



MEMAHAMI KONFLIK AGRARIA DAN PENANGANANNYA DI INDONESIA

RARIA

eh :
is Mulyani
wan Nurdin
Sentiela Ocktaviana
Tine Suartina



MEMAHAMI
KONFLIK
AGRARIA
DAN PENANGANANNYA
DI INDONESIA

Penanganan konflik agraria awalnya seringkali merupakan sebuah respons atas situasi meningkatnya konflik agraria di wilayah Indonesia, namun banyak diantaranya kemudian telah berkembang menjadi standar prosedur tertentu di lembaga yang memiliki concern dalam penanganan dan penyelesaian konflik agraria. Tingginya tingkat perhatian pada proses penanganan dan penyelesaian konflik agraria tidak terlepas dari jenis maupun tingkat kekronisan konflik agraria, termasuk level kekerasan yang bisa terjadi berulang-ulang dengan intensitas yang semakin meningkat.Mekanisme penanganan formal maupun informal telah dilalui para pihak yang telribat, hingga ke lembaga-lembaga berwenang, maupun lembaga yang merasa memiliki kewenangan untuk memberikan bantuan menyelesaikan konflik agraria. Hal ini tidak terlepas dari kemunculan konflik agraria yang seringkali diiringi terjadinya kekerasan, pengusiran paksa, bentrokan fisik, hingga ke bentuk-bentuk pelanggaran hak lainnya.

Mekanisme penanganan maupun penyelesaian konflik yang ada di lembaga-lembaga pemerintah seringkali tidak dapat menjawab masalah dan menyelesaikan konflik, karena dalam banyak kasus seringkali lembaga atau institusi pemerintah menjadi bagian dari pihak yang terlibat konflik. Upaya-upaya penanganan mulai dari yang sifatnya damai seperti mediasi, hingga pada upaya lain seperti melalui jalur-jalur administrasi, peradilan, jalur politik hingga jalur kelembagaan juga hampir semuanya telah dijalani para pihak terlibat. Banyak yang bisa selesai, namun banyak pula yang menjadi semakin kompleks dan kronis.Dalam tujuan untuk memahami akar masalah, aktor terlibat hingga ke pola-pola penanganan seringkali harus memperhatikan perspektif-perspektif yang berbeda diantara para pihak. Tentunya klaim di belakang para pihak tidak bisa dinegasikan begitu saja, karena justru inilah yang menjadi akar masalah di dalam kemunculan konflik-konflik agraria

Dalam kurun lima tahun terakhir ini, konflik terkait tanah atau sumber daya agraria semakin intens dan berpotensi memunculkan konflik terbuka yang sarat dengan kekerasan. Tentunya ini menimbulkan pertanyaan tentang sejauh mana mekanisme-mekanisme penanganan konflik yang ada selama ini telah berjalan dan keputusannya bisa menjadi jawaban dari berbagai kepentingan yang telah terlanjur masuk di dalam konflik yang terjadi. Adakah yang dinamakan win-win solution? Atau rekomendasi seperti apakah yang selain bisa mengisi kekosongan tiap proses juga dapat dijadikan mekanisme penanganan konflik agraria yang lebih bisa diterima oleh para pihak? Buku yang merupakan hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut.

PUSTAK
K
3

Penerbit:
PT Gading Inti Prima

ISBN 978-602-221-172-3
9 786022 211723

MEMAHAMI KONFLIK AGRARIA DAN PENANGANANNYA DI INDONESIA

Oleh :
Lilis Mulyani
Iwan Nurdin
Sentiela Ocktaviana
Tine Suartina

Editor :
Lilis Mulyani

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Memahami Konflik Agraria dan Penanganannya di Indonesia/Lilis Mulyani, Iwan Nurdin, Sentiela Ocktaviana, Tine Suartina, 2014.

x hlm. + 105 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN: 978-602-221-172-3

1. Agraria - Konflik

333. 16

Editor: Lilis Mulyani

Penerbit:
PT. Gading Inti Prima (Anggota IKAPI)
Jl. Hibrida Raya Blok PD 14 No. 7
Kelapa Gading
Jakarta 14250
Telp: (021) 4508142

KATA PENGANTAR

Beberapa waktu terakhir ini, konflik agraria semakin mewarnai kehidupan masyarakat Indonesia. Intensitas kekerasan yang menyertainya, maupun semakin banyaknya jumlah konflik yang muncul menandakan ada permasalahan mendasar yang menyebabkan pola-pola penanganan konflik yang ada selama ini masih belum berhasil menyelesaikan konflik yang ada, atau mencegah terjadinya konflik-konflik baru.

Penanganan konflik agraria awalnya seringkali merupakan sebuah respons atas situasi meningkatnya konflik agraria di wilayah Indonesia, namun banyak diantaranya kemudian telah berkembang menjadi standar prosedur tertentu di lembaga yang memiliki *concern* dalam penanganan dan penyelesaian konflik agraria. Ada beberapa institusi yang memang memiliki kewenangan awal untuk menangani dan menyelesaikan masalah terkait konflik agraria, adapula yang kemudian mengembangkan diri berdasarkan tugas pokok dan fungsinya untuk kemudian menerima pengaduan dan menangani konflik-konflik terkait agraria. Di sisi lain, pegiat agraria dan hak asasi manusia telah bekerja mendampingi pihak yang terlibat, khususnya masyarakat di lokasi-lokasi konflik di seluruh wilayah Indonesia.

Tingginya tingkat perhatian pada proses penanganan dan penyelesaian konflik agraria tidak terlepas dari jenis maupun tingkat kekronisan konflik agraria, termasuk level kekerasan yang bisa terjadi berulang-ulang dengan intensitas yang semakin meningkat. Pengusiran individu atau kelompok masyarakat tertentu dari tanah dan rumahnya seringkali terjadi, tentunya juga dalam beberapa kasus intensitas pelanggaran hak asasi bisa semakin tajam hingga berujung pada kekerasan fisik dan penghilangan nyawa. Ada tipe-tipe konflik yang memiliki tingkat kemasifan tinggi, dalam artian konflik yang sama terjadi di banyak tempat di wilayah Indonesia, seperti konflik terkait Hak Guna Usaha Perkebunan, atau konflik kehutanan. Ada pula konflik agraria yang

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Memahami Konflik Agraria dan Penanganannya di Indonesia/Lilis Mulyani, Iwan Nurdin, Sentiela Ocktaviana, Tine Suartina, 2014.

x hlm. + 105 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN: 978-602-221-172-3

1. Agraria - Konflik

333. 16

Editor: Lilis Mulyani

Penerbit:
PT. Gading Inti Prima (Anggota IKAPI)
Jl. Hibrida Raya Blok PD 14 No. 7
Kelapa Gading
Jakarta 14250
Telp: (021) 4508142

KATA PENGANTAR

Beberapa waktu terakhir ini, konflik agraria semakin mewarnai kehidupan masyarakat Indonesia. Intensitas kekerasan yang menyertainya, maupun semakin banyaknya jumlah konflik yang muncul menandakan ada permasalahan mendasar yang menyebabkan pola-pola penanganan konflik yang ada selama ini masih belum berhasil menyelesaikan konflik yang ada, atau mencegah terjadinya konflik-konflik baru.

Penanganan konflik agraria awalnya seringkali merupakan sebuah respons atas situasi meningkatnya konflik agraria di wilayah Indonesia, namun banyak diantaranya kemudian telah berkembang menjadi standar prosedur tertentu di lembaga yang memiliki *concern* dalam penanganan dan penyelesaian konflik agraria. Ada beberapa institusi yang memang memiliki kewenangan awal untuk menangani dan menyelesaikan masalah terkait konflik agraria, adapula yang kemudian mengembangkan diri berdasarkan tugas pokok dan fungsinya untuk kemudian menerima pengaduan dan menangani konflik-konflik terkait agraria. Di sisi lain, pegiat agraria dan hak asasi manusia telah bekerja mendampingi pihak yang terlibat, khususnya masyarakat di lokasi-lokasi konflik di seluruh wilayah Indonesia.

Tingginya tingkat perhatian pada proses penanganan dan penyelesaian konflik agraria tidak terlepas dari jenis maupun tingkat kekronisan konflik agraria, termasuk level kekerasan yang bisa terjadi berulang-ulang dengan intensitas yang semakin meningkat. Pengusiran individu atau kelompok masyarakat tertentu dari tanah dan rumahnya seringkali terjadi, tentunya juga dalam beberapa kasus intensitas pelanggaran hak asasi bisa semakin tajam hingga berujung pada kekerasan fisik dan penghilangan nyawa. Ada tipe-tipe konflik yang memiliki tingkat kemasifan tinggi, dalam artian konflik yang sama terjadi di banyak tempat di wilayah Indonesia, seperti konflik terkait Hak Guna Usaha Perkebunan, atau konflik kehutanan. Ada pula konflik agraria yang

sifatnya lokal, karena sifat kegiatan yang terjadi hanya ada di daerah tertentu. Namun, tanpa mengecilkan arti setiap kasus konflik agraria, masing-masingnya tentu memiliki kekhususan yang perlu mendapat perhatian, setiap kasus juga memiliki artian penting bagi pihak yang terlibat di dalamnya. Dalam tujuan untuk memahami akar masalah, aktor terlibat hingga ke pola-pola penanganan seringkali harus memperhatikan perspektif-perspektif yang berbeda diantara para pihak. Tentunya klaim di belakang para pihak tidak bisa dinegasikan begitu saja, karena justru inilah yang menjadi akar masalah di dalam kemunculan konflik-konflik agraria.

Mekanisme penanganan formal maupun informal telah dilalui para pihak yang telribat, hingga ke lembaga-lembaga berwenang, maupun lembaga yang merasa memiliki kewenangan untuk memberikan bantuan menyelesaikan konflik agraria. Hal ini tidak terlepas dari kemunculan konflik agraria yang seringkali diiringi terjadinya kekerasan, pengusiran paksa, bentrokan fisik, hingga ke bentuk-bentuk pelanggaran hak lainnya. Mekanisme penanganan maupun penyelesaian konflik yang ada di lembaga-lembaga pemerintah seringkali tidak dapat menjawab masalah dan menyelesaikan konflik, karena dalam banyak kasus seringkali lembaga atau institusi pemerintah menjadi bagian dari pihak yang terlibat konflik. Upaya-upaya penanganan mulai dari yang sifatnya damai seperti mediasi, hingga pada upaya lain seperti melalui jalur-jalur administrasi, peradilan, jalur politik hingga jalur kelembagaan juga hampir semuanya telah dijalani para pihak terlibat. Banyak yang bisa selesai, namun banyak pula yang menjadi semakin kompleks dan kronis.

Kajian ini merupakan salah satu upaya untuk mencari formulasi yang tepat di dalam menangani konflik agraria yang banyak terjadi di wilayah Indonesia. Tentunya ini hanyalah satu diantara sekian banyak kajian yang pernah dilakukan di seluruh Indonesia untuk menyumbang pemikiran bagi pemerintah dalam mencegah, menangani dan menyelesaikan konflik agraria. Banyaknya konflik agraria yang terjadi sudah menandakan situasi darurat yang memerlukan penanganan komrephensif dengan membidik akar masalah yang sesungguhnya.

Penanganan konflik agraria hanyalah salah satu bagian dari pembenahan menyeluruh kebijakan nasional agraria, dan dalam jangka pendek merupakan masa transisi yang membutuhkan pengawalan ketat dari segenap pihak yang memiliki perhatian besar bagi keadilan agraria.

Meskipun secara formal kajian ini merupakan bentuk kerjasama antara LIPI dengan Kantor Sekretariat Wakil Presiden RI; namun secara informal, Tim Kajian telah membangun kerjasama dan *networking* yang berharga dengan BPN RI, Komnas HAM, Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dan Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI). Tim kajian ingin mengucapkan terima kasih pada semua narasumber kajian yang telah memungkinkan Tim menyusun laporan ini, diantaranya Bapak Drs. Ronsen Pasaribu, SH., MH Direktur Pengkajian dan Penanganan Konflik Agraria BPN RI, Dr. Sriyana dari Komnas HAM Indonesia, Dr. Ir. Herdradjat N, M.Sc Direktur Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian, Prof. Dr. Arie Sukantie Hutagalung, Prof. Dr. Maria Sumardjono, Drs. Noer Fauzi, Ph.D, Usep Setiawan, SH, MA, Idham Arsyad, SH, Maharani, M.Sc Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN RI, Dewi Kartika, Indriayati, Rahma Mary, Yudi Bachri Oktora, Yance Arizona, Ade Muttaqien, Eko Cahyono, Rambo, DD Shineba, dan masih banyak lagi rekan-rekan diskusi yang tidak bisa kami sebut satu persatu disini. Tim kajian ini dibantu oleh Sarijin dan Djoko Kristijanto.

Semoga laporan kajian ini dapat memberikan manfaat positif dan memberi inspirasi bagi pembuat kebijakan untuk menangani dan menyelesaikan konflik agraria di Indonesia.

Jakarta, Juni 2014

Tim Penyusun

PENGANTAR PENERBIT

Hasil-hasil kajian mengenai agraria atau pertanahan senantiasa dibutuhkan karena persoalan terkait dengan isu tersebut sangat banyak, sehingga pembahasannya senantiasa aktual dan relevan. Hasil kajian dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan diskusi mengenai konflik agraria dan penanganannya, baik kritisi atas model penanganan yang ada maupun sekedar menambah wacana baru mengenai apa yang seharusnya dilakukan.

Penerbit melihat urgensi dan relevansi dari isu yang diangkat oleh hasil kajian ini, sehingga mencoba menerbitkannya agar dapat dibaca khalayak luas. Semoga bermanfaat.

Penerbit,

PT Gading Inti Prima

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR i

PENGANTAR PENERBIT v

DAFTAR ISI vii

DAFTAR DIAGRAM DAN TABEL x

BAGIAN 1
MEMAHAMI KONFLIK AGRARIA 1

1.1 Pengantar 1
1.2 Penggunaan Istilah "Konflik Agraria" 3
1.3 Trend Konflik Agraria Meningkat 5
1.4 Beberapa Asumsi Efektivitas Penanganan Konflik Agraria 7
1.5 Mendekati dan Memahami Konflik Agraria 11

BAGIAN 2
TIPOLOGI WILAYAH DAN AKTOR KONFLIK AGRARIA 13

2.1 Memahami Tipologi Wilayah Konflik Agraria 13
2.1.1 Konflik Agraria Perkebunan 13
2.1.2 Konflik Agraria Kawasan Kehutanan 17
2.1.3 Konflik Agraria Wilayah Pertambangan 19
2.1.4 Konflik Agraria Wilayah Perkotaan 21
2.2 Pihak-Pihak Utama dalam Konflik Agraria 23
2.3 Langkah Menangani Konflik Agraria 25

BAGIAN 3
AKAR KONFLIK AGRARIA 29

3.1 Konflik Agraria Sebagai Sebuah Rangkaian Kejadian yang Kompleks 29
3.2 Memahami Akar Konflik Harus Melihat Tipologi Konflik 37
3.3 Beberapa Akar Konflik Agraria 39
3.4 Dampak Konflik Agraria 44

BAGIAN 4
EVALUASI MEKANISME PENANGANAN KONFLIK AGRARIA 51

4.1 Non Litigasi 52
4.1.1 Mediasi 52
4.1.2 Jalur Politis 55
4.1.3 Penanganan Konflik Pertanahan Melalui Jalur Administrasi: Review Perkaban No. 3 Tahun 2011 58
4.1.4 Penanganan Konflik Melalui Jalur Hubungan Antar Lembaga Negara 63
4.2 Penyelesaian Melalui Jalur Litigasi 69
4.2.1 Jalur Pengadilan 69

BAGIAN 5
ANALISIS PENANGANAN KONFLIK AGRARIA 75

5.1 Analisis Penanganan Konflik Agraria 75
5.2 Beberapa Rekomendasi Kajian Terdahulu 80

BAGIAN 6
REKOMENDASI KAJIAN 83
6.1 Rekomendasi Umum 83
6.2 Rekomendasi Khusus: Langkah-langkah Jangka Pendek, Menengah dan Panjang 86
6.2.1 Lembaga atau Tim transisi untuk merumuskan dan melakukan pembenahan peraturan perundang-undangan pengelolaan sumber daya agraria 86

6.2.2 Peningkatan Koordinasi, Kapasitas dan Pemahaman Lembaga-lembaga yang Memiliki Kewenangan Menyelesaikan Konflik Agraria akan Kompleksitas dan Karakter Konflik Agraria 86
6.2.3 Langkah-langkah Jangka Pendek, Menengah dan Panjang 87

DAFTAR PUSTAKA 95

DAFTAR DIAGRAM DAN TABEL

Diagram 1 Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan Berdasarkan Perkaban No. 3 Tahun 2011 4

Diagram 2 Persentase dan Jumlah Konflik Agraria Tahun 2013 Berdasarkan Jenis Konflik 7

Diagram 3 Ilustrasi Rangkaian Peristiwa dalam Konflik Agraria..... 8

Diagram 4 Parameter untuk Memahami Konflik Agraria 11

Diagram 5 Ilustrasi Pihak yang Terlibat dalam Konflik Agraria ...23

Diagram 6 Konteks yang Melingkupi Terjadinya Konflik Agraria ...29

Diagram 7 Perebutan Klaim atas Tanah dan Sumber Daya Agraria sebagai Sumber Konflik 31

Diagram 8 Aspek Legal Jenis Hak yang Sering Muncul dalam Konflik Agraria 41

Diagram 9 Kompleksitas Aktor Dalam Konflik Agraria 49

Tabel 1 Pilihan Lembaga Lama dan Lembaga Baru 89

BAGIAN 1

MEMAHAMI KONFLIK AGRARIA

1.1 Pengantar

Saat video kekerasan dalam konflik agraria di Kabupaten Mesuji Provinsi Lampung dan Sumatera Selatan disebarluaskan dan dilaporkan secara resmi di hadapan Komisi III DPR-RI pada tahun 2011, khalayak luas dibuat gempar. Tragedi Mesuji seolah memanggil kembali ingatan kolektif masyarakat dan pemerintah bahwa konflik agraria masih terus terjadi.Pada saat yang hampir bersamaan di kurun waktu antara tahun 2011-2014, puluhan konflik agraria kembali mencuat di banyak daerah[1] dan menelan korban jiwa, bahkan anak-anak.[2] Yang terakhir masih kuat dalam ingatan kita adalah konflik di wilayah Rembang dan Karawang. Di Rembang penduduk menolak penambangan *karst*; sementara di Karawang petani digusur dari lahan-lahannya untuk dialih-fungsikan menjadi kawasan industri dan perumahan.

Hal ini menunjukkan bahwa konflik agraria merupakan konflik yang berkepanjangan dan seringkali disertai kekerasan fisik. Selain itu,

---

[1]Diantaranya konflik antara masyarakat dan perusahaan tambang di Kecamatan Lambu Kabupaten Bima Nusa Tenggara Barat, konflik antara masyarakat dan TNI di Kebumen Jawa Tengah, konflik masyarakat dengan PTPN IX di Cilacap Jawa Tengah, konflik antara masyarakat dan PTPN II di Kabupaten Langkat dan Deli Serdang Sumatera Utara, konflik antara masyarakat dan Perkebunan Cinta Manis di Ogan Ilir Sumatera Selatan, konflik antara masyarakat dan perkebunan karet di Bulukumba Sulawesi Selatan, dan masih banyak lagi dalam rekaman media massa dan data dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

[2]Pada 27 Juli 2012, Angga Darmawan (12) tewas dan lima lainnya luka parah dalam bentrokan fisik di Desa Limbang Jaya, Ogan Ilir, Sumatera Selatan akibat konflik lahan dengan PTPN VII.

banyak dari peristiwa yang terjadi terkait konflik –yang tadinya dalam pengadilan hanya bersifat perdata,–bisa kemudian berujung pada pengadilan pidana. Aspek pidana yang muncul setelah jatuh korban sebagai dampak dari konflik inilah yang justru lebih sering mendapat perhatian dan ditindaklanjuti oleh aparat kepolisian. Namun, akar masalah utama berupa konflik agraria terabaikan tanpa sebuah penanganan berarti. Sehingga, letupan konflik agraria setiap saat masih berpotensi meledak jika mendapatkan momentumnya.

Di negara kita, selain lembaga peradilan umum belum ada institusi yang secara khusus bertugas menyelesaikan konflik agraria secara menyeluruh dan ditaati putusannya. Padahal, konflik agraria yang terjadi sekarang sebagian besar bersumber dari implementasi kebijakan yang ditopang oleh sistem administrasi pertanahan di masa lalu yang seringkali hanya memperhatikan kepentingan pihak yang memiliki modal atau kapital, dan mengabaikan kepentingan rakyat.Akibatnya banyak keputusan pejabat yang berwenang yang seolah dikeluarkan oleh instansi pemerintah yang sifatnya resmi atau formal, padahal secara secara substansi menyalahi prosedur yang berlaku dan rasa keadilan masyarakat.[3] Jika terjadi sengketa akibat dari keputusan yang berujung di pengadilan, pengadilan akan melihat pada bukti-bukti legal formal yang memiliki kekuatan di mata hukum.

Itulah sebabnya, dalam kasus-kasus pertanahan yang ada, lembaga peradilan seolah hanya diminati oleh para pejabat dari instansi yang terkait dan pengusaha. Sementara masyarakat khususnya para korban lebih memilih untuk melaporkannya kepada lembaga non-peradilan yang memiliki kekuatan politis seperti Presiden, DPR, Komnas HAM atau Ombudsman. Karena dokumen-dokumen agraria yang dimiliki masyarakat sebelum tanahnya diambil kerap kali tidak berguna dan tidak atau kurang memiliki kekuatan hukum dalam pembuktian di pengadilan.

---

[3]Dalam banyak konflik agraria, penyimpangan prosedur yang terjadi bias berupa pemalsuan dokumen dalam proses peralihan hak dan pemaksaaan; yang lumrah terjadi dalam proses peralihan tanah masyarakat.

1.2 Penggunaan Istilah "Konflik Agraria"

Penggunaan istilah "konflik agraria" dipilih dalam konteks menyebut perselisihan antara dua pihak atau lebih dengan obyek tanah dalam perspektif ilmu sosial yang memerlukan analisis dari berbagai pendekatan seperti sejarah agraria atau sejarah penguasaan tanah, politik lokal, para pihak yang terlibat, inisiatif penyelesaian non formal (adat istiadat setempat), dan ekologi politik.

Sebenarnya, dalam hal pertanahan, merujuk kepada Peraturan Kepala BPN-RI No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan istilah yang digunakan adalah "sengketa pertanahan, konflik pertanahan dan perkara pertanahan". Dalam Pasal 1 Perkaban No. 3 Tahun 2011, yang dimaksud dengan Sengketa Pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Sementara itu, konflik pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis. Kemudian yang terakhir, yaitu perkara pertanahan yang selanjutnya disingkat Perkara adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan atau putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Diagram 1
Sengketa, Konflik and Perkara Pertanahan
Berdasarkan Perkaban No. 3 Tahun 2011



Sementara itu, kalangan pegiat agraria lebih sering menyebut istilah "konflik agraria" sebagai sebagai sebuah istilah yang digunakan dalam menunjuk dan menjelaskan fenomena konflik. Penggunaan kata "agraria" lebih diutamakan dibanding kata"pertanahan", hal ini memperlihatkan bahwa konflik yang disebut tidak semata-mata pada sektor pertanahan yang dipandang lebih sempit dibandingkan istilah agraria.

Agraria yang dimaksud dalam istilah tersebut merujuk kepada pengertian di dalam Aturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria) No.5 Tahun 1960 yang menjelaskan bahwa agraria adalah seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia (Pasal 1 angka 2). Dengan istilah ini, pengertian Agraria yang dimaksud oleh UUPA lebih merujuk pada istilah yang lebih populer disebut Sumber Daya Alam (SDA) atau Kekayaan Alam.

Sifat konflik agraria yang disebabkan oleh peraturan perundang-undangan dengan melibatkan institusi negara digunakan istilah *konflik agraria struktural*, yaitu 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.[4]

Menurut Noer Fauzi, konflik agraria struktural adalah pertentangan klaim yang berkepanjangan mengenai suatu bidang tanah, sumber daya alam (SDA), dan wilayah kepunyaan rakyat dengan badan usaha raksasa yang bergerak dalam bidang infrastruktur, produksi, ekstraksi, dan konservasi; dan pihak-pihak yang bertentangan tersebut berupaya dan bertindak secara langsung maupun tidak menghilangkan klaim pihak lain.[5]

Dari kedua pengertian di atas memperlihatkan bahwa faktor penting dalam melihat munculnya konflik agraria struktural adalah kebijakan tertentu yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk berbagai tujuan baik bisnis dan kepentingan umum yang telah mengabaikan kenyataan adanya penguasaan tanah oleh penduduk setempat.[6]

1.3 *Trend* Konflik Agraria Meningkat

Pada masa krisis ekonomi 1998 yang menjadi pemicu lahirnya reformasi 1998, pendudukan (okupasi) lahan oleh penduduk pada lahan-lahan terlantar awalnya dianggap sebagai respon sementara penduduk dalam menyelamatkan diri dari krisis ekonomi hebat yang tengah melanda Indonesia. Apalagi, pada saat itu jutaan buruh yang kehilangan lapangan pekerjaankembali kedesanya namun tidak mendapatkan akses apapun terhadap lahan yang sudah dikuasai pihak lain. Pendudukan lahan meluas pada wilayah-wilayah perkebunan dan kehutanan dengan melibatkan petani dan penduduk perdesaan yang masif.

---

[4] Lihat Naskah Akademik Usulan Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2003.

[5] Lihat arti kelop ini NoerFauzi Rahman dan Rahma Mary, Media Indonesia, 2011.

[6] *Ibid*

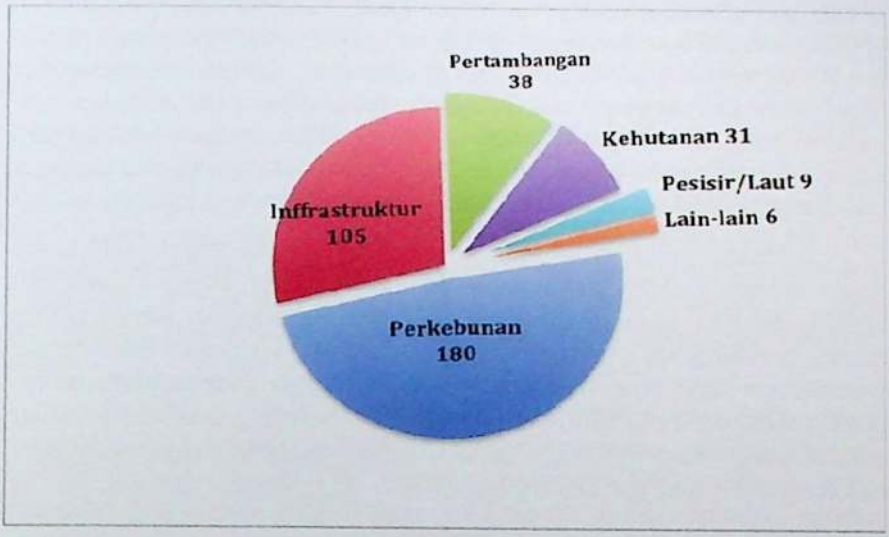
Pada awalnya media massa memberitakan fenomena tersebut dengan istilah perampasan tanah. Seiring meluasnya pemahaman terhadap aksi-aksi masyarakat tersebut, lambat laun istilah perampasan dan pendudukan tanah tersebut berganti dengan sebuah istilah yang dipopulerkan oleh kalangan pegiat agraria yang mendampingi masyarakat dengan istilah "land-reclaiming"–kemudian populer ditulis dengan aksi reklaiming.

Istilah ini menjelaskan bahwa aksi-aksi masyarakat tersebut adalah sebuah gerakan mengklaim kembali tanah-tanah milik mereka yang pernah dirampas sebelumnya melalui proses yang mengandung unsur-unsur kekerasan maupun manipulasi pada masa sebelumnya. Aksi reklaiming bukanlah semata-mata sebagai proses bertahan dari krisis ekonomi hebat yang tengah melanda, maupun melemahnya wibawa pemerintah dan aparat keamanan selama proses transisi; namun merupakan sebuah reaksi yang menjelaskan bentuk perlawanan dari masyarakat atas kebijakan agraria sebelumnya.

Pada tahun 2013 menurut catatan KPA terdapat sedikitnya 369 konflik agraria di berbagai wilayah Indonesia.Luas lahan yang disengketakan mencapai 1.281.660,09 hektar. Dari angka ini menunjukkan terjadinya peningkatan jumlah konflik dari tahun 2012 yang berjumlah 198 kasus di seluruh wilayah Indonesia dengan luas lahan konflik mencapai 318.248,89 hektar.Darisisi korban,dalam kurun waktu tahun 2012–2013 saja misalnya, terdapat 21 petani/warga yang tewas di wilayah-wilayah sengketa dan konflik agraria, terluka dan dianiaya 160 orang dan ditahan oleh pihak kepolisian sebanyak 239 orang.

Dilihat dari sebaran wilayah konflik, jenis konflik yang paling banyak terjadi adalah di wilayah perkebunan yaitu sebanyak 180 kasus, disusul oleh konflik yang terkait dnegan pembangunan infrastruktur sebanyak 105 kasus, konflik di wilayah pertambangan sebanyak 38 kasus, di wilayah kehutanan yaitu 31 kasus, konflik di wilayah tambak atau pesisir 9 kasus, dan lainnya sebanyak 6 kasus.

Diagram 2
Persentase dan Jumlah Konflik Agraria Tahun 2013
Berdasarkan Jenis Konflik



Dalam penanganan konflik agraria, penggunaan cara-cara kekerasan dan pendekatan keamanan seringkali masih menjadi pilihan pihak yang berkonflikdaripada menginisiasi suatu kelembagaan khusus penyelesaian konflik ditengah tidak efektifnya penyelesaian konflik melalui mediasi dan litigasi. Pendekatan kekerasan ini telah mengakibatkan banyak korban jiwa maupun benda, hingga pada kerugian investasi dari para pihak yang terlibat.

1.4 Beberapa Asumsi Efektivitas Penanganan Konflik Agraria

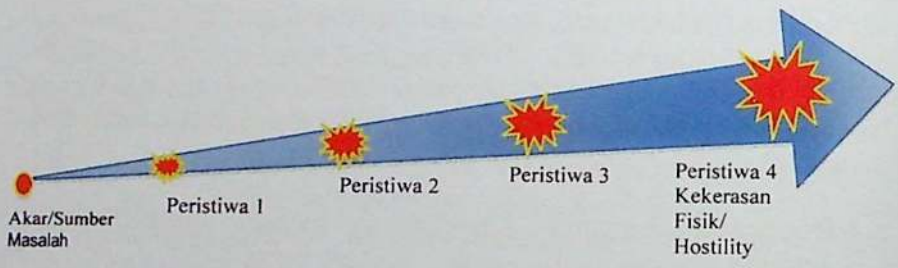
#1 Berulangnya Konflik Agraria di Banyak Wilayah di Indonesia Menandakan Penanganan Konflik Agraria yang Ada Belum Efektif

Dalam setiap jalur atau mekanisme penanganan dan penyelesaian konflik agraria yang ada, dalam masing-masing mekanisme

memperlihatkan kekurangan yang seringkali membuat hasil dari proses yang dijalankan menjadi tidak optimal, meskipun itu adalah hasil dari jalur penyelesaian melalui lembaga peradilan yang seharusnya memiliki kekuatan hukum untuk dieksekusi (dilaksanakan). Jalur politis dan hubungan antar lembaga yang sifatnya rekomendasi, tentunya membutuhkan mekanisme lanjutan untuk menekan dan mengontrol pelaksanaan rekomendasi yang diberikan pada instansi-instansi yang diberi rekomendasi. Apalagi dalam banyak rekomendasi seringkali resistensi kemudian muncul dari pihak yang menganggap rekomendasi lebih memihak pada salah satu pihak yang terlibat.

Dalam satu konflik agraria bisa disertai beberapa peristiwa atau kasus sebagai sebuah rangkaian kejadian yang berulang. Dalam satu konflik agraria, kasus kekerasan atau pelanggaran hak tertentu bisa terjadi berulang kali, meskipun telah melewati satu atau lebih proses penanganan atau penyelesaian. Hal ini tentunya menandakan bahwa penanganan atau penyelesaian konflik agraria yang ada masih belum efektif yang menyebabkan peristiwa dari konflik yang sama terus berulang di banyak lokasi konflik.

Diagram 3
Ilustrasi Rangkaian Peristiwa dalam Konflik Agraria



#2 Kecenderungan Meningkatnya Jumlah Konflik Agraria Menandakan Akar dan Sumber Konflik Agraria Belum Diperbaiki

Dari waktu ke waktu jumlah konflik agraria yang terjadi tidak juga mengalami pengurangan, bahkan kasus-kasus terkait kejadian-kejadian khusus dalam konflik di lokasi yang sama menandakan kecenderungan peningkatan intensitas konflik, yang di dalam beberapa tahun belakangan justru kasus-kasus kekerasannya yang semakin terlihat. Kasus-kasus kekerasan atau pidana dari sebuah konflik yang terjadi, bisa jadi merupakan bagian dari rangkaian peristiwa yang mengikuti terjadinya konflik agraria, namun belum selalu berarti bahwa peristiwa atau kasus yang terjadi terkait langsung dengan akar dan sumber konflik agrarianya. Akar atau sumber konflik kemudian menjadi tenggelam di dalam kasus-kasus pidana atau kekerasan atau pelanggaran hak asasi manusia yang lebih mudah untuk dibidik oleh media.

Selain itu, tidak hanya dari sisi peristiwa atau kasus yang menyertai satu konflik di wilayah tertentu; namun jumlah konflik-konflik agraria di seluruh wilayah Indonesia sebagaimana telah diungkap dalam data pada Bagian 1 kajian ini memperlihatkan bahwa jumlah konflik yang muncul selalu mengalami peningkatan.

#3 Semakin Meningkatnya Intensitas Kekerasan dalam Setiap Konflik Menandakan ada Pelanggaran Hak Asasi yang Berlanjut/Berlangsung Lama

Pada awalnya seringkali penggunaan kekerasan menjadi langkah terakhir para pihak yang bersengketa di saat proses penyelesaian yang ditempuh tidak juga memberikan hasil yang diinginkan. Namun dalam konflik agraria, ada kalanya penggunaan kekerasan dilakukan pihak yang memiliki kekuatan (bisa karena posisi di pemerintahan, dukungan aparat berwajib seperti POLRI atau TNI, atau bisa juga karena memiliki dana untuk membayar kelompok masyarakat lain) untuk menghadapi pihak yang bertentangan dalam konflik agraria.

Di sisi lain, secara psikologis, ketika tekanan atau pelanggaran hak dilakukan secara terus menerus dan berulang-ulang, meksipun sudah

melalui banyak proses penyelesaian, akan menyebabkan korban yang haknya dilanggar merasa putus asa, yang seringkali membuat reaksi mereka atas peristiwa yang kecil sekalipun menjadi meluap dan termanifestasikan dalam bentuk kekerasan lainnya. Apabila dalam konflik agraria bentuk dan intensitas kekerasan yang terjadi dalam peristiwa yang muncul dari konflik itu semakin meningkat, kita harusnya sudah mewaspadai bahwa telah terjadi pelanggaran hak asasi manusia yang berlanjut atau berlangsung lama yang tidak terselesaikan di lokasi konflik tersebut.

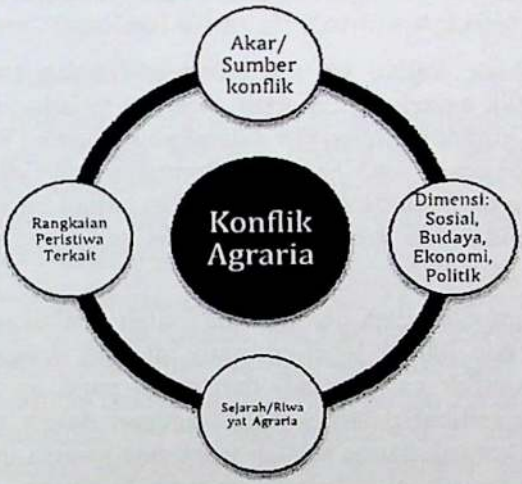
#4 Tidak Optimalnya Keberhasilan Program-Program Berbasis Agraria Menandakan Ada Sesuatu yang Salah dalam Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Agraria

Di level negara, sebagai bentuk pelaksanaan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah; pemerintah selalui memiliki skema atau program-program yang ditujukan untuk mensejahterakan rakyat (Li, 2007). Menjadi sebuah gejala akan adanya sesuatu yang perlu dievaluasi ulang dan dibenahi apabila kemudian banyak dari program berbasis agraria yang tidak berhasil memenuhi target yang ingin dicapai. Misalnya ketika program berbasis agraria diharapkan bisa menurunkan angka kemiskinan di wilayah perdesaan, namun setelah beberapa waktu pelaksanaan program tidak terjadi perubahan yang berarti bagi masyarakat yang menjadi penerima manfaat. Setiap program yang tidak berhasil memerlukan evaluasi untuk mengetahui di mana letak kekurangan atau hambatan dari program pemerintah tersebut. Mengenai program-program agraria yang tidak optimal atau bisa dikatakan kurang berhasil bisa dilihat dalam banyak literatur agraria yang ada (Mulyani, dkk, 2011; Fauzi-Rachman, 2011; Wiradi, 2009).

1.5 Mendekati dan Memahami Konflik Agraria

Pendekatan untuk melihat konflik agraria tidaklah mudah karena konflik yang telah berlangsung lama biasanya membutuhkan banyak pendekatan keilmuan secara multi-disipliner.

Diagram 4
Parameter untuk Memahami Konflik Agraria



Sumber: Herrera and Pasano, FAO, 2006, dimodifikasi.

Tidak hanya harus melihat melalui pendekatan sosiologi yang mengaitkan pola konflik antar kelompok dan rasionalitas di balik pilihan tindakan para pihak, namun juga konflik terkait dengan sisi hukum dan kebijakan terkait dengan klaim legalitas maupun ilegalitas para pihak, sejarah kebijakan dan sejarah agraria, ekonomi politik yang terkait pilihan-pilihan kebijakan yang bertujuan ekonomis, politik ekologi yang terkait pilihan-pilihan kebijakan yang terkait upaya perlindungan sumber daya alam, psikologi terkait dengan beban yang dialami para pihak khususnya korban kekerasan atau pengusiran, dan pendekatan kelembagaan (institusional) terkait dengan manajemen

sumber daya alam yang diidealkan oleh negara untuk kemakmuran rakyat.

Kajian ini membatasi analisis pada evaluasi penanganan konflik di wilayah Indonesia berdasarkan kewenangan kelembagaan yang ada dan memiliki kewenangan untuk menangani dan menyelesaikan konflik; dan melakukan evaluasi mengapa penanganan yang ada belum dapat secara optimal mengurangi atau bahkan menyelesaikan konflik-konflik agraria yang terjadi.

Meski demikian, kajian ini menganggap penting untuk memahami tipologi konflik agraria berdasarkan wilayah terjadinya dan para aktor yang terlibat, untuk memberikan gambaran mengenai konflik agraria di wilayah Indonesia. Gambaran ini tentunya bisa dilihat dari sudut pandang yang berbeda dari para pihak, dan kajian ini sedapat mungkin mencoba melihat dan mempertimbangkan sudut-sudut pandang yang ada terhadap konflik.

Proses pengumpulan data dan analisis kajian dilakukan melalui kajian kepustakaan dan kajian legal-normatif, disusul dengan proses untuk memahami konflik yang terjadi dari sudut pandang masyarakat dan instansi yang terlibat dalam konflik maupun dalam penanganan dan penyelesaian konflik dalam sebuah *workshop* khusus untuk mendalami konflik yang terjadi di beberapa wilayah Indonesia, yaitu Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, DKI Jakarta, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Barat. Hasil awal dari kajian telah didiskusikan dengan narasumber dari kalangan akademisi, pegiat agraria dan praktisi dari instansi yang berwenang.

BAGIAN 2

TIPOLOGI WILAYAH DAN AKTOR KONFLIK AGRARIA

2.1 Memahami Tipologi Wilayah Konflik Agraria

2.1.1 Konflik Agraria Perkebunan

Salah satu titik konflik agraria tertua dan terbanyak di negara kita adalah konflik pada wilayah perkebunan. Mulai dari konflik agraria perkebunan warisan perkebunan kolonial hingga konflik perkebunan kemitraan dengan pola inti plasma yang selama ini disokong dan didorong oleh pemerintah.

Konflik perkebunan warisan kolonial banyak terdapat di Jawa dan Sumatera Utara, Sumatera Selatan, dan Lampung. Perkebunan tersebut saat ini mayoritas telah dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Perkebunan dalam hal ini PTPN. Lahan Perusahaan Terbatas Perkebunan Nusantara (PTPN) yang dimaksud di atas, didapat dari proses nasionalisasi perkebunan milik perusahaan asing khususnya warga Belanda pada tahun 1950-an. Apabila melihat sejarahnya, perkebunan tersebut di masa kolonial dibangun dengan cara-cara merampas tanah-tanah rakyat khususnya masyarakat adat setempat.

Pada masa lalu, hak-hak *erfpacht* perkebunan Belanda ini didapat dengan dua cara: menyewa dari masyarakat langsung atau menggunakan azas *domein verklaring* (tanah dianggap tanah negara – pemerintah Hindia Belanda) jika tidak dapat dibuktikan hak kepemilikannya yang diatur oleh ketentuan *Agrarische Wet* 1870. Cara yang kedua adalah cara yang paling banyak dipakai, sehingga tidak berlebihan klaim masyarakat bahwa sejarah tanah-tanah PTPN dan perkebunan BUMN maupun swasta di Pulau Jawa maupun di

Sumateradahulunya berasal dari perampasan tanah yang tidak pernah dikembalikan kepada rakyat.

Menurut Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau UUPA 1960, perusahaan perkebunan mendapatkan hak atas tanah dalam bentuk HGU (Hak Guna Usaha) yang diatur dalam Pasal 28-30 dan aturan konversi Pasal III. Dengan demikian, HGU selain merupakan bentuk hak baru juga merupakan "kelanjutan" dari hak *erfpachtAgrarische Wet* 1870 dan peraturan konsesi. Lebih lanjut, hak *erfpacht* yang dikonversi ke dalam HGU diberi jangka waktu selama-lamanya 20 tahun untuk segera dikembalikan kepada negara.

Dengan dasar bahwa tanah perkebunan kolonial didapat dari merampas tanah rakyat, tanah-tanah perkebunan *eks-erfpacht* yang sempat dibagikan oleh pemerintah melalui Surat Keterangan (SK) Pembagian Tanah dan Surat Keputusan (SK) Land Reform kepada rakyat justru banyak diambil alih kembali oleh pihak perkebunan dengan menggunakan aparat keamanan pada masa peralihan dari Orde Lama ke Orde Baru.

Pemerintah Orde Baru mengeluarkan Keppres No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat. Sebenarnya selain kepada bekas pemegang hak tanah asal konversi hak barat (Pasal 2), kedua aturan tersebut mengatur beberapa ketentuan tentang pemberian hak kepada rakyat yang menduduki suatu lahan hak guna usaha atau hak guna bangunan (Pasal 4 dan 5),sayangnya kedua aturan tersebut tidak mampu membuka akses rakyat terhadap tanah-tanah.

Alih-alih, Keppres No. 32 Tahun 1979 tersebut semakin memperkuat dominasi perusahaan-perusahaan bekas pemegang hak tanah asal konversi hak barat, yang telah dinasionalisasi dan dijadikan BUMN. Apalagi ada klausul Pasal 3 yang menyebutkan bahwa tanah-tanah yang diperlukan untuk pembangunan harus dilepaskan haknya untuk

kepentingan pembangunan; dan dalam implementasinya banyak tanah yang sebenarnya sudah diduduki oleh masyarakat kemudian diambil alih oleh perusahaan-perusahaan pemegang hak baru. Apabila perusahaan ini berbentuk BUMN maka tanah-tanah tersebut dicatat sebagai aset negara. Maka hilanglah kesempatan rakyat mendapatkan kembali tanahnya.

Selain masalah perkebunan peninggalan kolonial, terdapat konflik perkebunan baru yang terjadi disemua wilayah Indonesia. Sebagian besar berada di Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi. Ada beberapa fase yang harus diketahui dalam melihat konflik perkebunan jenis baru ini.

Pertama, fase normatif. Fase ini berawal dari pemberian izin lokasi, izin prinsip perkebunan yang diberikan oleh Bupati, Gubernur yang kerapkali bertabrakan dengan wilayah kelola masyarakat. Sementara, setelah mendapatkan izin lokasi banyak perusahaan perkebunan memaksa rakyat menyerahkan lahan dengan memberikan ganti kerugian yang tidak wajar. Setelah proses ini, perusahaan mendaftarkan tanah sebagai HGU kepada BPN. Dalam proses ini, banyak perusahaan yang mendapatkan HGU dengan proses yang cacat prosedur, yang areal HGU yang dimintakan termasuk di dalamnya lahan-lahan yang dikuasai warga.

Kedua, fase pembangunan perkebunan. Konflik jenis ini diawali perusahaan perkebunan yang mengajak masyarakat untuk bermitra. Awalnya, masyarakat menyerahkan lahan untuk dibangun kebun plasma oleh perusahaan. Sebelum melangkah kepada pembangunan kebun, perusahaan membuat*Memorandum of Understanding* (MoU) dengan masyarakat. Absennya pemerintah daerah dan Dinas Pertanian setempat dalam melindungi warga, membuat perjanjian kerjasama seringkali merugikan dan tidak dipahami oleh masyarakat. Akibatnya, sering ditemukan tanah-tanah milik masyarakat yang diserahkan kepada perusahaan perkebunan untuk dibangun kebun plasma justru dimasukan dalam sertifikat HGU perusahaan.

Kondisi tersebut melahirkan fase ketiga konflik, yakni fase konversi kebun plasma. Banyak ditemukan bahwa petani menerima kebun

plasma yang letaknya jauh dari lokasi rumah dan sarana transportasi. Selain itu, banyak petani menerima areal yang tanahnya kurang subur, luas yang tidak sesuai, daftar penerima plasma fiktif, bibit kualitas tidak baik, jumlah pokok tanaman yang sedikit, hingga jumlah pinjaman (kredit) yang melambung. Kasus Sei Sodong di Mesuji Sumatera Selatan adalah contoh nyata jenis konflik fase ini.

Selanjutnya, fase keempat konflik perkebunan yakni fase produksi yang terjadi karena banyaknya pemotongan yang dilakukan oleh perusahaan kepada petani plasma sebagaimana diungkap oleh Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS).

Data dari Direktur Pascapanen dan Pembinaan Usaha Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian RI (2012) menunjukkan bahwa penyebab terjadinya gangguan usaha dan konflik perkebunan antara lain:

(1) Penggunaan tanah adat/ulayat tanpa persetujuan pemuka adat dan/atau masyarakat adat;
(2) Belum selesainya Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) di wilayah provinsi/kabupaten;
(3) Okupasi oleh masyarakat;
(4) Tumpang tindih izin perusahaan perkebunan dengan perusahaan pertambangan;
(5) Belum diberikannya ganti rugi lahan atau ganti rugi tanam tumbuh terhadap masyarakat.

Dalam kenyataannya, bentuk-bentuk konflik yang terjadi di wilayah perkebunan bisa sangat spesifik lokasi tertentu, namun umumnya jika ditarik analisisnya secara lebih makro memiliki kesamaan tipologi, maupun akar masalah yaitu kebijakan. Karena itu untuk mencegah dan menangani konflik agraria di wilayah perkebunan penataan kebijakan menjadi salah satu poin terpenting disamping penataan kelembagaan-nya.

2.1.2 Konflik Agraria Kawasan Kehutanan

Persoalan utama konflik kawasan kehutanan di Indonesia adalah kewenangan Kementerian Kehutanan melalui UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dapat secara sepihak menunjuk kawasan kehutanan di Indonesia. Setelah proses penunjukan, kementerian kehutanan diharuskan melakukan penetapan batas pemetaan dan penetapan kawasan kehutanan. Tujuan akhirnya adalah terdapatnya suatu kawasan hutan yang legal dan *legitimate*. "legal" berarti secara hukum sudah mengikuti tata aturan yang sudah ditetapkan (baik secara prosedural maupun substansinya) dan "*legitimate*" berarti adanya pengakuan dan penerimaan dari pihak lain atas tata batas dan keberadaan kawasan hutan tersebut.

Saat ini, pemerintah telah menunjuk secara sepihak luas kawasan hutan adalah 136.94 juta hektar atau 69% wilayah Indonesia. Padahal, sampai hari ini, kawasan yang ditunjuk sepihak tersebut masih menyisakan 121,74 juta (88%) hektar kawasan hutan yang belum ditata batas oleh pemerintah untuk ditetapkan sebagai kawasan hutan.

Tidak tercapainya kawasan hutan yang legal dan *legitimate* menjadi salah satu pemicu lahirnya konflik dengan berbagai pihak khususnya masyarakat di kawasan hutan. Fakta bahwa hanya sekitar 14,24 juta (12% kawasan hutan yang telah ditetapkan) menunjukkan minimnya kawasan hutan yang telah mempunyai status hukum yang final.

Selain itu, masalah besar lain akibat belum finalnya status kawasan hutan adalah terdapat sedikitnya 30.000 desa definitif yang berada dalam kawasan hutan. Padahal dengan status berada di dalam kawasan, penduduk desa-desa ini rawan mengalami kriminalisasi, penggusuran dan pengusiran paksa dengan dalih hidup di dalam kawasan hutan.

Selain konflik pada kawasan hutan yang belum ditetapkan, terdapat konflik kawasan kehutanan pada area yang sudah ditetapkan khususnya pada area-area industri kehutanan dan kawasan Perusahaan Kehutanan Indonesia (Perhutani) di Jawa. Pada Perhutani di Jawa, kasus-kasus yang mengemuka adalah soal tata batas kawasan Perhutani mengguna-

kan peta-peta yang sama sekali berbeda dengan yang dimiliki oleh pemerintah desa. Perhutani menggunakan peta kawasan kehutanan yang dikeluarkan pada era kolonial. Sementara, penduduk banyak menggunakan peta desa, surat pajak tanah, surat ukur BPN, hingga kenyataan lapangan berupa tanaman dan pemukiman warga.

Penyelesaian konflik agraria masyarakat dengan Perhutani adalah salah satu jalan pelik dalam konflik agraria di Indonesia. Sebab, pelepasan kawasan hutan di Jawa tidak dimungkinkan kecuali Pemerintah Daerah memberikan lahan pengganti seluas 2 (dua) kali kawasan yang dilepas. Sebab, kawasan kehutanan di Indonesia dalam pandangan hukum positif pemerintah telah menipis dan kurang dari 30% wilayah pulau Jawa. Sementara, konsep pengelolaan rakyat atas kawasan hutan di Jawa secara adil bagi rakyat belum belum juga dirumuskan.

Dengan demikian, konflik utama kawasan hutan di Indonesia adalah persoalan tata batas kawasan kehutanan yang *legal* dan *legitimate* dengan masyarakat yang disebabkan oleh kewenangan Kementerian Kehutanan menunjuk kawasan hutan secara sepihak. Dengan kata lain, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan telah menghidupkan kembali konsep *Domein Verklaring* yang sesungguhnya telah dihapuskan sejak kelahiran UUPA 1960 (lihat juga Sumardjono, Maria, dkk, 2011).

Persoalan selanjutnya adalah masih minimnya kehendak yang kuat dari pemerintah untuk menyerahkan sebagian pengelolaan hutan kepada masyarakat, hak akses terhadap sumber daya hutan diberikan dalam konteks terbatas, seperti misalnya melalui Hutan Kemasyarakatan (HKm) atau melalui skema Hutan Desa. Secara turun temurun masyarakat adat telah lama memiliki, menguasai dan mengelola kawasan hutan di Indonesia dalam prinsip kelestarian lingkungan, ironisnya setiap tahun penyerahan pengelolaan kawasan hutan kepada entitas bisnis terus bertambah.

2.1.3 Konflik Agraria Wilayah Pertambangan

Ketika pembubaran paksa aksi penutupan pelabuhan laut penyeberangan di Sape, Bima, Nusa Tenggara Barat oleh Brimob Polda NTB dan menewaskan sejumlah penduduk. Publik kembali terhenyak, bahwa persoalan konflik agraria selalu meminta korban jiwa untuk sekedar mendapat perhatian publik luas.

Masyarakat Bima yang menolak kehadiran izin eksplorasi pertambangan emas yang hadir di tengah wilayah pemukiman dan lahan pertanian pangan penduduk mengingatkan kita pada persoalan pertambangan PT Freeport di Papua, Lapangan Gas PT Arun di Aceh yang memicu persoalan sosial yang lebih luas dari sekedar persoalan agraria.

Konflik agraria di wilayah pertambangan mineral dan batubara dan migas yang kerap mengemuka di lapangan dapat dibagi kedalam beberapa hal pokok:

(1) Konflik yang disebabkan oleh izin lokasi pertambangan yang berada di atas wilayah-wilayah penduduk. Izin lokasi pertambangan ini akan didahului dengan proses izin eksplorasi untuk mengambil sampel bagi kelayakan usaha dimulainya pertambangan. Izin eksplorasi ini diberikan untuk melihat cadangan kekayaan alam mineral batubara dan migas yang terkandung di dalam tanah dan perairan.

    Meski baru tahap eksplorasi namun proses biasanya sudah menimbulkan keresahan masyarakat sebab jika proses eksplorasi ini terbukti menemukan cadangan sumber daya mineral atau tambang yang cukup, maka akan diikuti oleh proses eksploitasi pertambangan yang biasanya akan diawali dengan pengambil-alihan lahan-lahan masyarakat dengan proses ganti kerugian.

    Masyarakat banyak menilai bahwa kehadiran pertambangan minerba tidak banyak membawa keuntungan langsung bagi masyarakat setempat atau keuntungan yang sedikit dibanding kerugian yang bakal ditanggung oleh kehadiran perusahaan tambang.

Biasanya, keadaan semakin kusut ketika masyarakat terbelah kedalam posisi menolak dan mendukung kehadiran perusahaan tambang yang juga dibedakan oleh perbedaan agama dan etnik tertentu. Sehingga, konflik penolakan tambang bermutasi menjadi konflik horisontal.

(2) Konflik yang disebabkan oleh proses eksploitasi pertambangan yang tengah berjalan juga banyak menyebabkan kerusakan lingkungan hidup akibat pencemaran air, udara, suara oleh limbah perusahaan pertambangan. Eksploitasi pertambangan telah merubah struktur rupa bumi sebelumnya sehingga menimbulkan beragam persoalan di tengah masyarakat yang sebagian besar menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian, perikanan budidaya, perikanan tangkap dan kehutanan.

Potensi konflik horisontal dalam proses ekploitasi pertambangan juga terbilang besar yang sering dimanifestasikan oleh konflik masyarakat sekitar tambang dengan buruh tambang. Selain itu, konflik lain yang yang disebabkan proses ekploitasi ini oleh kerusakan infrastruktur publik akibat digunakan oleh pertambangan misalnya rusaknya jalur jalan-jalan yang dipakai untuk mengangkut hasil tambang ke pabrik pengolah atau ke pelabuhan.

Pada proses ekploitasi pertambangan ini juga tercatat jenis konflik lain di masyarakat yang disebabkan oleh program *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang tidak tepat sasaran dan konflik bagi hasil antara pemerintah pusat dan daerah.

(3) Konflik agraria wilayah pertambangan pasca eksploitasi. Banyak wilayah tambang yang tidak terpakai telah digunakan oleh warga untuk lokasi perkebunan, perikanan dan pemukiman seperti yang banyak terjadi di Bangka. Bekas pertambangan timah dirubah menjadi lokasi masyarakat. Padahal, sampai sekarang lahan-lahan tersebut masih dianggap sebagai tanah negara yang setiap saat dapat diambil alih oleh negara untuk berbagai kepentingan.

2.1.4 Konflik Agraria Wilayah Perkotaan

Peristiwa konflik antara kelompok masyarakat dengan Satpol PP pada tanggal 14 April 2010 dalam mempertahankan makam Mbah Priok di Jakarta Utara dari desakan perluasan pelabuhan peti kemas Pelindo II adalah sedikit contoh sedikit kasus dalam konflik agraria di wilayah perkotaan yang menewaskan penduduk dan aparat. Selain itu, konflik agraria yang kerap menimbulkan korban adalah konflik karena penggusuran pedagang kaki lima, penggusuran pemukiman liar.

Pengembangan kota dan fasilitas perkotaan akibat meluasnya kebutuhan kawasan industri, niaga dan perumahan adalah pemicu utama konflik agraria di wilayah perkotaan. Padahal, perluasan tersebut tidak banyak diutamakan kepada golongan ekonomi lemah.

Dalam konflik agraria pada wilayah perkotaan yang kerap ditemukan dapat dikelompokkan kedalam tipologi sebagai berikut:

(1) Konflik Agraria dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Bisnis. Perencanaan kota yang didominasi oleh kepentingan bisnis golongan kuat telah membuat tata ruang kota telah diarahkan oleh segelintir pengusaha. Tak heran, wilayah kota telah dipenuhi dengan izin-izin lokasi bagi entitas bisnis baik untuk industri, niaga dan perumahan.[7]

Setelah mendapatkan izin lokasi, para pengusaha memperoleh hak untuk melakukan pembebasan tanah dengan proses jual beli maupun ganti kerugian. Proses ini kerapkali melibatkan para calo

---

[7] Dalam Kompas 2 Agustus 2011, mengutip penelitian Jurusan Perencanaan Kota dan Real Estat Universitas Tarumanagara tahun 2011, menunjukkan bahwa sebanyak 28 kota baru di area Metropolitan Jakarta atau Jabodetabek dikuasai lima pengembang besar. Kelima pengembang tersebut adalah Bakrieland Development, Sinarmas Land, Jaya Real Property (Pembangunan Jaya), Lippo Group dan Ciputra Group. Penguasaan yang luas oleh pihak swasta telah membuat kota-kota dibangun tidak untuk melayani kepentingan masyarakat luas, namun hanya untuk kalangan menengah ke atas semata

tanah, manipulasi data kependudukan dan kepemilikan yang menyebabkan proses ganti kerugian dan pelepasan hak atas tanah menimbulkan kericuhan.

Kerapkali akibat minimnya transparansi dalam tata pemerintahan, pemberian izin lokasi kepada investor kurang memperhatikan tata ruang. Dalam banyak kasus, banyak terjadi penyimpangan proses dan revisi terhadap rencana tata ruang, sehingga menimbulkan proses kerusakan keseimbangan lingkungan hidup dan memicu persoalan di kemudian hari seperti kemacetan, banjir dan polusi.

(2) Konflik Agraria dalam pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Berbeda dengan pengadaan tanah untuk kepentingan bisnis yang dimulai dengan izin lokasi, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dimulai dengan proses penetapan lokasi oleh pemerintah. Ini memperlihatkan bahwa pemerintah mengggunakan kewenangannya yang kuat dalam mengatur tata guna tanah. Sayangnya, proyek kepentingan umum yang dibangun oleh pemerintah tidak sepenuhnya untuk kepentingan umum.

Konflik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di perkotaan banyak disebabkan oleh: ganti kerugian yang tidak adil dan layak serta prosesnya diwarnai dengan pola-pola kekerasan; tidak ada atau belum tersedianya area relokasi bagi warga yang dipindahkan; penggunaan tanah yang seharusnya murni dipakai untuk kepentingan umum disusupi kepentingan bisnis.

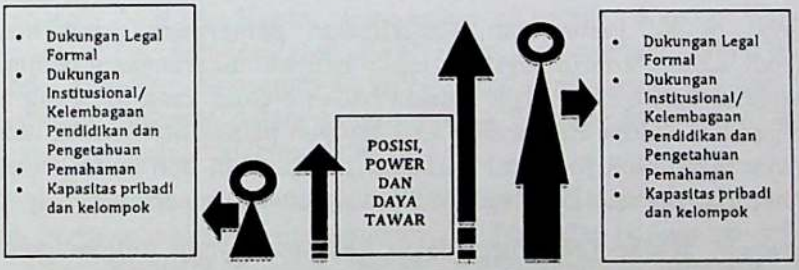
(3) Perubahan tata guna tanah milik publik menjadi area bisnis oleh Pemerintah Kota. Ruang Terbuka Hijau, Hutan Kota, Kawasan Olah Raga Rakyat, Sekolah Pemerintah dan Taman Pemakaman Umum (TPU), Taman Hiburan Rakyat (THR), adalah area publik yang kerap dirubah atau ditukar guling oleh pemerintah kota secara sepihak dengan para pengusaha tanpa melalui mekanisme uji pendapat dengan warga kota.

Persoalan semacam ini banyak menimbulkan protes keras dan konflik antara masyarakat dengan pemerintah yang menyebabkan problem sosial politik dan menelan korban.

2.2 Pihak-Pihak Utama dalam Konflik Agraria

Berbicara mengenai aktor atau pihak yang terlibat di dalam konflik agraria, bisa hanya melibatkan dua pihak, individu atau kelompok, namun bisa pula melibatkan lebih dari dua pihak, yang kepentingannya berbeda satu dengan yang lainnya, tapi memiliki tujuan yang sama yaitu memiliki hak akses, hak pemanfaatan atau hak kepemilikan atas suatu hamparan tanah atau lahan atau sumber daya agraria tertentu. Yang perlu dipahami dalam konflik agraria, seringkali dalam satu kelompok pun kepentingan atau cara yang dipandang efektif oleh pihak tersebut bisa berbeda diantara mereka sendiri. Begitu pula terkait dengan posisi, daya tawar dan power (kekuatan) dari masing-masing pihak, bisa sangat berbeda, tidak seimbang antara satu pihak dengan pihak lain yang berkonflik.

Diagram 5
Ilustrasi Pihak yang Terlibat dalam Konflik Agraria



Dalam konflik-konflik agraria yang terjadi di atas, terdapat pihak-pihak atau aktor utama dalam konflik yang kerap bersama maupun berhadap-hadapan secara langsung dalam persoalan konflik agraria. Pihak tersebut adalah: Petani dan Masyarakat Adat. Kelompok ini adalah dua kelompok besar masyarakat yang selama ini menjadi korban dan

terlibat dalam konflik agraria struktural. Sebagai korban, kedua kelompok ini terlibat dalam konflik agraria baik pada level mempertahankan tanah dari upaya penguasaan oleh kelompok lain di luar mereka yang umumnya adalah kelompok dunia usaha guna kepentingan profit maupun pemerintah guna kepentingan umum.

Kedua, Badan Usaha Milik Negara dan Swasta. Badan usaha ini adalah pihak yang telah mendapatkan izin, hak dan konsesi dari pemerintah atas sebidang tanah yang mengakibatkan timbulnya konflik dengan masyarakat adat, petani, pemerintah maupun sesama badan usaha itu sendiri. Badan usaha ini bisa badan usaha milik swasta nasional atau lokal, maupun badan usaha milik asing.

Selama ini, konflik antara badan usaha dengan pemerintah, dan atau sesama badan usaha banyak diselesaikan melalui jalur pengadilan umum, pengadilan tata usaha negara dan arbitrase. Namun, konflik agraria dengan masyarakat adat dan petani,proses penyelesaian melalui jalur pengadilan tidak banyak dipilih. Dalam konflik antara masyarakat adat dan petani berhadap-hadapan dengan badan usaha biasanya terlibat juga buruh/karyawan/pengamanan (pam)-swakarsa badan usaha yang membuat konflik ini berubah wujud menjadi konflik horisontal.

Ketiga, pihak Pemerintah. Keterlibatan pemerintah pusat maupun daerah dalam konflik agraria lebih banyak dikarenakan pemerintah mengeluarkan izin dan hak kepada badan hukum yang tumpang tindih dengan hak kelola masyarakat adat ataupun petani. Sementara, tuntutan masyarakat untuk merevisi berbagai produk izin dan surat keputusan pemerintah daerah tidak banyak diluluskan oleh pemerintah.

Keempat, aparat TNI/Polri adalah kelompok yang terlibat dan atau dilibatkan dalam konflik agraria. Keterlibatan TNI/Polri secara langsung dengan masyarakat diakibatkan oleh konflik penguasaan tanah oleh unsur-unsur TNI/Polri. Pengadaan tanah untuk kepentingan TNI/Polri ataupun penguasaan tanah oleh institusi ini yang berada di atas klaim masyarakat adat, petani ataupun badan usaha adalah contoh konflik yang terjadi.

Sementara itu, keterlibatan TNI/Polri dalam konflik agraria juga dikarenakan oleh undangan badan usaha/lembaga pemerintah dalam menjaga keamanan dalam konflik agraria. Seringkali keterlibatan TNI/POLRI menyebabkan penggunaan kekerasan menjadi meningkat karena penanganan yang berlebihan dan menganggap masyarakat sebagai pihak salah.

2.3 Langkah Menangani Konflik Agraria

Selama ini, para korban konflik agraria labih banyak memilih jalur bukan pengadilan dalam menyelesaikan konflik agraria yang mereka alami. Hal ini disebabkan oleh minimnya bukti formal yang diakui pengadilan yang dipunyai oleh masyarakat. Ada beberapa lembaga yang mencoba menangani konflik agraria selama ini terjadi yaitu BPN-RI, Kementerian Kehutanan, Komnas HAM, Komisi Ombudsman, DPR-RI, Pemda.

Menurut Perpres No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban) No.3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan masyarakat harus melaporkan kasus pertanahan baik di Kantor Pertanahan (Kantah), Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Provinsi atau BPN Pusat dan website BPN dalam bentuk tertulis. Selanjutnya BPN akan memproses pengaduan masyarakat tersebut dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan atau diperpanjang oleh kebijakan pejabat BPN.

Dari pengalaman yang ada, proses penanganan kasus oleh BPN tidak dapat berjalan maksimal dikarenakan: (1) Persoalan pertanahan sebagian besar disebabkan oleh pihak BPN sendiri, sehingga sulit diselesaikan oleh lembaga ini; (2) Cara pandang dalam menyelesaikan kasus sangat formalistik; dan (3) Kewenangan BPN sangat terbatas jika kasus melibatkan banyak aktor kelambagaan pemerintah lainnya.

Di DPR RI atau DPRD, rakyat bisa melaporkan konflik-konflik pertanahan di Komisi II khususnya Panitia Kerja (Panja) Pertanahan. Pengalaman dalam melaporkan kasus pertanahan di DPR selama ini

adalah: anggota DPR dan Panja Pertanahan di DPR memerlukan waktu yang lama dalam memahami, membahas dan meninjau lokasi konflik. Selain itu, rekomendasi DPR dalam konflik pertanahan tidak mengikat untuk diselesaikan oleh pemerintah.Bahkan, banyak rekomendasi DPR seringkali tidak mendapat kelanjutan dari instansi terkait seperti BPN dan Lembaga pemerintah lainnya tanpa implikasi apapun.

Nasib serupa juga dialami oleh Komnas HAM dan Komisi Ombudsman sebagai lembaga yang paling sering dilaporkan rakyat dalam kasus-kasus pertanahan. Sayangnya, rekomendasi yang diberikan oleh lembaga ini sama nasibnya dengan rekomendasi DPR.

Pada konflik di kawasan kehutanan, terdapat dua tempat di kehutanan dapat menangani konflik tanah di kawasan hutan yaitu: *Steering Committee* (SC) Konflik pada Dewan Kehutanan Nasional dan Tim Resolusi Konflik yang dibentuk oleh Menteri Kehutanan.Dewan Kehutanan Nasional adalah lembaga yang berisi para pemangku kepentingan di wilayah kehutanan yang berisi pemerintah, NGO, masyarakat, pengusaha dan para pakar yang dipilih dalam Kongres Kehutanan yang dilakukan pemerintah melalui Kementerian Kehutanan.

Di dalam DKN terdapat *Steering Committee* (SC) Konflik yang menerima aduan masyarakat atas konflik di wilayah kehutanan. DKN kemudian memberikan rekomendasi penyelesaian kepada menteri kehutanan atas kasus yang mereka tangani. Sementara, Tim Resolusi Konflik pertanahan yang dibentuk oleh Kementerian Kehutanan sampai sekarang belum pernah terdengar menyelesaikan konflik di kawasan kehutanan.

Pada pihak yang berkonflik, khususnya masyarakat juga seringkali menempuh beberapa jalur penyelesaian konflik agraria secara bersamaan, dengan harapan salah satunya akan dapat memberikan kepastian hak mereka atas tanah atau sumber daya agrarian yang disengketakan. Misalnya ketika konflik muncul, masyarakat akan meminta saran BPN di lokasinya, tapi sekaligus menyampaikan aspirasi kepada DPRD atau Pemda setempat. Jika eskalasi konflik

semakin tinggi dan membutuhkan perhatian yang lebih besar, misalnya karena Pemda setempat menjadi pihak yang tidak netral, masyarakat bisa kemudian beralih ke lembaga Negara di tingkat pusat seperti menyampaikan aspirasi dan permohonan bantuan penyelesaian kepada DPR RI, dan apabila ada pelanggaran hak yang terjadi, mereka akan melaporkannya kepada Komnas HAM.

Namun dalam institusi pemerintah sendiri, selain Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011 tentang Penanganan dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan; belum ada sebuah aturan yang secara khusus menjadikan proses penanganan konflik agraria sebagai sebuah proses yang khusus dan terintegrasi antar kementerian atau instansi terkait.

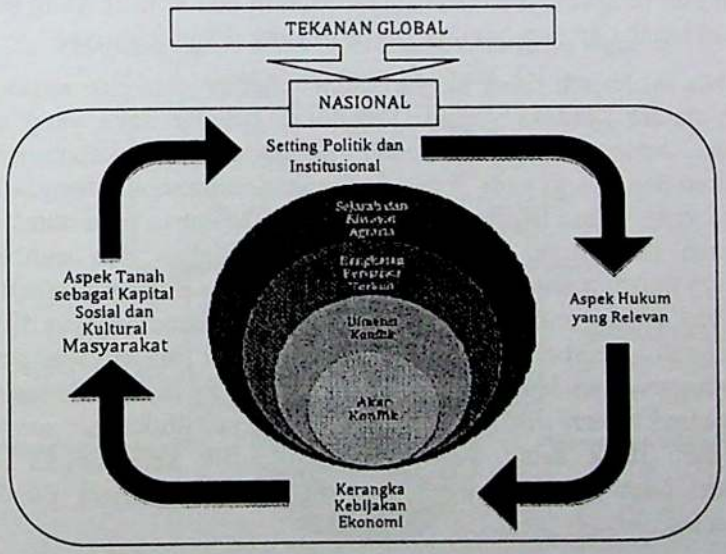
BAGIAN 3

AKAR KONFLIK AGRARIA

3.1 Konflik Agraria Sebagai Sebuah Rangkaian Kejadian yang Kompleks

Konflik agraria bukanlah konflik yang berdiri sendiri, tapi merupakan sebuah rangkaian kejadian kompleks, terdiri dari dampak implementasi kebijakan tertentu hingga ke pelaksanaan di lapangan yang tidak sesuai aturan (faktor kelembagaan dan maladministrasi). Namun, di dalam banyak kasus konflik agraria, satu hal yang menjadi fakta yang hampir didapati dari semua konflik adalah adanya pengingkaran atas hak masyarakat setempat untuk mendapatkan akses atas sumber daya agraria ataupun hak atas tanah.

Diagram 6
Konteks yang Melingkupi Terjadinya Konflik Agraria



Sebagai sumber agraria yang paling penting, tanah merupakan sumber produksi yang dibutuhkan sehingga ada banyak kepentingan yang menginginkannya. Perkembangan penduduk dan kebutuhan yang menyertainya semakin tidak sebanding dengan luasan tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang tidak pernah bertambah – bahkan semakin berkurang dari waktu ke waktu –. Karena itulah, tanah dan segala kekayaan atau sumber daya agraria di dalamnya selalu menjadi "ajang perebutan" berbagai kepentingan yang senantiasa menyertai kehidupan manusia. Petani membutuhkan tanah sebagai sumber penghasilan dan keluarganya, masyarakat lain membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan tempat berusaha, pemerintah membutuhkan tanah untuk kepentingan pembangunan, para pengusaha membutuhkan tanah untuk membangun ekonomi melalui ekstraksi sumber daya alam maupun untuk mendirikan pabrik-pabrik yang akan menjadi sumber lapangan kerja, dan tidak jarang pula tanah dijadikan alat spekulasi karena harga tanah yang selalu menunjukkan kecenderungan naik, karena limitasi luasannya tersebut. Tak heran jika sejak jaman dahulu kala, tanah selalu menjadi objek yang diperebutkan, selalu ada sengketa mengenai tanah, selalu ada konflik yang berkaitan dengan tanah dan sumber daya agraria yang dikandungnya.

Konteks ini terjadi tidak hanya dalam lingkup lokal dan nasional, tapi sudah dalam konteks global. Perebutan sumber daya yang semakin sedikit, sementara pertumbuhan penduduk dan kebutuhan akan makanan dan energi yang semakin meningkat membuat banyak negara-negara yang secara kapital kuat mencari lahan-lahan baru untuk sumber makanan dan energi di negara lain yang lahan dan sumber daya alamnya masih melimpah. Semakin banyaknya investasi dalam bidang *food and energy,* misalnya melalui kebijakan ekonomi yang dijalankan pemerintah memberikan gambaran akan hal ini bahwa perebutan kepentingan akan lahan dan sumber daya agraria di Indonesia, tidak hanya muncul dari pihak-pihak di dalam negara Indonesia sendiri, tapi juga dari pihak asing. Kompleksitas konflik kepentingan menjadi semakin besar dan rumit dengan semakin meluasnya pihak yang terlibat ini.

Dari perbedaan kepentingan para pihak ini, satu hal yang menjadi salah satu akar konflik agraria selalu dapat dilacak ulang adalah klaim-klaim formalitas bukti atas sumber daya agraria (*tanah*) yang diberikan pemerintah, baik itu yang sekarang berupa izin-izin pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria di atas atau di dalamnya, maupun dari pemerintah terdahulu berupa kebijakan memberi hak pemanfaatan dalam jangka waktu yang lama, bahkan tidak jarang pihak yang merujuk pada bukti formal hak pemanfaatan yang diberikan di masa kolonial sebagai sumber klaimnya. Padahal jelas-jelas kebijakan di era kolonial dibuat dengan latar belakang untuk mengeksploitasi besar-besaran sumber daya agraria untuk kepentingan negara kolonial. Akibatnya terjadi penyingkiran ("eksklusi" dalam bahasa Hall, Hirsch dan Li, 2011) di mana rakyat terusir dari tanah-tanah yang mereka garap sebagai sumber kehidupan mereka. Pada masa penjajahan Jepang sebenarnya banyak rakyat yang dapat kembali menggarap tanah-tanah yang ditinggalkan pengusaha atau pemerintah kolonial Belanda, meskipun itu dilakukan untuk juga memberikan hasil produksi agrarianya sebagiannya untuk kepentingan penjajah Jepang.

Diagram 7
Perebutan Klaim atas Tanah dan Sumber Daya Agraria
sebagai Sumber Konflik



Perebutan klaim yang berbeda-beda ini juga menandakan adanya pluralisme hukum agraria di Indonesia, di mana pihak-pihak yang berbeda bisa menggunakan aturan hukum yang mendukung kepentingannya masing-masing (Safitri, 2011; Moeliono, 2010).

Pendekatan ekonomi politik yang digunakan negara untuk mengelola sumber daya alam menjadi titik tolak muncul dan berkembangnya ataupun berakhirnya konflik agraria. Karena itulah rangkaian penjelasan tentang ekonomi politik yang berlaku sejak masa kemerdekaan menjadi penting untuk memberikan gambaran akar konflik. Sebelum masa kemerdekaan, jelas terlihat bahwa pola penjajahan menjadikan tanah dan sumber daya agraria sebagai alat eksploitasi pemerintah Kerajaan Belanda melalui pemerintah Hindia Belanda di seluruh wilayah Indonesia saat itu. Konsep-konsep hak atas tanah yang digunakan pun adalah yang semata dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara seperti *domein verklaring* yang menyatakan bahwa tanah-tanah yang tidak ada bukti kepemilikannya adalah milik pemerintah Hindia Belanda, atau pemberian *hak erfpacht* yang menjadi privilege khusus pemerintah Hindia Belanda, yang pemberian izinnya juga kerap dipenuhi praktik kolusi dan koruptif. Bentuk-bentuk pengelolaannya pun memang ditujukan untuk mengambil hasil produksi sebesar-besarnya untuk keperluan pemerintah Hindia dan Kerajaan Belanda, seperti kebijakan tanam paksa.

Karena itulah di masa paska kemerdekaan Indonesia tahun 1945, para pendiri negara bersepakat untuk merangkum dasar dan landasan pengelolaan sumber daya alam dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang mengandung dua konsep besar dalam pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia yaitu: *pertama*, bahwa semua daratan, perairan dan udara yang meliputi wilayah Indonesia berikut semua kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. *Kedua*, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tersebut dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sesungguhnya telah jelas dari pasal di atas bahwa tujuan utama dari pengelolaan sumber daya agraria adalah "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Adapun mekanisme yang disediakan adalah melalui penguasaan dan

pengaturan oleh negara. Jadi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengandung tujuan dan mekanisme pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia.

Terkait dengan tujuan pengelolaan sumber daya agraria, jika kita analisis lebih lanjut, kemakmuran rakyat bisa mencakup kemakmuran yang bersumber dari keuntungan ekonomi yang didapatkan dari sumber daya agraria, baik melalui akses untuk mengeksploitasi secara langsung (termasuk asas non diskriminasi dalam pemberian izin pengelolaan), maupun keuntungan yang didapatkan secara tidak langsung. Misalnya melalui keuntungan yang didapat pemerintah dari pengelolaan sumber daya alam (pajak atau bagi hasil) kemudian digunakan kembali untuk kepentingan rakyat Indonesia secara lebih luas. Namun, kemakmuran rakyat juga bisa berarti keuntungan yang bersumber dari terhindarnya rakyat dari bencara lingkungan yang bisa terjadi akibat over eksploitasi sumber daya alam. Dan terakhir, kemakmuran rakyat bisa berupa keuntungan untuk tetap bisa mempertahankan struktur sosial, budaya dan cara hidup masyarakat (khususnya yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan) sebagai salah satu kekayaan budaya Indonesia.

Idealnya, hak menguasai negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, tidak berarti bahwa semua tanah, air dan semua kekayaan alam yang terkandung di dalamnya menjadi "milik" negara, karena jika benar demikian, ini mengindikasikan penggunaan kembali asas *domein verklaring* di era kolonial yang justru menjadi sumber eksploitasi dan penindasan bagi rakyat. Maksud dari pemberian hak ini adalah untuk memberikan amanat kepada negara, sebagai representasi dari seluruh rakyat Indonesia, untuk:

(1) Mengatur dan melaksanakan alokasi, penggunaan, persediaan dan pengelolaan, serta pemeliharaan atas tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
(2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang orang dengan bumi, air dan ruang angkasa dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya; dan
(3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara rakyat indonesia satu dengan yang lainnya, dan setiap perjanjian-

perjanjian hukum atau kontrak yang berhubungan dengan tanah, air atau kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (harsono, 1961: 10; soetiknjo, 1990: 50).

Interpretasi ideal lainnya dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini adalah bahwa hak menguasai negara tidak berarti membatasi rakyat Indonesia untuk memiliki sebidang ruang daratan. Namun, seringkali ada pembatasan agar pemilikan lahan oleh perorangan atau kelompok masyarakat tidak bertentangan dengan "kepentingan umum atau kepentingan negara".[8] Kepentingan mana sering juga dikatakan sebagai "kepentingan pembangunan" yang ukurannya seringkali terus menjadi perdebatan dan terkooptasi berbagai kepentingan sehingga menimbulkan banyak penyimpangan dalam pelaksanaannya.Lebih lanjut, pelaksanaan konsep ini telah ditandai dengan banyaknya penegasian atas hak masyarakat terhadap keamanan hak kepemilikan mereka, termasuk diantaranya hak masyarakat adat terhadap tanah ulayat mereka.

Di dalam kurun waktu 1951-1960, di saat terjadi peningkatan ego kebangsaan Indonesia yang ditandai dengan proses nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda dan milik orang asing menjadi perusahaan nasional, atau swasta milik orang Indonesia. Kebijakan pemerintah di era pemerintahan Presiden Sukarno ini ditandai dengan dikeluarkannyabanyak peraturan perundang-undangan yang mendukung proses ini. Diawali di tahun 1952 dengan dikeluarkannya UU No. 1 Tahun 1952 tentang "Pemindahan Dan Pemakaian Tanah-Tanah Dan Barang-Barang Tetap Yang Lainnya Yang Mempunyai Titel Menurut Hukum Eropa", kemudian diikuti dengan beberapa peraturan perundang-undangan lain seperti:

(1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1952 Tentang Penetapan Undang-Undang Nr 6 Tahun 1951 Untuk Mengubah "*Grondhuur Ordonantie*" (Stbl 1918 Nr 88) Dan

---

[8]Harsono, *ibid*, 73.

"*Vorstenlandsch Grondhuurreglement*" (Stbl. 1918 Nr 20) Sebagai Undang-Undang;

(2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1953 Tentang Pernyataan Perlunya Beberapa Tanah Partikelir Dikembalikan Menjadi Tanah Negeri;
(3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1954 Tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Tentang Pemindahan Hak Tanah-Tanah Dan Barang-Barang Tetap Yang Lainnya Yang Bertakluk Kepada Hukum Eropah (Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1952) Sebagai Undang-Undang;
(4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1956 Tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan;
(5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1956 Tentang Peraturan-Peraturan Dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan;
(6) Undang-Undang Nomor 72 Tahun 1957 Tentang Penetapan Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1955 Tentang Penjualan Rumah-Rumah Negeri Kepada Pegawai Negeri Sebagai Undang-Undang;
(7) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1958 Tentang Penghapusan Tanah Tanah Partikelir; dan
(8) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda.

Dalam kurun waktu yang sama pula, pemerintah saat itu mulai merumuskan konsep pengelolaan sumber daya agraria yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945 ke dalam sebuah aturan Undang-Undang sendiri. Karena itulah, konsep dalam Pasal 33 ayat (3) ini kemudian diadopsi secara bulat-bulat dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau UUPA (Soetiknjo, 1990: 54). UUPA dirancang untuk menjadi salah satu sumber hukum (*basic law*) dalam pengelolaan sumber daya atau agraria. UUPA secara jelas memberikan perlindungan terhadap hak milik masyarakat dan hak ulayat, meski tetap memberikan keseimbangan atas kebutuhan

pemerintah untuk melakukan pembangunan dengan memberikan fungsi sosial bagi tanah.Amanat UUPA yang bertujuan mengurangi ketimpangan penguasaan tanah yang masih meluas saat itu sebagai akibat kebijakan pemerintah kolonial yang lebih berpihak pada perusahaan perkebunan dan kehutanan adalah dengan melakukan landreform yang dilaksanakan hingga tahun 1964-an. Sayangnya program landreform tidak berjalan dengan sukses, dan hanya berakhir dengan banyak penetapan tanah sebagai obyek landreform.

Di tahun 1966-1967 saat terjadi pergantian kepemimpinan nasional, di bawah Presiden Suharto, terjadi perubahan kebijakan secara drastis, di mana mulai tahun 1967, ditandai dengan dikeluarkannya UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal, yang memberi petunjuk dengan jelas arah kebijakan ekonomi Indonesia yang mulai membangun. Hal ini sedikit berbeda dengan kebijakan di masa Presiden Sukarno yang menolak terang-terangan bantuan luar negeri, ataupun pinjaman luar negeri dan melakukan nasionalisasi dalam rangka membiayai pembangunan. Presiden Suharto justru mengundang besar-besaran investor luar negeri maupun dalam negeri untuk membangun di Indonesia. Rejim ekonomi baru ini juga ditandai dengan dikeluarkannya beberapa undang-undang sektoral seperti UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dimulailah rejim pengelolaan sumber daya alam yang sektoral, yang pada perjalanannya semakin mengecilkan arti "agraria" yang dimaksud dalam UUPA menjadi hanya sebatas "tanah dan administrasi pertanahan".

Keadilan agraria jelas merupakan mandat UUD 1945, namun seringkali negara dihadapkan pada pilihan sulit manakala di satu sisi memiliki kewajiban untuk mewujudkan keadilan agraria sebagai kewajiban konstitusional, namun di sisi lain ada lagi kewajiban negara untuk terus melakukan pembangunan.Pada pemerintahan terdahulu, pilihan kebijakan untuk "memilih" kewajiban melaksanakan pembangunan telah memperlihatkan dampak yang luar biasa besar, ketika proses tersbeut justru melahirkan banyak konflik berkelanjutan.

3.2 Memahami Akar Konflik Harus Melihat Tipologi Konflik

Memahami akar konflik agraria membuat kita harus pula melacak ulang sejarah atau riwayat agraria dan kebijakan pertanahan di suatu wilayah, karena dari riwayat agraria dan kebijakan yang diterapkan itulah kita bisa melihat koneksi-koneksi antar rangkaian kejadian yang menimbulkan konflik tersebut. Selain itu, kekhususan tertentu dari wilayah yang dikaji juga menjadi penting, terutama untuk melihat kaitan antara tipologi konflik dengan bentuk-bentuk pelanggaran yang terjadi.

Misalnya dalam konflik perkebunan dan kehutanan, dalam perjalanan sejarah kebijakan perkebunan sejak peninggalan pemerintah kolonial Belanda, paska 1945, terjadi ketimpangan besar-besaran penguasaan tanah yang dikonversi menjadi perkebunan di masa penjajahan. Masyarakat yang awalnya petani yang memiliki tanah, jika tidak dipaksa menanami tanahnya dengan tanaman wajib (kebijakan tanam paksa), harus menyerahkan tanahnya (bila tidak memiliki bukti kepemilikan) untuk dijadikan tanah perkebunan pemerintah atau swasta. Karena itu akibatnya terjadi proses awal *land-disposession* yang masif di era kolonial. Pada waktu kemerdekaan, rakyat yang membutuhkan tanah kemudian mengambil kembali tanah-tanah yang awalnya pernah mereka garap atau yang memang milik mereka, maupun banyak rakyat yang mulai membabat hutan di sekitar wilayah desa mereka untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka.

Sayangnya dengan peraturan nasionalisasi yang juga tidak terkontrol seluruhnya, banyak dari masyarakat ini kembali terusir dari tanah-tanahnya karena kemudian pemerintah hanya melihat pada peta-peta eks-pemerintah kolonial dalam menentukan tanah yang akan dinasionalisasi. Begitu juga dengan keluarnya aturan kehutanan tahun 1967, pemerintah melalui Kementerian Kehutanan menetapkan secara sepihak tanah-tanah yang menjadi kawasan hutan berdasarkan peta-peta masa kolonial; tanpa memperhatikan fakta-fakta bahwa di atas tanah-tanah itu pada saat proses nasionalisasi atau penetapan kawasan hutan sudah menjadi kawasan pemukiman atau lahan garapan

penduduk. Disinilah kemudian terjadi proses *land-disposession* kembali, karena sekali lagi rakyat kemudian terusir dari tanah-tanahnya.

Konflik pertambangan juga memiliki sejarah riwayat konflik tersendiri yang khas, karena paska undang-undang pertambangan dikeluarkan, pemerintah kemudian mengeluarkan izin-izin dan konsesi pertambangan besar-besaran di berbagai wilayah Indonesia dengan jangka waktu pengelolaan yang sangat lama, yaitu 75 tahun. Di banyak lokasi pemberian izin pertambangan justru merupakan wilayah-wilayah ulayat masyarakat adat setempat yang kemudian harus ditinggalkan karena eksploitasi pertambangan. Beberapa dekade kemudian, permasalahan besar yang kemudian muncul adalah tidak adanya atau kurangnya peran atau kontribusi perusahaan tambang terhadap pembangunan daerah setempat, dan khususnya terhadap masyarakat di sekitar pertambangan menimbulkan banyak konflik sosial antara masyarakat dengan perusahaan pertambangan. Hal ini terus terjadi misalnya di Papua antara masyarakat setempat dengan PT Freeport; atau di Nusa Tenggara Barat antara masyarakat dengan PT Newmont. Konflik juga bisa muncul karena perusakan alam yang masif, atau pembuangan limbah pertambangan yang sifatnya beracun ke sumber-sumber air atau sumber agraria masyarakat setempat.

Konflik di wilayah perkotaan juga memiliki karakter berbeda, yang karena proses pembangunan kota dan semakin berkurangnya lahan yang bisa digarap di desa, banyak masyarakat perdesaan yang berurbanisasi ke kota tanpa memiliki keahlian ataupun modal. Akibatnya mereka terjebak di dalam informalitas, baik itu informalitas lahan yang mereka tempati maupun informalitas pekerjaan yang kesemuanya rawan untuk pengusiran. Mereka terpaksa tinggal di lahan-lahan terlantar yang rentan pengusiran, atau di lahan-lahan marginal seperti di bantaran sungai atau di pinggir rel kereta api. Namun, dalam konflik di wilayah perkotaan; jangankan masyarakat yang memang tidak memiliki dasar hukum legal formal atas penguasaan dan pemilikan tanah mereka; bagi masyarakat yang memiliki sertifikat hak atas tanah-pun; dengan dalih melakukan pembangunan dan

menggunakan landasan fungsi sosial tanah, masyarakat perkotaan rentan akan penggusuran. Padahal pada akhirnya tanah-tanah mereka hanya berubah menjadi pusat-pusat bisnis dari para pemilik modal besar.

Dari beberapa gambaran tentang tipologi dapat kita simpulkan beberapa kekhususan yang serupa dari konflik-konflik tersebut yang merupakan sumber konflik agraria di wilayah Indonesia, sebagaimana akan dibahas dalam bagian selanjutnya.

3.3 Beberapa Akar Konflik Agraria

#1 Sumber Daya Agraria Diperlakukan sebagai Sumber Komoditas yang Meng-ekslusi Masyarakat dan Sistem Sosial Kultural di Dalamnya

Ketika negara menafsirkan amanat UUD 1945 untuk mengusahakan sumber daya agraria untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang terjadi kemudian adalah negara menguasai dan mengambil alih pengelolaan sumber daya agraria secara "otoriter" untuk dijadikan sumber produksi yang menghasilkan pendapatan bagi negara secara langsung atau tidak langsung dan mengingkari keberadaan masyarakat yang ada di dalam wilayah dan di sekitar sumber daya agraria tersebut.

Lebih parah lagi, dalam perjalanannya, praktik ini kemudian dikooptasi oleh para pejabat negara yang bertujuan mencari keuntungan bagi diri sendiri melalui pola ekonomi rente. Praktik korupsi dan kolusi pengelolaan sumber daya agraria terjadi sejak pengajuan izin hingga ke proses produksi.

Paska reformasi, perlakuan sumber daya agraria sebagai sumber komoditas masih belum banyak berubah, bahkan dalam beberapa kebijakan ekonomi beberapa tahun terakhir, negara mengadopsi kebijakan pengelolaan sumber daya agraria yang lebih mendukung perusahaan-perusahaan dengan modal besar dan membutuhkan lahan yang masif. Sekali lagi negara lebih memiliki sumber daya agraria sebagai sumber komoditas dibandingkan memikirkan keberadaan sosial-kultural masyarakat di sekitar wilayah sumber daya agraria tersebut.

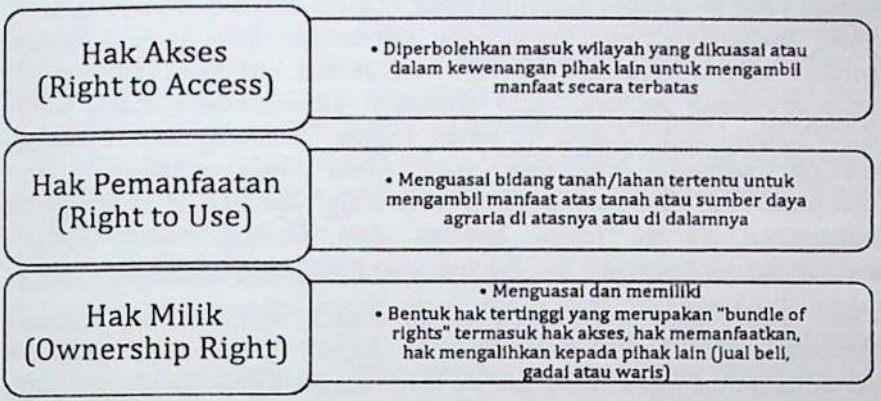
Keberadaan masyarakat lokal yang ada di dalam wilayah atau di sekitar sumber daya agraria memiliki ikatan tersendiri dengan tanah dan sumber daya di dalamnya. Masuknya ekonomi uang yang diiming-iming pemilik modal yang berupaya mengekstraksi sumber daya alam telah banyak mengubah cara pandang dan cara hidup masyarakat lokal, yang awalnya sarat dengan simbol-simbol kearifan lokal dalam hubungannya dengan sumber daya agraria.

Alih-alih menjadikan hubungan sosial-kultural masyarakat lokal dengan sumber daya agraria sebagai salah satu bentuk kekayaan tersendiri, negara justru mengingkari hubungan sosial kultural ini dan seringkali melihatnya sebagai "penghambat" pembangunan ekonomi yang tengah besar-besaran direncanakan. Kebijakan yang diambil pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, semakin mencirikan pengingkaran terhadap hubungan sosial-kultural ini dan semakin menjadikan sumber daya agraria sebagai komoditas yang hanya dilihat potensi ekonominya semata.

#2 Pengakuan dan Pemihakan Negara terhadap Hak-hak Rakyat Masih Belum Penuh

Tidak hanya diakui dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, namun dalam Pasal 28 UUD 1945 secara lengkap diberikan hak-hak warga negara atas kehidupan dan penghidupan yang layak, pekerjaan yang layak dan untuk mendapatkan keamanan atas tempat tinggal maupun kepemilikan.

Diagram 8
Aspek Legal Jenis Hak yang Sering Muncul dalam Konflik Agraria



Meskipun pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan fungsi sosial tanah sebagaimana diamanatkan oleh UU Pokok Agraria, namun fungsi sosial ini tentunya harus dilaksanakan dalam batas-batas yang tidak merugikan hak warga negara sebagaimana diatur dalam UUD.

Sayangnya dalam banyak konflik agraria yang muncul, masyrakat seringkali tidak dapat mempertahankan hak-haknya karena berhadapan dengan kekuatan "legal formal" yang dimiliki pemilik modal dan pemerintah. Masyarakat yang berdiam lama dan telah turun temurun menggarap tanah dalam banyak kasus jelas tidak memiliki kekuatan ketika bukti legal formal atas hak mereka atas tanah yang mereka tempati tidak dapat mengalahkan bukti legal formal yang lebih kuat dari pemilik modal maupun negara.

#3Sektoralisme Kelembagaan Pengelola Sumber Daya Agraria yang Masih Terus Dipertahankan

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau UUPA No. 5 Tahun 1960 awalnya dikeluarkan sebagai peraturan pokok yang setidaknya bisa dijadikan UU Pelaksana langsung Pasal 33 UUD 1945 dalam rangka pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia. Sayangnya, sejak 1967, terjadi sektoralisme pengelolaan sumber daya agraria, menjadi sektor

kehutanan, sektor pertambangan, sektor pertanahan, sektor lingkungan hidup; yang semuanya memiliki dasar hukum dalam bentuk yang sama, yaitu undang-undang, yang juga semuanya meng"klaim" sebagai sebuah "aturan ketentuan pokok". Penyebutan ketentuan pokok dalam undang-undang sektoral jelas ditujukan untuk menunjukkan bahwa dasar hukum sektor-sektor ini setara dengan UUPA, karena itu masing-masing memiliki legitimasi yang sama kuatnya dalam hukum Indonesia. Padahal apabila dikaji lebih lanjut, disinilah letak kerancuan hukumnya, karena justru banyak dari undang-undang sektoral memberikan interpretasi sendiri terhadap Pasal 33 UUD 1945.

Paska 1967, juga terjadi pengecilan makna agraria menjadi hanya terbatas pada "tanah" semata. Ini terjadi pada level peraturan perundang-undangan maupuan di level kajian-kajian akademis. Ada permasalahan institusional yang harus dibereskan dalam konteks administrasi pertanahan dan "sektoralisme" pengelolaan sumber daya agraria.Belum lagi permasalahan semakin kompleks dengan diberlakukannya sistem desentralisasi pemerintahan tahun 1999 yang direvisi tahun 2003, yang memperlihatkan tarik menarik kewenangan administrasi pertanahan dan pemberian izin pengelolaan sumber daya agraria antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (kabupaten/kota).

Perubahan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan sumber daya alam paska tahun 1998-pun nyatanya masih mempertahankan pola sektoralisme dalam menjalankan kewenangan masing-masing kementerian, misalnya dengan perubahan UU Kehutanan No. 41/1999 jo. No. 19/2004, UU Pertambangan No. 4/2009, UU Sumber Daya Air No. 7/2004, UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Kecil No. 27/2007, UU Penataan Ruang No. 26/2007. Kesemua aturan perundang-undangan baru tersebut justru semakin menguatkan sektoralisme substansi dan tujuan pengelolaan sumber daya alam maupun kelembagaannya menjadi semakin jauh dari amanat UUD 1945 Pasal 33.

#4 Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan yang Inkonsisten Menyebabkan Konflik Agraria yang TerusBerulang

Tidak hanya di level aturan setara undang-undang. Dalam kajian Badan Pertanahan Nasional, misalnya, aturan-aturan hukum yang dibuat di bawah undang-undang juga seringkali satu dengan yang lainnya tidak konsisten. Dengan demikian inkonsistensi peraturan perundang-undangan terjadi antara aturan setara (horizontal) maupun aturan yang lebih tinggi ke yang lebih rendah (vertikal) atau disebut sebagai "*jungle of regulation*" (BPN, 2012).

Kekusutan aturan hukum ini menjadi peluang bagi banyak pihak untuk semakin mencari cara untuk dapat mengelola sumber daya agraria tanpa melawan hukum, karena memang aturan hukumnya sendiri saling inkonsisten. Misalnya, sektor kehutanan akan menggunakan UU Kehutanan dalam mengelola kawasan hutan, sementara masyarakat akan menggunakan aturan UUPA dan UUD 1945 dalam mempertahankan haknya. Karena memiliki landasan hukum sendiri yang diklaim juga merujuk pada UUD 1945, menjadi sulit bagi penyelesaian konflik yang terjadi, dan apabila konflik diajukan ke pengadilan karena dasar hukumnya sama-sama berbentuk undang-undang; menjadi logis ketika hakim di pengadilan kemudian hanya memperhatikan bukti legal formal yang dimiliki masing-masing pihak.

Demikian pula, ketika masing-masing sektor memiliki mekanisme penanganan dan penyelesaian konflik sendiri di dalam struktur kelembagaannya. Masalah yang terjadi adalah ketika konflik mencakup wilayah yang berada di luar kewenangannya, atau ketika pihak yang lain menggunakan landasan hukum yang berbeda untuk klaimnya. Mekanisme yang dibentuk pun kemudian menjadi tumpul ketika berhadapan dengan lembaga lain yang memiliki dasar hukum yang berbeda.

Karena itulah, pembenahan peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan sumber daya agraria dan pertanahan memang menjadi tugas utama untuk meretas jalan penyelesaian masalah agraria yang panjang dan berulang ini. Namun dalam jangka pendek juga perlu

dilihat bahwa hakim di pengadilan perlu dilatih untuk tidak semata memperhatikan bukti legal formal, tapi juga kepekaan akan riwayat konflik sehingga dapat memutuskan perkara sengketa agraria secara lebih berimbang.

#5 Manipulasi Hukum dalam Pemberian Izin Pengelolaan atau Penguasaan Tanah atau Sumber daya Agraria

Telah banyak konflik agraria yang ketika direview ulang banyak pelanggaran prosedural maupun pelanggaran substansi hukum yang dilakukan pemohon izin untuk mendapatkan hak pengelolaan atau penguasaan tanah atau sumber daya agraria. Praktik-praktik suap, korupsi atau kolusi untuk mendapatkan hak guna usaha dengan menyembunyikan fakta-fakta bahwa tanah-tanah itu dalam kenyataannya adalah milik masyarakat juga sering terjadi. Demikian juga halnya dalam pemberian izin hak pengusahaan hutan atau izin konsesi pertambangan.

Menjadi persoalan ketika pemerintah tidak memiliki mekanisme revisi kebijakan yang telah dikeluarkan namun dalam kenyataannya tidak sesuai perjanjian awal. Bahkan dalam perkembangannya kini, instansi-instansi yang awalnya memberikan izin memiliki kekhawatiran yang besar akan gugatan balik para penerima hak apabila hak mereka dicabut dengan alasan tidak sesuai peruntukan.

Untuk proses pengadaan tanah untuk pembangunan wilayah perkotaan juga seringkali diiringi pelanggaran hak asasi dan penggunaan kekerasan untuk mengusir warga atau masyarakat yang menempati lahan-lahan yang akan menjadi obyek pembangunan.

3.4 Dampak Konflik Agraria

#1 Kebijakan yang Inkonsisten dan Kelembagaan yang Birokratis Melahirkan Praktik Mal-administrasi yang Bersifat Masif dan Sistemik

Kekusutan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan sumber daya alam dan administrasi pertanahan yang saling inkonsisten secara vertikal maupun horizontal pada akhirnya menimbulkan banyak

praktik mal-administrasi yang menjadi bumerang bagi instansi pengelola pertanahan. Pada awalnya, pemberian izin atau pemberian hak-hak seperti hak guna usaha atau hak guna bangunan juga banyak disalah gunakan untuk kepentingan lain, atau untuk kepentingan spekulasi. Di daerah perkotaan atau wilayah pengembangan wilayah kota misalnya, hak guna usaha banyak dimintakan untuk tanah-tanah yang kemudian dibiarkan terlantar, dan tidak ada sanksi terhadap praktik ini.

Dari sisi instansi berwenang, pemberian izin HGU untuk jangka waktu yang panjang, tanpa kejelasan sanksi apabila tidak sesuai peruntukan atau apabila tanah diterlantarkan telah menimbulkan kegamangan bagi instansi pengelola untuk mencabut izin-izin yang tidak sesuai peruntukkan karena banyak dari perusahaan yang dicabut izinnya kemudian mengajukan perkara perdata atas pemutusan kontrak secara sepihak. Padahal apabila klausul peruntukan pemberian hak jelas atau jika merujuk pada peraturan UUPA, maka tidak seharusnya instansi pemberi hak menjadi khawatir.

Kekusutan hukum juga menjadi jalan bagi praktik-praktik kolutif dan koruptif untuk mendapatkan hak-hak atas tanah bagi pemilik modal. Demikian juga tiadanya koordinasi antara instansi-instansi yang berwenang menimbulkan banyak penerima hak atau izin pengelolaan sumber daya agraria yang bertindak melebihi hak yang telah diberi. Misalnya banyak kasus di mana perusahaan penerima hak guna usaha perkebunan yang mengusahakan perkebunan melebihi batas luasan tanah yang diberikan izin.Bahkan dalam kenyataannya dengan berbekal hak guna usaha tersebut banyak perusahaan yang justru mengusir masyarakat setempat yang telah tinggal dan menggarap di lokasi hak baru itu, ini juga dikarenakan aturan yang saling inkonsisten menyebabkan banyak "pemain" yang koruptif dan kolutif dan berupaya memanipulasi hukum dalam proses pemberian izin atau pemberian hak pengelolaan sumber daya agraria.

Namun di luar permasalahan itu, instansi-instansi pengelola yang sangat sektoral ini justru telah menjadi instansi-instansi yang hanya

berpikir bahwa sektornya yang paling benar dan sektor yang lain harus mengalah di dalam wilayah yang menjadi kewenangannya. Ego-sektoral semacam ini juga menjadikan kebuntuan dalam konteks koordinasi antar lembaga pengelola sumber daya agraria yang terus berlanjut hingga kini.

#2 Konflik Agraria Melahirkan Pelanggaran Hak Asasi Manusia

Dalam beberapa penjelasan sebelumnya telah digambarkan bahwa akibat dari banyak praktik pengelolaan sumber daya agraria yang inkonsisten dan sektoral adalah terjadinya pengusiran masyarakat dari tanah ulayat atau tanah-tanah yang telah mereka tempati dan mereka garap secara turun temurun. Hal ini jelas merupakan pelanggaran hak asasi manusia atas hak kepemilikan maupun hak untuk mendapatkan penghidupan. Belum lagi ditemukan bahwa dalam banyak konflik ini, kekerasan terhadap jiwa, badan dan harta para pihak juga terancam, bahkan tidak sedikit pihak yang kehilangan nyawa dalam kekerasan sebagai dampak dari konflik agraria yang terjadi.

Pengusiran yang terjadi dilakukan oleh pihak-pihak yang memiliki bukti hak yang didapatkan dengan memanfaatkan kekusutan hukum dalam pengelolaan pertanahan dan agraria melakukan pengusiran atau telah terjadi apa yang disebut Hircsh, Hart dan Li (2011) sebagai *lisenced exclusion* atau pengusiran berdasarkan izin yang diberikan oleh institusi negara secara "formal".

Selain itu, konflik agraria yang berkepanjangan juga melahirkan ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah yang ditandai dengan meningkatnya jumlah petani dan masyarakat miskin yang tidak memiliki tanah atau akses terhadap tanah dan sumber daya agraria. Sebuah kajian yang dilakukan Lokollo, dkk (2007) dari Balai Litbang Kementerian Pertanian menunjukkan bahwa berdasarkan data rumah tangga petani, dan luas lahan yang dikuasai jika dibandingkan dengan rata-rata penguasaan lahan di Indonesia selama periode 1983–2003, menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga petani gurem mengalami peningkatan secara konsisten yaitu untuk kategori penguasaan lahan <0,10 hektar dari 7,30% menjadi 17,17% dan kategori 0,10–0,49 hektar

dari 37,21% menjadi 39,24% (Lokollo, dkk, 2007, dari data Sensus Pertanian BPS 1983, 1993, dan 2003, lihat juga Joyowinoto, 2007). Ketimpangan penguasaan lahan dari dua dasawarsa di mana Sensus Pertanian dilaksanakan memperlihatkan bahwa ketimpangan distribusi penguasaan lahan antar kelompok petani di perdesaan semakin tinggi.

Ketimpangan penguasaan lahan ini jelas merupakan permasalahan yang krusial, apalagi diprediksikan jumlahnya akan terus meningkat jika tidak ada upaya terstruktur dari pemerintah untuk menanganinya (lihat juga Suhendar, 1995). Rumah Tangga Petani yang tidak atau kecil sekali memiliki akses terhadap lahan dalam beberapa kajian pun diperlihatkan sebagai rumah tangga yang termasuk golongan penduduk miskin, dan marginal (Prihartini, 2009; Bappenas, 2006, Bank Dunia, 2003). Keterkaitan antara keterbatasan atau bahkan ketiadaan akses terhadap lahan dengan kemiskinan telah banyak diungkapkan, misalnya dalam kajian Bank Dunia (2003) sebagaimana dikutip Dwibekti dan Sutikno (2010), di mana lemahnya kepastian penguasaan dan pemilikan tanah yang dapat berujung ke kegagalan pemilikan tanah dan modal menjadi salah satu penyebab dasar dari kemiskinan.

Tidak hanya dari sisi keadilan akan akses dan kepemilikan lahan, posisi para petani kecil atau petani penggarap ini juga berujung pada bentuk-bentuk ketidak-adilan lainnya, seperti marginalisasi posisi mereka dalam proses pengambilan keputusan di tingkat desa. Tidak berhenti sampai disitu saja, proses marginalisasi dan keterbatasan posisi tawar para petani tidak berlahan terhadap program-program pemerintah (yang banyak dimonopoli kaum elit perdesaan) semakin menyempitkan upaya mereka untuk keluar dari kemiskinan (lihat Soehendra dalam Savitri dan Moeliono, 2010).

#3Konflik Agraria yang Berkepanjangan Menimbulkan Kerugian Investasi dan Terhambatnya Pembangunan Ekonomi Wilayah

Dari sisi pembangunan ekonomi, konflik agraria yang terjadi juga menimbulkan kerugian ekonomi yang sangat besar dari setiap konfliknya. Masyarakat yang terusir bisa melampiaskan kemarahannya dengan merusak investasi yang telah ditanamkan pemilik modal seperti

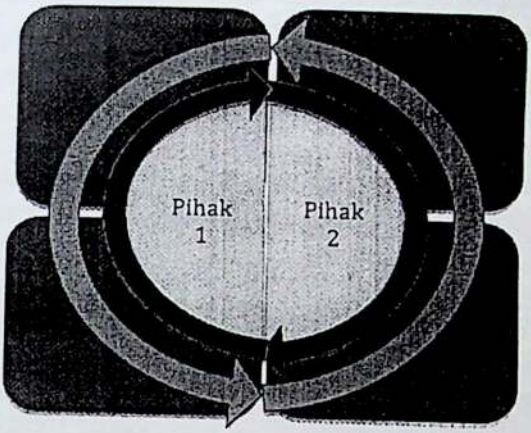
pabrik, atau dalam bentuk protes yang paling damai seperti mogok atau penutupan akses jalan pun perusahaan penanam modal tentunya sudaha dirugikan secara ekonomi.

Tidak hanya bagi penanam modal, bagi pemerintah daerah dan masyarakat daerah itu sendiri, konflik agraria berdampak pada terhambatnya pembangunan ekonomi di wilayah tersebut. Konflik yang berkepanjangan juga menimbulkan masalah sosial yang kian lama akan kian sulit untuk dicarikan solusinya.

#4 Konflik Agraria yang Berlanjut Mengakibatkan semakin Meluasnya Aktor-aktor yang Terlibat

Ketika sengketa yang awalnya hanya terjadi antara dua pihak yang tidak memiliki kesepakatan atas penguasaan atau pemilikan tanah tertentu terjadi berkepanjangan, tidak hanya para pihak yang ditarik dalam sengketa itu bisa membuatnya menjadi konflik yang semakin meluas. Hal ini bisa diperparah dengan situasi di mana satu pihak yang awalnya bersengketa kemudian terjadi perbedaan pendapat diantaranya pihaknya sendiri, yang akan memperumit konflik yang terjadi. Belum lagi apabila ada pihak yang melibatkan aparat keamanan untuk "mengamankan wilayah yang disengketakan", atau melibatkan kelompok pengamanan swakarsa atau kelompok organisasi massa lainnya. Ketika konflik tidak dapat diselesaikan pada saat itu juga potensi meluasnya konflik kepada pihak-pihak ketiga-keempat dan seterusnya yang awalnya tidak mempunyai kepentingan menjadi semakin terbuka. Ini pulalah yang menyebabkan kompleksitas konflik di banyak tempat membuatnya semakin sulit untuk diselesaikan.

Diagram 9
Kompleksitas Aktor Dalam Konflik Agraria



BAGIAN 4

EVALUASI MEKANISME PENANGANAN KONFLIK AGRARIA

Sebelum memasuki pembahasan mengenai evaluasi mekanisme penanganan konflik agraria, hal yang harus menjadi perhatian utama pada suatu konflik agraria adalah:

(1) Durasi konflik yang telah berlangsung dalam waktu lama dan seringkali diiringi dengan kekerasan fisik. Dampak dari hal ini adalah iklim dan suasana serta hubungan para pihak seringkali terjadi dalam kondisi tegang dan rentan berkembang menjadi bentrokan skala besar.
(2) Pemilihan penyelesaian konflik tergantung pada elemen seperti para pihak yang terlibat (termasuk pihak yang membantu advokasi), luas atau terbatasnya pengetahuan-pemahaman para pihak serta kemungkinan/kedekatan mereka memperoleh akses pada suatu jalur penyelesaian.
(3) Dari keseluruhan mekanisme penyelesaian, tidak ada metode penyelesaian konflik yang paling unggul daripada mekanisme lain. Yang ada adalah, setiap konflik memiliki tipologi dan karakteristik yang berbeda, sehingga mekanisme penyelesaian harus mempertimbangkan karakteristik dan elemen kasus. Kekurangan yang belum terpenuhi dalam satu proses penyelesaian dapat dikombinasi dengan mekanisme penyelesaian lain untuk mencapai hasil maksimal.

Penanganan dan penyelesaian konflik agraria umumnya terbagi menjadi dua, yaitu jalur non peradilan (non litigasi) dan jalur peradilan (litigasi).

4.1 Non Litigasi

4.1.1 Mediasi

Syarat utama dari proses arbitrase atau mediasi adalah adanya sengketa (objek) dan para pihak (subjek). Dalam Pasal 1 butir 7 UU No.30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (UU AAPS) diatur bahwa arbiter dapat berupa perseorangan atau berbentuk majelis (lebih dari satu orang) atau lembaga arbitrase (Badan Arbitrase Nasional Indonesia). Hasil putusan dari arbitrase sifatnya mengikat para pihak dan dapat dieksekusi oleh karena itu sebelum proses arbitrase dipilih sebagai jalur penyelesaian sengketa, maka sesuai dengan Pasal 7 UU AAPS, para pihak yang bertikai harus sepakat untuk mengikatkan diri dengan dasar sukarela dan kesadaran serta memenuhi ketentuan dalam Pasal 1320 KUH Perdata. Inti dari perjanjian awal itu adalah para pihak menyetujui sengketa diselesaikan melalui jalur arbitrase bukan jalur pengadilan, perjanjian itu dilakukan secara tertulis. Setiap keputusan mediasi yang tidak dilaksanakan oleh para pihak dapat didaftarkan ke pengadilan negeri untuk kemudian ditetapkan menjadi putusan pengadilan. Untuk menjadi efektif dan dapat dilaksanakan putusan mediasi sangat bergantung pada itikad baik para pihak

Dalam proses ini tidak lagi mencari kesalahan para pihak, tapi lebih pada merumuskan solusi yang dapat mewadahi kepentingan para pihak. Para pihak harus beritikad baik untuk menyelesaikan sengketa selama proses berjalan para pihak tidak lagi saling menyalahkan. Para pihak ditempatkan pada posisi sejajar. Selain berfungsi sebagai wasit dan penghubung selama proses berjalan, Mediator diharapkan dapat meminimalisasi problem psikologis yang akan muncul selama proses berjalan karena problem psikologis ini yang kadang menghambat kesepakatan para pihak.

Salah satu contoh sukses proses mediasi yang digunakan untuk menyelesaikan konflik pertanahan terdapat pada kasus perkebunan Kulon Bambang di Kabupaten Blitar, Jawa Timur. Sengketa melibatkan warga desa Sumber Urip dengan perusahaan perkebunan Sari Bumi

Kawi. Konflik berawal dari kegiatan warga yang mengelola seluas 250 hektare dari 900 hektar tanah milik PT Sari Bumi Kawi yang sudah berakhir jangka waktu HGU-nya pada 1998. Setelah HGU berakhir warga memohon penguatan hak atas tanah yang mereka kelola, namun upaya mereka terhambat karena pihak perusahaan perkebunan juga mengajukan perpanjangan HGU. Konflik nyaris berujung pada bentrok fisik hingga akhirnya ada inisiatif dari Pemerintah daerah untuk bertindak sebagai mediator. Awalnya proses mediator tidak berjalan mulus, masih diwarnai demo dan aksi kekerasan dari kedua belah pihak. Sebenarnya pada 2002 melalui proses mediasi telah dicapai kesepakatan antara warga dan pihak perusahaan perkebunan bahwa pihak perkebunan setuju untuk melepaskan tanah yang dikelola warga seluas 250 hektare, namun karena bergantinya dewan direksi dalam perusahaan kesepakatan tersebut tidak dilaksanakan pihak perkebunan, mereka mngingkari kesepakatan.

Walaupun dapat dianggap gagal pada proses mediasi tahap awal dan kedua pihak masih terus menekan. Pemerintah daerah masih mengupayakan cara damai dalam menyelesaikan konflik ini, bahkan untuk proses selanjutnya jalur mediasi tetap menjadi pilihan. Butuh waktu lama bagi kedua pihak dan tim mediator yang terdiri dari Pemerintah kabupaten, BPN, Kepolisian, dan dinas-dinas terkait untuk menegosiasikan dan meramu kepentingan-kepentingan para pihak, namun akhirnya kesabaran mereka membuahkan hasil, setelah koordinasi dengan berbagai macam pihak, pada 28 Oktober 2009 pihak perusahaan akhirnya bersedia membebaskan tanah seluas 280 hektar (melebihi tuntutan awal seluas 225 hektar) yang kemudian diberi status sebagai tanah objek Reforma Agraria. Kesepakatan itu ditindaklanjuti dengan SK Bupati tentang penegasan hak atas tanah bagi warga Kulon Bambang. BPN selaku badan yang berwenang mengeluarkan sertifikat tanah, memfasilitasi warga Kulon Bambang hingga akhirnya pada November 2011 proses sertifikasi untuk 1.100 bidang tanah bagi 581 Kepala Keluarga selesai dilaksanakan.

Apabila dilihat dari contoh pada kasus tersebut, jalur mediasi merupakan jalan penyelesaian sengketa yang memiliki syarat-syarat

khusus yang harus terpenuhi dari awal proses hingga putusan dilaksanakan. Itikad baik dari para pihak mulai dari awal proses hingga pelaksanaan putusan menjadi syarat mutlak bagi berhasilnya proses mediasi. Kredibilitas dan kompetensi dari mediator/arbiter menjadi penentu kualitas dari suatu putusan mediasi.

Kelebihan:

(1) Proses murah
(2) Penyelesaian secara menyeluruh, aspek sosial, budaya dan ekonomi
(3) Setiap proses ditempuh dengan damai dan tanpa kekerasan
(4) Selama proses berjalan kepentingan para pihak sangat diperhatikan dan diutamakan
(5) Kualitas keputusan cenderung baik karena lahir dari kemauan-kemauan para pihak yang berhasil ditampung selama proses mediasi
(6) Memungkinkan terjadinya dialog yang sehat antar para pihak yang difasilitatori oleh mediator

Kekurangan:

(1) Proses cenderung lama karena penuh dengan kehati-hati dalam tiap tahap mediasi demi untuk tetap menjaga perdamaian antar pihak yang bersengketa.
(2) Lancarnya proses mediasi hingga pelaksanaan putusan sangat bergantung pada itikad baik para pihak.
(3) Proses yang berbelit tergantung dari kerumitan kasus dan banyaknya kepentingan para pihak
(4) Akan sangat sulit diproses apabila kepentingan para pihak terlibat sudah terlampau banyak
(5) Membentuk koordinasi antar pihak terkait sangat sulit
(6) Sulitnya mencari mediator yang netral dan objektif
(7) Keputusan yang dicapai sangat tergantung pada kemampuan mediator
(8) Menempatkan para pihak dalam posisi sejajar tidak selamanya cocok untuk diterapkan pada sengketa petani/masyarakat

adat/nelayan/ versus perusahaan besar/perusahaan negara dan cenderung akan menjadi bumerang bagi pihak yang lebih lemah

(9) Putusan akan menjadi tidak efektif apabila para pihak tidak mau melaksanakan putusan.

4.1.2 Jalur Politis

Jalur penyelesaian ini adalah melalui melalui bantuan advokasi para tokoh politik (jalur politik), baik anggota dewan, maupun anggota partai politik. Jalur politik merupakan jalur yang paling sering dipilih para pihak yang bersengketa, terlebih lagi untuk sengketa di mana para pihak yang sengketa tidak dalam posisi yang seimbang atau sejajar. Bagi para pihak yang posisinya lemah, maksud dari pengaduan persoalan mereka kepada anggota dewan atau partai politik agar posisi tawar mereka mereka terhadap lawan sengketa menjadi lebih kuat karena adanya dukungan politik, terlebih lagi dari rezim yang sedang berkuasa.

Makin bertambahnya konflik pertanahan yang memicu bentrokan fisik yang tidak jarang menimbukkan korban jiwa dan luka, memaksa anggota dewan, tepatnya Komisi II DPR RI yang telah membentuk Panitia Kerja (PANJA) Penanganan Konflik dan Sengketa Pertanahan. Melalui Panja Penanganan Konflik dan Sengketa Tanah, Komisi II telah menerima pengaduan konflik dan sengketa tanah sebanyak 137 kasus. Adapun langkah-langkah yang ditempuh Panja Penanganan Konflik Pertanahan adalah sebagai berikut:

(1) Menerima pengaduan masyarakat mengenai konflik dan sengketa pertanahan.

(2) Melakukan Kajian dan Penelusuran
Setelah diterima pengaduan, Komisi II, melalui staf Pertanahan Komisi II DPR melakukan kajian berupa: Tipologi kasus, Kronologis kepemilikan dan penguasaan tanah, alas hak para pihak yang bersengketa, tinjauan yuridis dari aspek peraturan dan perundang-undangan, dampak sosial politik dan keamanan yang ditimbulkannya.

(3) Rapat Dengar Pendapat (RDP)
Kemudian setelah dilakukan analisis dan kajian, Komisi II DPR, melalui Tim Kerja Pertanahan melakukan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan para pihak yang bersengketa dan pihak yang terkait. RDP tersebut akan memutuskan tentang kesimpulan terkait dengan kasus.

(4) Melakukan Kunjungan Lapangan
Setelah dilakukan RDP, Komisi II akan menindaklanjuti dengan kunjungan Lapangan untuk melihat secara langsung bagaimana sengketa dan konflik itu terjadi di lapangan. Dalam kunjungannya, Komisi II DPRjuga melibatkan pihak BPN pusat untuk turut menyaksikan secara langsung proses peninjauan lapangan tersebut.

(5) Memberikan rekomendasi kepada BPN
Dari hasil kajian, informasi dan masukan yang diperoleh dari RDP, serta hasil peninjauan lapangan, maka Komisi II merekomendasikan kasus-kasus itu kepada BPN agar segera diselesaikan sesuai dengan permintaan para pihak yang bersengketa dan berdasarkan peraturan dan perundang-undangan dengan mempertimbangkan keputusan–keputusan yang di sudah ditetapkan komisi II DPR RI berdasarkan kajian, keputusand RDP, dan hasil tinjauan lapangan.

Intinya, komisi II DPR RI, melalui Panja Konflik dan sengketa tanah telah melaksanakan fungsi pengawasan di bidang Pertanahan yaitu menerima pengaduan, memproses sesuai dengan fungsinya, serta meminta BPN untuk menyelesaikannya. Namun kasus yang dapat diintervensi oleh Komisi II DPR (Panja Konflik Petanahan) sangat terbatas, hanya kasus yang melibatkan BPN karena mitra DPR hanya BPN. DPR tidak memiliki kewenangan untuk mengintervensi institusi lain. Padahal selama ini konflik pertanahan yang sifatnya masif dan mengarah pada bentrokan fisik banyak melibatkan kementerian lain seperti kementerian kehutanan, kementerian pertanian, kementerian BUMN, dan lainnya. Panja tidak dapat berbuat banyak pada konflik yang melibatkan kementerian lain, rekomendasi mereka sifatnya hanya menganjurkan tanpa ada kekuatan untuk memaksa.

Dalam penyelesaian konflik agraria di register 45 di Mesuji Lampung, Awalnya Panja bertekad menuntaskan konflik ini dan menjadikan penyelesaian konflik ini sebagai acuan bagi penyelesaian konflik agraria di daerah lain. Namun kenyataannya rekomendasi yang dihasilkan Panja pada awal tahun ini tidak membawakan hasil signifikan, banyak pihak yang menilai rekomendasi Panja sangat normatif dan tidak implementatif. Hingga saat ini Panja masih belum menghasilkan formula yang tepat untuk menyelesaikan konflik yang berkepanjangan ini

Kelebihan:

(1) Memiliki potensi untuk berhasil apabila kemauan politik terbuka, serta memberi perlindungan politik pada para pihak yang berkonflik khususnya pihak yang lemah.
(2) DPR punya kelebihan membentuk UU/peraturan perundang-undangan. Sebagai penghasil insrumen legal anggota dewan pertimbangan dan wawasan anggota dewan terhadap permasalahan konflik pertanahan ini lebih kaya sehingga sangat mungkin dihasilkan keputusan yang holistik dan bermanfaat bagi semua pihak.
(3) Dapat lebih efektif untuk menyelesaikan konflik agraria karena didukung oleh jaringan politik yang kuat dan tepat
(4) Apabila melalu Panja Konflik Pertanahan, prosedur penanganan sudah jelas, para pihak hanya tinggal mengikuti setiap fase yang diselenggarakan oleh Panja.
(5) Walaupun kadang tidak dapat dieksekusi putusan dari Panja dijadikan lanjutan tahap mediasi
(6) Dapat memberikan "perlindungan" secara politis.
(7) Tekanan untuk mendapatkan solusi atas permasalahan agraria dapat dijadikan kekuatan Kekuatan politis yang besar bisa menyelesaikan persoalan agraria yang sifatnya lintas sektor
(8) Apabila melalui Panja Penanganan konflik dan sengketa pertanahan yang sudah memiliki mekanisme penanganan yang sudah terstruktur

Kekurangan:

(1) Penyelesaian Politik bukan penyelesaian pasti. Putusan yang dihasilkan melalui proses mediasi jalur politis ini cenderung tidak memiliki kekuatan mengikat para pihak yang bersengketa karena belum ada mekanisme formal untuk mengikat para pihak jadi tidak jarang rekomendasi tidak dilaksanakan.
(2) Sangat tergantung "Kepentingan politik" yang bisa berubah sewaktu-waktu dan akan menjadi sangat subjektif.
(3) Respon tergantung kepentingan politik saat itu terlebih lagi apabila mendekati moment pemilihan umum.
(4) Proses penyelesaian sangat tergantung lobi-lobi politik.
(5) Bisa dimanfaatkan pihak-pihak untuk kepentingan politik individu/grup, bahkan dapat dianggap sebagai pendukungpartai tertentu
(6) Sulit bagi yang memiliki jaringan politis terbatas untuk mengakses jalur ini.
(7) Akan terjadi dualisme internal apabila melibatkan perusahaan yang pemiliknya adalah politisi atau memegang kuasa politik yang cukup kuat di pemerintahan.

4.1.3 Penanganan Konflik Pertanahan Melalui Jalur Administrasi: Review Perkaban No. 3 Tahun 2011

Penanganan oleh BPN melalui prosedur yang terdapat dalam Perkaban No. 3 tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian Kasus Pertanahan adalah untuk memberikan kepastian hukum atas penguasaan, pemilikan, penggunaan tanah. Setelah adanya Perkaban No.3/2011 BPN memiliki Hak Diskresi, yaitu hak untuk membatalkan sertifikat BPN tidak lagi harus melalui pengadilan pada sertifikat yang ditanyakan cacat administrasi. Hasil putusan umumnya berupa: penguatan dan atau pembatalan hak para pihak. Setelah beberapa bulan berjalan efektif, BPN menyadari proses yang mereka tawarkan ini belumlah dapat dikatakan berhasil.

Berdasarkan Perkaban No.3/2011, tugas pokok dari Kedeputian Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan adalah merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik pertanahan.

Mekanisme Pengaduan Sengketa dan/atau konflik pertanahan yang diatur dalam Perkaban No.3/2011 dapat dilaksanakan dan dikoordinir oleh Deputi V di BPN RI, oleh Kabid PPSKP dan Kakanwil di Kanwil BPN Provinsi, dan oleh Kasi SKP dan Kepala Kantor di kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota: pengajuan dapat diajukan secara lisan atau tertulis. Form pengaduan minimal memuat identitas pengadu, obyek sengketa, posisi kasus dan maksud pengaduan. Selanjutnya pengaduan dicatat dalam register dan didistribusikan kepada pelaksana/tim pengolah.

Dengan disahkannya Perkaban ini, setiap pelapor diberikan kemudahan karena di setiap kantor pertanahan di tiap daerah sudah dilengkapi dengan loket pengaduan sengketa, konflik, dan perkara pertanahan. Tidak hanya sebagai tempat melapor, setiap kantor juga diberi wewenang untuk memproses kasus-kasus tersebut.

Setelah laporan diterima, kantor pertanahan di setiap wilayah dengan berada di bawah koordinasi Kedeputian Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan menjalankan prosedur yang sudah ditetapkan dalam Perkaban, yaitu:

- Penelitian/pengolahan data pengaduan;
- Penelitian lapangan;
- Penyelenggaraan gelar kasus, tujuannya untuk menetapkan rencana penyelesaian, memilih alternatif penyelesaian, dan menetapkan upaya hukum. Terdiri dari Gelar Internal, Gelar Eksternal, Gelar Mediasi dan Gelar *Istimewa (Ps. 33 s/d 41 Perkaban No. 3 Tahun 2011)*;
- Penyusunan Risalah Pengolah Data (RPD): dokumen resmi BPN RI merupakan rangkuman hasil penanganan kasus/sengketa dan konflik pertanahan dan merupakan bagian tak terpisahkan dari

dokumen penanganan dan penyelesaian sengketa/konflik pertanahan;

- Penyiapan Berita Acara/Surat/Keputusan;
- Monitoring dan evaluasi.

Berbeda dengan proses mediasi pada umumnya, mediasi dalam mekanisme yang ditawarkan BPN bukan langkah final dalam menyelesaikan sengketa dan/atau konflik, mediasi hanya bagian dari tahapan prosedur yang harus dilalui berbagai pihak. Proses mediasi dalam mekanisme ini adalah untuk menampung informasi/pendapat dari para pihak yang berselisih dan pihak lain yang bersangkutan. Selama proses ini, BPN juga menjelaskan posisi hukum para pihak yang berselisih, dan sebagai fasilitator BPN juga menyarankan para pihak untuk menyelesaikan sengketa dan/atau konflik melalui jalur musyawarah. Melalui proses ini diharapkan nantinya pengambilan putusan akhir akan bersifat kolektif dan objektif dan yang terpenting adalah untuk memimalisasi gugatan atas hasil penyelesaian kasus demi efektifnya putusan akhir.

BPN sebagai lembaga negara yang mengeluarkan izin atas kepemilikan dan penguasaan atas bidang tanah (mengeluarkan sertifikat tanah) maka kewenangan BPN dalam penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan lebih bersifat admistrasi. Sesuai dengan Pasal 61 sampai dengan Pasal 71 Perkaban No. 3/2011, BPN hanya dapat melakukan perbuatan hukum administrasi pertanahan antara lain berupa:

(1) Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi;
(2) Pencatatan dalam dalam Sertipikat dan/atau Buku Tanah serta Daftar Umum lainnya;
(3) Penerbitan surat atau keputusan administrasi pertanahan lainnya karena terdapat cacat hukum administrasi dalam penerbitannya.

Secara konkret, BPN akan mengeluarkan surat penetapan terkait kasus yang telah selesai diproses, surat penetapan tergantung dari tingkat kesulitan setiap kasus. Selain menerbitkan surat terkait penyelesaian konflik, berdasarkan Perkaban ini BPN juga memiliki wewenang untuk mengeksekusi putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum

tetap yang sifatnya adminitratif seputar penerbitan, peralihan dan/atau pemabatalan hak atas tanah. Berikut ini adalah kriteria tindakan BPN terhadap kasus pertanahan berdasarkan tingkat kesulitan tiap kasus.

(a) **Kriteria Satu (K-1),** berupa penerbitan Surat Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan dan pemberitahuan kepada semua pihak yang bersengketa;
(b) **Kriteria Dua (K-2),** berupa Penerbitan Surat Keputusan tentang pemberian hak atas tanah, pembatalan sertipikat hak atas tanah, pencatatan dalam buku tanah, atau perbuatan hukum lainnya sesuai Surat Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan;
(c) **Kriteria Tiga (K-3),** berupa Surat Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang ditindaklanjuti mediasi oleh BPN sampai pada kesepakatan berdamai atau kesepakatan yang lain yang disetujui oleh para pihak;
(d) **Kriteria Empat (K-4),** berupa Surat Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang intinya menyatakan bahwa penyelesaian kasus pertanahan akan melalui proses perkara di pengadilan, karena tidak adanya kesepakatan untuk berdamai;
(e) **Kriteria Lima (K-5),** berupa Surat Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menyatakan bahwa penyelesaian kasus pertanahan yang telah ditangani bukan termasuk kewenangan BPN dan dipersilakan untuk diselesaikan melalui instansi lain.

Pihak BPN mengklaim sudah berhasil menyelesaikan sejumlah sengketa dan konflik pertanahan. Klaim ini didasarkan pada jumlah surat penetapan yang sudah diterbit sejak Perkaban No. 3 Tahun 2011 disahkan.

Kriteria :
K-1 : 4.302 Kasus
K-2 : 210 Kasus
K-3 : 1.064 Kasus
K-4 : 2.335 Kasus
K-5 : 521 Kasus
Sumber: BPN Pusat

Terlepas dari klaim BPN yang menyatakan bahwa telah sukses mengurangi jumlah sengketa dan konflik di Indonesia kenyataannya BPN tidak mampu untuk mngintervensi konflik-konflik tersebut yang umumnya konflik krusial dan massive serta mengacu pada kekerasan fisik. BPN sebagai lembaga negara setingkat kementerian tidak memiliki wewenang untuk mengintervensi persoalan pertanahan yang masuk dalam ranah kementerian lain. Selain itu, Perkaban masih terlalu lemah, peraturan kepala pertanahan setingkat dengan peraturan menteri, sama seperti peraturan menteri laiinya yang berlaku untuk kalangan tertentu saja,maka perkaban juga dianggap hanya berlaku bagi konflik pertanahan yang objek konfliknya berada di bawah wewenang BPN.

Kekurangan:

(1) Proses pengadministrasian tanah masa lalu yang tidak sesuai dengan peraturan saat ini menjadi hambatan dalam penyelesaian sengketa/konflik pertanahan yang seharusnya mudah dan sederhana dalam proses penyelesaiannya;
(2) Terhadap sengketa/konflik pertanahan yang terkait dengan aset Negara, prosedur penghapusan aset Negara terbentur pada kurangnya keberanian dari lembaga yang berwenang untuk melakukan penghapusan aset Negara;
(3) Alas hukum perlindungan terhadap tanah adat sangat lemah, sedangkan tuntutan hak masyarakat adat semakin menguat;
(4) Sangat disayangkan, untuk transparansi data BPN cenderung defensif dan tidak accessible/tidak terbuka; hal ini memepersulit proses pengawasan.
(5) Data yang dibuat belum ada format khusus sehingga berulang-ulang;
(6) Masyarakat belum terbiasa mengurus administrasi pertanahan, dan menyimpan dengan baik dokumen terkait dengan tanah;
(7) Cenderung sulit dan bertele-tele, para pihak harus melalui proses yang cukup panjang dan rumit untuk sampai pada putusan akhir.

Kelebihan:

(1) Mudah dijangkau karena kasus dapat diproses di kantor pertanahan terdekat, pelapor tidak perlu ke pusat. Setiap kantor pertanahan memiliki pos pengaduan dan wajib menerima dan memproses setiap pengaduan.
(2) Sebagai pihak yang mengeluarkan sertifikat, BPN paling mengetahui objek permasalahan, terutama dari sisi legalitas sertifikat yang dikeluarkan.
(3) Walaupun tidak melalui jalur hukum formal (litigasi) Hasil yang diputuskan lebih memiliki kepastian hak karena memiliki dasar hukum.
(4) Eksekusi penanganan dan penyelesaian konflik melalui jalur administrasi dan jalur pengadilan justru sifatnya adminsitratif, bukan eksekusi langsung di lapangan

4.1.4 Penanganan Konflik Melalui Jalur Hubungan Antar Lembaga Negara

Konflik pertanahan yang mengarah pada krisis kemanusiaan merupakan tanggung jawab semua pihak Pihak-pihak yang berperan dalam penyelesaian konflik antara lain BPN,Pengadilan Negeri, PTUN, Kehutanan, Pemda, Polri, dan tidak terkecuali lembaga sosial masyarakat seperti KPA (Konsorsium Pembaruan Agraria) maupun *auxilary state body* semacam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) untuk menyelesaikannya. Sejak 1993 Komnas HAM menerima pengaduan kasus pelanggaran hak asasi manusia termasuk kasus pelanggaran yang bermula dari konflik pertanahan.

Seiring perkembangannya, sampai saat ini Komnas HAM juga diberi wewenang untuk menyelesaikan konflik pertanahan. Konflik pertanahan yang ditangani Komnasham tidak hanya berdasarkan laporan para pihak namun kasus-kasus krusial yang mendapat perhatian masyarakat dan berpotensi adanya pelanggaran HAM. Berdasarkan data terbaru dari Komnas HAM, untuk tahun 2010 tercatat ada 186 laporan yang masuk dan diproses oleh Komnas HAM, dan pada 2011 mengalami

penurunan, ada 126 aduan. Umumnya sengketa dan konflik pertanahan yang dilaporkan adalah sengketa dan konflik yang melibatkan perusahaan swasta, sebagian besar adalah perusahaan perkebunan.

Dalam prosesnya, Komnas HAM sebagai lembaga yang netral akan menggiring para pihak dalam proses mediasi, melalui jalur mediasi, umumnya berupa pemulihan hak. Untuk kasus pertanahan ini urusan berada di bagian Pemantauan dan Penyelidikan yang didalamnya juga terdapat subkomisi mediasi. Hasil mediasi yang dihasilkan melalui proses ini memiliki kekuatan hukum dan mengikat para pihak yang terlibat untuk mematuhinya karena Komnas HAM mendapat mandat dari UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Selain diperkuat oleh UU, apabila dihasilkan kesepakatan damai antar pihak yang berselisih maka kesepakatan damai ditandatangani kedua belah pihak yang berselisih, komnasham sebagai mediator mengetahui, kemudian kesepakatan itu didaftarkan ke pengadilan negeri setempat. Dengan didaftarkan itu maka kesepakatan para pihak tersebut menjadi dokumen hukum yang berlaku seolah-olah sebagai UU bagi para pihak yang secara sadar mengikatkan diri pada kesepatan tersebut. Oleh karena itu apabila terjadi wanprestasi, maka pihak yang dirugikan dapat menggugatnya dan hakim dapat langsung mengeksekusi berdasarkan isi kesepakatan tersebut.

Kasus yang sudah diproses sampai pada lahirnya rekomendasi dari Komnasham tidak otomatis menjadi efektif karena tidak jarang para pihak tidak melaksanakan rekomendasi. Ketika kasus tersebut tidak dapat diselesaikan melalui mediasi maka terpaksa kasus diproses di pengadilan, pendampingan Komnas HAM tidak serta merta terhenti, dalam proses litigasi Komnas HAM dapat bertindak *amicus curiae*, bukan sebagai saksi ahli tapi sebagai pendamping. Selama persidangan, walaupun hasil mediasi tidak dapat diajukan sebagai barang bukti, namun dapat dijadikan pijakan bagi Komnas HAM dalam melakukan pendampingan.

Untuk konflik yang masif persoalan di lapangan cenderung rumit, seperti konflik agraria yang melibatkan TNI atau perusahaan pertambangan, butuh penanganan khusus dan tidak semua aspek dapat ditangani oleh Komnas HAM, selain pelanggaran HAM di dalamnya terkandung aspek lain seperti budaya, ekonomi dan politik, sudah tentu Komnas HAM membutuhkan lembaga lain. Seringnya rekomendasi yang tidak digubris oleh para pihak merupakan bukti bahwa belum adanya kerja sama antar lembaga dalam menyelesaikan konflik pertanahan. Selama proses penyelesaian sengketa, senetral apapun Komnas HAM, tentu masih ada pihak yang berprasangka bahwa Komnasham pasti memihak pada pihak yang posisinya lebih kuat (pemerintah atau swasta), untuk itu keberadaaan sebagai penyeimbang lembaga lain seperti LSM juga sangat dibutuhkan pembelajaran dan advokasi pada para pihak yang bersengketa. Komnas HAM dan lembaga-lembaga lain tersebut juga saling berkoordinasi, tujuannya agara rekomendasi yang dihasilkan dapat menjawab semua persoalan yang terkandung dalam konflik. Selain itu, rekomendasi dari Komnas HAM yang tidak dijalankan para pihak yang bersengketa, khususnya kementerian, pemerintah daerah dan lembaga negara lain seperti BPN, pengawasannya dapat diambil alih Ombudsman. Ombudsman sebagai lembaga negara memiliki wewenang untuk mengawasi lembaga negara lainnya penyelenggara pelayanan publik yang menyangkut maladministrasi.

Pada kasus Sape, Bima, Komnas HAM sudah memberikan rekomendasi namun rekomendasi Komnas HAM tidak dijalankan pemerintah daerah. Hal ini sangat disayangkan karena nyatanya dalam kasus ini pemda merupakan bagian dari konflik tersebut. Pemicu konflik di Bima adalah karena ruang hidup masyarakat digusur oleh pemerintah daerah untuk dikonversikan sebagai lahan pertambangan. Dalam menangani kasus ini Komnas HAM menerapkan prioritas, antara kasus kekerasan atau kasus konflik pertanahan. Komnas HAM menangani kasus tersebut sebelumnya terjadinya kasus kekerasan, saat itu Komnas HAM fokus pada penyelesaian konflik, namun setelah kekerasan oleh aparat terjadi maka komnasham segera menangani

kasus tersebut, semua tergantung urgensi.Setiap konflik di daerah berbeda, memiliki karakteristik berbeda yang butuh penanganan khusus. Contohnya di konflik pertambangan di Banyuwangi, Komnas HAMberdiskusi dengan kepolisian untuk memberikan solusi terhadap para penambang liar, akhirnya disepakati bahwa para penambang liar diberi area tambang sendiri.

Banyak pihak merasa berhak dan berwenang menyelesaikan konflik dan sengketa pertanahan, unsur sektoralisme seharusnya bukan masalah karena dapat diatasi dengan kerjasama antar kelembagaan. Komnas HAM sebagai lembaga negara yang independen khususnya terkait penyelesaian sengketa pertanahan dapat menjadi pilot dalam kerjasama antar lembaga ini. Komnas HAM sudah menyiapkan revisi terhadap UU agar rekomendasi yang dikeluarkan Komnas HAM memiliki kekuatan hukum dan memiliki daya eksekusi. Selama ini kendala juga datang dari pemerintah yang kurang perhatian terhadapa konflik pertanahan.

Kelembagaan penyelesaian konflik yang resmi dan memiliki dasar hukum serta bersifat nasional sangat diperlukan keberadaaanya. Namun untuk menjadikan lembaga tersebut tajam, maksudnya tepat sasaran dan efektif, maka harus memiliki senjata pamungkas yaitu dengan menjadikan presiden sebagai pimpinannya dan agar semua itu dapat tercapai, yang perlu dikoordinasikan adalah

(a) Kementerian yang mengelola sumber daya agraria (kuasa pengguna), seperti Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian Dirjen Perkebunan, Kementerian ESDM, Kementerian Kelautan dan Perikanan.
(b) Kementerian Keuangan, ini sangat penting karena untuk objek konflik tertentu pelepasannya harus melalui prosedur yang rumit (melalui persetujuan kementerian keuangan dan DPR) karena merupakan aset negara.
(c) Kementerian Hukum dan HAM ini terkait dengan peraturan perundang-undangan dan perlindungan hukum para pihak yang terlibat

(d) Kementerian Lingkungan Hidup
(e) Badan Pertanahan Nasional RI (BPN RI)
(f) Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN)
(g) Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), karena umumnya konflik pertanahan terjadi karena diawali oleh investasi, umumnya pada perusahaan perkebunan dan pertambangan.
(h) Komnas HAM
(i) Ombudsman
(j) Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas)
(k) Forum asosiasi Bupati dan Gubernur
(l) Lembaga Swadaya Masyarakat, khususnya lemabaga-lembaga yang terkait dengan sumber daya agraria, seperti KPA, Jatam, Walhi. Jaringan yang mereka miliki merupakan jalur sosialisasi yang terbaik.

Apabila ternyata pembentukan lembaga khusus dan peradilan agraria membutuhkan proses yang panjang dan rumit sementara kasus konflik pertanahan makin mendesak, maka setidaknya di setiap institusi ada komisi yang menangani masalah tersebut, dengan syarat adanya kerjasama antar institusi terkait kasus pertanahan yang rumit dan mngandung banyak aspek.

Komnas HAM sendiri sudah berhasil memberikan rekomendasi pada BPN untuk membentuk komisi yang khusus menangani sengketa dan konflik pertanahan, yaitu Deputi Pengkajian Konflik Pertanahan. Ini merupakan langkah awal dari pemerintah, adanya niatan untuk menyelesaikan konflik. Selain itu, sampai saat ini Komnas HAM masih mendorong terlaksananya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA), dan apabila tidak berhasil Komnas HAM akan mendorong terbentuknya komite ad-hoc agraria di Komnas HAM. Semua rencana ini membutuhkan lembaga negara lainnya.

Kesulitan:

(1) Terlalu banyak lembaga yang mengklaim bisa membantu penanganan konflik, sementara sifatnya tidak terkoordinasi, tidak

sinergi dan tidak terintegrasi. Koordinasi juga akan sulit karena sifat sektoral lembaga-lembaga ini.

(2) Untuk beberapa lembaga yang beritikad baik membantu menyelesaikan konflik terkadang hanya menghasilkan rekomendasi, yang sifatnya tidak langsung, tidak mengikat, tidak mempunyai kekuatan eksekutorial sehingga tidak efektif dan tidak berdampak langsung pada para pihak, terutama korban atau pihak yang lebih lemah.

(3) Akses terhadap lembaga yang terbatas karena tidak semua lembaga yang "berpengaruh" ada di daerah, apabila melaporkan kasus para korban harus ke pusat

(4) Dikhawatirkan ada kepentingan politik yang membonceng pada lembaga-lembaga tersebut, maka akan sulit mencari netralitas dan obyektivitas

(5) Apabila terlalu banyak lembaga yang terlibat di satu kasus serta tidak saling berkoordinasi dan bekerja sama seringkali malah akan menambah rumit masalah atau bahkan akan saling lempar tanggung jawab.

(6) Ego sektoral dan persepsi tiap lembaga bisa berbeda sehingga menyulitkan penyelesaian konflik

Kelebihan:

(1) Banyak pilihan institusi/lembaga untuk membantu penanganan konflik, jika lembaga-lembaga ini berkoordinasi akan jauh lebih baik bagi penanganan dan penyelesaian konflik agraria.

(2) Dengan adanya kerjasama antar lembaga, penyelesaian akan lebih holistik dan rekomendasi yang dihasilkan akan lebih tepat guna.

(3) Sebagai lembaga negara, Komnas HAM memiliki tekanan yang kuat bagi para pihak yang bersengketa sehingga dapat mengintervensi konflik.

(4) Rakyat meletakkan kepercayaan dan harapan besar pada Komnasham karena sebagai lembaga negara Komnasham dianggap rakyat dapat lebih mampu menangani konflik pertanahan.

4.2 Penyelesaian Melalui Jalur Litigasi

4.2.1 Jalur Pengadilan

Penyelesaian hukum untuk kasus sengketa dan konflik, termasuk pertanahan, yang masuk ke pengadilan akan diproses sesuai dengan ketentuan hukum acara perdata, para pihak akan berstatus sebagai penggugat dan tergugat dan harus bertarung argumentasi dan bukti dihadapan majelis hakim. Secara umum, hukum acara perdata (formil) adalah cara negara untuk mempertahankan dan menegakan hukum perdata material melalui pengadilan atau biasa disebut dengan litigasi. Selain untuk menjamin terlaksananya hukum materiil, lahirnya hukum formil pada prinsipnya adalah bahwa setiap orang berhak untuk mengemukakan pembelaan sebelum dijatuhkan vonis oleh hakim.

Setiap penggugat akan mengajukan surat gugatan yang berisi tiga bagian, pertama *persona standi judicio*, memuat identitas para pihak (nama dan tempat tinggal),yang kedua adalah *fundamentum petendi* yang memuat dasar gugatan dan memuat alasan-alasan yang berdasarkan hukum, dan ketiga bagian adalah tuntutan atau petitum. Penggugat dan Tergugat akan ber. Kehadiran pengacara atau advokat dari kedua belah pihak bukanlah keharusan namun sebagai nilai tambah setiap proses para pihak yang bersengketa di pengadilan belum tentu ahli dalam memperjuangkan hak-hak mereka di pengadilan.

Dalam hukum acara perdata terlebih lagi untuk kasus sengketa dan konflik pertanahan, sangat dimungkinkan adanya rekonvensi, yaitu gugatan balik yang diajukan oleh pihak tergugat, gugatan rekonvensi diajukan bersama-sama dengan jawaban dari pihak tergugat dimuka pengadilan yang berwenang memeriksa gugatan konvensi. Pada hakekatnya gugatan rekonvensi merupakan upaya penyelesaian terhadap gabungan dari dua kepentingan yang berguna untuk menghemat biaya, menghemat prosedur, dan mencegah adanya putusan hakim yang saling bertentangan untuk perkara yang saling berkaitan.

Dalam acara perdata terdapat beberapa asas umum yang mengawal setiap proses penanganan kasus, namun terkadang asas tersebut justru

memberi celah bagi proses ini, antara lain adalah sifat hakim yang pasif dalam memeriksa, luas perkara yang boleh dieksplorasi hakim adalah sebatas tuntutan yang diajukan penggugat. Umumnya perkara berkisar pada pertentangan klaim pada suatu bidang tanah. Selama proses pembuktian hakim hanya akan memeriksa kelengkapan dan keaslian surat bukti hak atas tanah (sertifikat) yang diajukan para pihak tanpa melihat unsur lain diluar itu yang sebenarnya dapat mempengaruhi putusan. Hakim hanya diizinkan bermain-main dalam yuridis formal padahal sengketa agraria sangat rumit, kemampuan hakim karir yang hanya sebatas perkara sengketa umum tidak mungkin mampu menjawab persoalan-persoalan yang terdapat sengketa dan konflik agraria.

Para pihak yang bersengketa di pengadilan memiliki kedudukan yang sejajar(*equality before the law*), secara umum asas ini merupakan ciri utama dari penyelesaian kasus di pengadilan namun, untuk kasus sengketa atau konflik tanah yang memiliki karakteristik tertentu di mana salah satu pihak yang bersengketa memiliki kecenderungan untuk dikategorikan sebagai masyarakat rentan. Menganggap mereka seimbang dengan lawan mereka yang umumnya perusahaan besar tentunya akan menggeser nilai-nilai keadilan yang ingin dicapai dari proses ini.

Kasus pertanahan memiliki banyak sisi dan melibatkan kepentingan banyak pihak hingga tidak jarang konflik pertanahan membawa pada bentrok fisik dan kekerasan hingga timbul korban, dan sudah tentu berujung pada kasus pidana. Kasus pidana prosesnya terpisah dengan proses perdata dan tidak bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Selain itu permasalahan tanah dapat diproses di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN dibentuk untuk memproses kasus yang terkait dengan perbuatan pemerintah bersegi satu (*beschiking*). *Beschiking* menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan

yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dari definisi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa surat penetapan/surat keputusan yang dikeluarkan oleh BPN juga dianggap sebagai beschiking yang merupakan objek dari PTUN. Sekitar 40% perkara yang masuk di PTUN merupakan perkara yang berhubungan dengan tanah dengan putusan BPN sebagai objek gugatannya

Fungsi dari PTUN adalah sarana untuk menyelesaikan sengketa yang timbul antara administrasi negara (lembaga pemerintahan) dengan orang dan atau badan hukum sebagai akibat dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya suatu putusan tata usaha negara. Setiap warga negara yang keberatan atas perbuatan pemerintah bersegi satu (keputusan atau penetapan) dapat dimintakan pembatalannya melalui PTUN. Namun sama halnya dengan peradilan umum, PTUN juga memiliki celah dan kekurangan yang memungkinkan suatu putusan yang dihasilkan tidak efektif.

Celah dan kekurangan tersebut tercipta akibat dari kekhasan yang dimiliki peradilan ini, peradilan ini lebih mementingkan perlindungan terhadap kepentingan umum dibanding kepentingan individu. Dengan berprinsip bahwa setiap *beschiking* terbentuk ditujukan demi kepentingan umum maka setiap keputusan atau penetapan harus selalu dianggap sah selama belum dibuktikan sebaliknya sehingga pada prinsipnya harus selalu dapat segera dilaksanakan (*presumtio iustae causa*). Intinya adalah walaupun suatu keputusan diajukan keberatan dan selama putusan tersebut menjalani proses di PTUN, keputusan tersebut tetap dapat dilaksanakan. Selain itu berlakunya *self respect* atau *self obedience* dari aparatur pemerintah terhadap putusan-putusan peradilan hingga terkadang membuat setiap keputusan tidak dapat dieksekusi sebagaimana seharusnya, hal ini dikarenakan dalam tidak adanya mekanisme pemaksa dari PTUN sepertinya halnya juru sita dalam peradilan perdata.

Citra pengadilan yang selama ini dianggap buruk dan mengecewakan membuat banyak pihak yang apatis dengan penanganan konflik

pertanahan melalui litigasi. Konsep *win and lost* yang nantinya akan dihasilkan melalui jalur pengadilan justru dihindari para pihak yang bersengketa karena terkadang tidak efektif. Walaupun putusan peradilan negeri maupun PTUN berkekuatan hukum namun terkadang sulit untuk langsung dieksekusi karena hampir semua kasus konflik dan sengketa pertanahan berlanjut hingga banding dan kasasi (lihat website Mahkamah Agung), bahkan ketika putusan dari MA sudah diputuskan dan berkekuatan hukum tetap, putusan tetap sulit eksekusi. Bagi para Lembaga Bantuan Hukum melakukan pendampingan terhadap salah satu pihak dalam sengketa/ konflik sangat menghindari jalur pengadilan.

Kesulitan:

(1) Perlu bukti legal-formal dan administrasi yang kuat,
(2) Walaupun langkah-langkah yang ditempuh sudah jelas, untuk pihak-pihak tertentu yang awam dengan permasalahan hukum jalur peradilan sulit digunakan.
(3) Tidak efektifnya putusan pengadilan bahkan yang sudah berkekuatan hukum tetap karena pada kenyataannya putusan tidak dapat dieksekusi
(4) Adanya kecenderungan peradilan digunakan untuk "meng-kriminalisasi" pihak yang terlibat, khususnya yang memiliki "power" lebih lemah.
(5) Waktu yang ditempuh akan sangat lama hingga mencapai putusan yang kekuatan hukum tetap (*final and binding*)
(6) Membutuhkan biaya tinggi karena selain biaya persidangan ditanggung penggugat dan/atau tergugat, bagi pihak yang sama sekali tidak mengerti tentang hukum dan berharap untu menang akan menyewa advokat.
(7) Proses peradilan tidak menghentikan proses administrasi, termasuk kriminalisasi pihak terlibat

Kelebihan:

(1) Bagi yang memiliki bukti-bukti legal formal yang kuat dan sah, proses pengadilan merupakan jalur yang sangat tepat karena akan lebih menguatkan status terhadap hak kuasa atas tanah sengketa.
(2) Karena dikeluarkan lembaga hukum resmi dan merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD 1945 putusan yang dihasilkan memiliki kekuatan hukum. apabila diproses hingga kasasi putusan akan final dan mengikat serta memiliki kekuatan eksekutorial
(3) Walaupun hanya melihat permasalah legal formal, para hakim mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk mempergunakan hukum yang tidak tertulis disamping juga hukum yang tertulis sepanjang tidak bertentangan dengan UUD 1945.

BAGIAN 5

ANALISIS PENANGANAN KONFLIK AGRARIA

5.1 Analisis Penanganan Konflik Agraria

#1 Penanganan Konflik Agraria Belum Melihat Pada Akar Konflik Yang Terjadi Dalam Riwayat Agraria di Lokasi Konflik

Berdasarkan hasil evaluasi mekanisme penanganan dan penyelesaian konflik agraria di dalam pembahasan bagian sebelumnya, hanya beberapa jalur penanganan atau penyelesaian yang bersifat komprehensif menilai dan menelusuri konflik yang terjadi mulai dari akar atau sumber masalah dengan melihat pada sejarah atau riwayat agraria, seperti di Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Padahal melihat sejarah atau riwayat agraria di lokasi konflik akan memberikan pemahaman lebih mendalam mengenai akar atau sumber masalah utama yang menyebabkan terjadinya konflik, juga baik untuk memahami bahwa seringkali peristiwa-peristiwa ikutan atau peristiwa yang terjadi setelahnya memiliki kompleksitas yang lebih rumit dibandingkan akar masalah yang seharusnya diselesaikan terlebih dahulu.

#2 Penanganan Konflik Agraria Sifatnya Masih Kasuistik dan Reaktif, Tidak Ada Agenda Untuk Penyelesaian Konflik yang Menyeluruh dan Terkoordinasi

Selain tidak melihat pada akar masalah berdasarkan sejarah atau riwayat agraria di lokasi konflik, jalur-jalur penanganan dan penyelesaian yang ada masih cenderung bersifat "saat ini" (hanya melihat peristiwa yang muncul saat konflik dilaporkan) dan mendekati masalah belum secara komprehensif. Peristiwa yang muncul saat ini, baik itu berupa kasus yang terkait aspek pidana atau masih mengenai substansi konflik yang utama, harus dilihat secara komprehensif sebagai sebuah rangkaian peristiwa. Apabila kasus kekerasan yang

laten tidak terselesaikan, maka kasus-kasus atau peristiwa kekerasan lain bisa termanifes dalam bentuk yang bisa saja berbeda dari inti konflik sebenarnya. Karenanya di satu lokasi konflik, rangkaian peristiwa pelanggaran hak asasi manusia, atau peristiwa kekerasan yang terjadi harus dirangkai sebagai sebuah kesatuan yang menjelaskan terjadinya konflik agraria tersebut.

#3 Konflik Agraria Saat ini Sifatnya Sudah "Extra-Ordinary"

Ketika kasus-kasus atau konflik-konflik agraria yang lama belum juga berhasil tertangani dan terselesaikan, sementara kasus atau konflik baru semakin banyak bermunculan, mengakibatkan konflik agraria yang terjadi semakin kronis dan semakin kompleks. Hal ini menunjukkan bahwa konflik agraria yang terjadi sifatnya sudah "extra-ordinary", dan membutuhkan penanganan yang juga sifatnya "extraordinary". Penekanan ini penting untuk melihat bahwa konflik agraria yang terjadi bukan lagi sebuah gambaran perbedaan kepentingan semata antara para pihak yang berkonflik, tapi lebih dari itu, ada permasalahan struktural kebijakan negara yang sifatnya kronis dan telah merasuk ke dalam sistem pengelolaan sumber daya agraria yang menyebabkan konflik lama tidak terselesaikan, sementara konflik baru terus menerus muncul.

#4Penanganan Konflik Agraria di Jalur Litigasi Tidak Bisa Menyelesaikan Konflik

Penanganan konflik agraria melalui lembaga peradilan atau jalur litigasi masih sangat menekankan pada kekuatan bukti formal yang diakui negara. Bahkan dalam banyak kasus banyak fakta sosial-budaya-politik yang ada di satu tempat tidak selalu bisa dijadikan pertimbangan bagi hakim di pengadilan untuk memutuskan perkara terkait konflik agraria. Ada perbedaan cara pandang hukum juga yang bisa terjadi antara hakim, pengacara maupun para pihak yang terlibat, misalnya ada yang menggunakan hukum adat, ada pula pihak yang menggunakan aturan perundang-undangan sektoral, atau ada pula yang berlandaskan dari UUPA. Jalur litigasi yang banyak ditempuh untuk konflik agraria juga bisa memiliki aspek yang berbeda-beda, meskipun

masih dalam satu rangkaian konflik yang sama; misalnya satu konflik bisa memiliki aspek perdata, pidana maupun tata usaha negara.

Penanganan dan penyelesaian di jalur ini juga tidak selalu berakhir dengan putusan hakim yang dapat dieksekusi (dilaksanakan menurut hukum yang berlaku). Kompleksitas konflik menyebabkan tingginya resistensi, bahkan terhadap putusan hakim yang dikeluarkan pengadilan sekalipun. Selain itu, putusan hakim untuk perkara yang satu tidak selalu dapat dijadikan *jusrisprudensi* bagi perkara-perkara konflik agraria lainnya, karena perbedaan akar masalah, maupun tingkat kerumitan konflik akan berbeda satu dengan yang lainnya.

Idealnya penanganan dan penyelesaian melalui jalur litigasi adalah sebagai bentuk upaya hukum terakhir (*the last resort* atau **ultimum remidium**), sehingga proses penanganan dan penyelesaian konflik harus diarahkan pada proses mediasi melalui Tim Mediasi Daerah dan Pusat dan tidak menambah kompleksitas konflik dengan mengajukan perkara di pengadilan. Meskipun setiap warga negara memiliki hak untuk mengupayakan upaya hukum melalui pengadilan, namun perlu diberikan pemahaman bahwa proses mediasi merupakan langkah penanganan konflik yang bisa menjadi efektif ketika para pihak memiliki standing yang sama. Mediasi yang disyaratkan dalam proses pengadilan juga bukan sekedar proses mediasi yang lebih pada formalitas untuk memenuhi syarat pengadilan, tapi memang dijalankan dengan kesungguhan dari para pihak yang berkonflik.

#5 Penanganan Konflik Agraria di Jalur Non-Litigasi Seringkali Masih Belum Memperhatikan Kesetaraan Dari Para Pihak Berkonflik

Perbedaan pengetahuan, pemahaman dan kekuatan (*power*) dari para pihak dalam konflik agraria tidak selalu dalam keadaan yang seimbang. Dalam banyak proses penanganan konflik agraria di jalur non-litigasi seringkali keadaan ini terabaikan oleh pihak yang memediasi atau yang menangani konflik. Padahal tingkat pengetahuan, pemahaman dan kekuatan para pihak inilah yang seringkali menentukan posisi tawar pihak tersebut dalam proses penyelesaian konflik.

Karena itu, proses penanganan atau penyelesaian konflik melalui mediasi yang dilakukan dalam #3 harus dilakukan dengan mengubah cara pandang mediator atau pihak-pihak yng terlibat tentang konflik agraria, termasuk tentang akar, riwayat agraria, dan kesetaraan para pihak, sehingga proses di jalur non-litigasi melalui mediasi bisa dilakukan secara lebih adil.

#6 Penanganan Konflik Agraria Masih Terhambat Kelembagaan yang Sektoral

Masing-masing lembaga sektoral yang memiliki kewenangan pengelolaan sumber daya agraria memiliki mekanisme khusus untuk menangani dan menyelesaikan konflik agraria. Karena sifatnya yang sektoral, penanganan dan penyelesaian konflik ini tidak dapat atau memiliki keterbatasan kewenangan ketika berhadapan dengan pihak atau instansi lain di luar sektornya. Kelembagaan sektoral ini menjadi penyebab utama tidak optimalnya pengelolaan sumber daya agraria maupun penanganan dan penyelesaian konflik yang timbul darinya.

Beberapa pilihan kebijakan di masa lalu untuk menangani konflik di dalam situasi kelembagaan yang sektoral ini diantaranya dilakukan di masa pemerintahan sekarang yaitu dengan mereformasi lembaga yang dianggap paling urgent untuk dibenahi yaitu Badan Pertanahan Nasional. Sebagai sebuah rangkaian untuk melaksanakan Reforma Agraria dan menangani konflik agraria, BPN direstrukturisasi melalui Peraturan Presiden No. 10/2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam Renstra BPN 2010-2014, terlihat bahwa memang ada peningkatan penyelesaian sengketa pertanahan dengan dibentuknya Deputi V tentang pengkajian dan Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan di BPN. Namun melihat dari jumlah konflik agraria pada tahun 2010 dan 2011 justru tetap meningkat, bahwa dengan disertai kekerasan fisik yang semakin intensif. Hal ini menandakan bahwa pilihan untuk hanya menangani konflik agraria melalui satu lembaga saja di tengah situasi kelembagaan sektoral bukan menjadi pilihan terbaik dalam penanganan konflik agraria. Penanganan dan penyelesaian konflik agraria harus bersifat lintas sektor, terintegrasi dan terkoordinasi, meskipun arah dan tujuan jangka panjang dari

pembenahan situasi ini adalah pembenahan pengelolaan sumber daya agraria untuk mencegah kembali terjadinya konflik dan adanya satu lembaga khusus penanganan konflik agraria, atau bentuk pengadilan agraria yang harus dikaji secara lebih komprehensif kemungkinannya.

#7 Diperlukan Mekanisme Koreksi atas Pemberian Izin atau hak pengusahaan atau hak pengelolaan pada pihak ketiga yang tidak mengusahakan hak yang diberikan sesuai peruntukan atau yang dalam proses permohonannya terbukti melibatkan unsur manipulasi, korupsi atau kolusi

Negara dan pengelola negara harus memiliki keberanian untuk mengakui adanya kesalahan–kesalahan yang dilakukan di masa lalu termasuk keberanian untuk mengoreksi keputusan yang telah dikeluarkan apabila terbukti bahwa keputusan atau izin yang dikeluarkan tersebut melibatkan unsur manipulasi, korupsi atau kolusi di dalam prosedur pengajuannya. Review atas izin-izin yang telah menimbulkan konflik juga perlu dilakukan, dengan dasar hukum bahwa keputusan pejabat publik yang dikeluarkan yang menimbulkan konflik agraria tidak sesuai dengan landasan hukum pengelolaan sumber daya agraria yang berkeadilan. Pemerintah juga harus mulai melihat standar kontrak-kontrak atau pemberian izin dengan memperketat sanksi apabila terjadi pelanggaran setelah izin diberikan atau setelah kontrak dilaksanakan.

#8 Konflik Agraria Masih Berpotensi untuk Terus Bermunculan Karena Aturan Hukum yang Masih Inkonsisten dan Tidak Tegas

Sepanjang peraturan perundang-undangan yang masih sektoral dan inkonsisten satu dengan lainnya belum dibenahi, akan terus timbul kelemahan dari sisi hukum, karena masing-masing pihak akan berpegang pada aturan-aturan hukum yang berbeda. Meskipun lembaga peradilan, khususnya Mahkamah Agung, memiliki kewenangan *judicial review* atas peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang; namun fungsi ini masih dijalankan secara terbatas. Padahal dalam jangka pendek optimalisasi fungsi judicial review dari Mahkamah Konstitusi, dengan memberi pemahaman tentang konflik

agraria bagi para hakim juga bisa memberikan solusi dari sisi teknis hukum.

Namun solusi jangka panjangnya tentunya adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih, dan inkonsisten satu dengan lainnya ini harus disinkronkan, dan ketika titik tindihnya sudah ditemukan harus dilakukan revisi secepatnya atas aturan yang tumpang tindih dan inkonsisten tersebut, melalui pemberian rekomendasi pada Satuan Tugas Penanganan dan Penyelesaian Konflik Agraria yang direkomendasikan untuk dibentuk melalui Kajian ini.

5.2 Beberapa Rekomendasi Kajian Terdahulu

#1 BORA (Badan Otorita Reforma Agraria) atau KNPA (Komisi Nasional Pembaruan Agraria)

Badan Otorita Pembaruan Agraria (BORA) atau Komisi Nasional Pembaruan Agraria (KNPA) merupakan usulan-usulan dari kalangan pegiat dan akademisi agraria untuk mendorong dilaksanakannya Reforma Agraria. Reforma Agraria diharapkan dapat menjadi solusi tidak hanya bagi persoalan ketimpangan penguasaan tanah dan sumber daya agraria, namun juga memberi peluang bagi terciptanya mata pencaharian baru bagi rakyat miskin, dan pada akhirnya dapat pula berfungsi sebagai alat pencegahan dan penyelesaian konflik agraria di wilayah Indonesia. Usulan ini sempat dimasukkan dalam Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Reforma Agraria, namun kemudian dihilangkan dari Rancangan PP Reforma Agraria karena mendapat banyak ketidak-setujuan.

#2 KNUPKA

Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) merupakan usulan lain yang pernah diajukan melalui lembaga negara Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada tahun 2004, namun juga tidak terealisasi. Konsep dasar dari KNUPKA adalah membentuk sebuah badan berbentuk Komisi khusus yang sifatnya independen yang memiliki fungsi untuk melakukan review peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber masalah dalam

konflik agraria, sekaligus untuk menyelesaikan konflik agraria. Dasar pemikiran perlunya dibentuk lembaga khusus adalah dikarenakan konflik agraria memiliki karakter dan kompleksitas masalah yang membutuhkan penanganan yang khusus pula, dan akan sulit jika penanganannya diserahkan pada lembaga yang ada selama ini.

#3 Pengadilan Agraria

Usulan untuk membentuk Pengadilan Agraria semakin mengemuka pada saat konflik agraria kembali bermunculan di tahun 2011, dan beberapa waktu terakhir ini menunjukkan peningkatan, baik dari sisi jumlah maupun intensitas kekerasan yang menyertainya. Membentuk pengadilan agraria merupakan sebuah usulan ideal, namun dalam konteks tata negara Indonesia maupun mengingat kusutnya peraturan perundang-undangan pengelolaan agraria saat ini masih sulit untuk membentuk pengadilan agraria tersendiri, apalagi ketika undang-undang materiilnya tidak ada, sementara salah satu syarat pembentukan pengadilan khusus adalah apabila secara substansi hal tersebut diatur dalam suatu undang-undang yang materinya khusus, misalnya Pengadilan Tipikor didirikan karena adanya UU Tindak Pidana Korupsi; atau apabila subyek pengadilan sifatnya khusus, misalnya Pengadilan Anak.

Yang dapat dilakukan dalam jangka pendek adalah dengan meningkatkan kapasitas dari aparat penyidik dalam kasus-kasus terkait konflik agraria, maupun dari aparat di lembaga-lembaga yang terkait dengan jalur litigasi, yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan Kehakiman.

#4 Wacana Revisi UU Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960

Wacana revisi agraria yang sempat kembali mencuat kemudian teredam ketika ada desakan pegiat dan akademisi agraria kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) untuk tidak melakukan revisi atas Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau UUPA No. 5 Tahun 1960 karena situasi politik-sosial-ekonomi yang tidak memberikan jaminan bahwa pembahasan revisi UUPA akan dilaksanakan tanpa pemihakan pada kepentingan asing atau kepentingan modal, dan mendahulukan kepentingan rakyat.

Meskipun secara nyata UUPA mengalami disfungsi karena baik dari sisi normatif maupun implementatif mengalami banyak hambatan untuk dijalankan secara konsisten, karena semakin menguatnya sektoralisme pengelolaan sumber daya agraria. Kajian inipun melihat bahwa Revisi UUPA hanya mungkin dilakukan apabila dilakukan secara menyeluruh bersamaan dengan aturan perundang-undangan sektoral lainnya.

#5Rekomendasi Penanganan di Satu Kementerian Tidak Menjawab Persoalan Utama Konflik Agraria

Beberapa langkah yang pernah diambil pemerintah diantaranya adalah dengan meningkatkan kapasitas kelembagaan, dengan menambahkan fungsi-fungsi baru penanganan dan penyelesaian konflik di lembaga-lembaga berwenang. Misalnya di Kementerian Kehutanan yaitu dengan membentuk Task Force khusus serta penanganan melalui Dewan Kehutanan Nasional. Yang lebih progresif adalah ketika pada tahun 2010, pemerintah memutuskan untuk mereformasi dan merestrukturisasi Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI dan menambah satu kedeputian baru khusus pengkajian dan penanganan konflik dan sengketa pertanahan (Deputi V BPN RI). Namun kesemua unit bentukan baru ini belum berhasil dengan masif menyelesaikan konflik yang sifatnya kompleks. BPN menyatakan bahwa hingga 2011 telah berhasil menyelesaikan ribuan kasus sengketa pertanahan; tapi untuk kasus-kasus konflik agraria yang menyangkut kewenangan kementerian lainnya, BPN tentunya tidak bisa melanggar batas kewenangan yang sangat sektoral dipertahankan masing-masing kementerian.

Karena itu, upaya *extra-ordinary*, dalam menyelesaikan persoalan sektoralisme kelembagaan ini juga diperlukan sesegera mungkin, sehingga pengelolaan sumber daya agraria negara Indonesia bisa dilakukan secara lebih profesional, terencana, dan terkoordinasi, yang akhirnya akan memberi dampak keadilan dan keberlanjutan.

BAGIAN 6

REKOMENDASI KAJIAN

6.1 Rekomendasi Umum

Melihat pada luasan masalah, tingkat kekronisan, hambatan kelembagaan yang sifatnya masif dan sudah merasuk dalam sistem pengelolaan sumber daya agraria baik di level nasional, maupun di level daerah, serta dampak yang ditimbulkan oleh konflik agraria yang semakin banyak terjadi; tidak salah untuk mengatakan bahwa konflik agraria adalah konflik yang "extraordinary"[9] karena itu membutuhkan penanganan yang juga sifatnya "extraordinary" juga. Diperlukan langkah-langkah yang diawali dengan peneguhan komitmen dan pengakuan sebagai berikut:

#1 Meneguhkan Kembali Komitmen pada Tujuan dan Orientasi Kebijakan Ekonomi dan Pengelolaan Sumber Daya Agraria Sesuai UUD 1945

Pasal 33 UUD 1945 dan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 sebagai aturan dasar mengamanatkan bahwa pengelolaan sumber daya agraria dilakukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. UU Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 telah dengan tegas memperlihatkan keberpihakan pada rakyat sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945, yang kemudian dikuatkan di era Reformasi dengan dikeluarkannya TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Di saat semakin banyak aturan sektoral dikeluarkan, orientasi kebijakan ekonomi dan pengelolaan sumber daya agraria

[9]Frase "*extraordinary*" pertama disebutkan oleh Noer Fauzi Rachman dalam Workshop Penanganan Konflik Agraria di Indonesia, 5 Juni 2012.Frase ini digunakan secara khusus oleh kajian untuk menekankan pentingnya penanganan yang segera dan berbeda dari biasanya untuk konflik agraria di Indonesia.

semakin menjauh dari keberpihakan pada rakyat, meski pada saat-saat tertentu keberpihakan itu muncul, namun tidak selalu menjadi pijakan utama kebijakan ekonomi dan pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia. Keberpihakan pada rakyat juga muncul secara normatif, sementara implementasinya sangat jauh dari harapan, akibatnya semakin banyak dan intensnya konflik agraria di berbagai wilayah Indonesia.

Kajian ini merekomendasikan untuk melakukan proses pembenahan, berupa sinkronisasi menyeluruh peraturan perundang-undangan pengelolaan sumber daya agraria sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 dengan memperhatikan asas pengelolaan negara yang baik dan keadilan berdasarkan hak asasi manusia (Pasal 28 UUD 1945); serta menjalankan secara konsisten TAP MPR No. IX/MPR/2001.

#2 Pemerintah Mengakui Adanya Permasalahan Struktural yang Kronis sehingga diperlukan Pembenahan Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Sumber Daya Agraria Secara Menyeluruh di Level UU hingga ke Peraturan Pelaksana

Pembenahan yang dimulai dari proses review, sinkronisasi dan revisiperaturan perundang-undangan pengelolaan sumber daya alam menjadi pilar utama perubahan kebijakan jangka menengah dan panjang yang bertujuan mengembalikan orientasi kebijakan ekonomi dan pengelolaan sumber daya alam sesuai amanat UUD 1945. Dengan demikian, proses ini secara vertikal harus merujuk pada Pasal 33 UUD 1945, TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Pembenahan ini mencakup di level kebijakan makro dan kebijakan mikro, baik yang sifatnya per kementerian, maupun yang sudah diberikan kewenangannya pada pemerintah daerah kabupaten/kota. Dengan demikian proses review dilakukan di level Undang-undang, maupun di level peraturan pelaksana di bawah UU. Keluaran proses review adalah usulan pencabutan aturan yang memang bertentangan dengan UUD 1945, maupun revisi dari UU atau peraturan pelaksana

yang saling tumpang tindih dan inkonsisten, dengan tetap memperhatikan kesesuaian dengan UUD 1945.

#3 Re-evaluasi Jalur-jalur Penanganan Konflik Agraria yang Ada, Meningkatkan Kapasitas dan Efektivitas dan Mengurangi Tumpang Tindih Penanganan Konflik Agraria

Sejalan dengan proses pembenahan hukum normatif atau dalam masa transisi, penanganan dan penyelesaian konflik agraria yang terjadi harus diteruskan di dalam lembaga-lembaga yang ada, dengan beberapa perbaikan ataupun peningkatan kapasitas pejabat pemerintah yang berwenang. Proses reevaluasi juga dilakukan dalam rangka peningkatan kapasitas lembaga yang sudah memiliki kewenangan menangani dan menyelesaikan konflik, khususnya dengan menambahkan materi untuk peningkatan pemahaman tentang konflik agraria yang memiliki kompleksitas dan karakteristik yang berbeda dengan konflik lain.

#4 Membuat Kerangka Acuan untuk Merumuskan Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Agraria Nasional dan Mekanisme Pencegahan, Penanganan dan Penyelesaian Konflik

Pencegahan dan Penanganan Konflik Agraria harus mencakup pembenahan kebijakan agraria secara keseluruhan dan merupakan tujuan jangka panjang dari proses pembenahan kebijakan nasional agraria. Tujuan ini juga harus dijadikan sebuah agenda nasional, tidak hanya dalam rangka menyelamatkan masa depan sumber daya agraria, namun juga pembenahan akan meningkatkan efektivitas dan pendapatan negara dari pengelolaan sumber daya agraria, dan memberikan rasa keadilan bagi masyarakat Indonesia secara luas.

Masa-masa pembenahan ini merupakan masa transisi yang penting bagi pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia, jika berhasil, negara Indonesia bisa maju dengan percaya diri dalam menegosiasi investasi yang masuk untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan tetap memiliki wibawa di mata rakyat yang dilindungi hak-haknya, serta memiliki warisan berharga berupa keberlanjutan sumber daya agraria bagi generasi mendatang. Pembentukan *dignity* sebagai bangsa yang

kaya dan profesional dalam mengelola sumber dayanya akan menambah kepercayaan negara Indonesia di mata dunia internasional, juga di mata rakyatnya sendiri. Hal ini juga pada akhirnya akan berdampak pada pencegahan konflik agraria di masa yang akan datang.

6.2 Rekomendasi Khusus: Langkah-langkah Jangka Pendek, Menengah dan Panjang

6.2.1 Lembaga atau Tim transisi untuk merumuskan dan melakukan pembenahan peraturan perundang-undangan pengelolaan sumber daya agraria

Sementara untuk menuju proses itu, dalam jangka pendek hingga menengah Kajian ini merekomendasikan bahwa diperlukan sebuah Tim atau Satuan Tugas khusus atau Komite khusus yang sifatnya *ad-hoc*di masa transisi untuk melakukan tugas:

- Secara normatif melakukan review, sinkronisasi dan merumuskan usulan revisi peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan sumber daya agraria;
- Secara teknis penanganan konflik agraria, memiliki kewenangan khusus dan langsung untuk menangani dan menyelesaikan konflik agraria yang muncul di berbagai wilayah Indonesia.
- Membuat keluaran Akhir adalah *Grand Design* Kerangka Kebijakan Agraria Nasional yang dijabarkan dalam *Road Map* dan Manual bagi setiap Kementerian terkait.

6.2.2 Peningkatan Koordinasi, Kapasitas dan Pemahaman Lembaga-lembaga yang Memiliki Kewenangan Menyelesaikan Konflik Agraria akan Kompleksitas dan Karakter Konflik Agraria

- Jalur Non-Litigasi
  - Diperlukan proses koordinasi antar jalur dan lembaga penanganan konflik sehingga penanganan dan penyelesaian

konflik tersusun sebagai sebuah Rangkaian Proses yang Berkesinambungan dan saling Menguatkan

- UntukJalurdalamLembaga Negara Khusus (DPR RI, Komnas HAM, atau Ombudsman) perlu dibuatkan Mekanisme Sanksi jika Rekomendasi tidak Dijalankan
- Jalur Non-Litigasi melalui mediasi atau arbitrase perlu pendampingan khusus dari instansi negara bagi pihak yang memiliki daya tawar dan pemahaman yang lebih rendah, sehingga posisi dalam proses mediasi atau arbitrase dapat seimbang
- Diperlukan peningkatan kapasitas pejabat atau staf lembaga yang berwenang tentang konflik agraria, dan mengapa konflik agraria membutuhkan pengetahuan dan pemahaman yang lebih khusus.

❖ Jalur Litigasi

- Pendidikan dan Pelatihan Khusus Penyidik tentang Masalah Agraria
- Pendidikan dan Pelatihan Khusus Hakim tentang Konflik dan Masalah Agraria

6.2.3 Langkah-langkah Jangka Pendek, Menengah dan Panjang

Jangka Pendek:

Tujuan dan sasaran utama jangka pendek adalah untuk melakukan:

❖ Pembenahan Bidang Normatif Hukum:

- Melakukan pemetaan dan mengidentifikasi titik-titik inkonsistensi dari aturan-aturan yang saling tumpang tindih antar dua atau lebih instansi yang memiliki kewenangan mengelola sumber daya agraria untuk membuat database aturan yang berkonflik/inkonsisten
- Mengkoordinasikan penanganan dan penyelesaian konflik agraria mulai dari melakukan evaluasi aturan perundang-

undangan di masing-masing instansi yang saling inkonsisten, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah

- Merumuskan bentuk penyelesaian tumpang tindih kewenangan dan tumpang tindih wilayah agraria yang menjadi bagian masing-masing instansi dengan mengedepankan keadilan dan keberlanjutan sumber daya agraria bagi seluruh rakyat Indonesia, baik dilakukan dengan pengelolaan langsung oleh kementerian terkait maupun dengan pengelolaan tidak langsung dengan memberikan hak kepada pihak ketiga
- Membangun dan mengoptimalkan hubungan koordinatif antara lembaga-lembaga negara yang memiliki kewenangan dan memiliki perhatian (*concern*) khusus untuk menangani dan menyelesaikan konflik agraria, seperti DPR RI, DPRD, Komisi Nasional HAM, Ombudsman RI, Ombudsman di Daerah.

❖ Bidang Teknis Penanganan Konflik Agraria.

- Mereview tugas pokok dan fungsi (tupoksi) lembaga peradilan dan non peradilan dalam penanganan dan penyelesaian konflik agraria, termasuk mekanisme penanganan konflik di kelembagaan tertentu (BPN RI, Kementerian-kementerian, Pemerintah daerah, Lembaga Negara lainnya seperti DPR RI, Komnas HAM, dll)
- Membuat database pemetaan konflik berdasarkan tipologi wilayah konflik, dan membentuk tim penanganan khusus untuk masing-masing tipologi dengan mengikutsertakan kementerian atau lembaga terkait, akademisi dan kalangan pemerhati agraria (LSM)
- Membuat database *best practices* penanganan konflik agraria di berbagai wilayah Indonesia

Dalam penanganan konflik yang terpenting adalah mencapai keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang ada.

Dari sisi kelembagaan, ada beberapa kelebihan dan kekurangan dari pilihan membentuk lembaga baru atau mengoptimalkan lembaga yang sudah ada, sebagaimana dapat dilihat dalam bagan di bawah ini.

Tabel 1
Pilihan Lembaga Lama dan Lembaga Baru

	Lembaga Lama	Lembaga Baru
Kelebihan	• Biaya dan waktu dapat ditekan dengan mengoptimalkan resource yang ada • SDM berpengalaman • Tidak perlu sosialisasi dari awal	• Netralitas dan profesionalisme bisa dibangun dengan proses seleksi • Sinergi dari lembaga-lembaga yang berkompeten • Keluaran bisa dirancang untuk mengoptimalkan kekurangan lembaga lama menjadi lebih terfokus dan komprehensif
Kekurangan	• Hambatan akan selalu ada apabila masih mempertahankan ego sektoral • Sulitnya koordinasi antara lembaga terkait • Keluaran yang ada sampai saat ini belum berhasil mengurai konflik karena terlalu normatif • Penanganan sifatnya reaktif	• *Costly*, dari sisi biaya dan waktu; padahal beberapa kasus mendesak segera diselesaikan • Pengakuan dari lembaga sektoral belum tentu didapat dengan mudah

Kelembagaan yang bisa dibentuk untuk melaksanakan program dan kegiatan untuk tujuan dan sasaran di atas adalah sebagai berikut:

Pilihan 1:

Karena tugasnya yang cukup berat, rekomendasi pertama kajian adalah membentuk sebuah Komisi Khusus, sebagaimana telah direkomendasikan berdasarkan kajian panjang dari Komnas HAM dan pegiat agraria tahun 2004, dalam Komisi Nasional untuk Penanganan Konflik Agraria (KNUPKA); atau dengan bentuk lembaga yang setara, agar memiliki kewenangan cukup besar untuk melakukan dua tugas besar yang harus dilakukan, review dan usulan revisi peraturan perundang-undangan

pengelolaan sumber daya agraria dan teknis penanganan konflik agraria.

Pilihan 2:

Membentuk Satuan Tugas Khusus di bawah Presiden atau di bawah Wakil Presiden untuk mengkoordinasikan penanganan dan penyelesaian konflik yang diawasi lembaga negara. Satuan tugas ini harus melibatkan instansi yang terkait dalam kebijakan pengelolaan sumber daya agraria secara langsung, maupun tidak langsung; yaitu Kementerian Koordinator Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian c.q Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Kementerian Lingkungan Hhidup, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, Pemerintah Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional, Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum, Pakar Hukum (Agraria, Tata Negara, Administrasi Negara), Pakar Agraria, dan Non-Government Organization (NGO). Tim atau Satuan Tugas Khusus yang dimaksud dibentuk untuk jangka waktu tertentu, untuk dapat mengeluarkan rumusan jangka menengah dan panjang yang mengevaluasi kemungkinan dibentuknya lembaga baru pengelolaan sumber daya agraria dan/atau penanganan konflik agraria. Secara horizontal terdiri dari anggota-anggota yang merupakan pejabat dan staf bidang hukum antar kementerian dan instansi terkait.

Pilihan 3:

Mengoptimalkan kelembagaan yang sudah ada, dengan memperkuat koordinasi melalui badan koordinasi khusus, bisa berbentuk *Steering Committee* atau di bawah pimpinan satu Menteri Koordinator. Tujuan dari optimalisasi ini adalah untuk mengurangi sektoralisme peraturan perundang-undangan dan kelembagaan pengelolaan sumber daya alam,

sehingga dapat terkoordinasi dan terintegrasi dalam upaya pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Di bawah arahan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, kementerian yang sekarang paling memungkinkan untuk mengemban amanat tersebut adalah ***Kementerian Koordinator Perekonomian***, karena di dalam struktur Kementerian ada ***Kedeputian Energi, Sumber Daya Mineral dan Kehutanan***. Rekomendasi Tim Penyusun adalah untuk sedikit ***merubah nama Kedeputian***, sehingga meliputi ***Sumber Daya Alam dan Energi***, dan ***menambahkan tugas pokok dan fungsinya*** untuk tidak sekedar melakukan koordinasi dalam pengelolaan sumber daya alam dan energi; namun mulai melakukan pembenahan pengelolaan sumber daya alam secara bertahap.

Dalam pelaksanaan koordinasi, diperlukan pula ***koordinasi lintas kedeputian*** di dalam Kementerian Koordinator Perekonomian, yaitu dengan ***Kedeputian Bidang Koordinasi Pertanian dan Kelautan***, karena pengelolaan sumber daya alam khususnya dalam perencanaannya memerlukan koordinasi menyeluruh kementerian yang memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya alam berdasarkan amanat Undang-Undang yang berbeda. Perlu pula ***menambahkan lembaga yang menjadi bagian dari proses koordinasi ini yaitu Badan Pertanahan Nasional, Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional, Badan Informasi Geospasial, Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal), dan perlu pula melibatkan unsur Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota*** dalam mensinkronisasikan rencana dan pelaksanaan tata guna tanah sehingga tidak saling tumpang tindih satu dengan yang lainnya.

Pilihan 4:

Menggabungkan antara membentuk lembaga baru dan mengoptimalkan lembaga yang sudah ada. Dalam hal ini kajian merekomendasikan untuk proses normatif hukum sebaiknya menggunakan kelembagaan yang sudah ada, dengan membentuk sebuah *Steering Committee* khusus, dan *Organizing Committee* sementara yang terdiri dari:

Kementerian Koordinator Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian c.q Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, Pemerintah Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional, Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum, Pakar Hukum (Agraria, Tata Negara, Administrasi Negara), Pakar Agraria, dan Non-Government Organization (NGO).

Sementara untuk teknis penanganan konflik dibentuk lembaga yang sama sekali baru, tapi di dalamnya ada unsur-unsur kelembagaan terkait sehingga konflik bisa dianalisis, ditangani dan diselesaikan berdasarkan tipologi wilayah konflik yang berbeda-beda. Misalnya dengan membentuk Tim Mediasi di Tingkat Pusat dan di Tingkat Daerah.

Jangka Menengah

- Merumuskan hasil keluaran lembaga yang dipilih untuk Penanganan Konflik Agraria menjadi sebuah Kerangka Acuan Kebijakan Agraria Nasional yang akan menjadi pedoman bagi pemerintah yang menjabat untuk menjalankan program-program berbasis agraria.
- Melakukan perencanaan dan pelaksanaan program dan kegiatan peningkatan kapasitas dari aparat penegak hukum, maupun pejabat yang memiliki kewenangan menangani dan menyelesaikan konflik agraria melalui training khusus
- Melakukan evaluasi akan perlunya revisi peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam secara keseluruhan, tidak hanya mencakup UUPA, tapi seluruh peraturan perundang-undangan terkait dalam tataran nasional dan dalam tataran pemerintah di daerah.

- Melaksanakan Reforma Agraria yang telah disempurnakan untuk memberikan hak dan akses bagi rakyat miskin atas tanah dan sumber daya agraria
- Mengevaluasi kemungkinan perlunya dibentuk lembaga khusus untuk menangani konflik agraria, apakah itu berbentuk Pengadilan Agraria atau bentuk lainnya.

Jangka Panjang

- Keluaran yang diharapkan adalah Kerangka Acuan Kebijakan Agraria Nasional atau ***Grand Design Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Agraria Nasional***, yang mencakup tidak hanya kebijakan Nasional pengelolaan sumber daya agraria; namun di dalamnya tercakup mekanisme pencegahan dan penanganan konflik agraria; dan mekanisme koordinasi antar lembaga yang memiliki kewenangan atas sumber daya agraria dengan landasan pada kebijakan agraria nasional yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Keluaran atau Output dari Pembenahan ini Adalah:

- Berkurangnya ketimpangan penguasaan tanah dan sumber daya agraria yang menjadi sumber konflik – sebagai salah satu mekanisme pencegahan konflik – melalui skema Reforma Agraria yang disempurnakan
- Terbentuknya sebuah Kerangka Pedoman atau *Grand Design* bagi Kebijakan Nasional Pengelolaan Sumber Daya Agraria yang mempertimbangkan aspek ekonomi, konservasi dan sosial-kultural secara seimbang dengan tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan
- Terbentuknya kelembagaan pengelolaan sumber daya agraria yang terkoordinasi dengan baik
- Terbentuknya lembaga khusus penanganan konflik agraria yang terintegrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Achdian, Andi, 2009. *Tanah Bagi yang Tak Bertanah: Landreform pada Masa Demokrasi Terpimpin 1960-1965*. Bogor: Kekal Press.

Ackerman, Bruce A. 1977. *Private Property and the Constitution*. New York: The Vail-Ballou Press.

Asmu, 1964. *Masalah-masalah Landreform*. Djakarta: Jajasan Pembaruan.

Bachriadi, Dianto, dkk (Eds.), 1997. *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: KPA dan Lembaga Penerbit FE UI.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI. 2006. *Selayang Pandang tentang Pembaruan Agraria Nasional (Reforma Agraria)*. Jakarta: BPN RI.

_____, 2006. *Himpunan Pidato 2006 Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*. Jakarta: BPN RI.

_____. 2007. *Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi Dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: BPN RI.

_____, 2009. *Himpunan Pidato 2009 Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*. Jakarta: BPN RI.

_____, 2010. *Himpunan Pidato 2010 Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*. Jakarta: BPN RI.

Bakri, Muhammad, 2007. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*. Yogyakarta: Citra Media.

Badan Pusat Statistik, 2008. *Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan 2008*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

Bappenas, 2007. *Streamlining land Tenure Instrumen and The Definition and Management of State Land of LMPDP, 2007*. Land and Management Policy and Development Project, Jakarta.

Bappenas dan BPN, 2000. *Final report and Policy Matrix: Land Policy Reform*. Jakarta: 2002.

Bernstein, Henry, et.al., 2008. *Kebangkitan Studi Reforma Agraria di Abad 21*. Diterbitkan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional: Yogyakarta.

_____, 2010. *Class Dynamics of Agrarian Change*. Series of Agrarian Change and Peasant Studies. Fernwood Publishing.

Dewan Guru Besar Universitas Indonesia, 2010. *Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*. Depok: Dewan Guru Besar UI.

Gautama, Sudargo, 1980. *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*. Cetakan ke-5. Bandung: Alumni.

Geertz, Clifford, 1983. *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*. Terjemahan oleh S. Supomo. Jakarta: Bhratara Karya Aksas.

Harsono, Boedi, 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.

_____, 1980. Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah. Jakarta: Djambatan.

Hall, Hirsch and Li, 2011. *The Power of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Honolulu: The University of Hawaii.

Herrera, Adriana and Maria Guglielma da Passano, 2006. *Land Tenure Alternative Conflict Management*. Rome: Food and Agriculture Organization The United Nations.

Hustiati, 1990. *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia.* Bandung: CV Mandar Maju.

Hutagalung, Arie S, 1985. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah.* Jakarta: CV Rajawali Press.

_____, 2005. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah.* Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.

Irianto, Sulistyowati (Ed.), 2009. *Hukum yang Bergerak: Tinjauan Antropologi Hukum.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Kaputra, Iswan, 2009. *Pasca Pemilu Presiden, Masihkah Pembaruan Agraria Dibelokkan Oleh BPN?.* Rilis Konsorsium Pembaruan Agraria, 16 Juli 2009.

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 1998. *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat atas Sumber0sumber Agraria.* Jakarta: Kerjasama Konsorsium reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan KPA.

_____, 1999. *Usulan Ketetapan MPR Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria (Reforma Agraria).* Bandung: KPA.

_____, 2002. *Komite Nasional untuk Pembaruan Agraria: Usulan KOnsorsium Pembaruan Agraria (KPA) kepada Presiden Republik Indonesia.* Bandung: KPA.

_____, 2009. *Sikap KPA terhadap Program Pembaruan Agraria Nasional.*

LI, Tania Murray. 2007. *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics.* Durham and London: Duke University Press.

_____, 2007. *Governmentality.* Dalam Antropologica, Volume 49 No. 2 (2007) halaman. 275–281.

Luthfi, Ahmad Nashih, 2011. *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria: Sumbangan Pemikiran Mahzab Bogor.* Yogyakarta: STPN Press, Pustaka Ifada dan SAINS.

_____ (Ed.), 2011. *Kronik Agraria Indonesia: Sejarah UUPA, Konflik, Penguasaan dan Pemilikan, BPN dan Sertifikasi, serta Pemikiran Agraria.* Yogyakarta: STPN, SAINS dan Institut Sejarah Sosial Indonesia.

Murhaini, Suriansyah, 2009. *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan.* Surabaya: LaksBang Justitia.

Nurdin, Iwan, 2008. *PPAN Layu Sebelum Berkembang.* Jakarta: KPA.

Padmo, Soegijanto, 2000. *Landreform: Gerakan Protes Petani Klaten 1959–1965.* Yogyakarta: Media Pressindo bekerjasama dengan KPA.

Parlindungan, AP, 1982. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria.* Bandung: Alumni.

Peluso, Nancy Lee, 1993. *Coercing Conservatio? The Politics of States Resources Control.* Global Environmental Change 3: 199-217.

Pelzer, Karl. 1991. *Sengketa Agraria Perusahaan Perkebunan Melawan Petani.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Pipes, Richard, 1999. *Property and Freedom.* New York: Alfred A. Knopf.

Proudhon, Pierre-Joseph, 1993. *What Is Property?.* Diedit dan diterjemahkan olehKelley, Donald R., and Bonnie G. Smith. Cambridge: Cambridge University Press.

Resosudarmo, Budy. P (Ed), 2005. *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources.* Singapore: ISEAS.

Rosset, Peter, et.al., 2008. *Reforma Agraria: Dinamika Aktor dan Kawasan.* Diterbitkan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta.

Safitri, Laksmi, dkk (Eds.), 2010. *Pengembangan Kebijakan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat dan Keberlanjutan Ekologis.* Yogyakarta: STPN Press dan SAINS.

Safitri, Myrna dan Moeliono, Tristam (Eds.). 2010. *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi.* Jakarta: HuMA, Van Vollenhoven Institute dan KITLV.

Setiawan, Usep, 2010. *Kembali ke Agraria.* Yogyakarta: STPN Press bekerjasama dengan SAINS.

Slamet, Ina, E., 1965. *Pokok-pokok Pembangunan Masyarakat Desa: Sebuah Pandangan Anthropologi Budaja.* Jakarta: Bhratara.

Shohibudin dkk, 2007. *Laporan Penelitian Pelaksanaan Uji Coba Program Pembaruan Agraria Nasional di Provinsi Lampung: Hasil Kunjungan Singkat ke kabupaten Lampung Selatan dan Lampung Tengah.* Kerjasama Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Koalisi Rakyat Untuk Kedaulatan Pangan (KRKP) dan Sajogyo Institute (SAINS)

_____, (ed.)., 2009. *Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraris.* Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

Soehendra, Djaka, 2010. *Sertipikat Tanah dan Orang Miskin: Pelaksanaan Proyek Adjudikasi di Kampung Rawa Jakarta.* Jakarta: HUMA, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV.

Soemardjono, Maria, 2005. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi.* Penerbit Kompas Gramedia, Jakarta.

_____, 2008. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.* Penerbit Kompas Gramedia, Jakarta.

_____, 2010. *Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat.* Yogyakarta: Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

_____, dkk., 2011. *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia: Antara yang Tersurat dan Tersirat. Kajian Kritis Undang-undang Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam.* Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Gadjah Mada University Press.

Soemardjono, Maria, S.W., dkk., 2011. *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia: Antara yang Tersurat dan Tersirat.* Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada bekerjasama dengan Gadjah Mada University Press.

Soetarto, Endriatmo. 2011a. *'Kata Pengantar Sekolah Tinggi Pertanahan' dalam Setiawan, Usep "Kembali ke Agraria".* Penerbit: STPN Press bekerjasama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria dan Sajogyo Institute. Hal: v-viiSuhendar, Endang. 1995. *Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat.* Bandung Akatiga.

_____, (Ed.), 2010. *Pemikiran Agraria Bulaksumur: Telaah Awal atas Pemikiran Sartono Kartodirdjo, Masri Singarimbun, dan Mubyarto.* Yogyakarta: STPN Press dan SAINS.

Soetiknyo, Iman, 1990. *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Suhendar, Endang. 1995. *Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat.* Bandung: Akatiga.

Suhendar, dkk (Eds.), 2002. *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi.* Bandung: Akatiga.

Sumarningsih, F., 2006. *Landreform di Indonesia dan Pelaksanaannya.* Surabaya: Srikandi.

Von Benda-Beckmann, Franz, (a) *Property in Social Continuity: Continuity and Change in the Maintenance of Property Relationships through Time in Minangkabau, West Sumatra* (1979) The Hague: Martinus Nijhoff.

_____ (b) in Van Meijl, Toon and Franz von Benda-Beckmann (eds), *Property Rights and Economic Development: Land and Natural Resources in Southeast Asia and Oceania* (1999) London: Keegan Paul International.

Tauchid, Mochammad, 2009. *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia.* Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

Tjondronegoro, S.M.P dan Gunawan Wiradi (Eds.). 2008. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Tornquist, Olle. 2011. *Penghancuran PKI.* Jakarta; Komunitas Bambu.

Ubink, Janine, et.al (Eds.), 2009. *Legalising Land Rights: Local Pratices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America.* Leiden: Leiden University Press.

West, Edwin G. 2003. *Property Rights in the History of Economic Thought.* Dalam Anderson, Terry and McChesney, Fred. 'Property Rights Cooperation, Conflict, and Law'. Princeton New Jersey: Princeton University Press.

Winoto, Joyo, 2007. *Program Pembaruan Agraria Nasional Untuk Pengurangan Kemiskinan di Indonesia.* Jakarta: BPN.

Winoto, Joyo. 2008. *Tanah untuk Rakyat: Risalah tentang Reforma Agraria sebagai Agenda Bangsa.* Jakarta; BPN RI.

Wiradi, Gunawan. 2009. *Reforma Agraria: Dari Desa ke Agenda Bangsa (Dari Ngandagan, Jawa Tengah sampai ke Porto Alegre Brazil).* Bogor: IPB Press.

_____, 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir.* Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar.

Wiradi, White, Collier, dkk., 2009. *Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraria.* Yogyakarta: STPN Press.

Yudhoyono, Susilo Bambang. 2003. Revitalisasi Ekonomi Indonesia: Bisnis, Politik, dan *Good Governance*. Bogor: Brighten Institute.

_____, dan M. Jusuf Kalla, 2004. *Membangun Indonesia yang aman, adil dan sejahtera: Visi, Misi dan Program.*

Peraturan Perundang-Undangan

Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1972 tentang Transmigrasi

Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Sumber Daya Agraria, diunduh dari <www.hukumonline.com>

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendaya-gunaan Tanah Terlantar.

Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor 41 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Harga Ganti Rugi Tanah Kelebihan Maksimum dari Tanah Absentee atau Ganti Rugi.

Sumber Internet

Deininger, Klaus and Gershon Feder, *Land Institutions and Land Markets,* The World Bank Special Topic Paper, retrieved et 12 May 2004 from <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/ 24ByDocName/TopicsLandMarkets>.

Slaats, Herman, *Evolutionary Change in Indonesian Land Law: Traditional Law (Adat) Perspectives,* Topic Cycle 4–Final Report, Land Administration Project–Part C, The Government of the Republic of Indonesia, diunduh pada 29 April 2004 dari <http://www.landpolicy.org/publications/tc_4/Final.TC4b.pdf.

SMERU, 2002. *An Impact Evaluation of Systematic Land Titling under the Land Administration Project.* Diunduh dari <http://www.smeru.or.id> tanggal 12 Maret 2011.

SMERU Newsletter, No. 4 October–December 2002. Dapat diunduh dari <http://www.smeru.or.id>.

The World Bank Policy Paper, *Landreform,* 1975, diunduhdari <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/11/04/000178830_98101911122064/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. pada 1 Juni 2004.

The World Bank's Environmental and Social Development Sector Unit East Asia and Pacific Region, Report No. 23028-IND, *Poverty Reduction in Indonesia: Constructing a New Strategy* (29 October 2001), diunduh dari <http://siteresources.worldbank.

org/INTINDONESIA/Resources/Poverty/POVERTY_Alleviation.pdf> tanggal 12 May 2004.

The World Bank, Documents and Report on Property Rights, diunduh dari<http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?all=property+rights+on+land&ptype=sSrch&pcont=results&x=13&y=5&setID=4508024&pno=8> pada 2 Juni 2004.

Wallace, Jude, *Indonesian Land Law in a Nutshell* (2000) diunduh dari <http://www.landpolicy.org/special_topics/nutshell.htm> pada tanggal 1 Juni 2004.

Wright, Warren L., *Land Administration Project: Final Report on the Review of the Basic Agrarian Law 1960* (1999) diunduh dari <http://www.landpolicy.org/ special_topics/roba11.pdf> pada tanggal 1 Juni 2004.

Website

Website Badan Pertanahan Nasional (BPN). <http://www.bpn.or.id>.

Website Brighten Institute. <http://www.brighten.or.id>.

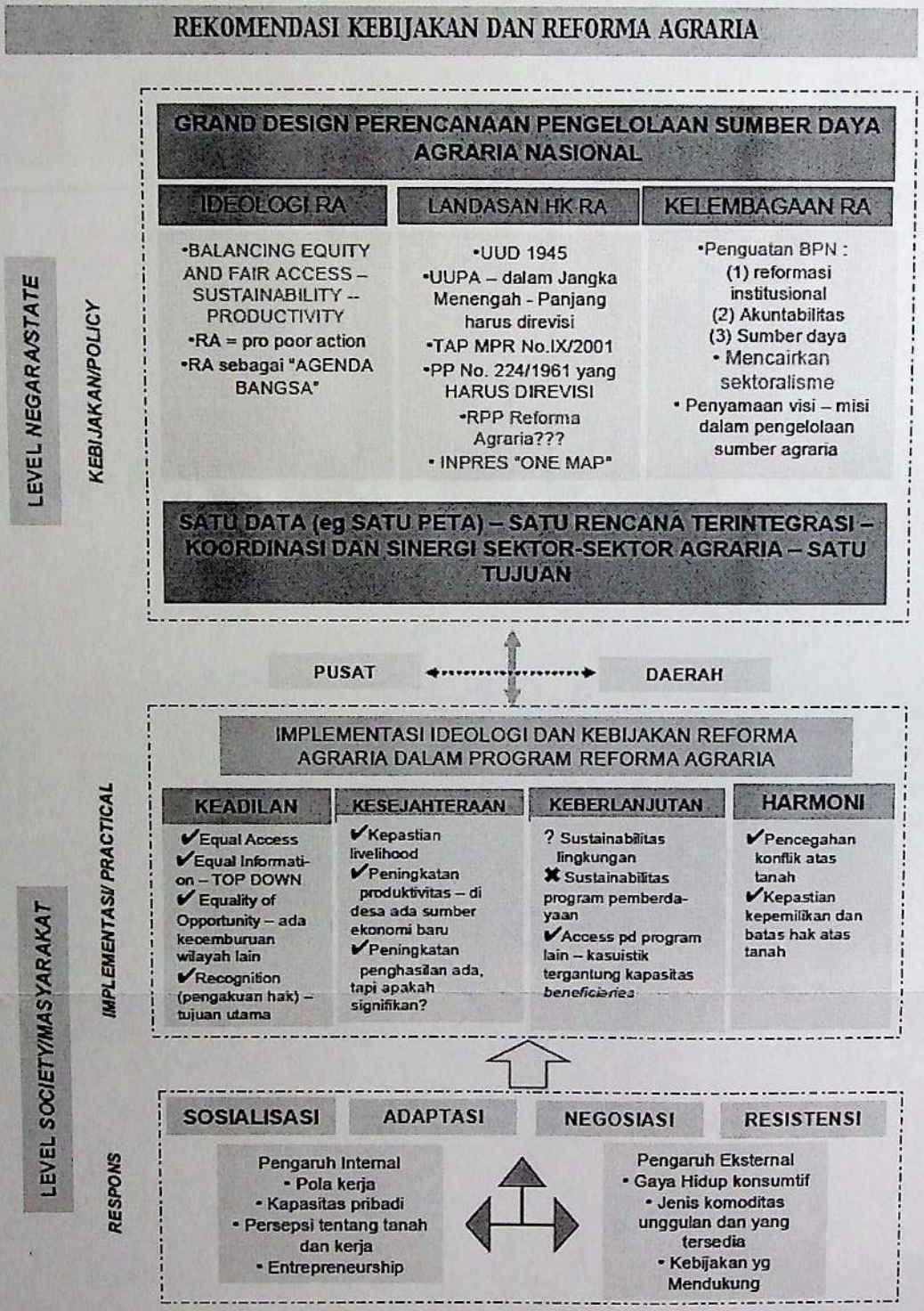
Website Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). <http://www.kpa.or.id>.

Website Pustaka Agraria Online. <http://pustaka-agraria.org>.

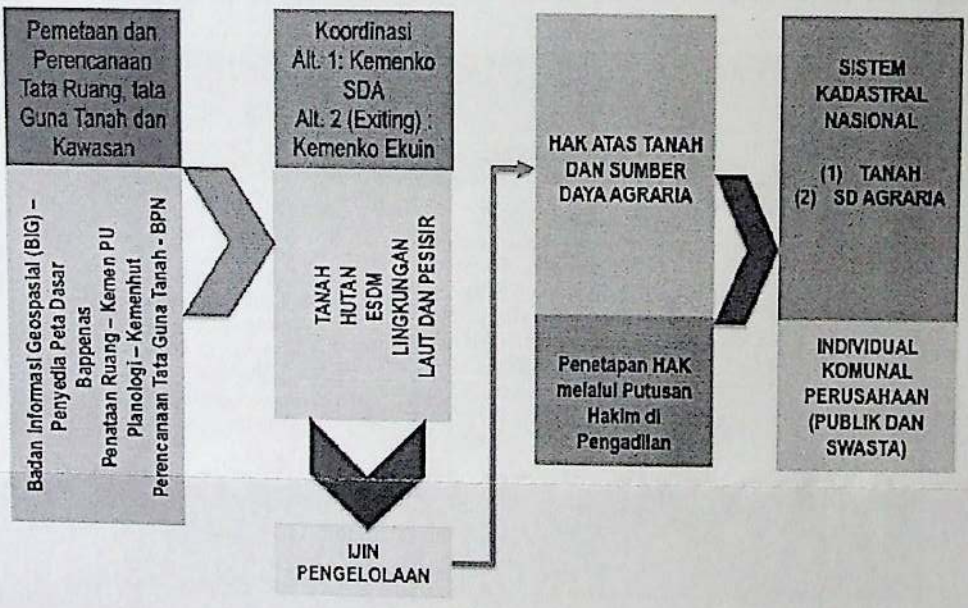
Website Yayasan Akatiga Bandung. <http://www.akatiga.or.id>.

LAMPIRAN

LAMPIRAN :


REKOMENDASI KEBIJAKAN DAN REFORMA AGRARIA
LEVEL NEGARA/STATE
KEBIJAKAN/POLICY
GRAND DESIGN PERENCANAAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA AGRARIA NASIONAL
IDEOLOGI RA
LANDASAN HK RA
KELEMBAGAAN RA
•BALANCING EQUITY AND FAIR ACCESS – SUSTAINABILITY -- PRODUCTIVITY
•RA = pro poor action
•RA sebagai "AGENDA BANGSA"
•UUD 1945
•UUPA – dalam Jangka Menengah - Panjang harus direvisi
•TAP MPR No.IX/2001
•PP No. 224/1961 yang HARUS DIREVISI
•RPP Reforma Agraria???
• INPRES "ONE MAP"
•Penguatan BPN :
(1) reformasi institusional
(2) Akuntabilitas
(3) Sumber daya
• Mencairkan sektoralisme
• Penyamaan visi – misi dalam pengelolaan sumber agraria
SATU DATA (eg SATU PETA) – SATU RENCANA TERINTEGRASI – KOORDINASI DAN SINERGI SEKTOR-SEKTOR AGRARIA – SATU TUJUAN
PUSAT
DAERAH
IMPLEMENTASI/ PRACTICAL
IMPLEMENTASI IDEOLOGI DAN KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA DALAM PROGRAM REFORMA AGRARIA
KEADILAN
KESEJAHTERAAN
KEBERLANJUTAN
HARMONI
✔Equal Access
✔Equal Information – TOP DOWN
✔ Equality of Opportunity – ada kecemburuan wilayah lain
✔Recognition (pengakuan hak) – tujuan utama
✔Kepastian livelihood
✔Peningkatan produktivitas – di desa ada sumber ekonomi baru
✔Peningkatan penghasilan ada, tapi apakah signifikan?
? Sustainabilitas lingkungan
✖ Sustainabilitas program pemberdayaan
✔Access pd program lain – kasuistik tergantung kapasitas beneficieries
✔Pencegahan konflik atas tanah
✔Kepastian kepemilikan dan batas hak atas tanah
LEVEL SOCIETY/MASYARAKAT
RESPONS
SOSIALISASI
ADAPTASI
NEGOSIASI
RESISTENSI
Pengaruh Internal
• Pola kerja
• Kapasitas pribadi
• Persepsi tentang tanah dan kerja
• Entrepreneurship
Pengaruh Eksternal
• Gaya Hidup konsumtif
• Jenis komoditas unggulan dan yang tersedia
• Kebijakan yg Mendukung

REFORMA AGRARIA NASIONAL



Bagan	Penjabaran Target Jangka Pendek, Menengah dan Panjang

	JANGKA PENDEK	JANGKA MENENGAH	JANGKA PANJANG
BAGIAN NORMATIF HUKUM	• Identifikasi titik-titik inkon-sistensi aturan (lihat Soemardjono, 2011) • Membangun hubungan koordinatif antara lembaga2 negara yang memiliki kewenangan dan memiliki perhatian (*concern*) khusus untuk menangani dan menyelesaikan konflik agraria	• Usulan revisi aturan-aturan yang inkonsisten (untuk PP langsung di bawah Presiden, UU koordinasi dg DPR RI) • RumusanKerangka : o Kebijakan Nasional Pengelolaan Sumber Daya Agraria o Kebijakan Nasional Penanganan Konflik Agraria	Garis besar Kerangka Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Agraria yang dilembagakan terkait dengan: Pengelolaan SDA • Aspek Ekonominya • Aspek Konservasinya • Aspek Sosil Kultural nya, termasuk rumusan Reforma Agraria Kelembagaannya • Pengelolaan SDA yang terkoordinasi – bentuk kelembagaan dirumuskan kemudian – ini juga berfungsi dalam rangka mencegah muncul kembalinya konflik-konflik agraria baru • Lembaga untuk menangani Konflik Agraria, apakah bentuknya Pengadilan Agraria atau bentuk lain akan dirumuskan kemudian
BAGIAN TEKNIS PENANGAN-AN KONFLIK AGRARIA	• Mereview (tupoksi) lembaga yang punya kewenangan penangan-an dan penyelesaiankonflik agraria • Mereview pemetaankonflik berdasarkan tipologi wilayah konflik • Membentuk dan mengkoordinasikan tim penanganan khusus untuk masing-masingtipologi dengan mengikutsertakan kementerian atau lembaga terkait (kementerian, pemda, lembaga lain) • Memulai proses mediasi dalam jangka 2 tahun	• Melanjutkan proses mediasi konflik • Merekam bentuk-bentuk penanganan konflik agrarian yang bisa menjadi best practices • Memberi masukan pada Bagian Normatif Hukum untuk merumuskan mekanisme penanganan konflik agrarian melalui lembaga khusus	

OUTPUT/KELUARAN PEMBENTUKAN SATUAN TUGAS KONFLIK AGRARIA

- ❖ Berkurangnya ketimpangan penguasaan tanah dan sumber daya agraria yang menjadi sumber konflik –sebagai salah satu mekanisme pencegahan konflik—melalui skema Reforma Agraria yang disempurnakan
- ❖ Terbentuknya sebuah Kerangka Kebijakan Kebijakan Nasional Pengelolaan Sumber Daya Agraria Nasional yang mempertimbangkan aspek ekonomi, konservasi dan sosial-kultural secara seimbang dengan tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan
- ❖ Terbentuknya kelembagaan pengelolaan sumber daya agraria yang terkoordinasi dengan baik
- ❖ Terbentuknya lembaga khusus penanganan konflik agraria yang terintegrasi

Bagan | Proses Pembenahan Tingkat Kebijakan

UUD 1945

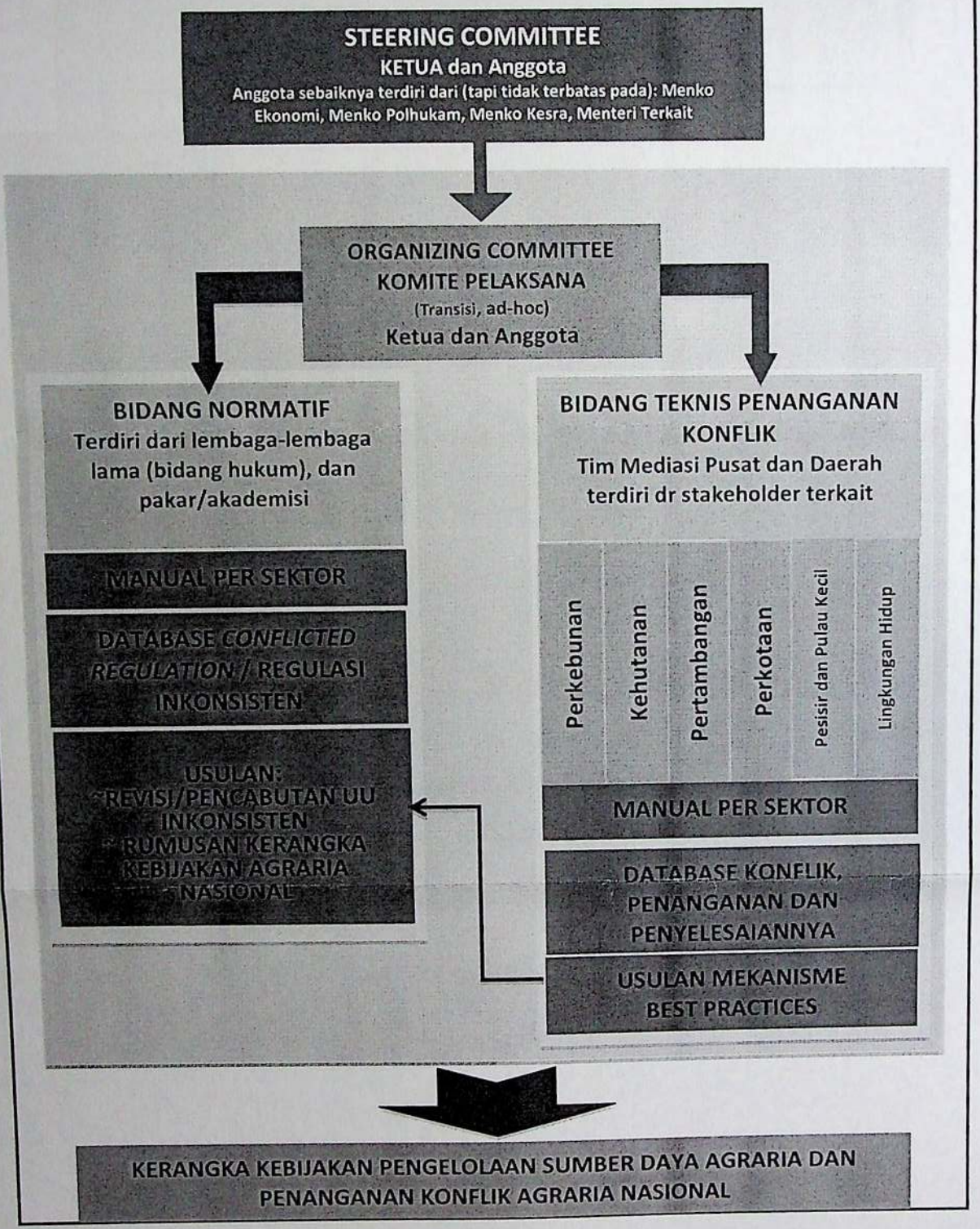
UUPA 1960
UU Kehutanan
UU Pertambangan
UU Minyakdan Gas Bumi
UU Mineral dan Batubara
UU PanasBumi
UU LingkunganHidup
UU Konservasi SDA Hayati
UU SumberDaya Air
UU Perikanan
UU PenataanRuang
UU PengelolaanPesisirdanPulau Kecil

KOORDINATOR
PENATAAN RUANG
PERENCANA KEBIJAKAN
KEMENTERIAN PENGELOLA SDA
BPN RI

ASAS KEADILAN DAN KEBERLANJUTAN

PEMERINTAH DAERAH
PEMERINTAH DAERAH
PEMERINTAH DAERAH
PEMERINTAH DAERAH

Bagan	Rekomendasi Kelembagaan Pilihan 2



Bagan

Rekomendasi Kelembagaan Pilihan 3

Presiden dan Wakil Presiden RI

KOORDINASI DAN SINERGI

Kementerian Koordinator Perekonomian

- Deputi Bidang Koo. Ekonomi Makro & Keuangan
- Deputi Bidang Koo. Industri dan Perdagangan
- Deputi Bidang Koor. Kerjasama Ekonomi & Pembiayaan Internasional
- Deputi Bidang Koordinasi Infra-struktur dan Pengembangan Wilayah
- Deputi Bidang Koordinasi Pertanian dan Kelautan
- Deputi Bidang Koordinasi Sumber Daya Alam dan Energi

Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat

- Deputi Bidang Koord. Lingkungan Hidup &Kerawanan Sosial
- Deputi Bidang Koordinasi Perlindungan
- Deputi Bidang Koordinasi Kesehatan,
- Deputi Bidang Koordinasi Pendidikan,
- Deputi Bidang Koordinasi Kebudayaan,
- Deputi Bidang Koordinasi Kebudayaan,

Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan

- Deputi Bidang KoordinasiHukumdan HAM
- Deputi Bidang KoordinasiPolitikDalamNegeri
- Deputi Bidang Koordinasi Politik LN
- Deputi Bidang Koordinasi Pertahanan Negara
- Deputi Bidang Koordinasi KeamananNasional
- Deputi Bidang Koordinasi KesatuanBangsa
- Deputi Bidang Koordinasi Komunikasi, InformasidanAparatur

Bagan | Pembenahan Kelembagaan (Bidang Normatif)

STEERING COMMITTEE

ORGANIZING COMMITTEE
KOMITE PELAKSANA BIDANG NORMATIF
(OPTIMALISASI BAGIAN HUKUM PER KEMENTERIAN / STAKEHOLDERS TERKAIT)

ORGANIZING COMMITTEE KEHUTANAN	DATABASE CONFLICTED REGULATION, DATABASE KONFLIK KEHUTANAN, DATABASE PENANGANAN KONFLIK KEHUTANAN
ORGANIZING COMMITTEE BPN RI	DATABASE CONFLICTED REGULATION, DATABASE KONFLIK SENGKETA DAN KONFLIK PERTANAHAN, DATABASE PENANGANAN SENGKETA DAN KONFLIK
ORGANIZING COMMITTEE ESDM	DATABASE CONFLICTED REGULATION, DATABASE KONFLIK PERTAMBANGAN, DATABASE PENANGANAN KONFLIK PERTAMBANGAN
ORGANIZING COMMITTEE PERKEBUNAN	DATABASE CONFLICTED REGULATION, DATABASE KONFLIK PERKEBUNAN, DATABASE PENANGANAN KONFLIK PERKEBUNAN
ORGANIZING COMMITTEE LINGKUNGAN HIDUP	DATABASE CONFLICTED REGULATION, DATABASE KONFLIK TERKAIT LINGKUNGAN HIDUP, DATABASE PENANGANAN PENYALAHGUNAAN AMDAL
ORGANIZING COMMITTEE PENATAAN RUANG	DATABASE CONFLICTED REGULATION, DATABASE KONFLIK TERKAIT PENATAAN RUANG, DATABASE PENANGANAN PENYALAHGUNAAN IJIN TATA RUANG
ORGANIZING COMMITTEE MASYARAKAT DAN PEMDA	DATABASE CONFLICTED REGULATION, DATABASE KONFLIK TERKAIT MASYARAKAT ADAT, DESA DI DALAM HUTAN. IJIN PENGELOLAAN SDA OLEH PEMDA

OUTPUT: (1) Peta jalan (*Roadmap*) Pengelolaan SDA per kementerian; (2) *Best Practices* Penanganan Konflik per Kementerian; (3) Usulan untuk Kerangka Kebijakan Nasional Pengelolaan Sumber Daya Agraria

Lampiran	Uraian Program danKegiatanJangkaPendek, MenengahdanPanjangdalamPenangananKonflikAgraria di Indonesia				
Program	**Kegiatan**	**Output/Keluaran**	**Instansi Terlibat**	**Dukungan Lain**	**Keterangan Lain**
JANGKA PENDEK					
1.Review Aturan UU Pengelolaan SDA (optimalisasi lembaga yang ada, meningkatkan koordinasi, review setiap triwulan)	a. Identifikasi titik-titik inkonsistensi atau tumpang tindih wilayah kewenangan pada level UU	a. Pemetaan legal normatif lengkap untuk usulan revisi aturan pada level UU	Koordinasi bagian-bagian hukum Kementerian Koord. Ekonomi, Kementerian Koord. Polhukkam, Kementerian Koor-dinator Kesra, Bappenas, Kementerian sektoral, BPN RI,Kementerian Hukum dan HAM, Komisi Hukum Nasional, Akademisi dan NGO	Hasil kajian pakar hukum spt Soemardjono (2011), hasil kajian BPN RI atau hasil kajian per kementerian, hasil kajian LIPI, dan hasil kajian NGO terkait	Review sudah dilakukan oleh LIPI tinggal awal pelaksanaan pembenahan dan revisi oleh instansi terlibat
	b. Identifikasi titik-titik inkonsistensi pelak-sanaan aturan UU di kelembagaan terkait pada level di bawah UU	a. Pemetaan legal normatif lengkap untuk usulan revisi aturan pada level di bawah UU	Bidang hukum masing-masing kementerian sektoral, BPN RI, dibantu Kementerian Hukum dan HAM, Akademisi dan NGO	Hasil kajian internal lembaga, termasuk kajian "jungle of regulation" BPN, hasil kajian pakar hukum, pakar administrasi, NGO terkait	
	b. Identifikasi bentuk-bentuk aturan hukum pelaksana di bawah UU (seperti perijinan, pelanggaran hak pe-manfaatan, pembe-rian hak pemanfaatan SDA yang menimbul-kan konflik, dll) yang menjadi sumber ma-salah dalam konflik agraria	a. Pemetaan legal normatif lengkap untuk usulan revisi aturan perijinan atau bentuk aturan hukum lain yang menjadi sumber konflik. b. Kajian lengkap tentang mekanisme review atau koreksi atas putusan atau ijin yang dilanggar oleh pe-nerima (terlantar, menimbul-kan konflik dengan masyarakat)	Bidang hukum masing-masing kementerian sektoral, BPN RI, dibantu Kementerian Hukum dan HAM, Pemerintah Daerah Kemendagri, Akademisi dan NGO	Hasil kajian internal lembaga, hasil kajian pakar hukum, pakar administrasi, NGO terkait.	
2. Review Mekanisme Penanganan Konflik Agraria (optimalisasi lembaga yang ada, meningkatkan koor-dinasi, review setiap triwulan)	a. Identifikasi lembaga-lembaga/ kementerian yang menangani konflik di tingkat pusat dan daerah	a. Pemetaan lembaga yang menangani konflik	Koordinasi Tim atau Bidang Penyelesaian Sengketa di Masing-masing kementerian sektoral, BPN RI, Kementerian Hukum dan HAM,Kementerian Dalam Negeri, Komnas HAM, DPR RI (Panja Konflik), Ombudsman, Akademisi, NGO	- Hasil kajian yang sudah ada dari akademisi dan NGO	Hasil kajian LIPI ini sudah bisa dipakai sebagai bentuk review Mekanisme penanganan konflik agraria
	b. Identifikasi titik-titik hambatan di masing-masing mekanisme dan rumusan solusinya	a. Rumusan solusi hambatan di masing-masing mekanisme yang ada – penguatan, atau penggabungan proses			

3. Teknis Penanganan Konflik Agraria (membentuk tim koordinasi baru, tapi dengan anggota mengambil dari lembaga yang sudah ada)	a. Membentuk Tim Teknis Penanganan Konflik, terdiri dari: 1) Tim Pendataan 2) Tim Mediasi Konflik Tingkat Pusat dan Tingkat Daerah	Tim Teknis Penanganan Konflik: - SK Pembentukan Tim - Uraian Tupoksi Tim	***Tim Pendataan*** terdiri dari: Kementerian Koord. polhukkam, Kementerian Koord. Kesra, Mendagri, BPN RI, Kementerian Sektoral (Kementerian Kehutanan, ESDM, Kelautan Perikanan, Kementerian Pertanian cq Dirjen Perkebunan, BUMN. ***Tim Mediasi Konflik*** terdiri dari Menkopolhukkam, BPN RI, Mendagri,Komnas HAM, Ombudsman, Pemerintah Daerah, BANI	Untuk Tim Mediasi Konflik dukungan bisa didapatkan dari DPR RI dan DPRD daerah tempat kasus/konflik terjadi yang menjadi prioritas untuk dimediasi Lihat pula usulan KNuPKA Komnas HAM	Mulai bagian ini yang sudah bisa direncnakan sesegera mungkin setidaknya sebelum 2014 sudah ada aturan yang menjadi landasan hukumnya 2013 - 2014
	b. Pemetaan dan pendataan konflik lama dan konflik baru; dan berdasarkan tipologi wilayah konflik	b. Peta konflik dan prioritas kasus/konflik yang akan diselesaikan	Tim Pendataan		
	c. Analisis kasus/konflik yang jadi prioritas	- Akar masalah kasus/ konflik terpetakan, termasuk klaim para pihak - Rumusan solusi yang paling memungkinkan untuk kasus/konflik yang jadi prioritas	Tim Mediasi Konflik		
4. Penguatan Lembaga Peradilan yang menangani atau menyelesaikan konflik yang sudah ada	a. Peningkatan kapasitas dan pemahaman aparat penyidik POLRI dan penyelidik Kejaksaan tentang konflik agraria melalui training khusus	Aparat Penyidik POLRI dan Penyelidik Kejaksaan yang lebih memahami dimensi-dimensi konflik agraria dan memberikan penanganan yang lebih efektif	Kepolisian RI, Kejaksaan RI	Dukungan Kompolnas, hasil kajian LIPI tentang Reformasi POLRI, Komisi Kejaksaan, Komnas HAM, akademisi, NGO terkait	2013 - 2014
	b. Peningkatan kapasitas dan pemahaman tentang konflik agraria kepada Hakim di Pengadilan melalui training khusus	Hakim yang lebih memahami dimensi-dimensi konflik agraria dan memberikan pertimbangan yang lebih berimbang	Mahkamah Agung	Dukungan Komisi Yudisial, Komnas HAM, akademisi dan NGO terkait	

JANGKA MENENGAH					
1. Mengajukan usulan revisi aturan yang saling inkonsisten dan tumpang tindih	a. Penyusunan revisi aturan perundang-undangan yang inkonsisten dan tumpang tindih	Usulan revisi aturan perundang-undangan yang inkonsisten dan tumpang tindih	Koordinasi bagian-bagian hukum Kementerian Koor-dinator Kesra, Kementerian Koord. Ekonomi, Kementerian Koord. Polhukkam, Bappenas, Kementerian sektoral, BPN RI, Kementerian Hukum dan HAM, Komisi Hukum Nasional, Akademisi dan NGO	Dukungan akademisi dan NGO di daerah (lokal) maupun nasional	2013-2015
	b. Penyusunan revisi aturan pelaksanaan di bawah UU yang menjadi sumber konflik	Usulan revisi aturan pelaksanaan di bawah UU yang menjadi sumber konflik	Koordinasi bagian hukum Kementerian Koordinator Kesra, Kementerian Koord. Ekonomi, Kementerian Koord. Polhukkam, Bappenas, Kementerian sektoral, BPN RI, Kementerian Hukum dan HAM, Komisi Hukum Nasional, Akademisi dan NGO	Dukungan akademisi dan NGO di daerah (lokal) maupun nasional	
2.Merumuskan mekanisme pencegahan dan penanganan konflik agraria	a. Menyusun masukan-masukan penguatan mekanisme yang ada, menyusun mekanisme baru jika memungkinkan dalam penanganan konflik agraria		Kementerian Koord. Polhukkam, Kementerian Koord. Kesra, Mendagri, BPN RI, Kementerian Sektoral (Kementerian Kehutanan, ESDM, Kelautan Perikanan, Kementerian Pertanian cq Dirjen Perkebunan, BUMN, Komnas HAM, Ombudsman, Pemerintah Daerah	Dukungan akademisi, NGO lokal dan nasional	
3. Merumuskan Dasar dan Kerangka Kebijakan Agraria Nasional	a. Menyusun masukan-masukan dari hasil review aturan UU, aturan pelaksanaan dan mekanisme penanganan konflik agraria menjadi sebuah rumusan dasar dan kerangka kebijakan agraria nasional	Rumusan Dasar dan Kerangka Kebijakan Agraria Nasional	Kementerian Koordinator Ekonomi dan Keuangan, Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan, Bappenas, Kementerian Kehutanan, Kementerian ESDM, Kementerian Perkebunan cq Dirjen Perkebunan, Kementerian Lingkungan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, BPN RI, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Pengembangan Daerah Tertinggal, Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Daerah, DPR RI, Komnas HAM, Komisi Hukum Nasional	Dukungan akademisi, NGO lokal, dan nasional	

JANGKA PANJANG					
1. Menyusun Kerangka Kebijakan Agraria Nasional	a. Penyusunan *Masterplan*Perencanaan Kebijakan Agraria Nasional yang terdiri dari: 1) Kerangka Kebijakan Agraria Nasional 2) Pedoman Pencegahan dan Penanganan Konflik Agraria	a. *Masterplan*Perencanaa Kebijakan Agraria Nasional yang mempertimbangkan aspek-aspek ekonomi, konservasi dan sosial-kultural secara seimbang yang berkeadilan dan berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia.	Kementerian Koordinator Ekonomi dan Keuangan, Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan, Bappenas, Kementerian Kehutanan, Kementerian ESDM, Kementerian Pertanian cq Dirjen Perkebunan, Kementerian Lingkungan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, BPN RI, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Pengembangan Daerah Tertinggal, Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Daerah, DPR RI, Komnas HAM, Komisi Hukum Nasional	Disosialisasikan untuk mendapatkan dukungan DPR RI, Partai Politik, masyrarakat, akademisi, NGO.	Masterplan sebaiknya diselesaikan maksimum 2015, untuk dilaksanakan dalam jangka panjang oleh pemerintah yang baru terpilih