



dignitas

Jurnal Hak Asasi Manusia

INTEGRASI HAM DALAM OPERASI PERUSAHAAN PERKEBUNAN



Jurnal Dignitas merupakan jurnal yang terbit dua kali setahun, setiap Juni dan Desember, dengan mengangkat isu utama mengenai hak asasi manusia. Tulisan yang diterbitkan di jurnal ini memandang hak asasi manusia secara multidisipliner. Bisa dari sudut pandang hukum, filsafat, politik, kebudayaan, sosiologi, sejarah, dan hubungan internasional.

Tema yang diterbitkan diharapkan mampu memberikan kontribusi pengetahuan dan meramalkan diskursus hak asasi. Kehadiran **Jurnal Dignitas** ini ingin mewarnai perdebatan hak asasi yang ada.

Misi **Jurnal Dignitas** adalah menyebarkan gagasan dan pemikiran yang dielaborasi melalui studi, baik teoretik maupun empirik, tentang permasalahan hak asasi manusia atau hukum yang berkaitan dengan hak asasi manusia.

Dewan Redaksi: Abdul Hakim Garuda Nusantara, Sandra Moniaga, Ihdhal Kasim, Karlina L. Supeli, Ery Seda, Todung Mulya Lubis, Yosep Adi Prasetyo; **Pemimpin Redaksi:** Indriaswati Dyah Saptaningrum; **Redaktur Pelaksana:** Otto Adi Yulianto; **Staf Redaksi:** Ikhana Indah, Otto Adi Yulianto, Triana Dyah, Wahyudi Djafar, Wahyu Wagiman, Zainal Abidin; **Sekretaris Redaksi:** E. Rini Pratsnawati **Sirkulasi dan Usaha:** Khumaedy

Penerbit: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)

Alamat Redaksi: Jln. Siaga II No.31 Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta 12510

Telp: 021-7972662, 79192564 **Fax:** 021-79192519

Email: office@elsam.or.id **Website:** www.elsam.or.id

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi 3

Fokus

1. Regulasi Sektor Perkebunan dan Hak Asasi Manusia, oleh Mohamad Zaki Hussein 9

2. Proyek MIFEE: Merampas Tanah Malind-Anim dan Menurunkan Kualitas Ekosistem Lokal, oleh Siti Rakhma Mary H. 31

Diskursus

3. Sengketa Tanah di Suka Makmur, oleh Razif 47

4. Penyelesaian Sengketa Pertanahan dan Hak Asasi Manusia: Kasus Kabupaten Batang dan Cilacap, oleh Otto Adi Yulianto 61

Oase

5. Melampaui Tumpang-tindih Kebijakan dan Usulan Tak Berpihak, oleh Sentot Setyasiswanto 83

Tinjauan Buku

6. Kisah Advokat Pejuang Kemanusiaan, oleh Imam Nasima 93

Kontributor 105

Pedoman Penulisan Jurnal 106

Profil ELSAM 108

Susunan Organisasi Perkumpulan ELSAM 109

Sidang pembaca yang budiman,

Pasal 33 UUD 1945 mengamanatkan bahwa tanah, air, dan segala kekayaan alam yang ada di dalamnya harus dikelola untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Salah satu jalan yang bisa ditempuh untuk mewujudkan amanat konstitusi ini adalah melalui penataan kembali penguasaan dan kepemilikan sumber-sumber agraria melalui apa yang disebut sebagai reforma agraria. Dari segi ini, persoalan agraria pada hakikatnya merupakan salah satu persoalan penting dalam pembangunan bangsa, persis sebagaimana diuraikan oleh Moch. Tauchid, perintis kajian agraria di Indonesia, dalam risalah klasiknya *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia* (1952). Masalah agraria, menurut dia, adalah masalah penghidupan rakyat yang kompleks dan terkait erat dengan soal-soal politik, ekonomi dan sosial, sehingga penyelesaiannya tak cukup ditelaah dari satu segi. Dengan tegas dan gamblang, dia menulis:

“Soal agraria (soal tanah) adalah soal hidup dan penghidupan manusia, karena tanah adalah asal dan sumber makanan bagi manusia. Perebutan tanah berarti perebutan makanan, perebutan tiang hidup manusia. Untuk ini, orang rela menumpahkan darah, mengorbankan segala yang ada demi mempertahankan hidup selanjutnya”

Pada titik ini, kita bisa memahami pentingnya ikhtiar untuk mewujudkan keadilan agraria. Suatu hal yang kemudian pernah ditempuh negeri ini pada masa Presiden Soekarno melalui Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960. Sayangnya, UUPA 1960 masuk peti-es seiring dengan jatuhnya rezim pemerintahan Soekarno. Berbagai perangkat regulasi sesudahnya yang terkait dengan tanah, seperti Undang-Undang Pokok Kehutanan, Undang-undang Pokok Pertambangan, dan kebijakan lainnya, tak pernah menjadikan UUPA 1960 sebagai rujukan pedoman. Tak pelak lagi, sejak itulah kemudian terjadi tumpang tindih dan simpang siurnya berbagai peraturan/perundangan, khususnya yang terkait dengan pertanahan.

Kita tahu, kebijakan “pembangunan” Orde Baru sedari awal memang sudah keliru karena tidak meletakkan masalah agraria sebagai basis pembangunan. Hal ini berbeda dengan beberapa negara yang kemudian mampu membangun bangsanya sebagai bangsa yang maju dan mandiri karena agenda pembangunannya diawali dengan pelaksanaan reforma agraria, seperti Korea Selatan, Jepang, Taiwan, Mesir, dan India. Walhasil, kita menyaksikan selama lebih dari separuh era kekuasaan Orde Baru, sejarah negeri ini diwarnai berbagai kasus sengketa lahan.

Di masa Orde Baru, penguasaan lahan yang sentralistis telah memunculkan persoalan, tentang siapa yang mempunyai hak untuk mengontrol dan mengatur pemilikan dan pengelolaan tanah dan SDA. Dengan latar belakang tersebut, setelah Orde Baru berakhir dan agenda reformasi mulai bergulir, yang antara lain ditandai dengan kebijakan

politik otonomi daerah, menjadi penting untuk mengkaji bagaimana pengaruh perubahan tatanan politik ini terhadap penguasaan lahan. Terlepas dari kenyataan bahwa kebijakan-kebijakan yang tidak partisipatif, atau bahkan represif, masih kerap muncul pada masa ini.

Sebaliknya, kasus sengketa atau perebutan penguasaan lahan kian meningkat. Adanya kebijakan pemekaran wilayah dan pengambilalihan ratusan ribu hektar tanah-tanah milik komunitas adat oleh korporasi yang membuka hutan untuk perkebunan atau pertambangan menjadi faktor penyebab paling dominan. Dalam praktiknya, baik kebijakan pemekaran dan perampasan tanah adat atau pembukaan hutan ini memang mengabaikan batas-batas lahan yang dimiliki masyarakat atau komunitas adat.

Kondisi ini sekaligus menunjukkan adanya tumpang tindih regulasi, baik di tingkat lokal, nasional, dan internasional. Suatu hal yang pada gilirannya menyulut merebaknya sengketa atau konflik agraria dan berimplikasi pada pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang cukup serius. Data pengaduan Komnas HAM sendiri mencatat kasus sengketa lahan selalu menempati urutan paling tinggi dari tahun ke tahun. Dari sisi aktor, pelanggaran HAM karena konflik agraria ini didominasi oleh korporasi dan pemerintah daerah. Tipologinya kasus pelanggarannya beragam, mulai dari penyero-botan dan perampasan lahan, perampasan lahan tanpa ganti rugi, kasus pemilikan dan pengelolaan lahan, pengambilalihan lahan ulayat, kasus kekerasan dalam sengketa lahan, hingga kasus eksekusi lahan oleh pengadilan.

Berpijak dari situasi itulah kemudian Jurnal Dignitas edisi kali ini mengangkat tema konflik agraria dan HAM. Tulisan Siti Rakhma membahas dampak proyek *Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE)* terhadap warga suku Malind-Anim di Merauke. Dengan proyek MIFEE, pemerintah menetapkan Merauke sebagai lokasi food estate dan mengundang para investor untuk menanamkan modalnya di sana.

Celakanya, pemerintah mengeluarkan berbagai izin lokasi di atas tanah adat warga Malind-Anim tanpa sepengetahuan mereka. Perusahaan-perusahaan yang masuk pun kemudian membujuk warga Malind-Anim untuk melepaskan tanah mereka dengan berbagai perjanjian yang penuh manipulasi. Walhasil, warga Malind-Anim kehilangan hak atas tanah dan sumberdaya alam yang selama ini merupakan ruang hidup mereka. Lingkungan yang menopang kehidupan mereka pun rusak, seperti tercemarnya sumber air warga dengan pestisida, dan rusaknya pohon-pohon sagu warga akibat air garam yang masuk lewat drainase atau saluran irigasi teknis yang dibuat.

Pelanggaran HAM oleh korporasi di sektor agraria merupakan sebagian dari sekian banyak kasus pelanggaran HAM yang dilakukan oleh korporasi secara umum. Besarnya dampak dari operasi korporasi mengimplikasikan bahwa operasi korporasi perlu diatur demi memberikan jaminan bagi penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM. Pada Juni 2011, PBB mengeluarkan *Prinsip-Prinsip Panduan untuk Bisnis dan Hak Asasi Manusia* yang membahas prinsip-prinsip pengintegrasian HAM ke dalam dunia bisnis. Tulisan Mohamad Zaki Hussein membahas sejauh mana regulasi-regulasi uta-

ma yang terkait dengan pembukaan usaha perkebunan di Indonesia, sudah mengakomodir *Prinsip-Prinsip Panduan untuk Bisnis dan Hak Asasi Manusia*.

Penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM yang melibatkan korporasi cenderung mengalami kebuntuan. Ini mengindikasikan adanya relasi kuasa yang timpang antara korporasi, terutama korporasi transnasional atau multinasional, dengan masyarakat sipil maupun negara. Namun, ada juga kasus yang sampai ke tahap penyelesaian. Tulisan Razif mengangkat proses penyelesaian sengketa warga transmigran Desa Suka Makmur di Bengkulu dengan PT Tata Anyar yang kemudian berganti nama menjadi PT Air Muring. Melalui reklamasi dan politik anti-kekerasan serta kerjasama dengan Serikat Tani Bengkulu (STAB), warga Desa Suka Makmur akhirnya berhasil memenangkan sengketa yang berjalan selama lebih dari 10 tahun ini.

Selanjutnya, tulisan Otto Adi Yulianto mengangkat proses penyelesaian dua kasus sengketa pertanahan bercorak struktural. *Pertama*, kasus sengketa antara petani tiga desa di Kecamatan Subah, Kabupaten Batang, dengan Perum Perhutani KPH Kendal. *Kedua*, kasus sengketa petani lima desa di Kecamatan Cipari, Kabupaten Cilacap, dengan PT Rumpun Sari Antan (PT RSA), yang merupakan milik Yayasan Rumpun Diponegoro (Kodam IV Diponegoro). Meski kedua kasus ini selesai secara hukum, tetapi penyelesaiannya tidak berkontribusi pada kesejahteraan petani. Dalam kasus Cipari, misalnya, sebagian petani yang berhasil memenangkan lahannya, terpaksa menjualnya kembali, karena tidak memiliki dana untuk membayar ganti rugi kepada PT RSA. Yang juga menarik, kedua kasus sengketa itu terkait dengan peristiwa G30S/1965 di masa lalu.

Masih terkait penyelesaian kasus sengketa lahan, tulisan Jomi Suhendri membahas potensi Kerapatan Adat Nagari (KAN), sebuah lembaga adat di Sumatera Barat, untuk menyelesaikan sengketa adat, termasuk sengketa tanah ulayat, di tingkat nagari. Peran KAN sendiri sebenarnya didukung oleh beberapa peraturan negara, seperti Perda Provinsi Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, yang memberikan kewenangan kepada KAN untuk menyelesaikan sengketa tanah ulayat di nagari. Namun demikian, ada beberapa masalah terkait pemajuan KAN sebagai lembaga penyelesaian sengketa, seperti lemahnya pemahaman sumber daya manusia (SDM) KAN terhadap hukum adat sendiri dan hukum negara. Juga, karena besarnya hegemoni hukum negara yang membuat masyarakat tidak begitu percaya terhadap penyelesaian sengketa melalui hukum adat.

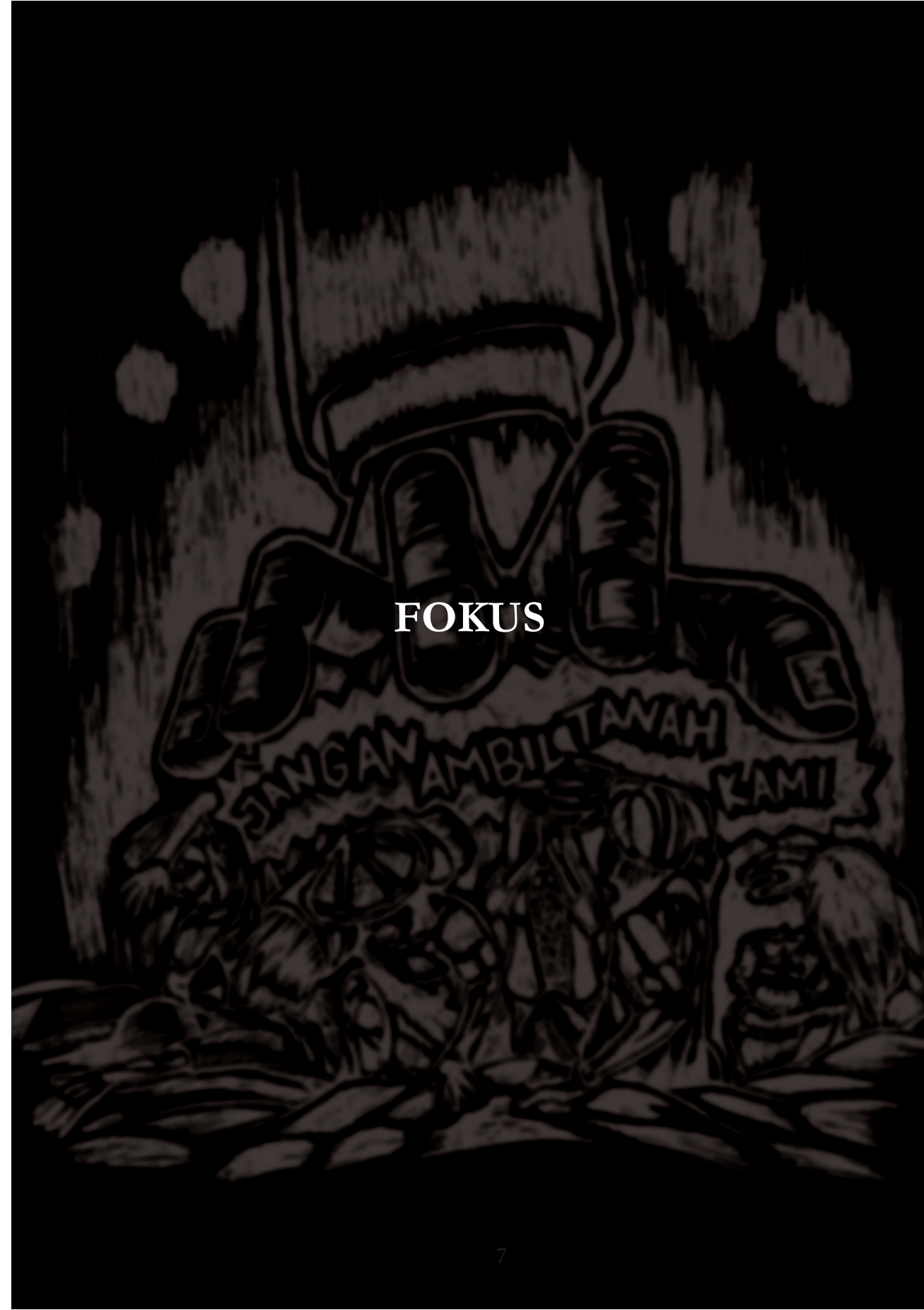
Kontradiksi antara hukum negara dan hukum adat memang merupakan problem tersendiri di Indonesia. Tulisan Tandiono Bawor Purbaya membahas masalah ini dengan merujuk pada kasus masyarakat adat Silat Huluvs. PT Bangun Nusa Mandiri (BNM) di Kampung Silat Hulu, Kecamatan Marau, Kalimantan Barat. Dalam kasus itu, PT BNM memasuki wilayah adat masyarakat Silat Hulu, padahal wilayah itu tidak termasuk ke dalam izin yang diberikan pemerintah. Setelah melapor ke pihak kecamatan dan Polsek Marau tetapi tidak diindahkan, masyarakat Silat Hulu pun menahan beberapa peralatan PT BNM.

Masyarakat Silat Hulu lalu melakukan sidang adat dan memutus sanksi adat berupa semacam denda yang nilainya setara dengan Rp1,3 milyar. Namun, PT BNM tidak mengindahkan sanksi adat tersebut. Pihak kepolisian malah mewakili PT BNM untuk bernegosiasi dengan masyarakat agar mengembalikan peralatan yang ditahan, dan mempersoalkan sanksi adat yang dijatuhkan masyarakat. Ada perbedaan persepsi di sini. Perusahaan dan aparat negara memandang sanksi adat sebesar Rp1,3 milyar itu sebagai pemerasan, sehingga lima orang warga akhirnya ditetapkan sebagai tersangka. Sementara, masyarakat adat Silat Hulu menilai sanksi adat tersebut sudah sesuai dengan pelanggaran adat yang dilakukan oleh PT BNM ketika menggusur kuburan yang memiliki nilai religi bagi mereka, merusak tanaman, dan sebagainya.

Perbedaan pandangan warga desa atau masyarakat hukum adat (MHA) dengan negara memang tidak bisa dianggap remeh. Menurut Hedar Laudjeng, seorang pembela hak-hak masyarakat hukum adat dan pemerhati agraria, yang pemikirannya dikupas oleh tulisan Sentot Setyasiswanto, jantung persoalan konflik agraria adalah penyeragaman konsepsi tanah oleh negara, padahal warga desa/MHA memiliki konsepsi tanah mereka sendiri. Konsepsi negara menganggap tanah hanya sebagai sebuah komoditas atau harta benda, sementara konsepsi tanah warga desa/MHA meliputi seluruh aktivitas bertani atau berburu yang disertai penggunaan teknologi dan berbagai macam ritus keagamaan serta budaya mereka. Singkatnya, tanah adalah bagian dari “dunia kehidupan” mereka. Penyelesaian sengketa agraria seharusnya berupaya mendekati pokok persoalan seperti ini, dan tidak hanya berkutat di permukaan.

Terakhir, kami memuat tinjauan Imam Nasima atas buku *No Concessions* karya Daniel S. Lev. Buku ini mengisahkan kehidupan Yap Thiam Hien, seorang advokat idealis dan pegiat HAM. Sebagai teman akrab Yap, Dan Lev menulis kaitan antara kehidupan pribadi, kiprah politik dan pemikiran-pemikiran Yap. Akhir kata, semoga Jurnal Dignitas edisi kali ini dapat memperkaya referensi pembaca tentang konflik agraria dan kaitannya dengan Hak Asasi Manusia. Selamat membaca!

Redaksi



Regulasi Sektor Perkebunan dan Hak Asasi Manusia

Mohamad Zaki Hussein

Abstract

Violent conflicts in the plantation sector tends to increase. It means that the integration of human rights into plantation policies is crucial. In June 2011, the UN issued the Guiding Principles on Business and Human Rights. One of the main ideas in the Guiding Principles is that the State must protect its citizens from human rights violations by any third party, including business' corporations. This paper discusses the extent to which the State's main regulations about the opening of plantation business, already accommodate human rights. And its finding is that there are already quite a number of human rights principles that are recognized in those regulations. However, this does not mean that the regulations were effective. Thus the estate's conflicts continued to occur.

Keywords: *agrarian conflict, plantation regulations, Guiding Principles on Business and Human Rights.*

Konflik agraria semakin hari, semakin meningkat. Dari bermacam subsektor agraria, perkebunan adalah subsektor agraria yang mengalami konflik tertinggi belakangan ini. Data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat, dari 163 kasus konflik agraria yang terjadi pada 2011, terdapat 97 kasus di sektor perkebunan (60%), 36 di sektor kehutanan (22%), 21 kasus di sektor infrastruktur (13%), 8 kasus di sektor pertambangan (4%) dan 1 kasus di sektor tambak (1%). Hal yang sama juga terjadi pada 2010. Dari 106 konflik di tahun 2010, 45 kasus (42%) merupakan kasus sengketa lahan perkebunan besar, lalu diikuti oleh kasus pembangunan sarana umum dan fasilitas perkotaan dengan 41 kasus (39%), kehutanan 13 kasus (12%), pertambangan 3 kasus (3%), pertambangan 1 kasus (1%), perairan 1 kasus (1%) dan lain-lain sebanyak 2 kasus (2%).¹

Konflik-konflik agraria ini juga melibatkan kekerasan yang memakan korban. Berbagai konflik agraria di tahun 2010 telah memakan korban 3 orang petani tewas, 4 orang tertembak, 8 orang luka-luka, dan sekitar 80 petani dipenjara. Sementara konflik-konflik yang terjadi pada 2011 telah memakan korban 22 petani/warga tewas. Adapun konflik yang terjadi pada 2012 menyebabkan 156 petani ditahan, 55 orang mengalami luka-luka dan penganiayaan, 25 petani tertembak, dan 3 orang tewas. Secara kumulatif, berbagai konflik agraria yang terjadi selama 2004-2012 telah mengakibatkan 941 orang ditahan, 396 luka-luka, 63 orang luka serius akibat peluru aparat, dan 44 orang meninggal.

Kenyataan ini membuat pengintegrasian HAM dalam kebijakan perkebunan menjadi krusial. Pada Juni 2011, PBB sudah mengeluarkan *Prinsip-Prinsip Panduan untuk Bisnis dan Hak Asasi Manusia*² yang membahas prinsip-prinsip pengintegrasian HAM ke dalam dunia bisnis. Dokumen ini dibuat oleh John Ruggie yang ketika itu merupakan Perwakilan Khusus PBB dengan mandat melakukan identifikasi dan klarifikasi, mengelaborasi konsep-konsep kunci, serta mengajukan pandangan dan rekomendasi terkait bisnis dan HAM. Tulisan ini hendak membahas sejauh mana regulasi sektor perkebunan sudah mengakomodasikan *Prinsip-Prinsip Panduan untuk Bisnis dan Hak Asasi Manusia*.

Prinsip-Prinsip Panduan Ruggie

Prinsip-Prinsip Panduan Ruggie terdiri dari tiga pilar, yakni (1) Tugas Negara untuk melindungi, menghormati, dan memenuhi HAM serta kebebasan dasar; (2) Tanggung jawab perusahaan untuk mengikuti peraturan yang berlaku dan menghormati HAM, serta (3) Kebutuhan korban akan akses terhadap pemulihan yang layak dan efektif ketika terjadi pelanggaran HAM. Tiap pilar ini kemudian dibagi lagi menjadi dua jenis prinsip, yaitu (a) Prinsip-prinsip dasar dan (b) Prinsip-prinsip operasional. Karena yang hendak dibahas dalam tulisan ini adalah kebijakan dan regulasi, maka penulis hanya akan berfokus pada pilar pertama *Prinsip-Prinsip Panduan*, yaitu tugas Negara untuk melindungi, menghormati, dan memenuhi HAM serta kebebasan dasar.

Prinsip-prinsip dasar pilar pertama terdiri dari dua topik, yaitu (i) Negara harus melindungi warga dari pelanggaran HAM oleh pihak ketiga, termasuk perusahaan bisnis; dan (ii) Negara harus dengan jelas menyampaikan ekspektasi bahwa seluruh perusa-

haan bisnis di yurisdiksi mereka menghormati HAM. Sementara, prinsip-prinsip operasional pilar pertama terdiri dari empat topik, yaitu (i) Fungsi kebijakan dan peraturan umum Negara; (ii) Hubungan negara-bisnis; (iii) Mendukung penghormatan bisnis terhadap HAM dalam wilayah yang terkena konflik, dan (iv) Memastikan keterpaduan kebijakan.

Tulisan ini hanya akan membatasi diri pada topik (i) dari prinsip-prinsip operasional pilar pertama, yaitu “Fungsi kebijakan dan peraturan umum Negara”. Pasalnya, topik ini berisikan prinsip-prinsip dasar yang berlaku umum untuk perusahaan apapun dalam situasi apapun. Sementara, topik (ii) dan (iii) berisikan langkah-langkah tambahan yang keberlakuannya bersifat khusus, hanya ditujukan untuk perusahaan negara, perusahaan swasta yang secara substansial mendapatkan dukungan negara, atau perusahaan yang beroperasi di wilayah konflik.

Adapun topik (iv) sebenarnya ditujukan untuk Negara itu sendiri jika Negara melakukan “aktivitas ekonomi”, yaitu ketika ada badan-badan pemerintah yang melakukan aktivitas bisnis, atau ketika pemerintah melakukan perjanjian bisnis dengan negara lain atau dengan perusahaan bisnis, atau ketika Negara menjadi anggota sebuah lembaga multilateral, di mana “aktivitas ekonomi” Negara tersebut tidak boleh menghambat kewajibannya untuk melindungi HAM.

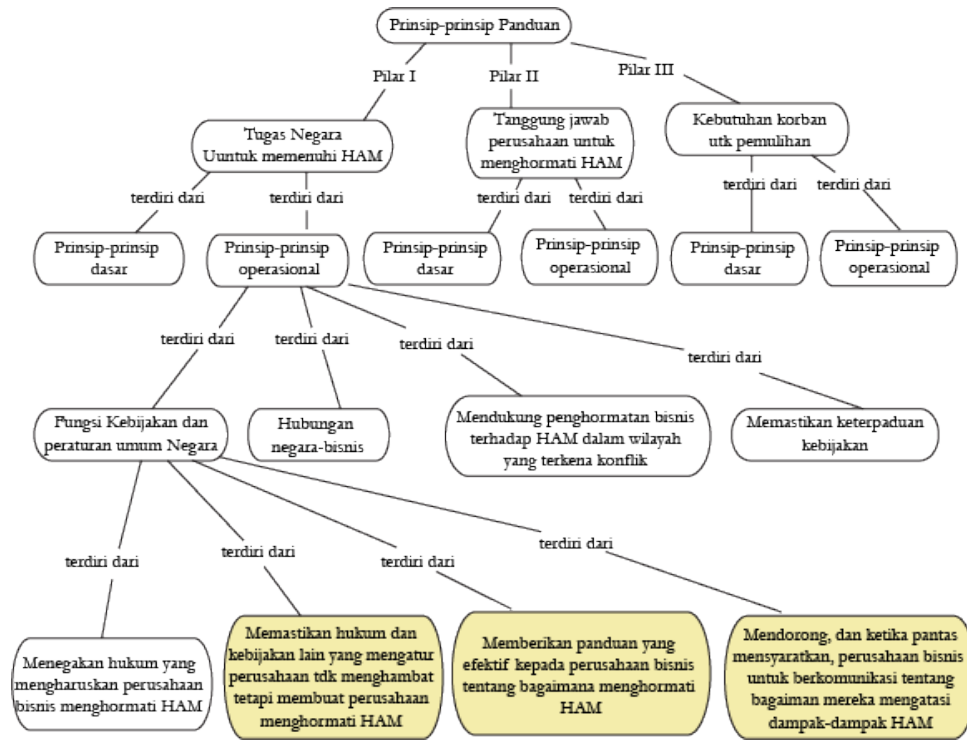
Untuk topik (i), kita bisa lihat bahwa topik (i) dibagi lagi menjadi empat sub-topik, yaitu Negara harus (1) Menegakkan hukum yang ditujukan kepada, atau memiliki dampak pada keharusan perusahaan bisnis untuk menghormati hak asasi manusia; (2) Memastikan bahwa hukum dan kebijakan lain yang mengatur pembentukan dan operasi yang sedang berjalan dari perusahaan bisnis ... tidak menghambat tetapi membuat bisnis menghormati hak asasi manusia; (3) Memberikan panduan yang efektif kepada perusahaan bisnis tentang bagaimana menghormati hak asasi manusia dalam pelaksanaan operasi mereka; (4) Mendorong, dan ketika pantas mensyaratkan, perusahaan bisnis untuk berkomunikasi tentang bagaimana mereka mengatasi dampak-dampak hak asasi manusia.

Karena sub-topik (1) masuk ke dalam ranah penegakan, sementara obyek analisa dari tulisan ini adalah kebijakan, maka penulis juga akan mengeksklusi sub-topik (1). Menurut penulis, penting untuk mengkaji ranah kebijakannya dahulu sebelum masuk ke dalam ranah penegakan, karena penegakan selalu mengandaikan adanya kebijakan yang hendak ditegakkan. Adapun untuk mempermudah melihat posisi dari fokus kajian ini di antara berbagai kategorisasi yang ada dalam *Prinsip-Prinsip Panduan*, kita bisa melihat gambar di bawah ini (tiga kotak kuning dalam skema itu adalah prinsip-prinsip yang akan kita pakai dalam kajian ini):

1. Lihat Konsorsium Pembaruan Agraria, *Laporan Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria Tahun 2011: "Tahun Perampasan Tanah dan Kekerasan Terhadap Rakyat"* (Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2011), hlm. 5. Diunduh 4 Oktober 2012 dari http://www.kpa.or.id/wp-content/uploads/2011/12/Laporan-Akhir-Tahun-KPA-Tahun-2011_Release-27-Desember-2011.pdf; Konsorsium Pembaruan Agraria, *Laporan Akhir Tahun 2010 Konsorsium Pembaruan Agraria: "Tidak Ada Komitmen Politik Pemerintah Untuk Pelaksanaan Reforma Agraria."* (Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2010), hlm. 2-3. Diunduh 12 November 2012 dari http://www.kpa.or.id/wp-content/uploads/2011/11/Laporan-Akhir-Tahun-2010_KPA.pdf.

2. Lihat Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Prinsip-Prinsip Panduan untuk Bisnis dan Hak Asasi Manusia: Kerangka Perserikatan Bangsa-Bangsa "Perlindungan, Penghormatan, dan Pemulihan"* (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2012).

Gambar 1. Posisi Topik “Fungsi Kebijakan dan Peraturan Umum Negara” dalam Skema Prinsip-Prinsip Panduan



Adapun pertanyaan-pertanyaan panduan yang bisa diturunkan dari ketiga sub-topik di atas adalah sebagai berikut:

1. Prinsip-prinsip HAM apa saja yang diakui oleh regulasi-regulasi di bidang perkebunan baik secara implisit ataupun eksplisit? Apakah ada ketentuan-ketentuan dalam hukum perkebunan yang membuka peluang bagi terjadinya pelanggaran HAM? Dalam prinsip ketiga poin (b) *Prinsip-Prinsip Panduan* disebutkan bahwa negara harus “memastikan bahwa hukum dan kebijakan yang lain mengatur pembentukan dan operasi yang sedang berjalan dari perusahaan bisnis ... menghormati hak asasi manusia.”
2. Apakah pemerintah memiliki panduan untuk menghormati HAM bagi perusahaan-perusahaan di sektor perkebunan? Dan jika ada, bagaimana isinya? Dalam prinsip ketiga poin (c) *Prinsip-Prinsip Panduan* disebutkan bahwa negara harus “Memberikan panduan yang efektif kepada perusahaan bisnis tentang bagaimana menghormati hak asasi manusia dalam pelaksanaan operasi mereka”. Kemudian, di dalam komentar terhadap poin itu, disebutkan bahwa:

“Panduan harus melihat hasil yang dicapai dan membantu membagikan praktik-praktik terbaik. Panduan tersebut harus memberi nasihat tentang metode-metode yang

pantas, termasuk uji tuntas hak asasi manusia, dan bagaimana mempertimbangkan secara efektif persoalan jender, kerentanan dan/atau marjinalisasi, mengakui tantangan khusus yang mungkin dihadapi oleh masyarakat asli, perempuan, kelompok etnis atau warga minoritas, kelompok agama atau linguistik minoritas, anak-anak, penyandang cacat, dan pekerja migran dan keluarganya.”

3. Apakah ada ketentuan hukum yang mewajibkan atau setidaknya merekomendasikan perusahaan perkebunan untuk mengkomunikasikan bagaimana mereka akan mengatasi dampak-dampak HAM yang mungkin terjadi? Jika ada, kepada siapa perusahaan bisnis diwajibkan atau didorong untuk mengkomunikasikan hal itu, apakah kepada publik secara umum, para pemangku kepentingan, atau siapa? Dan bagaimana bentuk komunikasi yang didorong, apakah berupa laporan resmi, diskusi informal, atau bagaimana? Dalam prinsip ketiga poin (d) *Prinsip-Prinsip Panduan* disebutkan bahwa negara harus “mendorong, atau ketika pantas mensyaratkan, perusahaan bisnis untuk berkomunikasi tentang bagaimana mereka mengatasi dampak-dampak hak asasi manusia.”

Prinsip-Prinsip Panduan memandu bagaimana Negara harus melindungi dan memenuhi HAM para penduduknya; bagaimana perusahaan bisnis harus menghormati HAM, dan bagaimana Negara harus menyediakan akses atas pemulihan bagi korban pelanggaran HAM. Namun, *Prinsip-Prinsip Panduan* tidak merinci hak-hak apa saja yang tercakup di dalam HAM. Karenanya, sebagai referensi tentang hak-hak apa saja yang tercakup dalam HAM, tulisan ini akan merujuk kepada dokumen-dokumen HAM PBB yang lain, seperti Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ekosob), Kovenan Hak Sipil dan Politik, dan sebagainya, serta juga kepada ketentuan HAM nasional, seperti UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM.

Regulasi-Regulasi Pembukaan Usaha Perkebunan

Dalam tulisan ini, penulis tidak akan mengkaji semua regulasi yang terkait dengan perkebunan, melainkan hanya akan memfokuskan diri pada regulasi-regulasi utama yang terkait dengan pembukaan usaha perkebunan. Tahapan pembukaan usaha perkebunan sendiri secara umum bisa dibagi menjadi empat tahap:³ (1) perusahaan harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan penanaman modal. Setelah itu, (2) perusahaan harus mendapatkan izin lokasi.⁴ Setelah ada izin lokasi, baru (3) perusahaan bisa

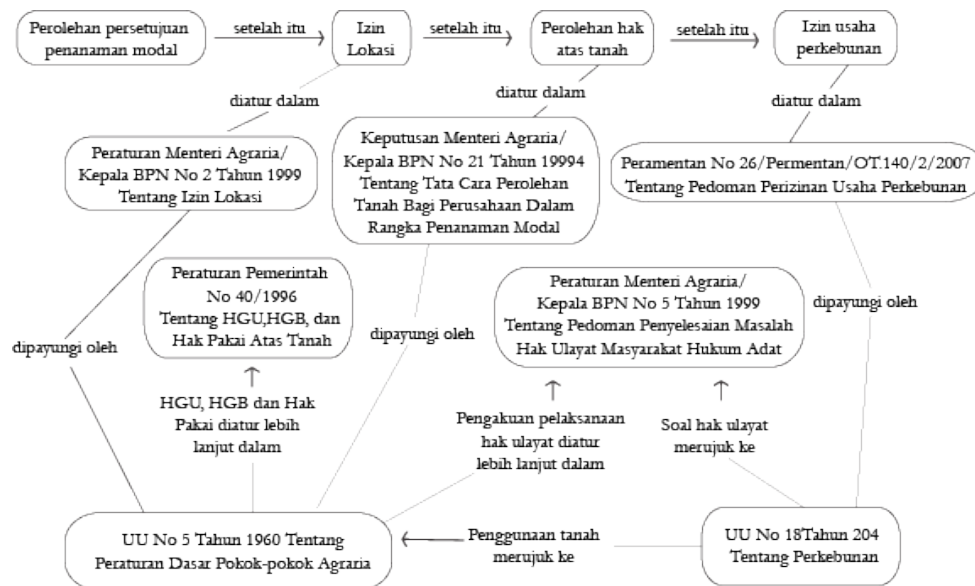
3. Dalam menetapkan pentahapan ini, penulis terinspirasi oleh “rangkaiannya langkah-langkah investasi” yang disebutkan dalam *buku HGU & HAM: Hak Guna Usaha dan Hak Asasi Manusia* (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Sawit Watch), hlm. 42. Namun, dalam buku itu, “rangkaiannya langkah-langkah investasi” hanya terdiri dari tiga tahap, yaitu izin penanaman modal, izin lokasi, dan izin perkebunan. Dalam buku itu, tahap izin lokasi dan perolehan hak atas tanah disatukan, sementara penulis menganggap keduanya merupakan tahap yang berbeda.

4. Terkait izin lokasi, terdapat beberapa pengecualian. Menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi, izin lokasi untuk investasi tidak diperlukan apabila: (a) tanah yang diperlukan merupakan pemasukan (*inbreng*) para pemegang saham; (b) tanah yang diperlukan merupakan tanah yang sudah dikuasai oleh perusahaan lain, dan tanah itu dimaksudkan untuk melanjutkan pelaksanaan perusahaan lain tersebut serta sudah disetujui oleh instansi yang berwenang; (c) tanah yang diperlukan, dimaksudkan untuk melaksanakan usaha industri dalam suatu kawasan industri; (d) tanah yang diperlukan berasal dari otorita atau badan penyelenggara pengembangan suatu kawasan sesuai dengan rencana tata ruang kawasan tersebut; (e) tanah yang diperlukan, dimaksudkan

melakukan pembebasan tanah atau/dan memp memperoleh hak atas tanah. Setelah hak atas tanah diperoleh, baru (4) perusahaan bisa mendapatkan izin usaha perkebunan. Persoalan konflik lahan banyak terkait dengan tahap (2), (3) dan (4). Karenanya, kita akan memfokuskan diri pada ketiga tahap itu.

Apa saja regulasi-regulasi utama yang terkait dengan tahap (2), (3), dan (4) di atas? Tahap ke-(2), yaitu izin lokasi, diatur oleh Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi, sementara tahap ke-(3), yaitu perolehan hak atas tanah, diatur oleh Keputusan Menteri Agraria No. 21 Tahun 1994 Tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal. Kedua regulasi ini dipayungi oleh UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Kemudian, mengingat banyaknya perusahaan perkebunan yang menggunakan HGU sebagai hak atas tanahnya, dan juga karena banyaknya konflik agraria yang melibatkan hak ulayat masyarakat adat, maka peraturan yang juga terkait dengan kedua tahap ini adalah Peraturan Pemerintah No. 40/1996 Tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai Atas Tanah serta Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 5 tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Kedua peraturan ini juga dipayungi oleh UUPA. Adapun tahap yang ke-(4), yaitu izin usaha perkebunan, diatur oleh Permentan No. 26/Permentan/OT.140/2/2007 Tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan, yang dipayungi oleh UU No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan. Dalam UU Perkebunan juga terdapat pasal tentang penggunaan tanah yang merujuk ke UUPA. Untuk mempermudah melihat tahap-tahap pembukaan usaha perkebunan beserta regulasi-regulasi utama yang terkait dengan tahap ke-(2), (3) dan (4) di atas, kita bisa melihat gambar di bawah ini:

Gambar 2. Tahap-Tahap Pembukaan Usaha Perkebunan dan Beberapa Regulasi Terkait



Jadi, ada tujuh regulasi yang akan menjadi fokus tulisan ini. Meski demikian, peneliti juga akan membahas regulasi-regulasi lain yang ada relevansinya dengan persoalan perkebunan. Di antaranya adalah UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal; UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), mengingat cukup banyak perusahaan perkebunan yang merupakan BUMN; UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT), mengingat nyaris semua perusahaan perkebunan mengambil bentuk Perseroan Terbatas, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dalam tulisan ini, kita akan membahas terlebih dahulu prinsip HAM apa saja yang sudah diakui oleh regulasi-regulasi di bidang perkebunan itu, baru kemudian kita akan membahas apakah dalam regulasi-regulasi tersebut ada ketentuan-ketentuan yang membuka peluang bagi terjadinya pelanggaran HAM. Lalu, kita akan membahas apakah pemerintah memiliki panduan untuk menghormati HAM bagi perusahaan-perusahaan di sektor perkebunan dan apakah ada ketentuan hukum yang mewajibkan atau setidaknya merekomendasikan perusahaan perkebunan untuk mengkomunikasikan bagaimana mereka akan mengatasi dampak-dampak HAM yang mungkin terjadi.

Prinsip-Prinsip HAM yang Diakui dalam Regulasi Sektor Perkebunan

Ada setidaknya tiga macam pengakuan terhadap prinsip-prinsip HAM dalam regulasi-regulasi yang menjadi obyek kajian ini. *Pertama*, pengakuan terhadap tanah hak ulayat masyarakat hukum adat. *Kedua*, pengakuan terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan bagian dari hak untuk hidup dan terkait dengan hak atas kesehatan. *Ketiga*, pengakuan secara implisit terhadap hak-hak yang bisa terkena dampak dari produk perkebunan yang membahayakan kesehatan dan keselamatan manusia serta fungsi lingkungan hidup.

Pengkakuan yang *pertama*, yaitu terhadap tanah hak ulayat masyarakat hukum adat, bisa dilihat dalam Pasal 9 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan,⁵ yang menyatakan: jika tanah yang diperlukan bagi penyelenggaraan usaha perkebunan “merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada”, maka “pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah, dan imbalannya”. Adapun hak ulayat merupakan bagian dari HAM dan tercantum dalam Pasal 6 UU No. 39 Tahun

untuk perluasan usaha yang sudah berjalan dan sudah diperoleh izin perluasan usaha sesuai ketentuan yang berlaku serta tanah tersebut berbatasan dengan lokasi usaha yang bersangkutan; (f) tanah yang diperlukan tidak lebih dari 25 hektar untuk usaha pertanian dan tidak lebih dari 10.000 meter persegi untuk usaha bukan pertanian; (g) tanah yang diperlukan adalah tanah yang sudah dimiliki oleh perusahaan yang bersangkutan, dengan ketentuan bahwa tanah tersebut terletak di lokasi yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah, diperuntukkan untuk penggunaan yang sesuai dengan rencana perusahaan tersebut. Adapun Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi bisa diunduh di <http://www.ndaru.net/wp-content/uploads/peraturan-mna-kbnp-nomor-2-tahun-1999-ttg-izin-lokasi.pdf>.

5. UU No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan bisa diunduh di <http://ditjenbun.deptan.go.id/images/stories/PDF/uu18-2004.pdf>.

1999 Tentang HAM, terutama ayat (2)-nya yang menyatakan bahwa “Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman”.⁶

Namun, pengakuan terhadap hak ulayat ini memiliki syarat. Dalam Penjelasan UU ini, dinyatakan bahwa hak ulayat tetap diperhatikan sepanjang “menurut kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi serta kepentingan nasional”. Kemudian, dalam Penjelasan Pasal 9 ayat (2) UU Perkebunan, masyarakat hukum adat dianggap masih ada jika memenuhi lima unsur, yaitu (a) masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeinschaft*); (b) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat; (c) ada wilayah hukum adat yang jelas; (d) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan (e) ada pengakuan dengan peraturan daerah.

Hak ulayat juga diakui oleh UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).⁷ Pengakuan ini juga memiliki syarat yang mirip dengan UU Perkebunan. Pada prinsipnya, kepentingan masyarakat adat tetap berada di bawah kepentingan rakyat Indonesia yang lebih luas. Pasal 3 UUPA menyatakan pengakuannya atas hak ulayat dan hak-hak serupa itu jika memang hak-hak seperti itu masih hidup, tetapi pelaksanaannya “harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.” UUPA memang menempatkan hak penguasaan tertinggi atas bumi (termasuk tanah), air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada negara. Pasal 18 UUPA juga mengatakan bahwa “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”.

Pengakuan atas hak ulayat juga diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.⁸

Dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan itu, disebutkan juga bahwa hak ulayat dianggap ma-

sih ada jika: (a) Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan hukum adat tersebut dalam kehidupannya sehari-hari; (b) Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup dan tempat mengambil kebutuhan hidup sehari-hari dari para warga persekutuan hukum tersebut; (c) Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat, yang berlaku dan ditaati oleh warga persekutuan hukum itu.

Kemudian, Pasal 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 juga menyatakan bahwa penguasaan tanah ulayat oleh oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan yang bukan merupakan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, hanya bisa dilakukan setelah tanah ulayat itu dilepaskan oleh masyarakat hukum adat tersebut sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku. Dan jika pelepasan tanah ulayat itu adalah pelepasan sementara dengan jangka waktu tertentu, maka HGU atau Hak Pakai yang diberikan Negara, beserta perpanjangan dan pembaharuannya tidak boleh melebihi jangka waktu yang diperoleh dari masyarakat hukum adat tersebut.

Sebagian kalangan mungkin menganggap bahwa pengakuan hak ulayat secara bersyarat, adanya hak penguasaan tertinggi pada negara, dan kewenangan negara untuk mencabut hak-hak atas tanah demi kepentingan umum membuka ruang untuk penyalahgunaan. Kritik ini ada benarnya. Namun, problemnya tidak terletak pada pengakuan hak ulayat secara bersyarat dan adanya hak penguasaan tertinggi pada negara. Tanah merupakan sumberdaya yang menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga penguasaannya memang harus berada di tangan organisasi publik yang tertinggi, yaitu negara. Masyarakat hukum adat juga merupakan bagian dari rakyat Indonesia dan bukan sebuah entitas yang terpisah atau berada di atas rakyat Indonesia, sehingga pelaksanaan haknya dibatasi oleh kepentingan rakyat secara nasional. Penyalahgunaan bisa terjadi karena problem representasi, di mana negara pada kenyataannya tidak selalu merepresentasikan kepentingan rakyat, meski bisa menggunakan retorika “kepentingan nasional” atau “kepentingan umum.” Untuk ini penting adanya aturan yang mengharuskan negara untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam tata kelola tanah agar pendefinisian “kepentingan nasional” itu tidak dilakukan secara sepihak oleh Negara.

Adapun khusus untuk bidang perkebunan, partisipasi ini sudah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan, yang mengharuskan usaha perkebunan “melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah” jika tanah yang hendak dipakai adalah tanah ulayat. Dalam Penjelasan atas Pasal 9 UU ini, disebutkan bahwa musyawarah ini “tidak selamanya diikuti dengan pemberian hak atas tanah”, yang berarti masyarakat adat bisa tidak sepakat dengan penyerahan tanah tersebut. Begitu pula, UU Perkebunan menganut asas keterbukaan (Pasal 2) yang dalam Penjelasan diartikan “penyelenggaraan perkebunan dilakukan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat dan didukung dengan pelayanan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat”.

6. UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM bisa diunduh di http://www.setneg.go.id/components/com_perundangan/docviewer.php?id=3296&filename=UU391999.pdf.

7. UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bisa diunduh di <http://ditjenbun.deptan.go.id/images/stories/food/uu%205%20thn%201960%20ttg%20peraturan%20dasar%20pokok%20agraria.pdf>. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat bisa diunduh di http://lkbh.uny.ac.id/sites/lkbh.uny.ac.id/files/Permen_agraria_5_1999.pdf.

8. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat bisa diunduh di http://lkbh.uny.ac.id/sites/lkbh.uny.ac.id/files/Permen_agraria_5_1999.pdf.

Kemudian, Pasal 8 UU Perkebunan juga menyebutkan bahwa perencanaan perkebunan harus dilakukan secara partisipatif, yang dalam Penjelasannya diartikan “melibatkan partisipasi masyarakat dan pihak terkait”. Penjelasan Umum UUPA (II angka 3) juga memberikan ilustrasi mengenai bentuk perhatian atas hak ulayat yang bisa dilakukan, di mana “di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna-usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan, sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi ‘*recognitie*’. Meskipun begitu, Penjelasan UUPA juga menyebutkan bahwa masyarakat hukum adat tidak boleh menghalang-halangi atau menolak begitu saja pemberian hak guna-usaha itu, jika pemberian hak itu adalah untuk kepentingan yang lebih luas. Seperti yang telah dinyatakan di atas, pada prinsipnya, UUPA memang menempatkan hak ulayat di bawah kepentingan rakyat Indonesia yang lebih luas.

Meski tanah hak ulayat masyarakat adat diakui secara formal oleh berbagai regulasi negara, tidak berarti perlindungan hak ulayat di Indonesia sudah solid. Yang sering menjadi masalah adalah pembuktian tentang hak ulayat itu sendiri. Seperti yang telah disebutkan di atas, menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999, salah satu unsur yang harus dipenuhi agar masyarakat adat dianggap keberadaannya adalah dengan adanya tanah ulayat tertentu dan tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat tersebut. Dalam Penjelasan Pasal 9 ayat (2) UU Perkebunan, disebutkan juga hal yang relatif sama. Masalahnya, hak ulayat itu sendiri biasanya tidak memiliki rujukan pada dokumen-dokumen tertulis dan hanya berdasarkan sejarah tutur, relasi-relasi sosial, dan berbagai sumber tak tertulis lainnya yang pada umumnya sulit untuk diverifikasi dan tidak diketahui oleh pihak di luar masyarakat adat yang bersangkutan. Ketika terjadi sengketa, hak seperti ini harus bersaing dengan klaim yang didukung arsip-arsip tertulis dan sertifikat-sertifikat resmi. Hal ini membuat masyarakat adat tetap berada pada posisi yang lemah sekalipun tanah hak ulayat mereka diakui secara formal oleh regulasi negara.

Sebagai ilustrasi dari problem ini, kita bisa melihat kasus yang pernah terjadi di Desa Mului, Kabupaten Pasir, Kalimantan Timur. Desa Mului memiliki adat tersendiri yang berbeda dari desa-desa lain yang berbatasan dengannya terkait hutan di wilayah mereka. Menurut adat Mului, seseorang dilarang menebang pohon untuk menambah kekayaan pribadi. Orang hanya boleh menebang beberapa pohon saja untuk kebutuhan hidup. Warga di daerah itu juga memiliki konsep tersendiri tentang batas-batas wilayah adat setiap desa, yang seringkali berbeda dengan batas yang terdaftar pada pemerintahan daerah. Dari sudut pandang pemerintah daerah, misalnya, desa Mului hanya merupakan sebuah dusun yang dipimpin secara administratif oleh seorang kepala RT dan menjadi bagian dari desa Swan Solutong yang dipimpin oleh seorang kepala desa. Menurut peta resmi pemerintah, hutan adat desa Mului merupakan wilayah desa Swan Solutong.⁹

9. Lihat Laurens Bakker, “Menuntut Hak Atas Tanah dan Kekayaan Alam di Antara Tradisi dan Modernitas: Strategi-strategi Masyarakat Adat di Mului (Kalimantan Timur),” dalam Tanah Masih di Langit: Penyelesaian Masalah Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Tak Kunjung Tuntas di Era Reformasi (Jakarta: Yayasan Kemala, 2005), hlm. 234-241.

Pernah suatu waktu, Badan Perwakilan Desa (BPD) Swan Solutong membiarkan seorang warganya menebang pohon di hutan adat Mului. Orang-orang desa Mului menerima kabar bahwa si penebang ini hanya menebang dua atau tiga pohon untuk dapat memperbaiki sepeda motornya. Namun, setelah dilakukan pemeriksaan oleh dua orang warga Desa Mului, ternyata sudah ada enam pohon yang ditebang dan si penebang telah menyewa dua orang penebang lagi untuk membantunya. Para penebang dari Swan Solutong itu pun segera diminta berhenti. Si penebang lalu menemui Wakil Kepala Adat dan menyatakan bahwa ia adalah seorang pendatang dan tidak mengetahui bahwa hutan itu adalah hutan adat desa Mului. Ia meminta izin untuk mengambil pohon-pohon yang telah ditebangnya, yang saat itu sudah berjumlah delapan buah, dan akan segera meninggalkan hutan itu. Wakil Kepala Adat pun mengizinkannya dan persoalan selesai.¹⁰

Kasus di atas terhitung ringan, tetapi menunjukkan bahwa aturan adat seringkali hanya diketahui oleh masyarakat adat yang bersangkutan dan tidak diketahui oleh pihak luar. Ketiadaan dokumen tertulis mengenai aturan adat ini juga membuat aturan ini semakin sulit diketahui pihak luar. Kasus yang jauh lebih berat, yang dihadapi oleh warga desa Mului, adalah ketika Pemerintah Kabupaten Pasir berencana mengeluarkan Perda tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang rancangannya disusun pada 2003. Kali ini, warga desa Mului terancam kehilangan seluruh klaim mereka atas tanah adat. Pasalnya, Raperda itu merujuk kepada sebuah riset yang dilakukan oleh Tim Peneliti Universitas Hasanudin yang menyatakan bahwa Kabupaten Pasir tidak memiliki komunitas masyarakat adat, sehingga tidak terdapat tanah hak ulayat sedikit pun di daerah itu.¹¹ Seperti yang telah disebutkan di atas, menurut Penjelasan Pasal 9 ayat (2) UU Perkebunan, salah satu unsur yang harus dipenuhi agar masyarakat adat dianggap masih ada adalah adanya pengukuhan dengan peraturan daerah.

Pengakuan yang *kedua*, yakni pengakuan terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, terdapat dalam pasal 25 dan 26 UU Perkebunan. Dalam ayat (1) pasal 25 dinyatakan bahwa “Setiap pelaku usaha perkebunan wajib memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup”. Ayat (2)-nya membebani beberapa kewajiban kepada pelaku usaha perkebunan sebelum mereka bisa mendapatkan izin usaha, yaitu (a) membuat Analisa mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) atau upaya pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup; (b) memiliki analisa dan manajemen resiko bagi perkebunan yang menggunakan hasil rekayasa genetik; dan (c) membuat pernyataan kesanggupan menyediakan sarana, prasarana dan sistem tanggap darurat yang memadai untuk menanggulangi terjadinya kebakaran saat pembukaan dan/atau pengolahan lahan.

Adapun ayat (3) pasal yang sama membebani pelaku usaha perkebunan untuk menerapkan AMDAL dan/atau analisa sejenis yang pembuatannya diwajibkan oleh ayat

10. Lihat *ibid.*, hlm. 240-241.

11. Lihat Susilaningtyas, “Resource Tenure, Legal Pluralism and Tenure Security,” dalam Tanah Masih di Langit, hlm. 190-191.

(2), setelah mereka mendapatkan izin usaha. Konsekuensi dari tidak dilakukannya kewajiban yang dibebani ayat (2) dan (3) di atas adalah tidak mendapatkan izin atau dicabut izin usahanya. Kemudian, Pasal 26 UU Perkebunan melarang pembukaan dan/atau pengolahan lahan dengan cara pembakaran yang bisa menyebabkan kerusakan lingkungan hidup. Sementara, Pasal 48 dan 49 mengatur sanksi yang bisa dikenakan pada pelaku usaha perkebunan yang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara pembakaran yang berakibat pada terjadinya pengrusakan lingkungan hidup dan korban jiwa atau luka berat. Lalu, UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menetapkan adanya batas toleransi dari dampak lingkungan hidup yang tidak boleh dilanggar.¹² Pasal 14 UU itu menyatakan bahwa “setiap usaha dan/atau kegiatan dilarang melanggar baku mutu dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.”

Kemudian, perlindungan lingkungan hidup dalam bentuk kewajiban untuk memelihara tanah dan mencegah rusaknya juga terdapat dalam UUPA. Pasal 15 UUPA menyatakan bahwa “Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan-hubungan dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah”. Pasal 52 menetapkan sanksi terhadap yang melanggar Pasal 15 itu dengan pidana kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp10.000,-.

Lalu, Peraturan Pemerintah No. 40/1996¹³ yang mengatur lebih lanjut tentang HGU, HGB dan Hak Pakai, juga melindungi lingkungan hidup secara lebih eksplisit. Dalam Pasal 12 dinyatakan bahwa kewajiban pemegang HGU di antaranya adalah “membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal Hak Guna Usaha” serta “memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam, dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Dalam Pasal 17 dinyatakan bahwa tidak dipenuhinya kewajiban dalam Pasal 12 itu bisa menyebabkan dibatalkannya HGU si pemegang hak. Untuk HGB dan Hak Pakai pun terdapat kewajiban untuk memelihara tanah serta menjaga kelestarian lingkungan hidup, dan tidak dipenuhinya kewajiban tersebut bisa menyebabkan dibatalkannya HGB dan Hak Pakai si pemegang hak.

Selain itu, UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal¹⁴ juga mengakui hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dalam Pasal 16 UU Penanaman Modal dinyatakan bahwa penanam modal bertanggungjawab “menjaga kelestarian lingkun-

gan hidup”. Pasal 17 UU tersebut menetapkan bahwa penanam modal yang berusaha di bidang sumber daya alam yang tidak terbarukan “wajib mengalokasikan dana secara bertahap untuk pemulihan lokasi yang memenuhi standar kelayakan lingkungan hidup”. Adapun Pasal 74 UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas¹⁵ juga membebankan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan untuk Perseroan Terbatas yang bergerak di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam. Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan ini wajib dianggarkan dan diperhitungkan oleh Perseroan Terbatas dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran. Adapun Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban ini dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait.

Persoalan lingkungan hidup memang sangat terkait dengan masalah HAM. Pasalnya, kerusakan lingkungan hidup bisa berdampak pada pelanggaran HAM. Misalnya terdapat laporan bahwa sebagian perkebunan sawit menyebabkan penyusutan jumlah air sungai yang pada gilirannya berdampak pada kesulitan warga untuk mendapatkan air. Kemudian, perkebunan sawit dan pabrik pengolahan sawit juga menghasilkan limbah beracun yang berbahaya. Celakanya, karena proses pengolahan limbah berbiaya mahal, perusahaan perkebunan sering membuang limbah ke sungai, sehingga air yang dipakai warga untuk minum dan mencuci terkontaminasi.¹⁶ Hal ini merupakan problem lingkungan hidup yang juga sekaligus merupakan pelanggaran HAM, khususnya pelanggaran hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak atas kesehatan, serta hak atas air.

Dari sisi aturan HAM, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat diatur oleh Pasal 9 Ayat (3) UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM. Di situ, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan bagian dari hak atas hidup. Sementara, hak atas kesehatan ada pada Pasal 12 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ekosob) yang disahkan dengan UU No. 11 Tahun 2005, di mana dinyatakan “hak setiap orang untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental tertinggi yang bisa dicapai”.¹⁷ Pasal 12 ayat (2) poin (b) Kovenan Ekosob juga menyebutkan perbaikan kesehatan lingkungan sebagai salah satu yang harus dilakukan Negara untuk memenuhi hak atas kesehatan. Adapun hak atas air terdapat dalam Komentar Umum No. 15 tahun 2002 terhadap Pasal 11 dan 12 Kovenan Ekosob.¹⁸

14. UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal bisa diunduh di http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_perundangan&id=1600&task=detail&catid=1&Itemid=42&tahun=2007.

15. UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas bisa diunduh di http://www.setneg.go.id/components/com_perundangan/docviewer.php?id=1776&filename=UU_no_40_th_2007.pdf.

16. Lihat Serge Marti, *Losing Ground: The human rights impact of oil palm plantation expansion in Indonesia* (Friends of the Earth, LifeMosaic dan Sawit Watch, 2008), hlm. 12-13. Diunduh pada 19 Desember 2012 dari http://www.theparadigmshiftproject.org/indonesia-palm_oil_plantations_files/Losing%20Ground%20-%20the%20human%20rights%20impacts%20of%20oil%20palm%20plantation%20expansion%20in%20Indonesia.pdf.

12. UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup bisa diunduh di http://ditjenbun.deptan.go.id/images/stories/food/uu_no_23_1997%5B1%5D.pdf.

13. PP No. 40/1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah bisa diunduh di http://ppesumapapua.menh.go.id/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&task=download&id=111%3App-40-1996-tentang-hak-guna-usaha-hak-guna-bangunan-dan-hak-pakai-atas-tanah&Itemid=121.

Pengakuan yang *ketiga*, yaitu pengakuan implisit terhadap hak-hak yang bisa terkena dampak dari produk perkebunan yang membahayakan kesehatan dan keselamatan manusia serta lingkungan hidup, terdapat dalam Pasal 31 dan 32 UU Perkebunan. Dalam Pasal 31 disebutkan bahwa pelaku usaha perkebunan dilarang memalsukan mutu dan/atau kemasan hasil perkebunan, menggunakan bahan penolong untuk pengolahan dan/atau mencampur hasil perkebunan dengan benda atau bahan lain, yang dapat membahayakan kesehatan dan keselamatan manusia serta merusak lingkungan hidup. Sementara, Pasal 32 menyebutkan bahwa “Setiap pelaku usaha perkebunan dilarang mengiklankan hasil usaha perkebunan yang menyesatkan konsumen”.

Adapun Pasal 50 mengatur sanksi bagi pelaku usaha perkebunan yang melakukan pemalsuan, penggunaan bahan penolong atau mencampur hasil perkebunan dengan benda atau bahan lain yang dapat membahayakan kesehatan serta keselamatan manusia dan kerusakan fungsi lingkungan hidup. Pasal 51 mengatur sanksi bagi orang yang mengiklankan hasil usaha perkebunan yang menyesatkan konsumen. Pasal-pasal perlindungan konsumen ini, meski tidak secara eksplisit mengatur tentang HAM, tetapi secara implisit mengakui beberapa prinsip HAM. Pasalnya, pemalsuan, penggunaan bahan penolong, atau pencampuran hasil perkebunan dengan bahan lain yang dapat membahayakan kesehatan dan keselamatan manusia bertentangan dengan prinsip HAM, khususnya hak atas hidup dan hak atas kesehatan.

Tabel 1.

Prinsip-Prinsip HAM yang Diakui Dalam Regulasi-Regulasi Perkebunan yang Diteliti

Prinsip-Prinsip HAM	Regulasi-Regulasi
Hak atas tanah ulayat masyarakat hukum adat	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 9 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan. • UUPA No. 5 tahun 1960, di antaranya Pasal 3. • Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 25, 26, 48 dan 49 UU No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan. • Pasal 15 dan 52 UUPA No. 5 Tahun 1960. • Pasal 12, 17, 30, 35, 50 dan 55 PP No. 40/1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. • Pasal 16 dan 17 UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal. • Pasal 74 UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. • UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
Hak-hak yang bisa terkena dampak dari produk perkebunan yang membahayakan kesehatan dan keselamatan manusia serta lingkungan hidup.	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 31, 32, 50 dan 51 UU No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan.

Sekarang, kita akan mengkaji potensi pelanggaran HAM dalam regulasi-regulasi yang terkait dengan pembukaan usaha perkebunan. *Pertama*, ada setidaknya satu pasal dalam UU Perkebunan yang membuka peluang bagi terjadinya pelanggaran HAM, yakni Pasal 20 yang membolehkan pelaku usaha untuk “melakukan pengamanan usaha perkebunan dikoordinasikan oleh aparat keamanan dan dapat melibatkan bantuan masyarakat di sekitarnya.” Dalam Penjelasan UU Perkebunan, juga dinyatakan bahwa “Untuk menjamin kelangsungan usaha perkebunan, dilakukan upaya pengamanan perkebunan yang dikoordinasikan oleh aparat keamanan dan dapat melibatkan bantuan masyarakat di sekitarnya”. Ketentuan ini melegitimasi digunakannya pasukan pengamanan swasta untuk menghadapi masyarakat yang sedang bersengketa dengan perusahaan perkebunan. Pada kenyataannya memang banyak konflik agraria yang melibatkan kekerasan antara warga atau petani dengan pasukan keamanan swasta atau pamswakarsa dari perusahaan.

Bahkan konflik juga terjadi antara warga atau petani dengan buruh dari perusahaan perkebunan. Misalnya, bentrokan antara buruh perkebunan PT Riau Agung Karya Abadi (RAKA) dengan warga petani pada 7 Mei 2012. Saat itu, para buruh perkebunan sedang memanen buah kelapa sawit ketika tiba-tiba muncul sekitar 60 orang yang melakukan penyerangan dengan membawa senjata tajam dan senjata api. Akibatnya, 10 buruh perkebunan PT RAKA mengalami luka-luka tembak. Latar belakang dari bentrokan ini adalah kasus sengketa lahan antara PT RAKA dengan kelompok

17. Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya bisa diunduh di <http://www2.ohchr.org/english/law/ceschr.htm>.

18. Komentar Umum No. 15 Tahun 2002 terhadap pasal 11 dan 12 Kovenan Ekosob tentang hak atas air bisa diunduh di [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/\\$FILE/G0340229.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/$FILE/G0340229.pdf).

masyarakat di bawah pimpinan David Silalahi yang mengklaim memiliki hak atas tanah ulayat yang dirampas oleh perusahaan. Dalam konflik lahan yang terjadi di Indonesia belakangan ini, cukup banyak korban kekerasan fisik yang berasal dari pasukan keamanan swasta atau buruh perusahaan perkebunan. Menurut catatan Elsam, dari 59 kasus konflik selama Januari-Agustus 2012, terdapat setidaknya 48 korban “kekerasan fisik” yang berasal dari petani atau warga, 14 korban berasal dari polisi dan TNI, 29 korban dari pasukan keamanan perusahaan atau pamswakarsa, 11 orang dari pekerja perkebunan yang bukan merupakan pasukan keamanan perusahaan, dan 21 orang korban tak teridentifikasi atau tidak jelas identifikasinya.

Kedua, potensi pelanggaran HAM juga terdapat dalam aturan tentang izin lokasi. Kalau kita lihat Pasal 2 ayat (2) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 21 Tahun 1994 Tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal,¹⁹ dinyatakan bahwa perolehan tanah antara perusahaan dengan pemilik atau pemegang hak harus didasarkan pada kesepakatan. Begitu pula, pemindahan dan penyerahan atau pelepasan hak atas tanah hanya bisa dilakukan oleh si pemegang hak atas tanah. Lalu, kalau kita lihat Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi, dinyatakan bahwa pemegang izin lokasi diizinkan untuk membebaskan tanah dalam areal izin lokasi dari hak dan kepentingan lain, tapi hanya atas dasar kesepakatan dengan pemegang hak atau pihak lain yang memiliki kepentingan atas tanah itu.

Pertanyaannya, bagaimana jika izin lokasi diberikan kepada perusahaan di atas tanah hak pihak lain, sementara pihak lain tersebut tidak sepakat untuk memindahkan atau melepaskan haknya? Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi tidak mengatur hal itu. Kalau kita lihat Pasal 6 dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tersebut, malah terdapat kesan bahwa masyarakat pemegang hak atas tanah memang tidak diberikan ruang untuk tidak bersepakat dengan izin lokasi yang dimohon. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa rapat koordinasi (juga tidak jelas apakah rapat koordinasi ini hanya diwajibkan untuk DKI Jakarta atau juga di daerah-daerah lain) untuk pemberian izin lokasi harus disertai konsultasi dengan masyarakat pemegang hak atas tanah dalam lokasi yang dimohon. Namun, aspek-aspek yang tercakup dalam konsultasi itu tidak ada yang ditujukan untuk memperoleh kesepakatan masyarakat atas izin lokasi yang dimohon. Hanya ada kata-kata yang samar seperti pemegang hak atas tanah memiliki kesempatan untuk “mencari alternatif pemecahan masalah yang ditemui”. Aspek (d) malah mengesankan bahwa peran serta masyarakat hanyalah dalam mengusulkan “alternatif bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam perolehan tanah”. Jadi, masyarakat seakan-akan tidak bisa tidak bersepakat dengan izin lokasi dan besaran

perolehan tanah yang dimohon, masyarakat hanya bisa bernegosiasi mengenai ganti rugi. Ketiadaan ketentuan yang mengatur bahwa izin lokasi harus ditetapkan atas dasar kesepakatan dengan masyarakat pemegang hak atas tanah berpotensi menimbulkan pelanggaran HAM.

Tabel 2.

Potensi Pelanggaran HAM Dalam Regulasi-Regulasi Perkebunan yang Dikaji

Potensi Pelanggaran HAM	Regulasi-Regulasi
Para pelaku usaha diperbolehkan untuk “melakukan pengamanan usaha perkebunan dikoordinasikan oleh aparat keamanan dan dapat melibatkan bantuan masyarakat di sekitarnya” bisa menjadi legitimasi bagi digunakannya pasukan pengamanan swasta untuk menghadapi masyarakat yang bersengketa dengan perusahaan.	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 20 UU No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan.
Tidak ada ketentuan yang mengatur bahwa izin lokasi harus ditetapkan atas dasar kesepakatan dengan masyarakat pemegang hak atas tanah di lokasi yang dimohon. Persoalan bisa timbul jika izin lokasi diberikan kepada perusahaan di atas tanah hak pihak lain, sementara pihak lain tersebut tidak sepakat untuk memindahkan atau melepaskan haknya.	<ul style="list-style-type: none"> • Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi

Panduan HAM Bagi Perusahaan

Dalam prinsip ketiga poin (c) *Prinsip-Prinsip Panduan* disebutkan bahwa negara harus “Memberikan panduan yang efektif kepada perusahaan bisnis tentang bagaimana menghormati hak asasi manusia dalam pelaksanaan operasi mereka”. Kemudian, di dalam komentar terhadap poin itu disebutkan bahwa salah satu metode yang perlu direkomendasikan oleh panduan tersebut adalah metode uji tuntas hak asasi manusia. Lalu, prinsip keempat menyatakan bahwa untuk “perusahaan bisnis yang dimiliki atau dikontrol oleh Negara, atau yang menerima dukungan substansial dan layanan jasa dari badan-badan Negara”, maka Negara “harus mengambil langkah-langkah tambahan” termasuk di dalamnya, ketika pantas, mensyaratkan uji tuntas hak asasi manusia. Adapun dalam prinsip ketiga poin (d) disebutkan bahwa negara harus “mendorong, atau ketika pantas mensyaratkan, perusahaan bisnis untuk berkomunikasi tentang bagaimana mereka mengatasi dampak-dampak hak asasi manusia”.

19. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 21 Tahun 1994 Tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal bisa diunduh di http://www.ndaru.net/wp-content/uploads/keputusan/KEPME-NAG_21_1994.pdf.

Sampai saat ini Negara tidak memiliki panduan bagi perusahaan perkebunan tentang bagaimana menghormati HAM. Begitu pula, Negara tidak mensyaratkan adanya uji tuntas perihal pemenuhan HAM bagi perusahaan perkebunan jika perusahaan perkebunan hendak mendapatkan izin. Dalam UU No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan, UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN²⁰ dan UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, tidak ada ketentuan yang mensyaratkan uji tuntas HAM bagi pihak-pihak yang hendak membuka usaha, menanam modal atau mendirikan Perseroan Terbatas. Begitu pula, dalam Pasal 15, 16 dan 17 Peraturan Menteri Pertanian No. 26/Permentan/OT.140/2/2007 Tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan, yang membahas syarat untuk mendapatkan izin untuk usaha budidaya perkebunan (IUP-B), usaha industri pengolahan hasil perkebunan (IUP-P) dan usaha budidaya yang terintegrasi dengan usaha pengolahan hasil perkebunan (IUP), tidak tercantum uji tuntas HAM sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi.²¹

Adapun hal yang terkait dengan HAM, tapi tidak spesifik tentang HAM, yang disyaratkan oleh Permentan Tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan ini hanyalah Hasil AMDAL atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPI) untuk IUP, IUP-B dan IUP-P; Pernyataan kesanggupan memiliki sarana, prasarana dan sistem untuk melakukan pembukaan lahan tanpa pembakaran serta pengendalian kebakaran untuk IUP-B, dan rekomendasi keamanan hayati untuk usaha yang menggunakan tanaman hasil rekayasa genetika. Hasil AMDAL, UKL, UPI serta pembukaan lahan tanpa pembakaran dan pengendalian kebakaran terkait dengan persoalan lingkungan hidup, sementara persoalan keamanan hayati untuk tanaman hasil rekayasa genetika terkait dengan persoalan lingkungan hidup dan perlindungan konsumen. Dan seperti yang telah dibahas di atas, persoalan lingkungan hidup dan perlindungan konsumen terkait dengan HAM.

Meski pemerintah tidak memiliki panduan bagi perusahaan perkebunan tentang bagaimana menghormati HAM, tetapi pemerintah memiliki beberapa panduan terkait *Good Corporate Governance* (GCG) yang dikeluarkan oleh Komite Nasional Kebijakan *Governance* (KNKG). KNKG sendiri pada awalnya adalah Komite Nasional Kebijakan *Corporate Governance* (KNKCG) yang didirikan pada 1999. KNKCG kemudian berubah menjadi KNKG pada bulan November 2004 dengan Keputusan Menko Bidang Perekonomian No. KEP/49/M.EKON/11/2004, dan terdiri dari Sub-Komite Publik dan Sub-Komite Korporasi. Sejak 1999, KNKCG sudah mengeluarkan Pedoman

Good Corporate Governance, yang kemudian diperbaiki beberapa kali dan terakhir diterbitkan pada 2006. Sementara, pada awal 2004 dikeluarkan Pedoman GCG khusus untuk sektor perbankan dan pada awal 2006, dikeluarkan Pedoman GCG khusus untuk sektor asuransi.²² KNKG juga merumuskan *Pedoman Etika Bisnis Perusahaan* yang diterbitkan pada 2010.

Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia memang tidak spesifik tentang HAM dan tidak bersifat mengikat, hanya rekomendatif, tetapi di dalamnya tercakup beberapa prinsip HAM. Ada setidaknya tiga prinsip HAM yang tercakup dalam Pedoman GCG. Yang *pertama* adalah hak atas informasi seperti yang ada dalam Pasal 19 ayat (2) Kovenan Hak Sipil dan Politik.²³ Meski mengecualikan “kerahasiaan perusahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, rahasia jabatan, dan hak-hak pribadi”, tetapi Pedoman GCG menyatakan bahwa “perusahaan harus menyediakan informasi secara tepat waktu, memadai, jelas, akurat, dan dapat diperbandingkan serta mudah diakses oleh pemangku kepentingan sesuai dengan haknya”. Ini adalah asas transparansi yang merupakan salah satu asas GCG. Kemudian, sebagai bagian dari asas kewajaran dan kesetaraan (*fairness*) yang juga merupakan asas GCG, dinyatakan bahwa “Perusahaan harus membuka akses terhadap informasi sesuai dengan prinsip transparansi dalam lingkup kedudukan masing-masing”.²⁴

Prinsip HAM *kedua* yang tercakup dalam Pedoman GCG adalah hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dalam asas tanggung jawab sosial, disebutkan bahwa “Perusahaan harus melaksanakan tanggung jawab sosial dengan antara lain peduli terhadap masyarakat dan kelestarian lingkungan terutama di sekitar perusahaan dengan membuat perencanaan dan pelaksanaan yang memadai”. Adapun prinsip HAM *ketiga* yang tercakup dalam Pedoman GCG adalah prinsip anti-diskriminasi sesuai Pasal 26 Kovenan Hak Sipil dan Politik. Prinsip anti-diskriminasi ini terdapat dalam persoalan persamaan antar karyawan di bawah asas kewajaran dan kesetaraan, di mana dinyatakan bahwa “Perusahaan harus memberikan kesempatan yang sama dalam penerimaan karyawan, berkarir dan melaksanakan tugasnya secara profesional tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, gender, dan kondisi fisik”.²⁵ Meski mencakup beberapa prinsip HAM, Pedoman GCG tetap bukan merupakan panduan untuk perusahaan bisnis tentang bagaimana menghormati HAM, seperti yang dimaksud oleh prinsip ketiga poin (c) *Prinsip-Prinsip Panduan*.

22. Lihat KNKG, *Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia* (2006), hlm. 1. Diunduh pada 25 Januari 2013 di http://www.ecgi.org/codes/documents/indonesia_cg_2006_id.pdf.

23. Kovenan Hak Sipil dan Politik bisa diunduh di <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>

24. KNKG, op. cit., hlm. 5 dan 7.

25. *Ibid.*, hlm. 6-7.

20. UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN bisa diunduh di http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_perundangan&id=322&task=detail&catid=1&Itemid=42&tahun=2003.

21. Peraturan Menteri Pertanian No. 26/Permentan/OT.140/2007 Tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan bisa diunduh di <http://ditjenbun.deptan.go.id/images/stories/testing/permentan%20pedoman%20perizinan%20usaha.pdf>. Informasi mengenai ketiadaan syarat uji tuntas HAM untuk mendapatkan izin usaha perkebunan juga diungkapkan oleh Bapak Ma'ruf dari Subdirektorat Bimbingan Usaha & Perkebunan Berkelanjutan dalam pembicaraannya dengan penulis, 7 Januari 2013.

Pengkomunikasian Dampak HAM Oleh Perusahaan

Mengenai ketentuan hukum yang mewajibkan atau setidaknya merekomendasikan perusahaan perkebunan untuk mengkomunikasikan bagaimana mereka akan mengatasi dampak-dampak HAM, tidak ada ketentuan hukum yang spesifik seperti itu dalam regulasi-regulasi perkebunan di Indonesia. Dalam Pasal 17 ayat (6) UU Perkebunan memang ada kewajiban bagi usaha perkebunan yang telah mendapatkan izin untuk menyampaikan laporan perkembangan usaha sekurang-kurangnya 1 tahun sekali, dan dalam Pasal 34 Permentan Tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan, ditegaskan bahwa perusahaan perkebunan yang telah memiliki IUP, IUP-B atau IUP-P wajib melaporkan perkembangan usaha perkebunan kepada gubernur atau bupati/walikota setiap 6 bulan sekali.

Namun, ketentuan ini tidak secara khusus mewajibkan atau merekomendasikan dicakupnya persoalan bagaimana mereka akan mengatasi dampak-dampak HAM dalam laporan yang harus mereka sampaikan. Penjelasan Pasal 17 ayat (6) UU Perkebunan menyebutkan bahwa laporan perkembangan usaha ini meliputi, antara lain, perkembangan pelaksanaan perizinan, kemitraan, kegiatan lapangan, pabrik pengolahan, pemasaran dan pengelolaan lingkungan hidup. Di antara yang disebutkan penjelasan itu, yang terkait dengan HAM hanyalah pengelolaan lingkungan hidup.

Pasal 66 UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas juga mewajibkan adanya laporan tahunan, dan laporan ini mencakup pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan. Tapi, laporan tahunan ini bersifat internal, hanya disampaikan oleh Direksi kepada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) setelah ditelaah oleh Dewan Komisaris. Untuk BUMN yang berbentuk Persero, Pasal 23 UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN juga mewajibkan laporan tahunan untuk disampaikan oleh Direksi kepada RUPS. Tetapi, dalam penjelasannya, tidak terdapat pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan sebagai sesuatu yang harus dimuat dalam laporan tahunan tersebut. Begitu pula, Pasal 15 UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal dan Penjelasannya mewajibkan penanam modal untuk menyampaikan laporan tentang kegiatan penanaman modal secara berkala kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang penanaman modal, tetapi tidak terdapat ketentuan tentang hal-hal apa saja yang harus dicakup dalam laporan tersebut.

Hal serupa juga terdapat dalam Pasal 12 PP No. 40/1996 Tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah, di mana untuk pemegang HGU, terdapat kewajiban menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan HGU. Namun, tidak ada ketentuan mengenai hal-hal apa saja yang harus dicakup dalam laporan itu. Dalam Pasal 9 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi juga disebutkan bahwa pemegang izin lokasi berkewajiban melaporkan setiap 3 bulan sekali kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai perolehan tanah yang sudah dilaksanakannya dan pelaksanaan penggunaan tanah tersebut. Tetapi, juga tidak ada ketentuan mengenai hal-hal apa saja yang tercakup

dalam laporan itu.

Catatan Penutup

Berdasarkan uraian di atas, sekalipun masih ada potensi pelanggaran HAM dalam regulasi sektor perkebunan, tetapi sebenarnya juga sudah cukup banyak prinsip-prinsip HAM yang diakui dalam berbagai regulasi tersebut. Anehnya, hal ini tidak berkonsekuensi pada meredanya konflik-konflik di sektor perkebunan. Dengan demikian, bisa diambil kesimpulan bahwa regulasi tidak memiliki hubungan kausal secara langsung dengan kenyataan di lapangan. Adanya ketentuan-ketentuan dalam berbagai regulasi perkebunan yang mengakui prinsip-prinsip HAM, tidak berarti bahwa ketentuan-ketentuan itu akan ditegakkan, sehingga menjadi hukum yang berlaku secara efektif.

Perbaikan regulasi tentu tetap harus dilakukan. Di antaranya yang penting untuk diperjuangkan adalah: (1) Memasukkan uji tuntas HAM (human rights due diligence) atau human rights impact assessment sebagai syarat bagi pelaku usaha perkebunan untuk mendapatkan izin agar bisa berusaha di bidang perkebunan; (2) Memasukkan kewajiban bagi perusahaan perkebunan untuk mengkomunikasikan bagaimana mereka akan mengatasi dampak-dampak HAM dari usaha mereka; (3) Merevisi Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi, dimana diperlukan ketentuan yang mengatur bahwa izin lokasi harus ditetapkan atas dasar kesepakatan dengan masyarakat pemegang hak atas tanah di lokasi yang dimohon, jika memang ada hak pihak lain atas tanah tersebut, dan (4) menghapuskan Pasal 20 UU Perkebunan yang membolehkan pelaku usaha untuk “melakukan pengamanan usaha perkebunan dikoordinasikan oleh aparat keamanan dan dapat melibatkan bantuan masyarakat di sekitarnya.”

Namun, perbaikan regulasi semata tidaklah cukup. Yang juga perlu dipikirkan adalah bagaimana ketentuan-ketentuan yang sudah bersifat positif dari regulasi-regulasi yang ada bisa ditegakkan dan berlaku secara efektif di masyarakat. Di sini, diperlukan studi lebih lanjut mengenai penegakan prinsip-prinsip HAM yang sudah diakui oleh regulasi-regulasi di bidang perkebunan. Sejauh mana negara menegakkan prinsip-prinsip HAM yang sudah diakui oleh regulasi-regulasi di bidang perkebunan? Dan kenapa situasi penegakan yang seperti itu bisa terjadi? Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, penegakan juga merupakan salah satu prinsip dari Prinsip-Prinsip Panduan. Dalam prinsip ketiga poin (a) Prinsip-Prinsip Panduan, disebutkan bahwa Negara harus “menegakkan hukum yang ditujukan kepada, atau memiliki dampak pada keharusan bisnis untuk menghormati hak asasi manusia”.

Proyek MIFEE: Merampas Tanah Malind-Anim dan Menurunkan Kualitas Ekosistem Lokal²

Siti Rakhma Mary H.

Abstract

Now and in the future, the life of the Malind-Anim indigenous people in Merauke is in danger. Plantation and forestry companies entered their village to invest capital and took profit from the lands of the indigenous people of Malind-Anim. Since then, there have been various human rights violations and destruction of local ecosystems, which involve legal and political institutions.

Keywords: *Merauke, the indigenous people of Marind-Anim, MIFEE project, the release of lands, the destruction of forests, human rights abuses*

Hari itu, masyarakat pergi ke Tawala.

Mereka membawa pula seekor babi yang sudah mati.

Di sana juga ada aparat pemerintah dan PT Rajawali.

Mereka menandatangani perjanjian.

Tetapi sebenarnya masyarakat tidak memahami isi perjanjian itu.

(Yannes, ³ penduduk Kampung Domande)

Suku Malind-Anim

Secara umum istilah 'Marind' lebih banyak digunakan oleh warga suku ini yang berdiam di pesisir, sementara bagi yang tinggal di pedalaman, istilah yang lebih banyak digunakan adalah 'Malind'.⁴ Sebuah artikel lama yang ditulis H. Daeng berjudul "Suku Marind-Anim" menceritakan bahwa daerah orang Marind adalah daerah dataran rendah di tepi pantai yang terdiri dari bukit-bukit pasir. Pohon kelapa banyak tumbuh di atas bukit pasir itu. Di belakang bukit pasir terdapat rawa-rawa dan pohon bakau. Di belakang bukit-bukit pasir tadi, terbentang daerah rawa-rawa bercampur tanah liat

yang menjorok puluhan kilometer ke pedalaman. Di sini letak hutan-hutan sagu dan ladang penduduk. Makin ke pedalaman, hutan sagu dan ladang makin berkurang dan mulailah daerah sabana yang diselingi rawa-rawa.⁵

Desa-desa orang Marind banyak yang terletak di tepi pantai. Keberadaan desa di tepi pantai ini tidak terlepas dari sejarah pada masa pendudukan kolonial Belanda. Pada tahun 1891, perusahaan perkapalan Belanda *Koninklijke Paketvaart Maatschappij* (KPM) membuka jalur kapal beberapa bulan sekali dengan pantai selatan Papua (Irian pada waktu itu). Orang Marind-Anim mulai merasakan kekuasaan Belanda bertambah kuat setelah otoritas Belanda mendirikan dan membangun kota Merauke pada 1902 sebagai pangkalan untuk mengawasi wilayah pantai selatan Irian Barat. Desa-desa orang Marind-Anim yang letaknya di daerah pedalaman di hulu sungai dipaksa pindah ke tepi pantai supaya mudah diawasi dari Merauke. Itulah awal mula mengapa banyak desa Marind-Anim terletak di tepi pantai.⁶

Orang Marind menanam pohon sagu, kelapa, dan pohon wati sebagai sumber kehidupan. Mereka juga berburu binatang-binatang seperti kanguru, babi hutan, rusa, dan binatang-binatang kecil lain. Tiap-tiap desa menguasai suatu wilayah yang luas, yang selain terdiri atas perkampungan juga berupa hutan, padang rumput, dan daerah perikanan di rawa-rawa dan sungai-sungai. Desa memegang hak ulayat atas tanah-tanah di wilayah itu, dan ini berarti tiap-tiap anggota desa tanpa memandang dari boan (kelompok kekerabatan) mana, boleh berburu, mencari ikan, atau membuka ladang di tanah-tanah tadi.

Jika seseorang telah mengelola dan mengambil hasil ladang lantas meninggalkannya, maka ladang tadi kembali berada di bawah kekuasaan hak ulayat desa. Wilayah lain berupa tanah dengan pepohonan kelapa atau daerah rawa-rawa dengan hutan-hutan sagu biasanya berada di bawah kekuasaan hak ulayat dari *boan-boan* tertentu. Ini berarti hanya para anggota *boan-lah* yang berhak mengambil hasil dari hutan-hutan sagu atau kelapa tadi, sementara anggota *boan-boan* lain tidak boleh. Para anggota boan lain hanya boleh mengambil dengan izin istimewa dari kepala boan, biasanya sesudah membayar sejumlah harta tertentu.⁷

2. Artikel ini adalah versi revisi dari makalah yang pernah dipresentasikan pada Konferensi Negara Hukum, Hotel Bidakara, Jakarta, 9-10 Oktober 2012

3. Bukan nama sebenarnya

4. Emil Kleden, Orang Marind Sebagai Sekelompok Masyarakat Adat, artikel, 2012, hal. 3, belum dipublikasikan.

5. H. Daeng, "Orang Marind-Anim" dalam Penduduk Irian Barat, PT Penerbitan Universitas Indonesia, hal 251-259.

6. Ibid., hal 268.

7. Ibid., hal 258.

Studi yang dilakukan Emil Kleden menyebutkan bahwa masyarakat Marind memiliki konsep tanah marga dan tanah suku. Ada beberapa marga besar di suku Marind, yaitu Gebze, Mahuze, Kaize, Basik-basik, Ndiken, Balagaize, dan yang agak lebih kecil, seperti Samkakai. Besar kecilnya marga ini tergantung sebaran, populasi, dan penguasaan tanah atau wilayah. Marga-marga ini juga mempunyai hubungan dengan hewan atau tanaman tertentu yang mereka keramatkan. Tiap marga memiliki tanah sendiri-sendiri berikut asal-usulnya. Tiap marga mempunyai sub-sub marga dan sub-sub marga adalah subjek hak atas tanah yang paling kuat di kampung-kampung, sementara marga, selain sebagai subjek hak, juga berwenang mengesahkan sebuah tindakan atas tanah dan sumberdaya alam sebagai objek hak. Kepala Marga pada umumnya hanya punya kewenangan memimpin dan mengatur agar pengalihan hak berlangsung adil dan menjadi pemimpin serta perwakilan marga dalam berunding dengan pihak lain.

Kampung bagi orang Marind hanya merupakan tempat tinggal dan tak punya wewenang dalam kepemilikan dan penguasaan tanah. Meski subjek hak atas tanah dan sumberdaya alam adalah marga dan sub-marga, namun kepemilikan dan penguasaan tanah di tiap kampung *terbatas* pada marga di kampung tersebut. Jadi tanah Gebze di Zanegi adalah milik marga Gebze yang ada di Zanegi saja, marga Gebze di kampung lain tak berhak atas tanah Gebze di Zanegi.⁸

Proyek MIFEE

Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE) adalah proyek pemerintah yang bertujuan untuk mendorong Indonesia agar bisa mengambil peran dalam mengatasi krisis pangan global. Sampai saat ini, masih banyak masyarakat adat di Merauke yang tidak mengerti tentang MIFEE. "Saya tidak tahu apa itu MIFEE. Hanya melihat tulisannya saja. Tetapi sekarang, jika mendengar tentang MIFEE, yang saya bayangkan adalah sebuah perusahaan yang sangat besar. Tapi ada juga yang mengira MIFEE adalah merek sebuah mobil..." demikian pengakuan Fransiscus, seorang penduduk Domande. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Erne dari Kampung Wayau: "*Kami memang pernah mendengar tentang MIFEE, tetapi kami tidak tahu apa itu MIFEE. Kalau ke Kota Merauke sering dengar kata MIFEE, kami pikir itu MIFEE itu program lingkungan hidup.*"

Studi awal yang ditulis R. Yando Zakaria dkk (2011) menjelaskan bahwa MIFEE pada dasarnya merupakan hasil pertemuan dua arus kepentingan. Di satu sisi, MIFEE adalah upaya pemerintah daerah untuk mempercepat pembangunan Kabupaten Merauke yang telah digagas sejak 2007. Di sisi lain, MIFEE merupakan salah satu upaya pemerintah pusat untuk mengatasi krisis pangan dan energi, sekaligus upaya penghematan dan sumber devisa.¹⁰

8. Emil Kleden, *ibid.*, hal 39-40.

9. Bulletin Podium, edisi II, November 2011, Foker LSM Papua, hal 36.

10. R. Yando Zakaria dkk., 2011, MIFEE, Tak Terjangkau Angan Malind, Yayasan Pusaka, Jakarta, hal 1.

Sebelum MIFEE di-*launching* pada 2007, Pemerintah Kabupaten Merauke telah men-canangkan Tahun Investasi yang ditandai dengan penandatanganan *Memorandum of Understanding* antara Bupati Merauke dengan sejumlah investor untuk merealisasikan sebuah program yang kala itu masih bertajuk *Merauke Integrated Rice Estate* (MIRE). MIRE ini tertuang ke dalam program masa jabatan kedua (2005-2010) Bupati John Gluba Gebze. Program ini berfokus pada produksi tanaman padi yang melibatkan masyarakat dan ditandai dengan pembukaan ratusan hektar sawah. Sebagai pengembangan MIRE, pada 12 Februari 2010 saat perayaan ulang tahun Merauke yang ke-108, John Gluba Gebze men-canangkan MIFEE. Selain John, yang datang pada saat itu adalah Menteri Pertanian Suswono, Menteri Pekerjaan Umum Djoko Kirmanto, Menteri Kelautan dan Perikanan Fadel Muhammad, dan Wakil Ketua Komisi IV DPR Anna Mu'awanah.¹¹

MIFEE memiliki cakupan yang lebih luas daripada MIRE. Program ini mencakup pertanian tebu, jagung, perkebunan kelapa sawit, hutan tanaman industri, peternakan sapi, dan perikanan yang berorientasi ekspor. Menurut Suswono, ada lima pertimbangan pemerintah menetapkan Merauke sebagai lokasi *Food Estate*. Pertama, dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang diatur dalam PP No. 26 tahun 2008, Merauke ditetapkan sebagai kawasan andalan dengan pertanian sebagai sektor unggulan. *Kedua*, Merauke memiliki lahan seluas 2,5 juta hektar yang potensial digunakan untuk pertanian dengan topografi datar dan subur serta ditunjang oleh agroklimat yang sesuai. *Ketiga*, berbagai tanaman pangan dapat tumbuh baik di kawasan ini, di antaranya: padi, jagung, kedelai, shorgum, gandum, dan hortikultura. *Keempat*, Merauke memiliki savanna (padang rumput) yang luas untuk peternakan sapi, kerbau, kuda, kambing, domba, kanguru dan rusa. Dan kelima, Merauke memiliki wilayah pantai, sungai, rawa untuk pengembangan sektor perikanan.

Untuk tahap awal, pemerintah mengalokasikan lahan seluas 760.897 hektar sebagai lahan pengembangan MIFEE. Sedangkan pengembangan lahan sisanya hingga seluas satu juta hektar akan dilakukan bertahap sambil menanti proses penyepakatan RT dan RW Provinsi Papua dengan RT dan RW Kabupaten Merauke, juga antara Tim Teknis Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN) dengan Pemda Provinsi Papua dan Pemda Kabupaten Merauke.¹² Program MIFEE ini dilaksanakan di atas Areal Penggunaan Lain (APL), dan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK).

Menurut data Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah dan Perizinan (BKPM-DP) Pemerintah Kabupaten Merauke, sepanjang 2007-2010, 48 perusahaan telah mendapat izin lokasi dengan luas lahan keseluruhan mencapai 2.319.094 hektar. Sementara itu, sampai tahun 2012, 32 perusahaan telah mendapatkan izin prinsip dengan perincian: sektor kelapa sawit (316.347 hektar), perkebunan tebu (156.812 hektar),

perkebunan jagung (97.000 hektar), areal Hutan Tanaman Industri (973.057,56 hektar), areal tanaman pangan (69.000 hektar) pengolahan kayu serpih (2.818 hektar) dan areal pembangunan dermaga (1.200 hektar). Total keseluruhan izin yang dikeluarkan sebesar 1.616.234,56 hektar.¹³ Perusahaan-perusahaan besar yang memperoleh izin tersebut di antaranya: Medco Group, Rajawali Group, Murdaya Poo Group, Sinar Mas Group, dan Artha Graha Group. Izin-izin lokasi dan izin prinsip tersebut telah dikeluarkan pemerintah, padahal rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana tata ruang wilayah provinsi belum ada. Sampai saat ini, Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi bahkan masih dalam proses pembahasan di tingkat DPRD.

Mengapa MIFEE?

Pemerintah menerangkan bahwa MIFEE dilaksanakan untuk mengatasi krisis pangan dan energi yang melanda dunia. Indonesia memang masih mengimpor sejumlah bahan pangan yang berakibat memberatkan devisa negara. Pada 2009, nilai impor untuk 9 jenis komoditi pangan adalah Rp51,5 triliun atau setara dengan 5% APBN Indonesia. Sementara di sektor energi juga terjadi kelangkaan energi, khususnya BBM, yang berakibat pada naiknya harga minyak dunia dari USD50 per barel pada 2005 menjadi USD148 per barel pada 2008.¹⁴ Karena itu, pemerintah juga bermaksud mendorong ketahanan pangan nasional dengan cara mengembangkan lahan-lahan tidur berskala luas yang akan dikelola oleh perusahaan-perusahaan swasta bermodal besar dengan teknologi modern. Pemerintah memilih lokasi di Merauke, karena Merauke dianggap memiliki lahan kosong jutaan hektar dengan kontur wilayah yang datar yang cocok untuk sektor pertanian dan perkebunan.

Dalam konteks global, keberadaan MIFEE tak dapat dilepaskan dari politik para kapitalis dunia yang mencari lahan berskala luas untuk dieksploitasi demi memenuhi kenaikan permintaan dan kebutuhan akan pangan dan energi. Upaya-upaya untuk mengatasi krisis pangan dan energi ini memicu fenomena yang disebut *land grabbing*. *Land grabbing* merujuk pada proses peralihan hak penguasaan atas tanah yang terjadi dengan cepat, baik melalui mekanisme jual-beli maupun sewa, dari negara-negara berkembang yang miskin ke negara-negara kaya yang tidak memiliki sumber pengadaan bahan pangan yang pasti, melalui penanaman modal oleh perusahaan-perusahaan swasta dari negara-negara kaya untuk menghasilkan bahan pangan yang akan diekspor kembali ke negara-negara kaya itu sendiri.¹⁵

Fenomena *land grabbing* khususnya untuk pengembangan agrofuel juga terjadi di beberapa wilayah negara berkembang lain seperti di negara-negara bekas Uni Soviet, Asia Tenggara, Amerika Latin, bahkan hendak merambah negara-negara di sub-sahara

13. <http://tabloidjubi.com/jayapura/19383-mega-proyek-mifec-kembali-disorot>, hasil diskusi di Jayapura 4 Juli 2012.

14. R. Yando Zakaria dkk., *ibid.*, hal 24.

15. Shepard Daniel dan Anuradhaa Mittal, 2009, *The Great Land Grab Rush for World's Farmland Threatens Security for The Poor*, Oakland, The Oakland Institute, dalam R. Yando Zakaria, *ibid.*, hal 37.

11. Bulletin Podium, *op.cit.*, hal 10.

12. Ahmad Soim, 2010, "Pengembangan Estate Pangan dan Energi (MIFEE) di Merauke Papua", <http://501m.wordpress.com/page/2/>, diunduh 13 Agustus 2010.

Afrika.¹⁶ Para aktor dari perusahaan transnasional dan nasional, pemerintah di level nasional dan lembaga-lembaga keuangan swasta, mencari tanah-tanah kosong, bahkan sampai ke lokasi yang jauh di negara-negara lain, yang bisa digunakan sebagai tempat produksi sumber energi dan pangan, untuk kepentingan profit di masa depan.¹⁷ Mann and Smaller (2010, 1–2) menyatakan hal yang sama:

*the new investment strategy is more strongly driven by food, water and energy security than a notion of comparative advantage in the large scale production of indigenous crops for global markets, which has been more characteristic of foreign-owned plantations since the end of the colonial era. The current land purchase and lease arrangements are largely about shifting land and water uses from local farming to essentially long-distance farming to meet home state food and energy needs. It is, in practice, purchasing food production facilities.*¹⁸

Para investor mencari lahan-lahan berskala luas di negara-negara tertentu yang penduduknya miskin. Tujuannya adalah memastikan suplai makanan yang stabil untuk investor. Mereka sama sekali tak bermaksud menyuplai kebutuhan pangan masyarakat internasional, tetapi ingin mengendalikan atau mengontrol kebutuhan pangan dari hulu sampai hilir.¹⁹ MIFEE juga segaris dengan ideologi World Bank dalam World Bank Group, *Agriculture Action Plan 2010-2012*, Juli 2009. Di sini World Bank berkesimpulan bahwa salah satu faktor krisis pangan dalam konteks global adalah kurangnya ketersediaan lahan. Masalah ini bisa diatasi dengan memperkuat hak atas kepemilikan, memfungsikan pasar tanah, dan investasi dalam manajemen tanah yang lebih baik.

Merampas Tanah secara “Legal”

Proyek MIFEE tak datang begitu saja. Pemerintah telah lama mendesainnya, mempersiapkan seperangkat peraturan sebagai payung hukum sebelum mengukuhkannya melalui MP3EI. Dalam Rencana Induk Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011-2025 kita bisa mendapati rencana jangka panjang pemerintah.²⁰ Untuk itu, pemerintah menetapkan beberapa koridor pembangunan jangka panjang Indonesia. Termasuk dalam kelompok I adalah koridor Sumatera yang akan memfokuskan diri pada sentra produksi dan pengolahan hasil bumi dan

lumbung energi nasional. Sementara itu, koridor Jawa sebagai pendorong industri dan jasa nasional. Kelompok II adalah koridor Kalimantan sebagai pusat produksi dan pengolahan hasil tambang dan lumbung energi nasional. Selanjutnya, koridor Sulawesi-Maluku Utara sebagai pusat produksi dan pengolahan hasil pertanian, perkebunan, serta perikanan nasional. Tergolong kelompok III adalah Bali-Nusa Tenggara sebagai pintu gerbang pariwisata nasional dan pendukung pangan nasional. Lalu, koridor Papua-Maluku sebagai pengolahan sumber daya alam yang melimpah dan sumber daya manusia.

Dokumen MP3EI tersebut juga merekomendasikan perubahan regulasi dan kebijakan guna mendorong pelaksanaan pengembangan MIFEE, antara lain dengan (a) Pengembangan lahan *food estate* secara bertahap; (b) Percepatan proses pelepasan kawasan hutan untuk *food estate*; dan (c) Sosialisasi kepada masyarakat setempat tentang pelaksanaan dan manfaat program MIFEE bagi kesejahteraan masyarakat.²¹

Agaknya, karpet merah bagi para penanam modal di Merauke telah tersedia dalam UU No. 27 tahun 2007 tentang Penanaman Modal, dilanjutkan dengan PP No. 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang menentukan Merauke sebagai kawasan andalan. Kemudian, Presiden mengeluarkan Inpres No. 5 tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009. Melalui Inpres ini, presiden menginstruksikan kepada beberapa menteri untuk melakukan tindakan-tindakan guna mencapai pertumbuhan ekonomi dan peningkatan ketahanan energi, di antaranya dengan penyederhanaan perizinan usaha, perbaikan iklim investasi, dan peningkatan investasi pangan. Untuk meningkatkan investasi pangan, Presiden menginstruksikan Menteri Pertanian untuk menyusun kebijakan *food estate*. Setelah itu keluar UU No. 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, UU No. 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Inpres No. 1 tahun 2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010 menginstruksikan kepada Menteri Perekonomian untuk mengkoordinasikan kebijakan di bidang ekonomi (ketahanan pangan) dan energi. Kemudian terbit PP No. 18 tahun 2010 tentang Usaha Budidaya Tanaman. Dalam Pasal 8 peraturan ini, luas maksimum penguasaan lahan untuk perusahaan budidaya tanaman adalah sepuluh ribu hektar, tetapi khusus untuk Papua, luas lahannya bisa diberikan dua kali lipat. Seperangkat peraturan ini telah diperkuat dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 2 tahun 1999 tentang Izin Lokasi. Permenag ini memberikan kewenangan yang besar kepada Bupati untuk mengeluarkan izin lokasi dengan jumlah yang tidak dibatasi. Pasal 8 peraturan ini menyatakan pemegang izin lokasi diizinkan untuk membebaskan tanah dalam areal Izin Lokasi dari hak dan kepentingan pihak lain berdasarkan kesepakatan dengan pemegang hak atau pihak yang mempunyai kepentingan tersebut dengan cara jual-beli, pemberian ganti kerugian, konsolidasi tanah, atau cara lain sesuai ketentuan yang berlaku. Peraturan lain yang terkait adalah PP No. 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Peraturan

16. Borras, Hall, Scoones, White, Wolford, 2011, “Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 38 no. 2, March, hal 209. Mengenai fenomena land grabbing di negara-negara bekas Uni Soviet, lihat Max Spoor, 2011, “Land Grabbing in the former Soviet Union”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 38 no. 2.

17. Borras *et al.*, 2011, *ibid.*

18. Mann, H. and C. Smaller, 2010, “Foreign land purchases for agriculture: what impact on sustainable development? Sustainable development innovation briefs”, *United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA)*, Issue 8, New York (Jan 2010) dalam Olivier de Schutter, 2010, “How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland”, *Journal of Peasant Studies*, Vol. 38 No. 2, Maret 2011, hal 252-253.

19. Olivier de Schutter, *ibid.*, hal 253.

20. Lihat <http://www.bappenas.go.id/node/165/2974/arahan-presiden-dalam-raker-pemerintah-21-22-februari-2011-di-istana-bogor>.

21. *Analisis Hukum MIFEE*, draft sementara, Perkumpulan HuMa, Jakarta, 2012.

Presiden No. 65 Tahun 2011 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat.

Dalam kasus MIFEE, suku Malind-Anim adalah subjek terbesar yang menjadi korban atau menerima dampak MIFEE secara langsung. Perusahaan-perusahaan yang menerima izin lokasi dari pemerintah daerah untuk beroperasi di wilayah Merauke berhadapan langsung dengan suku Malind-Anim, termasuk dalam melakukan negosiasi dan perjanjian pemakaian atau penyerahan tanah.

Perusahaan Datang, Tanah pun Hilang dan Ekosistem Berubah

Seiring dengan dicanangkannya proyek MIFEE oleh pemerintah, beberapa perusahaan swasta mulai masuk dan beroperasi di Kabupaten Merauke. Menurut Kepala BKPMMD Merauke, proses pemberian izin itu sulit. Sebelum izin lokasi diberikan, ada tim yang turun ke lapangan untuk survei. Tim tersebut beranggotakan Badan Peman-tapan Kawasan Hutan (BPKH) yang bergabung dengan Dinas Kehutanan dan Bappeda Kabupaten. Hasil survei lapangan akan dibuat dalam berita acara dan dirapatkan lagi dengan Bupati. Kalau sudah sampai Bupati, menjadi wewenang Panitia Tata Batas Kawasan. Panitia ini diketuai Bupati, dengan sekretaris Kepala Dinas Kehutanan.²²

Namun ternyata, izin-izin lokasi yang dikeluarkan pemerintah di atas tanah-tanah adat Malind-Anim dilakukan tanpa sepengetahuan mereka. Pemerintah secara se-wenang-wenang telah mengambil tanah masyarakat untuk diberikan pada perusahaan. Karena status tanah tersebut masih ada pemilikinya, perusahaan harus mendekati dan membujuk masyarakat agar mau menyerahkan tanah mereka. Para perwakilan perusahaan datang ke kampung-kampung untuk itu. Di antara perusahaan-perusahaan itu adalah Grup Rajawali, PT Medco, dan PT Selaras Inti Semesta.

Perusahaan-perusahaan tersebut membujuk masyarakat untuk melepaskan tanah dengan membuat perjanjian-perjanjian yang penuh manipulasi. Sebagai contoh adalah perjanjian yang dibuat Grup Rajawali dengan tujuh ketua marga di Kampung Domande. PT Cendrawasih Jaya Mandiri, anak usaha Grup Rajawali, telah memperoleh izin lokasi tanah dari Bupati Merauke pada 20 Maret 2010. Pada 28 Maret 2011, Menteri Kehutanan memberikan izin prinsip pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi untuk pembangunan tebu kepada Grup Rajawali, yaitu PT Cendrawasih Jaya Mandiri dan PT Karyabumi Papua. Untuk Cendrawasih Jaya Mandiri, Menhut menyetujui pencadangan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi seluas 22.145 hektar. Sementara untuk Karyabumi Papua, dikeluarkan izin seluas 15.650 hektar.²³

22. Buletin *Podium*, *ibid.*, hal 24.

23. Keterangan dari Yudi, staf PT Rajawali, 27 Juli 2011 dan berdasarkan data dari peta *plotting* rencana perbaikan dan pemanfaatan jalan/ pelabuhan milik pemerintah. Awalnya, hanya PT Rajawali sendiri yang mengajukan permohonan izin prinsip kepada Menteri Kehutanan. Tetapi karena luas lahan yang diminta melebihi ketentuan, yaitu sekitar 40.000 hektar, maka PT Rajawali memecahnya menjadi 2 perusahaan, yaitu PT Cendrawasih Jaya Mandiri dan PT Karyabumi Papua.

Setelah mendapat izin lokasi, Grup Rajawali kemudian masuk ke Kampung Domande, menemui masyarakat. Awalnya, ada mobil-mobil grup Rajawali masuk tahun 2010 dan berbicara dengan aparat kampung. Setelah datangnya perusahaan, kepala kampung berbicara dengan masyarakat. Kepala kampung mengatakan bahwa akan ada bantuan sapi dari perusahaan. Tetapi sebelum hal itu terealisasi, selang beberapa bulan kemudian kepala kampung menyampaikan pada masyarakat bahwa perusahaan tebu akan masuk kampung. Ia menanyakan pada masyarakat apakah mau menerima atau tidak. Masyarakat ada yang mau menerima, ada yang tidak. Setelah itu, kepala distrik dan kepala kampung sering mendatangi masyarakat. Kepala distrik mempengaruhi aparat kampung, dan selanjutnya aparat kampung mempengaruhi masyarakat.

Pada 30 November 2010 di Tawala, sebuah tempat yang berjarak 2 kilometer dari Kampung Domande, ditandatangani sebuah perjanjian antara masyarakat adat Malind-Anim dengan Grup Rajawali. Aparat pemerintahan dari Bupati Romanus yang waktu itu belum dilantik, kepala distrik, kepala kampung, perwakilan Grup Rajawali, serta masyarakat datang menghadiri penandatanganan perjanjian itu. Seekor babi yang telah mati turut dibawa dan disertakan sebagai syarat sahnya perjanjian.²⁴ Menurut Yannes, masyarakat bersedia menandatangani perjanjian itu karena mereka ingin merasakan perbedaan. Mereka dijanjikan akan mendapatkan uang dan fasilitas lain sebagai kompensasi atas tanah yang dikontrak perusahaan. Tetapi sebenarnya, sebagian dari mereka menolak penyerahan tanah ulayat itu.

Di sisi lain, masyarakat ternyata juga tidak memahami isi perjanjian itu. Mereka hanya tahu bahwa perusahaan akan meminjam tanah masyarakat dalam waktu tertentu, dan setelah itu akan dikembalikan²⁵. Sebagai balasan, perusahaan akan membangun fasilitas publik seperti jalan, sekolah, perbaikan rumah, dan memberikan uang sebagai tali asih. Detail-detail dalam perjanjian seperti: berapa lama seluruh fasilitas itu dibangun, berapa banyak rumah dan sekolah yang akan dibangun, dan berapa anak sekolah yang akan mendapat bantuan beasiswa, tak diketahui oleh masyarakat. Masyarakat pun tak mengetahui dan tak memiliki salinan dokumen atau surat perjanjian yang dibuat oleh Grup Rajawali bersama para pemimpin kampung. Seluruh dokumen atau salinannya disimpan oleh sekretaris kampung.

Perjanjian itu berjudul: "Perjanjian Kerjasama Pemberdayaan Kampung antara Marga Gebze, Marga Ndiken, Marga Samkakai, Marga Kaize, Marga Mahuze, Marga Bal-

24. Menurut Yannes, seharusnya babi itu dibawa dalam keadaan hidup, baru dipukul kepalanya hingga mati. Di kalangan masyarakat adat, hal ini biasa disebut dengan toki babi, yang artinya potong babi. Lain lagi menurut masyarakat Kampung Wendu. Menurut mereka, babi itu harus ada supaya perjanjian sah. Mungkin nilainya sama dengan gambar burung garuda yang ada di materi Rp6000. Menurut hukum adat, masyarakat harus memelihara babi itu sejak kecil sampai besar, kira-kira berumur dua tahun. Segala beban ritual ditanggungkan kepada orang yang mau mengambil tanah adat, yaitu pihak kedua, baru tanah bisa berpindah tangan. Tetapi yang terjadi sekarang tidak demikian. Babi itu tidak dipelihara, tapi dibeli.

25. Wawancara dengan Yannes, 27 September 2012, di Manokwari.

agaize, dan Marga Basik-Basik (sebagai pihak pertama) dan PT Karyabumi Papua dan PT Cendrawasih Jaya Mandiri (secara bersama-sama sebagai pihak kedua)”. Jika dibaca secara seksama, isi surat perjanjian itu sungguh janggal dan terdapat manipulasi di beberapa pasal atau kalimat. Kejanggalan pertama adalah pihak kedua dalam perjanjian tersebut terdiri dari dua perusahaan berbeda yang mengikatkan diri secara bersama-sama sebagai satu pihak. Meski demikian dijelaskan hak dan kewajiban masing-masing perusahaan di dalam perjanjian itu. Kejanggalan kedua adalah isi Pasal 1 tentang pemberdayaan kampung. Meski judulnya pemberdayaan kampung, tetapi Pasal 1 berisi pelepasan tanah. Lengkapnya sebagai berikut:

1.1. PIHAK PERTAMA dengan ini setuju untuk menyediakan dan memastikan dilepaskannya dan diserahkan kepada PIHAK KEDUA, hak milik atas tanah ulayat/tanah adat seluas total \pm 36.892 ha dan seluruh hak atas tanah tersebut serta segala benda yang berada di atasnya termasuk tetapi tidak terbatas pada air yang mengalir atau yang terkandung di atas tanah dan/atau segala macam tanaman dengan berbagai umur dan segala ketinggian serta segala sesuatunya yang berada di dalam lokasi tanah tersebut dan/atau melekat padanya, yang mana tanah/lahan tersebut terletak di Kampung Nomande, Distrik Malind, Kabupaten Merauke, Provinsi Papua, yang dimiliki dan dikuasai sebagai hak ulayat oleh para anggota masyarakat Marga yang merupakan PIHAK PERTAMA.

Ketidaksesuaian antara judul dan Pasal 1 ini sungguh kentara. Perjanjian berjudul Pemberdayaan Kampung tetapi isinya mengenai kesepakatan pelepasan tanah. Kejanggalan ini memperoleh penjelasan di Pasal 5: Judul Sebagai Referensi. Pasal ini berisi keterangan bahwa judul dari perjanjian ini hanya sebagai referensi saja dan bukan merupakan unsur dalam menginterpretasikan ketentuan perjanjian ini dan oleh karena itu tidak dapat membatasi dan mengubah pelaksanaan perjanjian ini.

Selanjutnya, isi Pasal 7 tentang Lain-lain, pada angka 7.4 berbunyi sebagai berikut :

7.4. Untuk keperluan pengakhiran atau pembatalan perjanjian ini, para pihak setuju untuk mengabaikan dan tidak memberlakukan segala ketentuan yang mensyaratkan adanya persetujuan atau penetapan atau putusan dari hakim atau pengadilan untuk mengakhiri atau membatalkan suatu perjanjian.

Dari klausul di atas, nyata sekali kalau perusahaan menyadari ada manipulasi dalam surat perjanjian, sehingga tak mau perkaranya dibawa ke pengadilan. Perjanjian “aneh” ini kemudian dilegalisasi oleh Notaris di Merauke. Saat penulis menunjukkan surat ini ke beberapa masyarakat Domande, ternyata mereka tak pernah membaca surat perjanjian ini. Demikian pula mereka tak mengerti isinya. Surat Perjanjian itu dibuat terpisah dengan Berita Acara Musyawarah Pembagian Tali Asih senilai Rp 6 miliar untuk tanah seluas \pm 36.892 hektar untuk 7 Marga atau 158 KK, sehingga bila dibagi setiap KK mendapatkan pembagian uang sekitar Rp37 juta.

Hal yang sama juga terjadi di Kampung Kaliki, Distrik Kurik. PT Karyabumi Papua dan PT Cendrawasih Jaya Mandiri membuat perjanjian pemberdayaan kampung yang

isinya sama persis dengan yang dibuat di Kampung Domande. Bedanya hanya pada luasan lahan. Di Distrik Kurik lebih kecil, hanya sekitar \pm 13.834 hektar.

Lain lagi dengan yang terjadi di Kampung Zenegi, Distrik Animha. Surat Perjanjian Pengelolaan Lahan ditandatangani antara Marga Pemegang Hak Ulayat (atau Pemilik Perorangan) dengan PT Selaras Inti Semesta. PT SIS telah memperoleh izin lokasi sejak 2007 dan memperoleh Izin Usaha Pengelolaan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) Nomor: SK.18/MENHUT-II/2009 untuk membangun Hutan Tanaman Industri (HTI) di wilayah Kampung Zenegi, Merauke. Setelah menerima perizinan tersebut, PT SIS membuat perjanjian dengan masyarakat pada 12 Desember 2009. Jadi izin HTI dikeluarkan di atas tanah ulayat marga Kampung Zenegi tanpa sepengetahuan masyarakat.

Dalam perjanjian disebutkan bahwa pembangunan HTI dilakukan di lahan atau tanah ulayat marga. Apabila di area yang akan diolah terdapat tanaman Tanam Tumbuh dan secara teknis dapat menghambat pekerjaan pihak kedua, maka tanaman tersebut akan digusur dengan kompensasi. Ternyata kompensasi yang dimaksud nilainya hanya Rp2.000 untuk setiap kubik kayu yang berasal dari hutan alam dan Rp1.500 untuk setiap kubik kayu yang berasal dari hutan tanaman. Perjanjian ini berlangsung 60 tahun. PT SIS sudah mulai beroperasi setelah perjanjian itu ditandatangani pada 2009. Akibatnya luar biasa, hutan-hutan sagu masyarakat hilang, belum lagi kerusakan lingkungan yang terjadi karena rusaknya hutan akibat aktivitas PT SIS.

Dalam setiap perjanjian tersebut, selalu ada keterlibatan pemerintah yang ikut menandatangani perjanjian sebagai pihak yang turut mengetahui. Di Domande, ada kepala kampung, Kepala Distrik Malind, dan Pj. Bupati Merauke. Di Kaliki, ada Ketua Kampung Kaliki, Kepala Distrik Kurik, dan bupati. Sedangkan di Zanegi, ada pejabat Dinas Kehutanan dan Perkebunan yang mewakili Bupati Merauke sebagai saksi.

Perjanjian-perjanjian dengan masyarakat adat dibuat untuk mendapatkan tanah guna operasionalisasi perusahaan. Ketika perusahaan telah mendapatkan izin lokasi, itu sama halnya mereka hanya mendapatkan cek kosong karena seluruh tanah yang awalnya dimiliki masyarakat adat beralih ke tangan perusahaan. Staf Grup Rajawali menjelaskan bahwa perusahaannya sedang mengurus sertifikat Hak Guna Usaha (HGU) ke Badan Pertanahan Nasional. Itu mereka lakukan pasca mendapatkan tanah dari masyarakat. Untuk mengusahakan perkebunan tebu, sebuah perusahaan memang harus memperoleh sertifikat HGU.

Berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria, HGU hanya bisa diberikan di atas tanah negara. Itulah mengapa perjanjian-perjanjian dengan masyarakat itu, substansinya adalah pelepasan tanah. Ketika masyarakat adat sudah melepaskan tanahnya, maka tanah itu menjadi tanah negara. Lalu, perusahaan akan bisa memproses sertifikatnya. Hal inilah yang tak diketahui masyarakat secara jelas. Mereka hanya mengetahui, tanah itu akan dipinjam perusahaan selama 35 tahun dan setelah itu akan dikembalikan. Padahal, ketika HGU sudah berakhir 35 tahun mendatang, status tanah akan kembali ke tanah negara, bukan tanah adat.

Yudi,²⁶ staf Grup Rajawali menceritakan isi perjanjian itu, dan fasilitas-fasilitas umum yang akan dibangun perusahaan ketika perusahaan sudah berdiri. Ia mengatakan Grup Rajawali akan memberikan plasma sebanyak 20% kepada delapan orang pemilik tanah. Sehingga keuntungan plasma bisa berlanjut ke ahli waris delapan orang pemilik tanah itu. Menurutnya, mereka membuat kesepakatan dan memberikan tali asih kepada masyarakat karena mereka menghargai dan menghormati hak ulayat masyarakat adat. Mereka juga mengaku tidak pernah memaksa masyarakat untuk membuat kesepakatan.²⁷

Ada berbagai macam istilah yang diberikan perusahaan untuk menyebut uang kompensasi pelepasan tanah. PT SIS menyebutnya uang penghargaan dan karenanya masyarakat akan memperoleh piagam penghargaan. Di Kampung Boepe, PT Medco Papua Industri Lestari juga memberikan uang penghargaan sejumlah Rp100 juta untuk tanah seluas 1.000 hektar ditandai dengan Surat Pelepasan Hak Atas Tanah Adat. Di Kampung Domande, Grup Rajawali menyebutnya tali asih. Nilai pelepasan tanah yang tidak layak juga diberikan PT Papua Agro Lestari yang menghargai tanah hanya Rp50.000/hektar untuk tanah seluas 39.000 hektar, PT Berkas Cipta Abadi hanya menilai Rp70.000/hektar untuk 40.000 hektar tanah, dan PT Bio Inti Agrindo yang menghargai Rp50.000/hektar untuk tanah seluas 39.800 hektar di Distrik Muting.²⁸

Jika keberadaan perusahaan membawa kesulitan bagi masyarakat adat, mengapa beberapa tokoh masyarakat seperti Lembaga Masyarakat Adat (LMA), Kepala Kampung dan Sekretaris Kampung Domande, menyambut baik kedatangan mereka ke Kampung Domande? Petrus²⁹, anggota LMA mengatakan, sudah lama masyarakat Kampung Domande hidup dalam kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan masuknya perusahaan seperti Rajawali, ia berharap masyarakat dapat hidup sejahtera.³⁰ Padahal, pasca masuknya perusahaan dan dilakukannya pelepasan tanah-tanah adat kepada perusahaan, masyarakat justru semakin diliputi pertanyaan-pertanyaan dan ketidakpastian. Di Kampung Domande, misalnya, dalam satu keluarga, ada pertentangan antara orang tua dan anak. Orang tua setuju melepaskan tanahnya untuk mengubah kehidupan, sementara si anak menentanginya.

Masyarakat mulai mendengar informasi-informasi yang datang dari luar kampung tentang manipulasi surat-surat perjanjian. Selain memunculkan konflik horisontal, MIFEE juga menimbulkan dampak lingkungan berupa kerusakan hutan-hutan adat. Pohon-pohon sagu yang ada di kampung Kaiburse, Zanegi, dan beberapa kampung lainnya, kering dan mati karena terkena air garam (air laut) yang masuk lewat drainase/saluran irigasi teknis yang dibuat perusahaan. Hal itu juga mengakibatkan terbukan-

26. Bukan nama sebenarnya

27. Penuturan Yudi, staf bagian Humas PT Rajawali saat kunjungan penulis ke Kampung Domande, 27 Juli 2011.

28. Lihat https://awasmiffee.potager.org/?page_id=25.

29. Bukan nama sebenarnya.

30. Penuturan Petrus saat kunjungan penulis ke Kampung Domande, 28 Juli 2011.

ya padang yang luas, dan mengganggu pertumbuhan tanaman. Dimulainya proyek-proyek pembangunan Hutan Tanaman Industri juga menimbulkan pencemaran air karena penggunaan pestisida pada HTI dan kelapa sawit.

Beberapa bagian dari wilayah Kabupaten Merauke yang memiliki kontur rendah dan datar berubah menjadi rawa besar pada musim penghujan. Padahal, air rawa yang tercemar pestisida ini merupakan sumber air utama bagi penduduk Merauke. Akibat peralihan hutan, masyarakat tak lagi menikmati lingkungan yang sehat.³¹ Melihat akibat buruk MIFEE pada masyarakat Malind, beberapa kampung telah memutuskan menolak dengan tegas masuknya perusahaan ke kampung mereka.

MIFEE dan Pelanggaran HAM Masyarakat Malind-Anim

Dari pemaparan di atas, ada dukungan nyata dari pemerintah kepada para perusahaan untuk menanamkan modalnya dalam proyek MIFEE mulai dari kebijakan yang menguntungkan perusahaan hingga kemudahan memperoleh lahan. Kebijakan-kebijakan tersebut berusaha dibuat sewajar dan sesistematis mungkin sehingga tak terlihat bahwa pemerintah sedang melakukan pengambilalihan tanah-tanah milik masyarakat adat secara massal. Misalnya, dengan mempersiapkan berbagai aturan mulai Undang-undang, Peraturan Pemerintah, sampai Instruksi Presiden yang merupakan landasan hukum pelaksanaan MIFEE. Negara dengan sengaja melakukan tindakan-tindakan yang melanggar hak asasi manusia dalam hal ini masyarakat adat Malind-Anim. Pelanggaran ini terjadi ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan yang menghilangkan hak-hak masyarakat Malind atas tanah dan sumberdaya alam yang selama ini merupakan ruang hidup masyarakat. Keluarnya berbagai peraturan seperti izin prinsip, izin lokasi, dan IUPHHK di atas tanah-tanah masyarakat merupakan bentuk nyata pelanggaran hak asasi manusia.

Dalam hukum hak asasi manusia, yang disebut pelanggaran HAM adalah pelanggaran terhadap kewajiban negara yang lahir dari Undang-Undang Dasar, hukum perundang-undangan nasional, maupun instrumen-instrumen hukum internasional hak asasi manusia yang telah diratifikasi dan telah menjadi hukum nasional. Pelanggaran negara terhadap kewajibannya itu dapat dilakukan baik dengan perbuatannya sendiri (acts of commission) maupun karena kelalaiannya (acts of omission).³² Ditinjau dari sudut Konstitusi, pelanggaran HAM dalam kasus MIFEE jelas mengingkari Pasal 28A, yaitu *setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya, Pasal 28H ayat 1, Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan, dan Pasal 28I yang berbunyi, Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.*

Begitu pula, penyelenggaraan MIFEE bertentangan dengan UU No. 39 Tahun 1999

31. Hal ini didapat dari keterangan YL Franky, aktivis PUSAKA yang aktif melakukan advokasi MIFEE, 14 April 2013.

32. *Hukum Hak Asasi Manusia*, Rhona K.M. Smith dkk., Pusham UII, hal 69.

tentang Hak Asasi Manusia, khususnya Pasal 6 ayat (1), Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah, dan ayat (2), *Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman*. Dalam konteks Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, sebagaimana diatur dalam UU No. 11 Tahun 2005, negara melanggar sejumlah hak, antara lain hak atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang, serta perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus-menerus yang tercantum dalam Pasal 11.

Sebagai negara hukum yang berdasarkan konstitusi, negara bertanggungjawab melindungi masyarakat, menghormati dan memenuhi hak-hak masyarakat. Dalam konsep negara hukum Indonesia, pelanggaran hak-hak warga negara – yang terbilang pelanggaran hak asasi manusia – mengingkari fungsi negara hukum secara umum yaitu membatasi kesewenang-wenangan penggunaan kekuasaan negara dan melindungi kepemilikan dan keselamatan warga negara dari pelanggaran dan serangan warga negara lainnya.³³

Dalam hal ini, penting meletakkan hak asasi manusia dalam konteks ketika menggunakannya sebagai batasan-batasan terukur untuk menilai perilaku negara. Dengan kata lain, penting untuk menerapkan penggunaan HAM dalam kerangka negara hukum, dan sebaliknya untuk menegakkan HAM, diperlukan suatu sistem hukum yang efektif.³⁴

33. A.W. Bedner, 2011, "Suatu Pendekatan Elementer Terhadap Negara Hukum," dalam Myrna Safitri, A. Marwan, Y. Arizona, (Eds.), *Satjipto Rahardjo Dan Hukum Progresif: Urgensi Dan Kritik*, Epistema Institute & HuMa, Jakarta, hal 143-144.

34. *Ibid.*, hal 164-165.



Sengketa Tanah di Suka Makmur

Razif

Abstract

The village of Suka Makmur in North Bengkulu is a residential village of the resettler community from East Java. They came to North Bengkulu on 1982-1984 to participate in the swakarsa transmigration program. Around 1990s, the large plantation company, PT Tata Later which later changed its name to PT Air Muring, expand its land to the village of Suka Makmur with Hak Guna Usaha (HGU). The behavior of the large plantation have fueled a conflict with the resettler community for more than 10 years. The resettler reclaimed the land and eventually won the case.

Keywords: *plantation, Hak Guna Usaha, peasants, reclaiming, Suka Makmur Village, PT. Tata Anyar, PT. Air Muring*

Pendudukan atau reklamings tanah oleh petani adalah fenomena yang baru muncul di era pasca reformasi. Dalam sejarah rezim Orde Baru, penguasaan tanah untuk agraria dan nafkah hidup berada dalam kontrol negara. Banyak area tanah pada periode sebelumnya dikuasai oleh petani untuk keberlanjutan hidup dan cara hidup mereka. Perubahan penguasaan tanah ke tangan negara dari organisasi petani dimulai pasca tragedi nasional 1965 dengan pembekuan politik reformasi tanah atau Undang-Undang Pokok Agraria 1960 (UUPA). Pada 1960-an, UUPA dipersiapkan menggantikan undang-undang agraria 1870 dari masa kolonial Belanda. Undang-undang itu memberikan ruang besar bagi perusahaan untuk menguasai tanah seluas-luasnya. Situasi itu pula yang tercipta setelah UUPA dibekukan. Pengambilalihan tanah oleh negara pasca 1965 melalui perampasan dan pengusiran keji terhadap petani di beberapa wilayah Indonesia.²

2. Perampasan tanah yang menonjol pada pasca 1965 terjadi di pantai timur Sumatra Utara. Banyak tanah dikuasai dan kemudian dikuasai oleh perkebunan-perkebunan besar. Untuk hal ini lihat. Razif, "Penghilangan Paksa di Sumatra Utara", dalam *Pulangank Mereka: Merangkai Ingatan Penghilangan Paksa di Indonesia*. (Jakarta: Elsam, 2013). Sementara itu, untuk pengusiran petani pada yang berlangsung di Kalimantan Barat pada periode yang sama, lihat Jamie Seth Davidson. *Violence and Politics in West Kalimantan, Indonesia*, Doctor of Philosophy, University of Wahington, 2002.

Pengambilalihan tanah tersebut dilakukan dengan pematokan-pematokan secara kilat. Kemudian, rezim Orde Baru bekerjasama dengan lembaga keuangan internasional untuk melakukan pembagian tanah ke perusahaan-perusahaan asing dan nasional. Mereka juga bekerjasama melakukan perombakan peroses dan organisasi kerja buruh perkebunan.³ Buruh perkebunan tidak lagi menjadi pekerja tetap di perusahaan nasional, dan yang terpenting buruh perkebunan kehilangan hak politik terhadap tanah.

Kemudian, sepanjang perjalanan rezim Orde Baru pada 1970-an dan 1980-an di Jawa, berlangsung transmigrasi penduduk ke luar Pulau Jawa. Pelaksanaan proyek transmigrasi itu selain untuk mencegah ledakan penduduk di Jawa, juga merupakan kontrol rezim Orde Baru terhadap gejolak politik rakyat karena areal tanah agraria di wilayah Pulau Jawa semakin sempit. Program transmigrasi itu memindahkan keluarga-keluarga ke luar Jawa. Proses para transmigran itu untuk mendapatkan tanah garapan tidak semudah yang mereka bayangkan di Jawa atau janji-janji pejabat kantor transmigrasi. Untuk mendapatkan areal tanah, penduduk transmigran mesti berjuang keras menghadapi korporasi yang mendapatkan dukungan dari negara.

Rezim Orde Baru mendukung korporasi perkebunan dengan memberikan konsesi penggunaan tanah luas. Pemberian konsesi HGU itu dimulai pasca peristiwa 1965. Padahal HGU yang pada masa kolonial dikenal sebagai *erpacht* (sewa tanah jangka panjang selama 75 tahun) telah dihentikan operasinya pada tahun 1950-an. Pada periode 1970-an dan 1980-an pemberian konsesi HGU oleh negara kepada perkebunan kembali diberlakukan. Imbasnya, HGU ini digunakan oleh korporasi perkebunan untuk mengusir petani dari lahan perkebunan.

Dengan mengoperasikan HGU, korporasi perkebunan mendapatkan penguasaan tanah seluas ribuan hektar. Sementara itu, petani transmigran dengan tanah satu hingga dua hektar akan digusur oleh perusahaan. Dalam situasi itu, terjadi ketimpangan penguasaan tanah. Pembagian tanah antara petani transmigran dan korporasi perkebunan menjadi tidak merata. Perusahaan perkebunan yang menguasai tanah menanam puluhan ribu pohon karet dan sawit demi mengakumulasikan keuntungan.

James Scott dengan karya *Everyday Forms of Peasants Resistance* membahas beragam bentuk perlawanan sehari-hari kaum tani yang merupakan perjuangan mereka dalam mempertahankan masa depan dan perikehidupan mereka. Bentuk kongkrit perlawanan sehari-hari kaum tani adalah sketsa tentang ciri utama dari panorama daerah yang menjadi konteks dari hubungan kelas di desa itu.⁴ Latar belakang panorama itu, kontur-kontur dasar dari negara pasca kolonial, kontur ekonomi perkebunan besar dan daerah transmigrasi. Konteks lokal itu membentuk dan mempengaruhi perjuangan

3. Pekerjaan besar untuk mengubah proses dan organisasi kerja di sejumlah perusahaan perkebunan di Sumatera Utara, lihat "The World Bank in Indonesia", *Bulletin Indonesia Economist Studies* (BIES), Vol. 10, No. 2, Juli 1974.

4. Kelompok petani yang terus melakukan penanaman di areal tanah perusahaan perkebunan merupakan praktek perlawanan sehari-hari dari kaum tani. Situasi itu terjadi di banyak areal di perkebunan Sumatera. Untuk hal ini lihat James C. Scott. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasants Resistance*. (Massachusetts: Yale University, 1985), hlm. 93-94

petani untuk mendapatkan tanah.

Dalam mencegah penguasaan tanah oleh perusahaan, warga petani bekerjasama dengan Serikat Tani Bengkulu (STaB). Organisasi tani itu yang membongkar bahwa proses ganti rugi tanah antara perusahaan dan warga tidak sah secara hukum karena tidak disertai penyerahan sertifikat tanah. Demikian pula, STaB mengatur irama perlawanan dari kaum tani, kapan mereka melakukan aksi protes di perkebunan dan kapan mereka beraksi di pengadilan, semua diorganisasikan secara rapi.

Desa Suka Makmur merupakan desa hunian masyarakat transmigran dari desa-desa di Jawa Timur, seperti dari Kabupaten Ngawi dan Jombang. Mereka datang ke Bengkulu Utara tahun 1982-1984 untuk mengikuti program transmigrasi swakarsa. Mereka mendapat tanah seluas dua hektar per kepala keluarga melalui surat keterangan desa.⁵

Transmigrasi swakarsa adalah proses transmigrasi yang biayanya tidak ditanggung pemerintah sepenuhnya. Pemerintah hanya memberikan tanah yang luasnya disesuaikan dengan daerah penerima. Untuk Bengkulu, setiap kepala keluarga mendapatkan tanah perkarangan seluas $\frac{3}{4}$ hektar dan lahan garapan 1,25 hektar. Transmigrasi swakarsa berbeda dengan proyek transmigrasi umum yang hampir seluruh komponennya seperti biaya perjalanan, makan di daerah penerima, peralatan pertanian, bibit, dan lain-lain, ditanggung pemerintah.

Tak hanya dihuni oleh transmigran Jawa, di desa itu ada pula transmigran lokal yang bermukim di Desa Suka Makmur, seperti dari Lebong Tandai (bekas daerah penambangan emas di Bengkulu), Sumatera Selatan, dan Jambi. Para transmigran tersebut membuka hutan dan selanjutnya menanaminya dengan tanaman pangan atau palawija seperti jagung, padi gogo, kacang panjang, dan ubi jalar. Hingga tahun 1980-an petani-petani lokal di Bengkulu masih berpola menanam peladangan dan berpindah-pindah. Mereka menandai lahan yang pertama kali ditanami dengan harapan nantinya mereka dapat mengolah tanah itu kembali

Sekitar tahun 1990-an, perusahaan perkebunan besar PT Tata Anyar—yang mempunyai status investasi sebagai penanaman modal asing (PMA)—melakukan perluasan lahan ke desa. Perusahaan perkebunan tersebut mempunyai areal di Bengkulu Selatan. Dalam ekspansi lahan, perusahaan itu mengklaim tanah-tanah itu sebagai Hak Guna Usaha (HGU).⁶ HGU merupakan salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UU Pokok Agraria tahun 1960 yang memperbolehkan perusahaan mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Ulah perusahaan perkebunan besar itu telah memicu konflik berkepanjangan sela-

5. Joan Hardjono, "Beberapa Segi Geografis Daripada Transmigrasi Swakarsa" dalam, Sri Edi Swasono dan Masri Singarimbun (ed). *Transmigrasi di Indonesia 1905-1985*. (Jakarta: UI Press, 1986), hlm, 287-297.

6. Hak Guna Usaha adalah pemberian penyewaan tanah luas dari pemerintah kepada perusahaan perkebunan swasta. Pada masa kolonial Belanda, HGU dikenal sebagai *erpacht*. Di Sumatera, *erpacht* diberikan oleh sultan-sultan kepada perusahaan perkebunan desa melalui legitimasi dari pemerintah kolonial.

ma 10 tahun lebih antara masyarakat transmigran Desa Suka Makmur dengan PT Tata Anyar yang berganti nama menjadi PT Air Muring. Bagaimana konflik agraria itu terjadi? Bagaimana jalan penyelesaian konflik itu? Apakah penyelesaian konflik itu mendapatkan pengakuan baik dari pemerintah daerah maupun perusahaan? Bagaimana kehidupan warga desa pasca konflik?

Sejarah Geografi

Sebelah utara Bengkulu berbatasan langsung dengan Samudera Indonesia, berhadapan langsung dengan Pulau Enggano dan Mentawai. Di Bengkulu Utara, terdapat 19 aliran sungai dan tiga sungai terbesar, yakni Ketahun, Lais, dan Serebet. Ketiga sungai besar itu bermuara di Samudera Indonesia. Bentangan alam Bengkulu Utara berbukit dan bergunung-gunung. Terdapat beberapa perusahaan perkebunan yang beroperasi di sana. Ada perkebunan karet dan kelapa sawit.

Salah satu perkebunan karet besar adalah Pamor Ganda, yang menguasai lahan yang membentang berpuluh kilometer dan mencakup tiga kecamatan. Perkebunan Pamor Ganda dimiliki oleh pengusaha Medan yang membawa tenaga ahlinya ke Bengkulu Utara. Yang lain, perusahaan perkebunan PT Agro Sinyal dengan modal pengusaha lokal yang memproduksi karet dan kelapa sawit. Juga PT Agro Makmur, perusahaan dengan modal dari Jerman yang memproduksi getah karet dan kelapa sawit. Kemudian PT Air Muring, seperti yang sudah disinggung di awal, perusahaan milik Aburizal Bakrie yang memproduksi karet.

Pendapatan Provinsi Bengkulu dewasa ini berasal dari komoditi perkebunan, terutama getah karet dan kelapa sawit. Pendapatan lainnya yang cukup besar dari pertanian, seperti beras, jagung, palawija dan kopi. Bengkulu Utara menyumbang pendapatan terbesar dari sektor perkebunan dibanding kabupaten-kabupaten lain se-Bengkulu.

Sejarahnya, bibit pohon karet di Bengkulu Utara berasal dari perkebunan karet Medan, Sumatera Utara. Bibit pohon karet dibawa melalui Kantor Penempatan Urusan Transmigrasi (KPUT) dan disebarkan pula ke Desa Suka Makmur.

Sementara itu, bibit kelapa sawit yang awalnya disemai di perkebunan-perkebunan Afrika Timur, pada awal abad 20 dibawa masuk oleh perusahaan Inggris ke perkebunan Sumatera Utara. Bibit kelapa sawit disebarluaskan ke Bengkulu Utara pada akhir tahun 1990-an oleh perusahaan perkebunan Sumatera Utara. Pohon-pohon kelapa sawit membutuhkan pemupukan yang baik kalau ingin menghasilkan buah sawit berkualitas tinggi. Pohon kelapa sawit mengalami kekeringan dan kerusakan bila ditanam tidak jauh dari pantai atau aliran air. Kelapa sawit tidak tahan dengan uap asin bercampur panas pantai.

Pertumbuhan kelapa sawit begitu pesat di Bengkulu Utara. Dewasa ini, melalui perkebunan kelapa sawit dan karet, perputaran uang di Desa Suka Makmur mencapai Rp2 milyar per minggu. Akibatnya, harga tanah di Desa Suka Makmur adalah yang paling mahal di Bengkulu. Banyak investor perkebunan menjadikan lahan di desa ini sebagai

incaran investasi perkebunan utama mereka.

Beberapa perusahaan perkebunan sawit besar seperti PT Agro Sinal dan PT Arnol yang lokasinya berbatasan dengan Desa Suka Makmur telah memiliki pabrik pengolahan CPO sendiri. Pabrik-pabrik CPO tersebut menampung kelapa sawit dari perkebunan rakyat dan kemudian diperjualbelikan di pasar.

Dalam sejarah geografi agraria, Bengkulu dikenal juga sebagai penghasil lada. Pada masa kolonial Belanda, Selebar yang sekarang ini berlokasi di Kota Bengkulu, merupakan daerah penghasil lada. Di era kolonial, perdagangan lada menghubungkan Bengkulu dengan ruang geografi Asia Tenggara lainnya.⁷

Pada 1824 berlangsung Traktat London, yakni pembagian wilayah koloni dan protektorat antara imperium Inggris dan Belanda. Inggris dalam perjanjian itu memperoleh Singapura, dan Belanda mendapatkan Bengkulu. Sebaliknya wilayah protektorat Inggris adalah Johor, dan Belanda mendapatkan protektorat Riau. Akibat Traktat London, terjadi perubahan jalur pelayaran, yakni digunakannya pantai bagian barat Sumatera, dari Bengkulu bisa menuju ke Jawa melalui Selat Sunda. Sementara itu, pantai bagian timur Sumatera tetap digunakan untuk pelabuhan dan pelayaran menuju ke pelabuhan-pelabuhan Asia Tenggara.

Pada tahun 1930-an, Bengkulu disatukan dengan Karesidenan Sumatera Barat. Penggabungan ini bertahan lima belasan tahun. Setelah kemerdekaan, tepatnya tahun 1946, Bengkulu dimasukkan menjadi bagian Provinsi Sumatera Bagian Selatan dengan ibukota Palembang. Baru kemudian, pada tahun 1968, Bengkulu mendeklarasikan diri sebagai provinsi yang berdiri sendiri, terpisah dari Sumatera Bagian Selatan.

Hingga pasca reformasi, Bengkulu mengalami pemekaran menjadi banyak kabupaten, seperti Bengkulu Utara, Bengkulu Tengah, Seluma, Rejang Lebong, dan Bengkulu Selatan. Dewasa ini, Bengkulu, terutama bagian utara, selain untuk perkebunan juga menjadi sasaran eksplorasi batubara oleh perusahaan raksasa.⁸

Desa Transmigrasi dan Rezim Perusahaan Perkebunan

Desa Suka Makmur berada di wilayah Kecamatan Putri Hijau, Kabupaten Bengkulu Utara. Kecamatan Putri Hijau sendiri terdiri dari 19 desa, di mana 12 desa di antaranya merupakan hasil proyek transmigrasi. Tujuh desa lainnya adalah desa bagi penduduk lokal Bengkulu sebelum pemukiman transmigrasi berdiri. Hampir 30 persen warga transmigrasi di Kecamatan Putri Hijau mempunyai perkebunan kelapa sawit dan karet.

Warga Desa Suka Makmur rata-rata mempunyai kebun empat hektar yang ditanam pohon karet dan kelapa sawit. Hasil kebun mereka itu dapat menghasilkan Rp4 hingga

7. Anthony Reid, *Menuju Sejarah Sumatra* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011), hlm. 28-29. 4.

8. Produk tambang batubara Bengkulu pada periode 1990-an diekspor ke Amerika Serikat, dan negara-negara Eropa. Namun setelah tahun 2000, hampir seluruh hasil tambang batubara diekspor ke negara China.

Rp5 juta per bulan. Dengan pendapatan sebesar itu mereka bisa membayar upah pemetik sawit dan penyadap getah karet.⁹

Orang-orang dari Jawa datang ke Bengkulu bagian utara untuk mendapatkan tanah. Antusiasme orang-orang dari Jawa untuk ikut bertransmigrasi ke Sumatera bagian selatan itu muncul setelah mereka mendengar tentang tersedianya tanah berhutan yang dapat dikonversi menjadi tanah pertanian.¹⁰ Cerita ini sudah berlangsung lama. Banyak orang dari Jawa datang ke daerah Way Sekampung di Lampung Tengah pada dasawarsa 1950-an setelah mendengar bahwa di daerah tersebut terdapat tanah hutan luas yang dapat dipergunakan untuk lahan pertanian. Tidaklah mengherankan bila masyarakat transmigran di Desa Suka Makmur begitu dekat dengan tanah demi menyambung hidup mereka.

Awalnya pemukiman di Desa Suka Makmur belum dialiri listrik. Kemudian, warga desa dengan inisiatif sendiri berpatungan membeli genset yang digunakan sebagai pembangkit listrik. Dengan mengandalkan genset, masyarakat mampu menikmati listrik dari sekitar pukul 18.00 hingga pukul 24.00 tengah malam. Selepasnya gelap gulita.

Petani warga transmigran yang saat ini tinggal di Desa Suka Makmur adalah generasi kedua. Mereka sehari-hari masih berbahasa dan berlogat Jawa Timuran. Banyak warga transmigran di Suka Makmur memanfaatkan pekarangan maupun halaman belakang rumahnya sebagai kebun kelapa sawit dan pohon karet. Luasnya seperempat hingga satu hektar.

Banyak warga telah menambah luas lahan kebunnya dengan membeli tanah dari para pendatang terdahulu. Kebun-kebun karet garapan petani tersebut letaknya tidak jauh dari rumah agar kalau terjadi pencurian getah karet, dapat cepat diketahui. Lahan-lahan yang dijadikan kebun diperoleh warga desa dari pemberian saat mengikuti proyek transmigrasi swakarsa.¹¹

Untuk keperluan perluasan pecah KK pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, warga transmigran Desa Suka Makmur membuka lahan seluas 186 hektar. Pembukaan lahan itu dikerjakan oleh 125 warga desa.¹² Setelah pembukaan tanah itu pada 1992, penduduk menanam padi gogo dan palawija. Namun, pada tahun 1993 perusahaan PT. Tata Anyar (yang sekarang menjelma menjadi PT. Air Muring) mengklaim bahwa tanah yang ditanami oleh penduduk itu adalah lahan Hak Guna Usaha (HGU) milik perusahaan tersebut.

9. Wawancara dengan Kepala Desa Suka Makmur dan Dayat, 7 Januari 2012.

10. Kampto Utomo. "Masyarakat Transmigrasi Spontan di Daerah Way Sekampung (Lampung)", Thesis Doktor IPB, 1957.

11. Masing-masing peserta program transmigrasi swakarsa mendapatkan tanah seluas 2 hektar dengan perincian 1 hektar untuk rumah serta perkarangan dan 1 hektar untuk lahan pertanian dan perkebunan. Di kemudian hari, setelah bertambahnya keluarga transmigrasi, maka dibuka lahan pecah kepala keluarga (KK). Wawancara dengan Aseng, 7 Januari 2012.

12. Pembukaan tanah hutan itu, masing-masing warga desa memperoleh surat keterangan tanah (SKT) dari kepala desa. Wawancara dengan Kepala Desa, 7 Januari 2012.

Rezim perkebunan merancang HGU ini menjadi alat eksklusif atau pengusiran terhadap masyarakat lokal agar tidak dapat mengakses tanah perkebunan.¹³ Pihak perkebunan memerlukan lahan luas untuk kepentingan mengakumulasi modal. Pihak perusahaan perkebunan juga membutuhkan tenaga kerja berupah murah yang dapat dipenuhi dengan menampung para transmigran. Untuk mempertahankan lahan luas itu, perusahaan mempekerjakan asisten kebun, mandor dan satuan pengamanan kebun dari warga desa setempat serta tetangga. Tak jarang perusahaan juga mendatangkan aparat kepolisian untuk mencegah warga mengolah tanah di areal HGU perusahaan.

Dalam interpretasi masyarakat transmigran, kehadiran perusahaan perkebunan selalu diikuti dengan paksaan terhadap petani agar tidak mengakses tanah luas HGU perkebunan. Perlawanan para petani lantas mendapat stigma dari perusahaan sebagai "penyerobot tanah HGU".¹⁴ Di satu pihak, memperlihatkan secara historis tanah menjadi kunci sumber daya produktif yang telah dijadikan akumulasi kapital bagi perusahaan. Di pihak lain, warga petani menjadi tidak aman untuk menggarap tanah pertanian. Kemerdekaan ekonomi mereka disandera oleh perusahaan perkebunan.

Perluasan HGU milik PT Air Muring ke Desa Suka Makmur terjadi sekitar tahun 1993. Berdasarkan informasi dari pemerintah daerah Bengkulu, perusahaan mendapatkan sertifikat HGU pada 1996. Perluasan areal perkebunan dimulai dari sebelah selatan. Perluasan lahan perusahaan inilah yang kemudian memicu konflik, karena perusahaan mencaplok tanah yang selama ini dikelola oleh penduduk.

Perusahaan seringkali menjanjikan warga bahwa mereka akan memberikan lahan seluas dua puluh persen dari areal perkebunan miliknya untuk kepentingan petani tak bertanah dalam bentuk perkebunan plasma. Akan tetapi, janji itu tidak pernah direalisasikan. Demikian pula, kompensasi yang dijanjikan perusahaan bagi lingkungan di sekitar perkebunan seperti memperbaiki jalan, pembuatan saluran air, dan jembatan. Semua kewajiban itu tidak pernah dilakukan oleh perusahaan.¹⁵

Cara lazim perusahaan perkebunan untuk mendapatkan tanah bagi perluasan lahan demi kepentingan akumulasi kapital adalah dengan menawari warga setempat agar melepaskan tanah melalui proses pemberian ganti rugi. Dari tahun 1993 hingga 1996, pihak PT Air Muring melakukan penawaran ganti rugi untuk mendapatkan lahan masyarakat. Namun, pihak warga Desa Suka Makmur menolaknya dan tidak berkeinginan melepaskan tanah mereka kepada perusahaan. Bagi warga desa yang membutuhkan

13. Proses eksklusif mengandung empat proses, yakni legitimasi, pasar, kekerasan/paksaan, dan regulasi. Keempat komponen itu bekerja secara tidak terpisahkan satu sama lain.

14. Sementara itu, di desa Pring Baru, Kabupaten Seluma, Bengkulu Selatan, tanah-tanah luas yang diklaim oleh pihak perusahaan terbatas perkebunan nasional (PTPN VII) mengkriminalisasi pihak warga desa yang tidak mau menyerahkan tanah sebagai sisa-sisa anggota PKI. Wawancara dengan Jaepin, 13 Januari 2012.

15. Untuk perkebunan plasma bagi petani tak bertanah, banyak yang jatuh ke tangan pejabat perkebunan dan aparat penegak hukum di Bengkulu Utara. Wawancara dengan Dayat, 7 Januari 2012.

uang tunai, lebih baik mereka menjual lahannya kepada petani lain daripada ke perusahaan perkebunan.

Ada dua alasan mengapa warga memilih melepaskan tanahnya ke sesama petani daripada ke perusahaan. *Pertama*, ketika konflik agraria telah mereda, banyak lahan yang sebelumnya dijual penggarap ke temannya sesama petani, dapat diolah kembali sebagai bentuk solidaritas di antara sesama mereka. *Kedua*, menjual tanah kepada sesama petani sebagai simbol perlawanan terhadap perusahaan perkebunan besar.¹⁶ Mereka menganggap, jika tanah dialihkan ke sesama petani maka akan terjadi pemerataan. Sementara, jika tanah dijual ke perkebunan maka akan menambah kekuatan musuh.

Pihak perusahaan ternyata tidak kehilangan akal. Perusahaan lalu menggunakan cara-cara intimidatif dan kekerasan demi melancarkan proses pelepasan lahan. Perusahaan memaksa warga desa menerima uang ganti rugi. Petugas-petugas keamanan perkebunan mendatangi rumah-rumah penduduk dan mengintimidasi mereka agar bersedia untuk menyerahkan tanah mereka. Perusahaan lewat aparat Polsek Air Muring seringkali memanggil warga ke Mapolsek, terutama bagi warga yang menolak pembayaran ganti rugi.

Tahun 1996, pihak perusahaan mengasumsikan proses ganti rugi sudah selesai, dan luas tanah 186 hektar telah masuk klaim HGU perusahaan. Akan tetapi, karena masih berstatus sengketa, dari tahun 1996 hingga 2006, perusahaan membiarkan lahan itu menjadi tanah terlantar dan *bongkor*.¹⁷ Bagi warga, *bongkor* atau semak belukar adalah sarang hama dan tidak sehat bagi lahan pertanian.

Akhirnya, pada tahun 2006, masyarakat kembali membuka lahan terlantar yang tidak diurus oleh perusahaan tersebut. Sekaligus warga Desa Suka Makmur mereklaim (menduduki) dan menanam ribuan batang kelapa sawit di lahan tersebut. Pendudukan lahan perkebunan oleh warga memicu konflik dengan perusahaan.

Reklaiming Tanah Perkebunan

Reklaiming atau pendudukan tanah oleh para petani tak bertanah terjadi karena mereka mempunyai hubungan erat dengan sejarah tanah itu. Para petani tersebut tidak dengan tiba-tiba menduduki tanah perusahaan perkebunan. Oleh karena itu, dalam membahas peristiwa reklaiming tanah, diperlukan pemahaman terhadap sejarah penggarapan tanah tersebut.

Mulai kapan warga Desa Suka Makmur membuka dan menggarap tanah yang mereka klaim? Apakah tanah tersebut memang telah dikuasai oleh perusahaan? Cerita-cerita warga mengenai asal-usul membuka tanah itu adalah sebagai lahan pecah KK (kepala keluarga).

16. Petani-petani yang melepaskan dan menjual tanah kepada sesama kerabat dan warga desa sedang melakukan perlawanan kepada perusahaan tanpa kekerasan. Wawancara dengan Ibu Aseng, 10 Januari 2012.

17. Bongkor adalah istilah berasal dari Jawa yang berarti semak belukar.

Aseng adalah penduduk dari Lebong Tanday pada 1989. Dia beserta penduduk telah membuka tanah itu. Warga yang menggarap tanah itu mempunyai surat izin atau surat keterangan tanah dari desa. Lebih jauh, Aseng menceritakan proses awal penggarapan tanah itu:

*"... Waktu itu, lahan itu berupa hutan besar. Nah, perusahaan datang, mengklaim lahan sudah masuk HGU mereka. Luas tanah itu 186 hektar digarap 125 orang, kita daftar dulu. Jadi buka hutan hingga menanam sawit 4 tahun itu, baru ada konflik dengan perusahaan bahwa tanah telah berada dalam HGU perusahaan. Yang punya saya itu sekarang gandengan dengan perusahaan, kalau dulu nggak. Saya buka hutan itu belum ada perusahaan sampai ke tempat saya. Makanya saya ribut sama dia, kalau ini di-HGU-kan kenapa nggak ngomong sama yang punya! Perusahaan dulu masih Tata Anyar, PMA. Waktu kita buka kebun, dia belum sampai situ masih jauh di daerah selatan dekat kantornya masih berbatasan dengan Desa Karya Pelita. Kita itu selalu menolak perusahaan.."*¹⁸

Ancaman dan intimidasi perusahaan yang mendasarkan legalitas operasinya pada sumber-sumber hukum formil, seperti HGU, seringkali memicu perlawanan oleh masyarakat untuk menuntut hak penguasaan mereka atas lahan. Menariknya, para petani Desa Suka Makmur tidak menghadapinya dengan kekerasan seperti yang dilakukan oleh pihak perusahaan. Para petani melawannya dengan jalan tidak meninggalkan tanah-tanah klaim mereka di areal perkebunan. Hampir setiap hari mereka pergi ke tanah yang mereka klaim.¹⁹ Warga menduduki tanah itu dan menanaminya dengan kacang-kacangan, jagung, cabe, dan tanaman pangan lainnya. Aseng, yang juga seorang petani, menegaskan penolakan terhadap perusahaan:

*Saya pernah ditangkap oleh polisi dan diinterogasi Polsek Air Muring. Petugas polisi bertanya kepada saya, kenapa kamu tetap tidak mau meninggalkan tanah perkebunan yang ber-HGU semacam itu. Saya katakan kepada petugas, saya datang dari Lebong Tanday, saya telah diusir dari tanah saya oleh pemerintah daerah di sana, dan setelah tiba di sini, diusir lagi. Tolong Bapak pikirkan masalah saya ini. Saya tidak mempunyai apa-apa untuk mendapatkan nafkah, hanya tanah itu. Jadi saya tetap bertaban terhadap tanah itu.*²⁰

Tanah yang diduduki memiliki arti penting bagi warga untuk meneruskan dan memperbaiki tingkat kehidupan mereka. Hal senada disampaikan pula oleh Ratno, transmigran asal Jawa Timur, dengan logat Madura yang kental:

Saya tetap bertaban dengan tanah itu, karena rumah yang saya tempati beserta pekarangan adalah punya mertua yang ikut transmigrasi tahun 1983. Selain tanah, saya tidak punya

18. Wawancara dengan Aseng, 10 Januari 2012.

19. Polisi kerap datang ke perkebunan untuk mencari orang yang mengklaim lahan. Warga yang mengklaim kemudian menyingkir dan bekerja di lahan warga lainnya. Jika polisi datang ke seluruh lahan konflik, maka warga hanya berdiam di rumah saja. Wawancara dengan Hari Patono, 12 Januari 2012.

20. Wawancara dengan Aseng 7 Januari 2012

apa-apa. Hanya tanah itu saja yang menjadi harapan seluruh keluarga saya. Dulu untuk mencari nafkah hidup, saya mencari kayu gaharu. Memang kayu gaharu dilarang untuk ditebang, tetapi saya dan keluarga perlu makan. Kemudian, dilarang pula untuk menanam oleh perusahaan Tata Anyar, karena melanggar HGU mereka.²¹

Warga desa menyampaikan bahwa tanah yang diklaim berada dalam areal HGU PT Air Muring adalah tanah mereka. Dalam proses transaksi ganti rugi antara sebagian petani dengan pihak perusahaan, tidak pernah terjadi kontrak jual-beli. Dalam pengertian bahwa dalam proses jual-beli itu, tidak ada tanah yang diserahkan petani kepada perusahaan PT Air Muring. Tidak ada pembuktian secara hukum bahwa pemilikan tanah telah berpindah dari tangan petani ke pihak perusahaan perkebunan.

Meski pada 1996 proses transaksi jual beli dianggap telah selesai dilakukan oleh pihak perusahaan, tanah tersebut tidak dikelola, bahkan ditelantarkan oleh perusahaan. Kemudian warga menggarap kembali tanah yang sudah diganti rugi oleh perusahaan tersebut. Perusahaan menelantarkan lahan lama sekali hingga sepuluh tahun dan membuat lahan menjadi bongkor. (semak belukar) serta sarang hama babi. Munculnya hama dapat merusak lingkungan dan lahan warga.

Pada tahun 2006, muncul inisiatif para petani untuk membuka dan membersihkan kembali lahan tersebut. Aseng menceritakan soal tanah telantar yang dibiarkan pihak perusahaan dan penolakannya atas pemberian ganti rugi:

Hampir sekitar sepuluh tahun, perusahaan membiarkan kebun menjadi tanah terlantar. Penggarap tetap tidak mau pergi, dianggap sebagai tanah terlantar. Kuncinya cuma itu, kami menggarap tanah terlantar. Kalau memang itu hak PT, kenapa tidak digarap. Ekonomi saya tani, kalau tanah saya diambil maka saya tidak bisa usaha. Kalau mau pindahkan tanah saya, kalau ganti rugi saya masih rugi, namanya ganti rugi. Kalau mau ambil tanah saya, pindahkan tanah kita atas nama perusahaan. Cuma yang nyengkel kita.²²

Letak area tanah yang dipersengketakan warga dengan perusahaan berada di dataran tinggi dari hunian warga. Warga bergantian melakukan penjagaan atau picket line untuk menghadapi polisi perkebunan. Ibu-ibu dan kaum perempuan seringkali berada di lokasi konflik ketika bapak-bapak atau kaum pria berada di pengadilan menghadapi tuntutan dari administrasi perusahaan. Mereka melakukan komunikasi dan melaporkan apa yang terjadi di kedua tempat itu. Pembagian tugas dalam menghadapi perusahaan perkebunan merupakan faktor yang menentukan pengumuman kepada masyarakat bahwa ada sengketa pertanahan.

Dari sini, sengketa antara warga desa dengan PT Air Muring mulai terbuka kembali.

21. Suami-istri Ratno dan Rinem terus-menerus mempertahankan tanah agar tidak jatuh ke penguasaan perusahaan perkebunan. Mereka senantiasa menghindari cara kekerasan untuk mendapatkan tanah tersebut. Untuk itu, mereka setiap hari pergi ke kebun bersama anak mereka untuk menyadap karet. Wawancara dengan Ratno dan Rinem, 8 Januari 2012.

22. *Ibid.*, Wawancara dengan Aseng, 10 Januari 2012.

Perusahaan beranggapan bahwa warga telah menerima ganti rugi dan harus keluar dari lahan itu. Sementara itu, warga berpendapat bahwa lahan tersebut adalah lahan telantar yang telah menjadi semak belukar, yang berpotensi memproduksi hama yang merusak lingkungan. Warga—yang diklaim oleh pihak perusahaan bahwa mereka sudah menerima ganti rugi—merasa tidak pernah menyerahkan tanah mereka ke pihak perusahaan. Mereka masih memiliki dengan baik surat keterangan tanah (SKT) dari desa maupun lahan itu sendiri.

Menurut warga, bukti yang menguatkan bahwa transaksi jual beli tersebut tidak pernah terjadi adalah tiadanya surat bukti pembelian dan penjualan tanah, baik dari pihak warga maupun perusahaan, termasuk bukti-bukti sehubungan dengan ukuran atau luas tanah. Dengan begitu, bila dikatakan oleh pihak perusahaan bahwa telah terjadi transaksi jual beli tanah, maka hal tersebut tidaklah sah. PT Air Muring tidak dapat mengajukan tuntutan secara hukum kepada warga desa. Cacat prasyarat transaksi jual beli tanah itu juga dinyatakan oleh pemerintah daerah Bengkulu Utara dalam tinjauannya terhadap persengketaan itu:

Dalam hal tanah yang termasuk HGU PT Air Muring dan telah dibebaskan/diberikan ganti rugi kepada pemilik tanah yang sah namun masih digarap masyarakat, pihak PT Air Muring dapat mengajukan tuntutan secara hukum sepanjang PT Air Muring dapat menunjukkan bukti-bukti peralihan hak/pemberian ganti rugi kepada yang bersangkutan.²³

Hak untuk Mengelola Tanah

PT Air Muring gagal merampas tanah garapan milik warga Desa Suka Makmur. Pemda Bengkulu Utara dalam tinjauan terhadap sengketa lahan tersebut menegaskan kepada pihak perusahaan, “untuk menunjukkan bukti-bukti peralihan hak/pemberian ganti rugi kepada warga desa yang telah menerima”. Tampak jelas, pihak perusahaan tidak dapat memberikan bukti-bukti sah dari proses ganti rugi lahan.

Kegagalan perusahaan telah membuat warga desa merasa aman dalam menggarap kebun mereka. Setelah bertahun-tahun sebelumnya mereka merasa tegang sepanjang proses sengketa dengan perusahaan dan tidak bisa menjalankan proses produksi di lahan garapan milik mereka. Sekarang, pihak perusahaan tidak lagi mengganggu petani. Tanpa pembuktian tertulis, perusahaan tidak mempunyai kekuatan memaksa.

Dalam menggagalkan penguasaan perusahaan atas tanah mereka, para petani tidak bekerja sendiri. Mereka bekerja sama dengan Serikat Tani Bengkulu (STaB). Organisasi STaB telah membawa persoalan sengketa lahan tersebut ke ruang yang lebih luas agar publik mengetahui duduk masalah sebenarnya. Juga yang terpenting, sengketa tersebut dapat dipahami oleh pengambil kebijakan bahwa telah terjadi ketidakwajaran dan ketidakadilan yang dilakukan oleh pihak perusahaan dalam penguasaan lahan.

23. SLaporan peninjauan lapangan penyelesaian permasalahan pertanahan dan perkebunan lahan HGU PT Air Muring yang digarap masyarakat Desa Suka Makmur, Kecamatan Putri Hijau, Kabupaten Bengkulu Utara.

Pemerintah Daerah (Pemda) juga memahami bahwa telah terjadi adanya proses ganti rugi yang tidak wajar dalam sengketa tersebut.

Serikat Tani Bengkulu memperoleh informasi langsung dari warga (para penggarap tanah yang dipersengketakan) bahwa dalam proses ganti-rugi tidak disertai dengan penyerahan sertifikat tanah dari mereka. Kondisi ini memperkuat posisi warga untuk dapat menguasai lahan garapan mereka kembali. Sengketa antara warga dan pihak perusahaan kemudian dipertajam dengan ulah aparat satpam dan mandor perusahaan yang melakukan pengrusakan terhadap ribuan tanaman kelapa sawit milik warga. Adanya pengrusakan tanaman tersebut kemudian membuat STaB—yang mendampingi warga selaku petani penggarap—mendesak Pemda Bengkulu Utara agar membuat tim untuk melakukan penyelidikan ke lapangan.

Setelah tim bentukan Pemda melakukan penyelidikan, mereka menyimpulkan bahwa, “.. lahan termasuk dalam HGU PT Air Muring. Akan tetapi, hingga kini belum dibebaskan/belum diberikan ganti rugi terhadap pemilik tanah. Sehingga pemilik tanah berhak untuk menggarapnya”. Setelah keputusan itu dikeluarkan, pihak perusahaan otomatis tidak mempunyai kekuatan untuk merampas kembali lahan milik warga selaku petani penggarap.

Penyelesaian konflik tanah di Desa Suka Makmur tergolong unik. Penyelesaian konflik itu sebagian adalah akibat dari keteledoran serta kesombongan pihak perusahaan dan separuh lagi karena politik anti kekerasan petani. Warga beserta STaB menanti momen kekeliruan dan kekerasan yang datang dari pihak perusahaan yang selanjutnya menjadi bumerang bagi pihak perusahaan sendiri. Kini sengketa telah berakhir dan para penggarap merasa aman dalam menggarap lahan setiap harinya.

Warga yang telah kembali menguasai lahan kemudian menanaminya dengan pohon karet. Karet yang mereka tanam kini telah bisa disadap getahnya. Dengan pertumbuhan pohon saat ini, dalam satu minggu mereka dapat menghasilkan 40 kilogram getah karet. Dalam satu bulan, mereka mendapatkan sekitar 120 kilogram getah karet. Dengan hasil sebanyak itu, satu kepala keluarga dapat memperoleh penghasilan sekitar Rp1.200.000,- per bulan. Untuk tahun-tahun selanjutnya, seiring bertambah besarnya pohon karet, semakin banyak pula potensi getah karet yang dapat mereka peroleh. Kalau dalam satu minggu seorang penggarap bisa menghasilkan 100 kilogram, maka dalam satu bulan dapat terkumpul 400 kilogram getah karet. Dengan begitu, seorang penggarap akan dapat memperoleh penghasilan sekitar tiga kali lipat dari nominal penghasilan sebelumnya.

Dengan penghasilan sebesar itu, warga tidak perlu ke kota untuk mencari pekerjaan tambahan. Mereka kini hanya perlu merawat kebun karet mereka, diantaranya dengan memberikan pupuk, agar menghasilkan getah karet berkualitas tinggi. Sambil mengusahakan bibit yang baik untuk peremajaan kebun mereka di masa selanjutnya.

Penutup

Sebagai penutup dari tulisan ini, perlu diajukan pertanyaan reflektif, apakah perusahaan perkebunan akan berhenti memperluas areal perkebunan mereka setelah gagal membuktikan kepemilikan secara legal? Sesuai dengan logika akumulasi kapital bahwa tanah merupakan kunci sumber daya produktif, perusahaan akan terus berupaya melakukan ekspansi. Ditambah pula, pemberian konsesi HGU dari negara masih berlaku kepada perusahaan perkebunan. Meski dewasa ini, kebijakan kuat pemberian HGU berada pada pemerintahan lokal. Untuk itu, diperlukan pemerintahan lokal yang berani melayani warga mengembangkan kemerdekaan ekonomi atas penguasaan tanah.

Untuk menghadapi ketimpangan penguasaan tanah antara warga petani dan perusahaan perkebunan, perlu dipikirkan kembali redistribusi dan reformasi tanah. Reformasi tanah tidak hanya diperlukan bagi kemerdekaan ekonomi warga, tetapi juga mengangkat partisipasi politik warga. Warga akan menjadi lebih nyaman dalam menggarap tanah yang mereka kuasai. Juga, perawatan lingkungan hidup pertanian akan menjadi lebih sehat bagi kesuburan tanah. Seringkali areal tanah luas yang dikuasai oleh perusahaan perkebunan mengalami kerusakan berat karena perusahaan hanya menanam satu jenis tanaman dan menggunakan pupuk kimia yang merusak tanah.

Reformasi tanah melalui distribusi dan redistribusi tanah dapat menumbuhkan ekonomi warga sekaligus pengelolaan serta perawatan tanah yang lebih optimal. Demikian pula, pengelolaan penanaman dan hasil produksi pertanian berada di tangan warga petani. Pembentukan koperasi-koperasi di kalangan warga petani menjadi pendukung dari reformasi tanah. Di beberapa tempat di Indonesia, diterapkan model-model pengelolaan produksi pertanian setelah redistribusi tanah. Akan tetapi, ada yang berhasil dan tidak. Keberhasilan pengelolaan itu sangat bergantung dari politik lokal dan pengawasan pembagian tanah. Sulit menempuh cara lain untuk mengatasi ekspansi kapitalisme tanpa partisipasi politik warga untuk mencegahnya.

Penyelesaian Sengketa Pertanahan dan Hak Asasi Manusia: Kasus Kabupaten Batang dan Cilacap

Otto Adi Yulianto

Abstract

As recognized in the Constitution, Act No. 39 of 1999 on Human Rights, and international Human Rights instruments, the State is obliged and responsible to respect, protect and fulfil the human rights of its citizens. In any structural dispute over land, it is certain that what happened in the dispute relates to the issues of human rights. Therefore, the State is also obliged to play an active role in resolving every structural dispute over land, in order to respect, protect and fulfil human rights. This paper is the result of a study of structural land dispute resolutions in the regency of Batang and Cilacap, Central Java. By basing on the principle of state responsibility, this paper intends to examine to which extent the roles and responsibilities of the State in both dispute resolutions, as well as the extent to which the resolutions solve the roots of the problem and accord with the principles and standards to respect, protect and fulfil human rights. Moreover, this paper also identifies the influencing actors and factors and the lessons learned from both dispute resolutions.

Keywords: *human rights, state responsibility, land dispute resolution*

Pendahuluan

Marak dan kerasnya sengketa pertanahan bercorak struktural selama ini menuntut tanggung jawab negara agar segera mengusahakan penyelesaian yang tidak sekadar diterima para pihak (*win-win solution*) dan mempunyai kepastian hukum saja, namun juga memenuhi prinsip dan standar hak asasi manusia (HAM)². Berdasarkan pengalaman, dalam setiap sengketa pertanahan bercorak struktural, dapat dipastikan bahwa apa yang melatari dan terjadi dalam sengketa tersebut berkaitpaut dengan persoalan HAM. Oleh karena itu, negara wajib berperan aktif mengusahakan penyelesaiannya, demi dan dengan menghormati, melindungi, serta memenuhi HAM. Dalam mengusahakan penyelesaian konflik, di antaranya dapat diawali dengan mempelajari pengalaman penyelesaian sengketa pertanahan yang pernah terjadi³. Selain dapat menimbulkan optimisme bahwa penyelesaian ternyata bisa dicapai, dari pembelajaran tersebut

juga dapat dipetik pelajaran dan inspirasi bagi penyelesaian kasus sengketa lainnya, terutama yang mempunyai karakter mirip. Tidak menutup kemungkinan, juga diperoleh masukan berharga bagi penyusunan atau perbaikan kebijakan penyelesaian sengketa pertanahan, baik yang berhubungan dengan persoalan prinsip maupun strateginya.

Dari ribuan sengketa pertanahan bercorak struktural di Indonesia, yang berhasil selesai di antaranya kasus sengketa di Kabupaten Batang dan Cilacap, Jawa Tengah. Di Kabupaten Batang, dari sekitar tiga belas kasus sengketa yang terjadi, setidaknya tiga kasus yang sudah selesai⁴. Di antara ketiga kasus tersebut, yang cukup menonjol dan fenomenal adalah penyelesaian sengketa pertanahan antara petani dari tiga desa di Kecamatan Subah (yakni Desa Sengon, Kuripan, dan Gondang) dengan Perum Perhutani KPH Kendal. Tanah yang menjadi obyek sengketa seluas 153,1 ha⁵. Sementara di Kabupaten Cilacap, dari sekitar tujuh belas kasus sengketa yang terjadi, kasus yang dinilai sudah selesai adalah sengketa antara para petani dari lima desa di Kecamatan Cipari—yakni Desa Mekarsari, Karangreja, Sidasari, Kutasari, dan Carui—dengan PT Rumpun Sari Antan (PT RSA)⁶, korporasi milik Yayasan Rumpun Diponegoro (Kodam IV Diponegoro)⁷ yang berkantor di Semarang, Jawa Tengah. Tanah yang menjadi obyek sengketa seluas 267,9 ha.

Kedua kasus penyelesaian tersebut dapat dikatakan fenomenal mengingat proses sengketa pertanahan yang terjadi sebelumnya telah berlangsung selama puluhan tahun. Sejarah sengketa tidak bisa dilepaskan dari peristiwa pasca G30S/1965, di mana ketika itu terjadi pembantaian/pembunuhan massal yang diiringi pengambilalihan/perampasan hak—termasuk hak atas tanah—dari mereka yang dianggap sebagai pengurus, anggota, maupun simpatisan Partai Komunis Indonesia (PKI). Perampasan ini selanjutnya menjadi persoalan laten dan tabu untuk dipersoalkan oleh para korban, terutama akibat adanya ancaman stigmatisasi komunis/PKI oleh rezim Orde Baru. Bergulirnya perubahan politik nasional yang ditandai oleh mundurnya Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia pada 21 Mei 1998, telah memunculkan harapan dan ruang bagi para warga-cum-petani yang bersengketa dalam memperjuangkan hak

2. Menurut Kepala Pusat Hukum Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia, Kurnia Toha, hingga 24 September 2012, ada 4.005 kasus sengketa pertanahan di seluruh Indonesia. Jumlah ini merupakan akumulasi kasus selama belasan tahun yang belum selesai. Separuh lebih dari jumlah tersebut merupakan kasus sengketa antar warga atau keluarga yang cenderung bersifat personal, sementara sisanya adalah sengketa bercorak struktural antara masyarakat setempat dengan pihak korporasi. Lihat “BPN Akui Ada Lebih dari 4.000 Konflik Tanah” dalam <http://www.tempo.co/read/news/2012/09/24/090431520/BPN-Akui-Ada-Lebih-dari-4000-Konflik-Tanah>.

3. Dalam pembahasan maupun publikasi tentang sengketa pertanahan, yang cenderung dimunculkan di ruang publik selama ini—termasuk pemberitaan media cetak maupun elektronik—lebih pada persoalan: (a) peristiwa sengketa, dimana relasi para pihak yang bersengketa tidak setara (asimetris), (b) tindak kekerasan dan pelanggaran HAM dalam sengketa tersebut, atau (c) gerakan perlawanan dari para petani atau warga setempat. Sementara mengenai adanya sengketa yang berhasil diselesaikan masih kurang mendapat perhatian yang memadai.

4. Ketika kajian ini ditulis, satu (lagi) kasus sengketa di Kabupaten Batang, yakni antara para petani di Desa Tumbrep, Kecamatan Bandar dengan PT Tratak (luas tanah sengketa 89,9 ha), dalam proses menuju penyelesaian. BPN telah mencabut hak guna usaha (HGU) PT Tratak dan bermaksud menyerahkan tanah sengketa tersebut kepada sekitar 400 KK petani anggota Paseduluran Petani Penggarap Perkebunan Tratak (P4T) yang berafiliasi dalam organisasi Omah Tani, Batang.

mereka. Dalam perkembangannya, penyelesaian sejumlah kasus sengketa pertanahan dapat terjadi melalui mediasi dan negosiasi. Dalam penyelesaian sengketa di Kabupaten Cilacap, bahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sendiri yang menyerahkan sertifikat tanah secara simbolis kepada perwakilan warga-cum-petani Cipari pada saat peringatan Hari Agraria Nasional 21 Oktober 2010 di Istana Bogor.

Melalui tulisan ini, penulis bermaksud menyampaikan hasil kajian singkat atas kasus penyelesaian sengketa pertanahan yang terjadi di Kabupaten Batang dan Cilacap tersebut. Dalam mengkaji hal tersebut, penulis mendasarkan pada rangkaian pertanyaan berikut: (1) Bagaimana kedua penyelesaian sengketa tersebut berhasil dicapai? (2) Sejauh mana penyelesaian tersebut tidak sekadar diterima para pihak dan memberi kepastian hukum, namun juga menjawab akar masalah, terutama dalam hubungannya dengan penghormatan, perlindungan, serta pemenuhan HAM? (3) Pelajaran apa yang dapat dipetik dan ditawarkan bagi usaha penyelesaian sengketa pertanahan bercorak struktural lainnya?

Penyelesaian Sengketa Pertanahan sebagai Tanggung Jawab Negara

Sebelum mengkaji kedua kasus penyelesaian di atas, perlu diperjelas terlebih dahulu mengenai apa yang dimaksud dengan penyelesaian sengketa pertanahan bercorak struktural. Dalam tulisan ini, yang dimaksud dengan sengketa pertanahan adalah suatu situasi di mana terjadi perebutan klaim kepemilikan dan/atau penguasaan dari dua pihak atau lebih atas sebidang tanah/lahan. Dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, sengketa pertanahan ini didefinisikan sebagai perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Bila perselisihan pertanahan terjadi antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis, ini dipahami sebagai konflik pertanahan. Atas pemahaman tersebut, yang dimaksud dengan sengketa pertanahan dalam tulisan ini mencakup kedua pengertian sengketa dan konflik pertanahan dalam peraturan tersebut.

Sengketa pertanahan disebut bercorak struktural bila dalam perebutan klaim tersebut melibatkan—sekaligus juga sebagai akibat dari—relasi kuasa yang tidak setara (asimetris) di antara para aktor/kekuatan-kekuatan sosial yang berkepentingan dan berkontestasi dalam arena/perebutan tersebut, seperti institusi negara, badan usaha/kor-

5. Kasus sengketa lainnya di Kabupaten Batang yang berhasil selesai adalah kasus sengketa pertanahan antara para petani dari Desa Simbangjati dan Kebumen (800 KK) di Kecamatan Tulis dengan PT Ambarawa Maju (luas tanah sengketa 52,5 ha) pada tahun 2004, dan kasus sengketa antara para petani di Dukuh Brontok, Desa Kuripan, Kecamatan Subah dengan PT Perkebunan Nusantara IX (luas tanah sengketa 32,7 ha) pada tahun 2010.

6. Selain dalam kasus sengketa tanah di Cipari, PT RSA juga dikenal sehubungan dengan kasus Nenek Minah, seorang nenek yang diadili karena dituduh mencuri 3 buah kakao dari perkebunan lain milik PT RSA yang terletak di Desa Darmakradenan, Kecamatan Ajibarang, Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah pada Agustus 2009.

porasi, serta kelompok di masyarakat. Dalam relasi tersebut, kelompok di masyarakat, seperti komunitas atau organisasi petani, masyarakat adat, ataupun warga kebanyakan, cenderung menjadi pihak yang berada pada posisi lemah dan terpinggirkan. Dalam banyak kasus, tidak tertutup kemungkinan bila perebutan klaim ini kemudian berkembang semakin tajam, di mana para pihak berada dalam posisi saling berhadapan-hadapan (diametrikal), dan selanjutnya bertransformasi menjadi konflik terbuka dengan kekerasan, seperti yang terjadi di Kabupaten Mesuji, Lampung, pada akhir 2011 lalu⁸.

Meski kebanyakan kasus sengketa pertanahan bercorak struktural (selanjutnya akan disebut sebagai sengketa pertanahan—*pen*) masih terus berlangsung hingga saat ini, namun patut diakui bahwa secara faktual ada juga kasus yang berhasil sampai ke tahap penyelesaian, meski jumlahnya masih sangat terbatas. Misalnya kasus sengketa pertanahan di Kabupaten Batang dan Cilacap yang akan dikaji dalam tulisan ini. Di sini, konsep “penyelesaian” dipahami sebagai tahap/fase dimana para pihak yang (sebelumnya) bersengketa telah bersepakat bahwa sengketa pertanahan di antara mereka dianggap selesai, serta diikuti dengan adanya pengakuan formal dan kepastian hukum mengenai klaim kepemilikan dan/atau penguasaan atas bidang tanah yang sebelumnya dipersengketakan, yang dibuktikan melalui penerbitan suatu dokumen legal seperti surat perjanjian ataupun sertifikat kepemilikan tanah bagi warga atau para petani. Penyelesaian ini dapat ditempuh dan dihasilkan baik lewat jalur pengadilan maupun non-pengadilan, seperti melalui mediasi dan negosiasi.

Meski secara faktual dan legal dapat dinilai telah selesai, namun tidak tertutup kemungkinan bahwa penyelesaian tersebut ternyata tidak menjawab akar masalah dari sengketa pertanahan yang sebelumnya terjadi. Dengan mendasarkan pada pengertian dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan,

7. Menurut Richard Robison, Divisi Diponegoro terlibat kepemilikan perkebunan sejak sebelum tahun 1965. Kemungkinan awalnya merupakan perkebunan milik Belanda yang kemudian diambilalih oleh militer dari divisi tersebut. Pada 1967, 10 perkebunan yang mereka kuasai digabungkan ke dalam satu perusahaan, yakni ke PT Rumpun. Sebagian besar saham perusahaan ini dimiliki oleh para perwira Diponegoro serta keluarganya. Lihat rincian dalam BNPT 1-1968. Banyak di antara pemegang saham adalah istri perwira Diponegoro, termasuk Tien Soeharto dan Ny Gatot Soebroto. Para perwira yang tertera resmi sebagai penasihat adalah Jendral Munadi dan Jendral Surono. Pada saat itu mereka berturut-turut adalah Gubernur Jawa Tengah dan Panglima Diponegoro. Lihat Richard Robison (2012), *Soeharto dan Bangkitnya Kapitalisme Indonesia*. Judul asli Indonesia: *the Rise of Capital* (1986). Jakarta: Komunitas Bambu, h. 200, 212

8. Lihat Seputar Indonesia, 17 Desember 2011. Berdasar catatan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi), ada tiga kasus sengketa pertanahan yang terjadi di Mesuji (Lampung dan Sumatera Selatan). Sengketa pertanahan yang melibatkan warga dan korporasi tersebut telah mengakibatkan setidaknya 9 orang tewas dan belasan lainnya mengalami luka tembak. Ketiga kasus sengketa tersebut yakni: (1) kasus sengketa tanah adat di areal kawasan Hutan Tanaman Industri (HTI) Register 45 Way Buaya, tepatnya di Dusun Talang Pelita Jaya, Desa Gunung Batu, Kecamatan Mesuji Timur, Kabupaten Mesuji, Lampung. Sengketa yang mencuat pada Februari 2006 itu berujung pada kematian seorang petani Made Asta pada 6 November 2010; (2) Kasus sengketa lahan sawit seluas 1.533 ha antara warga Desa Sei Sodong dengan PT Sumber Wangi Alam (SWA) yang berakhir dengan tewasnya dua petani pada 21 April 2011; dan (3) Kasus sengketa lahan sawit seluas 17.000 ha antara warga Desa Sritanjung, Kagungan Dalam dan Nipah Kuning dengan PT Barat Selatan Makmur Investindo (BSMI) yang puncaknya berujung pada kematian Zaini pada 10 November 2011.

yang dimaksud dengan akar masalah pertanahan adalah faktor mendasar yang menjadi penyebab timbulnya suatu sengketa, konflik, dan perkara pertanahan. Dari pelbagai kasus dan referensi, faktor yang seringkali menjadi penyebab mendasar dari terjadinya sengketa pertanahan yang bercorak struktural adalah: (1) kebijakan negara yang melahirkan ketimpangan dalam distribusi dan akses warga atas tanah, (2) administrasi kepemilikan tanah yang buruk dan/atau adanya usaha perampasan tanah petani, serta (3) adanya penelantaran tanah—misalnya oleh korporasi perkebunan pemegang hak guna usaha (HGU)—sementara di sisi lain ada pihak yang (sangat) membutuhkan tanah untuk mereka olah demi menopang hidup keseharian—seperti komunitas warga setempat atau petani penggarap yang hidupnya bergantung pada usaha pengolahan tanah/lahan tersebut. Penyelesaian sengketa pertanahan akan efektif dan berkelanjutan bila mampu menjawab—atau setidaknya memberi kontribusi yang signifikan untuk menjawab—akar permasalahannya, yang sekaligus berkait kelindan dengan usaha untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM, seperti pengakuan hak kepemilikan dan pemenuhan hak atas penghidupan yang layak, terutama bagi para petani miskin, yang merupakan tanggung jawab negara.

Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa distribusi kepemilikan dan/atau penguasaan tanah di Indonesia saat ini sangatlah timpang. Seperti yang disampaikan oleh Budiman Sudjatmiko, anggota Kelompok Kerja Pertanahan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)—dengan merujuk pada catatan Badan Pertanahan Nasional—bahwa sekitar 40 juta petani Indonesia saat ini tidak memiliki lahan/tanah untuk diolah. Sementara sekitar 56% aset nasional dikuasai hanya oleh 2% jumlah penduduk Indonesia, dimana dari 56% aset tersebut, 87% di antaranya berupa tanah/lahan⁹. Ketimpangan yang sangat mencolok dalam penguasaan aset, utamanya tanah, tidak dapat dilepaskan dan merupakan implikasi dari pilihan kebijakan ekonomi pemerintah Indonesia yang cenderung mengakomodir pemusatan penguasaan tanah demi mengistimewakan kinerja investasi dan akumulasi modal melalui operasi korporasi, tak terkecuali yang bergerak di sektor pertanian dan perkebunan besar. Pilihan kebijakan yang lebih memprioritaskan pencapaian tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan mengistimewakan operasi korporasi ini telah dan cenderung terus diikuti oleh terjadinya pelbagai kasus perebutan klaim dan perampasan tanah/lahan secara masif¹⁰.

Pembenahan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah—melalui paket kebijakan alternatif yang berorientasi kepada kebaikan/kesejahteraan warga secara bersama (*bonum commune*)—sangat dibutuhkan dan mendesak untuk segera diselenggarakan demi mengatasi persoalan ketimpangan tersebut, yang merupakan salah satu penyebab dominan terjadinya pelbagai sengketa pertanahan selama ini. Implementasi kebijakan tersebut dapat membuka ruang atau jalan bagi penyelesaian pelbagai sengketa pertanahan yang

9. Lihat pemberitaan dari Voice of Human Rights (VHR) dalam <http://www.vhrmedia.com/2010/detail.php?e=6143>.

10. Lihat Noer Fauzi Rachman dan Laksmi Savitri (2011), “Kapitalisme, Perampasan Tanah Global, dan Agenda Studi Gerakan Agraria,” *Jurnal Dignitas* Volume VII No. 2 Tahun 2011. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.

masih berlangsung¹¹. Pemberian akses penguasaan atau kepemilikan tanah—baik melalui pembagian/redistribusi atau pun penyerahan kembali hak atas tanah/lahan pasca sengketa—kepada warga-*cum*-petani, terutama petani penggarap, akan menjadi langkah maju dan strategis untuk menjawab akar masalah sengketa pertanahan yang marak terjadi. Meski perlu diakui bahwa langkah ini saja masih belum memadai. Untuk itu, perlu dilengkapi dan dilanjutkan dengan kebijakan lain yang mendukungnya.

Selain membuka ruang bagi keterlibatan dan partisipasi aktif warga-*cum*-petani dalam perumusan maupun implementasi kebijakan yang berdampak bagi kehidupan mereka—termasuk dalam kebijakan redistribusi tanah/lahan maupun penyelesaian sengketa pertanahan yang dihadapi—yang juga perlu diselenggarakan dan difasilitasi oleh negara pasca pembagian/distribusi ataupun penyerahan kembali tanah/lahan adalah pelbagai usaha pendukung bagi keberhasilan para petani penerima dalam mengolah tanahnya, seperti penyediaan akses atas kredit, input (misalnya benih dan pupuk), dukungan pasca-panen, akses pemasaran produk pertanian, teknologi, dan pelatihan bagi para petani. Kebijakan distribusi tanah demi mengubah ketimpangan struktur kepemilikan dan penguasaannya yang dilengkapi dengan implementasi pelbagai usaha pendukung bagi keberhasilan para petani penerima dalam mengolah tanahnya ini dikenal sebagai kebijakan reforma agraria¹².

Meski secara konsep tampak logis dan operasional untuk memajukan kesejahteraan warga-*cum*-petani serta mengatasi persoalan ketimpangan kepemilikan/penguasaan tanah—sekaligus juga memberi ruang/jalan bagi penyelesaian pelbagai sengketa pertanahan dan membatasi peluang terjadinya sengketa baru—namun secara faktual kebijakan reforma agraria yang sesungguhnya (*genuine*) masih sulit untuk dilahirkan di Indonesia. Selain menghadapi tentangan dari kekuatan-kekuatan sosial yang berseberangan, seandainya berhasil dilahirkan pun kebijakan reforma agraria masih akan menghadapi bayang-bayang kegagalan saat dihadirkan, terlebih bila¹³: (1) kelahiran kebijakan tersebut sekadar dimaksudkan sebagai *gula-gula* untuk meredam gerak perlawanan para petani atau masyarakat yang berebut klaim dengan pihak korporasi atau institusi negara, bukan pertama dan terutama diorientasikan dan didesain secara sengaja sebagai sarana untuk meningkatkan taraf hidup petani atau masyarakat pedesaan, (2) terciptanya kebijakan ini lebih sebagai hasil kompromi diantara para elit politik, bukan pertama dan terutama sebagai hasil dari usaha kehendak bersama warga untuk kebaikan bersama (*bonum commune*), dan (3) dalam pelaksanaannya, kebijakan ini sangat tergantung pada kemauan politik dari elit yang berkuasa, sementara jamak diketahui bahwa saat ini institusi politik secara faktual cenderung masih mengalami krisis representasi dan dikuasai/dibajak oleh elit oligarkis¹⁴.

11. Arah dan dasar/landasan bagi kebijakan ini sebenarnya sudah ada, yakni TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumber Daya Alam.

12. Lihat dalam Wiradi, Gunawan. 2005. *Reforma Agraria untuk Pemula*. Jakarta: Sekretariat Bina Desa. H. 17

13. Lihat dalam platform Akbayan (tanpa tahun) khususnya di bagian “*Lessons from History*” dalam *Agrarian Reform: History of the Agrarian Reform Struggle*.

Di tengah pelbagai kendala bagi lahirnya kebijakan reforma agraria yang sesungguhnya, tanpa bermaksud mengabaikan pentingnya usaha dan strategi dalam mendorong lahirnya kebijakan ini, kebutuhan yang juga mendesak untuk diperhatikan dan dilakukan saat ini adalah menyelesaikan atau menuntaskan pelbagai kasus sengketa pertanahan yang masih berlangsung. Bagi penyelesaian kasus, saat ini sudah ada preseden adanya kasus sengketa pertanahan yang mengalami penyelesaian. Dengan belajar dari pengalaman penyelesaian sengketa pertanahan yang sudah terjadi/berhasil dicapai ini, selanjutnya dapat dirumuskan strategi dan prinsip-prinsip yang perlu diusahakan bagi penyelesaian kasus sengketa pertanahan lainnya. Dengan begitu, penyelesaian sengketa yang awalnya cenderung merupakan penyelesaian kasus per kasus selanjutnya dapat bertransformasi menjadi sebuah praktek berulang yang terpola dan terlembagakan. Pelembagaan/institusionalisasi strategi dan prinsip dalam penyelesaian sengketa pertanahan ini dapat menjadi (salah satu) pintu masuk dalam melahirkan kebijakan reforma agraria yang sesungguhnya¹⁵.

Bagi setiap sengketa pertanahan bercorak struktural, siapapun pihak yang terlibat di dalamnya, negara *aq* pemerintah mempunyai kewajiban untuk mengusahakan penyelesaiannya. Negara berkewajiban karena dapat dipastikan bahwa dalam setiap sengketa pertanahan selalu berkaitpaut dengan persoalan HAM, baik hak sipil-politik maupun ekonomi, sosial, dan budaya, seperti hak kepemilikan, hak atas penghidupan yang layak, maupun hak hidup, hak atas rasa aman, hak untuk berpartisipasi dalam pembangunan, dan hak-hak lainnya yang seringkali terlanggar di saat berlangsungnya sengketa. Sudah menjadi kewajiban dan tanggung jawab negara *aq* pemerintah untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM, termasuk hak-hak yang terusik dan menyebabkan, maupun menjadi akibat dari, terjadinya sengketa pertanahan.

Sebagaimana diakui dalam konstitusi, undang-undang, serta sejumlah instrumen HAM internasional, negara bertanggung jawab untuk menjamin, melindungi, menegakkan, memenuhi, dan memajukan HAM warganya, tak terkecuali hak-hak yang berhubungan dengan persoalan sengketa pertanahan tersebut. Secara yuridis, jaminan perlindungan dan pemenuhan hak-hak ini telah mendapatkan legitimasinya pada konstitusi (UUD 1945 hasil amandemen), Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, maupun instrumen HAM internasional yang sudah diratifikasi¹⁶. Dengan mendasarkan pada prinsip HAM dan tanggung jawab negara tersebut, penyelesaian sengketa pertanahan sejatinya merupakan kewajiban sekaligus salah satu sarana dan perwujudan tanggung jawab negara *cq* pemerintah dalam memenuhi kewajibannya untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM warganya. Oleh karena itu, penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM sudah seharusnya menjadi prinsip dan standar keberhasilan bagi setiap usaha penyelesaian sengketa

14. Lihat dalam Priyono, AE et.al. 2007. *Menjadikan Demokrasi Bermakna: Masalah dan Pilihan di Indonesia*. Jakarta: Demos

15. Salah satu pintu masuk lainnya adalah melalui perbaikan representasi politik, yakni dengan memperjuangkan serta mengusahakan agar mereka yang duduk di institusi perwakilan dan jabatan publik yang relevan benar-benar merupakan pihak yang punya komitmen bagi lahirnya kebijakan reforma agraria yang sesungguhnya/ sejati/ tidak artifisial (*genuine*).

pertanahan. Dalam setiap penyelesaian, kewajiban negara tidak hanya sebatas memfasilitasi atau mengusahakan penyelesaian sengketa *an sich* yang cenderung dilandasi kepentingan untuk menjaga stabilitas politik/tertib sosial dan kepastian hukum. Lebih dari itu, negara mempunyai tanggung jawab untuk memastikan bahwa HAM dihormati, dilindungi, serta dijamin pemenuhannya melalui dan dalam penyelesaian tersebut¹⁷.

Deskripsi Singkat Kedua Kasus Penyelesaian yang Dikaji

Seperti yang sudah disampaikan sebelumnya, ada dua kasus penyelesaian sengketa pertanahan yang dikaji dalam tulisan ini. Kasus pertama merupakan kasus penyelesaian sengketa antara warga-cum-petani di Kecamatan Subah, Kabupaten Batang, Jawa Tengah, dengan Perusahaan Umum Kehutanan Negara (Perum Perhutani) Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Kendal, Jawa Tengah. Dalam sengketa ini, tanah yang menjadi obyek sengketa diklaim pihak Perum Perhutani sebagai tanah hutan, yang penguasaannya merupakan domain dari Departemen Kehutanan. Sementara kasus kedua merupakan penyelesaian sengketa antara warga-cum-petani di Kecamatan Cipari, Kabupaten Cilacap, Jawa Tengah, dengan korporasi perkebunan PT Rumpun Sari Antan (PT RSA) yang merupakan korporasi di bawah Yayasan Rumpun Diponegoro (Kodam IV Diponegoro). Tanah yang menjadi obyek sengketa merupakan tanah perkebunan atau tanah non-hutan, di mana administrasi pertanahannya merupakan domain dari Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Sejarah tanah yang dipersengketakan di Kecamatan Subah, Kabupaten Batang, bermula dari masa pemerintahan Presiden Soekarno. Sekitar tahun 1960, Presiden berkunjung ke Kabupaten Batang. Dalam kunjungan tersebut, Presiden mempersilahkan warga setempat membuka hutan di Subah untuk dijadikan tanah pertanian mereka (yang selanjutnya populer disebut sebagai tanah proyek). Pasca peristiwa G30S/1965 di Jakarta, dalam periode 1966-1970, tanah pertanian hasil pembukaan hutan tersebut dirampas dan kemudian dikuasai oleh pemerintah daerah setempat, yang waktu itu di bawah Bupati Haryono. Sekitar tahun 1970-an, status tanah tersebut beralih menjadi milik Perum Perhutani dan ditanami pohon jati. Tanah tersebut selanjutnya diklaim

16. Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.” Pasal 8 UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan, “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah”. Ditegaskan kembali dalam pasal 71 yang menyebutkan, “Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia”. Sementara pasal 2 ayat (1) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik menyebutkan, “Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini bagi semua orang yang berada dalam wilayahnya dan tunduk pada wilayah hukumnya, tanpa pembedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya”. Demikian pula pasal 2 ayat (2) Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya menyebutkan, “Negara Pihak pada kovenan ini berjanji untuk menjamin bahwa hak-hak yang diatur dalam Kovenan ini akan dilaksanakan tanpa diskriminasi apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lainnya, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya”.

sebagai milik Perum Perhutani, sebagai kawasan hutan petak 107 RPH Jatisari Utara, BKPH Subah, KPH Kendal.

Dekade 1980-an, setelah Perum Perhutani memanen pohon jati, warga yang dalam kesehariannya hidup dari bertani secara berangsur mulai berani masuk lokasi dan menanami tanah tersebut kembali (*reclaiming*). Seiring dengan perubahan politik nasional pasca mundurnya Soeharto tahun 1998, warga-cum-petani ini kemudian memberanikan diri untuk merebut kembali hak atas tanah tersebut. Sengketa kemudian terjadi antara warga-cum-petani dari tiga desa (yakni Desa Sengon, Kuripan, dan Gondang, Kecamatan Subah) yang mengolah dan mereklaim hak atas tanah tersebut berhadapan dengan Perum Perhutani. Dalam sengketa ini, pihak Perum Perhutani sempat menyewa preman untuk mencabuti tanaman para petani di tanah sengketa, namun mendapat perlawanan balik karena para petani tidak tinggal diam. Sengketa pertanahan ini nyaris berujung konflik.

Tahun 2004, Handoko Wibowo, SH—saat itu dalam kapasitasnya sebagai Kepala Divisi Hukum Forum Perjuangan Petani dan Nelayan Batang Pekalongan (FP2NBP), yang dalam perkembangan selanjutnya berubah menjadi Omah Tani (2009), sebuah organisasi petani di Kabupaten Batang—dihubungi dan mendapat kuasa dari para petani-warga tiga desa tersebut untuk melakukan negosiasi dengan pihak Perum Perhutani. Akhirnya, pada 18 September 2007, lewat negosiasi yang difasilitasi Pemerintah Kabupaten Batang, berhasil dilahirkan suatu kesepakatan penyelesaian sengketa dan selanjutnya dibuat suatu perjanjian yang mengikat antara pihak petani dengan

17. Adapun HAM yang harus dihormati, dilindungi, dan dipenuhi sehubungan dengan penyelesaian sengketa pertanahan ini misalnya seperti yang disebut dalam UUD 1945 pasal 27 ayat (2), yakni, “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Dalam pasal 28A, “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”. Dalam pasal 28H ayat (1), “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Sementara dalam ayat (2), “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang oleh siapa pun”. Sementara dalam UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 9 disebutkan, “(1) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya, (2) Setiap orang berhak hidup tentram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin, serta (3) Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Dalam pasal 11, “Setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak”. Dalam pasal 24, “(1) Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai, (2) Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dalam pasal 36, “(1) Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum, (2) Tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum, (3) Hak milik mempunyai fungsi sosial”. Dalam pasal 40, “Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak.” Sementara dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya pasal 11 ayat 1 disebutkan, “Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus. Negara Pihak akan mengambil langkah-langkah yang memadai untuk menjamin perwujudan hak ini dengan mengakui arti penting kerjasama internasional yang berdasarkan kesepakatan sukarela”.

Perum Perhutani yang disaksikan oleh kuasa hukum para petani (Handoko Wibowo, SH), Wakil Bupati Batang, dan Kepala Kantor Kehutanan Batang. Dalam perjanjian tersebut disepakati bahwa status kepemilikan tanah berada di pihak Perum Perhutani. Sementara para warga-cum-petani dari tiga desa (sekitar 950 KK) berhak untuk mengolah tanah tersebut dengan batas waktu yang tidak ditentukan. Dalam mengolah tanah tersebut, para petani mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri jenis tanaman yang ditanamnya, dan seluruh hasilnya menjadi hak para petani. Selanjutnya, hak petani untuk mengolah tanah tersebut dapat diwariskan.

Sementara, sejarah tanah yang dipersengketakan di Kecamatan Cipari, Kabupaten Cilacap, bermula dari masa pra-kemerdekaan. Sekitar awal dekade 1940-an, warga melakukan *trukab* (*babat alas* atau membuka hutan). Tanah (hasil) trukab tersebut mereka olah dan gunakan untuk lahan pertanian. Pasca kemerdekaan, sekitar tahun 1955, warga yang mengolah tanah *trukab* tersebut mendapat kartu kuning dari pemerintah sebagai bukti bahwa mereka adalah petani penggarap. Menurut Sugeng, tokoh petani Cipari yang juga ketua Majelis Pertimbangan Organisasi (MPO) Serikat Tani Merdeka (SeTAM) Cilacap, kartu kuning diterbitkan sebagai langkah awal sebelum nantinya petani mendapat bukti sah kepemilikan atas tanahnya. Penerbitan kartu kuning ini diperkuat oleh Undang-Undang Darurat No. 8 tahun 1955.

Pasca peristiwa G30S/1965 di Jakarta, selama periode 1965-1966, tanah *trukab* tersebut dirampas oleh pihak militer. Petani pengolah tanah yang tidak mau menyerahkan kartu kuning diancam dan mendapat stigma sebagai (anggota) PKI. Pada tahun 1974, PT Rumpun Sari Antan (RSA) milik KODAM IV Diponegoro (dulu KODAM VII Diponegoro)—yang mengambil alih korporasi sebelumnya (Perkebunan Antan) dengan dalih mayoritas pegawai dan pengelolanya dituduh berafiliasi dengan PKI—memperoleh hak guna usaha (HGU) atas tanah *trukab* tersebut¹⁸.

Dalam perkembangan selanjutnya, tanah trukab itu ditelantarkan oleh PT RSA yang berkedudukan di Semarang, Jawa Tengah. Tahun 1990-an, warga-cum-petani kembali mengolah tanah yang ditelantarkan tersebut. Hal itu mengakibatkan terjadinya sengketa antara warga-cum-petani yang mengolah tanah tersebut dengan pihak PT RSA. Pada akhir tahun 1999, HGU PT RSA seharusnya habis¹⁹. Namun mereka bersikukuh untuk tetap menguasai tanah, sehingga sengketa tetap berlangsung. Pada tahun 2004, PT RSA menawarkan penyelesaian dengan mengajukan permintaan ganti rugi. Warga-cum-petani diminta membayar ganti rugi ke PT RSA sebesar Rp1,5 juta per meter persegi bila bermaksud memiliki dan menguasai tanah sengketa. Tawaran tersebut ditolak warga. Sekitar tahun 2007, proses negosiasi berlangsung kembali. Kali ini, pihak warga diwakili oleh lima kepala desa dimana sengketa pertanahan tersebut terjadi. Mereka yang melakukan negosiasi ini bukan dari perwakilan organisasi petani yang

memperjuangkan kepentingan para petani—sebagai anggotanya—dalam sengketa tersebut, seperti SeTAM. Sementara pihak PT RSA didukung Kodam IV Diponegoro. Pemerintah Kabupaten Cilacap, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Jawa Tengah menjadi pihak yang melakukan mediasi.

Melalui proses negosiasi yang relatif panjang, akhirnya dilahirkan kesepakatan agar warga mengganti Rp1.500 per meter persegi kepada PT RSA. Pihak warga bersedia dengan syarat tanah yang dibagikan nantinya sudah disertifikasi sesuai dengan nama masing-masing warga yang memperolehnya. Pada 17 Desember 2009, kesepakatan tersebut dikukuhkan dalam Akta Notaris tentang Pelepasan Hak atas Tanah Negara dan Pembayaran Ganti Rugi Nomor 938 yang dilegalisasi oleh Notaris Ning Sarwiyati, SH. Tahun 2010, sertifikat tanah tersebut terbit dan diserahkan secara simbolis oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kepada perwakilan warga pada saat peringatan Hari Agraria Nasional ke-50 di Istana Bogor. Daftar warga yang memperjuangkan tanah tersebut awalnya hanya sekitar 1.500 KK, namun kemudian meningkat menjadi 4.880 KK, dan pada saat redistribusi tanah menjadi 5.141 KK/sertifikat. Jumlah yang membengkak, diantaranya diakibatkan oleh adanya kecurangan dari pihak panitia redistribusi tanah dari desa/kecamatan, bukan dari perwakilan organisasi atau serikat petani yang bersengketa. Kecurangan yang terjadi, misalnya, pihak panitia memasukkan nama sanak saudaranya ke dalam daftar calon penerima tanah redistribusi. Dengan membengkaknya jumlah calon penerima, membuat luas tanah yang diterima tiap-tiap petani menjadi relatif lebih kecil/sempit, yakni hanya 500 meter persegi per KK.

Persoalan lain muncul sehubungan dengan adanya ganti rugi kepada PT RSA. Dengan adanya kewajiban warga memberi ganti rugi, implikasinya hanya mereka yang punya dana/tabungan/mampu menjual ternak—setidaknya kambing—yang dapat membayar uang ganti tanah redistribusi sebesar Rp750.000 dan Rp100.000 untuk kas desa (sebagai biaya administrasi). Adanya sejumlah warga-cum-petani yang karena kemiskinannya tidak mampu membayar ganti rugi, telah membuka peluang bagi terjadinya penjualan sertifikat/jatah tanah hasil redistribusi oleh petani miskin ke petani atau warga yang relatif kaya, tak terkecuali yang tinggal di luar Kecamatan Cipari, seperti di Kota Cilacap.

Terjadinya jual-beli sertifikat/jatah tanah hasil redistribusi juga merupakan implikasi dari pembengkakan jumlah penerima tanah hasil redistribusi, seperti yang sudah disinggung di atas. Ada warga yang dimasukkan dalam daftar dan ikut memperoleh jatah pembagian tanah namun karena ia cenderung tidak membutuhkan tanah tersebut maka kemudian menjualnya. Mereka yang mempunyai kecenderungan tidak butuh ini diantaranya dari kalangan perangkat desa maupun warga yang relatif mapan/kaya dan sudah punya tanah tersendiri yang memadai. Daripada membayar ganti rugi dan belum tentu mau/mampu mengolah jatah tanah tersebut, mereka kemudian lebih memilih menjualnya. Pemicu jual-beli lainnya adalah faktor lokasi tanah yang letaknya terlalu jauh dari tempat tinggal atau di luar desa warga-cum-petani penerima. Perolehan tanah di lokasi yang tidak selalu dekat dengan tempat tinggal ini merupakan konsekuensi dari metode undian yang digunakan panitia saat mendistribusikan tanah.

18. Lihat dalam SeTAM (2012). *Kasus Tanah HGU PT Rumpun Sari Antan di Desa Karangreja Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap*.

19. Lihat HGU PT Rumpun Sari Antan kebun Carui/Rejadadie Nomor: 03/HGU/DA/74, tanggal 18 Mei 1974 dan berakhir tanggal 31 Desember 1999.

Menurut Jarot C. Setyoko, Direktur Rumah Aspirasi Budiman (RAB) di Purwokerto, Jawa Tengah, yang merupakan mitra pendamping SeTAM Cilacap, sertifikat/jatah tanah yang diperjualbelikan mencapai kisaran 20%-30% dari jumlah yang dibagikan. Dampak dari adanya jual beli tersebut, bila dihubungkan dengan gagasan yang melandasi kebijakan redistribusi, adalah adanya sejumlah petani yang awalnya—sebelum dan ketika sengketa berlangsung—ikut mengolah tanah yang dipersengketakan, namun kemudian pasca penyelesaian sengketa, para petani tersebut justru tidak memiliki tanah lagi untuk diolah. Karena kemiskinannya, sebagian warga-*cum*-petani penerima tanah redistribusi tidak mampu membayar ganti rugi yang ditetapkan. Mereka kemudian memilih untuk menjual sertifikat tanah yang menjadi jatahnya ke petani atau warga yang lebih kaya, meski dalam sertifikat disebut bahwa tanah hasil redistribusi tidak boleh diperjualbelikan selama sepuluh tahun sejak disahkan kepemilikannya. Bukannya prinsip tanah untuk petani penggarap yang terjadi, justru sebaliknya ada petani penggarap yang malah kehilangan tanah garapan pasca penyelesaian sengketa akibat tidak mampu membayar ganti rugi ke PT RSA.

Problem lain, yakni terjadinya pembengkakan jumlah penerima tanah hasil redistribusi, telah membuat luas tanah yang diterima per KK menjadi relatif sempit dan tidak memadai bagi usaha peningkatan kesejahteraan petani penerima. Berdasar temuan penelitian, benar ada perubahan dan peningkatan pendapatan para petani penerima tanah hasil redistribusi, dari rata-rata sebelumnya sebesar Rp940.050 menjadi Rp946.250²⁰. Namun dengan pendapatan sebesar itu dan kenaikan rata-rata sebesar Rp6.200 tersebut, apakah besarnya pendapatan dan kenaikan ini signifikan serta mampu memberikan kontribusi yang bermakna bagi perbaikan kesejahteraan para petani penerima tanah hasil redistribusi?

Faktor dan Aktor yang Memungkinkan Terjadinya Penyelesaian

Sebelum mengkaji soal “kualitas” penyelesaian, terutama dihubungkan dengan persoalan tanggung jawab negara dalam menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM warganya, tulisan ini terlebih dahulu akan membahas mengenai mengapa kedua kasus penyelesaian sengketa pertanahan tersebut dapat terwujud. Di tengah banyak kasus sengketa pertanahan yang berlarut-larut bahkan ada yang bertransformasi menjadi konflik terbuka, sengketa pertanahan di Kabupaten Batang dan Cilacap ini berhasil diselesaikan melalui cara damai melalui mediasi dan negosiasi. Pertanyaannya, faktor apa saja yang memungkinkan bagi terjadinya penyelesaian tersebut?

Dalam kasus sengketa pertanahan di Subah (Kabupaten Batang), penyelesaian secara damai melalui mediasi dan negosiasi dimungkinkan karena adanya beberapa faktor pendukung. Pertama dan terutama, para petani yang mereklaim tanah, terorganisasi dengan baik dalam Organisasi Paguyuban Tani Tri Tunggal Sejati (PT3S), serta memilih jalur mediasi dan negosiasi dalam perjuangannya. Selain itu, PT3S juga mendapat

dukungan dari organisasi petani setempat yang kuat (FP2NBP, yang sekarang telah berubah nama menjadi Omah Tani) sehingga posisi tawar petani dalam menuntut adanya mediasi dan melakukan negosiasi relatif kuat. Posisi ini diperkuat lagi dengan adanya dukungan penasehat hukum dari Divisi Hukum FP2NBP, Handoko Wibowo, SH. Kehadiran dan keterlibatan penasehat hukum menambah kapasitas petani dari tiga desa tersebut dalam melihat kasus yang mereka alami dari perspektif hukum. Para petani semakin terdorong untuk mengusahakan alternatif penyelesaian yang memungkinkan, selain juga memahami aturan main maupun strategi dalam mediasi dan negosiasi.

Faktor berikutnya adalah adanya ruang negosiasi antara organisasi petani dengan pihak Perum Perhutani yang sama-sama menghendaki penyelesaian yang cepat dan tidak berlarut-larut. Dari pihak Perum Perhutani, negosiasi dimungkinkan karena adanya kebutuhan untuk melakukan sertifikasi produk *ecolabelling* bagi Perum Perhutani KPH Kendal. Dengan memperoleh sertifikasi ini, kayu produk Perum Perhutani dapat diterima langsung di pasar Eropa dan Amerika tanpa harus melalui broker dari Vietnam atau Singapura. Perum Perhutani akan kesulitan memperoleh sertifikasi seandainya mereka masih menghadapi kasus sengketa pertanahan. Kebutuhan ini berhasil dibaca oleh para petani yang kemudian menambah posisi tawar mereka dalam negosiasi. Pasca perjanjian penyelesaian sengketa dengan petani, Perum Perhutani berhasil mendapatkan sertifikasi Pengelolaan Hutan Lestari (PHL) dari Woodmark Soil Association (WSA) pada tahun 2011, proses pengajuan sertifikasi ini telah berlangsung sejak tahun 2006. Benar bahwa perjanjian penyelesaian sengketa tanah menjadi salah satu dasar dalam proses sertifikasi *ecolabelling*²¹.

Proses negosiasi ini juga dimungkinkan karena kesediaan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Batang untuk memfasilitasi mediasi. Kesediaan ini tentunya juga merupakan bentuk pelaksanaan kewajiban dan perwujudan tanggung jawab negara untuk menyelesaikan sengketa pertanahan di wilayahnya. Proses mediasi dan negosiasi ini menghasilkan kesepakatan bersama dari kedua belah pihak bersengketa yang dituangkan dalam bentuk perjanjian bermaterai. Kesepakatan utama dalam perjanjian tersebut adalah, hak kepemilikan atas tanah yang (sebelumnya) dipersengketakan ada pada Perum Perhutani. Implikasinya, Perum Perhutani tidak mengalami pengurangan aset dan tidak perlu mengubah peta hutannya. Sementara bagi para petani, mereka boleh mengolah tanah tersebut tanpa batas waktu yang tidak ditentukan dan hak pengolahan tersebut dapat diwariskan. Butir kesepakatan lainnya, para petani mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri jenis tanaman yang ditanam, dan seluruh hasil panen nantinya menjadi milik para petani.

Bagi petani, kesepakatan dalam perjanjian tersebut merupakan suatu keberhasilan yang cukup signifikan mengingat sebelumnya mereka dilarang masuk dan mengolah tanah sengketa sehingga terpaksa mengolah tanah secara sembunyi-sembunyi. Dengan adanya perjanjian tersebut, para petani memiliki hak dan keleluasaan dalam mengo-

20. Rachmat Irianto Sugeng (2012). “Dampak Implementasi Program Reforma Agraria terhadap Pendapatan Petani di Kecamatan Ciparti Kabupaten Cilacap Tahun 2010.” *Economics Development Analysis Journal* 1 (2) (2012). Semarang: Universitas Negeri Semarang.

21. Lihat “Kerja Sama yang Menguntungkan” dalam *Suara Merdeka*, 27 Februari 2011.

lah tanah tersebut, meski tidak punya hak kepemilikan atasnya. Sehubungan dengan ketiadaan hak kepemilikan, hal ini menghindarkan petani dari godaan untuk menjual tanah pasca sengketa, dan bisa fokus pada pengolahan tanah untuk menopang hidup mereka. Mengenai kepastian hukum, perjanjian tersebut cukup kuat dalam mengikat para pihak. Selama organisasi petani tersebut masih solid dan gerakannya efektif, sulit bagi pihak Perum Perhutani untuk mengingkari kesepakatan tersebut, terlebih bila mereka masih membutuhkan sertifikasi *ecolabelling*.

Sementara untuk kasus Cipari (Kabupaten Cilacap), penyelesaian secara damai melalui mediasi dan negosiasi juga dimungkinkan karena sejumlah faktor. Pertama, secara faktual tanah yang dipersengketakan dalam kondisi ditelantarkan oleh PT RSA. Selain itu, HGU juga habis pada tahun 1999 bersamaan dengan periode awal reformasi. Kemudian ada perlawanan petani (*reclaiming*) setempat yang bernaung dalam organisasi petani bernama SeTAM yang memiliki stamina tinggi dalam memperjuangkan hak petani atas tanah. Dengan situasi tersebut, tidak ada pilihan bagi PT RSA selain membuka ruang negosiasi dengan mediasi Pemerintah Daerah/Provinsi dan BPN. Pemerintah berkepentingan dengan penyelesaian ini karena bertepatan dengan adanya program reforma agraria nasional dari BPN. Sementara dukungan bagi penyelenggaraan mediasi dan negosiasi demi menyelesaikan kasus sengketa pertanahan di Cipari ini juga datang dari pelbagai pihak seperti aktivis agraria (Rumah Aspirasi Budiman) dan Komisi II DPR khususnya dari Budiman Sudjatmiko, di mana lokasi tanah dan wilayah warga yang bersengketa merupakan bagian dari daerah pemilihannya selaku anggota DPR pada Pemilu 2009 lalu.

Meski proses mediasi dan negosiasi dapat berlangsung, namun ternyata negosiasi yang dilakukan bukan antara perwakilan organisasi petani dengan PT RSA. Yang terjadi, negosiasi antara PT RSA dengan lima kepala desa di lokasi sengketa tanah tersebut berlangsung. Dalam perkembangannya, lima kepala desa yang melakukan negosiasi tersebut cenderung tidak mewakili kepentingan dan aspirasi petani. Di sisi lain, organisasi petani yang ada seperti SeTAM, malah tidak dilibatkan dan berada pada posisi pinggiran. Hal ini kemudian berimplikasi kepada kualitas penyelesaian sengketa yang terjadi, termasuk adanya keharusan dari petani untuk membayar ganti rugi (**sic!**) kepada PT RSA senilai Rp1.500 per meter persegi atau Rp750.000 untuk perolehan tanah seluas 500 meter persegi dengan biaya administrasi sebesar Rp100.000. Adanya ganti rugi dari pihak petani kepada PT RSA ini telah memungkinkan terjadinya penjualan tanah pasca sengketa. Relatif banyak petani yang awalnya punya tanah garapan, tetapi pasca sengketa mereka terpaksa menjual tanahnya akibat ketiadaan dana untuk membayar ganti rugi.

Kualitas Penyelesaian

Seperti yang sudah disampaikan sebelumnya, efektivitas dari suatu penyelesaian sengketa pertanahan tidak hanya berhenti pada selesainya kasus semata atau adanya

kepastian hukum mengenai siapa yang mempunyai hak untuk memiliki atau menguasai tanah sengketa tersebut. Yang juga perlu dijadikan pertimbangan adalah sejauh mana penyelesaian tersebut menjawab atau setidaknya memberikan kontribusi yang signifikan bagi usaha menjawab akar masalah terjadinya sengketa. Misalnya, sejauh mana penyelesaian tersebut berkontribusi dalam menjawab kebutuhan untuk meningkatkan kesejahteraan warga-*cum*-petani, mengatasi ketimpangan dalam penguasaan dan akses atas sumber-sumber agraria termasuk tanah, serta memajukan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM. Meski kasusnya dinilai telah selesai secara hukum dan penyelesaiannya diterima oleh para pihak yang sebelumnya bersengketa, namun penyelesaian yang terjadi belum tentu menjawab atau setidaknya berkontribusi dalam mengusahakan jawaban bagi akar masalah terjadinya sengketa. Pertanyaannya, sejauh mana kedua kasus penyelesaian sengketa pertanahan di Batang dan Cilacap ini berkontribusi dalam menyediakan jawaban bagi akar masalah terjadinya sengketa?

Dalam penyelesaian kasus sengketa pertanahan di Subah (Kabupaten Batang), di awal proses memang sempat terjadi tindak kekerasan terhadap para petani. Perum Perhutani menyewa preman untuk mencabuti tanaman para petani, namun tindakan tersebut mendapat perlawanan. Baru dalam perkembangan selanjutnya, setelah pihak petani berhubungan dan mendapat dukungan dari Divisi Hukum FP2NBP, usaha penyelesaian sengketa dilakukan melalui prosedur demokratis lewat mediasi dan negosiasi para pihak. Hasil dari mediasi dan negosiasi tersebut adalah perjanjian yang mengikat di mana pihak Perum Perhutani mengakui setidaknya: (1) hak warga untuk mengolah tanah tanpa batas waktu yang ditentukan bagi para petani, (2) para petani memiliki kebebasan untuk menentukan sendiri jenis tanaman yang ditanam, serta (3) hak untuk mengolah tanah bagi petani tersebut dapat diwariskan.

Meski pemilik tanah adalah Perum Perhutani—sehingga tidak memungkinkan bagi warga-*cum*-petani untuk memperjualbelikannya—namun para petani tetap punya akses untuk mengolah tanah tersebut. Luas lahan yang diperoleh setiap petani untuk diolah relatif luas, yakni berkisar dari ¼ ha hingga 2 ha per kepala keluarga petani. Namun setelah penyelesaian, belum ada pendampingan dan program pemerintah bagi peningkatan kesejahteraan petani pasca-redistribusi tanah. Tidak tampak adanya implementasi atas prinsip dalam reforma agraria maupun tanggung jawab negara untuk pemenuhan HAM seperti hak atas hidup layak dan bermartabat dalam penyelesaian kasus sengketa pertanahan ini. Selain itu, dalam proses penyelesaian ini, juga tidak menyinggung apalagi mempersoalkan perampasan hak atas tanah dalam peristiwa 1965-1966 yang menyebabkan terjadinya perpindahan penguasaan atas tanah dari petani kepada Pemerintah Kabupaten Batang, dan selanjutnya beralih ke Perum Perhutani, yang di kemudian hari menimbulkan sengketa pertanahan tersebut. Dalam penyelesaian ini, juga tidak terjadi adanya usaha pengungkapan kebenaran sehubungan dengan sejarah sengketa tanah.

Sementara dalam penyelesaian kasus sengketa pertanahan di Cipari (Kabupaten Cilacap), para petani memang akhirnya memperoleh lahan, namun terjadi ironi di mana ada petani yang kemudian malah tidak lagi mempunyai lahan karena ketiadaan dana

dari petani tersebut untuk membayar ganti rugi kepada PT RSA. Meski ganti rugi yang dimintakan “hanya” Rp1.500 per meter persegi, namun tidak semua petani punya uang, apalagi tabungan. Daripada membayar ganti rugi, sebagian petani yang kesulitan menyediakan uang untuk membayar ganti rugi tersebut malah tergoda untuk menjual jatah tanahnya kepada petani lain daripada harus membayar ganti rugi. Penyelesaian seperti ini membuat prinsip tanah untuk petani penggarap menjadi diabaikan. Penyelesaian seperti ini cenderung tidak menjawab akar masalah, meski para pihak menerima formula penyelesaiannya dan ada kepastian hukum akan kepemilikan tanah pasca penyelesaian sengketa.

Selain itu, dengan membengkaknya jumlah warga yang mendapat jatah perolehan tanah, membuat luas lahan yang diperoleh semakin kecil, yakni 500 meter persegi atau 0,05 hektar per kepala keluarga. Lahan seluas 0,05 hektar tersebut tidak signifikan dan tidak memadai untuk memperbaiki kesejahteraan para petani penerima tanah hasil redistribusi²². Pembengkakan jumlah ini diduga merupakan akibat tindak kecurangan yang dilakukan oleh panitia redistribusi tanah. Awalnya hanya sekitar 1500 petani yang memperjuangkan tanah tersebut, namun kemudian saat pembagian tanah, jumlah petani yang memperoleh lahan membengkak menjadi lebih dari 3 kali lipatnya, yakni sebanyak 5.141 kepala keluarga.

Seperti dalam kasus penyelesaian sengketa di Subah, Kabupaten Batang, pasca penyelesaian sengketa di Cipari, juga tidak ada pendampingan dan program pemerintah bagi peningkatan kesejahteraan petani. Implementasi prinsip dalam reforma agraria maupun tanggung jawab negara untuk pemenuhan HAM—seperti hak atas hidup layak dan bermartabat—juga tidak tampak dalam penyelesaian kasus sengketa pertanahan ini. Selain itu, dalam proses penyelesaian ini, juga tidak menyinggung apalagi mempersoalkan perampasan hak atas tanah dalam peristiwa 1965-1966 yang menyebabkan terjadinya perpindahan penguasaan tanah dari petani kepada pihak militer, selanjutnya beralih ke PT RSA, yang di kemudian hari menimbulkan sengketa pertanahan tersebut. Sama seperti kasus penyelesaian di Subah, Kabupaten Batang, di sini juga tidak terjadi adanya usaha pengungkapan kebenaran sehubungan dengan sejarah sengketa tanah.

Pelajaran yang Dipetik

Dengan mendasarkan kepada kajian singkat ini, ada sejumlah pelajaran yang dapat dipetik, yakni bahwa sengketa pertanahan bila terus diperjuangkan secara intens oleh petani dan kelompok pembelanya, ternyata dapat diselesaikan. Penyelesaian diterima dan disepakati oleh para pihak, meski tidak menutup kemungkinan adanya celah yang merugikan bagi pihak yang lemah (petani/masyarakat setempat). Strategi perjuangan yang dapat dilakukan tidak melulu lewat aksi massa, jalan kekerasan, atau lewat pengadilan, namun bisa melalui jalur mediasi dan negosiasi yang dengan prasyarat tertentu

akan dapat menghasilkan capaian tertentu bagi para petani.

Pelajaran lain yang juga penting dari kasus penyelesaian sengketa pertanahan khususnya di Cipari, yakni bahwa tanah untuk penggarap tidak dapat terealisasi dengan baik bila petani/masyarakat setempat yang miskin masih diharuskan membayar ganti rugi kepada pihak korporasi. Agar hal ini tidak berulang, keberadaan organisasi petani dengan kapasitas yang memadai dan berperan aktif dalam penyelesaian lewat prosedur demokratis terasa penting. Selain itu, juga perlunya perbaikan representasi dalam politik formal, setidaknya di tingkat lokal, termasuk di tingkat desa, sehingga bila mereka yang dijadikan perwakilan warga untuk melakukan negosiasi dengan pihak perusahaan/korporasi, solusi yang ditawarkan dan dihasilkan dapat benar-benar mewakili kepentingan dan aspirasi petani. Sementara belajar dari penyelesaian sengketa pertanahan di Subah, pendamping bagi petani dalam bernegosiasi ternyata sangat diperlukan, terutama dari kalangan ahli hukum/pengacara yang paham mengenai aturan main dan strategi negosiasi.

Pelajaran lain, kedua kasus penyelesaian sengketa pertanahan ini sebenarnya bisa berkontribusi dalam usaha pengungkapan pelanggaran HAM masa lalu, yakni perampasan tanah milik petani oleh negara pasca peristiwa G30S/1965. Namun ternyata dalam proses penyelesaian sengketa ini, sama sekali tidak menyinggung apalagi mempersoalkan perampasan hak atas tanah tersebut. Padahal perampasan ini telah menyebabkan terjadinya perpindahan penguasaan tanah dan di kemudian hari menimbulkan sengketa pertanahan. Salah satu hambatan dalam pengungkapan kebenaran tentang perampasan hak atas tanah ini berhubungan dengan kemungkinan keharusan pengembalian aset yang sebelumnya dirampas atau setidaknya diambilalih oleh negara atau militer kepada para korban selaku pemilik tanah yang sah. Perampasan dan pengambilalihan aset pasca peristiwa 1965 terjadi di banyak wilayah, termasuk di mana kedua kasus penyelesaian sengketa tanah ini terjadi.

Penutup

Dengan mendasarkan pada kajian terhadap kedua kasus penyelesaian sengketa pertanahan di atas, berikut pokok-pokok jawaban atas serangkaian pertanyaan yang disampaikan di awal tulisan. Sehubungan dengan pertanyaan mengenai bagaimana kedua penyelesaian sengketa tersebut berhasil dicapai, dapat disampaikan bahwa kedua penyelesaian sengketa tersebut berhasil dicapai melalui mediasi dan negosiasi. Hal ini terjadi karena para pihak memang ingin menyelesaikan sengketa yang terjadi, dengan alasannya masing-masing. Misalnya, dalam kasus di Subah, Kabupaten Batang, pihak Perum Perhutani ingin segera mendapat sertifikasi ecolabelling. Sementara dalam kasus di Cipari, Kabupaten Cilacap, PT RSA bersedia karena HGU sudah habis dan tanah berada dalam status ditelantarkan, sementara di sisi lain para petani ingin dapat mengolah tanah yang saat itu masih dalam sengketa secara lebih nyaman. Proses mediasi dan negosiasi ini dapat terjadi karena awalnya ada tuntutan dan desakan dari para petani. Perbedaan hasil dari kedua proses mediasi dan negosiasi ini (dalam kasus di Subah dan Cipari) terjadi karena adanya perbedaan kapasitas organisasi petani di

22. Bandingkan dengan luas tanah seperti yang pernah disebut dalam Perpu No 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian di mana dalam Pasal 8 dari Perpu tersebut dikatakan bahwa Pemerintah mengadakan usaha-usaha agar setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar

kedua kasus tersebut. Solidnya organisasi dan keterwakilan organisasi untuk melakukan negosiasi dengan pihak Perum Perhutani atau PT RSA ikut menentukan poin-poin kesepakatan yang dicapai. Selain itu, faktor ada/tidak adanya pendamping terutama yang berlatar sarjana hukum atau paralegal dalam organisasi petani juga berperan signifikan. Keberadaan pihak yang paham aturan main dan strategi negosiasi serta secara intens terlibat dalam proses mediasi dan negosiasi dapat memuluskan proses tercapainya kesepakatan.

Mengenai sejauh mana penyelesaian tersebut menjawab akar masalah, termasuk dalam hubungannya dengan penghormatan, perlindungan, serta pemenuhan HAM, hal ini memang masih menimbulkan sejumlah persoalan. Memang patut diakui bahwa secara hukum sengketa sudah selesai, sudah ada kepastian hukum mengenai siapa yang berhak memiliki dan/atau menguasai tanah sengketa, meski begitu masih ada sejumlah masalah di kedua kasus penyelesaian sengketa pertanahan dalam kajian ini. Misalnya soal relatif sempitnya tanah hasil redistribusi sehingga kurang efektif untuk menopang kehidupan yang lebih layak bagi para petani hingga persoalan ganti rugi yang membuat petani penggarap justru kehilangan tanah pasca penyelesaian sengketa. Selain itu, belum/tidak adanya pendampingan pemerintah pasca penyelesaian sengketa untuk mendukung usaha produksi petani dalam mengolah tanah hasil sengketa. Penyelesaian sengketa pertanahan yang terjadi baru menjawab masalah kepastian hukum tentang status tanah dan belum berhasil menjawab akar masalah dan persoalan tanggung jawab negara *et* pemerintah untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM warganya.

Dengan mengkaji kedua kasus penyelesaian sengketa pertanahan ini, pelajaran yang dapat dipetik dan ditawarkan bagi usaha penyelesaian sengketa pertanahan bercorak struktural lainnya adalah bahwa penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi dan negosiasi ternyata memungkinkan dan dapat terjadi, terlebih bila para pihak yang bersengketa—dengan alasannya masing-masing—benar-benar berkepentingan agar sengketa diantara mereka dapat selesai. Salah satu prasyarat penting agar proses mediasi dan negosiasi berlangsung, yakni kapasitas, keaktifan, dan otentisitas organisasi petani untuk memperjuangkan tanah dan menuntut penyelesaian yang adil sangatlah menentukan keberhasilan proses penyelesaian sengketa. Selain itu, perlu kemampuan mereka untuk melihat celah dan menyusun strategi dalam proses mediasi dan negosiasi.

Dalam kedua kasus penyelesaian yang dikaji, persoalan tanggung jawab negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM warga tidak dijadikan titik pijak penyelesaian sengketa pertanahan. Penyelesaian sengketa pertanahan merupakan tanggung jawab negara, di mana keberhasilannya tidak hanya diukur dari sejauh mana penyelesaian tersebut diterima para pihak namun juga harus berkontribusi bagi lahirnya kebijakan yang memajukan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM. Sementara penyelesaian yang terjadi lebih kepada terjadinya kompromi dan kesepakatan antar para pihak yang berlanjut dengan sekadar kepastian hukum akan status tanah yang (sebelumnya) dipersengketakan.

Penyelesaian sengketa pertanahan merupakan tanggung jawab negara, di mana harus mempertimbangkan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM dalam penyelesaiannya, seperti pengakuan hak atas tanah/lahan dan hak untuk berpartisipasi maupun hak untuk kehidupan yang layak dan bermartabat. Hal ini tidak sekadar merupakan tuntutan normatif namun juga berhubungan erat dengan kualitas penyelesaian dan kebutuhan riil bagi perbaikan kehidupan para petani pasca penyelesaian sengketa. Belajar dari penyelesaian kedua kasus sengketa pertanahan ini, prinsip, kriteria, dan indikator HAM sangat penting bagi penyelesaian sengketa. Penyelesaian di sini tidak sebatas pada proses dan hasilnya saja, namun juga meliputi tindak lanjut seperti pendampingan terhadap para petani pasca penyelesaian.

Sehubungan dengan tanggung jawab tersebut, perlu adanya review untuk memastikan bahwa kebijakan atau regulasi yang berhubungan dengan penyelesaian sengketa pertanahan seperti Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan serta Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan maupun kebijakan atau regulasi lainnya yang relevan, termasuk yang masih dalam proses perencanaan dan pembahasan, sudah benar-benar mengakomodasi prinsip, kriteria, dan indikator HAM dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Jadi, tidak cukup hanya kesepakatan penyelesaian sengketa yang dapat diterima para pihak bersengketa (*win-win solution*) atau hak kepemilikan/penguasaan tanah yang mempunyai kepastian dan perlindungan hukum semata.



Melampaui Tumpang-tindih Kebijakan dan Usulan Tak Berpihak

Sentot Setyasiswanto

Abstract

Agrarian conflicts in recent years have increased rapidly and tend to be unresolved. Various parties then offer each recipe in an attempt to resolve the conflicts. This article outlines the thoughts of the late Hedar Laudjeng, a defender of the rights of customary law societies against the agrarian conflicts and his criticism of the win-win resolution model.

Keywords: *agrarian conflict resolution, Hedar Laudjeng, land conceptions, customary law societies*

Perkembangan Terkini

Akhir-akhir ini muncul pelbagai model tawaran penyelesaian konflik agraria—termasuk konflik kehutanan dan sumber daya alam lainnya—ke muka publik, baik yang dikemukakan oleh pemerintah, akademisi, pemerhati pertanahan, dan juga para aktivis pembela hak-hak rakyat atas tanah. Tawaran-tawaran tersebut seperti pemberian sertifikat kepemilikan atau hak penguasaan/pemanfaatan tanah untuk masyarakat; distribusi tanah-tanah perusahaan negara yang bangkrut; pembaruan kebijakan di bidang agraria; hingga tawaran penyelesaian konflik melalui jalur mediasi.²

Kemunculan berbagai macam tawaran model penyelesaian konflik ini bukanlah tanpa sebab. Kasus-kasus konflik agraria terus meningkat dan seakan tak berkesudahan dengan jatuhnya korban jiwa di pihak penduduk sipil maupun aparatus negara dalam

² Berbagai bentuk penyelesaian yang dikemukakan dalam tulisan ini adalah model yang kerap ditemui penulis dalam mengikuti berbagai forum diskusi dan pengamatan langsung proses penyelesaian konflik di Kalimantan, Sulawesi, dan Papua antara 2010-sekarang. Beberapa model ada yang masih berupa gagasan, sementara beberapa lainnya sedang diujicobakan, seperti program hutan desa dan juga mediasi penyelesaian konflik agraria di 30.000 desa di sekitar dan dalam kawasan hutan oleh Kementerian Kehutanan bekerjasama dengan Dewan Kehutanan Nasional, dan masyarakat sipil.

beberapa tahun terakhir menjadi latar belakang kelahirannya.³

Sayangnya, selain lebih banyak diformulasikan di Jakarta, model-model penyelesaian ini tidak dilengkapi dengan kerangka dan hasil analisis yang lengkap, sehingga terkesan seperti model-model penyelesaian yang sulit diikuti ujung pangkalnya dan merupakan tawaran reaktif semata.

Sementara, beberapa model yang telah berusaha memasukkan kerangka dan hasil analisis kebanyakan masih terbatas pada hasil-hasil analisis lama, seperti tumpang tindih kebijakan dan atau kebijakan yang tidak berpihak. Analisis-analisis yang jauh lebih dalam, seperti mengungkap mengapa terjadi kebijakan yang tumpang tindih ataupun tidak berpihak, sedikit sekali jumlahnya. Penggunaan hasil analisis lama ini, pada akhirnya justru mengabaikan kompleksitas kasus-kasus konflik agraria di Indonesia saat ini.

Tulisan ini hendak mengupas pemikiran Hedar Laudjeng—seorang pembela hak-hak masyarakat hukum adat⁴ dan juga pemerhati agraria—terkait dengan caranya menganalisis dan mencari formulasi penyelesaian konflik agraria. Selain mengisi keterbatasan daftar referensi tentang hasil-hasil analisis konflik agraria terbaru (sepanjang reformasi bergulir), tulisan ini merupakan ajakan bagi kita semua untuk memikirkan ulang model-model penyelesaian konflik yang, paling tidak, mendekati pokok persoalannya.

Sulit sekali untuk menemukan secara utuh pemikiran Hedar Laudjeng yang telah berpulang Juli 2012 lalu. Selain karena tidak banyak tulisan-tulisannya yang dipublikasikan⁵, hampir sebagian besar pemikiran ini disampaikan secara runut dalam presentasi acara-acara seminar, *workshop*, maupun konferensi konflik sumber daya alam. Oleh karena itu, selain merujuk pada terbitan yang berhasil dikumpulkan dalam waktu yang terbatas, tulisan ini juga akan bersumber pada ingatan saya atas pemikiran-pemikiran Hedar yang disampaikan melalui acara-acara publik dan diskusi-diskusi personal sejak berkenalan dengannya pada akhir 1998 hingga di akhir perjumpaan pada April 2012.

Melihat Konsep Tanah Negara vs Rakyat: Dasar Memahami Konflik Agraria

Temuan menarik dari Hedar yang relevan untuk diperbincangkan kembali adalah konsepsi tanah versi penduduk pedesaan/MHA yang kini sudah jarang didiskusikan di kalangan para pemerhati agraria. Dalam perbincangan santai di Kantor Bantaya Palu, pertengahan 2008 lalu, ia mengemukakan betapa pentingnya memahami konsepsi tanah yang dipahami penduduk desa atau MHA dan negara sebelum menganalisa konflik agraria yang terjadi di Indonesia.

3. Kasus Mesuji dan Cinta Manis adalah dua contoh kasus konflik agraria yang berakhir dengan kekerasan dan menimbulkan korban jiwa.

4. Selanjutnya disebut MHA, sebagaimana yang selalu dipergunakan oleh Hedar Laudjeng untuk membedakannya dengan istilah Masyarakat Adat atau disingkat MAT

5. Publikasi almarhum yang terkenal antara lain Menghormati Peradilan Adat dan "Hukum Kolonial di Negara Merdeka."

Keterlibatan Hedar dalam urusan pembelaan hak atas tanah dan sumberdaya alam penduduk desa/MHA yang panjang, serta pengetahuan sejarah hukum agraria di masa kolonial dan pasca kemerdekaan yang kuat membuatnya menemukan bahwa konflik agraria bermula dari perlawanan konsepsi tanah komunitas pedesaan/MHA di satu pihak, melawan penyeragaman konsepsi negara di pihak yang lain.

Dengan menyadari secara penuh ada banyak konsepsi tanah di kalangan penduduk desa/MHA yang muncul akibat dinamika ekonomi-politik dari masa ke masa—yang telah mengadopsi seluruhnya atau sebagian konsepsi tanah negara—Hedar mengungkapkan bahwa konsepsi tanah yang umum dipahami oleh penduduk pedesaan/MHA bukan hanya mencakup luasan hamparan bidang tanah semata, akan tetapi meliputi seluruh aktivitas bertani, berkebun, berladang, berburu, bentuk pertaniannya, penggunaan teknologi yang menyertainya, termasuk juga praktik pertukaran produk pertanian di antara mereka atau dengan orang luar, serta berbagai macam ritus keagamaan dan budaya yang selalu menyertai dalam menjalankan aktivitas-aktivitas mereka. Berangkat dari pemahaman di atas, mereka menempatkan tanah bukan semata harta benda, akan tetapi dianalogikan seperti "ibu," karena di tanah itulah mereka menjalankan kehidupan dan menjaga eksistensi keluarga dari masa ke masa, meski dalam banyak cerita, proses ini dilalui dengan tidak mudah.

Pemikiran Hedar ini sejalan dengan apa yang dinyatakan David Ludden, pakar Agraria Asia Selatan, bahwa agraria tidak dapat dipahami sebatas pada hamparan tanah atau bentuk-bentuk pertaniannya semata. Ludden (1999) menyebutkan bahwa selain hamparan tanah dan bentuk-bentuk pertaniannya, agraria harus dipahami meliputi seluruh aktivitas ekonomi, politik, sosial, budaya, teknologi dan ritual-ritual keagamaan yang melekat erat dalam aktivitas pengolahan tanah itu sendiri.

Hedar mengungkapkan bahwa konsep negara⁶ tentang tanah adalah tak lebih sebuah komoditas atau harta benda. Konsepsi ini sebenarnya bukanlah hal yang baru, karena merupakan adopsi mentah-mentah pemerintahan Orde Baru dan pemerintah pasca reformasi atas konsepsi kolonial dengan menempatkan tanah dan hutan sebagai harta benda yang dimiliki oleh raja/penguasa. Konsepsi ini digunakan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sehingga ketika terjadi peralihan kekuasaan, tanah dan hutan yang dulu milik raja dinyatakan sebagai milik negara, *domain* (Laudjeng, 2005). Karena merujuk pada konsepsi kolonial, tanah sepenuhnya milik negara, dan untuk dapat menjadikannya sebagai alat penggerak roda pertumbuhan ekonomi, tanah dan hutan diserahkan pengusahaannya (HGU, kontrak karya, dll.) kepada para pemilik modal pemerintah atau swasta.

6. Negara yang dimaksud Hedar sebenarnya adalah Pemerintah Orde Baru dan pasca reformasi. Karena dia menjelaskan setelah negara Indonesia terbentuk, pemerintahan Soekarno mencabut Agrarische Wet 1870 dengan membentuk UUPA 1960 dimana kemudian negara hanya bertindak sebagai organisasi pemegang kekuasaan dan para pemilik tanah tersebut adalah masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, istilah negara dalam tulisan ini pada dasarnya merujuk kepada pemerintahan Orde Baru dan pasca-Orde Baru yang memberlakukan asas domain dan anti hukum adat.

Asumsi di belakang pemberian pengusaannya pun mengekor pada asumsi kolonial, di mana hanya pemodal yang kekuatan modalnya mampu mengelola tanah. Mereka mampu mendatangkan teknologi baru dan sekaligus mengganti atau memodifikasi kebudayaan lokal lama yang menghambat demi mendatangkan keuntungan yang sebesar-besarnya (Laudjeng, 2005).

Berangkat dari konsepsi lama ini, negara—khususnya Pemerintahan Orde Baru dan pasca Orde Baru—mulai menyeragamkan konsepsi tanah yang hidup dan berkembang di masyarakat, sehingga tanah dan hutan menjadi milik negara. Proses penyeragaman ini yang kemudian melahirkan konflik agraria karena cara-cara yang dilakukan pemerintah lekat dengan berbagai tindak kejahatan, seperti menjadikan dokumen hukum agraria nasional yang berpihak kepada masyarakat hukum adat dan *anti-domain* sebagai “dokumen mati” (Laudjeng, 2012 & 2005); memprimitifkan aktivitas dan model pertanian penduduk desa/MHA; serta menghukum penduduk desa/MHA yang menolak proses penyeragaman ini, termasuk mencabut hak atas pembangunan dari kelompok-kelompok yang membangkang (Laudjeng, 2003).

Hedar mengilustrasikan kasus penundaan pemberlakuan hukum agraria nasional yang berpihak pada hak-hak MHA dan anti kepemilikan adalah dengan dikeluarkannya UU sektoral pada tahun 1967 dan diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1967 dan UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan setelah masa reformasi. Hedar menilai bahwa kedua UU ini dilahirkan sebagai bagian untuk membuat Pasal 33 UUD 1945, Pasal 18B UUD 1945, dan juga UU No 5 Tahun 1960 tentang Pembaruan Agraria menjadi dokumen mati alias tidak pernah ditegakkan, guna memperkuat klaim atas “tanah dan hutan milik negara”. Kemunculan peraturan perundang-undangan sektoral lain di masa reformasi belakangan ini juga dinyatakan oleh Hedar sebagai bagian dari upaya untuk mematikan hukum agraria nasional yang pro dengan hak-hak MHA dan anti kepemilikan.

Sementara, untuk mencontohkan pengingkaran terhadap praktik kebiasaan lokal dan juga peradilan adat, sebagai bagian dari cara untuk mengganti praktik-praktik tersebut dengan praktik baru yang sejalan dengan kebutuhan operasional model pengelolaan dan teknologi agraria yang baru, Hedar memilih kasus MHA Kasiguncu dan Maralowa di Sulawesi Tengah. Dalam hal ini ia mengangkat tentang polisi, jaksa, dan hakim yang abai dalam menyelesaikan kasus-kasus perzinahan, penganiayaan dan sengketa pertanahan di peradilan adat orang Kasiguncu, Kabupaten Poso, dan Maralowa, Kabupaten Donggala, Sulawesi Tengah, sebagai bukti analisisnya. Dalam kasus tersebut, Hedar menilai bahwa aparat penegak hukum dengan sengaja tidak melihat hukum dan praktik peradilan adat sebagai bagian dari upaya untuk mensukseskan penyeragaman hukum dan pemerintahan desa pada awal 1970-an.

Sedangkan untuk kasus kriminalisasi orang-orang yang membangkang, Hedar mencontohkan kasus konflik agraria penduduk Bohotokong, Sulawesi Tengah, dengan pemilik Perusahaan Perkebunan Kelapa (1999). Kriminalisasi polisi terhadap Ustadz Aminullah yang memimpin aksi *reclaiming* tanah perkebunan kelapa yang ditinggalkan pemilikinya karena harga kopra turun, bukanlah sekadar persoalan pendudukan atas

tanah semata, melainkan juga karena penduduk Bohotokong berusaha mengembalikan konsep agraria mereka dalam mengelola kebun. Dengan mengirimkan ratusan anggota polisi bersenjata lengkap, negara bermaksud memberikan hukuman kepada orang-orang yang menolak konsep tanah *ala negara*, dengan cara menangkap dan menjatuhi hukum berat kepada para tokoh kampung yang menolak konsepsi kepemilikan tanah *ala negara*.

Di penghujung hidupnya, Hedar kembali menyampaikan analisis terbarunya terkait konflik agraria nasional yang paling ekstrim. Dalam pidatonya di Kongres Dewan Kehutanan Nasional (DKN), November 2011 lalu, Hedar menyebutkan bahwa konflik-konflik agraria harus segera diselesaikan karena konflik-konflik tersebut mulai mengarah ke konsepsi “kejahatan terhadap kemanusiaan” sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Pola dan bentuk kejahatan yang terjadi di banyak tempat dan merupakan turunan pelaksanaan kebijakan sektoral dari negara, melahirkan tindakan perampasan, kekerasan dan kriminalisasi penduduk desa serta MHA. Menurut Hedar, unsur-unsurnya telah menyerupai definisi kejahatan terhadap kemanusiaan. Sayangnya, analisisnya ini belum mendapatkan respon yang memadai dari para pemerhati dan pembela hak-hak masyarakat.⁷

Analisisnya yang tajam ini menunjukkan kepada kita semua bahwa sesungguhnya kasus-kasus konflik agraria yang terjadi sejak masa Orde Baru dan semakin masif setelah era reformasi bukanlah sekadar peristiwa “penyerobotan”, “perampasan”, atau “perebutan” tanah-tanah rakyat, tetapi merupakan bagian dari proses untuk mengganti konsepsi tanah lokal yang tidak sejalan dengan prinsip pertumbuhan ekonomi. Penangkapan dan peradilan-peradilan yang tidak adil dan memihak atas tokoh-tokoh masyarakat yang melakukan perlawanan atau menolak tunduk kepada hukum agraria dalam peristiwa-peristiwa konflik agraria, bukan persoalan perebutan tanah semata, tetapi merupakan bagian dari cara untuk menghukum rakyat yang tidak patuh terhadap konsep tanah yang telah ditentukan oleh penguasa, dan tindakan-tindakan ini adalah sebuah kejahatan yang mengerikan terhadap prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Kritik Hedar terhadap Sejumlah Gagasan dan Model Penyelesaian

Dalam dua tahun terakhir sebelum meninggal dunia, Hedar terlihat kerap mengkritisi berbagai model penyelesaian konflik agraria, baik yang masih berupa gagasan maupun yang telah dipraktikkan. Kala itu, memang terdapat berbagai macam skema jalan keluar, seperti memproduksi hukum baru (legal reform), pemberian hak pengelolaan sumber daya alam melalui jalur kompromi dengan institusi negara; serta melalui mediasi para pihak yang berkonflik. Kemunculan model-model penyelesaian konflik semacam ini dalam beberapa aspek mengundang kegelisahan Hedar, karena sebagian dari skema

7. Dengan menyebutkan data terbaru Komite Pembaharuan Agraria, Sawit Watch, organisasi-organisasi hak asasi manusia, dan Komnas HAM, ia menuturkan bahwa kasus-kasus konflik agraria terjadi dalam skala wilayah cakupan yang sangat luas dengan jumlah korban cukup besar di mana hampir sebagian besar adalah orang-orang miskin yang menolak penyeragaman konsepsi tanah *ala negara*.

tersebut mereduksi pokok persoalan konflik agraria sebatas pada persoalan legalitas kepemilikan tanah dan mengandung banyak kelemahan, seperti:

1. Lemah untuk mengungkap kejahatan penundaan pemberlakuan hukum agraria nasional dan lokal

Dalam perbincangan di sebuah kantor organisasi pemerintah di Jakarta pada pertengahan 2012, Hedar mengkritik model penyelesaian konflik melalui skema pembentukan kebijakan baru tentang pengakuan hak-hak atas tanah dan sumber daya alam lain untuk kelompok MHA. Kritik utamanya bukan pada upaya melahirkan produk hukum baru atau karena ia sudah tidak lagi mendukung gerakan MHA, namun kritiknya ditujukan terhadap kerangka analisis yang digunakan dalam skema ini. Hedar menilai kelemahan utama dari metode analisis hukum terletak pada pilihan penggunaan istilah “masyarakat adat” yang dinilai merupakan bentuk ketidakpahaman atas kultur kelompok ini dan sejarah hukum agraria di Indonesia.

Menurut Hedar, karena ahistoris, para pendukung metode penyelesaian ini mengambil mentah-mentah terjemahan “*indigenous people*” dalam bahasa Indonesia, yakni “masyarakat adat”, sementara istilah tersebut tidak dikenal dalam hukum agraria nasional, karena produk hukum tersebut hanya mengenal istilah masyarakat hukum adat. Karena kekeliruan ini, ketika alat analisis tersebut dipergunakan, mereka gagal menemukan pasal-pasal perlindungan masyarakat adat, apalagi hingga menemukan doktrin atau asas dari produk hukum tersebut. Padahal menurutnya, jika kerangka analisis mereka memahami sejarah, maka pokok soalnya bukan pada apakah hukum agraria nasional berpihak atau tidak, tetapi juga akan menemukan bahwa kebijakan ini merupakan tindakan struktural yang disengaja untuk membuat produk hukum agraria nasional yang bertentangan dengan konsepsi tanah sebagai komoditas, seperti pasal 18B UUD 1945 dan UU PA 1960, sebagai dokumen mati (Laudjeng, 2012). Pada akhirnya, gagasan-gagasan pembaharuan hukum agraria sebagai jalan menyelesaikan konflik agraria, sepanjang tidak dilengkapi oleh analisis yang tepat, justru akan melanggengkan konflik itu sendiri.

2. Lemah menghadapi penyeragaman konsepsi tanah oleh negara

Hedar juga mengkritisi model penyelesaian konflik yang skemanya mendorong institusi negara untuk memberikan hak-hak pengelolaan tanah dan sumber daya alam dalam skala kecil dengan mensiasati produk-produk hukum sektoral melalui penerbitan produk hukum di bawahnya. Adalah Peraturan Menteri Kehutanan No. P.49/Menhut-II/2008 tentang Hutan Desa yang menjadi contoh kritiknya terhadap model dan hasil penyelesaian konflik agraria yang dinilai merupakan hasil dari analisis kebijakan yang lemah.

Seperti yang diketahui bahwa untuk mensiasati sentralisme penguasaan negara atas kawasan hutan yang diatur dalam UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, sejumlah advokat pembela hak-hak masyarakat mendesak Kementerian Kehutanan untuk mengeluarkan aturan yang dapat menjadi payung bagi aktivitas pemanfaatan hasil

hutan oleh masyarakat yang secara tekstual sebetulnya tidak diakui dalam UU ini. Pada hakikatnya, meski di lain pihak praktek-praktek pengelolaan masyarakat dan MHA dapat memiliki payung hukum, tetapi model-model semacam ini tidak memahami pokok soal dari konflik, yakni penyeragaman negara terhadap konsep hutan itu sendiri. Artinya, meski di satu sisi negara mengakui praktik-praktik pengelolaan oleh masyarakat, tetapi pengakuan semacam ini memiliki prasyarat yang merupakan cara negara untuk menempatkan konsepsinya berada di atas konsepsi tanah dan hutan masyarakat.

Belajar dari kasus pemberian surat pengakuan MHA Lindu di dalam Taman Nasional (TN) Lore Lindu di Sulawesi Tengah oleh Kepala Balai TN, Hedar mengingatkan bahwa cara-cara ini hanya menguatkan konsepsi tanah negara di atas konsepsi tanah masyarakat. Menurut Hedar, pengakuan terhadap wilayah kelola MHA Lindu di dalam TN melalui penerbitan surat keputusan kepala TN pada akhirnya menyebabkan pokok soalnya, yakni kebijakan dan UU Pembaruan Agraria, justru semakin kuat mengontrol corak hidup komunitas ini. Karena ternyata setelah lahirnya secarik kertas pengakuan wilayah kelola Orang Lindu dari Kepala TN Lore Lindu, muncul prasyarat yang harus dipenuhi di mana komunitas ini harus mengikuti cara hidup yang sejalan dengan konsep konservasi TN dan organisasi konservasi pendukungnya. Praktik pengelolaan, ritual adat dan kebudayaan dari komunitas ini harus mengikuti sebuah konsep yang bernama *Community Based Natural Resource Management*, di mana aktivitas kehidupan ekonomi, sosial, budaya, dan ritual keagamaan komunitas ini harus sejalan dengan konsep konservasi dan juga pasar.

Analisis Hedar pada kasus pengakuan MHA Lore Lindu ini sejalan juga dengan pendapat Hall, Hirsch, dan Li Murray (2011) tentang kasus yang sama. Ketiga ahli agraria ini menyebutkan bahwa logika pengakuan bersyarat MHA Lore Lindu dalam TN Lore Lindu sesungguhnya merupakan bagian dari upaya untuk memastikan MHA tersebut tidak mengganggu proyek konservasi negara dan organisasi konservasi pendukungnya. Dan, yang lebih penting lagi, memastikan komunitas ini berada dalam lajur produksi industrial, yakni dengan cara menjauhkan mereka dari hutan.

3. Mengabaikan pentingnya aspek pertanggungjawaban negara

Kritik lain yang juga diungkapkan Hedar adalah bahwa model-model penyelesaian konflik agraria gagal meminta pertanggungjawaban atas praktik kejahatan yang dilakukan oleh negara, karena mereka selalu menempatkan konflik ini seperti halnya konflik tata batas atau keperdataan. Sebagaimana yang ia ungkapkan dalam Kongres DKN tahun 2011 itu, bahwa konflik-konflik agraria di Indonesia terlihat seperti kejahatan yang sistematis dan meluas sehingga menyerupai kejahatan terhadap kemanusiaan. Terlepas perlunya pembuktian lebih lanjut atas pernyataan ini, tetapi Hedar hendak menunjukkan bahwa dalam kasus-kasus konflik agraria selalu ditemukan tindak kejahatan terhadap hak asasi manusia, seperti pengusiran secara paksa, tindakan-tindakan penyerangan, dan kriminalisasi yang ditujukan negara kepada penduduk desa/MHA yang menolak menyerahkan atau mengakui klaim negara atas tanah dan wilayah kelola mereka.

Dalam konteks ini, ia mengkritik gagasan dan model penyelesaian konflik yang mengutamakan pencapaian *win-win solution*, karena para penggagasnya kerap melupakan fakta-fakta kejahatan hak asasi manusia yang selalu lekat dalam konflik-konflik agraria di banyak tempat di Indonesia. Seolah melihat konflik agraria adalah klaim tumpang tindih kawasan, model *win-win solution* dalam banyak praktiknya hanya berupaya mengajak para pihak yang berkonflik duduk dalam meja perundingan guna membuat kesepakatan-kesepakatan baru, sementara fakta adanya korban tindak kekerasan yang muncul sepanjang konflik tersebut, tidak menjadi penting atau bahkan terlupakan. Menurut Hedar, penting juga untuk memasukkan data-data kejahatan hak asasi manusia yang selalu memenuhi laporan-laporan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Sawit Watch, atau organisasi-organisasi hak asasi manusia lainnya, karena laporan-laporan tersebut mengingatkan kepada kita bahwa negara perlu mengambil langkah untuk mempertanggungjawabkan kejahatan-kejahatan tersebut, termasuk untuk memulihkan hak dan kehidupan para korbannya.

Penutup

Nampaknya pemikiran dan kritik Hedar terhadap hasil-hasil analisis konflik agraria dan model penyelesaiannya mengingatkan kita bahwa konflik agraria di Indonesia tidaklah sesederhana sebagaimana terlihat di permukaan. Hasil analisis yang menyebutkan kebijakan yang tidak berpihak dan atau tumpang tindih sebagai pokok soal konflik ternyata hanyalah persoalan di tataran permukaan. Sementara jantung persoalannya adalah upaya dari (para pejabat) negara untuk mengembalikan asas hukum kolonial ke dalam hukum nasional, dengan cara menjaga agar Pasal 18B dan Pasal 33 UUD 1945 serta UU No 5 Tahun 1960 tentang Pembaruan Agraria tetap menjadi dokumen mati. Hedar juga mengajak kita untuk merevisi ulang pandangan dari analisis dominan yang menempatkan konflik agraria sebatas persoalan perebutan legalitas tanah semata. Hedar mengingatkan bahwa analisis itu masih harus didalami lagi, karena kejahatan yang sesungguhnya adalah bagaimana penyeragaman konsepsi tanah oleh negara. Penyeragaman ini, yang menurutnya, melahirkan tindak kejahatan hak asasi manusia, karena negara melalui alat-alat kekerasannya dan dengan dukungan para pemilik modal kerap menggunakan cara-cara yang brutal untuk menghentikan perlawanan-perlawanan penduduk desa/MHA.

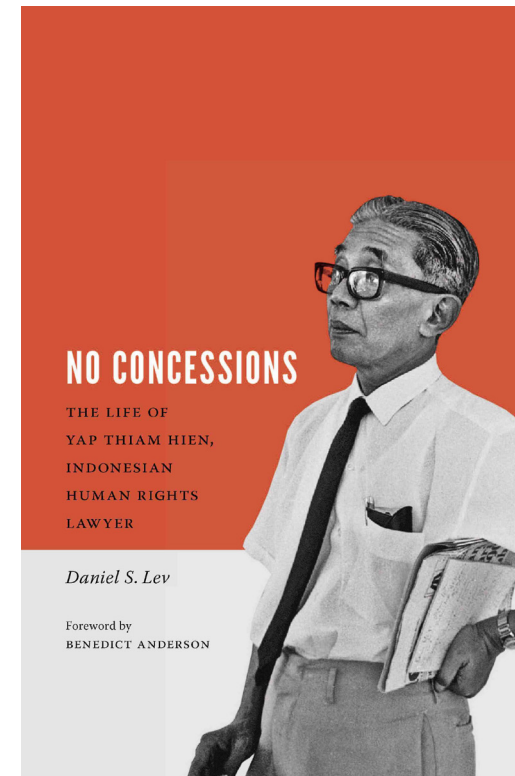
Pada akhirnya, Hedar mengajak kita untuk berpikir ulang apakah model-model penyelesaian konflik yang sedang digagas atau diujicobakan telah berhasil mendekati persoalan yang mendasar. Meski dalam menyampaikan kritiknya Hedar sering terlihat sinis dan tidak bersahabat, tetapi penting sekali untuk memikirkan ulang kritik-kritik ini. Karena kritiknya yang logis ini setidaknya memberikan arah kepada kita bahwa model-model penyelesaian akan dapat menyelesaikan konflik agraria di Indonesia secara efektif jika berhasil menghentikan penyeragaman konsepsi tanah yang dipromosikan oleh negara secara brutal dan juga mengakhiri penundaan penegakan Pasal 33 dan Pasal 18B UUD 1945 serta UU No. 5 Tahun 1960.



TINJAUAN BUKU

Kisah Advokat Pejuang Kemanusiaan

Imam Nasima



Judul buku: No Concessions: The Life of Yap Thiam Hien, Indonesian Human Rights Lawyer.

Penulis: Daniel S. Lev

Penerbit: University of Washington Press. Seattle & London.

Tahun terbit: 2012

Jumlah halaman: 466 hal.

Apa jadinya jika seorang pakar politik yang sedang meneliti perkembangan politik dan hukum di Indonesia bertemu dengan seorang advokat idealis yang tengah bergumul dengan terpuruknya wibawa dan kapasitas institusi-institusi hukum di negeri ini? Bagaimana kalau pertemuan itu berlanjut menjadi sebuah hubungan pertemanan yang begitu akrab, disertai kekaguman, hingga sang penulis masuk begitu dalam ke kehidupan tokoh yang dituliskannya? Buku biografi Yap Thiam Hien berjudul *No Concessions* karya Daniel S. Lev inilah jawabannya.

Di mata Dan Lev yang melihat sosok Yap dari banyak sudut pandang, Yap merupakan seorang yang “sungguh luar biasa, sederhana, cerdas, serta manusiawi”. Dengan cara bertutur alamiah berdasarkan catatan hasil wawancaranya, Dan Lev menuliskan hubungan antara kehidupan pribadi Yap Thiam Hien, kiprah politiknya dalam sejarah Indonesia modern, hingga pemikiran-pemikirannya. Dan Lev berhasil menggambarkan secara rinci dinamika sosial politik yang terjadi pada komunitas tempat Yap berkiprah semasa hidupnya. Mulai dari komunitas gereja, golongan Tionghoa (peranakan), hingga organisasi profesi advokat.

Buku *No Concessions* ini terdiri dari 13 bab yang disusun berdasarkan kronologi kehidupan Yap Thiam Hien. Sebagian dari bab tersebut diberi judul berdasarkan lokasi tempat ia hidup, sementara sebagian lainnya berdasarkan untaian peristiwa politik penting dalam hidupnya. Lima bab awal buku ini berisi pengembaraan Yap, dari masa sebelum perang, hingga pasca revolusi kemerdekaan. Kemudian, pada delapan bab berikutnya, pembaca akan disugahi dinamika kehidupan politik Thiam Hien, dari Baperki hingga Peradin, dari membela isu kesetaraan hingga memperjuangkan konsep negara hukum.

Dalam pengantarnya, Ben Anderson menyoroti hubungan antara Dan Lev dan Yap, untuk menjelaskan bagaimana peran latar belakang akademis Dan Lev, hubungan dekatnya dengan Yap, serta kesamaan pikiran dan kecocokan karakter di antara keduanya (hlm. 7). Dari sisi akademis, Dan Lev sedikit banyak dipengaruhi oleh pemikiran progresif gurunya, George Kahin, yang mengenalkannya pada analisis politik institusional. Karenanya, tak mengherankan, topik disertasi Dan Lev—yang sebenarnya berlatar belakang hukum, justru akhirnya terfokus pada transisi politik menuju Demokrasi Terpimpin (1957-1959).² Peristiwa bersejarah ini pula yang sepertinya mendekatkan Dan Lev dengan Yap. Mereka berdua sama-sama menyaksikan sendiri awal terjadinya krisis

moral, politik, dan konstitusi pada akhir tahun 1950-an di Indonesia, serta sama-sama merasakan dan menanggung akibat dari bangkitnya sistem pemerintahan otoritarian Orde Baru. Selain persamaan pandangan politik tersebut, meski dengan argumen yang lemah, Ben Anderson menduga ada perasaan simpati pada nasib minoritas yang menghubungkan keduanya (hlm. 8).³ Sebagian besar isi pengantar yang ditulis oleh Ben Anderson, seperti ditujukan untuk mengulas masalah peranakan tersebut.⁴

Bagian utama “*No Concessions*” dimulai dengan sebuah cerita dari tanah kelahiran Yap Thiam Hien: Aceh. Meskipun menggunakan nama Aceh sebagai judul bab, bukan berarti Dan Lev berpendapat bahwa karakter Yap dibentuk secara otomatis oleh tempat kelahirannya (hlm. 23). Namun, setidaknya ada dua faktor lain yang berpengaruh besar dalam pembentukan karakter Yap, yaitu latar belakang keluarga dan pendidikan.

Yap yang lahir di Aceh pada 1913, berasal dari keluarga yang cukup terpandang dan membaaur dengan masyarakat Hindia Belanda ketika itu. Kakek buyutnya adalah seorang *kapitein*, sedangkan kakeknya seorang *wijkmeester* di Kutaraja (Banda Aceh). Dari kakeknya ini, Yap kecil selalu didorong untuk menggunakan bahasa Belanda dalam lingkungan keluarganya. Sejak generasi ayahnya, keluarga Yap mulai mengidentifikasi diri mereka sebagai Tionghoa peranakan (kelahiran lokal), bukan Tionghoa totok (asli Tiongkok). Yap merupakan generasi kelima dari keluarga tersebut. Permohonan persamaan status dengan bangsa Eropa (*gelijkstelling*) yang diajukan oleh ayah Yap dikabulkan oleh Kolonial Belanda pada 1918. Artinya, Yap dapat mengecap pendidikan di sekolah-sekolah bangsa Eropa juga.

Yap semenjak kecil tidak begitu dekat dengan ayahnya. Setelah ibunya meninggal pada 1922, praktis ia diasuh langsung oleh Sato Nakashima (nenek tirinya) yang kerap menceritakan kisah kepahlawanan samurai kepadanya. Peristiwa lain yang mungkin paling berkesan dalam hidupnya adalah meninggalnya sang kakek pada 1919. Sejak saat itu, stabilitas ekonomi keluarga Yap Thiam Hien mulai berantakan. Perlahan namun pasti, harta warisan kakek buyut mereka semakin terkuras. Ayah Yap bukanlah tipe pengusaha, sebagaimana para pendahulunya. Namun, lepas dari keterbatasan kondisi ekonomi keluarga ketika itu (atau justru karena ingin memperbaiki nasib mereka), Yap dan adik laki-laknya (Thiam Bong) dikirim ke Jawa untuk meneruskan sekolah mereka.

Ketika mengenyam pendidikan menengahnya di Jawa, Yap mulai dihadapkan pada persoalan identitas dirinya. Ketika duduk di sekolah menengah atas di Yogya (AMS/1930-1933), Yap merasakan keterasingan identitas dirinya (hlm. 50). Ia merasa terperangkap dalam sebuah ambiguitas. Yap adalah seorang “Tionghoa”, meski tak sepenuhnya, karena adanya anggapan dari komunitas Tionghoa sendiri bahwa dirinya bukan Tionghoa totok. Secara pendidikan dan kesadaran intelektual, ia merasa “Barat”, meski memiliki sejarah yang berbeda dengan bangsa Eropa. Dari pertanyaan mengenai identitas tersebut, Yap mulai tertarik dengan Protestantisme yang dikenalnya melalui keluarga Jopp, pemilik rumah kosnya di Yogya ketika itu (hlm. 53).

Setelah lulus dari AMS, Yap melanjutkan pendidikannya pada HCK (*Hollands-Chinese*

2. Lev, Daniel S. (1966), *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957-1959*, Ithaca, N.Y.: Cornell Modern Indonesia Project.

3. Ben Anderson menggarisbawahi bagaimana Dan Lev, tanpa latar belakang yang cukup jelas, menganalogikan komunitas Tionghoa peranakan dengan komunitas Yahudi Ashkenazi di Amerika.

4. Dalam sebuah resensi tentang buku ini, Charles A. Coppel meringkaskan bahwa dalam “No Concessions” Dan Lev menceritakan kisah “orang luar” (Tionghoa, Protestan, Aceh) yang tumbuh menjadi tokoh nasional pembela hak-hak asasi manusia. Resensi tersebut dapat dilihat di sini: <http://www.insideindonesia.org/feature-editions/review-the-making-of-an-indonesian-human-rights-lawyer> (diakses oleh I. Nasima pada 03-05-2013)

Kweekschool), sekolah guru Tionghoa di Batavia (hlm. 57). Dari situ pula karir pertama Yap bermula, yaitu sebagai guru di dua sekolah swasta, pertama di sebuah sekolah Kristen di Cirebon, lalu di sebuah sekolah HCS di Rembang. Menurut Dan Lev, empat tahun bekerja sebagai guru ini merupakan fase penting dalam hidup Thiam Hien, karena bukan hanya memperluas pengetahuan serta membangun kepercayaan dirinya, namun juga melahirkan ketertarikan yang kuat pada dunia pendidikan (hlm. 62).

Pada tahun 1938, Yap kembali ke Batavia. Sempat bekerja sebentar pada sebuah sekolah HCS di sana, ia kemudian bekerja sebagai agen penjual sambungan telepon. Pekerjaan sebagai agen telepon ini sebenarnya memberikan penghasilan yang cukup memadai, namun Yap memutuskan untuk mengambil pendidikan hukum pada *Rechts hogeschool* di Batavia. Dalam beberapa bagian buku ini, Dan Lev menggambarkan bagaimana Thiam Hien lebih melihat kehormatan dan reputasi sebagai tujuan hidupnya ketimbang harta kekayaan yang tanpa justifikasi yang jelas, sering dijadikan stigma sosial orang peranakan (hlm. 66 dan 83). Thiam Hien menyelesaikan pendidikannya dalam waktu dua tahun, sebelum Jepang datang menutup sekolah tinggi tersebut.

Pada periode Batavia ini pula, ketika kembali terhubung dengan dinamika komunitas Tionghoa, pergulatan batin Yap tentang jati dirinya kembali mengemuka. Dia merindukan kehangatan keluarga yang pernah dirasakannya ketika hidup dengan keluarga Jopp di Yogya. Dalam bukunya, Dan Lev menjelaskan panjang lebar motif Yap yang pada akhirnya memeluk Kristen Protestan, termasuk dengan menggunakan analogi seorang Malaysia keturunan Tionghoa yang menjadi seorang Kristian (hlm. 71, dst.). Betul atau tidaknya asumsi tersebut tentu dapat diperdebatkan. Yang jelas, Thiam Hien sendiri di kemudian hari menyatakan bahwa dirinya memeluk Kristen Protestan dan percaya pada adanya Tuhan setelah “melalui suatu proses” (hlm. 78; berdasar hasil wawancara pada tahun 1986).

Kalau dalam periode Batavia, Dan Lev menggambarkan bagaimana profil seorang guru, seorang advokat, serta seorang Kristian mulai terbangun dalam diri Yap Thiam Hien, pada bab selanjutnya dapat kita temui uraian lebih lanjut tentang bagaimana profil tersebut ditempa. Sempat menemui ketidakpastian hidup karena meletusnya perang, Yap pada tahun 1946 (kemudian disusul juga oleh adik-adiknya) berangkat menuju Belanda. Dalam periode Belanda (atau tepatnya periode *Oegstgeest*, meminjam nama lokasi *zendingshuis* yang menjadi tempat tinggalnya ketika itu), Yap seperti menemukan tujuan pengabdian hidupnya. Meskipun pemikiran dan aktivitas sosialnya bersemi di lingkungan gereja—yang kebetulan juga memperkenalkannya pada wacana perdebatan politik ekonomi klasik, seperti pemikiran Marxisme vs kapitalisme—perhatian Yap lebih tertuju pada praktek pelaksanaan nilai-nilai agama yang dipelajarinya. Pendidikan kewarganegaraan (sejarah dan ilmu pengetahuan) juga lebih menarik minatnya ketimbang pendidikan agama.

Di Belanda pula, setelah bersentuhan langsung dengan masalah kemerdekaan Indonesia (Hindia-Belanda), Yap mulai menemukan jati dirinya sebagai seorang nasionalis dengan kesadaran politik yang menumbuhkan simpatinya kepada kaum miskin (hlm.

94; berdasar hasil wawancara pada tahun 1985).

Mencermati pemaparan Dan Lev dalam buku ini, pengalaman kuliah hukum Yap seperti tak ada artinya dibandingkan dengan pengalaman batin yang didapatnya di *Oegstgeest*, ataupun pergaulannya dengan komunitas politik di Belanda yang bersimpati pada kemerdekaan Indonesia. Setelah menyelesaikan kuliah hukumnya pada tahun 1947, berbeda dengan pilihan adiknya untuk menetap di Belanda, Yap memutuskan untuk meninggalkan Eropa pada tahun 1948 (hlm. 101).

Terdapat beberapa fase penting dalam kehidupan Yap sepulang dari belajar hukum, yang dicatat oleh Dan Lev. Selain sempat merenggangnya hubungan Yap dengan adiknya yang memutuskan untuk tinggal di Belanda serta meninggalnya ayah dan nenek tirinya, pada tahun 1949 Yap menikahi Tan Gien Khing, seorang Tionghoa peranakan kelahiran Jawa. Pada bab ini, juga pada bab-bab berikutnya, Dan Lev mulai menguraikan peran penting Khing – yang secara kultural tumbuh dalam budaya Jawa (hlm. 102).

Sekitar tahun 1951, Yap bergabung dengan kantor advokat Lie Hwee Yoe yang kemudian membawanya aktif ke dalam dunia bantuan hukum (melalui Sin Ming Hui), serta ke dalam kancah politik golongan peranakan di Indonesia. Sementara itu, aktivitas gereja Thiam Hien disalurkan melalui Gereja Protestan Indonesia Jawa Barat (GPIB). Tentu, sebagaimana pada bagian-bagian lain buku ini, Dan Lev menguraikan juga konflik-konflik yang harus dihadapi Yap dalam komunitas-komunitas tersebut (hlm. 120, dst.).

Buku ini mencatat bahwa salah satu konflik paling rumit yang harus dihadapi oleh Thiam Hien dalam hidupnya adalah konflik yang timbul dalam komunitas peranakan sendiri. Dan Lev setidaknya menyediakan empat bab dalam bukunya untuk menggambarkan dinamika politik Badan Permusjawaratan Kewarganegaraan Indonesia (Baperki) yang didirikan pada 1954. Kerasnya dinamika tersebut bahkan sudah terasas dari judul babnya: “Arus Deras”, “Terombang-ambing Dalam Politik Peranakan”, “Perang Baperki”, “Keluar Dari Kerangkeng Etnis”.

Tentu sulit untuk meringkas konflik tersebut secara sederhana, namun polarisasi yang mungkin tetap dikenal dalam komunitas peranakan di Indonesia dapat diwakili oleh posisi Yap dan posisi Siauw Giok T’jhan ketika itu. Awalnya, mereka berbeda pendapat tentang strategi terbaik bagi komunitas peranakan untuk memperjuangkan aspirasinya dalam politik Indonesia, yaitu bagaimana mewujudkan konsep kewarganegaraan yang setara di Indonesia. Jadi, fokusnya adalah kritik terhadap penggunaan kata “asli” dalam Pasal 6 dan Pasal 26 UUD 1945. Kubu Giok T’jhan berpendapat komunitas peranakan

5. Pada beberapa bagian di dalam buku ini, tetapi juga dalam beberapa tulisan-tulisannya yang lain (lihat misalnya Lev, Daniel S. (2005) “Law and State in Indonesia”, *Jentera*, edisi 8 Tahun III, Maret 2005, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta), Dan Lev menggambarkan masa demokrasi liberal di Indonesia pada tahun 1950-an sebagai suatu habitat yang tepat bagi berkembang dan terwujudnya cita negara hukum.

perlu bergabung dengan arus politik yang menonjol, sedang kubu Yap beranggapan peranakan harus menghindarinya.

Seiring dengan perkembangan politik Indonesia sendiri ketika itu, akhirnya keduanya berseberangan dalam menyikapi pemerintahan Soekarno. Yap sangat kritis pada kooperasi kekuasaan melalui Demokrasi Terpimpin, Giok Tjhan justru mengambil posisi sebaliknya. Terkait penilaian mereka atas Demokrasi Terpimpin ini, sepertinya Dan Lev lebih sependapat dengan posisi politik Yap,⁵ meski dalam buku ini diuraikan pula latar belakang dan alasan pilihan politik Siauw Giok Tjhan, misalnya, bagaimana Giok Tjhan meyakini karakteristik tertentu komunitas peranakan di Jawa Tengah dan Jawa Timur (hlm. 128, dst.). Bagaimanapun, seperti bisa dilihat di kemudian hari, rasa hormat Thiam Hien pada Giok Tjhan, dan sebaliknya, tak berkurang sedikitpun akibat perbedaan pandangan politik mereka.

Di buku Dan Lev ini pula, kita dapat melihat bahwa dinamika politik peranakan tak hanya terbatas pada perbedaan pendapat antara dua kubu tersebut, karena sebenarnya terdapat tiga kubu yang saling bertikai (hlm. 180). Kubu ketiga yang akhirnya keluar dari Baperki dan dikenal sebagai kubu “sepuluh tokoh” ini, di antaranya didukung oleh Auw-jong Peng Koen (P.K. Ojong), Ong Hok Ham (Onghokham), serta Lauw Chuan Tho (Junus Jahya). Berbeda dengan Yap Thiam Hien dan Giok Tjhan yang memperjuangkan suatu proses integrasi yang bertahap, pada tahun 1960, kubu ketiga ini mengeluarkan pernyataan terbuka bahwa komunitas peranakan harus menjalani proses asimilasi total, antara lain melalui penggantian nama.

Terkait kemelut tersebut, dalam buku ini dapat ditemui sikap politik Yap yang ditunjukkan secara tegas dan terbuka lewat beberapa tulisannya, termasuk pidato politiknya di Kongres Baperki di Semarang (hlm. 190, dst.). Pada prinsipnya, Yap tak menghendaki golongan peranakan dibawa ke dalam arus pusaran politik ideologi yang nantinya justru menjadi bumerang bagi diri mereka sendiri.⁶ Ini yang menarik dari gambaran Dan Lev tentang Yap. Dalam mengemukakan pendapatnya, Yap tak hanya berangkat dari sudut pandang sendiri saja, tapi juga menyoroti kepentingan bersama dalam lingkup yang lebih luas. Namun, pada kenyataannya, suara Thiam Hien seperti ditelan riuhnya massa.

Setelah pidatonya di Kongres Semarang itu, Yap semakin pesimis atas nasib golongan peranakan. Lantas, Yap lebih fokus pada isu negara hukum yang lebih mendasar. Sedikit banyak, perhatian Yap ini dipengaruhi oleh tekanan politik yang ditimbulkan oleh pemusatan kekuasaan dan populisme yang terkandung dalam Demokrasi Terpimpin. Dalam penanganan perkara Lim Koe Nio (1964-1965), misalnya, Dan Lev menceritakan bagaimana Yap menyaksikan sendiri terdesaknya posisi hakim dalam persidangan.

6. Dan Lev menjelaskan posisi pemerintahan populis Soekarno yang sebenarnya rapuh karena harus berhadapan dengan kubu tentara (hlm. 177, dst.). Jadi, dengan memilih posisi politik tertentu, Baperki mengambil resiko yang sangat besar. Terkait PP 10/1959, menarik juga untuk mencermati penangkapan Pramodya A. Toer pada tahun 1961, setelah ia menulis “*Hoakiau di Indonesia*” (1960) yang mengkritik kebijakan rasial pemerintah ini.

Pengadilan terdesak, bukan saja oleh kekuasaan absolut penguasa umum (misalnya melalui pemberlakuan UU Anti-Subversi), namun juga melalui tekanan massa partai di persidangan (hlm. 212). Di bawah Demokrasi Terpimpin ini pula, para advokat mulai sadar untuk mengorganisasikan diri (hlm. 206).

Diawali sebuah seminar nasional pada tahun 1963, setahun kemudian, Persatuan Advokat Indonesia (Peradin) resmi berdiri. Menurut Dan Lev, Thiam Hien merasa nyaman di lingkungan ini, selain karena kemiripan latar belakang dengan para advokat itu, juga karena adanya suatu pandangan tertentu akan supremasi hukum di atas warna politik atau golongan (hlm. 209).

Demokrasi Terpimpin sendiri berakhir pada tahun 1966, setelah diawali “kudeta” penuh misteri yang terjadi setahun sebelumnya. Serangan terbuka dan kekerasan terhadap orang-orang komunis yang kemudian mengikutinya, berpengaruh pula pada komunitas peranakan, terutama pada kubu Siauw Giok Tjhan yang mendukung pemerintahan Soekarno (hlm. 225). Dan Lev menggambarkan betapa emosionalnya perasaan Yap menyaksikan ramalannya tentang nasib Baperki seperti menemui kenyataan. Lebih menyakitkan lagi, serangan terhadap Baperki—termasuk pembakaran Universitas Res Publica (cikal bakal Universitas Trisakti), ternyata dilakukan oleh orang peranakan sendiri.

Terlepas dari perasaannya tersebut, sebagaimana saluran-saluran pemberitaan tentang pembunuhan orang-orang komunis ketika itu yang sepertinya buntu, tak banyak kesempatan yang dimiliki Yap untuk menyuarakan kekusarannya. Yap mencoba menyuarakan sikap anti kekerasannya dalam lingkup gereja Protestan, meski sayang, hanya menimbulkan dampak yang sangat terbatas (hlm. 229). Lagi-lagi, di sini terlihat sikap Yap yang melihat adanya nilai yang lebih tinggi dari kepentingan kelompok semata. Masukannya kepada gerejanya untuk mengutuk pembunuhan orang-orang komunis pada 1965-1966 sayangnya tak cukup meyakinkan “pandangan umum” pihak gereja ketika itu. Mungkin karena kecewa atas sikap gerejanya tersebut, sejak 1966, Thiam Hien perlahan-lahan menjauhi komunitas gereja. Bagaimanapun, berkat reputasinya di Peradin, Yap kemudian ditunjuk menjadi pembela Mantan Menteri Luar Negeri Soebandrio (salah satu pejabat berpengaruh dalam pemerintahan Soekarno), yang disidangkan pada Mahkamah Militer Luar Biasa (Mahmilub).

Dalam tiga bab terakhir, Dan Lev mengikuti lebih lanjut harapan Yap Thiam Hien pada pemerintahan Orde Baru untuk memulihkan kembali negara hukum. Di samping itu, Dan Lev juga mencatat beberapa isu dalam komunitas peranakan Tionghoa yang kembali mengemuka, setelah munculnya gelombang anti Tionghoa yang dipicu hubungan Indonesia dengan RRC yang memanas ketika itu, seperti terkait (kewajiban) penggantian nama (hlm. 256). Yap sempat menulis beberapa artikel terkait permasalahan ini. Namun, seiring dengan berjalannya dinamika politik, Yap seperti menyadari akar masalahnya tertanam dalam lingkup yang lebih luas. Isu pengakuan hak-hak minoritas adalah masalah kemanusiaan, bukan semata masalah kelompok minoritas itu sendiri saja (hlm. 259).

Bersamaan dengan lahirnya Orde Baru, aktivitas Yap perlahan beralih ke komunitas pembela hak-hak asasi manusia, di antaranya melalui pergaulannya dengan H.J.C. Princen yang saat itu sedang meneliti pembantaian di Purwodadi. Perlu diketahui bahwa penelitian itu membuat Princen mendapatkan stempel pro-komunis dari pihak tentara (hlm. 266); stempel yang juga didapatkan Yap di kemudian hari, karena perkara yang dibelanya (hlm. 271). Selain tetap aktif bekerja sebagai advokat, Yap juga semakin aktif dalam mendorong proses pemulihan institusi peradilan, misalnya melalui organisasi Pengabdian Hukum. Itu semua terjadi bukan sekadar sebagai pergulatan wacana saja, tapi memang sebagai seorang advokat, Yap mau tidak mau harus menghadapi korupsi dan stigmatisasi aparat penegak hukum dalam perkara-perkara yang ditanganinya. Dan Lev menggambarkannya secara runtut, antara lain, dalam kasus Tjan Hong Liang (1967) yang menyeret Yap ke dalam perkara yang sedang dibelanya (hlm. 268).

Dua bab terakhir merinci kiprah politik seorang Yap Thiam Hien yang didasari perhatian besarnya pada posisi individu terhadap kekuasaan (pejabat) negara. Salah satu sumbangan terbesar Yap adalah konsep "*habeas corpus*" (hlm. 299), yaitu pembatasan kewenangan penggunaan upaya paksa yang kelak dikenal sebagai pra-peradilan dalam hukum acara pidana yang ditetapkan pada 1981. Selain itu, Dan Lev sekilas juga menggambarkan keterlibatan Yap dalam tarik ulur seputar peran kekuasaan kehakiman dalam penyusunan UU No. 14/1970 (hlm. 302).

Terlepas dari beberapa capaian pemulihan negara hukum yang berhasil diperjuangkan para advokat dan pembela hak-hak asasi manusia ketika itu, diskusi tentang sistem pemerintahan Orde Baru seperti telah ditutup dengan meletusnya peristiwa Malari pada tahun 1974 yang menguatkan dominasi pemerintahan militer (hlm. 312).

Di samping kiprah politik Yap Thiam Hien dalam mendorong pemulihan negara hukum yang tentu mengundang banyak musuh dan resiko, Dan Lev dalam dua bab terakhir bukunya juga mengangkat perjuangan Tan Gien Khing dalam mendampingi suaminya menghadapi masa sulit itu. Ketika Yap ditahan pada 1974, misalnya, Khing yang karakternya sebenarnya tak kalah keras dari suaminya, harus melobi sana-sini untuk membebaskan suaminya (hlm. 332). Tindakan ini dilakukan tanpa persetujuan Yap yang tak menghendaki isterinya mengiba demi kebebasannya. Namun, Khing punya pertimbangan sendiri—yang tentu sangat manusiawi. Kisah perbedaan pendapat antara suami isteri ini sekaligus menjadi bagian terakhir buku Dan Lev yang sayangnya belum sempat diselesaikan selama masa hidupnya.

Dan Lev memang tak sampai menuntaskan biografi Yap ini. Dan Lev meninggal dunia pada 29 Juli 2006, saat buku ini hampir selesai dia tulis. Untuk menyempurnakan kisah yang tak tuntas dalam *No Concessions*, Arlene Lev, dalam tulisan singkatnya, mencoba untuk meringkas kiprah Yap Thiam Hien setelah itu (hlm. 337-341). Mengikuti rencana yang sudah dibuat Dan Lev, kehidupan Yap dalam pemerintahan Orde Baru dipaparkan kembali oleh Sebastiaan Pompe dan Ibrahim Assegaf melalui ulasan kasus-kasus penting yang pernah ditangani Yap (hlm. 343). Dalam bagian ini, seperti dapat ditelusuri juga dari catatan-catatan kakinya, rujukan utama tetap pada catatan-catatan

wawancara Dan Lev dengan Yap Thiam Hien (hlm. 345).

Pompe dan Assegaf membagi kasus-kasus yang dipilih oleh Dan Lev ke dalam tiga kategori, yaitu hak untuk mendapatkan proses peradilan yang kebetulan masih berhubungan dengan peristiwa 1965 (perkara Asep Suryaman, perkara Oei Tjoe Tat, dan perkara Kolonel Latief), hak-hak politik (perkara Sawito), serta dua kasus korupsi (perkara Heru Gunawan dan perkara Pertamina).

Namun, sebagaimana Sebastiaan Pompe dan Ibrahim Assegaf akui, di tangan Dan Lev, penuturan kasus-kasus tersebut tentu akan lebih hidup. Bukan saja karena Dan Lev mengenal Yap Thiam Hien secara pribadi, namun karena dia juga hidup dalam perkembangan dinamika sosial-politik di Indonesia yang mengiringi kehidupan advokat yang diamatinya itu. "*No Concessions*" adalah kisah manusiawi tentang kehidupan seorang pejuang. Berangkat dari pertanyaan pribadi tentang identitas dirinya, Yap Thiam Hien mampu melampaui pengidentifikasian diri pada kelompok tertentu, serta hidup sebagai seorang manusia yang berusaha mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan yang diyakininya.

KONTRIBUTOR

Kontributor

Mohamad Zaki Hussein

Peneliti, saat ini aktif di ELSAM sebagai staf Biro Penelitian dan Pengembangan Kelembagaan.

Siti Rakhma Mary H.

Koordinator Program Pembaruan Hukum dan Resolusi Konflik pada Perkumpulan HuMa Jakarta dan dosen Program Studi Hukum Universitas President, Cikarang, Jawa Barat.

Razif

Sejarahwan, aktif di Institut Sejarah Sosial Indonesia (ISSI), mempunyai kepedulian pada sejarah hubungan kerja dan juga masalah ingatan sosial.

Otto Adi Yulianto

Kepala Biro Penelitian dan Pengembangan Kelembagaan ELSAM

Sentot Setyasiswanto

Peneliti lepas, peminat isu hak asasi manusia dan agraria. Saat ini tercatat sebagai anggota Badan Pengurus ELSAM

Imam Nasima

Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta.

Pedoman Penulisan Jurnal

Redaksi Jurnal Dignitas menerima kiriman tulisan dengan pedoman sebagai berikut:

- Jurnal ini mengutamakan penulisan artikel dengan gaya bahasa yang sederhana, mudah dicerna, dan tidak rumit. Ini diterapkan agar tulisan dapat dipahami oleh kalangan yang lebih luas, tidak cuma kalangan hukum saja.
- Audiens jurnal ini mencakup juga masyarakat nonhukum yang memiliki perhatian luas tentang hukum dan dinamikanya. Hukum mengandung kosakata yang khusus, kaku, mungkin juga tertutup, yang hanya dimengerti oleh kalangan hukum saja. Kata-kata seperti retroaktif, susah dimengerti oleh masyarakat nonhukum. Sehingga kata-kata yang sekiranya rumit dimengerti masyarakat nonhukum perlu diberi penjelasannya supaya mudah dipahami.
- Tiap kosakata asing diusahakan dicari padanannya dalam bahasa Indonesia, kecuali untuk jurnal edisi bahasa Inggris. Contoh: *by omission*, maka diganti atau ditambahi keterangan pembiaran. Namun, jika tak ada, atau susah menemukannya dalam bahasa Indonesia, tak masalah.
- Pada dasarnya, jurnal ini semi akademis. Tak terlalu ketat dalam penggunaan metodologi maupun pemakaian kosakata ilmiah. Penulisan naratif, diawali dengan abstraksi tulisan. Tulisan harus fokus pada masalah tanpa melebarkan pembahasan.
- Panjang tulisan semua rubrik, FOKUS, DISKURSUS, OASE sekitar 20.000-23.000 karakter, kecuali TINJAUAN. Sedang untuk rubrik TINJAUAN mengulas buku atau kumpulan buku, film, karya sastra, pertunjukan kesenian, panjangnya antara 10.000 – 13.000 karakter.

- Kami menerima tulisan dengan sumber catatan kaki atau footnote, bukan catatan akhir atau endnote dan catatan perut.

- Contoh catatan kaki untuk sumber buku:

Yando Zakaria, Abih Tandeh, Cetakan Pertama, (Jakarta: Elsam, 2000), halaman 143.

- Contoh catatan kaki untuk sumber kolom, makalah, atau kumpulan tulisan: Moh. Mahfud MD, "Komisi Yudisial dalam Mozaik

Ketatanegaraan Kita", dikutip dalam Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan, (Jakarta: Komisi Yudisial, 2007), hal 7.

- Tulisan disertai daftar pustaka dengan format, sebagai contoh:
 - Daniel Dhakidae. Cendekiawan dalam Kekuasaan Negara Orde Baru, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Kami menggunakan pedoman penulisan yang lazim digunakan pelbagai jurnal atau majalah. Penyebutan nama surat kabar, majalah, judul buku, atau media terbitan lainnya dicetak miring. Misal, Majalah Time dijatuhi denda Rp 1 trilyun oleh Mahkamah Agung atas kasus gugatan Suharto.
- Sedang untuk judul artikel diberi tanda kutip ["..."]. Seperti contoh: Pengadilan, menurut Satjipto Rahardjo dalam tulisannya berjudul "Pengadilan Sang Pemenang", tak akan pernah berhenti menjadi institut perang antara keangkaramurkaan dan kebaikan-keadilan.

Kirimkan naskah Anda dalam bentuk *softcopy* dikirimkan ke alamat email office@elsam.or.id dengan melampirkan biodata. Redaksi menyediakan honorarium yang pantas untuk tulisan yang dimuat.

Profil ELSAM (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat)

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (*Institute for Policy Research and Advocacy*), disingkat ELSAM, adalah organisasi advokasi kebijakan, berbentuk Perkumpulan, yang berdiri sejak Agustus 1993 di Jakarta. Tujuannya turut berpartisipasi dalam usaha menumbuhkembangkan, memajukan dan melindungi hak-hak sipil dan politik serta hak-hak asasi manusia pada umumnya – sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi UUD 1945 dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa. Sejak awal, semangat perjuangan ELSAM adalah membangun tatanan politik demokratis di Indonesia melalui pemberdayaan masyarakat sipil lewat advokasi dan promosi hak asasi manusia (HAM).

VISI

Terciptanya masyarakat dan negara Indonesia yang demokratis, berkeadilan, dan menghormati hak asasi manusia.

MISI

Sebagai sebuah organisasi non pemerintah (Ornop) yang memperjuangkan hak asasi manusia, baik hak sipil-politik maupun hak ekonomi, sosial, dan budaya secara tak terpisahkan.

KEGIATAN UTAMA:

1. Studi kebijakan dan hukum yang berdampak pada hak asasi manusia;
2. Advokasi hak asasi manusia dalam berbagai bentuknya;
3. Pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia; dan
4. Penerbitan dan penyebaran informasi hak asasi manusia

PROGRAM KERJA:

1. Pengintegrasian Prinsip dan Norma HAM dalam Kebijakan dan Hukum Negara
2. Pengintegrasian Prinsip dan Norma HAM dalam Kebijakan tentang Operasi Korporasi yang Berhubungan dengan Masyarakat Lokal
3. Penguatan Kapasitas Masyarakat Sipil dalam Memajukan HAM

Susunan Organisasi Perkumpulan ELSAM

Badan Pengurus (periode 2014-2019)

Ketua: **Suraiya Kamaruzzaman, S.T., LL.M**

Wakil Ketua: **Kamala Chandrakirana, M.A**

Sekretaris: **Roichatul Aswidah, S.IP., M.A.**, Bendahara I: **Dr. Herlambang P. Wiratraman, S.H., M.A.**, Bendahara II: **Sentot Setyasiswanto, S.Sos.**

Anggota Perkumpulan:

Abdul Hakim G. Nusantara, S.H., LL.M., Dra. I Gusti Agung, Putri Astrid Kartika, M.A., Ir. Agustinus Rumansara, M.Sc. Francisia Sika Ery Seda, Ph.D. Drs. Hadimulyo, Lies Marcoes, M.A. Johni Simanjuntak, S.H. Maria Hartiningsih E. Rini Pratsnawati, Raharja Waluya Jati Toegiran S.Pd. Ir. Yosep Adi Prasetyo, Ifdal Kasim, S.H., Sandra Moniaga, S.H., Abdul Haris Semendawai, S.H., LL.M.

Pelaksana Harian Periode 2013-2015

Direktur Eksekutif: **Indriaswati Dyah Saptaningrum, S.H., LL.M.**

Deputi Direktur Pembelaan HAM untuk Keadilan (PHK): **Wahyu Wagiman, S.H.**

Deputi Direktur Pengembangan Sumber Daya HAM (PSDHAM): **Zainal Abidin, S.H.**

Kepala Biro Penelitian dan Pengembangan Kelembagaan: **Otto Adi Yulianto, S.E**

Pelaksana Program Bidang Penguatan Jaringan Korban: **E. Rini Pratsnawati**, Pelaksana Program Bidang Advokasi Kebijakan: **Wahyudi Djafar** Pelaksana Program Bidang Penguatan Kapasitas Advokasi HAM: **Ikhana Indah Barnasaputri**, Pelaksana Program Bidang Pelayanan Hukum: **Andi Muttaqien** Pelaksana Program Bidang Perencanaan, Monitoring dan Evaluasi: **Yohana Kuncup** Pelaksana Program Bidang Informasi dan Dokumentasi: **Ari Yurino** Pelaksana Program Bidang Advokasi HAM: **Adiani Viviana** Manajer Komunikasi: **Damar Juniarto** Asisten Program Bidang Informasi dan Dokumentasi: **Paijo, Sukadi, Dodi Sanjaya, Kosim** Asisten Program Bidang Advokasi HAM: **Kania Mezariani G, Muhammad Al Myzan**, Asisten Program Bidang Pelayanan Hukum: **Abdul Wahid, Muhamad Irwan**, Asisten Program Bidang Advokasi Kebijakan: **Miftah Fadhli, Benhard Ruben Fritz Sumigar** Asisten Program Bidang Penguatan Kapasitas Advokasi HAM: **Emmanuella Kania Mamonto, Theresia Mike Verawati Tangka** Kepala Unit Keuangan: **Rina Erayanti** Staf Keuangan: **Elisabet Maria Sgala, Astriana Novita Siahaan, Indira Mahayani** Kasir: **Maria Ririhena** Sekretaris: **Ferri Dwi Agustina** Kepala Rumah Tangga: **Khumaedy** Staf Bagian Rumah Tangga: **Siti Mariatul Qibtiyah, Banuhari** Staf Bagian Transportasi: **Ahmad Muzani** Staf Bagian Keamanan: **Elly F. Pangemanan**

Alamat:

Jl. Siaga II No. 31, Pasar Minggu, Jakarta 12510 INDONESIA. Tel.: (+62 21) 797 2662; 7919 2519; 7919 2564 Telefax.: (+62 21) 7919 2519. Email: office@elsam.or.id Website: www.elsam.or.id Linimasa di Twitter: @elsamnews
Kunjungi kami di: <http://www.facebook.com/perkumpulanelksam>

Fokus

Regulasi Sektor Perkebunan dan Hak Asasi Manusia

Oleh Mohamad Zaki Hussein

Proyek MIFEE: Merampas Tanah Malind-Anim dan Menurunkan
Kualitas Ekosistem Lokal.

Oleh Siti Rakhma Mary H.

Diskursus

Sengketa Tanah di Suka Makmur

Oleh Razif

Penyelesaian Sengketa Pertanahan dan Hak Asasi Manusia: Kasus
Kabupaten Batang dan Cilacap

oleh Otto Adi Yulianto

Oase

Melampaui Tumpang-tindih Kebijakan dan Usulan Tak Berpihak,

Oleh Sentot Setyasiswanto

Tinjauan Buku

Kisah Advokat Pejuang Kemanusiaan.

oleh Imam Nasima

Alamat Redaksi

ELSAM - Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat

Jl. Siaga II No.31 Pejaten Barat, Pasar Minggu

Jakarta Selatan INDONESIA - 12510

Tel: +62 21 7972662, 79192564, Fax: +62 21 79192519

E-mail : office@elsam.or.id, Web page: www.elsam.or.id