



**PENYELESAIAN KONFLIK PERTANAHAN
DAN PEMENUHAN KEAMANAN BERMUKIM
DI KAMPUNG INFORMAL PERKOTAAN
DALAM PERSPEKTIF REFORMA AGRARIA
(STUDI KASUS KAMPUNG AKUARIUM, JAKARTA UTARA)**

SKRIPSI

DISUSUN OLEH:

GUNTORO

101160010

SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA

JAKARTA

2020

HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN

Pernyataan Penyusunan Skripsi

Saya, Guntoro

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia:

Penyelesaian Konflik Pertanahan dan Pemenuhan Keamanan Bermukim di Kampung Informal Perkotaan dalam Perspektif Reforma Agraria (Studi Kasus Kampung Akuarium, Jakarta Utara)

Bahasa Inggris:

Resolution of Land Conflicts and Fulfillment Of Security Of Tenure in Informal Kampung Through an Agrarian Reform Perspective (Case Study Of Kampung Akuarium, North Jakarta)

Adalah benar hasil karya saya belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atasnama saya atau pihak lain.

Jakarta, 6 September 2020



Guntoro

101160010

HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING

Penyelesaian Konflik Pertanahan dan Pemenuhan Keamanan Bermukim di Kampung Informal Perkotaan dalam Perspektif Reforma Agraria (Studi Kasus Kampung Akuarium, Jakarta Utara)

Guntoro

101160010

Jakarta, **6**. September 2020

Mengetahui

Pembimbing I,



Reny Rawasita Pasaribu, S.H., LL.M

Pembimbing II,



Siti Rakhma Mary Herwati, S.H., M.Si., M.A.

HALAMAN PERSETUJUAN SIDANG SKRIPSI

**PENYELESAIAN KONFLIK PERTANAHAN DAN PEMENUHAN KEAMANAN
BERMUKIM DI KAMPUNG INFORMAL PERKOTAAN
DALAM PERSPEKTIF REFORMA AGRARIA
(Studi Kasus Kampung Akuarium, Jakarat Utara)**

SKRIPSI

DISUSUN OLEH:

GUNTORO

101160010

Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi

**Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

**Wakil Ketua Bidang Akademik dan Penelitian
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D.

FORMULIR PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Guntoro

Nomor Induk Mahasiswa : 101160010

Bidang Studi : Konsitusi dan Legisprudensi

Nomor Telepon : 085775528945

Email : guntoro@jentera.ac.id

demi pengembangan ilmu pengetahuan, saya menyerahkan karya ilmiah berupa skripsi, dengan judul:

“PENYELESAIAN KONFLIK PERTANAHAN DAN PEMENUHAN HAK BERMUKIM KAMPUNG INFORMAL DALAM PERSPEKTIF REFORMA AGRARIA (STUDI KASUS KAMPUNG AKUARIUM, JAKARTA UTARA)”

dan menyetujui memberikan kepada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas seluruh isi/sebagian karya ilmiah saya tersebut di atas.

Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data, dan menampilkan / mempublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta, dengan menerapkan prinsip-prinsip, etika, dan aturan hukum yang berlaku tentang penggunaan informasi.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera atas segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah saya ini.

Jakarta, 6 September 2020

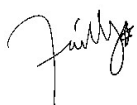
Mengetahui,

Yang Menyatakan

Pembimbing I

Pembimbing II

Ketua Bidang Studi



Guntoro



Reny R. Pasaribu,
S.H., LL.M.



S. Rakhma Mary,
S.H., M.Si., M.A.



Fajri Nursvamsi,
S.H., M.H.

ABSTRAK

Salah satu implikasi dari perkembangan kota yang kapitalistik adalah munculnya permukiman dengan tipe penguasaan tanah secara informal. Warga miskin perkotaan yang tidak mampu menjangkau pasar tanah, memanfaatkan dan menggarap tanah-tanah kosong tidak terurus dan mengubahnya menjadi hunian. Seiring berjalannya waktu, hunian tersebut terus dibiarkan tumbuh semakin banyak dan semakin padat hingga membentuk kawasan permukiman dengan jaringan sosial yang kuat. Jenis permukiman itu yang kemudian dikenal sebagai kampung informal. Warga yang bermukim di kampung informal menghadapi banyak masalah. Umumnya kampung informal memiliki kualitas kesehatan lingkungan yang buruk, infrastruktur yang tidak memadai, dan rendahnya tingkat ekonomi. Namun semua itu hanyalah gejala, yang ditimbulkan dari masalah yang utama yaitu konflik pertanahan. Salah satu kampung informal di DKI Jakarta yang menghadapi konflik pertanahan adalah Kampung Akuarium. Pemprov DKI Jakarta melakukan penggusuran paksa Kampung Akuarium pada 11 April 2016. Warga yang tergusur, sebagian tetap bertahan di lokasi dan terus melakukan perlawanan, salah satunya dengan memanfaatkan politik elektoral di Pilkada DKI Jakarta tahun 2017. Anies Baswedan berhasil menjadi Gubernur DKI Jakarta periode tahun 2017 – 2022 menggantikan Basuki Tjahaja Purnama, dengan salah satu janjinya membangun kembali Kampung Akuarium.

Penelitian ini, mengidentifikasi dan menganalisa faktor-faktor yang membentuk konflik pertanahan di Kampung Akuarium yang terjadi pada tahun 2016 – 2017. Penelitian juga mengidentifikasi dan menganalisa kebijakan-kebijakan Pemprov DKI Jakarta di masa Gubernur Anies Baswedan dalam rangka penyelesaian konflik pertanahan di Kampung Akuarium. Selain identifikasi dan analisa kebijakan-kebijakan, penelitian ini juga akan memeriksa dan menganalisa implementasinya di lapangan dengan menggunakan pendekatan sosiolegal untuk mengkaji faktor penyebab konflik pertanahan dan penyelesaiannya secara yuridis dan empiris.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor dominan yang mempengaruhi terjadinya konflik pertanahan di Kampung Akuarium adalah ketiadaan peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi rujukan bagi legalisasi tanah di kampung informal dan ketiadaan partisipasi warga kampung informal dalam proses perencanaan pembangunan kota. Untuk menyelesaikan konflik pertanahan di Kampung Akuarium, Pemprov DKI Jakarta menerbitkan kebijakan program penataan kampung dan program reforma agraria. Implementasi program penataan kampung telah berhasil membangun hunian sementara di Kampung Akuarium dan telah menetapkan pembangunan hunian permanen dengan Kampung Susun Akuarium. Melalui program reforma agraria, Pemprov DKI Jakarta memutuskan akan memberikan sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) bagi koperasi warga Kampung Akuarium di atas sertifikat Hak pengelolaan Lahan (HPL) Pemprov DKI Jakarta. Meskipun keputusan itu tidak mengubah struktur kepemilikan tanah, tapi warga secara legal dapat bertempat tinggal dengan aman dengan kualitas hidup yang lebih baik karena didukung sarana prasarana yang memadai di Kampung Akuarium, setidaknya-tidaknya selama tiga puluh tahun masa berlakunya HGB.

Kata kunci: Kampung informal, konflik pertanahan, reforma agraria

ABSTRACT

One of the implications of the development of a capitalistic city is the emergence of settlements with informal land tenure. The urban poor, who are unable to reach the land market, utilize, cultivate vacant lands, and transform it into settlements. Throughout time, these settlements are allowed, also facilitated, to grow into a larger, and denser residential areas with strong social networks. This type of settlement became known as an informal kampungs. People who live in informal kampungs has been dealt with many problems. Generally, informal kampungs have poor environmental and health quality, inadequate infrastructure, and low economic levels. However, these all are only symptoms, which result from the main problem, namely the pertinent of land conflicts. Kampung Aquarium is one of the informal kampungs in DKI Jakarta which is dealing with land conflict. The DKI Jakarta Provincial Government forcibly evicted Kampung Aquarium on April 11, 2016. Some of the residents who were evicted remained at the location and continued to fight, one of which was by taking advantage of electoral politics in the 2017 DKI Jakarta Pilkada. Anies Baswedan was elected as the Governor of DKI Jakarta for the 2017-2022 as a successor of Basuki Tjahaja Purnama (Ahok). One of his promises was to rebuild Kampung Aquarium.

This research, identifies and analyzes the factors that shape land conflicts in Kampung Aquarium that occurred in 2016 - 2017. The research also identifies and analyzes the DKI Jakarta Provincial Government policies under the Governor Anies Baswedan in resolving land conflicts in Kampung Aquarium. In addition to identifying and analyzing policies, this research will also examine and analyze their implementation in practice using a sociolegal approach to assess the factors of land conflict and its juridical and empirical resolution.

The results showed that the dominant factor that contribute to the occurrence of land conflicts in Kampung Aquarium was the absence of laws and regulations that could be a reference for land legalization in informal kampung. The other contributing factor is the absence of participation of informal kampung residents in the urban development planning process. To resolve land conflicts in Kampung Aquarium, the DKI Jakarta Provincial Government has issued significant policies on Kampung Improvement programs and an agrarian reform program. The implementation of the Kampung Improvement program has succeeded in building temporary shelters in Kampung Aquarium and has established permanent housing development with the recent policy: Kampung Susun Aquarium. Through the agrarian reform program, the DKI Jakarta Provincial Government has decided to issue a Building Use Right (HGB) for the cooperatives of Kampung Aquarium on top of the DKI Jakarta Provincial Government's Land Management Rights (HPL) certificate. Although this decision does not change the structure of land ownership, residents can legally and safely live with a better quality of life for at least thirty years of the validity period of the HGB.

Keywords: informal kampung, land conflict, agrarian reform

KATA PENGANTAR

Penulisan skripsi ini memberikan kenikmatan sekaligus penderitaan. Nikmat, karena berkesempatan untuk membaca dan merefleksikan berbagai hal yang terjadi bersama komunitas yang menjadi studi kasus dalam penelitian ini. Menderita, karena lemak di badan bertambah lima kilogram.

Secara khusus penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih dan apresiasi setinggi-tingginya kepada warga Kampung Akuarium, yang telah menjelaskan kepada penulis melalui tindakan mereka, makna kata “pantang menyerah.” Terima kasih untuk cerita, kopi dan pertemanannya.

Secara khusus juga, penulis ingin mengucapkan terima kasih untuk pembimbing “Super RR” Mbak Reny dan Mbak Rahma, yang dengan sabar membimbing penulis ke jalan yang benar. Terima kasih kepada seluruh civitas kampus STHI Jentera, menerima dan memberikan kesempatan belajar pada saya. Terima kasih kepada PSHK, yang telah memberikan beasiswa, terima kasih atas kepercayaannya. Kepada semua teman-teman angkatan 2016, “nanti kita cerita tentang hari ini.”

Secara khusus juga, penulis ingin menyampaikan terima kasih teramat besar untuk Bang Oji (Noer Fauzi Rachman) dan Bu Herlily yang membimbing penulis dalam mengerjakan skripsi ini. Maaf kalau hasil skripsi ini, tidak sesuai dengan yang diharapkan. Tak lupa, terima kasih untuk Mbak Wardah dan Mas Marco, atas rekomendasinya. Penulis juga mengucapkan terima kasih untuk semua narasumber. Terima kasih juga saya haturkan untuk Dian, tempat saya untuk berandai-andai. Bagus, terima kasih untuk foto-fotonya yang bagus. Dan semua teman yang bersedia dipaksa untuk mendengarkan apa-apa yang saya pikirkan dan rasakan. Sungguh, saya menikmati penderitaan kalian!

Terakhir tapi yang utama, terima kasih untuk *mamak* yang terus mengirimkan instruksi agar merampungkan studi. Terima kasih tak terhingga untuk istri, “*kerokanmu menguatkan*ku”. Terima kasih untuk semua doa-doa, terima kasih alam semesta beserta seluruh isinya.

Skripsi ini jauh dari kata “bagus,” tapi semoga berguna.

Jakarta, Agustus 2020

Guntoro

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PERSETUJUAN SIDANG SKRIPSI.....	iv
FORMULIR PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI.....	v
ABSTRAK	vi
<i>ABSTRACT</i>	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR ISTILAH	xii
DAFTAR TABEL DAN GAMBAR	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
I.1 Latar Belakang	1
I.2 Pertanyaan Penelitian.....	7
I.3 Tujuan Penelitian	7
I.4 Kerangka Konseptual	7
I.4.1 Teori Hukum Responsif	7
I.4.2 Informalitas Perkotaan	13
I.4.3 Konflik Pertanahan	16
I.4.4 Reforma Agraria.....	20
I.4.5 Konsolidasi Tanah Perkotaan	24

I.4.6 Keamanan Bermukim	27
I.5 Metodologi Penelitian	34
I.5.1 Metode Penelitian	34
I.5.2 Sifat Penelitian	34
I.5.3 Data yang digunakan	34
I.5.4 Teknik Pengumpulan Data	35
I.5.5 Metode Analisis Data	36
I.5.6 Sistematika Penulisan	36
BAB II SEJARAH DAN GEOGRAFI KONFLIK AGRARIA KAMPUNG AKUARIUM	
.....	37
II.1 Letak Lokasi Geografis Kampung Akuarium	37
II.2 Sejarah Geografi Lokasi	42
II.3 Sejarah Pembentukan Kampung Akuarium	47
II.3.1 Sejarah Penghunian	47
II.3.2 Sejarah Sarana Pendukung Permukiman	51
II.3.3 Perkembangan Kampung Akuarium	53
II.4 Sejarah Konflik Pertanahan	57
II.4.1 Penggusuran Tahun 2016	58
II.4.2 Analisa Yuridis Dasar Penggusuran	64
II.4.3 Pelanggaran Terhadap Hak Asasi Manusia	74
II.5 Rantai Penjelasa Konflik Pertanahan di Kampung Akuarium	75
II.5 Upaya Warga Pasca Penggusuran	79

BAB III KEBIJAKAN PENATAAN KAMPUNG DAN KEBIJAKAN REFORMA	
AGRARIA.....	85
III.1 Kebijakan Penataan Kampung	85
III.1.1 Pembangunan Hunian Sementara (Shelter)	87
III.1.2 Pengaktifan Identitas Kependudukan	88
III.1.3 Perencanaan Permukiman Permanen	89
III.1.4 Kampung Susun Aquarium	94
III.1.5 Dampak Kebijakan Penataan Akses	98
III.1.6 Evaluasi Kebijakan Penataan Kampung	100
III.2 Kebijakan Reforma Agraria	102
III.2.1 Gugus Tugas Reforma Agraria DKI Jakarta	103
III.2.2 Naskah Akademik Kampung	107
III.2.3 Pengambilan Keputusan	113
III.2.4 Dampak Kebijakan Reforma Agraria	115
III.2.5 Evaluasi Reforma Agraria DKI Jakarta	119
BAB IV PENUTUP	122
IV.1 Kesimpulan	125
DAFTAR PUSTAKA	131
CURRICULUM VITAE	138

DAFTAR ISTILAH

GTRA	Gugus Tugas Reforma Agraria
PEMPROV DKI	Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
BPS	Badan Pusat Statistik
RT	Rukun Tetangga
RW	Rukun Warga
PrP	Peraturan Pengganti Undang-Undang
KTV	Konsolidasi Tanah Vertikal
HPL	Hak Pengelolaan Lahan
HGB	Hak Guna Bangunan
SHM	Sertifikat Hak Milik
HP	Hak Pakai
SKBG	Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung
HAM	Hak Asasi Manusia
RDTR-PZ	Rencana Detail Tata Ruang dan Pengaturan Zonasi
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
DPRKP	Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman
DCKTRP	Dinas Cipta Karya Tata Ruang dan Pertanahan
ATR/BPN	Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional
LON-LIPI	Lembaga Oseanografi Nasional - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
UUPA	Undang-Undang Pokok Agraria
SATPOL PP	Satuan Polisi Pamong Praja
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
PP	Peraturan Pemerintah
PERPRES	Peraturan Presiden
PERDA	Peraturan Daerah

PERMEN	Peraturan Menteri
PERGUB	Peraturan Gubernur
KEPGUB	Keputusan Gubernur
INSGUB	Instruksi Gubernur
SP	Surat Peringatan
JRMK	Jaringan Rakyat Miskin Kota
TSP	Tim Sidang Pemugaran
TACB	Tim Ahli Cagar Budaya
TABG	Tim Ahli Bangunan Gedung
RTH	Ruang Terbuka Hijau
CAP	<i>Community Action Plan</i>
APBD	Anggaran Pengeluaran Belanja Daerah
KSD	Kegiatan Strategis Daerah
DED	<i>Detail Enginering Design</i>
KRK	Ketetapan Rencana Kota
TGUPP	Tim Gubernur Untuk Percepatan Pembangunan
SARUSUN	Satuan Rumah Susun
BKPRD	Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah
SIPPT	Surat Izin Penunjukan Penggunaan Tanah
SP3L	Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lahan

DAFTAR TABEL, BAGAN DAN GAMBAR

Tabel I.1	4
Tabel I.2	5
Tabel I.3	12
Bagan I.4	19
Tabel I.5	29
Gambar II.1	38
Gambar II.2	38
Gambar II.3	40
Gambar II.4	41
Gambar II.5	43
Gambar II.6	43
Gambar II.7	44
Gambar II.8	51
Gambar II.9	54
Gambar II.10	60
Tabel II.11	64
Gambar II.12	70
Gambar II.13	70
Bagan II.14	72
Bagan II.15	77
Tabel II.16	78
Gambar III.1	88
Gambar III.2	93
Gambar III.3	94
Gambar III.4	96
Gambar III.5	97
Bagan III.6	107
Gambar III.7	109
Tabel III.8	112

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Skripsi ini bermaksud untuk memeriksa situasi dan menemukan penyebab konflik pertanahan yang terjadi di kampung informal perkotaan di DKI Jakarta, sekaligus mengungkapkan cara bagaimana proses penyelesaian permasalahan hukum yang dihadapi. Selama ini kajian-kajian di Indonesia tentang konflik agraria khususnya pertanahan memberikan perhatian besar pada wilayah pedesaan, dengan fokus pada sektor kehutanan, pertambangan, dan perkebunan, mengingat skala konflik melibatkan objek sumber daya alam khususnya yang berbasis tanah luasan sangat besar. Di perkotaan, meskipun objek konflik agraria dalam hal ini tanah, memiliki luasan yang lebih kecil dibanding dengan pedesaan, tapi dimensi pelanggaran HAM dan dampak yang ditimbulkan, kurang lebih sama. Konflik pertanahan di perkotaan khususnya di Propinsi DKI Jakarta, bersifat kronis karena telah berlangsung lama hingga sekarang, bersifat meluas karena terjadi di banyak tempat dan bersifat struktural karena korbannya berhubungan langsung dengan kekuatan-kekuatan raksasa yang relatif mapan dan terstruktur.

Pesatnya kemajuan pembangunan Kota Jakarta tidak lepas dari kontribusi daerah-daerah lain di Indonesia khususnya pedesaan.¹ Jakarta sebagai ibukota negara dan pusat pemerintahan diuntungkan oleh politik sentralistik yang berlaku pada masa Orde Baru. Jakarta tidak memiliki sumber daya alam batubara, emas, minyak bumi, seperti yang dimiliki oleh wilayah lain misalnya Papua, Kalimantan dan Sumatera. Namun hasil eksplorasi atas kekayaan alam itu mengalir jauh lebih besar ke Jakarta dibanding daerah di mana sumber daya itu dihasilkan. Hasilnya, kekayaan nasional terkonsentrasi di Jakarta² dan perampasan tanah serta kemiskinan menimpa di desa.

Jeratan kemiskinan di desa mendorong orang untuk datang ke kota. Di desa asal, mereka tidak memiliki tanah untuk bertani, kalau pun ada hasilnya tidak mencukupi. Penghasilan bekerja sebagai buruh tani tidak mampu mencukupi kebutuhan sehari-hari³.

¹ Drajad Tri Kartono, "Pengertian dan Ruang Lingkup Sosiologi Perkotaan", diakses pada 10 Juli 2020 <http://repository.ut.ac.id/4591/1/SOSI4308-M1.pdf>, hal 15

² Edward Aspinal, "Jokowi, Masalah Ketidakmerataan dan Demokrasi di Indonesia," *Jurnal Siasat*, vol 2 No.2 (Juli 2018): 9-14, hlm. 11.

³ Mita Noveria, "Fenomena Urbanisasi dan Kebijakan Penyediaan Perumahan dan Permukiman di Perkotaan Indonesia," *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol 36 No 2 (Desember 2010): 103-124, hlm. 111.

Sebagian orang tua yang memiliki modal mengirim anaknya untuk sekolah di kota dengan harapan dapat mengubah hidup menjadi lebih sejahtera. Di kota, para pendatang dapat dengan mudah menemukan berbagai jenis pekerjaan baru, khususnya yang tidak memerlukan keahlian berijazah seperti menjadi pedagang, pekerja bangunan, pekerja rumah tangga, tukang becak dan ojek. Dengan dukungan kerabat yang membawa mereka ke Jakarta, dalam waktu yang tidak terlampau lama mereka dapat menghasilkan uang untuk hidup di Jakarta dan mengirimkan untuk keluarga di desa.⁴ Cerita sukses menjadi perantau di kota membuat semakin banyak orang desa untuk datang ke kota dan meningkatkan jumlah penduduk di Jakarta.

Pertumbuhan jumlah penduduk di kota meningkatkan kebutuhan akan tempat tinggal, sarana pendukung permukiman dan sarana kota lainnya. Untuk dapat menjalankan aktivitas secara baik, orang butuh tempat tinggal yang memadai, dan sarana permukiman yang cukup seperti air dan listrik. Kebutuhan sarana kota yang meningkat antara lain sarana transportasi, jalan, kesehatan, pendidikan, pemerintahan, pengolahan sampah, rekreasi dan ruang publik.⁵ Sebagian besar sarana itu mutlak membutuhkan tanah untuk berpijak. Tanah adalah sumber daya yang terbatas. Ketersediaan tanah dan kemampuan dalam menyediakan perumahan oleh negara, tidak sebanding dengan kebutuhan akan tempat tinggal.⁶

Dalam upaya memenuhi kebutuhan perumahan, pemerintah cenderung memfasilitasi perusahaan pengembang properti.⁷ Para pengembang dapat menguasai lahan puluhan hektare di perkotaan untuk dibangun perumahan baru.⁸ Atas nama kepentingan umum dalam hal ini perumahan, pemerintah memberikan insentif kepada para pengembang dalam hal kemudahan perijinan, keringanan pajak, hingga penggunaan lahan yang menabrak aturan rencana tata ruang.⁹ Program-program perumahan yang dibiayai negara pun, seperti program satu juta rumah dan DP nol, pihak yang menjadi pembangun adalah perusahaan. Akibatnya, harga rumah dihitung berdasarkan pada nilai pasar yang memberi keuntungan pada perusahaan. Warga kota yang akan membeli diseleksi berdasarkan pada mekanisme perbankan yang menilai kelayakan nasabah. Mereka yang dapat mengakses perumahan formal itu adalah

⁴ Lea Jellinek, *Seperti Roda Berputar: Perubahan Sosial Sebuah Kampung*, (Jakarta: LP3ES, 1994), hlm. 20.

⁵ Noveria, *supra note 3*, hlm. 1.

⁶ Payne dan Lasserre, *Holding On: Security of Tenure - Types, Policies, Practices and Challenges*, diakses pada 12 Juli 2020 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SecurityTenure/Payne-Durand-Lasserre-BackgroundPaper-JAN2013.pdf>

⁷ Abidin Kusno, *After The New Order*, (Honolulu: University of Hawai'i press, 2013), hlm. xiv.

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

mereka yang berpenghasilan stabil di atas ketentuan bank dan memiliki kelengkapan syarat formil lainnya. Selain itu, para pembeli juga tidak dibatasi jumlah kepemilikan rumahnya, sehingga banyak di antara mereka membeli rumah tidak untuk ditinggali secara langsung tapi sebagai aset investasi yang ditunggu kenaikan harganya. Pengaturan penyediaan perumahan jalur formal seperti itu, membuat rumah hanya bisa diakses oleh mereka yang berada di kelas menengah ke atas atau yang bekerja di sektor formal. Sedangkan warga yang berpenghasilan rendah atau bekerja di sektor informal dengan penghasilan tidak menentu, tidak mampu untuk menembus persyaratan dan kriteria yang ditetapkan.¹⁰

Warga miskin yang tersingkir dari jalur perumahan formal, membangun sendiri rumah mereka secara swadaya. Dengan dana yang terbatas, mereka membangun rumah dengan bertahap, dimulai dengan material yang sederhana seperti triplek, asbes atau bahan terpal tanpa campur tangan atau bantuan negara. Untuk tapak tanahnya, agar terjangkau dan tetap dekat dengan lokasi kerja, mereka memilih tanah di luar jalur formal pasar tanah. Pilihan jatuh pada tanah-tanah di pinggiran sungai, waduk, laut, rel kereta api, bawah tol, rawa-rawa atau hamparan tanah yang tidak berpenghuni. Seringkali pilihan tanah-tanah itu pada posisi rawan terhadap bencana seperti banjir dan longsor atau berada dalam kawasan hijau yang berfungsi sebagai resapan air dan berhadapan terhadap otoritas hukum. Untuk mendapatkan tanah, orang-orang pertama akan menggarap sebagai lahan pertanian kota, tapi bagi orang berikutnya mendapatkan tanah dengan cara membayar kepada orang pertama sebagai ganti garapan dengan bukti transaksi yang sederhana. Konsekuensi dari pembentukan permukiman secara informal, secara hukum formal negara tidak menyediakan sarana pendukung permukiman seperti air, listrik, kependudukan, infrastruktur hingga ke tata ruang.

Raquel Rolnik, seorang Pelapor Khusus PBB berkenaan dengan perumahan yang layak sebagai komponen dari hak atas standar kehidupan yang layak, dan tentang hak untuk tidak melakukan diskriminasi dalam konteks ini, melihat pengertian permukiman/kampung informal dari dua sisi, *pertama* dari sisi bentuk penguasaan tanah:

“The category of informal settlements includes diverse categories with varying degrees of formal recognition—in other words, with —“ambiguous” or —“hybrid” tenure status. They include regularized or unregularized use or occupancy of land and/or housing, on public, private or customary land, unauthorized subdivisions on

¹⁰ Kartono, *supra* note 1, hlm. 1.

legally owned land or housing, and various forms of rental arrangements, whether formalized in some manner or not.”¹¹

Kedua, dari proses terbentuknya:

*“Informal settlements are self-made, spontaneous, self-managed and unplanned settlement and housing arrangements, initiated by urban poor themselves. They are generally characterized by precarious infrastructure and housing conditions.”*¹²

Praktek informalitas dalam pembentukan permukiman tersebut di atas, adalah realitas yang terjadi di hampir semua kota di dunia yang tidak bisa dihindari. Pada tahun 2010, UN Habitat memperkirakan sebanyak 828 juta orang tinggal di permukiman informal di seluruh dunia.¹³ Seperti halnya di DKI Jakarta, BPS DKI Jakarta merilis data tahun 2019 jumlah kampung dengan penguasaan tanah secara informal jumlahnya di DKI Jakarta mencapai 211 lokasi dan jumlah kampung informal yang dainggap kumuh mencapai 445 RW yang tersebar di seluruh kota/kabupaten di DKI Jakarta.¹⁴

Tabel I.1

Jumlah Lokasi Permukiman Ilegal di DKI Jakarta Tahun 2019

Wilayah	Jumlah Kelurahan yang ada Lokasi Permukiman Ilegal	Presentase Kelurahan yang Ada Lokasi Permukiman Ilegal (%)	Jumlah Lokasi Permukiman Ilegal
Kepulauan Seribu	0	0	0
Jakarta Selatan	10	15,38	22
Jakarta Timur	26	40,00	68
Jakarta Pusat	14	31,11	24
Jakarta Barat	11	19,64	38
Jakarta Utara	16	51,61	59
DKI Jakarta	77	28,84	211

¹¹ Raquel Rolnik, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, diakses 15 Juli 2020 <https://digitallibrary.un.org/record/766905>, hlm. 8.

¹² *Id*, hlm. 7.

¹³ *Id*, hlm. 4.

¹⁴ BPS DKI Jakarta, “Indeks Potensi Kerawanan Sosial DKI Jakarta 2019” diakses 27 Juli 2020 <https://jakarta.bps.go.id/publication/2019/12/31/c937d98c7dc3c28193e64629/indeks-potensi-kerawanan-sosial-provinsi-dki-jakarta-2019.html>

Sumber: BPS DKI Jakarta, “Indeks Potensi Kerawanan Sosial DKI Jakarta 2019” diakses 27 Juli 2020 <https://jakarta.bps.go.id/publication/2019/12/31/c937d98c7dc3c28193e64629/indeks-potensi-kerawanan-sosial-provinsi-dki-jakarta-2019.html>

Tabel I.2

Jumlah RW Kumuh Menurut Kabupaten/Kota Administrasi dan Jenis Kekumuhan di DKI Jakarta Tahun 2017

Kab/Kota	Jumlah RW Menurut Jenis Kekumuhan				Jumlah RW
	Berat	Sedang	Ringan	Sangat Ringan	
Kepulauan Seribu	0	0	4	3	7
Jakarta Selatan	1	14	37	38	90
Jakarta Timur	2	12	41	23	78
Jakarta Pusat	1	23	47	27	98
Jakarta Barat	7	29	41	15	92
Jakarta Utara	4	21	35	20	80
DKI Jakarta	15	99	205	126	445

Sumber: BPS DKI Jakarta, “Indeks Potensi Kerawanan Sosial DKI Jakarta 2019”, diakses 27 Juli 2020 <https://jakarta.bps.go.id/publication/2019/12/31/c937d98c7dc3c28193e64629/indeks-potensi-kerawanan-sosial-provinsi-dki-jakarta-2019.html>

Pengaturan hukum di Indonesia terhadap fenomena munculnya permukiman informal masih sering menggunakan Undang-Undang PrP Nomor 51 Tahun 1960 Tentang Pelarangan Pemakaian Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya, yang notabene pengaturan masa darurat perang di era Presiden Soekarno. Akibatnya, menimbulkan konflik antara pemerintah dengan warga yang seringkali disertai dengan tindakan yang represif dalam bentuk pengosongan lahan atau penggusuran. LBH Jakarta menyebutkan lebih dari 30 ribu keluarga di DKI Jakarta telah menjadi korban penggusuran paksa rumah dan tempat usaha pada rentang waktu tahun 2014 – 2017.¹⁵ Salah satu korban penggusuran dalam rentang waktu itu adalah Kampung Akuarium di Kelurahan Penjaringan Jakarta Utara. Kampung Akuarium akan menjadi studi kasus dalam penelitian ini.

¹⁵ LBH Jakarta, “Seperti Puing: Laporan Penggusuran paksa di wilayah DKI Jakarta Tahun 2016”, diakses 28 Juli 2020 <https://www.bantuanhukum.or.id/web/seperti-puing-laporan-penggusuran-paksa-di-wilayah-dki-jakarta-tahun-2016/>

Pada tahun 2016, Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama, menyatakan bahwa warga Kampung Akuarium adalah kampung kumuh yang menempati tanah aset Pemprov DKI Jakarta secara ilegal dan keberadaannya juga tidak sesuai dengan peruntukan tata ruang.¹⁶ Pernyataan itu kemudian dilanjutkan dengan tindakan penggusuran paksa oleh Pemprov DKI Jakarta pada tanggal 11 April 2016.¹⁷ Penggusuran melibatkan ribuan aparat yang terdiri Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), aparat Kepolisian Republik Indonesia (Polri), Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan alat berat untuk menghancurkan bangunan.¹⁸

Penggusuran Kampung Akuarium tidak saja menghancurkan bangunan tapi juga kehidupan warga khususnya ekonomi. Sebagian besar warga Kampung Akuarium tersingkir dari lokasi permukimannya semula dan pindah ke berbagai rumah susun sewa (rusunawa), mengontrak di sekitar Kampung Akuarium, dan pulang ke kampung halaman. Sebagian warga lainnya, tetap bertahan di lokasi bekas penggusuran dengan kondisi permukiman darurat yang tidak memadai secara kesehatan. Lea Jellinek mengilustrasikan kehidupan warga kampung miskin seperti roda yang berputar.¹⁹ Kebijakan penggusuran oleh Pemprov DKI Jakarta tahun 2016, membuat warga Kampung Akuarium jatuh miskin kembali setelah mereka membangun Kampung Akuarium dan ekonominya selama lebih dari 30 tahun.

Penanganan kampung informal di DKI Jakarta menjadi salah satu isu yang mengemuka selama perhelatan pemilihan gubernur (Pilgub) DKI Jakarta tahun 2017. Pemenang Pilgub DKI Jakarta 2017 yaitu Anies Baswedan, dalam kampanyenya berjanji akan meninggalkan tindakan penggusuran paksa dalam menata kota dan mengganti dengan penataan kampung yang lebih partisipatif.²⁰ Untuk melakukan itu, Anies Baswedan akan menggunakan kebijakan reforma agraria, seperti yang telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria. Untuk Kampung Akuarium, Anies

¹⁶ Danu Damarjati, "Ahok: Dulu, Warga Jarah Lahan Kampung Akuarium," *Detik.com*, 11 April 2016, diakses 27 Juli 2020, <https://news.detik.com/berita/d-3184969/ahok-dulu-warga-jarah-lahan-kampung-akuarium>

¹⁷ Mohammad Safir Makki, "Kampung Pasar Ikan Rata Dengan Tanah", CNN Indonesia, 11 April 2016, diakses 27 Juli 2020 <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160411145412-22-123132/kampung-pasar-ikan-rata-dengan-tanah>

¹⁸ Agus Rahmat, "Bantu Ahok Gusur Warga, TNI Menentang Doktrin Sendiri", *Viva.co.id*, 13 April 2016, diakses 27 Juli 2020 <https://www.viva.co.id/berita/politik/759942-bantu-ahok-gusur-warga-tni-menentang-doktrin-sendiri>

¹⁹ Jellinek, *supra note 4*, hlm. 2.

²⁰ Kanavino Ahmad Rizqo, Janji Anies Tak Menggusur: Urban Renewal dan Terinspirasi Diponegoro, *Detiknews.com*, 20 April 2017, diakses 27 Juli 2020 <https://news.detik.com/berita/d-3479241/janji-anies-tak-menggusur-urban-renewal-dan-terinspirasi-diponegoro>

Baswedan berjanji akan membangun kembali Kampung Akuarium, agar warga dapat hidup dan bertempat tinggal lagi di lokasi yang sama.²¹

I.2 Pertanyaan Penelitian

1. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi terjadinya konflik pertanahan di Kampung Akuarium Jakarta Utara?
2. Bagaimana kebijakan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta dalam mendorong penyelesaian konflik pertanahan di Kampung Akuarium?
3. Bagaimana implementasi kebijakan reforma agraria pemerintah Propinsi DKI Jakarta dalam mendorong penyelesaian konflik pertanahan di Kampung Akuarium?

I.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Memahami situasi konflik pertanahan dengan mengidentifikasi dan menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya konflik pertanahan yang terjadi di Kampung Akuarium.
2. Mengidentifikasi dan memahami kebijakan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta dalam mendorong penyelesaian konflik pertanahan di Kampung Akuarium.
3. Memeriksa implementasi kebijakan reforma agraria Pemerintah Propinsi DKI Jakarta dalam upaya penyelesaian konflik pertanahan di Kampung Akuarium.

I.4 Kerangka Konseptual

I.4.1 Teori Hukum Responsif

Penggagas teori hukum responsif adalah Philippe Nonet dan Philip Selznick melalui buku yang berjudul *Law and Society in Transition, Toward Responsive Law*.²² Hukum responsif lahir dalam situasi kritik neo-marxis terhadap situasi hukum saat itu.²³ Pandangan neo-marxis melihat, *pertama* institusi-institusi hukum menggunakan hukum sebagai alat kekuasaan untuk menguntungkan golongan kaya dan merugikan

²¹ David Oliver Purba, [Kompas.com](https://megapolitan.kompas.com/read/2018/04/16/08595401/menanti-janji-anies-bangun-rumah-impian-warga-kampung-akuarium?page=all), "Menanti Janji Anies Bangun Rumah Impian Warga Kampung Akuarium", *Kompas.com*, 16 April 2018, diakses 27 Juli 2020 <https://megapolitan.kompas.com/read/2018/04/16/08595401/menanti-janji-anies-bangun-rumah-impian-warga-kampung-akuarium?page=all>

²² Nonet dan Selznick, *Law and Society in Transition, Toward Responsive Law*, (New York: Transaction Publishers, 2001).

²³ *Id*, hlm. 4.

golongan yang miskin. Akibatnya institusi-institusi hukum sudah tercemar dan ikut menyebabkan terjadinya ketiadaan ketertiban sosial. *Kedua*, kritik terhadap *legal liberalism* (legalisme liberal) yang menganut bahwa tujuan keadilan dapat dicapai melalui sistem peraturan dan prosedur yang obyektif, tidak memihak dan otonom. Legalisme liberal seperti yang terlihat dalam sistem *rule of law* dikritik tidak mampu mengatasi persoalan-persoalan mendasar mengenai keadilan sosial dan cenderung mengakomodir kepentingan kekuasaan.

Philippe Nonet dan Philip Selznick berpendapat bahwa pembentukan hukum, peradilan, peraturan sangat mudah dipisahkan dari realitas sosial dan prinsip keadilan.²⁴ Padahal teori hukum tidaklah buta terhadap konsekuensi sosial dan tidak kebal terhadap faktor-faktor sosial di mana landasan hukum itu dibentuk. Oleh karena itu Philippe Nonet dan Philip Selznick menawarkan penyatuan kembali teori hukum, teori politik dan teori sosial²⁵ agar ilmu hukum dapat relevan dan lebih hidup sebagai alat perubahan untuk mencapai keadilan substantif.

Philippe Nonet dan Philip Selznick menggolongkan hukum yang ada di masyarakat dalam tiga tipe hukum, yaitu hukum represif, hukum otonom dan hukum responsif.²⁶ Mereka menyebut tiga tipe hukum tersebut sebagai tahapan-tahapan evolusi dalam hubungan hukum dengan tertib sosial dan tertib politik.²⁷

1. Hukum Represif

Hukum represif, menempatkan hukum berada di bawah kekuasaan politik.²⁸ Peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan dibuat dengan mengatas nama kan tujuan negara yang harus dipatuhi oleh warga negara. Kepatuhan terhadap hukum adalah kewajiban warga negara tanpa syarat. Pondasi utama hukum represif pada legitimasi otoritas kekuasaan yang akan menjadi alat penegak hukum dalam memberikan perintah dan paksaan. Bentuk represi yang paling jelas adalah penggunaan kekuatan yang tidak terkontrol untuk menegakkan perintah dan menekan pihak yang tidak patuh.²⁹ Namun hukum represif juga dapat bertindak secara halus

²⁴ *Id*, hlm. 1.

²⁵ *Id*, hlm. 3.

²⁶ *Id*, hlm. 13.

²⁷ *Id*, hlm. 18.

²⁸ *Id*, hlm. 33.

²⁹ *Id*, hlm. 31.

dan dilakukan secara tidak langsung, dengan cara mendorong dan mengeksploitasi persetujuan pasif.

Hukum represif bekerja melalui paksaan. Dengan paksaan, memberikan otoritas kekuasaan cara yang nyaman untuk menjalankan hukum tanpa perlu melakukan akomodasi. Penggunaan paksaan oleh penegak hukum akan menjauhkan dari proses dialog, penghormatan, persuasi dan akomodasi terhadap klaim-klaim yang lain.³⁰ Hal itu juga yang mendasari munculnya represi akibat dari miskinnya sumber daya politik.³¹ Ketika penguasa dihadapkan dengan tugas yang harus dijalankan, tapi tidak memiliki sumber daya, sarana dan pengetahuan yang cukup, maka mereka akan cenderung mengambil jalan represi. Dalam konteks yang lain represi muncul bukan karena miskinnya sumber daya politik, tapi karena adanya sasaran tunggal³² seperti pembangunan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi. Dalam hal pembaruan kota, pembangunan yang hanya mengejar pertumbuhan ekonomi (diartikan sebagai kepentingan publik) akan menyingkirkan kepentingan-kepentingan lain termasuk kepentingan kelompok atau individu.

2. Hukum Otonom

Hukum otonom menempatkan hukum di atas segalanya. Negara berjalan berdasarkan hukum bukan pada orang-orang ataupun kekuatan politik.³³ Hukum mengisolasi dirinya dari pengaruh-pengaruh yang dapat membuat hukum tidak independen. Fokus utama hukum otonom pada menjaga integritas kelembagaan dan mengabaikan tujuan-tujuan hukum itu sendiri.³⁴

Karakter hukum otonom antara lain;³⁵ 1) hukum terpisah dari kekuasaan politik. Hal itu nampak jelas pada pemisahan kekuasaan peradilan, legislatif dan eksekutif, 2) tertib hukum melalui peraturan-peraturan untuk mengatur para birokrat secara jelas, 3) tujuan utama dari hukum adalah keteraturan dan keadilan prosedural. Prosedur adalah jantung utama hukum otonom, 4) ketaatan pada hukum adalah kepatuhan yang sempurna. Jika terdapat kritik maka harus disalurkan melalui proses

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*, hlm. 36.

³² *Id.*, hlm. 38.

³³ *Id.*, hlm. 53.

³⁴ *Id.*, hlm. 54

³⁵ *Id.*

politik dan jika terdapat penyimpangan terhadap hukum akan dianggap sebagai ancaman bagi tatanan keseluruhan hukum.

Hukum otonom berpusat pada legalitas. Legalitas dipahami sebagai pertanggungjawaban tertinggi terhadap peraturan-peraturan.³⁶ Segala keputusan, kebijakan atau tindakan harus memiliki dasar hukum peraturan yang tertulis. Kompetensi hukum diarahkan pada pengaturan dan pembatasan terhadap penguasa dan warga negara. Dengan pengaturan yang sudah *rigid* maka diskresi sangat dibatasi dan otoritas dikonsentrasikan ke birokrasi puncak.³⁷ Birokrasi bekerja berdasarkan peraturan-peraturan, prosedur yang benar dan yuridiksi yang tegas.³⁸

Kewajiban warga negara adalah ketaatan tak bersyarat kepada peraturan-peraturan. Meskipun peraturan-peraturan itu tidak memenuhi rasa keadilan, itu bukanlah hal yang penting. Hukum otonom menjamin keadilan prosedural bukan substansial. Kewajiban warga negara adalah mematuhi hukum bukan menilai hukum.³⁹

3. Hukum Responsif

Hukum responsif dekat dengan hukum realis (*legal realism*) dan sosiologis (*sociological jurisprudence*) yang sama-sama bertujuan memberikan kompetensi bagi institusi hukum agar lebih dekat dan peka terhadap realitas sosial di mana hukum itu dibuat dan diaplikasikan.⁴⁰ Baik hukum responsif, realis dan sosiologis sama-sama berpandangan bahwa hukum tidak bisa berdiri sendiri dan lepas dari realitas sekitar yang membentuknya. Ketiga teori hukum itu ingin membuka sekat-sekat pengetahuan hukum, agar hukum dapat bekerja melalui berbagai perspektif. Hukum responsif menempatkan hukum sebagai alat atau sarana untuk mencapai tujuan. Tujuan hukum responsif adalah melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami atau ditemukan oleh masyarakat untuk mencapai keadilan substantif. Nonet dan Selznik mengatakan:

³⁶ *Id*, hlm. 64.

³⁷ *Id*, hlm. 65.

³⁸ *Id*, hlm. 64.

³⁹ *Id*, hlm. 68-69.

⁴⁰ *Id*, hlm. 73.

*“In this perspective good law should offer something more than procedural justice. It should be competent as well as fair; it should help define the public interest and be committed to the achievement of substantive justice.”*⁴¹

Dalam berbagai tipe hukum, seringkali terdapat benturan antara integritas dengan keterbukaan.⁴² Integritas dipahami sebagai kekakuan birokrasi untuk tujuan akuntabilitas, sedangkan keterbukaan memahami peraturan tidak hanya pada yang tersurat tapi pada nilai-nilai yang tersirat. Hukum responsif tidak membenturkan keduanya, tapi mencoba memadukan.⁴³ Hukum responsif tetap mengakomodir prosedur formil peraturan dengan tetap membuka kesempatan pada penilaian pada asas atau tujuan suatu peraturan. Jadi dalam hukum responsif, kebijakan dihasilkan dari proses saling mempengaruhi antara peraturan dan asas.⁴⁴

Cara bekerja hukum responsif memberi perhatian pada upaya regulasi bukan adjudikasi.⁴⁵ Regulasi berarti upaya mengelaborasi dan mengkoreksi kebijakan-kebijakan yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan hukum. Tatanan hukum dinegosiasikan dengan berbagai pihak dan kepentingan, bukan dengan mengalahkan. Fungsi regulasi tidak hanya diartikan sebagai membuat peraturan, tapi juga bisa dalam bentuk pembuatan panduan-panduan kerja, kriteria-kriteria dan tujuan-tujuan operasional.⁴⁶

Dalam hukum responsif, pemerintah bertindak sebagai aktor ganda.⁴⁷ Pertama dia sebagai aktor politik yang menetapkan tujuan-tujuan yang akan dicapai dan pengalokasian sumber daya dalam menyelesaikan berbagai permasalahan. Kedua, dia sebagai aktor hukum yang menetapkan badan-badan dan mekanisme-mekanisme untuk memajukan tujuan publik. Hukum responsif tidak membuat garis demarkasi yang tegas antara politik dengan hukum. Baginya, berjalannya hukum responsif membutuhkan kemauan politik dari penguasa dan juga kapasitas politik dari

⁴¹ *Id*, hlm. 59-60.

⁴² *Id*, hlm. 76.

⁴³ *Id*, hlm. 77.

⁴⁴ *Id*, hlm. 80.

⁴⁵ *Id*, hlm. 108.

⁴⁶ *Id*.

⁴⁷ *Id*, hlm. 112.

komunitas atau masyarakat.⁴⁸ Oleh karena itu, partisipasi masyarakat menjadi kunci dalam cara kerja hukum responsif.

Untuk menjelaskan hukum responsif, Nonet dan Selznik membandingkannya dengan tipe hukum represif dan otonom melalui tabel di bawah ini:

Tabel I.3
Perbandingan Tipe Hukum⁴⁹

	Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum responsif
Tujuan Hukum	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
Legitimasi	Ketahanan sosial dan tujuan negara	Keadilan prosedural	Keadilan Substantif
Peraturan	Keras dan rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum	Luas dan rinci; Mengikat penguasa maupun yang dikuasai	Subordinat dari prinsip dan kebijakan
Pertimbangan	Ad hoc; memudahkan pencapaian tujuan dan bersifat partikular	Sangat melekat pada otoritas legal; rentan terhadap formalisme dan legalisme	Purposif (berorientasikan tujuan); perluasan kompetensi kognitif
Diskresi	Sangat luas; oportunistik	Dibatasi oleh peraturan; delegasi yang sempit	Luas tetapi sesuai dengan tujuan
Paksaan	Ekstensif; dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum	Pencarian positif bagi berbagai alternative, seperti insentif, sistem kewajiban yang

⁴⁸ *Id*, hlm. 113.

⁴⁹ *Id*, hlm. 13.

			mampu bertahan sendiri
Moralitas	Moralitas komunal; moralisme hukum; moralitas pembatasan	Moralitas kelembagaan yakni dipenuhi dengan integritas proses hukum	Moralitas sipil; moralitas kerja sama
Politik	Hukum subordinat terhadap politik kekuasaan	Hukum independen dari politik; pemisahan kekuasaan	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik, keberpaduan kekuasaan
Harapan Akan Ketaatan	Tanpa syarat; ketidaktaatan dihukum sebagai pembangkangan	Penyimpangan peraturan yang dibenarkan, misalnya, untuk menguji validitas undang-undang atau perintah	Pembangkangan dilihat dari aspek bahaya substantif; dipandang sebagai gugatan terhadap legitimasi
Partisipasi	Pasif; kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi oleh prosedur baku; muncul kritik atas hukum	Akses diperbesar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial

I.4.2 Informalitas Perkotaan

Telah banyak literatur yang mengkaji tentang informalitas perkotaan dengan berbagai kekayaan pandangan. Dari berbagai literatur itu, penulis mencoba mengelompokkan konsep informalitas perkotaan ke dalam dua kategori yaitu sudut pandang secara dikotomis dan sudut pandang proses interaksi. *Pertama*, sudut pandang dikotomis melihat informalitas perkotaan dalam situasi yang mendua yaitu formal dan informal. Penggunaan dikotomi formal vs informal pertama kali

digunakan oleh Hart (1973)⁵⁰ ketika melakukan penelitian di Ghana untuk menjelaskan aktivitas ekonomi yang berada atau tidak tertampung oleh industrialisasi. Istilah itu kemudian digunakan secara umum oleh International Labour Organization (ILO) untuk menggantikan model sebelumnya seperti modern vs tradisional, kapitalis vs sistem produksi petani, dan ekonomi perusahaan vs ekonomi bazaar. Sektor informal diasosiasikan sebagai kelompok lemah dan miskin yang berpenghasilan rendah dan menjalankan perekonomiannya hanya untuk bertahan hidup. Konotasi lemah dan rentannya sektor informal juga dituliskan oleh Mike Davis (2006)⁵¹ melalui bukunya yang berjudul *Planet of Slum*. Davis berpendapat bahwa politik utang global pada tahun 1970an dan operasi ekonomi global yang dipimpin oleh IMF di tahun 1980an telah mengubah banyak wajah pedesaan agraris menjadi kota-kota baru dan berlebih (overurbanisasi). Sayangnya, kemunculan kota-kota baru atau semakin membesarnya suatu kota itu tanpa diikuti oleh pertumbuhan ekonomi yang memadai, sehingga menumbuhkan marginalitas perkotaan. Davis menggambarkan marginalitas perkotaan seperti permukiman informal yang berbahaya dan menyedihkan. Rakyat miskin kota termajinalkan dari sisi ekonomi, politik, dan mereka terpecah-pecah ke dalam isu agama dan etnis karena institusi agama yang pada saat itu mampu memenuhi kebutuhan rakyat miskin dibanding negara. Dalam konteks pembangunan kota, perencana kota dan arsitek menggunakan pengertian informal untuk menjelaskan jenis permukiman yang tidak terencana, tidak teratur, atau ilegal yang sebagian besar dihuni oleh kelompok pendatang atau masyarakat berpenghasilan rendah.⁵²

Pandangan dikotomis berikutnya lebih optimis tentang sektor informal yaitu Milton Santos (1979)⁵³ dan Hernando dan De Soto⁵⁴. Milton Santos (1979) mengungkapkan bahwa sektor formal dan sektor informal meskipun dalam sektor yang berbeda tapi keduanya terdapat saling ketergantungan dalam satu sistem yang sama. Dia mencontohkan sektor formal diwakili oleh pedagang grosir yang memiliki akses perbankan dan sektor informal diwakili oleh para pengecer yang mendistribusikan barang hingga ke komunitas rakyat miskin. Jadi kedua sektor saling

⁵⁰ Ananya Roy, *Urban Informality: The Production of Space and Practice of Planning*, diakses 30 Juli 2020 <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195374995.001.0001/oxfordhb-9780195374995-e-33>, hlm. 7.

⁵¹ *Id.*, hlm. 2.

⁵² *Id.*

⁵³ Herrle and Fokdal, *Beyond the Urban Informality Discourse: Negotiating Power, Legitimacy and Resources*, *Geographische Zeitschrift*, volume 99 nomor 1 (2011): 3-15, hlm. 5.

⁵⁴ Roy, *supra* note 37.

terhubung dan saling tergantung tapi dalam skala yang berbeda. Hernando De Soto melalui *The Other Path* (1989) dan *The Mystery of Capital* (2000) merayakan sektor informal sebagai kekuatan. Dia menyebut sektor informal adalah perwujudan energi wirausaha ekonomi rakyat yang kuat dan heroik (*heroic entrepreneur*). Mereka miskin bukan karena tidak memiliki aset, tapi karena kepemilikan dan penggunaan aset mereka terdegradasi ke dalam sektor informal. De Soto memperkirakan jumlah aset di sektor informal mencapai sekitar \$9 triliun. Sayangnya aset itu tidak dapat didayagunakan menjadi modal produksi akibat pengucilan hukum oleh negara. De Soto kemudian menyarankan agar dilakukan formalisasi terhadap aset-aset sektor informal supaya dapat masuk ke dalam mekanisme pasar dan memberi kebebasan ekonomi kepada semua pelaku ekonomi. Namun hal itu juga mengandung sisi jebakan. Formalisasi aset sektor informal, apalagi dalam kepemilikan individual, oleh Roy dipandang menjadi peluang (membuka jalan) bagi pasar dan negara dalam mendapatkan sumber daya (khususnya tanah) untuk terus mengembangkan keuntungan dan keperluan pembangunan yang berpotensi menyingkirkan pemilik aset di sektor informal.⁵⁵

Kedua, informalitas perkotaan dalam sudut pandang proses interaksi. Dalam sudut pandang ini, kota dibayangkan sebagai “arena” perebutan sumber daya yang tidak hanya ekonomi tetapi juga politik dan budaya. Kota sebagai arena, melihat informalitas sebagai mode produksi dan praktek perencanaan (informalitas sebagai cara hidup baru) dan juga informalitas sebagai proses negosiasi antar aktor.⁵⁶ Informalitas sebagai cara hidup baru menyebut Informalitas adalah sebagai tata kota alternatif dalam membentuk, mengatur dan menegosiasikan ruang dan sumber daya yang terbatas. Pandangan ini tidak menempatkan informalitas hanya pada kelompok marginal tapi juga pada negara. Pada prakteknya negara juga menggunakan cara informal dalam mengatur sumber daya di kota yaitu dengan cara bekerja di luar kerangka hukum yang ada.⁵⁷ Pada berikutnya, otoritas negara dengan instrumen peraturan dapat memutihkan yang sebelumnya abu-abu atau menghitamkannya. Praktek memutihkan yang abu-abu umumnya diberikan kepada pengembang properti

⁵⁵ Ananya Roy, *What is urban about critical urban theory?*, *Urban Geography*, Volume 37 (2016): 810-823, hlm. 7.

⁵⁶ Roy, *supra note 50*, hlm. 14.

⁵⁷ Kusno, *supra note 7*, hlm. 2.

yang memberikan nilai ekonomi besar dan praktek menghitamkan yang abu-abu diberikan kepada permukiman informal.⁵⁸

I.4.3 Konflik Pertanahan

Dalam ilmu Sosiologi, terdapat tiga bentuk interaksi sosial yang cenderung disosiatif atau yang mengarah pada pertentangan.⁵⁹ *Pertama* adalah persaingan atau kompetisi yang melibatkan para pihak untuk mendapatkan sesuatu, sebagai contoh sumber daya. *Kedua*, kontravensi yaitu tingkatan yang lebih tinggi dari persaingan tapi belum mencapai pertentangan atau konflik. Kontravensi ditandai dengan penyangkalan atau penolakan satu atau para pihak terhadap hasil dari persaingan. *Ketiga*, pertentangan atau konflik. Pertentangan adalah upaya para pihak dengan melawan atau menyerang, bahkan dengan kekerasan untuk mencapai tujuan. Konflik yang seringkali muncul akibat dari pertentangan dalam memperebutkan sumber daya seperti tanah.

Konflik pertanahan adalah salah satu bagian dari konflik agraria.⁶⁰ Werhmann⁶¹ mengelompokkan konflik tanah dari segi aktor yang terlibat, yaitu konflik satu pihak seperti contohnya konflik batas rumah antar tetangga, dan konflik berbagai pihak, seperti contoh penggusuran suatu kelompok permukiman. Werhmann cenderung menggunakan definisi konflik tanah secara umum, yaitu:

*“Fakta sosial di mana setidaknya ada dua pihak yang terlibat, yang akarnya adalah kepentingan yang berbeda atas hak kepemilikan atas tanah: hak untuk menggunakan tanah, untuk mengelola tanah, untuk menghasilkan pendapatan dari tanah, untuk mengeluarkan orang lain dari tanah, untuk mentransfernya dan hak untuk kompensasi untuk itu.”*⁶²

Noer Fauzi Rachman menyebut konflik agraria (tanah di dalamnya) dalam konteks agraria perdesaan sebagai Konflik Agraria Struktural, yang berarti:

⁵⁸ Roy, *supra note 50*, hlm. 14.

⁵⁹ Soekanto Soerjono, “Sosiologi Suatu Pengantar”, (Jakarta: Rajawali Press, 2010).

⁶⁰ Gunawan Wiradi, “Reforma Agraria Untuk Pemula”, diakses 5 Agustus 2020
<http://kpa.or.id/assets/uploads/files/publikasi/74032-reforma-agraria-untuk-pemula.pdf>

⁶¹ Babette Wehrmann, *Land Conflicts: A practical guide to dealing with land disputes*, (Munchen; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2008).

⁶² *Id.*

pertentangan klaim yang berkepanjangan mengenai siapa yang berhak atas akses pada tanah, sumber daya alam (SDA), dan wilayah antara suatu kelompok rakyat pedesaan dengan badan penguasa/pengelola tanah² yang bergerak dalam bidang produksi, ekstraksi, konservasi, dan lainnya; dan pihak-pihak yang bertentangan tersebut berupaya dan bertindak, secara langsung maupun tidak, menghilangkan klaim pihak lain.⁶³

Dalam upaya penyelidikan terhadap penyebab konflik pertanahan atau agraria, terdapat tiga kategori perspektif, yaitu keamanan lingkungan, ekologi politik dan antropologi hukum.⁶⁴ *Pertama*, perspektif keamanan lingkungan. Pandangan pertama ini melihat konflik tanah sebagai persaingan atas sumber daya yang terbatas sehingga berpotensi menjadi sumber konflik. Sifat tanah yang terbatas membuat tanah menjadi barang yang langka dan berharga. Namun keterbatasan itu, berbanding terbalik dengan pertumbuhan penduduk, peningkatan ragam kebutuhan manusia dan penurunan kualitas lingkungan yang membuat kebutuhan akan tanah justru semakin meningkat. Maka secara alamiah pula, tanah menjadi sumber perebutan kepentingan yang mengakibatkan konflik. Para penganut dari perspektif ini adalah Deininger, 2003; Homer-Dixon, 1999, Anseeuw & Alden, 2010, dan Korf, 2011.⁶⁵ Kritik terhadap perspektif ini dilontarkan oleh orang-orang yang memiliki perspektif ekologi politik. Mereka menilai perspektif keamanan lingkungan sangat berpusat pada sumber daya dan mengesampingkan sifat yang dibangun oleh faktor politik, sosial dan sejarah atas ketergantungan terhadap sumber daya.

Kedua, pandangan ekologi politik.⁶⁶ Pandangan ini mengakui bahwa kelangkaan sumber daya menjadi faktor dalam terciptanya konflik tapi bukan sebagai penyebab utama. Dalam situasi yang berlimpah sumber daya pun dapat ditemukan masyarakat yang tidak mendapatkan sumber daya tersebut meskipun secara legal telah diatur sebagai hak. Hal itu karena berkaitan dengan kemampuan atau kapasitas seseorang dalam mengakses sumber daya.⁶⁷ Perspektif ini menawarkan penggalian

⁶³ Noer Fauzi Rachman, "Rantai Penjelasan Konflik-Konflik Agraria Yang Kronis, Sistemik, dan Meluas di Indonesia," *Jurnal Bhumi*, No. 37 (April 2013): hlm. 1.

⁶⁴ Leeuwen dan Haar, *Theorizing the Land-Violent Conflict Nexus*, *Journal World Development*, vol. 78 (Februari 2016): 94–104, hlm. 96.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ *Id.*, hlm. 97.

⁶⁷ Ribot dan Peluso, *A Theory of Access*, *Rural Sociology*, diakses 5 Agustus 2020 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1549-0831.2003.tb00133.x>

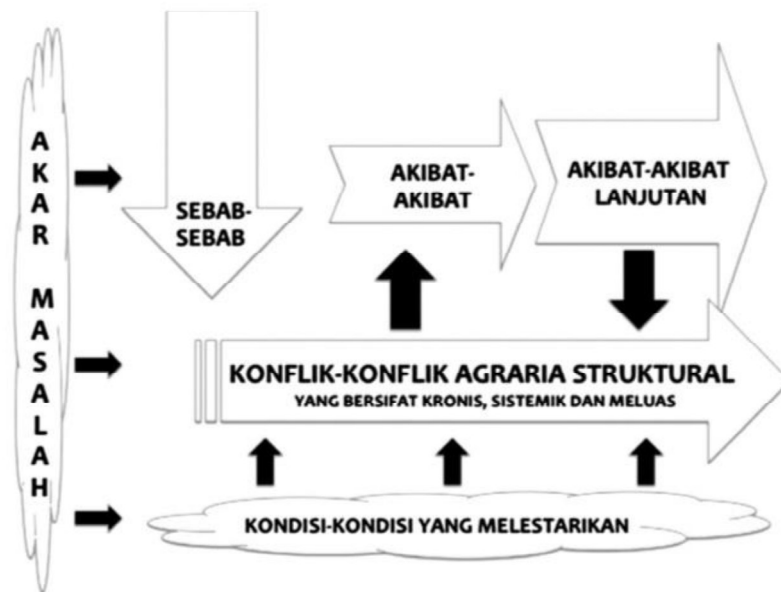
lebih dalam dan luas dengan melihat kelangkaan sumber daya dan persaingannya melalui faktor-faktor struktural seperti globalisasi, ketidakadilan sosial dan identitas yang berpengaruh pada politik distribusi tanah, tata kelola lahan dan perubahan sejarah politik, sosial, ekonomi yang lebih luas. Sebagai contoh, perspektif ini mencoba memeriksa bagaimana kelangkaan diproduksi, oleh dan untuk siapa, mengapa bermasalah dan melihat juga bagaimana praktek gerakan sosial merespon situasi itu. Meskipun perspektif ini dapat membantu memberi pandangan yang lebih luas, tapi dibutuhkan bukti yang sangat kuat untuk menunjukkan bahwa konflik yang muncul di tingkat lokal berhubungan dengan faktor struktural di tingkat nasional maupun global. .

Ketiga, perspektif Antropologi Hukum.⁶⁸ Perspektif ini melihat konflik tanah bukan tentang tanah itu sendiri seperti pandangan keamanan lingkungan, tapi tentang konflik tata kelola lahan atau sumber daya. Mereka antara lain Leach, Mearns, & Scoones, 1997 berpandangan konflik tanah pada dasarnya adalah pertarungan bagaimana cara-cara tanah diatur, pertarungan antar otoritas, legitimasi kekuasaan, aturan normatif yang digunakan, dan kekuatan politik yang berperan dalam pembagian lahan dan resolusi konflik. Perspektif ini menekankan pentingnya peran pluralisme hukum atau kelembagaan satu sama lain sebagai pengelola tanah yang seringkali berbenturan atau berlawanan. Dapat dikatakan bahwa antropologi hukum berfokus pada aspek mikro yaitu yuridis dan regulasi di mana konflik tanah dapat terjadi jika regulasinya berubah meskipun ketersediaan tanahnya tidak berubah. Aspek mikro itu yang menjadi kritik atas pandangan ini di mana mengesampingkan faktor struktural yang lebih luas dan faktor kesejarahan.

Penelitian ini akan menggunakan konsep antropologi hukum sebagai landasan analisis dengan pertimbangan penulis akan berfokus pada aspek yuridis yang terkait dengan munculnya konflik tanah di area studi kasus penelitian ini. Pendekatan antropologi hukum juga nampak pada konsep konflik agraria struktural yang dijelaskan oleh Noer Fauzi Rachman dengan menguraikan sebab-Akibat Konflik Agraria Struktural, Kondisi-Kondisi yang Melestarikan, dan Akar Masalahnya, seperti gambar di bawah ini.

⁶⁸ Leeuwen, *supra note 64*, hlm. 17.

Bagan I.4
Kerangka Penjelas Sebab-Akibat Konflik Agraria Struktural, Kondisi-Kondisi yang Melestarikan, dan Akar Masalahnya



Sumber: Noer Fauzi Rachman, "Rantai Penjelas Konflik-Konflik Agraria Yang Kronis, Sistemik, dan Meluas di Indonesia," *Jurnal Bhumi*, No. 37 (April 2013): hlm. 3.

Penjelasan dari bagan di atas sebagai berikut:

- a. Akar masalah dari konflik agraria struktural yang sering terjadi antara lain ketiadaan kebijakan untuk menjamin kepastian penguasaan bagi rakyat untuk mengakses tanah-tanah atau sumber daya yang telah dikuasai, dominasi badan-badan usaha atau perusahaan baik swasta maupun milik negara dalam penguasaan sumber daya, pengadaan tanah oleh badan-badan pemerintah yang disertai penerbitan hak/izin/lisensi kepada pihak lain, tumpang tindih dan ketidaksesuaian peraturan atau regulasi yang mengatur sumber daya agraria, pengesampingan hukum yang hidup di dalam masyarakat akibat peraturan sektoral, dan akhir tapi bukan yang terakhir yaitu ketimpangan yang semakin lebar atas penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria.
- b. Hal-hal yang menjadi sebab-sebab konflik agraria antara lain adalah pemberian hak/ijin/konsesi/lisensi oleh pejabat publik kepada badan-badan swasta atau milik

negara atas sumber daya yang sudah dalam pengelolaan rakyat, penggunaan cara-cara yang manipulatif, intimidatif dan kekerasan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan, pengusiran rakyat dari wilayah kelolanya akibat dari terbitnya hak/ijin yang pegang oleh badan-badan tertentu, dan perlawanan dari rakyat yang terusir dari suatu wilayah atau tertentu.

- c. Konflik agraria mengakibatkan hilangnya (sebagian) wilayah hidup, mata pencaharian, dan kepemilikan harta benda. Selain itu konflik juga mengakibatkan menyempitnya ruang hidup rakyat yang diiringi menurunnya kemandirian dalam memenuhi kebutuhan hidup, dan perubahan jenis pekerjaan yang mandiri seperti petani atau pedagang menjadi buruh upahan.
- d. Konflik agraria juga memiliki akibat-akibat lanjutan, yaitu antara lain krisis sosial ekologis yang mendorong rakyat untuk bermigrasi ke wilayah-wilayah baru, beban perempuan dan anak yang lebih berat, menurunnya kepercayaan rakyat terhadap pemerintah yang berpotensi diikuti dengan menurunnya nasionalisme, dan konflik agraria yang kronis mendorong terjadinya konflik-konflik dalam bentuk baru seperti etnis dan agama.
- e. Konflik agraria terus terjadi akibat dari adanya kondisi-kondisi yang melestarikan yaitu antara lain tidak adanya koreksi atas keputusan-keputusan penerbitan hak/ijin/lisensi yang terdapat di atas tanah-tanah kelola rakyat dan sisi lain justru hak terus diterbitkan untuk badan-badan usaha itu, tertutupnya informasi dari lembaga-lembaga publik, tidak adanya lembaga pemerintah lintas sektoral yang otoritatif dalam menangani konflik agraria yang telah, sedang dan akan terjadi, badan-badan usaha dan pemerintah bersikap defensif dalam menghadapi protes dari rakyat bahkan disertai dengan respon kekerasan dan kriminalisasi, dan praktek-praktek menyimpang atas pelaksanaan reforma agraria.

I.4.4 Reforma Agraria

Kata “reforma” berasal dari bahasa Spanyol. Dalam bahasa Inggris asal kata “reform” yang berarti pembaruan atau penataan ulang. Kata “Agraria” berasal dari bahasa latin dengan asal kata “Ager” yang berarti lapangan, pedusunan, wilayah, atau

tanah negara. Asal usul kata “Ager” menunjukkan bahwa “agraria” tidak hanya berarti tanah atau tanah pertanian, tapi juga menunjukkan apa-apa yang terkandung di dalam kewilayahan atau suatu pedusunan seperti air, udara, sungai, hutan dan lain sebagainya (Wiradi, 2004). Gunawan Wiradi lebih lanjut menjelaskan bahwa banyak pihak yang mengalami salah tafsir atau bahkan salah kaprah dalam mengartikan kata “agraria”. Kamus Besar Bahasa Indonesia daring, mengartikan “agraria” masih dalam arti sempit yaitu sebagai urusan tanah pertanian atau pertanian dan urusan pemilikan tanah.⁶⁹

Secara terminologi Gunawan Wiradi memberi pengertian Reforma Agraria sebagai berikut:⁷⁰

“suatu penataan kembali (penataan ulang) susunan pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (terutama tanah), untuk kepentingan rakyat kecil (petani, buruh tani, tunakisma, dan lain-lainnya), secara menyeluruh dan komperhensif (lengkap).”

Dengan definisi yang luas itu menempatkan reforma agraria sebagai suatu cara untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi Indonesia, tidak semata menata ketimpangan kepemilikan, tapi juga menata akses. Tujuan reforma agraria terbagi menjadi dua yaitu secara makro dan mikro. Secara makro, reforma agraria bertujuan mengubah susunan masyarakat yang feodal dan kolonial menjadi yang adil dan merata. Secara mikro, reforma agraria bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dengan cara semua (atau sebagian besar) rakyat mempunyai aset produksi agar lebih produktif.⁷¹ Oleh karena itu reforma agraria tidak lagi fokus pada redistribusi aset sebagai hak milik, tapi juga akses pengelolaan dan pemanfaatan dengan skema izin pemanfaatan lahan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya mereka yang miskin atau lemah.⁷² Pada hakikatnya, konsep reforma agraria mencakup tiga konsep berikut:

1. *Landreform*, yaitu penataan kembali struktur penguasaan tanah yang lebih adil.

⁶⁹ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan republik Indonesia, “Kamus Besar bahasa Indonesia,” diakses 28 April 2020 <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>

⁷⁰ Wiradi, *supra note* 60, hlm. 16.

⁷¹ *Id.*

⁷² Salim dan Utamai, “Reforma Agraria, Menyelesaikan Mandat Konstitusi,” (Yogyakarta: STPN Press, 2019), hlm. 21.

2. *Access reform*, yaitu pemanfaatan tanah yang lebih produktif dengan dukungan akses terhadap infrastruktur, permodalan, perijinan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat.
3. *Regulation reform*, yaitu pembaruan berbagai kebijakan yang mendukung reforma agraria yang berpihak pada rakyat miskin.⁷³

Dalam konteks pedesaan yang agraris, kemiskinan disimbolkan dengan para buruh tani yang tidak memiliki tanah atau para penggarap yang tanahnya dirampas oleh kebijakan negara. Kemiskinan di perkotaan tergambar pada masyarakat yang tinggal di perkampungan informal, para buruh kasar, tukang becak, pedagang kaki lima, pemulung dan lainnya yang tidak memiliki tempat tinggal atau bertempat tinggal dengan ketidakpastian hukum. Penekanan subyek reforma agraria kepada mereka yang miskin bertujuan agar dapat menghilangkan atau mengurangi ketimpangan dan mewujudkan keadilan serta kesejahteraan bersama.

Obyek sumber daya agraria tidak hanya berupa tanah. Obyek agraria bisa berupa laut, hutan, sungai, air bersih, ruang angkasa dan lain sebagainya yang bersifat sebagai barang milik bersama. Dalam hal pertanahan, tanah-tanah yang dapat menjadi obyek agraria antara lain tanah negara, tanah bekas HGU, tanah kelebihan, tanah terlantar, tanah aset pemerintah, dan lain-lain. Tanah obyek reforma agraria diberikan kepada subyek reforma agraria melalui mekanisme redistribusi, penyelesaian sengketa, legalisasi, izin pemanfaatan dan lain-lain yang dapat memberikan kepastian secara hukum.⁷⁴

Dalam menjalankan reforma agraria, Gunawan Wiradi mengusulkan adanya suatu badan yang khusus menjalankan reforma agraria. Badan itu disebut sebagai Badan Otorita Reforma Agraria (BORA) yang bertanggungjawab secara langsung kepada presiden. Kewenangan dan tugas BORA setidaknya adalah mengkoordinir semua sektor, mempercepat proses dan menangani konflik. BORA diperlukan agar reforma agraria dapat berjalan sesuai sifatnya yang memiliki waktu pasti, statusnya yang khusus dan dikerjakan dengan cepat. BORA juga bekerja dengan memegang prinsip-prinsip utama reforma agraria yaitu: a. Tanah untuk mereka yang benar-benar mengerjakannya (penggarap), b. Tanah tidak dijadikan komoditi komersial, yaitu

⁷³ Muhammad Ilham Arisaputra, "Reforma Agraria di Indonesia," (Jakarta: Sinar grafika, 2015).

⁷⁴ *Id.*

tidak boleh dijadikan barang dagangan (jual-beli yang semata-mata untuk mencari keuntungan), c. Tanah mempunyai fungsi sosial.⁷⁵

Pasca reformasi, pembaruan agraria disuarakan kembali melalui Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam. Pasal 4 dalam Tap MPR itu menetapkan dua belas prinsip dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sebagai berikut:

1. *Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
2. *Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;*
3. *Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;*
4. *Menyejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;*
5. *Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi, dan optimalisasi partisipasi rakyat;*
6. *Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria atau sumber daya alam;*
7. *Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memerhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;*
8. *Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;*
9. *Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dan antardaerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;*
10. *Mengakui, menghormati, serta melindungi hak masyarakat hukum adat dan keanekaragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria atau sumber daya alam;*
11. *Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;*

⁷⁵ Wiradi, *supra* note 60, hlm. 16.

12. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat.

Supaya pelaksanaan reforma agraria lebih jelas dan cepat, Presiden Joko Widodo menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 86 tahun 2018 Tentang Reforma Agraria. Perpres itu menginstruksikan pembentukan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) sebagai otoritas pelaksana dalam menjalankan reforma agraria di seluruh Indonesia dari tingkat pusat, provinsi, hingga kabupaten/kota. GTRA di tingkat provinsi dan kabupaten/kota berisikan unsur Badan Pertanahan Nasional (BPN) masing-masing tingkatan, organisasi perangkat daerah (OPD), dan unsur masyarakat serta akademisi.

1.4.5 Konsolidasi Tanah Perkotaan

Dalam konteks kampung informal di perkotaan, reforma agraria erat kaitannya dengan pengaturan tanah untuk fungsi permukiman. Reforma agraria di permukiman informal bertujuan untuk menata kembali penguasaan tanah, membuka akses terhadap peningkatan kualitas permukiman dan peningkatan kemampuan ekonomi masyarakat. Dalam rangka meningkatkan kualitas permukiman, terdapat tantangan besar karena mayoritas kampung informal bercirikan hunian yang padat dan minim lahan yang dapat digunakan untuk sarana, prasarana, infrastruktur dan fungsi penunjang lainnya. Salah satu cara untuk mengatasi tantangan itu adalah dengan konsolidasi tanah.

Setidaknya sudah ada dua regulasi di Indonesia yang mengatur konsolidasi tanah, yaitu terdapat dalam UU Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah. Pengertian konsolidasi tanah dari dua peraturan di atas adalah kebijakan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dalam rangka penyediaan tanah untuk permukiman atau kepentingan umum dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi masyarakat.⁷⁶ Konsolidasi tanah selain sebagai upaya penataan kembali

⁷⁶ Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Ps. 1 ayat (18) dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 1 ayat (1).

tanah dan permukiman, dapat juga sebagai cara untuk menyelesaikan konflik atau permasalahan pertanahan.⁷⁷ Dengan konsolidasi tanah maka masyarakat akan mendapatkan kepastian hukum atas kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah, mendapatkan infrastruktur dan sarana prasarana penunjang permukiman lainnya serta meningkatkan akses terhadap peningkatan taraf ekonomi.

Konsolidasi tanah di perkotaan masuk dalam kategori konsolidasi tanah non pertanian.⁷⁸ Konsolidasi tanah bersifat sukarela dan wajib.⁷⁹ Warga masyarakat yang melakukan konsolidasi tanah secara sukarela harus membuktikan dengan dokumen persetujuan warga minimal sebanyak 60%.⁸⁰ Ketika masyarakat dalam kondisi pasca bencana, konflik, kawasan kumuh atau masuk dalam program strategis pemerintah, maka konsolidasi tanah sifatnya menjadi wajib dilakukan.⁸¹ Masyarakat yang dapat menjadi peserta dari konsolidasi tanah adalah perorangan atau badan hukum yang menjadi pemegang atau penggarap tanah negara.⁸² Tanah yang dapat menjadi obyek konsolidasi tanah meliputi:

- a. tanah yang sudah terdaftar;
- b. tanah hak yang belum terdaftar;
- c. tanah Negara yang sudah dikuasai/digarap; dan/atau
- d. tanah aset BUMN/BUMD/Badan Hukum lainnya yang sudah dilepaskan dan/atau dikuasai masyarakat.⁸³

Dalam hal konsolidasi tanah adaah konsolidasi tanah vertikal (KTV), desain dapat berupa:

- a. Rumah susun milik;
- b. Rumah susun sewa;

⁷⁷ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 9 ayat (2)

⁷⁸ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 1 ayat (3)

⁷⁹ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 4 ayat (1) dan (2)

⁸⁰ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 10 ayat (3)

⁸¹ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 4 ayat (2)

⁸² Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 10 ayat (1)

⁸³ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 9 ayat (1)

- c. Kampung susun;
- d. Kawasan Berorientasi Transit (Transit Oriented Development);
- e. Kawasan Pusat Bisnis Terpadu (Central Business District/Superblock);
- f. Peremajaan Kawasan Terpadu (Inclusive Urban Renewal); dan/atau
- g. Kombinasi diantara satu atau lebih desain di atas.⁸⁴

Jenis hak yang lahir atas rumah susun dapat diterbitkan secara bertingkat (vertikal). Jika alas tanahnya berupa Sertipikat Hak Milik (SHM) atau Hak Pengelolaan Lahan (HPL) yang dimiliki oleh pihak lain atau pemerintah, maka di atasnya dapat diterbitkan Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (HP) dengan hak bersama yang dipegang oleh peserta konsolidasi tanah atau perhimpunan penghuni. Keseluruhan bangunan gedung rumah susun dapat diterbitkan hak dengan Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG)⁸⁵ yang dapat dipegang oleh pemerintah, pihak lain, atau perhimpunan penghuni. Sedangkan setiap unit dalam rumah susun dapat diterbitkan dengan Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (SHM Sarusun)⁸⁶ kepada perorangan atau perjanjian sewa menyewa antara pemegang hak SKBG dengan penghuni unit rumah susun.

Pelaksanaan konsolidasi tanah dikoordinasikan oleh pemerintah daerah dalam hal ini adalah gubernur untuk tanah skala besar⁸⁷ dan walikota/bupati untuk tanah skala kecil,⁸⁸ tetap dengan pelibatan partisipasi aktif dari masyarakat. Pembiayaan untuk pelaksanaan konsolidasi tanah dapat bersumber dari pemerintah, warga masyarakat setempat, swasta seperti perusahaan dan sumber-sumber lain yang sah peraturan perundang-undangan.⁸⁹

⁸⁴ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 35 ayat (6)

⁸⁵ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 42

⁸⁶ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 42.

⁸⁷ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 46 ayat (2)

⁸⁸ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 46 ayat (4)

⁸⁹ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 59 ayat (1)

I.4.6 Keamanan Bermukim

Dalam Bahasa Inggris, penguasaan disebut sebagai *tenure*, asal kata dari Bahasa Perancis *tenir* yang artinya memegang atau menguasai.⁹⁰ The Global Land Tool Network di UN-Habitat mendefinisikan *Land Tenure* atau penguasaan tanah sebagai “*the relationship, whether legally or customarily defined, among people, as individuals or groups, with respect to land.*”⁹¹ Untuk mengakomodir bentuk-bentuk penguasaan tanah yang berada di luar skema hukum formal, Rolnik mengajukan definisi penguasaan tanah sebagai “*the set of relationships with respect to housing and land, established through statutory law or customary, informal or hybrid arrangements.*”⁹² Jenis-jenis penguasaan tanah menurut Rolnik secara umum terbagi dalam beberapa kategori berikut:

1. Sistem hukum formal yang diatur melalui peraturan perundang-undangan, bisa dalam bentuk hak individu atau hak bersama.
2. Sistem adat yang mengacu kepada kepemilikan dan penggunaan bersama dalam entitas suku atau adat tertentu.
3. Sistem keagamaan, tanah dikuasai dan dikelola oleh otoritas keagamaan.
4. Sistem informal, bentuk campuran atau lain penguasaan tanah akibat dari keterbatasan sistem penguasaan tanah terhadap perkembangan perkotaan yang cepat.⁹³

Kategori penguasaan tanah informal khususnya di perkotaan seringkali tidak mendapatkan perlindungan bagi penghuni karena mereka tidak memiliki dokumen resmi kepemilikan sehingga dianggap tidak memiliki hak. Mereka terancam akan penggusuran atau pengusiran dari rumahnya dengan berbagai alasan. Ketidakamanan bermukim juga dapat mengakibatkan keterbatasan pada akses ke layanan publik, akses ke kredit, dan rentan terhadap berbagai risiko lainnya. Ketiadaan kepastian keamanan bermukim juga semakin memburuk dengan adanya stigmatisasi sosial masyarakat miskin seperti stigma penduduk ilegal, faktor kualitas infrastruktur dan perumahan yang tidak memenuhi standar umum, dan pasar yang terus membutuhkan tanah.⁹⁴ Dalam skala yang lebih kecil, reforma agraria bertujuan untuk memberikan

⁹⁰ Rolnik, *supra* note 11, hlm. 4.

⁹¹ *Id.*

⁹² *Id.*

⁹³ *Id.*

⁹⁴ Payne, *supra* note 6, hlm. 2.

keamanan dalam penguasaan tanah atau bermukim bagi para penghuninya. Keamanan bermukim atau *security of tenure* menurut UN Habitat⁹⁵ adalah:

“The right of all individuals and groups to effective protection by the state against forced eviction, that is, “from involuntary removal from their land or residence, except in exceptional circumstances, and then only by means of a known and agreed upon legal procedure, which must itself be objective, equally applicable, contestable and independent”

Pengertian di atas menekankan keamanan pada perlindungan dari pengusiran dan mekanisme yang transparan jika terjadi pemindahan. Rolnik menambahkan keamanan bermukim juga harus dapat memberikan atau menjaga keamanan harkat martabat kemanusiaan. Bruce berpendapat, keamanan bermukim dapat terwujud jika terdapat tiga kondisi yaitu aman dari gangguan pihak lain, aman secara jangka waktu dan hak dapat dipindahkan.⁹⁶ Keamanan dalam bermukim penting untuk dimiliki oleh pemegang hak supaya:

1. Memiliki perlindungan hukum
2. Mencegah terjadi konflik
3. Membuka peluang peningkatan ekonomi
4. Membuka terhadap layanan publik
5. Menjaga martabat⁹⁷

Dalam tinjauan Hukum Hak Asasi Manusia Internasional, keamanan bermukim harus memenuhi prinsip yaitu:

1. Memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum akan memberikan pemegang hak perlindungan dan mencegah terjadinya konflik.
2. Perlindungan dari penggusuran paksa. Jenis keamanan bermukim tidak boleh ada celah yang memungkinkan dilakukan penggusuran paksa, karena penggusuran paksa adalah pelanggaran HAM berat. Jika pun terpaksa dilakukan pemindahan maka, harus dalam kondisi yang luar

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ John W. Bruce, “Review of Tenure Terminology,” *Land Tenure Center* nomor 1 Juli 1998, University of Wisconsin.

⁹⁷ Rolnik, *supra note 11*, hlm. 4.

biasa, dilakukan dengan cara yang transparan dan prosedur yang disepakati.

3. Pengakuan dan perlindungan terhadap keberagaman bentuk kepemilikan. Prinsip ini adalah upaya menghormati pluralitas hukum yang ada di masyarakat.
4. Non diskriminasi. Pelaksanaan dari keamanan bermukim tidak boleh didasarkan pada diskriminasi pada golongan tertentu seperti gender, agama, ras ataupun pilihan politik.⁹⁸

Pilihan bentuk penguasaan tanah untuk mendapatkan keamanan bermukim sangat beragam. Pilihan yang diambil dapat menyesuaikan konteks di mana kebijakan itu akan diambil. Payne menawarkan opsi-opsi bentuk penguasaan tanah yang terbagi dalam periode waktu, disertai dengan penjelasan karakteristik di masing-masing pilihan, serta kelebihan dan kekurangannya.⁹⁹ Berikut ini pilihan-pilihan itu:

Tabel I.5
Jenis Penguasaan Tanah

1. Jangka Pendek

a. Moratorium relokasi dan penggusuran

Karakteristik: Pengumuman dari pemerintah atau otoritas secara terbuka bahwa tidak akan mengusir atau menggusur dalam kurun waktu tertentu yang biasanya hanya 3 bulan atau 1 tahun.	
Kelebihan: memberikan keamanan sementara bagi permukiman informal, mudah dilakukan oleh pemerintah, dan memberikan waktu untuk mencari pilihan-pilihan berikutnya.	Kekurangan: Tergantung pada kemauan politik pemerintah atau otoritas
Penilaian: Layak diadopsi sebagai tindakan jangka pendek yang mudah tanpa biaya dan menstabilkan ketegangan di masyarakat	

b. Penghunian sementara

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ Payne, *supra note 6*, hlm. 2.

Karakteristik: Ijin tinggal sementara bagi permukiman informal yang dapat diperpanjang atau tidak oleh otoritas tertentu	
Kelebihan: memberikan keamanan tinggal jangka pendek sambil memikirkan langkah selanjutnya untuk peningkatan kualitas permukiman atau melakukan pemindahan	Kekurangan: dapat membebani pemerintah kota untuk mengidentifikasi permukiman yang layak mendapat ijin tinggal sementara
Penilaian: harus melibatkan proses yang transparan dan biaya yang terkendali	

c. Sertipikat penghunian sementara, mirip dengan penghunian sementara

Karakteristik: Mirip dengan ijin penghunian sementara. Ijin diberikan kepada perorangan untuk tinggal kecuali lahan dibutuhkan oleh negara. Bentuk ini banyak terjadi di Trinidad	
Kelebihan: Memberikan keamanan penguasaan tanah tanpa administrasi yang kuat	Kekurangan: Warga tidak memiliki peluang untuk memiliki tanah karena pengakuan terhadap tanah negara
Penilaian: melindungi kepemilikan negara dan de facto oleh warga. Bentuk ini dapat melindungi dari spekulasi pasar tanah dan memberikan akses yang terjangkau bagi warga miskin meskipun dalam jangka pendek atau menengah	

2. Jangka waktu menengah/sedang

a. Sewa tanah bersama

Karakteristik: perjanjian sewa antara kelompok warga penghuni dengan pemilik tanah dalam jangka waktu menengah atau panjang. Kelompok kemudian membuat sewa turunan kepada para anggota. Durasi sewa dapat diperpanjang atau tidak.	
Kelebihan: memberikan keamanan bermukim secara penuh selama masa sewa	Kekurangan: membutuhkan organisasi masyarakat yang jujur, kemampuan legal kontrak sewa dan transparan mengingat biaya sewa dikumpulkan dari para anggota
Penilaian: Penyewa disarankan memiliki waktu yang cukup yaitu minimal 12 tahun masa sewa pertama agar biaya investasi perumahan sepadan.	

b. Sewa tanah perorangan

Karakteristik: perjanjian sewa perorangan dengan pemilik tanah	
Kelebihan: memberikan keamanan bermukim penuh selama masa sewa	Kekurangan: harga sewa dapat naik di luar keinginan atau kemampuan penyewa
Penilaian: didorong diterapkan di daerah perkotaan dengan dukungan pembiayaan pinjaman dari perbankan	

c. Sewa hunian

Karakteristik: Sewa hanya pada plot hunian tertentu dan hak untuk menggunakan, seperti kontrak rumah atau kost.	
Kelebihan: lebih terjangkau bagi warga miskin dan memberikan keuntungan lebih bagi pemilik rumah	Kekurangan: resiko eksploitasi pemilik terhadap penyewa khususnya dalam menentukan harga sewa
Penilaian: praktek yang sudah sangat umum dan menjadi opsi bagi warga miskin untuk kebutuhan tempat tinggal	

d. Sertipikat Hak untuk memanfaatkan tanah

Karakteristik: sertipikat yang berikan oleh negara untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah tanpa memindahkan kepemilikan	
Kelebihan: Ada kemungkinan tanah dapat dihibahkan dari negara ke warga penghuni. Cocok untuk pekerja mandiri yang tidak masuk dalam skema perbankan.	Kekurangan: Umumnya sertipikat tanah ini tidak dapat digadaikan
Penilaian: dapat menjadi pilihan untuk keamanan bermukim secara penuh dan menyelesaikan persoalan ilegalitas	

3. Jangka Panjang

a. Kepemilikan kondominium

Karakteristik: sebuah kompleks perumahan vertikal/susun di mana hunian

dimiliki secara perorangan tapi tanah dimiliki bersama dengan yang lainnya	
Kelebihan: memfasilitasi beragam harga hunian dalam tapak yang sama di mana harga tanah tinggi. Harga bisa ditetapkan berdasarkan pada lantai di mana unit hunian berada.	Kekurangan: membutuhkan pengaturan hukum yang lebih rumit yang belum umum di masyarakat miskin
Penilaian: dapat menjadi pilihan di lokasi-lokasi yang harga tanah sudah sangat tinggi	

b. Kepemilikan/sertipikat bersama

Karakteristik: Tanah yang dibeli dan dimiliki secara bersama oleh para penghuni	
Kelebihan: dapat mencegah spekulasi tanah. Warga dapat menjual properti bangunan tanpa menjual tanahnya. Memberikan jaminan keamanan bermukim secara penuh.	Kekurangan: membutuhkan pengaturan yang lebih kompleks dengan organisasi masyarakat yang jujur dan kuat. Harga tanah harus mempertimbangkan kemampuan ekonomi masing-masing orang.
Penilaian: dapat dipecah ke kepemilikan individu, dan warga dapat mengakses kredit	

c. Persewaan umum

Karakteristik: penyewaan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap tanah atau bangunan umumnya kepada masyarakat berpenghasilan rendah. Penyewa dibebankan atas sewa secara rutin sesuai jangka waktu yang ditetapkan.	
Kelebihan: dapat menyediakan perumahan dengan standar lebih tinggi dibandingkan yang diproduksi oleh swasta	Kekurangan: seringkali jumlah tidak mencukupi, lokasi tidak sesuai keinginan warga berpenghasilan rendah, perawatan buruk akibat beban anggaran dan penyeragaman bentuk lingkungan
Penilaian: Tidak disarankan bagi negara yang kemampuan ekonominya lemah karena biaya pengelolaan akan membebani negara	

d. Kepemilikan koperasi

Karakteristik: para penghuni membentuk badan hukum koperasi sebagai pemilik atas tanah. Anggota koperasi memiliki peran dan hak kepemilikan yang sama. Anggota hanya dapat menjual haknya kembali ke koperasi.	
Kelebihan: memberikan keamanan penuh dan mencegah spekulasi tanah	Kekurangan: membutuhkan organisasi koperasi yang jujur dan kuat
Penilaian: masyarakat perlu diuji melalui proyek percontohan untuk dapat memikul tanggungjawab dalam pengelolaan aset bersama	

e. Redistribusi tanah negara

Karakteristik: Mekanisme hukum untuk melakukan pemindahan hak dari negara kepada masyarakat miskin yang tidak memiliki tanah untuk keperluan perumahan atau pertanian	
Kelebihan: Masyarakat miskin tidak terbebani pembayaran dan dapat meningkatkan ekonominya	Kekurangan: dapat meningkatkan spekulasi tanah setelah permukiman memiliki infrastruktur yang memadai
Penilaian: disarankan bagi masyarakat miskin yang tidak memiliki tanah dan warga yang mengalami pemukiman kembali	

f. Kepemilikan/sertipikat perorangan

Karakteristik: bentuk kepemilikan yang dimiliki perorangan dan berlaku seumur hidup	
Kelebihan: memberikan keamanan secara permanen kepada pemegang. Dapat dilakukan pemindahan hak, gadai dan sewa kepada pihak lain	Kekurangan: memerlukan uang yang cukup untuk mendapatkan tanah, akses kredit tidak dipenuhi jika tidak diimbangi dengan penghasilan yang memadai, resiko kehilangan tanah dari tekanan pasar, beban penuh untuk melakukan perawatan properti, beban berat bagi negara untuk melakukan survey dan pendaftaran tanah.
Penilaian: Tidak disarankan bagi permukiman informal, karena akan beresiko terhadap penjualan tanah kepada mereka yang berpenghasilan lebih tinggi	

I.5 Metodologi Penelitian

I.5.1 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan sosiolegal. Pendekatan sosiolegal adalah metode yang mengkaji fenomena hukum tidak hanya menggunakan ilmu hukum, tapi juga menggunakan berbagai pendekatan ilmu lainnya.¹⁰⁰ Pendekatan sosiolegal memandang bahwa hukum dalam hal ini teks, bukanlah hal yang *terberi* dan final. Hukum tidak lepas dari konteks budaya, ekonomi, dan politik yang mempengaruhi para perumus hukum dan masyarakat luas di mana hukum itu berada. Melalui pendekatan sosiolegal, penulis akan meneliti aspek yuridis atau doktrinal dan juga empiris atau lapangan. Aspek yuridis atau doktrinal, penulis akan mengidentifikasi dan menelaah secara kritis berbagai kebijakan, peraturan perundang-undangan. Sedangkan aspek empiris, penulis akan mengkaji praktek kelembagaan dan tanggapan masyarakat, yang berkaitan dengan:

1. Terjadinya konflik pertanahan di Kampung Akuarium.
2. Upaya penyelesaian konflik pertanahan dan pemenuhan hak bermukim bagi warga di Kampung Akuarium.

I.5.2 Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Penelitian akan menelaah dan menguraikan hasil penelitian dari studi dokumen dan studi lapangan. Peneliti akan menguraikan hasil penelitian terhadap kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan konflik pertanahan dan kebijakan penyelesaian konflik pertanahan di kampung Akuarium serta terhadap data hasil lapangan secara deskriptif analitis.

I.5.3 Data yang Digunakan

Penelitian ini akan menggunakan data yang bersumber dari data sekunder dan data primer.

- a. Data Sekunder

¹⁰⁰ Sulistyowati Irianto, "Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implikasi Metodologisnya," diakses 27 Juli 2020 http://www.bphn.go.id/data/documents/materi_cle_8_yg_ke-2prof_dr_sulistyowati_irianto.pdf

Pada studi dokumen, penulis akan menginventarisir berbagai dokumen penelitian, laporan, notulen rapat atau jurnal yang terkait dengan konflik agraria yang terjadi di Kampung Akuarium.

b. Data Primer

Data primer dalam penelitian ini terdiri atas data dokumen yang berbentuk kebijakan, peraturan perundang-undangan atau kebijakan, dan data lapangan yang dikumpulkan dari Kampung Akuarium. Dokumen peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang ditelusuri adalah kebijakan yang membentuk konflik pertanahan dan kebijakan penyelesaian konflik tanah di Kampung Akuarium. Sedangkan data lapangan, akan mengkaji sejarah Kampung Akuarium, sejarah konflik tanah, gambaran penggusuran, upaya-upaya yang dilakukan warga dan implikasi kebijakan terhadap mereka.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data dokumen peraturan perundang-undangan atau kebijakan hukum dan dokumen lainnya, peneliti akan mengumpulkan melalui jaringan internet atau mengajukan permintaan langsung kepada pihak-pihak terkait. Untuk teknik pengumpulan data lapangan, penulis menggunakan teknik *participant observation*, diskusi kelompok terbatas dan wawancara. Teknik *participant observation* mengharuskan peneliti melibatkan diri secara sengaja pada kehidupan sehari-hari subjek atau kelompok yang diteliti. Teknik ini digunakan agar peneliti dapat memahami perilaku, perasaan, sikap dan pola pikir subjek penelitian.

Sejak tahun 2016, penulis telah berinteraksi secara intensif dengan Kampung Akuarium dan terlibat dalam perjuangan untuk mendapatkan hak atas tempat tinggalnya. Tahun 2019, penulis juga terlibat di Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) DKI Jakarta sebagai anggota tim penggerak yang bertugas menyusun naskah akademik kampung dan memberikan masukan-masukan dalam pelaksanaan reforma agraria di DKI Jakarta. Dalam dua posisi itu, membuat penulis dapat dengan jelas melihat, mendengar, merekam dan terlibat dalam berbagai aktivitas di Kampung Akuarium dan GTRA DKI Jakarta.

I.5.5 Metode Analisis Data

Metode analisis data akan menggunakan pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Data primer dalam hal ini kebijakan hukum akan dianalisis dengan teori-teori atau konsep dari para ahli dalam hal keterkaitan dengan terbentuknya konflik tanah dan upaya penyelesaian konflik tanah di Kampung Akuarium. Data primer yang bersumber dari lapangan akan dianalisis untuk melihat fenomena sosial yang terjadi dan implikasi kebijakan yang dialami oleh warga Kampung Akuarium.

I.5.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian yang berjudul “Penyelesaian Konflik Pertanahan dan Pemenuhan Hak Bermukim Kampung Informal Perkotaan dalam Perspektif Reforma Agraria, Studi Kasus Kampung Akuarium, Jakarta Utara”, ini sebagai berikut:

1. Bab I

Bab I terdiri atas latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka konseptual, dan metodologi penelitian.

2. Bab II

Bab II terdiri atas profil Kampung Akuarium, kebijakan hukum yang membentuk konflik pertanahan dan pemenuhan hak bermukim, implikasi kebijakan bagi warga Kampung Akuarium dan upaya-upaya yang dilakukan warga Kampung Akuarium.

3. Bab III

Pada Bab III terdiri atas kebijakan pengaturan penyelesaian konflik pertanahan di Kampung Akuarium dan hak bermukim, dalam pelaksanaannya di lapangan, hasil yang dicapai dan kendala yang dihadapi.

4. Bab IV

Bab IV terdiri atas temuan dan kesimpulan yang akan menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.