

KONFERENSI INTERNASIONAL

**PENGUASAAN TANAH
& Kekayaan Alam
di Indonesia**

JAKARTA, 12 OKTOBER 2004

PENGUASAAN TANAH: NEGARA, HUKUM & RASA KEADILAN

(BUTIR-BUTIR POKOK PEMBAHASAN)

oleh

FRANZ MAGNIS-SUSENO SJ

PERMASALAHAN

1. Konflik di sekitar tanah antara penduduk asli di satu pihak dan pendatang/pengusaha/pemerintah di lain pihak termasuk masalah paling ruwet yang dihadapi negara seperti Indonesia. Kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat, kepentingan ekonomis dan politik, kesejahteraan umum dan identitas tradisional, kepiawaian dan kekuatan politik: Semua unsur ini menuntut perhatian, bukan hanya dalam usaha pemecahan praktis sebuah kasus konflik tanah, melainkan juga dalam penilaian etis.
2. Butir-butir ini mau mengajukan seg-segi utama yang harus diperhatikan apabila kita mau memberikan penilaian etis terhadap konflik tanah. Setiap kasus masih tetap harus dilihat pada dirinya sendiri, dalam konteks sosial (dan

alami) konkretnya. Akan tetapi, sekurang-kurangnya kita akan mendapat beberapa tolok ukur atau pegangan penilaian etis yang dapat membantu dalam mencari pemecahan yang secara politis maupun etis lebih memuaskan.

NEGARA

3. **Tugas hakiki negara** adalah menjamin kesejahteraan umum. "Kesejahteraan umum" mencakup tiga segi utama:

- 1) Perlindungan masyarakat terhadap serangan berdasarkan kekerasan,
- 2) pewasitan adil konflik-konflik yang terjadi,
- 3) penyediaan fasilitas-fasilitas umum yang diperlukan masyarakat untuk menjamin kesejahteraan mereka.

Sudah jelas bahwa penyelesaian konflik tanah termasuk tugas negara.

NEGARA HUKUM

4. Akan tetapi, tugas ini hanya dijalankan dengan benar apabila **berdasarkan hukum**, dan dalam rangka **undang-undang dasar** yang berlaku. D.l.k., segenap tindakan eksekutif selalu dan tanpa kecuali harus berlandasan hukum yang berlaku. D.l.k. lagi: Negara hanya berada dalam rel-etis sebagai negara hukum. Tindakan negara selalu

harus ada landasan hukumnya – dan dapat ditantang oleh masyarakat dengan jalan hukum pula.

5. Hukum sendiri wajib dilaksanakan. Adalah tugas negara untuk memastikan bahwa hukum dihormati dan pelanggaran terhadapnya ditindak dengan pasti, berdasarkan hukum yang berlaku juga. Dalam hal sengketa tanah pun main hakim sendiri, atau: memutuskan sendiri dengan cara kekerasan sengketa itu, tidak dapat dibenarkan. Dalam masyarakat beradab negara memiliki monopoli atas penggunaan kekerasan.¹

RASA KEADILAN MASYARAKAT

6. Akan tetapi, negara belum dapat disebut negara hukum asal saja berpegang pada kitab-kitab hukum yang berlaku. Hukum secara hakiki bermaksud agar konflik-konflik dalam masyarakat diselesaikan secara damai, rasional dan adil. Dengan lain kata, hukum agar berhak dianggap hukum, harus adil. Padahal belum tentu demikian. Lebih tepat: Negara barulah negara hukum apabila hukum positif yang berlaku di dalamnya *tidak bertentangan dengan* hak-

¹ Dengan dua pengecualian, dua-duanya berlandaskan hukum negara pula: Orang tua/wali terhadap anak didik yang belum dewasa, dan yang berwenang terhadap orang yang sakit jiwa, di tempat orang sakit jiwa.

hak asasi manusia dan *sesesuai mungkin dengan rasa keadilan masyarakat*. Keterarahan pada rasa keadilan masyarakat termasuk hakekat hukum. Hukum yang *tidak mau* adil, bukan hukum dan tanpa daya ikat.

7. Pada umumnya berlaku: Tuntutan tersebut di nr. 6 (bahwa hukum harus *sesesuai mungkin dengan rasa keadilan masyarakat*) tidak memberikan hak kepada anggota masyarakat (individu, kelompok) untuk tidak taat pada hukum positif atas nama argumen bahwa sebuah norma hukum/undang-undang tidak adil. Keberlakuan hukum, dan kewajiban negara untuk memaksakan seperlunya ketaatan terhadapnya, tidak dapat ditandingi oleh anggota masyarakat karena lantas arti seluruh hukum, kepastiannya, akan hilang (mereka dapat menantang penerapan, bahkan: isi undang-undang itu di pengadilan, misalnya di Mahkamah Konstitusi). Orang boleh (dan sebaiknya) mengkritik produk undang-undang yang (dalam kasus tertentu, maupun seluruhnya) dianggap tidak adil/tidak benar/tidak sesuai situasi, boleh naik banding ke pengadilan, boleh mengusahakan gerakan politik yang menekan legislatif untuk mengubah UU itu. Tetapi selama UU tidak diubah, hakim harus berpegang padanya dan aparat negara harus melaksanakannya. Termasuk penggunaan kekerasan.

8. Tetapi kewajiban untuk menaati norma hukum yang dianggap tidak adil ada batasnya. Batas itu tercapai apabila pelaksanaan norma hukum tertentu melanggar kepentingan vital seseorang (di situ norma hukum itu tidak boleh diberlakukan dalam kasus individual itu) atau sekelompok orang (di situ, dalam konteks masalah kelompok itu, norma hukum itu secara prinsip harus dinyatakan tidak berlaku). Kepentingan vital itu bisa sudah terumus secara formal dalam salah satu daftar internasional hak-hak asasi manusia, bisa juga *secara material* termuat dalam daftar-daftar itu. Yang dimaksud adalah: apa yang mengganggu kehidupan tradisional, gaya hidup tradisional, kesejahteraan ekonomis tradisional yang sudah tercapai, identitas kultural dsb. **Dalam kasus ini:**

- Masyarakat tidak wajib taat.
- Hakim tidak boleh memakai undang-undang yang secara hakiki cacat itu dan harus memenangkan masyarakat bersangkutan atas nama keadilan.
- Masyarakat dibenarkan, apabila semua jalan lain buntu, memakai kekerasan proporsional untuk membela kepentingan vital mereka sendiri (setiap orang berhak untuk membela nyawanya!).

KONFLIK ETIS

9. Yang menjadi masalah adalah bahwa dalam masyarakat ada beberapa rasa keadilan. Belum tentu mereka yang berhadapan dengan masyarakat adat mengabaikan rasa keadilan. Mereka merasa berhak untuk mempertahankan kepentingan mereka juga, dan mempertahankan hak adalah justru isi tuntutan keadilan. Dalam kenyataan masyarakat sudah campur baur, dan apa yang dirasakan sebagai adil –berdasarkan internalisasi rasa keadilan sejak umur muda– mendapat konkretisasi dalam konteks kepentingan dan tuntutan efisiensi medan sosial yang bersangkutan, yang sangat beraneka warna.
10. Hal itu membuat pemecahan konflik dalam masyarakat semakin sulit. Kasus bahwa sebuah koalisi busuk penguasa politik dengan pengusaha besar dengan seenaknya mengabaikan hak dan kepentingan masyarakat setempat memang sering terjadi, tetapi tidak semua konflik adalah sederhana itu (sederhana dari sudut penilaian etis). Apakah misalnya eksploitasi kekayaan alam sebuah pulau menengah harus dihentikan hanya karena masyarakat asli yang jumlahnya sangat sedikit mengklaimnya sebagai tak tersentuh karena identitas kultural mereka?

11. Kasus-kasus yang berkonflik etis ini sangat tidak mudah dipecahkan. Pemecahan hitam putih biasanya tidak ada, dan kalau dianggap ada, maka justru pandangan hitam putih itulah yang tidak etis.
12. Kasus-kasus berkonflik etis ini hanya dapat dipecahkan apabila semua unsur berikut masuk ke dalam pertimbangan. *Situasi faktual* (misalnya: siapa hidup di tanah itu, apa kepentingannya atas tanah itu, pendatang/pengusaha-/penguasa mempunyai pegangan apa, sejarah konflik bagaimana dst.), *rasa keadilan* dari *pihak-pihak yang bersangkutan/bersengketa*, pertimbangan *ekonomis, environmental, kultural, sosial, politis* yang relevan, ramifikasi nasional dan internasional.
13. Pertimbangan ini hanyalah sah/etis/wajar apabila betul-betul terbuka dan semua pihak yang bersangkutan bisa ikut di dalamnya tanpa adanya ancaman/tekanan. Jadi perlu ada diskursus. **Terbuka**: semua pertanyaan, keberatan, pertimbangan boleh diajukan. Dan yang ikut baik kedua pihak yang bersengketa, misalnya masyarakat setempat dan perusahaan ybs., pemerintah, ahli-ahli yang kompeten di pelbagai dimensi permasalahan, LSM-LSM yang oleh masyarakat setempat dirasakan sebagai membantu. Dalam diskursus ini juga dipersoalkan apakah se-

buah proyek "hanya" merugikan, atau memang menghancurkan kepentingan vital masyarakat setempat.

PEMBARUAN PERANGKAT HUKUM TERUS MENERUS

14. Seharusnya setiap kasus konflik menjadi alasan untuk meninjau kembali perangkat hukum yang tersedia dalam sistem hukum kita. Kita harus belajar dari setiap konflik. Jelaslah, modernisasi masyarakat yang sudah maju sangat jauh, yang tentu tidak dapat ditiadakan, dan daripadanya tidak akan ada bagian masyarakat apa pun bisa untuk selamanya menghindari, *di satu pihak*, dan, *di lain pihak*, cara hidup dan berpenghidupan tradisional terus akan mengalami konflik. Konflik itu tidak hanya karena kerakusan/kekurang-moralan pemerintah atau pengusaha, melainkan secara sistemik tidak terhindari. Itu tidak berarti bahwa perangkat hukum harus mengalahkan kepentingan masyarakat tradisional. Sebaliknya, agar peralihan masyarakat tradisional ke alam modernitas dapat berjalan tanpa menghancurkannya sebagai kesatuan kultural maupun secara ekonomis (begitu misalnya modernisasi tidak berhasil menghancurkan identitas Jawa atau Sunda atau Minang, meskipun masyarakat Jawa, Sunda dan Minang mengalami perubahan luar biasa dalam 100 tahun terakhir; perhatikan juga bahwa *identitas hidup* tidak rusak karena

perubahan/perkembangan, melainkan karena stagnasi),
dasar-dasar kehidupan tradisional mereka tidak boleh di-
hancurkan.

15. Jadi perangkat hukum yang bersangkutan harus terus di-
perbaiki. Itu mengandaikan legislatif-legislatif yang tang-
gap, jujur dan berdedikasi pada keselamatan dan kema-
juan masyarakat.
16. Proses pembentukan perangkat hukum ditentukan oleh
proses pertarungan politis yang demokratis. Maka para
"pembela rakyat" harus memakai semua sarana yang ter-
sedia untuk membuat sadar masyarakat luas (yang tidak
langsung bersangkutan dan bisa saja mempunyai banyak
prasangka atau anggapan yang tidak memadai berkaitan
dengan materi sengketa itu), termasuk para anggota legis-
latif, partai-partai dan lain pelaku politik, agar mereka me-
mahami segi-segi utama masalah-masalah itu, agar pera-
saan keadilan mereka semakin sesuai dengan yang ob-
jektif benar (= yang memperhatikan kepentingan vital ma-
syarakat setempat yang tak pernah boleh diancam). Jadi
perjuangan demi penciptaan kesadaran politik yang me-
nunjang perhatian terhadap orang-orang pinggiran sangat
penting.

17. Jadi setiap usaha untuk menutup-nutupi masalah dari media, untuk menekan atau mengintimidasi diskursus bebas tentang masalah ini **harus ditolak**.

■ ■ ■

