

# PELAKSANAAN HAK ASASI MANUSIA (HAM) DI DALAM BIROKRASI PADA KASUS PEMBEBASAN TANAH

*Agus Heruanto Hadna*

## **Abstract**

*This research has an anxiety of a lot of human right delinquency cases. Some of those delinquents are bureaucrats. Therefore, the research question is why bureaucracy commits to human right violations especially in land law-suit cases? Is there any condition that stimulates those violations? And what type of bureaucrats who have high or low appreciation for human right? The research takes land law-suit cases because it is one of the biggest human right cases in Indonesia.*

*Theoretically, bureaucrat commits to human right violation because they have bad attitude that is influenced by patrimonialism culture or profit oriented behavior for personal interests. Meanwhile, the structure of bureaucracy that are hierarchical and rigid stimulates bureaucrats to be more responsive to superior than community.*

*The research has found that there are four conditions making bureaucrats ignore human right value. Those conditions are: emphasis on economic growth, lack of human resources capacity, profit takers, and ambiguity of land constitutions. The research has also found four types of bureaucrats who are categorized based on bureaucrats orientations to development and constitutions. They are: an adventurer type, a bureaucrat who commits to human right violation on either political, economic, and culture aspects; an autocratic type, a bureaucrat who commits to human right violation on political and economic aspects; an developer type, a bureaucrat who commits to human right violation on political aspects; and, a humane type, a bureaucrat who gives high appreciation for human right values.*

*Keywords: human rights, bureaucratic violations, industrialisation*

## **Pendahuluan**

Adalah tidak salah apabila beberapa pakar menyebut Orde Baru sebagai Orde Pembangunan karena logika yang dipergunakan oleh rezim ini adalah pembangunan. Bagi Orde Baru, pilihan kebijakan pada pembangunan adalah pilihan politik untuk mengatasi berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik yang diwariskan oleh

pemerintah sebelumnya. Dari perspektif politis, pembangunan adalah wujud legitimasi keberadaannya--- sebagai suatu rezim---yang berharap bisa melanggengkan idealisme kekuasaan di hadapan rakyat yang dipimpinya. Di samping secara normatif, tentunya pembangunan sebagai pemenuhan kewajiban atas tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. Secara lebih spesifik lagi konsep

pembangunan yang dimaksud oleh para perencana pembangunan rezim Orde Baru adalah pertumbuhan ekonomi<sup>1</sup>. Atas dasar itu, bisa dimaklumi manakala pemerintah Orde Baru dengan serta merta memacu pertumbuhan industri--sebagai derivasi dari logika pertumbuhan ekonomi---secara besar-besaran yang akan menjamin berlangsungnya akumulasi kapital karena melalui ini basis legitimasi kekuasaannya bisa terjamin.

Pembangunan ratusan kawasan industri di beberapa wilayah di Indonesia adalah salah satu contoh dari pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah Orde Baru untuk mempercepat berlangsungnya pertumbuhan ekonomi dimaksud. Kawasan-kawasan industri ini tentu saja membutuhkan lahan ribuan hektar sebagai prasarana berlangsungnya proses produksi secara memadai. Persoalan kemudian menjadi tidak mudah karena kepemilikan dari tanah-tanah ini sebagian besar berada di tangan masyarakat. Kalangan bisnis dengan memperoleh dukungan pemerintah berusaha memiliki tanah tersebut secara cepat dan dengan harga murah. Sebaliknya, masyarakat yang sebagian besar di antaranya

masih memiliki ikatan ekonomi dan sosio-kultural dengan tanah berusaha mempertahankan kepemilikan tanah tersebut. Ataupun jika terpaksa melepaskannya harus diganti dengan harga yang tinggi karena tanah, bagi mereka khususnya masyarakat pedesaan, memang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hidup mereka. Dari sinilah awal mula timbulnya konflik kepentingan antara masyarakat dengan pemerintah dan industriawan.

Sebagai agen pembangunan, fungsi birokrasi selanjutnya menjadi penting dalam pembebasan tanah untuk kepentingan murni swasta apalagi untuk kepentingan pemerintah. Besarnya peran birokrasi sebagai aktor utama dalam pembebasan tanah sering menyebabkan pergesekan kepentingan dengan berbagai kelompok lain, utamanya adalah masyarakat yang tanahnya akan dibebaskan. Frekuensi pergesekan kepentingan ini akan semakin meningkat seiring dengan meningkatnya intensitas pembangunan sehingga dikawatirkan akan menimbulkan konflik yang antara lain sebagai pemicu terjadinya pelanggaran HAM yang sangat merugikan pembangunan nasional itu sendiri.

Secara umum, dipilihnya kasus pertanahan untuk melihat pelanggaran HAM di dalam birokrasi karena berdasarkan data dari Komnas HAM, kasus-kasus

---

<sup>1</sup> Trilogi pembangunan terdiri atas pertumbuhan ekonomi, stabilitas, dan pemerataan. Di antara ketiganya logika pertumbuhan ekonomi adalah yang paling dominan menguasai kebijakan dalam setiap Pelita.

yang paling dominan masih tetap sama dengan tahun 1994, yaitu kelompok pelanggaran HAM yang menyangkut sengketa tanah. Pada tahun 1994 sebanyak 101 kasus dan meningkat menjadi 168 kasus pada tahun 1995. Sengketa perburuhan/ ketenagakerjaan sebanyak 77 kasus pada tahun 1994 dan menjadi 112 kasus pada tahun 1995. Kelompok yang menempati peringkat berikutnya ialah pelanggaran yang dilakukan oknum aparat yang dikategorikan sebagai perbuatan tidak terpuji, pada tahun 1994 sebanyak 65 kasus dan pada tahun 1995 menjadi 110 kasus (Laporan Tahunan Komnas HAM, 1995:12-13).

Modus operandi kasus-kasus tanah yang diadukan sangat beraneka ragam. Tabel 1 berikut akan memberikan penjelasan tentang jenis pelanggaran HAM dalam kasus pertanian:

Keterangan:

- A: Penyitaan lahan dengan terbitnya sertifikat baru
- B: Penyitaan lahan dengan penolakan sertifikat
- C: Penyitaan lahan dengan klaim sepihak
- D: Penyitaan lahan dengan pencabutan hak garap
- E: Penyitaan lahan dengan perubahan status kepemilikan
- F: Perampasan lahan dengan pematokan/pemagaran
- G: Perampasan lahan dengan perusakan hak milik
- H: Perampasan lahan dengan pembakaran
- I: Perampasan lahan dengan pembuldoseran
- J: Perampasan lahan dengan pengusiran paksa
- K: Perampasan lahan dengan pengingkaran perjanjian
- L: Perampasan lahan dengan intimidasi/teror

**Tabel 1: Jenis Pelanggaran HAM dalam Kasus Pertanian**

Kasus: Pertanian																
Indek	Jenis Pelanggaran HAM															Data Bulan
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	
1	-	-	6	1	1	2	-	2	-	9	1	9	-	15	13	Juni - Juli 94
2	1	2	6	4	-	2	3	2	6	5	6	17	11	3	4	Agst. - Sept. 94
3	7	-	4	-	6	10	2	3	7	2	9	12	21	3	10	Okt. - Des. 94
4	3	4	7	-	6	3	6	1	4	3	14	14	12	10	10	
	11	6	23	5	13	17	11	8	17	19	30	52	44	31	37	Total= 324 kasus
%	3	2	7	2	4	5	3	2	5	6	9	16	14	10	11	

Sumber: T.Mulya Lubis, 1997

M:Perampasan lahan dengan penggusuran

N:Perampasan lahan tanpa ganti rugi

O:Perampasan lahan tanpa ganti rugi yang layak

Dari Tabel 1 di atas jenis pelanggaran HAM yang terbanyak dalam kasus tanah adalah perampasan lahan dengan intimidasi/teror. Berikutnya adalah perampasan lahan dengan penggusuran, perampasan lahan tanpa ganti rugi yang layak, perampasan lahan tanpa ganti rugi dan perampasan lahan dengan pengingkaran perjanjian. Sebagai catatan, istilah perampasan lahan bagi penulis lebih cocok diganti dengan pengambilalihan atau pembebasan tanah karena bisa jadi sebelumnya telah ada komunikasi di antara pemilik tanah dengan pihak yang menginginkan tanah.

Sebagai wilayah penelitian yang dijadikan sebagai sampel untuk meng-cover pelaksanaan HAM di dalam birokrasi dalam kasus pembebasan tanah adalah di salah satu kabupaten di Propinsi Jawa Timur. Alasannya wilayah ini adalah salah satu kawasan industri yang akan dikembangkan oleh pemerintah. Di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Timur Tahun 1996/1997 - 2011/2012 direncanakan bahwa kabupaten tersebut akan dijadikan sebagai wilayah peluberan (*spill over*) dari wilayah industri di Surabaya yang sudah mengalami

kejenuhan. Selain industri di wilayah tersebut juga akan dijadikan sebagai kawasan pemukiman dan pariwisata. Bahkan direncanakan di kedua wilayah ini akan dijadikan sebagai Kota Kembar (*Twin City*). Karena itu, perlu dibangun jembatan yang akan memperpendek secara geografis kedua wilayah tersebut menjadi hanya 10 km.

Proyek besar yang direncanakan memperoleh dukungan dana dari Jepang ini membutuhkan lahan keseluruhan di kabupaten tersebut seluas 15.000 ha yang pembebasannya menjadi tiga tahap (3.000 ha, 4.000 ha, dan 8.000 ha). Sebagian besar tanah tersebut telah dimiliki ataupun digarap oleh masyarakat. Dari sinilah awal mula timbulnya pergesekan kepentingan antara masyarakat dengan pemerintah yang didukung investor swasta nasional. Perbedaan yang paling tajam menyangkut kesepakatan harga tanah sebagai ganti rugi yang akan diberikan. Masyarakat yang merasa tanah itu miliknya berharap bahwa pemerintah akan memberikan harga yang layak minimal sesuai harga pasaran. Sebaliknya, pemerintah dan investor swasta menginginkan harga serendah mungkin. Ketidaksepakatan yang berlarut-larut ini selanjutnya bisa memancing birokrasi menjadi tidak sabar dan menyulutnya untuk bertindak yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran HAM.

Birokrasi kemudian sering diposisikan sebagai pihak yang salah dan dituduh sebagai pelanggar HAM. Namun benarkah birokrasi dengan sengaja melakukan pelanggaran HAM atau dengan kata lain berarti tidak memperdulikan nilai-nilai HAM? Apabila benar lalu mengapa mereka melakukan pelanggaran HAM? Nampaknya penelitian yang mencoba mempelajari birokrasi dan penghargaan terhadap HAM masih sangat sedikit sekali. Karena itu penelitian ini mencoba untuk mengisi kekosongan tersebut dengan berupaya untuk mengungkap mengapa birokrasi kurang memperhitungkan nilai HAM dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan? Kondisi apakah yang memberi peluang birokrasi untuk mengabaikan nilai HAM dalam kasus sengketa tanah? dan apakah bisa dikatakan bahwa kecenderungan pelanggaran HAM bisa terjadi pada semua aparatur birokrasi?

### Hak Asasi Manusia dan Birokrasi

Dalam konsep yang umum hak asasi manusia (HAM) dapat diartikan sebagai hak-hak yang melekat pada diri manusia sesuai kodratnya sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Jadi, HAM sesungguhnya diberikan oleh Tuhan kepada manusia—dan tidak ada manusia atau sistem yang berhak atau

berkewajiban memberikan HAM. Manusia atau sistem justru berkewajiban untuk memberikan perlindungan HAM.

Ketentuan yang tercantum dalam *Universal Declaration of Human Rights* yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 1948 terdiri atas *fundamental human rights* dan *fundamental freedoms*. Contoh dari *fundamental human rights* adalah hak untuk hidup (*rights to life*), hak kebebasan dan hak keamanan pribadi. Sedangkan contoh dari *fundamental freedoms* adalah kebebasan berpikir, kepercayaan (*belief*), berbicara (*speech*), dan kebebasan dari rasa takut (*fear*) serta dari kekurangan (*want*).

Pada perjanjian-perjanjian yang dibuat pada tahun 1966 yakni *International Covenant on Civil and Political Rights* dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, hak asasi manusia dikategorikan menjadi dua kategori utama yakni HAM Politik dan HAM Sosial. Kedua kategori tersebut masih diperinci dalam beberapa kategori hak asasi yakni (Soegiri, 1994):

HAM Politik terdiri atas:

1. Hak asasi di bidang politik (hak memilih dan dipilih dan lain-lainnya)
2. Hak asasi di bidang sipil atau hukum (hak atas badan, hidup, kebebasan, kehormatan dan

harta kekayaan).

Sedangkan HAM Sosial terdiri atas:

1. Hak asasi di bidang ekonomi (hak atas pekerjaan dan hak atas kehidupan yang wajar).
2. Hak asasi di bidang sosial (hak untuk berorganisasi, hak atas jaminan sosial dan hak atas perlindungan keluarga).
3. Hak asasi di bidang kultural (hak atas pendidikan, hak untuk mengambil bagian dalam kehidupan budaya termasuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi).

Para *founding fathers* negara RI di dalam mengartikan konsep hak asasi manusia nampaknya selalu diletakkan dalam konteks sosio-kultural yang berlaku di bangsa kita. Hak asasi manusia, menurut mereka seharusnya ditransformasikan ke dalam hak-hak warga negara. Salah satu pendiri negara RI yakni Prof. Padmo Wahyono berpendapat bahwa sekalipun batasan HAM bersifat mutlak yang merupakan anugerah Tuhan langsung yang melekat diri pada diri manusia, dalam penerapannya tetap harus memperhatikan rambu-rambu hak-hak masyarakat, baik sebagai individu maupun sebagai *community*. Manakala HAM bebas diterapkan, maka kemungkinan besar akan terjadi pelanggaran HAM lain. Ini terjadi karena manusia pada dasarnya adalah anggota masyarakat yang hidup berdampingan dengan anggota

masyarakat lain. Argumentasi yang mendasari pemikiran ini nampaknya berasal dari pendapat bahwa manusia disamping sebagai makhluk individu adalah juga sebagai makhluk sosial yang harus bisa hidup berdampingan dengan manusia lain sebagai anggota bersama suatu *community*.

Para pendiri negara RI yang lain seperti Soekarno pernah mengkhawatirkan apabila HAM dicantumkan ke dalam UUD 1945 justru akan menimbulkan konflik antar golongan di dalam negeri. Bahkan Soekarno menolak dimasukkannya hak-hak asasi politis karena hak asasi tidak ada artinya dibandingkan dengan problem-problem sangat urgen yang menyangkut keadilan sosial (Setiardja, 1996). Kekhawatiran Soekarno pada saat itu sebenarnya lebih diilhami oleh suasana kebatinan sebagai akibat penjajahan kolonial. Sementara HAM sendiri dianggap sebagai produk individualisme dan liberalisme yang merupakan paham dari negara-negara kolonial tersebut. Paham ini jelas bertentangan dengan falsafah bangsa Indonesia yang menekankan kekeluargaan dan kegotongroyongan. Adanya perbedaan pijakan nilai HAM antara Barat dan Timur tersebut hingga saat ini pun masih dipegang kuat oleh banyak kalangan aparat pemerintah. Munculnya kelompok pendukung HAM bersifat universal dan

pendukung HAM bersifat partikularistik adalah refleksi dari perdebatan tersebut.

Dari perdebatan di atas apakah dengan demikian UUD 1945 tidak memperhatikan HAM? Salah seorang anggota Komnas HAM, Saafroedin Bahar (1996), menjawab bahwa terdapat kesalahan konseptual dalam memahami UUD 1945 yakni, konsepsi filosofis UUD 1945 tidak terletak dalam Batang Tubuh UUD 1945, tetapi dalam Pembukaan UUD 1945. Secara struktural Batang Tubuh UUD ini yang disusun oleh Panitia Kecil yang dipimpin oleh Prof. Mr. Dr. Soepomo merupakan pelaksanaan dari Pembukaan UUD 1945 yang disusun oleh Panitia Sembilan, dimana Prof. Soepomo sama sekali tidak duduk sebagai anggota<sup>2</sup>.

Keraguan terhadap pijakan dasar hukum bagi HAM di Indonesia memang sebagian menghinggapi pemikiran para pakar, antara lain Nurcholis Madjid dalam artikelnya di harian *Republika* (1

Mei 1997) mengakui bahwa terdapat indikasi ke arah meningkatnya penghargaan dan kesadaran umum terhadap HAM di Indonesia. Namun, jika diukur dengan berbagai dokumen historis dunia internasional tentang HAM, maka keadaan di Indonesia masih cukup jauh dari yang semestinya. Sumbernya, menurut Madjid, diperkirakan ada dua: *pertama*, lemahnya konstitusi, dalam arti tidak memadainya ketentuan tentang hak-hak asasi karena tidak ada pencantuman yang tegas dan spesifik; *kedua*, refleksi (atau emanasi?) dari kelemahan konstitusional itu berupa kuatnya aspirasi etatis pada pihak pemegang kekuasaan, jadi masalah *power relation*.

Persoalan hubungan kekuasaan dimaksud terkait dengan bagaimana negara dengan perangkat serta elit pendukungnya memainkan peran dalam proses penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Dalam konsep Negara Organik, negara merupakan sebuah lembaga yang memiliki kemauan sendiri yang mandiri. Bagaimanakah negara akan memperlihatkan otonominya? Salah satu lembaga yang efektif sebagai bagian dari unsur yang dimiliki negara adalah Birokrasi. Birokrasi adalah agen pelaksana dari kekuasaan negara. Birokrasi dengan demikian bertugas untuk mewujudkan tujuan yang dikehendaki negara. Apabila negara dengan

---

<sup>2</sup> Prof. Dr. Soepomo yang menganut paham kenegaraan integralistik memang pernah menolak usulan Bung Hatta untuk mencantumkan pasal-pasal HAM di dalam UUD 1945. Dalam pembahasan UUD 1945 ketika itu Bung Hatta berpendapat bahwa hak-hak asasi perlu dicantumkan dalam UUD untuk mencegah supaya kekuasaan negara jangan sampai menjadi absolut. Ini tidak berarti Soepomo mengabaikan HAM karena ia sendiri adalah perancang Konstitusi RIS 1949 dan UUD Sementara 1950 yang amat sarat dengan pasal-pasal perlindungan HAM.

pemerintah Orde Barunya berusaha memperoleh simpati rakyat dalam rangka mendukung legitimasi kekuasaannya melalui akumulasi kapital, maka sangat perlu bagi birokrasi sebagai mesin yang dikendalikan negara untuk mendukung kepentingan tersebut. Akumulasi kapital bisa tercapai apabila birokrasi bertindak efisien dan efektif, dan sebaliknya mengabaikan nilai akuntabilitas. Negara kemudian menjadi begitu represif. Mengutip pendapat Louis Althusser bahwa dalam negara yang represif dibutuhkan perangkat negara yang represif (*Repressive State Apparatus*) yang tugasnya bersifat menekan. Perangkat negara yang termasuk dalam golongan ini adalah birokrasi, militer dan lembaga peradilan.

Sifat represif birokrasi adalah konsekuensi dari *Welfare State*. Konsep ini cenderung menempatkan birokrasi pada posisi yang kuat karena dimungkinkan untuk melakukan intervensi pada segala aspek kehidupan masyarakat dengan dalih untuk mengawal tujuan produksi dan reproduksi kapital maupun untuk mereproduksi tatanan masyarakat dan politik. Bagi pemerintah Orde Baru yang juga menganut paham *Welfare State*, kedua tujuan itu kemudian diintrodusir ke dalam trilogi pembangunan yakni: pertumbuhan, stabilitas dan pemerataan. Apapun alasannya pertumbuhan dan

pemerataan menurut perspektif birokrat baru akan tercapai bila stabilitas tetap terjaga. Komitmen pada stabilitas memang bukan suatu alasan yang salah, tetapi interpretasi yang berlebihan cenderung menimbulkan cara-cara yang represif untuk mewujudkannya. Sehingga tidak mengejutkan apabila terjadi benturan kepentingan antara negara dengan masyarakat maupun kepentingan antara aparat dengan dalih membela kepentingan umum dengan kepentingan masyarakat.

Diduga ada kondisi yang diduga menentukan perspektif birokrat terhadap pelaksanaan HAM khususnya dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Kondisi tersebut adalah *Orientasi Birokrasi Terhadap Kepentingan Pembangunan*. Kondisi ini diduga mempengaruhi birokrat karena sejak awal Pemerintah Orde Baru telah mencanangkan pembangunan sebagai isu yang ditawarkan kepada rakyat. Pembangunan dimaksudkan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara secara umum yakni, akumulasi kapital dan ketertiban masyarakat. Fokus yang berlebihan pada pembangunan menyebabkan pembangunan telah dianggap sebagai suatu ideologi. Cara bagaimana pemerintah merencanakan pembangunan, bagaimana dukungan dana dan sumber daya manusia diberikan, sejauhmana keterlibatan daerah dengan

masyarakatnya diperhatikan, serta ada tidaknya keterlibatan militer dapat dijadikan sebagai indikator untuk menilai sejauhmana orientasi birokrasi terhadap kepentingan pembangunan sehingga memicu terjadinya pelanggaran HAM dalam kasus pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Sebagai kontrol terhadap Orientasi Birokrasi Terhadap Kepentingan Pembangunan akan dipergunakan Orientasi Birokrasi Terhadap Konstitusi. Orientasi konstitusional ini dijadikan pengontrol terhadap sejauhmana orientasi birokrasi pada pembangunan kemungkinan mempengaruhi birokrasi terhadap pelaksanaan HAM ketika melakukan upaya pembebasan tanah. Ada kemungkinan bahwa orientasi birokrasi yang berlebihan terhadap pembangunan sebagai penyebab terjadinya pelanggaran HAM didukung oleh pemahaman yang kaku terhadap peraturan, terutama ketika peraturan tersebut tidak memberi fleksibilitas bagi birokrasi di bawah untuk melakukan penyesuaian. Sedangkan bagi birokrat yang lebih fleksibel dalam melaksanakan aturan kemungkinan orientasi birokrasi terhadap pembangunan sebagai penyebab terjadinya pelanggaran HAM kemungkinan kecil tidak terjadi.

Hanya persoalan yang mendasar berkaitan dengan peraturan pertanahan di Indonesia adalah masih banyaknya peraturan-peraturan tersebut saling bertentangan. Indonesia sesungguhnya telah memiliki UU yang mengatur tentang pertanahan yakni, UU Pokok Agraria No.5/1960, tetapi pada kenyataannya hampir setiap sektor memiliki UU sendiri yang tidak jarang bertentangan dengan UUPA, misalnya UU No.5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. UUPA ini bercorak kerakyatan karena sesuai semangat diciptakannya adalah untuk menata *land reform* usai kemerdekaan Indonesia saat itu. Sebaliknya, UU lain di luar UUPA yang juga mengatur pertanahan bercorak kapitalis yakni, dalam rangka mendukung ideologi pembangunan sebagai cara terbaik untuk mengatasi berbagai persoalan sosial, ekonomi, politik dan budaya yang diwariskan rezim sebelumnya. Semangat yang berbeda di antara UUPA dengan UU lainnya sering membingungkan aparat birokrasi. Hanya karena birokrasi adalah agen pembangunan yang harus menyesuaikan kebijakan nasional, maka kita bisa menebak kepatuhan birokrasi adalah pada UU yang mendukung logika utama pembangunan nasional yakni, pertumbuhan ekonomi.

## **Empat Kondisi yang Memberi Peluang Pelanggaran HAM**

Ada empat kondisi yang menstimulir birokrasi melakukan pelanggaran HAM dalam sengketa tanah. Keempat kondisi tersebut adalah model kebijakan pembangunan yang sangat memfokuskan diri pada pertumbuhan ekonomi, ketidaksiapan dan pengetahuan yang terbatas dari masyarakat tentang industrialisasi, permainan spekulasi tanah, dan masih adanya dualisme peraturan yang mengatur pertanahan.

### *a. Kebijakan Pertumbuhan Ekonomi Nasional: Relokasi Industri Perusahaan Multinasional Jepang dan Implikasinya*

Dana pembangunan jembatan dan industrialisasi di wilayah ini sebagian besar yakni, 80% berasal dari konsorsium Jepang di bawah koordinasi *Overseas Economic Corporation Fund* (OECF) dan sisanya 20% berasal dari konsorsium nasional. Apa yang dilakukan perusahaan-perusahaan Jepang yang tergabung dalam konsorsium tentunya bukan sekedar membantu pendanaan semata, tetapi juga memiliki kepentingan bisnis.

Salah satu anggota konsorsium yakni, Sumitomo Corp. memiliki rencana untuk mengembangkan sebuah kawasan industri dan kawasan wisata serta proyek pemukiman. Sumitomo Corp.

berminat sekali untuk mengembangkan industrinya di wilayah ini karena lahan industri yang dimilikinya di Jawa Barat sudah penuh. Selain Sumitomo Corp. nampaknya beberapa perusahaan multinasional lain dari Jepang juga berminat sekali mengembangkan lahan industri strategis. Perusahaan-perusahaan tersebut memang sedang melakukan ekspansi industrinya, tetapi lahan di negaranya sendiri, Jepang, sudah jenuh. Alternatif yang terbaik adalah mengembangkan kawasan industrinya di negara-negara lain khususnya di negara-negara ini tersedia *resources* yang cukup melimpah untuk menjalankan roda industrinya, khususnya tenaga kerja yang murah.

Lalu apa implikasi dari semua cita-cita rencana relokasi perusahaan-perusahaan multinasional Jepang tersebut bagi aparatur birokrasi di daerah khususnya dalam hal penyediaan tanah untuk kawasan industri. Terlebih dahulu perlu ditegaskan kembali bahwa Pemda Tk.II oleh Pusat diberi peran sebagai lembaga yang bertugas menyediakan atau membebaskan tanah untuk keseluruhan proyek tersebut yang direncanakan membutuhkan lahan seluruhnya mencapai 15 ribu hektar. Pemda Tk.II memang sadar sepenuhnya bahwa proyek besar ini adalah milik pusat. Karena itu sudah saatnya bagi mereka untuk menunjukkan

loyalitasnya kepada atasan melalui kewajibannya untuk menyukseskan proyek tersebut. Kesuksesan proyek ini antara lain dapat diukur dari kemampuan daerah untuk menyediakan tanah sesuai target yang telah ditetapkan, dimana untuk tahap pertama adalah 3.000 ha. Target yang telah dipatok oleh pusat mengharuskan aparatur birokrasi di tingkat II untuk segera menyediakannya.

Perkembangan proyek ini ternyata tidak semulus sebagaimana tertuang dalam hitam di atas putih. Hambatan tersebut salah satunya adalah sulitnya mendapatkan tanah dengan harga yang murah sesuai patokan yang ditetapkan pemerintah maupun sebuah swasta nasional yang diberi tugas sebagai pelaksana proyek. Hambatan ini jelas mempersulit posisi Pemda Dati II, di satu sisi masyarakat tidak segera mau melepas tanahnya, sedangkan di sisi lain ada tekanan dari pusat untuk segera menyediakan tanah.

Kebijakan Pemda yang cenderung dapat dikategorikan sebagai pelanggaran HAM adalah ketika Pemda melarang jual beli tanah dengan luas di luar kebutuhan rumah tangga. Siapapun, termasuk pemerintah, seharusnya tidak bisa melarang jual beli tanah kalau tanah tersebut telah menjadi hak milik sepenuhnya dari masyarakat. Kebebasan melakukan transaksi jual beli barang yang sah menjadi miliknya adalah termasuk nilai

HAM khususnya pada aspek kebebasan penguasaan hak milik. Yang lebih parah lagi adalah manakala pemerintah yang bekerjasama dengan investor swasta menentukan besarnya harga tanah. Selama ini harga berkisar antara Rp 3.000 per m<sup>2</sup> untuk tanah petok D<sup>3</sup> dan Rp 7.000 per m<sup>2</sup> untuk tanah bersertifikat. Harga ini semua berlaku untuk semua wilayah yang tanahnya akan dibebaskan untuk keperluan tiang pancang jembatan, kawasan industri dan pemukiman tanpa melihat tingkat kesuburan maupun posisi geografis tanah. Ternyata harga tanah maksimal per meter persegi sebesar Rp 7.000 yang ditetapkan pun masih kalah jauh dengan harga kayu bakar Rp 8.000. Harga yang sangat rendah ini adalah suatu bentuk pelanggaran HAM. Betapa tidak, tanah adalah bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan manusia, tetapi mengapa harus dihargai dengan nilai di bawah harga kayu bakar.

Kebijakan pemerintah yang melarang jual beli tanah secara bebas dan keharusan masyarakat untuk melepas harga tanah serendah mungkin adalah bagian yang tak terpisahkan dari suatu skenario besar pertumbuhan ekonomi yakni,

---

<sup>3</sup> Tanah Petok D adalah tanah warisan yang telah dibagi-bagikan kepada ahli warisnya, tetapi masing-masing tanah tersebut belum memiliki sertifikat hak milik. Sertifikat hak milik masih untuk tanah dalam bentuk semula yang dimiliki orang tuanya.

dukungan industrialisasi untuk menciptakan akumulasi kapital. Akumulasi kapital bisa ditingkatkan apabila biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh faktor produksi seperti tanah bisa ditekan serendah mungkin. Motivasi *profit oriented* secara ekonomi dan politik yang berlebihan dari para pelaku pertumbuhan ekonomi, baik dari kalangan pemerintah maupun swasta, selanjutnya akan mendorong terbaikannya nilai HAM.

*b. Ketidaksiapan dan Ketidaktanggungan Masyarakat Terhadap Industrialisasi*

Pada dasarnya antara pemerintah dengan ulama belum mencapai kata sepakat pada bentuk industri yang akan dikembangkan di wilayah ini. Pemerintah berkeinginan agar industri yang akan dibangun adalah industri yang berbasis pada teknologi canggih dan padat modal. Sebaliknya para ulama berharap industri yang akan dibangun adalah industri kecil seperti *home industry* ataupun industri yang sesuai dengan potensi daerah seperti *agro industry*, industri peternakan dan sebagainya. Masing-masing pihak bersikeras pada posisinya masing-masing dan menganggap bahwa idenya adalah yang terbaik.

Kekhawatiran ulama terutama dari aspek sosial ekonomi dan sosial budaya karena mereka sadar sepenuhnya bahwa masyarakat

sesungguhnya belum siap. Alasan belum siap karena belum tersedianya SDM dan belum jelasnya konsep pembangunan kawasan industri, serta belum adanya jaminan yang mengikat semua pihak. Kekhawatiran dari aspek sosial ekonomi adalah apakah penduduk setempat akan tergeser oleh pendatang apabila industrialisasi jadi dilaksanakan. Kekhawatiran lain terhadap dampak negatif dari industrialisasi adalah dari aspek sosio-kultural yakni, perkembangan moral masyarakat yang akan menjurus pada dekadensi moral.

Dari berbagai realita yang menggambarkan kesiapan masyarakat dapat diambil suatu kesimpulan bahwa sesungguhnya masyarakat belum benar-benar memahami apa yang dimaksud dengan industrialisasi dan apa manfaat kehadirannya. Diperkirakan rendahnya potensi SDM masyarakat menjadi salah satu penyebab dalam memahami hadirnya industrialisasi beserta manfaatnya di wilayah ini. Penyebab yang lain diperkirakan dari pihak aparat pemerintah yang tidak memberi gambaran yang lengkap tentang proyek jembatan dan industrialisasi. Pemerintah Daerah yang didukung swasta tentu memiliki harapan agar proyek ini bisa terealisasi. Karena itu, penyuluhan yang diberikan cenderung pada bagaimana cara masyarakat bisa mendukung proyek tersebut dan bukan memberikan

gambaran yang utuh tentang industrialisasi. Menurut Pemda, salah satu wujud dukungan masyarakat adalah dengan kesediaan mereka untuk melepaskan hak milik tanahnya untuk dipergunakan dalam pembangunan jembatan dan kawasan industri. Hal ini memang sesuai dengan tugas yang dibebankan Pusat kepada Pemda untuk sesegera mungkin menyediakan sejumlah lahan yang pada tahap pertama membutuhkan 3.000 hektar dari keseluruhan 15 ribu hektar. Dengan memanfaatkan pengetahuan yang rendah dari masyarakat tentang industri di satu sisi dan di sisi yang lain adanya target yang dibebankan kepada Pemda dari pusat memaksanya untuk mempergunakan cara-cara intimidatif dalam melakukan pembebasan tanah. Cara intimidatif yang dipergunakan swasta yang memperoleh dukungan Pemda misalnya dengan mengancam akan mencabut hak kepemilikan tanahnya apabila masyarakat tidak setuju dengan harga tanah yang ditetapkan. Cara mengancam dalam usahanya membebaskan tanah jelas jauh dari jiwa musyawarah dan mufakat yang seharusnya dijadikan asas dalam perundingan dengan masyarakat. Kelanjutannya bisa ditebak bahwa cara intimidatif ini menciptakan peluang bagi birokrasi untuk melakukan pelanggaran HAM, khususnya hak masyarakat untuk berbicara dan mengeluarkan

pendapat dan hak memiliki tanah yang menjadi miliknya.

*c. Permainan Spekulasi (Calo) Tanah*

Dugaan lain mengapa birokrasi melakukan cara-cara yang intimidatif dalam pembebasan tanah sebenarnya juga dipicu oleh sikap masyarakat sendiri dalam menaikkan harga tanah yang sering di luar harga pasaran yang berlaku. Sebagai contoh, masyarakat menetapkan harga tanah menjadi antara Rp 40.000 hingga Rp 100.000/m<sup>2</sup> ketika mengetahui wilayahnya akan didirikan beberapa pabrik untuk industri. Padahal harga dasar yang ditetapkan Pemda antara Rp 3.000 hingga Rp 7.000/m<sup>2</sup>. Anehnya pula kenaikan harga tanah ini terjadi ketika kesepakatan antara masyarakat dengan pemerintah dan swasta telah tercapai dan telah dilakukan pembayaran uang muka dan sedang menunggu masa pelunasan. Bagi masyarakat di wilayah ini yang terkenal memegang janji, pengingkaran janji adalah suatu hal yang memalukan. Karena itu, ada dua kemungkinan jawaban mengapa masyarakat terpaksa melakukan hal itu yakni, pertama, diperkirakan adalah pengaruh dari para spekulasi (calo) tanah yang banyak berkeliaran semenjak daerah ini ditetapkan sebagai kawasan industri. Kasak-kusuk dari spekulasi tanah yang bermotif keuntungan pribadi ini diperkirakan mempengaruhi

masyarakat untuk menaikkan harga tanah. Kedua, penyebab lain terletak pada kesanggupan swasta nasional yang ditunjuk sebagai pelaksana proyek untuk membayar pelunasan tanah tepat pada waktunya. Pengingkaran janji dari PT ini sempat membuat trauma bagi masyarakat untuk dengan rela menyerahkan tanahnya<sup>4</sup>. Merasa perjanjian yang telah dibuat diremehkan oleh investor, masyarakat dengan seenaknya menaikkan harga tanah, termasuk tanah-tanah yang belum disepakati untuk dijual dengan harapan investor akan membatalkan usahanya untuk membeli tanah masyarakat.

Tentang masuknya calo ke daerah ini telah banyak diduga semenjak wilayah ini ditetapkan sebagai kawasan industri. Calo-calo ini ada yang berasal dari daerah sendiri (calo lokal), tetapi ada juga calo yang berasal dari Jakarta (calo nasional). Calo lokal maupun nasional ini ada yang datang dari kalangan swasta dan ada yang berasal dari kalangan pegawai negeri sendiri.

Sebagaimana diketahui bahwa Pemda telah mengeluarkan surat

yang isinya larangan bagi warga untuk melakukan jual beli tanah di luar kebutuhan keluarga dan melarang tanahnya dijual kepada bukan warga setempat serta penanganan jual beli tanah yang sebelumnya dipegang Camat sebagai PPAT telah diambil langsung oleh Bupati. Sekalipun ada ketentuan tersebut, spekulasi tanah nampaknya tidak kehabisan akal. Calo-calo ini yang dalam operasinya untuk mendapatkan tanah bekerjasama dengan oknum aparat dan warga setempat tidak melakukan jual beli tanah dalam jumlah besar, tetapi sedikit demi sedikit dan dari pintu ke pintu berusaha membujuk setiap keluarga untuk menjual tanahnya. Apabila keluarga tersebut telah setuju, spekulasi dan kepala keluarga tersebut akan pergi ke notaris untuk mengurus akta jual beli tanah. Hanya karena ada ketentuan bahwa tanah tidak boleh dijual kepada warga luar daerah, maka tanah-tanah tersebut dibeli dalam bentuk kapling-kapling yang sertifikat tanahnya tetap atas nama pemilik lama yakni warga yang menjual tanahnya. Sertifikat kemudian dibawa dan dipegang oleh spekulasi.

Tingginya harga tanah ini memang menjadi salah satu penyebab berlarut-larutnya proses pengadaan tanah sehingga pada saat waktu yang telah ditetapkan swasta nasional yang ditunjuk belum mampu membebaskan tanah sesuai

---

<sup>4</sup> Masyarakat menjadi trauma karena dengan uang ganti rugi tersebut mereka berharap bisa menjalankan ibadah Haji. Banyak di antara masyarakat yang telah membayar uang muka dan berharap sisanya dapat dilunasi dengan uang pelunasan yang diberikan PT tersebut. Ketika ternyata perjanjian itu tidak ditepati masyarakat menjadi kecewa dan marah.

target yang ditetapkan pusat. Itulah sebabnya pemerintah pusat pernah mengultimatum untuk membatalkan pembangunan jembatan dan industrialisasi dan memindahkannya ke daerah lain di Jawa Timur apabila tidak tercapai harga yang wajar. Ultimatum inilah yang membuat Pemda Tk.II dan swasta nasional yang menjadi mitra kalang kabut sehingga dengan berbagai cara berusaha memaksakan pembebasan tanah kepada masyarakat. Bahkan mereka mengancam apabila masyarakat tidak segera menyetujui harga yang ditawarkan investor, maka hak milik tanahnya bisa dicabut. Dengan demikian, dari permainan spekulasi tanah akhirnya yang menjadi korban pelanggaran HAM adalah masyarakat. Masyarakat yang sebagian besar mungkin tidak memahami mengapa ia harus menyerahkan tanahnya pada akhirnya menjadi korban permainan spekulasi tanah dan sekaligus tekanan-tekanan aparat yang mengusik kepemilikan tanahnya.

#### *d. Dualisme Kebijakan Pertanian*

Bangsa Indonesia sebenarnya telah memiliki Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 yang dijiwai oleh semangat penataan struktur agraria yang bentuknya antara lain melalui *land reform* secara adil dan merata. UU ini memang dijiwai oleh semangat kerakyatan (*populis*) sehingga yang

terpenting dalam UUPA ini adalah penataan struktur agraria yang tidak hanya meliputi tanah tetapi juga bumi, air dan udara di atasnya untuk kepentingan rakyat. Akan tetapi UUPA ini nampaknya tidak banyak memperoleh tempat di hati kalangan pemerintahan karena apabila diterapkan sepenuhnya akan mengganggu kebijakan pembangunan yang diambil oleh pemerintah Orde Baru yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi. Yang dikehendaki oleh pemerintah adalah kemudahan untuk memperoleh tanah baik dari kalangan pemerintah maupun swasta dalam rangka pembangunan ekonomi. Kebijakan pertanian selama Orde Baru memang sengaja ditujukan untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi penanaman modal.

Dibandingkan dengan kebijakan penataan struktur agraria pemerintah lebih suka pada kebijakan penataan sistem administrasi pertanian karena akan berdampak lebih baik pada kebijakan pembangunan dibandingkan bila menetapkan kebijakan penataan struktur agraria yang lebih radikal. Pemerintah kemudian menciptakan Catur Tertib Pertanian yakni, tertib hukum pertanian, tertib administrasi pertanian, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

Pensertifikatan tanah adalah

salah satu cara menertibkan administrasi pertanahan, tetapi dampaknya adalah membuat harga tanah menjadi mahal. Hanya harus dimaklumi bahwa kebijakan pensertifikatan tanah di Indonesia lebih banyak dimaksudkan untuk mengintegrasikan tanah sebagai komoditi strategis dan melepaskan kaitan sosial budaya yang selama ini sering mempersulit pembebasan tanah. Dengan pensertifikatan tanah akan mempermudah transaksi jual beli langsung antara pemerintah atau investor swasta sebagai pembeli dengan masyarakat yang akan menjual tanahnya. Transaksi langsung seperti ini akan sulit dilaksanakan apabila tanah tersebut masih berstatus tanah adat, petok D<sup>5</sup> ataupun tanah-tanah lain yang belum berstatus hak milik.

Sebagaimana telah diketahu-hui Indonesia telah memiliki UU yang mengatur agraria yakni, UUPA No.5 Tahun 1960 sebagai pedoman kebijakan pertanahan. Kenyataannya banyak kebijakan lain yang bertolak belakang karena mengacu pada UU lain yang di dalamnya juga mengatur pertanahan. Sebagai contoh adalah UU No.5 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. UU ini diciptakan dalam rangka mengeksploitasi hasil hutan

untuk membiayai pembangunan. UU yang dalam konsiderannya tidak menginduk pada UUPA No.5/1960 ini memberi wewenang kepada pemerintah khususnya Departemen Kehutanan untuk menguasai hutan-hutan pantai maupun non-pantai di seluruh Indonesia dan melakukan eksploitasi hasil hutan.

Contoh kasus di daerah ini adalah hutan sepanjang pantai di tiga desa<sup>6</sup> di kabupaten ini yang mencakup lahan seluas 92,7333 ha. Tanah yang disengketakan di tiga desa tersebut menurut Perhutani adalah kawasan hutan pantai. Persoalan yang muncul pada tahun 1994 ini diketahui oleh masyarakat ketika mereka akan mengurus sertifikat tanah di tiga desa tersebut. Sekalipun selama ini mereka telah membayar pajak bumi dan bangunan ke Dispenda, ternyata mereka tidak diperkenankan oleh Kantor BPN Dati II untuk membuat sertifikat tanahnya karena tanah tersebut diklaim oleh Perhutani sebagai kawasan hutan sehingga menjadi miliknya. Masyarakat mengira bahwa tanah yang mereka tempati sejak lahir dan diperoleh dari orang tuanya adalah menjadi hak miliknya. Karena itu, masyarakat kemudian mengadu ke DPRD Tk.II. Instansi terkait dari Pemda, BPN dan Muspika kecamatan serta Perhutani sendiri sudah mengupayakan penyelesaian,

---

<sup>5</sup> Kesulitan membebaskan Tanah petok D adalah bahwa banyak ahli waris yang telah merantau ke luar daerah sehingga sulit untuk menghubungi mereka ketika tanah tersebut akan diperjualbelikan.

---

<sup>6</sup> Tiga desa tersebut adalah Desa Lajing dan DesaTengket serta Desa Tellok.

tetapi tidak berhasil karena letak persoalan sesungguhnya bukan di daerah tetapi di pusat. BPN Dati II kemudian mengirim surat baik ke Gubernur Jawa Timur, ke Menteri Agraria/Kepala BPN maupun ke Menteri Kehutanan. Sayangnya sampai tulisan ini dibuat belum ada jawaban sehingga masalah sengketa tanah tersebut masih terkatung-katung.

Pelajaran *pertama* yang bisa diperoleh dari kasus sengketa tanah antara Perhutani dengan masyarakat di tiga desa tersebut adalah adanya dualisme peraturan yang dipergunakan telah menyebabkan kesulitan penanganan sengketa tanah di lapangan. Besarnya wewenang Perhutani untuk mengklaim setiap hutan sebagai miliknya berdasarkan UU No.5/1967 bisa tergambar di sini. Pada tahun 1985 dilakukan pendataan ulang terhadap tanah-tanah di daerah ini oleh Panitia Pengukuhan Hutan yang diketuai oleh Bupati dan beranggotakan Dinas Pertanian, Dispenda, BPN, Dinas Perkebunan, Camat dan Kepala Desa dimana lokasi tanah berada serta Perum Perhutani sendiri. Kekeliruan muncul ketika Perhutani menggambar kawasan hutan yang menjadi miliknya kemudian ditandatangani oleh Panitia tanpa dilakukan pengecekan di lapangan. Padahal banyak tanah yang diklaim oleh Perhutani tersebut sudah dimiliki oleh masyarakat yang dibuktikan dengan pembayaran PBB

(Ipeda) ke Dispenda, bahkan di antaranya ada yang sudah bersertifikat hak milik. Secara yuridis untuk meninjau kembali peta yang telah ditandatangani Panitia Pengukuhan Hutan sebenarnya tidak sulit. Karena yang menandatangani adalah Menteri Kehutanan maka peninjauan kembali terhadap ketentuan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada kebijakan Menteri Kehutanan.

Sedangkan pelajaran *kedua* adalah bahwa sentralisasi urusan pertanahan membuat penyelesaian urusan pertanahan menjadi terkatung-katung karena harus menunggu kebijakan dari pusat. Baik instansi vertikal di daerah apalagi instansi otonom tidak bisa berbuat apa-apa manakala urusan pertanahan tersebut semuanya berada di bawah kendali pusat. Urusan pertanahan saat ini memang sepenuhnya adalah wewenang pusat karena strategisnya fungsi tanah dalam pembangunan. Dengan mengendalikan tanah maka akan mudah bagi pusat dalam mendukung akumulasi kapital melalui masuknya investor asing yang membutuhkan lahan untuk penanaman modalnya.

Adanya dualisme dalam peraturan pertanahan di Indonesia tersebut berdampak pada kemungkinan terjadinya pelanggaran HAM oleh birokrasi terutama pada aspek hukum dari hak milik tanah yang menjadi tidak menentu. Kekaburan kebijakan ini memung-

kinkan pula masuknya oknum untuk merekayasa pengalihan hak atas tanah dengan cara yang tidak semestinya. Dengan berdalih bahwa semua tanah tersebut dibebaskan demi kepentingan pembangunan, maka kepemilikan tanah bisa saja berpindah ke tangan oknum yang tidak bertanggung jawab.

### **Tipe Birokrat dan Peluang Terjadinya Pelanggaran HAM**

Dengan melihat sejauhmana orientasi birokrat terhadap pembangunan yang dikontrol dengan ketaatannya terhadap peraturan, maka akan diperoleh empat tipe birokrat yang terkait dengan penghargaannya terhadap nilai-nilai HAM. Empat tipe birokrat tersebut adalah sebagaimana dalam gambar berikut ini:

Orientasi pada Pembangunan	Manusiawi	Pengembang
	Petualang	Otokratis

#### **Orientasi pada Peraturan**

Keempat tipe birokrat di atas mungkin tidak bisa menggambarkan keseluruhan tipe birokrat yang ada dalam populasi, tetapi setidaknya dari hasil penelitian di lapangan ditemukan adanya keempat tipe birokrat di atas yang pengkategorianya berdasarkan atas sejauhmana birokrat memiliki

orientasi terhadap pembangunan dan dikontrol dengan sejauhmana kepatuhannya terhadap peraturan yang ada. Pengkategorian tersebut tidak melihat strata birokrat menurut level jabatannya karena diasumsikan mereka memiliki tugas dan tanggung jawab yang sama sesuai kedudukannya dalam organisasi ketika melakukan kebijakan pembangunan.

Keempat tipe birokrat tersebut masing-masing adalah:

#### **1. Petualang**

Birokrat petualang lebih berorientasi pada pemenuhan kepentingan pribadi sehingga orientasinya pada pembangunan dan peraturan juga rendah.

#### **2. Otokratis**

Bagi tipe birokrat yang otokratis kepatuhan pada peraturan adalah segalanya sehingga tidak jarang

bahwa tujuan dari apa yang dilakukannya adalah dalam rangka mentaati peraturan. Tipe birokrat seperti ini juga memiliki orientasi yang rendah terhadap pembangunan.

#### **3. Pengembang**

Tipe ini memiliki perspektif yang seimbang baik terhadap

pembangunan maupun ketaatannya terhadap peraturan.

4. Manusiawi

Berbeda halnya dengan tipe birokrat yang lain, tipe ini lebih berorientasi pada tercapainya hasil untuk kepentingan masyarakat dan organisasi secara keseluruhan. Dan bukan sekedar pada proses dengan berpegang yang terlalu kaku pada petunjuk dari atasan dan organisasi.

Untuk melihat bagaimana keempat tipe birokrat di atas menanggapi nilai-nilai HAM, maka ada tiga kondisi yang memberi peluang bagi terjadinya pelanggaran HAM. Ketiga kondisi tersebut adalah persepsinya terhadap pembangunan, bagaimana ia menanggapi kepentingan organisasi dan lingkungan, dan orientasinya terhadap peraturan-peraturan pertanahan. Keempat tipe birokrat

Tabel 2: Tipe birokrat Dati II dan tiga kondisi yang memberi peluang pelanggaran HAM

Kondisi	Tipe Birokrat			
	Petualang	Otokratis	Pengembang	Manusiawi
Konsep Pembangunan	Proyek pembangunan sebagai objek pemenuhan kebutuhan materi	Sentralisasi pembangunan	Pembangunan adalah peningkatan kesejahteraan ekonomi	Pembangunan untuk kesejahteraan lahir dan juga kesejahteraan batin
Tuntutan Ganda (Org. dan Masy.)	Aspiratif terhadap organisasi sebatas kepentingan pribadinya terpenuhi	Yang penting adalah stabilitas organisasi dan lingkungan	Organisasi sebagai subjek, sedangkan masyarakat sebagai objek pembangunan	Kepentingan organisasi dan kepentingan masyarakat diletakkan pada posisi yang sama
Dualisme Peraturan	Peraturan diabaikan	Mentaati peraturan sebagai tujuan	Tunduk pada peraturan yang mendukung pembangunan sebagai pertumbuhan ekonomi	Perhatiannya lebih pada hasil daripada proses. Karena itu, peraturan yang mendukung hasil itulah yang dipentingkan

Sumber: hasil analisis

tersebut masing-masing memiliki persepsinya sendiri dalam menanggapi ketiga kondisi tersebut. Atas dasar bagaimana masing-masing tipe birokrat tersebut menanggapi kondisi yang ada, maka dari situ pula bisa dilacak mengapa dan bagaimana mereka memberi penghargaan yang rendah atau tinggi terhadap pelaksanaan nilai-nilai HAM.

Dari pengkategorian tipe birokrat di atas dan kecenderungannya pada pelanggaran HAM, maka bisa disimpulkan pada aspek-aspek HAM apa saja kemungkinan terjadi. Birokrat yang bertipe petualang memiliki kemungkinan terbesar sebagai pelanggar HAM, baik dari aspek politik, ekonomi dan budaya. Birokrat ini pun memiliki unsur kesengajaan dalam melakukan pelanggaran karena dilatarbelakangi oleh motivasi yang negatif yakni, pemenuhan kebutuhan materi. Sedangkan birokrat tipe otokratis berpeluang dalam melakukan pelanggaran HAM dari aspek politik dan ekonomi. Pelanggaran HAM itu bisa jadi dilakukan dengan sengaja atau tidak sengaja. Dilakukan dengan sengaja manakala birokrat ini dengan mempergunakan peraturan yang ada memanfaatkannya untuk kepentingan pribadi, misalnya untuk memperlihatkan loyalitas pada atasan ataupun kemudahan secara administratif dalam pelaksanaan pembebasan tanah. Apabila dilakukan dengan

tidak sengaja karena mentalitasnya telah terbentuk oleh suatu kepatuhan pada peraturan yang telah menjadi kebijakan dari pemerintah pusat. Untuk tipe birokrasi pengembang, kemungkinan pelanggaran HAM yang terjadi lebih kecil dibandingkan dengan dua tipe sebelumnya. Tipe birokrat ini hanya rentan pada aspek HAM politik karena ia memiliki konsep pembangunan sebagaimana layaknya sebuah "ideologi" yang harus dipelihara. Sebagai sebuah "ideologi" maka segala potensi yang kemungkinan mengancam keberadaannya harus dieliminir. Tidak mengejutkan apabila birokrat tipe ini mempergunakan kekuasaannya sebagai jalan mengatasi berbagai kesulitan dalam pembebasan tanah. Dari sini unsur kesengajaan dan ketidaksengajaan dalam pelanggaran HAM bisa terjadi. Sengaja dilakukan apabila kepentingan pribadi telah ikut bermain dalam penggunaan kekuasaan untuk membebaskan tanah. Sedangkan tidak sengaja dilakukan karena pilihan kebijakan pembangunan dan sistem birokrasi pendukungnya telah memaksa aparat bertipe pengembang ini untuk keluar dari pertimbangan hati nuraninya sehingga muncul pelanggaran HAM. Sementara itu, tipe birokrat yang manusiawi adalah tipe birokrat yang memiliki perhatian terhadap pelaksanaan HAM. Birokrat ini sering keluar dari sistem birokrasi yang membelenggunya untuk

kemudian melakukan pilihan kebijakan yang lebih berorientasi hasil yang bisa dikaji pada sejauhmana aspek kepuasan masyarakat yang dilayaninya bisa terpenuhi.

Diakui bahwa masing-masing kategori pelanggaran HAM tersebut sukar untuk dipisahkan karena interelasinya yang memang kuat. Tetapi setidaknya gambaran tersebut akan memudahkan kita dalam menganalisis kecenderungan yang terjadi. Hubungan tipe birokrat dan kategori pelanggaran HAM yang mungkin terjadi bisa dilihat pada Tabel 3 berikut:

tidak adilnya manakala kita juga mengambil kesimpulan bahwa hanya faktor struktur birokrasi yang kaku dan sentralistis sebagai penyebab birokrasi mengabaikan nilai-nilai HAM dalam pelaksanaan tugasnya. Yang adil apabila kesimpulannya adalah perpaduan antara faktor kultur maupun struktur birokrasi itulah yang telah memberi peluang terjadinya pelanggaran HAM. Birokrasi sendiri tidak sepenuhnya patut disalahkan karena sebagai agen pembangunan ia sekedar melaksanakan amanat suatu rezim. Dalam hal ini amanat Orde Baru adalah bagaimana pembangunan bisa mewujudkan cita-cita

**Tabel 3: Tipe birokrat dan kategori pelanggaran HAM yang mungkin terjadi**

		Tipe Birokrat				
		Petualang	Otokratis	Pengembang	Manusiawi	
Kategori Pelanggaran HAM	Politik	+	+	+		
	Sosial	Ekonomi	+	+		
		Budaya	+			

Sumber: hasil analisis

### Kesimpulan

Di dalam kasus pembebasan tanah di atas, adalah tidak adil jika kita menuduh sepenuhnya bahwa pelanggaran HAM disebabkan oleh mentalitas aparat birokrat yang kurang baik sebagai warisan sistem kultural maupun historisnya. Sama

sebagaimana dikehendaki konstitusi maupun sebagaimana kepentingan Orde Baru itu sendiri yakni, legitimasi kekuasaannya di hadapan rakyatnya.

Sayangnya, fokus yang berlebihan pada logika pertumbuhan ekonomi yang didukung dengan kebijakan-kebijakan pertanahan yang kapitalis telah mendorong

birokrasi untuk mewujudkan dirinya dalam bentuk struktur birokrasi yang sentralistis dan kaku. Sistem birokrasi seperti ini kebal terhadap tuntutan lapisan massa, tetapi sebaliknya sangat aspiratif terhadap lapisan elit. Penyebabnya adalah warisan kultur semacam *patrimonialism* telah menyuburkan sistem tersebut sehingga hanya elit yang dekat dengan penguasa yang akan memperoleh keuntungan. Sedangkan massa ditekan aksesnya dari pengetahuan tentang suatu kebijakan semacam industri. Belum lagi ditambah dengan mentalitas aparat yang berusaha mencari kepentingan pribadi seperti spekulasi tanah telah semakin mendorong terjadinya pelanggaran HAM. Namun demikian tidak berarti hal ini berlaku untuk semua aparat birokrasi karena ternyata juga masih ada aparat yang peduli terhadap HAM terlepas dari perbedaan dalam memandang nilai-nilai HAM apakah bersifat universal atau partikularistik.

#### **Daftar Pustaka**

Abdurrahman H., *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, cetakan keempat, 1996.

- Bahar, Saafroedin, *Hak Asasi Manusia: Analisis Komnas HAM dan Jaringan HANKAM/ABRI*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, cetakan pertama, 1996.
- Evers, HD & Schiel Tilman, *Kelompok-Kelompok Strategis: Studi Perbandingan Tentang Negara, Birokrasi, dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*, Yayasan Obor, Jakarta, Edisi Kedua, 1992.
- Fakih, Mansour, *Tanah, Rakyat dan Demokrasi*, Penerbit Forum LSM-LPSM DIY, cetakan pertama, 1995.
- Lubis, T.Mulya, *The Future of Human Rights in Indonesia, dalam Indonesia Assessment 1992: Political Perspectives on the 1990s*, by Harold Crouch and Hal Hill (eds.), 1st published, Department of Political and Social Change, Research School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra, 1992.
- Mas'ood, Mohtar, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, cetakan I, 1994.
- Mouzelis, Nicos P., *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, Aldine Publishing Company, Chicago, 1st published, 1967.

Setiardja, Gunawan A., *Hak-Hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1993.

Setjen Komnas HAM, *Laporan Tahunan Komnas HAM 1995*,

Suhendar, Endang & Kasim, Ifdhal, *Tanah Sebagai Komoditas: Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Penerbit Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, Cetakan I, 1996.