

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELESAIAN KONFLIK  
AGRARIA ANTARA PT.VALE DAN MASYARAKAT ADAT DI  
KABUPATEN LUWU TIMUR**

**Skripsi**

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Untuk Mencapai Derajat Sarjana S-1**

**Program Studi Ilmu Pemerintahan**



**Oleh**

**ANDI MUH BATARA SYAFAAT**

**E121 15 301**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2020**

**LEMBARAN PERSETUJUAN**

**SKRIPSI**

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELESAIAN KONFLIK  
AGRARIA ANTARA PT. VALE DAN MASYARAKAT ADAT DI  
KABUPATEN LUWU TIMUR**

Dipersiapkan dan disusun oleh

**ANDI MUH BATARA SYAFAAT  
E121 15 301**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Skripsi

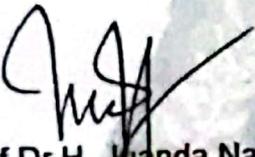
Pada tanggal 06 Juli 2020

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui:

Pembimbing I

Pembimbing II

  
Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M.Si.  
NIP. 19570818 1986 03 1 002

  
A. Murfhi, S.Sos. M.Si.  
NIP. 19720328 200012 1001

Mengetahui,

Ketua Departemen Ilmu Politik dan  
Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial  
dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

  
Dr. H. A. M. Rusli, M.Si.  
NIP. 19640727 1991 03 1 001

**LEMBARAN PENERIMAAN**

**SKRIPSI**

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELESAIAN KONFLIK  
AGRARIA ANTARA PT. VALE DAN MASYARAKAT ADAT DI  
KABUPATEN LUWU TIMUR**

Dipersiapkan dan disusun oleh

**ANDI MUH BATARA SYAFAAT  
E121 15 301**

Telah diperbaiki dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh panitia ujian  
Skripsi pada Departemen Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

**Makassar, pada hari Senin, 06 Juli 2020**

Menyetujui:

**PANITIAN UJIAN**

Ketua	: Prof.Dr.H. Juanda Nawawi, M.Si.	(  )
Sekretaris	: A. Murfhi, S.Sos. M.Si.	(  )
Anggota	: Dr. H. A. M. Rusli, M.Si.	(  )
Anggota	: Dr. A. Lukman Irwan, M.Si.	(  )
Pembimbing I	: Prof.Dr.H. Juanda Nawawi, M.Si.	(  )
Pembimbing II	: A. Murfhi, S.Sos. M.Si.	(  )

## KATA PENGANTAR

***Salam sejahtera untuk kita semua,***

Puji dan syukur senantiasa terhaturkan kepada Semesta Kehidupan karena atas karunia hidup yang ada sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan dan penyusunan skripsi yang berjudul **“Peran Pemerintah Daerah Dalam Penyelesaian Konflik Agraria Antara PT. Vale dan Masyarakat Adat di Kabupaten Luwu Timur.”**

Skripsi ini merupakan salah satu persyaratan akhir dalam penyelesaian pendidikan tinggi jenjang Strata Satu (S1) Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin setelah berbagai rangkaian proses perkuliahan yang dilakukan lebih empat tahun lamanya. Penulis menyadari masih adanya ketidaksempurnaan dalam skripsi ini baik penulisan maupun penyusunan.

Skripsi ini tidak akan terselesaikan tanpa dukungan, arahan dan bimbingan dari berbagai pihak, sehingga penulis menghaturkan banyak terima kasih dan apresiasi yang setinggi-tingginya. Terkhusus kepada orang tua penulis A. Dewi Siswati dan A. Zainal Arifin yang menjadi pendukung utama melalui harapan, dan dukungan materil sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini.

Penulis juga mengucapkan apresiasi dan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu M.A. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan studi Strata Satu (S1).
2. Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu dan meraih gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan.
3. Dr. H. A. M. Rusli, M.Si., selaku Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan yang telah memberi banyak bantuan dan kesempatan melalui ilmu, didikan hingga kepada

penanganan administrasi kepada penulis hingga meraih gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan.

4. Bapak Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M.Si selaku pembimbing I dalam penyusunan skripsi ini serta Bapak A. Murfhi, S.Sos, M.Si selaku pembimbing II sekaligus penasehat akademik penulis selama menjadi mahasiswa. Terimakasih atas berbagai bimbingan dan arahan berupa wawasan, dan dukungan dalam membimbing penulis menyelesaikan skripsi ini.
5. Segenap dosen, tenaga pengajar dan staf administrasi program studi Ilmu Pemerintahan, atas wawasan dan ilmu, waktu hingga arahan dalam melaksanakan proses perkuliahan hingga meraih gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan.
6. Apresiasi setinggi-tingginya kepada Kepala Bidang Pertanahan Dinas Perumahan, Permukiman dan Pertanahan Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur yakni Pak Widada serta kepada Kepala Seksi Penyelesaian Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Luwu Timur yakni Ibu Irma Winarni S karena telah berbagi waktu, informasi dan wawasan sesuai dengan judul skripsi penulis.
7. Apresiasi setinggi-tingginya kepada Lurah Magani yakni Bapak Ishaq beserta segenap jajarannya, Bapak Yadin sebagai masyarakat To Karunsi'e sekaligus Ketua Tim Terpadu Penyelesaian Konflik, serta Bapak Yusri sebagai Sekretaris Lembaga Kesetiakawanan Masyarakat To Karunsi'e, terimakasih atas penerimaan penelitian dan berbagai wawasan serta informasi yang diberikan kepada penulis.
8. Terimakasih kepada Bangkit Reformansyah Pratama, Abul Chair Satri, Miftahuddin Burhani, Rezki Irawan, Andi Tenri S, dan Mba Ria yang telah memfasilitasi penulis selama berada di lokasi penelitian sehingga penelitian untuk penulisan skripsi ini dapat terselesaikan.

9. Terimakasih kepada teman-teman Ilmu Pemerintahan 2015 “Federasi” Dedi, Jannah, Nawir, Kurni, Fahrul, Eka, Dela, Pia, Nunu, Mita, Wardah, Zatri, Mirna, Risda, Riska, Fika, Ica, Fani, Nadira, Aul, Alya, Griaz, Ulfa, Ismet, Feri, Sigit, Eva, Thahir, Anto, Hasbi, Yusran, Tunru, Ilo, Fahri, Tino, Wowo, Ito, Ahmad, Nuge, Idham, Arfah, Ikhsan, dan (Alm) Putu Eka Satria atas berbagai kebersamaan dan pertemanan yang diberikan semenjak awal masuk perkuliahan hingga saat ini. Semoga kebersamaan kita akan tetap kokoh melampaui jarak dan waktu yang sesungguhnya terbatas.
10. Keluarga Besar Himapem FISIP Unhas, dari “Enlightment” 2011, “Fraternity” 2012, “Lebensraum” 2013, “Fidelitas” 2014, hingga dari “Verenigen” 2016, “Kaizen” 2017, “Eleftheria” 2018 dan “Zeitgeits” 2019. Terima kasih atas kekeluargaan, persaudaraan, pertemanan dan pengalaman yang penulis peroleh selama berada dalam Himapem ketika menjadi bagian dalam kepengurusan. Semoga Himapem FISIP Unhas akan selalui memperbaharui dirinya ke arah yang lebih progresif.
11. Terimakasih kepada kawan-kawan Lingkar Advokasi Mahasiswa Unhas (LAW Unhas) Terutama Najib, Wiwin, Udi, Nani, Dinda, Nyompa, Kumbang, Desi, Akbar, Amdal, Ikhlas, Husein, Eca, Rio karena telah memberikan ruang dan pengalaman baru bagi penulis untuk belajar, merenungkan kembali rencana dan tujuan penulis kedepannya, serta menikmati canda tawa yang ada.
12. Terima kasih sebesar-besarnya kepada teman Kuliah Kerja Nyata (KKN) gelombang 99, posko Kelurahan Ujung Bulu, Kecamatan Ujung Kota Pare-pare yakni Widya Lestari, Andi Muhammad Erdi Hamzah, Muhammad Fadhil Atjo, Henri T, Norhatikah Putri Anriani, Elsa Resa Sari, dan Rismawati Y atas kebersamaan hingga pengalaman nyata bersama selama melaksanakan kuliah kerja nyata, sehingga penulis dapat menyelesaikan KKN yang menjadi pengalaman baru bagi penulis bertemu teman-teman sealmamater dari fakultas yang berbeda-beda dengan

berbagai keunikannya masing-masing. Semoga kita dipertemukan kembali dalam kesuksesan dan kesejahteraan di masa depan.

13. Terimakasih kepada Dion dan Dito yang telah hadir sebagai kawan yang selalu meluangkan waktunya untuk memberikan penulis pendapat beserta kritik kapanpun dan dimana pun, semoga kita dapat menjadi orang-orang yang terus memperbaharui strategi hidup dan teguh pada prinsip yang dibangun.

Terakhir, atas motivasi dan dukungan selama menjadi mahasiswa dari berbagai pihak universitas, kawan-kawan mahasiswa serta keluarga penulis yang tidak disebutkan, penulis ucapkan terima kasih sebesar-besarnya.

Makassar, 29 Juni 2020

A. Muh Batara Syafaat

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	i
<b>LEMBARAN PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>LEMBARAN PENERIMAAN</b> .....	iii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iv
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	x
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xi
<b>ABSTRAK</b> .....	xii
<b>ABSTRACT</b> .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 Latar Belakang Penelitian .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	10
1.3 Tujuan Penelitian .....	10
1.4 Manfaat Penelitian .....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	12
2.1 Peran.....	12
2.2 Pemerintah Daerah .....	14
2.3 Konflik.....	20
2.4 Konflik Agraria .....	23
2.5 Indikator Penyelesaian Konflik Agraria.....	28
2.6 Konflik Agraria antara PT. Vale dan Masyarakat Adat To Karunsi'e .	33
2.7 Kerangka Konseptual.....	38
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	39
3.1 Pendekatan Penelitian.....	39

3.2 Lokasi dan Waktu Penelitian.....	41
3.3 Informan Penelitian.....	42
3.4 Teknik Pengumpulan Data .....	43
3.5 Definisi Operasional .....	44
3.6 Teknik Analisis Data.....	46
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>47</b>
4.1 Gambaran Umum Kondisi Daerah.....	47
4.1.1 Kondisi Geografis.....	47
4.1.2 Kondisi Demografis .....	51
4.1.3 Pemerintahan.....	52
4.2 Gambaran Umum PT. Vale.....	57
4.3 Peran Pemerintah dalam Penyelesaian Konflik Agraria antara PT. Vale dan Masyarakat Adat di Kabupaten Luwu Timur .....	60
4.3.1 Negosiasi .....	66
4.3.2 Konsiliasi .....	68
4.4 Faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Konflik antara Masyarakat To Karunsi'e dan PT. Vale.....	73
4.4.1 Proses Pembebasan Lahan yang Tidak Melibatkan Masyarakat To Karunsi'e Dongi.....	75
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>78</b>
5.1 Kesimpulan.....	78
5.2 Saran.....	79
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>81</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>85</b>

### **Daftar Tabel**

Tabel 4.1 Luas wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Luwu Timur .....	48
Tabel 4.2 Jumlah penduduk dan laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Luwu Timur tahun 2010, 2017, dan 2018 .....	51
Tabel 4.3 Kronologi konflik .....	64

### **Daftar Gambar**

Gambar 2.1 Kerangka konseptual .....	38
Gambar 4.1 Peta wilayah Kabupaten Luwu Timur .....	50

## Intisari

**Andi Muh Batara Syafaat, Nomor Induk Mahasiswa E12115301, Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin. Menyusun skripsi yang berjudul “Peran Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Konflik Agraria Antara PT. Vale dan Masyarakat Adat di Kabupaten Luwu Timur”, dibawah bimbingan Bapak Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M.Si., sebagai Pembimbing 1 dan Bapak A. Murfhi, S.Sos., M.Si., sebagai Pembimbing 2.**

Tujuan dari penelitian ini ialah untuk mengetahui dan menganalisis peran pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur dalam proses penyelesaian konflik agraria antara PT. Vale dan Masyarakat adat To karunsi'e yang bermukim di Kampung Dongi. Selain itu, juga ditujukan untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi terjadinya konflik tersebut.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang memfokuskan pada data yang diambil melalui wawancara, observasi lapangan, maupun dokumen terkait yang didapatkan.

Terakhir, penelitian ini mendapatkan hasil yakni: 1) Peran pemerintah daerah dalam proses penyelesaian konflik antara PT.Vale dengan masyarakat To Karunsi'e ialah dengan melakukan upaya konsiliasi yang kemudian menghasilkan kesepakatan untuk membentuk Tim Terpadu Penyelesaian Konflik. 2) Faktor yang menjadi penyebab terjadinya konflik ialah karena sejak awal dalam proses pembebasan lahan, masyarakat To Karunsi'e tidak dilibatkan.

*Kata Kunci: Peran, Pemerintah Daerah, Konflik Agraria, Masyarakat To Karunsi'e, PT. Vale.*

## **Abstract**

**Andi Muh Batara Syafaat, Student Identity Number E12115301, Government Study Program, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University. Preparing thesis with title “The Role of Local Government in Completion of Agrarian Conflict Between PT. Vale and Indigenous People in East Luwu Regency”, under the guidance of Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M.Si., as the 1st mentor and A. Murfhi, S.Sos., M.Si., as the 2nd mentor.**

This study aimed to know and analyze the role of East Luwu Regency local government, in the process of completion the agrarian conflict between PT. Vale and To Karunsi'e indigenous people that settled in Dongi Village. Besides, it is also intended to know the factor that influence the conflict happened.

This research used the qualitative approach that focus to data retrieval with interview, on site observation, as well as existing document.

The last, the result of this study obtained that: 1) The role of East Luwu Regency local government in the process of completion the agrarian conflict between PT. Vale and To Karunsi'e Indigenous people is made by the conciliation efforts which then resulted in an agreement to form a conflict completion team. 2) The factor that caused the conflict is because since the beginning in the land acquisition process, To Karunsi'e indigenous people are not involved.

*Keywords: Role, Local Government, Agrarian Conflict, To Karunsi'e Indigenous People, PT. Vale.*

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Kepemilikan atas tanah menjadi salah satu permasalahan penting yang patut menjadi perhatian bersama dikarenakan hal tersebut memiliki arti mendasar bagi kehidupan manusia yang tentunya tidak bisa dilepaskan dari pengaruh kultural, lingkungan, ekonomi, dan politik di masyarakat. Tanah sebagai salah satu sumber kehidupan ialah hadir sebagai faktor produksi, ruang hidup, serta aset yang sangat bernilai guna menunjang kehidupan individu maupun kelompok. Karena sangat krusialnya tanah dan hak atas tanah, sehingga kemudian hal tersebut juga menjadi suatu sumber permasalahan yang rentan menimbulkan konflik antara individu maupun kelompok.

Permasalahan hak atas tanah sejak masa kolonial hingga hari ini telah menjadi permasalahan yang tidak pernah lepas dari kita sehingga sangat mudah menjadi pemicu ketegangan dan menjadi faktor penyebab melebarnya kesenjangan sosial ekonomi di masyarakat. Di awal kemerdekaan, guna menyelesaikan permasalahan agraria warisan kolonial dan feodal maka diperkenalkanlah Konsep Reforma Agraria yang juga berdasar kepada pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa *“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya*

*kemakmuran rakyat*” karena dipercaya bahwa rakyat terutama para petani membutuhkan tanah untuk digarap dan dilindungi oleh negara guna memperkuat fondasi ekonomi secara nasional serta mengentaskan masalah kesenjangan sosial ekonomi yang ada untuk kemakmuran rakyat. Cita-cita tersebut kemudian melahirkan Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagai dasar untuk redistribusi tanah secara merata kepada rakyat seluruhnya.

Permasalahan hak atas tanah atau bisa kita sebut sebagai konflik agraria, hingga saat ini masih menjadi permasalahan yang besar di masyarakat. Berdasarkan catatan akhir tahun Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) pada tahun 2014 tercatat 472 kasus konflik yang terjadi, tahun 2015 tercatat 252 kasus konflik, tahun 2016 tercatat 450 konflik, hingga tahun 2017 menjadi 659 konflik yang tercatat. Dalam kurun waktu 4 (empat) tahun, ribuan korban kekerasan dan kriminalisasi agraria di wilayah-wilayah konflik, baik di pedesaan maupun perkotaan banyak berjatuhan tanpa penyelesaian sekaligus pemulihan hak hingga tuntas.

Sementara itu sepanjang tahun 2018 Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) juga mencatat sedikitnya telah terjadi 410 konflik agraria dengan luasan wilayah 807.177,613 hektar yang melibatkan 87.568 KK di berbagai provinsi di Indonesia. Secara detail sektor perkebunan kembali menjadi penyumbang konflik paling tinggi di tahun 2018 dengan 144 konflik (35%), disusul sektor properti 137 konflik (33%), sektor pertanian 53 konflik (13%), sektor pertambangan 29 konflik (7%), sektor kehutanan

19 konflik (5%), sektor infrastruktur 16 konflik (4%), dan sektor pesisir/kelautan dengan 12 konflik (3%).<sup>1</sup>

Konflik agraria terjadi diseluruh provinsi di Indonesia tanpa terkecuali Sulawesi Selatan. Salah satu konflik yang terjadi pada sektor pertambangan di Sulawesi Selatan yakni antara PT. Vale dengan masyarakat adat Dongi di Kecamatan Nuha, Kabupaten Luwu Timur. Konflik agraria tersebut telah berlangsung sejak tahun 1970-an, hal ini berawal dari kebijakan eksplorasi tambang yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat kepada PT. INCO, tbk. pada tahun 1968 yang kemudian mulai aktif beroperasi sejak tahun 1978 hingga hari ini. PT INCO, tbk. (sejak 24 januari 2012 diubah menjadi PT. Vale Indonesia, tbk.) dalam beroperasi menimbulkan dampak yang sangat besar terhadap masyarakat adat To Karunsi'e Dongi yakni hilangnya sumber penghidupan masyarakat adat dikarenakan pemukiman, persawahan, hingga perkebunan kemudian menjadi wilayah konsesi PT Vale Indonesia, tbk. (eks PT INCO, tbk.).

Dampak penerapan kebijakan pemerintah untuk eksplorasi tambang di Kecamatan Nuha Kabupaten Luwu Timur dapat kita lihat dengan jelas di Kampung Dongi yang merupakan tempat bermukim masyarakat adat To Karunsi'e. Berdasarkan jurnal yang ditulis oleh Abdul Rahman Nur yang berjudul "*Kampung Dongi: Potret Penerapan Kebijakan Negara yang Mengakibatkan Penderitaan Masyarakat Adat*", Kampung Dongi dahulu ialah lumbung padi yang menjadipusat suplai bahan pangan

---

<sup>1</sup>Laporan akhir tahun 2018 Konsorsium Pembaruan Agraria

bagi kerajaan Luwu dan masyarakat yang bermukim di sekitarnya. Saat ini kondisinya sangat berbanding terbalik, yang dapat kita temukan di Kampung Dongi hanyalah wilayah yang gersang serta pemukiman warga yang luas areanya hanya kurang lebih 3,5 hektar dan berada tepat di samping lapangan golf milik PT. Vale Indonesia, Tbk. Areal perkebunan dan persawahan masyarakat telah digusur dan telah difungsikan oleh PT. Vale menjadi bandar udara, lapangan golf, area *test drive*, pusat perkantoran dan perumahan karyawan PT. Vale.<sup>2</sup> Bagi PT. Vale, masyarakat adat To Karunsi'e yang bermukim di kampung Dongi ialah penduduk liar dalam wilayah konsesi perusahaan, akan tetapi bagi masyarakat adat To Karunsi'e, Kampung Dongi merupakan wilayah adat mereka hal ini didasari oleh penuturan sejarah masyarakat adat To Karunsi'e serta beberapa peninggalan situs budaya yang masih ada.

Pasal 1 butir 31 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa Masyarakat Hukum Adat adalah:

*"Kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum"*.

Hal ini kemudian selaras dengan kondisi masyarakat adat To Karunsi'e yang telah ada sejak berabad-abad di wilayah tersebut sebelum datangnya perusahaan tambang. Kemudian keluarnya Surat Keputusan

---

<sup>2</sup>Abdul Rahman Nur, "Kampung Dongi: Potret Penerapan Kebijakan Negara yang Mengakibatkan Penderitaan Masyarakat Adat", 2018, hlm. 8.

Nomor 166 tahun 2004 oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Timur tentang penetapan nama-nama Kepala Keluarga Masyarakat Dongi Penduduk Asli Eks Kampung Baru Kecamatan Nuha yang mengakui keberadaan masyarakat adat To Karunsi'e Kampung Dongi berjumlah 57 kepala keluarga, hal tersebut turut memperkuat keberadaan mereka sebagai masyarakat adat yang memiliki hak atas wilayah adat mereka.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh *Mongabay*, yakni situs berita lingkungan bahwa masyarakat Dongi telah melaporkan ke pemerintah setempat dalam hal ini Camat Nuha sejak tahun 1978 terkait wilayah adat mereka yang menjadi wilayah konsesi perusahaan, akan tetapi tidak mendapatkan respon yang baik. Tahun 1978, beberapa warga Dongi mengadu ke Camat Nuha. Ironis, pemerintah setempat lebih mendukung perusahaan. Akhirnya pada tahun 2000 masyarakat adat To Karunsi'e berusaha kembali membangun pemukiman di sekitar lapangan golf PT. Vale, akan tetapi hal tersebut tidak mudah dikarenakan adanya intimidasi oleh pihak perusahaan dan pemerintah terhadap mereka.<sup>3</sup> Masyarakat bahkan dilarang untuk menempati atau membangun di Kampung Dongi, Hal ini digambarkan oleh Pak Husain, salah seorang warga dalam satu pertemuan:

*“Bentuk intimidasinya yaitu mereka mengatakan bapak jangan tinggal disini karena ini adalah tanahnya PT. INCO (PT.Vale), sebagai orang bodoh saya mengatakan tidak pernah melihat PT.*

---

<sup>3</sup>Eko Rusdianto, “*Begini Nasib Masyarakat Dongi Kini*”, dikutip dari <https://www.mongabay.co.id/2018/01/24/begini-nasib-masyarakat-dongi-kini/> pada tanggal 28 juni 2019 pukul 21.35 Wita.

*INCO (PT.Vale) membawa tanahnya datang kesini dan menempelkan di tanah adat kami disini. Pihak perusahaan mengatakan telah membeli lahan ini, beliau menjawab kalau PT. INCO (PT.Vale) telah membeli tanah ini, siapa yang menjual? dan kepada siapa uangnya diberikan? kemudian mana buktinya? sampai sekarang kami belum pernah diperlihatkan”.*<sup>4</sup>

Karena adanya masyarakat adat yang telah membangun pemukiman di wilayah yang diklaim oleh PT. Vale sebagai wilayah konsesi perusahaan maka PT. Vale bersama pemerintah Kabupaten Luwu Timur pada tahun 2007-2008 berusaha melakukan upaya pemindahan terhadap mereka ke kampung Ledu-ledu, Kecamatan Wasuponda. Upaya relokasi tersebut diterima oleh beberapa masyarakat Dongi akan tetapi masih ada juga yang tetap menolak upaya tersebut karena menganggap wilayah Kampung Dongi merupakan hak mereka sebagai masyarakat adat yang telah ada sejak dahulu. Ida, warga Dongi lain yang tinggal di Bumi Perkemahan mengatakan;

*“Pemindahan itu upaya pembodohan. Sejak dulu, saya dan beberapa keluarga tak pernah berpikir pindah. Dari mulai orang tua kami, terusir di tanah sendiri, kenapa perlakuan itu kami harus berikan pada anak cucu. Itu tak mungkin,”* katanya.<sup>5</sup>

Keputusan untuk tetap bertahan di kampung Dongi ternyata bukanlah hal mudah dikarenakan warga terus mendapatkan intimidasi dari pihak perusahaan dan aparat kepolisian.<sup>6</sup> Pada tahun 2003, polisi dan pihak keamanan PT. Inco (PT.Vale) mengancam akan membakar rumah masyarakat adat Karonsie yang tidak bersedia direlokasi. Mereka dituduh

---

<sup>4</sup>Abdul Rahman Nur, *Op.Cit.*, hlm. 26.

<sup>5</sup>Eko Rusdianto, “*Begini Nasib Masyarakat Dongi Kini*”, dikutip dari <https://www.mongabay.co.id/2018/01/24/begini-nasib-masyarakat-dongi-kini/> pada tanggal 28 juni 2019 pukul 22.35 Wita.

<sup>6</sup>Abdul Rahman Nur, *Op.Cit.*, hlm. 29.

tinggal di atas tanah PT. Inco (sekarang PT. Vale). Beberapa orang warga masyarakat adat Karunsi'e Kampung Dongi kemudian dibawa ke kantor polisi dan diinterogasi serta diancam dengan kurungan penjara.

Merujuk kepada upaya advokasi secara sistematis yang dilakukan guna mendapatkan kembali kedaulatan atas tanah masyarakat adat To Karunsi'e, sejak tahun 2000 mulai dibangun konsolidasi internal masyarakat adat dibantu oleh LSM, Organisasi Mahasiswa, serta Persatuan Pekerja Tambang. Pada saat itu mereka melakukan audiensi dengan pihak pemerintah daerah.<sup>7</sup> Hadir dalam audiensi tersebut pemerintah daerah dan DPRD Luwu Utara dan juga perwakilan masyarakat adat Karunsi'e Dongi. Setelah upaya-upaya audiensi tidak mendapatkan hasil yang optimal, maka pada tahun 2005 masyarakat adat To Karunsi'e bersama Mahasiswa Universitas Negeri Makassar, Persatuan Pekerja Tambang, dan Pihak LSM seperti Walhi melakukan aksi demonstrasi di kantor PT. Inco Makassar tepatnya pada 14-18 September 2005, aksi demonstrasi ini dilakukan selama 3 hari dengan metode mogok makan. Selain itu dengan bantuan AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara), persoalan yang dihadapi masyarakat adat To Karunsi'e juga pernah disuarakan oleh Ibu Werima Mananta mewakili perangkat adat pada kegiatan *Presentation at The National Consultation on ASEAN and Indigenous Peoples*.

---

<sup>7</sup>Abdul Rahman Nur, *Ibid.*, hlm. 50.

Semua yang dilakukan oleh masyarakat adat To Karunsi'e ialah bentuk perlawanan terhadap kekuasaan negara yang berselingkuh dengan korporasi sehingga mengakibatkan penindasan struktural terhadap mereka. Dengan melihat permasalahan ini dapat kita ketahui bersama bahwa Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) belum mampu diterapkan dengan baik. Sejatinya UUPA hadir sebagai dasar kepastian hukum bagi rakyat seluruhnya terhadap hak atas tanah serta mendukung pemberlakuan hukum adat terhadap tanah adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Pemerintah sebagai pemangku kebijakan memiliki peran yang sangat mendasar dalam pelaksanaan UUPA guna menyelesaikan permasalahan konflik agraria yang ada di Indonesia.

Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan di Indonesia, urusan-urusan tersebut kemudian dibagi menjadi tugas dan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tugas dan kewenangan mengenai permasalahan agraria dari tingkat pusat kemudian menjadi kewenangan utama dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang diberikan tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang, sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Dimana salah satu fungsi dari ATR/BPN adalah menyelenggarakan

perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan/pertanahan, hubungan hukum keagrariaan/pertanahan, penataan keagrariaan/pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah, serta penanganan masalah keagrariaan/pertanahan, pemanfaatan ruang dan tanah.<sup>8</sup> Sejak beberapa waktu terakhir persoalan konflik agraria seharusnya semakin didukung penanganannya dengan hadirnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Sedangkan dalam ranah pemerintah daerah urusan pertanahan juga menjadi salah satu kewenangan sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah salah satunya adalah urusan pertanahan yang termasuk dalam urusan pemerintahan wajib. Namun dengan meningkatnya dan tidak terselesaikannya konflik agraria yang terjadi di berbagai wilayah di Indonesia, dapat dijadikan patokan bahwa pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan di tingkat pusat maupun daerah dalam bidang agraria tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini kemudian menimbulkan pertanyaan yang sangat besar tentang bagaimana peran pemerintah sebagai pemangku kebijakan dalam menangani konflik agraria di daerah. Salah satunya konflik antara PT. Vale dan Masyarakat adat To Karunsi'e

---

<sup>8</sup>BPN. "Sekilas ATR/BPN", dikutip dari artikel [www.bpn.go.id](http://www.bpn.go.id) pada tanggal 2 juli 2019 pukul 19.58 Wita.

di Kampung Dongi, Kecamatan Nuha, Kabupaten Luwu Timur yang menjadi pembahasan dalam skripsi ini.

Maka dari itu, berdasarkan gambaran kondisi yang terjadi, penulis kemudian tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Peran Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Konflik Agraria Antara PT. Vale dan Masyarakat Adat di Kabupaten Luwu Timur”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian ini ialah sebagai berikut:

1.2.1 Bagaimana upaya pemerintah daerah dalam proses penyelesaian konflik agraria, khususnya konflik agraria antara PT. Vale dan masyarakat adat To Karunsi'e di Kabupaten Luwu Timur ?

1.2.2 Faktor apa yang mempengaruhi terjadinya konflik antara PT. Vale dan masyarakat adat To Karunsi'e?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini ialah sebagai berikut:

1.3.1 Untuk menggambarkan dan menganalisis upaya pemerintah daerah dalam proses penyelesaian konflik

agraria antara PT. Vale dan masyarakat adat To Karunsi'e di Kabupaten Luwu Timur.

1.3.2 Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi terjadinya konflik antara PT. Vale dan masyarakat adat To Karunsi'e.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

1.4.1 Manfaat akademis, dapat menggambarkan dan menjelaskan peran pemerintah daerah dalam penyelesaian konflik agraria sehingga dapat dijadikan bahan kajian bagi peneliti lain dalam pengembangan Ilmu Pemerintahan, terkhusus yang berkaitan dengan konflik agraria dan proses penyelesaiannya.

1.4.2 Manfaat praktis, hasil penelitian nantinya dapat menjadi bahan acuan ilmiah guna mengevaluasi kinerja pemerintah dalam penanganan konflik agraria, khususnya di Kabupaten Luwu Timur, serta dapat menjadi bahan rujukan untuk pengadvokasian masyarakat dalam membangun perlawanan terhadap sistem yang mengakibatkan penindasan rakyat di ranah agraria.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka merupakan rangkuman teori maupun data yang ditemukan dari sumber bacaan yang berkaitan dengan tema yang akan diangkat dalam penelitian. sehingga kemudian landasan teori dan konsep tersebut menjadi alat analisis terhadap permasalahan yang diangkat. Adapun tinjauan pustaka dari penelitian ini ialah sebagai berikut:

#### 2.1 Peran

Peran hadir sebagai deskripsi sosial tentang siapa kita. Jika mengaitkan peran dengan suatu komunitas sosial dapat diartikan bahwa peran tidak terlepas dari posisi dalam komunitas tersebut, sehingga berpengaruh terhadap apa yang seharusnya dilakukan sesuai dengan peran berdasarkan posisi yang ditetapkan. Apabila merujuk kepada KBBI, peran ialah perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat.<sup>9</sup>

Adapun makna dari kata “peran” dapat dijelaskan lewat beberapa cara:

- a. suatu penjelasan historis menyebutkan, konsep peran semula dipinjam dari kalangan drama atau teater yang hidup subur pada zaman Yunani kuno atau Romawi.

---

<sup>9</sup> <https://kbbi.web.id/peran>(diakses pada 5 juli 2019 pukul 13.49 wita)

Dalam arti ini, peran menunjuk pada karakterisasi yang disandang untuk dibawakan oleh seorang aktor dalam sebuah pentas drama.

- b. Suatu penjelasan yang merujuk pada konotasi ilmu sosial, yang mengartikan peran sebagai suatu fungsi yang dibawakan seseorang ketika menduduki suatu karakterisasi (posisi) dalam struktur sosial.
- c. Suatu penjelasan yang lebih bersifat operasional, menyebutkan bahwa peran seorang aktor adalah suatu batasan yang dirancang oleh aktor lain, yang kebetulan sama-sama berada dalam satu “penampilan/ unjuk peran” (*role performance*). Hubungan antara pelaku (*actor*) dan pasangan laku perannya (*role partner*) bersifat saling terkait dan saling mengisi karena dalam konteks sosial, tak satu peran pun dapat berdiri sendiri tanpa yang lain.<sup>10</sup>

Pemaknaan tentang peran di atas pada dasarnya menggambarkan bahwa peran hadir sebagai hasil interaksi dalam suatu kelompok sosial sehingga tiap aktor dalam kelompok tersebut harus berlakon sebagaimana mestinya sesuai dengan peran yang dimiliki guna mencapai tujuan bersama.

---

<sup>10</sup>Edy Suhardono, “Teori Peran: Konsep, Derivasi, dan Implikasinya”, Gramedia Pustaka Utama, 2016, hlm. 3.

Dari penjelasan dan pemaknaan tentang peran ini, merujuk pada konteks judul penelitian yang diangkat oleh penulis dapat disimpulkan bahwa pemerintah sebagai pemangku kebijakan memiliki peran penting dalam upaya penyelesaian konflik dan semestinya harus berlakon berdasarkan peran yang dimiliki dengan berpihak kepada keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

## **2.2 Pemerintah Daerah**

Untuk memahami tentang pemerintah daerah, mari kita memaknai terlebih dahulu makna dari 'pemerintahan'. Secara etimologis, pemerintahan berasal dari kata *pemerintah*, kemudian merujuk pada kata *perintah* yang berarti menyuruh untuk melakukan sesuatu. Sehingga secara umum dapat dipahami bahwa pemerintah merupakan suatu sistem kelompok dalam mengelola kekuasaan yang dimiliki. Hal tersebut kemudian selaras dengan istilah pemerintah menurut Finer setidaknya menunjuk pada empat pengertian pokok, yaitu:

1. Pemerintah merujuk pada suatu proses pemerintahan, dimana kekuasaan dioperasionalkan oleh mereka yang memegang kekuasaan secara sah. Dalam konteks itu, semua proses yang berlangsung dalam bingkai pengelolaan kekuasaan dipandang merupakan aktivitas yang menunjukkan pada performa pemerintah. Realitas

ini dapat dilihat ketika seseorang menyadari bahwa semua aktivitas keteraturan dan ketertiban hingga urusan yang berbelit-belit dalam birokrasi merupakan mekanisme yang didesain secara sengaja oleh pemerintah. Bahkan, keadaan yang mencekam bagi keamanan setiap individu merupakan indikasi tentang hadir tidaknya sebuah pemerintahan. Pemerintah dipastikan kehadirannya untuk memenuhi tujuan mulia, yaitu terciptanya keteraturan sebagai apa yang kita istilahkan dengan terciptanya ketenteraman dan ketertiban umum (*social order*).

2. Istilah pemerintah menunjukkan pada keberadaan dimana proses pemerintahan tersebut berlangsung. Seringkali penamaan suatu entitas pemerintah menunjukkan secara langsung dimana pemerintah tersebut berada. Sebagai contoh, kita dapat menyebut suatu pemerintah di tingkat pusat maupun daerah. Pemerintah nasional biasanya kita sebut sebagai pemerintah pusat sekaligus ibukota negara, sedangkan pemerintah subnasional kita sebut sebagai pemerintah daerah yang berada dalam yuridiksi pemerintah nasional. Selain eksistensi dimaksud, istilah ini juga menunjukkan

institusi, lembaga maupun organisasi pelaksana dalam proses pemerintahan.

3. Pemerintah menunjukkan secara langsung person (orang) yang menduduki jabatan-jabatan pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan. Dalam kenyataannya kita sering menyebut Pemerintah Barack Obama atau Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono. Semua jabatan-jabatan pemerintah yang diisi oleh orang yang dipilih (*public elected system*) maupun diangkat (*political appointed*) oleh pemerintah menguatkan secara langsung istilah pemerintah itu sendiri.
4. Istilah pemerintah juga mengacu pada aspek bentuk, metode atau sistem pemerintahan dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan badan pemerintah serta hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Sistem pemerintahan menggambarkan keseluruhan interaksi pemerintah yang saling berkaitan dan tergantung dalam pengelolaan pemerintahan. Sistem pemerintahan pada akhirnya mendorong terbentuknya klasifikasi untuk membedakan cara-cara pemerintah melakukan interaksi di antara cabang-cabang kekuasaan. Dalam perkembangan dewasa ini sistem pemerintahan membedakan diri pada sistem

pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, serta sistem pemerintahan campuran (*mixed system*). Namun demikian, dua sistem pemerintahan sebelumnya jauh lebih dikenal sekalipun tak kurang memiliki kelemahan hingga terbentuknya sistem terakhir. Inggris misalnya merupakan contoh negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Sementara Amerika menggunakan sistem pemerintahan presidensial di samping Swiss yang menerapkan sistem campuran.

5. Bagian terakhir dari perbedaan terminologi pemerintah oleh Finer menyisakan satu pengertian yang menarik, yaitu hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Menurutnya relasi antara pemerintah dan yang diperintah berkaitan dengan sejauh mana peranan pemerintah dalam melakukan intervensi terhadap warga negara bagi upaya mencapai tujuan, dalam fenomena yang lazim sebagian pemerintah yang menganut paham demokrasi berupaya meminimalisasi intervensi terhadap kebebasan individu. Pemerintah demokratis biasanya melabeli dirinya sebagai pelayan bagi masyarakatnya. Sebaliknya, pemerintah totaliter lebih memaksimalkan upaya untuk sedapat mungkin menyentuh kebebasan

individu dengan menyandarkan diri sebagai majikan bagi mereka yang diperintah. Sekalipun demikian, keduanya memiliki alasan yang dapat diterima baik karena kondisi masyarakat maupun konsensus dari pemerintah masing-masing yang diruangkan dalam cita konstitusi.<sup>11</sup>

Mengacu pada pengertian pokok di atas, dapat dipahami bahwa kata pemerintah merujuk kepada adanya proses pemerintahan yang berlangsung dengan bentuk hingga ke metode guna mencapai kesejahteraan bersama. Maka dari itu, dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, terdapat pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, hal ini kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Kemudian juga dijelaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem

---

<sup>11</sup>Muhadam Labolo, “Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya”, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 17-18.

dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>12</sup>

Terkhusus pada urusan pemerintahan kemudian diklasifikasikan menjadi tiga urusan yakni:

1. Urusan Pemerintahan Absolut, adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
2. Urusan Pemerintahan Konkuren, adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan

---

<sup>12</sup>Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 1 ayat (2) dan (3).

wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayan dasar.

3. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.<sup>13</sup>

Perlu diketahui bahwa urusan pertanahan merupakan bagian dalam urusan pemerintahan konkuren yang juga termasuk urusan pemerintah daerah kabupaten/kota. Merujuk pada kasus konflik agraria antara PT. Vale dan masyarakat adat To Karunsi'e di Kabupaten Luwu Timur, hal ini merupakan salah satu kewenangan dari pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur sesuai dengan kriteria dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 pada poin kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota yakni urusan lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya, serta penggunaan sumber dayanya dalam lingkup daerah kabupaten/kota.

### **2.3 Konflik**

Konflik berasal dari kata kerja Latin *configere* yang berarti saling memukul. Secara sosiologis, konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya. Konflik dapat

---

<sup>13</sup>Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 9-13.

juga dikatakan sebagai suatu bentuk interaksi sosial ketika dua individu mempunyai kepentingan yang berbeda dan kehilangan keharmonisan di antara mereka. Pada dasarnya konflik merupakan hal yang alamiah dan sering terjadi dalam kehidupan sehari-hari.<sup>14</sup>

Konflik merupakan warisan kehidupan sosial yang dapat berlaku dalam berbagai keadaan akibat dari berbangkitnya keadaan ketidak-setujuan, kontroversi dan pertentangan di antara dua pihak atau lebih pihak secara berterusan.<sup>15</sup> Konflik merupakan ekspresi pertikaian antara individu dengan individu lain, kelompok dengan kelompok lain karena beberapa alasan. Dalam pandangan ini, pertikaian menunjukkan adanya perbedaan antara dua atau lebih individu yang diekspresikan, diingat, dan dialami.<sup>16</sup>

Berdasarkan pengertian konflik di atas, dapat dipahami bahwa konflik merupakan suatu proses yang dinamis dimana adanya pertentangan akibat dari persepsi pihak-pihak yang mengalami dan merasakannya. Konflik ini dapat terjadi di berbagai ranah kehidupan bermasyarakat, salah satunya yakni di ranah agraria yang nyatanya memang terjadi di seluruh penjuru wilayah Indonesia hingga hari ini.

---

<sup>14</sup>Basri, dan Nurhamlin "Konflik Masyarakat dan Perusahaan Perkebunan Serta Alternatif Penyelesaiannya di Kabupaten Rokan Hulu", Disampaikan pada Konferensi Nasional Sosiologi I "Asosiasi Program Studi Sosiologi di Indonesia" di Palembang, 2013, hlm. 7

<sup>15</sup> Taquiri dalam Newstorm dan Davis, dikutip dari Ahmad Ubbe, Laporan Pengkajian Hukum Tentang Mekanisme Penanganan Konflik Sosial, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2011, hlm. 12

<sup>16</sup>R Wayne Pace, dan Don F Faules,. Terjemahan. Komunikasi Organisasi: Strategi Meningkatkan Kinerja Perusahaan. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2005, hlm. 249.

### 2.3.1. Bentuk-Bentuk Konflik

#### a. Berdasarkan sifatnya;

1. Konflik Destruktif, merupakan konflik yang muncul karenan adanya perasaan tidak senang, rasa benci dan dendam dari seseorang ataupun kelompok terhadap pihak lain. Pada konflik ini terjadi bentrokan-bentrokan fisik yang mengakibatkan hilangnya nyawa dan harta benda seperti konflik Poso, Ambon, Kupang, Sambas, dan lain sebagainya.
2. Konflik Konstruktif, merupakan konflik yang bersifat fungsional, konflik ini muncul karena adanya perbedaan pendapat dari kelompok-kelompok dalam menghadapi suatu permasalahan. Konflik ini akan menghasilkan suatu konsensus dari berbagai pendapat tersebut dan menghasilkan suatu perbaikan. Misalnya perbedaan pendapat dalam sebuah organisasi.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>Dr. Robert H. Lauer, *Perspektif Tentang Perubahan Sosial*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2001), hlm.98.

b. Berdasarkan posisi;

1. Konflik Vertikal, merupakan konflik antar komponen masyarakat di dalam satu struktur yang memiliki hierarki.
2. Konflik Horizontal, merupakan konflik yang terjadi antara individu atau kelompok yang memiliki kedudukan yang relatif sama. Contohnya konflik yang terjadi antar organisasi massa.
3. Konflik Diagonal, merupakan konflik yang terjadi karena adanya ketidakadilan alokasi sumber daya ke seluruh organisasi sehingga menimbulkan pertentangan yang ekstrim.<sup>18</sup>

#### **2.4. Konflik Agraria**

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 yang menjadi payung hukum pelaksanaan agraria di Indonesia, tidak terdapat pengertian tentang agraria. Aturan ini hanya menguraikan tentang ruang lingkup agraria sebagaimana yang tercantum dalam konsideran, pasal-pasal maupun penjelasannya. Ruang lingkup agraria menurut UUPA yang kemudian dipahami sebagai pengertian agraria secara luas yakni meliputi bumi, air, ruang

---

<sup>18</sup>Kusnadi, *Masalah Kerja Sama, Konflik dan Kinerja*, (Malang: Taroda, 2002), hlm. 67.

angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Pengertian agraria dalam arti sempit hanyalah meliputi permukaan bumi yang disebut tanah. Pengertian tanah yang dimaksudkan di sini bukan dalam pengertian fisik, melainkan tanah dalam pengertian yuridis, yaitu hak.<sup>19</sup>

Konflik agraria/pertanahan dapat dipahami sebagai suatu pertentangan yang terjadi antar perorangan maupun kelompok mengenai permasalahan terkait bumi dan seluruh kekayaan alam yang ada di atasnya ataupun yang di dalam perut bumi. Menurut Christoulou, konflik agraria biasanya melibatkan masyarakat, pemerintah dan swasta yang semuanya memperebutkan sumber-sumber agraria. Masyarakat melakukan perlawanan terhadap negara dan bisnis untuk menuntut apa yang menurut mereka adalah haknya. Sedangkan negara dan swasta juga berusaha melakukan perlawanan dan penekanan terhadap masyarakat untuk mempertahankan hak-haknya atas sumber-sumber agraria, dimana keduanya pada umumnya memiliki bukti-bukti yuridis.<sup>20</sup>

Penyebab umum timbulnya konflik pertanahan dapat dikelompokkan dalam dua faktor, yaitu faktor hukum dan faktor non hukum.

---

<sup>19</sup>Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana Prenamedia Group, 2012), hlm. 1-14.

<sup>20</sup>Defita Selviani, "Resolusi Konflik Agraria di Kawasan Register 45 Sungai Buaya (Studi Desa Talang Batu Kecamatan Mesuji Timur Kabupaten Mesuji)", *Skripsi Universitas Lampung*, (Bandar Lampung: Perpustakaan Unila, 2017), hlm. 25-26.

a. Faktor Hukum, beberapa faktor hukum yang menjadi akar dari konflik pertanahan belakangan ini antara lain :

1. Tumpang Tindih Peraturan.

UUPA sebagai induk dari peraturan di bidang sumber daya agraria lainnya, dalam perjalanannya dibuat beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya agraria tetapi tidak menempatkan UUPA sebagai undang-undang induknya, bahkan justru menempatkan UUPA sejajar dengan undang-undang agraria. UUPA yang mulanya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan di Indonesia menjadi tidak berfungsi dan secara substansial bertentangan dengan diterbitkannya berbagai peraturan perundangan sektoral seperti UU Kehutanan, UU Pertambangan, UU Transmigrasi dan lain-lain.

2. Tumpang Tindih Peradilan.

Pada saat ini terdapat tiga lembaga peradilan yang dapat menangani suatu konflik pertanahan yaitu peradilan perdata, peradilan pidana dan peradilan tata usaha negara (TUN). Dalam bentuk konflik tertentu, salah satu pihak yang

menang secara perdata belum tentu menang secara pidana (dalam hal konflik disertai tindak pidana).<sup>21</sup>

b. Faktor Non Hukum

1. Tumpang Tindih Penggunaan Tanah

Sejalan dengan waktu, pertumbuhan penduduk yang cepat mengakibatkan jumlah penduduk bertambah, sedangkan produksi pangan tetap atau mungkin berkurang karena banyak tanah pertanian yang beralih fungsi. Tidak dapat dihindarkan bahwa dalam sebidang tanah yang sama dapat timbul kepentingan yang berbeda.

2. Nilai Ekonomis Tanah yang Tinggi

Ada anggapan disamping emas, nilai tanah dari waktu ke waktu akan semakin tinggi, sehingga untuk memperoleh tanah semakin sulit.

3. Kesadaran Masyarakat Meningkat

Adanya perkembangan global serta peningkatan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berpengaruh pada peningkatan kesadaran masyarakat. Pola pikir masyarakat terhadap masyarakatpun ikut berubah. Terkait tanah sebagai aset pembangunan,

---

<sup>21</sup>Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2012, hlm. 66 - 70*

maka muncul perubahan pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah, yaitu tidak lagi menempatkan tanah sebagai sumber produksi akan tetapi menjadikan tanah sebagai sarana untuk investasi atau komoditas ekonomi.

#### 4. Tanah Tetap, Penduduk Bertambah

Pertumbuhan penduduk yang sangat cepat baik melalui kelahiran maupun migrasi serta urbanisasi, serta jumlah lahan yang tetap, menjadikan tanah sebagai komoditas ekonomi yang nilainya sangat tinggi, sehingga setiap jengkal tanah dipertahankan sekuatnya.

#### 5. Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan. Terbatasnya akses terhadap tanah merupakan salah satu faktor penyebab kemiskinan dalam kaitan terbatasnya aset dan sumber daya produktif yang dapat diakses masyarakat miskin.<sup>22</sup>

Konflik agraria merupakan isu yang selalu ada dari masa ke masa, hal ini terjadi beriring dengan berkembangnya pembangunan yang berimbas pada pengusuran hingga

---

<sup>22</sup>Sumarto, "Penanganan Dan Penyelesaian Konflik Pertanahan Dengan Prinsip Win Win Solution " Oleh Badan Pertanahan Nasional RI, Direktorat Konflik Pertanahan Badan Pertanahan Nasional RI 2012," Makalah, Jakarta, hlm. 5

kepada pengalihan sumber daya alam oleh korporasi yang menimbulkan kemiskinan struktural dan keterbatasan ruang hidup masyarakat, seperti yang dialami oleh masyarakat adat To Karunsi'e di Kampung Dongi, Kabupaten Luwu Timur.

## **2.5. Indikator Penyelesaian Konflik Agraria**

Konflik agraria merupakan salah satu permasalahan yang harus diselesaikan oleh pemerintah dengan melakukan penataan ulang pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria, terutama tanah untuk kepentingan petani, buruh tani, masyarakat adat, dan rakyat kecil pada umumnya, hal ini merupakan semangat dan cita-cita mulia yang terkandung dalam UUPA untuk reforma agraria. Jika reforma agraria ini telah dilakukan sebagaimana mestinya maka hal ini akan mengobati dan mencegah penyakit konflik di ranah agraria ini muncul kembali. Selain itu penyelesaian konflik agraria juga mesti diwujudkan dengan mengupayakan metode dalam jalur-jalur yang ada yakni jalur litigasi, non litigasi, serta melalui yudisial quasi (komisi khusus pengendalian konflik agraria).

Penyelesaian konflik agraria melalui jalur non litigasi merupakan alternatif dalam penyelesaian konflik dengan melibatkan pihak yang berkonflik dalam menyelesaikan permasalahan secara bersama ataupun dengan menghadirkan pihak ketiga yang dapat melihat permasalahan secara objektif. Alternatif tersebut dapat diwujudkan dengan beberapa metode, sebagai berikut:

#### 1. Negosiasi

Negosiasi adalah cara untuk mencari penyelesaian masalah melalui diskusi (musyawarah) secara langsung antara pihak-pihak yang bersengketa yang hasilnya diterima oleh para pihak tersebut. Dari pengertian tersebut, Anda dapat merasakan bahwa negosiasi tampak lebih sebagai suatu seni untuk mencapai kesepakatan daripada ilmu pengetahuan yang dapat dipelajari. Dalam praktik, negosiasi dilakukan karena 2 (dua) alasan, yaitu: (1) untuk mencari sesuatu yang baru yang tidak dapat dilakukannya sendiri, misalnya dalam transaksi jual beli, pihak penjual, dan pembeli saling memerlukan untuk menentukan harga (di sini tidak terjadi sengketa); dan (2) untuk memecahkan perselisihan atau sengketa yang timbul di antara para pihak.

## 2. Mediasi

Pengertian mediasi antara lain adalah upaya penyelesaian sengketa dengan melibatkan pihak ketiga yang netral, yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan, yang membantu pihak-pihak yang bersengketa mencapai penyelesaian (solusi) yang diterima oleh kedua belah pihak. Jika Anda perhatikan pengertian mediasi tersebut, sebenarnya mediasi sulit didefinisikan karena pengertian tersebut sering digunakan oleh para pemakainya dengan tujuan yang berbeda-beda, sesuai dengan kepentingan mereka masing-masing. Misalnya, di beberapa negara karena pemerintahnya menyediakan dana untuk lembaga mediasi bagi penyelesaian sengketa komersial, banyak lembaga lain menyebut dirinya sebagai lembaga mediasi.

## 3. Konsiliasi

Hal yang menarik mengenai konsiliasi adalah konsiliasi pada dasarnya hampir sama dengan mediasi, mengingat terdapat keterlibatan pihak ke-3 yang netral (yang tidak memihak) yang diharapkan dapat membantu para pihak dalam upaya penyelesaian sengketa mereka, yaitu konsiliator. Namun demikian, Anda perlu perhatikan

bahwa konsiliator pada umumnya memiliki kewenangan yang lebih besar daripada mediator, mengingat ia dapat mendorong atau “memaksa” para pihak untuk lebih kooperatif dalam penyelesaian sengketa mereka. Konsiliator pada umum dapat menawarkan alternatif-alternatif penyelesaian yang digunakan sebagai bahan pertimbangan oleh para pihak untuk memutuskan. Jadi, hasil konsiliasi, meskipun merupakan kesepakatan para pihak, adalah sering datang dari si konsiliator dengan cara “mengintervensi”. Dalam kaitan itu, konsiliasi dalam banyak hal mirip dengan mediasi otoritatif di mana mediator juga lebih banyak mengarahkan para pihak.

4. Secara umum arbitrase adalah suatu proses di mana dua pihak atau lebih menyerahkan sengketa mereka kepada satu orang atau lebih yang imparisial (disebut arbiter) untuk memperoleh suatu putusan yang final dan mengikat. Dari pengertian itu terdapat tiga hal yang harus dipenuhi, yaitu: (1) adanya suatu sengketa; (2) kesepakatan untuk menyerahkan ke pihak ketiga; dan (3) putusan final dan mengikat akan dijatuhkan. Menurut Mertokusumo, arbitrase adalah suatu prosedur penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan persetujuan para pihak yang berkepentingan untuk

menyerahkan sengketa mereka kepada seorang wasit atau arbiter. (Mertokusumo, 1999:144) Di sini, kata wasit digunakan sebagai pihak ketiga yang netral dalam memutus perselisihan.<sup>23</sup>

#### 5. Peradilan adat

Terkhusus konflik yang berkaitan dengan wilayah adat, mesti diselesaikan dengan hukum adat yang ada di wilayah terkait.

Pengendalian konflik melalui negosiasi, mediasi dan arbitrase dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai negosiasi, mediasi, konsiliasi dan arbitrase yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS). Peradilan adat hendaknya diakui keberadaan dan kewenangannya untuk menyelesaikan konflik berdasarkan hukum adat terhadap sengketa tanah yang terjadi di dalam wilayah masyarakat hukum adat. Penyelesaian sengketa tanah adat melalui peradilan adat dapat berupa kesepakatan atau putusan berdasarkan hukum adat.

---

<sup>23</sup> R.M. Gatot P. Soemartono, "Mengenal Alternatif Penyelesaian Sengketa dan arbitrase", Modul 1, hlm. 8-9.

Hasil penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui peradilan adat dapat didaftarkan kepada pengadilan negeri untuk memperoleh kekuatan eksekutorial dari negara. Pengadilan negeri berwenang menyelesaikan sengketa tanah adat setelah terlebih dahulu diselesaikan melalui peradilan adat yang dibuktikan dengan hasil penyelesaian. Hasil penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui peradilan adat menjadi pertimbangan utama bagi hakim dalam menyelesaikan sengketa pertanahan yang dihadapkan kepadanya.<sup>24</sup>

## **2.6. Konflik Agraria antara PT. Vale dan Masyarakat adat To Karunsi'e**

Segala kegiatan termasuk ganti rugi lahan/tanah dan beberapa persetujuan yang dilakukan oleh pihak pemerintah dan PT INCO pada saat itu, dimana sebahagian besar warga kampung Dongi menganggap bahwa pada saat itu dilakukan mutlak tanpa persetujuan masyarakat adat sebagai pemilik wilayah tersebut. PT. INCO datang dan merusak segala yang dimiliki oleh komunitas adat Karunsi'e sejak jaman leluhur, dan mereka hanya melibatkan

---

<sup>24</sup>Nur Azizah raja, " Analisis Peran Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian Konflik Agraria (Studi Kasus Konflik Antara Pt.Pp. London Sumatradengan Masyarakat Di Kabupaten Bulukumba)", Skripsi, 2018, hlm. 31.

beberapa kelompok-kelompok tertentu saja yang mengatasnamakan warga Karunsi'e kampung Dongi.

Pada tahun 2000 masyarakat adat Karonsie kembali ke wilayah adat mereka dan berusaha membangun kembali wilayah adat yang telah diklaim dan dirusak oleh PT. INCO. Masyarakat kemudian membangun tempat tinggal mereka di sekitar lapangan golf milik PT. INCO. Namun proses kembalinya mereka di tanahnya di kampung Dongi tidak semudah yang dibayangkan. Mereka diintimidasi oleh pihak perusahaan dan petugas-petugas pemerintah.<sup>25</sup> Sembari membangun kembali pemukiman adat, masyarakat adat To Karunsi'e juga mulai melakukan penguatan konsolidasi internal guna mengembalikan kedaulatan atas tanahnya yang direbut oleh Perusahaan dengan izin pemerintah. Mereka melakukan audiensi dengan pemerintah Kabupaten Luwu Utara (sebelum terjadi pemekaran wilayah administratif menjadi Kab. Luwu Timur) untuk membicarakan tentang peraturan terkait pertambangan di wilayah Karonsie. Hadir dalam audiensi tersebut adalah pemerintah daerah dan DPRD Luwu Utara dan juga perwakilan masyarakat adat Karunsi'e Dongi. Selain itu, masyarakat sejak saat itu juga terus melakukan lobi dan usaha-usaha negosiasi langsung dengan pihak PT. Inco, namun belum memperoleh hasil yang

---

<sup>25</sup>Abdul Rahman Nur, *Op.Cit.*, hlm. 25-26.

optimal, karena pihak perusahaan tidak konsisten dengan beberapa kesepakatan yang telah dibuat.<sup>26</sup>

Pada Tahun 2005, bekerja sama dengan pihak mahasiswa UNM, persatuan pekerja tambang, dan pihak LSM seperti Walhi Sulawesi Selatan, masyarakat adat Karunsi'e menduduki kantor PT. Inco di Makassar pada 14-18 September 2005. Ibu Liana, anggota masyarakat adat Karonsie Dongi yang berusia 70 tahun bersama dengan dua orang mahasiswa, anggota komunitas Petea dan salah satu anggota pekerja PT. Inco melakukan aksi mogok makan selama 3 hari. Setelah itu, dengan bantuan AMAN dan Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP) masyarakat adat Karunsi'e Dongi melakukan pemetaan wilayah adat secara partisipatif.<sup>27</sup>

Pada 2007-2008, dilakukan upaya pemindahan. Sebanyak 57 rumah dibangun di Kampung Ledu-ledu, Kecamatan Wasuponda. Beberapa orang menyetujui pemindahan, sebagian warga tak mengindahkan. Di tempat baru, suasana hampir mirip kampung di Bumi Perkemahan, tak ada listrik-baru masuk pada 2012. Hingga kini, tak ada fasilitas air bersih. Jalan berangkal batu dan tanah liat. Bupati Luwu Timur, Thoriq Husler, 23 Maret 2017, saat diskusi bersama warga di Aula Kecamatan Nuha. Pertemuan membahas

---

<sup>26</sup>Abdul Rahman Nur, *ibid.*, hlm. 49-50.

<sup>27</sup>Munawarah, "Konflik Kepentingan Dalam Perebutan Lahan Pertambangan Di Kabupaten Luwu Timur Antara Masyarakat Adat To Karunsi'e Dengan Pt. Vale Indonesia", *Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin*, 2016, hlm. 137.

keberadaan masyarakat Dongi dalam konsesi PT Vale. Herdinang, anggota DPRD Luwu Timur, mengatakan, wilayah relokasi seperti penjara. “Saya saja, diberi gaji pun tak akan mau tinggal di tempat itu. Itu benar-benar tak layak,” katanya Maret 2017.<sup>28</sup>

Pada 30 November 2016, Bupati Luwu Timur, melayangkan surat kepada PT Vale. “*Dalam rangka penyelesaian masalah masyarakat adat Karunsie Dongi secara menyeluruh dan mengurangi keresahan masyarakat adat Karunsie Dongi, diharapkan PT.Vale Indonesia Tbk, sementara waktu menyambung kembali jaringan listrik ke pemukiman.*” Begitu sebagian isi surat itu. Setelah pertemuan multi pihak Maret 2017 di Kecamatan Nuha, Komnas HAM kembali mengirimkan surat April 2017, perihal rekomendasi kepada Bupati, DPRD Luwu Timur, dan Presiden & CEO PT. Vale Indonesia. Surat ditandatangani Hafid Abbas itu menuliskan lima rekomendasi.

*Pertama*, meminta pemerintah kabupaten dan dewan kabupaten membuat peraturan daerah Masyarakat Adat Dongi Karunsie, sebagai upaya solusi jangka panjang.

*Kedua*, membangun *culture heritage* di wilayah adat Dongi Karunsie.

---

<sup>28</sup>Eko Rusdianto, “*Begini Nasib Masyarakat Dongi Kini*”, dikutip dari <https://www.mongabay.co.id/2018/01/24/begini-nasib-masyarakat-dongi-kini/> pada tanggal 12 Juli 2019 pukul 09.19 Wita.

*Ketiga*, mendata jumlah warga Dongi Karunsie yang bermukim di Bumi Perkemahan.

*Keempat*, menyambungkan kembali listrik ke pemukiman warga guna penyelesaian jangka pendek dan menghindari konflik maupun menjaga kondisi tetap kondusif.

Tak hanya itu, Ombudsman Republik Indonesia pun ikut bersuara. Pada 4 April 2017, Ombudsman perwakilan Sulawesi Selatan lakukan pemeriksaan lapangan ke pemukiman warga Dongi. Mereka bertemu dengan Pemerintah Luwu Timur, dan meminta klarifikasi ke PT Vale.<sup>29</sup>

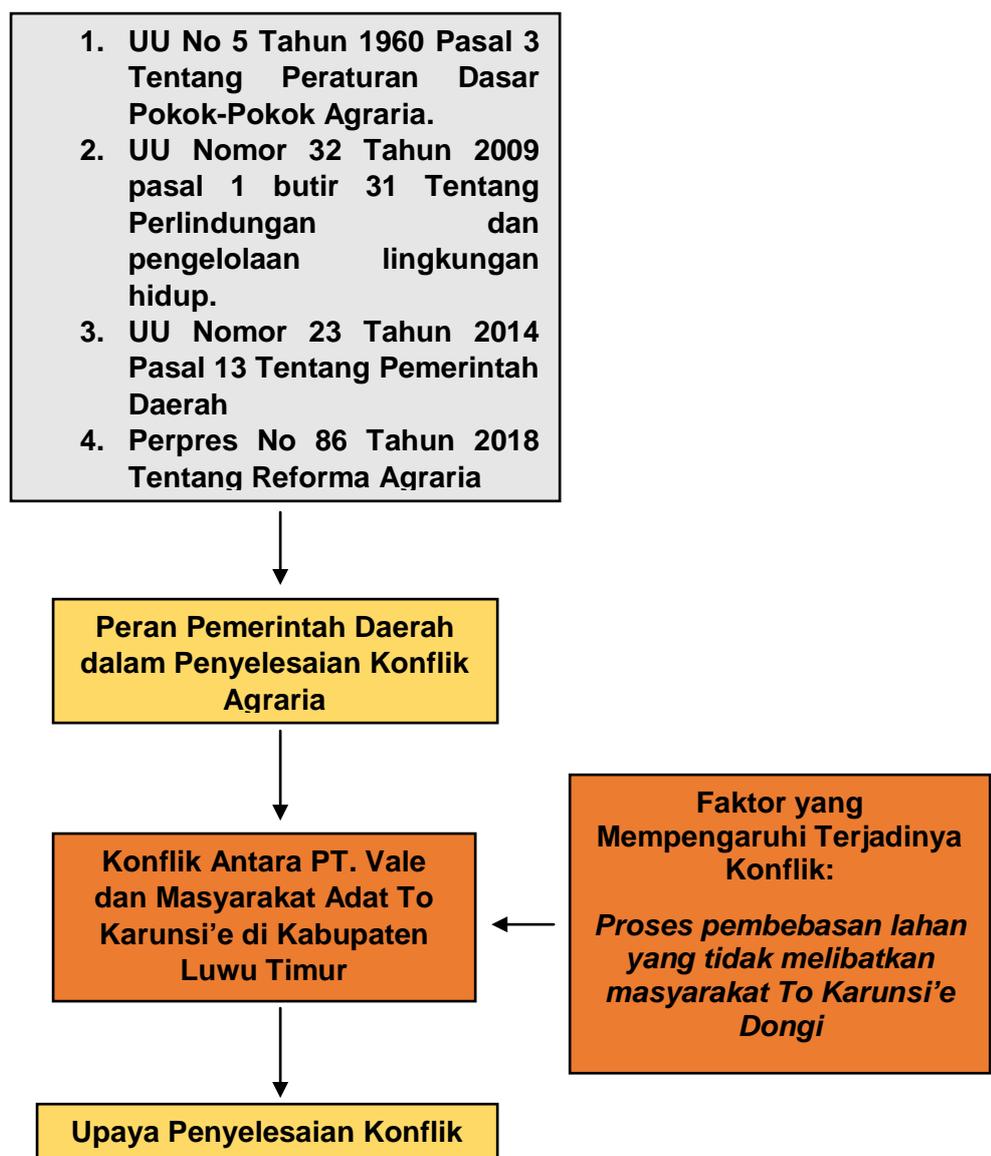
Sampai saat ini, surat-surat serta rekomendasi-rekomendasi yang disepakati dari pertemuan-pertemuan hanya berakhir menjadi arsip. Keberadaan pemukiman adat To Karunsi'e di kampung Dongi masih dianggap ilegal karena diklaim sebagai wilayah konsesi perusahaan. Eksploitasi tambang yang berdampak terhadap penghancuran lingkungan komunitas adat masih cenderung dikesampingkan. Hal ini menjadi gambaran bahwa konflik dan kondisi ketertindasan yang dialami masyarakat adat To Karunsi'e masih terjadi hingga hari ini.

---

<sup>29</sup>Eko Rusdianto, "Begini Nasib Masyarakat Dongi Kini", dikutip dari <https://www.mongabay.co.id/2018/01/24/begini-nasib-masyarakat-dongi-kini/pada-tanggal-12-Juli-2019-pukul-10.11-Wita>.

## 2.7. Kerangka Konseptual

Ada beberapa Hal-hal pokok yang menjadi dasar alur pikir dari penelitian yang akan dilakukan guna mengeksplorasi permasalahan sesuai dengan tujuan penelitian yang telah dijabarkan sebelumnya. Hal-hal tersebut kemudian digambarkan berdasarkan skema kerangka konseptual sebagai berikut:



Gambar 2.1 Kerangka konseptual