

Policy Brief

Volume 3 Tahun 2016

PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

Ringkasan Eksekutif

Oleh:
Idham Arsyad

Penulis adalah peneliti tamu di Epistema Institute, sekarang tengah menyelesaikan studi di Program Magister Sosiologi Pedesaan di Fakultas Ekologi Manusia Institut Pertanian Bogor. Penulis dapat dihubungi melalui alamat e-mail: bhotghel@gmail.com; idham.arsyad15@gmail.com

Konflik agraria terus mengalami eskalasi. Konflik ini lekat pula dengan pelanggaran hak asasi manusia. Proses litigasi di pengadilan umum sudah tidak memadai untuk menangani konflik agraria yang bersifat struktural, yakni konflik yang melibatkan komunitas dengan badan usaha atau badan pemerintah yang diakibatkan karena ketimpangan penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah sudah sangat parah. Disamping itu, pengadilan adat yang selama ini menjadi mekanisme lain dalam penyelesaian konflik antar masyarakat adat belum mendapat pengakuan secara hukum.

Policy brief ini merekomendasikan tiga jalur penyelesaian konflik agraria yang harus menjadi pengaturan dalam RUU Pertanahan: penyelesaian konflik agraria melalui lembaga non yudisial (negosiasi, mediasi, arbitrase dan peradilan adat), *quasi* yudisial (komisi khusus penyelesaian konflik agraria) dan lembaga yudisial.

Pendahuluan

Sejak pengadilan *land reform*¹ dihapuskan di era pemerintahan Soeharto², maka ribuan konflik agraria yang bersifat struktural banyak yang tidak terselesaikan. Pengadilan umum yang menggantikan pengadilan *land reform*, ternyata tidak mampu mengatasi konflik-konflik agraria yang bersifat struktural, yang timbul karena penerapan kebijakan pembangunan yang berorientasi penguasaan tanah skala luas. Meski diberi kewenangan untuk menangani semua perkara pertanahan, tetapi pengadilan umum lebih banyak menangani perkara yang melibatkan sengketa tanah perorangan, terutama yang terkait dengan data fisik tanah, data yuridis atau karena perbuatan hukum yang dilakukan atas tanah.³ Sedangkan perkara yang melibatkan sengketa pertanahan antar masyarakat atau komunitas dengan badan usaha dan instansi pemerintah terkait dengan penguasaan tanah skala luas tidak tertangani dengan baik.

Dasar pertimbangan penghapusan pengadilan *land reform* bukan semata-mata alasan teknis-yuridis atau alasan yang bersifat politis tetapi lebih banyak karena perbedaan sikap politik terkait dengan pelaksanaan *land reform* antara Presiden Soekarno dengan Presiden Soeharto. Salah satu alasan teknis-yuridis yang sering dikemukakan bahwa selama pelaksanaan pengadilan *land reform* dijumpai banyak kekosongan aturan hukum, misalnya terkait dengan kurang jelasnya pengertian dan definisi tentang tanah pertanian, sawah dan tanah dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 yang menjadi materi pengadilan *land reform*, sehingga dapat

Epistema Institute mendorong untuk terwujudnya pusat-pusat pembelajaran tentang hukum, masyarakat dan lingkungan dalam rangka mendukung gerakan ke arah terbentuknya sistem hukum nasional yang berlandaskan nilai-nilai demokrasi, keadilan sosial dan lingkungan, serta pluralisme kebudayaan.



Jalan Jati Padang Raya No. 25, Jakarta 12540.
Telepon: 021-78832167
Faksimile: 021-78830500
E-mail: epistema@epistema.or.id
www.epistema.or.id



menimbulkan persoalan hukum baru. Sedangkan alasan yang bersifat politis adalah ketidakefektifan pengadilan *land reform* karena salah satu unsur majelis hakimnya mewakili tiga orang dari organisasi tani dan harus mencerminkan poros Nasakom.⁴

Hal pokok yang penting diperhatikan sebagai konsekuensi dari penghapusan pengadilan *land reform* bukan hanya lambatnya penanganan sengketa pertanahan, tetapi juga penempatan sengketa pertanahan dan konflik agraria sebagai persoalan administratif belaka bukan sebagai persoalan struktural. Perbedaan mendasar dari penanganan sengketa pertanahan pada pengadilan *land reform* dengan penanganan sengketa pertanahan di pengadilan umum terletak pada tujuannya. Pengadilan *land reform* dibentuk sebagai bagian penting dari pelaksanaan program nasional dan strategis pemerintah yakni melaksanakan *land reform*. Sedangkan pada penanganan sengketa pertanahan di pengadilan umum, masalah ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah yang mendorong lahirnya sengketa dan konflik sama sekali tidak menjadi dasar pertimbangan.

Perubahan paradigma pembangunan di era Orde Baru, yang tidak lagi menempatkan perombakan struktur pemilikan dan penguasaan tanah melalui reforma agraria sebagai dasar pembangunan nasional mengakibatkan perubahan corak dan karakter konflik agraria. Kebanyakan konflik agraria yang terjadi tidak lagi melibatkan antara sesama petani (petani miskin dan tak bertanah versus petani kaya dan menguasai tanah luas), akan tetapi melibatkan petani yang menguasai

Penggunaan kekerasan dan pendekatan keamanan dalam proses penyelesaian konflik sebagaimana dipraktikkan sepanjang pemerintahan Orde Baru membuat wajah konflik agraria semakin kronis. Keterlibatan aparat keamanan dalam konflik agraria semakin memperburuk situasi konflik agraria di Indonesia. Konflik agraria marak terjadi didorong oleh pemanfaatan tanah skala luas untuk kepentingan pembangunan. Di masa ini, konflik agraria juga disertai dengan sejumlah pelanggaran hak asasi manusia, seperti pengusuran dan pengusiran dari kampung, pembakaran tanaman dan tempat tinggal, penculikan, intimidasi, teror, penangkapan, pemenjaraan hingga penghilangan nyawa.

Maraknya konflik agraria erat kaitannya dengan perilaku dan sikap birokrat pemerintah dalam menerjemahkan kebijakan agraria yang ada. Pemerintah bertindak seolah sebagai pemilik tanah, sehingga dengan sekehendak hati dapat memberikan penguasaan dan pengusahaan kepada sektor swasta dengan mengabaikan kepentingan rakyat. Praktik ini sesungguhnya bersumber kepada penafsiran yang

sebidang tanah atau komunitas masyarakat adat versus badan-badan usaha milik negara atau badan-badan usaha milik swasta. Sehingga, sejak era Orde Baru hingga sekarang, konflik agraria lebih banyak disebabkan karena ekspansi perluasan modal untuk menguasai tanah skala luas yang secara hukum mendapatkan legitimasi dari kebijakan agraria yang bersifat eksploitatif dan sektoral.

Aditjondro (1993) menyebutkan bahwa konflik agraria di Indonesia bersifat multi dimensional yang tidak bisa dipahami hanya sebagai persengketaan agraria *an sich*, tetapi seperti puncak gunung es dari beragam jenis konflik lainnya yang mendasar, seperti konflik sistem ekonomi, konflik minoritas-mayoritas, konflik masyarakat modern-masyarakat adat, konflik negara-warga negara, konflik antar sistem pengetahuan positivistik-pengetahuan asli serta konflik antar relasi gender.

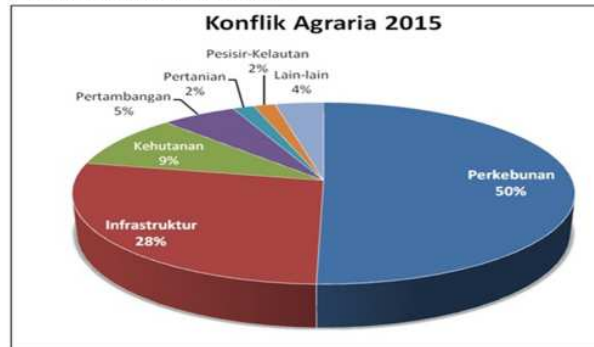
Dalam perkembangannya, konflik agraria terus mengalami peningkatan setiap tahun tanpa ada mekanisme dan kelembagaan khusus yang dapat menanganinya secara baik dan berkeadilan. Pengadilan umum sama sekali bukan lagi tempat menyelesaikan konflik agraria dewasa ini, bahkan kecenderungannya tidak lagi menjadi pilihan bagi rakyat untuk menyelesaikan konfliknya karena jaminan keadilan sama sekali sulit didapatkan oleh rakyat kecil yang berkonflik. Dengan demikian, apakah bentuk kelembagaan atau mekanisme penanganan konflik yang perlu dirumuskan oleh RUU Pertanahan?

Refleksi dan Evaluasi Penanganan Konflik Agraria

keliru terhadap Hak Menguasai Negara (HMN) yang tercantum di dalam UUPA 1960. Sejatinnya konsepsi HMN dalam politik hukum agraria sebagai terjemahan dari Pasal 33 UUD 1945 menegaskan bahwa penguasaan negara atas kekayaan alam diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat, namun hal ini banyak diselewengkan sehingga lebih mendatangkan petaka bagi rakyat.

Pasca reformasi, potret konflik agraria tidak banyak berubah, bahkan terjadi kecenderungan konflik-konflik tersebut tampil ke permukaan menjadi konflik terbuka (manifes) dan meluas. Keberadaan undang-undang sektoral yang menjadi akar penyebab konflik sama sekali tidak tersentuh. Meski sejumlah kementerian sektoral mengajukan usulan rancangan perundang-undangan terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, tetapi secara paradigmatis tidak berubah sebagai suatu instrumen yang mempercepat proses peralihan lahan-lahan ke penguasaan badan-badan usaha.⁵

Tabel : Jumlah konflik agraria di setiap sektor



Sumber: Laporan akhir tahun KPA, 2015.

Berbagai inisiatif pembaharuan perundang-undangan belum secara jelas dan tegas mengatur mengenai hubungan pemerintah dan rakyat dalam penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam sebagai interpretasi dari konsep hak menguasai negara (HMN). Padahal, dalam kenyataannya, konflik hukum negara dan hukum rakyat bersumber dari perbedaan penafsiran mengenai doktrin hak menguasai negara ini (Safitri, 2002). Sebaliknya berbagai inisiatif pembaharuan hukum lebih menekankan pada antisipasi globalisasi, sehingga optimalisasi dan efisiensi ekonomi dalam pengelolaan sumber daya alam menjadi tujuan penting.⁶

Kehadiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam menandai babak baru penyelesaian konflik agraria. Penyelesaian konflik agraria menjadi salah satu arah kebijakan agraria (Pasal 5, huruf d). Berdasar atas TAP MPR ini, koalisi masyarakat sipil bersama Komnas HAM menggagas Komite Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA). Sayangnya, usulan tersebut hanya dijawab oleh Presiden Megawati dengan mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang memberikan kewenangan penyelesaian sengketa tanah garapan kepada pemerintah provinsi, kabupaten/kota.

KNUPKA kembali diusulkan di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Namun, pemerintahan SBY tidak menghendaki pembentukan lembaga khusus penyelesaian konflik, tetapi mengusulkan revisi UUPA dan penguatan Badan Pertanahan Nasional. Melalui Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, dibentuklah kedeputian khusus untuk menangani sengketa dan konflik agraria dengan operasionalisasi melalui Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.

Berbagai inisiatif yang disebutkan di atas tidak banyak berkorelasi dengan peningkatan kemampuan pemerintah menangani konflik agraria. Di lapangan, konflik ini terus saja terjadi bahkan bereskalasi dengan ditambah kekerasan dan

Kehadiran Rancangan Undang-Undang Pertanahan sejatinya dapat menyempurnakan mekanisme penanganan konflik yang telah diatur di berbagai peraturan perundang-undangan. Secara khusus, RUU Pertanahan ini diharapkan mampu menyediakan mekanisme penyelesaian konflik agraria struktural. Konflik agraria struktural merujuk pada pengertian yang selama ini dikembangkan oleh pegiat agraria, yakni: sebuah istilah untuk menjelaskan konflik agraria yang melibatkan penduduk setempat atau kelompok-kelompok masyarakat sipil di satu pihak dengan kekuatan modal dan/atau instrumen negara (Mulyani, dkk, 2013).

Dengan pengertian tersebut di atas, maka faktor penting yang harus menjadi dasar dalam merumuskan norma-norma

pelanggaran hak asasi manusia. Konsorsium Pembaruan Agraria menunjukkan bahwa sepanjang pemerintahan SBY (2004-2014) terjadi 1.391 konflik yang melibatkan 926.700 kepala keluarga dengan luasan areal mencapai 5.711.396 hektar.⁷ Konflik agraria ini berlangsung di semua bentuk pemanfaatan dan penggunaan sumber daya alam. Konflik agraria ini juga telah menimbulkan kerugian material, non material bahkan korban jiwa bagi para pihak yang berkonflik. Misalnya, dalam kurun waktu 2004-2014, terdapat 1.354 orang petani dan aktivis yang ditahan, 553 yang mengalami luka-luka, 110 tertembak dan sebanyak 70 orang tewas.⁸

Di era Pemerintahan Jokowi-JK masalah konflik agraria juga masih belum tertangani dengan baik. Sepanjang tahun 2015, KPA mencatat sedikitnya telah terjadi 252 kejadian konflik agraria di tanah air, dengan luasan wilayah konflik mencapai 400.430 hektar. Konflik-konflik ini melibatkan sedikitnya 108.714 kepala keluarga (KK). Konflik agraria telah mengakibatkan 5 orang tewas, 39 orang tertembak, 124 orang yang mengalami luka-luka karena dianiaya dan 278 orang yang ditahan.⁹

Tidak adanya mekanisme dan kelembagaan penyelesaian konflik agraria menyebabkan penanganan konflik bersifat parsial dan tidak menyentuh akar persoalan. Selama ini terdapat sejumlah lembaga yang menangani konflik agraria secara terpisah-pisah dan tidak terkoordinasi. DPR-RI membentuk Tim Kerja (Timja) Pertanahan yang bertugas untuk menerima pengaduan kasus dan memberikan rekomendasi penyelesaian kepada lembaga yang terkait. Sementara itu, di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan terdapat Tim Penanganan Pengaduan Kasus Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta direktorat khusus terkait konflik tenurial. Komnas HAM menerima pengaduan kasus dan memberikan rekomendasi penyelesaian. Kementerian Agraria dan Tata Ruang membentuk direktorat penanganan masalah agraria. Tetapi semua proses penanganan konflik di masing-masing lembaga tersebut mempunyai keterbatasan dan belum mampu menyelesaikan konflik agraria secara berkeadilan.

Dimensi-Dimensi Penyelesaian Konflik Agraria

penyelesaian konflik agraria di dalam RUU Pertanahan, adalah sebagai berikut: 1) Bahwa umumnya penyebab konflik agraria karena kebijakan tertentu yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk berbagai tujuan dengan mengabaikan kenyataan adanya bentuk-bentuk penguasaan atas tanah oleh masyarakat setempat. Sehingga diperlukan suatu kebijakan yang bersifat mengoreksi kebijakan masa lalu yang mengakibatkan konflik; 2) Penyelesaian konflik harus diberengi dengan pemulihan atas pelanggaran hak asasi manusia yang menyertai selama kejadian konflik; 3) Perlunya penataan ulang mengenai pemilikan dan penggunaan atas tanah dengan mempertimbangkan aspek keadilan, keberlanjutan daya dukung ekologi dan tingkat populasi penduduk; 4) Mencegah timbulnya konflik agraria baru.

Rekomendasi

Penyelesaian konflik agraria tidak bisa terlepas dari keharusan pemerintah melakukan penataan ulang pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan atas tanah (reforma agraria). Reforma Agraria bertujuan pula untuk mencegah konflik agraria tidak terjadi lagi.

Melihat bentuk, corak dan penyebab konflik agraria selama ini, maka penyelesaian konflik agraria dapat melalui tiga jalur penyelesaian, yakni penyelesaian konflik melalui forum non yudisial (negosiasi, mediasi dan arbitrase dan peradilan adat), penyelesaian konflik melalui *quasi* yudisial (komisi khusus penyelesaian konflik agraria, dan penyelesaian konflik melalui peradilan formal serta perlunya peradilan khusus sengketa dan konflik agraria.

Penyelesaian konflik agraria yang dilakukan melalui lembaga non-yudisial melalui negosiasi, mediasi, arbitrase, dan peradilan adat. Penyelesaian konflik melalui jalur ini dilakukan secara sukarela oleh para pihak yang bersengketa. Keputusan penyelesaian konflik melalui jalur non-yudisial harus didaftarkan kepada pengadilan negeri untuk memperoleh kekuatan eksekutorial dari negara. Penyelesaian konflik melalui negosiasi, mediasi, dan arbitrase dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai negosiasi, mediasi, dan arbitrase. Peradilan adat hendaknya diakui keberadaan dan kewenangannya menyelesaikan konflik berdasarkan hukum adat terhadap sengketa tanah yang terjadi di dalam wilayah masyarakat hukum adat. Penyelesaian sengketa tanah adat melalui peradilan adat dapat berupa kesepakatan atau putusan berdasarkan hukum adat. Hasil penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui peradilan adat dapat didaftarkan kepada pengadilan negeri untuk memperoleh kekuatan eksekutorial dari negara. Pengadilan negeri berwenang menyelesaikan sengketa tanah adat setelah terlebih dahulu diselesaikan melalui peradilan adat yang dibuktikan dengan hasil penyelesaian. Hasil penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui peradilan

adat menjadi pertimbangan utama bagi hakim dalam menyelesaikan sengketa pertanahan yang dihadapkan kepadanya.

Penyelesaian konflik agraria melalui lembaga *quasi* yudisial dengan membentuk Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA). Komisi ini menangani konflik agraria yang mempunyai tiga kriteria, yakni: 1) Melibatkan banyak orang baik secara bersama-sama maupun komunal; 2) Terjadi karena adanya ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah antara kelompok masyarakat dengan orang atau badan hukum; dan 3) Berdimensi pelanggaran hak asasi manusia. KNUPKA dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden dan mempunyai jangka waktu tertentu. Dalam menyelesaikan sengketa pertanahan struktural, KNUPKA berwenang: a) Melakukan tindakan mitigasi untuk menghentikan dampak pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi akibat sengketa pertanahan struktural; b) Melakukan mediasi antara para pihak yang bersengketa; c) Melakukan penyelidikan dan pemeriksaan yang berkaitan dengan sengketa pertanahan struktural; d) Memutuskan mengenai sengketa pertanahan struktural; dan/atau e) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan dan pemulihan hak pihak yang bersengketa.

Penyelesaian konflik agraria melalui lembaga yudisial dengan membentuk pengadilan agraria. Pengadilan agraria ini merupakan pengadilan khusus yang berada di lingkungan Peradilan Umum. Penyelesaian konflik agraria melalui pengadilan agraria dimaksudkan untuk memperoleh putusan mengenai pengembalian suatu hak, besarnya ganti rugi dan atau tindakan tertentu yang harus dilakukan oleh pihak yang kalah dalam sengketa. Selain putusan untuk melakukan tindakan tertentu, pengadilan juga dapat menetapkan pembayaran uang paksa atas keterlambatan pelaksanaan tindakan tersebut setiap hari. Pengadilan ini dibentuk melalui undang-undang tersendiri.

Daftar Pustaka

- Aditjondro, Goerge J., 1993. *Dimensi-dimensi politis sengketa tanah, makalah latihan analisis sosial tanah*. Medan.
- Bachriadi, 1998. *Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakan Lembaga Peradilan Agraria yang Independen*. Bandung: KPA.
- Fauzi, Noer, 2003. *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria; Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecendrungan Global*. Yogyakarta: Insist Press.
- KPA, Bina Desa, Pokja PSDA, 2001. *Meneguhkan Komitmen Mendorong Perubahan*. Jakarta: Pokja PSDA.
- , 1999. *Usulan Ketetapan MPR RI tentang Pembaruan Agraria*. Bandung: KPA.
- Lucas, Anton dan Dianto Bachriadi, 2001. *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Mulyani, Lilis dkk., 2013. *Penanganan Konflik Agraria di Wilayah Indonesia*. Jakarta: LIPI dan Sekretariat Wakil Presiden.
- Safitri, Myrna A., 2002. *Quo Vadis Pembaruan Hukum Sumber Daya Alam*. Seri Kajian Hukum No.1. Jakarta, HuMA.
- Syarif, Elsa 2012. *Menuntaskan Sengketa Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. Jakarta: Gramedia.

¹ Dasar pembentukan pengadilan land reform adalah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1964.

² Penghapusan Pengadilan land reform dilakukan melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1970 tanggal 31 Juli.

³ Lebih jauh baca, Elza Syarief, 2012.

⁴ Ibid, hal. 191.

⁵ Lihat, Noer Fauzi, 2003.

⁶ Lihat, Myrna A. Safitri, 2002.

⁷ Lihat, Noer Fauzi dan Usep Setiawan (Peny.), 2015.

⁸ Catatan akhir tahun Konsorsium Pembaruan Agraria tahun 2014.

⁹ Catatan akhir tahun Konsorsium Pembaruan Agraria tahun 2015.