

# **Negara vs Masyarakat: Konflik Tanah di Kabupaten Nagekeo, NTT**

## ***State vs Public: Land Conflict in Nagekeo District, NTT***

**Fransiskus X. Gian Tue Mali**

Universitas Nasional  
gfrank25.gf@gmail.com

### **Abstract**

Tulisan ini menjelaskan konflik lahan yang terjadi di Kabupaten Nagekeo antara negara VS masyarakat. Kita tahu bahwa negara diwakili oleh pemerintah, jika di daerah kadang-kadang disebut sebagai pemerintah daerah dalam proses pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum sering menghadapi masalah kompensasi dalam bentuk masalah pembebasan lahan dan kepemilikan lahan. Isu-isu seperti ini menyebabkan pemerintah dan orang sering berhadapan dalam konflik yang terkadang menyebabkan kekerasan dan anarki. Meskipun resolusi yang diadopsi kadang-kadang telah selesai tetapi konflik tidak akan berhenti di situ dalam beberapa konflik lahan di Indonesia. Akhirnya, penulis menyimpulkan bahwa konflik tanah antara negara VS masyarakat Nagekeo adalah kepemilikan lahan kesalahan pengaturan dan penyimpangan dari Undang-Undang dan Peraturan presiden Tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, selain itu ada kepentingan pribadi dan kelompok yang memicu konflik di Nagekeo.

*kata kunci: Negara VS Masyarakat, Konflik Tanah, Kabupaten Nagekeo*

### **Abstract**

This paper describes the land conflicts that occurred in the district of Nagekeo between the state VS society. We know that the state represented by the government, if in the area sometimes referred to as local governments in the process of infrastructure development for the public interest often face the issue of compensation in the form of land acquisition and land tenure issues. Issues such as this led to the government and people often face to face in a conflict that sometimes led to violence and anarchy. Although the resolution adopted sometimes has completed but the conflict will not stop there in some land conflicts in Indonesia. Finally, the authors conclude that the land conflict between the State VS Nagekeo Society is land ownership arrangement error and deviation of the Act and Regulations presidential About Land Acquisition for Public Interest, besides there are personal and group interests that triggered the conflict in Nagekeo.

*keywords: VS State Society, Conflict Land, District Nagekeo*

## Pendahuluan

UUPA No. 5 Tahun 1960 yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan di Indonesia, menjadi tak difungsikan dan bahkan secara substansial terdapat pertentangan dengan diterbitkannya berbagai peraturan perundangan sektoral. Perbedaan antara undang-undang itu tidak hanya dapat memberikan peluang pada perbedaan interpretasi para birokrat, tetapi juga secara substansial undang-undang tersebut tidak integrative. Konflik tanah di Indonesia terjadi dalam berbagai bentuk seperti halnya, penyerobotan tanah, klaim secara sepihak, sertifikat ganda, permasalahan perbatasan tanah, dan sebagainya. Menurut WALHI konflik tanah paling banyak terjadi di daerah yang secara perekonomiannya sedang bertumbuh, dan daerah yang memiliki hutan luas dan area perkebunan seperti di daerah Sumatera, Kalimantan, dan Jawa, dan 3 provinsi dengan tingkat konflik tanah tertinggi pada 2011 adalah Provinsi Bengkulu, Provinsi Sulawesi Tengah dan Lampung. Menurut data WALHI pola konflik tanah tertinggi terjadi akibat adanya penyerobotan tanah dengan persentase 60 % termasuk pengakuan secara sepihak yang kemudian ditolak pihak lain yang berujung konflik, sedangkan persoalan sertifikat ganda, dan penyebab lainnya hanya 40 %, 75 % konflik tanah berujung pada kekerasan hingga menelan korban jiwa ([www.walhi.or.id](http://www.walhi.or.id), diakses pada 11 April 2014). Menurut Kasubdit Konflik Pertanahan BPN RI, data itu berdasarkan inventarisasi kasus yang dihimpun dari setiap Kantor wilayah BPN di Indonesia. Sedangkan konflik yang menyangkut tanah aset negara tidak sebanyak konflik tanah perkebunan, dari ke Tahun jumlah kasus tanah terus meningkat. Dalam kurun dua Tahun saja, jumlah kasus tanah yang dilaporkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia meningkat lima ribu kasus. Pada 2007 jumlah laporan konflik yang masuk hanya 2.615 kasus. Namun pada 2009, jumlahnya melonjak 300 persen menjadi lebih dari tujuh ribu kasus di seluruh Indonesia (Bernhard Limbong, 2012).

Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa penyebab terjadinya konflik di bidang pertanahan antara lain terbatasnya ketersediaan tanah, ketimpangan dalam struktur

penguasaan tanah, ketiadaan persepsi yang sama antara sesama pengelola negara mengenai makna penguasaan tanah oleh negara, dan inkonsistensi. Maka dari itu, untuk dapat memenuhi berbagai kebutuhan penduduk akan tanah terhadap tanah yang bersifat tetap, maka pemerintah berupaya mengoptimalkan peruntukkan dari penggunaan tanah dengan berbagai cara, diantaranya dengan mengeluarkan berbagai bentuk peraturan pertanahan seperti peraturan penyediaan tanah untuk kepentingan perorangan dan Badan Hukum atas tanah-tanah Negara dan/atau atas tanah-tanah hak.

Oleh karena itu, hak negara dan masyarakat termasuk hak ulayat dan perseorangan diatur dalam UUPA. Dalam pasal 2 ayat 4 UUPA mengatur tentang Hak Menguasai oleh Negara, hal ini memunculkan perdebatan pada kalimat "Menguasai" tersebut, tetapi jika dilihat lebih lanjut dalam penjelasannya bahwa hal ini tidak bertentangan dengan pasal 33 ayat 3 UUD 1945, karena hak menguasai oleh negara ini merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara. Hak menguasai ini menurut pasal 2 ayat 4 UUPA, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat. Namun pengaturan tentang hak ulayat dan masyarakat adat tetap diakomodir dalam UUPA, karena hakekat hak menguasai tanah ialah untuk membangun, mengusahakan, memelihara dan mengatur tanah untuk kepentingan negara, umum, kepentingan rakyat bersama dan kepentingan perorangan. Oleh karena itu dibawah hak menguasai oleh Negara dikenal hak pokok dan hak sekunder, hak pokok adalah hak milik yang diperoleh secara *originair* seperti karena pembukaan hutan, pemberian pemerintah atau masyarakat hukum, dan *derivative* seperti karena pembelian, hibah atau warisan. Sedangkan hak sekunder ialah hak pakai, hak sewa, hak bagi hasil, dan sebagainya. Selain itu masih ada tanah yang di luar lalu lintas perdagangan (*res extra commercium*) dan tanah yang disediakan untuk keperluan kesejahteraan masyarakat. Singkatnya "hak menguasai/dikuasai" oleh negara bukan berarti "memiliki/dimiliki" istilah ini berarti bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia, diberikan wewenang

untuk mengatur sesuatu yang berkenaan dengan tanah. Pemerintah sebagai wakil negara dapat mengatur peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa bagi kemakmuran bangsa Indonesia (S. Gautama, 1993).

Perdebatan mengenai hak milik sebidang tanah menjadi akar konflik tanah di mana saja, hal ini belum lagi ditambah dengan berbagai benturan regulasi umum seperti UUPA maupun regulasi sektoral yang tingkatannya di bawah UUPA. Hal ini pula ditambah dengan persoalan alamiah yaitu, bertambahnya jumlah penduduk namun luas tanah tidak pernah bertambah malah berkurang, sehingga berdasarkan persoalan di atas konflik tanah tidak bisa dihindarkan untuk selalu terjadi di Indonesia. Permasalahan tanah juga terjadi di Kabupaten Nagekeo di Provinsi NTT yang dimekarkan berdasarkan UU No. 2 Tahun 2007 sebagai sebuah kabupaten baru hasil pemekaran dari Kabupaten Ngada dengan ibukota Mbay. Berbagai konflik tanah antara negara yang diwakilkan oleh pemerintah dengan masyarakat sering terjadi dalam proses Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum. Hal ini menjadi mudah atau sering terjadi dikarenakan dalam proses tersebut akan terjadi benturan antara kepentingan nasional (pembangunan) yang berhadapan langsung dengan kepentingan individu atau dengan kepentingan ulayat atas tanah. Berbagai konflik atas tanah tersebut kemudian akan menimbulkan dan berpengaruh terhadap hubungan antara negara yang dengan masyarakat. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan pola hubungan antara negara dengan masyarakat di kabupaten nagekeo, yang dilihat dari sudut pandang konflik tanah berdasarkan kondisi konflik, faktor penyebab, serta resolusi konflik yang ditempuh.

## Hubungan Negara dengan Warga Negara

Hubungan antara negara dan warga negara sebenarnya bukan merupakan topik perbincangan baru karena hal ini mungkin sudah dikaji ketika negara-negara mulai terbentuk. Menurut Max Weber, negara merupakan suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara fisik dalam suatu wilayah. Robert M. Maclver : Negara adalah asosiasi

yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuatan memaksa (Mirriam Budiarjo, 2007).

Teori Pola Hubungan Negara dan Masyarakat dapat dilihat dari perspektif paham kemajemukan yang menurut paham ini, fungsi negara adalah untuk memenuhi kebutuhan rakyat, yang titik perhatiannya ditujukan kepada pluralitas yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, dalam paham ini tidak ada kaum yang dominan; semua sejajar. Dalam penyelesaian suatu permasalahan antar kaum acapkali dilakukan upaya-upaya kompromi, tawar menawar, membentuk koalisi, pertukaran terbatas dan pertukaran umum. Di sini, negara berfungsi sebagai fasilitator (Nasiwan, 2010).

Masyarakat dengan asumsi mereka telah membayar pajak yang digunakan untuk proses kegiatan pemerintahan maka berhak melakukan pengawasan secara langsung terhadap jalannya pekerjaan pemerintahan untuk melayani kepentingan dan kebutuhan publik. Dalam paham ini ditangkap beberapa poin penting antara lain mengenai kemajemukan di mana masing-masing varian kepentingan dengan landasan SARA ataupun alasan lain yang melandasi sekelompok manusia berhimpun atas dasar suatu persamaan, menciptakan suatu atmosfer yang dipenuhi semangat partisipasi politik tiap kelompok, sehingga justru posisi negara sebagai pembuat kebijakan terancam terdiskreditkan dengan desakan berbagai kepentingan yang bila tidak dapat terakomodir dengan baik akan menimbulkan berbagai manuver yang menyebabkan *chaos*. Akan tetapi, dengan kondisi di mana seluruh elemen masyarakat mempercayakan pemrograman akomodasi segala kepentingan dan kebutuhan dengan adil pada negara, sebenarnya dapat dikatakan peran negara sangat dominan.

Dari faham ini, negara dicita-citakan sebagai sarana mencapai kesejahteraan hidup, di mana kepemimpinan berada di tangan banyak elemen yang bervariasi atau berada pada banyak perwakilan sehingga tidak terjadi kesenjangan kelas sosial, dan diupayakannya secara serius terciptanya kelas menengah untuk mereduksikan

kecenderungan terjadinya konflik yang sangat besar. Selain itu, para negarawan yang menduduki jabatan politis dan menjadi pemerintah secara apresiatif terbuka dalam menerima segala bentuk aspirasi dan mampu mengolah berbagai kepentingan yang ditonjolkan lalu mereka akan dengan segera memutuskan dan mengambil beberapa langkah konkret untuk merealisasikan kepentingan-kepentingan tersebut yang terformulasi dalam program-program pemerintahan, sehingga tercipta dan terakomodirnya kebutuhan masyarakat secara adil dan bijaksana.

### **Konflik Tanah**

Konflik pertanahan adalah proses interaksi antara dua orang atau lebih atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atau objek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah seperti air, tanaman, tambang juga udara yang berada dibatas tanah yang bersangkutan. Secara umum ada beberapa macam sifat permasalahan dari suatu konflik tanah antara lain (1) masalah yang menyangkut prioritas dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atau atas tanah yang belum ada haknya, (2) bantahan terhadap sesuatu alasan hak atau bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak, (3) kekeliruan atau kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar, dan (4) konflik atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial (Urip Santoso, 2005).

Berdasarkan penjelasan di atas, maka konflik pertanahan sesungguhnya bukanlah hal baru. Namun dimensi konflik makin terasa meluas di masa kini bila dibandingkan pada masa kolonial. Beberapa penyebab terjadinya konflik pertanahan yaitu (1) pemilikan atau penguasaan tanah yang tidak seimbang dan tidak merata, (2) ketidakserasian penggunaan tanah pertanian dan tanah nonpertanian, (3) kurangnya keberpihakan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah, (4) kurangnya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah (hak ulayat), dan (5) lemahnya posisi tawar masyarakat pemegang hak atas tanah dalam pembebasan tanah (Adrian Sutedi, 2009). Rusmadi Murad (dalam Elza Syarief, 2012) mengemukakan penyebab timbulnya konflik tanah

antaran lain, Administrasi pertanahan di masa lalu yang kurang tertib, Peraturan Perundang-undangan yang saling tumpang tindih, Penerapan hukum pertanahan yang kurang konsisten, Penegakkan hukum yang belum dapat dilaksanakan secara konsekuen.

Mengenai konflik pertanahan adalah merupakan bentuk ekstrim dan keras dari persaingan. Secara makro sumber konflik bersifat struktural misalnya beragam kesenjangan. Secara mikro sumber konflik atau konflik dapat timbul karena adanya perbedaan atau benturan nilai (kultural), perbedaan tafsir mengenai informasi, data atau gambaran obyektif kondisi pertanahan setempat (teknis), atau perbedaan atau benturan kepentingan ekonomi yang terlihat pada kesenjangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah. Masalah tanah dilihat dari segi yuridis merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Timbulnya konflik hukum tentang tanah adalah bermula dari pengaduan satu pihak (orang atau badan) yang berisi tentang keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah ataupun prioritas kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Menurut Maria S. W. Sumardjono (2009), secara garis besar peta konflik tanah dikelompokkan yaitu, Masalah penggarapan rakyat atas tanah areal perkebunan, kehutanan, proyek perumahan yang ditelantarkan dan lain-lain, Masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan *Landreform*, Ekses-ekses penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan, Konflik perdata berkenaan dengan masalah tanah, dan Masalah yang berkenaan dengan hak Ulayat masyarakat Hukum Adat. Melihat penjelasan di atas, maka alasan sebenarnya yang menjadi tujuan akhir dari konflik bahwa ada pihak yang lebih berhak dari yang lain atas tanah yang dikonflikkan oleh karena itu penyelesaian konflik hukum terhadap konflik tanah tersebut tergantung dari sifat permasalahannya yang diajukan dan prosesnya akan memerlukan beberapa tahap tertentu sebelum diperoleh sesuatu keputusan.

### **Konflik Tanah Pembangunan Kantor DPRD Nagkeo**

Pasca pemekaran pada 2007, pemerintah Nagekeo saat itu yang dipimpin oleh pejabat bupati sementara, Drs. Elias Djo berniat membangun kantor DPRD Nagekeo di lokasi bernama Pomamela, Kelurahan Lape, Kecamatan Aesesa. Untuk mewujudkan pembangunan kantor DPRD tersebut, pemerintah daerah melalui Pejabat Bupati sementara mengirim surat permohonan kepada kepala Suku dan masyarakat Suku Lape yang dianggap sebagai pemilik lahan tersebut, dan lahan yang diminta dalam surat bernomor 130.01/T.Praja/02/01/2008 yang ditandatangani oleh pejabat sementara saat itu adalah seluas 2.5 Ha. Surat permohonan permintaan tanah tersebut sejak diterima hingga saat ini belum pernah dibalas oleh Ketua Suku dan masyarakat Lape, tetapi pada 28 April 2008 ketua Suku dan masyarakat Lape diundang oleh pemerintah untuk menyaksikan pelepasan hak atas tanah tersebut dari Efraim Fao. Efraim Fao mengklaim diri sebagai pemilik sah atas tanah tersebut dan menyerahkan tanah tersebut kepada pemerintah daerah Kabupaten Nagekeo untuk digunakan bagi kepentingan umum. Dalam surat pelepasan tersebut para ketua Suku Lape yang berjumlah 7 orang diminta untuk menandatangani surat pelepasan namun hanya satu kepala Suku yang menandatangani surat tersebut. Keenam kepala Suku lainnya tidak ingin menandatangani surat tersebut karena menganggap bahwa tanah tersebut adalah milik Suku Lape dan Efraim Fao bukanlah anggota Suku Lape.

Bermula dari hal tersebutlah konflik tentang perebutan kepemilikan pun berlanjut, karena berdasarkan surat keputusan Suku Lape pada 21 Juni 2007 lahan tersebut telah menjadi milik Konradus Ru Remi. Atas dasar tersebut, Konradus Ru Remi melakukan gugatan terhadap Efraim Fao dengan tuduhan penyerobotan kepemilikan atas lahan, sedangkan pemerintah digugat karena telah melakukan pembangunan kantor DPRD di atas lahan yang bukan miliknya, dan juga bukan milik Efraim Fao, melainkan milik Konradus Ru Remi. Sementara itu, DPRD ditarik masuk sebagai tergugat karena lahan tersebut akan dibangun gedung yang merupakan aset DPRD Nagekeo.

Dalam persidangan di PN Bajawa, Efraim Fao mengklaim lahan tersebut menjadi

miliknya berdasarkan warisan dari ayahnya yang juga didapat dari ayahnya bernama Fao Giri, Efraim Fao mengklaim memiliki lahan tersebut sejak 1948 saat bersama ayahnya Fransiskus Waso mengelola lahan tersebut. Para saksi yang dibawa oleh Efraim Fao membenarkan pernah melihat Fransiskus Waso mengelola lahan tersebut. Sedangkan menurut Suku Lape, lahan tersebut sejak puluhan tahun lalu adalah hutan belukar yang tidak bisa ditanami dan dijadikan kebun karena jauh dari sumber air. Perdebatan tentang kebenaran akan hal tersebut pun terhenti, karena hakim kemudian mempertimbangkan dari mana kepemilikan lahan tersebut didapat.

Konradus Ru Remi mampu membuktikan kepemilikan lahan tersebut berdasarkan surat keputusan suku 21 Januari 2007 yang menyerahkan tanah tersebut kepadanya, sedangkan Efraim Fao tidak mampu membuktikan kepemilikan lahan tersebut darimana Fao Giri mendapat tanah tersebut. Sementara itu lahan tersebut diakui masuk wilayah Suku Lape, sedangkan Efraim beserta leluhurnya bukanlah orang Suku Lape. Berdasarkan pengakuan ketua Suku Lape, pada masa lalu banyak orang dari Suku Lidhe yang datang bertani di wilayah Suku Lape, karena wilayah suku mereka pada masa itu mengalami kekeringan akibat kemarau panjang. Berdasarkan hal tersebutlah hakim PN Bajawa memenangkan Konradus Ru Remi dan suku Lape.

Konflik ini pun diajukan banding ke PT Kupang, pada November 2011 namun dalam putusannya sebagian besar mendukung vonis PN Bajawa, tetapi terdapat *dissenting opinion* diantara para hakim yang mempertanyakan apakah proses penyerahan tanah suku Lape kepada Konradus dilakukan di hadapan pejabat daerah seperti kepala desa Lape, atau camat. Karena berdasarkan peraturan UUPA hal tersebut harus dilakukan sehingga memenuhi asas komunikasi publik. Pada 2012 konflik ini dibawa hingga ke MA, dan PK serta Kasasi yang berakhir pada tahun 2014 yang kesemuanya mendukung putusan PN Bajawa. Vonis PN Bajawa adalah penghentian pembangunan kantor DPRD, serta pengakuan atas kepemilikan Konradus, dan membatalkan demi hukum segala proses penyerahan pada April 2008 serta pihak tergugat diharuskan membayar ganti rugi 2 milyar rupiah. Namun hingga saat ini vonis

tersebut belum pernah dilaksanakan.

### **Hubungan Negara dengan Masyarakat di Bidang Pertanian**

Pasca reformasi hingga saat ini konflik tanah yang terjadi antara pemerintah atau negara dengan masyarakat lebih banyak terjadi akibat adanya regulasi yang lebih memihak kepada pihak yang lebih kuat dalam hal ini pemerintah dan pemodal besar. Salah satu peraturan perundang-undangan yang menimbulkan banyak tanggapan dari masyarakat adalah Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Berbagai tanggapan tersebut menjadi lebih mendasar ketika masyarakat melihat bahwa substansi, atau materi yang diatur dalam Peraturan Presiden sangat kental dengan pencabutan hak atas tanah, bangunan, tanaman, serta benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah oleh negara dengan pemberian ganti rugi senilai Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) untuk tanah, atau berdasarkan perhitungan dari instansi pemerintah yang bersangkutan dengan benda-benda selain tanah. Hal tersebut sangat meresahkan masyarakat dan menjadi masalah sosial yang timbul di masyarakat. Permasalahan utamanya adalah hak masyarakat atas tanah, bangunan, tanaman, serta benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah menjadi terganggu. Pemerintah dapat saja "seolah-olah" dalam rangka kepentingan umum yang sebenarnya adalah akses memperlancar "bisnis" segelintir orang mencabut hak masyarakat tersebut, terlebih yang dimaksud dengan kepentingan umum dalam Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 tersebut telah mengalami perluasan kriteria jika dibandingkan dengan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993. Sekalipun diatur mengenai musyawarah dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 akan tetapi jika musyawarah gagal ditempuh kemudian terdapat uang pengganti dari pemerintah yang dititipkan ke pengadilan, hingga presiden sendiri yang mencabut hak atas tanah itu.

Hal tersebut menunjukkan diperlemahnya akses masyarakat akan hak atas tanah dan dilanggarnya hak sipil politik dan hak ekonomi, sosial, budaya masyarakat oleh pemerintah. Akan tetapi, mungkin saja justru yang diuntungkan, termasuk para investor asing. Peraturan Presiden

No.36 Tahun 2005 memiliki kecenderungan untuk keperluan pragmatis pada era ini yang dibuat secara parsial dengan watak konservatif. Peraturan Presiden tersebut jika dilihat dari materinya lebih proporsional untuk dituangkan dalam bentuk UU. Akan tetapi, tuntutan pragmatis telah membawa pemerintah untuk melahirkannya hanya dalam bentuk Peraturan Presiden. Peraturan Presiden tersebut jelas sangat tidak partisipatif karena secara formal hanya dilakukan secara sepihak oleh presiden (pemerintah), dan dengan sendirinya tidak aspiratif karena tidak membuka saluran secara wajar bagi masuknya aspirasi masyarakat. Peraturan Presiden itu juga tidak memberikan rasa keadilan bagi masyarakat sehingga dalam pelaksanaannya banyak mendapat perlawanan dari masyarakat. Pada 2006 diadakan perubahan terhadap PP No. 36 Tahun 2005 yang dilakukan melalui Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas PP No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Untuk Kepentingan Umum. Hal ini membuktikan bahwa PP No.36 Tahun 2005 tidak responsif dan tidak mampu mengakomodir kepentingan dan aspirasi masyarakat Indonesia dalam bidang pertanian (Agraria).

Berbicara kebijakan pemerintah di bidang pertanian kita akan selalu sampai pada kesimpulan atas tindakan pemerintah yang tidak memenuhi keadilan dalam pengalokasian sumberdaya agraria. Ketidakadilan yang dirasakan oleh masyarakat inilah sebagai pemicu konflik agraria di Indonesia. Kebijakan yang secara sengaja telah meminggirkan dan memiskinkan masyarakat pada hakekatnya dapat dikatakan sebagai bentuk kegagalan negara. Bukankah konstitusi mengamanatkan kepada negara untuk melakukan intervensi agar kesejahteraan dan kemakmuran dapat dinikmati oleh seluruh rakyat?. Negara yang tidak mampu melaksanakan kewajiban konstitusinya untuk mensejahterakan rakyat tetapi justru tunduk pada kepentingan-kepentingan pemilik modal adalah bentuk kegagalan negara. Terlebih ketika negara tidak mampu memberikan jalan keluar dan mengabaikan konflik agraria ini, maka secara perlahan tapi pasti akan berdampak secara ekonomi, politik dan juga sosial, yang bermuara pada munculnya ketidakstabilan politik dan pergolakan sosial yang berkepanjangan.

Menurut Christodoulou (dalam Afrizal, 2006), konflik agraria tidak lepas dari hubungan-hubungan sosial yang berkaitan dengan pengontrolan dan penggunaan sumber-sumber agraria. Hubungan-hubungans osial tersebut pada umumnya melibatkan unsur masyarakat, negara dan bisnis yang kesemuanya berusaha memperebutkan sumber daya agraria. Masyarakat melakukan perlawanan terhadap negara dan bisnis untuk menuntut apa yang menurut mereka merupakan hak-haknya. Sementara negara dan perusahaan melakukan perlawanan dan penekanan terhadap masyarakat juga untuk mempertahankan hak-haknya atas sumber-sumber agraria, dimana keduanya pada umumnya memiliki bukti-bukti yuridis

Berbagai ketimpangan dalam penerapan politik agraria di Indonesia di masa lalu hingga saat ini telah memicu perlawanan dari masyarakat yang berujung pada konflik tanah. Pemerintah di era reformasi belum bisa secara total melepaskan diri dari pola-pola yang diterapkan di masa reformasi sedangkan perlawanan masyarakat mengalami perubahan. Jika di masa Orde Baru perlawanan masyarakat bisa dengan mudah dihilangkan melalui alat-alat negara, namun di saat ini perlawanan masyarakat bisa dilakukan secara terbuka dan tidak menutup kemungkinan masyarakat menang dalam konflik tanah yang dilakukan secara litigasi maupun non litigasi. Perlawanan masyarakat di era reformasi cukup berbeda dengan masa-masa sebelumnya, terutama kemampuan masyarakat dalam mengembangkan jaringan baik yang dibentuk atas inisiatif internal maupun adanya pengaruh eksternal terutama LSM yang memberikan advokasi maupun pelatihan-pelatihan. Jumlah tindakan pembangkangan masyarakat lebih luas, dimana fenomena ini bisa dijelaskan dengan karya Charles Tilly yang menyatakan bahwa jumlah pembangkang dipengaruhi oleh, penolakan pembangkang untuk membuat akses pada kekuasaan, kegagalan tanggung jawab negara terhadap penduduk, terjadinya krisis keuangan yang dialami oleh negara, dan ketidak-efektifan kekuasaan represif negara karena militer atau anggotanya berkoalisi dengan pembangkang (Wahyudi, 2005).

Dengan jatuhnya rezim Orde Baru, militer yang selama ini menjadi penopang untuk

melakukan tindakan-tindakan represif mulai mengambil jarak dengan kekuasaan. Terlebih salah satu tuntutan yang lantang disuarakan oleh gerakan reformasi adalah mengembalikan tentara ke barak dan fungsi semula sebagai pengaman kedaulatan negara, bukan pengaman bagi kepentingan penguasa. Inilah yang menyebabkan masyarakat tumbuh keberanian untuk melakukan perlawanan yang lebih besar. Perlawanan masyarakat di era reformasi cakupan orang yang terlibat didalamnya jauh lebih besar. Peluang politik akibat keterbukaan memungkinkan para masyarakat melakukan koordinasi dalam menyusun gerakan atas dasar kesamaan nasib yaitu tercabutnya hak-hak atas tanah miliknya selama bertahun-tahun. Menurut Tilly, Tarrow dan McAdam (dalam Mustain, 2007). bahwa gerakan sosial kondusif terjadi pada masyarakat yang sedang mengalami perubahan, transisional, menuju perubahan sosial. Dalam situasi transisional menyebabkan semakin terbukanya kesempatan aktor untuk merespon, memobilisasi struktur-struktur sosial, dan budaya sehingga memungkinkan dilakukannya komunikasi, koordinasi dan komitmen diantara para aktor untuk menghasilkan kesamaan pengertian yang bermuara pada kesadaran tentang apa yang sedang terjadi. Situasi transisional memungkinkan aktor (pemimpin gerakan) mendayagunakan sejumlah potensi lokal untuk memobilisasi suatu gerakan perlawanan

Perlawanan masyarakat era reformasi memang tidak dapat dilepaskan dari kejatuhan rezim Soeharto yang kemudian menjadi peluang bagi masyarakat untuk melakukan perlawanan kembali memperebutkan tanah miliknya, termasuk dengan cara-cara yang dikategorikan tindakan radikal karena digunakannya cara-cara kekerasan. Pola radikalisme masyarakat era reformasi ini berbeda dengan era sebelumnya, dimana pada era kolonial perlawanan masyarakat terjadi karena pengambilalihan tanah adat secara paksa untuk kepentingan usaha perkebunan. Bentuk perlawanan masyarakat bersifat mikro yang dipimpin oleh pemuka agama dengan tujuan suci membebaskan rakyat dari kesengsaraan. Pada era Orde Lama radikalisasi masyarakat lebih diakibatkan oleh instrumen partai politik yang menjadikan isu pertanahan sebagai kepentingan

politik partai. Masa Orde Baru perlawanan masyarakat lebih bersifat vertikal menghadapi masyarakat dengan pengusaha yang berkolaborasi dengan penguasa mengambil tanah masyarakat tanpa dialog dan menafikan kearifan lokal. Pada era reformasi perlawanan masyarakat lebih dicirikan oleh tindakan akibat tidak jelasnya paradigma pembangunan pertanian era Orde Baru, yang telah memarginalisasi masyarakat karena dipaksa menyerahkan tanahnya untuk kepentingan pemilik modal. Dengan kemampuan membangun jaringan, dan dukungan kekuatan politik eksternal, perlawanan masyarakat era reformasi lebih terbuka, masif dan terorganisir (Munafrizal Manan, 2005).

Konflik tanah di masa reformasi memang tinggi dibandingkan di masa Orde Baru, akibat dari faktor-faktor yang telah dijelaskan di atas sehingga sudah seharusnya pemerintah saat ini perlu melakukan *Landreform* yang lebih adil dan berpihak kepada kepentingan rakyat tentunya tetap berdasarkan pada fakta kepemilikan bukan berdasarkan hukum rimba tentang siapa yang lebih kuat yang menguasai. Namun kecenderungan KKN yang juga adalah warisan Orde Baru tentunya penyelesaian konflik tanah masih jauh dari harapan belum lagi di sisi lain berbicara konflik tidak akan pernah lepas dari pembicaraan mengenai *conflict of interest* yang menjadi “penunggang gelap” dibalik usaha penegakkan keadilan dalam politik pertanahan di Indonesia.

Perlawanan rakyat terhadap pemerintah juga terjadi di Kabupaten Nagekeo jika dilihat dari konflik yang terjadi, maka dapat diambil beberapa kesamaan umum bahwa segala konflik tersebut terjadi pada masa reformasi padahal rata-rata penyebab konflik dimulai sejak 1970-1980 masa dimana Orde Baru berkuasa. Senada dengan berbagai penjelasan di atas, konflik tanah di Nagekeo merupakan contoh kecil warisan Soeharto yang kemudian menjadi masalah tanah berkepanjangan di masa kini. Pola perlawanan rakyat Nagekeo yang menempuh jalur hukum menunjukkan bahwa negara bukan lagi menjadi lawan yang menakutkan seperti pada masa Orde Baru, meskipun bukan berarti negara saat ini merupakan lembaga yang bersih yang bebas dari kepentingan pribadi maupun segelintir orang, namun negara telah memberikan ruang

bagi rakyat untuk memperjuangkan hak-haknya. Konflik tanah di Nagekeo juga tidak lepas dari adanya kepentingan pribadi dan kelompok yang berada di balik konflik tanah yang bertujuan untuk Pengadaan Bagi Kepentingan Umum di Nagekeo. Jika dilihat dari pendekatan yuridis empiris dalam konflik tanah di Nagekeo maka dapat dilihat dengan jelas tentang adanya kelompok dan orang tertentu yang mendapat keuntungan dari berbagai konflik tanah di Nagekeo. Selain itu konflik tanah juga dalam sistem politik yang berkaitan dengan kelompok sosial tertentu akan mampu meningkatkan nilai tawar politik bagi pihak yang menang dalam konflik. Ruang politik yang memungkinkan rakyat untuk melawan memang menjadi kunci utama terjadinya konflik tanah selain itu terdapat faktor ekonomi, primordialisme dan etnocentrisme, supremasi hukum yang lemah, yang turut menjadi pendukung terjadinya konflik tanah di Nagekeo.

### Simpulan

Berdasarkan keseluruhan data yang didapat dalam penelitian serta analisis atas kesesuaian segala penyebab konflik dengan teori maupun konsep berupa regulasi dapat dilihat dan diambil kesimpulan bahwa beberapa kemungkinan mengapa negara yang diwakili oleh pemerintah daerah Nagekeo menghadapi banyak konflik dalam proses Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Di Nagekeo

*Pertama*, Pemerintah Nagekeo dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan infrastruktur maupun sarana publik lainnya tidak memahami secara keseluruhan Perundang-Undangan maupun peraturan Presiden tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum,

*Kedua* Pemerintah Nagekeo dengan sengaja dalam beberapa proses pengadaan tanah bagi pembangunan bagi kepentingan umum mengesampingkan hal-hal substansial dalam pengadaan tanah bagi pembangunan kantor DPRD Nagekeo untuk menekan biaya pengeluaran demi kepentingan lain, seperti proses ganti rugi, identifikasi keseluruhan pihak terkait atas tanah serta mengidentifikasi secara jelas hak kepemilikan atas tanah.

*Ketiga*, Pemerintah Daerah Nagekeo salah mengartikan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang



berisi tentang hak menguasai tanah, bumi, air dan angkasa oleh negara demi kemakmuran bangsa dimana hak menguasai negara merupakan hak mengatur. Berbagai konflik diakibatkan adanya kesalahan pengaturan tentang tanah di masa lalu antara tanah milik negara, perseorangan, maupun tanah Suku di Nagekeo.

*Keempat*, Nagekeo sebagai daerah hasil Pemekaran menjadi pemicu mengemukanya konflik tanah yang disebabkan sebagian besar oleh faktor ekonomi dimana harga tanah di daerah ibukota baru menjadi meningkat secara drastis akibat adanya pertumbuhan kota baru. Selain itu kebutuhan pembangunan daerah baru akan tanah menjadi alasan dasar lainnya yang menjadikan konflik tanah mengemuka di daerah hasil pemekaran.

*Kelima*, eksistensi tradisi suatu kelompok masyarakat di Nagekeo menjadi penyebab lainnya dalam konflik tanah di Nagekeo antara Negara Vs Masyarakat. Eksistensi kelompok masyarakat dengan tradisinya tentu merujuk pada keinginan untuk diakui sebagai kelompok masyarakat dengan wilayah kekuasaan.

*Keenam*, lemahnya pengawasan dari pemerintah serta Suku yang ada di Nagekeo terhadap penguasaan lahan di Nagekeo menjadi pemicu dalam konflik yang berkaitan dengan penguasaan hak milik atas tanah.

Secara keseluruhan konflik tanah yang terjadi di Nagekeo merupakan akibat dari tidak adanya komunikasi publik yang juga terdapat asas Musyawarah yang harus dijunjung tinggi oleh pemerintah Nagekeo maupun Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum di Kabupaten Nagekeo dengan masyarakat maupun pihak terkait tanah, seperti yang telah dimuat dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum, atau dalam Perpres Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum maupun Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.

Di dalam teori kontrak sosial, status kewarganegaraan memiliki implikasi hak dan kewajiban. Dalam filosofi "kewarganegaraan aktif", seorang warga negara disyaratkan untuk

menyumbangkan kemampuannya bagi perbaikan komunitas melalui partisipasi ekonomi, layanan publik, kerja sukarela, dan berbagai kegiatan serupa untuk memperbaiki penghidupan masyarakatnya. Sedangkan negara menjamin kebebasan, menjamin keselamatan, serta menjamin keadilan bagi setiap warga negaranya. Oleh karena itu hubungan yang terjalin adalah hubungan timbal balik antar negara dengan warga negara. Namun dalam persoalan politik agraria di Indonesia, dominasi negara yang begitu kuat kemudian membentur kepentingan individu maupun kelompok sosial.

Hubungan yang terjalin antara pemerintah Nagekeo dengan masyarakat Nagekeo jika dilihat berdasarkan konflik tanah yang terjadi maka dapat diambil kesimpulan bahwa Negara yang diwakili oleh pemerintah Nagekeo yang seharusnya berfungsi untuk menertibkan kekacauan yang terjadi dalam masyarakat, meskipun negara adalah bentukan masyarakat, namun kedudukan negara adalah penyelenggara ketertiban dalam masyarakat agar tidak terjadi konflik, pencurian dan lain-lain, telah lalai dalam menjalankan fungsi dan tugasnya di Nagekeo. Negara seharusnya memenuhi hak dari tiap warga negaranya, akan tetapi sebagai warga negara, kewajiban-kewajiban yang harus diberikan kepada negara hendaknya dipenuhi. Apabila kedua hal tersebut sudah sama-sama terpenuhi maka akan muncul keseimbangan serta hubungan timbal baik yang menguntungkan kedua belah pihak sehingga konflik antara warga negara dengan negara mengenai pemenuhan hak dan kewajiban dapat dihindari. Namun pemerintah Nagekeo serta pihak-pihak (masyarakat Nagekeo) yang terkait dalam konflik tanah di Nagekeo seperti yang diungkapkan dalam kesimpulan di atas tidak mampu memenuhi hak dan kewajibannya namun lebih mengutamakan aspek kepentingan kelompok maupun pribadi. Karena sejatinya negara dan warga negara sama-sama memiliki hak dan kewajiban yang dapat dituntut dan dipenuhi sesuai porsinya dan hal yang sebaiknya dilakukan ialah memenuhi kewajiban terlebih dahulu, setelah itu baru menuntut hak.

Sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa hubungan antara negara yang diwakili oleh pemerintah Nagekeo dengan Masyarakat dalam hal ini masyarakat Nagekeo telah menjadi hubungan yang saling bertabrakan dimana

kepentingan umum yang ingin diwujudkan oleh Pemda Nagekeo berbenturan dengan kepentingan pribadi maupun kelompok, selain itu kepentingan umum yang dijalankan oleh pemerintah Nagekeo menjadi tameng bagi sekelompok orang untuk mengambil keuntungan bagi terwujudnya kepentingan pribadi maupun kelompok. Hal ini lebih banyak dipengaruhi oleh faktor Ekonomi serta faktor membudayanya KKN yang sudah menjalar dalam tubuh pemerintahan di negara ini dari pusat hingga daerah. Serta faktor lainnya yang menjadi permasalahan adalah tidak adanya harmonisasi antara kepentingan ulayat yang bersifat sakral dengan kepentingan Negara di Nagekeo.

### **Kepustakaan**

- Afrizal. 2006. *Sosiologi Konflik Agraria Protes- protes Agraria dalam Masyarakat Indonesia Kontemporer*. Padang: Andalas University Press.
- Budiarjo, Mirriam. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Gautama, Sudargo. 1993. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Citra Adtya Bakti.
- Limbong, Bernhard. 2012. *Konflik Pertanahan*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Manan, Munafrizal. 2005. *Gerakan Rakyat Melawan Elit*. Yogyakarta: Resist Book.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mustain. 2007. *Petani vs Negara: Gerakan Sosial Petani Melawan Hegemoni Negara*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Nasiwan. 2010. *Teori-Teori Politik Indonesia*. Yogyakarta: UNY Press.
- Santoso, Urip. 2005. *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media.
- Sumardjono, Maria SW. 2009. *Mediasi Konflik Tanah*. Jakarta: Kompas.
- Sutedi, Adrian. 2009. *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syarief, Elza. 2012. *Menuntaskan Konflik Pertanahan Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Wahyudi. 2005. *Formasi dan Struktur Gerakan Sosial Petani, Studi Kasus : Reklaiming atau Penjarahan Atas Tanah PTPN XII (Persero) Kalibakar Malang Selatan*. Malang: UMM Press.
- www.walhi.or.id, diakses pada 11 April 2014,