

Abstrak

Tesis dengan judul PENYELESAIAN KASUS TANAH DESA EKS-TANAH *CUILAN* OLEH PEMERINTAH KABUPATEN SIDOARJO ini disusun karena adanya konflik-konflik yang berkaitan dengan tanah *cuilan* sebagai tanah desa di Kabupaten Sidoarjo. Tanah *cuilan* merupakan kearifan lokal masyarakat petani *gogol* saat ini menjadi permasalahan semenjak berakhirnya pengaturan secara adat yang digantikan dengan Undang-Undang Pokok Agraria.

Secara menyeluruh tesis ini bertujuan untuk memberikan deskripsi mengenai pemetaan konflik, tahapan resolusi konflik serta penyebab kegagalan resolusi konflik yang ditemui oleh pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Sehingga untuk memenuhi tujuan penelitian, permasalahan yang akan diangkat dalam tesis ini adalah bagaimana peta konflik, apa saja tahapan resolusi konflik serta penyebab kegagalan yang ditemui Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam melakukan resolusi konflik tanah *cuilan*.

Di dalam menjawab permasalahan tersebut metode penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah metode deskriptif kualitatif yaitu mendeskripsikan apa yang diungkapkan oleh informan terhadap proses resolusi konflik tanah *cuilan* di Kabupaten Sidoarjo. Penelitian ini menggunakan teori pemetaan konflik yang dikemukakan oleh Wehr dan Bartos (2002) serta teori tahapan konflik yang dikemukakan oleh Kriesberg dalam Rozi (2006). Berdasarkan hasil penelitian dapat digambarkan konteks, penyebab, pihak-pihak, isu, dinamika serta resolusi aktual dan potensial terkait dengan konflik tanah *cuilan*. Tahapan resolusi konflik yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo pada tahap de-eskalasi sudah cukup baik, namun gagal pada tahap negosiasi, pemecahan masalah hingga pembentukan perdamaian. Penyebab kegagalan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo adalah faktor kewenangan dalam urusan pertanahan, faktor data pertanahan serta faktor sumber daya manusia.

Kata kunci: *Tanah cuilan, konflik pertanahan, pemetaan konflik, resolusi konflik*

Abstract

The thesis entitled VILLAGE LAND CASE SETTLEMENT EX-*CUILAN* LAND BY SIDOARJO REGENCY GOVERNMENT was made because there are many conflicts related to *cuilan* land as village land in Sidoarjo Regency. *Cuilan* land is the local wisdom of the Gogol farming community which has become a problem since the end of the customary regulation which was replaced by the Basic Agrarian Law.

Overall this thesis aims to describe conflict mapping, stages of conflict resolution and the causes of conflict resolution failures encountered by the government of Sidoarjo Regency. So to meet the research objectives, the problem raised in this thesis is how the conflict mapping, what are the stages of conflict and the causes of failure that the Sidoarjo Regency Government has encountered in resolving land conflicts.

In answering the problem, the research method used in this thesis is a qualitative descriptive method, which describes what the informants revealed about land conflict resolution process in Sidoarjo Regency. This study uses theories related to conflict mapping put forward by Wehr and Bartos (2002) and stages of conflict resolution put forward by Kriesberg in Rozi (2006). Based on the results of the study can be described the context, causes, parties, issues, dynamics, actual and potential resolutions related to *cuilan* land conflicts. The stages of conflict resolution carried out by the Sidoarjo Regency Government at the de-escalation stage were quite good, but failed at the stages of negotiation, problem solving and peace building. The causes of failure encountered by the Sidoarjo Regency Government are the authority factor in land affairs, land data factors and human resource factors.

Keywords: *Cuilan land, land conflict, conflict mapping, conflict resolution*

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kajian ini bertujuan untuk melakukan pemetaan konflik serta analisis terhadap proses penyelesaian kasus tanah desa eks-tanah *cuilan* di Kabupaten Sidoarjo. Secara regulasi, penyelesaian kasus pertanahan juga telah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian kasus Pertanahan. Dalam peraturan ini, yang dimaksud dengan kasus pertanahan adalah sengketa, konflik atau perkara pertanahan. Sengketa Tanah adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Konflik Tanah adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas. Perkara Tanah adalah perselisihan pertanahan yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan. Berangkat dari definisi pada peraturan tersebut, maka studi ini akan membahas penyelesaian kasus pertanahan berupa sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

Sidoarjo merupakan Kabupaten di Jawa Timur dengan karakteristik pertanahan yang khas. Pada zaman dahulu, petani di Sidoarjo mempunyai aturan pengelolaan tanah secara ada dengan sistem *gogol*. Sistem *gogol* adalah salah satu bentuk pola pengaturan tanah secara komunal di Jawa. Menurut BPN 2013, “di wilayah Sidoarjo banyaknya tanah negara dan tanah *gogol* gilir yang sebagian telah ditetapkan namun masih digarap secara bergilir sehingga menimbulkan permasalahan”. Menurut Luthfi & Shohibuddin (2016) “hingga saat ini tanah *gogol*

masih banyak dijumpai di Kabupaten Sidoarjo. BPN Sidoarjo menyatakan bahwa tanah yang dikelola secara adat dengan sistem *gogol* meliputi 70% dari keseluruhan luas tanah di Sidoarjo”.

Keberadaan tanah *gogol* di Sidoarjo melahirkan kearifan lokal pengaturan tanah berwujud Tanah *Cuilan*, dimana masyarakat *pegogol* pada zaman dahulu menghibahkan sebagian tanah mereka kepada pemerintah desa (disebut dengan tanah *cuilan*) yang digunakan sebagai ganjaran desa atau yang kemudian disebut tanah kas desa. BPN (2013) mendefinisikan bahwa “tanah *cuilan*, sanggan adalah bagian dari *gogol* tidak tetap. Tanah *cuilan*, sanggan adalah milik para *gogol* yang digunakan untuk kepentingan desa, pembangunan desa Apabila akan digarap oleh *gogol* kembali atau diserahkan kepada desa untuk menjadi tanah kas desa harus melalui rembug *gogol*”.

Seiring berjalannya waktu, tanah-tanah *cuilan* yang dikuasai pemerintah desa harus diinventarisir sebagai aset desa. Ketentuan ini bersumber dari Pasal 3 ayat (1) Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 48 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pengelolaan Aset Desa, bahwa “tanah desa salah satunya terdiri dari tanah *cuilan* yang selama ini dikuasai, dikelola dan digunakan/ dimanfaatkan oleh Pemerintah Desa. Inventarisasi tanah-tanah desa penting dilakukan sebagai upaya pengamanan secara administratif bagi aset tersebut”. Langkah pengamanan aset perlu dilakukan karena tanah merupakan aset yang bersifat strategis bagi desa.

Pemerintah desa bertransformasi dengan cepat sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 06 tahun 2014 tentang Desa. Melalui Undang-Undang tersebut pemerintah desa saat ini menjadi titik tumpu pembangunan nasional. Bukti bahwa



pemerintah desa menjadi titik tumpu pembangunan nasional adalah dianggarkannya Dana Desa. Dana desa merupakan amanat besar dari Undang-Undang Desa. Adanya Dana Desa diharapkan dapat mewujudkan pembangunan desa sebagaimana Pasal 78 Undang-Undang Desa yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Proses pembangunan desa sebagai titik tumpu pembangunan nasional untuk bisa meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat tentu harus dilakukan dengan memperhatikan banyak aspek. Hal yang perlu menjadi perhatian adalah berkenaan dengan tanah aset desa. Tanah aset desa dapat dimanfaatkan untuk membangun sentra-sentra perkonomian baru bagi masyarakat seperti pembangunan pasar desa, pariwisata maupun berbagai bentuk Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) lainnya.

Sidoarjo merupakan wilayah penyangga metropolitan Surabaya. Dampak dari kondisi ini adalah meningkatnya kebutuhan tanah di Sidoarjo. Menurut Najib (2009) “Alih fungsi lahan di Sidoarjo meningkat karena pengaruh kebutuhan tempat tinggal yang diakibatkan tingginya angka urbanisasi, sehingga kebutuhan lahan sawah untuk diubah menjadi perumahan dan industri semakin meningkat. Posisi geografis Sidoarjo yang bersebelahan dengan Surabaya mengakibatkan Sidoarjo turut merasakan dampak pembangunan yang pesat”.

Urbanisasi di banyak negara mendorong perbatasan dari daerah metropolitan ke daerah pinggiran kota, meningkatnya permintaan akan lahan di daerah tersebut mengarah pada pembentukan ruang campuran dengan berbagai dan konflik yang seringkali kontradiktif, terutama konflik terkait penguasaan lahan (Dadashpoor dan Ahani, 2018). Pendapat ini cenderung sesuai dengan kondisi di Sidoarjo, menyebabkan tanah desanya rawan dengan permasalahan.

Jannah, dkk (2021) juga menyebutkan bahwa “Tanah kas desa, dalam hal ini tanah bengkok seringkali banyak terjadi sengketa, bahkan tidak sedikit masyarakat luas yang mengira bahwa tanah bengkok yang merupakan tanah kas desa merupakan suatu upah, yang mana akan menjadi kepemilikan pribadi kepala desa atau perangkat desa lainnya. Bahkan dengan seiring perkemangan zaman, tanah bengkok kurang memiliki arti di masyarakat. Hal ini menyebabkan tanah bengkok seringkali dijual-belikan oleh Kepala Desa dan hal tersebut menyebabkan tanah bengkok menjadi hilang eksistensinya”.

Studi tentang kasus pertanahan di Indonesia telah banyak dilakukan, khususnya terkait upaya penyelesaian kasus pertanahan oleh pemerintah daerah. Menurut Wicaksono Dan Yurista (2018), “Dalam penyelesaian sengketa tanah berbasis adat, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan dalam penyelesaian sengketa, bila merujuk pada pengaturan sub urusan sengketa tanah garapan yang masuk dalam lingkup urusan pemerintahan bidang pertanahan, yang di dalamnya Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa tanah garapan sesuai dengan lingkup kewilayahan yang menjadi kewenangannya”. Penelitiannya menunjukkan hasil bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai telah berupaya dalam penyelesaian sengketa tanah,

dibuktikan dengan keterlibatan Pemerintah Daerah dalam penyelesaian sengketa tanah yang terjadi dalam lingkup wilayah Kabupaten Manggarai. Bahkan komitmen tersebut dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Manggarai Nomor 7 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. wujud inisiasi Pemerintah Kabupaten Manggarai dalam mengatur alternatif penyelesaian sengketa tanah berbasis adat melalui Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelesaian Sengketa Tanah Berbasis Adat bukan saja memiliki peluang dalam pelaksanaannya, namun juga menghadapi tantangan yang tidak mudah.

Baskoro (2018) mengemukakan, “Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal dalam penyelesaian sengketa lahan adalah pelaksana tugas pembantuan dalam bentuk tugas pelayanan pertanahan yang termasuk dalam urusan wajib, bukan bersifat otonomi. Pemerintah Daerah berusaha memberikan solusi dalam upaya penyelesaian sengketa lahan yang terjadi guna mewujudkan iklim kondusif di daerah. Dengan menjunjung tinggi asas kerakyatan mengacu pada musyawarah dan mufakat dalam mencari solusi”.

Penyelesaian kasus tanah oleh pemerintah daerah, khususnya yang berkaitan dengan tanah *cuilan* perlu dilakukan, mengingat penyelesaian melalui pengadilan cenderung tidak efektif. Contoh kasus beberapa desa sebagaimana disebutkan diatas sesuai dengan pendapat Emirzon dalam Hasibuan (2018) mengatakan bahwa, “Dalam operasionalnya, pengadilan dinilai lamban, mahal, memboroskan energi, waktu, uang *serta win-win solution*. Karena itu, penyelesaian sengketa alternatif mendapat sambutan positif, terutama di dunia bisnis yang menghendaki efisiensi, kerahasiaan serta lestarnya hubungan kerja sama, tidak formalistik, serta menghendaki penyelesaian yang lebih menekankan pada

keadilan”. Alternatif dimaksud adalah mediasi sebelum perkara diajukan ke jalur litigasi.

Contoh permasalahan tanah desa yang berasal dari tanah *cuilan* di Sidoarjo terjadi di Desa kemiri, Kecamatan Sidoarjo. Sebagaimana dimuat dalam Republikjatim (2020), “Eksekusi lahan seluas 10.000 m² di Desa Kemiri Kecamatan Sidoarjo, sesuai putusan PN Sidoarjo, Pengadilan Tinggi, Kasasi dan PK Mahkamah Agung, menjadi hak milik Sarman (alm), kali ketiga batal dilakukan, Selasa (22/12/2020). Pasalnya massa Desa Kemiri melakukan penghadangan dan tak memperbolehkan lahan eksekusi yang diatasnya terdapat bangunan Balai Desa Kemiri tersebut. Menurut Kepala Desa, Balai Desa Kemiri dibangun diatas lahan *cuilan* milik 25 petani *gogol* yang sudah ada sejak dulu. Permasalahan serupa juga terjadi di Desa Krembung, Kecamatan Krembung”. Dalam Faktualnews.co (2018) “Ratusan warga Desa Krembung, Kecamatan Krembung Sidoarjo menggelar aksi demo di lahan yang tidak jauh dari Kantor Balai Desa Krembung, Selasa (3/7/2018). Mereka menuntut agar tanah aset desa yang akan dieksekusi oleh Pengadilan Negeri (PN) Kabupaten Sidoarjo dibatalkan. Kedua Tanah desa tersebut merupakan *cuilan gogol*”.

Kasus lain di Sidoarjo berkaitan dengan tanah aset desa eks tanah *cuilan*, sebagaimana dijelaskan oleh Wijaya (2018), “Praktik terjadinya pungutan liar diawali dari laporan warga desa Sidokepong atas dugaan adanya penjualan tanah *cuilan* di Dusun Mlaten, Desa Sidokepong, ke kejaran Sidoarjo. Penjualan aset desa atau TKD itu diketahui setelah lahan tanah *gogol* seluas 9,4 hektare dengan 36 pemilik *gogol* sepakat menjual tanah seluas 8,3 hektare. Nah, yang tersisa 1,1 hektare, warga tidak pernah merasa menjual. Akan tetapi di lahan itu justru telah

berdiri perumahan milik “*green hill*”. Bahkan, dari sisa 1,1 hektare itu masih ada sisa tanah warga *gogol* yang diberikan untuk kas desa.”

Kasus tanah desa yang berujung pada konflik mempunyai keunikan tersendiri. Priyatmoko (2017) mengemukakan, “Berkaca dari kasus konflik tanah bengkok yang telah dipaparkan di atas, teori yang menyebutkan manusia Jawa di pedesaan yang selalu guyub, digambarkan penuh ketenangan, dan menjaga harmoni, ternyata tidak sepenuhnya tepat. Bertahun-tahun mereka memilih berkonfrontasi demi memperjuangkan nasib tanah *bengkok*. Kenyataan yang menarik dicermati dari perspektif warga, yakni masyarakat penentang tukar guling tanah bengkok pada dasarnya dilandasi oleh ikatan emosional bahwa tanah kas desa merupakan wujud kekayaan bersifat kolektif yang harus diperjuangkan”.

Hingga saat ini pengelolaan aset desa di Sidoarjo dapat dikatakan belum maksimal. Dari 322 desa di Sidoarjo, belum seluruhnya mempunyai Peraturan Desa tentang Jenis dan Rincian kekayaan Desa. Sebagaimana dimuat dalam Harianbhirawa (2021), “Semenjak terbitnya peraturan bupati sidoarjo tahun nomor 48 tahun 2017 tentang tata cara pengelolaan aset desa, pemerintah desa di sidoarjo belum seluruhnya menginventarisir tanah desa sebagai aset desa. Sebagaimana dilaporkan oleh Kabid Keuangan dan Aset Desa, hingga saat ini masi ada 15 desa yang belum menyusun perdes tersebut. Banyak desa yang tanahnya belum mempunyai Sertifikat Hak Pakai, termasuk didalamnya tanah-tanah cuilan”.

Menurut Syarief (2014), “Administrasi pertanahan yang kurang tertib menjadi salah satu faktor pemicu terjadinya sengketa pertanahan. Bukti penguasaan atas tanah yang tidak jelas dan tidak adanya dokumentasi di bagian administrasi

kantor pertanahan setempat akan menyebabkan pertikaian para pihak yang merasa berhak. BPN hanya mempunyai data-data atas tanah yang sudah didaftarkan kepada BPN, sedangkan tanah-tanah yang belum didaftarkan kepada BPN sama sekali tidak ada datanya”.

Dalam menyelesaikan konflik, keberadaan pihak ketiga dapat membawa perubahan positif bagi pihak-pihak yang berkonflik. Sebagaimana pendapat Pruitt (2004), intervensi pihak ketiga adalah upaya yang tepat untuk menginterupsi berbagai hal seperti sebuah gertakan, kebohongan, ancaman, dan janji yang dapat menandai usaha masing-masing pelaku untuk memenangkan konflik. Oleh karena itu, kehadiran pihak ketiga dapat mengarahkan pihak yang saling bermusuhan untuk menyelesaikan konfliknya.

Menurut Rozi (2006), Kehadiran suatu negara untuk terlibat dalam upaya penyelesaian konflik sebagai pihak ketiga sangat mungkin terjadi. Keterlibatan negara dalam konflik disebabkan oleh adanya fungsi serta kewenangan untuk membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat mengikat semua pihak di dalam wilayah tertentu.

Dalam hal penyelesaian kasus Tanah Desa, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo mempunyai kewenangan sesuai dengan amanat undang-undang. Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, salah satu urusan pemerintah bidang pertanahan yang diberikan wewenangnya kepada pemerintah kabupaten adalah Penyelesaian sengketa tanah garapan dalam Daerah kabupaten/kota. Pada pasal 115 Undang-Undang Desa, dijelaskan bahwa salah satu bentuk Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah

Kabupaten/Kota adalah mengawasi pengelolaan Keuangan Desa dan pendayagunaan Aset Desa. Hal ini diperjelas pada Pasal 46 Permendagri 48 Tahun 2017, tentang Pengelolaan Aset Desa bahwa Bupati/Walikota melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan aset desa. Dalam melakukan pembinaan dan pengawasan Bupati/Walikota dapat melimpahkan kepada Camat.

Ketentuan undang-undang serta Permendagri tersebut dituangkan kembali dalam Peraturan Bupati Nomor 48 tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan Aset Desa. Pasal menjelaskan bahwa 76 Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian terhadap pelaksanaan pengelolaan aset desa dilakukan oleh Camat.

Kewenangan yang lebih spesifik dalam penyelesaian kasus tanah desa dimiliki oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Sidoarjo (DPMD). Sesuai dengan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 105 Tahun 2018 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Sidoarjo, pada Pasal 26 Seksi Kekayaan dan Aset Desa mempunyai tugas pengumpulan bahan pengolahan dan pelaporan data aset desa serta pengkoordinasian penyelesaian permasalahan aset desa yang tidak dapat diselesaikan di tingkat Desa/Kecamatan.

Atas dasar pemikiran tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan sebuah penelitian yang berusaha untuk menjelaskan serta menggambarkan secara utuh proses Penyelesaian Kasus tanah Aset Desa eks-tanah *Cuilan* oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.