkan) Orde Baru, yakni: Pertama, membuka jalan bagi investasi (termasuk modal asing), dan menutup atau mengikis kebijakan lama yang dipandang bisa menghambat gerak pertumbuhan investasi atau yang dinilai bisa memberi ruang bagi spirit populisme. Kedua, membangun sebuah sistem politik yang otoriter (bahkan totaliter), melalui apa yang sering disebut sebagai sistem politik "birokratis-otoriterian" yang sangat kuat ditandai oleh konsentrasi kekuasaan dan partisipasi di dalam pembuatan keputusan-keputusan nasional hampir sepenuhnya berada di tangan penguasa negara di bawah pimpinan suatu tripartit kelompok militer, kaum cerdik cendekia (kaum "teknokrat"), dan kelompok wiraswastawan oligopolistik yang bersama-sama dengan pemerintah bekerjasama dengan masyarakat bisnis internasional (Mas'oed, 1993).

Pada yang pertama, terjadi suatu proses yang hendak disebut di sini sebagai intensifikasi eksploitasi. Di lapangan perburuhan ditandai dengan: (1) pengembangan industri berbasis upah murah; dan (2) penciptaan *industrial peace*, melalui keterlibatan militer. Di lapangan pertanian, ditandai dengan dikembangkannya revolusi hijau, yakni mekanisasi pertanian, masuknya teknologi ke desa-desa, tanpa adanya perubahan yang signifikan dalam struktur agraria. Masuknya modal ke desa-desa, telah membawa perubahan penting. Kantong-kantong industri terbentuk. Transformasi tenaga kerja terjadi. Sebagian dari tenaga kerja pertanian terlempar dari desa, dan harus bertarung di sektor industri tanpa suatu bekal keahlian yang cukup. Sementara itu, pemerintah melalui instrumen birokrasinya mengadakan pengendalian terhadap produk pertanian, khususnya pangan, terutama untuk menjamin dua hal: (1) persediaan yang cukup; dan (2) stabilitas harga. Marjinalisasi terjadi dengan sangat masif, vulgar dan keji. Dari sini sangat terlihat Orde Baru sebagai sebuah tatanan dengan watak dasar eksploitasi – inilah pilar pertama yang hendak ditunjuk.

Pilar kedua, sebagai sandingan dari eksploitasi adalah bekerjanya mesin kekerasan dalam arena sosial dan politik. Pengabsahan stabilitas politik sebagai syarat mutlak untuk pertumbuhan ekonomi, telah membuka jalan bagi dijalankannya politik kontrol dengan berbagai variasi. Dalam konteks hubungan antara pusat dan daerah, dijalankan model sentralisasi – baik melalui kebijakan-kebijakan susunan pemerintahan daerah, ataupun dengan mengembangkan strategi penguasaan teritorial militer. Sentralisasi tidak saja mengenai daerah (Propinsi dan Kabupaten), melainkan juga sampai ke desa-desa – dimana dengan UU No. 5 tahun 1975, desa benar-benar diposisikan sebagai alas kaki kekuasaan. Secara praktis terjadi proses transformasi, dari posisi birokrasi-militer yang normatif merupakan alat dari masyarakat untuk merealisasi cita-cita keadilan, telah berubah menjadi posisi dimana birokrasi dan militer tidak lebih sebagai alat dari pertumbuhan modal. Dalam kaitan inilah berbagai bentuk kekerasan yang muncul bisa diletakkan. Persis ini pula pilar lain yang hendak ditunjuk, yakni kekerasan terorganisir yang menjadi bagian dari cara mengatur dan mengelola masyarakat[3].

03.

Perlawanan terhadap Pembaruan Agraria

Kita hendak berangkat dari bagaimana dinamika yang berlangsung sebelum Orde Baru, yakni bagaimana masalah agraria dipikirkan dan dirumuskan. Sebagaimana dikatakan oleh Selo Sumardjan (1962), bahwa setelah revolusi nasional Agustus 1945, muncul keinginan yang kuat di antara pemimpin politik Indonesia

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA
pandangan KPA mengenai

untuk mengubah sistem agraria kolonial, yang dibuat untuk memenuhi kebutuhan perusahaan Belanda, dengan suatu struktur agraria nasional, yang akan lebih memperhatikan dan melindungi kepentingan bangsa Indonesia. Keinginan ini sendiri tidak mudah direalisasi. Perbedaan pendapat yang besar dari berbagai partai politik menghalangi DPR untuk mencapai suatu keputusan mengenai berbagai rencana undang-undang yang diajukan oleh beberapa kabinet secara berturut-turut. Akhirnya barulah dengan permulaan sistem demokrasi terpimpin, dimana presiden menarik kekuasaan untuk memutuskan soal-soal yang diserahkan kepadanya oleh DPR karena DPR tidak mencapai suatu keputusan bulat, maka golongan fungsional dan politik dalam badan legislatif mencapai kompromi untuk menerima Undang-undang Pokok Agraria Indonesia. Dengan demikian UUPA (UU No. 5 tahun 1960) merupakan hasil dari sebuah pergulatan kepentingan.

Mohammad Hatta (1943) dalam Dasar *Preadvies* Kepada Panitia Penyelidik Adat Istiadat dan Tata-usaha Lama, menyebutkan:

> *"Indonesia di masa datang mau menjadi negeri yang makmur, supaya rakyatnya dapat serta pada kebudayaan dunia dan ikut serta mempertinggi peradaban. Untuk mencapai kemakmuran rakyat di masa datang, politik perekonomian mestilah disusun di atas dasar yang ternyata sekarang, yaitu Indonesia sebagai negeri agraria. Oleh karena tanah faktor produksi yang terutama, maka hendaknya peraturan milik tanah memperkuat kedudukan tanah sebagai sumber kemakmuran bagi rakyat umumnya."*

Dalam berbagai pidato politiknya, Ir. Soekarno kerap menyebutkan sebuah prinsip: tanah untuk penggarap – dan menolak prinsip dimana tanah menjadi komoditas atau menjadi obyek spekulasi. Dua pikiran ini, pada dasarnya hendak menunjuk suatu kebutuhan dasar, yakni: (1) penegasan posisi tanah (sumber-sumber agraria), sebagai wahana untuk mencapai perbaikan kehidupan rakyat; dan (2) pentingnya pembaruan struktur agraria, sebagai jalan yang paling mungkin untuk mencapai masyarakat baru yang adil, makmur dan sejahtera. UUPA (1960), dalam konteks ini merupakan landasan hukum yang kuat, untuk menjalankan misi tersebut. Dimana selain misi pemerataan, UUPA juga mengemban maksud untuk memberikan kepastian dan sekaligus membangun sistem hukum nasional yang lebih berwatak nasionalis – yang berpihak kepada kepentingan massa rakyat Indonesia.

Rejim Soekarno sesungguhnya telah mempersiapkan apa yang disebut sebagai proses pembaruan, dengan fokus pada: (1) meletakkan dasar hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran dan keadilan; (2) meletakkan dasar bagi kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum agraria; dan (3) meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum atas tanah rakyat, serta prinsip (atau apa yang dinyatakan penjelasan UUPA/1960 sebagai dasar-dasar dari hukum agraria), seperti nasionalitas, fungsi sosial tanah, hak menguasai negara, landreform dan perencanaan agraria. Namun demikian, dalam realisasi di masa Orde Baru konsepsi tersebut **tidak dipandang** sebagai instrumen yang mengukuhkan hak rakyat atas tanah, malah sebaliknya: menjadi alat bagi kekuasaan untuk menyerobot tanah rakyat dan mengabaikan hak-hak masyarakat adat yang diatur dalam hukum adat —dalam hal ini bukan saja tanah yang diambil, melainkan juga direndahkannya hukum adat tersebut (lihat, PP, Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi, p:53-67). Bahkan bila dirunut proses dan kepentingan historisnya, maka jelas bahwa: (a) kepentingan dasar dari penyusunan UUPA/1960, dilandasi untuk menciptakan mesin (alat kekuasaan), yang dapat menjalankan misi keadilan dan memakmurkan rakyat[4]; (b) dalam konteks struktur agraria warisan kolonial (dan sisa-sisa feodal), maka penataan (restrukturisasi) yang dimaksudkan membutuhkan suatu kekuasaan yang

solid dan kuat, khususnya untuk dapat mendesakkan agenda pembaruan di hadapan kekuatan konservatif; (c) adanya kebutuhan penyatuan (kesatuan) geografis, agar dipayungi oleh satu hukum, sehingga memberikan kepastian, dan sekaligus menegasikan dualisme hukum. Dengan demikian, sangat jelas adanya watak: (1) nasionalis dalam struktur hukum, sebagai jawaban dari liberalisme yang berkembang di jaman kolonial, yang memperlakukan bangsa asing sama (atau bahkan lebih istimewa) ketimbang bangsa sendiri; (2) transformasi, bukan saja dalam struktur agraria, tetapi juga pembaruan dalam kehidupan masyarakat, termasuk memungkinkan intervensi kepada masyarakat adat dalam mendorong kepada kehidupan yang "dianggap" lebih baik dan bermakna. Hendak ditegaskan bahwa tidak ada motif rendah di balik penataan politik dan penyusunan UUPA, selain suatu tujuan mulia membawa kepada masyarakat baru, yang lebih adil, sejahtera, egaliter, dan maju.

Apakah dengan terbitnya UUPA 1960 menjadi ujung kemenangan bagi massa rakyat – kaum tani atau massa penggarap pada umumnya? Bagaimana pun UUPA 1960 harus dilihat sebagai instrumen hukum yang sangat bermuatan ekonomi-politik. Bagi yang berkepentingan pada tanah, yakni kaum tani, khususnya buruh tani dan tunakisma, UUPA 1960 tentu dipandang sebagai 'ratu adil' yang akan segera mewujudkan impian lama mereka – mendapatkan tanah dan pengaturan tanah. Namun bagi mereka yang menguasai tanah berskala besar (para tuan tanah), tentu melihat UUPA 1960 sebagai ancaman yang paling nyata. Dengan demikian UUPA 1960 sebenarnya bukan penyelesaian, melainkan menjadi babak awal dari konflik, bahkan yang memicu manifestasi dari konflik lama yang terpendam[5]. Pembaruan agraria yang diawali dengan proses *land reform*, dalam kenyataan tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya. Yang terjadi bukan kegembiraan kaum tani, malah sebaliknya. Ada banyak masalah yang muncul, sehingga land reform, secara praktis macet, dan bahkan terdelegitimasi – meski berstatus legal.

Mr. Sadjarwo mencatat sejumlah hambatan dalam pelaksanaan *land reform*, pada tahun 60-an, yakni:

a. Adanya adminsitrasi tanah yang tidak sempurna, mengakibatkan sukarnya mengetahui secara tepat luas tanah yang akan dibagikan dalam land reform. Kelemahan administrasi ini sering membuka peluang bagi penyelewengan-penyelewengan.
b. Masih ada orang-orang yang belum menyadari penting dan perlunya *land reform* bagi penyelesaian revolusi. Kadang-kadang terjadi tindakan-tindakan merintangi *land reform* dengan berbagai dalih.
c. Sebagian anggota panitia tidak menaruh perhatian sepenuhnya terhadap pelaksanaan land reform, karena kesibukan tugas atau kepentingan dirinya sendiri. Hal ini mengakibatkan ada tanah yang dibebaskan/dikeluarkan dari daftar tanpa alasan yang benar, sehingga menimbulkan salah alamat dan sebagainya.
d. Organisasi-organisasi massa petani yang diharapkan memberi dukungan dan kontrol di sejumlah daerah belum diberi peranan dalam kepanitiaan land reform.
e. Adanya tekanan-tekanan psikologis dan ekonomi dari tuan-tuan tanah kepada para petani dan sejumlah daerah, membuat para petani belum merupakan kekuatan sosial untuk memperlancar pelaksanaan landreform.
f. Dalam penetapan prioritas panitia sering menghadapi kesukaran-kesukaran karena penggarapan yang tidak tetap, perubahan adminitrasi pemerintah sehingga tanah itu menjadi absentee (guntai). Hal ini sering menimbulkan konflik antar petani dan antar golongan.

Dalam versi Fauzi, hambatan realisasi mandat UUPA 1960, antara lain: (i) kelambanan praktek-praktek pemerintah melaksanakan hak menguasai negara; (ii) tuntutan (organisasi) massa petani yang ingin

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA
pandangan KPA mengenai

meredistribusikan tanah segera, sehingga menimbulkan aksi sepihak; (iii) unsur-unsur anti land reform melakukan pelbagai mobilisasi kekuatan tanding dan siasat mengelak bahkan menggagalkan land reform; (iv) terlibatnya kekerasan antara unsur pro land reform dengan unsur anti land reform yang merupakan pelebaran dari konflik kekerasan tingkat elit negara (Noer Fauzi, 1999:124). Secara prinsip apa yang diuraikan oleh Mr. Sadjarwo dan Fauzi tidak berbeda. Dan hal tersebut menunjukan bahwa tuntutan realisasi pembaruan agraria belum tunai dengan hadirnya UUPA 1960. Bahkan arus balik menentang pembaruan agraria semakin besar, sampai pada akhirnya kekuatan pro pembaruan agraria tidak lagi bisa membendung.

Masih meminjam Noer Fauzi, rejim baru (orde baru) yang membawa ideologi anti populisme, melalui gagasan pembangunan (isme), merupakan kekuatan utama yang membekukan program politik agraria populis (p.151). Pada babak berikutnya, pembangunan tidak saja meninggalkan UUPA 1960 atau mem-peti-es-kan (meminjam S.M.P. Tjondronegoro), melainkan juga melakukan tindakan-tindakan nyata yang bertentangan dengan jiwa populisme, melalui proyek-proyek yang menggunakan lahan berskala besar dan mengorbankan kaum penggarap tanah – seperti eksploitasi hutan dan pengusahaan perkebunan-perkebunan berskala besar. Sebagai akibatnya, ketimpangan struktur agraria yang hendak dilawan UUPA 1960, justru menjadi semakin menganga dan semakin kokoh (Paper Posisi (PP), p:1-12, Andik Hardiyanto). Kondisi inilah yang bertanggung jawab atas kerapuhan struktur sosial dan kemiskinan absolut (lihat, PP, Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi, p:119-135).

Persoalan yang ada tidak berhenti sampai di situ. Tuntutan akumulasi modal, telah membawa perubahan-perubahan penting di kalangan masyarakat yang bertumpu kepada hukum adat. Proyek-proyek besar yang segala sesuatunya ditentukan di pusat-pusat kekuasaan, secara signifikan, telah merampas hak hidup dan kebudayaan masyarakat adat. Masalah-masalah baru yang berkembang adalah proses penyingkiran (sistematik) atas tanah, hukum dan kebudayaan, masyarakat adat (lihat PP, R. Yando Zakaria (p:87-106) dan Maria R. Ruwiastuti, (p: 107-118). Di tingkat masyarakat sendiri, tidak saja peradaban mereka yang diinjak-injak, melainkan juga kesempatan mereka untuk bisa hidup yang lebih baik dan berkembang sesuai dengan kehendak mereka, telah hilang (Dianto Bachriadi, 1999). Cerita mengenai perampasan tanah adat oleh apa yang disebut sebagai kepentingan nasional, telah berlangsung begitu telanjang di hadapan masyarakat adat sendiri. Maka perjuangan rakyat, sebagaimana berlangsung di Papua, Aceh, Kalimantan, dan berbagai daerah lain, harus dibaca sebagai penolakan penghancuran sistematik, melalui penyingkiran akses masyarakat adat terhadap aset atau sumber-sumber agraria. Kesemuanya ini masuk dalam apa yang disebut sebagai proses perlawanan terhadap tuntutan pembaruan agraria.

Setelah arus balik terjadi, landreform bukan menjadi bagian dari strategi politik rejim. Sebagaimana dijelaskan oleh Mohtar Mas'oed (1989:60-61), bahwa:

> *"Strategi seperti itu secara politik tidak dapat diterima oleh para pendukung Orde Baru, khususnya angkatan darat, pada saat mereka harus menghadapi tantangan berat dari kekuatan-kekuatan Orde Lama. Melaksanakan landreform dan program-program yang bertujuan mendistribusikan kekayaan dan memaksakan tabungan, seperti perpajakan progresif, hanya akan menjatuhkan para pendukung Orde Baru yang menganggap rejim itu sebagai antitesa dari program yang diilhami komunis itu. Para pemilik tanah di pedesaan yang anti-komunis, sekalipun sebagian besar menguasai tanah sempit adalah sekutu penting tentara yang harus dipertahankan, karena ia masih harus menangani pendukung Orde Lama. Program seperti itu juga dapat memaksa pengusaha dalam negeri*

yang memiliki jaringan kerja internasional untuk melakukan bisnis di luar Indonesia, dan ini akan semakin memperburuk masalah pelarian modal ke luar negeri. Para intelektual yang menekankan efisiensi dan rasionalitas juga tidak akan bersedia membantu kalau pimpinan militer memilih cara radikal. Dan tanpa dukungan para sekutu tersebut, pimpinan angkatan darat bisa berharap memecahkan masalah besar ekonomi yang diwarnai dari rejim sebelumnya. Lagi pula, angkatan darat sendiri menganggap program land reform yang disponsori golongan kiri selama awal 1960-an itu mengancam pengendalian atas beberapa perkebunan milik negara. Dan akhirnya, sekalipun misalnya pimpinan angkatan darat berhasil menerapkan strategi radikal itu, mereka tidak dapat berharap bahwa strategi itu akan dapat memberikan hasil dengan cepat. Kalau perubahan radikal itu dilakukan, maka anggota koalisi dan rakyat pada umumnya harus banyak berkorban. Pengorbanan besar ini akan makin diperberat karena bisa diduga ekonomi akan tumbuh dengan sangat lamban dan mungkin masih disertai dengan tingkat inflasi yang tinggi. Ini jelas akan sangat mengecewakan rakyat yang sudah lama merindukan perbaikan ekonomi."[6]

Gambar ini menjadi sangat jelas mengenai bagaimana dan mengapa Orde Baru merupakan representasi kekuatan anti pembaruan agraria. Sebaliknya Orde Baru menerapkan sebuah strategi baru: pembangunan, yang berorientasi mengejar pertumbuhan ekonomi dan bersandar pada militerisme.

04. Sengketa Agraria: Buah Transformasi

Sejumlah 14 orang warga desa Kertamaya, Bojongkerta, Genteng dan Rancamaya, Kecamatan Ciawi, Kabupaten Bogor diamankan petugas Polsek, setelah aksi yang melibatkan 800 penduduk dari 4 desa. Saat unjuk rasa, warga dari berbagai lapisan umum – anak-anak sampai orangtua memasang spanduk: a.l. Jangan Hilangkan Tanah Leluhur Kami; Lestarikan Situs Tanah Rancamaya (Media Indonesia – 15/4/1993). Kasus ini memang sebuah cerita lama. Sampai kini, kita tidak tahu persis bagaimana kelanjutan dari nasib warga, yang tanahnya diambil paksa untuk keperluan pembangunan lapangan golf dan realisasi proyek lainnya. Kasus-kasus serupa sejak awal tahun 80-an, berkembang bagaikan jamur di musim hujan. Sebagian sempat termuat di media massa, dan mampu membangkitkan solidaritas dari kalangan kelas menengah (mahasiswa), sebagian lainnya terselip diantara tumpukan sensasi politik, diabaikan dan dijadikan tidak berarti. Kasus-kasus seperti Kedung Ombo, Cimacan, Pembangunan Waduk Mrica, Badega, Pulau Panggung, Nipah, dan lain-lain, merupakan suatu contoh dari kasus sengketa yang menjadi perdebatan publik. Sementara kasus penting yang meliputi wilayah yang sangat di luar Jawa, atau di pulau-pulau besar, seperti di Kalimantan, Papua, dan Sumatera, tenggelam akibat pemberitaan yang Jawa sentris, dan mengabaikan masalah di luar Jawa.

Apa yang nampak dari contoh kasus tersebut? Bahwa negara bukan menjadi pengawal massa rakyat yang miskin, melainkan bergandengan (kolutif) dengan kekuatan anti rakyat, yakni pengusaha (bisnis, modal) (lihat lampiran data terbaru yang dihimpun BP-KPA). Sebagaimana dijelaskan dengan sangat baik oleh Ifdal Kasim dan Endang Suhendar (1996:31-52), tanah diubah dari tanah untuk penggarap, menjadi tanah sebagai komoditas. Persis yang terjadi adalah perubahan radikal kebijakan-kebijakan, dengan dua ciri utama: menggantikan yang lama,

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA
pandangan KPA mengenai

dan membentuk yang baru, dengan misi dasar: memperluas akses investasi dan menghindari tuntutan populisme. Sebagai rejim yang baru muncul, dan masih harus "membayar konsesi" pada para pendukungnya, maka tidak ada jalan lain bagi Orde Baru pada masa awalnya kecuali: (1) membuka keran lebar-lebar bagi investasi asing, yang difasilitasi melalui UU tentang PMA tahun 1967 dan UU tentang PMDN tahun 1968. PMA dapat menggunakan tanah di Indonesia dalam bentuk HGU, HGB dan Hak Pakai; dan (2) melalui upaya yang bisa disebut sebagai proses eksploitasi sumber-daya alam, seperti gerakan mengeksploitasi "emas hijau" (hutan), tambang, laut, dan lain-lain. Dua langkah ini dimaksudkan untuk memperkuat dukungan politik, dan di sisi lain, memperkuat dukungan "logistik" bagi penyelenggaraan kekuasaan.

Langkah yang diambil kekuasaan ini sudah tentu membawa implikasi yang sangat luas. Penyediaan tanah dalam skala besar bagi investasi, secara langsung berarti "langkah-langkah pembebasan tanah". Negara (*state apparatus*) secara konsisten telah melibatkan diri dalam upaya tersebut, yang sama artinya berada di pihak modal (bisnis, elit), dan berhadapan dengan massa rakyat. Di sinilah proses pembalikan terjadi. Jika pada periode sebelumnya, negara menjadi organisasi kekuasaan rakyat yang hendak bekerja mewujudkan misi "kemerdekaan nasional" (sebagaimana yang dirumuskan dalam UUPA th. 1960), maka pada periode Orde Baru, negara menjadi organisasi kekuasaan elite, yang bekerja untuk mendongkrak pertumbuhan ekonomi (baca: akumulasi kapital). Sengketa tanah menjadi keniscayaan, dengan sedikit perbedaan pada arah dan aktor-aktor yang terlibat didalamnya. Dengan penjelasan ini maka dapat terbaca bahwa konflik bukan antara "para pemilik tanah" (kelas tuan tanah) dengan petani (termasuk buruh tani), melainkan antara negara (sebagai wakil dari modal) dan massa rakyat (yang tidak terbatas pada kelas petani). Sengketa tanah bukan saja sebagai momentum dari aktualisasi perbedaan-perbedaan kepentingan yang mendasar, melainkan jejak dari perubahan-perubahan mendasar yang sedang berlangsung.

Dapat ditegaskan di sini bahwa: Pertama, konflik tanah tidak lain dari suatu fase pelepasan tanah-tanah rakyat untuk keperluan "peningkatan pertumbuhan ekonomi" dalam bungkus "kepentingan nasional". Pelepasan tanah tersebut merupakan bagian dari praktek pembebasan tanah, yang diabdikan bagi kepentingan akumulasi kapital, dan dengan demikian, konflik sebetulnya sudah bisa diduga sejak perencanaan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dibuat. Sebab untuk menyokong pertumbuhan ekonomi tidak ada jalan lain kecuali mengintensifkan penggunaan tanah-tanah yang selama ini dikuasai atau dimiliki oleh rakyat. Kenyataan ini sudah sangat disadari, oleh sebab itu, secara sadar penguasa mempersiapkan "sebuah kapasitas kekuatan" tertentu untuk menyokong proses yang hendak dilalui. Penguasa tidak hanya bersandar pada "kebijakan" (baca: rumusan formal peraturan-peraturan), melainkan secara nyata menyusun kekuatan terorganisir, seperti birokrasi, massa, dan militer (lebih jauh mengenai masalah ini, lihat bagian "refleksi atas sengketa agraria"). Kedua, bahwa masalah bukan saja pada konflik atau momentum konflik, melainkan pada proses transformasi yang berlangsung. Motif dasar pertumbuhan ekonomi, membuat arah konflik tidak lain dari proses yang memperkuat modal, dan memperlemah rakyat. Maka menjadi sangat wajar bila paska sengketa (baca; paska proses pembebasan tanah-tanah), kondisi hidup massa rakyat tidak menentu, tidak pasti, dan menurun kualitas hidupnya[7].

05.

Lukisan Sengketa Agraria: Kekerasan Di Mana-mana

Telah dijelaskan bahwa sengketa adalah hasil sah dari proses transformasi melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi yang sedang dijalankan. Oleh sebab itu, untuk melihat sengketa yang diproduksi, akan digunakan logika pertumbuhan itu sendiri. Secara sederhana (dan logis), meningkatkan pertumbuhan ekonomi, berarti percepatan produksi agar segera bisa diperoleh pemasukan. Apa yang disebut pemasukan tidak lepas dari adanya kebutuhan untuk: (1) memperkuat dukungan politik bagi rejim; dan (2) diperolehnya biaya yang cukup dalam menyelenggarakan dan (termasuk) untuk mempertahankan kekuasaan itu sendiri. Bisa segera diduga bahwa watak dari produksi yang dijalankan adalah: (a) cepat membawa hasil; (b) murah; dan (c) menghalalkan segala cara. Adapun segi yang diusahakan demi terselenggaranya produksi adalah:

(i) penyelenggaraan produksi dengan skala besar, murah dan cepat membawa hasil (baca: keuntungan);
(ii) penyelenggaraan suatu daya dukung produksi berupa penyediaan makanan murah dan tenaga kerja murah;
(iii) pengusahaan infrastruktur pendukung produksi;
(iv) perluasan produksi – secara massal dan luas; dan
(v) menciptakan situasi dan kondisi yang memungkinkan produksi – yakni aman dan tenang.

Sengketa yang terjadi, pada dasarnya berkait erat dengan lima segi tersebut. Dari catatan lapangan diketahui:

1. Terjadinya sengketa agraria akibat eksploitasi atas sumber-sumber agraria – seperti hutan (kayu) dan tambang. Negara membenarkan dirinya dengan dalih pasal 33 UUD 1945 dan pasal-pasal tertentu dalam UUPA 1960, sebagai landasan hukum untuk menjalankan misi tersebut. Berbagai kasus di Kalimantan, Papua, Sumatera, Sulawesi, dan lain-lain, merupakan contoh tentang bagaimana negara mengusahakan pemasukan melalui penciptaan produksi yang cepat dan murah, yakni melakukan eksploitasi langsung atas sumberdaya alam. Contoh yang terkenal adalah kasus tanah adat suku Amungme - Irian yang diambil PT Freeport dalam rangka eksploitasi tambang emas dan tembaga; Tanah suku Dayak Bentian - Kalimantan Timur yang diambil PT. Kahold Utama untuk Hutan Tanaman Industri. Variasinya, terjadi pula di Jawa: Perhutani memaksa petani keluar dari wilayah hutan produksi yang mereka klaim, seperti yang terjadi di Sagara - Jawa Barat.
2. Dalam rangka menyediakan makanan murah dan tenaga kerja murah, negara melakukan intervensi yang sistematis pada sektor pertanian. Hasilnya berupa eksploitasi dan marjinalisasi rakyat desa. Program "swasembada beras", telah menjadi faktor dari terkosentrasinya di satu pihak dan membengkaknya jumlah petani tak bertanah. Gejala ini terjadi di pantai utara Jawa: penguasaan sawah lebih dari 50 ha di tangan satu orang, lebih 50% petani tak bertanah. Apa yang dilakukan negara, tidak saja secara vulgar melakukan pembebasan tanah, melainkan melalui upaya paksa bagi petani untuk menanam komoditas tertentu – seperti gula dalam program TRI. Revolusi hijau telah pula menjadi mesin sistematik yang mengusir kaum tani dari desa, dan harus menjadi buruh murah pabrik-pabrik di kota.
3. Dalam rangka membangun infrastruktur pendukung produksi dan sarana lain, penguasa membangun berbagai sarana pendukung, seperti jalan-jalan, bendungan (waduk), perumahan, lokasi olah raga, dan lain-lain. Kasus-kasus pembebasan tanah untuk pelebaran atau

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA
pandangan KPA mengenai

pembangunan jalan, lokasi pariwisata, pembangunan waduk-waduk besar, perumahan elit, lapangan golf, dan lain-lain, merupakan contoh yang bisa diajukan, seperti kasus Cimacan, Kedung Ombo, Nipah, Mrica, dan lain-lain. Pembangunan berbagai sarana ini sendiri, menjadi bagian dari menciptakan kemudahan, memfasilitasi dinamika modal, dan dengan sendirinya memberi rasa aman, dan nyaman bagi investasi[8].

4. Dalam rangka memperluas produksi, negara menyelenggarakan dan memperkuat pengembangan perkebuhan-perkebunan berskala besar, dan hal ini dilakukan dengan cara mengambil alih tanah-tanah yang sebelumnya dikuasai oleh rakyat. Contoh historisnya adalah tanah rakyat Penunggu (Jaluran) Sumatera Utara, yang dijadikan lokasi Perkebunan. Sengketa yang baru-baru ini meledak terjadi di Jenggawah - Jawa Timur. Variasi sengketa ini adalah Sengketa Perkebunan dengan petani dalam hubungan Inti-Plasma dalam program Perusahaan Inti Rakyat - Perkebunan (PIR-Bun) – seperti yang terjadi di Arso – Irian Jaya, Sei Lepan Sumatera Utara, PIRLOK di Silau Jawa Kabupaten Asahan, dan Cimerak.
5. Dari semua kasus-kasus, mayoritas ditandai dengan adanya kekerasan, baik fisik maupun non-fisik.

Terjadinya sengketa, dengan hasil akhir kemenangan di pihak negara (dan modal) atau kekalahan di pihak rakyat, tentu saja menimbulkan pertanyaan yang sangat besar, mengapa hal tersebut dimungkinkan. Dari berbagai studi yang dilakukan oleh KPA[9] dan Ornop umumnya, menunjukkan bahwa sengketa tersebut diwarnai oleh dua ciri utama: (1) terjadinya apa yang sering disebut-sebut sebagai perbedaan penafsiran terhadap kebijakan, sehingga dalam kasus ini memungkinkan adanya "penyimpangan" atas kebijakan; dan (2) adanya kekerasan, yang ditandai oleh keterlibatan militer dalam kasus-kasus tersebut. Berikut akan diuraikan sejumlah contoh kekerasan, dengan berbagai nuansanya dalam kasus-kasus sengketa agraria. Catatan ini diambil dari dokumen KPA, yang dibedakan menjadi dua satuan, yakni penindasan dan penaklukan – yang pertama bersifat fisik, dan yang kedua bersifat "ideologis".

Penindasan

1. ***Intimidasi, Teror, dan Kekerasan Fisik terhadap Rakyat Petani.*** Pada semua kasus tanah yang terungkap, selalu terdapat mekanisme intimidasi terhadap petani yang dilakukan baik oleh aparat sipil dan ABRI (termasuk polisi), yang ditujukan agar petani melepaskan haknya atas tanah. Cerita semacam ini, hampir menjadi riwayat setiap petani yang memperjuangkan tanah kaumnya. Dalam kasus tanah tak jarang terjadi isolasi dari aparat keamanan, hingga melakukan intervensi ke rumah-rumah. Seorang petani bercerita, bahwa ia sampai bersembunyi di palang dada (palang-palang plafon rumah) dan melihat beberapa tentara memasuki rumahnya tanpa membuka sepatu lars, sambil berteriak-teriak mencari dan mengancam dirinya. Setelah tentara pergi dari rumahnya, karena tak menemukan dirinya, sang petani pergi berjalan kaki kira-kira 9 jam lamanya ke arah hutan. Ia baru berani kembali ke rumahnya, 10 hari setelah kejadian ini. Bentuk khusus dari kekerasan fisik adalah Pagelaran "latihan perang-perangan" tentara di lokasi sengketa tanah.
2. **Pemancangan Plang, Pematokan dan Pembuldoseran Tanah Garapan Petani.** Bentuk kekerasan yang lain adalah pemancangan plang dan pematokan tanah-tanah rakyat secara sepihak. Pengambilan tanah secara langsung juga dilakukan dengan cara pembongkaran, pembakaran, dan pembuldoseran.
3. **Pencegatan Rombongan Petani yang akan Protes.** Ketika aspirasi rakyat menaik, tidak ada saluran organisasi perjuangan di tingkat lokal, maka salah satu jalannya adalah mengadukan masalah ke DPR Pusat. Tapi,

aparat keamanan menghadang perjalanan petani yang akan mengadukan masalahnya.

4. **Penangkapan hingga Pemenjaraan Tokoh-tokoh Petani.** Tidak cukup dengan kekerasan-kekerasan di atas, bentuk yang 'modern' adalah pihak musuh petani berusaha menjebak petani dalam tindak pidana. Dengan taktik yang demikian, bila terjadi kekerasan maka kasus tanah yang terjadi dialihkan dari kasus perdata, menjadi kasus pidana. Umumnya, bila keadaannya telah terjadi demikian maka hak perdata petani akan dilenyapkan. Contohnya adalah kasus penangkapan tiga tokoh petani di wilayah masyarakat adat Pinarik, Tapanuli Selatan.
5. **Pemindahan Penduduk secara Massal dan Paksa (bedol desa).** Satu cara untuk melepaskan hak rakyat atas tanah adalah pemindahan secara paksa seluruh penduduk dari lokasi pemukiman dan pertanian mereka ke daerah lain yang ditetapkan. Cara pemindahan seluruh penduduk ini dikenal dengan nama bedol desa. Tragisnya, di lokasi transmigrasi, tanah (terutama tanah cadangan) para transmigran ini juga banyak diperjualbelikan.
6. **Isolasi Lokasi Petani terhadap Dunia Luar.** Satu cara penaklukan adalah mengisolasi petani dari dukungan dunia luar, termasuk pers. Isolasi ini merupakan tindakan aneh, sebab sengketa tanah bukanlah daerah tertutup untuk warga negara lain. Partisipasi dari warga lain untuk menyelidiki dan mengabarkan kasus sengketa tanah adalah hak asasi.
7. **Penggunaan Senjata hingga Menghasilkan Korban.** Ironisnya tingkat kekerasan terhadap petani, sudah sampai penggunaan senjata yang menghasilkan korban-korban meninggal. Petani diperlakukan layaknya 'musuh negara' yang harus diperangi, sebagaimana bisa dilihat pada kasus NIPAH.

Penaklukan

1. **Delegitimasi Bukti-bukti Hak Rakyat atas Tanah.** Banyak dari kasus menunjukkan bahwa penggarapan tanah sudah dilakukan lebih dari 30 tahun (lebih lama dari dari umur Orde Baru itu sendiri). Dari kacamata program landreform yang diamanatkan oleh UUPA, mereka seharusnya memperoleh hak atas tanah secara langsung, tanpa perlu dibuktikan lagi kepemilikannya dengan pelbagai bukti surat. Namun, keabsahan (legitimasi) hak atas tanah ini tidak diakui. Sebaliknya, yang berlaku adalah "semacam *domein verklaring*", siapa yang tidak bisa membuktikan (dengan surat hak milik) tanah termaksud adalah milik pribadinya, maka tanah tersebut adalah domein (hak milik mutlak) negara. Ketiadaan surat bukti hak milik atas tanah, dikarenakan proses pendaftaran tanah "dari desa ke desa" — sebagaimana dimanatkan oleh peraturan pelaksana UUPA, yakni PP 10 tahun 1961 pasal 3 — tidak dijalankan secara konsisten oleh pemerintah. Dari pelbagai kasus-kasus tanah yang terjadi, delegitimasi hak atas tanah ini sampai pada membatalkan kesahan bukti paling kuat soal pemilikan atas tanah, yakni Sertifikat. Sertifikat yang sah dinyatakan Aspal (asli tapi palsu) dan Aspro (asli tapi salah prosedur).
2. **Penetapan Ganti Rugi Secara Sepihak (Tanpa Musyawarah).** Seringkali, dalam upaya sesegera mungkin menyingkirkan rakyat dari tanah yang hendak direbut, pemerintah atau pemodal besar melakukan klaim bahwa proses rakyat telah setuju agar tanahnya dilepaskan atau dengan jumlah ganti rugi sekian. Padahal, yang terjadi adalah pengarahan atau pengumuman yang bersifat sepihak, bukannya musyawarah antar dua pihak atau lebih.
3. **Manipulasi Tanda-tangan Rakyat Petani.** Klaim bahwa rakyat telah setuju menyerahkan tanah, bisa juga diperkuat dengan manipulasi tanda tangan. Manipulasi ini dilakukan dengan memaksa rakyat membubuhkan tanda tangan pada kertas kosong, atau mengubah tanda-tangan daftar hadir menjadi daftar persetujuan-penerimaan penyerahan atau ganti rugi tanah.

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA
pandangan KPA mengenai

4. **Pen-cap-an terhadap Rakyat yang Menuntut Haknya.** Penduduk yang menolak tanahnya diambil/dibebaskan diberi cap *mbalelo*. Dalam dunia makna kebudayaan Jawa, orang yang *mbalelo*, sah untuk diperlakukan bagaimanapun juga, termasuk dikenai tindakan kekerasan yang kejam: Pembunuhan. Sejajar dengan cap *mbalelo*, adalah Cap "PKI", "GPK", "penghambat pembangunan", dengan mudah diberikan oleh penguasa lokal terhadap para penduduk yang menentang penindasan. Pada intinya, pencapan (*labelling*) ini adalah upaya memposisikan para pejuang petani pada suatu posisi sosial yang pantas "untuk disingkirkan". Juga, pencantuman ET (Eks-Tapol) pada KTP sejumlah orang yang memperjuangkan ganti rugi tanahnya. Demikian pula cap "anti pembangunan", "pembangkang", dll. Sedangkan upaya-upaya perjuangan rakyat sering diidentikkan sebagai "menggunakan cara-cara PKI".
5. **Manipulasi Makna Agar Petani Menyerahkan Tanahnya.** Pemerintah berusaha memanipulir nilai budaya lokal dengan menggunakan falsafah, *jer besuki mawa bea*, yang artinya siapa yang ingin sejahtera harus berkorban. Pengorbanan rakyat yang besar dimanipulasi untuk kepentingan lain. Di sini sebenarnya terjadi subsidi yang begitu besar dari rakyat kepada pemerintah dan pemodal besar. Ironisnya, rakyat petani yang sudah memberi subsidi, namun mereka pula yang dikorbankan. Simbol modern pun mengalami manipulasi makna. Yakni, argumentasi bahwa tanah yang diambil dari petani akan digunakan untuk pembangunan yang akan menampung lapangan kerja bagi masyarakat disekitarnya. Manipulasi simbol modern lain lagi adalah ungkapan bahwa "tidak ada pemerintah yang akan menyengsarakan rakyatnya" — sebagaimana yang terkemuka pada penyuluhan-penyuluhan tentang pembebasan tanah di lokasi-lokasi sengketa.
6. **Menghambat Laporan Petani Mengenai Tindak Pidana "musuh petani".** Dalam kasus tanah, senantiasa terlibat unsur pidana dari musuh rakyat. Satu jalan penegakan prosedur hukum, dilakukan dengan mengadukan musuh sengketa itu ke kepolisian. Akan tetapi, pihak Kepolisian yang diharapkan memproses laporan itu, tidak memihak petani. Sering pihak kepolisian tidak memproses laporan yang disampaikan petani kepadanya atas pengrusakan tanaman petani oleh para perampas tanah petani. Hal ini terbukti dari tidak pernah ada perampas tanah petani yang dihukum. Sedangkan sebaliknya, bila petani merusak tanaman atau melakukan perlawanan kekerasan terhadap perampas tanahnya, pihak kepolisian dan militer dengan cepat menangkap petani.

06.

Korban, Transisi dan Pembaruan Agraria

Lukisan panjang mengenai sengketa (kuantitas dan kualitasnya), menunjuk dengan sangat jelas bahwa episiode sengketa adalah ketidakadilan. Dimana letak ketidakadilan tersebut? *Pertama*, massa rakyat, baik sebagai individu atau secara bersama, merupakan pihak yang digagalkan mendapatkan apa yang menjadi haknya [konstitusi menyebut: "...setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak..."]. Mengapa digagalkan? Sebab secara wajar – jika segala sesuatunya berjalan normal, maka tidak ada alasan bagi setiap orang memperoleh apa yang menjadi haknya, yakni hidup yang wajar (manusiawi) dan bermartabat. Negara sebagai organisasi kekuasaan yang memperoleh legitimasi dari rakyat, bukan bekerja untuk rakyat, tetapi sebaliknya; melawan rakyat dan mengasingkan rakyat dari keadilan. Letak ketidakadilan pada kenyataan bahwa apa yang seharusnya diperoleh massa rakyat, telah diambil dengan paksa, dan diberikan kepada sebagian dari warga negara.

Kedua, kekerasan yang bukan saja menjadi instrumen dalam

memenangkan apa yang dikehendaki kekuasaan, melainkan juga telah menjadi karakter dari kekuasaan ketika membuat kebijakan dan merealisasikannya. Gerak perubahan yang kini berlangsung pada dasarnya tidak bisa atau belum mampu mengubah karakter tersebut, sehingga berbagai bentuk kekerasan dalam sengketa agraria masih saja berlangsung[10]. Kekerasan yang berkembang, tidak saja membawa akibat fisik pada korban, tetapi juga akibat yang lebih jauh, yakni trauma yang pada gilirannya mematikan potensi partisipasi dari massa rakyat. Pada bagian lain, kekerasan merupakan penyumbang terbesar bagi kehancuran institusi lokal, terutama akibat hancurnya prinsip-prinsip seperti kepercayaan, kerjasama, dan solidaritas, yang digantikan dengan jelmaan dari kekerasan, seperti kecurigaan, dominasi dan kepentingan sempit. Artinya, bahwa praktek kekerasan telah membawa akibat yang sangat luas dan bersifat jangka panjang.

Dua segi yang disebut ini tentu hanya sebagian dari kompleks problem ketidakadilan yang berkembang. Bila hal ini diletakkan dalam konteks pembaruan agraria, maka dapat dikatakan bahwa ketidakadilan yang muncul, bukan saja menghalangi gerak maju pembaruan agraria, melainkan telah menciptakan fondasi baru bagi konservatisme, yang pada gilirannya melanggengkan ketidakadilan agraria. Masalah yang terakhir ini, tidak sekedar membawa akibat bagi para korban, tetapi secara faktual, akan membawa akibat pada skala yang lebih luas, seperti menurunnya produktivitas nasional, yang akhirnya memberi sumbangan pada krisis nasional. Jumlah korban dengan sendirinya bertambah dari segi kuantitas – dari segi kualitas korban mengalami situasi dan kondisi yang cenderung bertambah buruk, yakni suatu ketidakpastian atau masa depan yang suram. Dalam konteks ini pula akan mudah dipahami jika tuntutan keadilan menguat, sejalan dengan bertambahnya korban ketidakadilan. Meningkatnya korban dan krisis yang terus berlangsung, sesungguhnya semakin memperkuat argumen dan kebutuhan mengenai urgensi pembaruan agraria.

Masalah-masalah yang kini muncul, seperti meningkatnya jumlah korban, pada dasarnya adalah akibat dari praktek kekuasaan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dengan kawalan militer (pendekatan keamanan). Dalam pada itu, penguasa dihadapkan pada dua soal sekaligus: Pertama, menjaga agar agenda pertumbuhan ekonomi tetap berlangsung; dan Kedua, menjaga jangan sampai korban bangkit kesadarannya, dan dengan itu bisa melakukan resistensi kolektif. Persis disitu pula masalahnya. Kebutuhan rejim (penguasa) untuk mempertahankan diri, pada dasarnya menambah "alokasi khusus" yang tentu memberi pengaruh terhadap keseluruhan kinerja. Perubahan yang berlangsung pada tahun 1998, yang ditandai dengan suksesi kepemimpinan nasional, harus diletakkan dalam kerangka "ketidakmampuan penguasa" untuk menemukan jalan keluar dari krisis, dan di sisi lain, terjadi penguatan tuntutan keadilan dari para korban. Artinya bahwa perubahan yang kini berlangsung memang tidak bisa secara otomatis menjadi sandaran bagi proses tersebut. Namun demikian, perubahan yang ada, dapat dipandang sebagai titik maju untuk menggulirkan jenis perubahan yang lebih mendasar. Titik penting apa yang bisa dijadikan sandaran? Kita hendak menunjuk dua titik utama:

1. menguatnya opini keadilan dan tuntutan realisasi keadilan, sebagai protes terhadap perlakuan tidak adil selama ini. Sejalan dengan menurunnya otoritas dan kapasitas kemampuan negara, menguat berbagai tuntutan lama – kasus lama muncul meminta pemeriksaan kembali. Kaum petani yang dulu tanahnya dirampas, kini bangkit untuk membicarakan kembali, bahkan sebagian telah mengambil inisiatif mengambil kembali tanah-tanah mereka. Penguatan opini ini telah memojokkan aparat negara, sehingga aparat negara berada dalam posisi sulit – lebih terdorong untuk memenuhi tuntutan keadilan, ketimbang berusaha merekayasa kembali. Penguatan opini ini mendapat dukungan dari dunia internasional, yang membuat aparat

negara semakin terpojok.

2. terjadinya perubahan susunan kekuasaan. Perubahan ini memang tidak menunjukkan terjadinya penguatan kelompok-kelompok pro pembaruan agraria, namun secara nyata telah terjadi perubahan. Konflik elit yang kini terjadi, menjadi indikasi lain dari perubahan yang dimaksud. Dalam situasi yang demikian, dapat dipastikan bahwa kalangan elit tengah berusaha untuk "mencari kaki" bagi penguatan posisinya. Artinya, dalam batas tertentu, kondisi tersebut bisa digunakan sebagai prakondisi untuk memperkuat proses pembaruan agraria.

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA
pandangan KPA mengenai

Dua titik ini sesungguhnya hendak memperlihatkan adanya transisi kekuasaan. Dalam transisi yang lama hendak ditinggalkan dan yang baru belum terbentuk (belum terlembaga). Agenda pembaruan agraria berhadapan dengan dua soal sekaligus: (1) menuntaskan apa yang belum tercapai – pembaruan agraria *(agrarian reform)* yang diawali dengan proses land reform; dan (2) memberi rasa keadilan bagi para korban ketidakadilan dan kekerasan. Kedua beban ini sudah tentu tidak perlu dipertentangkan, melainkan harus bisa dijadikan unsur yang saling mendukung (memperkuat). Yang seharusnya terjadi adalah: dalam jangka dekat bisa memberikan rasa keadilan pada korban (ketidakadilan dan kekerasan), dan dalam jangka panjang "syarat-syarat utama " pembaruan agraria terpenuhi. Oleh sebab itu yang menjadi problem dasar adalah bagaimana mengusahakan "pemberian (pengembalian) rasa keadilan" bagi para korban bisa dilakukan dan proses yang dilakukan tetap berada dalam jalan pembaruan agraria.

Untuk merealisasi kebutuhan jangka dekat (memberikan rasa keadilan bagi para korban), bukan masalah yang mudah dipecahkan. Transisi umumnya memberi efek delegitimasi terhadap kekuasaan (dan proses penyelenggaraan kekuasaan). Pada sisi yang lain, harus diakui bahwa pelaku ketidakadilan pada masa lalu, adalah bagian dari penyelenggara kekuasaan, yakni pihak-pihak yang memiliki legalitas formal. Artinya bahwa: (1) dari segi dasar hukum – proses pemberian keadilan bagi korban akan berhadapan dengan kenyataan langkanya produk hukum yang bisa membenarkan tindakan menuntut masa lalu; dan (2) dari segi praktis, harus diakui pula bahwa tidak ada institusi yang merupakan produk masa lalu yang bisa menjalankan misi tersebut. Pilihan menjadi tidak terlalu banyak: dibutuhkan institusi khusus dengan dasar legal yang baru – terutama sebuah dasar filosofi yang berbeda sama sekali dengan karakter masa lalu. Langkah jangka pendek, sangat terkait dengan kebutuhan pembaruan hukum.

07.

Institusi Penyelesaian Sengketa Agraria

Hal yang harus disadari bahwa untuk menyelesaikan atau memberikan rasa keadilan pada korban sengketa agraria, penting untuk diidentifikasi secara penuh pihak-pihak yang terlibat. Kita bisa menunjuk beberapa pihak yang penting: (1) rakyat korban – baik petani pemilik atau anggota komunitas adat; (2) modal – kelompok pengusaha; (3) negara (aparat negara) – baik birokrasi sipil maupun militer. Kasus yang terjadi bukan sebuah insiden, melainkan akibat dari kebijakan yang dimunculkan. Artinya, bahwa tindakan-tindakan aparat negara yang merampas tanah rakyat, bukan produk kegiatan iseng tanpa dasar, melainkan dilindungi oleh hukum. Inilah maksud dari perlunya suatu pembaruan hukum. Mengapa demikian? Karena realisasi keadilan, tidak akan mungkin bisa terjadi selama masih bersandar pada hukum yang ada.

Sebagaimana dikatakan oleh Noer Fauzi, perubahan hukum yang diperlukan tidak saja di tingkat teknis, melainkan harus sampai pada segi yang fundamental, yakni koreksi filosofis tentang hubungan Negara dan

Rakyat, yang intinya kekuasaan Negara terbatas dan dibatasi. Koreksi ini akan dan harus diefektifkan untuk dua hal pokok, yaitu: (1) memberikan dasar kesahan hukum (legalitas) dan sekaligus pembenaran (legitimasi) bagi rakyat agar mereka secara lebih bermakna dapat berpartisipasi dalam setiap aktivitas pembangunan, khususnya yang berkenaan dengan ihwal pemilikan, pemanfaatan dan pengelolaan sumber-sumber agrarianya dan ikut menghaki dengan lebih bermakna hasil-hasil pembangunan itu; dan (2) memberikan dasar-dasar kesahan hukum (legalitas) dan pembenaran (legitimasi) pada masyarakat (termasuk masyarakat adat) untuk menentukan sendiri pengelolaan hidup dan lingkungan hidupnya berdasarkan kebudayaannya. Usaha ini secara sungguh-sungguh menerobos semua kekakuan doktrin hukum. Dalam hal ini, kebijakan menerapkan hukum secara retroaktif (berlaku surut) dalam pelaksanaan keadilan transisional harus dimungkinkan guna menghindarkan terjadinya sekian banyak *impunities* (kekebalan) dan pengesahan sosial terhadap para pelanggar hak-hak rakyat. Prinsip yang harus diberlakukan pada para pelanggar HAM adalah 'kontinuitas pertanggungjawaban', baik secara institusional maupun secara individual.

Berikut uraian lebih rinci mengenai Badan Penyelesaian Sengketa Agraria yang dimaksud:

Syarat

Maksud dari institusi untuk memungkinkan korban sengketa agraria memperoleh kembali keadilan yang terampas dari mereka, sesungguhnya merupakan tindakan yang hendak mengkoreksi proses penyelenggaraan kekuasaan di masa lalu. Bila perubahan sudah menjadi proses delegitimasi dari masa lalu, maka tahap yang berikutnya adalah perlunya "legalitas baru" yang sekaligus mampu menembus kekakuan atau kebekuan hukum masa lalu yang di dalamnya memuat kekebalan penyelenggara kekuasaan. Mengikuti Noer Fauzi, dibutuhkan pembaruan landasan hukum (menyentuh filosofi), dan sekaligus dituangkan dalam produk hukum positif.

Pembaruan hukum yang kongkrit – membentuk hukum positif, sudah tentu harus menyadari bahwa hukum adalah produk politik. Hal ini mengisyaratkan bahwa pembaruan hukum hanya mungkin berlangsung – dengan kualitas dan maksud yang dikehendaki – bila terjadi perubahan signifikan pada konfigurasi kekuasaan. Secara kongkrit hendak dikatakan bahwa produk hukum baru yang menegasi masa lalu, tentu harus diciptakan oleh mereka yang bukan merupakan elemen masa lalu. Harapan pembaruan hukum yang tidak diikuti oleh perubahan politik, sama halnya dengan impian (ilusi) yang tidak mungkin bisa direalisasi. Sepanjang perubahan politik yang dibutuhkan belum tersedia, maka upaya menggulirkan perubahan hukum hanya akan menjadi kerja akademik: bermutu, terhormat, tetapi tidak mengubah apa-apa.

Perubahan konfigurasi politik, dibutuhkan, bukan saja untuk mendesakkan perubahan hukum, melainkan juga untuk memberikan kondisi yang baik dan mendukung realisasi keputusan-keputusan yang ada. Pengalaman tahun 1960-an menunjuk dengan sangat jelas bahwa payung hukum yang kuat, yang tidak diikuti "pembangunan pengawal yang kuat", maka karya keilmuan yang bagus, hanya akan dipelintir untuk kepentingan elit kekuasaan. Di sinilah perlunya arus bawah yang teguh, sehingga proses-proses yang diinginkan bisa berjalan dengan selamat sampai tujuan – sesuai dengan kepentingan rakyat. Adanya institusi penyelesaian sengketa agraria, yang tidak disertai dengan dukungan arus bawah, maka akan sulit menjadi institusi yang bisa memberi rasa keadilan yang lebih nyata. Segi terakhir ini akan juga memberi pengaruh pada elemen pengisi dan proses rekruitmennya.

Tujuan Institusi

Gagasan pembentukan institusi penyelesaian sengketa agraria

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA
pandangan KPA mengenai

berada pada dua situasi: (1) menguatnya tuntutan keadilan dari para korban sejalan dengan adanya perubahan politik; dan (2) adanya perubahan politik, yang ditandai pula adanya perubahan konfigurasi kekuatan politik, yang bisa membuka peluang bagi dikembalikannya "keadilan" yang dirampas pada periode sebelumnya. Konteks ini menempatkan institusi pada maksud:

Pertama, memungkinkan suatu proses pembukaan luka-luka lama, yang selama ini terhalangi untuk muncul. Diharapkan dari proses ini akan bisa terbaca peta sengketa yang lebih luas, dan sekaligus karakteristik sengketa di masing-masing kasus.

Kedua, memungkinkan suatu terobosan hukum, yang sekaligus sebagai bagian dari upaya penguatan rakyat melalui jalan koreksi atas relasi kekuasaan yang selama ini berkembang. Proses ini diharapkan menjadi titik masuk untuk melakukan dekonstruksi atas sistem hukum yang ada – yang makin dipandang tidak memberikan kepastian dan keadilan.

Ketiga, memperkuat rakyat melalui proses memungkinkan massa rakyat untuk mempersoalkan kembali kasus-kasus lama, dimana pada waktu itu rakyat dipaksa untuk menerima. Proses kerja organisasi diharapkan menjadi bagian dari proses pendidikan politik bagi rakyat – yang pada gilirannya menjadi wahana untuk meningkatkan partisipasi sadar dari massa rakyat.

Keempat, memungkinkan massa rakyat untuk memperoleh keadilan berupa "ganti rugi" atas derita dan hak-haknya yang dirampas oleh proses masa lalu.

Kelima, memperkuat rakyat untuk membuka jalan bagi realisasi prinsip keadilan agraria melalui pembaruan agraria.

Sifat dan Tugas Institusi

Apa yang akan dilakukan oleh institusi penyelesaian sengketa agraria? Sebagai suatu institusi yang akan "menyelesaikan sengketa agraria", maka sudah tentu organisasi tidak bisa bersifat permanen, melainkan *ad hoc* (sementara). Secara normatif institusi akan hilang atau dihilangkan ketika sengketa telah diselesaikan dan memberi rasa keadilan bagi korban dan bagi para pelaku ketidakadilan. Sifat *ad hoc* ini bukan pertama-tama menyangkut "kurun waktu" kerja – melainkan berkait dengan jenis pekerjaan yang akan dilakukan. Meskipun tidak permanen, badan (institusi) ini bisa saja bekerja untuk suatu tempo yang lama, mengingat kuantitas dan kualitas masalah yang akan ditangani. Kuantitas dan kualitas dari masalah, memang menuntut jumlah waktu tertentu. Namun badan ini tidak bisa pula dibuat terlalu terbuka dengan waktu. Batas waktu tetap bisa dipakai, terutama untuk memberi kepastian sampai kapan institusi akan bekerja, wilayah kerja dan jangkauannya. Agar dapat memberikan hitungan mengenai kurun waktu yang diperlukan, maka dapat dikalkulasi tugas-tugas apa yang akan dilakukan, dan dengan demikian bisa dihitung beban kerja yang akan dipikul.

Tugas yang dimaksud dapat dipahami dari tahap kerja yang mungkin harus dilewati. Kita mencatat beberapa tahap kerja berikut:

Pertama, kejelasan peta masalah. Institusi harus memiliki kejelasan mengenai jenis dan bentuk sengketa yang akan ditangani – termasuk menetapkan skala sengketa. Apakah semua jenis dan skala sengketa akan ditangani ataukah tidak. Oleh sebab itu, institusi harus memiliki semacam "database" mengenai sengketa, yang diperoleh dari proses "penyelidikan" – yang sekaligus menjadi awal. Dari data itulah institusi akan bekerja lebih lanjut menetapkan kerangka kerja.

Kedua, fase pembukaan ruang pengaduan. Fase ini merupakan tahap yang penting. Sebab bagaimanapun langkah penyelesaian sengketa hanya bisa dilakukan ketika ada kejelasan atas kasus yang dipersengketakan. Besar kecilnya beban kerja institusi akan ditentukan oleh seberapa besar pengaduan yang masuk. Adanya pengaduan mengandaikan: (1) diketahui secara massal – baik tujuan dan apa yang akan

dikerjakan oleh institusi; (2) bisa diakses oleh massa rakyat, yang pada umumnya memiliki berbagai keterbatasan; dan (3) bisa dipercaya oleh massa rakyat – sebab bisa saja trauma ketidakpercayaan atau trauma manipulasi membuat rakyat enggan untuk mengadukan kasus. Untuk mencapai kondisi tersebut dibutuhkan syarat:

a. Instrumen untuk penerimaan pengaduan – termasuk cara kerja dan bahan-bahan lain yang dibutuhkan.
b. Insfrastruktur pendukung – seperti rumah pengaduan yang terjangkau – bisa diakses, ataupun memungkinkan tindakan-tindakan "menjemput bola". Kebutuhan termasuk mengenai penyimpanan data.
c. Kampanye yang luas – dibutuhkan waktu untuk melakukan sosialisasi keberadaan institusi, terutama mengenai maksud dan kapasitas, serta batas kewenangan yang dimilikinya.
d. Terciptanya jaringan kerja pendukung – terutama untuk membuka kemungkinan yang lebih luas bagi akses dan kehadiran rakyat korban. Jaringan juga bisa memikirkan mengenai resiko-resiko dari pengaduan – keselamatan para saksi harus pula bisa dijamin. Jaringan di sini bisa berarti koordinasi kerja antara instansi yang berkait.

Ketiga, fase pembuktian. Tidak semua pengaduan bisa diterima dan bisa ditindaklanjuti. Oleh sebab itu diperlukan tahap untuk melakukan pembuktian dan klarifikasi. Bukan saja untuk membuktikan kebenaran dari kasus yang diadukan, melainkan juga untuk mengetahui:

(1) Riwayat kasus – bagaimana asal mula kasus dan perkembangannya, siapa-siapa yang terlibat, dan seterusnya – termasuk memahami bagaimana transaksi yang sudah terjadi. Apakah sebelumnya sudah ada kesepakatan, ataukah belum; bagaimana keputusan diambil; apakah ada unsur paksaan ataukah tidak, dan seterusnya.
(2) Status kasus – apakah sebetulnya masih bisa diperkarakan ataukah sebetulnya sudah selesai. Pada tahap inilah diperlukan penggalian informasi dari semua pihak yang berhubungan.
(3) Menggali harapan dari masing-masing pihak – terutama untuk mengukur tingkat kedalaman intervensi atau menentukan jenis penyelesaian yang harus dikembangkan.

Tahap ini, sebagaimana tahap sebelumnya – mengandaikan:

(a) adanya kesadaran dan keberanian dari korban untuk mengungkapkan kembali masalah masa lalu; dan
(b) kesediaan untuk mempertahankan materi pengaduannya, ketika terjadi "konfirmasi, klarifikasi dan pengaduan"; serta
(c) adanya kapasitas tertentu dari institusi, sehingga mampu memberikan jaminan keamanan, sehingga semua pihak bisa "mematuhi aturan main" – di pihak korban bisa lebih terbuka dan konsisten.

Keempat, fase pelaksanaan penyelesaian dan kompensasi. Tahap ini adalah langkah lanjut setelah klarifikasi dilakukan. Keputusan harus diambil, dan harus pula dipastikan bahwa keputusan adalah pilihan yang adil, serta tidak menimbulkan masalah baru. Setiap pihak harus yakin bahwa institusi tidak memihak – netral (baca: berpihak pada rasa keadilan rakyat) – sehingga keputusan yang diambil bisa dipercaya. Penyelesaian harus terbuka, bukan di bawah tangan. Pada fase ini, masih pula dibuka sedikit kesempatan untuk melakukan klarifikasi balik (meminta kejelasan), dan bukan untuk menegasi atau membatalkan. Suatu keputusan harus bersifat final, terutama untuk menegakkan otoritas dari institusi.

Kelima, fase kontrol atau *monitoring*. Bagaimanapun organisasi harus memiliki bagian yang memiliki tugas untuk memberikan kontrol ke dalam. Apa yang harus dilakukan: (1) memastikan bahwa semua berjalan berdasarkan prosedur yang sudah disepakati; (2) terdapat etik yang harus dijunjung; dan (3) memastikan bahwa kompensasi diberikan sesuai dengan keputusan – tidak lagi ada manipulasi dalam realisasi.

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA
pendapat KPA mengenai

Keenam, fase akhir, berupa pemberian laporan publik atas semua kasus yang sudah ditangani dan perkembangannya. Publikasi terbuka sebagai bentuk pertanggungjawaban publik, dan sekaligus sebagai pengumuman mengenai akhir dari masa kerja – dimana masalah baru akan ditangani oleh institusi yang permanen.

Uraian mengenai tugas tersebut, pada dasarnya hanya menjelaskan mengenai jenis aktivitas yang bisa dilakukan, dan belum memperlihatkan bentuk dan kualitas dari kewenangan yang dimiliki institusi. Adapun **kewenangan institusi** adalah:

1. Menetapkan suatu kebijakan internal institusi, yang menyangkut: cara kerja, instrumen kerja dan aturan main di dalam;
2. Mengangkat staf, pegawai, atau membentuk badan-badan kerja yang bersifat *ad hoc*, yang merupakan instrumen kerja dari institusi dalam menjalankan fungsinya;
3. Melakukan penyelidikan atas kasus yang dilaporkan (ditemukan), dan memberikan laporan kepada publik secara periodik;
4. Melakukan kampanye mengenai eksistensi, wawasan sengketa, dan upaya penyelesaian sengketa;
5. Melakukan kerjasama dengan institusi dan instansi lain, dalam rangka memperkuat kerja dalam mempercepat pencapaian maksud dari institusi;
6. Melakukan mediasi untuk mengembangkan alternatif-alternatif dalam penyelesaian sengketa; termasuk di dalamnya mengajukan proses hukum terhadap sengketa yang ditangani; institusi bisa secara aktif mengusahakan proses hukum untuk memperkuat posisi korban; juga berhak untuk memberikan rekomendasi sanksi hukum bagi pelaku masa lalu.
7. Menetapkan apa yang disebut sebagai ganti rugi kepada korban, dengan sebelumnya melakukan konsultasi dengan pihak-pihak yang bisa dimintai pertimbangan; penetapan ganti rugi dilakukan dalam persidangan khusus mengenai hal ini, dan harus disesuaikan dengan kondisi anggaran yang tersedia.
8. mengusahakan suatu proses rehabilitasi bagi para korban – sebab yang hendak dikembalikan bukan saja kerugian material, melainkan juga kondisi korban – *dipulihkan kembali.*

Struktur Organisasi

Bagaimana struktur organisasi yang paling baik? Kita hendak menunjuk beberapa segi: *Pertama,* organisasi sedapat mungkin merupakan badan kerja yang cepat dalam mengambil keputusan dan demokratis kualitas keputusannya. Oleh sebab itu, sistem hirarki yang sebaiknya dipilih dengan membuka kesempatan pada proses demokratisasi.

Kedua, setiap keputusan hendaknya tidak bertumpu pada satu orang, sebaiknya digunakan kepemimpinan yang bersifat kolektif (presidium) – dengan sifat terpusat.

Ketiga, sebagai organ yang ad hoc, maka sebaiknya jenis pekerjaan-pekerjaan tertentu dilakukan secara ad hoc, yang segera berakhir setelah tugas selesai. Hal ini dibutuhkan untuk menghemat sumberdaya dan mempercepat kerja. Untuk itu, hanya beberapa bagian yang bersifat permanen. Sedangkan tindakan kongkrit akan dilakukan dengan komite-komite kerja.

Keempat, adapun bidang-bidang yang sebaiknya ada adalah:

(1) sekretariat – pusat kegiatan dan administrasi;
(2) pendataan – pencarian dan penyimpanan;
(3) penerangan – penjelasan pada publik;
(4) pengendali registrasi dan klarifikasi kasus-kasus;
(5) badan khusus urusan cabang-cabang;
(6) badan urusan pemulihan – ganti rugi dan rehabilitasi;
(7) urusan kerjasama dan

(8) monitoring.

Dasar Hukum

Apa yang hendak dilakukan atau tugas-tugas yang dibebankan, memperlihatkan suatu bobot dalam soal:

(1) otoritas institusi – mengingat sengketa selalu melibatkan pihak-pihak yang memiliki kuasa riil, maka dengan sendirinya institusi harus punya otoritas yang bisa mengatasi kuasa tersebut;
(2) kapasitas kerja – kasus yang ada menyebar luas, bukan saja di pusat, tetapi juga di daerah-daerah. Hal ini membutuhkan kondisi kerja yang baik, sehingga institusi bisa bergerak cepat, tanpa dihalangi oleh prosedur teknis; dan
(3) kapasitas kerja tersebut mengisyaratkan bahwa logistik yang akan digunakan organisasi sangat besar – tentu saja hal ini membutuhkan dukungan otoritas yang tinggi.

Dari kondisi tersebut dapat dikatakan:

Pertama, institusi sangat tidak mungkin menjadi subordinat dari institusi lain – mengingat kapasitas kerja yang akan dilakukan. Kapasitas kerja dan kebutuhan melakukan langkah-langkah yang cepat, membuat institusi harus merupakan badan tersendiri.

Kedua, mengingat kewenangan, kapasitas dan logistik yang akan digunakan, maka insttiusi ini harus merupakan bagian dari kerja pemerintah (eksekutif). Artinya, bahwa institusi bertanggung jawab langsung pada presiden, dan pada tingkat publik, presiden lah yang nantinya mempertanggungjawabkan hasil pekerjaan institusi kepada "negara" dalam sidang parlemen.

Ketiga, pertanggungjawaban kepada presiden tidak dengan sendirinya dapat membuka jalan bagi intervensi dari presiden. Oleh sebab itu, institusi ini harus diberi payung hukum yang kedudukan hukumnya tidak bisa diganggu dengan mudah oleh intervensi presiden. Artinya dibutuhkan sebuah undang-undang tersendiri untuk mengatasi masalah ini. Masyarakat melalui parlemen dapat mengambil prakarsa untuk memungkinkan undang-undang guna membentuk badan penyelesaian sengketa agraria.

Keanggotaan

Siapakah yang berhak untuk ada di dalam institusi ini. Apa syarat dari anggota atau mereka yang akan mengisi kepengurusan institusi. Bagaimana cara merekrut anggota? Hal yang penting untuk menjadi bahan pertimbangan adalah:

Pertama, mengenai posisi dari institusi yang memaksudkan diri untuk menyelesaikan sengketa – dengan demikian institusi harus bisa berdiri "di tengah", netral – tidak memihak pada salah satu pihak dan tidak memberi tempat untuk suatu posisi yang diskriminatif.

Kedua, mengingat masalah ini menyangkut segi yang spesifik, maka dengan sendirinya, institusi diasumsikan memiliki kapasitas pemahaman terhadap wacana sengketa, sehingga mampu melakukan tindakan-tindakan yang cepat dan tepat. Oleh sebab itu, anggota haruslah pihak yang memang memiliki kapasitas pengalaman tertentu dalam masalah-masalah keagrariaan.

Ketiga, sifat institusi yang hendak mengerjakan masalah massa rakyat, tentu saja membutuhkan konsentrasi yang penuh dan waktu yang besar, oleh sebab itu, anggota haruslah bisa bekerja secara *full,* dan tidak sedang melakukan aktivitas lain yang bisa menimbulkan beban tambahan dan konflik kepentingan.

Dari mana orang-orang tersebut? Kita dapat membuat beberapa pertimbangan.

(1) anggota tidak bisa, atau sebaiknya bukan anggota aktif atau pengurus sebuah partai politik. Hal ini dibutuhkan agar dalam melakukan kerja, loyalitas anggota hanya pada institusi dan bukan

pada partai. Dengan demikian kepentingan kerja institusi bisa dikedepankan, dan bukan sekedar kepentingan sempit sebuah partai;

(2) sebaiknya anggota diperoleh dari sebuah proses terbuka, dan dengan demikian siapa saja berhak untuk ikut ambil bagian, menawarkan diri atau mencalonkan diri bergabung dalam institusi ini. Untuk itu diperlukan sebuah seleksi yang dijalankan secara terbuka dengan kriteria yang juga terbuka – untuk menghindari *klik* kelompok dalam institusi;

(3) kepakaran hendaknya tidak dijadikan acuan pertama – sebab untuk pekerjaan ini dibutuhkan komitmen yang tinggi sebagai modal awal – keahlian adalah aspek kedua atau ketiga. Untuk itu, jejak langkah calon harus bisa diketahui publik, yang akan menjadi kontrol perjalanan komitmen dari yang bersangkutan.

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA
pendapat KPA mengenai

Proses atau Mekanisme Kerja

Bagaimana proses kerja institusi, sehingga bisa mencapai maksud "memberikan rasa keadilan" bagi korban. Berikut ini adalah gambaran umum dari proses yang bisa dilalui:

1. **Melakukan pendataan**, dengan sebelumnya menyiapkan segala sesuatu (instrumen) yang dibutuhkan untuk memperlancar proses pendataan; sebelum pendataan dilakukan, diperlukan sebuah fase kampanye mengenai keberadaan institusi, terutama untuk memperjelas kepada massa rakyat apa dan bagaimana institusi penyelesaian sengketa agraria. Kampanye secara spesifik memuat pula pendidikan mengenai politik agraria – agar dapat pula memberikan penilaian atas kasus yang dialami dan bersedia memberikan laporan untuk keperluan penyelesaian.
2. **Melakukan analisis data**, untuk suatu maksud memiliki gambaran yang lebih kongkrit mengenai wilayah kerja, batas dan beban. Pada fase ini juga harus diupayakan kejelasan mengenai prioritas kerja. Kasus pada level apa yang akan ditangani, dan apa kriteria yang hendak digunakan. Dalam hal ini publik harus mengetahui secara persis jenis dan kualitas sengketa yang bagaimana yang akan ditangani oleh intitusi.
3. **Melakukan penjaringan sengketa**, yang dilakukan dengan: Pertama, *secara aktif mengirimkan* tim kerja (panitia) penyelidikan ke daerah-daerah sengketa; Kedua, membuka ruang pengaduan – terbuka; termasuk bekerja sama dengan media massa lokal; ornop, atau institusi lain, agar daya jangkau institusi lebih besar dan sekaligus mengatasi keterbatasan dan keterpencilan lokasi.
4. **Melakukan klarifikasi dan pembuktian atas temuan-temuan (berdasar investigasi atau pengaduan**). Dalam hal ini institusi haruslah memiliki kriteria yang jelas dalam melakukan pembuktian, sampai akhirnya memberi penilaian mengenai posisi dan status dari sebuah kasus. Klarifikasi tidak harus menjadi momen penyelesaian. Suatu penyelesaian dilakukan ketika seluruh kasus yang masuk diklarifikasi.
5. **Proses penyelesaian**, dalam hal ini institusi atau tim kerja, harus sudah memiliki kriteria mengenai jenis dan kualitas dari kasus yang akan diselesaikan, termasuk tingkat penyelesaian yang akan diambil. Dalam hal anggaran untuk ganti rugi, institusi harus mengajukan suatu anggaran untuk keperluan menyeluruh, dimana anggaran yang dimaksud harus merupakan anggaran yang dimaukan dalam APBN (Anggaran Pengeluaran dan Belanja Negara). Hal ini penting agar: (a) ada kepastian anggaran; dan (b) tersedia mekanisme kontrol terhadap penggunaan anggaran publik. Adapun mengenai nilai ganti rugi harus ditentukan oleh intitusi melalui sebuah sidang khusus mengenai hal tersebut. Bahan dasar dari persidangan adalah: (i) harapan korban; (ii) kualitas dan status sengketa; (iii) pertimbangan dari parlemen; serta pihak-pihak lain; dan (iv) kondisi anggaran dari institusi.

6. **Laporan final,** dalam hal ini institusi memiliki kewajiban untuk membuat laporan menyeluruh, dengan didampingi oleh laporan reguler – laporan perkembangan. Proses ini diperlukan agar memungkinkan adanya kontrol publik terhadap kinerja dari institusi ini.

08.
Refleksi Penutup

Upaya untuk memberikan atau mengembalikan apa yang dirampas dari rakyat, tentu saja membutuhkan suatu syarat yang sangat kompleks – terutama agar apa yang "digantikan' benar-benar sesuai dengan yang diharapkan. Perubahan hukum hanya salah satu dari apa yang diperlukan. Namun, adanya kenyataan bahwa hukum merupakan sebuah produk politik, maka sangat mustahil suatu perubahan hukum bila tidak diawali dengan adanya perubahan politik. Apa yang dilukiskan sebagai perubahan politik tentu saja bukan sekedar proses suksesi kepemimpinan nasional. Perubahan politik yang dimaksud adalah perubahan konfigurasi kekuatan-kekuatan politik. Hal yang kerap menjadi masalah adalah bahwa perubahan politik, yang ditandai dengan suksesi kepemimpinan nasional, tidak selalu diikuti oleh penguatan kelompok-kelompok akar rumput. Dengan demikian, kualitas dari perubahan hukum yang diharapkan tetap merupakan harapan, sebab hal tersebut masih bergantung pada pasar politik. Inilah pelajaran yang sangat penting: bahwa kehendak untuk memberikan rasa keadilan perlu dibarengi dengan pembangunan kekuatan politik yang kongkrit.

Kita berharap bahwa pemberian ganti rugi kepada massa rakyat yang menjadi korban penguasa lama, akan membantu atau memperkuat proses transformasi kesadaran. Ganti rugi dapat menjadi titik optimis, bahwa pada akhirnya keadilan akan terbit. Hanya saja yang menjadi masalah adalah bahwa waktu dan kualitas keadilan akan sangat tergantung pada usaha yang dilakukan. Tanpa sebuah usaha yang sungguh-sungguh dari korban, maka perubahan yang dimaksud hanya akan menjadi bayang-bayang. Sebaliknya jika diusahakan, niscaya akan memberi kepastian. Pada akhirnya sejarah akan memberi bukti bahwa kekuatan politik diperlukan agar arah perubahan bukan merupakan arah lama, melainkan arah baru yang mengubah hidup rakyat menjadi lebih baik dan lebih bermakna.

Demikian.

Catatan akhir

[1] Banyak pula kalangan, termasuk tulisan ini, berpandangan bahwa angka-angka yang menyebar, sesungguhnya sangat sulit untuk bisa dipertanggungjawabkan. Angka dari data statistik, begitu mudah dimanipulasi. Di jaman Orde Baru, permainan angka menjadi bagian dari permainan politik, terutama untuk memberikan efek legitimasi – atas apa yang disebut-sebut sebagai keberhasilan.

[2] Sampai kini masih menjadi kontroversi apakah Supersemar memang merupakan surat atau dokumen yang membenarkan peralihan kekuasaan, ataukah hanya sekedar perintah dari pimpinan kepada bawahan untuk mengamankan situasi nasional.

[3] Hal yang mungkin bisa menjadi bahan perbandingan adalah adanya kenyataan dari temuan-temuan lapangan atas kasus-kasus kekerasan yang berkembang di masyarakat – bahwa kasus-kasus tersebut memiliki pola yang sama dan mengindikasikan bekerja kekuatan yang terlatih dan terorganisir.

[4] Hal yang sangat menarik dalam konteks ini adalah sebuah pengakuan diam-diam dari kekuatan-kekuatan politik nasional terhadap prinsip tersebut – dibutuhkan pemerintahan yang kuat (kekuasaan yang efektif).

[5] Bagian ini diambil dari "Kritik Tersembunyi Atas Gerakan Pembaruan Agraria", sebuah catatan untuk buku karya Noer Fauzi: *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia.* Terbitan Insist-Pustaka Pelajar-BP KPA.

[6] Diambil dari Noer Fauzi, 1999: 155-156.

[7] Terdapat banyak kasus yang bisa menunjukan bahwa kualitas hidup mereka yang kehilangan tanahnya akibat pembebasan tanah oleh negara, telah menurun dengan drastis. Hal ini pertama-tama bukan

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA
pandangan KPA mengenai

karena masalah teknis, melainkan secara riil praktek pembebasan tanah memang tidak berparadigma "meningkatkan taraf hidup rakyat" sebaliknya berparadigma meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

[8] Penggusuran tanah untuk industri jasa, seperti real estate untuk perumahan mewah, hotel-hotel dan fasilitas wisata. Di Jabotabek, luas tanah yang dikuasai oleh perusahaan-perusahaan real-estate sudah lebih luas dari kota Jakarta itu sendiri. Di Bali, terjadi penggusuran dan pengalihan fungsi lahan pertanian untuk pembangunan sarana dan prasarana pariwisata. Di pesisir Lombok, terjadi penggusuran rakyat di Pemongkong dan Gilitrawangan untuk kawasan wisata. Di Jawa Barat saja terdapat setidaknya 21 lapangan golf. Penggusuran tanah untuk apa yang dinyatakan sebagai "program pembangunan" oleh pemerintah sendiri. Tanah dibutuhkan untuk pembangunan jalan, gedung-gedung pemerintah, sarana militer, dan lain-lain. Sengketa tanah Blangguan di Jawa Timur merupakan contoh penetapan tanah rakyat untuk tempat latihan marinir. Dalam hal ini pemerintah secara langsung turun tangan membersihkan rintangan-rintangan yang menghalangi mulusnya "pembangunan". Catatan ini diambil dari uraian dari dokumen KPA.

[9] Lebih jauh mengenai hal ini dapat dilihat dari publikasi KPA, *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Pembaruan Agraria di Indonesia*. Dari buku ini, sangat nampak bagaimana catatan mengenai sengketa agraria dibuat oleh para aktivis KPA. Pada umumnya mencatat dua bentuk masalah; (1) apa yang dilukiskan sebagai salah penapsiran atau beda tapsir; dan (2) perampasan tanah yang vulgar dengan menggunakan kekerasan militer sebagai instrumen utamanya. Berikut ini karakter dari kasus-kasus tersebut (secara umum). Papua: (1) perbedaan kepentingan dalam persepsi hukum: pemerintah memandang tanah-tanah (sumber-sumber agraria) di Papua adalah "tanah negara" (wilayah yang tidak bisa dibuktikan pemilikannya secara legal-formal), sehingga negara memiliki hak untuk mengeksploitasi demi apa yang disebut sebagai kepentingan umum. Sementara, masyarakat memandang bahwa tanah tersebut adalah milik mereka, secara turun menurun, karena itu mereka merasa lebih berhak untuk mengekploitasi bagi kepentingan lokal; (2) terjadinya konsentrasi penguasaan tanah pada perkebunan besar dan pengusaha swasta (kasus Arso). Proses pengalihan tidak dilakukan secara adil, melainkan melalui penyingkiran dan kekerasan; (3) proses perampasan tanah rakyat untuk keperluan eksploitasi pertambangan yang mengusir rakyat setempat: tanpa memberi ganti rugi yang layak; tanpa memberi manfaat pada lokal; dan merusak lingkungan (kasus Freeport); (4) penguasaan sumber daya hutan oleh perusahaan HPH yang tidak membawa manfaat bagi masyarakat adat dan merusak ekosistem, dalam mana masyarakat menggantungkan hidupnya pada hutan (p.198-199). Untuk Kalimantan hampir sama, yang jelas bahwa masyarakat setempat pada dasarnya memiliki sistem pemilikan dan penguasaan tanah, berdasarkan hukum setempat, namun hal tersebut diabaikan, dan digilas oleh buldozer pembangunan. Dengan demikian yang dirampas bukan saja sumber-sumber agraria, melainkan institusi lokal. Untuk Sulawesi: Sengketa diseputar perbedaan persepsi; kepentingan rakyat kurang diperhatikan; perlakuan diskriminatif. Nusatenggara Timur – (1) Pengambilan tanah penduduk yang merupakan tempat dimana warga mencari penghidupan. Masalah yang ditimbulkan: beban bertambah – mencari tambahan kerja; tidak adanya kesempatan untuk melanjutkan pendidikan; (2) hubungan kekerabatan dirusak – politik adu domba; dan (3) keseimbangan lingkungan terganggu akibat penggunaan tanah yang tidak beraturan.

[10] KPA (mengutip Noer Fauzi), menemukan masih banyak kasus yang pada dasarnya memperlihatkan tetap berlangsungnya kekerasan. Beberapa yang tercatat adalah: Tindak penganiyaan di 32 kasus sengketa/konflik agraria, yang menimpa sedikitnya 190 orang petani dan aktivis pembela petani; Pembunuhan terhadap petani di 13 kasus sengketa/konflik agraria, yang meminta korban jiwa sedikitnya 18 orang; Penembakan terhadap petani/rakyat di 18 kasus sengketa/konflik agraria, yang terjadi pada sedikitnya 44 orang petani dan aktivis pembela petani; Penculikan terhadap petani dan aktivis pembela petani di 3 kasus sengketa/konflik agraria, yang menimpa sedikitnya 12 orang petani dan aktivis pembela petani; Penangkapan terhadap petani dan aktivis pembela petani di 66 kasus sengketa/konflik agraria, yang terjadi sedikitnya pada 775 orang petani dan aktivis pembela petani; Tindak pembakaran dan perusakan terhadap rumah atau pondok-pondok petani di 21 kasus sengketa/konflik agraria, yang terjadi sedikitnya pada 275 buah rumah atau pondok petani; Perusakan, pembabatan dan pembakaran tanaman milik petani di 17 kasus sengketa/konflik agraria di atas lahan yang luasnya tidak kurang dari 307.109 hektar pertanian rakyat; Teror-teror secara langsung terhadap petani dan aktivis pembela petani di 140 kasus sengketa/konflik agraria, yang dialami oleh tidak kurang dari 1.224 orang petani dan aktivis pembela petani; Tindakan intimidasi langsung terhadap petani dan aktivis pembela petani di 184 kasus sengketa/konflik agraria, yang dialami oleh tidak kurang dari 1.354 orang petani dan aktivis pembela petani; Serta tindak kekerasan lainnya, termasuk penghilangan orang dan perkosaan, terhadap petani dan aktivis pembela petani di 76 kasus sengketa/konflik agraria. Dalam kategori ini 14 orang petani dan aktivis pembela petani dinyatakan hilang tak berbekas hingga sekarang dan seorang perempuan petani mengalami tindak kekerasan dalam bentuk perkosaan.

Bahan Bacaan Pendukung

Keseluruhan buku atau position paper yang diterbitkan BP-KPA, menjadi bahan pendukung ulasan ini. Selain itu, bahan berikut merupakan pendukung tambahan.

Budiarjo, Miriam, 1996, *Demokrasi di Indonesia*, Gramedia, Jakarta.

Budiman, Arief, 1991, *Negara dan Pembangunan: Studi tentangIndonesia dan Korea Selatan*, Yayasan Padi Kapas, Jakarta.

Fauzi, Noer, 1999, *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Insist Press, KPA bekerja sama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Fauzi, Noer (Ed.), 1997, *Tanah dan Pembangunan*, Sinar Harapan, Jakarta.

Fauzi, Noer dan Boy Fidro (Ed.) 1998, *Pembangunan Berbuah Sengketa*, Serikat Petani Sumatera Utara, Medan.

Hill, Hal, 1996, *Transformasi Ekonomi Indonesia sejak 1966, Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif*, PAU Studi Ekonomi UGM – Tiara Wacana, Yogyakarta.

Huijbers, Theo, 1995, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta.

Hüsken, Frans, dn B.W., 1986, "Ekonomi-Politik Pembangunan Pedesaan dan Struktur Agraria di Jawa", dalam *Prisma* No. 4/1989, LP3ES, Jakarta.

————————-, 1998, *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980*, Grasindo, Jakarta.

————————, dkk, 1997, *Indonesia di Bawah Orde Baru*, Grasindo – KITLV, Jakarta

Hutagalung, Arie Sukati, 1985, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*, Rajawali, Jakarta.

Mahfud MD, Moh., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, 1999, GAMA Media, Yogyakarta.

Mas'oed, Mochtar, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, 1989, LP3ES, Jakarta.

Parlindungan, A.P., *Serba Serbi Hukum Agraria*, 1984, Alumni, Bandung.

Praptodihardjo, Singgih, *Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia*, 1952, Yayasan Pembangunan, Jakarta.

Sjahrir, *Refleksi Pembangunan Ekonomi Indonesia 1968-1992*, 1992, Gramedia, Jakarta.

Soekarno, Ir., "Pidato Kenegaraan 17 Agustus 1964", dalam Ir. Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*.

Soemardjan, Selo, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, 1991, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Soetiknjo, Iman, *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, 1990, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Tjondronegoro, Sediono M.P. dan Gunawan.Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, 1984, Yayasan Obor, Jakarta.

Tauchid, Mochammad, *Masalah Agraria; Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Bagian Pertama dan Kedua, 1952, Penerbit Tjakrawala, Jakarta.

UU Pokok Agraria – UU No. 5 rahun 1960.

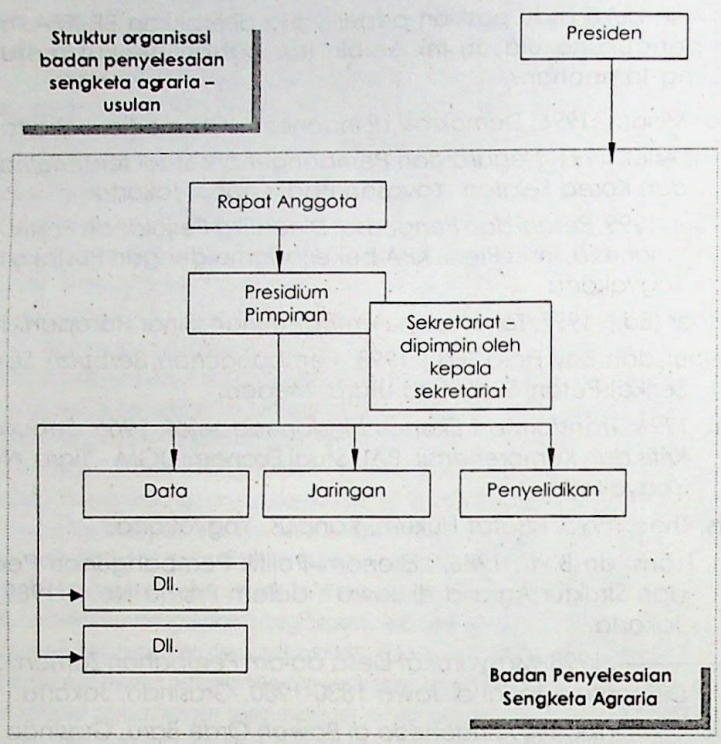
Undang-undang Otonomi Daerah 1999, Sinar Grafika, Jakarta.

UUD 1945 – sebelum direvisi (diamandemen).

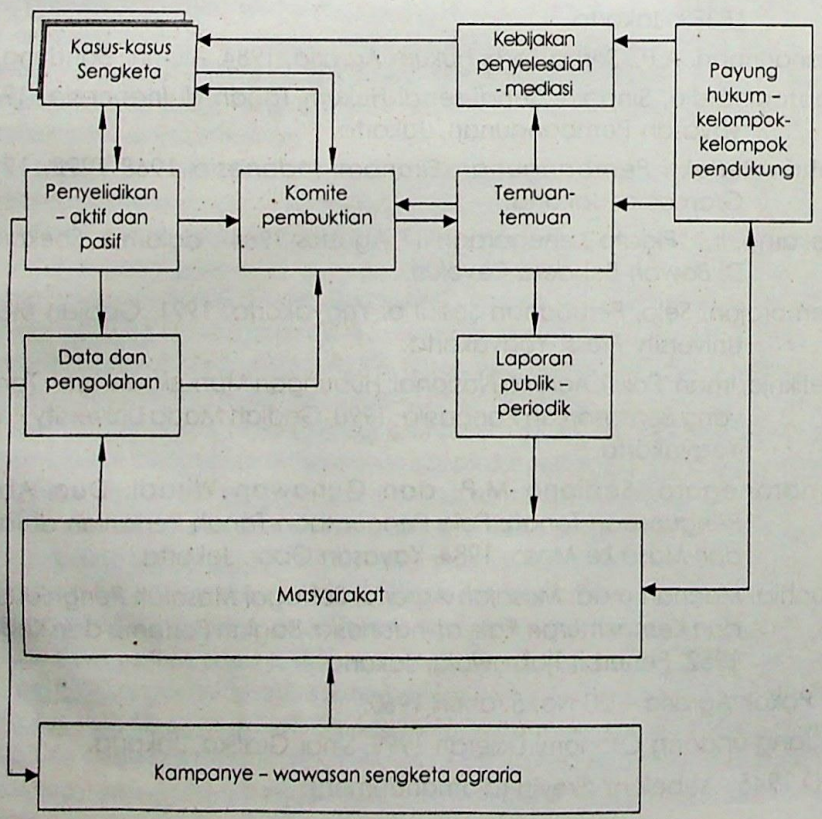
BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA
pendaftaran KPA
mengenai

Lampiran 2

Struktur organisasi badan penyelesaian sengketa agraria – usulan



Mekanisme Penyelesaian Sengketa Agraria Berbasis Institusi Penyelesaian Sengketa Agraria



Lampiran 3

Jumlah Kasus Sengketa/Konflik Agraria dan Jenis Kekerasan terhadap Petani yang Terjadi pada Kasus yang bersangkutan di Era Reformasi (Pasca Soeharto) di 20 Propinsi di Indonesia

No.	Propinsi	Jenis Kekerasan									
		Penganiyaan	Pembunuhan	Penembakan	Penculikan	Penangkapan	Pembakaran/ Perusakan Rumah/Pondok	Pembabatan/Pembakaran Tanaman	Teror Langsung	Intimidasi Langsung	Lainnya
1	DI ACEH					1			2	2	
2	SUMUT	14	4	7	2	13	10	5	20	25	9
3	RIAU	1	1	1		2	2	1	4	5	6
4	SUMSEL	2	1	1		7		2	7	13	1
5	BENGKULU			1		3			3	3	2
6	LAMPUNG	4	2	2		1	5	3	7	9	3
7	DKI JAKARTA					1		1	6	6	3
8	JABAR	6			1	17	1	2	66	63	33
9	JATENG	1	1	1		2	1	1	4	14	3
10	DI YOGYAKARTA						1			2	
11	JATIM	9	5	7	2	17	6	2	11	24	11
12	KALBAR								1	1	
13	KALTIM	1						1	4	7	3
14	KALTENG	1				1			3	2	1
15	KALSEL							2		2	
16	SULSEL	1		1	1	5	1	10	13	16	12
17	SULTENG					1			2	2	
18	SULTRA					1		1	1	2	1
19	SULUT								2	3	
20	NTT	1				1			1	1	
	JUMLAH	41	14	21	6	73	27	31	157	202	88

Sumber : *Data-Base Sengketa Agraria, KPA, per 21 Maret 2001*

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA

Lampiran 4

JUMLAH dan JENIS SENGKETA AGRARIA DI INDONESIA
di 25 Propinsi Sejak Orde Baru Berkuasa hingga Tahun 2000

No.	Propinsi	Kehutanan Produksi		Konservasi Hutan		Turisme/Hotel/Resort		Kawasan Industri/Pabrik		Perkebunan		Pertambangan		Pertambakan		Peternakan		Perumahan/Kota Baru		Sara
		Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)	Jumlah
1	SUMUT	1	160.0000	1	794.6000	4	1,400.8711	3	25.5000	33	18,372.0000							10	2,077.9659	3
2	SUMSEL	8	8,455.0000			3	810.0000	2	1,190.0000	71	104,415.5400	4	1,935.0000	1	4,600.0000	4	3,165.0000	7	4,168.2160	3
3	SUMBAR	3	400.0000	2		2	300.0000	2	681.0000	14	18,290.0000							2	388.0000	
4	RIAU	2				3	42,000.0000	3	15,088.0000	10	21,430.1500	1	2.5000					1	450.0000	
5	LAMPUNG	3	850.0000	2	4,568.0000	1	157.0000	2	15.5624	8	48,592.0000	1	20.0000	2	24,020.0000			5	1,030.0000	2
6	JAMBI									2	2,000.0000									
7	DI ACEH	3	9,003.0000					2	25.0000	3	304.0000	4	351.0000					4	218.7300	1
8	BENGKULU									3	254.0000									
9	SULUT			1	365.0000	1	450.0000	1		5	3,699.0000	1	700.0000					2	366.0000	1
10	SULTRA									1	20,000.0000									
11	SULTENG							2	3.4387	3	320.0000	1						1	30.0000	
12	SULSEL					1	245.0000	3	59.9100	11	12,059.5000			1	528.0000			2	51.0300	2
13	NTT	4	716.0000							2	1,000.0000	1		1	1,229.0000			1	20.0000	
14	NTB					6	10,717.5000	1	200.0000	1		2	14.0000	1	25.0000					2
15	MALUKU																	2	120.0101	
16	KALTIM	1	1,200.0000			1	0.0150	1	72.3529	3	680.0000	6	479.0000					2	520.0000	1
17	KALTENG									1								1		
18	KALSEL	2	287.3640							3	13,228.0000	7	40.0000	1				2		1
19	KALBAR									3	282.0000									2
20	JATIM	4	221,341.0000	3	714.0000	9	67.6000	8	3,055.0000	27	23,149.7225			6	1,387.0000			13	1,683.0000	3
21	JATENG	4	883.0000			5	628.7757	12	1,608.9000	11	671.5200							7	2,012.9000	
22	JABAR	18	7,796.6000	3	55.0000	25	6,741.2100	41	4,745.2320	30	17,538.8300	8	226.0000	10	1,452.9600			94	65,829.1285	10
23	DKI Jakarta			1	0.6400	2	2.5000	7	865.5000									36	358.5957	5
24	DI Jogja					4	82.4000			3	1.5000							2	3.5600	
25	BALI					4	621.0000			2	247.4200									
26	PAPUA	3	17,262.0000					1	11.0000			1	1,200,000.0000					6	30,900.0000	1
	TOTAL	56	268,353.9640	13	6,497.2400	71	64,223.8718	91	27,646.3960	250	306,535.1825	37	1,203,767.5000	23	33,241.9600	4	3,165.0000	200	110,227.1362	37

Sumber : *Data-Base Sengketa Agraria, KPA, per 21 Maret 2001*