



**QUO VADIS**  
**PEMBARUAN HUKUM AGRARIA**  
**Perspektif Transitional Justice**  
**Untuk Menyelesaikan Konflik**

Noer Fauzi

No. 3

Desember 2002

---

Jln. Jati Mulya IV No. 21, Jati Padang - Pasar Minggu  
Jakarta 12540  
Telp. +62 (21) 78845871, 7806094  
Fax. +62 (21) 7806094  
Email. [psdhm@indo.net.id](mailto:psdhm@indo.net.id)

**Seri Pengembangan Wacana**  
**HuMa**

**QUO VADIS**  
**PEMBARUAN HUKUM AGRARIA**  
**Perspektif Transitional Justice**  
**Untuk Menyelesaikan Konflik**

Noer Fauzi

**No. 3**

**Desember 2002**

Ditulis oleh Noer Fauzi , Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA); Anggota Tim Substansi Kelompok Kerja Ornop untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (Pokja PAPSDA); Fasilitator pada Lingkar Pembaruan Agraria dan Desa (KARSA); dan Anggota Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)

**Pengantar**  
HuMa

**Design Layout**  
Didin Suryadin

**Cetakan Pertama, Desember 2002**

**Penerbit**  
Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum  
Berbasis Masyarakat dan Ekologis  
**(HuMa)**

Jln. Jatimulya IV No. 21  
Jati Padang - Pasar Minggu, Jakarta 12540  
Telp. + 62 - 21 - 780 6094, 788 45 871  
Fax. + 62 - 21 - 780 6094  
Email. psdhm@indo.net.id

---

Publikasi ini diterbitkan oleh Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) atas dukungan dari The Asia Foundation (TAF), The Ford Foundation (FF) dan Department for International Development (DFID). Opini yang diekspresikan oleh penulis/pembuatnya bukan merupakan cerminan ataupun pandangan dari The Asia Foundation, The Ford Foundation dan Department for International Development

## Pengantar Penerbit

Seperti yang dialami oleh banyak negara yang beralih dari rejim otoriter ke sistem yang lebih demokratis, Indonesia di masa kini pun menghadapi sisa-sisa dari masa lampau yang telah membawa penderitaan pada sejumlah anggota masyarakatnya. Sehingga masalah yang masih tersisa dari rejim sebelumnya diperlakukan secara kurang baik, hal tersebut bisa justru menimbulkan berbagai perpecahan baru di dalam masyarakat itu sendiri dan kurang dapat menyumbang pada penyatuan kembali perpecahan-perpecahan lama atau polarisasi-polarisasi yang sebelumnya telah ada” (Tim Komnas HAM, 2001 : 4).

Sebagai tanggapan terhadap penderitaan yang dirasakan oleh sejumlah anggota masyarakatnya, maka pemerintah-pemerintah di negara-negara yang mengalami masa transisi seperti Afrika Selatan, Argentina, Peru, Chili dan lain-lain, secara sungguh-sungguh dan kreatif kemudian berupaya mengembangkan institusi-institusi alternatif untuk menangani pelanggaran hak-hak asasi manusia yang terjadi di masa pemerintahan otoriter berkuasa. Institusi-institusi alternatif ini dikembangkan dengan kesadaran, bahwa institusi yang tersedia, khususnya institusi peradilan, tidak berwenang dan atau tidak mampu menangani pelanggaran-pelanggaran HAM yang sesuai dengan rasa keadilan dari korban.

Seperti juga di Indonesia, di negara-negara tersebut institusi peradilan dan juga institusi-institusi negara lainnya telah menjadi bagian dari rejim otoriter. Terbukti, dalam banyak kasus-kasus yang berkaitan dengan aksi yang dilakukan oleh kelompok-kelompok dan individu pro demokrasi, institusi peradilan malah menghadirkan kekerasan dan pelanggaran hak-hak asasi manusia baru –yang kemudian dikenal sebagai *judicial violence*- dengan memberikan hukuman-hukuman kepada mereka yang melakukan tindakan-tindakan yang jelas-jelas hanya merupakan *exercise* - penterjemahan dari- hak-hak asasi mereka. Aksi unjuk rasa secara damai oleh kalangan pro-demokrasi, penerbitan karya tulis ataupun pertunjukan seni oleh para seniman yang berkreasikan dengan didasari oleh keyakinan kelompoknya ataupun dirinya dan kegiatan memperdagangkan buku-buku politik atau sastra “terlarang” adalah contoh dari *exercise* atau wujud operasional dari hak-hak asasi dari setiap orang. Ketika penguasa orde baru beranggapan, bahwa kegiatan-kegiatan tersebut

merupakan tindakan yang mengganggu ketertiban umum ataupun penghinaan bahkan sampai dianggap mengancam keamanan negara, yang memprihatinkan institusi peradilan –yang semestinya independen-, malah berpendapat sama dengan penguasa dan menghukum warga yang mencoba menjalankan hak-hak asasinya.

Menyadari, bahwa pembenahan institusi peradilan tidak dapat dilakukan dalam waktu yang singkat, sementara pelanggaran-pelanggaran hak-hak asasi manusia mesti segera ditangani demi kepentingan rasa keadilan para korban dan pencegahan terulangnya pelanggaran HAM di masa depan, maka perlu dilakukan upaya khusus. Kerangka tindakan guna mewujudkan keadilan dalam masa transisi ini yang kemudian dirumuskan sebagai konsep *transitional justice*.

Kita semua tahu, bahwa tingkat pelanggaran hak-hak asasi manusia di Indonesia, khususnya selama rejim orde baru berkuasa, sangat tinggi. Mulai dari pembantaian rakyat, baik anggota PKI maupun masyarakat biasa di tahun 1965-1967; pencabutan hak-hak sipil, politik dan ekonomi para anggota PKI dan keluarganya sampai ke pembantaian rakyat di Aceh, Papua dan Timor Lorosae (dh. Timor Timur) baik yang berjuang demi kemerdekaan maupun yang mempertahankan tanah dan lingkungan warisan leluhur mereka. Ditambah lagi dengan begitu banyaknya pelanggaran berorganisasi secara bebas bagi puluhan juta buruh, petani, nelayan, masyarakat pedesaan, masyarakat adat; pemasangan kebebasan berekspresi, penculikan, pembunuhan terhadap kelompok pro demokrasi sampai perampasan tanah-tanah adat maupun tanah-tanah rakyat lainnya dan penghancuran lingkungan hidup puluhan juta warga atas nama “kepentingan umum”.

Tingginya tingkat pelanggaran hak-hak asasi selama ini diakui oleh banyak pihak sejak angin reformasi mulai bertiup, mulai dari MPR, DPR sampai ke pemerintah. Beberapa upaya positif mulai dilakukan misalnya dengan penetapan UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak-hak Asasi Manusia, UU No. 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Pada bulan Maret 2002 telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi dan Rehabilitasi terhadap Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat. PP No. 3 Tahun 2002 bersama dengan PP Nomor 2 Tahun 2002 tentang Tata Cara Perlindungan terhadap Korban dan Saksi dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat, merupakan aturan lebih lanjut yang melaksanakan ketentuan pasal 34 dan 35 Undang-undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Disamping berbagai perundangan dan peraturan tersebut, ditetapkan juga Undang-undang Otonomi Khusus bagi masyarakat Aceh dan Papua.

Namun semua ini masih jauh dari memadai. Pengadilan Hak Asasi Manusia hanya berwenang menangani pelanggaran HAM berat (*groos violations of human rights*), dan berdasarkan pasal 7 UU No. 26/2000 yang dimaksud sebagai

pelanggaran HAM berat adalah (a) kejahatan genosida (*genocide*), dan (b) kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*). Dalam Ketentuan Penutup dari UU 26/2000 ttg Pengadilan HAM ditetapkan bahwa UU ini memberikan peluang kemungkinan penyelesaian pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum diberlakukannya UU No. 26/2000 oleh KKR - Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi - (pasal 47, ayat 1). Menyadari keterbatasan ruang lingkup dari “pelanggaran HAM berat” sebagaimana ditetapkan dalam pasal 8 dan pasal 9 UU No. 26/2000 dapat disimpulkan, bahwa saat ini di Indonesia belum tersedia mekanisme untuk menangani pelanggaran-pelanggaran HAM secara lebih menyeluruh dan sistematis. Halmana diperparah dengan kinerja yang ditunjukkan oleh Pengadilan HAM Adhoc Timtim yang saat ini disorot oleh banyak pihak karena tidak berhasil menghukum para tersangka pelaku pelanggaran HAM berat di Timtim dari kalangan TNI AD.

Sementara bagi banyak masyarakat pedesaan – yang merupakan mayoritas penduduk di Indonesia -, terutama masyarakat adat, petani dan nelayan yang telah mengalami ketidakadilan, termasuk pelanggaran HAM (baik hak-hak ekonomi, sosial, budaya dan hak-hak sipil dan politik) yang tidak dapat dikategorikan sebagai “pelanggaran HAM berat” sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 26/2000 yang artinya tidak bisa diselesaikan baik oleh Pengadilan HAM maupun oleh KKR-. Proses Perumusan RUU tentang KKR memang belum selesai, bahkan cenderung macet, tetapi kewenangan KKR sudah dibatasi oleh UU 26/2000. Dalam perkembangan proses pembaruan hukum pada akhir 2001 ditetapkanlah Tap NO. IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang antara lain menetapkan tentang perlunya pembentukan mekanisme penyelesaian konflik agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Pertanyaannya institusi yang mana dan mekanisme yang bagaimana yang mampu menyelesaikan konflik agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang sesuai dengan rasa keadilan para korban?

Menyadari pentingnya penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu dengan perspektif *transitional justice*, buku kecil ini diterbitkan sebagai tambahan bahan diskusi –belajar bersama- bagi pihak-pihak yang juga beritikad menyelesaikan dan atau mendukung upaya penyembuhan luka-luka bangsa kita. Dalam kurun waktu dua tahun terakhir ini, beberapa publikasi tentang *transitional justice* sudah mulai muncul di Indonesia. Salah satunya diterbitkan oleh Komnas HAM dan sebagian besar lainnya diterbitkan oleh ELSAM (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat). Sejalan dengan lingkup kerja dari HuMa, Seri Pengembangan Wacana kali ini lebih mengulas konteks dan relevansi perspektif *transitional justice* dipahami oleh kita semua dalam upaya penyediaan keadilan bagi korban pelanggaran HAM yang berkaitan dengan issue tanah dan sumber daya alam lainnya di masa lalu serta kendala-kendala untuk merealisasikannya.

Penerbitan buku ini merupakan bagian dari rangkaian kegiatan yang diupayakan HuMa untuk memperjuangkan penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu yang berkaitan dengan issue agraria dan atau sumber daya alam.

Sepanjang dari kuartal kedua hingga ketiga Tahun 2002 (bulan April 2002 hingga Agustus 2002), satu rangkaian diskusi yang diselenggarakan oleh HuMa bersama organisasi non pemerintah (ornop) setempat di berbagai tempat yang berbeda. Kegiatan diskusi tersebut dilaksanakan di Pontianak, Kalimantan Barat pada tanggal 10 – 11 April 2002 berkerjasama dengan LBBT (Lembaga Bela Banua Talino) ; di Napu, Sulawesi Tengah pada tanggal 10 – 11 Mei 2002 dan di Mamuju, Sulawesi Tengah pada tanggal 20 – 21 Juli 2002 bekerjasama dengan YBH Bantaya; di Semarang, Jawa Tengah pada tanggal 10 Juni 2002 bekerjasama dengan LBH Semarang dan LRC KJHAM. Sebagai lanjutannya, HuMa bekerjasama dengan Pokja PA-PSDA (Kelompok Kerja Ornop Untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam) dan ornop setempat di Jayapura, Papua pada tanggal 19 – 20 Juli 2002 bekerjasama dengan ptPPMA dan NRM Papua; di Manado, Sulawesi Utara pada tanggal 30 – 31 Juli 2002 bekerjasama dengan LP2S-Tomohon dan di Samarinda, Kalimantan Timur pada tanggal 26 – 27 Agustus 2002 bekerjasama dengan APKSA dan NRM Kalimantan Timur.

Seri Pengembangan Wacana No. 3 ini memuat karya tulis Noer Fauzi berdasarkan pengalaman lapangannya, seri diskusi yang telah dikembangkan oleh KPA, Masyarakat Transitional Justice maupun HuMa dan Pokja PA-PSDA bersama beberapa ornop di berbagai wilayah tersebut di atas serta didukung dengan kajian berbagai dokumen. Dalam buku kecil ini dihadirkan analisis penulis tentang permasalahan pembaruan perundangan dan peraturan , pelanggaran HAM, konsep transitional justice, pengalaman Afrika Selatan sebagai perbandingan, kendala-kendala implementasi konsep transitional justice di Indonesia dengan diawali oleh analisisnya atas hasil-hasil diskusi di beberapa kota di Indonesia.

Sejauh ini kami masih yakin, *bahwa tidak ada keadilan tanpa kebenaran, dan tidak ada kedamaian tanpa penyelesaian konflik mendasar*. Tentunya kehadiran buku ini tidak akan seketika menghadirkan keadilan bagi para korban. Kita semua sadar bahwa jarak antara keadilan dan para korban masih cukup jauh.

Niat kami tidaklah lebih dari memenuhi tanggung jawab sebagai warga dari negara – yang sedang sakit - untuk selalu berupaya berbagi informasi dan pemikiran tentang bagaimana kita dapat merajut masa depan yang lebih adil dan damai bagi kita semua, khususnya di Indonesia.

Akhir kata, kami menyadari, bahwa tidak ada kerja yang sempurna. Kami selalu terbuka untuk kritik dan saran. Selamat membaca dan semoga ada “hal baru” yang bisa didapat dari Seri Pengembangan Wacana No. 3 ini.

Jakarta, 20 Desember 2002.

HuMa - Jakarta



## Daftar Isi

Pengantar Penerbit .....	iii
Daftar Isi .....	ix
Pembukaan:	
Pertanyaan dan Temuan Dari Berbagai Diskusi .....	I
Dari Kemelut Pembaruan Perundang-undangan Hingga Munculnya Pandangan Transitional Justice .....	5
Kewajiban Negara dan Pelanggaran HAM .....	9
Upaya Menyediakan Keadilan bagi Korban Pelanggaran HAM Di Masa Lampau .....	
	11
“Rumput Tetangga lebih Hijau Warnanya”:	
Bercermin ke Afrika Selatan .....	15
Kembali ke Indonesia:	
Agenda Pembaruan Hukum, Disandera Oleh Konfigurasi Politik .....	19
Penutup:	
Dari “Kewajiban Negara” kembali ke “Gerakan Sosial” .....	23
Daftar Pustaka .....	25
Lampiran. Rangkuman Seri Diskusi Konsep dan Praksis Transitional Justice Dalam Penyelesaian Konflik Tanah dan SDA Lainnya .....	29
Sekilas Tentang HuMa .....	41
Publikasi HuMa .....	43

Melihat Nasarudin berkeliling rumah sambil mencari sesuatu, Ibunya bertanya, “Apa yang kamu cari?”

**Nasarudin (N):** “Kunci lemari”

**Ibu (I):** “Apakah Kamu ingat, di mana terakhir kamu memegangnya?”

**N:** “Iya, di dalam kamarku.”

**I:** “Mengapa Kamu mencarinya di luar rumah? Tidak mencari di dalam kamarmu itu?.”

**N:** “Sebab, keadaan di dalam kamar gelap, dan di sini, di luar rumah, cukup terang.”

(Diadaptasi dari Cerita Nasrudin Hoja)

## Pembukaan:

### Pertanyaan dan Temuan dari Berbagai Diskusi

Naskah ini merupakan suatu upaya menghadirkan dan melanjutkan pemikiran serta cara pandang *transitional justice* atas masalah agraria, yang pokok soalnya terwakili dalam pertanyaan: “Bagaimana cara menyediakan keadilan bagi mereka yang kehilangan hak atas tanah dan sumber daya lain yang menyertainya akibat praktek-praktek pelanggaran Hak Asasi Manusia yang dilakukan oleh rejim otoritarian Orde Baru yang lampau”.

Sepanjang dari kuartal kedua hingga ketiga Tahun 2002 (bulan April 2002 hingga Agustus 2002), pertanyaan tersebut telah menjadi penggerak diskusi yang diselenggarakan oleh HuMa bersama Pokja PA-PSDA (Kelompok Kerja Ornop Untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam) di berbagai tempat yang berbeda dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) setempat di mana diskusi diadakan. Kegiatan diskusi tersebut dilaksanakan di Pontianak, Kalimantan Barat; Napu, Sulawesi Tengah; Semarang, Jawa; Jayapura, Papua; Mamuju, Sulawesi Tengah; Manado, Sulawesi Utara dan di Samarinda, Kalimantan Timur.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dokumen ini, meskipun meringkaskan sebagian dari isi diskusi-diskusi itu, namun sama sekali bukanlah merupakan kesimpulan dari seluruh diskusi yang kaya akan variasi informasi dan pandangan itu. Sehingga beban tanggung jawab isi dari naskah ini tentu berada di pundak penulis. Issue-issu dan kesepakatan yang berkembang dalam seri diskusi dapat dibaca dalam Lampiran berjudul “Rangkuman Seri Diskusi Konsep dan Praksis Transitional Justice dalam Penyelesaian Konflik Tanah dan SDA Lainnya” yang disusun oleh HuMa

Dalam diskusi-diskusi itu telah diungkap sebaran masalah “perampasan hak atas tanah dan sumber daya lain” yang terjadi di wilayah-wilayah dimana diskusi-diskusi itu diselenggarakan.<sup>2</sup> Implikasi dari beroperasinya perusahaan pemegang HPH (Hak Pengusahaan Hutan) dan/atau HPHTI (Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri) pada akses masyarakat adat atas tanah dan hutannya telah menjadi topik bahasan di Pontianak, Samarinda dan Papua. Sementara itu, implikasi dari beroperasinya perusahaan pemegang HGU (Hak Guna Usaha) pada akses masyarakat petani telah menjadi topik bahasan di Semarang, Napu, Mamuju dan Manado. Tak ketinggalan juga di Manado dan Papua dibicarakan pula implikasi dari ditetapkannya kawasan hutan, termasuk kawasan konservasi yang menghilangkan akses masyarakat adat atas wilayah hidupnya.

Dari semua kasus yang dibicarakan yang berdasarkan pengalaman komunitas lokal yang dirujuk, maka dapatlah digeneralisasikan kesamaannya yakni proses hilangnya akses atas sumber utama keberlanjutan kehidupan mereka, baik berupa tanah pertanian maupun hutan. Pada umumnya peserta diskusi memiliki kesamaan dalam menganalisis sebab-sebab dari gejala tersebut, yakni di satu pihak telah didefinisikannya oleh badan-badan pemerintah pusat tanah atau/hutan, bahwa hutan kepunyaan penduduk setempat sebagai tanah dan/atau hutan negara. Untuk selanjutnya, atas dasar definisi itu, pemerintah pusat menggunakan (*use*) dan menyalahgunakan (*abuse*) kewenangan yang dimilikinya dalam memberikan hak-hak pemanfaatan (*use rights*) di atas tanah dan/atau hutan kepunyaan penduduk yang telah di”negara”kan itu. Walhasil, terjadilah bentrokan antara penduduk yang terlebih dahulu memiliki hak secara *de facto*, dengan badan usaha pemegang hak formal yang berasal dan didukung oleh badan-badan birokrasi pemerintah pusat (dan juga daerah) serta pelaksanaannya dikawal oleh aparaturnya secara represif.

Di pihak lain, badan-badan pemerintah pusat dan juga kompradornya, pemerintahan daerah, telah mengabaikan kebutuhan penduduk lokal untuk memperoleh jaminan atau kepastian penguasaan atas tanah/hutan tersebut (*tenurial security*). Lebih dari itu, usaha penduduk untuk mengartikulasikan kebutuhannya akan *tenurial security* itu, dihadapi dengan berbagai manipulasi birokrasi dan kekerasan dari aparaturnya.

---

<sup>2</sup> Dahulu, berbagai edisi buku Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia yang dibuat oleh YLBHI (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia), semenjak 1984 - 1985 hingga tahun 1996, senantiasa memuat kasus-kasus perampasan tanah rakyat. Buku yang secara khusus mengumpulkan daftar kasus tanah adalah Noer Fauzi (Ed.), *Pembangunan Berbuah Sengketa, Kumpulan Kasus-kasus Sengketa Pertanian Sepanjang Orde Baru*, Yayasan Sintesa dan Serikat Petani Sumatera Utara, Medan, 1998. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mengembangkan data base khusus untuk kasus-kasus sengketa tanah ini, lihat <http://www.kpa.or.id>

Dengan asumsi, bahwa permasalahan “perampasan hak atas tanah dan sumber daya lain yang menyertainya” itu sungguh-sungguh merupakan masalah utama rakyat pedesaan, maka para peserta diskusi mulai mengembangkan analisis dalam rangka ikut serta menemukan jawaban dari masalah itu. Momentum untuk mengembangkan cara untuk menyelesaikan masalah itu dimulai dari tumbangnya rejim otoritarian dan lahirnya pemerintahan pasca rejim otoritarian yang mulai membuka kesempatan bagi komponen masyarakat untuk mengartikulasikan permasalahan dan pemecahan terhadap pelanggaran HAM di masa lampau. Lebih dari itu, para peserta juga mendiskusikan pelaksanaan otonomi daerah dan lebih-lebih lagi pelaksanaan otonomi khusus di Papua, dalam hubungannya dengan ruang penciptaan badan-badan baru beserta mekanisme operasionalnya untuk menyelesaikan masalah “perampasan hak atas tanah dan sumber daya lain yang menyertainya” itu.

Di tengah pusaran berbagai harapan adanya inisiatif daerah, para peserta diskusi menyadari batasan yang telah ditetapkan oleh penjabaran Otonomi Daerah, dengan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 Pasal 8, bahwa:

**Perizinan dan perjanjian kerja sama Pemerintah dengan pihak ketiga berdasarkan kewenangan Pemerintah sebelum ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya perizinan dan perjanjian kerja sama.**

Walhasil, dalam konfigurasi kewenangan yang dimiliki pemerintahan kabupaten dan propinsi, tidak terdapat kewenangan untuk meralat hak-hak yang formal (*formal existing rights*) yang telah diberikan oleh badan-badan pemerintah pusat dan masih berlaku. Hal ini berbeda dengan peluang yang dimunculkan oleh UU No. 21 Tahun 2001, tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Pada Bab XII tentang Hak Asasi Manusia dan Bab XIX tentang Pembangunan Berkelanjutan dan Lingkungan Hidup khususnya tentang penyelesaian sengketa lingkungan. Meskipun demikian, para peserta diskusi di Papua menilai implementasi UU ini masih belum terjamin yang disebabkan masih nampaknya pertikaian atau setidaknya belum adanya konsensus elite nasional maupun provinsi untuk mengimplementasikannya. Diskusi yang diselenggarakan di semua tempattersebut, juga mengungkap secara padat kedudukan kewajiban negara dalam cara pandang Hak Asasi Manusia dan prinsip *transitional justice* sebagai upaya menyelesaikan pelanggaran HAM di masa lampau.

Pada kegiatan diskusi itu juga disajikan contoh, bahwa Afrika Selatan memberi pelajaran yang berguna. Negara itu telah menggunakan cara pandang *transitional justice*, di mana pemerintahan yang baru mengerahkan sumber daya, mengaktifkan lembaga-lembaga negara yang tersedia dan/atau menyediakan lembaga baru beserta mekanisme operasionalnya demi terciptanya keadilan bagi korban-korban

penghilangan hak atas tanah yang diakibatkan praktek pelanggaran HAM yang dilakukan rejim sebelumnya. Setelah bercermin dengan alat bantu pengalaman Afrika Selatan, peserta diajak kembali memeriksa “wajah kita sendiri” yakni kemacetan agenda pembaruan hukum yang menjadi sandaran bagi penyediaan keadilan bagi para korban ‘perampasan hak atas tanah dan sumber daya lain yang menyertainya itu’.

Ketika diskusi-diskusi yang dilakukan di beberapa daerah tersebut tengah berlangsung, pada bulan Maret 2002 pemerintah telah mengeluarkan sebuah Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi dan Rehabilitasi terhadap Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat. PP No. 3 Tahun 2002 bersama dengan PP Nomor 2 Tahun 2002 tentang Tata Cara Perlindungan terhadap Korban dan Saksi dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat, merupakan aturan lebih lanjut yang melaksanakan ketentuan pasal 34 dan 35 Undang-undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Patut disadari, bahwa kasus-kasus yang dapat diurus oleh Pengadilan HAM ini hanyalah kasus pelanggaran HAM yang berat, yakni Kejahatan atas Kemanusiaan dan/atau Kejahatan Genosida. Dengan kata lain, apa yang disebut sebagai “Kompensasi, Restitusi dan Rehabilitasi” hanyalah berlaku untuk Korban-korban dari — apa yang DPR tetapkan setelah mendapat masukan dari Komnas HAM sebagai — “Kejahatan atas Kemanusiaan” dan/atau “Kejahatan Genosida”.

Sementara itu, nasib dari korban-korban pelanggaran HAM selain dari kedua jenis itu, belum menentu. Pada konteks demikianlah, naskah ini berusaha menghadirkan kembali sebagian dari pokok-pokok diskusi yang digeneralisasikan dan diargumentasikan kembali oleh penulis agar persoalan-persoalannya tersaji secara lebih sistematis dan dapat dijadikan rujukan untuk penjelajahan lebih lanjut. Harapan penulis, usaha-usaha lanjutannya akan dimuarakan pada penyediaan keadilan bagi rakyat yang menjadi korban dari perampasan hak atas tanah dan sumber daya lain yang menyertainya. Kalaupun hal ini tidak terjadi, setidaknya dapat menyumbang perjuangan keadilan oleh para korban.

## Dari Kemelut Pembaruan Perundang-undangan Hingga Munculnya Pandangan Transitional Justice

Apa yang terjadi di Indonesia setelah berakhirnya rejim otoritarian dan terbitnya reformasi di awal Tahun 1998, bukanlah perwujudan dari apa yang didengungkan sebagai Reformasi Total. Di bawah kepemimpinan Presiden Habibie, berbagai menteri dan pejabat negara dalam Kabinet Reformasi Pembangunan saling balapan membuat agenda reformasi dengan mengajukan revisi perundang-undangan sektoral. Setidaknya, dapat dicatat usaha Departemen Kehutanan membuat Undang-undang Kehutanan, Departemen Pertambangan membuat RUU Pertambangan Umum, Departemen Kelautan dan Perikanan mengusulkan RUU Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu, Departemen Pekerjaan Umum yang mengusulkan RUU Pengelolaan Sumber Daya Air, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup yang mengusulkan RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam hingga Badan Pertanahan Nasional yang mengusulkan RUU Pertanahan Nasional.

Pada kesemua usaha pembaruan hukum itu nampak, bahwa persoalan kejelasan hubungan pemerintah dengan rakyat, yang berimplikasi pada pembagian peran masing-masing pihak, tampaknya belum dibahas tuntas pada inisiatif-inisiatif pembaharuan hukum perundang-undangan yang disebutkan di atas. Inisiatif-inisiatif tersebut belum memberikan interpretasi yang lebih jelas tentang konsep atau doktrin HMN (Hak Menguasai dari Negara – pen.) sehingga akibatnya alpa melakukan pembaharuan dalam merumuskan hubungan pemerintah dengan rakyat dalam penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam. Padahal, dalam kenyataannya konflik hukum negara dan hukum rakyat senantiasa bersumber dari perbedaan penafsiran tentang doktrin hak menguasai negara ini.

Dengan kata lain, berbagai inisiatif yang adabelum menghasilkan perubahan paradigmatik dalam politik hukum pengelolaan sumberdaya alam (Safitri, 2002)<sup>3</sup>

Sebaliknya, sebagian inisiatif, lebih sibuk merumuskan keinginan untuk mengantisipasi globalisasi. Akibatnya optimalisasi dan efisiensi ekonomi dalam pengelolaan sumberdaya alam menjadi tujuan penting. Demi untuk menargetkan tujuan tersebut, untuk sebagian inisiatif, proses diskusi yang mendalam, apalagi

---

<sup>3</sup> Meskipun uraian Safitri (2002) ini tidak memasukkan Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, namun menurut penulis, kesimpulan ini dapat diberlakukan pada Undang-undang ini juga.

melibatkan publik, menjadi terlupakan. Sebaliknya, pada sebagian inisiatif yang lain, pembaharuan hukum tidak sekedar diukur dari kesempurnaan substansi, tetapi juga pada soal proses. Pengalaman penyusunan undang-undang di Indonesia tidak pernah membuka ruang bagi partisipasi dan kesempatan belajar pada publik. Belajar pada fakta tersebut, sebagian inisiatif membuka diri sebagai arena atau proses belajar bersama untuk semua pihak.

Apa yang terjadi di lapangan lain lagi dan tidak ada hubungannya dengan reformasi hukum di tingkat elit politik nasional. Tumbangnya rejim otoritarian, yang dimulai mundurnya Presiden Soeharto di awal Tahun 1998, merangsang banyak kelompok korban mengambil jalan baru untuk dapat menguasai secara de facto dan mengolah kembali bidang tanah, yang sebelumnya terpaksa mereka serahkan pada pihak lain. Serangan terhadap aparat represif, krisis ekonomi, dan dapat diterimanya alasan pengambilan kembali hak yang dirampas, telah membuka peluang bagi terwujudnya tindakan-tindakan reokupasi tanah, dan tentunya beserta berbagai tampilan eks-eskunya.

Untuk mendukung aksi-aksi lapangan, organisasi-organisasi non-pemerintah, bersama dengan serikat-serikat petani dan kelompok-kelompok masyarakat adat yang didukungnya, semakin sering dan kuat menyuarakan kembali tuntutan mereka agar pemerintah menjalankan Pembaruan agraria, yang telah dikonsepsikan pada masa-masa sebelumnya (*Bachriadi, et al, Ed., 1997; Fauzi, Ed., 1997*). Atas dasar penilaian buruk atas segala usaha reformasi hukum yang tidak memadai itu, para promotor pembaruan agraria, yang kemudian bergabung bersama dengan promotor pengelolaan sumber daya alam berbasis masyarakat (PSDA-BM), berusaha membuat kegiatan advokasi yang mantap dan senyatanya telah berhasil memasukkan usulan-usulan yang kemudian oleh MPR diwujudkan menjadi TAP MPR RI No. IX/MPR/2001.

Hadirnya Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, membuka kemungkinan baru bagi adanya perubahan perundang-undangan yang menggunakan cara pandang *transitional justice*. Kepedulian pokok dari apa yang diistilahkan dengan *transitional justice* atau dalam bahasa Indonesia dapat digunakan istilah 'keadilan di masa transisi' adalah perjuangan menyediakan keadilan bagi korban-korban pelanggaran HAM semasa rejim otoritarian berkuasa di masa lampau.

Tema *transitional justice* pertama kali diangkat oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada Lokakarya Nasional IV Hak Asasi Manusia yang diselenggarakan pada tanggal 21 – 24 November 2000 bekerjasama dengan Pusat Studi HAM Universitas Surabaya.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Keseluruhan naskah, proses dan diskusi yang berlangsung dalam Lokakarya ini dapat dipelajari pada buku, Prasetyohadi (*Ed.*), *Keadilan dalam Masa Transisi*, Komnas HAM 2001.

Pengangkatan tema pokok ‘transitional justice’ didasarkan pada suatu kenyataan, bahwa hingga sekarang ini kita sebagai bangsa belum dapat menyediakan cara-cara yang dapat memberikan rasa keadilan pada mereka yang dalam masa lampau telah mengalami berbagai pelanggaran hak dasar manusia. Hal ini berarti, bahwa para korban pelanggaran hak asasi manusia, meskipun kini telah dapat hidup dalam lingkungan sosial politik yang, boleh dikata, tidak represif dan tidak otoriter, namun mereka masih tetap harus bisa hidup dengan berbagai beban fisik, material dan psikologis yang ditinggalkan oleh rejim lama (*Tim Komnas HAM, 2001: 4*).

Seperti yang dialami oleh banyak negara yang beralih dari rejim otoriter ke sistem yang lebih demokratis, Indonesia di masa kini pun menghadapi sisa-sisa dari masa lampau yang telah membawa penderitaan pada sejumlah anggota masyarakatnya. Sehingga masalah yang masih tersisa dari rejim sebelumnya diperlakukan secara kurang baik, hal tersebut bisa justru menimbulkan berbagai perpecahan baru di dalam masyarakat itu sendiri dan kurang dapat menyumbang pada penyatuan kembali perpecahan-perpecahan lama atau polarisasi-polarisasi yang sebelumnya telah ada” (*Tim Komnas HAM, 2001: 4*).

Tak perlu diragukan lagi, bahwa kasus-kasus hilangnya hak rakyat atas tanah dan sumber daya alam lain yang menyertainya merupakan salah satu masalah Hak Asasi Manusia yang utama di Indonesia. Tak heran, manakala dalam Laporan Tahunan Komnas HAM semenjak berdirinya hingga saat ini, pengaduan kasus-kasus ini senantiasa menempati urutan teratas. Atas dasar itu pula, dalam lokakarya Komnas itu, mulai dipelajari bagaimana cara menyediakan keadilan bagi mereka yang kehilangan hak atas tanah dan sumber daya alam lain yang menyertainya akibat praktek-praktek pelanggaran HAM oleh rejim otoritarian Orde Baru yang lampau (Fauzi, 2001; Soliman, 2001; Sumardjono, 2001; Moniaga, 2001). Masalah ini tentu dipedulikan juga oleh Kelompok Kerja *Transitional Justice* yang bertugas menindaklanjuti lokakarya itu dengan mempromosikan cara pandang *transitional justice* (Kelompok Kerja *Transitional Justice*, 2000).

*Memang, tentunya “Kebutuhan untuk menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu tersebut tentu saja tidak bisa mendayagunakan sistem hukum yang ada saat ini... Pasangan rejim sistem hukum lama tersebut adalah sistem pemerintahan yang otoriter, bukan sistem pemerintahan yang demokratis atau yang sedang mengarah ke demokratis (Pokja Ornop untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, 2002)”.*

Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, telah menugaskan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Presiden Republik Indonesia untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam

serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan ini (Pasal 6). Salah satu agenda utama yang harus diatur lebih lanjut adalah penyelesaian konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria/pemanfaatan sumber daya alam “yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum” (*pasal 5*).

## Kewajiban Negara dan Pelanggaran HAM

Dalam cara pandang hak asasi manusia, pemerintahan sesungguhnya memiliki kewajiban untuk (i) menghargai hak asasi manusia rakyatnya; (ii) melindungi hak asasi manusia rakyatnya; dan (iii) memenuhi hak asasi manusia rakyatnya (Hansen, 2000 : 6 - 7). Kewajiban pertama, untuk *menghargai*, mengharuskan pemerintahan sendiri tidak melanggar hak-hak asasi rakyatnya. Hal ini mencakup tindakan negara untuk memberlakukan hukum-hukum baru yang berlaku surut yang diperkirakan dapat mengakibatkan terjaminnya hak-hak korban pelanggaran HAM di masa lampau pada masa kini, dan dengan demikian dapat menyelesaikan pelanggaran hak di masa lampau itu. Kewajiban kedua, untuk *melindungi*, mengharuskan pemerintahan mencegah dan menindak pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan pihak bukan-negara dengan menegakkan aturan-aturan hukum yang diberlakukan pada pelanggar itu. Kewajiban ketiga, untuk *memenuhi*, mengharuskan pemerintahan mengkaji ulang prioritas kerjanya, membuat perubahan-perubahan aturan, administrasi, anggaran, peradilan, dan hal yang diperlukan lainnya untuk mewujudkan hak-hak tertentu dari rakyatnya.

Pihak-pihak non-pemerintahan, seperti perusahaan, akademisi, kaum profesional, organisasi non-pemerintah memiliki kewajiban tidak langsung, yang diperantarai oleh kewajiban pemerintahan di atas, untuk melindungi hak-hak tersebut dan memiliki kewajiban moral untuk mengajak semua orang memperkuat HAM. Tentunya, sekali lagi, adalah kewajiban pemerintahan agar pihak-pihak non-pemerintahan tidak memperlemah tiap hak asasi manusia, dengan cara memperbaiki dan mengendalikan tindakan-tindakan mereka.

Dalam ajaran HAM pemerintahan disebut melanggar HAM apabila, *pertama* tindakan-tindakannya *nyata-nyata bertentangan* dengan hak-hak asasi rakyatnya. Contohnya, menteri kehutanan yang menetapkan sebidang tanah masyarakat adat sebagai 'hutan negara' dan kemudian memberi hak pada perusahaan raksasa atas kayu-kayu yang tumbuh di atas tanah masyarakat adat itu; dan *kedua*, tindakannya *membiarkan* pihak lain merusak hak-hak asasi rakyat. Contohnya, polisi dan jaksa tidak mengusut perbuatan pihak manajemen perusahaan penebangan kayu yang nyata-nyata mengambil kayu dari tanah kepunyaan masyarakat tanpa persetujuan pemiliknya. Dalam kamus HAM, pelanggaran golongan pertama disebut sebagai *act of commission*; sedangkan yang kedua disebut *act of omission* (Hansen, 2000:6). Jadi, dalam konteks ini, pelanggaran HAM itu adalah pelanggaran hak atas tanah dan sumberdaya alam kepunyaan rakyat beserta pelanggaran HAM lain yang

menyertainya, yang diakibatkan oleh (i) penggunaan dan penyalahgunaan kewenangan pemerintahan di masa lampau; dan (ii) pembiaran pemerintahan terhadap pihak non-pemerintahan melanggar hak tersebut.

Dengan demikian, muara penggunaan ajaran HAM ini adalah pemahaman tentang batas-batas kekuasaan/kewenangan pemerintahan, yang pada pokoknya pemerintahan tidak mudah melakukan pembatasan terhadap hak-hak rakyat ataupun mengalihkan hak-hak tersebut untuk kepentingan negara maupun pihak ketiga. Pemerintah hanya bisa menerbitkan hak-hak baru di atas tanah yang tak dilekati hak rakyatnya, baik untuk kepentingan penanaman modal maupun proyek-proyek pembangunan. Pemberian hak-hak tersebut tidak bisa dilakukan sebelum memastikan bahwa tanah haknya tidak dipegang oleh orang-orang atau sekelompok orang, atau telah dilepaskan olehnya secara sadar dan sukarela dengan proses yang dapat dipertanggungjawabkan (sebagai implementasi dari prinsip *free and prior inform concent* dan *due processes*).

Negara dan kekuasaannya justru seharusnya diefektifkan untuk menjamin kepastian hak pemilikan warganya dan menjamin hak untuk memanfaatkan tanah beserta kekayaan yang menyertainya, serta menjamin keberlangsungan dan kemajuan cara-cara pemanfaatan itu, terutama sistem produksi dan konservasi yang menjadi sumber kelanjutan penghidupan rakyat. Dalam konteks jenis-jenis struktur agraria yang majemuk, pemerintahan harus secara tegas menjamin pengakuan hak-hak penduduk atas hutan, padang-padang penggembalaan ternak, belukar bekas ladang-ladang, tanah-tanah pertanian yang dikerjakan secara berputar (rotasi), penambangan tradisional dan pencarian ikan di sungai dan laut. Jaminan yang sama harus diberikan kepada kelompok-kelompok miskin dan kaum tuna wisma di perkotaan yang kebutuhannya akan tanah untuk pemukiman mereka nyaris lepas dari perhatian pemerintah, bahkan dihadapi sebagai musuh yang menghambat perkembangan kota besar. Jaminan yang sama juga harus diberikan kepada kelompok petani subsisten, petani tak bertanah dan para buruh tani di pedesaan. Jaminan ini merupakan realisasi dari prinsip tidak seorang pun dapat dipaksa mengubah pencarian hidupnya yang bertentangan dengan kehendak dan keyakinannya. Hal ini juga erat kaitannya dengan hak rakyat untuk menguasai dan memanfaatkan tanah guna memenuhi kebutuhan subsistensi mereka. Bagaimanapun, pemerintahan wajib bertanggung jawab menjamin kelompok-kelompok ini untuk ikut menentukan arah perubahan sosial dan menikmati hasil-hasil perubahan sosial itu.

# Upaya Menyediakan Keadilan

## Bagi Korban Pelanggaran HAM di Masa Lampau<sup>5</sup>

**T***ransitional justice* bukanlah ‘keadilan yang tengah mengalami transisi’ karena cita-cita keadilan bersifat universal dan eternal. Hal yang tengah bertransisi itu ialah kenyataan-kenyataan konstektualnya yang konkret, yaitu transisi dari suatu rezim otoriter ke rezim demokratik dengan segala imbasnya, baik di sektor ekonomi, politik maupun di sektor sosial. Oleh karena itu, pada hakikatnya *transitional justice* merupakan kerangka tindakan guna mewujudkan keadilan dalam masa transisi itu.

Di aspek kultural, imbas transisi mempengaruhi tataran nilai dan norma sehingga terjadi upaya mendefinisikan keadilan dari konsepnya yang semula sebagai keadilan yang distributif ke konsepnya yang semula sebagai keadilan yang dirumuskan ulang lewat wacana dan kesepakatan bersama, dengan mendasarkan diri pada paradigma komutatif yang lebih realistik dan *interest based*.

Ditimbang dari sisi legal, prinsip menerapkan hukum secara retroaktif dalam pelaksanaan *transitional justice* harus dimungkinkan guna menghindari terjadinya *impunities* (bebas dari hukuman). Rezim otokratis — baik secara institusional maupun secara individual para pejabatnya — harus dapat dimintai pertanggungjawabannya secara terbuka atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan terhadap hak asasi manusia pada waktu yang lalu.

Dalam pelaksanaannya, asas keikutsertaan korban dalam setiap wacana dan upaya merealisasi *transitional justice* harus diusahakan secara sungguh-sungguh. Bentuk dan wujud keadilan dari perspektif korban — ialah kebutuhan-kebutuhan dan harapan-harapannya — merupakan salah satu prasyarat, karena tidaklah mungkin menciptakan keadilan tanpa sekaligus menyertakan mereka yang selama ini justru menjadi korban pelanggaran-pelanggaran. Selain itu, jika *transitional justice* dilihat sebagai jembatan legal dan historis yang menghubungkan masa lampau dan masa depan, maka melibatkan korban secara aktif merupakan pengakuan atas penderitaan yang tak tertuturkan selama ini. Hal ini merupakan bagian dari upaya pemulihan kehidupan para korban, serta bagian dari upaya mencegah dan menangkal terulangnya peristiwa yang melanggar hak dan martabat manusia itu tidak terulang.

---

<sup>5</sup> Konsepsi tentang *transitional justice* diambil dari dokumen *Transitional Justice Menentukan Kualitas Demokrasi Indonesia di Masa Depan*, Kertas Posisi Kelompok Kerja *Transitional Justice*, 2001.

Dalam hubungan ini prinsip toleransi dan pluralisme (menerima dan menghormati keragaman) menjadi sangat penting.

Sekalipun disadari, bahwa upaya yang dilakukan dalam kerangka *transitional justice* diarahkan pada penyelesaian yang bersifat pragmatis demi pencapaian kepentingan jangka panjang, namun demikian keberpihakan pada korban harus menjadi dasar penyelesaian yang utama. Sementara itu, pertanggungjawaban para pelaku pelanggaran harus tetap dituntut karena pertanggungjawaban tidak pernah terputus sehubungan dengan berlakunya prinsip kontinuitas pertanggungjawaban, baik pertanggungjawaban individu maupun institusi negara, termasuk sikap pembiaran oleh negara atas terjadinya kekerasan. Landasan prinsip-prinsip *transitional justice* adalah nilai-nilai kebenaran dan keadilan serta penghormatan terhadap martabat manusia — khususnya para korban. Apapun bentuknya, keadilan yang diberikan haruslah dimaksudkan agar ketidakadilan masa lampau tidak terjadi lagi dan agar keadilan itu tidak menciptakan ketidakadilan baru.

Khusus mengenai hak ekonomi, sosial dan budaya, persoalan keadilan berkaitan dengan proses pengambilan keputusan, sumber daya ekonomi, dan kebebasan berekspresi. Oleh karena itu, *transitional justice* harus pertama-tama melandaskan diri pada prinsip mendahulukan yang tidak beruntung dalam proses pengambilan keputusan seperti masyarakat petani, masyarakat adat, nelayan dan buruh (baik formal maupun informal) dan secara lebih khusus lagi, memberi perhatian lebih kepada anak-anak dan perempuan. Terlepas dari kerangka model yang dipilih, penyelesaian dapat dilakukan dengan menempuh metode sebagai berikut:

- (1) Perlu ada pengungkapan kesalahan, baik lewat proses pengadilan atau di luar pengadilan, mengenai kekerasan yang telah dilakukan oleh pelaku. Langkah ini mensyaratkan pengungkapan kebenaran lebih dulu dengan nama dan wajah yang jelas dari pelaku pelanggaran.
- (2) Harusnya ada pengakuan dan penyesalan pelaku akan kesalahannya.
- (3) Adanya penghukuman terhadap pelaku.
- (4) Disusul oleh tindakan melikuidasi aturan hukum, kebijakan dan institusi pendukung tindak pelanggaran, baik yang berstatus resmi negara maupun yang bukan, demi mencegah terulangnya pelanggaran, namun dengan tetap mencegah terjadinya bentuk ketidakadilan yang baru.
- (5) Proses pemulihan dan/atau penyembuhan demi kepentingan korban harus dilakukan dengan cara yang mengupayakan rehabilitasi, restitusi, kompensasi. Pemulihan yang diberikan harus layak dan memberi kepuasan bagi korban. Hal ini berarti bahwa pemulihan haruslah bermakna bagi korban.

Sekali lagi ditekankan, bahwa pengikutsertaan korban dalam proses ini, termasuk dalam hal persiapan mekanismenyaaadalah prasyarat yang harus dipandang mutlak. Untuk menunjang proses ini undang-undang perlindungan saksi dan korban, serta undang-undang mengenai kebebasan informasi — dengan tetap menghormati prinsip kerahasiaan korban — merupakan upaya melengkapi prasyarat itu.

Berbeda dengan *transitional justice* bagi pelanggaran hak-hak sipil dan politik maka bagi korban-korban pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, sistem hukum termasuk proses dan institusi hukum yang ada tidak dapat memulihkan kembali hak-hak korban. Bahkan, bisa jadi justru, sistem hukumnya itu sendiri yang merupakan sumber masalah. Oleh karena itu, upaya menyediakan pemberian keadilan alternatif yang sesuai dengan harapan korban, harus diikuti dengan tindakan melikuidasi aturan hukum, kebijakan dan institusi pendukung tindak pelanggaran, baik yang berstatus resmi negara maupun yang bukan, demi mencegah terulangnya pelanggaran. Bagi korban-korban pelanggaran HAM di masa lampau, konsepsi *transitional justice* yang dapat menjadi kerangka kerja sebagaimana diringkaskan di atas, sungguh merupakan ‘siraman air di tengah terik matahari’. Sampai saat ini, sayangnya untaian maksud yang menyejukkan itu belum mampu memenuhi harapan.



## “Rumput Tetangga lebih Hijau Warnanya”: Bercermin ke Afrika Selatan

Di Afrika, termasuk Afrika Selatan, sistem penguasaan tanah “berdasarkan UU” (sistem yang dilegalisasi oleh negara) berasal dari masa kolonial (Cousin, 2001). Semua itu dilandaskan pada prinsip-prinsip hukum Bangsa Eropa yang mengatur mengenai kekuasaan dan pembagian wilayah kekuasaan, di mana fundamen utamanya adalah “seluruh hak atas tanah berada di tangan negara dan hukum”. Hal inilah yang membuka jalan bagi terjadinya penguasaan terhadap tanah tak bertuan, pengambilalihan tanah kepunyaan penduduk asli, penguasaan melalui administrasi pertanahan, fasilitasi terhadap pemegang konsesi yang diberikan negara kolonial (terutama konsesi pertambangan atau proyek pengembangan permukiman kota). Namun, mengingat daya penetrasi kekuasaan kolonial yang terbatas, maka di dalam wilayah kolonial itu tetap saja ada sistem penguasaan tanah yang diatur ‘berdasarkan adat’.

Singkatnya, di banyak negara Afrika, salah satu warisan pendudukan kolonial adalah dualisme sistem penguasaan tanah. Bentuk yang dominan adalah sistem ‘berdasarkan Undang-undang’, dengan ciri status kepemilikan individu dengan hak jual-beli. Sementara itu, kelembagaan ‘berdasarkan adat’ masih tetap berlaku di pedesaan-pedalaman dengan sistem produksi pertanian yang terbelakang yang membuat mutu hidup masyarakatnya miskin, yang merupakan korban dari diskriminasi oleh para pemerintahan.

Penyerbuan, penaklukan dan pendudukan Bangsa Eropa selama 300 Tahun yang kemudian dilanjutkan dengan pemerintahan nasional kulit putih, semakin mengukuhkan dominasi sistem penguasaan tanah berdasar hukum negara itu.

Hingga sebelum Tahun 1994, masyarakat asli adalah ‘warga negara kelas dua’, yang hanya memperoleh sedikit perlindungan dari pemerintahan. Mereka adalah golongan yang paling menjadi korban penggunaan dan penyalahgunaan kewenangan pemerintahan yang rasial. Dalam soal hak atas tanah, sebagian besar warga kulit hitam telah mengalami pengusiran dari tempat tinggalnya dan tempat usahanya, meskipun telah turun temurun diusahakannya dan menjadi kampung halamannya. Mereka terpaksa menempati wilayah-wilayah pedalaman atau hidup sebagai penghuni liar di pinggir-pinggir kota. Saat 1994, 80% warga kulit hitam hanya menguasai 17 juta hektar yang *nota bene* adalah 13% permukaan wilayah Afrika Selatan (Davenport, dalam André Horn 1997). Dari seluruh penduduk, 32%

warga kulit hitam tinggal di kantong-kantong pedalaman yang dipimpin oleh kepala adat sebagai penguasa wilayah dengan sistem kelembagaan yang berdasar adat.

Harapan perubahan nasib masyarakat kulit hitam, seiring-sejalan dengan keberhasilan gerakan nasional menumbangkan rejim apartheid dan diletakkannya prinsip-prinsip baru dalam konstitusi yang menjadi dasar kehidupan berbangsa-bernegara Afrika Selatan. Pimpinan pemerintahan kulit putih yang terakhir di Afrika Selatan, Presiden De Klerk, dengan sadar memilih untuk mengakhiri sejarah supremasi ras kulit putih dalam pemerintahan, dengan mengantar kemenangan ANC (*African National Congress*) dengan Nelson Mandela sebagai pemimpin yang kemudian menjadi presiden kulit hitam pertama pada Tahun 1994. Sebagai negara yang belakangan berusaha mengatasi masalah diskriminasi hak-hak tenurial penduduk, Afrika Selatan berusaha untuk memperluas dari apa yang sekadar merupakan program aksi afirmatif menjadi program memulihkan (*to restore*) kembali kehidupan masyarakat korban (Andre Horn, 2000).

Salah satu artikulasi konseptual dari penderitaan akibat penindasan yang dialami mayoritas penduduk adalah anti diskriminasi rasial, yang tentunya merupakan turunan dari pengakuan atas hak asasi manusia. Seiring dengan kemenangan ANC di bawah kepemimpinan karismatik Nelson Mandela, mulai didiskusikan secara serius bagaimana penyelenggaraan negara yang baru menjalankan kewajibannya meralat pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang terjadi di masa lampau. Memang, pelanggaran HAM itu tidak dilakukan oleh penguasa baru. Namun, diyakini bahwa apabila penguasa baru membiarkan pelanggaran HAM di masa lalu itu tetap tak terpulihkan dan membiarkan para pelanggar HAM itu menikmati segala impunitas (tak terhukum), maka pemerintahan yang baru pun sebenarnya melanggar HAM warganya.

Upaya menggunakan ajaran HAM ini dilakukan oleh penguasa baru Afrika Selatan dengan melakukan pembaruan hukum, yang dimulai dari konstitusi negara. Pembaruan hukum yang mengatur hak-hak orang Afrika atas tanah sebenarnya telah dimulai dari apa yang dikenal sebagai *The De Klerk Government's White Paper 1991*, yang dapat dikatakan merupakan tanggapan atas agenda politik yang sejak dahulu disuarakan oleh ANC.

Selanjutnya, Konstitusi Sementara Tahun 1993, yang dikukuhkan semasa De Klerk masih berkuasa, telah memperkenalkan konsep baru untuk mengatasi perampasan hak atas tanah yang diakibatkan pemberlakuan hukum negara yang rasial, yakni restitusi hak atas tanah (*the restitution of land rights*). Konstitusi Sementara yang diundangkan melalui UU No. 200/1993 itu membolehkan orang-orang atau komunitas yang dihilangkan hak-haknya atas tanah, akibat hukum-hukum yang mendiskrimasi mereka secara rasial, untuk menggugat pengembalian hak-hak mereka dari pemerintahan.

Dengan hak konstitusional untuk restitusi ini, seseorang atau kelompok orang atau komunitas berhak untuk memperoleh kembali kepemilikannya kembali atau penggantian yang setara apabila pelepasan kepemilikannya atas tanah terjadi setelah 19 Juni 1913 dan diakibatkan hukum dan praktek-praktek rasial yang terjadi di masa lampau. Tanggal 19 Juni 1913 itu adalah tanggal mulai diberlakukannya *the Natives Land Act 27 of 1913*, yang membelah mereka yang memenuhi syarat mempunyai hak atas tanah, dengan mereka yang tidak memenuhi syarat mempunyai hak atas tanah. Di bawah sistem kepemilikan berdasar tipe hukum barat, maka komunitas-komunitas yang hidup di bawah sistem hukum adat, hak-haknya atas tanah tidak diakui dan pada gilirannya sebagian dari mereka disingkirkan dari tanah di mana mereka mendapatkan penghidupan dan bermukim.

Masalah utamanya, dalam sistem hukum barat yang berlaku di Afrika Selatan, secara formal hak-hak adat tidak diakui sebagai suatu bentuk hak atas tanah. Status dari hak-hak ini direndahkan sekadar menjadi garapan belaka, atau bila diurus dengan sulit maksimum dapat menjadi hak memanfaatkan saja. Tentunya dengan status demikian dengan mudah dilenyapkan oleh hak-hak kepemilikan dalam sistem barat. Dengan demikian, pengajuan klaim sebagai bagian awal dari proses restitusi terhadap hak-hak tenurial yang dahulu secara rasial didiskriminasi akan menjumpai bahaya yang sama, yakni posisinya yang tidak formal diakui dalam kepemilikan menurut hukum barat yang berlaku itu.

Masalah ini sungguh-sungguh memerlukan suatu pilihan hukum (*legal option*) yang mampu mewujudkan apa yang menjadi moto dari pemerintahan di bawah kepemimpinan Presiden Nelson Mandela, “*As all these countries recover from the trauma and wounds of the past, they have had to devise mechanisms not only for handling past human rights violations, but also to ensure that the dignity of victims, survivors, and relatives is restored*” (Nelson Mandela, 1995).

Untuk memecahkan masalah ini dan dalam rangka memenuhi kewajiban melindungi hak-hak rakyat atas tanah yang didiskriminasi di masa lalu dan menjalankan hak konstitusional dari penduduk untuk memperoleh restitusi hak atas tanah, maka pemerintahan Afrika Selatan yang baru menghidupkan kembali dan memberinya status hukum khusus sebagai suatu jenis hak kepemilikan dalam sistem hukum yang berlaku.

Perubahan hukum sebagaimana diurai di atas disertai pula dengan perubahan kelembagaan negara. Afrika Selatan membentuk suatu khusus yang betugas untuk memfasilitasi penyelesaian klaim itu, yakni Commission on Land Rights Restitution (dibentuk 1995), yang kemudian bekerja bersama dengan Department of Land Affairs. Hasil kerjanya ini kemudian ditunaikan oleh badan peradilan khusus yang memutuskan perkara klaim-klaim restitusi hak atas tanah, namanya Land Claims Court.

Suatu klaim restitusi dapat diterima oleh Commission on Land Rights Restitution, apabila penduduk (claimant) nyata-nyata (i) dihilangkan hak atas tanahnya sesudah 19 Juni 1913; (ii) dapat membuktikan bahwa penghilangan hak itu merupakan hasil dari perbuatan-perbuatan diskriminasi rasial; dan (iii) dapat menyediakan bukti-bukti kepemilikannya atas tanah itu. Untuk menjamin bahwa pemerintahan menjalankan restitusi itu dengan sungguh-sungguh, dibuatlah suatu skedul yang dimulai dari tanggal 1 Mei 1995; 3 tahun untuk masa pengajuan pendaftaran klaim; 5 tahun untuk penyelidikan dan finalisasi kerja atas klaim itu; dan 10 tahun untuk implementasi keputusan-keputusan.

Hingga tahun 1998, saat penutupan pengajuan klaim, tercatat 63.455 klaim diajukan masyarakat. 80%-nya adalah klaim masyarakat yang tinggal di kota, sebagian besar mengajukan klaim pribadi akibat penggusuran tempat tinggal yang dilakukan semasa rejim apartheid berkuasa. Sebanyak 12.500 klaim di pedesaan merupakan klaim kelompok masyarakat.

Hingga 31 Maret 2002, sejumlah 29.877 klaim telah diselesaikan, Sejumlah 332.243 individu dalam 62.245 keluarga telah memperoleh keuntungan dari pengembalian tanah seluas 427.337 hektar. Sejumlah hampir 1,5 milyar Rp (tepatnya Rp 1.494.342.976,35), telah dikeluarkan untuk biaya perolehan tanah, kompensasi, Restitution Discretionary Grant, Settlement and Planning Grant, dan lainnya (data bersumber dari Commission on Restitution Land Rights, 2002).

## Kembali ke Indonesia:

### Agenda Pembaruan Hukum, Disandera Oleh Konfigurasi Politik

Lingkungan politik dari agenda pembaruan hukum agraria saat ini memang berbeda di dibandingkan dengan masa Orde Baru hingga tumbanginya rezim Soeharto tahun 1998 lalu. Apa yang didengung-dengungkan dengan reformasi total banyak yang menemui jalan buntu, dikarenakan para pengurus negara, baik di pemerintahan pusat maupun daerah, gagal merumuskan ketentuan-ketentuan baru. Bahkan, mereka mempergunakan ketentuan-ketentuan lama, yang justru melestarikan dan melanjutkan ketegangan antara apa yang menjadi tuntutan rakyat dengan kewenangan yang dipegang oleh pemerintahan. Ketentuan-ketentuan lama dirumuskan tidak melalui perdebatan publik yang menjangkau rakyat lokal sebagai salah satu pelaku utama perubahan yang selama ini dibungkam dan ditinggalkan dalam proses perumusan kebijakan pemerintahan.

Pada jangka waktu tiga tahun terakhir, kepemimpinan pemerintahan pasca rejim Soeharto pun tidak cukup melakukan intervensi fiskal, keuangan dan hukum untuk menjawab tuntutan rakyat akan restitusi (pengembalian) hak serta kebutuhan reparasi (pemulihan) kerusakan kawasan hidup rakyat beserta kerusakan sosial yang menyertainya. Kedua tema ini pun luput dalam negosiasi-negosiasi perencanaan perolehan dana maupun alokasi penggunaan dana oleh kelembagaan negara. Pun dalam negosiasi-negosiasi dengan lembaga keuangan multilateral.

Keterlambatan mengagendakan restitusi (pengembalian) dan mereparasi (pemulihan) kehidupan rakyat ini ternyata telah ikut mendorong terjadinya tindakan kolektif rakyat untuk merebut kembali apa-apa yang dalam kurun tiga puluh tahun terakhir dirampas darinya, di samping provokasi dan pengacauan terencana dan terorganisasi untuk memperluas bentrokan antar golongan dan mengganggu pemusatan perhatian rakyat pada persoalan yang lebih utama. Jadi tidaklah mengherankan kalau sampai detik ini wajah lokal Indonesia masih terlihat babak belur. Di sana-sini terjadi perkelahian sengit baik antar kelompok warga atau warga dengan badan usaha atau warga dengan pemerintah. Hal itu terjadi karena kebijakan negara tidak dibangun atas dasar sosial budaya yang nyata. Di samping itu banyak dari kebijakan-kebijakan yang dibuat sebetulnya bukan ditujukan untuk memenuhi hak-hak rakyat, melainkan sekadar melanggengkan posisi pemegang kekuasaan semata. Hal ini dimungkinkan karena struktur ekonomi-politik makro Indonesia saat ini merupakan penerusan dari kolonialisme terdahulu dimana kepentingan pemodal internasional, bersama dengan mitra nasionalnya mengeksploitasi sumber daya alam

dan menghasilkan sampah-sampah dan kehancuran ekosistem beserta sistem sosial-budayanya yang ditanggung oleh komunitas-komunitas yang hidup di seputar kawasan yang dieksploitasi tersebut.

Agenda pembaruan hukum di atas berada di dalam konteks di mana saat ini sedang berlangsung suatu perubahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Desentralisasi yang merupakan penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah, hingga terbentuklah kekuasaan (kewenangan) pemerintahan daerah yang lebih besar. Mendekatkan jarak geo-politik penduduk lokal dengan proses pembentukan kebijakan diharapkan menghasilkan dampak yang positif di mana rakyat lokal akan ikut campur berpartisipasi aktif dalam pembentukan kebijakan daerah.

Dalam perkara konflik agraria, pemerintahan daerah berada dalam situasi yang unik. Meskipun secara umum kewenangan pemerintah daerah menjadi lebih besar, namun secara hukum ia tidak berdaya menyelesaikan konflik-konflik agraria yang terkait dengan perijinan dan/atau perjanjian kerjasama yang telah dibuat oleh pemerintah pusat (Peraturan Pemerintah No. 25 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, Bab IV Pasal 8). Dalam posisi seperti ini, pemerintah daerah bukanlah pihak yang mengagendakan pembaruan hukum agraria, meskipun merekalah yang berhadapan secara langsung dengan protes-protes dan tuntutan-tuntutan rakyat lokal. Pemerintahan daerah lebih tergerak dan lebih banyak disandera oleh urusan-urusan ketegangannya dengan pemerintah pusat dalam pembagian kewenangan dan keuangan; serta urusan-urusan ketegangan antara badan legislatif dan badan eksekutif di daerah (Zakaria dkk., 2001).

Praktek-praktek desentralisasi yang idenya telah diagendakan semenjak tahun 1999, telah menimbulkan kritik-kritik yang pada intinya mengungkap sinisme publik bahwa rakyat semakin didekatkan dengan penyakit birokrasi yang buruk (korupsi, kolusi dan nepotisme) yang melekat pada kewenangan yang didesentralisasi itu. Sayangnya, ketentuan desentralisasi itu tidak disertai dengan kewajiban partisipasi dalam pembuatan hukum dan kebijakan pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

Sudah setahun lebih mandat pembaruan hukum itu telah ditetapkan. Namun, sama sekali belum nampak adanya usaha yang sungguh-sungguh untuk menetapkan agenda pembaruan hukum agraria yang pasti setelah keluarnya TAP MPR RI No. IX/MPR/2001. Bila hal ini terus berlanjut, ketiadaan realisasi pembaruan hukum itu, selain berarti membiarkan masalah-masalah yang dirumuskan oleh TAP MPR itu semakin memburuk, telah dan akan menambah masalah baru: pertentangan antara golongan orang/kubu pemikiran yang memegang prinsip yang 'positivistik' dengan golongan yang memegang erat prinsip 'substentif'.

Bagi golongan yang memegang prinsip positivistik – yang umumnya dianut oleh kalangan penegak hukum di lapangan – mereka berpendapat bahwa sejauh suatu ketentuan hukum belum dicabut, diubah dan/atau diganti, maka hukum itu masih tetap berlaku. Hukum yang demikian masih sah sebagai hukum. Dengan demikian tanpa menunggu pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh DPR dan Presiden, maka apapun hukumnya masih tetap sah, sekalipun barangkali ada yang berpendapat bahwa ketentuan hukum itu tidak memenuhi persyaratan kedua, yakni tidak sejalan dengan Ketetapan MPR tersebut...

Bagi golongan yang mendasarkan diri pada kriteria substantif, maka hukum sudah kehilangan keabsahannya, manakala telah melanggar prinsip keadilan. Hukum yang bertentangan dengan nilai keadilan, semisal menggusur tanah tanpa, atau dengan ganti rugi yang sangat kecil, adalah perbuatan yang sewenang-wenang. Bahwa rakyat telah banyak dikorbankan untuk sekelompok orang kaya dalam pengelolaan, pemanfaatan dan pelestarian sumber daya agraria... Itu semua dilakukan secara legal menurut hukum positif. Dalam era reformasi ini hendaknya rakyat menjadi tuan, bukan sebaliknya (Sodikin, 2002).

Selain implikasi pada aspek budaya hukum seperti itu, secara struktural kedudukan TAP MPR RI dalam hirarki hukum Indonesia pun sebenarnya ‘terancam’, sehubungan dengan adanya Aturan Tambahan Pasal I yang ditambahkan pada amandemen ke IV UUD 1945, yang berbunyi:

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPRS dan TAP MPR untuk diambil keputusan pada sidang MPR RI tahun 2003.

Peninjauan kembali terhadap TAP MPRS dan TAP MPR itu akan dilakukan dalam konteks penyesuaian dengan hasil amandemen UUD 1945. Ada kecenderungan, seperti dinyatakan oleh Ketua MPR Amin Rais, dalam suatu wawancara, bahwa “Jika sudah diatur dalam UUD 1945 atau undang-undang, otomatis langsung dihapus, tapi kalau belum ada, TAP itu dijadikan undang-undang.” (*Suara Pembaruan*, 30 Agustus 2002).

Penilaian tentang tidak memadainya upaya pembaruan hukum agraria dalam rangka pelaksanaan TAP itu, mendorong Konsorsium Pembaruan Agraria dan Pokja Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam mengusulkan pembentukan suatu panitia nasional yang dibentuk oleh presiden untuk melakukan berbagai persiapan, termasuk pembentukan kelembagaan pelaksana arah dan kebijakan yang terkandung dalam TAP MPR itu (KPA, 2002; Pokja, 2002). Pada panitia nasional inilah nanti, hendak dilakukan persiapan pembaruan hukum agraria, termasuk di

dalamnya adalah pendaftaran dan pengurusan klaim-klaim rakyat atas tanah dan/ atau sumber daya alam lain yang hilang akibat pelanggaran HAM di masa lampau.

Namun, harapan yang ditumpukan kepada Presiden untuk membuat panitia pada saat ini bisa jadi bakal kandas pula, seperti halnya harapan Reformasi Total yang ditumpukan padanya, beserta kekuatan politik yang mengusungnya.

## Penutup:

### Dari “Kewajiban Negara” kembali ke “Gerakan Sosial”

Dalam masa peralihan pasca runtuhnya rezim otoritarian menuju demokrasi, yang disebut juga sebagai masa transisi, membentuk suatu negara demokrasi adalah suatu hal dan tugas mempertahankannya, mengkonsolidasikannya, serta memberikan vitalitas dan makna kepadanya adalah hal yang lain lagi. Ini terjadi karena demokrasi seringkali datang bersamaan dengan gelombang pasang berbagai unsur masyarakat yang tengah mencari identitas dan sekaligus ‘menggolkan’ aspirasi yang diperjuangkannya (Diamond, 1994:22-23 sebagaimana dipakai juga oleh R. Yando Zakaria, 2002).

Sudah merupakan kelaziman bahwa berakhirnya rejim otoritarianisme senantiasa merangsang bangkitnya harapan dari kelompok-kelompok masyarakat yang tertindas untuk memperbaiki posisi dan kondisinya. Namun, sering kali pemerintahan baru yang berkuasa gagal memenuhi harapan-harapan itu. Terlebih-lebih, seperti di Indonesia saat ini, di mana pemerintahan yang baru bukanlah pemenang mayoritas mutlak pemilu. Rejimentasi tidak terjadi dan instabilitas politik merupakan ancaman sehari-hari. Adalah sangat riskan untuk tidak mempertimbangkan aksi-reaksi dari kekuatan politik lainnya dari kebijakan yang akan dibuat dan tingkah laku politik yang akan ditampilkan. Resiko berupa terjungkal dari kursi kekuasaan, seperti yang secara jelas dialami oleh (mantan) Presiden Abdurrahman Wahid, seakan merupakan momok yang menakutkan semua penguasa politik. Walhasil, kebijakan yang dibuat dan tingkah laku politik yang ditampilkan lebih ditujukan untuk memelihara status quo konfigurasi politik yang ada, dari pada sungguh-sungguh dialamatkan pada pemenuhan harapan kelompok-kelompok yang tertindas itu.

Ketiadaan kebijakan yang menyeluruh untuk menyediakan keadilan bagi korban-korban pelanggaran HAM di masa lampau telah menimbulkan rasa tidak percaya akan sifat budiman dari pemerintahan. Di mata korban-korban ini, negara dipersepsi sebagai kekuasaan yang diperebutkan para elit politik belaka, dari pada merupakan kekuasaan yang akan dipakai untuk menghargai, melindungi, dan memenuhi hak asasi warganya.

Keadaan ini membuat kita berfikir kembali tentang hubungan antara situasi demokrasi yang belum solid dengan upaya menyediakan keadilan bagi korban pelanggaran HAM di masa lampau (Tanuredjo, 2002). Manakala konsolidasi

demokrasi belum terjadi, penyediaan keadilan bagi korban pelanggaran HAM masih merupakan retorika belaka.

Dalam situasi ketidakpatian seperti ini, tak jarang berbagai konflik lama timbul lagi; bahkan seringkali disertai konflik-konflik baru – seperti yang terjadi di banyak negara yang menjalani transisi demokrasi. 'Inilah masa yang genting dan rapuh, suatu masa yang penuh dengan pelbagai tantangan dalam bidang politik maupun bidang kebijakan, yang semuanya itu tidak bisa dibandingkan dengan semangat yang bergelora ketika meruntuhkan rezim lalim yang lalu' (Diamond, 1994:22-23 sebagaimana dipakai juga oleh R. Yando Zakaria, 2002).

Situasi ini memanggil kelompok-kelompok masyarakat untuk berinisiatif mengembangkan diri sedemikian rupa sehingga pemerintahan mampu menjalankan kewajiban-kewajibannya. Dengan kata lain, menurut penulis, 'bola permainan' kembali ke pelaku gerakan sosial lagi.

## Daftar Pustaka

- Bachriadi, Dianto, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan, Eds, (1997)**, *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI dan KPA.
- Cousins, Ben (2001)**, “Ambiguitas Negara dan Sistem Kepemilikan Tanah Reformasi Kependudukan di Afrika Dulu dan Sekarang”, dalam *Komuniti Forestri*, Edisi 4 Tahun Kedua, Maret 2001.
- Commision on Restitution of Land Rights, Republic of South Africa (2002)**, *Annual Report April 2001 - March 2002*.
- Departement of Land Affairs, Republic of South Africa (2001)**, *Annual Report 01/04/2000 - 31/03/2001*.
- \_\_\_\_\_ **(2002)**, *Pushing Back the Frontiers of Poverty Through Land Reform and Sustainable Development*.
- Diamond, Larry (1994)**, “Masyarakat Sipil dan Perjuangan untuk Menegakkan Demokrasi”, dalam Larry Diamond, ed., *Revolusi Demokrasi, Perjuangan untuk Kebebasan dan Pluralisme di Negara sedang Berkembang*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Fauzi, Noer (Ed) (1997)**, *Tanah dan Pembangunan, Risalah dari Konferensi INFID ke-10*, Jakarta: Sinar Harapan dan INFID.
- \_\_\_\_\_ **(Ed) (1998)**, *Pembangunan Berbuah Sengketa, Kumpulan Kasus-kasus Sengketa Pertanahan Sepanjang Orde Baru*, Medan: Yayasan Sintesa da Serikat Petani Sumatera Utara.
- \_\_\_\_\_ **(2001)**, “Keadilan Agraria di Masa Transisi”, dalam Prasytyohadi (Ed) (2001)
- Gilfillan, Durkje (1998)**, “Restitution: Can Entitlement to Tenure Reform break through the Constitutional Barrier of the 1913 cut-off Date?”, *Proceedings of the International Conference on Land Tenure in the Developing World, with a focus on Southern Africa*, University of Capetown, South Africa, 27 – 29 Januari 1998.

- Hansen, Stephen A. (2000)** *Thesaurus of Economic, Social and Cultral Rights: Terminology and Poential Violation*, Washington: American Association for Advancement of Science.
- Horn, André (1998)**, “*Restitution of an Identity in Land, Considering Security of informal Tenure in a retroactive Framework*”, Proceedings of the International Conference on Land Tenure in the Developing World, with a focus on Southern Africa, University of Capetown, South Africa, 27 – 29 Januari 1998.
- Jaichand, Vinodh (1997)**, *Restitution of Land Right, A Workbook*, Johansburg, Lex Patria.
- Kelompok Kerja Transitional Justice (2001)**, *Transitional Justice Menentukan Kualitas Demokrasi Indonesia di Masa Depan*.
- Kelompok Kerja Ornop untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (2002)**, *Background Paper Pelaksanaan Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Adil dan Berkelanjutan*
- Konsorsium Pembaruan Agraria (2002)**, *Komite Nasional untuk Pembaruan Agraria, Usulan Konsorsium Pembaruan Agraria kepada Presiden Republik Indonesia*.
- Kritz, Neil J. (Ed) (1995)**, *Transitional Justice*, Washington: United States Insititute of Peace.
- Mandela, Nelson (1995)**, “*Foreword to Transitional Justice*”, dalam *Transitional Justice*, Kritz, Neil J. (Ed).
- Moniaga, Sandra (2001)**, “*Catatan untuk Operasionalisasi Konsep Keadilan Transitional di Masa Transisi dalam Permasalahan Sumber-sumber Agraria*”, dalam Prasetyohadi (Ed) (2001)
- Prasetyohadi (Ed) (2001)**, *Keadilan dalam Masa Transisi*, Komnas HAM.
- Safitri, Myrna. A (2002)**, *Quo vadis Pembaruan Hukum Sumber Daya Alam*. Seri Kajian Hukum No. 1. Jakarta, Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasiskan Masyarakat dan Ekologis (HUMA). Jakarta
- Sodiki, Ahmad (2002)**, “*Peran Hukum dan Kebijakan dalam Pengelolaan dan Perlindungan Hukum Sumberdaya Tambang, Hutan dan Tanah*”, naskah yang disumbangkan untuk buku dalam rangka memperingati 70 tahun Prof.Soetandyo Wignjosoebroto, MPA.

- Soliman, Hektor (2001)**, “*Transitional Justice dan Landreform di Filipina*”, dalam Prasytyohadi (Ed) (2001)
- Sumardjono, Maria S.W (2001)** “*Transitional Justice atas Hak Sumber Daya Alam*”, dalam Prasytyohadi (Ed) (2001)
- Tanuredjo, Budiman (2002)**, “Keadilan Transitional dan Konsolidasi Demokrasi”, *KOMPAS*, 19 September 2002, hal 8.
- Thomas et all (1998)**, “*Current Developments in South Africa’s Land Tenure Policy*”, Proceedings of the International Conference on Land Tenure in the Developing World, with a focus on Southern Africa, University of Capetown, South Africa, 27 – 29 Januari 1998.
- Turner, Stephen et all (2002)**, *Land and Agrarian Reform in South Africa: A Status Report, 2002*, Research Report No. 12. PLAAS bersama dengan Norwegian Institute of Human Rihts dan Agricultural University of Norway.
- Zakaria, R. Yando dkk, (2001)**, *Mensiasati Otonomi Daerah demi Pembaruan Agraria*, Yogyakarta: KPA bekerjasama dengan Penerbit Lapera.
- Zakaria, R. Yando (2002)**, “*Mendudukkan Utusan Rakyat: Pilihan Ornop Demi Memperluas Partisipasi Politik Rakyat*”, *Jurnal Wacana* – No. XI/2002.



## Lampiran. Rangkuman Seri Diskusi Konsep dan Praksis Transitional Justice Dalam Penyelesaian Konflik Tanah dan SDA Lainnya<sup>6</sup>

### I. Pontianak, Kalimantan Barat

Waktu : 10-12 April 2002

Peserta : Masyarakat, Ornop, Perguruan Tinggi, mahasiswa

Isu-isu Utama dan Pikiran-pikiran Yang Berkembang Dalam Diskusi:

- Perhatian terhadap penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu pasca jatuhnya pemerintahan Orde Baru lebih banyak didominasi oleh kasus-kasus berwajah kota (pembunuhan mahasiswa, peristiwa Semanggi I, II) yang lebih kental hubungannya dengan elit politik. Sementara pelanggaran HAM masa lalu berupa perampasan tanah-tanah rakyat kurang mendapat tempat.
- Perangkat hukum yang tersedia saat ini tidak berkemampuan untuk menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu apalagi menurut UU No. 26/2000 tentang Peradilan Hak Asasi Manusia yang bisa diadili dalam Peradilan HAM hanyalah pelanggaran HAM berat (gross violations of human rights) seperti kejahatan terhadap kemanusiaan (crime against humanity) dan genosida (genocide).
- Ketidakadilan dalam pengelolaan sumber daya alam berawal dari bunyi pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang membelokkan fungsi negara dari fungsi melindungi menjadi fungsi menguasai.
- Berkaitan dengan konsesi-konsesi pemanfaatan SDA yang telah diberikan oleh negara maka pertanyaan utama yang muncul adalah: apa yang mau diklaim bila masyarakat dirugikan dengan kehadiran konsesi tersebut, apa ukuran-ukuran yang digunakan untuk melakukan klaim, bagaimana prosedur melakukan klaim dan siapa yang harus diminta untuk bertanggung jawab. Dalam konteks konsep TJ, pertanyaan itu bisa dirumuskan menjadi: dapatkah sekelompok orang menuntut dikembalikannya benda-benda (tanah, dll) yang diambil paksa oleh pihak lain (negara, dll) dan kemudian mendaftarkannya sebagai hak milik mereka?

<sup>6</sup> "Rangkuman Seri Diskusi Konsep dan Praksis Transitional Justice dalam Penyelesaian Konflik Tanah dan SDA Lainnya" disusun oleh HuMa, November 2002

- Praktek transitional justice berkembang dengan dua cara, yakni: (1) percaya bahwa negara akan menyediakan keadilan (Afrika Selatan); dan (2) negara harus ditekan untuk menyediakan keadilan (Mexico). Untuk Indonesia, bisa ditempuh dua pilihan yang bisa ditempuh, yakni: (1) rakyat membuat pengadilan sendiri; atau (2) mengandalkan pada Pemilu 2004.
- Lima prinsip dalam penyediaan keadilan bagi korban masa lalu, yakni: (1) perlu mengungkap kekerasan masa lalu, baik lewat peradilan maupun non peradilan; (2) pengakuan atas tindakan kekerasan yang telah dilakukan; (3) proses penghukuman bagi pelaku; (4) upaya litigasi dalam hubungannya dengan kejahatan yang dilakukan supaya tidak terjadi pengulangan kejahatan; dan (5) pemulihan dengan cara rehabilitasi, restitusi dan kompensasi.
- Konsep transitional justice bisa jadi hanya tindakan tambal sulam karena begitu tergantung atau terpulang pada political will pemerintah.
- Penegakan atau penyediaan keadilan bagi rakyat yang menjadi korban pelanggaran masa lalu tidak bisa hanya mengandalkan pada kaum terdidik kota tapi harus melibatkan rakyat sebagai korban dan sasaran tudingan.
- Sampai sekarang proses reformasi masih dilangsungkan dengan metode menciptakan kebijakan baru dan menindahkannya di atas tumpukan masalah dan kebijakan masa lalu.
- Negara telah mensponsori terjadi kerusakan ekologis dan kerusakan sosial. Kerusakan sosial telah menghilangkan kemampuan institusi adat untuk menyediakan keadilan dan jaminan sosial bagi anggota komunitasnya.
- Dalam konsep TJ, sikap terhadap kejahatan atau pelanggaran masa lalu bisa berupa: (1) melupakan dan memaafkan; (2) Mengungkapkan dan Memaafkan; (3) Mengungkap dan Menghukum; dan (4) Mengungkapkan dan menghukum.
- Tap. MPR No. IX/2001 dapat dijadikan sebagai kerangka normatif untuk menyelesaikan konflik agraria dan SDA masa lalu, di dalamnya termasuk menyediakan keadilan bagi korban. Namun isi Tap ini memiliki jarak tempuh yang jauh dengan realitas lapangan.
- Hambatan-hambatan klasik untuk menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu: (1) tidak adanya proses dokumentasi mengenai tahapan-tahapan perampasan hak atas tanah dan SDA lainnya; dan (2) walaupun ada, pengemasan atau penyajian hasil dari dokumentasi tersebut masih lemah.

- Pengalaman Afrika Selatan untuk menyelesaikan konflik masa lalunya tidak begitu saja dapat diterapkan di Kalbar dan di Indonesia pada umumnya. Masyarakat kita terbiasa menerima apa kata pemerintah.

Kesepakatan Rencana Tindak Lanjut:

- Sikap terbaik terhadap pelanggaran HAM masa lalu adalah: Ungkapkan Dan Maafkan Serta Ungkapkan Dan Hukum.
- Upaya bertahap dan terorganisir yang mesti dilakukan untuk menyediakan keadilan bagi korban masa lalu adalah: (1) penyadaran/pengorganisir; (2) belajar bersama; (3) menghentikan sistem ketidakadilan; (4) menghitung kerugian dan (5) menuntut (restitusi). Langkah ketiga dilakukan dengan penguatan kembali institusi adat yang berpihak kepada rakyat. Dalam kaitannya dengan langkah 4, sistem dokumentasi yang baik merupakan faktor utama untuk menentukan nilai kerugian (politis, ekonomis, ekologis, sosial). Pendokumentasian tersebut harus didukung oleh kerja pendataan yang sistematis sesuai dengan urutan kasus, waktu dan pelaku.

## 2. Napu, Sulawesi Tengah

Waktu : 10-11 Mei 2002

Peserta : Masyarakat, agamawan, Ornop, Perguruan Tinggi, Pemda, Mahasiswa, Pengusaha.

Isu-Isu Utama dan Pikiran-pikiran Yang Berkembang Dalam Diskusi:

- Khusus di Sulawesi Tengah salah satu sumber konflik pertanahan adalah Surat Keputusan Gubernur yang menetapkan bahwa tanah-tanah yang berada di daerah bekas wilayah swapraja dikonversi menjadi tanah negara. SK inilah yang turut menyebabkan sejumlah konflik pertanahan di Sulawesi Tengah. Misalnya kasus penerbitan HGU sepihak pada tahun 1997 di Bahotokong, penetapan wilayah Taman Nasional Loro Lindu tanpa sepengetahuan dan kata sepakat dari masyarakat yang mempunyai dan sudah berdiam sangat lama di wilayah tersebut serta kasus perampasan tanah adat oleh PT. Perkebunan Hasfram Napu di Napu yang mendapat izin HGU tahun 1991.
- Konflik-konflik pada kasus dan wilayah tersebut melahirkan sejumlah kekerasan. PTP Hasfraam Napu misalnya merusak perkuburan dan situs masyarakat Pekurehua dan menggunakan militer untuk melakukan pembebasan (perampasan) tanah.

- Bila berkeberatan dan ingin menuntut pengembalian tanah-tanah yang diberikan kepada usaha tambahan dan hutan, maka pihak yang harus dituntut adalah pemerintah, bukan pengusaha. Pihak Pengusaha sudah mengeluarkan banyak biaya dan sebenarnya menjadi korban kedua dalam konflik-konflik tersebut.
- Begitu suatu wilayah ditunjuk dan dinyatakan sebagai kawasan hutan maka penduduk yang berdiam di wilayah tersebut, baik baru maupun sudah sangat lama, secara otomatis menjadi kriminal.
- Pada masa pemerintahan Hindia Belanda UU Kehutanan (Bosch Ondonantie) juga menganut asas domeinverklaring namun hanya diberlakukan untuk Jawa dan Madura. Untuk melihat kemungkinan pembuatan UU Kehutanan di luar Jawa dibentuk komisi khusus dan temuan komisi tersebut menyatakan bahwa UU Kehutanan tidak cocok diberlakukan untuk kondisi luar Jawa. Sekarang UU Kehutanan (41/1999) berlaku di Jawa dan Madura dan dalam perkembangannya menggeser yurisdiksi pemberlakuan UUPA di kawasan hutan.

Kesepakatan Rencana Tindak Lanjut:

Yang harus dilakukan oleh masyarakat untuk mengatasi konflik adalah:

I. Internal Masyarakat

- Memperkuat kelembagaan masyarakat
- Identifikasi potensi dan masalah sumber daya alam
- Pengelolaan sumber daya alam secara partisipatif
- Pengembangan wawasan dan kesadaran masyarakat lewat perlbagai kegiatan yang partisipatif
- Merumuskan cita-cita bersama dan mengembangkan prinsip-prinsip komunitas

II. Eksternal Masyarakat

- Mendesak pemerintah dan DPRD untuk melakukan pembaharuan hukum sesuai dengan amanat Tap. MPR No. IX/2001 yang perumusannya dilakukan bersama masyarakat
- Melakukan lobby dan negosiasi dengan pihak terkait
- Mengembangkan kerjasama dengan komunitas lain

### Peluang yang Dimiliki Untuk Menyelesaikan Konflik Masa Lalu:

- Para pihak bertemu dalam sebuah forum bersama
- Adanya Tap. MPR No. IX/2001 yang mengakui hak-hak masyarakat adat atas tanah dan SDA lainnya
- Potensi sumber daya alam masih memadai
- Berkembangnya inisiatif-inisiatif masyarakat yang dapat direspon oleh pemerintah
- Berkembangnya kesadaran kritis masyarakat akibat kondisi politik yang relatif berubah

### 3. Semarang, Jawa Tengah

Waktu : 10 Juni 2002

Peserta : Masyarakat, Ornop, Perguruan Tinggi, Pemda.

#### Isu-Isu Utama dan Pikiran-pikiran Yang Berkembang Dalam Diskusi:

- Perhatian terhadap penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu pasca jatuhnya pemerintahan Orde Baru lebih banyak didominasi oleh kasus-kasus berwajah kota (pembunuhan mahasiswa, peristiwa Semanggi I, II) yang lebih kental hubungannya dengan elit politik. Sementara pelanggaran HAM masa lalu berupa perampasan tanah-tanah rakyat kurang mendapat tempat.
- Perangkat hukum yang tersedia saat ini tidak berkemampuan untuk menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu apalagi menurut UU No. 26/2000 tentang Peradilan Hak Asasi Manusia yang bisa diadili dalam Peradilan HAM hanyalah pelanggaran HAM berat (gross violations of human rights) seperti kejahatan terhadap kemanusiaan (crime againsts humanity) dan genosida (genocide).
- Ketidakadilan dalam pengelolaan sumber daya alam berawal dari bunyi pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang membelokkan fungsi negara dari fungsi melindungi menjadi fungsi menguasai.
- Berkaitan dengan konsesi-konsesi pemanfaatan SDA yang telah diberikan oleh negara maka pertanyaan utama yang muncul adalah: apa yang mau diklaim bila masyarakat dirugikan dengan kehadiran konsesi tersebut, apa ukuran-ukuran yang digunakan untuk melakukan klaim, bagaimana prosedur melakukan klaim dan siapa yang harus diminta untuk bertanggung jawab.

Dalam konteks konsep TJ, pertanyaan itu bisa diuruskan menjadi: dapatkah sekelompok orang menuntut dikembalikannya benda-benda (tanah, dll) yang diambil paksa oleh pihak lain (negara, dll) dan kemudian mendaftarkannya sebagai hak milik mereka?

- Praktek transitional justice berkembang dengan dua cara, yakni: (1) percaya bahwa negara akan menyediakan keadilan (Afrika Selatan); dan (2) negara harus ditekan untuk menyediakan keadilan (Mexico). Untuk Indonesia, bisa ditempuh dua pilihan yang bisa ditempuh, yakni: (1) rakyat membuat pengadilan sendiri; atau (2) mengandalkan pada Pemilu 2004.
- Lima prinsip dalam penyediaan keadilan bagi korban masa lalu, yakni: (1) perlu mengungkap kekerasan masa lalu, baik lewat peradilan maupun non peradilan; (2) pengakuan atas tindakan kekerasan yang telah dilakukan; (3) proses penghukuman bagi pelaku; (4) upaya litigasi dalam hubungannya dengan kejahatan yang dilakukan supaya tidak terjadi pengulangan kejahatan; dan (5) pemulihan dengan cara rehabilitasi, restitusi dan kompensasi.
- Konsep transitional justice bisa jadi hanya tindakan tambal sulam karena begitu tergantung atau terpulang pada political will pemerintah.
- Penegakan atau penyediaan keadilan bagi rakyat yang menjadi korban pelanggaran masa lalu tidak bisa hanya mengandalkan pada kaum terdidik kota tapi harus melibatkan rakyat sebagai korban dan sasaran tudingan.
- Sampai sekarang proses reformasi masih dilangsungkan dengan metode menciptakan kebijakan baru dan menindahkannya di atas tumpukan masalah dan kebijakan masa lalu.
- Negara telah mensponsori terjadi kerusakan ekologis dan kerusakan sosial. Kerusakan sosial telah menghilangkan kemampuan institusi adat untuk menyediakan keadilan dan jaminan sosial bagi anggota kemunitasnya.
- Dalam konsep TJ, sikap terhadap kejahatan atau pelanggaran masa lalu bisa berupa: (1) melupakan dan memaafkan; (2) Mengungkapkan dan Memaafkan; (3) Mengungkap dan Menghukum; dan (4) Mengungkapkan dan menghukum.
- Tap. MPR No. IX/2001 dapat dijadikan sebagai kerangka normatif untuk menyelesaikan konflik agraria dan SDA masa lalu, di dalamnya termasuk menyediakan keadilan bagi korban. Namun isi Tap ini memiliki jarak tempuh yang jauh dengan realitas lapangan.

- Hambatan-hambatan klasik untuk menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu: (1) tidak adanya proses dokumentasi mengenai tahapan-tahapan perampasan hak atas tanah dan SDA lainnya; dan (2) walaupun ada, pengemasan atau penyajian hasil dari dokumentasi tersebut masih lemah.
- Pengalaman Afrika Selatan untuk menyelesaikan konflik masa lalunya tidak begitu saja dapat diterapkan di Kalbar dan di Indonesia pada umumnya. Masyarakat kita terbiasa menerima apa kata pemerintah.

Kesepakatan Rencana Tindak Lanjut:

- Dalam rangka penyelesaian konflik masa lalu maka beberapa hak dasar harus diperhatikan: (1) harus mengutamakan korban dan melibatkan korban dalam setiap upaya penyelesaian; (2) Harus ada jaminan pemulihan terhadap korban, baik dari pemulihan fisik maupun pemulihan hak; (3) Harus ada sistem hukum baru yang mencairkan kebekuan sistem hukum lama; dan (4) dibentuk lembaga baru yang khusus menangani kasus-kasus struktural pada tingkat nasional dan daerah. Kenaggotaan lembaga tersebut berisi orang-orang yang faham tentang permasalahan konflik agraria dan sumber daya alam.
- Agar terus dilanjutkan pendampingan terhadap masyarakat terutama untuk kasus-kasus yang berdimensi struktural. Pada saat yang sama juga terus digiatkan monitoring terhadap inisiatif-inisiatif lokal terhadap tekanan dari pihak lain

#### 4. Jayapura, Papua

Waktu : 19-20 Juli 2002

Peserta : Masyarakat, Gereja, Ornop, Pemda, Perguruan Tinggi.

Isu-Isu Utama dan Pikiran-pikiran Yang Berkembang Dalam Diskusi:

- Bagaimana konsep transitional justice dapat membantu menyelesaikan kasus pelanggaran HAM masa lampau di Papua (salah satu masa lampau yang cukup banyak tindakan pelanggarannya adalah peristiwa penyerahan Papua dari pemerintah Belanda ke pemerintah Indonesia.
- Penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu di Papua, dengan menggunakan konsep transitional justice, lebih baik dilakukan apabila sudah merdeka. Apabila merdeka ada tiga hal utama yang perlu segera dilakukan yakni: pengembalian hak-hak adat; (2) peningkatan pendidikan; dan (3) kaji ulang atas peraturan perundang-undangan masa lampau.

- Gereja selalu berupaya untuk menangkal/mencegah terjadinya konflik di masyarakat. Kepemimpinan Gereja sangat diperlukan untuk mendorong dan mensukseskan penyelesaian pelanggaran HAM masa lampau.

#### Kesepakatan Rencana Tindak Lanjut:

- Berhubung pemahaman terhadap konsep transitional justice belum begitu meluas maka perlu diselenggarakan diskusi-diskusi di sejumlah kabupaten di Papua
- Terbentuk sebuah Kelompok Kerja yang beranggotakan unsur Ornop dan pemda dengan tugas utama mengidentifikasi konflik-konflik penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam dengan fokus utama Kabupaten Jayapura
- Merencanakan pertemuan atau diskusi yang lebih banyak menghadirkan peserta termasuk pihak Gereja.

## 5. Mamuju, Sulawesi Selatan

Waktu : 20-21 Juli 2002

Peserta : Masyarakat, Gereja, Ornop, Pemda, Perguruan Tinggi.

#### Isu-Isu Utama dan Pikiran-pikiran Yang Berkembang Dalam Diskusi:

- Sebagai sebuah Kabupaten yang 60% wilayahnya adalah kawasan hutan dan Kawasan Budi Daya Non Kehutanan banyak dipakai untuk kegiatan perkebunan besar, Mamuju syarat dengan konflik agraria. Sebagian dari konflik tersebut adalah konflik lama yang berlarut-larut hingga kini.
- Konflik agraria di Mamuju merupakan konflik antara: (1) masyarakat dengan masyarakat; (2) masyarakat dengan pemegang HPH; (3) masyarakat dengan perusahaan perkebunan (HGU); dan (4) masyarakat dengan purnawirawan ABRI.
- Cara pemerintah daerah menangani konflik-konflik tersebut masih menggunakan cara lama. Masyarakat menjadi korban dari berbagai bentuk kekerasan, seperti: penembakan, pemukulan, penganiayaan dan pengambilan lahan secara paksa. Pemerintah juga menggunakan strategi melabelisasi masyarakat dengan cap PKI.
- Berbagai cara sudah ditempuh masyarakat untuk mendapatkan hak-hak atas tanah. Misalnya menyurati gubernur dan menggugat ke Pengadilan

Negeri Mamuju. Anehnya, beberapa anggota masyarakat malah dihukum karena dituduh membawa senjata tajam tanpa izin. Kenyataan ini memperlihatkan bahwa pengadilanpun tidak bisa diandalkan bisa menyelesaikan konflik masa lalu yang memberikan keadilan bagi korban.

- Transmigrasi yang hampir ada di seluruh kecamatan di Mamuju membawa persoalan tersendiri karena tanah yang dipergunakan untuk lahan transmigrasi adalah tanah adat, bukan tanah negara.

Kesepakatan Rencana Tindak Lanjut:

Dibentuk Kelompok Kerja yang seluruhnya beranggotakan masyarakat untuk melengkapi data-data konflik agraria di Kabupaten Mamuju. Bila data yang dikumpulkan oleh masyarakat sudah cukup lengkap selanjutnya akan diinisiasi pembentukan Tim Terpadu untuk Penyelesaian Kasus.

## 6. Tomohon, Sulawesi Utara

Waktu : 30-31 Juli 2002

Peserta : Masyarakat, perguruan tinggi, Ornop, Gereja, Pemda, DPRD.

Isu-Isu Utama dan Pikiran-Pikiran yang Berkembang dalam Diskusi:

- Di Minahasa, istilah 'desa' telah menenggelamkan istilah 'wanua' Ketika masih menerapkan konsep wanua, segala sesuatu mengenai hutan diatur sangat arif oleh masyarakat namun mengalami kehancuran ketika diatur oleh pemerintah.
- Aparat pemerintah daerah dan tentara banyak terlibat dalam kegiatan penebangan liar sementara untuk menebang kayu di kebun sendiripun memerlukan izin apalagi mengambil kayu bakar di hutan lindung.
- Partisipasi asli (genuine participation) adalah partisipasi yang memungkinkan usulan-usulan berasal dari publik, bukan usulan yang datang dari atas.
- Dalam usaha menyelesaikan masa lalu maka harus ada pengakuan atas kesalahan masa lalu. Karena untuk menyelamatkan kehidupan masa datang harus membongkar kejadian masa lalu.
- Apa yang sedang berlangsung di Indonesia saat ini lebih tepat dilihat sebagai masa bersemainya liberalisasi belum mengarah ke demokrasi sebenarnya.
- Kompromi adalah salah bentuk penyelesaian masa lalu dengan syarat ada pengakuan atas kesalahan masa lalu dan ada pemaafan terhadap kesalahan tersebut.

- Untuk kasus Indonesia, pembentukan opini publik adalah syarat mutlak untuk mengusahakan penyelesaian konflik masa lalu karena harapan tidak bisa disandarkan pada rejim yang sedang berkuasa saat ini.

Kesepakatan Rencana Tindak Lanjut:

Peserta diskusi sepakat bahwa transisi harus didorong untuk menuju sistem politik yang demokratis. Untuk itu disepakati untuk:

- (1) membentuk jaringan yang akan diawali dari peserta diskusi yang kemudian akan dikembangkan di daerah masing-masing;
- (2) membentuk kelompok kerja yang akan melakukan berbagai hal untuk mempersiapkan kerangka kerja transitional justice sekaligus memainkan peran koordinatif

## **7. Samarinda, Kalimantan Timur**

Waktu : 26-27 Agustus 2002

Peserta : Masyarakat, Perguruan Tinggi, Pengacara, Ornop, Pemda, Pengusaha, Konsultan

Isu-Isu Utama dan Pikiran-pikiran Yang Berkembang Dalam Diskusi:

- Konsep transitional justice adalah konsep yang memikirkan bagaimana memulihkan hak korban dan memberikan keadilan kepada korban pelanggaran masa lalu. Sistem hukum yang ada tidak bisa memberikan keadilan karena lebih lebih diabdikan untuk melindungi penguasa. Dalam masa transisi, menyediakan keadilan bagi korban adalah keharusan karena korban ingin segera mencicipi keadilan yang tidak pernah diperoleh pada pemerintahan otoritarian.
- Ada tiga pilihan untuk menyikapi kasus masa lalu, yakni: (1) tidak maafkan dan tidak lupakan; (2) maafkan dan lupakan (amnesia); dan (3) maafkan dan tidak lupakan. Kebanyakan negara memilih pilihan ketiga dengan harapan hal yang sama tidak akan terjadi lagi.
- Dalam RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang sekarang masih sedang dirancang oleh pemerintah c.q. DepkehHAM, sikap yang dipilih terhadap masa lalu adalah memaafkan dan melupakan.
- Konflik penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam di Kaltim banyak disebabkan oleh pengalokasian yang salah dan tidak adil. Kondisi ini disebabkan antara lain oleh: (1) SDA yang terbatas; (2) keterbatasan data dan informasi; (3) perbedaan persepsi; (4) kesenjangan penguasaan akses, modal dan teknologi; dan (6) sumber daya alam diurus oleh berbagai sektor.

- Konflik SDA terdiri atas tiga, yakni: (1) konflik penguasaan; (2) konflik keruangan; dan (3) konflik pembagian hasil pemanfaatan. Selain tiga hal di atas, konflik SDA bisa juga dilihat sebagai konflik antara sistem hukum negara dengan sistem hukum lokal. Konflik terjadi karena sistem hukum negara tidak mengakomodasi sistem hukum lokal.
- Di Kaltim, keterlibatan dan intervensi tentara dan polisi dan penguasaan pemanfaatan sumber daya alam telah turut menyebabkan dan menyulitkan penyelesaian konflik SDA.
- Di Kabupaten Kutai Barat, konflik lebih banyak berupa konflik antara masyarakat dengan penguasa. Penyebab konflik umumnya adalah: (1) perasaan tidak enak/kurang puas pada salah satu pihak, karena kepentingannya, kekuasaan, wewenang, hak, keamanan, keselamatan dan usahanya terganggu; (2) kesalahfahaman; (3) ketegangan yang intens; (4) masing-masing pihak berusaha menekan atau menguasai pihak lainnya; dan (5) tindakan-tindakan melanggar hak adat.
- Saat ini di Kutai Barat telah dibentuk Tim Resolusi Konflik yang kedua belas anggotanya adalah pejabat pemerintah daerah. Salah satu hasil kerja tim ini adalah menyelesaikan kasus tambang emas PT. Gunung Bayan dengan mempertemukan pemuda setempat untuk diterima menjadi karyawan perusahaan dengan pihak manajemen perusahaan dan akhirnya tercapai kesepakatan. Masalahnya masyarakat Kubar lebih senang mengadukan konfliknya langsung kepada Bupati walau pada akhirnya Bupati tetap melimpahkannya kepada Tim Resolusi Konflik. Saat ini konflik yang paling ditakutkan di Kutai Barat adalah yang berkaitan dengan batas kampung.
- Berdasarkan adat Orang Dayak di Kutai Barat, konflik antar warga bisa diselesaikan dengan cara pihak yang bertikai: mengucapkan sumpah, naik pohon aren yang bawahnya dibakar, menyelam yang ditekan dengan bambu dan diberi penampang papan atau mencelupkan kedua tangan ke dalam damar yang dikabar. Namun ada ini telah dihapuskan selama generasi oleh pemerintahan Hindia Belanda.
- Konsep transitional justice tentu saja tidak mudah untuk diterapkan di tingkat nasional namun pada tingkatan lokal (propinsi, kabupaten), mungkin lebih mudah untuk menciptakan instrumennya, khususnya dalam konteks penyelesaian pelanggaran atau konflik agraria/SDA masa lalu. Kendatipun memang peluang untuk di tingkatan lokal akan berhadapan dengan orientasi pemda yang saat ini gandrung membuat perda mengenai pungutan pajak dan retribusi

- Bappedalda Kaltim sedang berusaha menampung kasus-kasus pengelolaan lingkungan dan kemudian mengusahakan penyelesaiannya dan bila tidak dapat diselesaikan akan dibawa ke pengadilan.
- Untuk Kaltim penerapan konsep transitional justice bisa dilakukan dengan tahapan: (1) mengenali karakteristik konflik; (2) untuk konflik laten, yang belum banyak diganggu, lebih tepat diselesaikan dengan konsep keadilan komutatif; (3) untuk konflik yang baru muncul atau insidental yang tidak terlalu mengakar, lebih mudah diselesaikan dengan menerapkan konsep keadilan komutatif; dan selanjutnya adalah (4) menyelesaikan konflik yang manifes dan berakar. Dalam menyelesaikan berbagai jenis konflik tersebut perlu diciptakan diskusi-diskusi untuk membangun kesepakatan dengan mempertimbangkan tipologi budaya.
- Korban konflik masa lalu bukan hanya masyarakat, tetapi juga pengusaha yang telah menanamkan modal yang cukup banyak sedangkan pemerintah tidak mampu memfasilitasi konflik.
- Masa transisi mestinya dilihat sebagai kesempatan untuk memasukkan hukum adat ke dalam hukum nasional. Salah satu inisiatif yang harus dilakukan untuk itu adalah penulisan hukum adat.
- Keanggotaan Tim Penyelesaian konflik masa lalu bisa berasal dari semua kalangan sepanjang ia dipercaya oleh masyarakat.

#### Kesepakatan Rencana Tindak Lanjut:

- Menerapkan konsep transitional justice dalam kegiatan-kegiatan lembaga
- Menyebarluaskan konsep transitional justice di Kalimantan Timur pada kalangan yang lebih luas, termasuk kalangan pengusaha kayu dan masyarakat dengan mengadakan diskusi-diskusi lanjutan
- Pengusaha HPH akan menjadikan pengalaman Tim Resolusi Konflik Kubar sebagai referensi untuk menyelesaikan konflik SDA masa lalu pada daerah yang lain
- Hukum adat harus dikuatkan dalam menyelesaikan konflik masa lalu

## Sekilas Tentang HuMa

Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis yang disingkat HuMa, adalah sebuah lembaga berbentuk “Perkumpulan Terbatas” yang memperjuangkan nilai-nilai dasar penghormatan hak-hak asasi manusia, keadilan, keberagaman budaya dan kelestarian ekosistem di nusantara yang disepakati berdiri pada bulan Februari 2002 dan disahkan bulan Oktober 2001. Pembentukan HuMa merupakan inisiatif dari, dan hasil proses refleksi bersama antar beberapa penggiat dari berbagai wilayah dan nasional. Proses-proses tersebut melibatkan Ornop yang bergeral dalam kegiatan-kegiatan pengembangan sumber daya hukum rakyat khususnya yang berkaitan dengan issue tanah dan sumber daya alam lainnya, serta akademisi yang progresif diyakini akan mampu membangun sinergi yang dapat berperan secara strategis dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia.

HuMa bertujuan mewujudkan sistem hukum yang berbasis masyarakat yang didasari nilai-nilai Hak Asasi Manusia (HAM), keadilan, keberagaman budaya dan kelestarian ekosistem di Nusantara, yang selanjutnya dikembangkan dalam bentuk program, yaitu: (1) Pembaharuan Hukum Tanah dan Sumberdaya Alam lainnya; (2) Pengembangan Konsep (filsafat, teori dan metodologi riset) Hukum Alternatif; (3) Pengembangan Informasi Dokumentasi dan Kampanye; (4) Pengembangan Kelembagaan.

### Keanggotaan HuMA

HuMa adalah perkumpulan terbatas yang keanggotaannya bersifat individual dan untuk menjadi anggota HuMa seseorang wajib memenuhi sejumlah persyaratan serta melewati prosedur tertentu. Anggota HuMa yang saat ini terdaftar dan aktif adalah Soetandyo Wignjosoebroto, Myrna A. Safitri, Julia Kalmirah, T.O. Ikhromi, Ronald Z. Titahelu, Sandra Moniaga, Ildal Kasim, Andik Hardiyanto, Martje L. Palijama, Rikardo Simarmata, Marina Rona, Priyana, Stepanus Masiun, Matulandi Supit, Noer Fauzi, Hedar Laudjeng, Edison Robert Giay, Concordius Kanyan.

### Susunan Kepengurusan HuMa

Susunan Badan Pengurus HuMa, terdiri dari:

Ketua	: Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA
Sekretaris I	: Myrna A. Safitri SH, MA
Sekretaris II	: Concordius Kanyan SH
Bendahara	: Julia Kalmirah, SH

Susunan Pelaksana Harian, terdiri dari:

Koordinator Eksekutif	: Sandra Moniaga
Koordinator Program	: Rikardo Simarmata
Koordinator Pengembangan Informasi	: Didin Suryadin
Koordinator Kelembagaan	: Susi Fauziah

### **Alamat**

Jln. Jati Mulya IV No. 21, Jati Padang - Pasar Minggu,  
Jakarta 12540

Telp. +62 (21) 780 6094, 788 45871

Fax. +62 (21) 780 6094

Email. [psdhm@indo.net.id](mailto:psdhm@indo.net.id)

## Publikasi HuMa

### 1. Seri Kajian Hukum

- Edisi No. 1 – Juli 2002, “*Qua Vadis Pembaharuan Hukum Sumber Daya Alam di Indonesia*” ditulis oleh Myrna A. Safitri.
- Edisi No. 2 – September 2002, “*Pendapat Hukum Terhadap Surat Keputusan Bupati Kapuas Hulu No. 2 Tahun 2000, tentang Petunjuk Pelaksanaan Tata Cara Pemberian Ijin Hak Pemungutan Hasil Hutan Melalui Permohonan 100 ha*” ditulis oleh Marcelina Lin; merupakan karya bersama LBBT - Pontianak dan HuMa.

### 2. Seri Pengembangan Wacana

- Edisi No. 1 – September 2002, “*Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter PERDA dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat – Sebuah Diagnosa Awal*” ditulis oleh Rikardo Simarmata dan Stepanus Masiun.
- Edisi No 2 – September 2002, “*Pengertian Dasar dan Teknik Perancangan Perundang-undangan – Resiko Tradisi Hukum Tertulis*” ditulis oleh Rikardo Simarmata
- Edisi No. 3 – Desember 2002, “*Quo Vadis Pembaruan Hukum Agraria Perspektif Transitional Justice Untuk Menyelesaikan Konflik*” ditulis oleh Noer Fauzi.

### 3. Seri Komik Hukum dan Masyarakat

- Jilid 1 – September 2002, “*Hukum Kami Hukum Adat*” naskah cerita Hedar Laudjeng.

### Publikasi Bersama:

- 1 “*Whose Natural Resources? Whose Common Good?*” ditulis oleh Owen J. Lynch dan Harwell, Januari 2002; sebagai bagian dari kerjasama HuMa dengan CIEL yang merupakan kolaborasi antara HuMa, ELSAM, ICEL dan ICRAF
- 2 “*Hukum – Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*”, ditulis oleh Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, November 2002; merupakan kerjasama antara HuMa dan ELSAM.
- 3 “*Sosok Guru dan Ilmuwan - yang Kritis dan Konsisten*”, kumpulan tulisan Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, November 2002; merupakan kerjasama antara HuMa, ELSAM dan WALHI.