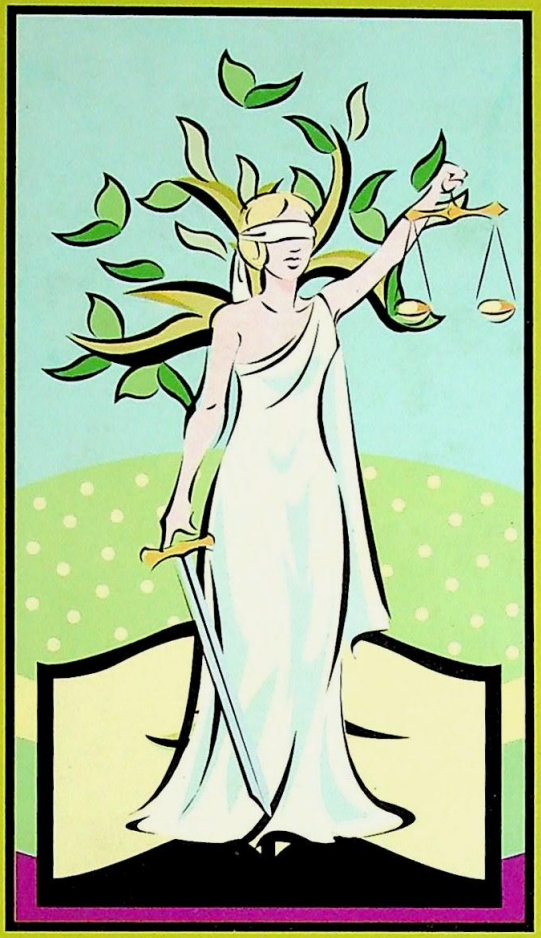


RESTITUSI HAK ATAS TANAH

Mewujudkan Keadilan Agraria di Masa Transisi

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. 146/23-01-2017
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

Kertas Posisi KPA
(Position Paper)
No. 009/2001

Restitusi Hak Atas Tanah[1]

Mewujudkan Keadilan Agraria di Masa Transisi

Oleh:
Noer Fauzi[2]

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

PERPUSTAKAAN

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

As all these countries recover from the trauma and wounds of the past, they have had to devise mechanisms not only for handling past human rights violations, but also to ensure that the dignity of victims, survivors, and relatives is restored.
(Nelson Mandela, 1995)[3]

01.
Pengantar

Pada awal tahun 1984 sekelompok penduduk di Asmat – Irian Jaya mempertanyakan harga kayu-kayu tebangan kepada perusahaan HPH PT Artika Optima Inti. Ketika itulah terbuka kesempatan untuk mengetahui lebih jauh, bukan hanya nilai rupiah sebatang pohon yang telah ditebang, melainkan juga segala sesuatu yang selama ini rupa-rupanya tersembunyi di balik transaksi-transaksi mengenai upah kerja penebangan yang telah menjadi isu pokok di daerah itu sejak tahun 1982. Surat Keputusan Bupati Merauke tahun 1981 telah secara terang mengatur bahwa upah tebang, tarik dan perakitan kayu adalah sebesar Rp 7.500,- per kubik untuk jenis kayu hitam dan Rp 4.500,- per kubik untuk jenis kayu timbul. Sedangkan harga kayu secara samar-samar diuraikan bahwa "Pemerintah mengakui bahwa pohon-pohon yang ditebang itu tumbuh dalam hutan di areal hak ulayat Masyarakat Adat. Untuk setiap kubik kayu yang ditebang, si pemegang hak ulayat di mana pohon-pohon yang ditebang itu tumbuh akan diberi pengganti haknya sebesar Rp 200,-". Prakteknya, penggantian sebesar Rp 200,- per meter kubik kayu itu telah diserahkan sepenuhnya kepada kepala-kepala desa; kejadian mana ternyata tidak pernah diketahui oleh para penebang kayu tersebut.

Berita "baru" mengenai harga kayu (istilah Pemerintah setempat: pengganti hak ulayat) tersebut menimbulkan keresahan di kalangan para penebang kayu yang sekaligus adalah pemilik hutan di mana pohon-pohon itu ditebang. Mereka bertanya-tanya: *Pertama*, mengapa hak milik mereka atas tanah dan pohon-pohon dalam hutan disebut sebagai hak ulayat?; *Kedua*, mengapa harga kayu mereka begitu rendah dibandingkan dengan upah kerja menebang? Pendek kata, yang dipertanyakan adalah eksistensi mereka sebagai pemilik sumber-sumber daya alam yang menurut hukum orang Asmat itu mestinya mereka berkuasa untuk menentukan harga kayu-kayu dalam hubungan jual beli tersebut. Perusahaan HPH PT Artika Optima Inti menolak mengakui mereka sebagai pemilik kayu-kayu yang ditebang itu, sebab pihaknya telah melunasi uang iuran HPH sebesar ratusan juta rupiah kepada Departemen Kehutanan Republik Indonesia untuk memperoleh hak menebang dan memiliki kayu-kayu dalam hutan di kawasan Sawa Erma tersebut.

Kisah orang Asmat sebagaimana disaksikan dan dituturkan oleh Maria Rita Ruwiastuti itu,[4] satu saja dari ribuan kisah mengenai orang-orang dan komuniti yang memperjuangkan hak atas tanah dan sumberdaya alamnya di negara Republik Indonesia. Bagi mereka, berlaku apa yang pernah dikemukakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto, 1997 bahwa "Dilihat dari perspektif perseptual dan konseptual para warga komunitas lokal, usaha-usaha pembangunan yang diprakarsai pusat dan dilaksanakan oleh orang-orang yang datang mewakili pusat (state!) itu benar-benar merupakan suatu tindakan memasuki wilayah pertuanan orang tanpa izin".[5]

Aktivis organisasi non-pemerintah (ornop) Indonesia yang bergerak di isu pertanahan, hutan, lingkungan dan hak asasi manusia sangat akrab dengan kisah-kisah semacam ini, bahkan kisah-kisah semacam ini telah tersedia untuk publik baik di koran-koran, majalah berita maupun buku-

buku hasil studi.[6] Tulisan ini tidak berkehendak memperbanyak kisah-kisah sejenis itu, melainkan membicaraan sengketa agraria dan apa yang dapat dilakukan pemerintahan paska rejim otoritarianisme untuk mengakui dan memulihkan hak-hak tersebut, serta atas dasar pengakuan dan pemulihan hak-hak tersebut. Pada intinya, makalah ini hendak meninjau-ulang tiga hal pokok, yakni (i) hak pemilikan atas tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya; (ii) hak pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya, dan (iii) hak untuk ikut-campur (partisipasi) dalam keputusan-keputusan mengenai pemilikan dan pemanfaatannya.[7] Muara dari tulisan ini adalah suatu usulan agenda pengakuan hak-hak agraria rakyat dan pemulihan kondisi korban-korban 'perampasan tanah' dan pelanggaran hak asasi lain yang menyertainya.

02.

Sengketa Agraria sebagai Warisan Penggunaan dan Penyalahgunaan Kewenangan Pemerintah di Masa Lampau[8]

Semenjak diberlakukannya Undang-undang No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan nama UUPA (Undang-undang Pokok Agraria), sesungguhnya secara formal-yuridis ada keinginan yang kuat untuk menjamin hak-hak rakyat atas tanah. Salah satu (dari tiga) tujuan UUPA adalah "meletakkan dasar-dasar untuk memberikan *kepastian hukum* mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya".[9]

Apa yang disebut dengan *kepastian hukum* ini dijalankan melalui penghilangan dualisme antara hukum kolonial dengan hukum adat menuju unifikasi hukum nasional. Hukum nasional hendak mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum agraria. Kesatuan mengandung arti bahwa hanya ada satu aturan hukum agraria yang bersifat nasional yang mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis dan rumit.[10]

Argumen (yang ilusif) akan kesatuan dan kesederhanaan hukum inilah yang terus-menerus dihidupkan — dianut untuk kemudian dipropagandakan kembali — oleh para ahli hukum dan penyelenggara birokrasi negara sebagai suatu pembenar bagi sentralisme hukum. Pada kenyataannya, justru dengan sentralisme inilah berkembang konflik antara hukum adat dengan hukum negara yang rumit sepanjang masa Orde Baru — dimana hukum negara yang mengemban apa yang disebut-sebut sebagai 'kepentingan nasional' berhadapan dengan pluralisme hukum adat yang *de facto* ada di dalam masyarakat.

Memang, UUPA sesungguhnya merupakan produk perundang-undangan yang hendak difungsikan untuk mengubah karakter negara kolonial menuju negara nasional yang merdeka, serta menghapuskan segala bentuk kolonialisme dan feodalisme yang menghambat kemajuan rakyat. Para pembuat UUPA bermaksud untuk membawa rakyat ke arah keadilan sosial, kemakmuran dan kemajuan melalui penataan ulang penguasaan, peruntukan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, namun demikian dalam perumusan undang-undang tersebut, kepentingan rakyat telah diletakkan di bawah kepentingan nasional yang diemban oleh Negara sebagai Badan Penguasa.[11]

Lebih dari sekedar peletakan kepentingan rakyat di bawah kepentingan nasional itu, para pembuat UUPA melegitimasikan kewenangan Negara yang besar melalui argumen (klaim) penyerahan kewenangan dari Masyarakat kepada Negara, sebagaimana yang dikemukakan oleh Iman Soetiknjo (salah seorang konseptor UUPA), bahwa "... oleh karena suku-suku bangsa dan masyarakat-masyarakat hukum adat tidak mandiri lagi, tetapi sudah merupakan bagian dari satu bangsa Indonesia di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka wewenang berdasarkan hak ulayat yang berhubungan dengan hak-hak atas tanah, yang dahulu mutlak berada di tangan kepala suku/ masyarakat hukum adat/desa sebagai penguasa tertinggi dalam wilayahnya... dengan sendirinya beralih kepada pemerintah pusat sebagai penguasa tertinggi, pemegang hak menguasai/ulayat wilayah Negara".[12]

Di bawah rejim Orde Baru, kedudukan Negara yang dominan itu semakin dikukuhkan oleh UU No. 5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan Peraturan Pemerintah di bawahnya, dan UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan dan Peraturan Pemerintah di bawahnya. Dalam prakteknya, kedudukan Negara yang dominan tersebut — sebagaimana terkonsepsi dalam apa yang disebut sebagai Hak Menguasai dari Negara (HMN)[13] — terbukti telah dimanfaatkan oleh pemerintahan dan pengusaha kroninya untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dalam bentuk usaha-usaha peningkatan produktivitas, tanpa memberi rakyat peran yang memadai untuk berpartisipasi dalam penguasaan, peruntukan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria itu, serta menikmati hasilnya.

Pengamat soal agraria biasanya mengevaluasi bahwa rejim Orde Baru yang lalu gagal menjamin kepastian penguasaan tanah bagi komunitas lokal yang telah memanfaatkan tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya. Bahkan, sebaliknya praktek pembangunan Orde Baru justru menimbulkan sengketa agraria, yang pada gilirannya menyingkirkan akses dan kontrol rakyat terhadap tanah dan sumberdaya alam yang telah dimanfaatkannya.[14]

Apa yang dimaksudkan dengan sengketa agraria dalam tulisan ini adalah sengketa atas sebidang tanah beserta apa yang tumbuh di atasnya dan apa yang terkandung di dalamnya, yang dimulai oleh negaraisasi atau nasionalisasi tanah dan sumberdaya alam penduduk, dan atas dasar klaim negara itu, pemerintah memberikan ijin-ijin dan hak-hak pemanfaatan di atas bidang tanah termaksud untuk perusahaan bermodal besar atau proyek-proyek pembangunan yang dijalankan pemerintah.

Secara fenomenal, sering penduduk yang bersengketa menganggap bahwa perusahaan atau proyek yang beroperasi secara langsung pada tanah-tanah mereka adalah "perampas tanah". Padahal, secara legal, perusahaan-perusahaan atau proyek-proyek tersebut bekerja atas dasar pemberian hak-hak pemanfaatan (*use rights*) dari pemerintah (pusat) yang mengasumsikan bahwa tanah di mana *use rights* tersebut diberikan adalah Tanah Negara. Jadi, dasar masalahnya adalah asumsi politik hukum yang mengabaikan, bahkan menegasikan hak-hak mereka atas tanah dan sumberdaya alam, yang terkandung dalam perundang-undangan pertanahan dan sumberdaya alam (*land and natural resouces related laws*) dan peraturan-peraturan pelaksananya (*government regulations*). Sengketa agraria ini merupakan warisan yang tak terselesaikan, yang diperkirakan telah mencapai ribuan kasus tanah yang berkaitan dengan eksploitasi sumberdaya hutan alam, hutan tanaman industri, hutan jati, kawasan konservasi, perkebunan dan lain-lain.

Sudah umum diketahui bahwa persengketaan yang pada mulanya sederhana ini pada gilirannya berubah menjadi konflik yang sangat rumit, karena kewenangan dan manajemen yang sentralistik itu pada penerapannya dikawal oleh mesin birokrasi yang otoriter dan

praktek-praktek manipulasi dan kekerasan terhadap penduduk yang mempertahankan hak asasinya. Sementara itu badan peradilan yang disediakan untuk memperkarakan keputusan-keputusan pejabat publik, yakni Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak dapat dijangkau oleh penduduk-penduduk korban dan para pembelanya karena masalah aksesibilitas, terutama batasan kadaluarsanya masa gugatan yang hanya berlaku paling lama 90 hari setelah keputusan dikeluarkan.[15]

03.

Pelanggaran HAM yang Menyertai Konflik Agraria di Jaman Reformasi

Krisis yang berlangsung secara dramatik sejak kuartal kedua 1997, telah ikut mendorong keluarnya Presiden Soeharto dari kedudukan kepresidenannya. Sejak saat itu, memang telah terjadi perubahan penting dalam urusan kenegaraan, melalui apa yang disebut Reformasi, yang telah memungkinkan golongan-golongan utama masyarakat sipil untuk sementara ini melepaskan diri dari operasi pengendalian pikiran dan tindakan aparatus ideologi dan represif negara. Meskipun demikian, krisis yang sama ternyata juga telah memungkinkan berlangsungnya penggunaan dana publik secara besar-besaran untuk kompensasi hutang pengusaha sektor pribadi (swasta) berlipat-lipat dari alokasi keuangan untuk kompensasi dan pemulihan kerusakan kawasan hidup masyarakat beserta kerusakan sosial selama rejim Soeharto.

Sejak Kabinet Persatuan Nasional di bawah presiden Gus Dur menjalankan pemerintahan, di tahun 1999 lalu, belum ada suatu reformasi yang sungguh-sungguh dalam soal penguasaan dan penatagunaan tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya. Seakan-akan para pembuat-pelaksana hukum dan kebijakan tidak memiliki kepekaan, kesadaran dan *sense of urgency* untuk menyelesaikan soal agraria; atau setidaknya, mereka tidak berhasil menemukan suatu strategi yang matang untuk menanganinya.[16] Seiring dengan mulai berseminya demokratisasi politik, banyak pihak yang sangat berharap dan menunggu-nunggu tindakan pemerintahan paska rejim otoritarianisme untuk melakukan perubahan-perubahan yang mendasar dalam soal penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam, yang sejalan dengan cita-cita reformasi yang selama ini. Belum nampaknya upaya-upaya perubahan itu tentunya menimbulkan kerisauan dan kekuatiran.

Sebagaimana telah diketahui bersama, ketika kasus sengketa agraria telah berkembang menjadi konflik, maka di masa lalu dan juga tetap berlangsung saat ini, berbagai bentuk kekerasan menjadi alat untuk melenyapkan klaim pihak lain terhadap tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya. Berdasarkan identifikasi dan pengumpulan data yang dapat dilakukan oleh *resource center* BP-KPA[17] terhadap berita media massa dan anggota-anggota KPA di berbagai daerah (di 19 propinsi), semenjak berkuasanya pemerintahan paska-Soeharto hingga sekarang, telah terjadi beragam tindak kekerasan yang dilakukan terhadap kaum tani dan aktivis-aktivis pembelanya itu meliputi penganiayaan hingga pembunuhan, teror dan intimidasi hingga penembakan, dan pembakaran rumah/pondok hingga pembabatan dan pembakaran tanaman. Dari data yang ada dan peristiwa-peristiwa yang dapat terekam di 120 propinsi telah terjadi (lihat tabel terlampir):

- Tindak penganiayaan di 41 kasus sengketa/konflik agraria, yang menimpa sedikitnya 479 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Pembunuhan terhadap petani di 14 kasus sengketa/konflik agraria, yang meminta korban jiwa sedikitnya 12 orang;
- Penembakan terhadap petani/rakyat di 21 kasus sengketa/konflik agraria, yang terjadi pada sedikitnya 134 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Penculikan terhadap petani dan aktivis pembela petani di 7 kasus sengketa/konflik agraria, yang menimpa sedikitnya 25 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Penangkapan terhadap petani dan aktivis pembela petani di 77 kasus sengketa/konflik agraria, yang terjadi sedikitnya pada 936 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Tindak pembakaran dan perusakan terhadap rumah atau pondok-pondok petani di 25 kasus sengketa/konflik agraria, yang terjadi sedikitnya pada 284 buah rumah atau pondok petani;
- Perusakan, pembabatan dan pembakaran tanaman milik petani di 28 kasus sengketa/konflik agraria di atas lahan yang luasnya tidak kurang dari 307.954 hektar pertanian rakyat;
- Teror-teror secara langsung terhadap petani dan aktivis pembela petani di 157 kasus sengketa/konflik agraria, yang dialami oleh tidak kurang dari 1.901 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Tindakan intimidasi langsung terhadap petani dan aktivis pembela petani di 202 kasus sengketa/konflik agraria, yang dialami oleh tidak kurang dari 1.809 orang petani dan aktivis pembela petani;
- Serta tindak kekerasan lainnya, termasuk penghilangan orang dan perkosaan, terhadap petani dan aktivis pembela petani di 88 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.

Jika dilihat angka-angka yang menandakan terjadinya kekerasan terhadap rakyat/petani, maka tidak dapat disangkal bahwa dua rezim pemerintahan baru pasca Soeharto sama sekali tidak mempunyai suatu instrumen negara yang berhasil melindungi rakyat tani yang membutuhkan tanah. Upaya-upaya rakyat untuk mengambil dan menguasai kembali tanah-tanah mereka yang hilang terampas pada masa pemerintahan rezim sebelumnya (rezim Soeharto) telah dihadapi kembali dengan kekerasan. Memang tidak di semua kasus pengambilalihan kembali tanah-tanah tersebut terjadi tindak kekerasan, tetapi angka-angka yang terurai di atas secara umum mengatakan bahwa pola pelanggaran HAM yang menyertai konflik agraria di masa reformasi tidak jauh berbeda dengan masa sebelumnya.

Dengan demikian, dapatlah disimpulkan bahwa tidak adanya suatu *platform* kebijakan yang jelas dari pemerintah yang berkuasa sekarang untuk menghadapi sengketa-sengketa agraria yang telah terjadi pada masa sebelumnya maupun yang baru terjadi pada era reformasi,[18] meskipun umumnya para pejabat pemerintahan mengakui bahwa kesalahan rejim Orde Baru yang lalu adalah lebih mementingkan dan mengedepankan kepentingan badan-badan usaha raksasa untuk menguasai tanah-tanah dalam skala besar (monopolisasi penguasaan tanah), dibandingkan kepentingan penduduk setempat.

Nampak jelas bahwa sepanjang masa 2 (dua) tahun terakhir ini, tidak ada suatu realisasi yang adekuat terhadap imbauan-imbauan dan peringatan yang telah diberikan oleh sejumlah ornop maupun organisasi tani agar sengketa-sengketa pertanahan/agraria yang telah dan sedang terjadi ketika ada pergantian kekuasaan. Begitupun dengan diabaikannya usulan-usulan dan tuntutan sejumlah Ornop dan organisasi

tani untuk segera dijalankannya pembaruan agraria di Indonesia, yang paling tidak dalam pandangan KPA, memiliki sejumlah alasan, yaitu: *Pertama*, tidak pernah diselesaikannya seluruh kasus sengketa dan konflik agraria yang pernah terjadi di Indonesia secara tuntas dan mencerminkan keadilan serta keberpihakan terhadap kepentingan rakyat, khususnya kepentingan kaum tani yang sangat membutuhkan tanah. *Kedua*, telah terjadi ketimpangan penguasaan tanah yang sangat luar biasa di Indonesia yang di satu sisi menjadi sebab dari melebarnya kemiskinan di pedesaan, dan di sisi lain telah mendorong terjadinya konflik-konflik agraria. *Ketiga*, ada ketidakberesan di dalam sistem hukum agraria yang pada dasarnya mencerminkan telah dimanfaatkannya produk-produk hukum dan kebijakan agraria untuk memenuhi ambisi-ambisi segelintir orang dan kekuatan investasi, baik asing maupun domestik, untuk menguasai tanah dan sumberdaya alam yang telah dikuasai dan dimanfaatkan penduduk terdahulu.

04.
Dilema Pengakuan dan Pemulihan dalam Konteks Transitional Justice[19]

Kenyataan yang harus dihadapi Indonesia saat ini adalah bahwa peralihan dari rejim otoritarianisme di Indonesia merupakan hasil gerakan kombinasi antara bagian dari rezim sebelumnya dan gerakan oposisi. Konsekuensi logis dari keadaan ini adalah bagian dari rezim lama, baik dalam hal personel maupun lembaga, masih tetap berada dalam pemerintahan baru, termasuk lembaga hukum: produk hukumnya, institusi hukumnya, personilnya maupun budaya hukumnya. Padahal, penegakan hukum merupakan fundamen keberhasilkan pemerintahan baru yang menggantikan rejim otoriter sebelumnya. Penegakan hukum, selain menjamin legitimasi pemerintah baru juga akan menjadi garis batas yang jelas antara rejim otoriter dengan pemerintah yang demokratis.

Penegakan hukum yang hendak dilakukan tentunya menghadapi tantangan yang berat ketika dihadapkan pada berbagai pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu. Tantangan itu berupa suatu dilema bahwa "Di satu pihak, rasa keadilan umum harus dipenuhi karena demi itulah hukum bekerja. Di lain pihak, otonomi prinsip-prinsip hukum harus dijaga karena hanya dengan itulah eksistensi negara hukum terjamin".[20] Dalam konteks perjuangan keadilan di masa transisi ini, yang selanjutnya diistilahkan sebagai *transitional justice*, perlu ada terobosan baru untuk menegakkan hukum dalam kasus-kasus pelanggaran HAM, yang dalam konteks makalah ini adalah perampasan tanah dan sumberdaya alam kepunyaan penduduk beserta pelanggaran HAM yang menyertainya, akibat penggunaan dan penyalahgunaan kekuasaan (kewenangan) Negara, yang pada saat ini warisannya begitu banyak.

Agenda pengakuan dan pemulihan tersebut niscaya akan menemui jalan buntu manakala, baik pemerintahan pusat maupun daerah, gagal merumuskan ketentuan-ketentuan baru dan mempergunaan ketentuan-ketentuan lama, yang justru melestarikan dan melanjutkan ketegangan antara komunitas yang secara *de facto* telah terlebih dahulu memiliki hak atas tanah dan sumberdaya alam tersebut, dengan pemerintah (pusat) yang mempunyai kewenangan atas dasar konsepsi politik hukum Hak Menguasai dari Negara (HMN) yang terkandung dalam hukum-hukum negara mengenai tanah dan sumber daya alam.[21]

Konsekuensi dari diteruskannya ketentuan-ketentuan lama yang lampau ini amat jelas dan sederhana, yakni: rencana-rencana perluasan investasi pertambangan, perkayuan, perkebunan, dan perikanan, di samping menjanjikan perluasan basis pajak dan penghasilan bagi pemerintah pusat maupun daerah, sudah pasti berbenturan dengan tuntutan komunitas untuk memulihkan kembali kedaulatannya atas ruang-hidup, basis-penghidupan, dan rencana perubahannya sendiri.[22]

Di tengah penantian perwujudan formula-formula *transitional justice* tersebut, secara fenomenal, penduduk-penduduk yang merasa diperlakukan tidak adil atau terganggu rasa keadilannya dalam sengketa-sengketa tersebut telah mengekspresikannya dalam berbagai tindakan protes. Lebih dari itu, keterlambatan pemerintahan mewujudkan pengakuan dan pemulihan ini ternyata telah ikut mendorong tindakan kolektif rakyat untuk merebut kembali apa-apa yang dalam kurun tiga puluh tahun terakhir dirampas darinya,[23] di samping tentunya membuka ruang bagi provokasi dan pengacauan terencana dan terorganisasi untuk memperluas bentrokan horisontal antar golongan dan mengganggu pemusatan perhatian rakyat pada persoalan sengketa agraria yang sesungguhnya.

Sungguh merupakan 'bom waktu' manakala pemerintahan paska rejim otoritarianisme tidak menyediakan mekanisme yang memadai untuk membuka pengakuan terjadinya perampasan hak atas tanah dan sumberdaya alam beserta pelanggaran HAM lain yang menyertainya, membongkar alasan-alasan pembenarannya (*de-justification*), memulihkan hak dan menyediakan kompensasi yang adil bagi para korban di satu pihak; dan di pihak lain, justru melupakan atau menganggapnya tidak ada lalu melanjutkan proyek-proyek pembangunan di atasnya. 'Bom waktu' itu diisi oleh 'serbuk mesiu' berupa rasa ketidakadilan yang akan berwujud kemarahan penduduk korban dan pengesahan perilaku perampasan hak. Pada gilirannya, hal ini tidak lain adalah bibit krisis legitimasi bagi pemerintahan yang berkuasa di mata para korban.[24]

KERTAS POSISI KPA
NO. 009/2001

05.

Mengintegrasikan Agenda Pengakuan Hak dan Pemulihan Korban dalam Pembaruan Agraria yang Menyeluruh

Kunci utama untuk memahami soal ini adalah kesadaran kita sendiri, yaitu sejauhmana kita menyadari bahwa penguasaan tanah dan sumber daya alam yang menyertainya melandasi hampir semua aspek kehidupan perdesaan. Bukan saja sekadar sebagai aset, tetapi tanah dan sumber daya alam juga merupakan *basis bagi diperolehnya kuasa-kuasa ekonomi, sosial dan politik*. Ketimpangan dalam hal akses terhadap tanah akan sangat menentukan corak masyarakat dan mencerminkan dinamika hubungan antar lapisan masyarakat.[25]

Dalam konteks ini, negara berkewajiban untuk memperbaiki jaminan kepastian penguasaan (*tenurial security*) bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan sumberdaya alam, serta kemudian menyediakan fasilitas kredit, pendidikan dan latihan, dan asistensi teknis untuk perbaikan sistem produksi yang ada. Hal yang secara umum dikenal

dengan istilah Pembaruan Agraria atau *Agrarian Reform* ini memiliki dasar dalam hukum internasional tentang Hak Asasi Manusia, yakni *Covenan on Economic, Social and Cultural Right*, pasal 11 nomor 2, bahwa "Negara-negara peserta perjanjian mengakui hak hakiki setiap orang untuk bebas dari kelaparan, akan mengambil tindakan, secara sendiri-sendiri dan melalui kerjasama internasional, termasuk program khusus yang diperlukan:

a. memperbaiki metode produksi, konservasi dan distribusi makanan dengan memanfaatkan sepenuhnya pengetahuan teknik dan ilmu pengetahuan, dengan menyebarkan pengetahuan tentang prinsip-prinsip ilmu gizi, dan dengan mengembangkan atau memperbarui sistem agraria sedemikian rupa sehingga mencapai pembangunan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang paling efisien.

b. ....."

Dalam lingkup program "pengembangan dan pembaruan sistem agraria" inilah terletak upaya-upaya pengakuan dan pemulihan hak yang menjadi pokok pembicaraan tulisan ini. Pada prinsipnya, hak seseorang atau suatu kelompok atas suatu luasan tanah dan sumberdaya akan terjamin kepastiannya jika memperoleh pengakuan secara utuh, perlindungan dan bahkan pemulihan akibat kerusakan yang selama ini diderita. Artinya, pengakuan, perlindungan dan pemulihan itu harus datang dari kedua-duanya: baik dari masyarakat maupun, terutama, dari pemegang kekuasaan di atasnya (baca: Pemerintahan).[26]

Untuk selanjutnya, "pengembangan dan pembaruan sistem agraria" termaksud merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan rakyat – seperti yang telah diurai secara detil dalam *Peasants' Charter* yang berisi Deklarasi Prinsip-prinsip dan Program Aksi Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedesaan yang dihasilkan *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (WCARRD) pada tahun 1979.[27] *Peasants' Charter* ini mengharuskan kerangka Pembaruan Agraria yang lebih partisipatif, dimana organisasi-organisasi rakyat yang independen di lapangan agraria – seperti: organisasi-organisasi tani dan nelayan yang independen, organisasi-organisasi masyarakat adat, serta organisasi-organisasi kaum miskin di perkotaan, dan organisasi rakyat lainnya – perlu diberi ruang untuk berkembang menjadi lebih kuat. Pada pokoknya, tidak satu rencana keagrariaan pun dapat dibuat sepihak oleh pemerintah tanpa persetujuan dan mendengarkan kehendak rakyat yang akan terpengaruh oleh rencana tersebut (prinsip *free and prior informed concent*).[28]

Dengan mengintegrasikan pengakuan hak dan pemulihan korban-korban sengketa agraria ke dalam agenda pembaruan agraria maka terlebih dahulu harus dianut suatu paradigma baru mengenai hubungan kekuasaan (kewenangan) antara Negara dengan Rakyat dalam soal-soal agraria. Paradigma baru ini merupakan suatu koreksi yang mendasar terhadap paradigma lama, yang menjadi sumber dari praktek-praktek perampasan tanah dan pelanggaran HAM lain yang menyertainya.[29]

Hakekat dari koreksi ini tentu bukan hanya teknis, melainkan seharusnya dimulai dari 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: [30]

(i) 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

(ii) memberikan dasar-dasar kesahan hukum (legalitas) dan pembenaran (legitimasi) pada masyarakat (termasuk masyarakat adat) untuk menentukan sendiri pengelolaan hidup dan lingkungan hidupnya berdasarkan kebudayaannya.

Dengan dasar-dasar tersebut, fungsi-fungsi sumber-sumber agraria ditempatkan sebagai sarana pemberdaya rakyat untuk melepaskan diri dari ketergantungan atau dari kemungkinan tereksploitasi kekuatan-kekuatan ekonomi besar.

Implementasi dari paradigma baru ini terletak pada batas-batas kekuasaan/kewenangan pemerintahan,[31] yang pada pokoknya pemerintah tidak mudah melakukan pembatasan terhadap hak-hak agraria milik penduduk ataupun mengalihkan hak-hak tersebut untuk kepentingan Negara maupun pihak ketiga. Hal ini sejak semula harus ditegaskan, supaya tidak lagi terjadi tindakan sewenang-wenang yang bisa dibenarkan secara juridis formal. Pemerintah hanya bisa menerbitkan hak-hak agraria baru di atas sumber-sumber agraria yang tak dilekati hak manusia, baik untuk kepentingan penanaman modal maupun proyek-proyek pembangunan. Pemberian hak-hak agraria tersebut tidak bisa dilakukan sebelum memastikan bahwa sumber-sumber agraria tersebut haknya tidak dimiliki oleh orang-orang atau sekelompok orang.

Untuk mewujudkan gagasan pemihakan kepada rakyat, harus secara tegas ada jaminan pengakuan terhadap hak-hak penduduk atas hutan, padang-padang penggembalaan ternak, belukar bekas ladang-ladang, tanah-tanah pertanian yang dikerjakan secara berputar (rotasi), penambangan tradisional dan pencarian ikan di sungai dan laut. Jaminan yang sama harus diberikan kepada kelompok-kelompok miskin dan kaum tunakisma di perkotaan yang kebutuhannya akan tanah untuk pemukiman mereka nyaris lepas dari perhatian Pemerintah, bahkan dihadapi sebagai musuh yang menghambat perkembangan kota besar. Jaminan yang sama juga harus diberikan kepada kelompok petani subsisten, petani tak bertanah dan para buruh tani di pedesaan. Jaminan ini merupakan realisasi dari prinsip tidak seorangpun dapat dipaksa mengubah pencarian hidupnya bertentangan dengan kehendak dan keyakinannya. Hal ini juga erat kaitannya dengan hak rakyat untuk menguasai sumber-sumber agraria guna memenuhi kebutuhan subsistensi mereka. Bagaimanapun, Negara bertanggung jawab menjamin kelompok-kelompok ini untuk memperoleh kesempatan yang sama untuk membangun, menentukan arah pembangunan dan menikmati hasil-hasil pembangunan.

Sudah pasti bahwa berbagai perampasan tanah dan sumberdaya alam penduduk diakibatkan pemberian hak-hak pemanfaatan oleh pemerintah pusat (Hak Guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, Kontrak Karya Pertambangan, dll) harus terlebih dulu diselesaikan oleh badan-badan pemerintahan pusat. Meskipun saat ini adalah jaman Otonomi Daerah, dimana terjadi penyerahan kewenangan dari pusat ke daerah (desentralisasi), namun — telah ditetapkan — bahwa pada soal sengketa agraria ini, pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan memutuskan perizinan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat sampai berakhirnya perizinan tersebut.[32]

06.
Penutup: Menuju Pembentukan Komisi Nasional Penyelesaian Konflik Agraria

Muara dari penggunaan paradigma keadilan transisional pada masalah perampasan hak penduduk atas sumber-sumber agraria dan pelanggaran HAM yang menyertainya sebagaimana diurai di atas adalah kewajiban Negara untuk

mengusahakan secara sungguh-sungguh pengakuan hak dan pemulihan kondisi hidup korban-korban baik dengan mengefektifkan lembaga-lembaga pemerintahan yang tersedia maupun dengan menyediakan lembaga baru beserta mekanisme operasionalnya. Usaha secara sungguh-sungguh ini harus 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 HAM.

Lembaga pemerintah maupun para pejabat yang membuat kebijakan serta yang menjalankannya, harus bisa diminta pertanggungjawabannya secara terbuka atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukannya terhadap hak-hak asasi manusia pada masa yang lampau. Prinsip yang harus diberlakukan pada para pelanggar HAM adalah 'kontinuitas pertanggungjawaban', baik secara institusional maupun secara individual.

Dalam pelaksanaannya, keseluruhan upaya pengungkapan pelangaran HAM hingga pemulihan kondisi korban harus berpusat pada korban-korban itu sendiri. Untuk mewujudkan ide ini diusulkan adanya suatu badan nasional yang bertugas khusus untuk itu,[33] yang untuk sementara ini diberi nama Komisi Nasional Penyelesaian Konflik Agraria.

Sebagaimana dikemukakan oleh Maria Sumardjono[34], posisi badan nasional ini dapat saja merupakan badan *ad hock* tersendiri (pilihan 1); atau merupakan bagian dari Komisi Rekonsialiasi dan Kebenaran yang merupakan realisasi dari TAP MPR No. V/MPR/2000 (pilihan 2); atau merupakan bagian dari Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia (pilihan 3). Selain soal pilihan posisinya itu, masih harus dirumuskan kepada siapa badan ini bertanggung jawab, apa dasar hukum pembentukannya, apa tugas, fungsi dan wewenangnya.[35] Yang pasti, badan ini harus merupakan badan yang bersifat sementara (berjangka waktu)[36] dalam rangka menegakkan keadilan pada kasus-kasus konflik agraria di masa lampau sebagai akibat dari penggunaan dan penyalahgunaan kewenangan pemerintah.

Sekian.

Catatan-catatan:

[1] Tulisan ini merupakan pengembangan lebih lanjut dari makalah penulis yang berjudul "Keadilan Agraria di Masa Transisi" pada Lokakarya Nasional Hak Asasi Manusia VI yang bertemakan "*Transitional Justice* (Keadilan Transisional) menentukan Kualitas Demokrasi di Indonesia Masa Depan", yang diselenggarakan oleh Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia bekerjasama dengan Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Surabaya, Surabaya 21 s/d 24 November 2000.

[2] Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA).

[3] Nelson Mandela (1995), "Foreword to Transitional Justice", kata pengantar untuk buku *Transitional Justice*, Kritz, Neil J. (Ed), Washington: United States Insititute of Peace, sebagaimana dapat ditemukan dalam http://www.usip.org/research/rol/tjmandela.html.

[4] Maria Rita Ruwiastuti (2000), "*Sesat Pikir" Politik Hukum Agraria, Membongkar Alas Penguasaan Negara atas Hak-hak Adat*, Noer Fauzi (Peny.), Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar.

[5] Soetandyo Wignjosoebroto, *Komunitas Lokal versus Negara Bangsa: Perbedaan Konsepsi tentang Makna Lingkungan*, Makalah ringkas pada Diskusi bertemakan "Hubungan Negara-Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan", yang diselenggarakan YLBHI, 3 Juli 1997, hal. 4.

[6] Untuk menyebut beberapa sumber saja: A. Made Tony Supriatna (Ed.), *1996: Tahun Kekerasan - Potret Pelanggaran HAM di Indonesia*, Jakarta: YLBHI, 1997, Dianto Bachriadi, *et. al* (Eds), *Reformasi Agraria: Sengketa, Politik dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: KPA bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LP-FEUI), 1997, dan Maria Rita Ruwiastuti, *et al.*, *Penghancuran Hak Masyarakat Adat atas Tanah: Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat dan Hukum Agraria*, Bandung: KPA bekerjasama dengan INPI-PACT, 1997.

[7] Tom Dietz, *Entitlements of Natural Resource, Countiurs of Political Environtmental Geography*, Utrecht: International Books, 1996, yang telah dterjemahkan oleh Roem Topatimasang dan diterbitkan sebagai Ton Dietz, *Pengakuan Hak atas Sumberdaya Alam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Insist Press dan Remdec, 1998.

[8] Bagian ini merupakan pengembangan lebih lanjut dari pokok-pokok pikiran Noer Fauzi dan Ifdhal Kasim, *Sengketa Agraria dan Agenda Penyelesaiannya*, Makalah yang disampaikan pada *Roundtable Discussion*, bertema "Agenda yang mendesak: Menuju RUU Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Adil, Berkelanjutan dan Menyejahterakan Masyarakat", yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UGM bekerjasama dengan Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, ELSAM, YLBHI, KPA dan ICEL, Kampus FH UGM Bulaksumur Yogyakarta, 16 September 2000.

[9] Bagian I - Penjelasan Umum UUPA.

[10] Meskipun ada usaha keras untuk melakukan perubahan warisan kolonial itu, namun sebagaimana dikemukakan oleh Soedargo Gautama, "... (p)ada akhirnya, Undang-undang Pokok Agraria ini tetap saja "*adapts modern principles and works with modern western ideas. In the result therefore, the new statute means that the reception of western law will continue in Indonesia ,,, The Western principles are adopted 'silently' ... by legislators*" – sebagaimana dikutip oleh Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosio-politik Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, 1984, hal. 213.

[11] Lihat: Konsorsium Pembaruan Agraria, *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria, Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat atas Sumber-sumber Agraria*, Jakarta, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria, 1998, hal 2.

[12] Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta, Penerbit UGM, 1990:49-50.

[13] Tidak ada konsepsi politik hukum (*politico-legal concept)* keagrariaan yang paling berpengaruh dewasa ini se-berpengaruh konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN). HMN adalah hak tertinggi yang dikenakan terhadap tanah melebihi hak apapun juga. Para perumus UUPA mendasarkan diri pada Pasal 33 UUD 1945 ayat 3, yakni "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkadung di dalamnya *dikuasai oleh negara* untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (huruf miring., *pen*). HMN dirumuskan untuk pertama kalinya secara formal dalam UUPA pasal 2. HMN memberi wewenang pada pemerintah pusat 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. HMN ini secara definitif dibatasi oleh keharusan etis, "sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur". Wewenang Pemegang HMN ini ada pada pemerintahan pusat, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan pasal 2 UUPA, "*soal agraria menurut sifatnya dan pada asasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat*". Namun demikian, "pelaksanaan HMN ini *dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat*, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah" (huruf miring, *pen*). Jadi, menurut penulis, HMN adalah suatu konsep politik hukum yang mengasumsikan bahwa pemegang kekuasaan negara kesatuan berwatak budiman. Perumus UUPA percaya bahwa negara adalah organisasi penyelenggara kekuasaan rakyat, yang akan bekerja untuk "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Tidak pernah terbayangkan oleh pembuat UUPA bahwa penyelenggara negara dapat mengingkari etik "sebesar-besar kemakmuran rakyat".

[14] Lihat: Endang Suhendar dkk, *Petani dan Konflik Agraria*, Bandung: Akatiga 1998.

[15] Menurut Prof. Dr. Paulus Effendi Lotulung SH, staff Litbang Mahkamah Agung, masalah pertanahan mendominasi perkara di PTUN dan PTTUN. "Dari penelitian saya, sejak 14 PTUN dan empat Pengadilan Tinggi TUN (PTTUN) didirikan, perkara yang diterima sebagian besar adalah masalah pertanahan" (sebagaimana dimuat di Kompas, 21 Oktober 1996).

[16] Memang, awal tahun lalu, Gus Dur membuat pernyataan yang menunjukkan bahwa dia menyadari soal ini. Lihat Pidato Presiden di depan peserta "Konferensi Nasional Sumberdaya Alam", pada hari Selasa, 23 Mei 2000, pukul 10.00 WIB, di Hotel Indonesia – Jakarta sangat menarik dan penting untuk dikaji secara lebih luas (lihat berita di Kompas, Republika, SCTV, dan RCTI tanggal 24/5). Dalam konferensi di atas, Gus Dur mengemukakan 5 (lima) butir pikiran: *Pertama*, peran negara (pemerintah) dalam pengelolaan tanah dan sumberdaya alam akan dikurangi seminimal mungkin. Bahkan pada saatnya, pemerintah hanya akan berperan sebagai pengawas bagi pengelolaan sumber-sumber agraria yang dijalankan oleh masyarakat dan/atau pengusaha. *Kedua*, menyoroti soal fenomena maraknya 'penjarahan' tanah perkebunan oleh masyarakat, Gus Dur menyatakan bahwa tidak tepat jika rakyat dituduh menjarah, karena "sebenarnya perkebunan yang nyolong tanah rakyat. ngambil tanah kok 'gak bilang-bilang". *Ketiga*, sebaiknya 40% lahan dari perkebunan dibagikan kepada petani penggarap yang membutuhkan. Bahkan

kalau mau, saham perkebunan itu juga bisa dimiliki oleh masyarakat. *Keempat*, dalam hal operasi bisnis (usaha) yang berhubungan dengan tanah, menurut Gus Dur sebaiknya selalu melalui proses musyawarah untuk mufakat antara badan hukum yang ingin mengelola (berbisnis) dengan masyarakat yang sebelumnya telah memiliki atau menguasai sumber-sumber agraria tersebut. Dalam pandangan Gus Dur, mengutamakan prinsip musyawarah untuk mufakat adalah lebih penting dibanding sebatas legalitas formal atas perusahaan tersebut. *Kelima*, pada bagian lain, Gus Dur menghimbau bahwa kalau selama ini negara menjadi kaya karena menguasai dan mengelola tanah dan sumber daya alam, maka untuk ke depan sebaiknya rakyat juga menikmati hal yang sama. Masih menurut Gus Dur, "kalau kita kaya harus bareng-bareng dan kalau miskin pun harus bareng-bareng".

Gus Dur pada Sidang Umum MPR 2001 melaporkan realisasi dari retorikanya ini. Berikut ini isi lengkap jawaban Presiden atas pertanyaan MPR yang berkaitan dengan masalah pertanahan; "Adapun mengenai masalah 40 persen penguasaan tanah yang bermasalah di BUMN yang ditanyakan oleh Fraksi Bulan Bintang dapat saya jelaskan bahwa memang telah diinventarisasi permasalahan tanah terhadap lahan yang dikuasai BUMN (PTPN I sampai dengan PTPN XIV) yang bermasalah mencakup 119.136 Ha atau 8,62 % dari total areal. Permasalahan yang dihadapi meliputi: (a) Penyerobotan lahan/okupasi/penggarapan lahan, (b) Tuntutan ganti rugi, (c) Tuntutan hak atas tanah; (d) Terhambatnya proses perpanjangan HGU. Penyelesaian masalah ini menggunakan azas kewajaran dan keadilan, yang harus didukung oleh kajian komprehensif dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi investor." Selanjutnya Gus Dur menyatakan bahwa; "Pemerintah mempertimbangkan dua alternatif pendekatan dalam penyelesaian masalah tanah tersebut. Alternatif pertama adalah *Total Land Consolidation* yang merupakan pendekatan menyeluruh dengan cara-cara penyelesaian atas seluruh BUMN. Alternatif kedua adalah *Partial Land Consolidation* yang hanya menyangkut tanah bermasalah dengan penyelesaian secara lokal dan kasuistik" (lihat Jawaban Presiden dalam Sidang Tahunan MPR 2000, Rabu, 9 Agustus 2000, halaman 5 - 6).

[17] Ditulis – dengan perbaikan seperlunya – oleh Dianto Bachriadi dalam dokumen berjudul "Kekerasan dalam Persoalan Agraria dan Relevansi Tuntutan Dijalankannya Pembaruan Agraria di Indonesia Paska-Orde Baru", naskah internal Konsorsium Pembaruan Agraria.

[18] Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional memang mengeluarkan suatu Permen No. 1 tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan. Di bagian menimbangnya, tercantum "bahwa dengan meningkatnya kebutuhan tanah untuk keperluan pembangunan, meningkat pula sengketa pertanahan yang disampaikan ke Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional" dan "bahwa untuk mempercepat penyelesaian sengketa pertanahan tersebut dipandang perlu untuk mengatur tata cara penanganannya secara terkordinasi antar unit kerja di lingkungan Kantor Menteri Negara Agraria/ Badan Pertanahan Nasional dan instansi lain".

[19] Bagian ini merupakan olahan lebih lanjut dari TOR Lokakarya Nasional Tahunan Komnas HAM VI bertemakan "*Transitional Justice* (Keadilan Transisional) menentukan Kualitas Demokrasi di Indonesia Masa Depan" dan Pra-Lokakarya Nasional HAM VI , yang telah diselenggarakan di Jakarta, 26 Oktober 2000. Untuk informasi tentang analisis pengalaman *Transitional Justice* di beberapa negara lain, lihat Ruti G. Teitel, *Transitional Justice*, Oxford University Press, 2000, dan Neil J. Kritz (Ed.), *Transitional Justice, Vol 1: General Consideration*, US Institute of Peace, Washington DC, 1995.

[20] Rocky Gerung. "Transitional Justice", dalam *Gamma* No. 34 Tahun II – 11 – 17 Oktober 2000. Selanjutnya, ia mengemukakan bahwa "Kesulitan akademis kita sekarang ini adalah bagaimana merumuskan suatu konsep *transitional justice* untuk menjembatani antara tuntutan keadilan dan kekakuan doktrin hukum" sehingga tantangan sekarang ini adalah "kerangka *transitional justice* yang lengkap dengan terjemahan istitusionalnya".

[21] Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi, *Hak Menguasai Negara, Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan*, Kertas Posisi KPA No. 3/1997.

[22] Lihat, Noer Fauzi dkk, *Mengelola Indonesia, Usulan untuk Menata Kembali Protokol-protokol Kunci Negara tentang Pemulihan Kawasan Hidup Komunitas*, dokumen untuk para pengurus negara yang disampaikan ke Gus Dur. Dibuat pada 15 Januari 2000.

[23] Memang, pada sejumlah kasus, eskalasi konflik ini sudah sampai pada bentuk yang meluluhlantakkan dasar-dasar legitimasi pembangunan itu sendiri, di antaranya berupa pengambilan kembali tanah, penghancuran wujud fisik proyek-proyek, pengusiran pegawai-pegawai proyek, blokade produksi, dll.

[24] Krisis legitimasi inilah yang sangat kuat telah disampaikan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), sebagaimana terkemuka dalam Pandangan Dasar Kongres Masyarakat Adat Nusantara 1998, yakni "Kalau Negara tidak mengakui kami, kamipun tidak akan mengakui Negara". Lihat, AMAN, *Catatan Hasil Kongres Masyarakat Adat Nusantara*, Jakarta, 1999, hal 9.

[25] Lihat D. Cristodolou, *The Unpromised Land, Agrarian Conflict and Reform*, London and New Jersey, Zed Books, 1990, hal 197 dst.

[26] G. Wiradi, *Pembaruan Agraria, Perjalanan yang Belum Berakhir*, Yogyakarta: KPA, Insist Press bekerjasama dengan Pustaka pelajar, 2000.

[27] Konferensi Dunia ini diikuti oleh 145 negara, termasuk Indonesia yang mengirimkan delegasi besar yang dipimpin oleh Menteri Pertanian. Negara-negara yang menyepakati deklarasi ini berkewajiban untuk membuat *progress report* sekali dua tahun mengenai pelaksanaan isi dokumen ini. Pada konferensi ini ditetapkan pula FAO (Food and Agriculture Organisation) sebagai badan dunia yang ditugaskan untuk membantu negara-negara anggota PBB dalam melaksanakan isi dokumen itu.

[28] Prinsip ini pula telah yang dikandung dalam UU 22/1999, pasal 110, yang menyebutkan bahwa, "Pemerintah Kabupaten dan/atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah Desa menjadi wilayah pemukiman, industri, dan jasa wajib mengikutsertakan Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan". Penjelasan pasal 110 menyebutkan bahwa, "Pemerintah Desa yang tidak diikutsertakan dalam kegiatan dimaksud berhak menolak pembangunan tersebut".

[29] Patut diingat, sebagaimana dikemukakan oleh Thomas Kuhn (1970), bahwa "Persaingan antara (satu) paradigma (dengan) paradigma (lainnya) bukanlah jenis pertempuran yang dapat dipecahkan dengan bukti-bukti. Peralihan kesetiaan dari (satu) paradigma ke paradigma (lainnya) adalah suatu pengalaman perobahan keyakinan yang tidak dapat dipaksakan." (sebagaimana dikutip oleh Egon G. Guba, *Menuju Metodologi Inkuiri Naturalistik dalam Evaluasi Pendidikan*, Jakarta: Penerbit Djambatan, 1978).

[30] Lihat, Konsorsium Pembaruan Agraria, *Op Cit.*

[31] *Ibid*

[32] Lihat Peraturan Pemerintah No. 25 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, Bab IV Pasal 8, yang berbunyi "Perizinan dan perjanjian kerja sama Pemerintah dengan pihak ketiga berdasarkan kewenangan Pemerintah sebelum ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya perizinan dan perjanjian kerja sama."

[33] Pemikiran awal dikembangkan oleh teman-teman di ELSAM, terutama Ifdhal Kasim dan Sandra Moniaga. Lihat lebih lanjut, Sandra Moniaga, *Catatan untuk Operasionalisasi atas Konsep Keadilan Transisional di Masa Transisi di dalam Permasalahan Sumber-sumber Agraria*, makalah untuk kalangan terbatas, 2000 (terlampir).

[34] Maria SW Sumardjono mengistilahkannya dengan nama Komisi Penyelesaian Konflik Sumber Daya Alam. Lihat makalah Maria SW Sumardjono dalam Lokakarya Nasional Tahunan Komnas HAM VI bertemakan "*Transitional Justice* (Keadilan Transisional) menentukan Kualitas Demokrasi di Indonesia Masa Depan" dan Pra-Lokakarya Nasional HAM VI , yang telah diselenggarakan di Jakarta, 26 Oktober 2000. Untuk liputas publiknya, lihat: "Transitional Justice", Jalan Tengah di Masa Transisi, *Kompas*, 9 Desember 2000.

[35] *Ibid.*

[36] Meskipun demikian, sifat kesementaraan waktu badan ini jangan dibayangkan satu-dua tahun. Contoh Afrika Selatan, keseluruhan proses restitusi ini diagendakan selesai dalam 18 (delapan belas) tahun, masing-masing 3 (tiga) tahun untuk mengajukan klaim, 5 (lima) tahun untuk menyelidiki dan menuntaskan semua klaim, dan (10 (sepuluh) tahun untuk implementasi semua resolusi dan putusan pengadilan. Lihat Andre Horn, (1998) "Restitution of an Identity in Land - Considering Security of informal Tenure in a retro-active Framework", dalam Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) dan Federation of Institutes of Land Surveyors of South Africa (FILSA), *Proceedings of the International Conference on Land Tenure in the Developing World, with a focus on Southern Africa*, University of Capetown, South Africa, 27 – 29 Januari 1998, hal 391-402

RESTITUSI HAK ATAS TANAH
Mewujudkan Keadilan Agraria di Masa Transisi

Lampiran 1

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 23 Desember 2000

Lampiran 2

Jumlah Korban yang bisa teridentifikasi dari Tindak Kekerasan terhadap Petani dan Aktivis Pembela Petani yang Berjuang Merebut dan Mempertahankan Kembali Tanah yang terjadi pada Era Reformasi (Pasca Soeharto) di 20 Propinsi di Indonesia

(Merupakan angka/jumlah minimal)

No.	Propinsi	Jenis Kekerasan										
		Penganiyaan (orang)	Pembunuhan (orang)	Penembakan (orang)	Penculikan (orang)	Penangkapan (orang)	Pembakaran/ Perusakan Rumah/Pondok (< buah)	Pembabatan/ Pembakaran Tanaman (< hektar)	Teror Langsung (orang)	Intimidasi Langsung (orang)	Orang Hilang (orang)	Pemerkosaan (orang)
1	DI ACEH					2			14	14		
2	SUMUT	46	4	52	6	148	115	110	256	257	2	
3	RIAU	58	1	8		59	90	300	234	163		
4	SUMSEL	104	1	6		169		3152	283	288		
5	BENGKULU			1		3			5	5		
6	LAMPUNG	15	2	8	7	75	9		118	108	3	1
7	DKI JAKARTA					1		na	na	na		
8	JABAR	17			4	105	na	184	182	262		
9	JATENG	21	2	2		22	na	na	49	59		
10	DI YOGYAKARTA						na			na		
11	JATIM	209	9	56	7	301	69	11000	588	476	7	
12	KALBAR								na	na		
13	KALTIM	na						3229	na	na		
14	KALTENG	1				15			17	18		
15	KALSEL							289164		na		
16	SULSEL	1		1	1	9	1	815	19	22	2	
17	SULTENG					8			9	9		
18	SULTRA					12		na	13	14		
19	SULUT								na	na		
20	NTT	7				7			114	114		
	JUMLAH	479	19	134	25	936	284	307954	1901	1809	14	1

Sumber: **Data-base Sengketa Agraria, KPA, 2000**

KERTAS POSISI KPA
NO. 009/2001

Lampiran 3

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		Sarana Militer	
		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	Luas (Ha)
1	SUMUT	2	1.260,00			3	400,87	4	40,00	39	287.793,00			1	5,50			12	1.529,27	6	1.494,00
2	SUMSEL	18	11.355,00			2	800,00	3	10,00	109	150.378,16	4	1.935,00	7	6.930,00	4	3.165,00	10	4.604,22	3	738,00
3	SUMBAR	2	na	2	na	1	na	3	465,00	14	2.000,00							2	388,00		
4	RIAU	1	na			4	42.000,00	4	14.088,00	13	11.665,00	1	2,50					2	52,00		
5	LAMPUNG	4	850,00	2	4.658,00	1	157,00	2	1.000,00	12	47.562,00	1	20,00	2	24.020,00			7	1.036,00	2	607,00
6	JAMBI									2	2.000,00										
7	DI ACEH	3	59.003,00					3	25,00	2	304,00	6	351,00					5	218,79	1	450,00
8	BENGKULU									3	254,00									1	na
9	SULUT			1	365,00	1	450,00	1	na	6	4.699,00	2	527.468,00					1	1,00	1	28,00
10	SULTRA					1	50,00	1	na	2	20.020,00										
11	SULTENG							2	3,44	3	320,00	1	na								
12	SULSEL					2	495,00	7	124.977,00	9	5.772,00			1	380,00			3	171,55	1	na
13	NTT	5	60.716,00	1	na					2	1.000,00	2	20,00	1	1.229,00			1	20,00		
14	NTB					8	10.955,00			2	30,00	2	14,00	2	2.200,00					2	90,00
15	MALUKU																	3	120.100,01		
16	KALTIM	1	150,00			1	0,02	1	72,35	3	1.971,00	7	67.126,00					2	520,00	1	2,23
17	KALSEL	1	na							5	56.890,00	8	423.084,00	1	na			3	na	1	12,00
18	KALBAR									3	24.282,00									2	1,00
19	JATIM	4	221.341,00	3	714,00	10	76,60	8	3.055,00	34	26.133,22			7	1.387,00			13	1.683,00	3	1.173,00
20	JATENG	3	820,00	1	na	4	596,86	12	1.057,04	18	4.932,33							6	2.001,00		
21	JABAR	22	6.241,60	7	370,86	26	9.421,80	52	19.208,83	54	112.636,35	11	3.858,80	15	1.881,00	1	5,00	111	63.247,29	13	3.136,20
22	DKI Jakarta			1	1.100,00	4	2,44	10	766,71									67	7.843,55	7	708,91
23	DI Jogja					4	82,00			3	2,00						2,00	2	3,56		
24	BALI					7	744,01			2	641,00										
25	PAPUA	3	17.262,00					1	11,00			1	1.200.000,00					6	30.900,00	1	3,00
	TOTAL	69	378.998,60	18	7.207,86	79	66.231,59	114	164.779,37	340	761.285,06	46	2.223.879,30	37	38.032,50	5	3.172,00	256	234.319,23	45	8.443,34

Sumber : *Data-Base Sengketa Agraria, KPA, per 23 Desember 2000*

Lampiran 4

JUMLAH KASUS SENGKETA/KONFLIK AGRARIA dan JUMLAH KORBAN di 25 Propinsi Sejak Orde Baru Berkuasa hingga Tahun 2000

No.	Propinsi	Kasus	Luas Lahan Sengketa (hektar)	Korban (KK)
1	Sumatera Utara	114	298.434,64	11.644
2	Sumatera Selatan	190	181.557,46	31.312
3	Sumatera Barat	38	3.313,00	1.309
4	Riau	34	68.767,50	8.696
5	Lampung	48	81.918,00	74
6	Jambi	4	2.000,00	1.075
7	DI Aceh	42	65.351,79	7.061
8	Bengkulu	8	257,00	6.232
9	Sulawesi Utara	21	535.131,18	343
10	Sulawesi Tenggara	7	20.072,63	481
11	Sulawesi Tengah	10	603,44	na
12	Sulawesi Selatan	43	135.092,55	21.300
13	Nusa Tenggara Timur	24	63.738,41	2.061
14	Nusa Tenggara Barat	31	15.322,00	1.981
15	Maluku	5	120.100,14	245
16	Kalimantan Timur	25	70.462,80	33.802
17	Kalimantan Selatan	30	480.892,15	31.810
18	Kalimantan Barat	10	24.283,44	64.282
19	Jawa Timur	161	256.947,93	150
20	Jawa Tengah	97	21.835,44	151
21	Jawa Barat	530	308.017,77	19.665
22	DKI Jakarta	217	185.736,03	613
23	DI Jogja	16	93,56	11.200
24	Bali	16	1.717,01	88
25	Papua	17	1.189.823,12	2.447
	Total (= tidak kurang dari)	**1.738**	**4.189.823,12**	**258.022**

Sumber: **Data-Base Sengketa Agraria, KPA, per 23 Desember 2000**

Lampiran 5

CATATAN UNTUK OPERASIONALISASI ATAS KONSEP KEADILAN TRANSISIONAL DI MASA TRANSISI DI DALAM PERMASALAHAN SUMBER-SUMBER AGRARIA[1]
(draft)

Sandra Moniaga[2]

Keadilan Transisional
Keadilan yang diperoleh melalui proses penyelesaian konflik dan pelanggaran HAM di luar pengadilan. Konsep ini seringkali dinyatakan sebagai suatu konsep yang kompromistik atau *win-win solution*.

Masa Transisi
Masa diantara berakhirnya sistem pemerintahan yang totaliter menuju sistem pemerintahan yang demokratis, dimana situasi masih sangat 'labil' dan para penguasa di masa lalu masih mempunyai sisa-sisa kekuasaan 'riil'. Dalam masa ini, sebagian besar unsur di pemerintahan, lembaga-lembaga yudikatif maupun legislatif masih didominasi oleh orang-orang 'lama', sementara *civil society* belum terlalu menguat.

Permasalahan Sumber Daya Alam
Mulai dari sektor pertanian, kelautan, pertambangan, perkebunan, dan kehutanan. Termasuk juga sektor lainnya seperti pariwisata dan perhubungan.

Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Sumber Daya Alam
- Dibentuk dengan UU atau Keppres, bisa juga digabung dalam Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang sedang digodok
- Memiliki masa kerja yang ditentukan waktunya (4-5 tahun)
- Menerima pengaduan
- Melakukan dengar pendapat, termasuk dengan 'tersangka' pelaku pelanggaran HAM

- Melakukan pemulihan kondisi korban
- Merekomendasikan sanksi kepada pelaku

Hambatan:
- asas non-retroaktif dalam UUD'45 amandemen kedua
- tidak semua korban bisa nengakses Komisi ini, yang biasanya berkedudukan di ibu kota, ataupun kantor di propinsi

Upaya Sektoral untuk Pelanggaran HAM di masa lampau

Sebagai alternatif dapat dikembangkan upaya-upaya sektoral. Tentunya hal ini lebih sulit karena secara riil setiap departemen sektoral masih didominir oleh orang lama dan yang lebih mendasar isu sumber-sumber agraria (sumberdaya alam) bukan merupakan isu sektoral. Dalam konsep ini, sebagai contoh untuk setiap Departemen atau Instansi Pemerintahan maupun komponen '*governance*' lainnya harus melakukan hal yang sangat spesifik, misalnya:

Departemen Kehutanan
- penataan kembali batas-batas kawasan hutan
- peninjauan kembali ijin-ijin HPH, HPHTI, dan lain-lain yang sudah diberikan dan penetapan kawasan-kawasan konservasi, kemudian melakukan konsensus dengan masyarakat pemilik lahan atau sumberdaya alam lainnya mengenai pemanfaatan sumberdaya alam di areal tersebut sampai berakhirnya ijin yang bersangkutan
- moratorium pemberian ijin pengusahaan hutan yang baru
- pengakuan wilayah-wilayah adat
- pelepasan wilayah-wilayah adat dari kawasan hutan negara

Departemen Pertanian dan Perkebunan
- peninjauan kembali HGU atas Perkebunan Besar Swasta Nasional maupun PTP yang sudah diberikan, kemudian melakukan konsensus dengan masyarakat pemilik lahan atau sumberdaya alam lainnya mengenai pemanfaatan sumberdaya alam di areal tersebut sampai berakhirnya HGU yang bersangkutan
- moratorium pemberian ijin perkebunan yang baru
- merekomendasikan kepada BPN untuk mengakui wilayah-wilayah adat

Departemen Energi dan Pertambangan
- peninjauan kembali seluruh kontrak karya yang telah diberikan, kemudian melakukan konsensus dengan masyarakat pemilik lahan atau sumberdaya alam lainnya mengenai pemanfaatan sumberdaya alam di areal tersebut sampai berakhirnya KK yang bersangkutan
- moratorium pembuatan kontrak karya baru, kecuali ada persetujuan rakyat setempat
- pengembangan dukungan terhadap tambang adat maupun tambang rakyat lainnya yang 'baik'

Departemen Kelautan ...
- peninjauan ijin-ijin dan konsep pengembangan perikanan yang sudah ada
- pengembangan konsep pengelolaan kawasan pesisir dan laut berbasis rakyat
- inventarisasi wilayah adat di pesisir dan laut

Pemerintah Daerah
- kerjasama dengan seluruh departemen sektoral untuk seluruh kegiatan di atas
- tidak juga memberikan ijin-ijin baru sebelum permasalahan kepemilikan lahan beres
- pengembangan dukungan pengernbangan sistem pengelolaan sumber-sumber agraria berbasis rakyat
- menghindari peraturan daerah yang cenderung hanya memindahkan dan atau melanjutkan masalah dari pusat ke daerah

Rakyat, Ornop, Akademisi serta Unsur-unsur Baru dalam Eksekutif dan Legislatif
- mendorong upaya-upaya 'transisional' yang dilakukan di setiap sektor agar dilakukan dengan 'benar' (transparan, demokratis dan menghargai lingkungan);
- mendorong adanya penetapan Masa Transisi oleh Eksekutif dan Legislatif (jangka waktu dan mekanisme)
- mendorong dan berpartisipasi dalam pengembangan infrastruktur dari 'kondisi ideal' bagi pengembangan sumberdaya alam secara transparan dan partisipatif (UU SDA, UU Peradilan, Reorganisasi Eksekutif, Pengembangan SDM di seluruh lapisan, Sistem Peradilan, reposisi ornop).

Catatan Kaki:

[1] Tulisan ini merupakan rumusan operasional dari gagasan konseptual yang telah ditulis oleh Noer Fauzi dan Ifdhal Kasim. Ide-ide yang diuraikan dalam tulisan ini telah seringkali didiskusikan di antara aktivis maupun kawan-kawan di pemerintahan baru. Salah satu sumber inspirasi dari gagasan ini adalah proses pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang sedang berlangsung saat ini di Indonesia.

[2] Wakil Direktur Eksekutif ELSAM