

**Kebijakan, Konflik, dan
Perjuangan Agraria Indonesia
Awal Abad 21**

(Hasil Penelitian Sistematis STPN, 2012)

**Kebijakan, Konflik, dan Perjuangan Agraria Indonesia Awal Abad 21
(Hasil Penelitian Sistematis STPN, 2012)**

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Cetakan pertama, 2012

Penulis : Tim Peneliti STPN

Penyunting : Ahmad Nashih Luthfi

Desain cover : Dani RGB

Layout : Eko RGB

ISBN: 978-602-7894-03-7

Penerbit:

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Gedung Pengajaran Lantai II,
Jalan Tata Bumi nomor 5, Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta 55293
Telp: 0274-587239, e-mail: pppm_stpn@yahoo.com

website: <http://pppm.stpn.ac.id/>

KEBIJAKAN PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA KONTEMPORER

*R Deden Dani Saleh, Widhiana Hestining Puri, Siti Fikriyah Khuriyati,
Kus Sri Antoro*

PENDAHULUAN

Konflik agraria hadir dari masa ke masa dengan karakter yang berbeda-beda. Kendati berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah, salah satu contohnya adalah penegakan hukum, tidak berarti konflik usai dengan sendirinya. Fakta ini menunjukkan dua hal. Pertama, alternatif kebijakan yang dipakai oleh pemerintah tidak berhasil sesuai tujuannya. Dengan kata lain, pemerintah salah memaknai fenomena yang terjadi. Kedua, kebijakan yang dilakukan pemerintah telah berjalan sebagaimana harapan dan menimbulkan hasil yang diharapkan pula tetapi ada hal-hal lain yang diluar perhitungan pemerintah atau tidak diperhitungkan pemerintah berpengaruh sangat signifikan kepada fenomena itu sehingga perlakuan-perlakuan pemerintah seperti tidak berbekas. Fakta ini selalu menarik karena dalam prakteknya pemerintah tetap memiliki keterbatasan untuk memaknai segala hal dan menginventarisasi berbagai hal. Kompleksitas ini menarik untuk di kaji dan dalam rangka ini STPN sebagai lembaga studi pertanahan dan agraria melaksanakan tugas-tugas penelitian.

Penelitian ini merupakan bagian dari riset sistematis Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) tahun anggaran 2012 yang bertema Kebijakan, Perjuangan, Dan Konflik Agraria Abad XXI, dengan topik khusus Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Indonesia Era Reformasi. Judul tersebut dipilih dengan alasan sebagai berikut: (1) Menurut konteks waktu, periodisasi pemerintahan Indonesia saat ini berada pada masa yang disebut era reformasi. Terhitung sejak suksesi politik 1998, perubahan-perubahan secara mendasar terjadi dalam tata kelola sumberdaya alam/agraria terutama pola-pola kontrol atas sumberdaya alam/agraria. (2)

Konflik agraria pada era reformasi masih berlangsung hingga kini dengan intensitas, tensi (ketegangan), pola, corak isu, dan dinamika aktor yang berbeda dengan masa sebelumnya. (3) Kebijakan-kebijakan penyelesaian konflik agraria, baik yang secara eksplisit dirumuskan sebagai kebijakan maupun kebijakan tata kelola yang diarahkan untuk turut menyelesaikan konflik, telah ada kendati konflik agraria semakin marak mengiringi kebijakan sumberdaya alam/agraria di setiap daerah.

Penelitian secara mendalam perlu dilakukan untuk menilai keberhasilan kebijakan penyelesaian konflik agraria. Untuk menuju ke arah tersebut, penelitian ini merumuskan tujuannya sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi akar konflik agraria terutama pada masa era reformasi
- b. Mengidentifikasi pola-pola kebijakan penyelesaian konflik agraria di beberapa isu/sektor.
- c. Menilai efektifitas kebijakan penyelesaian konflik agrarian di era reformasi
- d. Merumuskan rekomendasi untuk kebijakan penyelesaian konflik agraria

Judul penelitian ini adalah Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Indonesia Era Reformasi. Judul ini menyiratkan setidaknya ada tiga hal yang harus dikaitkan, *pertama*, kebijakan penyelesaian konflik sebagai subyek utama; *kedua* adalah konflik agraria sebagai hal yang hendak disasar oleh subyek utama, dan *ketiga* adalah era reformasi yang menandai suatu situasi dengan ciri yang terbedakan dari situasi sebelumnya. Dengan demikian, sekalipun bersifat ringkas, uraian mengenai sebab-sebab kemunculan konflik agraria dan kehadiran suatu kebijakan penyelesaian konflik agraria tidak dapat dihindari dalam penelitian ini. Demikian pula, uraian mengenai perbedaan situasi ekonomi politik yang cukup tegas antara era reformasi dan era sebelumnya perlu dijelaskan karena situasi ekonomi politik tersebut mewadahi kebijakan penyelesaian konflik agraria yang dimunculkan oleh setiap rejim.

Kebijakan dan konflik agraria telah ada dan berlangsung jauh sebelum proklamasi kemerdekaan, setidaknya bersamaan dengan kolonialisme. Bermula dari pemutusan hubungan secara paksa antara pribumi dengan sumberdaya alam/agraria—yang tak lain merupakan sumber penghidupan pribumi, terutama kaum jelata, oleh pemerintah kolonial melalui kebijakan-kebijakan agraria yang menguntungkan perusahaan

(negara dan/atau swasta), konflik agraria muncul sebagai respons rakyat jelata atas kebijakan agraria negara dan respons tersebut terus berlangsung sepanjang periode pascakemerdekaan, di masa Demokrasi Terpimpin, masa Orde Baru, maupun Era Reformasi.

Mengingat cakupan kajian mengenai kebijakan agraria demikian luas, dan penelitian-penelitian terdahulu terhadap topik sejenis telah dilakukan dengan cukup baik oleh para sarjana, maka peneliti tidak cukup bijak jika tidak membatasi permasalahan. Fokus kajian yang ditentukan dalam penelitian ini sebatas kebijakan terkait agraria atau kebijakan penyelesaian konflik agraria sepanjang era reformasi, kajian mengenai kebijakan agraria sebelum era reformasi diuraikan dengan tujuan sebagai pembanding semata. Meskipun bersifat sebagai pembanding, kebijakan agraria sebelum era reformasi tetap dinilai penting karena menjadi argumentasi bagi perubahan kerangka kebijakan agraria di era reformasi. Bahkan, kebijakan agraria di era sebelum reformasi ada yang masih berlaku di era reformasi.

Kebijakan penyelesaian konflik agraria terkadang tidak secara eksplisit ditemukan sebagai dokumen negara yang secara khusus mengatur hal itu, akan tetapi kebijakan tersebut terkadang termaktub atau terkait secara tidak langsung dengan kebijakan mengenai sumberdaya alam/agraria baik yang berupa peraturan perundangan sektoral, penataan ruang, administrasi pertanahan, dan pengelolaan sumberdaya alam/agraria. Sektor yang dikaji dalam penelitian ini adalah sektor kehutanan, perkebunan, pertambangan, dan administrasi pertanahan.

Pada bagian sebelumnya diungkapkan bahwa konflik agraria merupakan respons atas kebijakan mengenai sumberdaya alam/agraria (tertentu) yang tidak mewakili rasa keadilan massa, dalam perkembangannya kebijakan penyelesaian konflik dapat dihadirkan oleh negara dengan maksud menjadi sintesis bagi dialektika kebijakan agraria (tesis) dan konflik agraria (antitesis). Namun, dalam situasi tertentu, apa yang dimaksudkan sebagai sintesis ini boleh jadi belum beranjak dari tesis pendahulunya, sehingga tetap saja menarik kemunculan antitesis baru. Agar terpandu dalam mencapai tujuan, penelitian ini menelusuri bangunan argumentasi tersebut, yang diturunkan sebagai pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana negara menerjemahkan konflik agraria, dan mengapa demikian ?
2. Bagaimana negara menyikapi konflik agraria, dan mengapa demikian?
3. Apakah strategi negara dalam menyikapi konflik agraria sudah tepat, dan mengapa demikian?
4. Apa konsekuensi dari kebijakan penyelesaian konflik agraria yang dirumuskan dan dijalankan oleh negara terhadap masyarakat?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari tiga, yaitu:

- a. Konstruksi sejarah kebijakan untuk mengurai karakteristik kebijakan agraria. Hal ini berguna untuk mengidentifikasi sebab-sebab kemunculan konflik agrarian yang bersumber pada kebijakan. Kebijakan-kebijakan agraria yang monumental diuraikan secara ringkas untuk ditelisik akar penyebab konfliknya. Kemudian, dicari keberadaan kebijakan penyelesaian konflik atau mekanisme yang berupaya menyelesaikan konflik agraria sebagai antithesis dari kebijakan penyebab konflik tersebut.
- b. Penelusuran informasi baik yang bersumber dari dokumen kebijakan di sector-sektor tertentu yang dinilai penting, wawancara dengan pengambil kebijakan, dan perbandingan dengan beberapa studi kasus yang mengemuka terkait dengan kebijakan tersebut, hal terakhir ini berfungsi seperti verifikasi.
- c. Triangulasi data atau peramuan informasi dari 1) konstruksi sejarah dan 2) penelusuran dokumen; wawancara dan studi kasus, sebagai pijakan analisis data.

Penelitian ini dilaksanakan dengan tiga tahap, yaitu: (a) Penelitian lapang, dilakukan pada 28 Mei - 2 Juni 2012, berupa wawancara kepada para pengambil kebijakan di beberapa Departemen terpilih, antara lain BPN, Departemen Keuangan, Departemen Kehutanan, BUMN, Departemen Pekerjaan Umum, dan Komisi Nasional (HAM dan OMBUDSMAN). dan penelusuran dokumen-dokumen yang berkaitan dengan kebijakan penyelesaian konflik agraria, (b) Analisis dokumen dan verifikasi hasil analisis dokumen melalui wawancara, dilakukan Agustus-September 2012. Sebagai bahan referensi digunakan pustaka terakut dengan kajian sejarah kebijakan agraria, konflik agraria, hukum agraria,

dan kebijakan publik terkait agraria/sumberdaya alam, dan (c) Penulisan penelitian, konsultasi pembimbing, dan perbaikan dilakukan Oktober-Nopember 2012.

MEMBACA HUBUNGAN KONFLIK AGRARIA DAN KEBIJAKAN AGRARIA

Agraria didefinisikan sebagai bumi, air, dan udara. Mengacu pada pengertian ini, agraria berarti ruang (*space*) dan isinya. Keberadaan ruang dikarenakan ada batas, baik itu batas fisik (garis pantai, tepi sungai, tebing, tanggul, vegetasi) maupun batas imajiner yang biasa ditemukan dalam peta sebagai batas wilayah. Sedangkan isi dari ruang mengacu pada materi yang menempati ruang tersebut, lebih dikenal dengan istilah sumberdaya alam, termasuk manusia. Dengan demikian, istilah agraria, ruang, dan/atau sumberdaya alam dapat digunakan secara bergantian untuk menunjuk maksud yang sama.

Batas wilayah dapat menandakan identitas ekologis, misalnya ekosistem hutan; ekosistem sawah; ekosistem laut; ekosistem DAS yang menunjukkan interaksi biotik–abiotik yang khas. Batas wilayah dapat pula bermakna politis, misalnya batas negara atau tata pemerintahan yang lebih kecil. Batas wilayah dapat juga bermakna sosiologis, misalnya batas pemukiman suku bangsa tertentu. Dan, dapat bermakna ekonomis, misalnya batas tanah yang dimiliki/dikuasai oleh suatu pihak. Dengan demikian, ruang/agraria tidak hanya bermakna material tetapi juga immaterial terkait dengan kewenangan suatu pihak untuk mengakses; mengelola; memanfaatkan, dan mengklaim suatu lingkup yang menjadi wilayahnya (*domein*), dan kewenangan ini biasanya merujuk pada bentuk penguasa tunggal.

Ketika batas wilayah menandakan batas kekuasaan suatu pihak untuk mengakses, mengelola, dan memanfaatkan ruang/agraria, dengan sendirinya menandakan pula klaim kekuasaannya atas materi yang berada pada wilayah tersebut. Klaim oleh suatu pihak atas sumberdaya alam/agraria terkadang bertubrukan dengan klaim pihak lain atas sumberdaya alam/agraria yang sama, sebagai contoh hutan negara dan hutan masyarakat adat. Akibatnya, konflik yang memperebutkan klaim; akses; pengelolaan; dan pemanfaatan sumberdaya alam/agraria antara negara dan masyarakat adat tidak terhindarkan. Hal serupa juga terjadi dalam

kasus penetapan hutan taman nasional; pembukaan perkebunan; konsesi pertambangan; penetapan wilayah tangkapan ikan; atau pengambil alihan lahan untuk kepentingan pertahanan dan keamanan.

Selain agraria itu sendiri, aktor menjadi elemen yang penting karena menentukan hubungan material antara sumberdaya alam/agraria dengan manusia (pemerintah, masyarakat, pengusaha) dan menentukan hubungan sosial (kerja/moda produksi) atas sumberdaya alam/agraria (perkebunan, pertanian, pertambangan, kehutanan, perikanan, pariwisata, industri pemukiman). Tidak mudah untuk menentukan siapa yang berwenang menentukan hubungan material dan hubungan sosial atas sumberdaya alam/agraria karena setiap pihak mempunyai argumentasi masing-masing untuk membenarkan tindakannya, sebagai contoh Departemen Kehutanan mendasarkan klaimnya atas kawasan hutan pada undang-undang yang dibentuk dan disahkan oleh negara yang merupakan institusi yang menguasai seluruh komponen/elemen di dalam negara, masyarakat adat mendasarkan klaimnya atas hukum adat yang sudah tegak berdiri sebelum negara yang melahirkan undang-undang dan aparatusnya itu lahir. Dengan demikian, agraria sesungguhnya merupakan ruang kontestasi kekuasaan yang memerlukan klaim dan kewenangan untuk mengatur pengelolaan; pemanfaatan; dan akses sumberdaya alam/agraria.

Kontestasi kekuasaan dapat digambarkan sebagai suatu proses untuk meraih kesahihan atas klaim dan kewenangan atas sumberdaya alam/agraria. Menentukan pihak mana yang dilekati kesahihan dalam klaim dan kewenangan atas agraria tidaklah sederhana. Sebagai contoh, di masa kolonial, siapa yang berwenang serta berhak secara sah atas sumberdaya alam/agraria di nusantara: pemerintah kolonial Hindia Belanda atau suku bangsa di nusantara? Atas dasar apa pemerintah kolonial dianggap sah atau sebaliknya? Jika pemerintah kolonial dianggap sebagai pihak asing yang datang belakangan dan tidak mempunyai klaim sejarah atas sumberdaya alam/agraria nusantara sehingga tidak sah atas bumi pertiwi, maka apa bedanya dengan posisi Indonesia terhadap masyarakat adat? Jika pemerintah kolonial dianggap sah karena bernaung di bawah hukum positif yang dibentuk dan disahkan olehnya, bukankah hukum adat juga dapat diposisikan sah karena mendahului semua hukum yang ada setelahnya? Dengan demikian, kesahihan ditentukan oleh otoritas suatu pihak terhadap pihak lainnya, termasuk otoritas dalam mendefinisikan konflik dan kebijakan agraria.

Kontestasi kekuasaan atas sumberdaya alam/agraria merupakan salah satu alat pembacaan atas relasi konflik dan kebijakan agraria. Lalu, bagaimana permasalahan kontestasi kekuasaan atas sumberdaya alam/agraria akan didekati? Dalam diskursus konflik agraria, keberadaan dan peran aktor tidak dapat diabaikan. Manusia telah melembaga dalam bentuk-bentuk struktur kekuasaan, baik di ranah politik formal (negara); ekonomi (pasar); maupun sosial (masyarakat), dan melalui lembaga-lembaga inilah manusia menciptakan relasi kekuasaan atas sumberdaya agraria (relasi material), dan relasi kekuasaan interkelembagaan (relasi sosial) dalam kaitannya dengan sumberdaya agraria, yang dapat berwatak saling menguntungkan; saling menegasikan; atau ketergantungan.

Era reformasi ditandai dengan perkembangan penguasaan atas sumberdaya agraria sedemikian rupa, hingga kepentingan-kepentingan tidak selalu dikontestasikan secara oposisi diametral. Dalam beberapa hal, terjadi pergeseran lokus, pusat yang semula dibayangkan sebagai kekuatan yang lebih besar (negara atau korporasi global) tidak hadir secara nyata dalam kontestasi perebutan ruang dengan kelompok sosial, namun mewujudkan sebagai regulasi atau agenda pembangunan yang ambigu. Ditinjau dari posisi ekonomi politiknya, kelompok sosial tidak lagi seragam dan satu suara. Seiring dengan itu, kekuasaan mampu hadir secara positif dalam bentuk-bentuk yang ramah sosial dan ramah lingkungan. Era ini juga ditandai dengan kompleksitas aktor, dalam pengertian posisi dan peran, yang berbeda dari era sebelumnya. Apa yang dibayangkan sebagai keputusan politik atau kebijakan tidak lagi semata-mata milik birokrat, melainkan juga pelaku pasar dan masyarakat. Era ini ditandai oleh situasi yang disebut oleh Foucault sebagai *kekuasaan yang tersebar*, dan kesadaran yang menguat akan *relasi pengetahuan dan kekuasaan*, bahwa kehadiran kemampuan atau kekuasaan didahului oleh kehadiran pengetahuan, dan kehendak untuk mengetahui sudah merupakan kehendak untuk berkuasa. Perkembangan dinamika kelas dalam transisi agraria perlu dibarengi dengan langkah peninjauan kembali diskursus kelas dalam perspektif oposisi biner, bahwa *keberadaan suatu pihak ditentukan oleh ketidakberadaan pihak lainnya*. Oposisi biner, sebagaimana *zero sum game*, merupakan pola-pola periode fasisme yang lambat laun ditinggalkan pada era reformasi. Namun, bukan berarti pola-pola ini habis sama sekali, dalam beberapa hal masih digunakan sepanjang dinilai efektif.

Mendudukan suatu pihak dalam satu posisi tegas terhadap pihak lainnya akan menutup kemungkinan untuk melihat variasi internal dalam pihak yang dimaksud. Tania Li (2003) mengungkapkan hal itu sebagai berikut:

“...this classification (vertical conflict and horizontal conflict) is problematic on many counts. Vertical conflict invokes a model of ‘virtuous peasants’ versus ‘vicious states’ that neglects to specify the diversity of peasant interests, and positions peasants as pure object resisting power from the outside. It does not account for the diversity of state projects, many of which are not intentionally vicious but aim to bring about some kind of ‘development’ or improvement.”

Kerangka konseptual untuk membedah situasi konflik diperkenalkan oleh Li (2003), melalui pendekatan kekuasaan (*a conceptualization of power*) dan penelusuran narasi (*a repertoire of terms*) proyek; posisi; praktik; dan proses. Dalam konteks ini, konflik agraria bekerja pada dua situasi yaitu *logika kapitalisme* dan *kekuasaan* (yang oleh Foucault dilabeli sebagai *governmental*)¹. *Proyek* adalah istilah yang mengacu pada jenis kegiatan baik yang berupa proyek pemerintah, proyek ekonomi (Swasta), maupun proyek politis (LSM). *Posisi* mengacu pada daya tawar masing-masing aktor dalam suatu proyek, ini terkait dengan bagaimana setiap aktor memosisikan dirinya di dalam arena konflik terhadap aktor lainnya. *Praktik* mengacu pada bentuk konkret bagaimana suatu proyek dijalankan dan posisi itu bekerja. *Proses* menekankan pada dampak-dampak tak terencana dari proyek dan praktik melintasi ruang dan waktu.

Memaknai kembali dimensi struktural dalam konflik agraria, dengan mempertimbangkan perkembangan konstelasi kekuasaan yang baru, bukanlah hal yang mudah; diperlukan kejelian untuk melihat *apa yang berubah* dan *apa yang masih sama* sepanjang transisi agraria menjelang dan di era reformasi. Terutama, melihat aktor dalam entitas yang ‘sesungguhnya’ bukan pada identitas simbolik yang bersifat konstruktif, benarkah kelompok masyarakat memang mewakili entitas masyarakat dan bukan yang lain? Demikian juga terhadap negara atau lembaga-lembaga berada pada posisi yang terkesan netral.

1 *Conflict over natural resources are situated rather obviously within the logic of capitalism, ...but they are also situated within the field of power Foucault labelled governmental, in which experts in and out of the state machinery attempt to enhance the quality of population, rearranging landscapes, livelihood, and identities according to techno-scientific criteria* (Li, 2003:5120).

KONFLIK AGRARIA DI ERA REFORMASI

Dimensi material dari konflik agraria dari masa ke masa relatif sama, yaitu sumberdaya alam, sedangkan dimensi immaterialnya ialah klaim dan akses. Konflik agrarian hampir selalu melibatkan tiga aktor, yaitu masyarakat, negara, dan pasar, dalam berbagai bentuk variannya. Namun demikian, konflik agraria itu dihadirkan oleh para aktornya dengan cara yang berbeda dari masa ke masa. Bagaimana para aktor memainkan isu, ruang dan kesempatan politik, jaringan kerja, dan wacana/pengetahuan untuk mendapatkan klaim dan akses atas sumberdaya alam/agraria berubah. Konflik agraria pada era kolonial hadir sebagai repons pribumi terhadap kekuatan ekonomi asing yang berusaha menghapus hubungan-hubungan agraria yang tegak sebelum kolonialisme datang, yang ditandai dengan pemberlakuan hukum barat atas sumberdaya alam di nusantara. Hal ini berlangsung setidaknya sampai penyerahan kedaulatan Republik Indonesia oleh pemerintah Belanda pada 1949.

Hukum barat, bagaimanapun juga, meletakkan dasar-dasar keagrariaan Indonesia, terutama di bidang hukum. Gagasan mengenai perlunya suatu hukum nasional yang menaungi tata kelola sumberdaya alam/agraria merupakan corak negara modern yang bersandarkan pada asas-asas hukum positif. Hasilnya adalah UU No 5 Tahun 1960 (UUPA). Isi dan semangat UUPA dengan tegas hendak melepaskan diri dari bentuk-bentuk tata kelola sumberdaya alam/agrarian *a la* kolonialisme dan feodalisme yang bersifat monopolistis dan imperialistis. Namun, hal ini hanya berlangsung hingga akhir era Demokrasi Terpimpin, ditandai dengan penerbitan UU Kehutanan; UU Pertambangan; dan UU Penanaman Modal pada 1967 yang isi dan semangatnya kembali kepada corak yang hendak ditinggalkan oleh UUPA. Pada masa Orde Baru, tata kelola sumberdaya alam/agrarian bersifat sentralistik secara politik, namun liberal secara ekonomi. Hasilnya adalah gelombang perlawanan dari rakyat terhadap institusi negara yang mengutamakan kepentingan pelaku pasar (pengusaha) daripada rakyatnya. Konflik termanifestasikan sebagai bentuk protes atas ketimpangan penguasaan sumberdaya alam/agrarian yang difasilitasi oleh negara. Di sisi lain, keberadaan negara sebagai institusi yang “memiliki secara sah” sumberdaya alam/agrarian ketimbang institusi bangsa sebelum Indonesia dideklarasikan merupakan masalah tersendiri dalam soal klaim dan pengakuan atas sumberdaya alam/agrarian yang pada akhirnya terkait dengan akses atasnya.

Memasuki era reformasi, perubahan yang jelas adalah pengaruh lembaga *governance* internasional dalam tata negara berikut kepentingannya dalam kebijakan agraria. Persetujuan pemerintah atas LoI IMF 1998 merupakan salah satu tonggak penting yang memengaruhi kebijakan agraria menjadi condong kepada kepentingan pasar.

Tabel 1. Perbedaan tipologi konflik agraria Era Reformasi dan sebelumnya

Parameter	Perbedaan Tipologi Konflik Agraria	
	Sebelum Era Reformasi	Era Reformasi
Isu	Hak dan akses HAM <i>Landgrabbing</i> Hak Ekonomi Sosial Budaya	Hak dan akses <i>Landgrabbing</i> Lingkungan hidup Hak Ekonomi Sosial Budaya HAM Gender Pangan dan Energi Pasar Tanah
Aktor yang terlibat	Pemerintah pusat Korporasi Nasional TNC (1990-an) Angkatan bersenjata Komunitas NGO (1990-an)	Pemerintah pusat dan daerah Angkatan bersenjata Korporasi Nasional TNC Komunitas NGO Badan-badan internasional
Instrumen Regulasi yang digunakan	Ijin Usaha	Ijin usaha Penataan ruang Mekanisme pasar
Pola	Terpusat Pemerintah pusat sebagai pengendali secara absolute	Tersebar dan Pemerintah pusat dan daerah sebagai fasilitator
Situasi politik	Sentralistik	Desentralistik
Tema	Nasionalisasi	Globalisasi

Akar-akar Konflik Agraria era reformasi

1) Proyek ideologi dan politik Neoliberalisme

Pontoh (2011:36) mengutip James Petras (1981), dalam *Class, State, and Power in the Thirld World*, yang mengelompokkan respons negara-negara baru merdeka pasca perang dunia II dalam menghadapi ekspansi dan akumulasi kapital global, yaitu 1) neokolonialisme ketergantungan (*dependent neocolonialism*), yaitu respons negara-negara baru dengan cara beraliansi dengan rejim penguasa sebelumnya dan korporasi imperial untuk penghisapan tenaga kerja secara intensif lewat berbagai hubungan kerja, 2) pembangunan nasional (*national developmentalism*), yaitu respons negara-negara baru dengan cara eksploitasi kekayaan dalam negeri dan tenaga kerja melalui pembatasan atau pengurangan pembagian keuntungan dengan rejim sebelumnya dan korporasi imperial lewat badan-badan usaha milik negara, sebagai model pembangunan yang baru, 3) nasional kerakyatan (*popular national*), yaitu respons negara-negara baru berupa aliansi dengan mayoritas rakyat pekerja, nasionalisasi aset, re-investasi surplus pendapatan ke dalam ekonomi nasional atau promosi redistribusi pendapatan dalam bingkai struktur kelas dalam negeri. Jika mengikuti model kategorisasi Petras ini, maka Indonesia pernah mengalami bentuk aliansi ketiga (*popular national*) semasa era Soekarno dan bentuk aliansi kedua (*national developmentalism*) semasa era Soeharto, dan sedang mengarah ke bentuk aliansi pertama (*dependent neocolonialism*) dalam corak yang agak berbeda pada era pasca Orde Baru.

Ketika proyek pembangunan nasional berhasil mengakumulasi surplus di tingkatan elit-elit badan usaha milik negara, negara dinilai oleh pasar sebagai entitas yang menghambat perputaran modal yang lebih besar, sehingga SAPs dipromosikan sebagai struktur ekonomi politik baru yang lebih menjamin kesetaraan peran negara dengan agen-agen pasar bebas dalam merumuskan kebijakan dan keterbukaan ruang politik bagi agen-agen pasar bebas, kesetaraan dan keterbukaan seperti inilah yang diklaim sebagai demokratisasi pengelolaan sumberdaya agraria oleh kekuatan pasar. Melalui perombakan sistem politik, dari sentralistik ke desentralistik, agen-agen neoliberalisme masuk dan mengontrol negara melalui LoI, yang dampaknya dapat dirasakan hari ini. Neoliberalisme sebagai proyek ideologi dan politik menempatkan negara di bawah kendali pasar, sehingga pasar menjadi imperum baru yang mengendalikan struktur dan dinamika sosial, termasuk sistem tenurial yang melekat

padanya. Ruang sesungguhnya menjadi domein pasar, bukan lagi domein negara sebagaimana yang tercantum dalam konstitusi. Kondisi yang tidak jauh berbeda dengan abad ke 17 ketika kekuatan dagang asing bernama VOC memonopoli ekonomi bangsa-bangsa di bumi nusantara.

2) Sistem tenurial monopolistis

Aktor ekonomi global, baik pada masa kolonial atau pascakolonial, secara dominan mampu menciptakan hubungan-hubungan agraria yang baru dalam struktur sosial, sebagai konsekuensinya hubungan-hubungan agraria yang tergantikan menjadi tersingkir. Semisal, asas *Domein Verklaring* yang diperkenalkan oleh Raffles menjadi landasan yang kuat bagi klaim penguasaan atas ruang hingga saat ini. Asas ini diadopsi tidak hanya oleh hukum nasional; misalnya Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, melainkan juga oleh hukum feodal; misalnya Rijktsblad 1918 di Lembaga Swapraja Yogyakarta. Seiring perkembangan jaman, asas *Domein Verklaring* dianggap mengabaikan hubungan-hubungan agraria berbasis komunal atau yang berbasis semangat sosialisme Indonesia (Antoro, 2010). Ketegangan ini menguat ketika relasi ekonomi politik yang baru menempatkan negara sebagai alat dari kekuatan pasar. Sesungguhnya, *Domein Verklaring* merupakan alat legitimasi untuk mengukuhkan monopoli pemerintah kolonial atas ruang dan pengelolaannya. Monopoli itulah yang menjadi akar konflik karena dampaknya meniadakan pihak yang tidak dominan. Meskipun asas *domein verklaring* dihapuskan dalam narasi kebijakan agraria, bukan berarti semangat dan upaya-upaya untuk menciptakan monopoli atas ruang turut pula hilang.

3) Konstruksi Kebijakan Agraria

Undang-undang No 5 Tahun 1960 menakrifkan agraria sebagai bumi; air ; dan udara. UUPA dirancang menjadi payung bagi kebijakan-kebijakan yang mengatur kawasan darat, perairan, dan udara. Akan tetapi, makna agraria dipersempit pada sebatas tanah, sehingga UU sektoral lebih mengemuka daripada UUPA. Pemisahan pengaturan berdasarkan kawasan tersebut masih berlangsung hingga kini. UUPA menjadi sumber pengaturan sumberdaya agraria darat kawasan non hutan, UU Kehutanan menjadi sumber pengaturan sumberdaya agraria kawasan darat hutan. Dan, UU Perairan menjadi sumber pengaturan sumberdaya agraria kawasan laut. Dibandingkan dengan UU Kehutanan 1999 dan UU

Perairan 1996, UUPA relatif memberikan pengakuan atas hak dan akses bagi individu atas sumberdaya agraria. Hak milik dapat diberlakukan pada kawasan darat non hutan, sedangkan di kawasan hutan dan perairan masih berlaku asas *Domein Verklaring*. Dengan demikian, konstruksi kebijakan agraria di Indonesia tidak tunggal, baik dalam nafas; semangat; orientasi; maupun pelaksanaan. Dualisme hukum seperti ini menjadi sebab bagi tumpang tindih kewenangan yang dapat dianggap legal. Akibatnya, pihak yang posisinya lemah dalam hukum akan dirugikan, bentuknya pembatasan, pengurangan, atau penghilangan hak dan akses atas sumberdaya agraria.

4) Moda Produksi atas Agraria

Moda produksi atas agraria—beberapa peneliti menyebutnya sebagai produksi ruang atau reproduksi kapital atas ruang, merupakan hal yang mengemuka sebagai sumber konflik di beberapa tempat. Kehutanan dan perkebunan merupakan moda produksi penyumbang konflik agraria struktural paling banyak dan paling lama dalam sejarah konflik agraria Indonesia. Hal tersebut disebabkan oleh sisa-sisa penerapan hukum kolonial pada kedua sektor tersebut. Pembaruan hukum di bidang kehutanan, baik UU No 5 tahun 1967 maupun UU No 41 tahun 1999 yang menggantikan Ordonansi 1927/1932, bukan berarti menyelesaikan konflik agraria di sektor ini. Demikian juga pembaruan hukum tanah, dari Agrarische Wet 1870 menjadi UU No 5 Tahun 1960. Sedangkan dalam UU No 5 Tahun 1960, hak-hak yang diturunkan langsung dari hukum kolonial, terutama Hak Guna Usaha (HGU) yang diturunkan langsung dari hak *erpacht*, merupakan modus yang paling sering menimbulkan konflik agraria struktural. HGU merupakan hak pengelolaan yang diberikan negara kepada swasta untuk mengelola tanah negara. Penerapan hak ini pada suatu kawasan dengan serta merta akan menghilangkan hubungan hukum yang ada sebelumnya pada kawasan tersebut, karena dikembalikan kepada asas muasal bahwa HGU berasal dari tanah negara (bukan tanah yang terlekat hak *eigendom* atau tanah ulayat). Sehingga, HGU merupakan salah satu modus penghilangan status hukum atas lahan dan mekanisme peralihan penguasaan menjadi di tangan negara.

5) Politik Hukum Agraria

Kebijakan agraria mempunyai dua dimensi yang tidak terpisahkan, yaitu politik dan hukum. Hans Kelsen (1961:181), seorang pakar Hukum Murni, mengatakan bahwa “*the state is the community created by a national (as opposed to an international) legal order. The state as juristic person is a personification of this community on the national legal order constituting this community. From a juristic point of view, the problem of the state therefore appears as the problem of the national legal order*”, jelas bahwa negara merupakan komunitas yang lahir karena tata hukum nasional, dan sebagai badan hukum merupakan personifikasi dari komunitas atau tata hukum nasional yang melahirkan komunitas itu. Menurut Kelsen, persoalan negara, dalam sudut pandang hukum, diartikulasikan sebagai persoalan tata hukum nasional.

Politik hukum agraria yang menempatkan asas hukum positif sebagai satu-satunya asas yang diijinkan hidup dalam masyarakat dengan serta merta meniadakan asas hukum yang lain, yang lebih dahulu hidup dan berkembang dalam masyarakat di kawasan-kawasan yang belum tersentuh modernisasi. Hal ini menjadi sumber konflik yang tiada habis, karena kedua perangkat hukum yang bertentangan tersebut mendasarkan pada asas yang sama sekali berbeda. Berlawanan dengan konsep kepemilikan yang diatur oleh hukum adat yang berlandaskan pada teori *ipso facto*, menurut Burns (1999:95) hukum barat yang dianut oleh pemerintah kolonial berlandaskan pada teori *ipso jure*—teori ini didukung oleh mazhab Utrecht yang melahirkan doktrin *Domein Verklaring*, yang berprinsip bahwa kepemilikan hak atas sumberdaya agraria harus dinyatakan dengan alat bukti formal berdasarkan prinsip rasionalisme. Sehingga, jika seseorang tidak dapat membuktikan bahwa sumberdaya agraria yang dikuasainya sebagai miliknya maka tanah tersebut dinyatakan sebagai tanah negara.

KEBIJAKAN PENYELESAIAN KONFLIK

Mengingat bahwa ruang seisinya merupakan tempat pertemuan berbagai kepentingan, konflik agraria merupakan konsekuensi logis yang tidak terhindarkan. Konflik agraria berbeda dengan konflik sosial dalam hal relasi-relasi sosial terhadap ruang, meskipun tidak jarang konflik sosial merupakan manifestasi dari konflik agraria yang bersifat laten. Konflik

sektarian interkelompok yang murni disebabkan oleh perbedaan atau perseteruan sektarian mungkin dapat dijumpai dengan dialog, akan tetapi konflik etnis yang disebabkan oleh perebutan sumberdaya agraria sebagai ruang hidup mungkin tidak selesai dengan dialog untuk saling memahami dan menghargai etnisitas masing-masing. Dalam beberapa hal, apa yang tampak sebagai konflik yang berdimensi horizontal sesungguhnya merupakan konflik struktural ketika pihak yang terlibat berelasi dengan kekuatan modal dan/atau politik yang lebih besar.

Dalam lintasan sejarah konflik agraria di Indonesia, relasi kekuasaan antara modal dan negara untuk mengukuhkan ekonomi politik kapitalisme sudah dimulai sejak jaman kolonial, hal ini tampak secara nyata bahwa: negara merupakan instrumen dalam penetrasi, akumulasi, dan ekspansi modal berbasis sumberdaya alam. Ambisi kekuatan pasar untuk menyuburkan kapitalisme dalam segala sendi kehidupan, dengan cara memperlakukakan negara, mendapat perlawanan dari kekuatan sosial yang dirugikan oleh kapitalisme. Ruang-ruang kekuasaan yang diperebutkan pasar dan negara dengan rakyat antara lain ialah: 1) ruang dan alat produksi secara material; 2) arena kekuasaan di ranah kebijakan; dan 3) wacana untuk legitimasi sosial.

Terlepas dari pemaknaannya terhadap Reforma Agraria, negara; pasar; maupun masyarakat sama-sama memahami konflik agraria sebagai bagian dari masalah Reforma Agraria yang belum usai. Sehingga, argumentasi dasar dari tulisan pada bagian ini ialah: *Pemahaman Reforma Agraria suatu aktor akan memengaruhi pemahaman terhadap konflik agraria, dalam arti bagaimana konflik agraria didefinisikan dan dipahami tergantung dari bagaimana Reforma Agraria didefinisikan dan dipahami oleh suatu aktor.* Dengan demikian, menelusuri bagaimana konsep Reforma Agraria dibentuk dan digunakan menjadi penting untuk mengetahui pembentukan konsep tentang konflik agraria, dan selanjutnya bagaimana konflik agraria diperlakukan.

Reformasi agraria menurut Bank Dunia mempunyai lima dimensi, 1) liberalisasi harga dan pasar; 2) *landreform* (termasuk penembangan pasar tanah); 3) pengolahan hasil pertanian dan saluran pasokan pendapatan; 4) keuangan pedesaan; dan 5) lembaga-lembaga pasar. (Limbong, 2012:168). Konsekuensi Reformasi Agraria *a la* Bank Dunia adalah konsolidasi tanah oleh pelaku pasar demi tujuan-tujuan investasi yang efisien. Dalam logika Bank Dunia tersebut, efisiensi hanya dapat dicapai

apabila proses konsolidasi tanah diserahkan kepada mekanisme pasar karena pasar diyakini mempunyai kemampuan untuk mengatur sendiri dalam mencapai keseimbangan antara permintaan dan penawaran. Tidak mengherankan apabila pasar tanah dipromosikan sebagai bagian dari kebijakan transformasi penguasaan lahan. Sejalan dengan gagasan Bank Dunia, ADB mempromosikan *Land Administration Projects* (LAP) sebagai bagian dari *landreform*, yang akan memenuhi dua fungsi yaitu 1) kepastian hukum dan 2) kemudahan transaksi.

Berseberangan dengan gagasan Bank Dunia mengenai reformasi agraria, merujuk pada Tuma (1965) dalam *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform, a Comparative Analysis*, definisi Reforma Agraria yang digunakan oleh kalangan yang mewakili kelompok masyarakat reforma agraria adalah suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat 'baru' yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya.

Konsekuensi Reforma Agraria *a la* kelompok masyarakat ini, sebagaimana yang disimpulkan oleh Lindquist (1979) dalam *Land and Power in South America*, antara lain adalah (1) Bermakna sebagai suatu transfer kekuasaan; (2) Pengembalian tanah-tanah (*property*) rakyat yang dirampas; (3) Pembagian tanah secara merata (4) Mengarah kepada pengelolaan tanah yang lebih baik; (5) Meningkatkan standar kehidupan dari petani-petani yang menerima manfaat dari reform; (6) Meningkatkan produksi pertanian; (7) Menciptakan lapangan kerja; (8) Mempercepat pembentukan modal (*capital formation*), investasi dan teknologi inovasi di bidang pertanian; (9) Menciptakan dukungan politik untuk partai atau kelompok-kelompok politik yang pro reform; (10) Memungkinkan untuk dilakukan/diterapkan dalam kondisi yang ada di tengah masyarakat, khususnya dalam hal kapasitas personal/orang-orang yang ada/tersedia; dan (11) Menjungkirbalikan (mengubah) masyarakat kapitalis. Lebih lanjut, Bachriadi (2007) menegaskan bahwa Reforma Agraria merupakan bagian dari program pembangunan ekonomi sekaligus program politik untuk mengubah struktur penguasaan dan penggunaan

sumber-sumber agraria, yang meliputi 1) redistribusi tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang dikuasai secara berlebihan atau skala besar dan 2) pengembalian tanah-tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang dirampas dari rakyat sebagai penguasa sebelumnya.

Melalui Ketetapan MPR RI No 9 Tahun 2001, Reforma Agraria—yang oleh pemerintah disebut juga pembaruan agraria, ditakrifkan sebagai suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu mandat kepada DPR dan Presiden dalam TAP MPR RI No 9 Tahun 2001, adalah : *Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.*

Konsekuensi dari mandat TAP MPR RI No 9 Tahun 2001 tersebut, pemerintah harus melakukan 1) sinkronisasi kebijakan, untuk mengakhiri dualism hukum atau tumpang tindih kewenangan; 2) *landreform* dengan mengedepankan kepemilikan tanah untuk rakyat; 3) inventarisasi dan pendaftaran tanah untuk *landreform*; 4) pencegahan dan penyelesaian konflik agraria; 5) penguatan kelembagaan dan kewenangan lembaga yang berkompeten; 6) pembiayaan dalam Reforma Agraria dan penyelesaian konflik agraria. Sejauh ini, melalui Peraturan Presiden No 10 Tahun 2006 Tentang BPN, diatur tanggungjawab lembaga negara (BPN) yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral (Pasal 2), dalam kaitannya dengan amanah TAP MPR RI No 9 Tahun 2001, fungsi tersebut dijabarkan dalam kewenangan untuk, antara lain:

- a. koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- b. pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- c. pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- d. pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
- e. pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;

Peraturan Kepala BPN No 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan membedakan dengan tegas batasan Kasus, Sengketa, Perkara dan Konflik pertanahan (tidak termasuk kawasan perairan; udara; dan kawasan hutan). Kasus dibatasi sebagai sengketa, konflik, atau perkara pertanahan yang disampaikan kepada BPN RI untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai ketentuan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan nasional. Dalam hal ini jelas, bahwa unsur pelaporan menjadi penting, artinya BPN tidak akan menangani kasus yang tidak dilaporkan dan di luar terminologi pertanahan; serta telah ada payung hukum bagi kasus tersebut. Sengketa dibatasi sebagai perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio politik; dengan kata lain, sengketa pertanahan berada dalam dimensi dimensi horizontal. Konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politik,; dengan kata lain, konflik pertanahan berada dalam dimensi struktural. Perkara adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan atau putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya di Badan Pertanahan Nasional RI.

Pembatasan konflik terdapat pula dalam lampiran Keputusan Kepala BPN No 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, yaitu konflik sebagai “perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan/atau persepsi antara warga atau kelompok masyarakat mengenai status penguasaan dan/atau kepemilikan dan/atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu atau status keputusan tata usaha negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu serta mengandung aspek politik ekonomi dan sosial budaya”.

Pada umumnya, kelompok masyarakat menempatkan konflik agraria sebagai akibat / respons dari struktur penguasaan sumberdaya agraria yang timpang. Ketimpangan tersebut pada gilirannya sebagai akibat dari dominansi suatu proyek ideologi dan ekonomi politik yang mengarusutamakan liberalisasi. Sehingga, derajat dan intensitas konflik agraria hanya dapat ditekan jika reforma agraria—sebagai upaya perombakan struktur agraria yang semula timpang menjadi relatif adil,

dilaksanakan. Dalam surat yang ditujukan kepada Prpresiden RI (2009-2014)², Sekretariat Bersama Pemulihan Hak-hak Rakyat Indonesia menyatakan demikian:

“Konflik setidaknya disebabkan tidak terselesaikannya masalah utama agraria. Dimana masalah utama agraria (tanah, air, dan kekayaan alam) adalah konsentrasi kepemilikan, penguasaan dan pengusahaan sumber-sumber agraria baik tanah, hutan, tambang dan perairan di tangan sedikit orang bermodal dan korporasi besar. Sisi lain puluhan juta rakyat bertanah sempit bahkan tak bertanah. Perlu kami tegaskan lagi bahwa akar konflik agraria sesungguhnya karena adanya ketimpangan pemilikan, penguasaan dan penggunaan atas tanah dan kekayaan tanpa ada upaya untuk merombaknya. Ketidakadilan agraria dan konflik agraria harus segera diselesaikan agar tidak semakin mendalam menjadi persoalan sosial lainnya. Penyelesaian konflik agraria bukan sekedar untuk mengakhiri kekerasan supaya tidak berulang, tetapi lebih jauh adalah untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Dalam perspektif pelaku usaha (pasar), konflik agraria merupakan akibat dari kegagalan ekonomi sumberdaya alam. Kegagalan ini disebabkan oleh 1) eksternalitas, yaitu kegagalan pasar untuk menggambarkan biaya atau harga sesungguhnya dari suatu sumberdaya kepada pelaku ekonomi atau pengambil kebijakan; 2) kegagalan institusional, yaitu kegagalan lembaga negara untuk memberi kepastian hak kepemilikan (*property rights*) dari berbagai sumberdaya; dan 3) kegagalan kebijakan (*policy failure*), yaitu kegagalan pemerintah dalam memberikan ruang bagi tindakan ekonomi karena kesalahan informasi nilai suatu sumberdaya kepada pelaku ekonomi (Yustika, 2009). Eksternalitas dalam kajian pengelolaan sumberdaya alam (termasuk di dalamnya adalah moda produksi di atas agraria) biasanya termanifestasikan sebagai akibat yang harus ditanggung oleh suatu pihak karena aktivitas pihak lain, sehingga memicu konflik. Pihak yang dimaksud sebagai penyebab eksternalitas bisa berupa pihak yang tidak berhak mengakses sumberdaya agraria (*free rider*) dan/atau pemburu rente yang mencari keuntungan di setiap kesempatan.

2 Surat ini tertanggal 12 Januari 2012,

Pola-pola penanganan konflik agraria

1) Jalur Formal

Konflik agraria dipandang oleh sebagian pihak sebagai akibat dari ketiadaan tertib hukum, sehingga solusi dari konflik agraria adalah penegakan hukum. Pemahaman terhadap konflik yang demikian umum dianut oleh aparat negara. Dengan demikian, penanganan konflik agraria yang mengedepankan aspek legal formal dijadikan sebagai upaya penyelesaian.

1.1. Persidangan perdata

Penghapusan peradilan agraria di tahun 1970 oleh rejim Orde Baru berdampak pada pengalihan konflik agraria menjadi perkara perdata. Artinya, kesahihan klaim suatu pihak erhadap suatu sumberdaya agraria ditentukan menurut hukum positif yang berlaku. Dalam banyak kasus, pengadilan umum memang tidak dapat menyentuh kasus struktural, karena bagaimanapun pihak yang dilindungi oleh prosedur birokrasi selalu benar di mata hukum. Penyelesaian konflik agraria melalui jalur persidangan menghasilkan putusan yang mengikat secara hukum. Sehingga, putusan tersebut dapat dijadikan landasan untuk melakukan tindakan lebih lanjut, misalnya pencabutan hak; ganti rugi; dan pengeluaran pihak yang tidak dilekati hak. Sebagai lembaga negara, BPN mendasarkan tindakannya terhadap suatu pihak pada putusan pengadilan perdata, dan terhadap suatu perkara menurut putusan PTUN. Wewenang BPN dalam menindaklanjuti kasus pertanahan telah diatur dalam Peraturan Kepala BPN RI No 3 Tahun 2011.

1.2. Penertiban administrasi

Dalam perspektif pemerintah, penertiban administrasi dapat menjadi salah satu upaya penyelesaian konflik agraria. Penertiban administrasi bertujuan memberikan ketertiban hukum demi kepastian hukum. Konflik agraria terjadi ketika pihak yang berkonflik sama-sama mengajukan klaim yang dianggap sah oleh masing-masing pihak. Pertentangan klaim ini merupakan akibat dari ketidakpastian hukum yang mengikat subyek dengan obyek sumberdaya agraria.

1.3. Regulasi

Relasi antara negara dengan rakyat bukan hanya didominasi oleh fakta kebijakan yang tidak berpihak kepada rakyat, tetapi juga diramaikan oleh aksi-aksi represif negara terhadap rakyat, dalam konflik agraria hal itu sering terjadi. Laporan dari KPA (2001) yang dikutip oleh KOMNAS HAM (2004) menunjukkan bahwa militer (termasuk kepolisian) sebagai institusi negara tidak hanya terlibat sebagai pihak yang melawan rakyat dalam konflik-konflik agraria, tetapi juga aktif sebagai pendukung kaum pemodal yang menjadi pihak utama yang melawan rakyat.

Pada 10 Mei 2012, UU No 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial disahkan. Pasal 5 dari UU tersebut membatasi sumber-sumber konflik sosial dari a) Permasalahan yang berkaitan dengan politik, ekonomi, dan sosial budaya; b). persetujuan antarumat beragama dan/ atau interumat beragama, antarsuku, dan antaretnis; c). sengketa batas wilayah desa, kabupaten/kota, dan/atau provinsi; d) sengketa sumber daya alam antarmasyarakat dan/atau antarmasyarakat dengan pelaku usaha; atau e) distribusi sumber daya alam yang tidak seimbang dalam masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan penanganan konflik sosial adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa baik sebelum, pada saat, maupun sesudah terjadi Konflik yang mencakup pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pascakonflik. Upaya pelibatan aparat bersenjata oleh pemerintah dalam penanganan konflik sosial menurut UU ini adalah sah, termasuk konflik agraria. Meskipun menempatkan horizontal, regulasi ini merupakan salah satu cara untuk menyelesaikan konflik versi pemerintah.

2) Jalur non Formal

Konflik agraria dipandang oleh sebagian pihak yang lain sebagai akibat dari ketidakseimbangan kepentingan antara pengambil kebijakan dengan masyarakat, sehingga solusi konflik agraria adalah pencapaian titik keseimbangan kepentingan tersebut.

2.1. Mediasi

Salah satu upaya penanganan konflik agraria adalah mediasi. Sarjita (2011) membagi upaya penanganan konflik agraria menjadi dua bentuk, yaitu litigasi yang meliputi pengadilan umum perdata, pengadilan umum pidana, pengadilan tata usaha negara, dan pengadilan agama; dan non litigasi yang meliputi negosiasi, konsiliasi, arbitrase dan mediasi.

Prosedur mediasi di pengadilan diatur dalam Perma No 1 Tahun 2008, dengan berlandaskan pada peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Pasal 24 UUD 1945
- b. UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
- c. UU No 5 Tahun 2004 tentang MA
- d. UU No 25 Tahun 2000 tentang peradilan umum
- e. UU No 3 Tahun 2006 tentang Peradilan agama.

Perma No 1 Tahun 2008 diterbitkan dengan pertimbangan 1) efisiensi biaya dan waktu dalam penyelesaian sengketa, 2) pengintegrasian mediasi dalam proses beracara di pengadilan, 3) hukum acara yang berlaku mendorong proses perdamaian yang dapat diintensifkan dengan cara mengintegrasikan proses mediasi ke prosedur berperkara di pengadilan, 4) demi kepastian, ketertiban, dan kelancaran proses perdamaian. Adapun jenis perkara yang dapat difasilitasi dengan proses mediasi adalah semua perkara kecuali yang diselesaikan melalui prosedur pengadilan niaga, pengadilan hubungan industrial, keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, keberatan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

2.2. Kompensasi

Mekanisme penanganan konflik yang mengarusutamakan pemberian kompensasi/ganti kerugian/ganti untung terdapat dalam beberapa kebijakan, baik di era Demokrasi Terpimpin, Orde Baru, maupun Reformasi. Sebagai contoh, UU No 5 Tahun 1960 menyediakan mekanisme tersebut untuk konversi tanah swapraja atau bekas swapraja menjadi tanah negara, demikian juga pada UU No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Lahan untuk Pembangunan dan Kepentingan Umum. Kompensasi, sebagaimana kesepakatan jual beli, merupakan

cara penyelesaian konflik agraria yang dianggap mewakili asas kerelaan, sehingga tidak ada akibat lanjut yang bersumber dari relasi disharmonis yang telah diharmoniskan melalui kesepakatan tersebut.

2.3 Program-program Pembukaan Akses

Selain kepastian hak, jaminan akses merupakan dimensi dalam konflik agraria yang sering diperebutkan antara negara, masyarakat, dan swasta. Berbeda dengan hak, akses dikendalikan oleh seperangkat kekuasaan (Peluso dan Ribot, 2003). Terkadang, hak dan akses tidak hadir bersamaan. Pihak yang memiliki hak terkadang tidak dapat mengakses apa yang menjadi haknya, begitu pula sebaliknya. Pola-pola penyelesaian yang mengedepankan kepastian hak terkadang menyisakan konflik laten yang dapat meledak sewaktu-waktu, atau memunculkan perlawanan keseharian secara sembunyi-sembunyi yang dilakukan oleh pihak yang dikalahkan dan sulit dikontrol oleh pihak yang dimenangkan dalam kontestasi hak. Konflik agraria berbasis akses ada yang diselesaikan dengan pendekatan program, meskipun program tersebut belum berpayung hukum. Pengelolaan kawasan hutan dengan model Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat, atau Hutan Kemasyarakatan merupakan bentuk-bentuk pendekatan program yang membuka akses sumberdaya agraria kepada pihak lain.

2.4 Manajemen Konflik

Adakalanya, konflik agraria struktural ditangani dengan cara diluar kebiasaan, seperti kekerasan; peradilan; penertiban administrasi; kompensasi; bahkan mediasi. Terkadang, konflik agraria struktural dikelola sedemikian rupa hingga tidak mengemuka dan menimbulkan implikasi luas. Berbagai upaya yang isolasi kasus merupakan salah satu cara untuk menangani konflik agraria manifes, agar menjadi laten dan terlupakan seiring waktu dan perkembangan isu di luar agraria.

3) Kelembagaan

Salah satu upaya penyelesaian konflik agraria dalam aspek kelembagaan adalah pembentukan lembaga penyelesaian konflik. Semenjak Pengadilan Khusus Agraria dihapuskan oleh pemerintah di

tahun 1970, maka lembaga pengadilan umum menjadi satu-satunya lembaga yang dapat memberi putusan secara legal formal atas kasus-kasus agrarian, dan dalam banyak hal putusan tersebut tidak menyelesaikan akar permasalahan dan menambah jumlah kasus agraria. Konflik agraria, yang berdimensi struktural, dikategorikan sebagai masalah dalam hukum acara perdata. Sehingga, konflik agrarian struktural tidak terfasilitasi. Seiring perubahan sistem politik yang ditandai dengan reformasi, ada keterbukaan bagi publik untuk menyumbang aspirasi. Salah satunya adalah gagasan aliansi LSM yang tergabung dalam Sekretariat Bersama untuk Pemulihan Hak-hak Rakyat Indonesia mengenai pembentukan lembaga yang secara khusus menangani konflik agraria. Gagasan tersebut bukan tidak berdasar. Berikut adalah latar belakang hukum yang dapat memfasilitasi pembentukan lembaga khusus yang menangani konflik agraria:

- a. Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- b. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA.
- c. Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Hasil Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan-ketetapan MPR/S
- d. Ketetapan MPR No.V/MPR/2003 tentang Saran kepada Lembaga-lembaga Negara.

ANALISIS DAN EVALUASI KEBIJAKAN PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

Konflik agraria di era reformasi, terutama yang bersifat structural/vertical, lebih kompleks daripada era sebelumnya. Konflik ini turut dibentuk oleh perubahan situasi-situasi di tahun 1980-1990an yang membawa konsekuensi pertemuan langsung aktor ekonomi global dengan aktor lokal, baik dalam hubungan mutualistik atau saling menegasikan. Dalam banyak kasus, pemerintah berperan sebagai fasilitator pengusaha. Dalam proses-proses tertentu, pembangunan yang dimaksudkan sebagai upaya pencapaian cita-cita nasional justru berdampak konflik agraria struktural. Sehingga, dalam diskursus produksi atas sumberdaya alam/

agraria, praktik-praktik pembangunan dan ekspansi modal menjadi sulit dibedakan. Sebagai contoh, meskipun *Domein Verklaring* sudah dihapuskan dalam narasi kebijakan agraria, akan tetapi semangatnya masih dihidupkan dalam praktik-praktik kebijakan agraria. UUPA yang dimaksudkan sebagai payung hukum bagi regulasi atas sumberdaya agraria kenyataannya hanya dapat diberlakukan terhadap 30 % kawasan Indonesia.

Meskipun sama-sama dianggap sebagai masalah yang harus dipecahkan, konflik agraria dipandang secara berbeda-beda oleh negara, pasar, atau kelompok sosial (masyarakat), menurut pemahaman masing-masing pihak terhadap Reforma Agraria. Pasar melihat konflik agraria sebagai akibat dari kegagalan pasar bebas, diantaranya karena keberadaan barang publik dan eksternalitas yang tidak terselesaikan oleh pihak yang berwenang (negara). Negara melihat konflik agraria sebagai akibat dari ketidakpastian hukum. Masyarakat melihat konflik agraria sebagai akibat dari ketimpangan struktur penguasaan sumberdaya agraria karena dominansi dua pihak lainnya. Karenanya, pemaknaan Reforma Agraria turut menentukan pendefinisian dan pemaknaan konflik agraria, berikut tawaran resolusinya.

Upaya resolusi konflik agraria tidak akan menjadi bagian dari penyelesaian konflik ketika dirumuskan dalam paradigma, pemahaman, dan pendekatan yang melahirkan konflik agraria. Tidak ada rumusan tunggal mengenai resolusi konflik agraria, tergantung karakteristik masalahnya. Sebagai contoh, untuk konflik akses, penertiban administrasi dan penegakan hukum justru tidak solutif, dibandingkan pendekatan program-program pembukaan akses.

Tabel 2. Konflik Agraria menurut berbagai pihak

Unsur-unsur	Pemerintah	Pasar	Kelompok Masyarakat
Akar masalah	Ketidakpastian hukum	Kegagalan pasar	Ketimpangan penguasaan
Sumber masalah	Penegakan hukum yang lemah	Hambatan struktural	Dominansi ekonomi pasar

Paradigma	Konflik sebagai penghambat kebijakan	Konflik sebagai eksternalitas	Konflik sebagai akibat (respons)
Solusi	Penertiban administrasi	Mekanisme pasar	Perombakan struktur penguasaan
Eksekutor	Lembaga negara melalui pengadilan	Pasar tanah	Kelembagaan negara dan sosial

REKOMENDASI

Idealnya, kebijakan penyelesaian konflik harus mampu menyentuh dan menyelesaikan akar-akar konflik, namun hal itu tidak mudah karena 1) konflik agraria di Indonesia bersifat kronik, 2) prasyarat bagi reforma agraria menjadi lebih kompleks memasuki era reformasi, sementara amanah UU Agraria nasional belum sempat dilakukan karena faktor politik, 3) para aktor dan relasi kekuasaannya tidak mudah terpetakan, dan 4) dominansi kekuatan pasar atas negara membuat fungsi agraria sebagai sektor publik mengalami pengikisan.

Mencermati analisis Gillian Hart (2001) mengenai perbedaan (P)embangunan dan (p)embangunan³, kaidah-kaidah yang mengawal kebijakan agrarian, termasuk di dalamnya adalah kebijakan penyelesaian konflik, memang diperlukan. Jika negara masih percaya pada argumentasi yang melatari perjuangan kemerdekaan, maka sudah seharusnya negara

3 Gillian Hart (2001) dalam *Development Debates in the 1990s: Culs de Sac and Promising Paths*, mengembangkan kerangka analisis pembangunan dengan 'memisahkan sejena' dan 'memadukan kembali' antara kebijakan pembangunan (pembangunan dalam huruf "P" besar) dan proses operasi pembangunan kapitalisme (pembangunan dalam huruf "p" kecil). Pembangunan—dalam pemahaman pengambil kebijakan, sesungguhnya suatu proyek intervensi negara-negara 'dunia pertama' pascaperang dunia II yang diterjemahkan sebagai suatu perencanaan (p)embangunan investasi dengan akuisisi ruang-ruang baru di negara-negara bersumber daya alam dan manusia yang melimpah, untuk melipatgandakan keuntungan skala besar bagi kepentingan investasi tersebut (produksi ruang). Akuisisi dan produksi ruang ini tidak lagi menggunakan cara-cara imperialisme kuno, yaitu invansi militer, melainkan memanfaatkan kekuatan dari dalam negara-negara 'dunia ketiga', yaitu penyelenggara negara (*acquisition through state intervention*), dengan menggunakan logika (P)embangunan dan Peningkatan Kesejahteraan. Model lain dari intervensi ini adalah dengan dukungan Badan-badan Internasional yang menitikberatkan pada program-program penertiban administrasi pertanahan untuk kebutuhan pasar tanah (*acquisition through market intervention*).

kembali ke *khittah* yang mengutamakan kepentingan rakyat di atas kepentingan lainnya.

Era reformasi justru menjadi tantangan yang nyata bagi negara karena peran-peran negara telah dilucuti oleh kekuatan pasar, suatu kondisi yang hampir sama secara ekonomi tetapi berbeda secara mendasar secara politik dengan masa kolonial. Dengan demikian perubahan yang mendasar memang menjadi prasyarat bagi Pembangunan yang sesungguhnya. Berikut beberapa aspek yang menurut hemat penulis perlu diubah:

1) Konstruksi Kebijakan

Bahwa konstruksi kebijakan agraria Indonesia melahirkan konflik struktural berkepanjangan adalah sebuah kenyataan. Pokok permasalahan di wilayah politik-hukum agraria ialah pengadopsian sistem hukum barat secara mentah-mentah dan berakibat pengabaian sistem hukum lain yang lebih dulu ada. Upaya UUPA untuk mendamaikan dua wilayah ini belum berhasil karena di satu sisi UUPA masih mengadopsi hukum kolonial, semisal Hak Guna Usaha dari Hak *Erpacht*. Pengadopsian narasi tentu saja berakibat tidak dapat menanggalkan pesan-pesan dari narasi tersebut, dengan kata lain HGU merupakan pergantian istilah bagi salah satu jenis hak dengan karakter yang sama dengan Hak *Erpacht*. Jika HGU masih akan dipertahankan, maka konfigurasi pengelolaan modal dalam HGU harus diubah, bukan lagi ditujukan pada swasta melainkan kepada badan-badan ekonomi kerakyatan. Atau, jika masih dalam pengertian yang sama dengan Hak *Erpacht*, maka sebaiknya HGU dihapuskan saja.

Konflik agraria di ranah politik-hukum agraria merupakan akibat dari kerusakan hubungan-hubungan agrarian semula karena kehadiran hubungan-hubungan agraria yang baru. Konflik panjang antara hukum adat dan hukum barat sangat tajam di kawasan-kawasan yang semula diatur dengan hukum komunal. Pengabaian terhadap hukum adat tidak berbeda dengan peniadaan atasnya, dan itu bertentangan dengan konstitusi. Artinya, eksistensi hukum adat perlu diakui dalam sistem hukum nasional yang menganut hukum barat, dengan pengakuan yang sesungguhnya hingga atatan implementasi hukum. Hukum adat dalam beberapa hal mempunyai 'upaya penangkal' terhadap ancaman-ancaman politik agraria nasional, seperti akumulasi sumberdaya pada segelintir pihak. Akan tetapi, negara sebagai penguasa baru atas wilayah yang diklaim sebagai kesatuan politik justru mengabaikan kekuatan hukum

adat. Gagasan pluralisme hukum merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan komitmen negara terhadap pemeliharaan kebinekaan bangsa.

2) Hukum

Dualisme hukum, dalam pengertian pemberlakuan dua asas hukum yang bertentangan sekaligus; semisal asas *ipso facto* dan *ipso jure*, atau pemberlakuan kembali asas-asas hukum yang sudah tidak berlaku; semisal *domein verklaring* dalam hukum agraria nasional, merupakan sumber bagi ketidakpastian hukum. Dan, dalam beberapa hal ketidakpastian hukum memang menyumbang konflik agraria dan menjadi hambatan struktural. Hingga UUPA belum mengalami amandemen, maka UUPA masih merupakan kekuatan payung hukum bagi pengaturan sumberdaya agrarian di Indonesia. Penghapusan hukum-hukum colonial dan feodal merupakan langkah terbaik bagi pembaruan hukum agraria dalam konteks Indonesia. Akan tetapi, terkadang dualisme hukum masih berlaku di ranah empirik.

Penghapusan peradilan khusus agraria pada masa awal Orde Baru menyumbang konflik agraria yang tak kunjung selesai. Masalahnya terletak pada penempatan konflik agraria yang berdimensi struktural sebatas masalah perdata. Secara politik hal ini wujud negara menghindari dimensi politis dari konflik agraria. Dan secara hukum hal ini merupakan penyederhanaan yang tidak menyelesaikan masalah bagi penegakan keadilan. Permasalahan-permasalahan agrarian yang bersifat struktural memang membutuhkan wadah sendiri, dan terpisah dari perkara perdata. Selama peradilan agraria yang berfungsi khusus dan bersandar pada UUPA tidak terwujud maka konflik agraria akan berlangsung dalam waktu yang panjang.

3) Sistem Tenurial

Undang-undang Pokok Agraria belum dapat menghapuskan sistem tenurial dengan model-model monopoli, sebagaimana yang terjadi di kawasan kehutanan; perkebunan; pertambangan; dan konservasi. Monopoli merupakan sumber ketimpangan yang dapat dirasakan langsung oleh pihak yang dirugikan. Konflik agraria dari masa ke masa tidak jauh dari isu ketimpangan karena monopoli satu pihak atas pihak

lainnya dalam akses; pengelolaan; dan penguasaan ruang seisinya. Pembaruan agraria sudah semestinya jika diarahkan pada penghapusan peluang-peluang dan model-model monopoli atas sumberdaya agraria.

4) Penataan Ruang

Penataan ruang menjadi kunci dalam penataan pemanfaatan sumber-sumber agraria di ranah kebijakan, akan tetapi sejauh ini penataan ruang belum menyentuh penataan kekuasaan atas sumber-sumber agraria. Artinya, ruang fisik adalah ruang politis, fungsinya dapat berubah sekehendak hati rejim yang berkuasa, bukan berdasarkan pada potensi sosial ekologis dan budaya setempat. Penataan ruang sudah seharusnya mengacu pada asas-asas penataan sumberdaya agraria, bukan mengambil rute sendiri, lebih-lebih menjadi legitimasi bagi eksploitasi sumberdaya agraria.

DAFTAR PUSTAKA

- Bachriadi, D. 2007. *Reforma Agraria untuk Indonesia: Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY*. Makalah Pertemuan Organisasi-organisasi Rakyat se-Jawa di Magelang, 6-7 Juni 2007.
- Hans Kelsen. 1961. *General Theory of Law and State*, New York, Russell and Russell.
- Hart, Gillian. 2001. *Development Debates in the 1990s: Culs de Sac and Promising Paths*, *Progress in Human Geography* 25,4 , pp. 649–658
- Li, Tania. *Situating Resouce Struggles, Concepts for Empirical Analysis*. *Economic and Political Weekly*, November 29, 2003.
- P.J. Burns. 1999. *The Leiden Legacy Concepts of Law Indonesia*, P.T. Pradnya Paramta, Jakarta
- Pontoh, C.H. 2011. *Kekerasan Negara dari Orde Baru Hingga Kini*. *Indoprogess*. 1 September 2011
- Peluso, N.L. and J.C. Ribot. 2003. *A Theory of Access*. *Rural Sociology* 68 (2) , pp 153-181

- Sarjita. 2011. Penyelesaian Sengketa Tumpangtindih (Overlapping) Tanah HGU, Kawasan Hutan, Areal Pertambangan, HPL, Tanah Hak Adat, dan Tanah Bekas Swapraja *Dalam* Strategi dan Manajemen Resolusi Konflik, Sengketa, dan PERkara PERTanahan untuk Keamanan di Bidang Investasi. Mitra Amanah dan Pusat Pengkajian Informasi Nasional Jakarta.
- Tuma, Elias H. 1965. *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform, a Comparative Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Yustika, A. E. 2009. *Ekonomi Politik: Kajian Teoretis dan Analisis Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar