Kertas Posisi

2017 - 2018

Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria Dalam Kerangka Reforma Agraria Dengan Bebasis HAM

Pengarah

Siti Noor Laila
(Komisioner)

Penyusun

Imelda Saragih

Agus Suntoro

Dyah Nan Sulistyaningsih

Avokanti Nur Arimurti

Muhammad Unggul

Usep Setiawan



Kertas Posisi
Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria
Dalam Kerangka Reforma Agraria Dengan Bebasis HAM

A. Pendahuluan

Dalam menjelaskan peristiwa konflik agraria, kerap kali penggunaan kata: kasus, konflik, sengketa pertanahan/agraria disebut secara berulang dan bersamaan sekaligus. Apakah sebenarnya pengertian dibalik penyebutan istilah tersebut menandakan persamaan? Sebenarnya menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.11/2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan dijelaskan perbedaan kementerian ini dalam memandang kasus, sengketa, konflik dan perkara pertanahan sbb:

Kasus Pertanahan adalah Sengketa, Konflik, atau Perkara Pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan. Sengketa Tanah adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Sementara Konflik Tanah adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas. Kemudian, yang disebut dengan Perkara Tanah adalah adalah perselisihan pertanahan yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.

Pada kalangan pegiat hak asasi manusia, istilah "konflik agraria" dipakai untuk menunjukkan fenomena konflik yang telah *manifest* di lapangan. Pemilihan kata agraria lebih kerap dipakai ketimbang 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 Dasar-Dasar dan Ketentuan Pokok UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) No.5/1960 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 kemudian yaitu Sumber Daya Alam (SDA) atau Kekayaan Alam.

Untuk lebih mengkhususkan istilah pada konflik agraria, kalangan organisasi non pemerintah menggunakan istilah konflik agraria struktural, yaitu sebuah istilah untuk menjelaskan konflik

agraria yang terjadi (melibatkan) penduduk setempat di satu pihak yang berhadapan dengan kekuatan modal dan/atau instrumen negara. Dengan demikian, istilah ini merujuk kepada konflik antara kelompok-kelompok masyarakat sipil di satu pihak yang berhadapan dengan dua kekuatan lainnya yang ada di dalam kehidupan bermasyarakat, yakni: sektor bisnis dan/atau negara[1].

Dari pengertian di atas, memperlihatkan bahwa faktor penting dalam melihat munculnya konflik agraria adalah kebijakan tertentu yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk berbagai tujuan dan mempunyai dampak sosial yang meluas.

Konflik agraria itu dengan demikian bersifat struktural, yang disebabkan oleh putusan pejabat publik yang berakar pada politik dan kebijakan agraria yang menciptakan konsentrasi pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam di satu pihak, dan di pihak lain semakin banyak rakyat yang kehilangan hak atau akses atas tanah, sumberdaya alam, dan wilayah hidup.

Karena itu, sebagai sebuah fenomena sosial, konflik agraria yang kerap terjadi adalah penanda kebutuhan untuk melakukan perombakan struktur agraria yang berlaku. Sebab, konflik agraria yang terjadi sesungguhnya adalah reaksi masyarakat atas ketidakadilan rezim penguasaan tanah yang tengah diberlakukan di tengah masyarakat.

B. Tujuan Penulisan

Pembaruan Agraria atau Reforma Agraria adalah agenda bangsa –salah satu agenda reformasi— yang wajib dilakukan pemerintah. Pada 2001, Majelis Permusyawaran Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) secara khusus membuat TAP MPRRI No. IX/MPRRI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang secara khusus dibuat untuk mengatasi masalah konflik-konflik agraria, bersama dengan dua masalah lainnya, yakni ketimpangan penguasaan tanah dan sumber daya alam, dan kerusakan lingkungan hidup yang parah.

Mengacu kepada Tap MPR ini, pandangan bahwa penyelesaian konflik agraria tidak dapat dilakukan secara terpisah dengan pelaksanaan reforma agraria. Penyelesaian konflik agraria yang berada di dalam alur pembaruan agraria akan menjadikan penyelesaian konflik sebagai sarana untuk memulihkan hak-hak korban konflik agraria yang telah dilanggar dan sekaligus menciptakan keadilan redistributif kepada warga negara.

Komnas HAM RI telah menyadari sepenuhnya bahwa pelaksanaan reforma agraria menjadi hal yang penting dalam rangka penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945 dan UU No.39/1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Namun, pelaksanaan reforma agraria bukanlah perkara hukum semata-mata. Sebab, meski sejumlah prasyarat hukum untuk melaksanakan reforma agraria dan sejumlah argumentasi dan fakta di negara lain tentang pentingnya pelaksanaan reforma agraria untuk memperkuat ekonomi, politik, budaya secara nasional, pelaksanaan reforma agraria yang pararel dengan

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

penyelesaian konflik agraria masih menjadi barang mewah yang belum terwujud di tengah masyarakat.

Menimbang hal tersebut, Komnas HAM RI mengajukan sebuah kertas posisi ini untuk kembali merumuskan usulan dalam konteks kekinian tentang pentingnya penyelesaian konflik agraria dan kerangka pelaksanaan reforma agraria.

Proses penulisan ini dilakukan oleh Tim yang terdiri dari Agus Suntoro, Avokanti Arimurti, Imelda Saragih, Dyah Nan Sulistyaningsih, Muhammad Unggul Pribadi dan Iwan Nurdin (KPA).

C. Reforma Agraria dan Hak Asasi Manusia

Arti penting pelaksanaan reforma agraria dalam usaha menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia khususnya hak atas tanah telah lama dirumuskan pada konteks nasional dan internasional. Meskipun Hak Atas Tanah (HAT) bukanlah hak universal di dalam Hak Asasi Manusia, namun hak atas tanah memiliki korelasi langsung dengan hak asasi manusia yang paling universal seperti hak atas hidup, hak atas kekayaan, hak atas budaya dan lainnya. Hak atas tanah dapat diposisikan sebagai kunci utama bagi HAM, karena hak atas tanah merupakan dasar untuk dapat mengakses makanan, perumahan dan pembangunan.[2]

Karena posisinya yang sentral, tanah telah menjadi obyek perebutan, khususnya oleh masyarakat, korporasi, dan penguasa dalam mengambil keuntungan. Perebutan tersebut mengakibatkan perampasan tanah yang dilakukan baik oleh komunitas, korporasi maupun negara dan telah memunculkan berbagai pelanggaran. Padahal, pelanggaran hak atas tanah adalah pelanggaran hak atas kekayaan, hak atas pangan, hak atas perumahan, hak atas budaya dengan korban yang paling rentan adalah masyarakat adat, petani, perempuan dan anak.

Berdasarkan fakta tersebut, maka Negara dalam hal ini Pemerintah yang dalam prinsip HAM merupakan pengemban subjek hukum utama – diberikan kewajiban melalui deklarasi dan kovenan-kovenan internasional tentang HAM sebagai entitas utama yang bertanggung jawab secara penuh untuk melindungi menegakkan dan memajukan HAM. Tanggung jawab negara tersebut dapat dilihat dalam 3 (tiga) instrumen utama HAM yaitu UDHR 1948, *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) 1966 dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) 1966. Demikian halnya dalam konteks domestik melalui UUD 1945 dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga memandatkan hal yang sama.

Kewajiban dan tanggung jawab Negara dalam kerangka pendekatan berbasis hak asasi manusia bisa dilihat dalam 3 (tiga) bentuk : pertama, menghormati *(obligation to respect)*, merupakan kewajiban Negara untuk tidak turut campur untuk mengatur warga negaranya ketika melaksanakan hak- haknya. Contoh: negara tidak mengeluarkan atau memelihara kebijakan yang diskriminatif, semisal peraturan daerah yang melarang warga masyarakat adat memiliki wilayah ulayatnya, dll. Kedua, melindungi (*obligation to protect*), merupakan kewajiban Negara agar bertindak aktif untuk memberi jaminan perlindungan terhadap hak asasi warganya. Dalam

[2] Jeremie Gilbert, "Land Rights as Human rights: The case for a Specific Rights to Land", Sur International Journal for Human Rights 18, p. 115

hal ini, Negara berkewajiban untuk mengambil tindakan tindakan untuk mencegah pelanggaran semua hak asasi manusia oleh pihak ketiga. Contoh: negara melalui aparatur keamanan memberikan perlindungan terhadap setiap warga negara terakait tindakan pengusaan lahan oleh korporasi secara sewenang-wenang, dll. Ketiga, memenuhi (*obligation to fulfill*) merupakan kewajiban dan tanggung jawab negara untuk bertindak secara aktif agar semua warga negaranya itu bisa terpenuhi hak-haknya. Contoh: negara memberikan atau menyediakan pemulihan [reparasi] bagi setiap warga negara yang menjadi korban atau keluarga korban dari sebuah peristiwa pelanggaran HAM, misalnya perampasan tanah dan lain sebagainya.

Sebagai pihak yang memangku tanggung jawab, Negara dituntut harus melaksanakan dan memenuhi semua kewajiban yang dikenakan kepadanya secara sekaligus dan segera. Jika kewajiban tersebut gagal untuk dilaksanakan, maka negara akan dikatakan telah melakukan pelanggaran.

D. Konflik Agraria

Konflik Agraria di Indonesia tidak hanya telah mengakibatkan marjinalisasi terhadap masyarakat lokal tetapi juga kerap memakan korban jiwa. Pada tahun 2016, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat setidaknya 450 konflik agraria dengan luasan wilayah sekitar 1.265.027 hektar dan melibatkan 86.754 KK (Kepala Keluarga)[3]. Laporan tersebut juga mencatat bahwa pada tahun 2016 sedikitnya 342 korban dari warga masyarakat yang menjadi korban dalam konflik agraria. Dari jumlah tersebut, 177 orang ditahan dan/atau dikriminalisasi, 64 orang dianiaya atau mengalami kekerasan, dan 13 orang meninggal dunia.

Jika jatuh korban dalam sebuah peristiwa konflik agraria, maka konflik tersebut ditindaklanjuti dalam segi aspek pidana karena jatuhnya korban. Namun, akar masalah konflik agraria seringkali terlupakan dan tidak ditangani lebih lanjut. Akibatnya letupan konflik agraria setiap saat masih berpotensi meledak kembali.

Di Indonesia, selain peradilan umum belum ada institusi yang secara khusus bertugas menyelesaikan konflik agraria secara komprehensif. Sementara, konflik agraria yang tengah terjadi sekarang sebagian besar adalah peninggalan tata kelola sumberdaya alam dan agraria dalam pemerintahan yang otoritarian yang ditopang oleh sistem administrasi pertanahan yang buruk dan korup. Itulah sebabnya, dalam kasus-kasus konflik agraria yang terjadi, pengadilan lebih diminati oleh pemerintah dan pengusaha. Sementara warga, khususnya para korban lebih memilih untuk melaporkannya kepada lembaga seperti lainnya seperti Kantor Presiden, Kementerian, DPR, Komnas HAM RI, dll.

Fakta terkait banyaknya persoalan konflik agraria/lahan juga dicerminkan dalam data pengaduan di Komnas HAM RI RI, dimana sejak 3 (tiga) tahun terakhir sektor korporasi yang didalamnya terutama bersengketa terkait agaria selalu menduduki (tiga) besar aduan, setelah aktor Kepolisian dan Pemerintah Daerah[4].

---

[3] Lihat: http://www.kpa.or.id/news/blog/kpa-launching-catatan-akhir-tahun-2016/

[4] Komnas HAM, *Data Pengaduan di Komnas HAM*, diakses dari www.komnasham.go.id.

Bagaimana respons negara? Pendekatan legal formal yang mengedepankan hukum positif paling banyak dilakukan oleh pemerintah. Selain itu, pendekatan keamanan bahkan pendekatan kekerasan juga dilakukan pemerintah dalam menangani konflik agraria. Namun, pendekatan semacam ini bukannya menyelesaikan akar masalah, melainkan menambah dan memperparah keadaan. Pemerintah seringkali hanya bertindak sebagai pemadam kebakaran yang mengambil tindakan jika konflik sudah meledak, meluas dampaknya, memakan korban, dan terutama jika konflik itu sudah menjadi sorotan publik.

Bagaimanakah karakter dari konflik agraria di Indonesia? Apakah sebenarnya konflik agraria tersebut? Menurut Noer Fauzi (Fauzi: 2014), konflik agraria struktural adalah pertentangan klaim yang berkepanjangan mengenai suatu bidang tanah, sumber daya alam (SDA), dan wilayah kepunyaan warga 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. Konflik agraria yang dimaksud terjadi akibat dari pemberian izin/hak oleh pejabat publik, termasuk Menteri Kehutanan, Menteri ESDM (Energi Dan Sumber Daya Mineral), Kepala BPN (Badan Pertanahan Nasional), Gubernur, dan Bupati, yang memasukkan tanah, SDA, dan wilayah hidup kepunyaan masyarakat ke dalam proyek/konsesi badan-badan usaha raksasa dalam bidang infrastruktur, produksi, ekstraksi, maupun konservasi.

Beberapa konflik agraria yang umum terjadi selama ini adalah:

D.1 Konflik Agraria Perkebunan Sawit

Konflik agraria perkebunan merentang dari perkebunan warisan kolonial hingga konflik perkebunan besar yang lahir paska kemerdekaan dengan pola kemitraan, pola inti plasma yang selama ini disokong dan didorong oleh pemerintah. Selain masalah perkebunan peninggalan kolonial, eskalasi konflik juga banyak terjadi di sektor 'perkebunan baru' tersebut. Sebagian besar perkebunan ini berada di Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi.

Konflik yang terjadi di sektor 'perkebunan baru' ini terdiri dari beberapa fase yang perlu dipahami, yaitu:

Pertama, **fase administratif**. Fase ini berawal dari pemberian izin lokasi, izin prinsip perkebunan, yang diberikan oleh Bupati, Gubernur hingga Menteri yang kerapkali bertabrakan dengan wilayah kelola masyarakat. Setelah mendapatkan izin lokasi perusahaan perkebunan kerap kali memaksa rakyat untuk menyerahkan lahan dengan memberikan ganti kerugian yang tidak wajar. Setelah proses ini, perusahaan mendaftarkan tanah menjadi tanah dengan status Hak Guna Usaha (HGU) kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Akibat kolusi dengan oknum di dalam BPB, perusahaan kerap memperoleh HGU melalui proses yang cacat prosedur sehingga areal HGU kemudian mencaplok lahan-lahan warga.

Kedua, **fase pembangunan perkebunan**. Fase ini diawali dengan ajakan perusahaan perkebunan kepada masyarakat untuk bermitra dengan perusahaan. Pada masa awal, masyarakat menyerahkan lahan untuk dibangun kebun plasma oleh perusahaan. Sebelum melangkah kepada pembangunan kebun, perusahaan melakukan MoU dengan masyarakat.

Karena absennya pemerintah daerah dan dinas pertanian dalam melindungi warga, perjanjian kerjasama tersebut kerapkali justru merugikan petani. Salah satu bentuk kerugian warga

misalnya 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 banyak menerima kebun plasma justru lahannya jauh dari lokasi rumah dan sarana transportasi. Selain itu, banyak petani menerima areal yang tanahnya kurang subur, luas areal tidak sesuai, daftar penerima plasma fiktif, bibit dengan kualitas rendah, jumlah pokok tanaman yang sedikit, hingga jumlah kredit yang melambung.

Selanjutnya, fase konflik perkebunan *fase keempat* yakni **fase produksi** dikarenakan oleh banyaknya pemotongan yang dilakukan oleh perusahaan kepada petani plasma. Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS) menguraikan bahwa besaran pemotongan atau *sortasi* yang sering dilakukan dalam perkebunan sawit dapat mencapai sebesar empat persen setiap kali panen sawit.

D.2 Konflik Agraria Kehutanan

Konflik agraria pada kawasan hutan merupakan wilayah konflik agraria yang terluas. Persoalan utama konflik kawasan kehutanan di Indonesia bersumber dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan atau KLHK (sebelumnya Kementerian Kehutanan) yang secara sepihak telah menunjuk kawasan hutan dan kemudian melakukan proses pengukuhan untuk dapat menetapkan suatu wilayah menjadi kawasan hutan negara. Kawasan Hutan Negara adalah kawasan yang ditunjuk oleh UU 41/1999 tentang Kehutanan sebagai kawasan hutan.

Penunjukan dan penetapan kawasan adalah sebuah langkah sepihak dari pemerintah yang bersumber dari hukum agraria kolonial tentang *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa setiap bidang tanah yang tidak dapat dibuktikan hak kepemilikannya oleh rakyat adalah tanah negara. Karena itulah, Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan permohonan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Masyarakat dalam putusan Peninjauan Undang-Undang No.45/2011 sehingga menghapus frasa "ditunjuk dan atau" pasal 15 dan 16 UU 41/1999 tentang Kehutanan. Keputusan membatalkan tidak membatalkan wilayah-wilayah yang sebelumnya telah ditunjuk sebagai Kawasan Hutan namun wajib segera disertai pengukuhan kawasan hutan. Penunjukan kawasan hutan bukanlah menjadikannya serta merta sebagai kawasan hutan.

Penunjukan Kawasan Hutan pada kenyataannya tidak serta merta diiringi dengan proses pengukuhan kawasan hutan yang partisipatif. Tanpa proses pengukuhan sekalipun, KLHK (Kementerian Kehutanan) telah membagi-bagi kawasan tersebut ke dalam status kawasan hutan seperti Hutan Produksi, Hutan Lindung, yang membuka peran lanjutan mereka dalam memberikan izin-izin pengelolaan hutan kepada perusahaan industri kehutanan hingga perusahaan konservasi. Selain hal tersebut, KLHK juga melakukan hal lain yang menandakan dirinya sebagai "pemilik" sah kawasan, misalnya dengan melakukan pelepasan kawasan hutan, izin pinjam pakai kawasan untuk usaha-usaha lain seperti pertambangan.

Pemerintah telah menunjuk secara sepihak luas kawasan hutan adalah 136.94 juta hektar atau 69 persen wilayah Indonesia dan sebagian besar tidak pernah dilakukan pengukuhan kawasan hutan secara baik. Sehingga tidak tercapainya kawasan hutan yang legal dan *legitimate* dan telah menjadi pemicu konflik agraria dengan berbagai pihak di kawasan hutan.

Masalah utama lainnya penunjukan kawasan kehutanan ini adalah di dalam kawasan hutan yang ditunjuk secara sepihak tersebut, terdapat sedikitnya 19.000 Desa yang penduduknya setiap hari rawan mengalami kriminalisasi, penggusuran dan pengusiran paksa dengan dalih kawasan hutan.

Kondisi ini tercermin dari sekitar 40 (empat puluh) penanganan kasus yang dilakukan oleh Komnas HAM RI RI dan terangkum dalam kegiatan Inkuri Nasional. Tidak hanya berkaitan dengan konflik agaria semata, akan tetapi juga melibatkan persoalan tindak pidana kehutanan yang berujung pada proses hukum kepada masyarakat.

D.3 Konflik Agraria Pengadaan Tanah

Pemerintahan Joko Widodo sangat berambisi untuk menggenjot pembangunan infrastruktur. Alasannya, infrastruktur di negara kita tidak banyak disentuh selama reformasi dan telah mengakibatkan biaya pengangkutan barang dan makanan (logistik) menjadi mahal. Pada akhirnya, hal ini merugikan daya saing industri dengan negara lain selain merugikan konsumen dalam negeri.

Pembangunan infrastruktur membutuhkan tanah dalam prosesnya. UU No.2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah mengatur bagaimana pengadaan tanah untuk kepentingan umum[5]. Namun, konflik agraria dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur ini kerap terjadi.

Beberapa contoh diantaranya pengaduan warga Desa Sukamulya, Kecamatan Kertajati, Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat. Desa ini melaporkan kepada Komnas HAM RI tentang konflik agraria akibat penolakan mereka terhadap penggusuran desa mereka untuk pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat (BIJB). Masyarakat melakukan penolakan karena penetapan lokasi wilayah desa sebagai areal proyek bandara, penetapan harga ganti kerugian dianggap merugikan warga desa. Meskipun menurut UU No.2/2012 proses ini seharusnya adalah proses yang transparan dan melibatkan masyarakat terdampak. Demikian, halnya dengan berbagai wilayah lainnya seperti pembangunan jalan tol di Jawa Barat, pembangunan PLTU di Batang, Jawa Tengah dan lain sebagainya.

Beberapa proyek untuk kepentingan umum oleh masyarakat adat juga dipandang sebagai pintu bagi perampasan tanah yang lebih luas. Sebagai contoh, Proyek Pembangunan Listrik Tanag Air di Seko, Sulawesi Selatan. Proyek pembangunan listrik untuk menyuplai pabrik smelter pertambangan nikel disana, dipandang akan mempercepat proses perampasan tanah yang lebih *massif* karena mendorong ekspansi tambang secara lebih cepat dan meluas.

Pengadaan tanah untuk 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 dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum. Sebab pada praktiknya, banyak kepentingan bisnis swasta juga terlibat di dalamnya.

[5] Dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 memperluas objek pembangunan tanah untuk kepentingan umum diantaranya untuk pembangunan minyak dan gas.

Ada beberapa hal yang seharusnya menjadi ukuran kepentingan umum yakni: (1) lintas batas segmen sosial, artinya proyek kepentingan umum dapat diakses oleh semua kalangan. Sebagai contoh, rumah sakit atau sarana pendidikan elit tidak dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum meski bernama pendidikan dan kesehatan; (2) Tujuan proyek bukan untuk mengejar keuntungan; (3) Dibiayai dengan menggunakan dana negara dan proyek tersebut akan dikelola oleh pemerintah. Merujuk pada indikator ini, banyak proyek yang saat ini disebut sebagai proyek untuk kepentingan umum sesungguhnya tidak memenuhi kategori tersebut.

Beberapa masalah yang kerap terjadi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan berpotensi melanggar HAM adalah:

1. Proses penetapan lokasi proyek dan penetapan harga ganti kerugian yang diberikan kepada masyarakat tidak transparan dan dipandang merugikan masyarakat.
2. Pada Pemberian ganti kerugian terhadap lahan berupa sawah, tanah kering, pekarangan, rumah/bangunan kerapkali dibuat dengan disparitas yang jauh sehingga memunculkan masalah-masalah seperti korupsi dan pemerasan.
3. Konsep penggantian hak yang tidak kreatif, biasanya hanya berupa uang yang mendorong konsumtif di masyarakat, padahal dalam UU ini memberikan keleluasaan misalnya dengan pemberian saham dan/atau kesepakatan antar pihak.
4. Meskipun relokasi masyarakat adalah hak yang seharusnya ditawarkan pemerintah kepada korban terdampak proyek. Namun, relokasi belum menjadi kewajiban yang dijalankan oleh pemerintah.

D.4. Konflik Agraria Wilayah Pertambangan

Konflik Agraria yang kerapkali terpotret secara tragis adalah konflik agraria pertambangan. Hal ini disebabkan pilihan-pilihan penyelesaian konflik agraria di wilayah tambang tidak banyak tersedia. Pola kemitraan, atau kerjama kolaboratis yang melibatkan banyak masyarakat tidak banyak tersedia dalam memediasi konflik agraria di wilayah tambang.

Beberapa hal yang menyebabkan konflik agraria di wilayah tambang adalah:

1. Izin Lokasi pertambangan yang berada di atas wilayah-wilayah penduduk. Izin lokasi pertambangan ini akan didahului dengan proses izin usaha pertambangan (IUP) eksplorasi untuk mengambil sample bagi kelayakan usaha dimulainya pertambangan. Izin Eksplorasi ini pada dasarnya untuk melihat cadangan kekayaan alam mineral batubara dan migas yang terkandung di dalam tanah dan perairan.

   Proses yang ini menimbulkan keresahan masyarakat sebab jika proses eksplorasi ini terbukti menemukan cadangan yang cukup untuk dimulainya eksploitasi pertambangan akan melakukan 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.

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. Beberapa konflik ini terjadi diantaranya di Sape, Bima, NTB yang menyebabkan pembakaran kantor Bupati, penembakan masyarakat dan konflik sosial.

2. Konflik yang disebabkan oleh proses eksploitasi pertambangan yang tengah berjalan yang telah 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.
3. 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 mengakut 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.
4. 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. Selain itu, kasus yang terjadi di Kalimantan Timur akibat tidak dilakukan kegiatan pasca tambang menyebabkan sekitar 25 (dua puluh lima) orang tewas, yang secara umum adalah anak-anak akibat tenggelam di lubang tambang.

E. Penyelesaian Konflik Agraria Belum Efektif

Secara umum, ada banyak tempat yang menjadi tujuan masyarakat dalam melaporkan konflik agraria yang tengah dialami oleh mereka. Namun, masalahnya adalah tempat menyelesaikan konflik agraria yang tengah mereka alami secara adil tidak tersedia. Ini adalah masalah pelik yang belum dapat diselesaikan. Ketiadaan kelembagaan yang efektif dan secara khusus bekerja untuk menyelesaikan konflik agraria telah semakin memperparah situasi hidup korban-korban dalam kasus-kasus konflik agraria, karena masalah semakin terakumulasi dan telah melewati lintas rezim penguasa.

Sesungguhnya telah banyak satuan kerja yang dibentuk untuk menangani konflik agraria oleh berbagai lemabga pemerintahan tingkat nasional, termasuk Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kementerian Kehutanan, Komnas HAM RI , Komisi Ombudsman, Dewan perwakilan Rakyat (DPR) RI, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI. Unit-unit kerja tersebut, terbukti tidak mampu dan efektif menyelesaikan konflik agraria secara terpercaya. Lebih-lebih proses dan mekanisme

penyelesaian yang dibangun tidak bersandarkan pada pemenuhan prinsip-prinsip keadilan bagi rakyat miskin. Pun, jika dilakukan dengan proses yang baik dan rekomendasi yang mengarah kepada keadilan, rekomendasi lembaga-lembaga ini tidak dieksekusi oleh pemerintah dengan berbagai pertimbangan hukum dan politik.

Sebagaimana kita tahu, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral – yang ketiganya berwenang mengeluarkan ijin-ijin, hak-hak pemanfaatan dan bentuk-bentuk penguasaan (lisensi-lisensi) atas tanah, sumber daya alam, dan wilayah, yang dapat menjadi penyebab dari konflik-konflik agraria.

Masing-masing kementerian dan lembaga ini memiliki mekanisme-mekanisme tersendiri yang secara sektoral berada di tugas pokok dan fungsi masing-masing kementerian dan lembaga untuk mengurus konflik-konflik agraria. Namun, karena masalah konflik-konflik agraria sudah bersifat *extra-ordinary*, baik dalam konteks besar, luasan, dan skala konfliknya (Mulyani dkk 2004), diperlukan langkah pemerintah yang langsung mengurus penyelesaiannya secara menyeluruh, lintas sektoral dan tuntas.

Karena itulah, beberapa tantangan utama bagi penyelesaian konflik agraria yang memberi rasa keadilan bagi para korban adalah: (1) Masih belum adanya mekanisme dan kelembagaan penyelesaian konflik agraria yang sifatnya lintas sektor dan eksekutorial; (2) Masih belum adanya legislasi dan regulasi khusus untuk penyelesaian konflik agraria secara menyeluruh, baik melalui peradilan khusus maupun non-peradilan; (3) Masih belum optimalnya pelaksanaan tugas dan fungsi kelembagaan penyelesaian konflik agraria (sektoral) yang ada di bawah Kementerian atau Lembaga yang ada; (4) Masih belum diralatnya kekeliruan kebijakan yang menyebabkan dan melahirkan konflik agraria di berbagai sektor; dan (5) Masih sering digunakannya pendekatan keamanan atau *security approach* yang malah memperumit konflik, memicu kriminalisasi dan menjatuhkan korban di pihak rakyat.

F. Peran Komnas HAM RI Menyelesaikan Konflik Agraria

1. KNUPKA

Sejak periode awal reformasi, Komnas HAM RI telah memahami bahwa persoalan konflik agraria merupakan masalah serius yang mendera bangsa ini. Apalagi hampir di setiap konflik agraria yang terjadi selalu diringi dengan pelanggaran hak asasi manusia.

Dalam proses reformasi, pembaruan agraria yang sebalumnya tabu dibicarakan berubah menjadi salah satu agenda penting yang dijanjikan untuk segera dilaksanakan. Hal ini ditandai dengan terbitnya Tap MPR No.IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PA-PSDA). Setelah terbitnya ketetapan tersebut, Komnas HAM RI bekerjasama dengan sekelompok organisasi masyarakat sipil mendorong dibentuknya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) sebagai bagian dari pelaksanaan Tap MPR tersebut.

Konsep KNUPKA yang ditawarkan oleh Komnas HAM RI dibahas bersama dengan kalangan aktivis pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, BPN-RI dan cendekiawan.

Pembahasan ini kemudian menghasilkan naskah resmi tentang kelembagaan ini. Konsep penyelesaian sengketa agraria yang ditawarkan ini selain mengacu kepada pengalaman Indonesia di masa lalu dalam menyelesaikan konflik agraria, juga pelajaran yang dilakukan negara lain khususnya Afrika Selatan.

Afrika Selatan dipilih karena mempunyai pengalaman dalam menyelesaikan masalah agraria di masalalu semasa rezim apartheid. Negara ini dipandang berhasil dalam menyelesaikan aneka persoalan mendalam di masa lalu, rekonsiliasi, meninggalkan tatanan lama menuju tatanan baru yang demokratis. Situasi tersebut, tidak berbeda jauh dengan suasana reformasi yang tengah dialami oleh bangsa Indonesia. Kemudian, tawaran kelembagaan ini secara langsung disampaikan oleh Komnas HAM RI -RI kepada Presiden Megawati.

Secara garis besar, usulan Komnas HAM RI tentang KNUPKA adalah sebuah lembaga yang menangani konflik-konflik agraria dan mempersiapkan pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia, KNuPKA sendiri berwenang untuk:

a. Mendaftar, memverifikasi dan memberkas kasus-kasus konflik agraria yang diadukan oleh kelompok masyarakan secara kolektif;
b. Membuat dan menyampaikan rekomendasi penyelesaian kasus-kasus konflik agraria tersebut kepada para pihak yang terlibat di dalam konflik;
c. Memfasilitasi penyelesaian konflik melalui mediasi, negosiasi dan arbitrasi;
d. Menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan kelembagaan untuk penyelesaian konflik agraria dan pelaksanaan pembaruan agraria;
e. Melakukan sosialisasi, koordinasi dan kerjasama dengan badan-badan pemerintah maupun non-pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan Komisi.

Sedangkan jenis-jenis kegiatan KNuPKA adalah:

1. Menyebarluaskan gagasan, prinsip-prinsip, dan tatacara penyelesaian konflik agraria yang berkeadilan dan dalam rangka menjalankan pembaruan agraria;
2. Menyusun prosedur pendaftaran tuntutan dan verifikasinya, serta metode-metode penyelesaian konflik yang tepat;
3. Melakukan pendataan terhadap konflik-konflik agraria yang terjadi selama ini;
4. Menerima pendaftaran dan memverifikasi tuntutan-tuntutan kelompok masyarakat untuk penyelesaian konflik agraria yang dialaminya;
5. Mengupayakan penyelesaian sengketa/konflik dengan cara alternatif (*alternative dispute resolution*), mediasi, negosiasi, arbitrase, dan/atau mengeluarkan rekomendasi penyelesaian atas sengketa/konflik tersebut;
6. Melakukan tinjauan ke lapangan untuk proses verifikasi maupun dalam rangka penyelesaian sengketa dengan cara alternatif;
7. Menyusun naskah Rancangan Undang-undang Penyelesaian Konflik Agraria yang di dalamnya terkandung muatan tentang pembentukan Pengadilan Khusus Agraria dan

penguatan kewenangan Komisi untuk penyelesaian konflik agraria secara cepat dan berkeadilan, dalam waktu yang sesegera mungkin setelah pembentukan Komisi;

8. Mempersiapkan Rancangan Undang-undang Pembaruan Agraria yang di dalamnya terkandung muatan tentang kelembagaan pelaksana pembaruan agraria.

Namun, pergantian kekuasaan dari pemerintah Megawati kepada pemerintahan SBY telah menunda hadirnya kelembagaan ini. Pada masa pemerintahan SBY, pemerintah melalui Menteri Sekretaris Negara menjawab usulan Komnas HAM RI bahwa kelembagaan penyelesaian konflik agraria tidak diperlukan namun konflik agraria dapat diselesaikan dengan tata cara lain yaitu: (1) Memperkuat fungsi kelembagaan BPN, (2) Melakukan revisi terhadap UUPA 1960, (3) Melaksanakan reforma agraria.

Menindaklanjuti hal tersebut, pemerintah kemudian membentuk kedeputian yang khusus melakukan pengkajian dan penyelesaian konflik agraria dan mendorong amandemen UUPA 1960 di DPR-RI. Meskipun kelembagaan di BPN telah ditingkatkan untuk melakukan proses penyelesaian sengketa, konflik agraria nampaknya belum berhasil diselesaikan dengan baik bangsa kita.

2. Mediasi, Pemantauan, Pengkajian

1). Pelaksanaan Mandat

Berdasarkan ketentuan Pasal 90 UU HAM kepada setiap orang atau sekelompok yang hak asasinya dilanggar, termasuk dalam konflik agaria berhak mengadukan ke Komnas HAM. Untuk melakukan penanganan atas permasalahan tersebut maka dapat dilalui dengan 2 (dua) mekansme yaitu melalui tindakan pemantauan dan penyelidikan, serta mekanisme mediasi.

Perbedaan penanganan kedua penanganan tersebut terletak pada mekansime atau tata cara penanganan, jika melalui pemantauan dan penyelidikan diarahkan untuk menemukan ada atau tidaknya pelanggaran HAM dalam peristiwa tersebut dan kemudian diterbitkan rekomendasi. Sedangkan dalam mekanisme mediasi lebih mendorong para pihak melakukan perundingan untuk menyelesaikan kasus tersebut.

Sedangkan fungsi pengkajian dapat melakukan telaahan terhadap instrumen HAM, peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk perubahan, pembentukan dan pencabutan agar selaras dengan HAM, terutama bagaimana mengurangi dan menyelesaikan konflik agaria di Indonesia.

2). Inkuiri Nasional

Pada Rapat Paripurna Komnas HAM RI 1-2 April 2014 ditetapkan untuk menjalankan Inkuiri Nasional Komnas HAM RI tentang Hak Masyarakat Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan. Ini merupakan Inkuiri Nasional pertama yang diadakan oleh Komnas HAM RI. Ini adalah upaya Komnas HAM RI memberikan kontribusi pada upaya penyelesaian kasus pelanggaran HAM. Tema Masyarakat Adat dipilih karena posisi kelompok ini yang marjinal dan sasaran utama perampasan tanah yang mereka miliki namun diklaim sebagai kawasan hutan negara.

Inkuiri Nasional (*National Inquiry*) adalah suatu penyelidikan menyeluruh atau penelitian sistematis terhadap masalah HAM yang bersifat sistemik dan masif dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Inkuri Nasional (*National Inqury*) dilakukan pada kondisi dimana telah terjadi perbaikan peraturan perundang-undangan dan kelembagaan di Indonesia, tetapi pelanggaran HAM masih terus terjadi. Pelanggaran HAM dalam kasus yang diungkap dalam inkuiri nasional bersifat struktural, tersembunyi, terpendam, dan berpotensi muncul berulang.

Berbeda dengan kegiatan penyelidikan dalam pengertian menurut UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Inkuiri Nasional pada umumnya adalah investigasi masalah HAM yang dilaksanakan dengan cara yang transparan, yang melibatkan saksi dan beragam keahlian dari berbagai institusi, termasuk para peneliti, pendidik, dan ahli kebijakan. Kemudian, Inkuiri Nasional melakukan identifikasi temuan-temuan dan akhirnya rekomendasi.

Pada dasarnya, Inkuiri Nasional menggabungkan empat fungsi Komnas HAM RI dalam satu kegiatan. Inkuiri nasional menerapkan fungsi pemantauan untuk menyelidiki (investigasi) kasus. Investigasi masalah HAM ini dilakukan secara sistematis dengan melibatkan masyarakat, saksi, institusi, peneliti, pendidik, dan ahli kebijakan secara transparan melalui kerangka penyelidikan pola sistematik pelanggaran HAM.

Fungsi penelitian dan pengkajian Komnas HAM RI dipakai untuk menganalisis akar masalah dan merumuskan rekomendasi pemulihan pelanggaran HAM terhadap kasus-kasus yang dibawa di dalam Inkuiri Nasional. Selanjutnya fungsi penyuluhan juga dipakai dalam proses ini. Dalam pelaksanaannya, metode inkuiri nasional ini juga digunakan sebagai sarana edukasi untuk masyarakat umum terkait dengan hak asasi manusia. Nilai edukasi dari Inkuiri Nasional ini muncul karena didalamnya menggunakan metode dengar keterangan umum. Tidak hanya pengadu dan pihak yang diadukan yang hadir, masyarakat umum juga dapat mendengarkan dan menyimak proses dengar keterangan umum. Terakhir fungsi mediasi juga dapat dilaksanakan dalam proses inkuiri ini karena menghadirkan para pengadu dan pihak yang diadukan dapat membahas bersama upaya-upaya penyelesaian dalam kerangka menyelesaikan konflik agraria yang terjadi.

Pada awal 2015 Komnas HAM RI telah menyelesaikan kegiatan inkuiri. Hasil dan rekomendasi dari Inkuiri Nasional ini terangkum dalam publikasi Komnas HAM RI tentang Inkuiri pada 2016.

3). Tim Bisnis & HAM

Apakah sebenarnya bisnis dan HAM? Dalam konsep tradisional hak asasi manusia menggarisbawahi bahwa pelanggaran hak asasi manusia dilakukan oleh negara karena ketidakmampuannya melindungi *(to protect),* menghormati *(to respect),* dan memenuhi *(to fulfill)*. Sementara, aktor di luar negara biasa disebut sebagai pihak yang tidak menghormati HAM atau bahkan sebatas melakukan tindakan pidana.

Pandangan negara sentris *(state-centric)* semacam ini masih dominan hingga sekarang.

Namun, konsep HAM terus berkembang. Apalagi tidak dapat dipungkiri bahwa dalam sistem ekonomi global dewasa ini perusahaan-perusahaan raksasa yang beroperasi secara global sangat berpengaruh tidak saja di bidang ekonomi. Bahkan, tindakan perusahaan mencari laba, ataupun kebangkrutan perusahaan dapat membawa masalah besar secara ekonomi dan politik di sebuah negara. Besarnya pengaruh tersebut telah mendorong agar entintas bisnis mendapatkan tanggung jawab yang besar pula di bidang hak asasi manusia.

Perkembangan-perkembangan semacam inilah yang mendorong lahirnya panduan global tentang Prinsip Bisnis dan HAM. Panduan ini, telah menarik kelompok pelaku bisnis ke dalam ranah pertanggung jawaban untuk menghormati hak asasi manusia di dalam wilayah kerja oleh otoritas korporasinya seperti kepada buruh atau tenaga kerjanya. Selain itu, korporasi juga berkewajiban untuk menghormati dan tidak melanggar hak asasi manusia kepada pihak di luar perusahaannya.

Pada 2011, Dewan HAM PBB telah mengadopsi panduan prinsip-prinsip Bisnis dan HAM. Prinsip ini di tulis oleh perwakilan khusus Sekjen PBB, John Rugie pada 2006-2011. Panduan ini, memang tidak mengikat secara hukum (*non legally binding*). Meski begitu, semua negara dan korporasi terikat secara moral dalam melakukan aktivitasnya harus memperhatikan kerangka penghormatan terhadap nilai-nilai HAM yang diadopsi dalam panduan prinsip-prinsip Jhon Rugie ini. Tiga pilar dalam panduan prinsip-prinsip tersebut menjadi pijakan utama bagi negara dan perusahaan dalam menangani dampak kerugian bagi hak asasi manusia oleh korporasi[6], yaitu:

- Pilar I menjelaskan kewajiban negara untuk melindungi individu dari dampak kerugian HAM terkait korporasi dan merangkum sejumlah prinsip-prinsip operasional yang harus diterapkan oleh negara untuk mengimplementasikan kewajiban ini
- Pilar II mengidentifikasi tanggungjawab perusahaan untuk menghormati HAM dan menjabarkan proses uji tuntas yang dilakukan perusahaan untuk mewujudkan tanggungjawab
- Pilar III menekankan dan menjelaskan bahwa panduan prinsip-prinsip ini telah di dukung oleh negara, sektor swasta dan masyarakat sipil. Panduan prinsip-prinsip ini telah menjadi titik acuan utama untuk mencegah, mengurangi dan memulihkan dampak kerugian HAM oleh adanya kegiatan bisnis.

Tiga pilar Bisnis dan HAM tersebut kemudian diturunkan kembali dalam bentuk Rencana Aksi Nasional (RAN) yang dimaksudkan untuk lebih aplikatif di tingkat nasional[7]. Dalam penyusunan RAN tersebut harus didasarkan pada: (1). Panduan

[6] Panduan untuk Rencana Aksi Nasional tentang Bisnis dan HAM, Kelompok Krja PBB tentang Bisnis dan HAM, versi 1.0, Desember 2014
[7] Ibid

prinsip-prinsip Bisnis dan HAM; (2). Merespon tantangan khusus dalam konteks nasional; (3). Dikembangkan dan diimplementasikan melalui proses yang inklusif dan transparan; (4). Direview dan diperbaharui secara berkala.

Karena itu, Komnas HAM RI bersama ELSAM pada Mei, 2017 merilis Rencana Aksi Nasional Bisnis dan HAM. Dokumen ini disusun oleh Komnas HAM RI bekerjasama dengan Elsam dan mendapatkan pandangan dari berbagai kalangan. Harapannya, dokumen ini dapat menjadi dasar bagi penyusunan Bisnis dan HAM yang lebih lengkap di masa yang akan datang.

G. Masyarakat Sipil dan Penyelesaian Konflik Agraria

Pada 28 Januari, 2015, kalangan masyarakat sipil yang tergabung dalam Komite Nasional Pembaruan Agraria (KNPA) seperti KPA, Walhi, AMAN, SPI dll mengusulkan Unit Kerja Presiden untuk Penyelesaian Konflik Agraria. Meskipun usulan ini ditawarkan langsung oleh KNPA kepada Menteri Sekretaris Kabinet, namun pemerintah nampaknya belum menerima tawaran ini sebagai sebuah alternatif penyelesaian konflik agraria secara cepat dan menyeluruh.

Dalam konsepnya yang ditawarkan, UKP ini berwenang untuk:

(a) Merekomendasikan kepada Presiden RI untuk memberikan amnesti, abolisi, dan rehabilitasi untuk korban-korban kriminalisasi terhadap pejuang-pejuang agraria yang berstatus, narapidana dan eks-narapidana, terdakwa, tersangka, dan mereka yang berada dalam Daftar Pencarian Orang (DPO) dalam konflik-konflik agraria;

(b) Memberikan arahan dan bekerjasama dengan pejabat-pejabat publik saat ini untuk menggunakan kewenangan-kewenangan pemerintah yang tersedia dalam rangka menyelesaikan konflik-konflik agraria struktural, termasuk dengan merevisi keputusan-keputusan pejabat-pejabat publik sebelumnya yang menjadi penyebab, atau faktor yang melestarikan konflik-konflik agraria;

(c) Menyusun rencana aksi nasional untuk penyelesaian konflik-konflik agraria dalam rangka reforma agraria yang menyeluruh dan adil gender, serta sekaligus mengawasi, mengawal dan mengevaluasi implementasinya;

Kewenangan tersebut dijalankan dengan tugas-tugas pokok sebagai berikut:

(a) Menerima klaim-klaim kolektif dari rakyat sehubungan dengan hak atau akses mereka atas tanah, sumber daya alam dan wilayah hidup, yang berada dalam situasi konflik-konflik agraria struktural yang kronis;

(b) Melakukan identifikasi, inventarisasi, penyelidikan, dan audit atas kasus-kasus konflik-konflik agraria, dengan pendekatan yang sensitif dan responsif gender termasuk melalui penelusuran dokumen, memanggil dan menemui pihak-pihak, pemeriksaan lapangan, dengar keterangan umum, dan panel ahli untuk eksaminasi kasus-kasus tersebut;

(c) Memberi arahan kebijakan dan panduan kerja, dan bekerjasama dengan kementerian dan lembaga pemerintah pusat dan daerah untuk menyusun rencana aksi nasional

penyelesaian konflik-konflik agraria dalam rangka reforma agraria yang menyeluruh dan adil gender, serta mengawasi dan mengawal implementasi rencana aksi tersebut;

(d) Menyampaikan laporan dan rekomendasi kepada Presiden Republik Indonesia.

Unit Kerja Presiden ini berfungsi sebagai:

(a) Pembantu Presiden RI setingkat menteri yang menyelesaikan kasus-kasus konflik agraria yang struktural; dan

(b) Saluran baru bagi rakyat yang sedang memperjuangkan secara kolektif hak dan aksesnya atas tanah, sumber daya alam dan wilayah hidupnya, termasuk bagi pejuang agraria yang dikriminalisasi, untuk mendapatkan keadilan melalui penggunaan kewenangan yang secara prerogatif melekat pada Presiden Republik Indonesia sebagai Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara.

(c) Dalam melaksanakan tugasnya, unit kerja dapat membentuk dan bekerjasama dengan kementerian/lembaga pemerintah, komisi-komini Negara (Komnas Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Judicial, Komisi Ombudsman, Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban), dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang masing-masing dapat memiliki sumber-sumber pendanaannya tersendiri.

Usulan ini meski telah disampaikan secara langsung kepada Menteri Sekretaris Kabinet, namun belum mendapatkan jawaban resmi dari pemerintah selain sinyal bahwa pemerintah Joko Widodo menghindar untuk membentuk lembaga-lembaga baru. Meskipun sinyalemen ini juga ditepis sendiri oleh pemerintah dengan membentuk badan baru seperti Badan Restorasi Gambut (BRG).

H. Reforma Agraria dan Penyelesaian Konflik Agraria Pemerintahan Jokowi

Reforma Agraria dalam pemerintahan Jokowi dapat dilacak dari dokumen *Jalan Perubahan Menuju Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian*, "Visi, Misi dan Program Aksi Jokowi-JK", yang diserahkan Presiden dan Wakil Presiden ke Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dokumen tersebut mengandung sembilan agenda prioritas yang dinamakan *Nawacita*.

Beberapa petikan nawacita terkait dengan Reforma Agraria atau Pembaruan Agraria adalah *"Kami akan meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia"*, diantaranya akan dicapai melalui *"...peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program "Indonesia Kerja" dan "Indonesia Sejahtera" dengan mendorong landreform dan kepemilikan lahan seluas 9 juta hektar..."*. Tentu saja dengan terpilihnya Jokowi-JK, dokumen nawa cita ini berubah statusnya dari sebuah janji politik menjadi amanat rakyat kepada presiden untuk dilaksanakan.

Nawacita sebagai komitmen politik Presiden menjadi acuan bagi penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Secara operasional, Nawacita dijadikan rujukan pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-

2019, dan kemudian juga diturunkan menjadi program yang dijalankan oleh kementerian dan lembaga pemerintah pusat Rencana Kerja Pemerintah (RKP) masing-masing.

Selain dokumen nawacita, penanda penting komitmen pemerintahan Joko Widodo dalam memperbaiki permasalahan agraria dan sumber daya alam adalah pembentukan tiga kementerian baru yaitu: Kementerian Agraria, Tata Ruang dan Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN-RI), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendesa PDTT).

Kementerian tersebut bersama Bappenas kemudian merumuskan Nawacita ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) selama lima tahun yakni 2014-2019, dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang bersifat tahunan. Reforma Agraria kemudian semakin menjadi langkah yang kuat dengan lahirnya Peraturan Presiden No.45/2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah 2017.

Guna memastikan agenda reforma agraria yang ada dalam Nawacita berjalan efektif dan berhasil mencapai tujuannya, Kantor Staf Presiden (KSP) menyusun naskah arahan Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019. Dokumen tersebut dimaksudkan oleh KSP sebagai rujukan untuk pelaksanaan reforma agraria, yang mencakup tujuan penyediaan kepastian tenurial (*tenurial security*) bagi masyarakat yang tanahnya berada dalam konflik-konflik agraria, mengidentifikasi subyek penerima dan obyek tanah-tanah yang akan diatur kembali hubungan kepemilikannya, mengatasi kesenjangan penguasaan tanah dengan meredistribusi dan melegalisasi Tanah-tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) menjadi kepemilikan rakyat, mengentaskan kemiskinan dengan perbaikan tata guna tanah dan pembentukan kekuatan-kekuatan produktif baru, dan untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat dan daerah, serta memampukan desa untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola desanya.

Kelima tujuan itu dijawab dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2017 Prioritas Nasional Reforma Agraria, yang terdiri dari 5 (lima) Program Prioritas, yakni: (1) Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria; (2) Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria; (3) Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria; (4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA); serta (5) Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah[8].

Setelah menjadi program prioritas, reforma agraria mendapat porsi yang penting dalam kebijakan dan kerja pemerintahan. Mengawali 2017 misalnya, Presiden Jokowi dalam rapat paripurna Kabinet Indonesia Kerja menyatakan bahwa tahun ini pemerintah akan memfokuskan kerja untuk mewujudkan pemerataan ekonomi melalui reforma agraria. "Caranya dengan melakukan redistribusi tanah dan legalisasi asset (baca: sertifikasi) tanah-tanah rakyat", demikian Presiden. Ini adalah ketiga kalinya Presiden Jokowi mengemukakan reforma agraria dalam rapat kabinet.

Untuk diketahui, Reforma Agraria yang hendak diterapkan oleh pemerintahan Jokowi memang terbilang unik. Pelaksanaannya menyandarkan pada UU 41/1999 tentang Kehutanan. Ini

[8] Kantor Staf Presiden, *Opcit,* Hal 7

dikarenakan 63 persen wilayah darat Indonesia diklaim sebagai kawasan hutan. Padahal klaim tersebut sebagian besar belum tentu legal dan *legitimate*. Juga banyak kawasan hutan sebenarnya belum dilakukan proses pengukuhan kawasan hutan.

Karena menggunakan UU 41/1999 tentang Kehutanan, dari 9 juta hektar rencana distribusi tanah seluas 4.5 juta hektar berada dalam yurisdiksi KLHK. Sementara, target pembagian tanah melalui ATR/BPN-RI hanya 400 ribu hektar saja, selebihnya untuk BPN adalah kerja sertifikasi tanah.

Darimana tanah yang direncanakan akan diredistribusi tersebut? Dengan bersandar kepada UU Kehutanan, maka jalur yang dapat dilakukan adalah pelepasan kawasan hutan. Proses ini (pelepasan kawasan hutan) sangat ditentukan oleh: status kawasan hutan yang bisa dilepaskan, luasan status kawasan hutan di daerah, persetujuan usulan perubahan tata ruang pemerintah daerah, dan penyiapan masyarakat penerima. Sayangnya sistem di KLHK untuk pelepasan semacam ini belum terbangun. Selama lebih satu dekade ke belakang, dari 7.5 juta hektar hutan yang dilepaskan, 90 persennya diperuntukkan kepada perusahaan perkebunan.

Selain skema RA, pemerintah juga mendorong pelaksanaan perhutanan sosial bagi rakyat seluas 12.7 juta hektar. Perhutanan Sosial sebenarnya adalah mandat dari UU Kehutanan. Sejak diundangkan, kelembagaan perhutanan sosial dalam kementerian ini tidak berkembang. Sampai hari ini, meski telah digenjot dari berbagai sisi, perhutanan sosial masih berkisar pada angka 833 ribu hektar dengan keberhasilan mensejahterakan yang rendah.

Bagaimana dengan reforma agraria yang menjadi tanggung jawab ATR/BPN. Target 400 ribu hektar kepada ATR juga tak kalah lambat. Bahkan, kementerian ini hanya menargetkan 18 ribu hektar pada 2017. Karena itulah, seremoni kementerian ini hanya penyerahan sertifikat kepada masyarakat meski dengen nama reforma agraria. Padahal, reforma agraria adalah pelayanan negara kepada mereka yang bertanah sempit dan tak bertanah. Sementara sertifikasi adalah pelayanan kepada mereka yang telah memiliki tanah. Nampaknya, ATR BPN lebih suka menjalankan mesin organisasinya untuk sertifikasi tanah ketimbang mengejar target redistribusi tanah yang dikejar dan ditargetkan presiden.

Ini yang menjadi kritik utama dan sesat pikir dalam konsep ini, seolah-olah reformasi agraria padahal konspenya adanya mempermudah proses sertifikasi bagi pemilik tanah, tinjauannya adalah aspek pelayanan publik semata bukan reformasi agararia.

Meski sudah menjadi program prioritas nampaknya pelaksanaan reforma agraria belum berjalan dengan baik. Sampai 2017, redistribusi tanah baru dari pelepasan kawasan hutan baru mencapai 770 ribu hektar dari target 4.5 juta hektar. Sementara, Kementerian ATR/BPN mengabarkan baru melakukan redistribusi seluas 182,750 hektar.

Sebenarnya, sejak Maret 2017 KLHK telah merilis wilayah yang akan ditetapkan sebagai Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dan Perhutanan Sosial. Kemudian pada Mei, Kemenko Perekonomian juga memerintahkan kepada Kementerian ATR/BPN-RI, KLHK dan Kementerian Desa untuk membuat Pokja terkait reforma agraria, harapannya terjalin koordinasi dalam menjalankan reforma agraria.

Menurut kajian Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), terkait dengan lokasi-lokasi yang sudah dirilis oleh KLHK terdapat beberapa tipologi kualitas lahan: (1) lokasi tanah-tanah tersebut

adalah desa-desa yang telah lama digarap oleh masyarakat adat dan petani, dan terdapat organisasi masyarakat yang selama ini aktif dalam mendorong reforma agraria; (2) lokasi dan masyarakat telah tepat, namun masyarakat belum terorganisasi dengan baik sehingga keberlanjutan paska distribusi tanah belum terumuskan oleh masyarakat; (3) Tanah-tanah yang kosong dan cocok untuk pertanian dan perkebunan, (4) Tanah tidak layak dijadikan objek reforma agrari karena tebing curam, berbatu, dll.

Menjembatani hal tersebut, kalangan masyarakat sipil telah mengusulkan kepada pemerintah yang disebut dengan Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA). Ini adalah proses masyarakat *(bottom-up*) mengusulkan lokasi TORA dengan menggunakan kriteria berupa tujuan pelaksanaan reforma agraria berupa mengurangi ketimpangan, menyelesaikan konflik agraria dan peningkatan kesejahteraan berkelanjutan sebagai dasar dalam menentukan lokasi. Sebenarnya pada lokasi-lokasi inilah rakyat yang haus akan pelaksanaan reforma agraria berada. Namun, nampaknya mereka belum tersentuh oleh program bertajuk reforma agraria ini.

Karena itu, ada beberapa langkah strategis untuk meluruskan dan mempercepat pelaksanaan reforma agraria. Pertama, presiden harus segera memimpin secara langsung implementasi reforma agraria dan memastikan kembali bahwa kiblat reforma agraria nasional adalah UUPA No.5/1960 dan Tap MPR No.IX/2001. Kiblat ini sangat penting untuk memastikan bahwa reforma agraria adalah koreksi atas ketidak adilan agraria yang selama ini terjadi. Juga, dengan memakai kiblat yang tepat, lokasi reforma agraria akan mengarah kepada lokasi yang dimana ketimpangan, konflik dan kemiskinan berkecamuk.

I. Rekomendasi

Berdasarkan keseluruhan analisis tersebut di atas, maka dalam kerangka Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria Dalam Kerangka Reforma Agraria berbasis HAM, maka Komnas HAM mendesak kepada Presiden RI untuk:

a. Merumuskan dan meluruskan kembali konsep reforma agraria yang tidak hanya sekedar pelaksanaan sertifikasi lahan milik masyarakat sendiri sebagai bagian dari pelayanan publik, serta alokasi dan distribusi lahan kehutanan untuk kepentingan individu-individu semata.

b. Mempercepat akses masyarakat terhadap alokasi lahan pencadangan untuk reforma agraria dengan pengaturan yang jelas, terutama dengan konsep tanah komunal, serta memastikan tidak adanya pelaku-pelaku yang memanfaatkan kebijakan ini untuk pragmatisme ekonomi.

c. Memaksimalkan koordinasi dan peran kelembagaan yang selama ini melakukan penanganan terhadap konflik agaria, agar memiliki konsep yang jelas sesuai arah reforma agraria yang sesungguhnya.

d. Melakukan evaluasi atas peran KLHK dan Kementerian Agaria dan Tata Ruang/Kepala BPN dalam proses reforma agaria agar lebih berjalan efektif sesuai dengan Nawa Cita.

e. Mempertimbangkan untuk membentuk Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) sebagai alternatif jika hasil evaluasi menyatakan tidak berfungsinya secara baik dan konsisten pelaksanaan reforma agraria oleh Kementerian/Lembaga.

f. Membentuk *desk* bersama antara Komnas HAM dengan Ombudsman RI, Kementerian Agraria dan Tata Ruang RI, KSP, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, KPK, dan instansi terkait lainnya dalam rangka penanganan penyelesaian konflik agraria di Indonesia.

g. Mendorong pemerintah pusat untuk membuat peraturan presiden tentang reforma agraria dan penyelesaian konflik agraria.

Daftar Pustaka

Fauzi, Noer. Petani dan Penguasa. Perjalanan Politik Agraria Indonesia. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Insist Press dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

____. 2001. "Keadilan Agraria di Masa Transisi," Keadilan dalam Masa Transisi, Prasetyohadi (ed), Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Pp. 204-220

____. 2012. "Konflik Tenurial: Yang Diciptakan Tapi Tak Hendak Diselesaikan," in Berebut Tanah, Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung, Anu Lounela and R. Yando Zakaria (Eds), Yogyakarta: Insist Press, Journal Antropologi, Universitas Indonesia dan KARSA.

Komnas HAM (2005). KNuPKA: Sebuah Keniscayaan. Jakarta : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Presiden, Kantor Staf. Pelaksanaan Reforma Agraria Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017, Kantor Staf Presiden Strategi Nasional Pembaruan Agraria, Jakarta:KSP, 2016.

Rachman, Noer Fauzi. 2013. "Rantai Penjelas Konflik-konflik Agraria yang Kronis, Sistemik, dan Meluas". Bhumi, Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM – STPN No. 37 Tahun 12, April 2013, Page 1-14. Yogyakarta: STPN.

Suhendar, Endang dan Ifdhal Kasim. 1996. Tanah Sebagai Komoditas: Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.

Tim Kerja Menggagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA) (2003) "Naskah Akademik Penyelesaian Konflik Agraria dan usulan Pelembagaannya di Indonesia." Jakarta: Komnas HAM

Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) kasus Mesuji. (2012) "Laporan Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) kasus Mesuji"

Konsorsium Pembaruan Agraria (2014) "Laporan Akhir Tahun 2014 Konsorsium Pembaruan Agraria". Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Konsorsium Pembaruan Agraria (2015) "Laporan Akhir Tahun 2015 Konsorsium Pembaruan Agraria". Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Konsorsium Pembaruan Agraria (2016) "Laporan Akhir Tahun 2016 Konsorsium Pembaruan Agraria". Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Unit Kerja Presiden bidang Pemantauan dan Pengawasan Pembangunan (UKP4) (2012). Penyelesaian Konflik Agraria. Naskah tidak diterbitkan untuk Presiden Republik Indonesia

Mulyani, Lilis, dkk., 2014. Memahami Konflik Agraria dan Penanganannya di Indonesia. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.