

**PRAKTIK KEBIJAKAN PROGRAM STRATEGIS
NASIONAL, KENDALA DAN PELUANG**
(HASIL PENELITIAN SISTEMATIS DAN STRATEGIS STPN TAHUN 2020)

Penulis:

Priyo Katon Prasetyo, Sudibyanung, Theresia Supriyanti
Bambang Suyudi, Nuraini Aisiyah, Mujiati
Muh Arif Suhattanto, Yendi Sufyandi, Muh Irfan Yudistira
Aristiono Nugroho, Suharno, Sri Kistiyah, dan Setiowati
Haryo Budhiawan, Sarjita, Yohanes Supama

.

Penyunting:

Dian Aries Mujiburohman

STPN Press

Bekerja sama dengan
Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
2020

PRAKTIK KEBIJAKAN PROGRAM STRATEGIS NASIONAL,
KENDALA DAN PELUANG
(Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2020)
©PPPM-STPN

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
oleh STPN Press, Desember 2020
Gedung Administrasi Akademik LT II
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta, 55293
Tlp. (0274) 587239, ext: 351
Faxes: (0274) 587138
Website: www.pppm.stpn.ac.id
E-mail: stpn_press@stpn.ac.id

Bekerja sama dengan

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Jalan Tata Bumi nomor 5, Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta 55293
Telp: 0274-587239,
website: <http://pppm.stpn.ac.id/>

Penulis:

Priyo Katon Prasetyo, Bambang Suyudi, Muh Arif Suhattanto,
Aristiono Nugroho, Haryo Budhiawan, dkk.

Editor:

Dian Aries Mujiburohman

Layout dan Cover: Arif NR
Pracetak: Tim PPPM-STPN

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
PRAKTIK KEBIJAKAN PROGRAM STRATEGIS NASIONAL, KENDALA DAN
PELUANG

(Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2020)

Yogyakarta: STPN Press, 2020

viii + 142 hlm.: 15,5 x 23 cm

ISBN: 978-602-7894-26-6

PEMETAAN KARAKTER DAN TIPOLOGI KONFLIK PERTANAHAN SERTA SOLUSINYA DI INDONESIA

Haryo Budhiawan, Sarjita, Yohanes Supama
.....

A. **Pendahuluan**

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat sedikitnya telah terjadi 450 konflik agraria sepanjang tahun 2016, dengan luasan wilayah 1.265.027 hektar dan melibatkan 86.745 KK yang tersebar di seluruh Provinsi di Indonesia. Di tahun sebelumnya tercatat 252 konflik agraria, maka terdapat peningkatan signifikan di tahun ini, hampir dua kali lipat angkanya. Jika di rata-rata, maka setiap hari terjadi satu konflik agraria dan 7.756 hektar. Perkebunan masih tetap menjadi sektor penyebab tertinggi konflik agraria, disusul sektor properti, lalu di sektor infrastruktur, kehutanan, tambang, pesisir dan kelautan, terakhir sektor migas dan pertanian (KPA, 2016).

Konflik Agraria tahun 2016 banyak terjadi karena: (1) pada aras regulasi tidak terjadi perubahan paradigma dalam memandang tanah dan Sumber Daya Alam (SDA). Tanah dan SDA masih dipandang sebagai kekayaan alam yang harus dikelola oleh investor skala besar baik nasional maupun asing; (2) Korupsi dan Kolusi dalam pemberian konsesi tanah dan sumber daya alam; (3) belum berubahnya aparat pemerintah khususnya Kepolisian, Pemda dalam menghadapi konflik agraria di lapangan.

Hasil penyampaian materi penanganan dan penyelesaian sengketa, konflik serta perkara pertanahan (kasus Pertanahan) pada Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Kementerian ATR/BPN 2020, secara kuantitatif konflik pertanahan 2015 s/d 2019 masih relatif tinggi yaitu sejumlah

9.124 Kasus, Kasus Selesai: 3.179 kasus, Proses: 3.100 kasus, Blank: 1.958 kasus, sedangkan pada Tahun 2019 terdapat sisa 3.100 kasus, dan muncul kasus baru 2.347 kasus. Sementara dilihat dari target penanganannya berdasarkan jenis kasusnya dapat dikelompokan menjadi 1.500 Kasus, Selesai: 1.291 kasus [86 %] dengan kriteria: K1: 461 kasus (35 %), K2: 479 kasus (31 %), K3: 351 kasus (234 %).

Berdasarkan tipologi penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan yang masuk ke Direktorat Jenderal VII Kementerian ATR/BPN dapat penulis gambarkan dalam Tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1: Tipologi Kasus Pertanahan yang ditangani oleh Kementerian ATR/BPN

No	Tipologi	Sengketa	%	Perkara	%
1	Pendaftaran Peralihan Hak	214	2,40	913	6,90
2	Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah	1.499	16,40	1.743	13,10
3	Pelaksanaan Putusan Pengadilan	342	3,80	554	4,20
4	Penetapan Batas /Letak Bidang	1.194	13,00	388	2,90
5	Pengadaan Tanah	29	0,30	233	1,80
6	Tanah Objek Landreform	20	0,20	23	0,20
7	Ganti Rugi Tanah ex Partikelir	13	0,10	66	0,50
8	Tanah Ulayat	277	3,00	174	1,30
9	Penguasaan /Pemilikan tanah belum terdaftar (bukti hak lama/TN/SHAT)	5.187	56,73	7.786	61,92
11	BLANK	349	3,90	970	7,20
TOTAL		9.124	100	13.300	100

Sumber: Bahan Penyampaian Dirjen VII Rakernas Kem. ATR/BPN RI, 2020.

Tingginya konflik ini disebabkan oleh adanya ketimpangan penguasaan sumber daya alam antara masyarakat yang menggantungkan hidup dari sumber ekonomi berbasis sumber daya alam (tanah, hutan, perkebunan, jasa lingkungan dll) dengan penguasaan oleh sektor bisnis, khususnya sektor industri skala besar perkebunan, kehutanan dan pertambangan, dan penguasaan oleh negara yang masih menegasikan adanya hak-hak masyarakat adat/lokal (tenurial, tradisional, ulayat).

Konflik agraria terjadi bukan saja karena benturan kepentingan para pihak dalam praktik di lapangan, melainkan dipicu oleh kebijakan negara yang memang belum mengakomodir secara serius klaim pengelolaan sumber daya alam secara adat atau tradisional oleh berbagai komunitas lokal yang hingga kini masih mewarisi tradisi penguasaan lahan secara turun temurun baik individual maupun komunal. Pola penguasaan dan pemilikan ini memang tidak sama dengan standar hukum pertanahan formal yang didasarkan atas sertifikat kepemilikan, akibatnya terjadi benturan antara hukum positif dengan hukum adat/turun temurun/tradisional masyarakat dalam mengelola hutan tanah.

Terjadinya kasus pertanahan tersebut menunjukkan belum baiknya administrasi pertanahan di Indonesia dan belum kuatnya kepastian hukum hak atas tanah. Hal itu memberikan gambaran bahwa tanah belum dapat memberikan atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, peran negara sangat penting dalam mengelola sumber daya alam, termasuk tanah, agar sumber daya alam dan tanah itu benar-benar mendatangkan kemakmuran bagi rakyat Indonesia (Bappenas, 2013: 2).

Bila ditinjau dari sisi objeknya, terdapat tujuh bentuk/hal yang terkait dengan kasus pertanahan di Indonesia, yaitu (1) pendudukan dan penyerobotan tanah-tanah perkebunan yang telah dilekati dengan Hak Guna Usaha (HGU), baik yang masih berlaku maupun yang sudah berakhir; (2) sengketa kawasan hutan; (3) sengketa yang berkaitan dengan kawasan pertambangan; (4) tumpang tindih atau sengketa batas, tanah bekas milik adat (girik) dan tanah bekas *eigendom*; (5) tukar-menukar tanah bengkok desa/tanah kas desa menjadi aset Pemda; (6) tanah eks partikelir dan (7) putusan pengadilan yang tidak dapat diterima dan dijalankan. Bila dilihat dari subjeknya (pihak-pihak yang bermasalah), kasus pertanahan memperlihatkan sengketa masyarakat dengan masyarakat (termasuk investor), masyarakat dengan instansi pemerintah, dan antar instansi Pemerintah (Bappenas, 2013: 2).

Sehubungan dengan belum adanya penelitian yang mengupas tentang pemetaan karakter dan tipologi konflik pertanahan dan solusinya, maka penelitian ini dengan permasalahan yang akan

dikaji adalah: 1) Bagaimana karakter dan tipologi konflik pertanahan di Indonesia?; 2) Apa yang melatar belakangi terjadinya konflik pertanahan?; 3) Bagaimana solusi untuk penanganan dan penyelesaian konflik pertanahan?

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan alasan karena objek penelitiannya merupakan gejala sosial yang terjadi di masyarakat, yaitu terkait konflik vertikal maupun horizontal dengan substansi di bidang pertanahan. penelitian ini tidak menggunakan bahan eksperimen. Pendekatan kualitatif yang dipilih juga didasarkan pada beberapa pendapat praktisi dan akademisi.

Data yang digunakan meliputi data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara, sedangkan data sekunder diperoleh dari mempelajari dokumen yang berkaitan dengan topik penelitian. Dalam pengumpulan data menggunakan teknik sampling purposive, yaitu teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Misalnya orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang apa yang akan kita harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi objek/ situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2008: 53).

A. Perspektif Teoritis Konflik Pertanahan

1. Pengertian Konflik dan Konflik Pertanahan

Istilah konflik dapat ditelusuri dari pendapatnya Webster (1996), dalam Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, Alih bahasa Helly P. Sutjipto dan Sri Mulyantini Soetjipto (Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, 2004: 9-10) menyatakan bahwa istilah "*conflict*" di dalam bahasa aslinya berarti suatu "perkelahian, peperangan, atau perjuangan", yaitu berupa konfrontasi fisik antara beberapa pihak. Yang kemudian artinya berkembang menjadi "ketidak sepakatan yang tajam atau oposisi atas berbagai kepentingan, ide, dan lain-lain". Sedangkan menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin (Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, 2004:9-10) konflik berarti persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*) atau suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang berkonflik tidak dapat dicapai secara simultan.

Rachmadi Usman dalam Sarjita (2005: 8.) menguraikan istilah konflik yang berasal dari kata “*conflict*” yang disandingkan dengan kalz “*dispute*”. Kedua kata tersebut mengandung pengertian tentang adanya perbedaan kepentingan antara kedua pihak atau lebih tetapi keduanya dapat dibedakan. Kosakata “*conflict*” sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia menjadi konflik sedangkan kosakata “*dispute*” dapat diterjemahkan dengan kosakata sengketa. Suatu konflik tidak akan berkembang menjadi sengketa, apabila pihak yang merasa dirugikan hanya memendam dalam perasaan tidak puas atau keprihatinannya. Sebaliknya sebuah konflik akan berkembang menjadi sengketa, bilamana pihak yang merasa dirugikan telah menyatakan rasa tidak puas atau keprihatinannya” baik secara langsung kepada pihak-pihak yang dianggap sebagai penyebab kerugian atau pihak lain. Maka banyak terjadi salah paham, norma mulai tidak dipatuhi, anggota banyak menyimpang, sanksi lemah, sedangkan pada tahap disintegrasi yaitu timbul emosi, rasa benci, suka marah, ingin memusnahkan, ingin menyerang.

Dalam kaitannya dengan penyebab terjadinya konflik Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin (2004: 27) menyebut ada tiga faktor determinan penyebab konflik yaitu: tingkat aspirasi suatu pihak, persepsi satu pihak atas aspirasi Pihak lain, dan tidak ditemukannya alternatif yang bersifat integratif. Hal tersebut berbeda dengan pendapatnya Ury, dalam Adi Sulitoyono (2006: 21) menyatakan bahwa ada 3 (tiga) faktor yang melekat pada para pihak-pihak yang bersengketa di mana ketiga faktor tersebut akan berpengaruh pada pendekatan yang akan digunakan. Ketiga faktor dimaksud adalah: kepentingan (*interest*), hak-hak (*right*) dan status kekuasaan (*power*). Lebih lanjut Ury menggambarkan 2 (dua) macam hirarki mengenai faktor mana yang paling dominan. *Pertama* “dinamakan *Distressed System*, yaitu suatu keadaan dimana faktor status kekuasaan menjadi faktor yang dominan, di atas hak-hak dan kepentingan. *Kedua*, dinamakan *Effective System*, yaitu apabila faktor kepentingan yang dominan dan faktor status kekuasaan yang lemah.

Untuk menyelesaikan perbedaan kepentingan antara pihak-pihak yang sedang konflik maupun sengketa menurut Maria Galanter, dalam

Adi Sutistiyono (2006: 31) masyarakat bisa mendapatkan keadilan melalui forum resmi yang telah disediakan oleh negara (pengadilan), maupun forum tidak resmi yang terdapat di masyarakat. Mekanisme penyelesaian konflik atau sengketa melalui jalur atau forum resmi (lembaga pengadilan) dinamakan “sentralisme hukum” atau “paradigma sentralisme hukum”. Sebaliknya penyelesaian konflik atau sengketa melalui forum tidak resmi yang terdapat di masyarakat dengan mendasarkan pada hukum rakyat atau hukum pribumi dinamakan “desentralisme hukum” atau “paradigma desentralisme hukum”.

Pengertian konflik terdapat pula di dalam Lampiran Ol/ Juknis/D.V/2007 Angka Romawi II angka 4 Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Dan Penyelesaian Masalah Pertanahan yang menyebutkan bahwa konflik adalah “perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan/ atau persepsi antara warga atau kelompok masyarakat atau warga atau kelompok masyarakat mengenal status penguasaan dan/atau kepemilikan dan/atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu atau status keputusan tata usaha negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu serta mengandung aspek politik ekonomi dan sosial budaya”.

Pembahasan mengenai istilah konflik, penulis berikan contoh sebagai berikut: “Konflik vertikal antara rakyat dengan negara atau rakyat dengan pemilik modal yang didukung oleh negara”. Dalam hal ini negara berperan sebagai penyedia sarana dan prasarana yang diperlukan pemilik modal dalam mengembangkan usahanya terutama berupa tanah dan bertindak cepat untuk meminimalkan segala hambatan yang menghalang-halangi pemilik modal membuka usahanya di Indonesia. Sumber utama konflik vertikal tersebut dipicu oleh terjadinya perebutan sumber daya alam baik berupa hutan, tambang maupun tanah pertanian, antara rakyat dengan pemilik modal dan negara. Perebutan ini dimenangkan oleh pemilik modal dan negara”, sehingga menyebabkan terjadinya penggusuran massal.

Tanah dan permasalahan tanah juga memiliki ruang sosialnya sendiri. Ruang sosial ini antara lain adalah negara (Satjipto Rahardjo, 2010: 152), Negara merupakan wadah besar bagi tanah dan juga permasalahannya.. Adanya struktur sosial masyarakat yang masih penuh dengan ketimpangan sosial juga memberikan saham terhadap sengketa tana penuh dengan ketimpangan sosial juga memberikan saham terhadap sengketa pertanahan. Struktur ini menampilkan pelapisan sosial sedemikian rupa sehingga terjadi kesenjangan berarti dalam golongan-golongan the haves dan haves-not ini tidak bersifat ekonomis, tetapi juga sosial dan politik. Dalam konflik biasanya berlaku semacam dalil sosiologi yg keras, yaitu *the haves out ahead* (Satjipto Rahardjo 2010; 154)

Konflik tanah yang selanjutnya disebut konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas (Pasal 1 ayat (3) Permen ATR/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016). Konflik dalam pengertian hukum adalah perbedaan pendapat, perselisihan paham, sengketa antara dua pihak tentang hak dan kewajiban pada saat dan keadaan yang sama, sedangkan sengketa diartikan dengan pendapat yang berlainan antara dua pihak mengenai masalah tertentu pada saat dan keadaan yang sama (Muchsan, 1992: 42).

Dalam kasus pertanahan dibedakan pengertian sengketa, konflik, dan perkara pertanahan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (1) sampai ayat (4) Permen ATR/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, dengan memberi batasan mengenai pengertian sengketa, konflik maupun perkara pertanahan. Pengertian tersebut menyatakan:

- (1) Kasus Pertanahan adalah Sengketa, Konflik, dan Perkara Pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/ atau kebijakan pertanahan.
- (2) Sengketa Tanah yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.

- (3) Konflik Tanah yang selanjutnya disebut Konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.

Pada dasarnya sengketa, konflik dan perkara merupakan tiga istilah yang sering digunakan secara bersamaan untuk menjelaskan tentang perbedaan pendapat, pertentangan, pertikaian, percekocokan, perselisihan dan ketidakharmonisan antara satu pihak dengan pihak lainnya. Sengketa dan konflik muncul sudah menjadi kodrat manusia, karena manusia adalah makhluk sosial yang tidak dapat hidup sendiri, manusia hidup memerlukan bantuan orang lain. Tidaklah mungkin ada orang yang dapat hidup sendirian tanpa interaksi dengan orang lain. Dalam berinteraksi dengan orang lain pasti terdapat sengketa atau konflik kepentingan antara orang yang satu dengan yang lainnya. Oleh karena itulah, diperlukan aturan untuk mencegah sengketa atau konflik, aturan tersebut disebut hukum.

Dalam praktek yang terjadi saat ini, banyaknya kasus-kasus sengketa pertanahan yang diadili di pengadilan umum dalam perkara perdata dan pidana, ada pula sengketa pertanahan yang diadili di lingkungan peradilan tata usaha negara mengenai pembatalan sertifikat sebagai produk badan tata usaha negara, ada juga perkara pertanahan yang masuk dalam pengadilan agama mengenai kedudukan tanah harta bersama dalam perkawinan, warisan dan sengketa tanah wakaf. Oleh karena itu, banyaknya kasus/sengketa pertanahan yang diajukan dalam pengadilan umum, pengadilan agama maupun pengadilan tata usaha yang telah berkekuatan tetap tidak dapat dieksekusi dikarenakan keputusan yang saling bertentangan.

Hambatan yang sama juga terhadap alternatif penyelesaian sengketa lainnya, seperti mediasi dimuka pengadilan maupun di lingkungan Kementerian ATR/BPN untuk memfasilitasi mediasi seringkali kurang berjalan di dalam praktiknya karena mediator tidak dapat berperan sebagai penengah karena mediator tidak punya formula alternatif menyelesaikan sengketa. Mediator lebih banyak menyerahkan proses kepada kedua belah pihak. Sementara, dalam praktik yang banyak hadir

dalam proses mediasi adalah pengacara atau penasihat hukum. Inilah yang menjadi salah satu kelemahan proses mediasi. Mediasi hanya efektif bila pihak-pihak yang berkepentingan langsung hadir dalam ruangan mediasi karena mereka yang tahu apa yang mereka terima dan apa yang tidak terima.

Berbagai regulasi diubah atau diganti untuk menyelesaikan sengketa, konflik dan perkara pertanahan belum juga menuai hasil, demikian juga konsep atau gagasan yang dikemukakan oleh para pakar maupun akademisi belum juga meminimalisir sengketa. Gagasan yang terakhir adalah membentuk peradilan pertanahan yang sejatinya dimasukkan di dalam RUU Pertanahan yang sampai saat ini juga belum terealisasi. Dengan demikian, perlu adanya penguatan regulasi dan penguatan lembaga yang menangani Penyelesaian Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan. Komitmen dan *political will* dari Pemerintah dan pengembalian kekuasaan formal serta seluruh masyarakat Indonesia agar wacana pembentukan Pengadilan Khusus Tanah dapat terwujud dalam rangka menyelesaikan sengketa atau konflik pertanahan secara cepat berdasarkan hukum yang berkeadilan.

2. Tipologi Konflik Pertanahan dan/atau Agraria

Menurut Boedi Harsono (Boedi Harsono, 1994: 14) hukum tanah bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya. Ia hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penguasa atas tanah. Dengan demikian hukum tanah adalah ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan tanah sebagai satu kesatuan yang merupakan sistem. Lebih lanjut, beliau menyatakan bahwa dalam hukum tanah kita, sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (Pasal 4 ayat (1) UUPA), sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Lichfield, Nathaniel and Darimp-Drabkin, Haim (*dalam*) Boedi Harsono (1994: 5) tanah merupakan sesuatu yang nyata, yaitu berupa permukaan fisik bumi serta apa yang ada di atasnya buatan manusia” yang disebut “*fixtures*”. Walaupun demikian perhatiannya lebih tertarik

pada pemilikan dan penguasaan tanah serta perkembangannya. Objek perhatian hukumnya bukan tanahnya melainkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuknya, meliputi kerangka hukumnya dan institusinya pemindahannya, serta pengawasannya oleh masyarakat”.

Pengertian hukum agraria dapat dilihat dalam arti sempit dan luas. Dalam arti sempit hukum agraria dapat diartikan tanah dan dapat pula diartikan hanya tanah pertanian. Selanjutnya pengertian agraria dalam arti luas dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria, disingkat UUPA). Menurut UU ini, agraria meliputi bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. UUPA menentukan bahwa dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi termasuk tubuh bumi, di bawahnya serta yang berada di bawah air (Pasal 1 butir 4). Pengertian air termasuk perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia (Pasal 1 butir 5). Sedangkan yang dimaksud ruang angkasa meliputi ruang di atas bumi dan air (Pasal 1 butir 6).

Pengertian tanah telah membawa implikasi yang luas di bidang pertanian. Menurut Herman Soesangobeng dalam Oloan Sitorus (2006: 3) secara filosofis hukum adat melihat tanah sebagai benda berjiwa yang tidak boleh dipisahkan persekutuannya dengan manusia. Tanah dan manusia, meskipun berbeda wujud dan jati diri, namun merupakan suatu kesatuan yang saling mempengaruhi dalam jalinan susunan keabadian tata alam besar (*macro-cosmos*) dan alam kecil (*micro-cosmos*). Dalam pada itu, tanah dipahami secara luas, sehingga meliputi semua unsur bumi, air, udara, kekayaan alam, serta manusia sebagai pusat, maupun roh-roh di alam supernatural yang terjalin secara utuh menyeluruh.

Jaringan yang melihat tanah secara utuh-menyeluruh (*holistic*) ini ketika akan dijabarkan kedalam azas dan pranata hukum, tampaknya mengalami dinamika dan modifikasi. Sebagai contoh dalam penguasaan dan pemilikan tanah dikenal asas pemisahan horizontal (*horizontale scheidung*), yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa pemilik tanah

tidak otomatis sebagai pemilik benda-benda yang ada di atas tanah. Sementara di negara Anglo Sakson yang mengartikan tanah sebagai (*land*) sebagai permukaan bumi, tubuh bumi, dan kekayaan alam yang terkandung dalam tubuh bumi, maka azas penguasaan pemilikan tanahnya pun mengenal azas perlekatan (azas *natrekking* atau azas *accessie*) sebagaimana tertuang dalam Pasal 500 KUHPerdata yaitu asas yang menyatakan bahwa pemilik benda-benda di atas tanah pada prinsipnya juga melekat pada kepemilikan tanah.

Dalam konteks UUPA, yaitu Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa tanah yang hanya permukaan bumi membawa konsekuensi, hak atas tanah pun secara hukum adalah hak atas permukaan bumi (*the surface of the earth*), tidak termasuk sekaligus merupakan hak atas benda-benda di atas tanah dan kekayaan alam di tubuh bumi.

Selanjutnya Boedi Harsono (1994: 8) menyatakan bahwa Hukum Agraria dalam UUPA bukan hanya satu perangkat bidang hukum, melainkan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian “agraria” sebagai yang diuraikan dalam UUPA. Kelompok bidang Hukum Agraria dimaksud, meliputi: 1) Hukum Tanah; 2) Hukum Pertambangan; 3) Hukum Perikanan; 4) Hukum Penguasaan atas Tanah dan Unsur-unsur dalam Ruang Angkasa (bukan *Space Law*); 5) Hukum Kehutanan; dan 6) Hukum Perkebunan.

Dalam kaitan ini Boedi Harsono (2001: 1) memberikan pengertian bahwa tanah adalah bidang yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah: Hak bangsa Hak Menguasai Negara Hak Pengelolaan, Hak Ulayat, Wakaf dan Hak-hak atas tanah serta hak tanggungan. Sebagai perbandingan pengertian tanah menurut Simson (1976: 5) dalam Sarjita. Dalam Hukum Inggris, tanah tidak dipandang hanya terdiri atas permukaan bumi, akan tetapi juga dianggap termasuk segala sesuatu yang melekat padanya dan juga udara yang terdapat di atasnya sampai ke langit serta apa saja yang terletak di bawahnya sampai pusat bumi, termasuk pula tanah yang diliputi air itu, bahkan dasar laut pun adalah tanah.

Boedi Harsono, memberikan pengertian yang meliputi: Hukum tanah, Hukum Air, Hukum Pertambangan, Hukum Kehutanan dan Perkebunan, Hukum Perikanan, Hukum Penguasaan Atas Tanah dan Unsur-unsur Dalam Ruang Angkasa kecuali "*Space Law*". Oleh karena itu, ruang lingkup mencakup bumi, air, udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dengan pengertian sebagaimana diuraikan di atas, maka konsekuensi dari sengketa konflik agraria meliputi pula sengketa atau konflik yang timbul sebagai pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) termasuk di dalamnya sengketa/konflik pertanahan.

Sebagai contoh dari sengketa tanah, "Berebut Tanah Makam di Tanah Kusir". Ribuan kerabat yang mempunyai keluarga yang dimakamkan di TPU Tanah Kusir Resah, karena tanah tersebut telah diiklankan di Media Massa untuk di jual. Sengketa tanah ini, objeknya sebidang tanah seluas 35.601 Ha., di mana seluas 21 Ha., saat ini dipergunakan untuk Tempat Pemakaman Umum (TPU) Tanah Kusir Pesanggrahan Selatan, dan telah ditanami dengan ribuan jenazah, termasuk di dalamnya ratusan makam pahlawan yang menolak dimakamkan di Taman Makam Pahlawan. Sengketa ini terjadi antara Hutagalung dan irawati Sikumbang (ahli waris dari Raja Panusunan Nasution) melawan sembilan warga yang mengklaim sebagai tanah miliknya.

Lebih mengejutkan lagi, yaitu Hasil Penelitian Douglas Kammen (Doktor lulusan Cornell University Amerika). Yang berjudul "Kekerasan dan Media Massa" menyimpulkan bahwa Pembantaian Dukun Santet kurang lebih 100 orang di Kabupaten Banyuwangi dan kemudian menyebar ke berbagai kabupaten di Daerah Jawa Timur (Jember. Malang Bagian Selatan, Situbondo, Pasuruan) pada tahun 1998 ternyata andlor belakang soal /masalah pertanahan (pengalihan fungsi tanah, andlo bagi hasil antara pemilik dengan penggarap. Kepemilikan tanah dengan tuan-tuan tanahnya (Landlord). Hal sejenis juga pernah terjadi di wilayah Provinsi Jawa Barat, tempatnya di Kabupaten Ciamis. Tasikmalaya" Garut dan Cianjur. Hasil kesimpulan menyatakan bahwa, dari 2/3 korban adalah para pemilik tanah, sedangkan sisanya adalah orang-orang yang mengambil kesempatan membalas dendam atau

melampaikan kebencian dengan memanfaatkan momentum dukun santet.

Kementerian ATR/BPN mengungkapkan bahwa berdasarkan data yang ada sampai dengan tahun 2013, kasus sengketa pertanahan yang terjadi di Indonesia mencapai 4.223 kasus yang terdiri dari sisa kasus tahun 2012 sebanyak 1.888 kasus dan kasus baru sebanyak 2.335 kasus. Jumlah kasus yang telah selesai mencapai 2.014 kasus atau 47,69% yang tersebar di 33 Provinsi seluruh Indonesia, (www.bpn.go.id).

Sebagai dasar hukumnya dalam menyelesaikan kasus pertanahan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menerbitkan Permen Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan menggantikan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan, karena dipandang belum efektif dalam penyelesaian sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

Sengketa, konflik dan perkara berbagai macam dan jenisnya, beragam pula cara penyelesaiannya. Dibidang pertanahan, Jumlah sengketa pertanahan semakin meningkat setiap tahun. Sengketa pertanahan sering dianggap sebagai persoalan berlarut dan berujung pada konflik sosial yang berdampak luas dengan beragam latar belakang masalahnya. Beragam pula cara penyelesaiannya, baik itu melalui mekanisme Penyelesaian sengketa dengan cara *litigasi* atau disebut dengan proses penyelesaian sengketa melalui peradilan dan penyelesaian sengketa dengan cara *non litigasi* atau Penyelesaian sengketa diluar pengadilan seperti negosiasi, mediasi, konsiliasi, arbitrase.

Penyelesaian masalah pertanahan melalui lembaga peradilan umum juga tidak berbanding lurus dengan harapan dan inspirasi masyarakat, khususnya masyarakat yang kurang mampu, karena lamanya proses peradilan, memerlukan biaya yang banyak untuk beracara, adanya asumsi bahwa putusan pengadilan dinilai berpihak pada pihak yang kuat ekonominya, apalagi masyarakat sulit mencari data pendukung

dalam pembuktian formal dan ketidakmampuan atau ketidaktahuan tentang hukum acara di pengadilan, hal tersebut belum memenuhi rasa keadilan masyarakat dalam memperoleh hak atas tanah. Hal tersebut diatas diperumit dengan adanya tumpang tindih regulasi mengenai pertanahan yang bersifat sektoral, misalnya regulasi mengenai pertanahan dihadapkan dengan regulasi mengenai pertambangan, perkebunan, lingkungan hidup dan pemerintah daerah setempat, pengadilan dalam hal ini kesulitan menangani masalah dimana aturan antar instansi saling bertentangan. Disamping itu pengetahuan hakim tentang masalah-masalah pertanahan juga menjadi masalah tersendiri.

Hambatan yang sama juga terhadap alternatif penyelesaian sengketa lainnya, seperti mediasi dimuka pengadilan maupun di lingkungan Kementerian ATR/BPN untuk memfasilitasi mediasi seringkali kurang berjalan di dalam praktiknya karena mediator tidak dapat berperan sebagai penengah karena mediator tidak punya formula alternatif menyelesaikan sengketa. Mediator lebih banyak menyerahkan proses kepada kedua belah pihak. Sementara, dalam praktik yang banyak hadir dalam proses mediasi adalah pengacara atau penasihat hukum. Inilah yang menjadi salah satu kelemahan proses mediasi. Mediasi hanya efektif bila pihak-pihak yang berkepentingan langsung hadir dalam ruangan mediasi karena mereka yang tahu apa yang mereka terima dan apa yang tidak terima.

Berbagai regulasi diubah atau diganti untuk menyelesaikan sengketa, konflik dan perkara pertanahan belum juga menuai hasil, demikian juga konsep atau gagasan yang dikemukakan oleh para pakar maupun akademisi belum juga meminimalisir sengketa. Gagasan yang terakhir adalah membentuk peradilan pertanahan yang sejatinya dimasukan di dalam RUU Pertanahan yang sampai saat ini juga belum terealisasi. Dengan demikian, perlu adanya penguatan regulasi dan penguatan lembaga yang menangani Penyelesaian Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan.

Komitmen dan *political will* dari Pemerintah dan pengemban kekuasaan formal serta seluruh masyarakat Indonesia agar wacana

pembentukan Pengadilan Khusus Tanah dapat terwujud dalam rangka menyelesaikan sengketa atau konflik pertanahan secara cepat berdasarkan hukum yang berkeadilan.

B. Karakter dan Tipologi Konflik Pertanahan

Permasalahan tanah sekarang sudah merambah kepada persoalan sosial yang kompleks dan memerlukan pemecahan dengan pendekatan secara komprehensif. Perkembangan sifat dan substansi kasus sengketa pertanahan tidak lagi hanya persoalan administrasi pertanahan yang dapat diselesaikan melalui hukum administrasi, tetapi kompleksitas tanah tersebut sudah merambah kepada ranah politik, sosial, budaya dan terkait dengan persoalan nasionalisme dan hak asasi manusia. Persoalan tanah juga masuk ke persoalan hukum pidana yakni persengketaan tanah yang disertai dengan pelanggaran hukum pidana (tindak pidana).

Tipologi kasus pertanahan merupakan jenis sengketa, konflik, atau perkara pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional, secara garis besar dikelompokkan menjadi: a) Penguasaan tanah tanpa hak. b) Sengketa batas. c) Sengketa waris. d) Jual berkali-kali. e) Sertipikat ganda. f) Sertipikat pengganti. g) Akta jual beli palsu. h) Kekeliruan penunjukan batas. i) Tumpang tindih. j) Putusan Pengadilan.

Berpedoman pada beberapa konflik pertanahan teraktual yang terjadi belakangan ini, terlihat bahwa penyebab umum timbulnya konflik pertanahan dapat dikelompokkan menjadi Faktor hukum meliputi: tumpang tindih peraturan, regulasi kurang memadai, tumpang tindih peradilan, penyelesaian dan birokrasi berbelit-belit. Sementara faktor non hukum meliputi: tumpang tindih penggunaan tanah, nilai ekonomis tanah tinggi, kesadaran masyarakat meningkat, tanah tetap penduduk bertambah, dan kemiskinan. Jadi timbulnya konflik pertanahan dapat dikelompokkan dalam dua faktor, yaitu faktor hukum dan faktor non hukum.

a. Faktor Hukum

Faktor Hukum ini terdiri dari tiga bagian yaitu adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan dan tumpang tindih peradilan. Tumpang tindih peraturan misalnya UUPA sebagai induk dari peraturan di bidang sumber daya agraria, tetapi dalam pembuatan peraturan lainnya tidak menempatkan UUPA sebagai undang-undang induknya, sehingga adanya bertentangan dengan peraturan Perundangan sektoral yang baru seperti Undang-undang Kehutanan, Undang-Undang Pokok Pertambangan dan Undang-Undang Penanaman Modal. Dan yang dimaksudkan tumpang tindih peradilan misalnya pada saat ini terdapat tiga lembaga peradilan yang dapat menangani suatu konflik pertanahan yaitu secara perdata, secara pidana dan tata usaha negara. Dalam bentuk konflik tertentu, salah satu pihak yang menang secara perdata belum tentu menang secara pidana (dalam hal konflik disertai tindak pidana) atau akan menang di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

b. Faktor Non Hukum

Dalam faktor non hukum yang menjadi akar dari konflik pertanahan antara lain: 1) Tumpang tindih penggunaan tanah, nilai ekonomi tanah tinggi, kesadaran masyarakat akan guna tanah meningkat, tanah berkurang sedangkan masyarakat terus bertambah, dan karena faktor kemiskinan; 2) Tumpang tindih penggunaan tanah, yaitu sejalan waktu pertumbuhan penduduk yang cepat mengakibatkan jumlah penduduk bertambah, sedangkan produksi pangan tetap atau mungkin berkurang karena banyak tanah pertanian yang beralih fungsi tidak dapat dihindarkan bahwa sebidang tanah yang sama dapat timbul kepentingan yang berbeda; 3) Nilai ekonomis tanah tinggi; 4) Kesadaran masyarakat meningkat; 5) Tanah tetap sedangkan penduduk bertambah; 6) Kemiskinan.

Konflik pertanahan merupakan proses interaksi antara dua (atau lebih) atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas obyek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, seperti air, tanaman, tambang, juga udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan. Secara mikro sumber konflik dapat timbul karena adanya perbedaan/benturan nilai

(kultural), perbedaan tafsir mengenai informasi, data atau gambaran obyektif kondisi pertanahan setempat (teknis), atau perbedaan/benturan kepentingan ekonomi yang terlihat pada kesenjangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah.

Untuk mengatasi ini Dirjen VII Kementerian ATR/BPN membuat aplikasi online untuk bahan penentuan Target Operasi dan juga kasus-kasus yang menjadi atensi DPR, Presiden dan Ombudsman, namun ternyata budaya kerja belum menunjukkan budaya yang tertib. Sehingga masih jauh dari harapan masyarakat yang menginginkan penyelesaian secara tepat dan mempunyai kepastian hukum. Mentalitas yang menjadi faktor utama masih adanya budaya *ewuh pakewuh*. karena yang berperkaralah salah satunya pejabat atau orang yang berpengaruh dalam pemerintah maupun pengusaha besar.

Dirjen VII menilai kinerja kanwil dan Kantah belum sesuai dengan yang diharapkan, karena apa yang di entry dalam aplikasi dengan apa yang dilaporkan dalam penyelesaian Sengketa, Konflik dan Perkara ternyata tidak sinkron. Hal ini dikarenakan masing-masing mengejar kuantitas dalam melaporkan penyelesaian perkara.

Sebaran Sengketa Perkara Berdasarkan Tipologi Tahun 2015 - 2019

No	Tipologi	Sengketa	%	Perkara	%
1	Pendaftaran Peralihan Hak	214	2,40	913	6,90
2	Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah	1.499	16,40	1.743	13,10
3	Pelaksanaan Putusan Pengadilan	342	3,80	554	4,20
4	Penetapan Batas/Letak Bidang	1.194	13,00	388	2,90
5	Pengadaan Tanah	29	0,30	233	1,80
6	Tanah Objek Landreform	20	0,20	23	0,20
7	Ganti Rugi Tanah ex Partikelir	13	0,10	66	0,50
8	Tanah Adat	245	2,70	450	3,40
9	Tanah Ulayat	277	3,00	174	1,30
10	Penguasaan /Pemilikan tanah belum terdaftar	4.942	54,20	7.786	58,50
11	BLANK	349	3,90	970	7,20
	TOTAL	9.124	100	13.300	100

Data Sengketa Konflik dan Perkara (SKP) secara nasional yang ada saat ini menunjukkan jumlah, sengketa 9.124, dan perkara berjumlah 13.300 buah. Namun yang menduduki posisi tertinggi adalah sengketa dari tahun 2015 sd 2019.

Dari segi tipologi kasus SKP yang menonjol adalah masalah Penguasaan Pemilikan tanah menunjukkan 50%, terdiri dari sengketa tanah hak yang digugat debgan Girik, SKT atau hak-hak lama atau permasalahan terkait Penetapan Hak, Pendaftaran hak, Pengukuran atau pendaftaran tanah pertama kali menunjukkan angka pada posisi 20 %. Posisi selanjutnya ada pada permasalahan terkait dengan konflik-konflik kelompok masyarakat (Hak Ulayat) dengan Badan Hukum. Data mengenai konflik pertanahan relatif sedikit namun dalam penyelesaiannya membutuhkan koordinasi antar instansi yang berkesinambungan. Terkait dengan banyaknya gugatan berdasarkan hak-hak lama, Dirjen VII merencanakan mengatur dalam Undang-undang Pertanahan tidak lagi mengakui hak-hak lama, sehingga hak atas tanah itu hanya hak yg diatur dalam UUPA. Dan Tanah Negara. Tipologi kasus pertanahan yang ditangani Kementerian ATR/ BPN dikelompokkan menjadi 8 (delapan) meliputi:

1. Penguasaan dan Pemilikan tanah terdiri atas: a. Konflik terkait kehutanan; b. Konflik terkait aset BMN / BUMN, BUMD;
2. Penetapan hak dan pendaftaran tanah
3. Batas letak bidang tanah
4. Pengadaan tanah
5. Tanah obyek Landreform
6. Tuntutan ganti rugi tanah partikelir
7. Tanah Ulayat;
8. Pelaksanaan Putusan pengadilan

C. Latar Belakang Terjadinya Konflik Pertanahan

Irjen Hary dari Dirjen VII Kementerian ATR/BPN mengatakan bahwa kasus mafia tanah pada tahun 2019 ada 61 Target namun tidak semua dapat diselesaikan. Pada tahun 2018 Antara BPN dan Polisi dalam

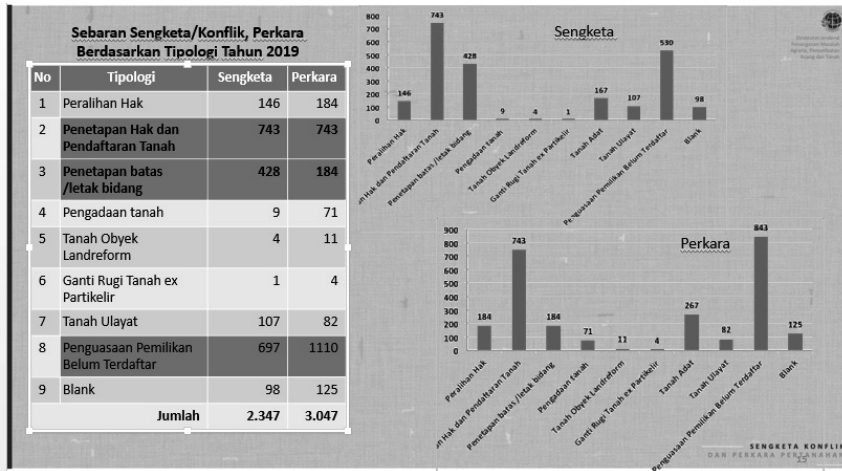
penyelesaian target adanya perasaan sungkan bila melibatkan unsur baik dari kepolisian maupun dari BPN:

- a. Kendala-kendala teknis masih menjadi penghalang;
- b. Pada tahun 2019 kondisi sudah mulai terbuka dan ada keberanian;
- c. Produk-produk yang cacat hukum mulai dilakukan pembatalan;
- d. Pada tahun 2020 mulai terbuka adanya faktor eksternal dan internal yang mempengaruhinya;
- e. Faktor internal terkait dengan persoalan integritas sedang factor Eksternal sangat terkait dengan perilaku kejahatan-kejahatan sebelumnya;
- f. Perilaku kejahatan sebelumnya itu misalnya korupsi yang diikuti dengan money laundry dengan melakukan investasi di bidang pertanahan. Sebagai contoh adanya korupsi sebesar 85 miliar untuk memuluskan money laundry ini pelaku mengorbankan 1 M untuk membiayai pelbagai cara mengamankan investasinya, sehingga menjadikan permasalahan semakin rumit;

Bapak Irjen menyampaikan perlunya untuk mengajarkan adanya empat kecerdasan sebagaimana telah disampaikan oleh Bapak Menteri yakni Kecerdasan Emosional (bagaimana bersikap sopan santun), Intelektual (mentaati semua aturan), Spiritual (bagaimana bekerja dengan didasari rasa takut akan Tuhan) dan Kecerdasan Sosial (perlunya petugas itu untuk bersosialisasi dengan instansi lain sehingga tidak eksklusif) untuk dapat membangun kementerian ATR/BPN ke depan.

- a. Permasalahan yang dihadapi BPN itu sangat kompleks dan ini dipahami oleh Bapak Irjen Harry setelah menjadi bagian dari Kementerian ATR/BPN;
- b. Faktor pencetus SKP bila tidak dikelola dengan baik akan dapat menjadi Policy Hazard (Polisi Harus Hadir) misalnya adanya konflik terbuka;
- c. Hasil kerja PTSI saat ini sudah luar biasa, namun opini kinerja BPN saat ini masih terburuk kedua sedangkan Polri saat ini sudah menduduki kinerja terbaik kedua setelah TNI padahal Polri itu pernah menduduki posisi yang sangat terpuruk.

Selain hal-hal tersebut di atas penguasaan pemilikan atas tanah-tanah belum terdaftar juga menyumbang adanya sengketa/konflik, Perkara yang tidak sedikit. Dari data yang ada pada Kementerian ATR/BPN di Jakarta dapat dilihat sebagai berikut:



Penguasaan pemilikan tanah belum terdaftar pada tahun 2019 secara nasional menunjukkan angka 697 kasus atau 29,70% dalam sengketa dari jumlah keseluruhan 2347 kasus (100%). Sedang untuk Perkara, tipologi Penguasaan Pemilikan Belum Terdaftar sebanyak 1110 kasus (36,43%) dari jumlah seluruhnya sebanyak 3047 kasus (100%) posisi kedua ada pada tipologi Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah yang menunjukkan angka 743 (31,66%) untuk sengketa sedang untuk Perkara ada 743 kasus (24,38%) dari jumlah seluruhnya 3047 kasus (100%). Posisi ketiga ada pada Tipologi Penetapan Batas/letak bidang yang menunjukkan angka kasus sebanyak 428 (18,24%) untuk sengketa dan angka 184 (6,04%) untuk perkara dari jumlah keseluruhan 3047 (100%). Posisi keempat ada pada Tipologi Peralihan Hak yang menunjukkan angka 146 (6,22%) untuk sengketa dan 184 (6,04%) untuk Perkara. Posisi kelima terletak pada tipologi Peralihan Hak yang menunjukkan angka 146 (6,22%) untuk sengketa dan 184 (6,04%).

D. Solusi Penanganan dan Penyelesaian Konflik Pertanahan

Konflik merupakan salah satu dampak dari penggunaan tanah dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia, yang terus meningkat kuantitasnya. Terjadinya konflik tanah ini terkait langsung dengan iklim investasi di Indonesia. Oleh sebab itu, harus ada upaya serius untuk menangani konflik, baik melalui upaya preventif maupun upaya penyelesaian konflik. “Setiap orang berkepentingan untuk menguasai dan memiliki tanah untuk kepentingan kehidupan, kepentingan investasi usaha bahkan untuk kepentingan spekulasi. Hal inilah yang pada hakekatnya jika tidak terkelola dengan baik akan menimbulkan sengketa atau konflik tanah,” ujar Sofyan A. Djalil, Menteri ATR/Kepala BPN saat menghadiri Peluncuran Panduan Praktis Penanganan Konflik Berbasis Lahan di Grand Hyatt, Jakarta (29/11). Sofyan A. Djalil menambahkan, konflik tanah yang terjadi saat ini bukan hanya antar orang perorangan saja tapi juga terjadi antar orang perorangan/masyarakat/perusahaan dengan instansi pemerintah, bahkan antara instansi pemerintah dengan instansi pemerintah.

Jumlah sengketa konflik dan perkara pengadilan mengenai pertanahan, berdasarkan data di Kementerian ATR/BPN kurang lebih terdapat 8500 kasus, tersebar di seluruh wilayah provinsi di Indonesia. Dari 300 kasus yang diambil sebagai sampel diketahui dari sisi subjeknya ternyata jumlah kasus pertanahan tertinggi adalah konflik yang melibatkan badan usaha (perusahaan) sebagai salah satu pihak 18%, instansi pemerintah sebagai salah satu pihak 15,8% dan orang perorangan 10%.

“Kementerian ATR/BPN sangat mendukung kegiatan resolusi konflik melalui mediasi karena akan menyelesaikan sengketa, konflik dan perkara dengan sangat tuntas dan berakhir dengan kesepakatan win win solution. Kegiatan ini akan sangat membantu Pemerintah untuk menyelesaikan sengketa dan konflik tanah,” ujar R.B. Agus Widjayanto, Direktur Jenderal Penanganan Masalah Agraria, Pemanfaatan Ruang dan Tanah.

Ada beberapa penyebab munculnya konflik tanah di Indonesia, yaitu kemiskinan dan distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata,

jumlah bidang tanah terdaftar baru 50% dari 126 juta bidang tanah yang harus didaftarkan di luar Kawasan hutan, beragamnya alas hak bukti kepemilikan tanah yang belum terdaftar menjadi sertipikat hak tanah, legalitas kepemilikan yang semata-mata didasarkan pada bukti formal (sertipikat) tanpa memperhatikan produktivitas tanah, administrasi pengelolaan aset tanah Pemerintah/Pemda/BUMN/BUMD yang tidak tertib, dan putusan pengadilan yang berbeda-beda atas bidang tanah yang sama.

Menyadari hal tersebut, maka untuk menurunkan sengketa dan konflik pertanahan serta meningkatkan pelayanan pertanahan dengan tetap menghasilkan produk pertanahan yang berkualitas, maka Kementerian ATR/BPN melaksanakan program strategis antara lain: Reforma Agraria, Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di seluruh Indonesia, Pembentukan Tim Pemberantasan Mafia Tanah, Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, Penyusunan RUU Pertanahan untuk menjawab berbagai persoalan hukum yang muncul, dan Penyempurnaan penataan ruang agar tidak terjadi tumpang tindih penggunaan dan pemanfaatan ruang atas tanah.

Berdasarkan Pasal 4 Permen ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016 adalah perihal penyelesaian sengketa dan konflik dilakukan berdasarkan inisiatif dari kementerian sebagaimana yang sudah dijelaskan di dalam pasal 4, Kementerian melakukan kegiatan pemantauan untuk mengetahui sengketa dan konflik yang terjadi dalam suatu wilayah tertentu pemantauan dilakukan secara rutin pengaduan masyarakat. Secara garis besar tahapan penanganan Kasus Pertanahan Dirjen VII Kementerian ATR/BPN di sebagai berikut:

1. Pengaduan

Pengaduan adalah seluruh pihak baik warga negara maupun penduduk baik orang perorangan, kelompok maupun badan hukum yang menyampaikan pengaduan terkait dengan pelayanan pertanahan di lingkungan Kementerian ATR/BPN. Penyampaian keluhan yang disampaikan pengadu kepada pengelola pengaduan pelayanan publik atas pelayanan pelaksana yang tidak sesuai dengan standar pelayanan, atau pengabaian kewajiban dan/atau pelanggaran

larangan oleh penyelenggara. Pengaduan biasanya berisi peristiwa yang menggambarkan bahwa permohonan/pengadu adalah orang yang berhak atas tanah sengketa melampirkan bukti-bukti dan mohon mohon tanah tersebut disertai harapan agar terhadap tanah tersebut dapat dicegah.

Regulasi/kebijakan penanganan pengaduan, yaitu Perkaban Nomor 2 Tahun 2010 tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat. Kemudian dicabut dengan Perkaban Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Pengaduan Di Lingkungan Kementerian ATR/BPN; Permen ATR /Ka. BPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penanganan Kasus Pertanahan. Dalam pengelolaan pengaduan harus diterapkan prinsip *good governance*, yaitu prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*), maka mengembangkan suatu mekanisme penanganan pengaduan di Bidang Pertanahan. Pengaduan mempunyai sisi positif, yaitu mendorong dan menciptakan interaksi yang kondusif antar berbagai pihak berwenang yang memungkinkan pihak-pihak tersebut memahami posisi dan perannya masing-masing serta bersedia menjalankan tugasnya merupakan tujuan terpenting dari pengelolaan pengaduan dan masalah ini. Pengaduan yang dapat bersumber dari berbagai pihak dengan berbagai jenis pengaduan, perlu diproses ke dalam suatu sistem yang memungkinkan adanya penanganan dan solusi terbaik dan dapat memuaskan keinginan publik terhadap akuntabilitas pemerintahan.

Dalam pengelolaan pengaduan dapat diterapkan pula *prinsip-prinsip penyampaian Pengaduan*:

- a. *DOUM* yaitu “*dari, oleh dan untuk masyarakat,*” dengan tetap mengacu kepada ketentuan hukum yang berlaku. Azas ini diartikan bahwa seluruh upaya penanganan masalah harus berawal dari kemauan dan kesadaran kritis dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk kepentingan seluruh masyarakat.
- b. *Menjaga Kerahasiaan Si Pengadu*. Identitas orang yang melaporkan pengaduan atau masalah harus dirahasiakan kecuali yang bersangkutan menghendaki sebaliknya. Hal ini dimaksudkan untuk melindungi hak pelapor agar merasa aman,

nyaman dan tentram berkaitan dengan masalah yang telah dilaporkannya.

- c. *Transparan*, yaitu penanganan masalah harus mengacu pada asas DOUM (Dari, Oleh, Untuk Masyarakat), artinya sejauh mungkin masyarakat harus diberitahu dan dilibatkan dalam proses penanganan pengaduan/masalah. Kemajuan penanganan masalah harus disampaikan kepada seluruh masyarakat baik melalui forum musyawarah maupun melalui papan informasi dan media lain yang memungkinkan sesuai kondisi setempat. Masyarakat dimotivasi untuk berperan aktif dan mengontrol proses penanganan pengaduan/ masalah yang terjadi.
- d. *Proporsional*, yaitu Penanganan harus sesuai dengan cakupan kasus/masalah yang terjadi. Jika kasusnya berkaitan dengan penyimpangan prinsip dan prosedur, maka fokus penanganan harus mengenai prinsip dan prosedur. Jika permasalahan berkaitan dengan penyimpangan prinsip dan prosedur serta penyimpangan dana, maka masalah/kasus yang ditangani harus keduanya baik penyimpangan prinsip dan prosedur maupun penyimpangan dana.
- e. *Objektif*, yaitu penanganan pengaduan dan masalah harus bersifat obyektif dan tidak memihak salah satu pihak dan didasarkan pada prinsip dan prosedur yang seharusnya secara konsisten. Pengaduan yang muncul harus selalu diuji kebenarannya melalui mekanisme uji silang sehingga tindak turun tangan disesuaikan dengan data yang sebenarnya.
- f. *Kemudahan*, setiap anggota masyarakat, terutama kelompok miskin, perempuan dan laki-laki, harus mudah untuk menyampaikan pengaduan atau masalah. Pengadu/Pelapor dapat menyampaikan pengaduan ke jenjang yang paling mudah dijangkau dengan menggunakan media/saluran yang telah dibangun oleh program dan/atau yang telah ada di lingkungannya.
- g. *Cepat dan akurat*, yaitu bahwa dalam penanganan pengaduan harus Setiap pengaduan dan permasalahan perlu ditangani/ ditanggapi secara cepat dengan berdasarkan informasi yang

akurat. Untuk itu penanganan masalah dan pengaduan diupayakan penyelesaiannya pada tingkat yang terdekat.

- h. *Partisipatif*, yaitu untuk menunjang proses kemandirian masyarakat, perlu terus ditumbuh-kembangkan upaya pelibatan dan partisipasi masyarakat dalam pelaporan, pemantauan, dan berbagai tahap penanganan pengaduan dan permasalahan

Substansi pengaduan dapat pula berisi pengaduan atau masalah yang berkaitan dengan pelanggaran mekanisme atau penyimpangan prinsip dan prosedur peraturan Perundang-undangan. Pengaduan atau masalah yang berkaitan dengan penyimpangan/penyalahgunaan dana/ Pembiayaan/Tarif (PP No. 13 Tahun 2010 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku berdasarkan No. 128 Tahun 2015). Pengaduan atau masalah yang berkaitan dengan tindakan intervensi (negatif) yang merugikan masyarakat maupun kepentingan program di BPN. Pengaduan atau masalah yang berkaitan dengan adanya kejadian yang mengarah pada kondisi atau keadaan yang terjadi di luar kemampuan manusia (*force majeure*),

Pengelolaan pengaduan adalah kegiatan penanganan pengaduan sesuai dengan mekanisme dan tata cara pengelolaan pengaduan. Pengelola Pengaduan Pelayanan Pertanahan dan Tata Ruang yang selanjutnya disebut Pengelola adalah pejabat, pegawai, atau orang yang ditugaskan oleh penyelenggara untuk mengelola pengaduan pada setiap penyelenggaraan pelayanan publik.

Terhadap penanganan tersebut kemudian dilakukan penelitian baik berupa pengumpulan data maupun hasil penelitian fisik lapang. Jika ternyata terdapat dugaan bahwa pengaduan tersebut dapat diproses, maka lebih lanjut dapat diselesaikan melalui tahap tentang kemungkinan dilakukan pencegahan mutatis mutandis menyatakan bahwa tanah tersebut dalam keadaan sengketa. Namun apabila pengaduan tersebut tidak mengandung alasan yang kuat atau masalahnya terlalu prinsip dan harus menempuh proses lembaga atau diluar satker kita, maka yang bersangkutan diberitahukan bahwa perlu koordinasi.

Sebagai tindak lanjut dari penyelesaian sengketa baik atas dasar petunjuk atau perintah maupun berdasarkan prakarsa kepala kantor

pertanahan terhadap tanah sengketa, dapat dilakukan langkah pengamanan berupa pencegahan/pemberhentian untuk sementara segala bentuk perubahan. Kegunaan ini untuk kepentingan penelitian di dalam penyelesaian sengketa, oleh karena itu kalau tidak demikian maka penyelesaian akan mengalami kesulitan dalam meletakkan keputusan. Misalnya tanah yang dalam sengketa diperjualbelikan, maka akan merugikan pihak pembeli yang beritikad baik. Kegunaan yang lain untuk kepentingan pemohon sendiri, sebab apabila tidak dilakukan penghentian sudah barang tentu pengaduan ini tidak ada gunanya.

Oleh karena itu menurut Irjen Polisi Hary perlunya mengajarkan adanya 4 kecerdasan sebagaimana disampaikan oleh Bapak Menteri ATR/Kepala BPN yaitu: a) Kecerdasan emosional, artinya bagaimana bersikap sopan santun; b) Kecerdasan intelektual artinya mentaati semua aturan; c) Kecerdasan spiritual artinya bagaimana bekerja dengan didasari rasa takut pada Tuhan; d) Kecerdasan sosial artinya perlunya petugas untuk bersosialisasi dengan instansi lain.

2. Analisis Konflik Siadi Mendekap Balereke Somper

Analisis konflik merupakan proses atau kegiatan untuk mengetahui faktor penyebab terjadinya konflik pertanahan. Studi kasus analisis sengketa dan perkara dengan Menerapkan Rumus *Siadi Mendekap Balereke Somper*.

- a) **Si-Siapa**: proses menginventarisasi dan mengidentifikasi atau menemukan siapa para pihak yang bersengketa, berperkara serta para aktor pelaku sengketa/perkara.
- b) **Apa**: menemukan objek, PENGGUGAT adalah pemilik sekaligus pemegang hak atas obyek sengketa.
- c) **Di- dimana**: melakukan proses menginventarisasi dan mengidentifikasi dimana (lokus) sengketa atau perkara itu terjadi.
- d) **Me- Mengapa terjadi**: melakukan proses menginventarisasi dan mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya sengketa dan/atau perkara dengan menerapkan atau mengimplementasikan teori-teori sosial yang relevan dengan sengketa atau perkara.

- e) **De- Dengan:** dengan dalil dan alasan atau dasar hukum apa para pihak yang bersengketa atau berperkara (seseorang atau badan hukum) menyatakan diri berhak atau mempunyai kewenangan/ otoritas atau kekuasaan atas objek sengketa atau perkara (Tanah dan/atau bangunan) :
- f) **Kap-Kapan:** Menginventarisasi dan mengidentifikasi kapan atau waktu (temporary) terjadinya sengketa atau perkara, serta produk hukum alas hak atau alat bukti hubungan hukum antara para pihak yang bersengketa atau berperkara dengan objek sengketa (kualitas hubungan antara subjek dengan objek).
- g) **Bale- Badan/Lembaga dan Kewenangan/otoritas yang dipunyai/dimilikinya:** mengingat bahwa Kelembagaan atau Badan yang melakukan/ menjalankan kewenangan atributif, delegasi maupun mandat untuk menjalankan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dari waktu ke waktu mengalami dinamika, maka harus dilakukan analisis terhadap kelembagaan dan atau badan yang menjalankan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta kewenangan.
- h) **Reke- Regulasi dan Kebijakan:** dalam hal ini harus dilakukan analisis terhadap semua variabel Para Pihak, Objek, Dalil/ alasan, Badan/Kelembagaan serta Kewenangannya, serta regulasi/kebijakan yang merupakan hukum positif (peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku atau mempunyai kekuatan mengikat terhadap para pihak, objek dan dalil serta alasan yang digunakan. Dalam tataran ilmu hukum beracara atau lembaga peradilan menggunakan istilah ‘mengkonstatasi mengkualifikasi, mengkonstitusi’.
- i) **So-Solusi:** setelah tahapan sebelumnya dilakukan, maka langkah selanjutnya adalah proses mencari solusi alternatif penyelesaian (*problem solving*).
- j) **M-Musyawarah:** pola penyelesaian suatu sengketa ditempuh melalui model musyawarah, konsiliasi, mediasi. (UU Nomor 30 Tahun 1999 tentang Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS);

- k) **Per-Perkara/Pengadilan:** Penyelesaian suatu sengketa yang tidak dapat ditemukan kesepakatan atau titik temu melalui musyawarah, konsiliasi dan mediasi, maka akan bermuara ke Pengadilan.

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

Karakter dan tipologi konflik pertanahan di Indonesia yang menonjol adalah terjadi Tipologi Penguasaan Pemilikan tanah belum terdaftar, Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah, Penetapan Batas/Letak Bidang tanah, Peralihan Hak dan Tanah Ulayat. Dalam penelitian ini konflik yang menonjol adalah kasus Surat Ijo yang berada di hampir seluruh Wilayah Kota Surabaya.

Faktor yang melatar belakangi terjadinya konflik pertanahan baik secara nasional maupun di lokasi penelitian adalah adanya alat bukti hak yang bermacam-macam, belum terdaftarnya bidang-bidang tanah (baru 50% dari total 126 juta bidang tanah di luar Kawasan Hutan), faktor internal aparat SDM dan campur tangan mafia tanah (eksternal) sehingga menyebabkan konflik tanah semakin membesar dan sulit diselesaikan karena dengan potensi kekuatannya dapat mempengaruhi para pengambil kebijakan.

Penanganan dan penyelesaian konflik pertanahan yang paling efektif adalah dengan melakukan penyelesaian secara win-win solution melalui model mediasi yang disertai dengan pemberantasan mafia tanah. Sebelum melangkah pada pelaksanaan mediasi sangat diperlukan adanya instrumen analisis yang mendasari dengan metode *Siadi Mendekap Balereke Somper*.

2. Saran

Menunjuk pada kesimpulan diatas maka saran rekomendasi kami dalam penyelesaian konflik pertanahan yang cenderung meluas dan sulit diatasi adalah dengan mengembangkan penyelesaian kasus pertanahan dengan cara:

1. Menggunakan analisis konflik berdasarkan metode *Siadi Mendekap Balereke Somper* yang dituangkan dalam Keputusan Menteri yang dituangkan dalam aplikasi system penyelesaian kasus pertanahan;
2. Secara rutin melakukan diklat penyelesaian kasus pertanahan kepada aparat BPN dengan melakukan pendidikan yang meningkatkan kecerdasan emosional, intelektual, spiritual dan sosial.

Daftar Pustaka

- Adi Sulistiyono, *Mengembangkan Paradigma Non-Litigasi Di Indonesia*, Surakarta UNS Press, 2006.
- Bappenas, *White Paper Kebijakan Pengelolaan Pertanahan Indonesia*, 2013.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA, Isi Dan Pelaksanaanya)*, Jakarta, Djambatan. 1994.
- , *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001* (Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pertanahan 2002, Hotel Ambarukmo Yogyakarta, 16 Juli 2002,).
- Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *Teori Konflik Sosial*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2004.
- Echlos, John. M. dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia dan Indonesia Inggris*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 1996.
- Hendra Winarta, Frans, *Hukum Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Kantor Staf Kepresidenan, *Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019*, Arahan dari Kantor Staf Presiden, Jakarta, 28 APRIL 2016.
- Konsorsium Pembaruan Agraria, *Catatan Akhir Tahun 2016: Liberalisasi Agraria Diperhebat, Reforma Agraria Dibelokkan*, 2016.
- Limbong, Bernhard, *Konflik Pertanahan*, Cet. 1, Jakarta: CV Rafi Maju Mandiri, 2012.

- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha di Indonesia*, Liberty Yogyakarta, 2005.
- Oloan Sitorus, Zaki Sierrad, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasinya*, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia (MKTI), 2006
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ed. 3, cet.2, Jakarta: Balai Pustaka, 2002.
- Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta, Tugujogja Pustaka, 2005.
- Sumardjono, Maria S.W, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Jakarta: Kompas , 2009.
- _____*“Pembaruan Agraria dan Sengketa Pertanahan”*, Presentasi RDPU Komisi II DPR RI, Jakarta 9 Februari 2012.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek Voor Indonesie atau BW, Staatsblad 1847 No. 23*).