

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah masih menjadi prioritas terbesar penyumbang konflik di negara Indonesia. Pola sengketa pertanahan di Indonesia sudah bergeser dari sengketa secara horizontal di masa orde lama menjadi sengketa yang bersifat vertikal di masa orde baru antara masyarakat dan penguasa (pemerintah dan aparat). Dalam sengketa tersebut, sebenarnya yang terjadi adalah sengketa antara rakyat dengan modal yang didukung oleh intervensi pemerintah (Fauzi & Mas' oed 1997: 9), dalam hal ini negara sering dibahas menurut perspektif Manichean yakni: baik sebagai negara 'target' yang lemah, yang tidak memiliki kapasitas untuk menahan tekanan dari bisnis pertanian asing dan domestik, atau sebagai 'tuan rumah', yang memfasilitasi akumulasi tanah dengan menyediakan infrastruktur dan dukungan keuangan untuk perusahaan pertanian besar (Gonda. 2019: 608).

Kebijakan pemerintah melalui putusan pejabat publik tidak sedikit menimbulkan konflik sehingga timbul persaingan dan ketidaksesuaian, tidak sedikit tanah rakyat menjadi lokasi konflik sebagai bentuk konsolidasi dan komersialisasi tanah. Di sinilah ternyata persoalan tanah semakin hari kian menunjukkan kekuatannya yang semakin nyata, baik dari kacamata politik,

ekonomi dan kultural yang sebelumnya hanya samar-samar, karena benteng strategi kebijakan pada kepentingan pembangunan ekonomi makro (Husein 1997: 22).

Pada era orde baru, Negara mengundang modal besar sebagai peruntukan kesempatan kerja, memperbesar pemasukan devisa negara dan memperkecil kesenjangan regional, dengan hukum modal memerlukan tanah sebagai tapak perusahaan-perusahaan kapitalis dan pengembangan pembangunan infrastruktur dan mengabaikan UU No. 5 Tahun 1960 yang biasa dikenal dengan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria). Dengan data yang dikemukakan Kompas (13 juli 1995) menyebutkan sekitar 900.000 Ha (sembilan ratus ribu hektar) tanah pertanian di pulau Jawa, telah terkonversi menjadi lahan non-pertanian, terutama industri (Rachman 2017: 7). Sengketa tanah menjadi ciri pokok dalam perubahan yang terjadi di era orde baru. Negara Indonesia sejak dulu telah berupaya mensejahterakan masyarakatnya dengan memberlakukan Undang-undang No.1 tahun 1958, LN. 1958 No.2, tentang penghapusan tanah-tanah pertikelir, dengan menerapkan lebih serius terkait politik agraria yang lebih berorientasi pada penguasaan oleh rakyat, serta kekuatan hukum yang lebih terjamin dan kepastian pemilikinya.

Pada era Reformasi, sepanjang tahun 2018 KPA (Konsorsium Pembaruan Agraria) mencatat sedikitnya telah terjadi 410 kejadian konflik agraria dengan luasan wilayah konflik mencapai 807.177,613 hektar dan

melibatkan 87.568 KK di berbagai provinsi di Indonesia. Dengan demikian secara akumulatif sepanjang empat tahun (2015-2018) pemerintahan Jokowi-JK telah mencapai sedikitnya 1.769 letusan konflik agraria. Pada tahun ini, perkebunan kembali menempati posisi tertinggi sebagai sektor penyumbang konflik agrarian dengan 144 (35%) letusan konflik, sektor property 137 (33%), sektor pertanian 53 (13%), pertambangan 29 (7%), sektor kehutanan 19 (5%) konflik, sektor infrastruktur 16 (4%) dan terakhir sektor pesisir/kelautan dengan 12 (3%) (Catatan Akhir Tahun 2018 Konsorsium Pembaruan Agraria. 2018 : 17).

Jika berdasarkan analisis konflik dan masalah agraria dari 462 Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) KPA hingga tahun 2018, tercatat ada 242 lokasi seluas 416.126 hektar merupakan wilayah konflik di sektor perkebunan (non-hutan). 242 LPRA tersebut memperlihatkan bahwa kampung, desa, pemukiman, fasum (fasilitas umum) dan fasos (fasilitas sosial), sawah, lahan garapan dan kebun rakyat menjadi wilayah konflik akibat keputusan pejabat publik yang berkaitan dengan HGU negara (aset BUMN atau pemprov), HGU swasta, akibat kegagalan program transmigrasi, HGB, HPL dan sebagainya (lihat tabel 1.1). Hingga saat ini wilayah-wilayah tersebut masih belum juga mendapatkan pengakuan penuh dari pemerintah, dan dibiarkan dalam status berkonflik dengan perusahaan-perusahaan perkebunan milik swasta maupun

negara (PTPN) (Catatan Akhir Tahun 2018 Konsorsium Pembaruan Agraria, 2018: 20).

Tabel 1.1 : Tipologi Konflik Agraria (Laten) berdasarkan LPRA usulan anggota KPA

| Non Hutan | | Hutan | |
|-----------------------------------|-----|---|-----|
| HGU Perusahaan Perkebunan Negara | 125 | Izin HTI Negara (perhutani) | 104 |
| HGU Perusahaan Perkebunan Swasta | 102 | Izin HTI Kehutanan Swasta | 54 |
| HPL Pemerintah Daerah | 6 | Penunjukan sepihak kawasan hutan | 49 |
| Lahan Usaha dua transmigrasi | 3 | Penunjukan sepihak kawasan hutan konservasi | 11 |
| HGB Perusahaan swasta | 3 | Klaim hak Pengelolaan pemerintah daerah | 1 |
| HPL Terntara Nasional Indonesia | 3 | | |
| Kesalahan Administrasi Pertanahan | 1 | | |

(Sumber: Catatan Akhir Tahun KPA 2018)

Tanah di Indonesia seluas 807.177,613 hektar mengalami konflik agraria. Dari sekitar 800-an ribu hektar tersebut, 73 % diantaranya terjadi di sektor perkebunan dengan luasan 591.640,32 hektar. Angka yang cukup fantastis jika dibandingkan dengan luasan di sektor lainnya. Sebut saja, sektor kehutanan dengan luas 65.669,52 hektar, disusul dengan pesisir/kelautan seluas 54.052,6 hektar, pertambangan 49.692,6 hektar, properti 13.004,763 hektar dan terakhir, infrastruktur dengan luasan 4.859,32 hektar. Dibanding tahun sebelumnya, terjadi peningkatan hingga 4 kali lipat luasan konflik

agraria di sektor perkebunan. Melihat situasi tersebut, pemerintah sudah seharusnya mengeluarkan berbagai kebijakan yang dapat mengurangi ledakan konflik yang semakin marak terjadi, agar tidak berkepanjangan dan merugikan masyarakat (Catatan Akhir Tahun 2018 Konsorsium Pembaruan Agraria. 2018 : 27).

Masyarakat Nusa Tenggara Timur juga mengalami berbagai konflik pertanahan, konflik tersebut mulai dari konflik vertikal maupun konflik horizontal. Seperti konflik yang terjadi di Timur Tengah Selatan yaitu kasus hutan adat masyarakat Pubabu yang telah beralih fungsi dari hutan adat menjadi hutan milik Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur berdasarkan Sertifikat Hak Pakai Nomor:00001/2013-BP, 794953, tanggal 19 maret 2013 dengan luas tanah 37.800.000 m² (WALHI). Adapun juga permasalahan serupa yaitu konflik lahan antara masyarakat dalam hal ini suku Beti dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang, di Desa Enolanan Kabupaten Kupang yang luasnya 3.5 Ha (WALHI 2019).

Kebijakan pemerintah kerap menuai protes dari berbagai pihak, dan banyaknya sengketa agraria yang terjadi menunjukkan belum terlindunginya hak rakyat atas tanah, serta terjadinya peningkatan kemiskinan adalah ciri dari masyarakat agraris di Indonesia akibat benang kusut masalah agraria sepanjang sejarah pertanahan. Dilihat dalam perspektif masyarakat adat, keluasan persoalan tanah bagi masyarakat adat merupakan keseluruhan entitas

kehidupan masyarakat adat yang diantaranya meliputi hak untuk hidup, hak atas pembangunan, hak budaya, dan terutama hak untuk menentukan nasib sendiri. Pengakuan terhadap kehidupan masyarakat adat di Indonesia belum menjadi agenda kebijakan pemerintah, meskipun PBB telah menetapkan periode 1994-2003 sebagai *The Internastional Year for the Indigenous People* (Fauzi & Mas'oeed 1997: 14).

Tanah ulayat, dalam literatur sering juga disebut dengan tanah komunal, merupakan tanah hak ulayat sebuah komunitas adat. Tanah ini dimiliki bersama oleh komunitas adat atau oleh anggota kelompok kekerabatan. Otoritas pengelolaannya berada di tangan pemimpin adat, yang di berbagai provinsi disebut dengan nama yang berbeda-beda (Afrizal dan Indrizal, 2010: 24). Bentuk hukum penguasaan tanah pada masyarakat adat dikenal dengan Hak Ulayat. Ini merupakan istilah yang digunakan secara formal, walaupun sesungguhnya pada setiap etnik istilah yang digunakan berbeda-beda. Dalam bahasa hukum maupun ilmiah, istilah “tanah ulayat” selalu digunakan untuk menyebut tanah-tanah yang dikuasai menurut hukum adat pada suatu etnik tertentu. Namun, tidak sedikit tanah ulayat yang menjadi lokasi konflik lahan sebagai akibat dari pengalihan fungsi dan hak guna lahan serta perebutan kekuasaan dan dinamika kelompok orang dalam tatanan masyarakat untuk memperoleh suatu keuntungan. Tanah telah berubah dari

alat produksi subsistensi rakyat menjadi alat produksi bagi organisasi kapitalis (Rachman. 2017: 5).

Hak ulayat merupakan hak meramu atau mengumpulkan hasil hutan serta hak untuk berburu. Pada hak ulayat yang bersifat komunal ini, pada hakekatnya terdapat hak perorangan untuk menguasai sebagian dari objek penguasaan hak ulayat tersebut. Untuk sementara waktu, seseorang berhak mengolah serta menguasai sebidang tanah dengan mengambil hasilnya, tetapi bukan berarti bahwa hak ulayat atas tanah tersebut menjadi terhapus. Hak ulayat tetap melapisi atau mengatasi hak pribadi atau perseorangan tersebut (Syahyuti. 2006: 16). Hak ulayat di Desa Enolanan, Kecamatan Amabi Oefeto timur dalam kepemilikan tanah ulayat merupakan “hak persekutuan” atau “hak pertuanan”, hak perorangan, dan hak memungut hasil tanah. Hak persekutuan atau hak pertuanan mempunyai akibat keluar dan kedalam. Akibat kedalam antara lain memperbolehkan anggota persekutuan (etnik, sub-etnik, atau marga) untuk menarik keuntungan dari tanah dengan segala yang ada di atasnya, misalnya mendirikan rumah, berburu, berkebun, maupun menggembalakan ternak. Izin hanya sekedar dipergunakan untuk keperluan hidup keluarga dan diri sendiri, bukan untuk diperdagangkan. Akibat keluar ialah larangan terhadap orang luar untuk menarik keuntungan dari tanah ulayat, kecuali sesudah mendapat izin dan membayar uang pengakuan (*recognitie*), serta larangan pembatasan atau berbagai peraturan yang

mengikat terhadap orang-orang untuk mendapatkan hak perorangan atas tanah pertanian.

Melihat kebijakan publik dalam aras konflik memang sering terdapat sisi persamaan dan kerjasama, namun yang lebih dikedepankan adalah perspektif persaingan dan ketidaksesuaian. Fenomena yang di-diametralkan adalah di satu sisi suatu kelompok manusia bernafsu untuk memaksakan kehendak kepada kelompok manusia lain, kalau perlu dengan cara kekerasan; sementara di sisi lain manusia tidak suka untuk dipaksa atau didominasi, sehingga mereka akan cenderung melawan setiap ada upaya pemaksaan dan dominasi (Nugroho. 2017: 437).

Sehubungan dengan dinamika konflik lahan yang terjadi antara pemerintah kabupaten kupang dan suku Beti, adapun permasalahannya yaitu. **Pertama**, diterbitkan sertifikat Hak Pakai Nomor 2 pada tahun 2002, keluarga suku Beti mengalami kesulitan dalam beraktivitas, bercocok tanam, dan melakukan aktivitas pertanian diatas tanah yang telah disertifikat, terhitung dari tahun 2002 sampai pada tahun 2015. **Kedua**, dengan adanya pembangunan pada tahun 2002 dan 2015 yang dilakukan pemerintah Daerah Kabupaten Kupang, dengan membangun perumahan sejumlah 9 (sembilan) unit dan rumah semi permanen sebagai Rumah Dinas pegawai Kecamatan Amabi Oefeto Timur, dan 1(satu) unit rumah dinas untuk camat Amabi Oefeto Timur, serta 2 (dua) unit bangunan yaitu kantor Balai Penyuluhan

Keluarga Berencana, dan kantor Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan.

Berpijak pada uraian di atas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Dinamika Konflik Tanah antara masyarakat Adat dan Pemerintah Kabupaten Kupang (studi kasus di Desa Enolanan, Kecamatan Amabi Oefeto Timur Kabupaten Kupang)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Persoalan tanah masih menjadi persoalan yang paling serius di negara Indonesia, pasalnya kebijakan pemerintah dan kepentingan rakyat akan selalu menjadi hal yang tumpang tindih, jika kebijakan yang hendak diimplementasikan tidak melalui proses yang sesuai dan secara baik sesuai dengan porsinya, akan menimbulkan konflik.

Berdasarkan pernyataan di atas, pertanyaan penelitian dalam riset ini yaitu bagaimanakah dinamika konflik tanah antara pemerintah Kabupaten Kupang dengan suku Beti di Desa Enolanan, Kecamatan Amabi Oefeto Timur, Kabupaten Kupang ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini yaitu:

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan memaparkan dinamika konflik tanah antara pemerintah Kabupaten Kupang dan suku Beti

di Desa Enolanan, Kecamatan Amabi Oefeto Timur, Kabupaten Kupang.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademis

Manfaat penelitian ini secara akademis atau keilmuan yaitu, diharapkan nantinya akan memberikan suatu kontribusi bagi Perguruan Tinggi dan masyarakat, serta hasil-hasil penelitian harus dimanfaatkan bagi pengembangan ilmu pengetahuan semua civitas akademika khususnya di Universitas Katolik Widya Mandira.

1.4.2 Manfaat Praktis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan akan memberikan jalan terbaik bagi semua pihak, baik suku Beti maupun Pemerintah Kabupaten Kupang dalam konflik yang telah berlangsung cukup lama dan merugikan kedua belah pihak.

1. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi bekal pengetahuan dan pengalaman secara nyata bagi peneliti sehingga nantinya dapat memberikan pemahaman dan kontribusinya terhadap permasalahan yang ada dalam masyarakat.

2. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan pemahaman terhadap masyarakat pada umumnya agar peka terhadap masalah-masalah yang terjadi disekitarnya sehingga dapat di ambil solusi yang terbaik

3. Bagi Universitas Katolik Widya Mandira

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah koleksi bacaan sehingga dapat memberikan wawasan dan pengetahuan yang lebih luas lagi tentang studi kajian Administrasi Publik yang ada dalam kehidupan masyarakat kita saat ini.

4. Bagi Mahasiswa

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi dan menambah wawasan tentang masalah-masalah yang muncul selama ini terutama masalah konflik perebutan lahan.

1.4.3 Manfaat Teoritis

1. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi referensi dalam menambah pengetahuan dan menjadi bahan acuan bagi penelitian sejenis di masa yang akan datang

2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi dunia pendidikan dan dapat meningkatkan perkembangan ilmu pengetahuan terutama administrasi publik dalam aras kebijakan publik dan konflik, pada kehidupan sosial khususnya mengenai pengetahuan pengembangan studi kebijakan.