POKOK-POKOK PIKIRAN
MENGENAI PENYELESAIAN
KONFLIK AGRARIA



HASIL LOKAKARYA PERSIAPAN MENUJU PEMBENTUKAN
KOMISI NASIONAL UNTUK PENYELESAIAN
KONFLIK AGRARIA (KNUPKA)

Carita - Banten 13-14 Januari 2004

DISUSUN OLEH

TIM KERJA: KOMNAS HAM - KPA - HUMA - WALHI - BINA DESA

MARET 2004

".....konflik agraria merupakan salah satu permasalahan bangsa ini yang belum kunjung menemukan muara penyelesaiannya. Konflik agraria telah menyebabkan begitu banyak korban dipihak masyarakat sipil ..... Pada kebanyakan kasus konflik agraria, dimensi pelanggaran hak asasi manusia menjadi kenyataan yang sulit dibantah adanya".
Abdul Hakim Garuda Nusantara (hal. 1)

"Jika kita konsisten (dan mempunyai "kemauan politik") untuk melakukan reforma agraria yang *genuine*, maka badan ini haruslah merupakan bagian dari Badan Otorita Reforma Agraria (BORA). Mengapa? Jika KNUPKA itu lepas dari BORA, maka terdapat peluang untuk menyimpang, yaitu hanya bertujuan menjaga stabilitas semata, sehingga justru bisa bertentangan dengan tujuan pembaruan".
Gunawan Wiradi (hal. 44)

".....gagasan tentang pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia, yang saat ini sedang dipromosikan oleh Komnas HAM, perlu mendapat apresiasi dan dukungan yang kuat dari kalangan pemerintah...."
Erpan Faryadi (hal. 32)

POKOK-POKOK PIKIRAN MENGENAI PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

HASIL LOKAKARYA PERSIAPAN MENUJU PEMBENTUKAN KOMISI NASIONAL UNTUK PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA (KNUPKA)

Carita – Banten 13-14 Januari 2004

DISUSUN OLEH

TIM KERJA

KOMNAS HAM – KPA – HUMA – WALHI – BINA DESA

MARET 2004

Pokok-pokok Pikiran
Mengenai Penyelesaian Konflik Agraria
Hasil Lokakarya Persiapan Menuju Pembentukan
Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA)
Carita Banten, 13-14 Januari 2004

Disusun oleh Tim Kerja
Komnas HAM – KPA – HuMA – Walhi – Bina Desa
Maret 2004

Lay-out dan pra-cetak: Lin2
Editor: Usep Setiawan

MENGGAGAS PEMBENTUKAN KOMISI NASIONAL UNTUK PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

Sudah banyak dikatakan bahwa konflik agraria merupakan salah satu permasalahan bangsa ini yang belum kunjung menemukan muara penyelesaiannya. Konflik agraria telah menyebabkan begitu banyak korban di pihak masyarakat sipil, yang pada umumnya disebabkan adanya kebijakan yang memanjakan sekelompok orang sambil menyingkirkan hak-hak sejumlah pihak lainnya. Pada kebanyakan kasus konflik agraria, dimensi pelanggaran hak asasi manusia menjadi kenyataan yang sulit dibantah adanya.

Dalam pada itu, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) telah menjadi salah satu lembaga yang paling banyak menerima berbagai pengaduan dari masyarakat atas konflik agraria yang mereka hadapi. Menyadari betapa mendesaknya usaha penyelesaian konflik agraria ini, sementara kapasitas dan sumberdaya yang dimiliki Komnas HAM yang terbatas, serta mekanisme lainnya diketahui mengalami kemacetan, maka kini Komnas HAM tengah menempuh rute baru dari penyelesaian konflik agraria.

Jika dahulu Komnas HAM menangani pengaduan konflik agraria secara kasus per kasus, dan mencoba merekomendasikan penyelesaiannya secara satu per satu, maka kini Komnas HAM mencoba merumuskan suatu format baru yang lebih strategis berupa usulan pembentukan Komnas untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia, sebagai kelembagaan baru yang secara khusus akan menangani penyelesaian konflik agraria.

***

Sekarang ini Komnas HAM sedang menggodok gagasan dan strategi pembentukan sebuah lembaga dan mekanisme alternatif bagi penyelesaian konflik agraria. Inisiatif ini diberi nama *"Menggagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia"*. Secara kelembagaan, Komnas HAM bermaksud membidani lahirnya kelembagaan baru itu. Dibayangkan, lembaga

penyelesai konflik agraria ini nantinya akan bersifat otonom dan memiliki kewenangan penuh dalam menuntaskan seluruh konflik agraria yang terjadi di tanah air.

Dalam inisiatif ini, Komnas HAM bekerja sama dengan sejumlah organisasi non-pemerintahan seperti Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMA), Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) dan Bina Desa. Komnas HAM memposisikan diri sebagai fasilitator bersama dalam proses perumusan konsep mengenai mekanisme dan kelembagaan hingga advokasi lanjutan dari penyelesaian konflik agraria. Inisiatif ini juga didukung dan melibatkan berbagai kalangan yang berkepentingan dan berkompeten atas persoalan agraria dan pengelolaan SDA, seperti departemen terkait, akademisi, dan organisasi massa rakyat (petani, nelayan, masyarakat adat dan kaum miskin kota).

Untuk melancarkan inisiatif ini, Ketua Komnas HAM telah menerbitkan SK Nomor 41/KOMNASHAM/XII/2003 tentang Pembentukan Tim Kerja Menggagas Pembentukan Komnas untuk Penyelesaian Konflik Agraria, tertanggal 4 Desember 2003. Tim Kerja ini bertugas sejak 1 Oktober 2003 hingga 30 September 2004. Selain dari anggota Komnas HAM, sebagian anggota tim kerja ini adalah aktivis-aktivis yang tergabung dalam berbagai organisasi non-pemerintah dan akademisi yang berkompeten dalam tema agraria dan pengelolaan SDA.

***

Inisiatif ini merupakan salah satu wujud implementasi Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, yang dikuatkan oleh Tap MPR No. VI/2002 tentang rekomendasi kepada Presiden (lingkungan hidup), dan dikukuhkan oleh Tap MPR No. I/2003 tentang hasil pengkajian dan penetapan status hukum Tap-Tap MPR/MPRS, serta Tap MPR No. V/2003 tentang saran kepada Presiden (lingkungan hidup dan reforma agraria). Selain itu, inisiatif ini juga mengacu pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 tahun 1960 yang memiliki semangat keadilan dan kerakyatan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah serta sumber-sumber agraria lainnya.

Secara esensial, kami meletakkan usaha menyelesaikan

konflik agraria di Indonesia mestilah dalam konteks pelaksanaan Pembaruan Agraria secara menyeluruh. Arah dan semangat penyelesaian konflik yang hendak dikedepankan bukan saja untuk memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat korban konflik agraria selama ini, melainkan juga untuk mendorong terjadinya perubahan sosial ke arah susunan masyarakat yang lebih berkeadilan sosial, dengan landasan berupa keadilan dalam pemilikan, penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan tanah dan kekayaan alam (sumber-sumber agraria) lainnya.

Dengan demikian, usaha menyelesaikan konflik agraria dalam kerangka pelaksanaan pembaruan agraria ini sejatinya merupakan usaha mendasar bagi perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, sekaligus hak-hak sipil dan politik sebagaimana dikenal dalam ranah perjuangan penegakan hak asasi manusia. Sehingga dapat dikatakan bahwa selama pembaruan agraria belum dijalankan maka konflik agraria akan terlanggengkan sehingga praktek pelanggaran hak asasi manusia akan senantiasa merongrong bangsa ini.

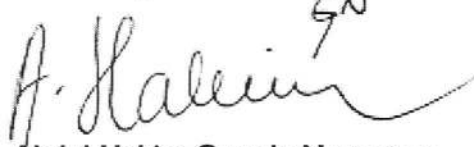
***

Dokumen ini merupakan endapan pemikiran dan pengalaman dari sejumlah kalangan yang selama ini terlibat dalam usaha penyelesaian konflik agraria. Secara khusus, endapan pemikiran yang dirumuskan melalui Lokakarya Persiapan di Carita – Banten pada tanggal 13-14 Januari 2004 ini meliputi: (1) Pokok-pokok Pikiran Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria, dan (2) Strategi, Rute dan Kegiatan Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia.

Dokumen ini disusun sebagai bahan diskusi di sebanyak mungkin tempat dengan melibatkan seluas mungkin kalangan baik dari unsur pemerintahan maupun non-pemerintahan. Secara khusus, dokumen ini terutama untuk dikonsultasikan dengan pihak-pihak yang selama ini menjadi korban dari konflik agraria, seperti kalangan petani, masyarakat adat, nelayan, dan kaum miskin di perkotaan. Muara dari diskusi dan konsultasi ini adalah pematangan gagasan dari pembentukan Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria, yang semoga saja bisa segera mendapat tempat dalam agenda kebijakan Presiden Republik Indonesia sekarang ini.

Atas nama Komnas HAM dan seluruh inisiator, kami sampaikan terima kasih dan penghargaan atas segala perhatian dan kerjasama semua pihak yang telah, sedang dan akan terlibat dalam inisiatif yang maha penting ini. Keterlibatan semua pihak berupa pikiran, tenaga dan materi akan menjadi pendorong bagi percepatan penyelesaian konflik agraria di tanah air kita. Selamat meneruskan diskusi dan bekerja terus menerus.

Jakarta, 16 Februari 2004



Abdul Hakim Garuda Nusantara
Ketua Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

	Halaman
Kata Pengantar	1
Laporan Panitia	6
Pokok-pokok Pikiran	9
Strategi, Rute dan Kegiatan	17

Lampiran:

1. Daftar Peserta Lokakarya	24
2. Pengantar dan Pembukaan (Wakil Ketua Komnas HAM)	26
3. Makalah Erpan Faryadi	30
4. Makalah Dianto Bachriadi	33
5. Makalah Gunawan Wiradi	43
6. Makalah Soenarto	45
7. Makalah Tumbu Saraswati	53
8. Makalah Maria S.W. Sumardjono	57
9. Makalah Slamet Marta Wardaya	67
10. Makalah Sediono MP Tjondronegoro	70
11. Makalah Djoko Soegianto	74
12. Makalah Lies Sugondo	79
13. SK Ketua Komnas HAM No. 41/KOMNASHAM/XII/2003	85
14. Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam	89
15. Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan	96
16. Tap MPR No. IX/MPR/2001 Menurut Komnas HAM	101
17. Kliping Berita Media Massa	104
18. Profil Lembaga Penggagas KNUPKA	118

LOKAKARYA PERSIAPAN MERUMUSKAN POKOK-POKOK PIKIRAN MENUJU PEMBENTUKAN KOMISI NASIONAL UNTUK PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA DI INDONESIA

Dalam rangka mempersiapkan pokok-pokok pikiran, strategi dan rute untuk mempercepat pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria, telah digelar Lokakarya Persiapan dengan tema *"Merumuskan Pokok-pokok Pikiran Menuju Pembentukan Komnas untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia"*, pada tanggal 13-14 Januari 2004, di Carita-Banten. Lokakarya ini telah diikuti oleh sekitar 50 (lima puluh) peserta dari berbagai kalangan yang berkepentingan dalam penyelesaian konflik agraria. Dari pemerintahan telah hadir dari Departemen Dalam Negeri, Departemen Kehakiman dan HAM, Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral, Departemen Kehutanan, Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah, dan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dari kalangan masyarakat telah terlibat utusan dari sejumlah organisasi tani, nelayan, masyarakat adat, kaum miskin di perkotaan, dan organisasi non-pemerintah (LSM) dari berbagai wilayah di Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Nusa Tenggara, dan Jawa.

Pada hari pertama, setelah dibuka dan diantarkan Salahuddin Wahid (Wakil Ketua Komnas HAM), disajikan tiga materi dalam tiga sesi. Sesi pertama dengan narasumber Erpan Faryadi (Sekjen KPA) mengulas tentang pengalaman dalam negeri dalam penyelesaian konflik agraria. Bertindak selaku penanggap adalah Soenarto (Departemen ESDM) dan Slamet Wardaya (Departemen Kehakiman dan HAM), dan moderator Koesparmono Irsan (Komnas HAM). Sesi kedua diisi oleh Dianto Bachriadi (Dewan Pakar KPA) dengan topik pengalaman Afsel dalam menyelesaikan konflik agararia, dengan moderator Ridha Saleh (WALHI). Sedangkan sessi ketiga

diisi oleh Gunawan Wiradi (pakar agraria IPB) yang mengupas prinsip-prinsip penyelesaian konflik agraria di Indonesia masa depan. Selaku penanggap pada sesi ketiga adalah Tumbu Saraswati (Dewan Perwakilan Rakyat) dan Ramli Hutajulu (Departemen Dalam Negeri), dengan moderator Rikardo Simarmata (HuMA).

Di hari kedua, diawali dengan review materi hari pertama oleh Amidhan (Ketua SC) berupa penyampaian resume materi-materi penting yang muncul di hari pertama. Setelah diberikan tanggapan peserta, dilanjutkan dengan pengantar diskusi dan pembagian kelompok yang difasilitasi Noer Fauzi (KPA). Acara dilanjutkan dengan diskusi kelompok. Kelompok pertama, dengan fasilitator Rikardo Simarmata, membahas tentang pokok-pokok pikiran yang bersifat substansial dari gagasan Komnas Penyelesaian Konflik Agraria. Sedangkan kelompok kedua, dengan fasilitator Syaiful Bahari (Bina Desa), membahas strategi dan jalur tempuh (rute) dari usaha mewujudkan pembentukan Komnas tersebut.

Setelah diskusi kelompok selesai, dengan fasilitator Noer Fauzi, masing-masing juru bicara kelompok menyajikan hasilnya dalam pleno dan mendapatkan input dari peserta. Di sela-sela itu, Maria SW Soemardjono (Wakil Kepala BPN) turut memberikan kontribusi pemikirannya mengenai kemungkinan pembentukan kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik agraria, khususnya mengacu pada pengalaman di Afrika Selatan.

Di akhir acara lokakarya, dibentuk Tim Finalisasi yang bertugas menuntaskan hasil-hasil lokakarya ke dalam dokumen khusus –dokumen ini nantinya akan dijadikan pegangan sementara bagi proses-proses berikutnya, seperti konsultasi dan konsolidasi organisasi rakyat, dll. Tim ini terdiri dari lima orang, yakni Noer Fauzi, Syaiful Bahari, Rikardo Simarmata, Sandra Moniaga, dan Usep Setiawan. Penyusunan dokumen pokok-pokok pikiran dan strategi hasil lokakarya di Carita - Banten ini telah disempurnakan melalui rapat Tim Kerja pada tanggal 26 Januari 2004 dan 13 Februari 2003, yang diikuti Tim Finalisasi dan Amidhan, Djoko Soegianto, Maria SW Soemardjono, Binsar Simbolon, Gunawan Wiradi, Sediono MP Tjondronegoro, Soetandyo Wignyosoebroto, Dianto Bachriadi, Ratih Rosmayuani, Selvy Magdalena, Rina Kusuma dan Farajridla.

Secara proses, Lokakarya Persiapan ini merupakan tahap awal dari serangkaian kegiatan dalam mendorong terbentuknya kelembagaan dan mekanisme penyelesaikan konflik agraria. Sejumlah kegiatan berikutnya yang sudah dirancang, meliputi berbagai bentuk kajian kebijakan, konsultasi dan konsolidasi di wilayah, perumusan draft usulan kebijakan, kampanye, sosialisasi, *lobby*, dan *hearing* ke Presiden. Dijadwalkan seluruh aktivitas ini dijalankan hingga September 2004 –mengacu pada SK Ketua Komnas HAM untuk tim kerja pada inisiatif ini.

Demikian laporan ringkas ini disampaikan dengan maksud agar pembaca mengetahui secara jelas asal-usul dari keseluruhan isi dokumen ini. Atas nama seluruh panitia, kami sampaikan terima kasih dan penghargaan atas segala perhatian dan kerjasama semua pihak yang terlibat dalam mendorong pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaikan Konflik Agraria ini.

Jakarta, 31 Januari 2004

Amidhan
Koordinator Panitia Pengarah/
Ketua Sub Komisi Mediasi Komnas HAM

Usep Setiawan
Koordinator Panitia Pelaksana

Pokok-pokok Pikiran

Hasil Lokakarya Persiapan Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria

I. LANDASAN

I.1. Filosofis

1. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
2. Tanah, air dan sumber-sumber agraria yang lain bagi sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat.
3. Tanah, air dan sumber-sumber agraria yang lain adalah sumber penghidupan mayoritas rakyat Indonesia (bukan komoditi komersial).
4. Penguasaan dan pemanfaatan tanah, air dan sumber-sumber agraria yang lain untuk mewujudkan keadilan sosial.

I.2. Sosiologis

1. Masyarakat mengalami ketidakadilan agraria, terutama selama 30 tahun terakhir.
2. Sampai saat ini konflik agraria yang berdimensi pelanggaran HAM masih terus berlangsung di Indonesia.

I.3. Politik

1. Lembaga-lembaga negara/pemerintah yang ada sekarang tidak memadai untuk menyelesaikan konflik.
2. Hadir dan berlakunya berbagai peraturan perundangan-undangan yang berkaitan dengan agraria dan SDA yang menyebabkan tumpang tindih dan konflik kewenangan.
3. Pengelolaan tanah, air dan sumber-sumber agraria yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik;
4. Terjadinya penyimpangan dari asas atau prinsip keadilan sosial yang sudah dituangkan dalam sebagian peraturan-perundangan.
5. Mekanisme penyelesaian konflik agraria yang ada mengalami kebuntuan dalam menjawab keadilan di tengah rakyat korban.

I.4. Hukum

1. UUD 1945 hasil amandemen I sampai 4 (Pasal 18B, 28i dan 33 ayat 3).
2. Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.
3. Ketetapan MPR No. VI/2002 tentang rekomendasi kepada lembaga-lembaga tinggi negara (pada poin keempat rekomendasi kepada Presiden mengenai lingkungan hidup).
4. Ketetapan MPR No. I/2003 tentang hasil pengkajian dan penetapan status hukum terhadap Ketetapan-ketetapan MPR/ MPRS.
5. Ketetapan MPR No. V/2003 tentang saran kepada lembaga-lembaga tinggi negara (rekomendasi kepada presiden mengenai lingkungan hidup dan reforma agraria).
6. Undang-undang tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria No. 5 tahun 1960 (UUPA 1960).

Catatan:
Seluruh landasan ini merupakan argumen pokok yang menjadi latar belakang dari gagasan perlu dibentuknya suatu mekanisme dan kelembagaan khusus bagi penyelesaian konflik agraria melalui Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA).

II. Tujuan

1. Penyelesaian konflik agraria bertujuan untuk menegakkan keadilan sosial, dan mewujudkan pemerataan ekonomi.
2. Penyelesaian konflik agraria haruslah dalam kerangka penegakan hak asasi manusia secara menyeluruh.
3. Penyelesaian konflik agraria harus menyentuh permasalahan dasar, yakni keadilan distribusi kesejahteraan.
4. Penyelesaian konflik agraria dikembangkan melalui berbagai pendekatan dalam kerangka pembaruan agraria.

Catatan:
a. Bukan untuk memfasilitasi kepentingan masuknya modal besar dalam penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber agraria.

b. *Harus mengedepankan hak masyarakat setempat dan tidak merusak lingkungan.*
c. *Hak asasi manusia meliputi hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya.*

III. KEDUDUKAN

1. Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) diletakkan dalam konteks Pembaruan Agraria dan Sumberdaya Alam (Reforma Agraria), sesuai Tap IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.
2. Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) merupakan lembaga yang mempunyai kewenangan menyelesaikan konflik agraria dari periode (1870/1945/1960/1965) sampai tahun dimana KNUPKA ditetapkan, sekaligus merupakan lembaga yang mempersiapkan pembentukan Badan Otorita Reforma Agraria (BORA).
3. Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) adalah lembaga yang melibatkan semua pihak yang berkepentingan dan berkeinginan kuat untuk menyelesaikan konflik agraria, dari berbagai unsur antara lain pemerintah, organisasi rakyat, LSM, perguruan tinggi.
4. Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) adalah wujud komitmen kuat dari negara yang diwujudkan dalam pemberian wewenang, akses terhadap berbagai sumber informasi, dan penyediaan anggaran yang bersumber dari negara (antara lain APBN dan APBD).
5. Masa kerja Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) dibatasi sekurang-kurangnya adalah 5 (lima) tahun untuk menerima pengaduan, pemeriksaan, dan penyelesaian kasus terhitung sejak ditetapkan oleh Presiden melalui Keppres, atau sampai terbentuknya Badan Otorita Reforma Agraria (BORA) melalui undang-undang (UU). Setelah BORA terbentuk maka seluruh kerja KNUPKA akan dilanjutkan oleh BORA.

Catatan:

a) *Alasan tahun 1870: merupakan tahun mulai diberlakukannya perundang-undangan agraria produk kolonial Belanda yang disebut* agrarisch wet.

b) *Alasan tahun 1945: merupakan tahun kemerdekaan Republik Indonesia dari penjajahan.*

c) *Alasan tahun 1960: merupakan tahun ditetapkan dan diberlakukannya UUPA 1960 sebagai perundang-undangan agraria nasional yang dimaksudkan untuk mengakhiri politik hukum agraria kolonial.*

d) *Alasan tahun 1967 (usulan SC): merupakan tahun awal berdirinya rezim orde baru yang dipimpin Jenderal Soeharto dan awal kapitalisme agraria dalam berbagai perundang-undangan dan program pembangunan, yang memicu banyak kasus konflik dan dampaknya massif di seluruh Indonesia, dan dinilai lebih realistis karena para pelaku dan korban konfliknya masih hidup.*

e) *Perbandingan dengan umur Komisi Restitusi Hak Atas Tanah di Afrika Selatan adalah 8 (delapan) tahun, dengan periode 3 tahun pertama untuk penerimaan pengaduan dan 5 tahun selanjutnya untuk proses pemeriksaan dan penyelesaiannya.*

IV. Prinsip

1. Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) hendaknya merupakan bagian dari agenda reforma agraria secara luas.
2. Proses dan hasil-hasil kerja Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) haruslah memenuhi rasa keadilan bagi korban-korban konflik agraria.
3. Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) hendaknya bersifat operasional dan mampu mewujudkan penyelesaikan konflik.
4. Garapan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) mencakup konflik yang manifes yang disebabkan oleh penggunaan dan/atau penyalahgunaan wewenang pejabat publik melalui berbagai peraturan perundangan dan/atau tindakan pejabat publik di masa lalu.

5. Kasus-kasus yang diproses oleh Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) harus berdasarkan pengaduan dari korban.

Catatan:

a) Agenda reforma agraria meliputi penataan ulang pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumber agraria lainnya sehingga lebih berkeadilan, khususnya melalui redistribusi tanah dan tenure reform.

b) Cakupan waktu dari kasus konflik yang ditangani akan mengikuti periode yang ditetapkan.

V. KEWENANGAN

1. Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) memiliki kewenangan untuk menetapkan keputusan yang mengikat semua pihak.
2. Pengadilan adat berpotensi untuk dipakai sebagai salah satu mekanisme penyelesaian konflik agraria.
3. Konflik agraria yang ditangani Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) adalah konflik manifes yang terjadi sejak tahun(1870/1945/1960/1965) sampai tahun dimana KNUPKA ditetapkan.
4. Konflik agraria yang telah diputuskan atau ditetapkan oleh peradilan tetapi masih belum memenuhi rasa keadilan masyarakat dapat diproses oleh Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) sampai pada terwujudnya rasa keadilan sosial.
5. Untuk konflik-konflik agraria yang bersifat laten perlu dilakukan mediasi dengan pihak-pihak yang menguasai tanah untuk segera dilaksanakan perombakan dan penataan ulang struktur penguasaan tanah sehingga lebih adil.

Catatan:

*Keputusan final oleh peradilan mungkin sudah memenuhi keadilan hukum (*legal justice*), tetapi mungkin belum memenuhi rasa keadilan sosial (*social justice*) dari para korban. Oleh karena itu KNUPKA berwenang untuk menangani suatu kasus yang sudah ada keputusan hukum final tetapi tanpa mengubah keputusan tersebut (*extra judicial*).*

VI. Kelembagaan dan Mekanisme

1. Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) bertugas menampung, memeriksa sekaligus menyelesaikan pengaduan hak penguasaan dan pengelolaan atas tanah, air dan sumber-sumber agraria lainnya.
2. Untuk pengaduan yang tidak dapat diselesaikan oleh Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA), proses selanjutnya ditangani oleh pengadilan yang khusus dibuat untuk itu.
3. Mekanisme penyelesaian konflik meliputi penyelesaian sengketa alternatif/*alternative dispute resolution* (ADR) dan pengadilan khusus (*specialize court*).

Catatan:

*a) Perlu dibahas tentang kemungkinan pembentukan dan posisi dari pengadilan khusus (*specialize court*) atau peradilan khusus agraria dalam sistem peradilan nasional.*

b) ADR di dalamnya mencakup proses negosiasi, mediasi, dan arbitrase.

VII. Keanggotaan

1. Anggota Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) harus terdiri dari instansi pemerintah, akademisi, LSM, organisasi rakyat (petani, nelayan, masyarakat adat, kaum miskin kota).
2. Komposisi keanggotaan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) antara pemerintah dengan masyarakat madani haruslah seimbang.
3. Anggota Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) seyogyanya memenuhi kriteria; komitmen keberpihakannya kepada rakyat dan keadilan, dan pemahaman yang cukup mengenai masalah agraria dan masalah SDA.
4. Anggota Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) hendaknya bersifat independen dan non-partisan yang diisi oleh orang-orang yang berkompeten atas masalah agraria dan berkomitmen tinggi untuk menyelesaikan konflik

agraria.

5. Kualitas anggota Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) meliputi kejujuran, adil, bersih, berpihak pada kebenaran, memahami kepentingan umum.
6. Perlu kombinasi keahlian anggota, seperti: antropologi, sosiologi, hukum agraria, politik, ekonomi, dan sebagainya.
7. Jumlah anggota Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) idealnya ganjil, sekurangnya 9 (sembilan) orang, dan sebanyaknya 15 (lima belas) orang, dengan memperhatikan keadilan gender.
8. Anggota Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) bekerja selama-lamanya untuk 5 (lima) tahun.
9. Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Catatan:

a) Mengenai jumlah anggota belum ada pembahasan khusus, karena akan sangat ditentukan oleh kebutuhan nyata dan beban tugas yang akan diemban oleh KNUPKA secara keseluruhan.

b) Masa tugas anggota hendaknya mengikut masa kerja dari KNUPKA.

VIII. Instrumen Legislasi

1. Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) dibentuk dengan Keputusan Presiden (Keppres).
2. Sedangkan Badan Otorita Reforma Agraria (BORA) yang akan dibentuk berdasarkan undang-undang (UU).

IX. Strategi

1. Mendorong terbentuknya komitmen dan kerjasama di kalangan pemerintahan untuk segera membentuk Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA), melalui Keputusan Presiden (Keppres).
2. Mendorong lahirnya dukungan sosial yang luas (legitimasi) dari masyarakat, khususnya melalui konsultasi dan konsolidasi dari

rakyat yang paling berkepentingan dengan penyelesaian konflik agraria.

3. Terus menerus menjaga konsolidasi tim kerja yang sudah dibentuk melalui SK Ketua Komnas HAM.

Catatan:

a) Sekalipun inisiatif ini dilakukan melalui Komnas HAM, tetapi dukungan dan keterlibatan dari seluruh institusi pemerintahan yang terkait sangatlah penting.

b) Perlu disusun dokumen yang komprehensif menyangkut sistem, mekanisme dan program kerja KNUPKA dan BORA, termasuk tahapan-tahapan kerjanya (bagian dari naskah akademik).

X. Program dan Kegiatan

➔ Berisi sejumlah aktivitas, baik yang dijalankan oleh Tim Kerja di Komnas HAM maupun yang dijalankan oleh jaringan kerja di berbagai daerah dalam kerangka mendorong lahirnya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA).

Catatan:

Disusun dalam dokumen terpisah.

XI. Pengertian

➔ Berisi rumusan pengertian dari kata-kata kunci yang sering digunakan dalam dokumen ini, seperti kata: konflik; agraria; dampak sosial luas; mediasi; ADR; pengadilan khusus; peradilan adat; dsb.

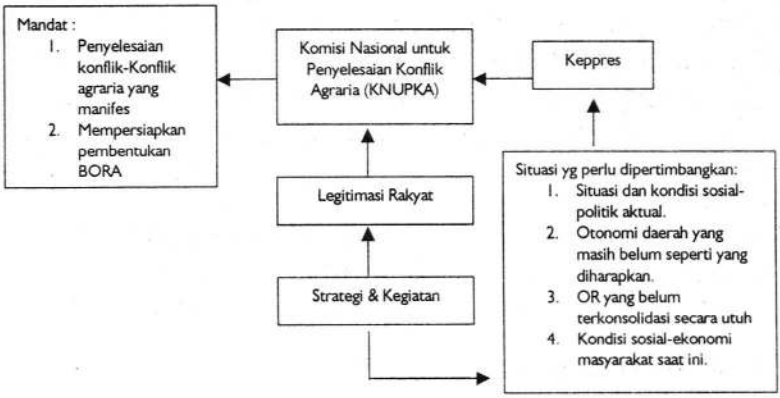
Catatan:

Disusun dalam dokumen terpisah.

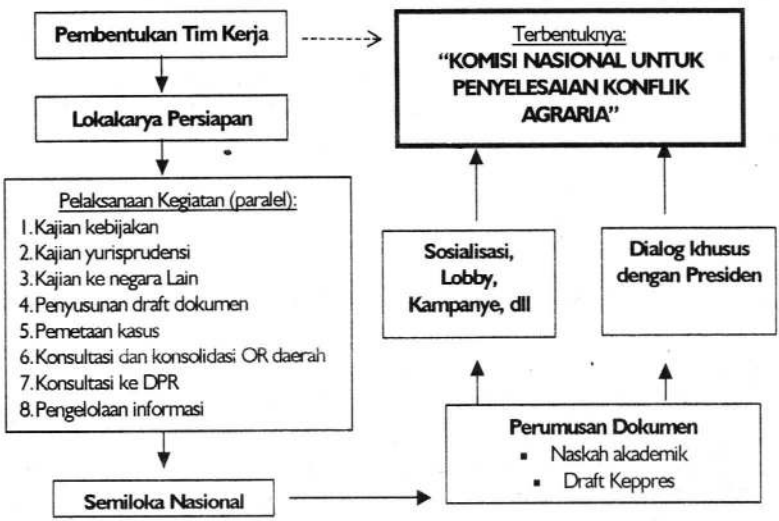
Strategi, Rute dan Kegiatan

Hasil Lokakarya Persiapan Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria

I. Alur Strategi



II. Alur Kegiatan



III. Alur Kegiatan

III.1. Pembentukan Tim Kerja

Tujuan: untuk memastikan siapa saja person-person yang akan terlibat dalam mengawal seluruh proses dan substansi dari kegiatan ini. Komposisi dari tim diupayakan mewakili unsur pemerintahan, akademisi, dan organisasi non-pemerintahan (LSM).

Hasil: Terbentuknya Tim Kerja yang meliputi penanggung jawab, panitia pengarah (SC), dan panitia pelaksana (OC).

"Sudah terbit SK Ketua Komnas HAM Nomor 41/KOMNASHAM/XII/ 2003 tentang Pembentukan Tim Kerja Menggagas Pembentukan Komnas untuk Penyelesiaan Konflik Agraria, tertanggal 4 Desember 2003. Tim Kerja ini bertugas sejak 1 Oktober 2003 hingga 30 September 2004".

Pelaksana: Kòmnas HAM bersama KPA dan HuMA.

Penanggung jawab: *Amidhan (Koord. SC)*

III.2. Lokakarya Persiapan

Tujuan: untuk merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan menjadi dasar bagi penyusunan argumen-argumen dan draft kebijakan pembentukan "Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria".

Hasil: Adanya pokok-pokok pikiran untuk menyusun dokumen dan draft kebijakan "Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria", dan ditetapkannya kegiatan-kegiatan tindak lanjut.

Pelaksana: Seluruh personil Tim Kerja, baik SC maupun OC, dan seluruh peserta.

Penanggung jawab: *Usep Setiawan (Koord. OC)*

III.3. Pelaksanaan Kegiatan (paralel)

III.3.a. Kajian Kebijakan

Tujuan: untuk mendapatkan analisis dan kesimpulan yang tepat terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah agraria yang masih masih berlaku.

Hasil: Adanya dokumen rekomendasi terhadap keberadaan kebijakan-kebijakan, apakah dipertahankan, dicabut, disempurnakan,

atau diperlukan pengaturan baru.
Pelaksana: Tim Khusus yang memiliki pengalaman dan keahlian di bidang kajian hukum/kebijakan agraria
Penanggung jawab: *Rikardo Simarmata/Sandra Moniaga (HuMA)*

III.3.b. Kajian Yurisprudensi

Tujuan: untuk mempelajari putusan-putusan hukum terkait dengan upaya penyelesaian konflik agraria melalui media peradilan dan hukum formal yang berlaku, sekaligus merumuskan usulan-usulan bagi penyelesaiannya.
Hasil: Adanya analisis terhadap berbagai putusan pengadilan berikut rekomendasi bagi terbentuknya mekanisme serta kelembagaan bagi penyelesaian konflik agraria.
Pelaksana: Tim Khusus yang memiliki pengalaman dan keahlian di bidang kajian terhadap yurisprudensi dalam kasus-kasus konflik pertanahan.
Penanggung jawab: *Djoko Soegianto (Komnas HAM)*

III.3.c. Kajian ke Negara Lain

Tujuan: untuk mengetahui secara mendalam pengalaman negara lain dalam menjalankan program pembaruan agraria, khususnya dalam penyelesaian konflik agraria.
Hasil: Adanya pelajaran yang bisa dipetik untuk kebutuhan menetapkan model penyelesaian konflik agraria di Indonesia.
Pelaksana: Tim Khusus yang memiliki kemampuan menggali dan menganalisis pengalaman sebuah negara.
Penanggung jawab: *Maria SW Soemardjono (BPN)*

III.3.d. Pemetaan Kasus Konflik

Tujuan: untuk mengetahui gambaran secara nyata mengenai sebaran, tipe, jenis dan jumlah konflik agraria di lapangan.
Hasil: Adanya gambaran tentang kenyataan konflik di lapangan untuk mencari model penyelesaian konflik; adanya tools pendataan; adanya peta tipe konflik.
Pelaksana: Tim Khusus yang memiliki sistem dan data base mengenai konflik agraria.
Penanggung jawab: *Syaiful Bahari (Bina Desa)*

III.3.e. Penyusunan Draft Dokumen

Tujuan: untuk memastikan adanya keutuhan gagasan dan rumusan yang konkrit dari usulan pembentukan mekanisme dan kelembagaan penyelesaian konflik agraria.

Hasil: Adanya dokumen naskah akademik dan draft Keppres tentang KNUPKA yang siap dikonsultasikan lebih jauh dalam berbagai bentuk.

Pelaksana: Tim Perumus yang khusus dibentuk untuk itu.

Penanggung jawab: *Noer Fauzi/Dianto Bachriadi (KPA)*

III.3.f. Konsultasi dan Konsolidasi Organisasi Rakyat di Daerah

Tujuan: untuk mengkonsultasikan hasil Lokakarya Persiapan dan guna mendapatkan masukan dari berbagai kalangan (terutama dari organisasi rakyat) di daerah mengenai peta permasalahan konflik agraria sekaligus usulan-usulan bagi penyelesaiannya.

Hasil: Adanya dukungan sosial yang kuat dari rakyat di daerah-daerah dan diserpnya usulan pembentukan mekanisme serta kelembagaan penyelesaian konflik agraria secara *bottom-up*.

Pelaksana: Tim Khusus yang memiliki pengalaman dan jaringan kerja di daerah yang akan dijadikan lokasi konsultasi ini, terutama peserta Lokakarya Persiapan.

Penanggung jawab: *Ridha Saleh (Walhi)/Erpan Faryadi (KPA)*

III.3.g. Konsultasi ke DPR

Tujuan: untuk mengetahui pandangan dan rencana DPR (khususnya Komisi II), sekaligus memberikan masukan kepada DPR bagi agenda legislasi nasional dalam penyelesaian konflik agraria sebagai bagian dari arah kebijakan pembaruan agraria –Lihat TAP MPR Nomor IX/2001 (Pasal 5 (1d).

Hasil: Adanya komitmen dari DPR untuk segera melahirkan mekanisme serta kelembagaan penyelesaian konflik agraria.

Pelaksana: Tim Khusus yang memiliki kemampuan mempengaruhi pendapat para pembentuk kebijakan.

Penanggung jawab: *Saafrudin Bahar/Ruswiati Suryasaputra (Komnas HAM)*

III.3.h. Pengelolaan Informasi

Tujuan: untuk memastikan adanya pengelola data dan distribusi informasi yang berkaitan usaha penyelesaian konflik agraria melalui pembentukan KNUPKA.
Hasil: Adanya pengumpulan, pengemasan dan distribusi informasi dua arah mengenai seluruh proses dan substansi yang terkait dengan usaha pembentukan KNUPKA, terutama ke daerah-daerah yang mengikuti Lokakarya Persiapan.
Pelaksana: Tim kerja teknis di sekretariat Komnas HAM.
Penanggung jawab: *Usep Setiawan (Koord. OC)*

III.4. Semiloka Nasional

Tujuan: sebagai forum uji materi hasil-hasil kegiatan yang telah dijalankan secara paralel, media sosialisasi ke publik, dan pematangan konsep/strategi pembentukan *"Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria"*.
Hasil: Adanya bahan-bahan konkrit untuk menyusun dokumen usulan pembentukan "Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria".
Pelaksana: Tim kepanitian yang secara khusus dibentuk untuk itu.
Penanggung jawab: *Usep Setiawan (Koord. OC)*

III.5. Perumusan Dokumen Akhir

Tujuan: untuk menyusun dokumen komprehensif mengenai usulan pembentukan *"Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria"*dalam bentuk draft Keppres.
Hasil: Adanya dokumen final yang akan dijadikan pegangan dalam melakukan berbagai usaha hingga komisi ini terbentuk, khususnya untuk disampaikan secara resmi kepada Presiden.
Pelaksana: Tim Perumus yang secara khusus dibentuk untuk itu.
Penanggung jawab: *Noer Fauzi/Dianto Bachriadi (KPA)*

III.6. Sosialisasi, Lobi dan Kampanye

Tujuan: agar isi dokumen tersebut diketahui seluruh peserta yang terlibat dalam kegiatan ini, sekaligus menggalang dukungan sampai lahirnya komisi tersebut.

Hasil: Adanya tanggapan, masukan dan dukungan yang luas bagi usaha pembentukan komisi tersebut.
Pelaksana: Tim Khusus.
Penanggung jawab: *Amidhan (Koord. SC)*

III.7. Dialog dengan Presiden

Tujuan: untuk menyampaikan hasil kerja Tim dan merekomendasikan pembentukan KNUPKA serta hal lainnya yang terkait dengan Pembaruan Agraria.
Hasil: Adanya komitmen dari Presiden untuk segera membentuk KNUPKA serta segera mempersiapkan pelaksanaan Pembaruan Agraria.
Pelaksana: Seluruh Anggota Tim Kerja.
Penanggung jawab: *A. Hakim G Nusantara (Ketua Komnas HAM)*

LAMPIRAN

Lampiran 1

PESERTA LOKAKARYA MERUMUSKAN POKOK-POKOK PIKIRAN MENUJU PEMBENTUKAN KOMISI NASIONAL UNTUK PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA DI INDONESIA

No.	Nama	Institusi/Lembaga
1	Salahuddin Wahid	Wakil Ketua Komnas HAM
2	H. Amidhan	Ketua Sub Komisi Mediasi Komnas HAM
3	HR. Djoko Soegianto	Anggota Komnas HAM
4	Taheri Noor	Anggota Komnas HAM
5	Soelistyowati Soegondo	Anggota Komnas HAM
6	M. Said Nisar	Anggota Komnas HAM
7	Koesparmono Irsan	Anggota Komnas HAM
8	Maria SW. Sumardjono	Badan Pertanahan Nasional (BPN)
9	Dianto Bachriadi	Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
10	Gunawan Wiradi	Institut Pertanian Bogor (IPB)
11	Sediono MP Tjondronegoro	Institut Pertanian Bogor (IPB)
12	Sandra Moniaga	Perkumpulan Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMA)
13	Syaiful Bahari	Bina Desa
14	Ridha Saleh	Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI)
15	Noer Fauzi	Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
16	Erpan Faryadi	Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
17	Usep Setiawan	Pokja Ornop PA-PSDA
18	Farajridla	Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
19	Rikardo Simarmata	Perkumpulan Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMA)
20	Jayadi Damanik	Staf Pengkajian & Penelitian Komnas HAM
21	Triyanto	Staf Pemantauan Komnas HAM
22	Ratih Rosmayuani	Staf Mediasi Komnas HAM
23	Selvy M. Magdalena	Staf Mediasi Komnas HAM
24	Rina Kusuma	Pokja Ornop PA-PSDA
25	Novi	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN)

26	Deri	BERANTAS
27	Iwan Sudarman	Persatuan Perjuangan Rakyat Tani Subang (PPRTS)
28	Ibang Lukmanurdin	Serikat Petani Pasundan (SPP)
29	Masrur	FAKTA Jatim
30	M. Hafez Azdam	Barisan Advokasi Rakyat (BAR) Bandung
31	Wahidin	Lembaga Pendidikan Anak Rakyat (LAPAR) Makassar
32	Fajri	JKPM Wonosobo
33	Herlambang	LBH Surabaya
34	Rahma	LBH Semarang
35	Slamet Martawardaya	Departemen Kehakiman dan HAM
36	Binsar Simbolon	Kabiro Hukum & Perundangan BPN
37	Soenarto	Kasubdit Teknik Pertambangan
38	Aim Abdurachim Idris	Dirjen Perkim Kimpraswil
39	Ramli Hutadjulu	Kasubdit Keagrarian (Depdagri)
40	M. Ali Arsyad	Badan Planologi Dephut
41	Achmad Sodiki	Universitas Brawijaya
42	Tumbu Saraswati	Komisi II DPR RI
43	Sabar Subekti	Suara Pembaruan
44	John Erryson	Federasi Serikat Nelayan Nusantara (FSNN)
45	M. Barkah Gamulya	Urban Poor Consortium (UPC)
46	Fabianus	Serikat Petani Kabupaten Sikka (SPKS) NTT
47	M. Yamin	Serikat Nelayan Lampung (SNL)
48	H. Nazarius	Aliansi Masyarakat Adat (AMA) Kalbar
49	Usman	Halmahera
50	Ussi	Yapemas, Garut
51	Erwin Usman	Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI)
52	Aminuddin	Jaringan Advokasi Tambang (JATAM)
53	Yuli Asmini	Kepala Sub Bagian Ortala Komnas HAM
54	Rahmat	Yayasan Pendidikan Rakyat (YPR) Bulukumba Sulsel
55	M. Rafik R.	Serikat Nelayan Banten (SNB)
56	Ichsan K.	Serikat Nelayan Banten (SNB)
57	Aulia Asmarani	Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
58	Haslinda Qodariah	Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

Lampiran 2

PENGANTAR DAN PEMBUKAAN LOKAKARYA (Relevansi dan Urgensi Pelaksanaan Pembaruan Agraria dan Penyelesaian Konflik Agraria bagi Penegakan HAM)

Assalamu'alaikum Wr. Wb.
Selamat Pagi dan Salam Sejahtera

Saya mengucapkan terima kasih atas kesediaan saudara-saudara untuk hadir dan mengikuti forum lokakarya ini sebagai langkah awal untuk mendorong pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria.

Sebagai pengantar, saya berangkat dari kenyataan yang dialami oleh masyarakat Indonesia. Tentu kita semua sudah *mafhum* bahwa kondisi hak-hak asasi manusia masyarakat Indonesia, terutama hak ekonomi, sosial dan budaya, masih memprihatinkan. Kita bisa melihat ribuan rakyat di Jakarta tergusur dan kehilangan haknya atas tempat tinggal, kehilangan hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan dan harta benda yang dijamin pasal 28G UUD 1945, kehilangan hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana dijamin dalam pasal 28H ayat (1) UUD 1945 *juncto* pasal 40 UU No. 39 tahun 1999.

Jika kita telusuri lebih lanjut, akan lebih banyak lagi masyarakat Indonesia yang tidak terpenuhi hak-hak ekonomi, sosial dan budayanya. Dengan kepemilikan lahan rata-rata kurang dari 0,5 hektar, bagaimana petani yang merupakan jumlah terbesar penduduk Indonesia itu bisa hidup sejahtera? Bagaimana bisa memiliki akses terhadap kesehatan? Bagaimana bisa memberikan pendidikan kepada anak-anaknya sementara biaya pendidikan semakin melangit?

Di kota-kota besar kita melihat maraknya pedagang kaki lima yang "mengganggu ketertiban". Mereka pada umumnya kaum

urban yang terkena PHK akibat krisis atau dari desa karena bertani tidak lagi menjanjikan kehidupan yang cukup. Di kota, ternyata mereka dikejar-kejar dan dianggap sebagai sumber masalah mulai dari mengganggu keindahan kota hingga menyebabkan munculnya kriminalitas.

Dan konflik pun bermunculan. Antara petani penggarap yang mempertahankan kehidupannya berhadapan dengan perhutani yang ingin meraih keuntungan. Antara masyarakat adat yang mempertahankan sumber kehidupannya berhadapan dengan perusahaan pertambangan yang ingin secepatnya meraih *break even point*. Antara petani dusun secara turun-temurun melawan perusahaan perkebunan yang selalu merugi. Antara pedagang kaki lima dengan petak $2m^2$. yang mencoba bertahan menghadapi petugas tramtib yang menjalankan tugas demi keindahan kota. Antara penduduk pinggiran melawan pemda yang "bertugas" menyingkirkan mereka dari tanah-tanah terlantar milik perusahaan-perusaahaan besar.

Berbagai konflik tersebut selalu disertai dengan kekerasan, penyiksaan, bahkan penculikan atau pembunuhan, seperti yang sering terjadi di Malang Selatan, Papua, Bulukumba, Rancamaya, Jakarta dan beberapa tempat lain. Dan pelanggaran HAM pun terjadi.

Peserta lokakarya yang saya hormati.

Penggusuran tetap akan terjadi jika masih ada pemukiman di atas lahan "tanpa alas hak yang sah menurut hukum". Pemukiman ini juga tetap akan muncul sepanjang banyak warga negara yang tidak mampu memiliki tanah. Konflik antara masyarakat adat dengan negara atau perusahaan pertambangan tetap akan muncul sepanjang masih ada investasi dan kebijakan negara yang tidak menghormati hak-hak masyarakat adat. Konflik antara petani melawan perhutani atau perkebunan juga tetap akan marak sepanjang petani tidak bisa mendapatkan lahan yang cukup bagi kesejahteraan mereka, dan sepanjang perhutani dan perkebunan hanya berorientasi pada eksploitasi dan dipenuhi dengan praktek korupsi. PKL tetap akan selalu dikejar-kejar pamong praja sepanjang tidak ada jaminan kerja yang layak bagi kehidupan mereka.

Dan jelas pelanggaran HAM terus akan terjadi. Konflik akan

bertambah banyak jika komersialisasi dan privatisasi pengelolaan sumber daya air menjadi kenyataan. Petani akan menjadi lebih miskin. Kaum miskin kota semakin terjepit dengan tingginya biaya hidup.

Hak atas hidup yang sejahtera hanya menjadi jaminan di atas kertas konstitusi belaka. Hak atas tempat tinggal, kesehatan, pendidikan dan rasa aman hanya retorika para pembela HAM semata. Resistensi akan semakin kuat saat ketertindasan semakin mencekik kehidupan. Jika demikian, penegakan HAM hanya akan menjadi mimpi buruk di siang hari.

Bapak Ibu peserta lokakarya yang saya hormati

Sampai pada titik ini harus disadari bahwa masalah penegakan HAM bukan hanya masalah bagaimana mengawasi tindakan-tindakan yang melanggar HAM, bukan hanya melakukan penyelidikan dan membuat laporan tahunan, bukan hanya membuat rekomendasi kebijakan atau pendidikan terhadap aparat. Penegakan HAM adalah masalah memenuhi hak hidup dan kesejahteraan. Penegakan HAM adalah masalah memenuhi hak hidup dan kesejahteraan. Penegakan HAM adalah masalah merumuskan dan melaksanakan pembangunan yang adil dan berkelanjutan.

Pelanggaran HAM tetap akan menjadi warna utama bangsa ini sepanjang kesejahteraan rakyat belum terpenuhi. Dan sepanjang itu pula konflik akan tetap berlanjut membuahkan pelanggaran-pelanggaran HAM yang berat. Maka penyelesaian konflik agraria menjadi kunci strategis upaya penegakan HAM menuju pemenuhan dan pemajuan hak-hak asasi manusia. Penyelesaian konflik dalam hal ini bukan sekedar tindakan reaktif, tetapi harus menyentuh pada permasalahan yang mendasar, yaitu keadilan distribusi kesejahteraan yang langkah utamanya adalah reforma agraria.

Namun tentunya kita tidak ingin membuat rumusan langkah-langkah pembuatan kebijakan yang tidak operasional dan kelembagaan yang mandul. Kita tidak menginginkan lagi ketentuan seperti "fungsi sosial tanah" dan "larangan pemilikan tanah Absente" yang tidak bisa diterapkan di lapangan seperti masa lalu. Lebih dari itu, reformasi agraria harus merupakan bentuk redistribusi

penguasaan agraria kepada masyarakat secara adil dan bisa dilaksanakan, disertai mekanisme kelembagaan dan kontrol yang efektif.

Akhirnya, dengan kepercayaan penuh terhadap seluruh peserta, pemateri, dan fasilitator, lokakarya ini saya buka dengan harapan dapat mencapai hasil maksimal seperti yang direncanakan.

Sekian, terima kasih.
Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Jakarta, 13 Januari 2004

Salahuddin Wahid
(Wakil Ketua Komnas HAM)

Lampiran 3

PENGALAMAN INDONESIA DALAM PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA[1]

Erpan Faryadi[2]

Di masa lalu, yakni di masa-masa akhir pemerintahan almarhum Presiden Sukarno, dibentuk suatu lembaga peradilan yang khusus, yaitu Pengadilan Landreform, melalui Undang-Undang No.21 tahun 1964. Pengadilan ini disusun untuk menjawab persoalan yang berkembang di lapangan akibat program *land reform* yang seringkali menimbulkan sejumlah persoalan penetapan tanah-tanah yang menjadi objek *land reform* dan kemudian ketepatan dalam pembagiannya. Karena itu, Pengadilan Landreform berwenang mengadili perkara-perkara perdata, pidana, dan administratif yang timbul akibat pelaksanaan program *land reform.*[3]

Dengan diadakannya Pengadilan Landreform, 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 Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA).

Tingkat partisipasi masyarakat dalam Pengadilan Landreform ini dapat dilihat dari ikut sertanya wakil-wakil organisasi

---

[1] Lihat selanjutnya tulisan Dianto Bachriadi, *Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakkan Lembaga Peradilan Agraria yang Independen, Kertas Posisi KPA No.002/1998,* Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2001(cetakan ke-2), hal. 14-21.

[2] Sekretaris Jenderal KPA

[3] Lihat antara lain, data tentang konflik agraria yang diterbitkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), maupun yang dikumpulkan oleh jaringan-jaringan lain, serta yang direkam oleh badan-badan pemerintah, misalnya oleh Badan Pertanahan Nasional. Data yang dikumpulkan KPA sendiri menunjukkan ada sekitar 1.753 kasus yang mencakup 10.892.203 hektar luas areal sengketa di 16 propinsi pada *data entry* Juli 2002. Konflik agraria yang direkam dalam data base tentang konflik yang dikembangkan KPA ini meliputi periode tahun 1970 sampai tahun 2000.

petani sebagai hakim anggota dalam Pengadilan Landreform – baik di tingkat Pusat maupun Daerah. Di sisi lain, hal ini memperlihatkan suatu dinamik politik pada masa itu, yang memberikan ruang partisipasi politik yang lebih luas bagi organisasi-organisasi tani.

Menyusul pergantian pemerintahan ke pemerintahan Orde Baru, melalui Undang-Undang No.7 tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform, lembaga peradilan khusus ini dihapuskan. Akibatnya, persoalan sengketa agraria dikembalikan ke pengadilan umum – dalam hal ini adalah Pengadilan Negeri dan pengadilan-pengadilan setingkat di atasnya.

Dalam kurun waktu sejak tahun 1970 hingga saat ini, telah terjadi banyak sekali sengketa dan konflik agraria,[4] terutama akibat dianutnya politik agraria Orde Baru yang berpokokkan pada pengurasan kekayaan alam. Konflik agraria tersebut seringkali diadukan ke lembaga-lembaga non-pengadilan, seperti Komnas HAM dan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Hal ini memperlihatkan bahwa lembaga peradilan yang ada dianggap tidak cukup memadai untuk menangani sengketa-sengketa yang muncul.

Patut pula diingat akibat kelambanan pemerintah menangani konflik agraria yang tersebar di seluruh Indonesia ini, rakyat (kaum tani, nelayan, masyarakat adat, kaum miskin kota), telah mengambil jalannya sendiri, yang seringkali menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia. Dengan demikian, dimensi memberikan rasa keadilan bagi korban-korban konflik agraria sangat penting untuk dimasukkan dalam kerangka pembentukan mekanisme dan kelembagaan penyelesaian konflik agraria di Indonesia.

Sejak munculnya Ketetapan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) No.IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, tema-tema untuk penyelesaian konflik agraria sebagai bagian integral dari dijalankannya program Pembaruan

[4] Lihat antara lain, data tentang konflik agraria yang diterbitkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), maupun yang dikumpulkan oleh jaringan-jaringan lain, serta yang direkam oleh badan-badan pemerintah, misalnya oleh Badan Pertanahan Nasional. Data yang dikumpulkan KPA sendiri menunjukkan ada sekitar 1.753 kasus yang mencakup 10.892.203 hektar luas areal sengketa di 16 propinsi pada *data entry* Juli 2002. Konflik agraria yang direkam dalam data base tentang konflik yang dikembangkan KPA ini meliputi periode tahun 1970 sampai tahun 2000.

Agraria di Indonesia, kembali mendapatkan tempat dalam pembicaraan para pembuat kebijakan di bidang agraria. Momentum ini tentu harus mendapatkan sambutan dari kalangan-kalangan yang selama ini mempromosikan Pembaruan Agraria dan penerapan prinsip-prinsip baru dalam pengelolaan sumber daya alam. Karena TAP MPR No.IX/2001 ini dengan jelas mengakui bahwa kebijakan agraria di masa lalu telah menimbulkan konflik agraria yang berkepanjangan, kerusakan ekologis yang tak terpulihkan, dan ketimpangan dalam penguasaan dan pemilikan tanah dan sumber-sumber agraria yang lainnya.

Dengan demikian, gagasan tentang pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia, yang saat ini sedang dipromosikan oleh Komnas HAM, perlu mendapatkan apresiasi dan dukungan yang kuat dari kalangan pemerintah, terutama dari Badan Pertanahan Nasional, Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Departemen Sumberdaya Energi dan Mineral, Departeman Pertanian, Kementerian Lingkungan Hidup, serta lembaga-lembaga negara lain yang terkait dengan soal tanah dan sumber-sumber agraria yang lain.

Demikian pula, gagasan pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria ini, perlu diletakkan dalam keseluruhan mandat untuk pelaksanaan Ketetapan MPR No.IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Oleh karena itu, pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria penting ditempatkan sebagai upaya lebih lanjut untuk mendorong terbentuknya satu mekanisme dan kelembagaan transisional guna mempersiapkan terjadinya infrastruktur pelaksanaan program Pembaruan Agraria. Mekanisme dan kelembagaan sebagai upaya lanjutan ini dapat kita sebut misalnya sebagai Komite Nasional untuk Pembaruan Agraria (KNPA).

KONFLIK AGRARIA DAN RESTITUSI TANAH DI AFRIKA SELATAN[1]

Dianto Bachriadi[2]

01. Program Restitusi Tanah

Program *Land Restitution* merupakan upaya untuk memulihkan hak-hak seseorang atau sekelompok atas sebidang tanah yang mereka kuasai tetapi diabaikan akibat kebijakan diskriminasi rasial. Dalam beberapa hal program ini juga secara khusus bertujuan untuk menyediakan sarana pendukung bagi proses rekonsiliasi dan pembangunan (White Paper, 1997: x). Diduga ada sekitar 3,5 juta orang dan keturunannya yang telah menjadi korban penggusuran akibat diskriminasi rasial selama era pemerintahan apartheid (White Paper, 1997: 29) yang membuat program restitusi tanah menjadi sangat strategis baik dari sisi kepentingan untuk *social healing* dan rekonsiliasi maupun untuk memenuhi tujuan pokok dari program land reform secara keseluruhan.

Program ini mulai bekerja sejak tahun 1994 setelah dikeluarkannya *Restitution of Land Rights Act* 22/1994 yang berpegang pada isi Konstitusi Sementara 1994. Konstitusi Sementara ini menyediakan kerangka hukum yang mendasar untuk dipulihkannya hak-hak orang/sekelompok orang atas tanah, dan memerintahkan lembaga legislatif untuk menyusun undang-undang yang memungkinkan diakuinya korban-korban penggusuran yang terjadi setelah tahun 1913 dalam bentuk dikembalikannya tanah-tanah

[1] Makalah yang disampaikan dalam Lokakarya "Merumuskan Pokok-pokok Pikiran Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia", kerjasama Komnas HAM – KPA – Huma – Pokja PA-PSDA, Carita – Banten 13-14 Januari 2004.

[2] Anggota Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan Direktur PERGERAKAN – People-Centered Advocacy Institute. Alamat kontak: KPA, Jalan Situsari Wetan No. 37A, Buahbatu, Bandung 40165, telp./fax.: 022-730.98.93; PERGERAKAN, Jalan Tubagus Ismail VIII/1 Bandung 40134, telp./fax.: 022-250.25.24; e-mail: penk@bdg.centrin.net.id atau penk@kpa.or.id

mereka atau bentuk-bentuk perlakuan lainnya (White Paper, 1997: 28).

Berdasarkan *Restitution of Land Rights Act* 22/1994 itu, kemudian dibentuklah *Commission on Restitution of Land Rights* (Komisi Restitusi Hak atas Tanah) dan *Land Claims Court* (Peradilan Tanah). Berikut ini adalah gambaran umum strategi implementasi dari program restitusi tanah di Afrika Selatan.

Strategi Implementasi Program Restitusi Tanah

***Tujuan**: Memulihkan dan/atau mengembalikan hak-hak orang/sekelompok orang yang tergusur sejak tahun 1913 yang terjadi akibat adanya kebijakan dan praktek hukum yang diskriminatif rasial, serta untuk mendorong tercipatanya keadilan dan rekonsiliasi.*

***Outputs**: Pemerintah memiliki batasan-batasan yang membuat adanya beberapa hasil yang spesifik di setiap blok batas-batas tersebut, yakni:*

- *periode 3 tahun untuk penerimaan klaim;*
- *periode 5 tahun bagi Komisi maupun Peradilan Tanah untuk menyelesaikan seluruh tuntutan/klaim yang diterima;*
- *periode 10 tahun untuk menuntaskan seluruh pelaksanaan putusan-putusan pengadilan yang timbul akibat adanya tuntutan/klaim.*

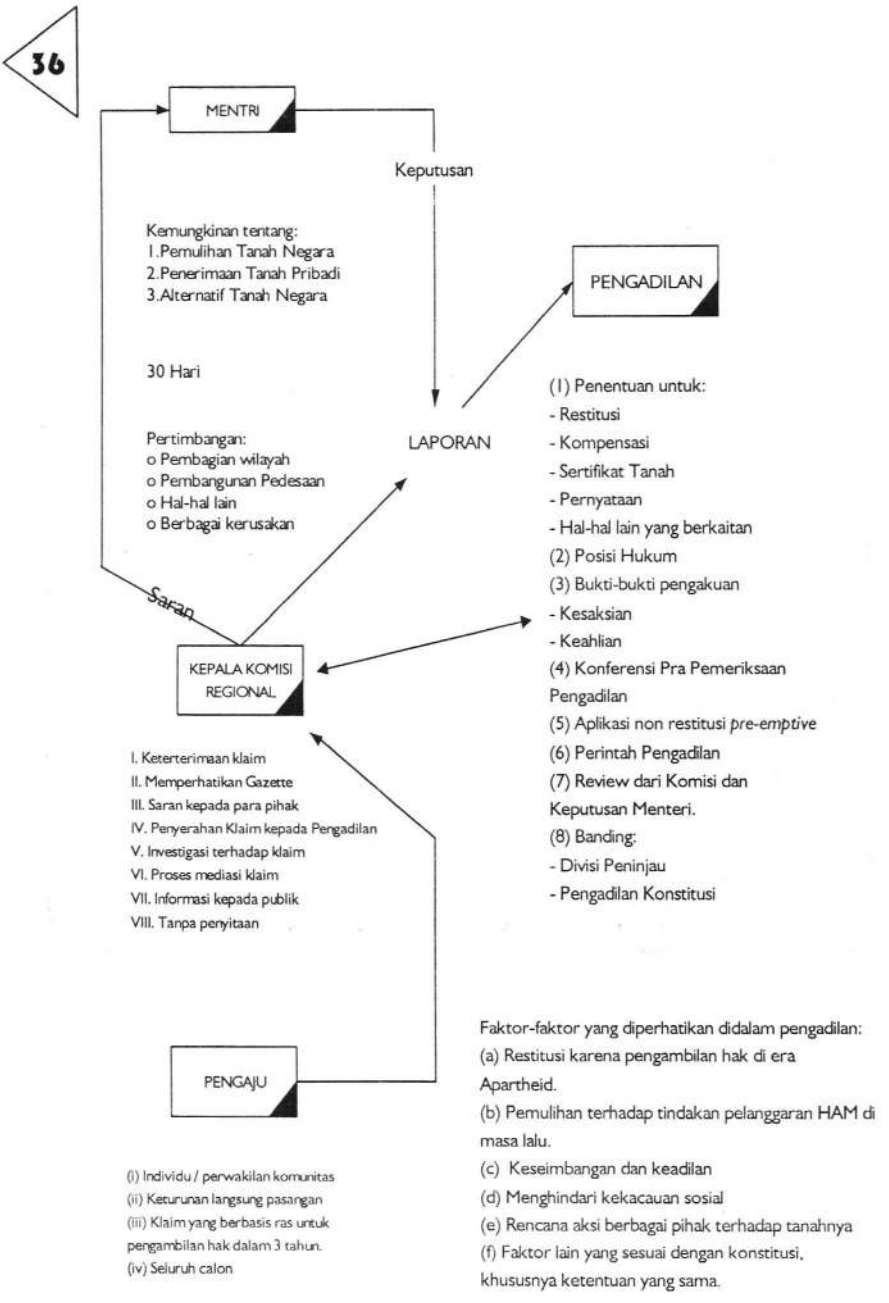
***Indikator-indikator Pencapaian Hasil**: Program akan dinilai keberhasilan berdasarkan sejumlah indikator berikut:*

- *jika sejumlah pihak yang mengajukan tuntutan yang mengalami penggusuran/perampasan tanah setelah tahun 1913 di bawah kebijakan rasial memperoleh penggantian (restitusi) dalam bentuk tanah atau perlakuan-perlakuan lainnya yang sesuai dan bisa diterima;*
- *jika proses restitusi tidak menimbulkan persengketaan atau konflik baru yang tidak dapat diselesaikan menurut kerangka hukum undang-undang restitusi hak atas tanah;*
- *jika nilai dari (pemberian) restitusi tanah mengikuti kecenderungan harga yang berlaku dalam pasar tanah umum; dan*
- *jika kerangka kerja dan prosedur-prosedur lainnya yang memuaskan dapat terbentuk bagi tuntutan-tuntutan yang tidak sesuai dengan kerangka hukum yang ada/berlaku.*

***Aktivitas-aktivitas**: Capaian-capaian di atas menuntut tersedianya suatu kapasitas dan modus operandi yang memuaskan di dalam tubuh Department*

of Land Affairs untuk menyokong kerja-kerja Komisi dan putusan-putusan Peradilan. Dalam hal ini ada beberapa aktivitas program yang pokok, yakni:

1) *Memproses klaim atas tanah: Komisi akan mengumumkan proses untuk melakukan tuntutan/klaim atas tanah, membantu para penuntut untuk menyusun/membuat tuntutan dan memilih prioritas tuntutan yang akan diproses selanjutnya; Komisi akan melakukan penyelidikan dan mediasi terhadap tuntutan yang masuk, menyelesaikannya – baik yang berupa tuntutan perorangan maupun kelompok – dengan cara memfasilitasi proses penyelesaian secara negosiasi.* Departement of Land Affairs *akan mewakili kepentingan pihak pemerintah dan memberi masukan kepada Menteri untuk kelayakan pemberian penggantian* (restoration). *Departemen juga akan membuat hasil-hasil penelitiannya tersedia bagi Komisi dan akan berkoordinasi dengannya dalam membuat kebijakan penggantian.*
2) *Implementasi Putusan Pengadilan: Departemen akan menjalankan putusan pengadilan, baik secara langsung maupun bekerjasama dengan pihak lainnya dan akan memonitor pelaksanaannya.*
3) *Tuntutan yang berada di luar kerangka peraturan yang ada: Departemen akan memberikan kerangka kerja dan prosedur untuk tuntutan-tuntutan yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.*
4) *Komunikasi: Departemen akan mempublikasi proses-proses restitusi dan melakukan koordinasi aktivas dengan pihak-pihak/organisasi-organisasi lainnya yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan adanya tuntutan yang terlibat di dalam program.*


MENTRI
Keputusan
Kemungkinan tentang:
1.Pemulihan Tanah Negara
2.Penerimaan Tanah Pribadi
3.Alternatif Tanah Negara
30 Hari
PENGADILAN
(1) Penentuan untuk:
- Restitusi
- Kompensasi
- Sertifikat Tanah
- Pernyataan
- Hal-hal lain yang berkaitan
(2) Posisi Hukum
(3) Bukti-bukti pengakuan
- Kesaksian
- Keahlian
(4) Konferensi Pra Pemeriksaan Pengadilan
(5) Aplikasi non restitusi *pre-emptive*
(6) Perintah Pengadilan
(7) Review dari Komisi dan Keputusan Menteri.
(8) Banding:
- Divisi Peninjau
- Pengadilan Konstitusi
Pertimbangan:
o Pembagian wilayah
o Pembangunan Pedesaan
o Hal-hal lain
o Berbagai kerusakan
LAPORAN
Saran
KEPALA KOMISI REGIONAL
I. Keterterimaan klaim
II. Memperhatikan Gazette
III. Saran kepada para pihak
IV. Penyerahan Klaim kepada Pengadilan
V. Investigasi terhadap klaim
VI. Proses mediasi klaim
VII. Informasi kepada publik
VIII. Tanpa penyitaan
PENGAJU
(i) Individu / perwakilan komunitas
(ii) Keturunan langsung pasangan
(iii) Klaim yang berbasis ras untuk pengambilan hak dalam 3 tahun.
(iv) Seluruh calon
Faktor-faktor yang diperhatikan didalam pengadilan:
(a) Restitusi karena pengambilan hak di era Apartheid.
(b) Pemulihan terhadap tindakan pelanggaran HAM di masa lalu.
(c) Keseimbangan dan keadilan
(d) Menghindari kekacauan sosial
(e) Rencana aksi berbagai pihak terhadap tanahnya
(f) Faktor lain yang sesuai dengan konstitusi, khususnya ketentuan yang sama.

Dari gambar ini jelas bahwa hubungan yang terjadi akibat adanya tuntutan antara korban penggusuran paksa dengan pemerintah adalah hubungan hukum antara pihak penuntut (=rakyat) yang dituntut (=pemerintah). Dari model penyelesaian konflik semacam ini pula dapat kita tangkap dengan jelas hasil negosiasi dan kompromi dari pihak-pihak yang bertikai menjelang kemerdekaan negara ini di tahun 1994. Artinya, kesediaan pemerintah baru untuk membayar segala resiko atas tuntutan yang datang dari warganya di satu sisi memang menunjukan adanya suatu proses peralihan kekuasaan yang terjadi dengan damai dan berbasis pada kompromi, tetapi di sisi lain juga mencerminkan bagaimana pihak-pihak yang telah sangat diuntungkan dari proses penindasan di masa lalu tidak dikenakan "hukuman" apa pun, kecuali terjadi proses yang pararel di dalam "forum Kebenaran dan Rekonsiliasi" untuk "memperhitungkan" pelanggaran-pelanggaran HAM yang difasilitasi oleh *Truth and Reconciliation Commission*.

Tahapan-tahapan dalam Proses Restitusi Hak atas Tanah

Ada 6 tahap/fase yang harus ditempuh oleh seseorang atau sekelompok orang yang hendak memperoleh pengakuan dan penggantian terhadap haknya atas sebidang tanah tertentu yang terampas pada masa pemerintahan apartheid. Keenam fase itu adalah: (1) Pengajuan dan Registrasi Klaim; (2) Seleksi dan Kategorisasi Klaim; (3) Penentuan Kualifikasi atas Tuntutan; (4) Proses Negosiasi; (5) Pengambilan Keputusan; dan (6) Pelaksanaan Keputusan.

Keseluruhan proses ini di dalamnya penuh dengan lika-liku dan dalam beberapa tingkatan menjadi sangat birokratis serta sudah pasti memakan waktu. Bisa jadi satu klaim tidak terselesaikan meskipun sudah diproses hingga memakan waktu 4 tahun (Brown, *et.al.*, 1998). Hal ini pula yang menjadi salah satu penyebab kekecewaan dan berkembangnya frustrasi di tengah masyarakat atas keberhasilan program ini secara keseluruhan.

Berikut ini adalah gambar alur proses penyelesaian tuntutan.

FASE PERTAMA
Pengajuan dan Registrasi

↓

FASE KEDUA
Seleksi dan Kategorisasi
(Fase ini meliputi: Pemeriksaan awal, Pilihan Pendahuluan, Pemeriksaan lanjutan, Dugaan awal, Pengelompokan dan Prioritisasi)

↓

FASE KETIGA
Penentuan Kualifikasi berdasarkan Bab 2 dari UU Restitusi
(Fase ini meliputi: Penilaian terhadap bentuk putusan dan Penilaian terhadap putusan yang diajukan.

↓

FASE KEEMPAT
Proses Negosiasi
(Fase ini meliputi: Rencana Program untuk Pengaju, Perwakilan dari Pengaju jika dibutuhkan, Penelitian untuk mencari tambahan informasi yang dibutuhkan, Penilaian, Nilai Klaim (MVOC), Pembuktian, Perencanaan Pendahuluan untuk tata guna lahan dan pengembangannya, Laporan pendahuluan dan posisi negosiasi, Persiapan untuk menghasilkan mandat, Mempersiapkan memorandum persetujuan, Mengeluarkan persetujuan dari menteri)

↓

FASE KELIMA
Pengambilan Keputusan
(Perjanjian ditandatangani berdasarkan Keputusan Menteri bagian 42D atau keputusan yang dibuat oleh Land Claim Court dalam bentuk putusan pengadilan)

↓

FASE KEENAM
Pelaksanaan Keputusan
(Perencanaan tanah terperinci, Pemberian tanah, Pembiayaan pembangunan, Hibah, Dukungan langsung paska pelaksanaan keputusan. Kompensasi dalam bentuk uang atau lainnya untuk kasus-kasus dimana pengaju tidak meminta tanah sebagai bentuk

Seperti telah disinggung di muka, putusan-putusan penerimaan tuntutan yang menjadi restitusi dari hak atas tanah pihak penuntut dapat berbentuk: (1) dikembalikannya secara faktual penguasaan atas tanah yang diklaim sebagai haknya[3]; (2) diberikan tanah lain di lokasi lain sebagai ganti atas tanah mereka yang dirampas di masa lalu; (3) atau pemberian penggantian dalam bentuk uang; (4) serta sejumlah pemberian lainnya yang seringkali menyertai 3 bentuk penggantian sebelumnya yang pada umumnya berupa fasilitas-fasilitas untuk memelihara tingkat produktivitas tanah atau pihak si penerima penggantian.

Dalam kasus dimana pihak pengaju klaim/tuntutan tidak dapat menerima putusan yang dibuat oleh Komisi yang kemudian dikukuhkan oleh Pengadilan, maka mereka bisa mengajukan banding kepada Pengadilan Tanah (*Land Claims Court*). Jika kemudian putusan Pengadilan ini pun masih tidak memuaskan mereka dapat mengajukan banding terakhir ke Mahkamah (Pengadilan) Konstitusi (*Constitutional Court*). Putusan Mahkamah (Pengadilan) Konstitusi akan merupakan putusan akhir yang tidak bisa diganggu-gugat lagi. Hal yang sama juga berlaku bagi pihak pemerintah yang merasa tidak puas dengan putusan yang diambil oleh Pengadilan Tanah. Mereka sebagai wakil negara atau pihak tertuntut dapat mengajukan banding ke Mahkamah (Pengadilan) Konstitusi untuk mendapatkan penyelesaian akhir.

Pada hakekatnya, Pengadilan Tanah juga akan bekerja untuk memproses berbagai sengketa dan konflik lainnya yang timbul akibat pelaksanaan program land reform. Jadi lembaga ini tidak hanya bekerja untuk dan/atau dalam skema program restitusi tanah saja.

---

[3] Satu kasus yang menarik dalam soal pengembalian hak secara faktual atas tanah yang diklaim telah terampas akibat adanya program pemerintah di masa lalu adalah tuntutan masyarakat Makulele yang sebagian kawasan hidupnya terambil untuk pengembangan taman nasional Kruger atau South African National Parks (SANP). Pengadilan memutuskan kawasan tersebut dikembalikan kepada masyarakat Makulele, tetapi dengan syarat kawasan tersebut tetap dipelihara sebagai kawasan taman nasional dengan segala fungsinya, dan masyarakat Makulele diajak untuk menjadi bagian dari pengelola taman nasional tersebut. Ini adalah satu contoh yang paling menarik sekali bagaimana pengelolaan hutan, bahkan dalam kawasan konservasi sekalipun, dapat dipercayakan kepada masyarakat setempat yang memang pada dasarnya memiliki budaya hidup di dalam kawasan berekosistem hutan. Hal ini adalah satu persoalan yang paling sulit diwujudkan di Indonesia hingga saat ini. Lihat: Koch dan de Beer (2000: 176-192).

Rumitnya lika-liku untuk proses penyelesaian suatu tuntutan akibat berbagai kendala administrasi, kapabilitas kelembagaan – baik di Komisi maupun Departemen, serta prosedural hukum di Pengadilan membuat program ini berjalan sangat lambat dan mencapai hasil yang jauh dari harapan pada 5 tahun pertama pelaksanaan program. Sebagai contoh, pada bulan Agustus 1997 atau setelah 3 tahun program berjalan, dari sekitar 16.000 klaim yang masuk dan bisa diproses di Komisi, hanya 5 yang bisa dimasukan ke Pengadilan Tanah untuk proses penetapan hukumnya, dan hanya 1 (satu!) yang bisa diratifikasi oleh Pengadilan (Brown, 1998: 7). Hasil ini membuat diadakannya perbaikan hubungan kerja antara Komisi dan *Departmen of Land Affairs* (DLA). Meskipun demikian, satu tahun kemudian, sampai April 1998 atau setelah 4 tahun program ini berjalan, hanya 28 klaim yang dapat diselesaikan! (Hargreaves dan Eveleth, tt: 4).

Lambatnya proses ini membuat satu NGO yang selama ini mendorong terlaksana *land reform* di Afrika Selatan, yakni *National Land Committee* membuat pertemuan khusus dengan Menteri *Land Affairs* untuk memulai suatu proses identifikasi kebijakan dan mencari jalan keluar dari sejumlah kemacetan yang terjadi (Hargreaves dan Eveleth, tt: 4). Hasilnya adalah diubahkan mekanisme pengambilan keputusan atas klaim yang masuk. Sejak tahun 2000, Menteri *Land Affairs* dapat mengambil keputusan hukum atas hasil kerja Komisi. Jika terjadi keberatan-keberatan, maka baru lah pihak yang berkeberatan mengajukan banding ke Pengadilan Tanah dan seterusnya ke Mahkamah Konstitusi jika tetap merasa tidak puas terhadap putusan banding dari Pengadilan.[4]

Berdasarkan aspek ke wilayah dan karakter pihak-pihak yang mengajukan klaim dapat dibedakan adanya dua jenis klaim, yakni klaim atas tanah-tanah yang berada di pedesaan dan klaim atas tanah-tanah yang berada di wilayah perkotaan. Adapun kriteria bagi tuntutan yang dapat diterima dan diproses lebih lanjut dengan penyelidikan, menurut *Restitution of Land Rights Act* pasal 2 dan Konstitusi Sementara pasal 121(4) adalah sebagai berikut (White Paper, 1997: 51):

[4] Berdasarkan hasil diskusi dengan Deputy Direktur Jendral Land and Tenure Reform Department of Land Affairs RSA, Desember 2003.

1. Mengalami penggusuran atau pengusiran dari tanah yang ditempati atau diusahakannya;
2. Memegang hak atas tanah tersebut;
3. Penggusuran/pengusiran terjadi setelah tanggal 19 Juni 1913;
4. Pengusiran/penggusuran terjadi sebagai akibat atau menjadi obyek lanjutan dari hukum yang menerapkan diskriminasi rasial; atau
5. Telah menerima kompensasi atau ganti kerugian yang dianggap tidak adil.

Jika dilihat dari pembagian wilayah kasus, maka tabel

02. Beberapa Kritisisme terhadap Program Restitusi Tanah

berikut ini memperlihatkan bahwa sesungguhnya jumlah kasus-kasus yang ada di perkotaan menyumbang sangat besar dalam proporsi penyelesaian klaim. Apa maknanya, hasil diskusi dengan mantan Komisioner dari Propinsi Kwazulu-Natal dan juga dengan sejumlah pejabat di *Departemen of Land Affairs* terungkap kenyataan bahwa pemberian penggantian dalam bentuk uang untuk kasus-kasus tuntutan yang berasal dari tanah di perkotaan lebih memudahkan pemerintah dalam melakukan eksekusi, dibanding dengan tuntutan atas pengembalian tanah atau pemberian tanah di lokasi lain yang kebanyakan menjadi tuntutan dari pihak penuntut dalam kasus-kasus di daerah pedesaan.[5] Hal ini akan membawa kita pada bagian berikutnya dari makalah ini, yakni sejumlah kritisisme terhadap pelaksanaan program restitusi tanah di Afrika Selatan yang akan segera berakhir pada tahun 2005 mendatang.

- Apa yang diberikan dari program restitusi? Tanah atau Uang?

03. Beberapa Implikasi, Catatan dan Pelajaran dari Afrika Selatan untuk Indonesia

Apa hubungan antara *land restitution* dengan *land reform* yang hendak menata ulang penguasaan atas tanah, jika ternyata kompensasi dalam bentuk uang yang lebih dominan?

- Penentuan harga kompensasi yang didasari pada harga pasar atas tanah pada saat ini mencerminkan bekerjanya prinsip pasar

[5] Wawancara dengan Ceryl Walker, mantan Komisioner dari Provinsi Kwazulu-Natal dilakukan di kota Durban pada bulan Desember 2003.

tanah ketimbang penataan ulang penguasaan tanah!

- Jumlah budget yang sangat kecil untuk program *land restitution* (hanya sekitar 1% dari total anggaran belanja negara tiap tahunnya) menunjukan kebalikan dari tekad awal untuk melaksanakan *land reform* – seperti yang dinyatakan oleh Mandel (lihat kutipan awal)
- Dalam kerangka hukum pelaksanaan program;
- Aspek birokratisme program;
- Komitmen negara;
- Penyelesaian sengketa dan/atau konflik agraria untuk apa tujuan utamanya? "Sekedar" menyelesaikan konflik yang ada dengan cara pemberian ganti rugi atas peristiwa hilangnya hak-hak ekonomi seseorang/sekelompok orang atau hendak memberi kesempatan yang lebih luas kepada orang-orang tersebut mengembangkan kehidupan sosial, ekonomi dan budayanya dengan merestorasi keberadaan tanah yang menjadi haknya?
- Bagaimana program restitusi akan menghadapi tekanan kekuatan-kekuatan bisnis yang pada saat ini mendominasi penguasaan tanah di Indonesia dan yang dalam kenyataannya telah melakukan pelanggaran HAM bersama-sama dengan negara pada 'masa lalu' dan masa kini?

***

(Mengingat keterbatasan tempat, makalah Dianto Bachriadi hanya dicuplik sebagian saja).

BEBERAPA PRINSIP DALAM MENGGAGAS PEMBENTUKAN KOMISI NASIONAL PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA[1]

Gunawan Wiradi

PENGANTAR

Kita semua menyadari bahwa ditawarkannya gagasan untuk membentuk Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) ini tentu saja akan mengundang sejumlah pertanyaan awal. Misalnya saja, (a) Mengapa perlu dibentuk badan ini?; (b) Bagaimana status hukumnya?; (c) Bagaimana struktur organisasinya?; (d) Siapa saja anggota-anggotanya?; (f) Cakupan obyek yang menjadi garapannya apa saja?; dan pertanyaan-pertanyaan lain yang berkembang dari enam pertanyaan tersebut.

Catatan ringkas ini tidak akan menjawab semua pertanyaan tersebut, melainkan justru melemparkannya kepada forum Lokakarya ini untuk memperoleh masukan-masukan. Yang jelas, pertanyaan pertama itu sudah diuraikan dalam Kerangka Acuan yang dilampirkan dalam undangan. Yang ingin disampaikan di sini adalah bahwa jikalau kita semua memang sudah sepakat untuk menerima gagasan dibentuknya KNUPKA, maka menurut pendapat saya, ada beberapa prinsip yang perlu dijadikan pegangan. Atas dasar prinsip-prinsip itu, kita mengembangkan pemikiran untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas. Beberapa prinsip tersebut adalah sebagai berikut.

---

[1] Catatan ringkas, disampaikan oleh penulis sebagai narasumber pengganti dalam "Lokakarya Persiapan menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria", yang diselenggarakan oleh Komnas HAM bekerja sama dengan KPA, HUMA, WALHI dan Bina Desa tanggal 13-14 Januari 2004, di Hotel Mutiara Carita, Pandeglang Banten.

I. Kelembagaan dan Status Hukum

1) Pembentukan badan ini haruslah diletakkan dalam konteks Pembaruan Agraria dan Sumberdaya Alam (Reforma Agraria), sesuai Tap IX/2001.
2) Jika kita konsisten (dan mempunyai "kemauan politik") untuk melakukan Reforma Agraria yang *genuine*, maka badan ini haruslah merupakan bagian dari Badan Otorita Reforma Agraria (BORA). Mengapa?
3) Jika KNUPKA itu lepas dari BORA, maka terdapat peluang untuk menyimpang, yaitu hanya bertujuan menjaga stabilitas semata, sehingga justru bisa bertentangan dengan tujuan pembaruan.
4) Sebagai bagian dari BORA, maka KNUPKA ini mempunyai kewenangan yang menyeluruh, mengatasi kewenangan sektoral, dan bertanggung jawab kepada Presiden.
5) Eksistensi KNUPKA ini harus dilandasi secara hukum oleh Undang-undang. (Seperti juga dahulu, Panitia Pengadilan Land Reform dilandasi oleh UU No. 21/1964).

II. Ruang Lingkup Garapan

1) Garapan badan ini mencakup semua kasus konflik (meliputi semua sektor), baik kasus-kasus yang telah terjadi; maupun yang akan terjadi dalam proses pembaruan agraria nanti.
2) Kasus konflik yang menjadi garapan badan ini adalah kasus-kasus konflik yang mempunyai dampak sosial yang luas.
3) Kasus-kasus yang tidak/kurang berdampak sosial (misalnya cekcok antar saudara yang memperebutkan warisan dan tidak melibatkan orang luar), tidak menjadi garapan badan ini.

III. Keanggotaan KNUPKA

1) Agar KNUPKA ini mampu untuk mempunyai kata-putus dalam menangani kasus-kasus konflik agraria, maka anggota harus terdiri dari berbagai pihak (instansi pemerintah, akademisi, LSM, organisasi tani/nelayan, dll)
2) Anggota-anggota tersebut seyogyanya merupakan orang-orang terpilih yang memenuhi minimal dua kriteria.
   a. Komitmen keberpihakannya kepada rakyat dan keadilan
   b. Pemahaman yang cukup mengenai masalah agraria dan masalah sumberdaya alam.

PELUANG BAGI PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA DI SUB SEKTOR PERTAMBANGAN UMUM[1]

Soenarto
Direktorat Jenderal Geologi dan Sumberdaya Mineral

A. PENDAHULUAN

UUD 45 pasal 33 ayat 3 mengamanatkan bahwa " Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dapat dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Dari pasal tersebut digariskan bahwa monopoli pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumberdaya alam serta pengaturan hubungan hukumnya ada pada negara.

Penafsiran dari kalimat "diikuasai oleh negara" dalam ayat (2) dan (3) tidak selalu dalam bentuk kepemilikkan tetapi utamanya dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan serta memberikan pengaruh atas perusahaan berpegang pada azas kepentingan mayoritas masyarakat dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam implementasinya pengelolaan sumberdaya alam yang berlangsung selama ini sering mengalami/ menimbulkan ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik; serta penurunan kualitas lingkungan. Disamping itu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam saling tumpang tindih dan bertentangan.

[1] Makalah yang disampaikan dalam Lokakarya "Merumuskan Pokok-pokok Pikiran Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia", kerjasama Komnas HAM – KPA – Huma – Pokja PA-PSDA, Carita – Banten 13-14 Januari 2004.

Menyadari akan hal tersebut, maka dikeluarkan TAP MPR Nomor IX/2001 tentang "Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam", yang antara lain mengamanatkan bahwa pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:

a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
d. Rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia
e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
f. Mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam;
g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap mempertahankan daya tampung dan dukung lingkungan;
h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam;
j. Mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria dan sumberdaya alam;
k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/ kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;

B. Konflik Agraria di Sub Sektor Pertambangan Umum

1. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/ kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumberdaya agraria dan sumberdaya alam.

Pengelolaan usaha pertambangan umum juga tidak luput dari masalah ke agrariaan/ pertanahan. Konflik masalah pertanahan/ kewilayahan yang sering terjadi di sub sektor pertambangan antara lain:

C. Peraturan Perundangan Sub Sektor Pertambangan Umum yang Berkaitan dengan Penguasaan dan Kewilayahan

- Tumpang tindih pemanfaatan lahan dengan sektor lain seperti kehutanan, perkebunan, kelautan, pertanian, dll
- Permasalahan ganti rugi lahan dengan pemegang hak atas tanah
- Hak ulayat

Landasan hukum pengelolaan sumberdaya alam adalah UUD 45 pasal 33, yang kemudian khusus untuk pengelolaan sumberdaya mineral dijabarkan lebih konkrit di dalam UU No. 11 tahun 1967 dan PP 75 tahun 2001.

Beberapa pasal di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 yang berkaitan dengan masalah penguasaan dan kewilayahan/ agraria adalah:

Pasal 1:
Semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia tuhan YME, adalah kekayaan Nasional Bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran Rakyat.

Pasal 2, huruf (k) :
Wilayah hukum pertambangan Indonesia; seluruh kepulauan Indonesia, tanah dibawah perairan Indonesia dan paparan benua (*continental shelf*) kepulauan Indonesia;

Mengingat sifat keberadaan sumberdaya mineral yang berada di dalam tanah, tidak dapat dilihat langsung dengan mata, sehingga perlu menetapkan wilayah hukum pertambangan sebagaimana pasal 2 huruf (k).

Untuk dapat membedakan berbagai jenis tahapan kegiatan pertambangan, maka dalam pasal 14, UU 11 Tahun 19967 ditetapkan bahwa: Usaha pertambangan bahan-bahan galian dapat meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi; pengolahan dan pemurnian; pengangkutan dan penjualan.

Usaha pertambangan Penyelidikan Umum dan Eksplorasi, sesuai namanya adalah baru merupakan kegiatan survey, yang selalu berpindah-pindah, tidak memanfaatkan lahan untuk jangka lama, dan sangat sedikit merusak dan merubah kondisi lahan, sehingga seharusnya masalah pertanahan berkaitan dengan tahapan usaha pertambangan tersebut tidak ada atau sangat sedikit. Usaha pertambangan yang menggunakan lahan cukup lama yaitu tahap eksploitasi dan pengolahan/pemurnian.

UU 11/ 1967 juga telah menggariskan daerah-daerah mana yang tidak diperbolehkan ada kegiatan pertambangan, yaitu sebagaimana pasal 16:

Pasal 16, ayat:

(2) Pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu kuasa pertambangan tidak boleh dilakukan di wilayah yang tertutup untuk kepentingan umum dan pada lapangan sekitar lapangan-lapangan dan bangunan-bangunan pertahanan.

(3) Wilayah pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu kuasa pertambangan tidak meliputi :

- Tempat-tempat kuburan, tempat-tempat yang dianggap suci, pekerjaan-pekerjaan umum, misalnya jalan-jalan umum, jalan kereta api, saluran air, listrik, gas dan sebagainya;
- Tempat-tempat pekerjaan usaha pertambangan lain;
- Bangunan-bangunan, rumah tempat tinggal atau pabrik-pabrik beserta tanah-tanah pekarangan sekitarnya, kecuali dengan izin yang berkepentingan.

(4) Dalam hal dianggap sangat perlu untuk kepentingan pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu kuasa pertambangan, pemindahan sebagaimana termaksud dalam ayat (3) pasal ini

dapat dilakukan atas bebean pemegang kuasa pertambangan dan setelah diperoleh izin dari yang berwajib.

Hubungan antara pemegang hak/ kuasa pertambangan dengan hak-hak atas tanah baik menyangkut prosedur sebelum memulai kegiatan, kewajiban kedua belah pihak dan sampai pada masalahpenyelesaian sengketa, diatur sebagaimana pasal 25, 26 dan 27 yaitu:

Pasal 25, ayat:

(1) Pemegang kuasa pertambangan diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usahanya pada segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di dalam lingkungan daerah kuasa pertambangan maupun diluarnya, dengan tidak memandang apakah perbuatan itu dilakukan dengan atau tidak dengan disengaja, maupun yang dapat atau tidak dapat diketahui terlebih dahulu.

Pasal 26, ayat:

Apabila telah didapat izin pertambangan atas sesuatu daerah, atau wilayah menurut hukum yang berlaku, maka kepada mereka yang berhak atas tanah diwajibkan memperbolehkan pekerjaan pemegang kuasa pertambangan atas tanah yang bersangkutan atas dasar mufakat kepadanya:

a. sebelum pekerjaan dimulai, dengan diperlihatkannya surat kuasa pertambangan atau salinannya yang sah, diberitahukan tentang maksud dan tempat pekerjaan-pekerjaan itu akan dilakukan;
b. diberi ganti kerugian atau jaminan ganti kerugian itu terlebih dahulu

Pasal 27, ayat:

(1) Apakah telah ada hak atas sebidang tanah yang bersangkutan dengan wilayah Kuasa Pertambangan, maka kepada yang berhak diberikan ganti rugi yang jumlahnya ditentukan bersama antara pemegang kuasa pertambangan dan yang mempunyai hak atas tanah tersebut atas dasar musyawarah dan mufakat, untuk penggantian sekali atau selama hak itu tidak dapat dipergunakan,

(2) Jika yang bersangkutan tidak mencapai kata mufakat tentang ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, maka penentuannya diserahkan kepada Menteri,

(3) Jika yang bersangkutan tidak dapat menerima penentuan Menteri tentang ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) pasal ini, maka penentuannya diserahkan kepada Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi daerah/wilayah yang bersangkutan,

(4) Ganti rugi yang dimaksud pada ayat (1), (2), dan (3) pasal ini beserta segala biaya yang berhubungan dengan itu dibebankan kepada pemegang kuasa pertambangan yang bersangkutan,

(5) Apabila telah diberikan kuasa pertambangan pada sebidang tanah yang diatasnya tidak terdapat halk tanah, maka atas sebidang tanah tersebut atau bagian-bagiannya tidak dapat diberi hak tanah kecuali dengan persetujuan Menteri.

Lebih lanjut dalam PP Nomor 75 Tahun 2001 tentang "Perubahan Kedua Atas Peratutan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1969" mengatur mekanisme persetujuan permohonan kuasa pertambangan, yang antara lain mengharuskan dilakukannya pengumuman setempat, atau pemberitahuan dan persetujuan dari daerah/ masyarakat yang berada pada wilayah yang dimohon, seperti diatur dalam pasal 17:

Pasal 17, ayat:

(1) Sebelum Menteri atau Gubernur sesuai kewenangannya menyetujui permohonan Kuasa Pertambangan Eksplorasi dan atau Kuasa Pertambangan Eksploitasi, terlebih dahulu :
   a. Menteri sesuai kewenangannya meminta pendapat dari Gubernur dan Bupati/Walikota dimana usaha pertambangan itu berada;
   b. Gubernur sesuai kewenangannya meminta pendapat dari Bupati/walikota dimana usaha pertambangan itu berada

(2) Mereka yang mempunyai hak atas tanah dan atau mereka yang berkepentingan yang akan mendapat kerugian karena adanya pemberian Kuasa Pertambangan dapat mengajukan keberatan Bupati/walikota dimana usaha pertambangan itu berada paling lambat dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sesudah dikeluarkannya surat permintaan pendapat mengenai Kuasa Pertambangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1);

(3) Bupati/ Walikota dimana usaha pertambangan itu berada menyampaikan keberatan kepada Menteri atau Gubernur sesuai kewenangannya dalam waktu sesingkat-singkatnya dengan disertai berita acara yang memuat alasan-alasan dari keberatan tersebut;

(4) Keberatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diterima oleh Menteri atau Gubernur sesuai kewenangannya, apabila usaha pertambangan tersebut nyata-nyata akan merugikan rakyat/penduduk setempat;

(5) Jika dalam waktu paling lambat 4 (empat) bulan setelah tanggal dikirimnya permintaan pendapat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Menteri atau Gubernur tidak menerima pernyataan keberatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka Bupati/ Walikota yang bersangkutan dianggap telah menyatakan tidak adanya keberatan atas permintaan Kuasa Pertambangan.

Dalam PP 75 tahun 2001, kembali ditegaskan secara lebih rinci bagaimana ketentuan kegiatan usaha pertambangan pada wilayah tertutup untuk kepentingan umum oleh instansi lain, sebagaimana disebutkan dalam pasal 22.

Pasal 22, ayat :

(1) Pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu Kuasa Pertambangan tidak boleh dilakukan di tempat yang dinyatakan sebagai wilayah tertutup untuk kepentingan umum dan di tempat-tempat yang secara khusus ditentukan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai kewenangannya.

(2) Untuk tempat-tempat yang sebelum ada penetapan Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai kewenangannya telah

D. Upaya Penyelesaian Konflik

dinyatakan sebagai wilayah yang tertutup untuk kepentingan umum oleh instansi lain, maka penambangan bahan galian hanya dapat dilakukan atas izin Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai kewenangannya dengan mengingat pendapat dan pertimbangan dari instansi/pihak yang bersangkutan.

Berbagai upaya dalam penanganan konflik pertanahan/ penggunaan lahan telah dilakukan, antara lain melalui :

- Mengaktifkan dan mengoptimalkan koordinasi
- Pembuatan SKB
- Musyawarah dan mufakat
- Penegakan peraturan perundangan
- Peningkatan komunikasi dan sosialisasi

PERANAN DPR DALAM PENYELESAIAN KONFLIK PERTANAHAN[1]

Tumbu Saraswati, SH[2]

Realita permasalahan pertanahan di Indonesia sudah semenjak lama berada dalam keadaan yang memprihatinkan. Pada umumnya sengketa pertanahan yang terjadi, amat jarang dapat diselesaikan secara damai dan adil. Hal ini terjadi antara lain sebagai akibat lemahnya aturan hukum mengenai pertanahan dan kuatnya kepentingan kelompok-kelompok terntentu untuk menguasai akses terhadap tanah.

Sejak sebelum reformasi terjadi, banyak sekali masyarakat yang datang ke lembaga DPR sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa pertanahan, di samping ke lembaga peradilan dan Komnas HAM. Jadi secara historis, keterlibatan DPR-RI dalam turut serta menyelesaikan sengketa pertanahan sesungguhnya sudah dirintis sejak lama.

Banyak sengketa pertanahan yang merupakan warisan orde baru dan sampaiu saat ini belum dapat diselesaikan dengan baik. Untuk itu komisi II DPR telah membentuk Sub Komisi Pertanahan untuk membantu penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang terjadi dihampirseluruh wilayah Indonesia.

Secara garis besar peta permasalahan tanah dapat dikelompokkan :

1. Masalah penggarapan masyarakat atas areal tanah kehutanan, perkebunan;
2. Masalah pelanggaran ketentuan landreform;
3. Masalah adanya akses dalam penyediaan tanah dalam pembangunan;

---

[1] Makalah yang disampaikan dalam Lokakarya "Merumuskan Pokok-pokok Pikiran Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia", kerjasama Komnas HAM – KPA – Huma – Pokja PA-PSDA, Carita – Banten 13-14 Januari 2004.

[2] Anggota Komisi II DPR RI

4. Sengketa perdata berkenaan dengan pemilikan tanah;
5. Tuntutan dari masyarakat terhadap hak atas tanah adat baik berupa tanah ulayat maupun perorangan.

Bebeberapa contoh kasus sengketa tanah yang masuk ke DPR-RI khususnya pengaduan masyarakat melalui Fraksi PDI Perjuangan antara lain adalah:

1. Penjualan tanah garapan masyarakat beberapa kecamatan di Kabupaten Pandeglang oleh oknum Pemerintah Daerah kepada perkebunan;
2. Penyerobotan tanah rakyat ahli waris Putting oleh PT. SWEET INDOLAMPUNG;
3. Penyerobotan tanah di Sumatera Utara oleh perusahaan perkebunan negara/swasta
4. Tanah adat di lokasi tanah raja Gowa yang telah menjadi hak pakai atas nama Pemda Kimpraswil dengan dasar tanah negara, dll;

Untuk kasus-kasus sengketa tanah yang ada, dalam proses penyelesaiannya, DPR selain memanggil pihak-pihak terkait dan juga selalu melakukan kunjungan lapangan untuk mengetahui keadaan tanah yang menjadi sengketa, dalam hal ini bersama-sama pemerintah yang diwakili oleh BPN dengan membentuk **Tim Penyelesaian Masalah Pertanahan** antara BPN dan DPR. Namun demikian sampai saat ini penyelesaiannya masih terkatung-katung karena tampaknya belum ada kehendak dari BPN secara serius untuk merespon rekomendasi yang telah diberikan DPR. Bahkan kesepakatan bersama diselesaikan pemerintah setempat tidak sesuai dan tidak memihak rakyat.

Dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasannya pada awal tahun 2003 yang lalu DPR telah membentuk Panitia Khusus (PANSUS) untuk mengadakan penyelidikan masalah Dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasannya pada awal tahun 2003 yang lalu DPR telah membentuk Panitia Khusus (PANSUS) untuk mengadakan penyelidikan masalah pertanahan secara nasional. Sebagai alat kelengkapan yang dibentuk oleh DPR, pansus ini dalam bekerja DAPAT memanggil pihak-pihak lain yang selalu terkait dengan

penyelesaian sengketa pertanahan yang ada, antara lain BPN, BUMN, TNI-POLRI dan Pejabat Pemerintah (Gubernur dan Bupati) setempat. Para anggota pansus ini terdiri dari anggota DPR lintas fraksi-fraksi dan lintas komisi.

Tujuan dibentuknya Pansus Pertanahan ini adalah diharapkan para pencari keadilan terutama yang kurang mampu dapat memperoleh penyelesaian masalahnya dengan waktu yang singkat, biaya ringan dan prosedur yang sederhana.

Hasil kerja Pansus adalah berupa suatu **Rekomendasi** kepada pihak pemerintah dan para pihak bersengketa untuk menyelesaikan dengan segera permasalahannya. Walaupun rekomendasi tersebut tidak bersifat eksekutorial namun paling tidak DPR tidak tidur atau tinggal diam terhadap permasalahan yang ada. Komitmen DPR adalah mendudukkan masalah pertanahan sesuai dengan peratuan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan masyarakat.

Adanya gagasan untuk membentuk **Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria** ini memang sangat baik sekali. Hal ini sesuai dengan amanat TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruann Agraria dan Pengelolaan SDA dan TAP MPR No. V/2003 tentang Saran Kepada Lembaga Negara, dimana MPR menyarankan kepada DPR dan Pemerintah untuk membentuk suatu lembaga untuk penyelesaian konflik agrariauntuk memberi suatu kepastian hukum dan mencegah terjadinya berbagai konflik kekerasan lainnya yang melanggar HAM. Dan "konflik agraria" di sini lebih luas dari hanya sengketa tanah dimana tanah hanya merupakan salah satu dari sumber agraria.

Kita ketahui, bahwa berlarut-larut penyelesaian konflik agraria terutama masalah tanah (yang menjadi acuan utama pembahasan ini) salah satunya juga disebabkan karena masalah yang diajukan kepada lembaga peradilan masih jauh dari efektif dan efisien serta kualitas putusannya masih jauh dari harapan ataupun rasa keadilan masyarakat.Praktek yang terjadi di masyarakat saat ini juga sangat mengkhawatirkan karena banyak putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan karena pihak pemerintah mengabaikan begitu saja keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Hal ini jelas sangat merugikan masyarakat.

Untuk itu kiranya kita dapat segera menjalankan amanat TAP MPR tersebut di atas dengan membentuk komisi penyelesaian konflik agraria. Dan sebaiknya pembentukan lembaga ini didasarkan pada suatu **undang-undang**.

Lembaga ini diharapkan menjadi suatu lembaga yang bersifat **Independen,** diisi oleh orang-orang yang berkompeten terhadap maslah agraria dan yang mempunyai komitmen tinggi untuk menyelesaikan semua konflik agraria yang ada sesuai dengan mekanisme penyelesaian yang ditetapkan dengan mengacu pada prosedur penyelesaian yang sederhana waktunya singkat, biaya ringan. Mempunyai kewenangan yang luas untuk mengadakan penyelidikan dalam proses penyelesaiannya dan hasilnya adalah mengeluarkan suatu putusan yang sifatnya ***Final and Binding*, Final dan mengikat para pihak** dimana putusan tersebut merupakan suatu solusi yang sesuai dengan rasa keadilan di masyarakat.

PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA DI AFRIKA SELATAN, PELUANG DAN TANTANGAN BAGI IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA[1]

Maria S.W. Sumardjono[2]

A. Penyelesaian Konflik Sumberdaya Agraria, Khususnya Pertanahan, yang dilaksanakan sampai dengan saat ini

1. Akar Permasalahan

Akar permasalahan konflik pertanahan dan sumberdaya agraria lainnya dalam garis besarnya dapat ditimbulkan oleh hal-hal sebagai berikut:

a. Konflik kepentingan, yang disebabkan karena adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan *subtantive* (contoh: hak atas sumberdaya agraria termasuk tanah), kepentingan prosedural maupun kepentingan psikologis.
b. Konflik struktural, yang disebabkan antara lain karena: pola perilaku atau interaksi yang destruktif; kontrol pemilikan atau pembagian sumberdaya agraria yang tidak seimbang; kekuasaan dan kewenangan yang tidak seimbang; serta faktor geografis, fisik atau lingkungan yang menghambat kerjasama.
c. Konflik nilai, disebabkan karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan atau perilaku; perbedaan gaya hidup, ideologi atau agama/kepercayaan.
d. Konflik hubungan, yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk atau salah; pengulangan perilaku yang negatif.

---

[1] Makalah disampaikan pada lokakarya "Pengalaman Indonesia Dalam Penyelesaian Konflik Agraria" diselenggarakan oleh Komnas HAM di Mutiara Carita, 13-14 Januari 2004

[2] Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta.

e. Konflik data, yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap; informasi yang keliru; pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan; interpretasi data yang berbeda; dan perbedaan prosedur penilaian.

(Christopher W. Moore, The Mediation Process, 1996)

Konflik bisa bersifat laten maupun manifes. Istilah sengketa dimaksudkan apabila konflik sudah menjadi nyata (*manifest*), pihak yang bersengketa (subyek) dan substansi yang dipermasalahkan (obyek sengketa) jelas.

2. Cara-cara penanganan sengketa

Mekanisme penyelesaian sengketa yang pada umumnya ditempuh oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah sebagai berikut:

a. Bila ditemukan cacat administratif, maka koreksi dilakukan oleh BPN
b. Bila kedua belah pihak saling terbuka, diusahakan musyawarah, difasilitasi oleh BPN
c. Bila sengketa melibatkan instansi sektoral, diupayakan koordinasi antarsektor
d. Bila semua usaha telah menemui kegagalan, utamanya bila obyek sengketa berkenaan dengan masalah "hak", maka upaya terakhir adalah melalui pengadilan.

Berkenaan dengan mekanisme penyelesaian sengketa tersebut diatas terdapat berbagai hambatan yang perlu disampaikan sebagai catatan.

Upaya penyelesaian berupa koreksi administratif oleh BPN pada umumnya dilakukan dalam bentuk pembatalan Surat keputusan Pemberian Hak Atas Tanah atau sertifikat hak atas tanah, baik karena dijumpai karena adanya cacat hukum administrasi dalam penerbitan keputusan pemberian dan/atau sertifikat hak atas tanah atau karena melaksanakan putusan pengadilan.

Sebagai instansi yang bertanggung jawab untuk urusan pelayanan adminsitratif, BPN tidak berwenang untuk melakukan uji materiil untuk mencari kebenaran, namun pihak yang bersengketa seringkali tidak dapat membedakan kewenangan yang termasuk

dalam lingkup hukum administrasi dan kewenangan melakukan uji materiil yang merupakan kewenangan badan peradilan.

Kekurangpahaman ini seringkali menyebabkan banyaknya kasus/sengketa yang masuk ke BPN, setelah diteliti ternyata penyelesaiannya tidak menjadi wewenang BPN dan ketika dianjurkan agar yang bersangkutan mengajukan masalahnya ke pengadilan, mereka menjadi kecewa.

Dalam hal penyelesaian upaya sengketa memerlukan koordinasi antar instansi, misalnya dalam sengketa antar masyarakat dengan melibatkan instansi kehutanan, ABRI, Departemen Perhubungan, dan lain-lain, koordinasi yang diharapkan tidak selalu dapat dilaksanakan. Salah satu alasan sulitnya melaksanakan koordinasi antar instansi, terutama instansi sektoral adalah karena dari segi normatif peraturan perundang-undangan sektoral yang sentralistik itu, tumpang tindih dan inkonsisten satu sama lain.

Dari segi empiris, tidak adanya suatu instansiu yang bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan di bidang sumberdaya agraria mendorong setiap sektor untuk bertindak dalam ruang vertikal masing-masing dengan menyisakan sedikit kesempatan untuk melakukan koordinasi horisontal.

Dalam hal diperlukannya koordinasi antar instansi, dengan tujuan untuk memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat terhadap hak atas tanahnya, diperlukan peran DPR dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan untuk memfasilitasi pertemuan dengan instansi terkait untuk melakukan koordinasi yang diperlukan.

3. Penanganan permasalahan/sengketa pertanahan yang diselesaikan oleh BPN bersama DPR-RI

Dengan meningkatnya pengaduan yang disampaikan kepada DPR-RI, maka agar dapat ditangani secara terpadu antara aspek teknis yuridis dan aspek sosial politik, dibentuklah Tim Penyelesaian Masalah Pertanahan Badan Pertanahan Nasional bekerja sama dengan Komisi II DPR-RI, dengan keputusan kepala BPN No. 186-V-2001 tanggal 11 September 2002 yang diketuai Wakil Kepala BPN. DPR-RI juga membentuk Tim Penyelesaian Masalah Pertanahan. Untuk memfasilitasi koordinasi antara Tim BPN dan Tim DPR-RI

dibentuk sekretariat bersama. Dari pengaduan yang masuk ke DPR-RI ada yang langsung diteruskan ke BPN, tetapi ada pula yang ditelaah terlebih dahulu oleh Tim DPR-RI sebelum dikirim ke BPN.

Penanganan masalah/sengketa pertanahan yang diselesaikan oleh BPN dan DPR-RI juga meliputi prosedur telaah kasus, penelitian lapangan (bila diperlukan)dan penyajian hasil kajian kasus beserta penyelesaiannya. Keputusan tentang usul penyelesaian yang dipilih, didasarkan atas hasil rapat bersama antara Tim BPN dan Tim DPR-RI. Berdasarkan usulan penyelesaian tersebut, tindak lanjut dilaksanakan sesuai dengan wewenang masing-masing.

Dalam perkembangannya Komisi II DPR-RI telah membentuk Pansus Pertanahan yang dalam sidang-sidangnya memanggil berbagai pihak terkait untuk didengar pendapatnya dalam rangka mengusulkan penyelesaiannya melalui Panja.

B. Penyelesaian Konflik Sumberdaya Agraria model republik Afrika Selatan ("RAS")

1. Komitmen pemerintah untuk melaksanakan landreform sebagai bagian dari pembaruan agraria di RAS dijamin dalam konstitusi RAS (Act No. 108 of 1996).

Dalam ketentuan terkait dengan Property (Pasal 25) disebutkan:
Ayat (4) *for the purposesof this section –*

a) *the public interest includes the nation's commitment to land reform, and to reforms to bring about equitable access to all South Africa's natural resources; and*
b) *property is not limited to land*

Akses yang adil terhadap tanah diuraikan dalam ayat (5), sebagai berikut:

> *The state must take reasonable legislative and other measures, within is available resources, to foster conditions which enable citizens to gain access to land on an equitable basis.*

Tenure reform disebutkan dalam ayat (6), sebagai berikut:

> *A person or community whose tenure of land is legally insecure as a result of past racially discriminatory laws or prac-*

> *tices is entitled, to the extent provided by an Act of Parliament, either to tenure which is legally secure or to comparable redress.*

Secara khusus, restitusi dijamin dalam ayat (7) :

> *A person or community dispossessed of property after 19 June 1913 as a result past racially discriminatory laws or practices is entitled, to the extent provided by an Act of Parliament, either to restitution of that property or to equitable redress.*

Sebagai jaminan bahwa Land reform merupakan komitmen pemerintah, maka dalam ayat (8) disebutkan bahwa:

> *No provision of this section may impede the state from taking legislative and other measures to achieve land, water and related reform, in order to redress the result of past racial discrimination provided that any departure from the provisions of this sections is in accordance the provisions of section 36 (1)*

Oleh karena hal-hal yang diatur dalam konstitusi memerlukan tindak lanjut berupa UU organik, maka sekaligus dalam ayat (9) disebutkan:

> *Parliament must enact the legislation referred to in subsection (6).*

Secara faktual, landreform di RAS terdiri dari 3 program yang saling terkait dalam rangka menyediakan akses yang adil terhadap sumber daya agraria. Program-program tersebut adalah sebagai berikut :

1. *Land Restitution*
2. *Land Redistribution*
3. *Land Tenure Reform*

Secara khusus akan diuraikan tentang berbagai isu penting terkait dengan *Land Restitution* di RAS.

1. Tujuan

   Kebijakan *Land Restitution* yang bertujuan untuk memulihkan pemilikan tanah dan membersihkan penggantian bagi mereka

yang dihilangkan kepemilikannya karena peraturan perundang-undangan atau praktek yang diskriminatif.

2. Dasar Hukum

Sebagai tindak lanjut dari konstitusi, untuk mendukung *Land Restitution* telah diterbitkan :

a. The Restitution of Land rights Act No. 22 of 1994
   Dalam undang-undang ini antara lain dimuat tentang pembentukan *commission on Restitution of Lands Rights* ("Commission") (dibentuk tahun 1995), dan *Land Claim Court* ("LCC")
b. UU No. 22 tahun 1994 tersebut telah diubah pada tahun 1997 melalui *Restitution of Land Right Amendment Bill*.

3. Ruang lingkup restitusi

Berdasarkan konstitusi dan Act No. 22/1994, klaim dapat diajukan bila memenuhi kriteria, sebagai berikut :

a. Kepemilikannya terhadap tanah dihilangkan
b. Terjadi setelah 19 Juni 1913
c. Sebagai akibat dari peraturan perundang-undangan atau praktek yang bersifat diskriminatif (*racially discriminatory law*), atau
d. Tidak diberikan ganti kerugian yang adil

4. *Cut-off date* (19 Juni 1913)

Alasan mengapa ditentukan tahun 1913 adalah karena melalui Native Land Act tahun 1913 secara formal ditetapkan bahwa; hak untuk memilki, menyewa atau bahkan membagihasilkan tanah di RAS tergantung kepada penggolongan berdasarkan ras (*teritorial segregation*)

Klaim-klaim yang terjadi sebelum tahun 1913 tetap akan ditangani, tetapi hal itu berada di luar kewenangan LCC. Berkenaan dengan klaim-klaim tersebut, Menteri Agraria akan memberikan prioritas untuk dimasukkan dalam program *Land Redistribution*.

5. Mekanisme penyelesaian klaim
   a. Pengajuan klaim diajukan dalam jangka waktu 3 tahun, terhitung mulai 1 Mei 1995 sampai dengan 31 Desember 1998
   b. Penyelesaian klaim oleh *Commission* dan LCC dalam jangka waktu 5 tahun
   c. Penyelesaian implementasi keputusan LCC dalam jangka waktu 10 tahun

   Catatan: dari sekitar 68.000 klaim, data pada tanggal 30 Nopember 2003 menunjukkan bahwa 45.096 klaim sudah diselesaikan.

   Dari keseluruhan klaim yang diselesaikan, untuk *urban claims* (39.163 kasus), 14.153memperoleh penggantian berupa tanah, 22.533 memperoleh kompensasi berupa uang dan sisanya 2.477 memperoleh penggantian dalam bentuk lain. Dari 5.933 *rural claims*, 2.613 memperoleh penggantian berupa tanah, 3.315 berupa uang dan 5 klaim diberikan ganti kerugian dalam bentuk lain.

6. Kelembagaan dan tatacara penyelesaian
   Fase 1: Pengajuan dan pendaftaran klaim
   Fase 2: Penyaringan dan penerimaan klaim
   Fase 3: Penelitian berkenaan dengan klaim
   Fase 4: Penilaian hak/kepemilikan tanah yang hilang, pilihan bentuk penggantian, negosiasi, finalisasi dan kesepakatan
   Fase 5: Kesepakatan dikirim ke Menteri Agraria (Departmentof Land Affairs/DLA) atau LCC untuk diputuskan
   Fase 6: Pelaksanaan keputusan

   Catatan:
   1) Pada awalnya, keputusan tentang penggantian diputuskan oleh LCC, namun karena hal itu mengakibatkan kelambanan, maka disamping LCC, Menteri Agraria dapat membuat keputusan mengenai hal tersebut. Bila terjadi keberatan atas keputusan Menteri, pihak yang bersangkutan dapat mengadukan kepada LCC, bila masih tetap

berkeberatan, dapat membawa masalahnya kepada *Supreme Court* dan bahkan kepada *Constitutional Court* (yang merupakan peradilan tingkat akhir).

2) Kegiatan fase I sampai dengan 4 dilaksanakan oleh *Commission* yang anggotanya direkrut berdasarkan masukan dari masyarakat, baik kelompok maupun perorangan. Departemen Agraria (DLA) melakukan penyaringan calon, diajukan kepada panel yang terdiri dari beberapa menteri, dan terhadap calon-calon terpilih dilakukan wawancara. Anggota terpilih dikukuhkan oleh Menteri Agraria. *Commission* terdiri dari seorang *Chief Commissioner* dan 9 *Commissioner* yang mewakili tiap-tiap propinsi, masing-masing dilengkapi dengan staf pendukung.
3) LCC merupakan badan peradilan dengan wewenang khusus yang independen. Hakim-hakim direkrut dari berbagai pengadilan dan lembaga ini bersifat sementara (bukan badan peradilan tetap).
4) Kedudukan DLA adalah sebagai wakil pemerintah yang bertanggungjawab terhadap pemberian penggantian. Selama 7 tahun berturut-turut, anggaran untuk landreform bagi RAS termasuk kecil yakni kurang dari I (satu) persen dari total anggaran per tahun.

7. Alternatif bentuk penggantian
   1) Pengembalian tanah semula
   2) Tanah pengganti
   3) Uang
   4) Alternatif lain berupa : (a) kombinasi dari 1,2 dan 3 tersebut di atas, (b) *land sharing*, (c) bantuan berupa pengembangan pelayanan dan infrastruktur di tempat tinggal *claimant*.
   5) Prioritas untuk memperoleh akses dalam program-program pengembangan untuk tanah dan perumahan

8. Lain-lain

   Orientasi program landreform di RAS adalah pasar (*market-led landreform*). Oleh karena itu dalam hal bentuk penggantian adalah tanah, baik berupa pengembalian tanah semula atau

tanah pengganti, yang harus dibayarkan oleh pemerintah kepada pihak yang menyerahkan tanahnya kepada *claimant* adalah harga pasar (*free buyer-free seller*).

C. Peluang penyelesaian konflik sumberdaya agraria menurut model RAS di Indonesia

1. Tujuan:
"Undoing the injustice of the fast" (bagian dari *trantitional justice*)

2. Komitmen Pemerintah:
Perlu budget, fasilitas dan lain-lain

3. Dasar hukum:
TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 UU (sudah dimuat dalam draft RUU Penyempurnaan UUPA dalam Bab tentang Penyelesaian Sengketa Sumber Daya Agraria, Pasal 50 ayat (3): "Penyelesaian sengketa sumberdaya agraria secara tuntas dan sekaligus dilakukan oleh suatu komisi dan Badan Peradilan Khusus yang akan dibentuk oleh undang-undang")

4. Ruang lingkup/kriteria:
- Konflik apa saja?
- Siapa yang boleh mengajukan (perorangan, kelompok, masyarakat, masing-masing, diwakili?
- Bukti-bukti yang diperlukan?
- Perlu *cut-off date*? Dasar?

5. Mekanisme Penyelesaian: ?

6. Kelembagaan:
- Komisi Penyelesaian Konflik (rekrutmen, ruang lingkup tugas dan tanggung jawab)
- Pengadilan (khusus) Penyelesaian Konflik (perlukah, rekrutmen, dll)
- Peran pemerintah (perlukah, lembaga mana, bagaimana perannya)?
- Dan lain-lain

7. Alternatif bentuk penggantian dan cara penentuannya: ?

8. Lain-lain: ?

PENUTUP

Pelaksanaan restitusi di RAS tidaklah tanpa kritik. Belajar dari pengalaman RAS, setidaknya dapat dikaji kemungkinan penerapannya di Indonesia, tentunya dengan berbagai modifikasi.

Tanpa adanya suatu komitmen untuk menyelesaikan konflik sumberdaya agraria melalui suatu upaya khusus, harga yang harus dibayar akan terlampau mahal untuk kerugian kita bersama sebagai bangsa yang kurang peduli untuk menegakkan keadilan dan kebenaran.

Jakarta, 14 Januari 2004

MEDIASI SEBAGAI SALAH SATU ALTERNATIF PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

Slamet Marta Wardaya
(Dirjen Perlindungan HAM,
Departemen Kehakiman dan HAM)

LATAR BELAKANG

- ✓ Sebagian besar penduduk yang agraris, berarti bahwa 70% kehidupan masyarakat bersumber dari pertanian.
- ✓ Hubungan yang erat antara penggunaan lahan dengan kebutuhan hidup, yang terkadang mengakibatkan terjadinya ketidakseimbangan antara ketersediaan lahan (daya dukung lahan dan daya dukung lingkungan terhadap kebutuhan hidup manusia agraris), yang akan mengakibatkan konflik.
- ✓ Pada saat ini banyak sekali pengaduan dari masyarakat yang berkaitan dengan penggunaan lahan, baik untuk pertanian maupun non pertanian, sehingga perlu adanya suatu penataan kembali.

KONFLIK

- ✓ Adalah suatu keadaan dimana terdapat dua pihak atau lebih yang saling bertentangan, yang dapat mengakibatkan ketidakpuasan, kemarahan, perusakan secara materi, luka dan kematian, hilangnya produktivitas, dapat pula mengakibatkan lingkungan dan kebudayaan dalam suatu keadaan bahaya.
- ✓ Konflik biasanya dianggap sebagai suatu yang merusak, namun demikian bila suatu konflik dapat diselesaikan secara efektif, konflik dapat menjadi suatu kekuatan yang membangun.
- ✓ Dapat dibedakan menjadi :
  a. Konflik vertikal yakni konflik yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat;
  b. Konflik horizontal yakni konflik yang pecah antara satu

kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat yang lain.

TUJUAN

Mencari penyelesaian konflik agraria secara efisien dan efektif.

SASARAN

- ✓ Adanya kesediaan pihak-pihak yang berkonflik untuk menyelesaikannya
- ✓ Adanya kesepakatan kedua belah pihak dalam penyelesaian konflik
- ✓ Adanya keadilan, saling menguntungkan kedua belah pihak yang berkonflik
- ✓ Penyelesaian konflik secara cepat, efisien, efektif

TAHAP PENYELESAIAN KONFLIK

- ✓ Musyawarah mufakat
- ✓ Mediasi
- ✓ Pengadilan

ALTERNATIF PENYELESAIAN KONFLIK

- ✓ Pengadilan Adat Masyarakat. Peradilan Adat berwenang memeriksa dan menyelidiki sengketa-sengketa perdata antara warga warga masyarakat.
- ✓ Lembaga Peradilan. Namun demikian, terkadang:
  - Satu pihak merasa sudah adil/puas dan pihak yang lainnya merasakan sebaliknya;
  - Pihak yang merasakan tidak adil maupun tidak puas akan mengajukan banding bahkan sampai pada tingkat kasasi.
- ✓ Jalan formal banyak dianut oleh masyarakat modern yang serba praktis, kaku dan didasarkan pada undang-undang dan berorientasi pada asas legalitas.
- ✓ Jalur informal dapat melibatkan :
  - Kedua belah pihak yang bersengketa;
  - Pihak ketiga yang bisa untuk menyelesaikan sengketa.
  - Tenaga Mediasi

- ✓ Satu alternatif yang mempunyai resiko kecil
- ✓ Kesepakatan yang diperoleh adil;
- ✓ Kesepakatan yang diperoleh memuaskan;
- ✓ Kesepakatan dibuat oleh pihak yang terlibat dalam konflik.
- ✓ Waktu yang dibutuhkan relatif singkat

KESIMPULAN

- Penyelesaian suatu konflik dapat ditempuh dengan jalur informal dan formal.
- Penyelesaian konflik dengan jalur mediasi merupakan salah satu alternatif dalam mencari peluang-peluang yang tersedia bagi penyelesaian konflik agraria di Indonesia saat ini.
- Penyelesaian dengan mediasi akan memberikan keadilan dan kepuasan bagi kedua belah pihak karena kesepakatan dibuat oleh mereka yang terlibat di dalam konflik.

SARAN

- Perlu disiapkan tenaga mediator yang profesional;
- Perlu disiapkan sarana, prasarana dan dukungan operasional untuk pembentukan Lembaga Mediasi.

Lampiran 10

POKOK-POKOK PIKIRAN MENUJU PEMBENTUKAN KOMISI NASIONAL PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA[1]

Sediono MP Tjondronegoro

KONFLIK

Di banyak negara pada umumnya KONFLIK AGRARIA timbul di lingkar luar (peri-urban) perkotaan karena kebutuhan dan perluasan kota mengurangi luas tanah pertanian. Lebih khusus di negara-negara yang penyebaran penduduknya tidak merata, sehingga wilayah luas yang dihuni suku/kelompok etnis belum terkena hukum negara, atau paling tidak hukum tersebut tidak dipahami suku-suku etnis yang turun-temurun hidup menurut hukum adat yang mengenal penguasaan kolektif.

Seperti Amerika Serikat di abad ke-18, Mexico, Brasil dan juga Indonesia tergolong kelompok negara yang kedua tadi. Perebutan tanah dalam sejarah misalnya dikenal di Mexico waktu Cortes menaklukan bangsa Aztek (abad ke-17) dan kolonis Eropa yang menguasai Amerika Utara dengan memburu bangsa Indian (abad ke-18/19), juga terjadi Belanda di Afrika Selatan dan kemudian Inggris.

Di Indonesia *Agrarische Wet* 1870 boleh dikatakan mengalihkan penguasaan tanah ke pemerintah jajahan Hindia Belanda. Pada dasarnya UUPA 5/1960 bermaksud mengembalikan kekuasaan tadi kepada bangsa Indonesia, namun dalam kenyataan setelah 1965 tidak dilaksanakan.

Dalam sejarah bangsa-bangsa memang banyak konflik yang sebenarnya berakar dalam perebutan penguasaan tanah. Ideologi atau agama tidak jarang hanya bagaikan "penyelimut konflik".

Konflik akibat perebutan penguasaan atas tanah dalam

[1] Disusun untuk Lokakarya Persiapan Pembentukan Komnas Penyelesaian Konflik Agraria. Carita, Banten 13-14 Januari 2004.

tulisan singkat ini dibatasi pada jenis konflik yang berdampak sosial karena pertengkaran antara individu dan antara individu dan organisasi sudah lebih diatur dalam berbagai undang-undang/hukum positif. Yang belum diatur secara terperinci adalah penyelesaian masalah akibat benturan antara ranah hukum adat dan ranah hukum negara.

AGRARIA

Oleh banyak orang termasuk banyak orang berpendidikan dan bergelar sarjana istilah Agraria diidentikkan dengan Landreform padahal Agraria mempunyai *"...wider inscope than land reform, covering as it does all aspects of institutional development, including not only land reform (i.e. reform of tenure, production and supporting services structure), but also reform and development of complementary institutional framework and related institutions, and social welfare institutions."* (S-Lin, 1974). Baca juga Wiradi & Tjondronegoro (2002).

LUAS CAKUPAN

Konflik Agraria mempunyai cakupan dan relevansi yang sangat luas, bukan hanya melibatkan sektor-sektor dalam pemerintahan (Departemen/Kementrian) tetapi juga hampir semua sektor dalam ranah Masyarakat Madani (kekeluargaan, adat-istiadat, agama dsb.) sehingga tidak mudah untuk mempertemukan wakil/tokoh semua sektor tersebut.

Walaupun demikian baik komposisi/perwakilan di dalam Komisi perlu mencerminkan heterogenitas itu dalam usaha mencapai konsesus, menuju penyelesaian konflik agraria.

KELEMBAGAAN

Bila yang dimaksud PEMBENTUKAN KOMISI paling tidak ada dua alternatif yang tentu tidak boleh bertentangan dengan ketatanegaraan dan sistem perundangan negara kita.

Jalan pintas, karena penyelesaian banyak konflik agraria sudah mendesak mungkin melalui KEPPRES berdasarkan TAP MPR/IX-2001.

Untuk memberikan landasan hukum lebih mantap dan berjangka panjang adalah jalur legislatif, melalui DPR-RI dan seterusnya, yang memang akan makan waktu jauh lebih panjang

apalagi dalam keadaan dewasa ini yang sedang mencari keseimbangan dan stabilitas politik baru.

Mengenai SUSUNAN &STRUKTUR Komisi sudah disinggung dalam bab di atas, yang jelas sektor pemerintah dan sektor masyarakat madani perlu seimbang.

Setelah ada UU No. 25/1999 tentang Otonomi Daerah juga perlu dipersoalkan apakah ada Komisi di Pusat saja, atau juga ada Komisi di daerah di mana konflik sering meletus?

Bila dipertanyakan bagaimana nanti hubungannya dengan Undang-undang, maka mengingat luas cakupnya, sifat yang mendasar dan kedudukan Komisi yang nanti dinaungi Undang-undang diusulkan agar secara singkat dan mantap RUU dan kemudian UU-nya:
Disebut: RUU AGRARIA DAN SUMBERDAYA ALAM. Kata-kata "Pembaruan" dan "Pengelolaan" yang termaktub dalam TAP MPR-RI IX/2001 adalah penugasan kepada DPR-RI, sehingga dengan penyelesaian tugas nanti tidak harus disebut lagi.

Ruang Lingkup

Konflik yang berdampak sosial jelas dapat timbul di semua sektor, baik di lingkungan/ranah Pemerintah maupun ranah Masyarakat Madani, sehingga luasnya tugas Komisi tidak dapat diselesaikan di pusat saja.

Kelihatannya konflik agraria juga banyak timbul di daerah sehingga timbul pertanyaan apakah Komisi Nasional juga perlu dibantu oleh Komisi Daerah?? Lalu ada kemiripan dengan LBHI.

Kekuatan Mengikat

Dapat diartikan keanggotaan di dalam Komisi yang dapat dibatasi, tetapi juga dapat diartikan Kekuatan Mengikat dari KEPUTUSAN KOMISI. Bila yang kedua yang dimaksud maka dipertanyakan seberapa jauh Komisi Nasional/Daerah dapat menerapkan SANKSI apabila keputusannya tidak dilaksanakan? Jelas ini ada kaitannya dengan sistem hukum negara kita.

Prosedur Mekanisme

Setelah UUPA 5/1960 diberlakukan sepertinya ada Pengadilan Landreform di daerah, namun yang kami dengar wewenangnya terbatas sampai menerima pengaduan, tetapi tidak

berwenang mengadili dan menyelesaikan konflik sendiri?

Dipertanyakan apakah ini Prosedur Pembentukan atau Mekanisme Penyelesaian Konflik yang menjadi tugas Komisi?

Yang pertama sudah dijelaskan di atas, yaitu agar semua sektor terwakili di dalam Komisi dan diresmikan dengan KEPPRES (jalan pintas) atau melalui DPR-RI (jalur legislatif) yang lebih panjang dan makan waktu. Yang kedua tergantung dari kedudukan dan wewenang Komisi dalam sistem Hukum Negara kita.

SUMBERDAYA MANUSIA

Kecuali mewakili banyak sektor tentu ada persyaratan kecuali tingkat pendidikan juga kualitas anggota Komisi seperti: kejujuran, adil, bersih, berpihak pada kebenaran, memahami kepentingan umum dan lain sebagainya.

Tergantung dari keadaan "prinsip gender" dapat diterapkan. Di antara anggota-anggota Komisi perlu ada kombinasi keahlian a.l. Antropologi/Sosiologi, Hukum Agraria, Politik, Ekonomi, Pemerintahan yang sebaiknya non-partisan (politik partai).

Demikian beberapa masukan yang diharapkan dapat mempercepat tercapainya konsensus dan keputusan sebagai hasil lokakarya persiapan dua hari ini. Terima kasih!

Bogor, 10 Januari 2004

Sediono M.P. Tjondronegoro
(Guru Besar Emeritus Institut Pertanian Bogor)

Lampiran 11

SUMBANG PIKIR MENGENAI GAGASAN PEMBENTUKAN KOMISI NASIONAL PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

Djoko Soegianto
(Anggota Sub Komisi dan Mediasi Komnas HAM)

Gagasan yang diangkat bersama oleh Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HuMA) dan Kelompok Kerja Ornop Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan SDA (POKJA – PSDA) untuk Pembentukan Komisi Nasional Untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia, wajib kita sambut dengan antusiasme dan tekad untuk mensukseskannya.

Pikiran ini saya ajukan dalam keterbatasan saya di bidang hukum sumber daya agraria dan sumber daya alam. Dengan memadukan hasil-hasil seminar, lokakarya dan karangan para ahli dengan pengalaman sehari-hari dalam menangani masalah pelanggaran HAM yang timbul akibat penggusuran-penggusuran warga dari tempat tinggalnya yang mempertahankan haknya untuk mendapatkan *pengeyuban*/tempat berteduh, boleh dikata setiap hari menjumpai sengketa tentang tanah. Belum bicara mengenai konflik tanah apalagi konflik agraria. Dalam skala dan dimensi yang dekat-dekat dengan konflik agraria adalah kasus-kasus mengenai sengketa antara pengembang yang menguasai ratusan hektar tanah dengan masyarakat adat setempat akibat kebijakan Pemda setempat yang kadang bermuatan beda kebijakan dengan Departemen terkait.

Itu saja sulitnya sudah bukan main. Keberadaan warga di suatu tempat yang memang tidak mempunyai alas hak hukum, tetapi kadang-kadang ada sikap pemerintah yang bisa dirasakan sebagai suatu pembenaran dari yang dilakukan oleh warga tergusur menambah sulitnya penyelesaian. Belum lagi adanya tangan-tangan tidak beres yang didasari kepentingan materiil yang memperkeruh penyelesaian masalahnya.

Dimensi Masalah

Telah dipilih substansi konflik agraria yang dikatakan memiliki makna yang lebih luas daripada kata "sengketa tanah".

Konflik agraria dapat dikatakan suatu fenomena ketidaksesuaian antar berbagai hal atau unsur, baik yang bersifat tersembunyi atau yang sudah muncul ke permukaan (manifes) sengketa, terkait dengan penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria (tanah, air, udara dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya (Kerangka Acuan h. 5) Pilihan kata tersebut nampaknya diambil dari TAP MPR IX/MPR/2001 bagian Menimbang, butir c dan e dengan diberi batasan yang begitu luas dengan maksud membedakan daripada kata "sengketa" cukup membingungkan. Batasan seperti itu sejajar dengan apa yang terdapat dalam pertimbangan TAP No. IX/MPR/2001 yang berbunyi :

"Sebagai akibat dari kesalahan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam telah menimbulkan penurunan kwalitas lingkungan ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya".

Jarum Penunjuk Arah

Kekacauan dalam melaksanakan filsafat, maksud dan tujuan dari UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria melahirkan keputusan untuk penyusunan RUU Penyempurnaan UU No. 5 Tahun 1960 tersebut.

Itu dikatakan dalam Keppres No. 34 Tahun 2003. Jelas Keppres tersebut baru mengenai sebagian apa yang dipertimbangkan dalam TAP MPR IX/Th. 2001 butir c (tersebut diatas). Sama sekali belum menyentuh akibat salah pengelolaan sumber daya agraria/ alam yang berakibat konflik ("sengketa") yang sangat menyengsarakan sebagian besar rakyat Indonesia.

Memang diperlukan penyempurnaan dari UU Agraria. Tetapi bagaimana dengan penyelesaian konflik ("sengketa") agraria, termasuk yang sangat mendesak soal tanah.

Oleh karenanya sudah tepat bahwa Lokakarya ini mencantumkan sebagai acuan: Merumuskan Pokok-Pokok Pikiran Menuju Pembentukan Komans Untuk Penyelesaian Konflik Agraria Di Indonesia. Masih dalam tahapan: Merumuskan Pokok-Pokok

Pikiran Terutama merumuskan arah jarum penyelesaian konflik agraria yang meliputi: (1) kelembagaan, (2) ruang lingkup, (3) kekuatan mengikat, (4) prosedure/mekanisme, dan (5) sumberdaya manusia.

Memperhatikan ke 5 elemen tersebut, tak diragukan, bahwa arahnya adalah menuju terealisasinya Pasal 6 ayat (1) TAP MPR IX/ 2001

d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini ..... guna menjamin terlaksananya penegakan hukum.
e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangan .... Menyelesaikan konflik ..... dan seterusnya.

Karena Keppres No. 34 Tahun 2003 tidak berkata sepatah katapun mengenai perintah TAP MPR tersebut yang dari butir-d nya jelas mengenai konflik agraria masa lalu, maka sudah sewajibnya forum ini berusaha merumuskan perkiraan-perkiraan demi terealisasinya perintah pasal 6 ayat (1) tersebut diatas.

Dari ke 5 elemen tersebut diatas arah jarum yang ingin diikuti adalah pembentukan suatu lembaga yang mempunyai kewenangan memberi penyelesaian konflik agraria yang mempunyai kekuatan mengikat. Sudah jelas bahwa yang dimaksudkan adalah suatu Lembaga Yudisial dan yang berwenang menyelesaikan konflik agraria secara retroaktif. Ini bisa ditafsirkan dari pasal 6 ayat (1) Butir d: "Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini ..... dan seterusnya ".

Dari ke -5 elemen, yang akan paling sulit merumuskan adalah elemen ruang lingkup. Pertanyaannya adalah: apa yang diartikan dengan konflik agraria. Apakah meliputi perkara perdata, pidana dan juga ketatausahaan negara. Ambil sebagai contoh mengenai "sengketa lingkungan hidup" yang dirumuskan sebagai perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh adanya atau diduga adanya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Pasal 25 mengatur sanksi administrasi. Dari sini bisa timbul sengketa tata usaha negara yang berawal dari konflik agraria/SDA. Pasal 30 ayat (1), 31, 32, 33, 34 memberi jalan penyelesaian secara perdata. Bab VIII (PENYIDIKAN) dan Bab IX (KETENTUAN

PIDANA)

Lalu bagaimana dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang saling tumpang-tindih yang mengatur soal-soal agraria seperti UU Kehutanan, UU Pertambangan, UU Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, UU Pengairan yang dalam Kerangka Acuan disebut sebagai peraturan-peraturan perundang-undangan agraria dan pengelolaan SDA yang ada selama ini dipandang sebagai salah satu akar penyebab terjadinya konflik agraria/SDA yang melahirkan berbagai bentuk pelanggaran HAM, termasuk hak-hak adat atas tanah.

Sebagai perbandingan pemikiran, kita masih ingat substansi dari perkara-perkara landreform dulu terdiri dari 9 hal (Pasal 2 UU No. 21/1964) yang semuanya lahir pada antara tahun 1960 s/d 1964. UU Landreform sendiri lahir pada tahun 1964 - dihapus dengan UU No. 7/1970). Suatu kurun masa yang belum memungkinkan timbulnya substansi dari perkara pelanggaran landreform. Lain dengan kemungkinan timbulnya substansi konflik agraria dalam kurun waktu antara 1960 s/d 2003 sekarang ini.

Pasal 2 UU No. 21/1964 –yaitu berbunyi :

(1) Yang dimaksud dengan perkara-perkara landreform ialah perkara-perkara perdata, pidana maupun administratif yang timbul di dalam melaksanakan peraturan-peraturan landreform.

(2) Yang dimaksud dengan peraturan-peraturan landreform ialah:
   a. Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara tahun 1960 No. 104) pasal-pasal 7, 10, 14, 15, 52 ayat (1) dan pasal 53;
   b. Undang-undang No. 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (Lembaran-Negara tahun 1960 No. 2);
   c. Undang-undang No. 38 Prp tahun 1960 tentang Penggunaan dan Penetapan Luas Tanah untuk tanaman-tanaman tertentu (Lembaran-Negara tahun 1960 No. 120) serta perubahan dan tambahannya;
   d. Undang-undang No. 51 Prp tahun 1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya (Lembaran-Negara tahun 1960 No. 158);
   e. Undang-undang No. 56 tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran-Negara tahun 1960 No.

174);

f. Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (Lembaran-Negara tahun 1961 No. 280);
g. Undang-undang No. 16 tahun 1964 tentang Bagi Ha[illegible] Perikanan (Lembaran-Negara tahun 1964 No. 97) sepanjang mengenai pelanggaran ketentuan-ketentuan pidana yang bersangkutan dengan bagi hasil tambak;
h. Peraturan Pemerintah lainnya yang merupakan pelaksanaan dari peraturan-peraturan yang disebut dalam huruf a sampai dengan huruf g di atas;
i. Peraturan-peraturan lainnya yang secara tegas disebut sebagai peraturan Landreform.

TRANSITIONAL JUSTICE

Kini kita menggagas sebuah Komisi Nasional yang berstatus Lembaga Yudisial. Saya kira memerlukan penyaringan dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan yang menjadi sumber adanya konflik.

Lembaga apapun nantinya yang akan bertugas dan berwenang Menyelesaikan Konflik Agraria harus memenuhi persyaratan suatu *Transitional Justice*. Contoh sudah ada, tetapi memerlukan pengkajian dengan seksama, ialah Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Jakarta, 12 Januari 2004

SUMBANG PIKIR SEKITAR PEMBENTUKAN KOMISI NASIONAL PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA DI INDONESIA[1]

oleh: Ny. Lies Sugondo

I. PENDAHULUAN

Memenuhi anjuran penyelenggara Lokakarya persiapan dalam rangka mendorong terbentuknya "Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria" yang sekaligus menjadi bagian dari amanat TAP MPR No. IX/2001, maka dibawah ini sekedar sumbang pikir saya.

Sebelum sampai pada perlu atau tidaknya memenuhi amanat TAP MPR No. IX/Tahun 2001 tersebut, langkah-langkah yang harus dilakukan adalah pertama kita terlebih dahulu menguji Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, dari sudut hak asasi manusia. Karena Undang-undang inilah yang dipakai sebagai dasar dalam mengelola pertanahan di Indonesia.

Kita tahu bahwa berulang kali, MPR mengamanatkan agar Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara, "demi kesejahteraan rakyat" menitikberatkan kepada pembangunan disegala bidang.

Guna melaksanakan amanat MPR pada waktu itu, selama 32 tahun disusunlah Pelita-demi Pelita (Perencanaan Lima Tahunan) yang medukung pelaksanaan pembangunan disegala bidang. Khususnya mengenai pembangunan ekonomi, termasuk pengelolaan agraria dan sumber daya alam yang menyertainya, dalam pelaksanaannya dirasakan sangat merugikan hak-hak adat rakyat setempat.

Setelah lengser Presiden Suharto di tahun 1998 korban bermunculan baru berani melakukan pengaduan dan mengharapkan

[1] Disampaikan dalam Lokakarya tanggal 13 dan 14 Januari 2004 di Carita.

advokasi penyelesaian yang adil. Apalagi muncul pula penanganan penyelesaian yang masih represif terhadap upaya-upaya rakyat mengambil dan menguasai kembali tanah-tanah mereka yang hilang terampas pada masa pemerintahan rejim otoriter.

Oleh karenanya maka amandemen secara konprehensif terhadap UU No.5 Tahun 1960 tersebut sudah selayaknya didukung, tentunya dengan selalu memperhatikan pada landasan idiil dan landasan Konstitusional negara kita.

- Data pendukung perlakuan kekerasan seperti yang diungkapkan oleh Noer Fauzi dalam tulisannya "Keadilan Agraria di Masa Transisi" menunjukkan perlakuan atas hak-hak agraria penduduk dan Pemulihan Kondisi Korban-korban sengketa Agraria[2] (halaman 209).

II. Penyelesaian Konflik Agraria

Terlepas dari materi muatan Rancangan Undang-undang sebagai amademen UU No.5 Tahun 1960, yang kiranya perlu pula diamanatkan didalam UU yang baru kelak (sebagai hasil amandemen) mengenai upaya-upaya penyelesaian konflik dibidang agraria, jangan sampai berlarut-larut.

Upaya-upaya tersebut yang saya maksudkan adalah dengan memuatkan pasal tentang kemungkinan dibentuknya sebuah institusi yang independen yang bertugas tunggal untuk menyelesaikan konflik-konflik bidang agraria. Pemikiran tersebut sejalan dengan amanat TAP MPR No.V/MPR/2003 dalam butir bidang lingkungan hidup, bahwa MPR menyarankan agar "membentuk lembaga atau institusi independen lainnya untuk menyusun kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik agraria dan sumber daya alam agar memenuhi rasa keadilan kelompok petani, nelayan, masyarakat adat dan rakyat umumnya, sehingga berbagai konflik dan kekerasan dapat dicegah dan ditanggulangi".

Walaupun Keputusan Presiden No.34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di bidang Pertanahan, yang merupakan pelaksanaan dari TAP MPR No.IX/MPR/2001, sudah melakukan

[2] dimuat dalam Kumpulan tulisan-tulisan tentang "Keadilan dalam masa transisi", terbitan Komnas HAM tahun 2001.

perbaikan-perbaikan bidang agraria tersebut, tetapi bukan menangani masalah konflik agraria yang muncul sebagai akibat dari upaya-upaya rakyat dalam merebut kembali tanah-tanah mereka yang telah dirampas atas kebijakan Pemerintah.

Menurut pendapat saya, upaya Presiden tersebut harus diiringi dengan upaya penyelesaian konfliknya sekaligus yang hanya dapat dilakukan oleh institusi yang independen dan yang berkompeten untuk itu.

Oleh karenanya saya ingin mengajak forum ini untuk menyiapkan secara nyata terbentuknya institusi yang independen tersebut (apapun namanya) dengan merancang sebuah Rancangan Undang-undang tentang pembentukan Komisi Penyelesaian Konflik Agraria.

Saya melihat bahwa perlu dasar hukum pembentukannya harus melalui Undang-undang karena agar memiliki kedudukan yang mantap dan kuat dan mengingat kewenangannya sangat besar yang beryurisdiksi seluruh Indonesia, sebagai lembaga yang memiliki kekuatan "*law enforcement*".

III. Komisi Penyelesaian Konflik Agraria

Adapun RUU tentang pembentukan Komisi Penyelesaian konflik agraria tersebut, memuat ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

a. Tugas pokok Komisi penyelesaian konflik agraria tersebut, menyangkut penyelesaian secara damai terhadap konflik yang muncul sebagai akibat dari perampasan tanah-tanah mereka dalam rangka menunjang kebijakan pembangunan dimasa lalu diluar masalah sengketa pemilikan.
b. Komisi dalam melaksanakan tugasnya dibatasi, selama 3 tahun dan dapat diperpanjang 2 tahun
c. Hukum acara yang dipergunakan oleh Komisi tersebut, dapat diterapkan "*Alternative Dispute Resolution*" (ADR) dengan mengedepankan atas kebenaran dan pengakuan dari penyelenggara negara (Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah) serta penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang berkonflik dengan memberikan kompensasi yang adil dan berimbang oleh negara/ Pemerintah (pusat atau daerah).
d. Mekanisme kerja Komisi, sebaiknya disusun oleh Komisi itu

sendiri dengan cara-cara pertanggungjawaban secara kolektif bersama-sama bagi seluruh anggotanya dengan meletakkan kekuasaan tertinggi pada Sidang Paripurna Komisi (seperti Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi atau Komnas HAM sendiri).

e. Kewenangan Komisi dan kekuatan hukumnya seperti layaknya penyelesaian secara damai melalui acara di luar pengadilan, hasilnya akan mengikat secara hukum kedua belah pihak yang melakukan kesepakatan. Sedangkan fungsi Komisi sebagai penengah dan sekaligus instansi yang berwenang mendesak pelaksanaan hasil kesepakatannya tersebut kepada Pemerintah. Dalam hal tersebut, pemerintah wajib melaksanakannya sesuai dengan kemampuannya. Kemungkinan pembayaran kompensasi secara bertahap harus menjadi pertimbangan dalam kesepakatan tersebut. Tetapi manakala terjadi wan prestasi maka, pihak yang dirugikan dapat membawanya ke Pengadilan Negeri untuk diminta bantuan pelaksanaan eksekusi.

f. Sifat Komisi independen
Artinya institusi tersebut tidak dapat diintervensi oleh siapapun. Institusi hanya bertanggung jawab kepada publik/masyarakat dan memberi laporan setiap tahun kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden selaku Kepala Negara

g. Sepanjang konflik tersebut menyangkut kepemilikan, menjadi diluar yurisdiksi Komisi melainkan yurisdiksi Pengadilan Negeri (Perdata)

h. Keanggotaan Komisi
Ditentukan dalam RUU mengenai jumlahnya dengan ketentuan maksimalnya saja. Sedang tata cara rekrutmennya serta syarat-syaratnya diatur pula secara tegas

i. Ketentuan peralihan
Dalam ketentuan ini, perlu diatur bahwa apa yang telah diselesaikan oleh lembaga/badan lain, sepanjang masih dalam proses tetap menjadi wewenang lembaga/badan tersebut. namun manakala kasusnya sudah didaftar di lembaga/badan tersebut tetapi belum diproses/ditangani, maka kasus dapat diserahkan kepada Komisi.

IV. Upaya Lain Yang Mendesak

Kenyataan sekarang, masyarakat sangat menantikan penyelesaian konflik agraria dalam waktu yang pendek. Sedangkan pemikiran seperti yang saya utarakan di atas, masih memakan waktu yang cukup lama. Oleh karenanya perlu dipikirkan, bagaimana caranya agar ketentuan peraturan perundang-undangan yang akan menjadi dasar hukum Komisi tersebut dapat terwujud dengan segera. Saya mengusulkan dapat menempuh beberapa cara sebagai berikut:

a. Apakah mungkin amandemen UU No. 5 Tahun 1960 yang di tangani oleh BPN atas dasar Keputusan presiden No. 34 Tahun 2003, yang sekaligus berisi perintah membentuk institusi penyelesaian konflik agraria yang bersifat independen di terbitkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
b. Tentunya Pemerintah juga harus secara simultan menyiapkan RUU (atau Rancangan Perpu) tentang Pembentukan Komisi Penyelesaian konflik agraria dengan muatan materi seperti tersebut di atas.
c. Atau untuk sementara sambil menunggu terbitnya Undang-undang yang mengaturnya, memberikan tugas tambahan kepada Komnas HAM untuk bertindak sebagai "mediator"dalam kerangka ADR.
   Tetapi masalahnya: apakah ADR atau Mediasi yang dilakukan Komnas HAM mengikat secara hukum tidak saja pada pihak-pihak, tetapi juga pihak ketiga untuk menghormatinya
d. Tugas tambahan tersebut dalam butir e, perlu dikukuhkan melalui Keputusan Presiden dengan ketentuan setelah terbentuknya Komisi melalui Undang-undang, maka tugas dan fungsi tersebut diserahkan kepada Komisi Penyelesaian Konflik Agraria.

Adapun materi muatan Keputusan Presiden dimaksud antara lain:

a. Batas-batas kewenangannya
b. Diatur hukum acara apa yang mesti dipergunakan.
   Apakah acara seperti dalam Komisi kebenaran dan rekonsiliasi atau seperti dalam "Mediasi" pada umumnya.

Mudah-mudahan sumbang pikir tersebut dapat membantu mendorong terwujudnya Komisi penyelesaian konflik agraria dimasa mendatang.

Jakarta, 6 Januari 2003

Sub Komisi Pengkajian
Ketua,

ttd.

Ny. Lies Sugondo, SH

KEPUTUSAN KETUA KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA NOMOR : 41/KOMNASHAM/XII/2003

TENTANG

PEMBENTUKAN TIM KERJA MENGGAGAS PEMBENTUKAN KOMISI NASIONAL UNTUK PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA DI INDONESIA

KETUA KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA

Menimbang:

a. bahwa warisan konflik agraria yang terjadi di tanah air saat ini belum ada mekanisme penyelesaiannya secara menyeluruh;
b. bahwa oleh karenanya dipandang perlu untuk membentuk Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia;
c. bahwa untuk mewujudkan Komisi tersebut, maka dipandang perlu untuk membentuk Tim Kerja menggagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian konflik agraria di Indonesia;
d. bahwa nama-nama yang tercantum dalam Surat Keputusan ini dianggap mempunyai pengalaman dan mampu untuk menjalankan tugas dimaksud;

Mengingat:

a. Undang-Undang Dasar 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, jo TAP MPR RI No.I/ MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum, TAP MPRS dan

TAP MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002;

c. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
d. Keputusan Rapat Paripurna Komnas HAM tanggal 4 dan 5 Nopember 2002.

MEMUTUSKAN

Menetapkan: **Keputusan Ketua Komnas HAM tentang Pembentukan Tim Kerja Menggagas Pembentukan Komisi Nasional Untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia.**

PERTAMA: Membentuk Tim Kerja yang bertugas untuk melakukan persiapan pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia.

KEDUA: Tim Kerja sebagaimana disebut dalam Pasal pertama bekerja sejak 1 Oktober 2003 sampai dengan 30 September 2004 dengan ketentuan apabila dipandang perlu atas persetujuan Sidang Paripurna Komnas HAM, dapat diperpanjang menurut kebutuhan.

KETIGA: Ruang lingkup tugas Tim Kerja ialah :

a. pengkajian dan usaha pelaksanaan kelembagaan penyelesaian konflik agrarian dan mekanismenya;
b. kebijakan, putusan pengadilan dan yurisprudensi mengenai agraria;
c. model penyelesaian konflik agraria di Indonesia;
d. usaha dukungan secara luas pembentukan Komisi Nasional dan pelaksanaan pembaruan agraria;
e. kegiatan lain yang dianggap perlu.

KEEMPAT: Hasil kerja dari Tim Kerja sebagaimana dimaksud dalam butir ketiga tersebut di atas, diserahkan kepada Sidang Paripurna Komnas HAM untuk mendapatkan pengesahan.

KELIMA: Susunan keanggotaan Tim Kerja terdiri dari Anggota Komnas HAM dan tokoh-tokoh di bidang hak asasi manusia.

KEENAM: Susunan organisasi Tim Kerja sebagaimana tersebut dalam pasal kelima adalah sebagai berikut:

Penanggung Jawab: Abdul Hakim Garuda Nusantara

Penanggung Jawab pelaksana: Amidhan

Panitia Pengarah (SC):

Amidhan
Djoko Soegianto
Saafroedin Bahar
Ruswiati Suryasaputra
Hasto Atmojo Suroyo
Maria SW Sumardjono
Soetandyo Wignjosoebroto
Gunawan Wiradi
Hariadi Kartodihardjo
Sediono MP Tjondronegoro
Boedi Harsono
Sandra Moniaga
Noer Fauzi
Erpan Faryadi
Dianto Bachriadi
Usep Setiawan
Rikardo Simarmata
Ridha Saleh
Syaiful Bahari

Panitia Pelaksana (OC):

Usep Setiawan
Ratih Rosmayuani
Teguh P. Nugroho
Selvy M. Magdalena
Rikardo Simarmata
Farajridla
Rina Kusuma

KETUJUH: Semua biaya yang timbul sebagai akibat dari kegiatan Tim Kerja dibebankan kepada anggaran Komnas HAM.

KEDELAPAN: Kepada anggota Tim dan Panitia Pelaksana yang bukan anggota dan staf Komnas HAM diberikan honorarium sesuai ketentuan yang berlaku.

KESEMBILAN: Tim Kerja bertanggung jawab kepada Sidang Paripurna Komnas HAM sebagai kekuasaan tertinggi Komnas HAM.

KESEPULUH: Keputusan ini berlaku sejak ditetapkan dan apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan dan atau kekurangan akan diperbaiki seperlunya.

Ditetapkan di Jakarta
Pada tanggal 04 Desember 2003

Ketua Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

ttd.

Abdul Hakim Garuda Nusantara, SH, LLM

Salinan Surat Keputusan ini disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA NOMOR IX/MPR/2001 TENTANG PEMBARUAN AGRARIA DAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

a. bahwa sumber daya agraria/sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan Nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur;

b. bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mempunyai tugas konstitusional untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial-ekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam;

c. bahwa pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik;

d. bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan;

e. bahwa pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik;

f. bahwa untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan;

g. bahwa sehubungan dengan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, c, d, e, dan f perlu adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam.

Mengingat:

1. Pasal 1 ayat (2), Pasal 2, Pasal 3, Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 25E, Pasal 28A, Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2001;
4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Memperhatikan:

1. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 5/MPR/2001 tentang Jadwal Acara Sidang Tahunan

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001;

2. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 6/MPR/2001 tentang Perubahan Jadwal Acara Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001;
3. Keputusan Majelis Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 7/MPR/2001 tentang Pembentukan dan Tugas Komisi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indoensia Tahun 2001;
4. Permusyawaratan dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tanggal 1 sampai dengan 9 November 2001 yang membahas Rancangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam, yang telah dipersiapkan oleh Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
5. Putusan Rapat Paripurna ke-7 Tanggal 9 November 2001 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

MEMUTUSKAN

Menetapkan:

KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA TENTANG PEMBARUAN AGRARIA DAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM.

Pasal 1

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam merupakan landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Pasal 2

Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan,

penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pasal 3

Pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan.

Pasal 4

Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:

a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia ;
c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
d. mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
e. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
f. mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
h. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
i. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
j. mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan

desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;

l. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Pasal 5

(1) Arah kebijakan pembaruan agraria adalah:

a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.

b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.

c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.

d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.

e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.

f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

(2) Arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam adalah :

a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan

perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor yang berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.

b. Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumberdaya alam sebagai potensi pembangunan nasional.
c. Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya dan mendorong terwujudnya tanggung jawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional.
d. Memperhatikan sifat dan karakteristik dari berbagai jenis sumber daya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk sumber daya alam tersebut.
e. Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
f. Mengupayakan pemulihan ekosistem yang telah rusak akibat eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan.
g. Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan potensi, kontribusi, kepentingan masyarakat dan kondisi daerah maupun nasional.

Pasal 6

Menugaskan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Presiden Republik Indonesia untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan ini.

Pasal 7

Menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia untuk segera melaksanakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam serta melaporkan pelaksanaannya pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Pasal 8

Ketetapan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 9 November 2001

Ketua,

Prof. Dr. H. M. Amien Rais

Para Wakil Ketua,

Prof. Dr. Ir. Ginandjar Kartasasmita

Ir. Sutjipto

Letjen. TNI. Agus Widjojo

Drs. H.A. Nazri Adlani

Drs. H. M. Husnie Thamrin

Prof. Dr. Jusuf Amir Feisal, S.Pd.

Lampiran 15

KEPPRES NOMOR 34 TAHUN 2003 TENTANG KEBIJAKAN NASIONAL DI BIDANG PERTANAHAN

KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 34 TAHUN 2003 TENTANG KEBIJAKAN NASIONAL DI BIDANG PERTANAHAN

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

a. bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. bahwa dalam rangka pelaksanaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, perlu diwujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu;
c. bahwa sehubungan dengan hal-hal tersebut sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, dipandang perlu menetapkan Keputusan Presiden tentang Kebijakan Nasional di bidang Pertanahan;

Mengingat:

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945;

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam;
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);
4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
5. Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan, Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 30 Tahun 2003;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

KEPUTUSAN PRESIDEN TENTANG KEBIJAKAN NASIONAL DI BIDANG PERTANAHAN

Pasal 1

Dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Badan Pertanahan Nasional melakukan langkah-langkah percepatan :

1. penyusunan Rancangan Undang-undang Penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-Undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.

2. pembangunan sistim informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi:
   1. penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/ pemerintah/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
   2. penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan pemilikan tanah, yang dihubungkan dengan e-government, e-commerce dan e-payment;
   3. pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan landreform dan pemberian hak atas tanah;
   4. pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistim informasi geografi, dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi, dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional. pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan landreform dan pemberian hak atas tanah.

Pasal 2

1. Sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.
2. Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:
   a. pemberian ijin lokasi;
   b. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
   c. penyelesaian sengketa tanah garapan;
   d. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;

e. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*;
f. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
g. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
h. pemberian ijin membuka tanah;
i. perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/ Kota.

3. Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) yang bersifat lintas Kabupaten/Kota dalam satu Propinsi, dilaksanakan oleh Pemerintah Propinsi yang bersangkutan.

Pasal 3

1. Dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyusun norma-norma dan/atau standardisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk dan kualifikasi sumberdaya manusia yang diperlukan.
2. Penyusunan norma-norma dan/atau standardisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk dan kualifikasi sumber daya manusia diselesaikan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah ditetapkannya Keputusan Presiden ini.

Pasal 4

Pelaksanaaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 oleh Badan Pertanahan Nasional diselesaikan paling lambat tanggal 1 Agustus 2004.

Pasal 5

Dengan berlakunya Keputusan Presiden ini maka ketentuan Pasal 114 ayat (6) Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 30 Tahun 2003, dinyatakan tidak berlaku. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Keputusan Presiden ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
Pada tanggal 31 Mei 2003

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ttd

MEGAWATI SOEKARNOPUTRI

Diundangkan di Jakarta
Pada tanggal 31 Mei 2003

SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,

ttd

BAMBANG KESOWO

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2003
NOMOR 60

Salinan sesuai dengan aslinya

Deputi Sekretaris Kabinet
Bidang Hukum dan Perundang-undangan,

ttd

Lambock V. Nahattands

TAP MPR NO. IX/MPR/2001 MENURUT KOMNAS HAM

Pada tahun 2003 Komnas HAM telah melakukan pengkajian ulang terhadap seluruh Ketetapan MPR dan MPRS, yang dilengkapi dengan kesimpulan dan rekomendasi terhadap seluruh ketetapan.

Hasil kajian Komnas HAM terhadap Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, menyimpulkan bahwa; *Pertama*, substansi Tap ini, disatu sisi mengandung kebijakan yang ke arah perlindungan, pemenuhan, pemajuan dan penegakan HAM. Tetapi di sisi lain, Tap ini juga berpotensi untuk memicu pelanggaran HAM, antara lain disebabkan oleh *capital violence* (kekerasan yang disebabkan/dilakukan oleh modal/kapital) yang kental dengan paham neo-liberalisme.

Kedua, suasana dan jiwa UUPA 1960 termasuk konsep pemilikan lahan tidak perlu diubah, sebab perubahan itu akan menimbulkan dampak terhadap pemenuhan HAM. Artikel 17 Universal Declaration of Human Rights menegaskan *"everyone has the right to own property alone as well as in association with others"* dan *"no one shall be arbitrarily diprived of his property"*.

Ketiga, "arah kebijakan" pengelolaan sumberdaya alam (SDA) perlu direvisi, khususnya butir "b", butir "d" dan butir "g".

Tap ini diusulkan untuk dipertahankan, terutama mengenai materinya yang mengarah pada perlindungan, pemajuan dan pemenuhan HAM dapat dijadikan sebagai prinsip dasar dalam melakukan pembaruan agraria dan pengelolaan SDA di masa mendatang. Sedangkan materinya yang berpotensi melanggar HAM, yaitu pada bagian "arah kebijakan" pengelolaan sumberdaya alam (SDA) perlu direvisi, khususnya butir "b", butir "d" dan butir "g", agar ditinjau kembali.

Rujukan Formal Lainnya

Selain Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, kini sudah ada dasar formal bagi agenda penyelesaian konflik agraria/SDA, yakni Tap. No. VI/MPR-RI/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR-RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA. Tap ini merekomendasikan kepada Presiden untuk: "Menyiapkan penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur redistribusi dan pemanfaatan sumber daya alam, termasuk bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta menyelesaikan berbagai konflik pemanfaatan sumber daya alam dan agraria yang timbul selama ini sekaligus mengantisipasi konflik pada masa mendatang guna mencapai keadilan dan kepastian hukum sebagaimana telah ditetapkan dalam Tap IX/MPR/2001".

Disamping itu, dasar legal untuk mempercepat penyelesaian sengketa tanah kini telah tersedia, yakni Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan (Keppres 34/2003). Pada intinya, Keppres tersebut mengandung mandat utama untuk: (1) Menyempurnakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria —dikenal UUPA 1960; (2) Menyiapkan data dan informasi yang dibutuhkan untuk menunjang pelaksanaan landreform, dan (3) Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan di bidang pertanahan dari pemerintah Pusat ke Daerah (Propinsi/Kabupaten/Kota) –termasuk di dalamnya tentang penyelesaian sengketa tanah [pasal 2 poin 2 (c)]. Secara substansial, Keppres ini dapat menjadi dasar bagi persiapkan pembentukan mekanisme dan kelembagaan penyelesaian sengketa tanah (agraria) sebagai bagian dari pelaksanaan mandat TAP MPR No. IX/2001.

Pada Sidang Tahunan MPR 2003, kembali MPR mengukuhkan keberadaan TAP MPR No. IX/2001. Berdasarkan Tap MPR No.I/2003 tentang hasil peninjauan materi dan status hukum ketetapan-ketetapan MPR/MPRS, ketetapan ini termasuk kategori ketetapan yang masih berlaku sampai adanya undang-undang, dan "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001

tentang Pembaruan Agraraia dan Pengelolaan Sumber Daya Alam tetap berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut" (pasal 4 poin 11).

Bahkan Tap No. V/MPR/2003 tentang saran kepada lembaga-lembaga negara, MPR menyarankan Kepada Presiden dan DPR, dalam poin saran bagi pelaksanaan Reforma Agraria, MPR menyarankan untuk: "Menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil mulai dari persoalan hukumnya sampai dengan implementasinya di lapangan; .....". Masih menurut Tap No. V/MPR/2003, pada bidang Lingkungan Hidup, MPR menyarankan pula untuk "Membentuk lembaga atau institusi independen lainnya untuk menyusun kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik agraria dan sumber daya alam guna menyelesaikan sengketa agraria dan sumber daya alam, agar memenuhi rasa keadilan kelompok petani, nelayan, masyarakat adat dan rakyat pada umumnya, sehingga berbagai konflik dan kekerasan dapat dicegah dan ditanggulangi; .....".

Demikian sekelumit rujukan formal yang terbaru yang perlu dirujuk dalam usaha penyelesaian konflik agraria di Indonesia saat ini.

Lampiran 17

KLIPING BERITA MEDIA MASSA

http://www.suarapembaruan.com/News/2004/01/25/Hukum/hk02.htm

KONFLIK AGRARIA MAKIN MEMPRIHATINKAN

Konflik yang bersumber pada perebutan sumber daya agraria merupakan konflik yang sering terjadi di Indonesia. Dalam tahun 2003, misalnya, konflik agraria yang menonjol adalah kasus Bulukumba di Sulawesi Selatan yang melibatkan masyarakat adat Kajang dan PT London Sumatra. Sekitar 1.500 warga Kajang melakukan reclaiming atas tanah yang sekarang menjadi perkebunan karet perusahaan tersebut. Di Jakarta, Pemerintah Provinsi DKI juga gencar menggusur permukiman penduduk dengan argumentasi bahwa mereka menempati tanah yang bukan milik mereka.

Konflik agraria, khususnya penguasaan dan pemilikan tanah, bukan hanya konflik yang dijumpai di seluruh provinsi di Indonesia, tetapi kalau ditarik ke belakang, konflik ini juga sudah terjadi sejak lama, bahkan sejak Belanda datang menjajah negeri ini. Konflik agraria (yang laten maupun yang sudah manifes) merupakan konflik yang sangat menonjol.

Konflik ini juga mengakibatkan timpangnya pemanfaatan dan pemilikan atau penguasaan atas sumber daya agraria. Kelompok tertentu bisa menguasai tanah begitu luas, sementara begitu banyak petani hidup tanpa lahan, atau memiliki lahan yang terlalu kecil dan tak memadai untuk pengembangan pertanian yang mencukupi keluarga mereka dalam standar minimum. Akibat lain adalah keseimbangan sumber daya alam terganggu. Penguasaan yang timpang melahirkan eksploitasi kekayaan alam secara besar-besaran, tanpa mempertimbangkan kelestariannya. Perusakan alam dan pencemaran terjadi di banyak tempat, dan kekayaan hayati makin berkurang.

Meski konflik agraria begitu menonjol, kenyataan upaya penyelesaiannya sering tidak memadai dan tidak tuntas, sehingga dampak konflik itu meluas dan menjadi kerawanan dalam kehidupan masyarakat dan bangsa. Di pihak lain, kebijakan pemerintah acap kali justru membuat kusut sehingga menimbulkan konflik baru di bidang agraria. Bahkan konflik agraria sekarang menunjukkan wajahnya sebagai konflik yang termasuk paling potensial menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia.

Konflik ini sendiri merupakan cerminan pengelolaan sumber daya agraria yang tidak memadai. Bahkan upaya penyelesaian oleh badan pemerintah juga tidak efektif, karena adanya tumpang tindih peraturan, kepentingan, dan kewenangan.

Dalam keprihatinan seperti ini, beberapa waktu lalu di Carita, Banten, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia bersama sejumlah lembaga swadaya masyarakat (KPA, HuMA, dan Pokja PA-PSDA) menyelenggarakan lokakarya persiapan tentang Komisi Nasional Penyelesaian Konflik Agraria. Lokakarya ini lebih menekankan pada upaya menghimpun pendapat dan gagasan tentang komisi tersebut. Dalam pertemuan itu, terungkap bahwa di Indonesia terdapat ribuan konflik agraria yang tidak diselesaikan dengan tuntas.

Wakil Ketua Komnas HAM, Salahuddin Wahid, mengungkapkan bahwa kondisi hak asasi manusia masyarakat Indonesia, khususnya hak ekonomi, sosial dan budaya, sangat memprihatinkan. Banyak rakyat yang kehilangan haknya atas tempat tinggal, perlindungan pribadi, dan hak mendapatkan penghidupan yang layak. Padahal hak-hak tersebut dilindungi dengan konstitusi dan berbagai undang-undang.

Selain itu, kata dia, juga banyak konflik yang berkaitan dengan pemilikan dan penguasaan tanah. Konflik-konflik ini, ujarnya, sering disertai kekerasan, penyiksaan, penculikan, dan pembunuhan. Hal ini pernah terjadi di Malang Selatan, Papua, Bulukumba, Rancamaya, Jakarta, dan pelanggaran HAM pun terjadi.

Sumber konflik agraria ini justru banyak yang timbul dari adanya undang-undang yang berkaitan dengan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Undang-undang sektoral yang saling tumpang tindih dinilai sebagai salah satu penyebab timbulnya konflik agraria. Dan pada gilirannya kebijakan yang diambil oleh pemerintah pun lebih menguntungkan para pemodal, sehingga pada masa Orde Baru, begitu banyak "pembebasan" tanah terjadi dengan mengorbankan rakyat.

Menurut Maria SW Sumardjono, guru besar hukum agraria dari UGM, dan juga Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), ada sejumlah hal yang menjadi akar dari konflik sumber daya agraria. Salah satu pemicunya, konflik kepentingan yang terkait dengan hak atas sumber daya agraria, termasuk tanah.

Secara struktural, konflik timbul karena kontrol pemilikan dan pembagian sumber daya agraria yang tidak seimbang. Konflik juga terjadi karena masalah data yang disebabkan informasi yang tidak lengkap, bahkan keliru, dan interpretasi yang berbeda terhadap data.

Tidak Jelas

Sementara itu, pakar agraria dari IPB, Gunawan Wiradi, mengungkapkan bahwa pengelolaan agraria yang memenuhi rasa keadilan menghadapi sejumlah kendala, yang salah satunya adalah ketidakjelasan arah kebijakan pemerintah. Bahkan sejauh ini komitmennya belum terlihat.

Sejumlah peraturan perundang-undangan, dan Ketetapan MPR yang merekomendasikannya dilakukan perbaikan tidak direspons secara memadai. Dia mengungkapkan bahwa konflik agraria sudah lama terjadi, bahkan penggusuran yang dilakukan belakangan ini tidak berbeda dengan yang dilakukan kolonial pada paroh pertama abad ke-20. Ketika itu, kata dia, Belanda sering menyuruh rakyat untuk menggarap tanah kosong yang tidak terurus, kadang-kadang bahkan berupa tanah rawa. Setelah tanah digarap, kondisinya membaik, dan tentu saja nilainya meningkat, lalu mereka yang menggarap itu digusur, dan tanahnya mereka klaim. Cara seperti ini juga terjadi dan dilakukan oleh Jepang ketika menguasai Indonesia, bahkan juga terjadi dalam konflik agraria sekarang ini.

Gambaran tentang tidak diselesaikannya konflik agraria, diungkapkan oleh Herlambang Perdana dari LBH Surabaya. Dia mengungkapkan bahwa dalam kurun 2002 -2003 di Jawa Timur terjadi 26 kasus pertanahan yang tidak selesai. Kasus ini berkaitan dengan tanah perkebunan yang meliputi sekitar 7.923 hektare. Dalam kasus-kasus itu rakyat umumnya melakukan reclaiming atas tanah mereka yang dulu diambil secara paksa.Dalam konflik tersebut kekerasan secara fisik maupun psikis sering kali terjadi dan menimpa mereka yang terlibat konflik dan dalam posisi yang lemah. Herlambang menyebutkan juga bahwa konflik-konflik agraria yang terjadi di Jawa Timur juga banyak melibatkan anggota TNI (AU, AL dan AD). Keterlibatannya bisa sebagai pihak yang berkonflik dalam kasus sengketa tanah, atau karena digunakan oleh pemilik modal yang bersengketa dengan rakyat.

Dia menyebutkan dalam 2002-2003 ada 25 kasus tanah yang melibatkan mereka. Sedangkan kasus sengketa tanah yang melibatkan pihak militer dan sampai sekarang dinilai belum selesai ada 12 kasus yang meliputi 12.577 hektare tanah.

Konflik pertanahan juga banyak terjadi di Jawa Barat. Iwan Sudarman dari Forum Petani Subang, misalnya, menyebutkan bahwa sekarang ini di Kabupaten Subang terdapat sedikitnya 15 kasus konflik tanah. Sebagian besar adalah tanah HGU (hak gunan usaha) yang ditelantarkan dan kemudian digarap oleh petani. Penguasaan atas tanah yang tidak seimbang merupakan pemicu konflik tersebut.

Menurut Salahuddin Wahid, Pelanggaran HAM akan terus terjadi, dan konflik perebutan sumber daya agraria juga terus terjadi, jika

komersialisasi atas sumberdaya tersebut terus berlangsung, dan pengelolaannya tidak mencerminkan adanya keadilan.Tanah, misalnya, telah menjadi alat spekulasi, karena dijadikan komoditas komersial. Padahal, karakteristik yang dimilikinya, seharusnya tanah tidak sebagai komoditas komersial, karena penguasaan atau kepemilikannya tidak mengandung risiko, dan tanah memiliki karakteristik yang khas, yaitu memerlukan ruang, tidak bisa dipindahkan (*immobility*), dan tidak bisa rusak (*undestruction*).

Konflik agraria yang terjadi selama ini telah membuat wajak penegakan HAM di Indonesia terlihat buruk. Sejak masa Orde Baru, penggusuran terhadap warga untuk kepentingan industri, diabaikannya hak masyarakat adat untuk kepentingan pertambangan, dan berbagai kasus lain, sering diwarnai pelanggaran HAM. Sayangnya komitmen pemerintah untuk memperbarui kebijakan, dan menyelesaikan konflik yang terjadi tidak cukup kuat. Hal ini akan memberi peluang konflik agraria akan terus berlanjut, dan kondisi perlindugan HAM warga negara makin memprihatinkan.

Pembaruan/Sabar Subekti
Last modified: 23/1/04

SUARA PEMBARUAN DAILY

PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA TIMBUL TENGGELAM

Ketetapan (Tap) MPR Nomor IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam merupakan salah satu Tap yang dinyatakan tetap berlaku dalam sidang Tahunan MPR 2003. Tap ini akan berlaku hingga keluarnya undang-undang yang menggantikannya. Namun, sejumlah amanat yang ditetapkan dalam Tap ini seperti tidak pernah direspons oleh pemerintah, bahkan pidato presiden tentang *progress report* dalam sidang MPR tersebut sama sekali tidak menyinggung amanat Tap ini.

Salah satu yang diamanatkan Tap No IX/2001 (Pasal 5 d) adalah "Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ketetapan ini."

Respons yang dikeluarkan pemerintah barulah berupa keluarnya Keputusan Presiden (Keppres) No. 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Keppres yang diterbitkan pada 31 Mei 2003 itu barulah menyangkut penugasan untuk melakukan kajian berbagai peraturan tentang pertanahan. Padahal konflik

yang bersumber pada perebutan sumber daya agraria yang telah berlangsung begitu lama, terus berlanjut hingga sekarang.

Pengelolaan sumber daya agraria selama ini dinilai tidak mencerminkan keadilan dan fungsi lainnya, sehingga menimbulkan ketimpangan dalam penguasaan, pemanfaatan dan kepemilikan. Ada pihak yang bisa menguasai sumber daya agraria begitu besar, tetapi banyak sekali petani hidup tanpa tanah.

Eksploitasi terhadap kekayaan yang terkandung dalam sumber daya agraria bahkan telah begitu besar dampak negatifnya, sehingga bencana banjir, tanah longsor, kebakaran hutan dan kerusakan lingkungan terjadi begitu besar.

Penyelesaian konflik sumber daya agraria juga terus berlangsung sampai sekarang di berbagai daerah, seperti di daerah konsesi pertambangan, perkebunan, bahkan juga di perkotaan. Oleh karena itu, penyelesaian konflik menjadi suatu kebutuhan yang mendesak dalam proses pembaruan agraria.

Sejumlah konflik agraria di Indonesia sebenarnya bisa ditelusuri akarnya bahkan sampai ke zaman penjajahan Belanda. Dan hal ini mencerminkan bahwa konflik agraria merupakan masalah yang kronis. Wakil Ketua Komnas HAM, Salahuddin Wahid, dalam sebuah lokakarya yang menggagas Komisi Nasional Penyelesaian Konflik Agraria di Carita, Banten, beberapa waktu lalu menyebutkan bahwa konflik ini tergolong yang menimbulkan banyak pelanggaran hak asasi manusia. Dan selama konflik seperti ini terus berlangsung, maka pelanggaran HAM juga akan terus terjadi.

Upaya penyelesaian konflik sebenarnya telah dilakukan, tetapi sejauh ini penyelesaian itu juga seperti komitmen pembaruan agraria yang selalu timbul tenggelam. Komitmen melakukan pembaruan agraria sebenarnya tercermin dengan keluarnya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Namun pelaksanaan UU ini tersendat-sendat, bahkan selama pemerintahan Orde Baru, undang-undang ini dalam keadaan "mati suri". Kenyataannya undang-undang ini tetap berlaku, tetapi tak pernah dijalankan.

Dalam pemerintahan Presiden Soekarno, sempat pembaruan agraria *(land reform)* dijalankan. Namun kemudian timbul berbagai masalah dalam pelaksananya. Untuk itu kemudian dibentuk Pengadilan Landreform yang berwenang menyelesaikan konflik akibat perkembangan di lapangan dari pelaksanaan landreform. Pengadilan ini dibentuk berdasarkan UU No. 21 Tahun 1964.

Masalah yang timbul dalam pelaksanaan landreform berkaitan dengan penetapan tanah yang menjadi objek landreform,

kemudian berkaitan dengan penetapannya dan pembagiannya. Pengadilan Landreform sendiri berwenang untuk mengadili perkara-perkara perdata, pidana dan administratif yang timbul akibat program landreform tersebut.

Pengadilan Landreform sebenarnya menyediakan ruang bagi pihak-pihak yang berkonflik untuk membuktikan secara hukum tentang sengketa penentuan hak atas sumber daya agraria. Dan hal ini merupakan manifestasi dari pelaksanaan UU No 5/1960.

Menurut Erpan Faryadi dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) peran serta masyarakat dalam Pengadilan Landreform ini cukup besar, bahkan partisipasi itu terwujud juga dalam keikutsertaan wakil organisasi petani sebagai hakim anggota dalam pengadilan tersebut. Menurut dia, partisipasi yang terjadi di tingkat daerah maupun pusat itu juga memberikan peluang masuknya partisipasi dan dinamika politik ketika itu.

Usia Pengadilan Landreform ini tidak cukup panjang. Pemerintahan Orde Baru yang mematisurikan UUPA, juga menghapuskan pengadilan ini melalui UU No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform. Penyelesaian konflik agraria dikembalikan ke pengadilan umum, yaitu pengadilan negeri dan pengadilan-pengadilan setingkat di atasnya.

Seiring dengan kebijakan pembangunan yang sangat eksploitatif terhadap sumber daya alam, maka sejak itu konflik agraria terjadi banyak sekali di berbagai daerah. Hak masyarakat adat atas tanah diabaikan, bahkan tanah mereka diambil begitu saja.

Penyelesaian konflik di pengadilan umum yang menekankan adanya bukti formal dalam penetapan hak atas sumber daya agraria, membuat banyak pihak, terutama rakyat biasa, kalah begitu saja dalam penyelesaian sengketa. Masyarakat adat, misalnya, sama sekali tidak memiliki bukti formal yang mengukuhkan hak mereka atas sumber daya agraria yang mereka miliki sejak berabad-abad, dan kalah dalam penyelesaian sengketa di pengadilan.

Dengan Caranya Sendiri

Pengadilan umum yang tidak mencerminkan keputusan yang adil dalam penyelesaian konflik agraria, bahkan mendorong rakyat untuk mengadukan masalah agraria ke lembaga-lembaga lain di luar pengadilan. Pengaduan itu biasanya disampaikan ke Dewan Perwakilan rakyat (DPR), Komnas HAM. Hal ini mencerminkan bahwa banyak pihak tidak cukup percaya bahwa pengadilan memadai untuk penyelesaian konflik agraria.

Kasus-kasus seperti itu juga terus berlangsung hingga sekarang. Bahkan banyak konflik yang masih dalam proses di pengadilan, atau

telah diputus di pengadilan, tetapi ada pihak yang merasa keputusan itu tidak cukup adil. Yang lebih memprihatinkan lagi, bahwa pemerintah sendiri lamban dalam mengantisipasi hal ini, sehingga banyak sekali konflik agraria tidak terselesaikan secara tuntas.

Yang lebih parah lagi bahwa ketidakpuasan rakyat atas penyelesaian itu, mereka bertindak dengan caranya sendiri, dan menimbulkan potensi yang serius terjadinya pelanggaran hak asasi manusia. Berbagai kasus di daerah terjadi karena rakyat melakukan *reclaiming* atas tanah yang mereka anggap sebagai hak mereka. Kasus seperti ini misalnya adalah yang terjadi di Bulukumba, Sulawesi Selatan. Namun kasus serupa banyak terjadi di Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, dan beberapa di daerah di Sumatera.

Sayangnya lagi, amanat Tap No. IX/2001 untuk penyelesaian konflik agraria juga tidak mendapat tanggapan yang memadai dari pemerintah. Dan hal ini memberi peluang terus terjadinya konflik. Munculnya gagasan pembentukan Komisi Nasional Penyelesaian Konflik Agraria juga muncul dari upaya mendorong agar masalah tersebut ditanggapi secara serius.

Kebutuhan akan proses penyelesaian konflik agraria menjadi sangat mendesak, bukan hanya kepada proses penyelesaian yang menuntut bukti formal, tetapi lebih pada upaya mencari kebenaran materiil dalam menetapkan hak atas sumber daya agraria. Penyelesaian yang memberikan rasa keadilan sangat diperlukan agar masalah agraria ini secara bertahap bisa diselesaikan. Dan penting diupayakan adalah mencari cara penyelesaian yang tidak menimbulkan kekerasan yang berpeluang terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, termasuk rakyat melakukan dengan caranya sendiri, seperti *reclaiming*.

Komisi Nasional Penyelesaian Konflik Agraria merupakan salah satu yang bisa diwujudkan untuk memberikan alternatif penyelesaian konflik agraria di luar pengadilan, tetapi yang keputusannya sah dan mengikat. Bahkan dalam lokakarya yang diselenggarakan di Banten, terlontar juga suatu gagasan penyelesaian tidak hanya secara litigasi (pengadilan), tetapi juga tersedia jalan mediasi. Proses yang kedua ini diharapkan bisa memberikan penyelesaian konflik yang memenuhi rasa keadilan bagi pihak-pihak yang berkonflik.

Konflik agraria di Indonesia begitu banyak dan mengandung potensi besar terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, bahkan mengganggu kehidupan dalam berbangsa dan bernegara. Dan sekarang dibutuhkan upaya yang serius untuk menyelesaikannya secara berkeadilan.

Pembaruan/Sabar Subekti
Last modified: 30/1/04

SUARA PEMBARUAN DAILY

BELAJAR MENYELESAIKAN KONFLIK AGRARIA DARI AFSEL

Dalam masalah pembaruan agraria, Indonesia dan Afrika Selatan memiliki berbagai kesamaan, yaitu mewarisi ketimpangan dalam distribusi dan penguasaan dari rezim sebelumnya. Indonesia, terutama, mewarisi rezim Soeharto, dan Afsel mewarisi rezim diskriminatif Apartheid. Keduanya juga mempunyai pengalaman masa transisi menuju demokrasi yang relatif sejajar yang mewarnai usaha pembaruan agraria.

Tantangan untuk menghadapi persoalan itu juga dijawab oleh kedua negara dengan program reformasi agraria. Perbedaannya bahwa Afrika Selatan telah bergerak begitu jauh, sementara di Indonesia program ini masih sekadar "program ludah" alias masih tahap dibicarakan. Payung hukum (Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam) telah ada, tetapi belum ada tanda-tanda akan diimplementasikan.

Oleh karena itu, sebelum Komnas HAM, HuMA, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dan Pokja Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PA-PSDA) menyelenggarakan lokakarya tentang Komisi Nasional Penyelesaian Konflik Agraria beberapa waktu lalu di Carita, Banten, ada upaya untuk melakukan studi di Afsel. Dianto Bachriadi dari KPA yang ikut ke Afsel mengungkapkan bahwa ada baiknya Indonesia juga mengambil pengalaman negara di ujung bawah benua tersebut.

Agrarian and Land Reform Programme di Afsel ditopang oleh tiga program, yaitu *Land Restitution, Land Distribution, dan Tenure Reform*. Dalam proses penyelesaian konflik agraria yang bertujuan memulihkan hak seseorang atau kelompok atas mereka dijalankan dalam program Land Restitution.
Rezim Apartheid di Afsel telah menerapkan kebijakan diskriminatif rasial yang membedakan masyarakat ke dalam golongan orang kulit putih *(whites)*, orang kulit berwarna (*colored)*, orang Asia *(Asian)*, dan orang kulit hitam *(black)*. Akses terhadap tanah dibatasi dengan peraturan, seperti *Native Land Act*, tahun 1913. Diskriminasi itu berkembang dengan penetapan alokasi wilayah (tinggal dan tempat bekerja) berdasarkan kelompok ras yang dituangkan dalam *Group Areas Act* tahun 1950.

Aturan itu bahkan menetapkan penduduk berkulit hitam yang merupakan penduduk asli dan mayoritas hanya diberi hak atas tujuh persen dari seluruh wilayah Afsel. Sisanya (97 persen) merupakan bagian orang kulit putih. Kelompok ras lainnya bisa memiliki tanah dengan membeli dan memenuhi berbagai persyaratan. Pada tahun 1936 perubahan *Native*

Land Act (1936) memberi ruang yang sedikit lebih luas untuk kulit hitam menjadi 13 persen.

Aturan ini mendorong terjadinya penggusuran besar-besaran terhadap orang kulit hitam sebagai pemandangan sehari-hari. Sejak 1913 ribuan kasus penggusuran terjadi di negeri itu. Begitu parahnya masalah agraria ini, program pembaruan agraria juga menjadi simbol bagi gerakan kemerdekaan Afsel yang dimotori oleh Kongres Nasional Afrika (ANC), bahkan program ini dijamin dengan konstitusi baru mereka.

Land Restitution di Afsel

Dianto Bachriadi mengungkapkan bahwa selama kebijakan diskriminatif itu, terdapat sekitar 3,5 juta orang dan keturunannya yang menjadi korban penggusuran. Ini membuat program restitusi tanah sangat strategis dalam program penyembuhan sosial dan rekonsiliasi di negara itu.

Program ini mulai bekerja tahun 1994 setelah keluar *Restitution of Land Rights Act* 22/ 1994. Dalam program ini ada pihak yang mengajukan tuntutan (rakyat), pemerintah yang dituntut, komisi restitusi yang pemroses tuntutan dan memberi penilaian atas bentuk ganti rugi, dan Pengadilan Tanah yang memberi putusan dengan kekuatan hukum. Meskipun pemerintah yang dituntut dan memberi ganti rugi menunjukkan ada pergantian kekuasaan yang relatif damai, pihak lain yang diuntungkan dalam penindasan di masa lalu tidak dikenai hukuman apa pun. Perkecualian dilakukan, jika yang bersangkutan terlibat dalam pelanggaran lain yang terkait dalam bidang yang dikerjakan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Proses restitusi ini melalui tahap pengajuan dan registrasi klaim, seleksi dan kategorisasi klaim, penentuan kualifikasi dan tuntutan, proses negoisasi, pengambilan keputusan dan pelaksanaan keputusan. Keputusan yang terjadi bisa berupa pengembalian tanah terhadap pihak yang menuntut, memberikan tanah di lokasi lain sebagai ganti, memberi ganti berupa uang, atau pemberian lain yang menyertai tiga ganti rugi tersebut. Harga tanah disesuaikan dengan harga pasar.

Klaim-klaim yang bisa diajukan dalam program restitusi ini dibatasi pada kasus yang terjadi setelah 19 Juni 1913. Kasus sebelum itu tidak bisa diajukan dalam program ini. Alasannya, kejadian penghilangan hak atas tanah yang bisa diajukan adalah yang terjadi sebagai akibat peraturan perundang-undangan yang diskriminatif. Dan tanggal tersebut merupakan awal berlakunya Native Land Act.

Pada tiga tahun pertama program ini berjalan sangat lambat. Tercatat ada sekitar 16.000 klaim yang masuk, hanya ada lima klaim yang bisa diproses ke pengadilan tanah, dan itu pun hanya satu klaim yang bisa diratifikasi oleh pengadilan. Hasil yang mengecewakan ini mendorong perubahan hubungan kerja antara Komisi Restitusi dan Departemen Pertanahan

(Department of Land Affairs). Namun dalam satu tahun berikutnya juga hanya ada delapan klaim yang bisa diselesaikan.

Masalah ini kemudian mendorong dibentuknya *National Land Committee* yang mendorong perubahan kebijakan. Tahun 2000 diputuskan menteri *Land Affairs* berwenang mengambil keputusan hukum atas hasil kerja komisi restitusi. Keberatan-kebenaran atas keputusan itu bisa diajukan sebagai banding ke pengadilan tanah atau selanjutnya ke pengadilan tertinggi, mahkamah konstitusi.

Perubahan ini memberikan hasil yang lebih baik dari sebelumnya, dan sekitar 45.000 klaim bisa diselesaikan hingga November 2003 dari sekitar 68.000 klaim. Klaim tanah di perkotaan mencapai 39.000 lebih, sebanyak 22.500 lebih memperoleh penggantian berupa uang, dan sekitar 14.150 yang mendapat ganti tanah. Klaim tanah pedesaan mencapai 5.900 lebih, yang diganti tanah sekitar 2.600, dan ganti uang sekitar 3.300 klaim.

Terlepas dari Land Reform

Program restitusi di Afsel ini memang telah membuahkan banyak hasil, namun bukan berarti bahwa program ini bebas dari catatan yang mengkritik. Sebagai program mandiri dalam upaya menyelesaikan konflik, program ini memang menunjukkan hasil yang lumayan besar. Namun sebagai salah satu kaki dari tiga kaki untuk tumpuan Agrarian and Land Reform Programme, apa yang dicapai belum sepenuhnya memenuhi sasaran.

Tujuan program ini sendiri mempunyai dua hal yang penting, yaitu memulihkan atau mengembalikan hak atas tanah orang atau kelompok orang yang tergusur sejak 1913, dan yang kedua mendorong terciptanya keadilan dan rekonsiliasi. Kalau dilihat lebih cermat bahwa ternyata lebih banyak konflik agraria diselesaikan dengan ganti rugi berupa uang, khususnya di perkotaan. Mungkin proses ini dinilai lebih mudah dibanding dengan penggantian berupa tanah. Tetapi hal itu menunjukkan bahwa perubahan menuju keadilan dalam penguasaan tanah tidak banyak dicapai.

Kenyataannya dalam prosesnya program restitusi ini juga tidak semata-mata untuk menegakkan keadilan sosial, dan terjadinya redistribusi hak atas tanah, tetapi justru terutama ditujukan untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi.

Menurut Dianto, program restitusi tanah di Afsel memang membuahkan hasil dengan cukup banyak konflik agraria bisa diselesaikan. Namun masalahnya program ini seperti kehilangan hubungannya dengan *land reform* yang bertujuan menata ulang penguasaan atas tanah. Sebab tanah tetap dikuasai oleh mereka yang berkuasa sebelum program ini dijalankan, karena sebagian besar penggantiannya berupa uang. Penetapan harga disesuaikan dengan

harga pasar juga tidak mencerminkan usaha penataan ulang atas tanah untuk mencapai keadilan sosial.

Apa yang terjadi di Afsel tampaknya lebih banyak upaya untuk menyelesaikan konflik agraria yang terjadi pada rezim Apartheid. Pemberian ganti rugi kepada pemegang hak yang dulu dirampas dinilai menyelesaikan konflik, tetapi proses transformasi, berupa *land reform* atau *land distribution* tidak cukup menonjol. Tampaknya hal ini terjadi karena kuatnya tekanan pebisnis, dan globalisasi ekonomi, dan sekaligus menunjukkan bahwa Afsel yang berusaha menerapkan paradigma *traditional justice* dan menghadapi kekakuan hukum, memang menghadapi tantangan yang besar.

Pembaruan/Sabar Subekti
Last modified: 5/2/04

SUARA PEMBARUAN DAILY

MENGGAGAS KOMISI PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

Ribuan konflik yang bersumber pada perebutan sumber daya agraria di Indonesia begitu banyak, bahkan ribuan jumlahnya. Namun sejauh ini, belum ada tanda-tanda bahwa masalah ini dengan serius diselesaikan. Padahal, konflik agraria termasuk yang berpotensi menimbulkan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia.

Mandat untuk penyelesaian konflik ini telah dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dituangkan dalam Ketetapan No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Tap ini termasuk di antara Tap MPR yang dianggap tetap berlaku sampai ada undang-undang yang menggantikannya, sesuai dengan hasil Sidang Tahunan MPR 2003. Pada Pasal 5 Ayat (1) disebutkan bahwa arah kebijakan pembaruan agraria meliputi (butir d) menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum.

Upaya penyelesaian konflik agraria di Indonesia sejauh ini terlihat sangat lamban, bahkan keadaannya seperti mati suri sebagaimana dialami oleh Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). UU ini sendiri dikeluarkan dengan tujuan untuk mencapai keadilan sosial dalam penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber daya agraria yang antara lain mengamanatkan adanya *land reform* (pembaruan agraria). Namun sikap pemerintah sendiri ambivalen, sehingga yang terjadi justru makin banyaknya konflik agraria, sementara konflik lama tidak diselesaikan dengan baik.

Menurut pakar agraria dari Institut Pertanian Bogor (IPB), Gunawan Wiradi, sulitnya melaksanakan *land reform* yang dimanatkan UUPA yang sebenarnya masih berlaku selama ini, adalah adanya hambatan psikologis dan politis. Pemerintah Orde Baru justru menghembuskan stigma yang buruk terhadap pembaruan agraria ini sebagai program "kiri", programnya Partai Komunis Indonesia (PKI), dan *land reform* juga sering disamakan dengan "aksi sepihak". Padahal *land reform* adalah amanat UUPA.

Akibat stigma ini, *land reform* sendiri menjadi momok, yang tidak banyak orang mau bicara. Apalagi kemudian berbagai penyelesaian konflik agraria yang dilakukan melalui peradilan umum memiliki kecenderungan memenangkan pihak yang kuat, termasuk pemerintah. Dalam catatan yayasan Akatiga, misalnya, sampai tahun 1994 saja sebagian besar kasus agraria merupakan konflik rakyat dengan pemerintah (57 persen).

Komitmen Pemerintah

Dalam keadaan seperti sekarang ini, menggagas upaya penyelesaian konflik agraria, tampaknya bukan hal yang mudah. Pemerintah sendiri tetap dalam kondisi tidak memiliki komitmen yang kuat. Amanat Tap No IX/2001 tetap dianggap angin lalu. Apalagi kalau yang digagas adalah *land reform*.

Pemerintah sejauh ini tidak menunjukkan sikap keberpihakan dalam membangun keadilan sosial, padahal hal ini merupakan hal yang penting dalam melaksanakan *land reform*, yang juga diamanatkan oleh ketetapan MPR tersebut. Banyaknya korupsi, tetapi nyaris tidak ada koruptor yang dihukum, menunjukkan bukti bahwa keberpihakan untuk membangun keadilan sosial masih tipis.

Sumber daya agraria sendiri sejauh ini tetap dianggap sebagai komoditas komersial yang sebagian besar diakuasai oleh pemilik modal. Dan mereka mampu menguasai itu karena *back up* dari pemerintah yang mengedepankan pertumbuhan ekonomi dalam pembangunan. Penyelesaian konflik agraria tampaknya tidak akan menjadi program yang menarik bagi pemilik modal dan politisi di pemerintahan, apalagi land reform.

Dalam kondisi seperti ini, sejumlah lembaga swadaya masyarakat bersama Komnas HAM menggali gagasan untuk terbentuknya Komisi Nasional Penyelesaian Konflik Agraria. Beberapa pertemuan telah diadakan, dan sejumlah studi dilakukan, termasuk studi banding ke Afrika Selatan beberapa waktu lalu. Gagasan ini sebenarnya cukup kuat karena ada landasan hukum dan mandat yang jelas dalam Tap MPR No IX/2001.

Sayangnya, ada kesan bahwa gagasan ini tidak mendapat respons yang kuat dari pihak pemerintah. Dalam pertemuan yang diselenggarakan di Carita, Banten, beberapa waktu lalu, misalnya,

pejabat dari departemen yang terkait dengan pengelolaan sumber daya agraria ini tidak menunjukkan keseriusan mereka untuk masalah ini. Sudah menjadi cerita umum bahwa ego sektoral masih mewarnai sejumlah departemen. Akibatnya, penguasaan atas sumber daya agraria terus dalam ketimpangan, dan kerusakan lingkungan karena eksploitasi yang makin tidak terkendali.

Namun, sejumlah LSM dan Komnas HAM tetap berharap bahwa pembentukan komisi ini menjadi salah satu upaya untuk menyelesaikan konflik-konflik agraria yang terjadi selama ini. Indonesia sendiri patut bercermin kepada Afrika Selatan yang merdeka dari pemerintahan apartheid pada dekade akhir abad lalu, langsung melaksanakan *land reform*, dan membentuk komisi restitusi untuk penyelesaian konflik agraria. Meskipun ada sejumlah kelemahan, apa yang dilakukan di Afsel telah membuahkan hasil. Namun di Indonesia, upaya mengatasi masalah ini berada dalam posisi jalan di tempat, sementara konflik baru terus bermunculan.

Seperti apa komisi nasional ini? Pada dasarnya berbagai pertemuan yang diselenggarakan Komnas HAM dan sejumlah LSM belum menghasilkan format yang konkret tentang komisi ini, kecuali bahwa komisi ini bertugas untuk menyelesaikan konflik agraria. Ada beberapa hal yang masih dipertimbangkan, antara lain bahwa komisi ini haruslah dibentuk dengan undang-undang, sehingga wewenangnya dan status hukumnya jelas, termasuk kepada siapa komisi ini bertanggung jawab, misalnya kepada presiden.

Namun masih ada sejumlah hal yang juga harus dipertimbangkan, antara lain apakah komisi ini juga mempunyai wewenang memutus perkara agraria, atau hanya mempunyai wewenang melakukan registrasi klaim dan kategorisasi, sementara putusan diserahkan kepada pengadilan agraria. Jika demikian, perlu dibentuk pengadilan agraria. Apa yang dilakukan di Afsel, putusan dilakukan oleh pengadilan agraria, dan karena lambat, lalu wewenangnya diserahkan ke menteri agraria.

Becermin dari apa yang terjadi di Afsel, Gunawan Wiradi mengungkapkan bahwa pembentukan komisi ini hendaknya dalam konteks pembaruan agraria, dan kalau perlu komisi ini juga diletakkan sebagai bagian dari badan otorita reformasi agraria. Sedangkan anggotanya dari berbagai pihak, antara lain pemerintah, akademisi, LSM, dan organisasi tani/nelayan.

Konflik-konflik yang ditangani juga harus jelas, yaitu konflik agraria yang telah terjadi, dan yang akan terjadi sebagai akibat dari proses pembaruan agraria. Syarat-syarat konflik apa yang menjadi wewenang komisi ini juga harus jelas, misalnya bahwa konflik ini, termasuk yang mempunyai dampak sosial yang luas. Sedangkan konflik perebutan warisan tidak menjadi

wewenang komisi ini. Demikian juga mengenai jenis konflik, apakah komisi ini menangani dan menyelesaikan konflik pidana, perdata, dan juga administrasi.

Ada gagasan dalam pertemuan di Carita bahwa komisi ini haruslah bekerja dengan mandat yang jelas, khususnya berapa lama komisi ini bekerja, lima tahun atau enam tahun, atau lebih lama lagi. Hal ini juga akan terkait dengan bagaimana program *land reform* dilaksanakan.

Kemungkinan yang akan menjadi perdebatan adalah tentang batasan waktu terjadinya konflik-konflik yang akan ditangani. Ada yang menggagas, misalnya konflik yang terjadi sejak tahun 1854 berkaitan dengan dikeluarkannya *Regerings Regelment* oleh pemerintah Belanda. Peraturan yang dilakukan agar negara jajahan diatur dengan undang-undang tersendiri ini juga memberi we-wenang gubernur jenderal menyewakan tanah melalui ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Peraturan ini dinilai sebagai pemicu banyak konflik agraria.

Namun ada juga pihak yang memberikan gambaran bahwa konflik agraria yang diselesaikan komisi ini cukup yang terjadi sejak tahun 1970-an. Alasannya keluarnya UU yang mengatur penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing serta UU pokok kehutanan oleh pemerintah Orba, menjadi pemicu terjadinya banyak konflik agraria, dan gagasan *land reform* dilumpuhkan secara sistematis.

Memang masih banyak hal yang harus dipikirkan agar sosok komisi ini makin jelas, terutama agar terbentuknya komisi ini, dan juga program *land reform* yang memayunginya tidak diselewengkan dengan stigma "kiri". Sebab, program ini telah diamanatkan oleh Tap No. IX/ 2001 yang mencerminkan kehendak rakyat, kecuali jika MPR sendiri yang legitimasinya diragukan. Memang yang mengkhawatirkan adalah bahwa upaya ini diselewengkan oleh mereka yang tidak menghendaki terjadinya keadilan sosial dalam pengelolaan sumber daya agraria. Untuk itu, harapan yang paling besar justru ditujukan kepada pemerintah, agar mereka segera membangkitkan komitmen untuk melaksanakan amanat Tap tersebut.

Pembaruan/Sabar Subekti
Last modified: 13/2/04

PROFIL LEMBAGA PENGGAGAS KNUPKA

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pertama kali dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tanggal 7 Juni 1993. Sekarang Komnas HAM mandatnya telah ditingkatkan melalui Undang-Undang (UU) Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. UU ini mengatur fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab Komnas HAM untuk melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi hak asasi manusia. Visi Komnas HAM (2000-2005) adalah "tersosialisasikan dan terwujudnya perlindungan hak asasi manusia" dan "hak asasi manusia untuk semua". Adapun misi Komnas HAM meliputi: (1) Mewujudkan lembaga yang mandiri, profesional, representatif, berwibawa dan dipercaya oleh masyarakat nasional dan internasional, (2) Menegakkan, memajukan dan memelihara hak asasi manusia, (3) Membantu menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia di masyarakat, (4) Menggerakan pembangunan berwawasan hak asasi manusia, dan (5) Mengembangkan jaringan kerjasama dengan semua pihak. Anggota atau komisioner Komnas HAM sebanyak 35 orang yang dipilih oleh DPR RI berdasarkan usulan Komnas HAM dan disahkan oleh Presiden RI selaku kepala negara. Alamat kantor di Jl. Latuharhary No. 4B Menteng Jakarta 10310, Telp. 021-3925230 – 3925233, Fax. 021-3925227.

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) adalah lembaga non-pemerintah yang dideklarasikan pada September 1994 oleh sejumlah lembaga dan individu yang menghendaki adanya upaya sistematik untuk merubah kebijakan nasional di bidang agraria. Sejak Musyawarah Nasional (Munas) yang pertama pada bulan Desember 1995, KPA adalah organisasi independen dan non partisan tetapi terbuka bagi kelompok maupun perorangan yang peduli pada perwujudan pembaruan agraria di Indonesia. Berdasarkan Munas ketiga bulan April 2002, anggota KPA terdiri dari 77 organisasi rakyat (petani, nelayan, buruh tani dan masyarakat adat), 118 organisasi non pemerintah (LSM) serta 77 anggota perorangan yang tersebar di seluruh Indonesia. Program pokok KPA (2002-2005) adalah: (1) Penguatan dan pengembangan kapasitas organisasi rakyat, (2) Advokasi kebijakan agraria, baik di tingkat nasional maupun daerah, (3) Kampanye dan sosialisasi gagasan-gagasan pembaruan agraria, dan (4) Penguatan dan pengembangan jaringan gerakan untuk pembaruan agraria. Alamat sekretariat KPA di Jl. Situ Sari Wetan No. 37A Bandung 40265, Indonesia, Telp/fax: 022-7309893, e-mail: kpa@kpa.or.id Website: http://www/kpa.or.id

Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) berdiri bulan Pebruari 2001 dan disahkan Oktober 2001 sebagai lembaga berbentuk "perkumpulan terbatas" yang memperjuangkan nilai-nilai dasar penghormatan hak-hak asasi manusia, keadilan, keberagaman budaya dan kelestarian ekosistem di nusantara. HuMa punya visi mewujudkan sistem hukum yang berbasis masyarakat yang didasari oleh nilai-nilai Hak Asasi Manusia (HAM), keadilan, keberagaman budaya dan kelestarian ekosistem di Nusantara. Misinya: (1) Terlaksananya pembaharuan hukum tanah dan sumberdaya alam lainnya berbasis masyarakat dan ekologis; (2) Berkembangnya filosofi, teori dan metodologi penelitian hukum alternatif (kritis –

partisipatif); (3) Berkembangnya sistem dan media informasi sumber daya hukum rakyat untuk mendukung pembaharuan hukum dan sumberdaya alam lainnya; (4) Berkembangnya organisasi yang mampu memfasilitasi pengembangan kapasitas dari konstituen dan mendorong sinergi antar berbagai komponen dengan memiliki akuntabilitas baik secara sosial maupun finansial. Alamat sekretariat di Jl. Jati Mulya IV No. 21, Jati Padang - Pasar Minggu Jakarta 12540, Telp. (21) 7806094, 78845871, Fax. (21) 7806094, e-mail: huma@huma.or.id atau huma@cbn.net.id Homepage http://www.huma.or.id

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) didirikan 15 Oktober 1980 sebagai forum oleh kelompok masyarakat sipil yang terdiri dari organisasi non-pemerintah, kelompok pecinta alam dan kelompok swadaya masyarakat. Visi WALHI adalah terwujudnya suatu tatanan sosial, ekonomi dan politik yang adil dan demokratis yang dapat menjamin hak-hak rakyat atas sumber-sumber kehidupan dan lingkungan hidup yang sehat. Misi dan nilai dasar WALHI meliputi; jaringan pembela lingkungan hidup yang independen untuk mewujudkan tatanan masyarakat dan tatanan lingkungan hidup yang adil serta demokratis; percaya hak lingkungan hidup yang sehat dan layak adalah hak asasi manusia; menjunjung tinggi keadilan gender, hak-hak marjinal dan hak-hak makhluk hidup; percaya gerakan lingkungan hidup terus berkembang menjadi gerakan sosial yang mengutamakan solidaritas, aksi-aksi konfrontatif yang kreatif tanpa kekerasan; percaya organisasi yang demokratis, terbuka, bertanggung jawab dan profesional akan melindungi hak-hak masyarakat dan keberlanjutan lingkungan hidup. Isu strategis WALHI diantaranya; (1) tata kepemerintahan yang baik dan bersih, (2) promosi pengelolaan bioregion dan reformasi kelembagaan, (3) aset alam dan kerentanan, (4) globalisasi dan pantau korporasi, dan (5) WALHI sebagai gerakan sosial. Alamat di Jl. Tegal Parang Utara No. 14, Jakarta Selatan 12790, Telp. 021-7941672, Fax 021-7941973, e-mail: walhi@walhi.or.id
Website: http://www.walhi.or.id

Sekretariat Bina Desa adalah forum LSM yang berdiri pada tahun 1974 dengan visi dan misi: berpartisipasi aktif dalam mewujudkan tatanan masyarakat yang adil dan demokratis dengan cara: melayani pertumbuhan dan perkembangan prakarsa masyarakat; mendorong transformasi masyarakat; memperkuat organisasi rakyat; memperkuat jaringan gerakan demokrasi pada semua tingkat dan sektor kehidupan; pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat melalui penguatan ekonomi. Sektor kegiatan Bina Desa meliputi: (1) Kredit mikro, (2) Pendidikan dan pelatihan, (3) Pengembangan masyarakat, (4) Bantuan kemanusiaan, dan (5) Advokasi. Program Bina Desa meliputi penelitian, konsultansi (pengembangan sumberdaya manusia), dan pelatihan (pengembangan kelompok swadaya). Alamat sekretariat di Jl. Saleh Abud 18-19, Otto Iskandardinata, Jakarta 13330, Telp. (021) 8199749, 8519611, Fax. (021) 8500052, email: binadesa@indo.net.id