Catatan Akhir Tahun 2015

Konsorsium Pembaruan Agraria

"Reforma Agraria dan Penyelesaian Konflik Agraria Disandera Birokrasi"

Daftar Isi

A.	Pendahuluan	1
B.	Konflik Agraria di Masa Jokowi-JK	2
B.1.	Metode Pengumpulan Data	3
B.2.	Jumlah Konflik Agraria	4
B.3.	Luasan Area Konflik Agraria	7
B.4.	Sebaran Wilayah Terjadinya Konflik Agraria	8
B.5.	Korban dan Pelaku Kekerasan Dalam Konflik Agraria	9
C.	Kebijakan Agraria Nasional di Bawah Kepemimpinan Jokowi-JK	11
C.1.	Pelaksanaan Kebijakan Agraria Pro-rakyat Mandeg dan Disandera Birokrasi	12
C.2.	Tak Ada Prioritas Penyelesaian Konflik Agraria	13
C.3.	Disorientasi Reforma Agraria dan Perumusan Peraturan Presiden (Perpres) tentang Reforma Agraria	14
C.4.	Belum Ada Kejelasan Visi dan Misi RUU Pertanahan	16
C.5.	Banyaknya UU Terkait SDA dan Agraria Bertentangan dengan Konstitusi	17
C.6.	Minimnya Implementasi UU 19/2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Paska Keputusan MK	19
C.7.	Penyelewengan Implementasi Hak Komunal	20
D.	Penutup	21

Catatan Akhir Tahun 2015
Konsorsium Pembaruan Agraria

"Reforma Agraria dan Penyelesaian Konflik Agraria Disandera Birokrasi"

Presiden adalah pelaksana mandat konstitusi untuk mengatur "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai pasal 33 UUD 1945.

A. Pendahuluan

Sejak masa awal pemerintahannya berjalan, Jokowi-JK memiliki satu agenda prioritas yang harus segera dibenahi, yakni perbaikan mendasar atas krisis agraria nasional yang semakin memburuk. Sesungguhnya tahun 2015 adalah tahun paling krusial sebagai tahun pembuktian awal, apakah pemerintahan Jokowi-JK serius hendak menjalankan reforma agraria untuk mengatasi krisis agraria sesuai janjinya dalam "Nawa Cita". Ataukah, reforma agraria kembali menjadi gagasan dan janji politik tanpa implementasi sebagaimana rezim yang lalu.

Kita telah menyaksikan bagaimana pemerintah di bawah kepemimpinan SBY (2004-2014) telah menjalankan pembangunan ekonomi politik agraria, yang merampas dan mengabaikan hak-hak dasar rakyat terhadap sumber-sumber agraria (tanah, air, hutan dan kekayaan alam lainnya). Ketimpangan struktur agraria, ledakan konflik agraria, peningkatan jumlah petani miskin (gurem dan tak bertanah) hingga kriminalisasi terhadap petani semakin parah.

Oleh sebab itu, sejak masa transisi pemerintahan baru, publik telah berharap banyak bahwa dengan komitmen politik reforma agraria, penyelesaian konflik agraria, sekaligus peningkatan "derajat" Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui pembentukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Presiden Jokowi akan membawa perubahan besar dan melakukan gebrakan di sektor agraria (SDA). Sebuah perubahan yang diharapkan akan menjadi "pembeda" antara rezim sebelumnya di bawah kepemimpinan SBY dengan kepemimpinannya dalam mengurus masalah-masalah akut agraria nasional.

Presiden adalah pelaksana mandat konstitusi untuk mengatur "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" (Pasal 33 UUD 1945). Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan TAP MPR IX/2001

pun telah lama mempertegas kembali amanat Pasal 33 UUD 1945 tersebut, dengan memberi mandat kepada pemerintah untuk merombak struktur agraria yang timpang dan monopolistik, melalui agenda pembaruan agraria dan penyelesaian konflik agraria. Sayangnya, satu tahun Jokowi-JK belum juga menujukkan tanda-tanda komitmen yang kuat dan konsisten untuk melaksanakan amanat hukum tersebut, termasuk memenuhi janji politiknya di sektor agraria, yakni penyelesaian sengkarut persoalan agraria (SDA) di Indonesia.

Di penghujung tahun 2015, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) kembali melaporkan situasi agraria di Tanah-Air dalam bentuk Catatan Akhir Tahun 2015 Konsorsium Pembaruan Agraria. Sebuah rekaman situasi agraria nasional berdasarkan hasil monitoring, analisis dan rumusan pandangan politik KPA atas dinamika kebijakan agraria nasional yang dijalankan pemerintah serta gambaran krisis agraria di lapangan sepanjang tahun 2015.[1]

B. Konflik Agraria di Masa Jokowi-JK

Meskipun pertumbuhan ekonomi dikabarkan melambat dan harga-harga komoditas perkebunan dan pertambangan dikabarkan jatuh sepanjang tahun 2015, nampaknya perusahaan-perusahaan tidak banyak yang menunda ekspansi perluasan lahan mereka. Peluasan kebun skala besar terus berlanjut, bahkan menggunakan cara-cara yang keji seperti membakar lahan sehingga menyebabkan bencana kabut asap selama beberapa bulan di tahun 2015.

Jumlah konflik agraria sepanjang tahun 2015 secara luasan, kejadian, dan korban yang diakibatkan masih sangat tinggi. Konflik agraria yang dibiarkan berserakkan tanpa penyelesaian yang jelas dan adil telah mengakibatkan pelanggaran HAM yang serius di

1 Catatan Akhir Tahun 2014 KPA dirilis pada 23 Desember 2014 di Jakarta dengan judul "*Membenahi Masalah Agraria: Prioritas Kerja Jokowi-JK pada 2014.*"

Indonesia. Selain itu, sepanjang tahun ini keberpihakan pemerintah, aparat keamanan, elit politik terhadap korporasi perampas tanah masih saja menghiasi wajah konflik agraria. Keadaan ini selain mengakibatkan jatuhnya korban jiwa, cacat dan dan luka, tindakan penangkapan (kriminalisasi) terhadap petani dan pejuang agraria terus berlangsung di bawah kepemimpinan Jokowi-JK.

B.1. Metode Pengumpulan Data

Konflik Agraria yang dilaporkan oleh KPA ini adalah konflik agraria yang bersifat struktural, yakni konflik agraria yang diakibatkan oleh kebijakan atau putusan pejabat publik (pusat dan daerah), melibatkan banyak korban dan menimbulkan dampak yang meluas, yang mencakup dimensi sosial, ekonomi dan politik. Sengketa pertanahan dan perkara pertanahan, seperti sengketa individual, sengketa hak waris atau pun sengketa antar kelompok swasta (perusahaan)/instansi pemerintah, tidak termasuk ke dalam kategori konflik agraria struktural yang diuraikan dalam laporan ini[2].

Data kejadian konflik agraria sepanjang 2015 yang direkam oleh KPA secara kuantitatif ini bersumber dari: (1) Para korban konflik agraria, yang melaporkan kejadian konflik secara langsung kepada KPA melalui struktur organisasi baik di nasional maupun wilayah (anggota, KPA Wilayah dan Dewan Nasional; (2) Para korban konflik agraria, yang melaporkan kejadian konflik kepada jaringan KPA di nasional maupun wilayah, yang kemudian diteruskan pendampingannya atau pun lapaorannya kepada KPA; (3) Hasil

2 Kategori konflik yang digunakan merujuk kepada definisi konflik pertanahan yang dipakai oleh BPN sesuai Peraturan Kepala BPN-RI No.3/2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Namun KPA memperluas cakupan konflik, dengan menggunakan istilah 'agraria' untuk mengganti istilah 'pertanahan' (yang bermakna sempit), yakni merujuk pada UUPA 1960 yang mendefinisikan agraria secara utuh; sebagai bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sementara data kasus BPN yang dipublikasikan selama ini adalah menggabungkan atau mencampur-adukan keseluruhan data, baik konflik maupun jenis sengketa dan perkara pertanahan (individual dan sengketa hak waris).

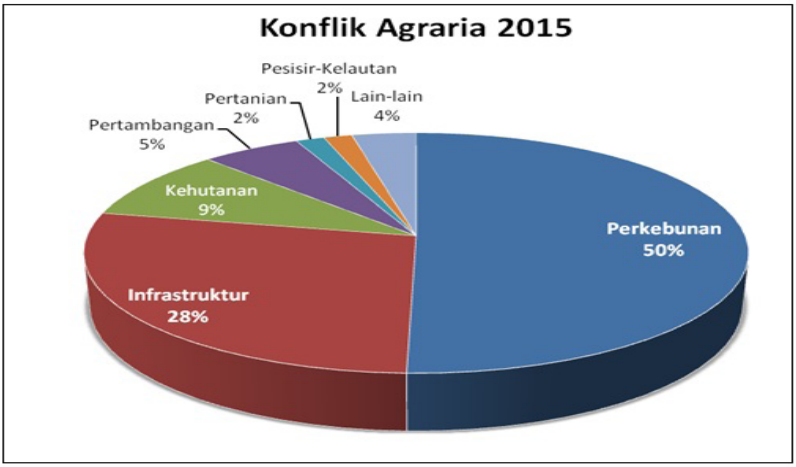
assessment situasi agraria di wilayah dan investigasi kasus tertentu di lapangan; dan 4) Hasil monitoring pemberitaan di media massa (cetak dan elektronik).

Dengan metode ini, tentu saja angka yang disajikan oleh KPA adalah angka minimal dari jumlah konflik agraria yang sesungguhnya terjadi, mengingat tidak seluruh wilayah dapat terpantau kejadian konflik agrarianya, baik oleh KPA secara struktur organisasi maupun oleh media massa. Selain itu, laporan angka konflik agraria ini tidak mencerminkan jumlah konflik agraria yang sesungguhnya ada di sebuah wilayah. Sebab konflik agraria yang ada di sebuah wilayah bisa jadi di tahun 2015 ini tidak muncul menjadi sebuah peristiwa konflik, akan tetapi secara laten konflik tersebut masih ada dan statusnya belum diselesaikan.

B.2. Jumlah Konflik Agraria

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).

Jika di tahun sebelumnya (2014), sektor pembangunan infrastruktur menjadi penyebab tertinggi konflik agraria, maka di tahun 2015 ini, konflik agraria paling banyak terjadi di sektor perkebunan yakni sebanyak 127 konflik (50%). Selanjutnya konflik di sektor pembangunan infrastruktur menempati posisi kedua terbanyak sebanyak 70 konflik (28%), lalu di sektor kehutanan 24 konflik (9,60%), sektor pertambangan 14 (5,2%), kemudian lain-lain 9 konflik (4%), dan di sektor pertanian dan sektor pesisir/kelautan di urutan kelima masing-masing sebanyak 4 konflik (2%).



Gambar 1: Konflik Agraria 2015

Dengan begitu, dalam kurun waktu 11 tahun terakhir, sejak 2004 hingga 2015, maka telah terjadi 1772 konflik agraria dengan luasan wilayah konflik seluas 6.942.381 hektar, yang melibatkan 1.085.817 KK sebagai korban terdampak langsung konflik agraria berkepanjangan. Rata-rata dua hari sekali terjadi konflik agraria di Indonesia.

Meningkatnya kecenderungan konflik agraria di sektor perkebunan, menunjukkan bahwa perluasan lahan dan operasi perkebunan skala besar di Indonesia semakin meluas. Salah satu komoditas yang patut menjadi perhatian kita dalam melihat krisis agraria Indonesia saat ini adalah komoditas kelapa sawit. Dalam 5-10 tahun ke depan komoditas ini akan terus menimbulkan krisis agraria yang semakin parah, tidak hanya memperparah situasi ketimpangan struktur penguasaan tanah di Indonesia, tetapi juga menyebabkan konflik agaria di lapangan. Kelangkaan lahan di negara-negara maju untuk ekspansi perkebunan skala besar dan kebutuhan global atas pasokan kelapa sawit telah menjadikan Indonesia sebagai sasaran utama para pemodal asing dan domestik untuk terus mengembangkan perkebunan dan industri pengolahan kelapa sawit di Indonesia.

Massivenya ekspansi perusahaan-perusahaan perkebunan juga telah difasilitasi dan dimudahkan oleh ragam kebijakan pemerintah di sektor perkebunan, mulai dari kemudahan berinvestasi, kebijakan pembangunan perkebunan serta minimnya pengawasan dan pemberian sanksi terhadap perusahaan perkebunan. Salah satunya yang patut dikritisi adalah implementasi dari UU 39/2014 tentang Perlebunan, yang turut berimplikasi pada semakin mudahnya penguasaan lahan dalam skala besar oleh perusahaan-perusahaan perkebunan, baik perusahaan milik swasta (asing/domestik) maupun negara (PTPN).

Sebagai contoh kasus, berdasarkan hasil assessment KPA (2014) di Sumatera Utara misalnya, perluasan area-area perusahaan perkebunan, utamanya komoditas kelapa sawit terus meningkat. Tidaklah mengherankan, Sumatera utara termasuk provinsi yang rentan terjadinya konflik agraria. Kecenderungan ini mengingat kebijakan baru yang memberi peluang hukum bagi perusahaan perkebunan untuk dapat menjalankan usahanya meski tanpa mengantongi hak guna usaha (HGU). Tercatat di Kabupaten Labuan Batu Utara (Labura) saja, per Februari 2015, dari 39 perusahaan perkebunan (swasta dan PTPN), terdapat 8 (delapan) perusahaan tidak ber-HGU yang menjalankan usaha perkebunannya. Dari 39 perusahaan tersebut, didominasi oleh perkebunan sawit sebanyak 31 perusahaan dengan penguasaan lahan seluas 74.483,59 hektar. Sisanya, yakni 8 perusahaan dengan komoditas karet dengan penguasaan lahan seluas 30.741,50 hektar.

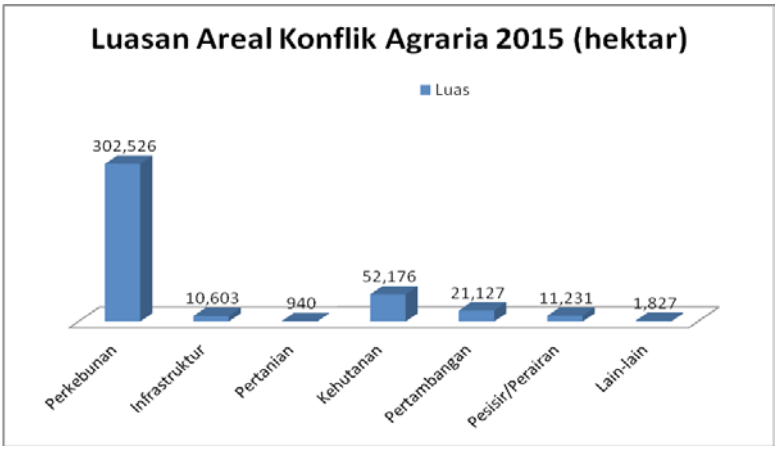
Beberapa korporasi yang melakukan ekspansi di Labura-Sumut adalah PT. Smart Corporation (Sinar Mas Group), PT. Sucfindo, PT. Maskapai Perkebunan Leidong West Indonesia dan PTPN IV. Pada umumnya lahan-lahan ini berada di kawasan hutan menurut jurisdiksi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK). Dengan begitu ada irisan yang erat antara sektor perkebunan dan kehutanan. Sayangnya peran pemerintah, baik pusat dan daerah sangat minim

dalam melakukan pengawasan, kontrol dan penegakkan, terhadap kegiatan perkebunan-perkebunan skala besar ini *(Hasil assessment KPA, sumber data/informasi dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kab. Labura).*

B.3. Luasan Area Konflik Agraria

Dari total area konflik agraria seluas 400.430,00 hektar, maka di tahun 2015 area konflik paling luas berada di sektor perkebunan, yakni seluas 302.526 hektar. Disusul berturut-turut oleh sektor kehutanan seluas 52.176 hektar, pertambangan 21.127 hektar, pesisir-kelautan 11.231 hektar, infrastruktur 10.603 hektar, sektor lain-lain seluas 1.827 hektar dan terakhir sektor pertanian seluas 940 hektar.

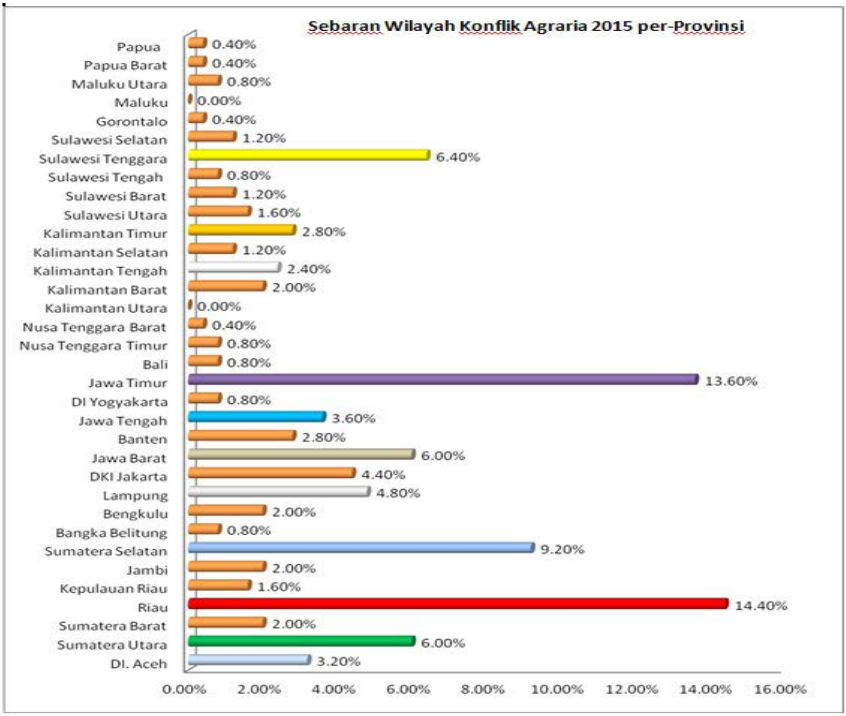
Dapat dilihat bahwa meski dari sisi jumlah konflik agraria di sektor infrastruktur menempati posisi kedua setelah perkebunan, namun dari sisi luasan wilayah konflik di kehutananlah yang menempati terluas kedua setelah di perkebunan. Sementara di sektor pembangunan infrastruktur sendiri menempati posisi kelima dari sisi luasan area konflik.



Gambar 2: Luasan Areal Konflik Agraria 2015

B.4. Sebaran Wilayah Terjadinya Konflik Agraria

Berdasarkan laporan data konflik agraria KPA di 35 provinsi, enam besar provinsi "penyumbang" konflik agraria di tahun 2015 adalah; 1) Riau sebanyak 36 konflik (14,4%), 2) Jawa Timur 34 konflik (13,6%), 3) Sumatera Selatan 23 konflik (9,2%), 4) Sulawesi Tenggara 16 konflik (6,4%), 5) Jawa Barat dan Sumatera Utara 15 konflik (sama-sama 6,0%) dan 6) Lampung 12 konflik (4,8%).



Gambar 3: Sebaran wilayah konflik agraria per-Provinsi

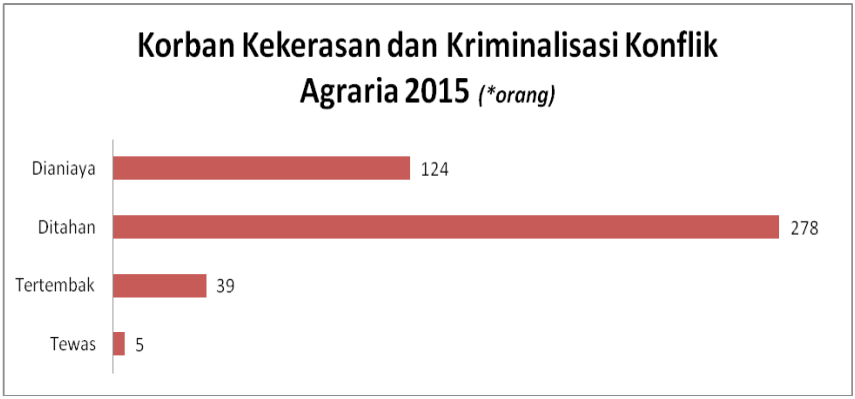
Sama halnya di tahun 2014, Provinsi Riau kembali menjadi penyumbang konflik agraria di tahun 2015 (lihat gambar 3). Ekspansi perusahaan hutan tanaman industri (HTI) dan perkebunan kelapa sawit masih menjadi penyebab utama konflik agraria di provinsi ini, sebagai akibat dari putusan pejabat publik yang memberikan

ijin-ijin konsesi kepada perusahaan di atas tanah-tanah yang sesungguhnnya telah dikuasai dan digarap warga setempat.

Sementara Jawa Timur dari tahun ke tahun selalu menempati posisi dua terbesar sebagai provinsi dengan jumlah konflik agraria terbanyak. Pada umumnya konflik agraria yang terjadi di Jawa berkaitan dengan penguasaan tanah oleh PTPN, monopoli hutan Jawa oleh pihak Perhutani dan perluasan proyek-proyek pembangunan infrastruktur (jalan tol, perumahan, waduk, dan lain-lain) yang tumpang-tindih dengan garapan dan pemukiman masyarakat. Sedangkan konflik agraria di Sumatera didominasi oleh konflik masyarakat dengan perusahaan perkebunan, baik PTPN dan perusahaan perkebunan swasta.

B.5. Korban dan Pelaku Kekerasan Dalam Konflik Agraria

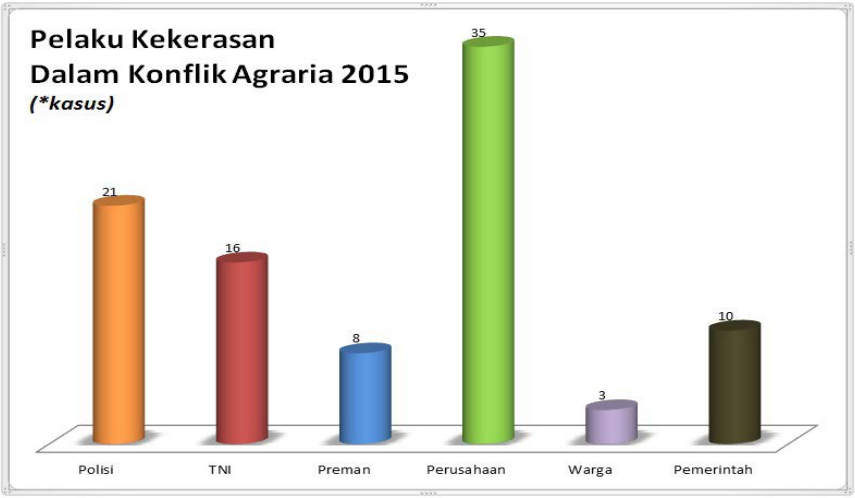
Sepanjang 2015, konflik agraria telah mengakibatkan korban tewas sebanyak 5 orang, tertembak aparat 39 orang, dianiaya/mengalami luka-luka sebanyak 124 orang dan mengalami kriminalisasi/ditahan sebanyak 278 orang. Meski dari sisi jumlah korban kekerasan dan kriminalisasi memang menurun dibandingkan 2014, namun masih adanya konflik agraria yang mengakibatkan hilangnya nyawa warga



Gambar 4: Korban Kekerasan dan Kriminalisasi Konflik Agraria 2015

serta korban kekerasan fisik akibat tembakan peluru dan kasus-kasus penganiayaan menunjukkan bahwa pola-pola dan pendekatan penanganan konflik agraria di bawah kepemimpinan Jokowi-JK masih belum berubah.

Dari sisi pelaku kekerasan, sepanjang 2015 didominasi oleh pihak perusahaan sebanyak 35 kasus, polisi sebanyak 21 kasus, TNI sebanyak 16 kasus, pemerintah 10 kasus, preman 8 kasus dan warga 3 kasus. Di tahun sebelumnya, polisi mendominasi tindakan kekerasan (34 kasus). Sementara TNI justru mengalami kenaikan signifikan sebagai pelaku kekerasan dalam penanganan konflik agraria, dari 5 kasus (2014) menjadi 16 kasus di tahun ini.



Gambar 5: Pelaku kekerasan dalam konflik agraria 2015

Cara-cara kekerasan dalam penangan konflik diperparah pula dengan kecenderungan aparat TNI/Polri untuk mengambil posisi tidak netral dalam situasi konflik yang terjadi, yakni sebagai "kepanjangan tanah" perusahaan atau pun pemerintah. Pendekatan prosedural hukum (positif) semata dalam proses penyelesaian konflik juga mengakibatkan petani dan masyarakat adat kerap

menjadi korban kriminalisasi aparat dan sistem peradilan yang tidak adil dalam melihat akar konflik agaria.

Sebagaimana tahun-tahun sebelumnya, korban-korban kriminalisasi oleh aparat dan sistem peradilan dalam konflik agraria kerap dijerat oleh Pasal 160, 170, 310 dan 406 KUHP terkait perbuatan penghasutan dan pengrusakan. Sementara UU yang kerap digunakan aparat untuk melakukan penangkapan dan penahanan terhadap petani serta aktivis agraria adalah UU 41/1999 tentang Kehutanan, UU 18/2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (P3H), UU 5/1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya serta UU 39/2014 tentang Perkebunan.

C. Kebijakan Agraria Nasional di Bawah Kepemimpinan Jokowi-JK

Tahun 201 5 berlalu tanpa tanda tanda bahwa reforma agraria menjadi prioritas alih-alih dijalankan. Jika pemerintah berkomitmen kuat, tahun ini pemerintah seharusnya telah menyiapkan dengan baik sekaligus mengundangkan peraturan pelaksanaan reforma agraria. Sayangnya sampai di penghujung tahun, Peraturan Presiden tentang Reforma Agraria yang dijanjikan belum juga diterbitkan. Bahkan, kami melihat pembahasan draft Perpres ini dilakukan secara tertutup di Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan RI (ATR/BPN-RI).

Beberapa kebijakan agraria selama tahun 2015 telah diterbitkan oleh pemerintahan Jokowi-JK melalui kementerian ATR ataupun melalui paket ekonomi dalam merespon perlambatan ekonomi. Secara garis besar, paradigma yang digunakan oleh pemerintah sepanjang tahun 2015 dalam kebijakan agraria tidak berubah dibandingkan era sebelumnya. Pendeknya, tidak ada usaha yang sungguh-sungguh untuk merombak struktur agraria nasional yang selama bercirikan penguasaan mayoritas SDA oleh segelintir pihak baik perusahaan maupun perorangan, sementara mayoritas warga negara khususnya petani, nelayan dan masyarakat adat tidak bertanah.

Beberapa catatan penting dalam kebijakan agraria 2015 adalah:

C.1. Pelaksanaan Kebijakan Agraria Pro-rakyat Mandeg dan Disandera Birokrasi

Implementasi Peraturan Bersama Empat Menteri Tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah Yang Berada Dalam Kawasan Hutan adalah contoh peraturan yang seharusnya menjadi jalan keluar bagi masalah agraria di kawasan hutan namun diboikot oleh birokrasi dan tidak dijalankan.

Sebagai mana diketahui, Peraturan Bersama (Perber) antara Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang ditandatangani tanggal 17 Oktober 2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasan Tanah Yang Berada Dalam Kawasan Hutan memberi mandat pada tim Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T), untuk melakukan seluruh langkah dan upaya untuk menyelesaikan persoalan sengketa penguasaan dan batas wilayah hutan. Mulai dari pemerintah Provinsi hingga Kabupaten/Kota didorong membentuk tim IP4T yang bersifat *adhoc* dan diisi oleh unsur dari Pemerintah Daerah, ATR/BPN tingkat daerah, KLHK dan Dinas Kehutanan atau SKPD terkait kehutanan untuk melakukan pendaftaran, pendataan, verifikasi hingga pemberian rekomendasi terhadap tanah-tanah klaim dari masyarakat.

Disahkannya Perber tersebut menjadi peluang bagi masyarakat untuk menyelesaikan konflik agraria, terutama dalam wilayah kehutanan. Namun implementasinya mandeg. Hingga saat ini, belum sejengkalpun tanah telah dikembalikan kepada rakyat melalui peraturan ini.

Beberapa hal yang menjadi kendala: (1) Jajaran Pemerintah Daerah, ATR/BPN, KLHK enggan untuk membentuk dan menjalankan

tugas sebagai Tim IP4T yang bergerak untuk mengurai persoalan konflik-konflik agraria yang ada. Hingga kini, sebagian besar daerah cenderung enggan untuk membentuk Tim IP4T; (2) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tidak bersedia mengikuti proses di Tim IP4T; (3) Kementerian ATR/BPN dan Kemendagri tidak memprioritaskan areal yang sebelumnya telah menjadi desa definitive, kawasan pemukiman dan fasilitas umum masyarakat; (4) Minimnya kesiapan dari masyarakat dan birokrasi dalam implementasi sehingga menumbuhkan *free riders* yang mendompleng implmentasi.

Alih alih berkoordninasi untuk menyelesaikan problem teknis tersebut, kabarnya jalan keluar yang hendak ditempuh oleh para pihak adalah: tidak menjalankan Perber dan mendorong agar Perber menjadi Perpres. Sebuah jalan keluar yang sungguh menyedihkan. Sebab menaikkan perber menjadi perpres sebagai sebuah langkah dijadikan alasan untuk menghentikan implementasi Perber.

C.2. Tak Ada Prioritas Penyelesaian Konflik Agraria

Meskipun presiden Jokowi sempat mengutarakan dalam pidatonya di Istana Negara bahwa konflik agraria adalah masalah besar yang ia temui di setiap provinsi. Namun, konflik agraria belum mendapat prioritas untuk diselesaikan. Kehadiran Kementerian ATR/BPN-RI yang seharusnya bisa menjadi *leading-sector* bagi proses penyelesaian konflik agraria ternyata tidak dapat dilakukan oleh kementerian ini. Ego sektoral juga masih kental terjadi dengan kementerian/lembaga lain yang terkait (KLHK, Kemendagri, BUMN, Perhutani, dan sebagainya)

Mandegnya penyelesaian konflik agraria di Indonesia dikarenakan tidak adanya kanal penyelesaian konflik yang efektif dan mampu memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat sebagai pihak yang kerap dirugikan. Selama ini usaha-usaha penyelesaian konflik agraria memang telah dilakukan oleh berbagai kementerian dan lembaga

negara (Kementerian ATR/BPN, KLHK, Komnas HAM, Ombusman hingga DPR RI), tetapi sangat sedikit sekali konflik agraria yang tuntas diselesaikan, hingga akumulasi konflik semakin meningkat.

Di tengah minimnya kanal yang efektif, konflik agraria sering berujung di meja pengadilan dan diselesaikan dengan pendekatan yang formalistik. Dampaknya masyarakat kerap kehilangan hak-haknya atas tanah. Maka, dibutuhkan kelembagaan atau unit khusus penyelesaian konflik yang bersifat *adhoc* di bawah presiden secara langsung, dengan menggunakan pendekatan *transitional justice* yang mengutamakan pemulihan dan pemenuhan hak-hak masyarakat korban konflik.

Tugas utama dari lembaga tersebut adalah melakukan konsolidasi data-data konflik agraria yang terjadi di masa lalu hingga kini, membuka pengaduan dari masyarakat secara kolektif, melakukan eksaminasi atas kasus-kasus konflik yang masuk, mengeluarkan rekomendasi penyelesaian dan mendorong pelaksanaan penyelesaian sesuai rekomendasi penyelesaian. Mengingat lembaga ini hanya bersifat adhoc, maka lembaga khusus ini juga mendorong proses persiapan pembentukan peradilan agraria sebagai kamar tersendiri dalam lingkungan peradilan umum. Ke depan, proses penyelesaian konflik agraria yang baru dapat diselesaikan melalui peradilan dilan agraria tersebut.

C.3. Disorientasi Reforma Agraria dan Perumusan Peraturan Presiden (Perpres) tentang Reforma Agraria

Salah satu program yang didorong oleh Jokowi-JK adalah "reforma agraria", yang bertujuan untuk menguatkan akses masyarakat miskin terjadap pemilikan dan penguasaan tanah. Program tersebut diwujudkan dalam RPJMN 2015-2019 melalui redistribusi lahan sejumlah 18 juta bidang tanah seluas 9 juta hektar, dibarengi dengan bantuan pra dan pasca produksi.

Adapun 9 juta hektar tanah objek redistribusi tanah atau tanah objek reforma agraria (TORA) ditargetkan berasal dari dalam kawasan hutan seluas 4,1 juta hektar. Selebihnya di luar areal kawasan hutan, yakni HGU habis atau tanah terlantar seluas 0,4 hektar, sisanya seluas 4,5 juta hektar lagi-lagi hanya berupa legalisasi aset (sertifikasi tanah) yang hendak diklaim juga sebagai bagian dari program reforma agraria. Jadi objek TORA tersebut sesungguhnya tanah-tanah hak masyarakat yang belum disertifikasi, kemudian diberi program sertifikasi di atasnya dan disebut sebagai reforma agraria.

Sebagai landasan hukum pelaksanaan reforma agraria *ala* Jokowi-JK ini akan diterbitkan perpres. Inisiatif merumuskan rancangan peraturan presiden (Perpres) sebagai landasan hukum terkait pelaksanaan reforma agraria telah mulai digagas beberapa bulan lalu. Namun, rancangan tersebut masih jauh dari layak untuk ditetapkan. Terdapat beberapa persoalan mendasar dari rancangan Perpres tersebut, antara lain, persoalan orientasi atau paradigma dari reforma agraria yang tidak selaras dengan reforma agraria sejati, kelembagaan *implementor* yang masih bertumpu pada satu kementerian, TORA yang masih luput membidik tanah-tanah HGU sebagai target redistribusi, hingga subjek redistribusi tanah yang masih terlalu umum, bahkan berpeluang salah sasaran saat diimplementasikan.

Selain belum layak secara substansi, dalam proses perumusan rancangan Perpres juga bermasalah, karena prosesnya cenderung tidak transparan dan tidak melibatkan banyak pihak. Belum cukup kontroversi soal perumusan rancangan perpres ini yang "ditenderkan" kepada pihak ke tiga (tercatat pemenang tender adalah PT.Mahaka) senilai 1,5 miliar untuk memenuhi target penyelesaian perumusan perpres selama satu tahun (2015).

Praktiknya, proses perumusan perpres dan konsultasi publik cenderung hanya dilakukan untuk formalitas saja, tidak secara sungguh-sungguh dilakukan untuk menyerap usulan dan masukan

substantial secara kritis dari berbagai pihak yang berkepentingan dan kompeten. Sebagai agenda bangsa, maka perumusan rancangan perpres reforma agraria seharusnya melibatkan banyak kementerian dan lembaga yang terkait, sekaligus organisasi masyarakat sipil secara luas.

Kondisi demikian tentu membuka peluang kegagalan dan penyimpangan implementasi program reforma agraria sebagaimana tertuang dalam Nawa Cita. Di samping itu, tujuan-tujuan mendasar dari reforma agraria seperti perombakan struktur agraria, pemangkasan monopoli pemilikan dan penguasaan atas tanah hingga penguatan akses dan kontrol masyarakat atas tanah belum secara jelas dan terang diatur dalam rancangan Perpres tersebut.

Di titik tersebut harus ada pelurusan kembali konsep dan tujuan sejati dari reforma agraria, yang dituangkan dalam rancangan perpres. Proses penyusunan rancangan Perpres harus dilakukan secara terbuka dan partisipatif. Jika isi rancangan Perpres tetap tidak selaras dengan orientasi dari reforma agraria sejati, sebaiknya rancangan Perpres tersebut tidak disebut sebagai Perpres Reforma Agraria, tetapi Perpres Redistribusi Tanah saja.

C.4. Belum Ada Kejelasan Visi dan Misi RUU Pertanahan

RUU Pertanahan kembali masuk kedalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2016. Rencana DPR sebagai inisiator RUU ini untuk disyahkan tahun 2015 tidak terjadi. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) sejak awal menyarankan DPR agar secara hati-hati membahas RUU Pertanahan. Apalagi draft RUU yang kini sedang dibahas oleh DPR tak jauh berbeda secara substansial dengan draft hasil DPR periode terdahulu.

Masalah utama dalam RUU Pertanahan adalah ketiadaan visi bersama antara pemerintah dan DPR bahwa RUU-Pertanahan adalah implementasi dari UUPA 1960 bukan menggantinya. Selain itu, misi

dari UU Pertanahan adalah: (1) Pelaksanaan reforma agraria sejati; (2) Penyelesaian Konflik Agraria; (3) Kelembagaan Agraria yang solid, bersih; (4) Pendaftaran dan administrasi pertanahan yang baik, bersih dan menyeluruh di lingkup nasional; (5) Memperkuat hak atas untuk rakyat terutama golongan lemah dan rentan seperti petani, nelayan tradisional, perempuan dan masyarakat adat; (6) Pembatasan bagi usaha-usaha skala besar dalam memiliki dan mengontrol sumber-sumber agraria khususnya tanah; serta (7) Selaras dengan pembangunan berkelanjutan dan keberlangsungan lingkungan hidup.

Dengan visi dan misi yang demikian, RUU Pertanahan adalah operasionalisasi dari perwujudan cita-cita UUPA yang belum diatur secara rinci dan disesuaikan dengan kondisi agraria saat ini. Tanpa visi dan misi yang demikian, RUU Pertanahan hanya akan menambah masalah sektoralisme perundang-undangan terkait pengurusan sumber-sumber agraria.

Jika DPR RI dan Pemerintah masih memposisikan RUU Pertanahan sebagai pengganti UUPA 1960 dan alat lebih lanjut bagi proses liberalisasi agraria, yang akan mempermudah kepemilikan asing serta perluasan usaha skala besar yang cenderung eksploitatif maka pembahasan RUU ini sebaiknya dihentikan.

C.5. Banyaknya UU Terkait SDA dan Agraria Bertentangan dengan Konstitusi

Gugatan dari organisasi masyarakat sipil yang tergabung dalam Koalisi Anti Mafia Hutan untuk membatalkan UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (UU P3H) ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Bukan karena pasal-pasalnya tidak bermasalah. Namun, Majelis Hakim MK menolak untuk membatalkan UU sesuai permohonan pemohonan dan menolak membahas pasal-pasal bermasalah yang diajukan pemohon.

Selain itu, Koalisi Anti Mafia Hutan juga sekaligus menguji UU

No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Berbeda dengan putusan terhadap UU P3H, sebagian gugatan terhadap UU kehutanan dinyatakan diterima sebagian, yakni Pasal 50 ayat (3) huruf e dan Pasal 50 ayat (3) huruf i. Dalam amar putusannya, MK menyatakan bahwa UU Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa ketentuan dimaksud dikecualikan terhadap masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial.

Pasal 50 ayat 3 huruf e dan Pasal 50 ayat 3 huruf e, yang mengatur tentang larangan bagi setiap orang untuk menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang, serta larangan menggembalakan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh yang berwenang cenderung memberi peluang besar guna menghambat bahkan menutup akses masyarakat terhadap sumber-sumber penghidupan dalam hutan. Kini, pasca putusan MK 95/PUU-XII/2014, masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial dikecualikan.

Meski gugatan terhadap UU Kehutanan berhasil dikabulkan sebagian tuntutannya, namun ancaman kriminalisasi terhadap petani dan masyarakat di sekitar kawasan hutan masih terus menghantui. Penguatan hak-hak masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan harus kembali menemui kebuntuan, karena meskipun beberapa pasal dalam UU Kehutanan telah direvisi, tetapi selama UU P3H belum dibatalkan, masyarakat rentan terhadap kriminalisasi.

Di samping pengujian UU P3H dan UU Kehutanan, koalisi organisasi masyarakat sipil juga melakukan uji materi terhadap UU nomor 39 tahun 2014 tentang Perkebunan. Dalam gugatannya, koalisi masyarakat sipil memohon peninjauan terhadap sebagian pasal yang disinyalir tidak berpihak pada kepentingan masyarakat dan

cenderung memberi keuntungan kepada perusahaan perkebunan. Selama ini, UU Perkebunan memberikan kemudahan bagi perusahaan perkebunan untuk mendapatkan akses terhadap tanah-tanah masyarakat. Namun, di sisi lain membuka peluang masyarakat untuk kehilangan hak-haknya atas tanah.

Kondisi demikian tentu berpotensi semakin merugikan masyarakat, karena masyarakat kerap berada pada posisi inferior saat berhadapan dengan perusahaan dalam berbagai perundingan atau musyawarah maupun dalam pola-pola kemitraan. Sehingga, saat UU Perkebunan memberikan kemudahan bagi perusahaan untuk mengakses tanah-tanah masyarakat secara luas, maka monopoli penguasaan dan pemilikan tanah semakin tak terhindarkan, sekaligus realitas kesenjangan tentu akan memburuk.

C.6. Minimnya Implementasi UU 19/2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Paska Keputusan MK

Dengan disahkannya UU Nomor 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU Perlintan), pemerintah diberikan tanggungjawab untuk menguatkan akses petani atas tanah, hingga memberikan dukungan bagi permodalan, produksi dan pemasaran. Secara umum, terdapat tujuh kewajiban pokok pemerintah dalam UU Perlintan antara lain, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan terkait pertanian bagi petani; penyuluhan dan pendampingan berbasis nilai-nilai setempat; pengembangan sistem dan sarana pemasaran yang berpihak pada petani; jaminan luasan lahan pertanian untuk buruh tani dan petani gurem; pembiayaan dan permodalan; peningkatan akses pengetahuan; serta penguatan kelembagaan.

Berbagai kewajiban yang dimandatkan oleh UU Perlintan membuka peluang besar untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Tak hanya itu, peluang untuk memperkuat akses petani terhadap tanah juga semakin terbuka lebar. Namun, dua tahun sejak disahkan, implementasi UU Perlintan masih belum efektif berjalan.

Pemerintah masih belum memiliki intensi kuat untuk mewujudkan berbagai tujuan dan capaian dari UU tersebut. Dibutuhkan rencana implementasi UU Perlintan dari pemerintah pusat maupun daerah agar mampu sinergis dan mencapai tujuan. Sisi lain, petani kini memiliki landasan legal-formal untuk mendapatkan akses secara luas terhadap permodalan, pendidikan, pemasaran, produksi hingga kepemilikan tanah. Peluang ini harus mampu dimaksimalkan oleh organisasi atau serikat petani agar hak-hak petani terus didorong untuk terwujud.

C.7. Penyelewengan Implementasi Hak Komunal

Peraturan Menteri (Permen) ATR/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu masih menyimpan sejumlah persoalan, terutama terkait aspek hukum dan impelementasi kebijakannya di lapangan. Secara hukum, hak komunal tidak dikenal dalam UUPA 1960, selain itu terdapat kerancuan antara hak komunal dan hak ulayat dari masyarakat hukum adat dalam Permen tersebut.

Meski terdapat kontroversi dan kekurangan, Permen hak komunal jika dijalankan secara 'lurus' maka sebenarnya dapat membuka peluang positif bagi serikat/organisasi tani hingga masyarakat adat di banyak daerah untuk mendorong adanya kepemilikan bersama atas tanah. Melalui kepemilikan bersama ini, kontrol atas tanah berada di tangan kelompok masyarakat, bukan individu, sehingga masyarakat didorong untuk mengusahakan dan memanfaatkan tanahnya secara kolektif serta menegakan prinsip-prinsip kolektivitas di atas tanah mereka sendiri.

Sayangnya dalam implementasi hak komunal, Kementerian ATR/BPN menjalankan hak komunal atas tanah hanya sekedar sertifikasi secara bersama atas tanah-tanah individu dalam sebuah kelompok masyarakat. Hal ini tentu berbeda jauh dari konsepsi hak komunal

atas tanah, bahkan menyalahi hakekat 'pemilikan bersama' dengan mendorong sertifikasi individual, yang jauh dari semangat kolektif.

Pengalaman sertifikasi di Tengger pada bulan Juli 2015 sebagai pelaksanaan Permen hak komunal, telah menunjukan secara nyata bahwa Kementerian ATR/BPN melenceng dari konsepsi ideal dari hak komunal itu sendiri. Saat itu, alih-alih mendorong hak komunal wilayah adat Tengger, justru kementerian ini hanya melakukan sertifikasi terhadap 39.959 bidang tanah yang dimiliki oleh individu-individu. Hal ini menandakan bahwa Kementerian ATR/BPN menjadikan Permen 9/2015 sebatas instrumen untuk mengejar target jumlah sertifikasi bidang tanah yang telah ditetapkan pemerintah dalam program Prona. Padahal seharusnya hak komunal dijadikan instrumen untuk menguatkan nilai-nilai kolektif yang tumbuh dalam masyarakat setempat.

Dampak lain dalam jangka panjang, jika model implementasi Permen 9/2015 ini terus dilakukan, maka secara tidak langsung pemerintah justru melunturkan nilai dan semangat kolektif dari masyarakat yang telah lama dibangun. Tak hanya itu, kontrol kolektif atas tanah juga semakin hilang, karena dengan sertifikasi secara individual semakin memudahkan adanya pelepasan hak atas tanah maupun konversi lahan secara massif yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar.

Maka jika demikian arah kebijakan yang akan dijalankan, pemerintah harus segera mencabut Permen tersebut dan menggantinya dengan Permen yang berorientasi menegakan kepemilikan bersama atas tanah dan selaras dengan nilai-nilai yang tumbuh di tengah masyarakat.

D. Penutup

Lebih setahun pemerintahan Jokowi-JK, belum ada langkah-langkah konkrit mengenai pelaksanaan reforma agraria melalui target redistribusi 9 juta hektar kepada petani miskin (gurem dan tak

bertanah). Paradigma pembangunan ekonomi politik berbasiskan kebijakan agraria pro-rakyat juga belum nampak. Akhirnya, pemenuhan hak-hak dasar warga atas sumber-sumber agraria, pemulihan hak-hak korban konflik serta upaya penyelesaian konflik agraria praktis tidak tersentuh sepanjang tahun 2015.

Bercermin pada perjalanan pemerintahan dalam mengurus persoalan agraria selama satu tahun ini, maka Presiden Jokowi kembali diingatkan agar konsisten mewujudkan janjinya menjalankan reforma agraria sejati. Target pelaksanaan reforma agraria melalui redistribusi tanah seluas 9 juta hektar dan perhutanan sosial seluas 12,7 juta hektar haruslah diabdikan sepenuhnya untuk upaya penguatan dan pemulihan hak-hak petani miskin, perluasan wilayah kelola rakyat dan penyelesaian konflik agraria.

Harus dingatkan pula, bahwa agenda reforma agraria adalah agenda bangsa, bukan semata program Kementerian ATR/BPN. Presiden *lah* yang harus memimpin langsung pelaksanaan agenda ini, untuk memastikan kerjasama antar kementerian terkait. Salah satunya kerjasama penyediaan tanah objek reforma agraria (TORA) oleh dua kementerian utama, yakni Kementerian ATR/BPN dan KLHK. Identifikasi TORA juga menjadi titik krusial agar implementasi 9 juta hektar tidak melenceng dari tujuan utama reforma agraria.

Ada kecenderungan pemerintahan di bawah Jokowi hendak mengulang kesalahan yang sama, mengartikan reforma agraria hanya sertifikasi tanah, bahkan mengartikan transmigrasi sebagai reforma agraria. Patut diingat bahwa reforma agraria bukan legalisasi asset, melainkan upaya menata-ulang penguasaan, pemilikan dan penggunaan lahan yang timpang untuk menciptakan basis-basis kekuatan produktif masyarakat dan mewujudkan keadilan sosial. Legalisasi asset hanya bagian kecil dari proses reforma agraria, dan bukan menjadi tujuan utama.

Selain dua kementerian di atas, dalam menciptakan basis-basis produktif masyarakat, maka Presiden juga perlu memastikan peran Kementerian Pertanian, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Kementerian Dalam Negeri hingga pemerintah daerah untuk memastikan reforma agraria dijalankan secara utuh.

Pelaksanaan reforma agraria harus pula dijalankan dalam kerangka penyelesaian konflik agraria struktural, dimana salah satu prioritas sumber TORA adalah area-area konflik agraria yang selama ini telah menjadi konflik laten dan menimbulkan banyak korban konflik. Selain itu, bagi upaya percepatan penyelesaian konflik agraria dan penghentian kriminalisasi terhadap petani dan masyarakat adat, maka Jokowi harus segera membentuk unit khusus di bawah Presiden untuk menyelesaikan konflik, yang selama ini mengalami kebuntuan penyelesaian akibat ketiadaan saluran kelembagaan yang efektif untuk menuntaskan konflik agraria di Indonesia.

Selain penentuan TORA, identifikasi subjek (penerima manfaat) reforma agraria menjadi titik krusial juga agar implementasinya tepat sasaran. Karenanya pelibatan organisasi masyarakat sipil dan serikat tani menjadi penting untuk memastikan pelasanaan reforma agraria tepat subjek dan obyek serta selaras dengan tujuan utamanya.

Pada penghujung tahun, dalam pidato peringatan Hari HAM tanggal 10 Desember 2015 Presiden Jokowi kembali menyatakan komitmennya terkait urusan agraria, yaitu menyelesaikan konflik agaria dan menghentikan kriminalisasi terhadap petani dan masyarakat adat. Publik masih menanti apakah pidato tersebut akan diimplementasikan oleh kabinet di bawahnya, atau kembali menjadi angin surga politik bagi masyarakat.

Halangan birokrasi, ego-sektoral dan keengganan kerjasama antara kementerian terkait yang masih saja terjadi hingga kini harus segera diantisipasi Presiden agar reforma agraria untuk keadilan sosial dan penyelesaian konflik agraria dapat benar-benar diwujudkan di era

Jokowi-JK. Presiden sebagai pelaksana mandat konstitusi sesuai Pasal 33 UUD 1945 harus menjadi landasan pemerintah ke depan dalam mengurus persoalan krisis agraria Tanah-Air.

Jakarta, 5 Januari 2016
Konsorsium Pembaruan Agraria

Iwan Nurdin
Sekretaris Jenderal

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
Jl. Pancoran Indah 1 Blok E3 No. 1
Kompleks Liga Mas Indah
Pancoran, Jakarta Selatan
Telp : 021-7984540
Fax: 021-7993834 e-mail : kpa@kpa.or.id