

SENGKETA AGRARIA

DAN PERLUNYA MENEGAKKAN LEMBAGA PERADILAN AGRARIA YANG INDEPENDEN

KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA
KPA

11.11.11
JIJ VECHT TEGEN ONRECHT
Coalition of the Flemish

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. 149/23-01-2017
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

Kertas Posisi KPA
(Position Paper)
No. 002 / 1998
Cetakan ke - 2 tahun 2001

Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakkan Lembaga Peradilan Agraria yang Independen

Oleh:
Dianto Bachriadi

Kertas Posisi ini diterbitkan atas kerjasama antara **Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)** dengan **11.11.11**

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

"Sulitnya: Orang-orang, pemerintah, dan kita hanya membentuk dan memikirkan pembentukan peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah hanya dengan melihat dari satu sisi, yaitu kepentingan manusia. Susahnya lagi, kepentingan itu adalah kepentingan manusia-manusia yang serakah... Seharusnya diperhatikan juga sisi lain, yaitu kepentingan dari tanah itu sendiri!
(Ungkapan Orang Baduy dalam Seminar Nasional KPA Memperingati 37 tahun UUPA: Menuju Reformasi Hukum Pertanahan di Indonesia. *September 1997*)

01. Kasus Badega dan Banongan: Dua Buah Potret Sengketa

Badega

1943 Daerah Garut Selatan masuk ke dalam wilayah kekuasaan pemerintahan pendudukan Jepang yang menyebabkan pemilik hak *erfpacht* tanah Perkebunan Badega, NV Cultuur Mij Tjikarene, hengkang dari sana dan meninggalkan tanah perkebunan itu tak terurus.

1950 Mengikuti usainya perang kemerdekaan dan penyerahan kedaulatan atas negara RI dari tangan Belanda, para bekas buruh perkebunan Badega menggarap tanah tersebut yang dimanfaatkan untuk: pemukiman/ perkampungan, persawahan padi, perladangan buah-buahan, palawija, tanaman penghijauan, perikanan darat, sayur mayur, padi huma, dan perkebunan teh rakyat.

1965 Berdasarkan keputusan pengadilan, yang menjadi bagian dari kebijakan nasionalisasi, tanah Perkebunan Badega dinyatakan dikuasai oleh Negara. Kemudian untuk pemanfaatannya sebagai tanah perkebunan, pemerintah memberikan HGU kepada PT Sintrin. Namun PT Sintrin tidak mampu memanfaatkan tanah perkebunan ini secara optimal, maka tanah Perkebunan Badega masih digolongkan sebagai perkebunan terlantar, dan tetap menjadi tanah pertanian yang digarap oleh para petani penggarap sebelumnya. PT Sintrin membiarkan hal itu berlangsung terus dengan memungut sewa tanah dari petani penggarap .

1980 Kontrak sewa HGU PT Sintrin telah resmi berakhir dan tanah perkebunan tersebut dikuasai oleh negara. Meski demikian, PT Sintrin terus memungut sewa dari petani penggarap.

1984 Muncul suatu Surat Pernyataan yang ditandatangani oleh dua orang petani penggarap dengan dilampiri tanda tangan dari 312 petani penggarap lainnya. Isi surat ini menyatakan para petani penggarap bersedia menyerahkan tanah garapan Perkebunan Badega sampai akhir Juni 1985. Surat ini ditandatangani juga oleh Camat Cikajang dan Kepla Desa Cipangramatan. Ternyata surat itu sesungguhnya tidak pernah ditandatangi oleh para petani penggarap alias palsu!

1984 Petani penggarap berdasarkan Keppres No. 32/1979, Permendagri No. 3/1979, serta UUPA 1960 mengajukan permohonan untuk memperoleh hak pemilikan atas tanah yang mereka garap kepada Bupati Garut. Pada saat yang sama PT SAM mengajukan HGU atas areal tanah yang sama.

1985 Bupati Garut mengeluarkan surat yang isinya menolak permohonan petani penggarap, dengan alasan: (1) tanah-tanah eks perkebunan harus

KERTAS POSISI KPA
NO. 002 / 1998

tetap dipertahankan fungsinya sebagai perkebunan, (2) tanah perkebunan Gunung Badega sedang dalam proses untuk diberikan HGU-nya kepada PT SAM.

1985 Petani kembali mengajukan surat permohonan yang sama ke Menteri Dalam Negeri, Gubernur Jawa Barat, Bupati Garut, dan Kantor Agraria Jawa Barat.

1986 Tanpa sepengetahuan petani, HGU untuk PT SAM dikeluarkan melalui SK Mendagri No. SK 33/HGU/DA/1986 yang ditandatangi oleh Dirjen Agraria.

1988 Tujuh orang petani penggarap dipanggil oleh Polres Garut untuk dimintai keterangan mengenai pengaduan PT SAM yang menuduh petani penggarap mencabut patok-patok tanah dan tanaman milik PT SAM. Kemudian ketujuh petani itu malah ditangkap, tidak hanya dimintai keterangan, dengan tuduhan penghasutan. Penangkapan tidak disertai dengan surat penangkapan dan penahanan sebagaimana mestinya diatur oleh KUHAP.

1988 Enam petani lagi ditangkap ketika sedang menjenguk kawan-kawannya yang masih berada dalam tahanan Polres Garut. Dengan demikian ada 13 orang petani yang ditahan.

1989 Dibawah hujanan protes masyarakat dan mahasiswa, ke-13 petani tersebut diadili oleh Pengadilan Negeri Garut, dan mereka mendapat hukuman antara 3-5 bulan dengan dakwaan telah berbuat kriminal dengan merusak hak milik orang lain dan melakukan penghasutan untuk berbuat keonaran.

Selanjutnya Tanah Badega berada dalam situasi "tidak jelas". Hak penguasaan masih dipegang oleh PT SAM dalam bentuk HGU tetapi PT SAM tidak lagi mengusik keberadaan petani penggarap di sana – paling tidak sampai saat ini. Di sisi lain, petani penggarap juga tidak memperoleh pengesahan apa pun dari pemerintah meskipun mereka sekarang bisa terus bertani dan hidup di atas tanah yang telah mereka garap sejak 1950. Pengadilan tidak memutuskan apa pun mengenai keberadaan tanah, karena pengadilan atas 13 orang petani hanya memutuskan perkara tindak pidana yang didakwakan kepada ke-13 orang petani tersebut. Meskipun ke-13 petani ini sudah mengajukan pembelaan bahwa tuduhan atas tindak pidana yang dijatuhkan kepada mereka disebabkan oleh serangkaian usaha mereka untuk mempertahankan tanah-tanah garapannya yang didukung oleh sejumlah peraturan keagrarian yang masih berlaku (petani beranggapan mereka benar dan tidak menyalahi hukum dalam hal usahanya mempertahankan tanah tersebut). Dengan kata lain, ke-13 orang petani ini sudah berusaha mendudukan persoalannya ke dalam sengketa hak atas tanah-tanah yang disebut dengan Tanah Badega, tetapi pengadilan tidak mau menyentuh persoalan ini sedikitpun.

Banongan

1912 dan 1918 Perkebunan Banongan dibuka dengan cara *membabat* hutan. *Pembabatan* ini bertujuan untuk menyediakan tanah bagi perkebunan tebu untuk memasok bahan baku tebu bagi perusahaan gula milik Belanda yang berada di Asembagus. *Pembabatan* hutan dilakukan dengan mengerahkan tenaga rakyat setempat. Kepada mereka (para *pembabat*), pihak pengusaha perusahaan gula menjanjikan akan memberikan hak milik atau hak garap atas tanah-tanah bukaan tersebut nantinya. Pemberian hak ini akan dilakukan dengan perjanjian/persyaratan rakyat menanam tebu selama satu kali musim tanam tanaman tebu (± 18 bulan) dan selanjutnya rakyat bisa menanaminya dengan padi dan atau palawija secara bergiliran dengan tanaman tebu (sistem *glebagan*). Tebu yang ditanam rakyat tentunya harus disetor/dijual kepada perusahaan gula di Asembagus.

MENEGAKKAN LEMBAGA PERADILAN AGRARIA yang independen

1925 Dilakukan pengukuran atas seluruh tanah hasil *babatan*.

1937 Terjadi pengambilalihan secara paksa atas tanah-tanah hasil *babatan* di Banongan oleh pihak pengusaha pabrik gula di Asembagus melalui mandor-mandor mereka. Ada sebagian rakyat yang melakukan perlawanan dan mempertahankan tanah-tanahnya sampai berapa tahun kemudian.

1942 Pemerintahan pendudukan Jepang "mengambil alih" pabrik gula Asembagus berikut tanah-tanah perkebunan tebu hasil *babatan* rakyat sampai mereka kalah perang di tahun '45. Setelah itu, rakyat kembali menguasai tanah-tanah hasil bukaan (*babatan*) mereka: Tetapi itu tidak berlangsung lama karena pihak perusahaan gula kembali "merebut" tanah-tanah tadi melalui mandor-mandornya.

1956 Rakyat kembali *membabat* sisa hutan yang ada, akan tetapi setelah *dibabat* terjadi lagi perebutan oleh mandor-mandor pabrik gula Asembagus. Tetapi rakyat mempertahankan tanah-tanah ini. Pihak pabrik gula kemudian menuntut rakyat ke hadapan Kawedanaan Asembagus, yang kemudian memutuskan tanah-tanah tersebut berada dalam keadaan *status quo* atau tidak boleh ditanami oleh pihak manapun.

1959 Pihak Pabrik Gula Asembagus melanggar kesepakatan dengan menanami tanah-tanah yang statusnya dalam keadaan *status quo*. Rakyat kemudian menghadap Kodim untuk menyampaikan persoalan ini.

1960 Keluar kebijaksanaan bahwa seluruh tanah *babatan* tahun 1956 boleh digarap oleh rakyat dengan persyaratan dua pertiga (2/3) dari seluruh hasil diambil untuk petani penggarap dan sepertiganya (1/3) digunakan untuk biaya pembangunan fasilitas sosial di Asembagus dan Situbondo.

1964 Rakyat mengajukan permohonan sertifikat (akte hak milik) ke Pengadilan Negeri Situbondo, yang kemudian disarankan untuk mengajukannya ke Kantor Agraria di Jember, meskipun tanah-tanah tadi sesungguhnya masih dikuasai oleh pihak pabrik gula Asembagus. Rakyat penggarap juga mengajukan permohonan akte hak milik ini ke Bupati Situbondo yang kemudian menerima permohonan tersebut dan mengeluarkan pengesahan atan tanah seluas ± 350 Ha sebagai hak milik rakyat penggarap dengan mengeluarkan akte yang ditandatanginya. Tetapi ketika Bupati berganti dengan Bupati yang baru, akte pengesahan tersebut dianulir. Bupati yang baru menganggap bahwa pengesahan yang dikeluarkan oleh Bupati lama tidak sah karena tidak memenuhi sejumlah persyaratan, seperti: Surat permohonan rakyat tidak dibubuhi tanda tangan kesaksian Kepala Desa dan Camat setempat, dan tidak disertai dengan gambar lokasi (meskipun pada kenyataannya rakyat sudah melampirkan gambar lokasi dengan cukup lengkap). Dengan alasan-alasan ini kemudian Kepala Kepolisian di Asembagus menginstruksikan Kepala Desa untuk tidak mengindahkan permohonan rakyat yang sebelumnya sudah disetujui oleh Bupati lama.

1966-1968 Tanpa sepengetahuan rakyat penggarap, pemerintah mengeluarkan sejumlah HGU untuk tanah-tanah *babatan* Banongan. HGU-HGU itu dikeluarkan untuk perusahaan-perusahaan perkebunan negara maupun perusahaan perkebunan daerah. Tetapi dalam prakteknya tidak seluruh perusahaan ini menggarap sendiri tanah-tanah perkebunan yang telah mereka miliki HGU-nya. Sebagian besar malah masih dibiarkan digarap oleh rakyat penggarap yang masih terus memohon/mengupayakan dikeluarkannya akte tanah atas nama mereka.

1971 Sebagian tanah *babatan* penguasaannya dialihkan kepada pihak/orang lain (cukong-cukong) oleh pengusaha pabrik gula Asembagus dengan cara disewakan atau kontrak usaha. Cukong ini kemudian malah menanam padi di atas tanah-tanah *babatan* tadi. Kemudian, sebagian tanah *babatan* ini sempat pula disewakan dengan kontrak usaha kepada

CV Dason yang dimiliki oleh seorang cukong keturunan Cina. Di bawah kedua cukong ini rakyat penggarap mengalami pengusiran-pengusiran dan pembakaran-pembakaran rumah mereka, karena para cukong menganggap bahwa kepenguasaan mereka atas tanah *babatan* Banongan adalah mutlak. Mereka sudah menyewa dari pihak PG Asembagus, dan mereka tidak mau tahu persoalan yang masih belum terselesaikan antara pihak PG Asembagus dengan rakyat penggarap. Di sisi lain, terjadi keanehan, karena pemerintah mengeluarkan sertifikat tanah untuk 27 KK pemohon (rakyat penggarap yang memohon sertifikat) untuk tanah seluas 1,1 Ha pada tahun ini.

1974 Rakyat penggarap yang belum memperoleh sertifikat mengajukan permohonan untuk menggarap tanah eks persil Banongan kepada Bupati Situbondo, dan Bupati memberikan ijin penggarapan kepada mereka. Tetapi belum sempat rakyat menggarap tanah-tanah tersebut, keluar keputusan lain yang melarang tanah-tanah yang dimaksud digarap karena akan dipergunakan untuk pembangunan sejumlah sarana sosial.

1986 Babak baru konflik di Banongan terjadi dengan keterlibatan pihak TNI AL (Marinir) di dalam arena konflik. TNI AL rupa-rupanya memperoleh hak dari Perusahaan Daerah Banongan yang menguasai sebagian persil tanah Banongan yang HGU-nya dipegang oleh Perusahaan Daerah Banongan untuk digunakan sebagai sarana latihan tempur. Di tanah-tanah yang diklaim penguasaannya oleh TNI AL itu rakyat dilarang melakukan kegiatan bercocok tanam atau mendirikan gubuk-gubuk/rumah di sana.

Mei 1986 Terjadi sejumlah pemukulan dan penganiayaan fisik oleh pihak Marinir terhadap rakyat penggarap selain penghancuran sejumlah rumah dan gubuk mereka. Pihak Marinir juga melakukan penangkapan-penangkapan terhadap penduduk yang mempertanyakan hak TNI AL untuk menggunakan tanah-tanah tersebut. Rakyat yang ditangkapi oleh pihak TNI AL ini kemudian diserahkan ke Polsek Asembagus setelah mengalami kekerasan fisik.

1987-1989 Rakyat masih terus mengusahakan/mengajukan permohonan memperoleh sertifikat tanah kepada Direktorat Agraria di Jakarta. Mereka juga mengadakan sejumlah dialog dengan DPR dan BPN. Tetapi tidak membuahkan hasil seperti yang dikehendaki.

Februari 1992 Rakyat kembali mengajukan permohonan ke Pemda Situbondo untuk melepas sejumlah tanah Banongan yang secara historis pembukaannya dilakukan oleh rakyat pada pada tahun 1912, 1918, dan 1956. Pihak Pemda melalui BPN setempat menjawab permohonan rakyat dengan mengeluarkan surat jawaban yang isinya menjelaskan bahwa persil-persil tanah yang dimohon sertifikatnya oleh rakyat seluruhnya berstatus tanah eks *erfpacht* (Hak *Erfpacht* Besar Banongan verponding 170-173, atas nama N.V. Suiker Cultuur Maatschapaij). Menurut BPN, dalam surat tersebut, berdasarkan UU No. 86 tahun 1958 tanah-tanah eks *erfpacht* terkena program Nasionalisasi sehingga berubah menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Tanah Negara) sejak 3 Desember 1957. Luas tanah eks *erfpacht* itu sendiri totalnya adalah 1.315,5721 Ha yang terbagi ke dalam 4 *erfpacht* (verponding 170/luas 386,3473 Ha; verponding 171/luas 289,9720 Ha; verponding 172/luas 357,6353 Ha; verponding 173/luas 281,6175 Ha). Kemudian di bekas tanah eks *erfpacht* yang dinasionalisasi tadi diterbitkan HGU untuk 5 perusahaan, yaitu:

- HGU No. 1 atas nama PTP XXVI dengan luas 85,7170 Ha dengan peruntukan perkebunan kapas;
- HGU No. 2 atas nama PTP XXVI dengan luas 64,6570 Ha dengan peruntukan perkebunan kapas;
- HGU No. 3 atas nama Perusahaan Daerah Banongan dengan luas 330,0480 Ha dengan peruntukan perkebunan tebu;

- HGU No. 4 atas nama PTP XXIV-XXV PG Asembagus dengan luas 808,7900 Ha dengan peruntukan perkebunan tebu; dan
- HGU No. 5 atas nama Perusahaan Daerah Banongan dengan luas 37,9770 Ha dengan peruntukan yang tidak dijelaskan.

Tetapi dalam prakteknya segala peruntukan seperti yang dinyatakan lewat surat BPN tadi tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Hal ini pun disaksikan oleh rakyat penggarap yang sejak awal sudah terlibat dalam proses pembukaan lahan. Dengan kata lain ada penyimpangan antara peruntukan dan kenyataan di lapangan. Penyimpangan-penyimpangan tersebut adalah:

- HGU NO. 1 yang diperuntukan bagi perkebunan kapas, dalam prakteknya disewakan kepada PG Asembagus untuk ditanami tebu;
- HGU No. 2 yang diperuntukan juga bagi perkebunan kapas, dalam prakteknya sebagian disewakan kepada masyarakat yang menanaminya dengan jagung, dan sebagian lagi disewakan kepada PG Asembagus untuk tanaman tebu;
- HGU No. 3 yang diperuntukan untuk tanaman tebu sampai tahun 1982 disewakan kepada cukong yang kemudian menanaminya dengan padi. Setelah itu penyewanya berubah ke cukong lain yang mengusahakan tanaman tebu atas nama CV Dason;
- HGU No. 4 yang diperuntukan untuk tanaman tebu memang diusahakan untuk itu, tetapi ada sebagian yang diterlantarkan;
- Sedangkan HGU No. 5 yang peruntukannya memang tidak jelas tetapi HGU-nya diberikan kepada PD Banongan justru kemudian dikuasai oleh TNI AL (Marinir) untuk dijadikan areal latihan tempur (sesuatu yang sangat tidak ada hubungannya dengan kegiatan pertanian/perkebunan). Meskipun kemudian – dalam dua-tiga tahun terakhir oleh pihak TNI AL sebagian disewakan kembali kepada rakyat penggarap untuk kemudian menanaminya dengan kacang-kacangan dan jagung.

1996 Rakyat penggarap kembali mengajukan permohonan sebanyak dua kali – di bulan April dan Juni – atas seluruh HGU Banongan dengan pertimbangan bahwa seluruh HGU yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Di samping itu, sejumlah HGU sudah akan segera habis masa berlaku dalam satu-dua tahun mendatang. Pertimbangan lainnya adalah para pengaju permohonan sertifikat hak milik atas tanah-tanah tersebut pada dasarnya memiliki hak untuk memiliki tanah-tanah tadi karena secara historis merupakan rakyat yang membuka hutan untuk dijadikan tanah-tanah pertanian/perkebunan Banongan.

Juli dan Agustus 1996 Didorong oleh rasa cemburu terhadap cukong-cukong – khususnya cukong-cukong keturunan Cina – yang bisa memperoleh hak menguasai dan menggarap tanah-tanah yang sedang disengketakan sejak dahulu, rakyat melakukan aksi penanaman jagung, khususnya di tanah HGU No. 3. Aksi penanaman ini meluas hingga mencapai 27 Ha. Akhirnya diadakan pertemuan di Kantor Makodim Situbondo yang melahirkan kesepakatan yang dipaksakan untuk diterima oleh petani, yaitu:

- Pihak petani maupun PD Baningan tidak boleh mengerjakan atau melakukan kegiatan pengolahan tanah di atas yang telah dirusak/ digarap petani;
- Kedua belah pihak mencari alternatif penyelesaian yang saling menguntungkan;
- Mengenai kepastian status hak atas tanah kedua belah pihak sama-sama mengajukan permohonan ke BPN Pusat dan apapun hasilnya kedua belah pihak harus menghormati putusan BPN Pusat tersebut.

Dari pertemuan ini terungkap bahwa PD Banongan mengalihkan pengelolaan tanah HGU No. 3 kepada CV Dason sampai tahun 2000 berdasarkan Permendagri No. 4 tahun 1990 tentang tata cara kerjasama antara perusahaan daerah dengan pihak ketiga. Sementara sebelumnya pihak DPRD – atas pertanyaan dan desakan rakyat – mengungkapkan bahwa CV Dason menyewa tanah tersebut sebesar RP 2 juta/tahun kepada pemerintah daerah yang uangnya digunakan untuk biaya pembangunan daerah. Pertemuan kemudian dilanjutkan keesokan harinya dan masing-masing pihak menawarkan alternatif pemecahan masalah:

- Pihak petani menawarkan penyelesaian dengan cara kerjasama bagi hasil dengan sistem glebagan.
- PD Banongan menawarkan kepada petani untuk menjadi buruh tani biasa dengan menerima upah sesuai UMR pada waktu itu, karena tidak munkin membuat kesepakatan bagi hasil baru karena kesepakatan kerja sama sudah dibuat antara PD Banongan dengan CV Dason.
- Sambil menunggu keluarnya putusan BPN Pusat seperti kesepakatan awal, selanjutnya terus diupayakan mencari lahan HGU terlantar untuk dikerjakan petani. Untuk itu akan dibuat tim survey yang akan melakukan pendataan terhadap tanah-tanah yang terlantar.

Tetapi dalam dua penawaran pertama antara rakyat dengan PD Banongan tidak dicapai kesesuaian (kesepakatan), sehingga pertemuan yang dilakukan selama tiga kali menjadi menggantung. Atas situasi yang menggantung ini, petani mencoba membuat analisa ekonomi atas dua model kerjasama antara PD Banongan dengan CV Dason dan antara PD Banongan dengan Rakyat. Hasil analisa ini ternyata menunjukan PD Banongan akan lebih untung jika bekerjasama dengan petani dengan sistem bagi hasil 50:50. Atas dasar hasil analisa ini petani kembali mengajukan tawaran kepada Pemda Situbondo sambil menyerahkan hasil analisa tersebut ke Pemda. Tetapi pihak Pemda tidak memberikan respon positif, bahkan terkesan mengulur-ulur persoalan dan waktu yang kemudian membuat petani/rakyat penggarap kehilangan kesabaran karena hanya menerima janji-janji dari pihak Pemda. Karena itu munculah aksi penggarapan lahan yang kedua kalinya oleh rakyat/petani penggarap. Aksi ini kemudian membawa 12 orang petani diintimidasi dan ditangkap. Mereka kemudian didakwa melakukan tindakan perusakan tanaman milik orang lain dan diputus tahanan penjara selama 10 bulan di LP Situbondo.

Perkembangan kemudian di Banongan tidak menunjukan kemajuan yang berarti, khususnya untuk rakyat/petani penggarap.

02.
Watak dan Corak Sengketa Pertanahan di Indonesia Masa Kini

Badega dan Banongan hanyalah dua potret dari sengketa agraria yang terjadi di/hingga masa Orde Baru ini. Dari kedua kasus ini bisa dilihat bahwa konflik antara rakyat tani dengan pihak lain – yang dalam hal ini bukan bagian dari kelas petani khususnya – dalam memperebutkan tanah untuk kegiatan mereka masing-masing terjadi dengan sangat keras.[1] Rakyat membutuhkan tanah-tanah untuk sumber kehidupan dan kelanjutan hidup mereka, sedangkan pihak lainnya pada umumnya memerlukan tanah-tanah tersebut untuk kegiatan usaha ekonomi mereka dalam skala besar. Meskipun demikian persengketaan yang terjadi di antara kedua pihak ini tidak bisa dikatakan diakibatkan

oleh langkanya sumber-sumber agraria (termasuk tanah), tetapi lebih diakibatkan oleh ekspansi modal secara besar-besaran yang kemudian berhadapan dengan kepentingan ekonomi (subsisten)-maupun kultural rakyat kebanyakan. Jadi dalam konteks pengembangan usaha ekonomi skala besar itu yang terjadi kemudian adalah tanah-tanah garapan petani atau tanah-tanah milik masyarakat adat diambil alih oleh para pengusaha melalui fasilitas-fasilitas pengalihan hak atas sumber-sumber agraria yang disediakan oleh negara.

Inilah sebuah perubahan yang mencolok dari pola sengketa pertanahan di masa Orde Baru, yaitu kebanyakan sengketa tidak lagi terjadi antara sesama kelas petani (antara petani miskin dan atau tak bertanah dengan petani-petani kaya dan atau yang menguasai tanah-tanah luas).[2] Masa kini, di masa pemerintahan Orde Baru, sengketa agraria lebih banyak terjadi antara petani/rakyat pemilik tanah atau petani/rakyat penggarap sebidang tanah atau antara satuan-satuan masyarakat adat[3] dengan pihak lain yang akan memanfaatkan tanah-tanah tersebut sebagai ajang pengembangan usaha atau akumulasi modal mereka yang difasilitasi oleh Negara.[4] Dalam hal ini negara menjadi bagian dari lawan rakyat, karena di satu kesempatan negara menjadi penyokong dari pengusaha/perusahaan atau di kesempatan lainnya menjadi aktor sengketa dengan kepentingan tersendiri dan berhadapan langsung dengan kepentingan rakyat. Dengan kata lain, watak dari sengketa agraria di Indonesia sekarang sudah berubah menjadi konflik vertikal ketimbang konflik horisontal, atau sengketa antara petani/rakyat dengan kekuatan modal atau negara, atau sengketa antar petani/rakyat dengan kekuatan modal yang beraliansi dengan negara.[5] Bahkan menurut Aditjondro (1993) sengketa agraria di Indonesia bersifat multi-dimensional yang tidak bisa dipahami hanya sebagai persengketaan agraria *an sich*. Menurutnya sengketa agraria adalah pucuk gunung es dari beragam jenis konflik lainnya yang juga mendasar, seperti: konflik antar sistem ekonomi (kapitalis versus subsistensi), konflik mayoritas-minoritas, konflik antara "masyarakat modern" versus "masyarakat adat", konflik antara Negara dengan Warga Negara, konflik antar sistem ekologi (ekosistem versus industrialisme), konflik antara sistem pengetahuan (sistem pengetahuan positivistik versus sistem pengetahuan "asli"), konflik antar budaya (budaya "modern" versus "budaya asli"), serta konflik dalam relasi gender.[6]

Watak sengketa yang semacam ini jelas menimbulkan satu pola sengketa yang lain dengan pola sengketa yang terjadi antara petani (tak bertanah atau bertanah sempit) versus petani (kaya atau bertanah luas). KPA dalam Memorandum mengenai Sengketa Pertanahan menyimpulkan bahwa corak dan pola sengketa pertanahan pada khususnya dan sengketa-sengketa agraria pada umumnya di masa Orde Baru yang semacam ini memiliki hubungan erat dengan tiga hal, yaitu[7]:

1. Proses ekspansi dan perluasan skala akumulasi modal – baik modal domestik maupun internasional;
2. Watak Otoritarianisme dari pemerintahan Orde Baru; dan
3. Berubahnya strategi dan orientasi pengembangan sumber-sumber daya agraria dari strategi agraria yang populis (membangun masyarakat sosialis) menjadi strategi agraria yang kapitalistik (mengintegrasikan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari perkembangan kapitalisme internasional).

Ketiga hal ini kemudian melahirkan suatu corak dan pola sengketa sebagai berikut[8]:

1. Sengketa agraria karena penetapan fungsi tanah dan kandungan hasil bumi serta beragam tanaman dan hasil di atasnya sebagai sumber-sumber yang akan dieksploitasi secara massif.



2. Sengketa agraria akibat program swasembada beras yang pada prakteknya mengakibatkan penguasaan tanah terkonsentrasi di satu tangan dan membengkaknya jumlah petani tak bertanah, serta konflik-konflik yang bersumber pada keharusan petani untuk menggunakan bibit-bibit unggul maupun masukan-masukan non organik seperti pestisida, pupuk urea, dan sebagainya.
3. Sengketa agraria di areal perkebunan, baik karena pengalihan dan penerbitan HGU maupun karena pembangunan perkebunan-perkebunan inti rakyat (PIR) dan program sejenisnya, seperti Tebu Rakyat Intensifikasi(TRI).
4. Sengketa akibat penggusuran-penggusuran di atas lahan yang hendak dimanfaatkan untuk industri pariwisata, real estate, kawasan industri, pergudangan, pembangunan pabrik, dan sebagainya.
5. Sengketa agraria akibat penggusuran-penggusuran dan pengambilalihan tanah-tanah rakyat untuk pembangunan sarana-sarana yang dinyatakan sebagai kepentingan umum maupun kepentingan keamanan.
6. Sengketa akibat pencabutan hak rakyat atas tanah karena pembangunan taman nasional atau hutan lindung, dan sebagainya yang mengatasnamakan kelestarian lingkungan.
7. Sengketa akibat penutupan akses masyarakat untuk memanfaatkan sumber-sumber agraria non-tanah (perairan, udara, dan isi perut bumi) dan menggantikannya dengan hak-hak pemanfaatan terbatas untuk sekelompok kecil orang atau perusahaan tertentu meskipun sumber-sumber agraria tersebut berada dalam kawasan yang selama ini menjadi bagian dari kawasan tenurial lokal dari masyarakat setempat atau merupakan kawasan bebas.

Berikut ini gambaran ringkas mengenai sengketa-sengketa agraria di 4 (empat) wilayah yang bisa diperoleh dari beberapa studi yang dilakukan oleh KPA[9]:

Gambaran Kasar Sengketa Pertanahan di Empat Wilayah Indonesia (Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat dan Bali)

DAERAH		SUMSEL	LAMPUNG	JABAR	BALI
PERKEBUNAN & PERTANIAN	Jumlah Sengketa (Kasus)	19	dtt	19	2
	Luas Areal Sengketa (000 hektar)	21,9	19,6	48,8	0,57
	KK Terlibat dalam Sengketa	dtt	dtt	14.681	342
HPH/HTI	Jumlah Sengketa (Kasus)	7	dtt	-	-
	Luas Areal Sengketa (000 hektar)	2,45	3,59	-	-
	KK Terlibat dalam Sengketa	dtt	dtt	-	-
TAMBAK	Jumlah Sengketa (Kasus)	1	tda	-	-
	Luas Areal Sengketa (000 hektar)	20	23,9	-	-
	KK Terlibat dalam Sengketa	dtt	dtt	-	-
TAMBANG	Jumlah Sengketa (Kasus)	2	-	-	-
	Luas Areal Sengketa (000 hektar)	0,22	-	-	-
	KK Terlibat dalam Sengketa	dtt	-	-	-
KAWASAN INDUSTRI, PERUMAHAN & PENGEMBANGAN KOTA	Jumlah Sengketa (Kasus)	4	dtt	10	-
	Luas Areal Sengketa (000 hektar)	2,9	1,56	4,13	-
	KK Terlibat dalam Sengketa	dtt	-	6.861	-
PARIWISATA	Jumlah Sengketa (Kasus)	-	dtt	-	21
	Luas Areal Sengketa (000 hektar)	-	0,7	-	178,5
	KK Terlibat dalam Sengketa	-	dtt	-	dtt
SUAKA ALAM/TAMAN NASIONAL/ HUTAN LINDUNG	Jumlah Sengketa (Kasus)	-	15	7	1
	Luas Areal Sengketa (000 hektar)	-	61,41	4,73	0,96
	KK Terlibat dalam Sengketa	-	26.276	1.260	419
DAM/BENDUNGAN & PEMBANGKIT TENAGA LISTRIK	Jumlah Sengketa (Kasus)	-	-	3	-
	Luas Areal Sengketa (000 hektar)	-	-	11,77	-
	KK Terlibat dalam Sengketa	-	-	12.335	-
KEPENTINGAN MILITER	Jumlah Sengketa (Kasus)	-	-	2	-
	Luas Areal Sengketa (000 hektar)	-	-	1,7	-
	KK Terlibat dalam Sengketa	-	-	2.278	-

Dikompilasi dari sumber-sumber berikut:
Erpan Faryadi (1997); Munarman (1997); M. Soni Qodri (1997); LBH Bandar Lampung (1997); KPA Koordinator Wilayah Sumsel (1997); KPA Koordinator Daerah Bali (1997); dan Boy Fidro & Noer Fauzi (1995)

Catatan:

1. Tabel ini dibuat/disusun dengan mengkompilasi sejumlah data yang ada dan atau tersaji di sumber-sumber yang disebutkan di atas, tetapi setiap sumber memberikan pola penyajian dan jenis data yang berbeda sehingga susunan dari tabel ini tidak bisa solid ketika data-data dan informasi tersebut dicoba untuk disusun dalam tabel dengan satu corak. Dari seluruh studi yang dibuat oleh KPA, hanya empat wilayah yang disajikan dalam tabel ini saja yang menyediakan data dan informasi yang relatif lengkap mengenai kasus-kasus tertentu yang terjadi di masing-masing wilayah studi. Karena itu, untuk kebutuhan penyusunan tabel kompilasi seperti ini, tidak seluruh hasil studi dari tiap wilayah bisa ditampilkan atau digambarkan secara bersama-sama dalam satu tabel yang sederhana. Secara keseluruhan KPA memiliki 2 buah studi kolaboratif yang masing-masing dilakukan di 8 wilayah.
2. Huruf **dtt** yang tertera pada sel-sel kolom/lajur tertentu menunjukan tidak tersedianya atau tidak tersajinya data seperti yang dimaksud oleh tabel ini dalam hasil-hasil studi yang dijadikan sumber penyusunan tabel.



Perubahan pola, corak, watak sengketa agraria di masa Orde Baru yang menegaskan adanya satu gerak ekspansionis yang cepat dan meluas dari kekuatan modal yang ditunjang atau difasilitasi penuh oleh negara semakin mendapatkan pengukuhan jika ditengok juga kuantitas konflik atau sengketa yang terjadi. Dengan melihat kembali kepada tabel di atas, hanya dari empat wilayah studi terlihat ada lebih-kurang 113 kasus sengketa yang belum terselesaikan secara tuntas. Bahkan beberapa diantaranya sedang (masih) berada dalam situasi "panas" karena regangan konflik yang sangat keras. Sementara itu, INDEX – sebuah dokumen pencatatan pelanggaran Hak Azasi Manusia (HAM) yang diterbitkan oleh YAPUSHAM – dalam edisi terakhirnya (No. 10/II/97) mencatat ada 891 (delapan ratus sembilan puluh satu) kasus pelanggaran HAM yang berupa penyitaan dan perampasan lahan melalui berbagai cara. Jumlah ini dicatat hanya berdasarkan laporan atau liputan dari 28 (dua puluh delapan) surat kabar yang terbit di kota-kota propinsi seantero Indonesia selama 27 (dua puluh tujuh) bulan saja sejak Juli 1994 hingga September 1996[10]. Selain itu, Paulus Efendi Lotulung – seorang staff Litbang Mahkamah Agung RI – mengungkapkan bahwa masalah pertanahan mendominasi perkara di pengadilan umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara (P-TUN). Ia mengatakan, sebagaimana dimuat oleh sebuah media massa cetak, bahwa sejak 14 PTUN dan 4 Pengadilan Tinggi TUN (PT-TUN) didirikan, perkara yang diterima sebagian besar adalah masalah pertanahan[11]. Pada lokasi yang lain, Komisi Nasional Hak Azasi Manusia (Komnas HAM) dalam dua tahun pertama sejak pembentukannya telah dijadikan saluran tidak resmi sebagai lembaga penyelesaian sengketa pertanahan. Jumlah kasus pertanahan yang diadukan dan diurus oleh lembaga ini menempati urutan pertama dalam masa dua tahun pertama tersebut, yaitu sebanyak 101 kasus di tahun 1994 dan 168 kasus di tahun 1995. Berarti dalam selang waktu satu tahun terjadi peningkatan pengaduan sebesar 66%. Sementara itu, pengaduan-pengaduan masyarakat ke DPR (Pusat maupun Daerah) masih terus berlangsung meskipun mereka digayuti oleh sikap pesimistis bahwa lembaga ini akan dapat membawa aspirasi mereka dan menjadikan pengaduan-pengaduan tadi sebagai pemicu untuk menjalankan fungsinya sebagai lembaga pembuat kebijakan publik tertinggi dan lembaga pengontrol kegiatan pemerintah.

Kehingaran kasus-kasus sengketa agraria ini pada dasarnya menunjukkan posisi rakyat yang lemah dan sebaliknya posisi negara dan modal yang sangat kuat dalam menentukan arah dan corak perubahan sosial di Indonesia yang selalu dinyatakan dengan kata Pembangunan atau *atas nama pembangunan*. Dalam hal ini rakyat dipaksa untuk menerima saja segala hal yang hendak dilakukan oleh negara, baik dalam untuk kepentingannya secara langsung maupun untuk kepentingan pemodal. Dari kasus-kasus sengketa yang ada, lemahnya posisi rakyat juga terlihat dalam proses dan dinamika sengketa itu sendiri. Dalam hal ini negara bisa mengerahkan segala potensinya untuk menindas atau mengalahkan kepentingan dan hak rakyatnya sendiri.

Dengan kata lain, segala penaklukan dan penindasan ini dilakukan oleh negara dalam rangka memaksakan dilaksanakannya satu proyek atau program tertentu yang dinyatakan sebagai program atau proyek pembangunan. Dengan konsep (kata) Pembangunan negara seolah memiliki legitimasi untuk melakukan segala upaya penaklukan dan penindasan terhadap rakyat. Seluruh tindak-tanduk negara dalam menaklukan dan menindas rakyat ini selalu diklaim sebagai bagian dari upaya negara untuk menegakan stabilitas sosial, politik, dan keamanan agar proses pembangunan bangsa bisa berlangsung terus. Sedangkan upaya-upaya rakyat untuk mempertahankan haknya akan segera dituduh sebagai upaya-upaya yang menghambat pembangunan, dan dijadikan pembenaran oleh negara dan aparatusnya untuk melakukan sejumlah upaya penaklukan atau penindasan. Hal ini bisa dilihat dalam corak

penaklukan yang dilakukan oleh Negara Orde Baru dalam kasus-kasus sengketa agraria yang terjadi selama ini, yaitu[12]:

1. Delegitimasi bukti-bukti hak yang dimiliki oleh rakyat atas tanah dan atau sumber-sumber agraria lainnya sehingga rakyat kehilangan kepastian hukum yang seharusnya sudah ada di tangan mereka;
2. Penetapan garis demarkasi *property* atau hak guna – secara hukum – di atas tanah-tanah atau kawasan-kawasan yang sesungguhnya merupakan kawasan bebas (kawasan bebas akses untuk publik) sehinggan pelanggar batas-batas ini akan mendapatkan tekanan yang dilandasi dasar hukum tertentu;
3. Penetapan ganti rugi secara sepihak yang seringkali tidak memberikan ruang sedikitpun bagi proses tawar-menawar yang seimbang;
4. Manipulasi persetujuan rakyat, sehingga seolah-olah rakyat bersedia melepas hak mereka atas tanah-tanahnya untuk digunakan bagi kepentingan lain, yang acap juga kemudian menjadi ajang perpecahan di kalangan rakyat sendiri;
5. Tuduhan sebagai pembangkang, pengacau, atau anti pembangunan bagi tokoh-tokoh atau orang-orang yang mencoba bertahan atau menolak desakan-desakan yang datang dari pihak negara atau pengusaha;
6. Manipulasi makna (*the use of language*) pengorbanan yang seringkali membuat rakyat 'jadi' merelakan pelepasan hak atas tanah-tanah mereka karena beranggapan mereka sedang melakukan perjuangan sosial dengan mengorbankan milik mereka yang sangat berharga, yaitu tanah-tanah atau akses mereka terhadap sumber-sumber agraria tertentu;
7. Diskriminasi administratif selalu diterapkan untuk kelompok orang yang berusaha bertahan atau memberikan perlawanan ketika proses sengketa terjadi. Diskriminasi ini kemudian akan membuat orang-orang yang mengalaminya kehilangan akses terhadap fungsi-fungsi birokrasi atau fungsi-fungsi lembaga sosial dan ekonomi yang dapat menunjang kelangsungan hidup sosial mereka;

Sedangkan beberapa bentuk dan model penindasan yang terjadi adalah:

1. Intimidasi, teror, dan kekerasan fisik terhadap rakyat yang bersengketa dari yang berbentuk ancaman lisan hingga kekerasan yang meminta nyawa;
2. Pemancangan tanda-tanda larangan, pematokan, pembongkaran, dan pembuldoseran lahan-lahan yang sedang bersengketa sehingga rakyat tidak lagi bisa menjalankan aktivitas di atasnya;
3. Penangkapan, pemenjaraan dan pencegatan-pencegatan ter-utama dilakukan terhadap tokoh-tokoh massa rakyat yang melakukan perlawanan di dalam sengketa dengan atau tanpa melalui prosedur hukum;
4. Pemindahan secara massal dan paksa adalah jalan lain untuk menyingkirkan petani-petani dari tanah yang sedang disengketakan. Pemindahan bisa dilakukan dengan menggunakan isu pelaksanaan program transmigrasi sebagai tameng;
5. Isolasi wilayah atau desa-desa yang bersengketa dengan menyatakan daerah tersebut sebagai daerah tertutup sehingga rakyat setempat kehilangan akses dan hubungan dengan dunia luar yang bisa membuat mereka "menyerah" di tengah sengketa yang sedang terjadi;

6. Penggunaan kekuasaan di ranah hukum sehingga ranah hukum tidak lagi menjadi arena untuk menentukan dan memutuskan siapa yang lebih berhak atas sebidang tanah yang disengketakan secara legal dan konstitusional, tetapi kemudian ranah ini lebih menjadi ajang untuk menunjukkan dan mengerahkan kekuasaan – baik kekuasaan politik maupun ekonomi dari pihak-pihak yang berada dalam posisi sebagai lawan rakyat di dalam sengketa;

Di dalam bagian-bagian dari corak penaklukan dan penindasan yang dilakukan oleh negara ini, negara secara aktif mengerahkan aparat-aparatnya baik aparat yang berstatus sipil maupun militer. Sedangkan senjata yang digunakan dalam proses penaklukan dan penindasan ini sangat beragam, dari mulai organisasi sampai aksi individual; dari pentungan rotan hingga sangkur dan bayonet; dari bom gas air mata hingga senjata api; dan dari pukulan tangan dan tendangan kaki bersepatu lars hingga perangkat hukum bisa digunakan.

Melalui metode-metode penaklukan dan penindasan semacam inilah sengketa-sengketa agraria yang muncul diselesaikan. Metode-metode semacam ini jelas lebih banyak merupakan metode penyelesaian sengketa dengan menggunakan tekanan-tekanan yang bersifat ekstra-judisial.

03.
Peradilan Landreform *dan Pelajaran yang Bisa Dipetik dari Metode Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Masa Kini*



ejak dihapuskannya (dicabutnya) Undang-undang No. 21 tahun 1964 tentang Pengadilan Landreform dengan dikeluarkannya UU No. 7 tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Land Reform, maka persoalan sengketa agraria "dikembalikan" ke Pengadilan Negeri jika tidak bisa diselesaikan di tingkat non pengadilan. Padahal waktu itu UU No. 21/1964 (UU Pengadilan Landreform) disusun untuk menjawab persoalan yang berkembang di lapangan akibat program landreform yang seringkali menimbulkan sejumlah persoalan penetapan tanah-tanah yang menjadi obyek landreform dan kemudian ketepatan dalam pembagiannya. Karena itu, Pengadilan Landreform berwenang mengadili perkara-perkara perdata, pidana, dan administratif yang timbul akibat pelaksanaan program landreform.

Pembentukan lembaga peradilan yang khusus ini didasari oleh pandangan bahwa perkara-perkara landreform memiliki sifat khusus, karenanya dibutuhkan suatu badan peradilan dengan susunan, kekuasaan dan tata cara yang khusus pula.[13] Dalam hal ini kekhususan perkara landreform dilihat dari dimensi politik dan pembentukan kesadaran bersama bahwa landreform adalah suatu program yang merupakan bagian dari gerakan revolusioner untuk membangun dasar-dasar bagi pembangunan sosial dan ekonomi bangsa pada waktu itu. Karena itu, sifat partisipatif dari peradilan ini menjadi sangat menonjol. Pertimbangannya dengan pembentukan lembaga peradilan yang partisipatif rakyat bisa terlibat dalam memutuskan 'secara adil' perkara-perkara yang penuh dengan muatan sosial-ekonomi-dan politik dari sengketa akibat pelaksanaan program landreform[14].

Di sisi lain, secara eksplisit, dengan diadakannya Pengadilan Landreform sesungguhnya Negara pada waktu itu sedang menyediakan ruang bagi pembuktian secara hukum melalui pengadilan atas sengketa-sengketa penentuan hak atas sumber-sumber agraria - tanah pada khususnya. Penyediaan ruang ini merupakan manifestasi dari penegakan aspek judisial atas pelaksanaan undang-undang yang dalam hal ini adalah UUPA 1960. Dengan kata lain, satu pelajaran lain yang paling berharga dari eksistensi Pengadilan Agraria adalah ditegakkannya satu lembaga judikatif dalam kehidupan bernegara untuk memberi keseimbangan kekuatan atas dominasi lembaga eksekutif yang memperoleh alas hak melalui Pasal 2 UUPA 1960 atau pasal mengenai Hak Menguasai Negara untuk menguasai dan mengatur segala hal yang berhubungan dengan sumber-sumber agraria termasuk mengatur soal hubungan hukum yang timbul antara orang dan perbuatan-perbuatannya dengan sumber-sumber agraria.[15] Dalam hal ini, menurut UUPA 1960 dengan mengacu pada Pasal 33 UUD 1945, Negara diberi kekuasaan penuh untuk mengatur segala hal yang berkaitan dengan hal-hal keagrariaan, dan Penjelasan dari kedua Undang-undang ini mengenai kekuasaan Negara dimaksud mengatakan bahwa pelaksanaannya diberikan kepada Pemerintah (atau Lembaga Eksekutif) dalam sebentuk konsep yang dikenal dengan nama Hak Menguasai Negara (HMN).[16]

Hal lain yang juga penting dari fenomena "Pengadilan Landreform pada masa lalu" (tahun 1964-1970) adalah ditegakkannya sebuah lembaga yang khusus menangani kasus-kasus sengketa yang muncul akibat pelaksanaan suatu program massif yang berhubungan dengan tanah (yang dalam hal ini adalah program landreform). Ini secara implisit sebetulnya mengakui adanya 4 (empat) hal yang penting, yaitu:

1. Tanah dan sumber-sumber agraria lainnya sebagai alat produksi memiliki nilai yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat yang sebagian besar anggotanya masih menggantungkan hidupnya pada kegiatan agraria - apalagi yang masih bergantung pada kegiatan agraria subsistem. Ketergantungan yang sangat kuat ini akan segera tampak dari pemaknaan-pemaknaan mereka (rakyat) yang multi dimensional terhadap tanah secara ekonomis, sosial, politis, maupun religius. Sehingga persoalan pengaturan hak atas pemilikan, penguasaan, serta proses distribusi dan redistribusinya di samping soal pengaturan distribusi dan redistribusi hasil-hasil produksi yang bisa diperoleh dari tanah merupakan persoalan yang sangat krusial, peka, dan nyaris tidak bisa dilihat hanya dari satu dimensi. Bagi masyarakat yang hidup dari sektor agraris ini tanah kemudian menjadi salah satu basis dan sentral bagi sejumlah pengaturan sosial (*social order*). Dengan kata lain, dari hubungan antara manusia (orang-orang) dengan tanahlah keteraturan sosial dibangun.
2. Adanya keyakinan bahwa pandangan yang multidimensional terhadap hubungan antara manusia dengan tanah (poin 1) perlu digali dan dioptimalkan dalam satu perencanaan strategi agraria yang mengutamakan kepentingan dan aspirasi rakyat banyak (*people-based strategy*). Akses penguasaan atas tanah atau terhadap sumber-sumber agraria lainnya perlu diatur sedemikian rupa sehingga keteraturan sosial (*social order*) yang terbentuk kemudian mengandung juga aspek keadilan dan kemakmuran ekonomi yang merata. Dalam hal ini keyakinan tersebut diwujudkan melalui program landreform.
3. Pengaturan kembali tata hubungan antara orang-orang dengan tanah/sumber-sumber agraria melalui suatu program tertentu - seperti landreform - memiliki implikasi hukum dan politik yang bertingkat dari tingkat mikro hingga makro, dari tingkat lokal hingga nasional.
4. Karena itu, independensi dan penegakan nilai-nilai pembagian kekuasaan di dalam institusi yang bertugas dan berwenang dalam

pemutusan perkara-perkara persengketaan atas tanah yang muncul dari implementasi program penataan hak atas tanah dan sumber-sumber agraria lainnya – seperti landreform, misalnya – merupakan hal yang sangat vital.

Dalam konteks ini, program landreform dan pelaksanaannya yang banyak menimbulkan sengketa hanyalah pintu yang menguakkan adanya kenyataan-kenyataan dan keyakinan di atas. Di sini program landreform mesti dilihat sebagai suatu tindakan yang disengaja dan direncanakan (*planned social change*) untuk mengatur kembali hubungan orang-orang dengan tanah dan sumber-sumber agraria lainnya secara langsung di Indonesia dengan cara yang massif[17] yang memiliki implikasi tidak hanya pada aspek ekonomi rakyat semata, tetapi juga pada aspek sosial, politik, dan hukum.

Jika waktu dikembalikan kepada masa kini, masa di mana Peradilan Landreform sudah dihapuskan[18] dan persoalan sengketa agraria sudah "dikembalikan" ke pengadilan umum – yang dalam hal ini adalah Pengadilan Negeri dan pengadilan-pengadilan setingkat di atasnya, maka perlu dilihat apakah sejumlah corak dan pola penyelesaian sengketa-sengketa agraria yang ada sekarang masih menyimpan kemauan dan semangat yang sama, yaitu: (1) menempatkan hubungan antara manusia dengan tanah atau sumber-sumber agraria lainnya di Indonesia memiliki sifat yang multidimensional dan tidak bisa diperlakukan sebagaimana memperlakukan hubungan antara manusia dengan benda-benda material lainnya – khususnya material yang terbaru; (2) menjadikan pengadilan kasus-kasus sengketa agraria sebagai pintu gerbang bagi rakyat untuk memperoleh keadilan berdasarkan prinsip-prinsip kehidupan negara yang *demokratis*[19] dan berdasarkan hukum (*rechstaat*)[20]. Paling tidak kemauan dan semangat itu bisa diserap oleh pengadilan umum yang sekarang memiliki kewenangan untuk memutuskan demi hukum soal penentuan hak atas tanah manakala terjadi sengketa.

Soalnya, meskipun program landreform yang total sudah tidak lagi dijalankan oleh pemerintah Orde Baru esensi dari sifat hubungan yang terjalin antara sebagian rakyat dengan tanah atau sumber-sumber agraria lainnya tidak berubah. Dengan kata lain, landreform yang massif dan total sebagai sebuah program boleh sudah berakhir, tetapi sisi yang hendak diambil di sini bukanlah pada program landreform itu sendiri melainkan kenyataan bahwa hubungan antara orang-orang dengan tanah dan sumber-sumber agraria tertentu (kepemilikan, penguasaan, distribusi dan redistribusinya) yang menimbulkan hak-hak tertentu tetap dalam posisinya semula yaitu memiliki implikasi hukum (baik dalam konteks hukum positif maupun hukum adat), politik, sosial, ekonomi, dan religius. Sementara itu kehadiran program-program pembangunan – baik yang dijalankan oleh pemerintah secara langsung maupun dijalankan oleh pengusaha dalam rangka pengembangan usaha ekonomi mereka – yang secara langsung atau tidak langsung akan menyentuh semua aspek dari hubungan tersebut.

Dalam konteks ini, proyek-proyek "pembangunan" yang kemudian menimbulkan sejumlah sengketa (konflik) agraria harus diperlakukan sama dengan memperlakukan program landreform di masa lalu. Bukan pada isi dan orientasi dari proyek-proyek itu yang diperbandingkan dengan isi dan orientasi program landreform, tetapi pada karakteristiknya yang sama-sama berupa *planned social change* yang akan merubah tatanan hubungan antara manusia (orang-orang) dengan tanah atau sumber-sumber agraria tertentu di tempat proyek-proyek tersebut dilaksanakan. Keduanya pun memiliki kesamaan sebagai suatu program yang datang dari "atas" (Negara) atau paling tidak difasilitasi oleh Negara, dan keduanya memiliki jargon yang sama, yaitu: "Untuk kepentingan rakyat dan bangsa". Jadi, jika pemerintah Orde Lama secara berani dan *"fair"* membentuk sebuah lembaga peradilan yang khusus untuk menyelesaikan sengketa-sengketa

MENEGAKKAN LEMBAGA PERADILAN AGRARIA yang independen

yang muncul akibat program landreform, sudah semestinya pengadilan umum yang ada sekarang - yang memiliki wewenang untuk memutuskan perkara-perkara sengketa agraria di masa sekarang - dinilai kapabilitasnya untuk memboyong pengertian-pengertian bahwa persoalan hubungan antara manusia dengan tanah atau sumber-sumber agraria lainnya dengan segala kompleksitasnya seperti dikemukakan di atas. Bukan sekedar mengartikannya dalam bentuk hubungan materialistik dan instrumental semata. Apalagi memperlakukan tanah atau sumber-sumber agraria lainnya hanya sebagai barang dagangan (komoditas),[21] atau melulu menjadikannya sebagai obyek dari Hak Menguasai Negara (HMN) yang diredusir menjadi sepenuhnya menjadi wilayah kuasa pemerintah (lembaga-lembaga eksekutif).

Mengacu kembali kepada sejumlah sengketa yang muncul dan melihat pada sejumlah perilaku represif negara terhadap rakyat di dalam sejumlah sengketa agraria, maka dapat disimpulkan bahwa lembaga peradilan umum yang "diserahi" tugas untuk menyelesaikan sengketa-sengketa itu tidak menunjukan kinerja yang baik sebagai sebuah institusi yang bertugas dan berwenang untuk menjadi penentu bagi keberlanjutan atau terputus atau berpindahnya hubungan yang terjalin antara pihak-pihak yang bersegketa dengan tanah yang disengketakan. Sejumlah penyelesaian *extra-judicial* yang tampak dari sejumlah corak penindasan dan penaklukan rakyat dalam suatu sengketa pertanahan menunjukkan hal itu. Begitupun dengan peningkatan sejumlah pengaduan ke lembaga-lembaga non pengadilan, seperti Komnas HAM dan DPR yang diharapkan dapat menyelesaikan sengketa, dan terus maraknya aksi-aksi unjuk rasa dari petani atau rakyat pemilik dan penggarap tanah atau dari kelompok mahasiswa dan Ornop menunjukan bahwa lembaga peradilan yang ada dianggap tidak cukup memadai untuk menangani sengketa-sengketa yang muncul. Sekalipun ada sejumlah sengketa yang kemudian memperoleh perlakuan judisial, justru lembaga peradilan umum bahkan MA sekalipun saat ini lebih sering gagal dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga yang seharusnya menegakan keadilan dan menegaskan sesuatu yang telah menjadi hak (hak seseorang atas tanah yang sudah dimilikinya) adalah tetap menjadi hak yang bersangkutan. Dua kasus sengketa yang dikemukakan di awal sekali dan dijadikan sebagai potret sengketa tanah di Indonesia menunjukan hal itu. Pengadilan umum umumnya tidak berhasil melihat adanya persoalan sengketa agraria yang mesti diputuskan dibalik suatu perkara pidana yang diajukan ke meja mereka. Karena jika persoalan sengketa agrarianya yang diselesaikan, maka dengan sendirinya perkara pidana yang diajukan juga akan terselesaikan dengan adil dan telah didudukan pada tempat yang semestinya. Tetapi dari sejumlah pengadilan kasus pidana atas rakyat/petani yang sedang bersengketa tidak ada satupun yang berhasil mendudukkan persoalan pidana tersebut dalam ruang persoalan lain yang lebih besar dan mendasar yang menyebabkan munculnya sejumlah tindak pidana yang didakwakan kepada para tersangka. Dalam setiap persoalan sengketa agraria tampak ada "keengganan" dan "ketidakmampuan" dari lembaga peradilan yang ada sekarang untuk memasuki wilayah analisa perkara yang lebih besar yang terjalin dalam hubungan sebab-akibat dengan persoalan awal yang diajukan ke meja pengadilan. Karena wilayah-wilayah analisa perkara itu bisa jadi akan masuk ke dalam dimensi-dimensi lain dari hubungan manusia/masyarakat dengan tanah atau sumber-sumber agraria lainnya, yaitu dimensi politik atau dimensi religius. Padahal jika menengok kepada sejumlah kasus-kasus sengketa agraria yang muncul, nyaris tidak ada yang lepas dari persoalan politik itu.

Sementara di sisi lain, ketika ada satu-dua proses pengadilan sengketa agraria yang secara langsung masuk ke dalam substansi persoalan sengketa agraria itu sendiri, muncul persoalan lain yang juga memelorotkan wibawa lembaga peradilan yang ada sekarang. Persoalannya adalah

ketidakberdayaan lembaga peradilan tertinggi – dalam hal ini MA – untuk menjalankan fungsinya melahirkan putusan-putusan hukum yang memenangkan rakyat yang bersengketa (bukan pihak lawannya) untuk sebuah keadilan yang wilayah-wilayah keputusan tersebut berada di dalam wilayah-wilayah politik. Dengan kata lain, lembaga peradilan yang ada sekarang ketika sudah memasuki wilayah substansi sengketa agraria itu sendiri dan dengan sendirinya sudah masuk ke dalam dimensi politik dari persoalan-persoalan agraria tidak memiliki keberanian untuk independen dan melahirkan keputusan akhir yang mengalahkan entitas politik yang lebih berkuasa (*powerful*) yang sedang bersengketa dengan rakyat demi sebuah keadilan yang memang sudah semestinya. Contohnya adalah dua keputusan pengadilan yang dibatalkan oleh lembaga tertinggi yudikatif (Mahkamah Agung) dalam kasus tuntutan ganti rugi masyarakat Kedungpring[22] dan Ohe[23]. Padahal dari dua kasus ini kuat atau tidaknya kinerja lembaga peradilan yang ada untuk menjadi penentu bagi keberlanjutan atau terputus atau berpindahnya hubungan yang terjalin antara pihak-pihak yang bersengketa dengan tanah atau sumber-sumber agraria tertentu yang disengketakan secara adil sedang diuji oleh sejarah. Ternyata, MA selaku lembaga peradilan tertinggi tidak bisa bekerja berdasarkan prinsip-prinsip keadilan yang bisa ditarik berdasarkan fakta-fakta dan kenyataan sosial yang ada yang membuktikan bahwa masyarakat Kedungpring maupun Ohe memiliki hak untuk memperoleh keadilan atas perkara sengketa tanah yang disidangkan.

Dari dua kasus itu akhirnya bisa juga ditarik sebuah kesimpulan bahwa lembaga peradilan yang ada sekarang telah gagal untuk menjalankan misinya sebagai lembaga yang melahirkan putusan-putusan yang memiliki sumbangan bagi proses penegakan sendi-sendi kehidupan bernegara yang demokratis dan berdasarkan hukum (*rechstaat*), karena tidak memiliki kapabilitas atau sudah gagal untuk bersikap independen.

04.

Mendudukkan Sengketa Pertanahan Masa Kini Dalam Kerangka Hubungan Rakyat dengan Negara

Melihat kembali pada sejumlah sengketa dan akar persoalan yang menjadi penyebabnya, maka satu hal penting yang harus dijadikan pegangan adalah perubahan watak sengketa dari konflik yang bersifat horizontal menjadi konflik yang bersifat vertikal mengisyaratkan bahwa hubungan hukum yang terjadi di dalam sengketa tersebut juga telah berubah. Konflik-konflik itu tidak bisa lagi dilihat semata dalam kerangka hubungan keperdataan maupun kepidanaan, tetapi sudah memasuki kawasan hukum publik, karena dalam sengketa-sengketa agraria sekarang rakyat yang bersengketa sudah berhadapan langsung Negara selaku pembuat atau pelaksana kebijakan publik. Memang betul bahwa dalam kebanyakan sengketa aktor-aktor yang terlibat langsung adalah Rakyat versus Pengusaha atau Perusahaan selaku badan hukum. Tetapi dari sejumlah sengketa itu juga bisa kita lihat dan pelajari bahwa sesungguhnya perilaku ekspansionis dari pengusaha/perusahaan memperoleh fasilitasi penuh – bahkan dukungan material – dari Negara lewat kebijakan-kebijakan publik yang dikeluarkan atau lewat fasilitas-fasilitas lainya yang diberikan, termasuk fasilitas menggunakan aparat negara di dalam sengketa.[24] Sehingga dengan keterlibatan aparat negara tersebut secara formal, sesungguhnya Negara sendiri yang diwakili

oleh aparatnya telah masuk menjadi aktor yang berdiri di samping Pengusaha/Perusahaan dan berhadapan langsung dengan Rakyat. Ketika aktor yang bersengketa telah terdiri antara Rakyat versus Negara atau Rakyat versus Pengusaha dan Negara, maka kawasan hukumnya sudah tidak bersifat umum lagi, tetapi sudah berada di kawasan hukum publik. Sehingga, sengketa-sengketa pertanahan yang muncul di kawasan hukum publik ini tidak bisa lagi sekedar diselesaikan lewat peradilan umum (di Pengadilan Tinggi biasa), tetapi harus ditangani oleh suatu lembaga peradilan khusus. Dengan kata lain, lembaga peradilan umum yang ada tidak memiliki kapabilitas untuk memutuskan perkara yang berhubungan dengan persengketaan antara rakyat dengan Negara.

Karena itu, dalam konteks ini bisa "dipahami" jika sejumlah proses pengadilan pidana terhadap petani/rakyat yang bersengketa tidak berani memasuki kawasan lain selain persoalan pidana yang terjadi dalam satu peristiwa *an sich* yang membuat pelaku-pelaku dalam tindak/peristiwa pidana tersebut disidangkan. Tetapi kawasan konteks dan akar persoalan dari perilaku yang didefinisikan sebagai tindak pidana tersebut tidak berani dimasuki karena akan segera menghadapkan para jaksa dan hakim ke dalam persoalan sengketa antara rakyat dengan Negara yang berada di luar jangkauannya.

Dalam kawasan hukum publik, saat ini memang ada lembaga Peradilan Tata Usaha Negara (P-TUN). Tetapi P-TUN hanya memiliki kewenangan untuk mengadili perkara ketatausahaan negara yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain, sehingga pihak yang dirugikan tersebut bisa menuntut penanggung jawab ketatausahaan negara tadi atau pihak-pihak yang merupakan perpanjangan tangannya di pengadilan TUN. Dalam konteks sengketa agraria, di satu pihak bisa saja rakyat membawa kasusnya ke P-TUN, tetapi P-TUN hanya bisa memutuskan perkara yang berhubungan dengan soal administratif ketatausahaan negara.[25] P-TUN tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan atas dasar keadilan dan berdasarkan hukum hak atas suatu tanah atau sumber-sumber agraria yang sedang disengketakan. Padahal dalam banyak sengketa agraria, persoalan klaim-mengklaim hak atas tanah dan/atau sumber-sumber agraria ini yang menjadi pokok utama persoalan. Sehingga persoalan penentuan hak atas suatu tanah atau sumber-sumber agraria yang sedang disengketakan tetap menjadi otoritas lembaga eksekutif yang dalam hal ini dijalankan oleh departemen-departemen atau lembaga-lembaga terkait, yaitu: Badan Pertahan Negara (BPN) dan Departemen-departemen sektoral (seperti: Departemen Kehutanan[26], Departemen Pertambangan, dan lainnya). Dengan demikian, akar persoalan dari banyak sengketa agraria tersebut dikembalikan lagi ke lembaga-lembaga yang juga menjadi sumber sengketa atau aktor yang bersengketa.

Dengan demikian, kehadiran Pengadilan Agraria yang independen menjadi sebuah kebutuhan mutlak tidak hanya sebagai sebuah mekanisme jalan keluar dari sejumlah sengketa agraria agar rakyat mendapatkan keadilan, tetapi lebih dari itu adalah untuk menempatkannya sebagai institusionalisasi kekuasaan kehakiman (yudikatif) yang independen manakala segala persoalan keagrarian menurut UUPA diletakan di bawah payung kekuasaan eksekutif.[27] Padahal, dari sejumlah sengketa terlihat nyata bahwa pihak pemerintah (lembaga-lembaga eksekutif) adalah salah satu dari aktor-aktor yang bersengketa. Dengan model peradilan kasus-kasus sengketa seperti sekarang ini sangat kecil kemungkinan rakyat untuk memperoleh keadilan, karena semua lembaga peradilan dari tingkat Pengadilan Negeri hingga Mahkamah Agung dapat diintervensi oleh Pemerintah.

Secara struktural intervensi pemerintah atau lembaga eksekutif terhadap Pengadilan-pengadilan di bawah Mahkamah Agung – yaitu Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi – terjadi karena adanya dualisme

kekuasaan kehakiman yang melingkupi kedua jenis Pengadilan itu. Secara teknis judisial, kedua Pengadilan tersebut tunduk kepada komando Mahkamah Agung. Sedangkan secara administratif, organisatoris dan finansial para hakim Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi tunduk pada kekuasaan pemerintah (eksekutif) yang dalam hal ini diatur oleh Departemen Kehakiman.[28] Sementara itu, meskipun MA pada hakekatnya adalah salah satu lembaga tinggi Negara yang sederajat dengan lembaga tinggi eksekutif, derajat intervensi ini hanya bisa dilihat dari kasus-kasus yang muncul. Tetapi dua kasus sengketa agraria pada masyarakat Kedungpring dan klan Ohe yang berujung pada keluarnya putusan Peninjauan Kembali putusan Kasasi sangat jelas memperlihatkan bahwa Mahkamah Agung pun tidak bisa bebas dari pengaruh atau intervensi pihak eksekutif.

Model peradilan kasus-kasus sengketa agraria saat ini juga membuka perhatian kita bahwa sistem peradilan dan sistem ketatanegaraan kita ada yang tidak beres, yaitu lemahnya kekuasaan kehakiman dibandingkan dengan kekuasaan eksekutif. Sementara dominasi kekuasaan eksekutif dalam lapangan agraria yang sah secara legal karena ditetapkan oleh undang-undang lewat konsepsi HMN yang terus bertahan hingga saat ini menunjukan bahwa pilar kekuasaan rakyat yang lainnya dalam kehidupan bernegara yaitu kekuasaan legislatif juga sangat lemah. Lembaga legislatif tidak memiliki kemauan untuk mengendurkan dominasi tersebut dengan merevisi undang-undang keagrarian yang ada, bahkan cenderung melahirkan sejumlah undang-undang sektoral yang secara nyata makin mengokohkan dominasi itu.[29] Hal ini pada akhirnya juga bisa dipahami (: tidak berarti bisa diterima!) jika kita melihat kembali pada komposisi orang-orang yang duduk di dalam DPR yang sejak Orde Baru berkuasa dipilih secara ketat untuk bisa "mengamankan" program-program rezim ini.[30] Jadi, dominasi negara yang direpresentasi oleh lembaga eksekutif tidak hanya terlihat dalam proses pembentukan hukum (*law making process*) tetapi juga dalam proses pelaksanaannya (*law enforcement process*).[31]

05.
Keharusan Menghidupkan Pengadilan Agraria yang Independen

Meluasnya sengketa agraria dengan segala dimensinya di satu sisi menunjukan suatu krisis kepercayaan rakyat terhadap kapitalisme, otoritarianisme, dan hegemoni ideologi yang dijalankan oleh faksi-faksi penguasa. Di sisi lain, kegagalan-kegagalan berfungsinya lembaga-lembaga peradilan yang ada sekarang untuk menyelesaikan sengketa agraria yang muncul secara adil dan mementingkan aspirasi rakyat karena dominasi dari kekuasaan eksekutif dan desakan kekuatan-kekuatan modal menunjukan kehidupan bernegara di Indonesia tidak mencerminkan tata kehidupan bernegara yang demokratis sama sekali dan jauh dari penegakan prinsip-prinsip negera yang berdasarkan hukum (*rechstaat*). Tanggapan yang berarti dari rakyat berupa penolakan, protes, hingga bentuk kekerasan balik harus ditanggapi secara positif, bukan secara negatif. Tanggapan yang negatif terhadap sengketa agraria akan merugikan semua orang, kecuali bagi mereka yang mengambil keuntungan darinya. Penundaan penyelesaian masalah sengketa tanah ini cenderung menjadikannya sebagai bom waktu yang setiap saat meledak.

Tampaknya tak ada pilihan lain kecuali dibuat suatu tanggapan yang positif berupa penanganan yang adil dan beradab bagi semua sengketa agraria yang muncul dan atau akan muncul. Keharusan ini menjadi tugas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dewan Perwakilan Rakyat harus mengambil hak inisiatifnya yang "hilang" selama 30 tahun ini untuk

menciptakan Pengadilan Agraria yang independen. Sebuah pengadilan yang dibuat secara khusus untuk menangani sengketa-sengketa agraria yang muncul, baik yang bersifat horizontal maupun vertikal. Sebuah pengadilan yang juga secara eksplisit dapat menegaskan dirinya berada di bawah kekuasaan yudikatif semata, yang bebas dari dualisme kekuasaan seperti halnya yang melanda bentuk-bentuk pengadilan sekarang ini. Meskipun untuk itu, DPR harus juga melakukan revisi terhadap Undang-undang Pokok Kehakiman yang mengatur kekuasaan kehakiman di negeri ini.

Penciptaan lembaga peradilan agraria tidak berarti menghidupkan kembali UU No. 21 tahun 1964 tentang Pengadilan Landreform, tetapi lebih mengacu kepada corak-corak sengketa dan model penangan-annya seperti yang diuraikan di atas. Manakala sengketa pertanahan atau agraria hanya dijadikan bagian dari penyebab terjadinya tindak pidana atau hanya sekedar menjadi persoalan perdata, maka makna tanah sebagai sumber kehidupan yang memiliki dimensi sosial-politik-ekonomi-religius menjadi hilang. Padahal keempat ciri ini tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat Indonesia yang berhubungan dengan tanah dan/atau sumber-sumber agraria lainnya.

Sengketa-sengketa agraria yang saat ini terjadi dan masih terus terjadi sudah turut membantu menguak sisi gelap hubungan ketatanegaraan di Indonesia selama masa Orde Baru ini. Sehingga penciptaan lembaga peradilan agraria yang independen bisa menjadi pintu masuk untuk memperbaiki sisi gelap hubungan ini. Karena itu, yang sesungguhnya diperlukan bukan hanya munculnya sebuah lembaga peradilan pertanahan atau peradilan agraria yang independen, tetapi menegakkan kembali prinsip-prinsip pembagian kekuasaan dalam kehidupan bernegara di Indonesia. Dimana:

1. Parlemen bisa mengambil porsi tugas mereka yang sesungguhnya dengan jalan selalu berinisiatif untuk menghasilkan perundangan baru yang sesuai dengan dinamika persoalan di tengah kehidupan masyarakat tanpa harus tertekan oleh kepentingan lembaga eksekutif, bahkan berfungsi sebagai kontrol bagi perilaku lembaga eksekutif.
2. Lembaga peradilan bisa membebaskan diri dari kepentingan eksekutif atau kepentingan orang-orang tertentu yang memanfaatkan otoritas politik lembaga eksekutif dalam mengambil keputusan-keputusannya.

Jadi, sesungguhnya agenda menegakkan Peradilan Agraria yang independen bukan hanya sebuah agenda untuk menyelesaikan persoalan-persoalan sengketa agraria dengan cara yang lebih adil dan beradab, tetapi juga merupakan bagian dari agenda untuk menciptakan perubahan sistem dan kultur politik di Indonesia yang dicengkeram oleh kekuasaan otoritarian lembaga eksekutif.

Dengan kata lain, agenda yang lebih besar dari menegakkan lembaga Peradilan Agraria yang independen adalah bagian penting dalam menegakkan kehidupan demokrasi yang bersumber dari kepentingan rakyat di Indonesia.



Catatan-Catatan:

[1] Hal ini bisa dilihat dalam beberapa kasus yang meminta korban jiwa. Pada kasus Nipah, konflik antara rakyat yang mempertahankan tanah mereka yang akan dijadikan waduk oleh Pemerintah menimbulkan korban jiwa sebanyak 4 orang tewas dan sejumlah warga lainnya luka-luka akibat semburan peluru dari senapan-senapan tentara yang membubarkan aksi warga memboikot pengukuran tanah. Untuk lebih jelasnya mengenai kasus ini lihat: Andik Hardiyanto et.al. (ed.) (1995), *Insiden Nipah: Sengkok Cinta Tang Disa Ma'e Tembak*. Surabaya: LBH Surabaya dan YLBHI. Kasus sengketa lain yang juga menimbulkan korban jiwa bisa disebutkan di sini sebagai contoh misalnya adalah tewasnya seorang warga pendudukan Tanah Jaluran di Sumatera Utara di tahun 1968, atau seorang warga yang tewas karena tidak tahan menderita diusir dan menyaksikan rumahnya dibakar oleh militer dalam kasus Tanah Banongan yang dijadikan potret sengketa dalam Position Paper ini, atau sejumlah kasus sengketa yang melibatkan masyarakat-masyarakat adat yang berusaha untuk mempertahankan atau merebut kembali tanah-tanah adat mereka dari penguasaan perusahaan-perusahaan pemegang HPH, perkebunan, pertambakan dan pertambangan, atau kegiatan investasi lainnya. Untuk hal yang terakhir, khususnya persengketaan antara masyarakat adat dengan perusahaan-perusahaan pertambangan lihat: Dianto Bachriadi (1997), *Ambil dan Bunuh Kami: Industri Pertambangan Besar dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Jakarta: ELSAM. Untuk mendalami kasus Tanah Jaluran bisa dilihat: Burhan Azidin (1981), *Masalah Tanah Jaluran dan Areal Penanaman Tembakau di PTP IX*. Skripsi Fakultas Hukum USU, Medan; dan Budi Agustono, Muhammad Osmar Tanjung, dan Edy Suhartono (1997), *Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia vs PTPN II: Sengketa Tanah di Sumatera Utara*. Medan: WIM dan Akatiga.

[2] Untuk melihat pola-pola dan dasar-dasar sengketa yang terjadi pada masa-masa sebelum Orde Baru – masa kolonial dan masa Orde Lama – lihat: Sartono Kartodirdjo (1975), *Protest Movement in Rural Java*, Kuala Lumpur: Oxford University Press; dua bab (Bab II dan V: "Radikalisme Agraria di Jawa" dan "Keresahan Agraria dan Mobilisasi Petani di Jawa dalam Tahun-tahun 1960-an") dari buku Sartono Kartodirdjo (1984), *Ratu Adil*, Jakarta: Sinar Harapan; Kuntowijoyo (1993), "Masyarakat Desa dan Radikalisasi Petani" dalam *Esei-esei Sejarah Dr. Kuntowijoyo*, halaman 1-42, Jogjakarta: Penerbit Bentang; Margo L. Lyon (1984), "Dasar-dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa" *dalam Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Soediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (penyunting), Jakarta: YOI dan Gramedia.

[3] Masuknya satuan-satuan masyarakat adat sebagai kelompok yang mengadakan perlawanan merupakan fenomena baru dalam sejarah sengketa agraria di Indonesia. Fenomena perlawanan ini secara signifikan hanya bisa disaksikan sejak ekspansi modal yang ekstensif dan juga intensif dari perusahaan-perusahaan besar dalam maupun luar negeri ke daerah-daerah "Indonesia Luar" – meminjam istilah Clifford Geertz – yang masih kaya dengan sumber-sumber agraria yang belum dieksploitasi terlalu banyak pada masa kolonial, seperti: hutan, barang tambang dan sebagainya. Ekspansi besar-besaran ini memang dimungkinkan karena pemerintah Orde Baru membuka peluang tersebut dan menyediakan sejumlah fasilitas dan alas hukumnya lewat UU Penanaman Modal Asing, PP tentang Penanaman Modal Asing, UU Penanaman Modal Dalam Negeri, UU Pokok Pertambangan, UU Pokok Kehutanan, dan lainnya. Sebagai gambaran singkat bisa dilihat tulisan Dianto Bachriadi (1998), *Op.Cit.*, khususnya pada Bab 3.

[4] Sejumlah fasilitasi negara terhadap proses ekspansi dan akumulasi modal tercermin dalam sejumlah UU, Peraturan Pemerintah, Keppres, SK Menteri, aturan-aturan Perda dan sebagainya yang dibuat untuk memberikan kemudahan investasi untuk mengeksploitasi sumber-sumber agraria di Indonesia di satu sisi tetapi memarjinalkan posisi rakyat dan masyarakat tani khususnya di pihak lain. Untuk itu bisa dilihat sejumlah UU, PP, dan peraturan-peraturan lainnya yang dengan mudah menegasikan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria tersebut tetapi sebaliknya memberi kemudahan bagi pengusaha untuk mendapatkan hak-hak baru di atas tanah-tanah yang selama ini menjadi bagian dari kehidupan ekonomi-sosial-budaya masyarakat setempat. Untuk bisa dilihat sejunlah UU, PP dan peraturan lainnya seperti disebutkan dalam catatan nomor 3 di atas.

[5] Lihat juga makalah yang ditulis oleh Loekman Soetrisno (1991), *Politik Agraria dan Penghargaan atas Hak-hak Rakyat atas Tanah*, Makalah untuk Rakernas YLBHI, Jogjakarta 13-15 Februari 1991 yang menyatakan hal yang sama.

[6] Lihat: George J. Aditjondro (1993), *Dimensi-dimensi Politis Sengketa Tanah*, Makalah Latihan Analisis Sosial "Tanah", Medan 1993.

[7] Lihat Memorandum Sengketa Tanah yang disusun oleh KPA yang berjudul: *Wawasan Sengketa Tanah Nusantara: Keharusan Penyelesaian yang Adil dan Beradab* (KPA, 1995) atau memorandum yang sama tetapi ditulis dalam edisi bahasa Inggris dengan judul: *Wawasan Sengketa Tanah Nusantara: The Necessity for Just and Civilized Resolution – KPA's Memorandum on Land Disputes* (KPA, 1995)

[8] Sejumlah hal yang dikemukakan di sini dapat ditemukan secara lengkap di Memorandum Sengketa Tanah KPA, Idem.

[9] Sejumlah kasus yang dikemukakan di sini diambil dari hasil studi Identifikasi Potensi Land Reform di Indonesia yang dilakukan oleh KPA di tahun 1996-1997 di 8 wilayah (Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, NTB, dan Sulawesi Tengah). Meskipun demikian tidak seluruh kasus yang diungkapkan dalam hasil studi ini diungkapkan kembali di sini. Hanya beberapa wilayah saja yang ditampilkan di sini untuk sekedar memberikan gambaran. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada hasil studi di atas yang akan segera dipublikasi lebih meluas oleh KPA. Kasus-kasus lainnya diambil dari hasil studi yang juga dilakukan KPA di tahun 1995 lalu yang hasilnya sudah diterbitkan dalam bentuk buku, yaitu: Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan (ed.) (1997), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI dan KPA. Sumber lainnya yang juga digunakan di sini adalah: Boy Frido dan Noer Fauzi (ed.) (1995), *Pembangunan Berbuah Sengketa: 29 Tulisan Pengalaman Advokasi Tanah*. Bandung: LPPP-Sintesa-Lekhat-LBH Bandar Lampung.

[10] Lihat: *INDEX No. 10/II/97*, YAPUSHAM

[11] Lihat: *HU KOMPAS*, 21 Oktober 1996.

[12] Corak-corak penaklukan dan penindasan oleh Negara Orde Baru terhadap rakyat di dalam kasus-kasus sengketa pertanahan yang dikemukakan di sini hanya ringkasan saja dari bagian tulisan yang lebih lengkap yang dimuat dalam Memorandum Sengketa Tanah KPA (1995) dan sebuah tulisan yang disusun oleh Dianto Bachriadi (1997), "Pembangunan, Konflik Pertanahan, dan Resistensi Petani", dalam *Tanah dan Pembangunan*, Noer Fauzi (ed.), halaman 67-94. Jakarta: Sinar Harapan.

[13] Lihat UU No. 21/1964 tentang Peradilan Landreform, khususnya bagian Menimbang ayat (b).

[14] Hal ini ditandai dengan ikut sertanya wakil-wakil organisasi petani sebagai hakim anggota dalam Pengadilan Landreform – baik di tingkat Pusat maupun Daerah.

[15] Pasal 2 UUPA 1960, khususnya ayat (2) menegaskan bahwa Hak Menguasai dari Negara meliputi kewenangan Negara untuk:

a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam hal ini, penjelasan UUPA 1960 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan Negara adalah organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang dalam melaksanakan Hak Menguasai Negara atas sumber-sumber agraria dijalankan atau menjadi tugas dari Pemerintah Pusat (Lihat Penjelasan UUPA 1960 bagian B. Penjelasan pasal demi pasal, pasal 2).

[16] HMN adalah konsep yang dikembangkan untuk menyatakan bahwa segala bumi, air dan ruanng angkasa berikut segala kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara yang dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep dinyatakan secara eksplisit lewat pasal 33 UUD 1945 dan melalui sejumlah pasal dalam UUPA 1960, UU Pokok Pertambangan 1967, UU Pokok Kehutanan 1967, dan UU Pokok Penataan Ruang 1992. Dalam konsep HMN terkandung pengertian bahwa pemilik dari seluruh bumi, tanah, ruang angkasa dan segala kekayaannya tersebut adalah seluruh rakyat Indonesia, tetapi Negara sebagai entitas politik tertinggi di Indonesia menjadi wakil dari rakyat – yang diberi kuasa – untuk mengelola peruntukan segala milik rakyat tadi. Untuk melihat tinjauan kritis atas konsep HMN, lihat: Noer Fauzi (1996), "Refleksi Konsep dan Praktek Politik Agraria: Hak Menguasai Negara versus Hak Menguasai Rakyat", dalam *Suara Pembaruan Agraria No. 2 tahun 1996*, halaman 29-46; Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi (1997), *Signifikansi Pembaruan Hukum Pertanahan – Mempertemukan Kepentingan Rakyat dengan Kebijakan Pemerintah Orde Baru: Mungkinkah?* (Makalah



untuk Seminar Nasional Pembaruan Hukum Pertanahan di Indonesia, Jakarta 29-30 September 1997).

[17] Meskipun dalam prakteknya program Landreform yang diatur melalui UU No. 56/PRP/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, UU No. 2/1960 tentang Bagi Hasil, PP No. 224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti-Kerugian baru mengatur soal penataan tanah-tanah pertanian rakyat, belum menyentuh penataan struktur penguasaan tanah-tanah dan sumber-sumber agrarian lainnya.

[18] Pengadilan Landreform dihapuskan melalui UU No. 7/1970.

[19] Secara sederhana, menurut Magnis-Suseno SJ, sebuah negara dikatakan demokratis apabila lima gugus ciri hakiki negara demokratis bekerja dengan baik (bukan retorika semata). Kelima gugus tersebut adalah: (1) Negara hukum; (2) Pemerintah yang di bawah kontrol nyata masyarakat; (3) Pemilihan umum yang bebas; (4) Prinsip mayoritas; (5) Adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis. Lihat: Franz Magnis-Suseno SJ (1995), *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia, khususnya halaman 57-60.

[20] Franz Magnis-Suseno SJ (1995), *Idem.*, halaman 58-59, menyebutkan bahwa negara hukum dicarikan oleh: (1) Fungsi-fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketetapan-ketetapan sebuah undang-undang dasar (UUD); (2) UUD menjamin hak-hak asasi manusia yang paling penting, karena tanpa jaminan itu hukum dapat menjadi sarana penindasan; (3) Badan-badan negara menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya atas dasar hukum yang berlaku; (4) Terhadap tindakan badan negara mesyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara; (5) Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

[21] Saat ini cara pandang yang menempatkan tanah hanya sebagai komoditas atau barang dagangan adalah pandangan yang dominan, khususnya di kalangan praktisi pemerintahan dan pembentuk kebijakan publik. Pandangan yang menempatkan tanah sebagai komoditas bisa dikatakan sebagai penerapan dari pandangan Ricardian yang menempatkan tanah sebagai sumber daya yang terbatas dan pada akhirnya bisa menjadi langka. Ketika kelangkaan ini terjadi, maka tanah akan memiliki nilai ekonomis yang lebih dari sekedar memberikan hasil-hasil atas usaha produktif di atasnya. Nilai ekonomi ini yang olehnya disebut dengan *land-rent*, atau nilai ekonomi atas sewa tanah. Implikasi dari pandangan seperti ini adalah: Barang siapa yang bisa menguasai tanah sebanyak-banyaknya dia akan unggul dalam situasi kelangkaan tanah nantinya karena dia akan memiliki *land-rent* yang berbanding lurus dengan luas tanah yang dikuasainya. Di kalangan praktisi birokrasi di Indonesia, ide untuk menempatkan tanah sebagai komoditas strategis mencuat lewat Pidato Menteri Agraria RI Soni Harsono dalam Dies XIII Universitas Muhamadyah Jogjakarta, 2 April 1994 yang dituangkan dalam tulisan berjudul *Tanah Sebagai Komoditas Strategis dalam Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang II*. Isi pidato ini diperjelas lagi dalam sebuah makalah yang berjudul *Kebijakan Pertanahan di Indonesia dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan* (Makalah Lokakarya Nasional Kebijakan Tata Ruang Nasional dan Aspek Pertanahan Dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan. Bandung, 9-10 Oktober 1995). Soni Harsono dalam kedua makalah ini mengatakan bahwa kebijakan pertanahan (sekarang) harus ditujukan untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi penanaman modal untuk menunjang target pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Untuk itu diperlukan sejumlah deregulasi pelayanan di bidang pertanahan agar proses pelayanan dapat berlangsung lebih cepat dan lebih murah, di samping bisa menggiring para investor ke lokasi-lokasi yang selama ini kurang mendapat minat untuk dikembangkan. Secara implisit Soni Harsono hendak mengatakan bahwa tanah di Indonesia harus diperlakukan sebagai komoditas strategis yang proses penyediaannya ditujukan untuk menunjang dan mengundang investasi sebanyak-banyaknya agar pertumbuhan ekonomi Indonesia tetap tinggi. Dengan kata lain, pemerintah atau siapapun perlu menempatkan tanah dalam proses tarik-menarik antara permintaan dan penawaran atas ketersediaan lahan bagi investasi, yang artinya juga menempatkan tanah-tanah di Indonesia dalam ruang kompetisi global untuk mengundang investasi beroperasi di Indonesia.

[22] Kasus pembatalan putusan kasasi MA yang memutuskan pihak Negara RI cq Pemerintah Daerah Tk I Jawa Tengah dan Pimpinan Proyek Waduk Kedung Ombo harus memberi ganti rugi kepada masyarakat Kedungpring yang tanahnya terpakai untuk pembuatan Dam Kedung Ombo di Jawa Tengah. Proses pembebasan lahan yang dipertahankan untuk kemudian disengketakan dimulai sekitar tahun 1985, meskipun rencana pembangunan waduk (dam) ini sudah dimulai sekitar satu dasawarsa sebelumnya. Sedangkan gugatan warga Kedungpring sendiri terhadap dua instansi pemerintah (Negara RI cq Gubernur Kepala Dati I Jawa Tengah; dan Negara RI cq Menteri PU cq Dirjen Pengairan cq Pimpro Proyek cq

Pimpinan Waduk Kedungombo) dilakukan sekitar akhir 1990. Setelah berbagai proses persidangan di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, Majelis Kasasi MA mengabulkan gugatan 34 warga Kedungpring pada tahun 1993, tetapi pada tahun 1994 Majelis Khusus Peninjauan Kembali MA membatalkan putusan kasasi itu. Berikut ini kronologi singkat kasus Kedungpring:

Desember 1990 Pengadilan Semarang menyatakan menolak gugatan warga Kedungpring.

April 1991 Pengadilan Tinggi Semarang menguatkan putusan Pengadilan Negeri Semarang.

Juli 1993 Majelis Hakim Kasasi yang terdiri dari Hakim Agung Prof. Asikin KA, AM Manrapi, dan RL Tobing mengabulkan gugatan warga Kedungpring.

5 Juli 1994 Kuasa hukum penggugat baru menerima risalah putusan kasasi.

6 Juli 1994 Sehari kemudian Gubernur Jateng juga baru diberitahu soal putusan kasasi tersebut.

9 Juli 1994 Sehari kemudian Ketua Bakorstanasda Jateng selaku anggota Muspida Jateng menyiratkan keraguan atas putusan MA yang memenangkan warga Kedungpring.

13 Juli 1994 Kepala Humas Kejaksaan Agung di Jakarta menegaskan bahwa Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah di Semarang selaku kuasa hukum Gubernur Jateng mengajukan permohonan peninjauan kembali atas putusan kasasi MA.

15 Juli 1994 Ketua MA Purwoto Gandasubrata, menegaskan bahawa putusan MA soal Kedung Ombo adalah putusan asli (bukan palsu). Sedangkan keterlambatan pemberitahuannya hanya soal administratif belaka.

20 Juli 1994 Gubernur Jateng menyatakan akan mengajukan permohonan Peninjauan Kembali (PK) dan memori PK-nya.

25 Juli 1994 Presiden Soeharto menanyakan soal kasus Kedung Ombo kepada Kepala BPN – Soni Harsono. Menurut Soni Harsono, pemerintah akan melindungi rakyat dalam arti lebih dari 34 orang kepala keluarga (penggugat). Soni mempersoalkan letak keadilan jika memberikan perlakuan khuss kepada orang-orang yang jumlahnya kecil, karena jika bicara keadilan harus diletakkan pada orang-orang yang jumlahnya lebih banyak (maksudnya: korban penggusuran lain yang tidak menggugat).

30 Juli 1994 Ketua MA bertemu Presiden Soeharto. Presiden Soeharto meminta kepada Ketua MA untuk dapat memberikan keputusan yang seadil-adilnya dalam penanganan peninjauan kembali kasus Kedung Ombo karena kasus ini menyangkut kepentingan umum.

2 Agustus 1994 Ketua MA menyatakan bahwa pihak eksekutif (pemerintah) tidak mencampuri peradilan kasus Kedung Ombo. Imbauan Presiden harus diartikan sebagai campur tangan pemerintah, karena sebagai kepala dari pihak tergugat (Negara RI) menurut ketua MA wajar-wajar jika Presiden menaruh perhatian pada kasus ini.

3 Agustus 1994 Secara resmi Kejaksaan sebagai pengacara negara telah mengajukan permohonan penundaan eksekusi perkara Kedung Ombo. Permohonan baru diterima Sekretariat Ketua MA pada tanggal 8 Agustus 1994.

4 Agustus 1994 Ke-34 warga Kedungpring mengajukan permohonan eksekusi atas putusan MA yang telah memiliki kekuatan hukum.

15 Agustus 1994 Warga Kedungpring menerima memori PK Gubernur Jawa Tengah.

1 September 1994 Departemen PU menyatakan PK pula.

12 September 1994 Warga menyampaikan kontra memori PK atas memori PK Gubernur Jawa Tengah, dan empat hari kemudian warga menerima memori PK dari Departemen PU.

14 September 1994 Dua hari sebelum warga menerima memori PK yang diajukan oleh Departemen PU kepada MA tertanggal 1 September 1994, mereka sudah menyampaikan kontra memori PK atas memori PK Departemen PU tersebut.

15 Oktober 1994 Ketua MA Purwoto Gandasubrata kepada pers menyatakan bahwa pada akhirnya MA menunda pelaksanaan eksekusi, dan suratnya sudah disampaikan ke Pengadilan Negeri Semarang tertanggal 8 Oktober 1994.

29 Oktober 1994 Akhirnya Majelis Khusus PK membatalkan putusan kasasi Hakim Agung Prof. Asikin KA dan kawan-kawan.

Untuk lebih jelasnya melihat kasus Kasasi-Peninjauan Kembali dalam kasus Kedung Ombo ini lihat: Abdul Hakim G. Nusantaradan Budiman Tanuredjo (1997), *Dua Kado Hakim Agung buat Kedung Ombo: Tinjauan Putusan-putusan Mahkamah Agung tentang Kasus Kedung Ombo*, Jakarta: Elsam. Sedangkan untuk melihat kasus Kedung Ombo itu sendiri sejak awal bisa melihat: Prasetyo Adi (1996), *Seputar Kedung Ombo*, Jakarta: Elsam.

[23] Kasus pembatalan putusan kasasi MA melalui Peninjauan Kembali yang juga dilakukan oleh MA dalam kasus Ohe ini terjadi sekitar tahun 1993. Kasasi MA memutuskan bahwa Negara Republik Indonesia cq Pemda Tk I Irian Jaya dan Departemen PU harus memberikan ganti rugi untuk klan Ohe yang diwakili oleh Raja Ohe karena tanah adat mereka terpakai untuk pengembangan kota.

[24] Lihat: Dianto Bachriadi (1998), *Op.Cit.*

[25] Dalam Pasal 4 UU No. 5/1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) disebutkan PTUN adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Saya garis bawahi kata-kata Tata Usaha Negara untuk menunjukkan bahwa hal-hal yang menjadi wilayah "garapan" PTUN hanya soal ketatusahaan. Periksa kembali: UU No. 5/1986.

[26] Saat ini, dalam Kabinet Pembangunan VII (1998-2003), sudah bernama Departemen Kehutanan dan Perkebunan.

[27] Lihat kembali catatan nomor 15 di atas.

[28] Lihat: UU No. 2/1986 tentang Peradilan Umum yang mengungkapkan dualisme kekuasaan kehakiman ini yang pada dasarnya sudah ditegaskan juga dalam UU No. 14/1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Pengaruh kekuasaan eksekutif terhadap kerja hakim di kedua lembaga ini juga terlihat jelas jika kita buka UU No. 8/1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang menegaskan bahwa sebagai Pegawai Negeri Sipil Pusat, seorang hakim bertanggung jawab kepada kantor Departemen Kehakiman. Sebagai pegawai negeri, para hakim kemudian juga dibebankan sejumlah kewajiban sebagaimana diatur dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 30/1980 yang diantaranya menyebutkan bahwa setiap Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus setia dan taat sepenuhnya kepada Pemerintah; menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Pemerintah dan PNS; memelihara keutuhan, kekompakan, persatuan, dan kesatuan Korps Pegawai Negeri Sipil; dan lain sebagainya yang pada dasarnya mengekang kebebasan hakim dalam menjalankan tugasnya untuk bersikap adil. Untuk tinjauan yang sangat kritis terhadap dualisme kekuasaan kehakiman ini, misalnya lihat: Benny K. Harman (1997), *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta: Elsam.

[29] Lihat dan periksa kembali sejumlah Undang-undang seperti: UU Pokok Pertambangan, UU Pokok Kehutanan, UU Penanaman Modal, UU Penataan Ruang, dan lainnya.

[30] Lihat misalnya: Mohtar Mas'oed (1989), *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES.

[31] Dominasi ini dicirikan oleh: (i) hukum negara sering menonjolkan fungsinya sebagai alat untuk legitimasi bagi yang berkuasa; (ii) proses pembuatan hukum yang sangat tidak partisipatif; (iii) karena sifatnya yang tidak partisipatif, maka dalam banyak hal hukum akan tetap merupakan hadiah atau pemaksaan dari atas dan rakyat diharapkan menjadi penerima pasif saja; (iv) pengertian hukum hanya terbatas pada peraturan-peraturan tertulis, sedangkan peraturan tidak tertulis yang lazimnya hidup dan berkembang dalam masyarakat hanya diakui keberadaannya sejauh peraturan tersebut sejalan dengan aspirasi dan kepentingan hukum negara; (v) hukum bersifat represif karena tujuan pembuatan hukum lebih diarahkan pada terciptanya ketertiban (*order*), bukan keadilan (*justice*). Lihat: Benny K. Harman (1997), *Op.Cit.*, khususnya halaman 428-429.

MENEGAKKAN LEMBAGA PERADILAN AGRARIA yang independen