

**PENANGANAN SENGKETA
DAN KONFLIK PERTANAHAN**
(HASIL PENELITIAN STRATEGIS STPN)
2013



PPPM -STPN

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam terbitan (KDT)
Tim Peneliti STPN
Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan (Hasil Penelitian Strategis STPN) 2013
oleh: Tim Peneliti STPN -- Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta, 2014
287 hlm; 160x240 mm

ISBN: 602789410-5

**Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan
(Hasil Penelitian Strategis STPN) 2013**

Penulis: Tim Peneliti STPN
Editor: Dwi Wulan Pujiriyani dan Widhiana Hestining Puri
Desain Isi & Cover: Aksarabumi Jogjakarta

Cetakan Pertama, Desember 2013

Penerbit:



**Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional**

Gedung Pengajaran Lantai II,
Jalan Tata Bumi Nomor 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta
Telp: 0274-587239
email: pppm_stpn@yahoo.com
website: <http://pppm.stpn.ac.id>

Hak Cipta © 2013 pada Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang memperbanyak, mengutip sebagian ataupun seluruh isi buku ini
dalam bentuk apapun, dengan cara apapun, tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

Daftar Isi

Kata Pengantar	5
Pengantar Penyunting	7
 Dinamika Pengelolaan Tanah Adat di Kabupaten Gianyar dan Bangli Provinsi Bali	
IG Nyoman Guntur, Yahman, dan Widhiana H Puri	9
 “Petani Penggarap dan Pengusaha Perkebunan”: Dinamika Konflik Agraria di Bandar Betsy, Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara	
Dwi Wulan Pujiriyani dan Sutan Hasudungan Limbong	41
 ‘Dari Mangkuk Menjadi Piring’ (Studi Tata Kuasa Sumber Daya Agraria di Sekitar Danau Rawa Pening)	
Deden Dani Saleh, Slamet Muryono, dan M. Nazir Salim	81
 Sinergi Kantor Pertanahan dengan Kelompok Tani dalam Memberdayakan Petani (Studi di Kabupaten Blora Provinsi Jawa Tengah)	
Aristiono Nugroho, Haryo Budhiawan, dan Tullus Subroto ...	131
 Intervensi <i>Stakeholder</i> dalam Pelestarian Fungsi Hutan di Desa Kalimendong, Kecamatan Leksono, Kabupaten Wonosobo, Provinsi Jawa Tengah	
Tullus Subroto, Aristiono Nugroho, dan Panjang Suharto ...	145

“Petani Penggarap dan Pengusaha Perkebunan”:

Dinamika Konflik Agraria di Bandar Betsy, Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara

Oleh:

Dwi Wulan Pujiriyani dan Sutan Hasudungan Limbong

“Sengketa tanah sudah sejak jaman dahulu adanya. Satu riwayat yang sudah tua. Sejak manusia hidup di atas dunia dan mulai mengambil hasil bumi sebagai pangkal kehidupannya. Suatu sengketa yang dikenal rakyat. Menjadi pusaka kepada anak cucunya yang tidak dapat dan tidak mudah dilupakan. Untuk sejengkal tanah, tak gampang orang disuruh berdamai. Tak mudah orang disuruh menyerah dan mengalah. Sejengkal tanah berarti sesuap nasi yang menghidupinya” (Tauchid, 2009:269).

A. Pendahuluan

Problema agraria terus menerus mencuat dalam dinamika kehidupan di Indonesia. Salah satu problema agraria yang dihadapi adalah munculnya berbagai konflik seputar tanah yang salah satunya muncul dalam potret konflik perkebunan. Sebagaimana ditambahkan Bahari (2004), Konflik agraria di wilayah perkebunan merupakan warisan masa lalu dan telah berakar pada masa kolonial. Dalam konflik perkebunan, gejala hampir sama yang dijumpai adalah tuntutan pengembalian hak rakyat atas tanah perkebunan karena diklaim tanah tersebut diperoleh oleh pihak perkebunan dengan cara “merampas” ataupun pemenuhan pembayaran nilai

ganti rugi (tanah) yang dianggap terlalu kecil. Tuntutan tersebut jamak kemudian diikuti dengan okupasi tanah oleh masyarakat (termasuk penjarahan).

Pada tahun 2011, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat 163 konflik yang menyebar di seluruh Indonesia. Konflik yang melibatkan 69.975 kepala keluarga tersebut, berada di area 472.948,44 hektar. Dari 163 kasus, sebanyak 97 kasus (77%) berada pada sektor perkebunan, 36 kasus (22%) pada sektor kehutanan, dan 1 kasus (1%) pada wilayah tambak/pesisir.¹ Sebagaimana dicatat dalam Bachriadi & Wiradi (2011), perkebunan merupakan salah satu sektor yang menguasai tanah cukup besar selain proyek kehutanan, pertambangan, pembangunan kota baru dan pariwisata serta industri berskala besar. Sampai tahun 2000, tercatat ada 2178 perusahaan baik swasta maupun perusahaan milik negara yang menguasai 3,52 juta hektar areal kebun atau dapat diartikan setiap perusahaan rata-rata menguasai sekitar 16.000 hektar lahan.

Salah satu konflik agraria yang saat ini masih berlangsung dan belum mendapat penyelesaian yang efektif adalah konflik warga Bandar Betsy dengan PTPN III di Kabupaten Simalungun.² Kasus Bandar Betsy merupakan satu contoh kasus konflik di Sumatera Utara yang dalam catatan Jawa Pos National Network 11 Januari 2013, menduduki peringkat kedua setelah Riau sebagai daerah dengan riwayat kasus konflik perkebunan yang tertinggi. Kasus Bandar Betsy bermula dari klaim para penggarap terhadap sebagian dari areal yang diakui sebagai bagian areal Hak Guna Usaha PTPN III.

Untuk selanjutnya, tulisan ini akan membahas lebih lanjut mengenai dinamika penguasaan dan sejarah pemilikan lahan yang terjadi sehingga menimbulkan konflik perkebunan di Bandar Betsy. Dalam hal ini pemetaan dan relasi aktor akan dilihat dalam kaitannya dengan upaya penyelesaian terhadap konflik yang telah dilakukan. Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif dengan

mengangkat konflik Bandar Betsy sebagai studi kasus untuk memperoleh gambaran secara komprehensif tentang profil dan sejarah konflik antara penggarap dan pengusaha perkebunan yang terjadi. Melalui profil ini pula akan dianalisis mengenai penyikapan dan upaya penyelesaian konflik yang dilakukan termasuk kondisi aktual yang terjadi pada relasi sosial antara pihak-pihak yang terlibat dalam konflik.

B. Peta Konflik Agraria di Kawasan Perkebunan

Konflik antara pihak perkebunan dengan masyarakat jamak diawali dengan ketimpangan akses sumberdaya serta praktek-praktek perkebunan yang tidak mensejahterakan masyarakat di sekitarnya. Aspek ketimpangan serupa ini dapat dijumpai dalam beberapa tulisan seperti Colchester (2006), Saragih (2010), Guttal (2011), Julia (2011), dan Gironde (2012). Dengan sedikit variasi, dapat dikatakan bahwa cerita tentang perkebunan adalah cerita tentang kerusakan hutan, perampasan tanah dan pemiskinan masyarakat serta lingkungan. Banyak perkebunan yang diiringi dengan pemrosesan yang mengkonsumsi sejumlah besar energi dan air yang sebelumnya digunakan oleh masyarakat. Perkebunan bersifat monokultur serta mensyaratkan penggunaan pupuk, pestisida dan herbisida kimia, seringkali membuat tanah menjadi kering, mengandung racun, kehilangan nutrisi dan mengkontaminasi sumber air tanah. Ketimpangan dan berbagai kondisi represif yang muncul akibat keberadaan perkebunan inilah yang pada akhirnya menyemai munculnya kantong-kantong perlawanan (*resistence enclave*) dan pusat dari *political obedience* masyarakat dalam memberikan perlawanan baik terhadap negara maupun kapitalisasi perkebunan.

Ann Stoler (2005) dalam penelitian etnografisnya pada perkebunan di Deli menambahkan bahwa perlawanan rakyat di wilayah perkebunan dibentuk terus menerus oleh kolonialisme maupun pengalaman-pengalaman sosial, ekonomi, dan politik dari komunitas buruh Jawa yang tinggal di perbatasan perkebunan-perkebunan Sumatera. Perkebunan seperti halnya daerah-daerah

1 <http://gagasanhukum.wordpress.com/2012/02/09,/Mengurai-akar-konflik-agraria>.

2 Selain kasus Bandar Betsy, kasus lain yang menjadi perhatian publik antara lain: kasus sengketa tanah warga Sei Silau, Kabupaten Asahan dan PT Perkebunan Nusantara III, dan masyarakat Sarirejo dengan Pangkalan TNI AU di Medan.

koloni merupakan sebuah situs produksi kultural, 'laboratorium modernitas', tempat strategi pendisiplinan, politik pembebasan dan penciptaan identitas rasial, dipertaruhkan. Stoler menekankan bahwa pemahaman pada kronfontasi yang terjadi di perkebunan tidak semata difokuskan pada aspek ekonomi, tetapi harus memperhatikan secara khusus pada 'relasi kekuasaan, dominasi, manipulasi dan kontrol yang terjadi dimana semua ini berkaitan dengan transformasi kapitalis yang terjadi.

Sementara itu, mengenai bentuk resistensi atau perlawanan masyarakat, dapat ditelusuri melalui berbagai kasus reklamasi yang terjadi di Indonesia. Kajian serupa ini telah dilakukan oleh Wahyudi (2005) dalam kasus reklamasi tanah PTPN XII (Persero) Kalibakar Malang; Chrysantini (2007) dalam penelitiannya mengenai pendudukan tanah di dusun Keprasan, Desa Gendis, Kecamatan Nglegok, Blitar; serta Aprianto (2010) dalam kajiannya mengenai kasus reklamasi yang terjadi di Ketajek, Jember.

Tipologi konflik perkebunan menggambarkan pola tingkah laku setiap pelaku konflik berdasarkan konteks lokal kebun dan lingkungannya. Dari rekaman seluruh konflik perkebunan yang terjadi, gejala lapar tanah (kepadatan manusia terhadap lahan yang tinggi) dan dualisme ekonomi (kesenjangan sosial ekonomi) antara perusahaan perkebunan dan masyarakat sekitarnya semakin menguatkan peluang terjadinya konflik atau meningkatkan derajat konflik yang telah berlangsung.

Dalam konteks perkebunan di Sumatera Utara, penelitian Agustono, dkk (1997) mengenai sengketa tanah antara Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia dengan PTPN II di Sumatera Utara dan penelitian Sitorus (dkk) mengenai penataan penguasaan tanah perkebunan tembakau Deli, memberikan gambaran bahwa penggarapan masyarakat terhadap lahan-lahan perkebunan milik negara seolah sudah lekat dalam dinamika praktek perkebunan. Penggarapan menjadi karakteristik khas dari akar konflik yang terjadi dimana hal ini kerap kali direspon dengan penyikapan melalui kebijakan yang ternyata juga belum mampu secara tepat menjadi solusi dari konflik yang terjadi.

Tipologi konflik yang berbeda-beda pada dasarnya memerlukan resolusi konflik yang berbeda pula. Dalam konteks ini Agusta dan Undang (2009) memunculkan istilah manajemen sosial yaitu penerapan dari strategi pengembangan masyarakat (*community development*) yang lebih mengedepankan partisipasi dari setiap pelaku konflik (manajemen perkebunan dan anggota masyarakat). Manajemen sosial memuat pula penggunaan maupun penyusunan modal sosial yang mencakup lembaga-lembaga informal, jaringan sosial dan kepercayaan antar pelaku. Tipe manajemen sosial memang tidak selalu tepat diberlakukan, untuk tipe konflik yang berbeda dibutuhkan strategi penanggulangan yang berbeda pula. Konflik antara perusahaan perkebunan dan pemerintah serta perusahaan lebih berbasis pada hubungan-hubungan formal, sehingga penyelesaiannya lebih cocok berupa keterpaduan manajemen sosial dan penyelesaian hukum atau penggunaan hukum formal. Penanggulangan konflik berbasis tindakan kriminal dilakukan melalui keterpaduan manajemen sosial dan pendekatan keamanan. Penanggulangan konflik berbasis bandit sosial mengetengahkan strategi manajemen sosial yang dipadukan dengan strategi-strategi gerakan sosial. Sedangkan konflik di sekitar sumber masalah kesenjangan ekonomi dapat diatasi dengan beragam program-program ekonomi untuk meningkatkan kemampuan berusaha dan bekerja pada masyarakat sekitar perkebunan. Penanggulangan konflik reklamasi lahan cocok dilakukan dengan manajemen sosial berikut pendekatan hukum, akan tetapi bukan pendekatan hukum formal yang mengikuti perundang-undangan secara literer, melainkan strategi sosiologi hukum dimana produk hukum dipandang sebagai hasil kesepakatan (kontrak sosial) antar pelaku hukum. Sementara itu program-program ekonomi dimulai dengan proyek-proyek yang dibangun perusahaan perkebunan dan dilanjutkan iuran diantara masyarakat dalam penggunaannya (*repayment*) atau membangun dana bergulir. Arti penting dana bergulir adalah untuk memperoleh kredit dan belajar menabung yang berarti merefleksikan kemampuan mengakumulasi kekayaan yang jika dialihkan untuk modal dapat menghasilkan kegiatan yang produktif.

Tabel 1
Tipologi Konflik dan Model Resolusi

No	Tipologi Konflik	Model Resolusi
1.	Konflik berbasis kriminalitas	Manajemen sosial dalam bentuk kekuatan pemaksa
2.	Konflik berbasis bandit sosial	Gerakan sosial
3.	Reklaiming lahan (sub tipe berbasis argumen sejarah dan argumen hukum)	Kekuasaan hukum
4.	Konflik berbasis kesenjangan ekonomi (sub tipe asimetris inti-plasma dan konflik antara pendatang dengan lokal	Ekonomi

Sumber: Ivanovich Agusta dan Undang Fadjar (2009)

C. Simalungun dan Lingkaran Penguasaan Perkebunan

Simalungun adalah sebuah kawasan yang didominasi *landscape* perkebunan. Keberadaan perkebunan di wilayah Kabupaten Simalungun merupakan salah satu primadona perekonomian di Sumatera Utara. Tanaman perkebunan yang ada di Kabupaten Simalungun baik yang dikelola oleh rakyat (perkebunan rakyat) maupun perkebunan swasta/PTPN, seperti karet, kelapa, kelapa sawit, kopi, coklat, teh, dan lain-lain memberikan nilai yang cukup berarti bagi usaha peningkatan pendapatan masyarakat. Dari luas keseluruhan tanah di Kabupaten Simalungun (438.660 Ha), sekitar 38,23 persen digunakan untuk perkebunan. Sampai saat ini, tidak kurang dari 6 perusahaan perkebunan yang ada di Kabupaten Simalungun antara lain: PT.Perkebunan Nusantara III, PT. Perkebunan Nusantara IV, PT. Bridgestone, PT. Bukit Maradja Estate, PT. SIPEF, PT. Toba Pulp Lestari, PT Djasa Putra Kebun Nagor Usang, London Sumatra (Lonsum), dan Murida (Kebun Maligas).

Kabupaten Simalungun dapat dikatakan sebagai pionir dan 'guru' bagi proses perkembangan pertanian, terutama perkebunan di Indonesia. Sejarah perkebunan di Simalungun tidak dapat dilepaskan dari sejarah masuknya kolonialisme. Sejarah mencatat bahwa dari tahun 1865 hingga tahun 1871, Belanda sudah mulai

menelusuri dan mengamati kondisi tanah Simalungun. Penjajah Belanda datang ke Simalungun pada akhir abad XIX. Simalungun merupakan daerah yang sangat subur dan sangat cocok dijadikan perkebunan. Kolonialisme Belanda dengan gaya kapitalisnya telah mengubah Simalungun menjadi daerah perkebunan untuk pangsa pasar di Eropa. Menurut catatan sejarah J.Tideman, terhitung sejak masuknya pemerintahan kolonial Belanda di awal abad ke-17 di Sumatera Utara, Simalungun adalah wilayah yang dipilih untuk pengembangan perkebunan, terutama teh, karet, dan kelapa sawit.

Setelah dibukanya perkebunan di Simalungun, Belanda menghadapi kendala untuk mendapatkan tenaga kerja untuk menggarap perkebunan tersebut. Orang Simalungun tidak bisa di harapkan menjadi pekerja di perkebunan, karena karakter mereka yang santai dan bukan pekerja keras. Pada akhirnya jatuhlah pilihan kepada orang Jawa yang dianggap lebih tekun, mudah diatur dan tidak banyak menuntut. Belanda mendatangkan pekerja dari Pulau Jawa yang dikoordinir oleh Belanda yang sudah lebih dulu menjajah disana.

Kedatangan Belanda ke Simalungun membawa perubahan sosial yang besar. Hal ini terjadi karena kehadiran para *planters* (tuan-tuan kebun), para buruh kuli kontrak dari Jawa dan petani penggarap sawah dari Tapanuli Utara (Batak Toba) yang sengaja didatangkan Belanda demi menunjang kelanggengan usaha para *planters* yang menguntungkan keuangan kolonial. Semakin banyak dibuka perkebunan, semakin banyak pula migran jawa yang datang ke Simalungun. Kendala kembali muncul berkaitan dengan bahan pangan untuk memenuhi kebutuhan para migran yang didatangkan dari Jawa. Pada akhirnya, Belanda kembali mendatangkan orang orang yang bisa menjadi penyedia makan bagi migran jawa. Karesidenan Tapanuli yang menguasai wilayah toba akhirnya menjatuhkan pilihan kepada batak toba yang mendiami sekeliling danau toba. kelompok subsuku ini merupakan kelompok terbesar orang batak dan dianggap paling maju dalam bidang pertanian sawah dan pendidikan dibanding kelompok yang lain. Tanah yang dianggap tepat untuk dijadikan persawahan adalah wilayah

Kerajaan Siantar, Panei dan Tanah Djawa.³ Cerita tentang perkembangan keberadaan perkebunan di Simalungun selanjutnya adalah cerita tentang pergantian penguasaan, sengketa dan perlawanan.⁴

Simalungun secara historis memiliki kompleksitas permasalahan penggarapan rakyat atas areal perkebunan. Catatan Bakumsu (2012) menunjukkan bahwa terdapat 17 persoalan konflik yang terjadi di Kabupaten Simalungun yang dipicu oleh persoalan penggarapan yang dilakukan oleh masyarakat. Mencermati gambaran dari masing-masing kasus, terlihat dengan jelas bahwa permasalahan penggarapan ini merupakan persoalan lama yang rata-rata diawali dengan pengambilalihan tanah yang sudah digarap oleh masyarakat yang dilakukan oleh pihak perkebunan. Catatan dari kantor pertanahan Kabupaten Simalungun menjelaskan bahwa dinamika yang terjadi saat ini adalah persoalan penggarapan lahan yang dilakukan masyarakat telah diwarnai dengan persoalan politik dan bisnis. Persoalan tuntutan petani sudah tidak bisa dilihat secara murni, karena ada banyak kepentingan yang mengatasmakan perjuangan tanah pertanian bagi petani.

Persoalan penggarapan yang terjadi di Simalungun tidak bisa dilepaskan dari dinamika ketimpangan penguasaan dan akses terhadap tanah. Terdapat ketimpangan yang sangat nyata dimana presentase ketersediaan tanah di Simalungun sudah tidak seimbang dengan perkembangan jumlah populasi atau kebutuhan penduduk akan lahan pertanian. Hal ini diperparah dengan peruntukkan lahan yang juga sebagian besar cenderung lebih dialokasikan pada kepentingan modal melalui sektor perkebunan dan kehutanan.

Persoalan penggarapan yang terjadi di Simalungun seperti yang terjadi juga di banyak wilayah perkebunan lain, memuncak pasca bergulirnya era reformasi 1998. Krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997 yang menimbulkan terjadinya kerawanan pangan

sebagai dampak krisis ekonomi yang berkepanjangan, menjadi momentum perjuangan rakyat untuk menguasai areal-areal perkebunan yang kebetulan sedang kosong dan tidak ditanami oleh pihak perkebunan. Hal ini semakin sulit karena terdapat catatan tentang penerbitan surat-surat kepemilikan atas tanah oleh aparat pemerintah di daerah kepada masyarakat.

C. PTPN III Kebun Bandar Betsy

PT. Perkebunan Nusantara III disingkat PTPN III (Persero) merupakan salah satu dari 14 Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Perkebunan yang bergerak dalam bidang usaha perkebunan, pengolahan dan pemasaran hasil perkebunan. Kegiatan utama yang dilakukan oleh perseroan secara umum terdiri dari: pengusahaan budidaya tanaman (pembukaan dan pengolahan lahan, pembibitan, penanaman dan pemeliharaan dan pemungutan hasil tanaman); produksi (pengolahan hasil tanaman menjadi barang setengah jadi dan atau barang jadi serta produk turunannya; perdagangan (kegiatan pemasaran berbagai macam hasil produksi); pengembangan usaha bidang perkebunan (agrowisata, agrobisnis dan agro-industri); serta optimalisasi pemanfaatan sumber daya yang dimiliki perusahaan

Sejarah Perseroan diawali dengan proses pengambilalihan perusahaan-perusahaan perkebunan milik Belanda oleh Pemerintah RI pada tahun 1957 yang dikenal sebagai proses nasionalisasi perusahaan perkebunan asing menjadi Perseroan Perkebunan Negara (PPN). Setelah mengalami beberapa kali perubahan, maka pada tahun 1968, Perseroan Perkebunan Negara (PPN) di restrukturisasi menjadi beberapa kesatuan Perusahaan Negara Perkebunan (PNP) yang selanjutnya pada tahun 1974 bentuk badan hukumnya diubah menjadi PT. Perkebunan (Persero). Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas kegiatan usaha perusahaan BUMN, Pemerintah merestrukturisasi BUMN subsektor perkebunan dengan melakukan penggabungan usaha berdasarkan wilayah eksploitasi dan perampingan struktur organisasi. Diawali dengan langkah penggabungan manajemen pada tahun 1994, 3 (tiga) BUMN

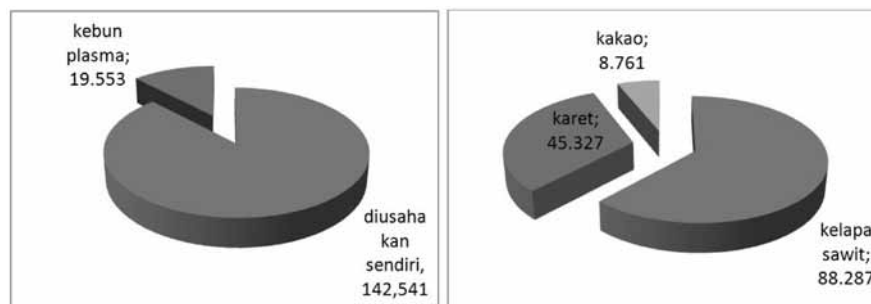
³ Perpindahan ini terjadi pada tahun 1910-an.

⁴ Perlawanan nyata atas perampasan tanah hak milik Simalungun terhadap penjajahan Belanda telah dilakukan oleh Raja Sangnauluh Damanik (Raja Siantar ke-XIV) dengan tidak mengenal kata menyerah. Beliau dipenjarakan di Medan (1904-1906), namun tetap menolak untuk kompromi dengan Belanda. Akhirnya Sangnauluh diasingkan ke Bengkalis untuk menghindari pengaruhnya dan meninggal dunia di sana pada 1914.

Perkebunan yang terdiri dari PT. Perkebunan III (Persero), PT Perkebunan IV (Persero), dan PT Perkebunan V (Persero) disatukan pengelolaannya ke dalam manajemen PT Perkebunan Nusantara III (Persero). Selanjutnya melalui Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1996 tanggal 14 Februari 1996, ketiga perseroan tersebut digabung dan diberi nama PT Perkebunan Nusantara III (Persero) yang berkedudukan di Medan, Sumatera Utara.⁵

PT. Perkebunan Nusantara III mengusahakan komoditi kelapa sawit, karet, kakao, dengan areal konsesi seluas 166.909.94 yang sebagian diantaranya diperuntukan sebagai lahan plasma bagi petani. Dari keseluruhan lahan yang diusahakan sendiri seluas 142.541 ha terdiri dari: kepala sawit 88.287 ha, karet 45.327 ha dan kakao 8.761 ha.

Tabel 2
Presentase Luas Kebun Plasma dan Komoditi
yang Diusahakan PTPN III



Sumber: Data primer, 2013

Kebun Bandar Betsy sendiri merupakan salah satu kebun dari 34 kebun yang dimiliki PTPN III. Keseluruhan areal HGU Kebun Bandar Betsy berasal dari hak *erpacht* menjadi PPN Karet IV- PPN IV-PTP IV-dan kemudian dilebur dan kini menjadi PTP Nusantara III.

Nama 'Bandar Betsy' ternyata juga memiliki asal-usul atau riwayat historis. Nama ini tidak muncul begitu saja melainkan sebagai pengingat peristiwa terbunuhnya seorang istri administratur perkebunan asal Belanda akibat aksi balas dendam yang dilakukan oleh seorang karyawan perkebunan yang merasa tidak puas dengan perlakuan administratur yang kejam. Nama 'Betsy' berasal dari nama istri seorang asisten kebun pada zaman Belanda. Sementara itu nama 'Bandar' mengacu pada nama wilayah kecamatan. Nama ini sudah mengalami 3 kali perubahan yaitu dari 'Bandar' menjadi 'Pematang Bandar' dan terakhir menjadi 'Bandar Huluan'.⁶

Kebun Bandar Betsy membentang dalam wilayah administratif Kecamatan Bandar Huluan dan sebagian berada di wilayah administratif Kecamatan Pematang Bandar dan Bandar Masilam. Dalam profil PTPN III, kebun Bandar Betsy tercatat sebagai aset yang berkualitas baik. Hal ini ditunjukkan dari prestasi yang diperoleh kebun pada tahun 2007, 2008 dan 2010, masing-masing sebagai kebun dengan kategori inovasi terbaik; sebagai pabrik *ribbed smoke sheet*, Kebun Tanaman Belum Menghasilkan Terbaik (TBM) serta Pabrik Rubber Smoked Sheet penghasil karet paling produktif.⁷ Secara umum, berdasarkan Sertipikat HGU No 1 tanggal 16 Agustus 1989 luas Kebun Bandar Betsy adalah 5.348,90 Ha dengan budidaya: karet, kelapa sawit, oanip, entrys. Sebagian areal digunakan sebagai perumahan, jalan, dan pabrik. Selain itu terdapat juga pandau-pandau atau rendahan dan karet serta kelapa sawit yang digarap penduduk.

D. Perjalanan Konflik Bandar Betsy dan Dinamika Penggarapan

Dalam konteks penggarapan di Kebun Bandar Betsy, riwayat awal penggarapan yang dilakukan oleh masyarakat berkaitan erat dengan dua momen utama yaitu mobilisasi masyarakat pada masa

5 Lebih lanjut lihat Ester Silaban. 2010. Dampak Program Pola Kemitraan PTPN III terhadap Sosial Ekonomi Usaha Kecil Menengah Masyarakat Sekitar. Studi Kasus Masyarakat Sekitar Perkebunan PTPN III di Kabupaten Deli Serdang. Skripsi S1. Departemen Agribisnis Fakultas Pertanian. Universitas Sumatera Utara. Medan. www.usurepository.ac.id.

6 Kecamatan Bandar beribukota di Perdagangan, Kecamatan Pematang Bandar, beribu kota di Pematang Bandar dan sekarang Kecamatan Bandar Huluan, beribukota di Nagajaya II.

7 Lihat www.ptpn3.com

pendudukan Jepang dan migrasi dari Tapanuli. Dua momen inilah yang menandai gelombang masuknya kelompok penggarap di Bandar Betsy. Mobilisasi Jepang menjadi pintu masuk yang memberikan legitimasi keberadaan kelompok penggarap di kawasan perkebunan. Hal ini berlangsung sampai kemudian pada tahun 1951-1952, gelombang penggarapan kedua terjadi dengan adanya migrasi besar-besaran dari wilayah Tapanuli. Hal ini dipicu oleh kemarau panjang yang berlangsung selama 13 bulan, sehingga menyebabkan umbi tidak tumbuh lagi. Akibat musim kemarau inilah akhirnya masyarakat menjadi kekurangan pangan dan terjadilah gelombang migrasi ke arah timur. Sebagian kelompok yang bermigrasi ini melihat ada kebun yang terlantar di Bandar Betsy, akhirnya dimulailah penggarapan besar-besaran. Kebun Bandar Betsy dikatakan terlantar karena ketika itu berada dalam kondisi ditumbuhi ilalang akibat tidak ada lagi pengelolaan yang intensif sejak ditinggalkan oleh Belanda saat kalah dalam Perang Dunia II.

Pada tahun 1953, Belanda mulai mengolah lagi, sementara penggarapan sudah sangat masif. Kondisi serupa ini menjadi pemicu banyaknya gesekan antara pihak perkebunan dan kelompok penggarap. Banyak aduan-aduan ke kantor polisi. Dalam hal ini, masyarakat pun tidak mau menyerah dan tetap melanjutkan penggarapan sehingga pada akhirnya gesekan yang terjadi antara perkebunan dan kelompok penggarap pun terus berkepanjangan.⁸

Dalam kondisi ini, muncullah satu Kebijakan dari dengan keluarnya UU Darurat No 8, Tahun 1954 yang secara singkat menyatakan bahwa persoalan pemakaian tanah perkebunan oleh rakyat akan diakomodir penyelesaiannya melalui ‘perundingan’ antara pengusaha dengan rakyat yang bersangkutan.⁹ Kebijakan ini sebenarnya dimaksudkan untuk membuat batas agar tidak ada lagi

kontak fisik antara penggarap dengan pihak perkebunan. Kebijakan ini secara tersirat juga menunjukkan bahwa posisi pemerintah ketika itu cukup mengakomodir dan melindungi keberadaan penggarap. Kelompok penggarap pun mempersepsikan kebijakan ini sebagai legitimasi keberadaan mereka dengan memaknai bahwa *“Tanah negara, tanah kesultanan, tanah kerajaan, atau tanah apa saja yang sudah digarap penggarap sebelum tahun 54, adalah sah menjadi milik penggarap”*.

Pada kenyataannya keberadaan UU Darurat no 8 Tahun 1954 memang tidak mampu sepenuhnya menjembatani kepentingan perkebunan dan kelompok penggarap. Hal inilah yang secara nyata muncul dalam kasus Tugu Sudjono dimana persoalan konflik penggarap dan perkebunan kemudian dikemas dan ditumpangkan dalam sebuah momen yang menjadikan persoalan ini masuk dalam ranah politis. Pasca peristiwa 65, seperti yang terjadi di beberapa tempat lain, pembantaian pun terjadi di Bandar Betsy. Kelompok penggarap yang banyak berafiliasi dengan PKI pada akhirnya menjadi sasaran pembantaian baik yang digerakkan oleh organisasi mahasiswa/pelajar, KNI, atau Hapkira yang mengerakkannya seperti dituturkan kembali oleh Toto (40 tahun):

“Memang waktu itu bergejolak Barisan Tani Indonesia dimana-mana. Pada saat itu kan kejayaannya partai komunis Indonesia. Ngertinya itu kan kelompok tani, dikasih cangkul ya ikut. Suruh neken ya ikut. Gratis, ya pergilah kesana. Pihak perkebunan itu tadi memanfaatkan supaya tanah itu bisa kembali, dikatakanlah PKI, basisnya di Bandar Betsy. Makanya dicomotilah semua orang itu, habislah sejarah orang asli yang punya tanah.”

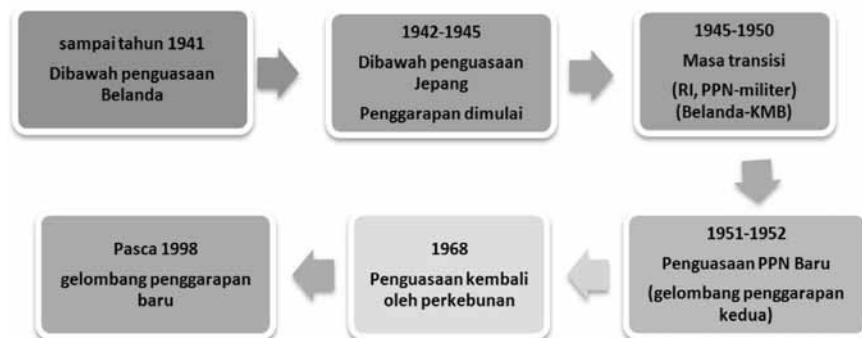
Akibat aksi inilah orang-orang berafiliasi atau dituduh komunis akhirnya pindah, gelombang migrasi atau lebih tepatnya disebut pengungsian dari kelompok penggarap ini pun terjadi. Mereka keluar dari Bandar Betsy, menyelamatkan diri atau bersembunyi di daerah-daerah yang dianggap lebih aman seperti di Rantau Prapat, Kisaran dan Tanjung Morawa.

Dalam konflik Bandar Betsy, muncul kronologi dalam berbagai versi cerita baik yang dimunculkan oleh pihak perkebunan, kelompok penggarap dan pemerintah. Satu cirikhas yang muncul

8 Kondisi serupa ini terjadi juga di Tanjung Morawa dan Jawa Barat. Jika di Jawa Barat dan Tanjung Morawa sampai jatuh korban, maka di Bandar Betsy tidak demikian halnya.

9 Bachriadi (2002:41) menyebutkan bahwa ketika UU Darurat No 8 Tahun 1954 yang mengatur penyelesaian pemakaian tanah-tanah perkebunan diterbitkan untuk mengantisipasi pendudukan tanah-tanah bekas perkebunan asing, sesungguhnya ‘kemenangan secara hukum’ telah diperoleh oleh para petani penggarap karena undang-undang ini mengakui dan dengan sendirinya mengesahkan pendudukan tanah-tanah tersebut (pasal 2, 11, penjelasan umum pasal 1 dan 7).

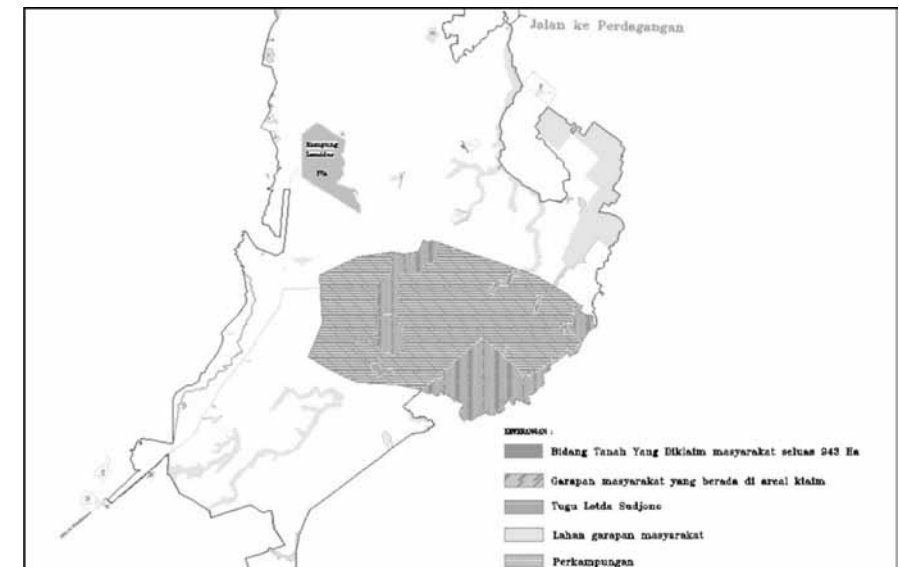
dari konflik Bandar Betsy ini adalah munculnya berbagai dokumen tertulis tentang riwayat konflik. Masing-masing pihak baik perkebunan, kelompok penggarap dan pemerintah, memiliki cerita sendiri tentang kronologi konflik Bandar Betsy.¹⁰ Secara umum kronologi konflik Bandar Betsy dapat dikelompokkan berdasarkan tahun-tahun yang menandai perubahan penguasaan perkebunan yaitu: sampai tahun 1941 saat perkebunan masih dikuasai Belanda; tahun 1942 saat perkebunan ditinggalkan Belanda dan kemudian dikuasai Jepang serta dimulainya penggarapan; tahun 1945 atau masa kemerdekaan saat perkebunan berada pada masa transisi (diambilalih kembali oleh pemerintah Indonesia); tahun 1951-1952 saat terjadi gelombang penggarapan kedua; tahun 1957 saat terjadi nasionalisasi dan pembersihan areal lahan garapan oleh perkebunan, tahun 1968 saat perkebunan diminta kembali oleh PTPN III dan pasca 1998 saat gelombang pendudukan dan penggarapan lahan kembali terjadi. Dalam kurun waktu tersebut, gesekan dan benturan terjadi silih berganti bermula dari penggarapan yang dilakukan masyarakat pada tanah perkebunan.



Gambar 1. Dinamika Penguasaan
Sumber: Data primer, 2013

Perjalanan konflik Bandar Betsy dimulai dari mobilisasi massa yang dilakukan pada masa penjajahan Jepang ketika kemudian masyarakat didorong untuk masuk menebang hutan untuk

digunakan sebagai bantalan kereta api serta mengusahakan tanaman pangan. Mobilisasi massa inilah yang dapat dikatakan sebagai awal kehadiran dari kelompok penggarap. Penggarapan yang dilakukan masyarakat di wilayah perkebunan, sejak awal sudah menimbulkan banyak gesekan. Lokasi lahan garapan masyarakat yang berada di dalam areal kebun, dianggap menyebabkan pihak kebun tidak bisa melakukan optimalisasi penanaman. Masyarakat dipandang sudah terlalu jauh merambah areal kebun karena yang tadinya hanya menanami rendahan (*pandau-pandau*) dengan tanaman palawija, secara perlahan berkembang menjadi tanaman keras, dan kemudian berubah menjadi tanaman karet dan kelapa sawit yang semakin lama-semakin meluas.



Gambar.2. HGU PTPN III Kebun Bandar Betsy dengan lahan garapan masyarakat
Sumber: Data primer, 2013

Sebenarnya pemerintah cukup memberikan perhatian pada keberadaan penggarap di Bandar Betsy. Hal ini dapat dilihat dari catatan kronologi dari versi pemerintah dimana pemerintah pernah mengeluarkan izin pembukaan tali air pada tahun 1963 untuk memenuhi kebutuhan pangan di Kabupaten Simalungun. Izin

¹⁰ Kronologi ini secara umum mendukung tuntutan atau kepentingan dari masing-masing pihak. Pengaburan atau penekanan pada titik-titik tertentu terlihat nyata terutama dalam dokumen yang dimiliki oleh pihak perkebunan dan kelompok penggarap.

pembukaan tali air¹¹ ini kemudian disusul dengan pengukuhan petani Bandar Betsy atas tanah garapannya dengan terbitnya dua surat keputusan yaitu: 1) Surat Keputusan Panitia Landreform Daerah Tingkat II Kabupaten Simalungun, Tanggal 2 maret 1965, No.4/II/10/LR/BP, tentang Pelepasan Tanah Garapan dari Pihak Perkebunan kepada masyarakat petani yang berlokasi di Afd. 8,31,39,40 dan 41, sejumlah 2107 Ha, dan 2) Surat Panitia Landreform Daerah Tingkat II Kabupaten Simalungun, tanggal 31 Maret 1965, No 2/II/10/LR/65/PP, tentang Pelepasan Tanah Garapan dari Pihak Perkebunan kepada masyarakat petani yang berlokasi di Afd.37, sejumlah 306 Ha. Sebagaimana dijelaskan dalam Kalo (2003:259), kedua SK Panitia Landreform tersebut memutuskan untuk mengeluarkan areal kebun Bandar Betsy seluas ± 2.413 ha. Berdasarkan kedua SK Panitia Landreform tersebut, petani penggarap Bandar Betsy menuntut agar pihak perkebunan mengeluarkan areal tersebut dari HGU Kebun Bandar Betsy untuk petani penggarap. Namun pada akhirnya kedua SK Panitia Landreform dinilai cacat hukum karena tidak memenuhi prosedur, sehingga tanah yang menjadi objek landreform tersebut harus dikembalikan kepada pihak PPN-IV Kebun Bandar Betsy.

Pada kenyataannya aksi-aksi sepihak dan gesekan antara pihak perkebunan dan masyarakat penggarap terus terjadi hingga akhirnya pada tanggal 22 Juli 1968 dilakukanlah musyawarah. Hasil kesepakatan menyebutkan bahwa Pihak Perkebunan menyanggupi pembuatan tali air, membayar ganti rugi tanaman Rp. 4000 s.d. Rp. 6000/Ha dan 380 Ha termasuk *pando/perengan* diserahkan kepada masyarakat petani penggarap. Namun Kesepakatan keputusan musyawarah tersebut pada akhirnya tidak ada realisasinya dari Pihak Perkebunan, sampai akhirnya dilakukan musyawarah kedua pada tanggal 22 Oktober 1968 untuk mencapai kesepakatan pembuatan tali air dengan memakai talang. Pihak perkebunan pada waktu itu telah membuat kontrak dengan pihak III. Pihak perkebunan menyatakan agar tanah terlebih dahulu dikosongkan baru dapat dicairkan dana dari PPN dengan ketentuan

pihak PPN membayarkan uang muka (panjar) Rp.720.000 sebagai uang angkut barang. Namun kesepakatan ini pada kenyataannya tidak ada realisasinya sehingga dilakukan lagi musyawarah yang ketiga kalinya pada tanggal 5 Agustus 1969 dengan kesepakatan yang berisi: pembayaran uang angkut barang harus dibayarkan Pihak Perkebunan dengan tepat waktu; pembuatan talang yang dikontrakan Pihak Perkebunan penyerahannya harus kepada PU Tk. II Kab. Simalungun; jika Pembayaran uang angkut barang dan penyelesaian pembuatan talang tidak dipenuhi Pihak Perkebunan maka batallah segala keputusan musyawarah yang sudah disepakati dan kembali Keputusan Panitia Landreform Tk. II Kab. Simalungun.

Kesepakatan yang telah dibuat antara perkebunan dan kelompok penggarap pada kenyataannya memang tidak pernah dipenuhi oleh pihak perkebunan. Ketiga musyawarah yang dilakukan, tidak ada realisasinya dari pihak perkebunan sehingga pada tanggal 8 Agustus 1969, Bupati KDH II sebagai Ketua Panitia Landreform TK II Kab. Simalungun mengeluarkan surat keputusan pernyataan *standfast* terhadap tanah yang disengketakan.¹² Tidak adanya realisasi atas kesepakatan yang ada menyebabkan konflik terus berkelanjutan. Konflik sempat tenggelam pada tahun 1971 dengan adanya keputusan Mahkamah Agung yang akhirnya menyerahkan tanah sengketa kembali kepada pihak perkebunan. sementara itu pihak perkebunan menyerahkan kepada masyarakat tanah sejumlah 168 ha.

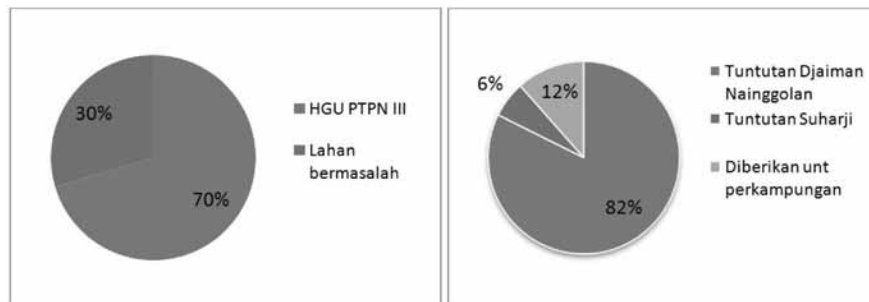
Pada tahun 1998, tuntutan masyarakat mulai gencar kembali. Pada tahun inilah dibentuk Tim Terpadu Kantor Gubernur KDH TL I Sumatera Utara untuk menyelesaikan permasalahan tanah garapan masyarakat dengan pihak perkebunan. Dalam perkembangannya luas tanah garapan yang dituntut masyarakat adalah 943 hektar dari keseluruhan lahan HGU PTPN III yang bermasalah seluas 2.245 hektar. Angka 943 hektar berasal dari tuntutan Djaiman Nainggolan seluas 1200 hektar dikurangi lahan yang pernah diberikan oleh pihak perkebunan untuk dipakai sebagai perkampungan

11 Pembangunan tali air ternyata hanya berjalan selama 1 bulan dan kemudian dihentikan, karena terjadi kebocoran.

12 Selanjutnya dibentuk Tim Pemeriksa ke lapangan pada lokasi tanah sengketa untuk melakukan registrasi jumlah anggota petani penggarap yang ketika itu terdiri dari 75 KK dan 12 lembar kartu anggota.

168 hektar dikurangi tuntutan Suharji untuk tanah *pando/perengan* seluas 89 hektar seperti dapat dicermati dalam bagan berikut ini:

Tabel 3
HGU PTPN III yang Awalnya Disepakati
akan Diserahkan pada Penggarap



Sumber: Data primer, 2013

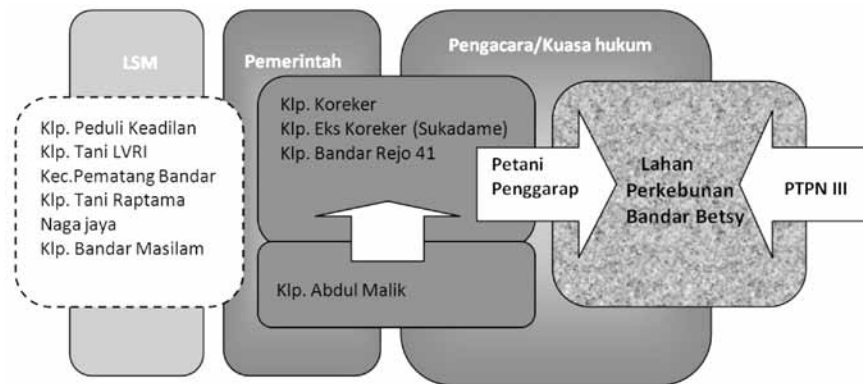
Dari pihak perkebunan sendiri, persoalan tidak terealisasinya kesepakatan yang ada tidak pernah dimunculkan. Perkebunan tidak pernah menyebutkan mengenai realisasi janji mereka untuk membuat bangunan tali air kepada masyarakat. Tidak ada penjelasan bahwa pembangunan tali air tersebut berhenti di tengah jalan dan tidak dilanjutkan. Selain persoalan pembangunan tali air yang tidak tuntas dan disembunyikan dari catatan kronologi konflik, persoalan pembayaran ganti-rugi tanah garapan yang telah dilakukan justru muncul, padahal catatan ini tidak muncul dalam kronologi konflik versi lain. Kronologi konflik Bandar Betsy yang dimunculkan oleh pihak perkebunan menunjukkan adanya catatan mengenai kepentingan-kepentingan perkebunan yang dirugikan akibat tindakan yang dilakukan oleh kelompok penggarap seperti dinyatakan dalam dokumen kronologi konflik berikut ini:

“Dalam surat No.27/PLP/1966 tanggal 3 April 1966 Panitia Landreform Pusat Jakarta meminta kepada Panitia Landreform Kabupaten Simalungun, agar memperhatikan kepentingan Perkebunan Negara yang pada hakekatnya adalah juga kepentingan negara dan rakyat.”

Salah satu upaya yang dianggap merugikan perkebunan adalah upaya yang dilakukan oleh seorang pimpinan penggarap yang menggerakkan seluruh penduduk Bandar Betsy II untuk mengerjakan tanahnya masing-masing dan mengusir traktor perkebunan yang terjadi pada bulan Januari 1970. Kejadian ini berujung pada pengaduan kepada pihak yang berwajib yang kemudian membenarkan pimpinan penggarap tersebut. Selain itu upaya lain yang disoroti perkebunan sebagai tindakan nekad dari masyarakat adalah penanaman jagung di areal perkebunan pada bulan Mei 1970 yang kemudian disusul dengan demonstrasi massa secara beruntun sambil mencabuti pancang dan tanaman karet yang baru ditanami oleh pihak perkebunan. Pada bulan Januari 1987, dicatat pula bahwa kelompok penggarap dinilai tidak mematuhi kesepakatan untuk tidak menanam *pandau-pandau*/rendahan seluas 85 hektar dengan padi, melainkan dengan palawija. Dalam catatan kronologi versi perkebunan, dijumpai pula penjelasan yang menyoroti bahwa masyarakatlah yang berkali-kali tidak mematuhi kesepakatan-kesepakatan yang dibuat. Puncak dari persoalan ini terjadi pada era reformasi 1998 dimana diungkapkan bahwa masyarakat yang kemudian didukung oleh berbagai organisasi, dianggap semakin berani dan terdorong untuk melakukan penggarapan terhadap areal HGU dan meneruskan bahkan memperluas areal garapannya dengan dibarengi dengan demonstrasi.

E. Peta Aktor dan Klaim

Dalam konflik Bandar Betsy, aktor-aktor yang terlibat dalam konflik dapat diidentifikasi menjadi dua kelompok yaitu mereka yang terlibat langsung dan mereka yang tidak terlibat langsung atau berada pada posisi sebagai mediator atau pihak ketiga. Mereka yang terlibat langsung adalah kelompok penggarap dan pihak perkebunan (PTPN III). Sementara itu mereka yang tidak terlibat langsung adalah pengacara/kuasa hukum, pemerintah dan LSM pendamping. Dalam konteks ini, relasi antar aktor dapat diidentifikasi melalui *interest* (kepentingan), *role* (peran) dan *power* (kekuasaan). Kompleksitas relasi antar aktor dapat dilihat dalam ilustrasi berikut ini:



Gambar.3. Peta Aktor Dalam Konflik Bandar Betsy

Sumber: Data primer, 2013

Berdasarkan *interest* (kepentingan), dapat dilihat bahwa kelompok penggarap berupaya untuk mempertahankan klaim mereka terhadap tanah yang selama ini telah mereka garap dan menjadi sumber penghidupan. Kehilangan tanah berarti kehilangan pula sumber penghidupan yang menjadi penopang bagi keluarga mereka seperti dituturkan:

“Di tanah ini kami tanami rambung supaya setiap hari bisa dideres. Soalnya untuk membutuhi lima anak saya yang masih sekolah dan belanja dapur, semuanya dari hasil getah ini. Makanya kalau sampai lahan ini diambil, bukan hanya rambung saya saja yang hilang tetapi rumah saya juga akan hilang. Soalnya pertapakan tanah saya juga turut diklaim PTPN III sebagai milik mereka.”

Peran mereka dalam konflik ini adalah memperjuangkan status tanah yang mereka garap dan berupaya untuk mempertahankan dari upaya-upaya pengambilalihan dan penggusuran yang dilakukan oleh perkebunan. *Power* (kekuasaan) yang dimiliki oleh penggarap bisa dikatakan kuat apabila dilihat dari dasar klaim dan pembuktian dokumen seperti: UU Darurat No 8 Tahun 1954, Surat Keputusan Panitia Landreform Daerah Tingkat II Kabupaten Simalungun, Tanggal 2 maret 1965, No.4/II/10/LR/BP, Surat Panitia Landreform Daerah Tingkat II Kabupaten Simalungun, tanggal 31 Maret 1965, No 2/II/10/LR/65/PP, dan Keputusan Musyawarah 22 Juli 1968. Hanya cukup disayangkan bahwa dasar klaim sampai saat ini tidak cukup mumpuni ketika berhadapan dengan perkebunan. Hal ini

bisa dilihat dari proses pengajuan tuntutan yang begitu panjang tanpa hasil yang jelas dan bahkan telah menimbulkan rasa frustrasi dan antipati seperti disampaikan Toto (40 tahun):

“Masalah penggarap ini satu, kalau memang kalah, di pengadilan itu ngomong kalah. Kalau istilahnya dibilangnya kalah, kami pasrah, ya udahlah. Kalau ini kan nggak, digantung. Dari pusat sudah, tinggal pemkab mengesahkan saja, masih digantung. Apa mungkin karena petani ini nggak punya uang sementara perkebunan punya uang sehingga mereka orang pemkab Simalungun ga mau menyelesaikan permasalahan tanahnya”

Kondisi inilah yang kemudian memunculkan ketergantungan mereka pada pihak ketiga yaitu pengacara/kuasa hukum. Mereka inilah yang kemudian menjadi ujung tombak untuk berhadapan dengan perkebunan. Gerakan sosial petani yang terlihat pada akhirnya adalah gerakan sosial yang sifatnya elitis. Kelompok penggarap telah melakukan *deal-deal* atau kesepakatan dengan kuasa hukum/pengacara apabila kasus berhasil dimenangkan. Dikatakan bahwa dari salah satu kelompok penggarap deal yang dibuat dengan kuasa hukum mensyaratkan pemberian 300 hektar dari keseluruhan tanah 943 hektar yang menjadi tuntutan masyarakat. Berada dalam posisi di antara ‘*deal* kuasa hukum’ dan ‘tekanan perkebunan’, kelompok penggarap bisa dikatakan tidak memiliki *bargaining position* yang cukup baik. Kasus tuntutan salah satu kelompok penggarap dari Koreker pimpinan Djaiman Nainggolan yang pada akhirnya melepaskan kuasa hukumnya karena dianggap sudah menyalahgunakan kepercayaan dari penggarap dengan cara menerima uang ‘sagu hati’ atau ganti rugi tanaman dari pihak perkebunan tanpa sepengetahuan mereka adalah salah satu contoh bahwa posisi kelompok penggarap sangat rentan. *Deal* yang dilakukan dengan pihak kuasa hukum tidak bisa dijamin akan dipenuhi kecuali jika deal itu memang dirasa menguntungkan seperti dituturkan: “*Aku sebenarnya nggak suka ke pengacara, karena dia bukan bela yang benar, tapi bela yang bayar. Sekarang kan ada dua opsi perkara, bapak menangani terdakwa. Bapak kan tahu siapa yang salah, makanya pengacara bukan bela yang benar, tapi bela yang bayar*”. Dalam konteks ini, kuasa hukum atau pengacara cenderung

memiliki keberpihakan pada pihak-pihak yang mampu memberikan keuntungan secara finansial sehingga menjadi tidak objektif.

Tabel 4
Analisa kekuasaan, Peran dan Kepentingan Aktor dalam Konflik Bandar Betsy

Aktor	Kekuasaan (<i>power</i>)	Peran (<i>role</i>)	Kepentingan (<i>interest</i>)
Perkebunan	Kapital, kemampuan mempengaruhi kebijakan, steril dari kewajiban menaati hasil kesepakatan	Mengambilalih lahan yang digarap masyarakat	Mempertahankan aset, mencegah inefisiensi perkebunan akibat penggarapan liar
Kelompok Penggarap	Defakto penguasaan (penggarapan)	Menuntut pengembalian lahan	Mempertahankan tanah garapan/sumber penghidupan/ <i>livelihood</i>
Pengacara/ Kuasa Hukum	Pengetahuan hukum, kemampuan negosiasi, kapital	Menjadi negosiator/ ujung tombak penggarap	Memenuhi kesepakatan dengan penggarap
LSM	Kemampuan memobilisasi massa dalam aksi-aksi kelompok penggarap, membentuk opini publik melalui dokumentasi aksi-aksi yang dilakukan	Mendampingi kelompok penggarap, mendesak pemerintah/ perkebunan untuk mengakomodir kebutuhan kelompok penggarap	Melakukan kritik terhadap operasional perkebunan, mendampingi kelompok penggarap, eksistensi lembaga
Pemerintah	Otoritas mengeluarkan kebijakan penanganan konflik, menjembatani kepentingan antara perkebunan dengan kelompok penggarap	Mediator antara kelompok penggarap dengan pihak perkebunan	Implementasi kebijakan/ hasil kesepakatan

Sumber: Data primer 2013, diaplikasikan dengan mengadaptasi metode analisis aktor dari RATA¹³

Sementara itu pihak perkebunan, dalam konteks konflik Bandar Betsy memiliki *interest* (kepentingan) untuk mempertahankan aset

yang mereka miliki berdasarkan sertifikat HGU yang sebenarnya sudah habis masa berlakunya. Peran mereka dalam konflik adalah untuk mengambilalih lahan-lahan yang digarap secara ‘tidak sah’ oleh masyarakat dan menyebabkan inefisiensi pengelolaan perkebunan. *Power* (kekuasaan) perkebunan terlihat dari kemampuan mereka untuk selalu bisa berkelit dari kesepakatan-kesepakatan yang dibuat dengan penggarap yang telah dimediasi oleh berbagai pihak. Dalam hal ini terlihat bahwa perkebunan pun cenderung bisa sangat acuh dan tidak terpengaruh dengan otoritas pemerintah dan bahkan cenderung bisa mengarahkan untuk mengamankan kepentingan mereka. Perkebunan dinilai memiliki pundi-pundi yang gemuk, sehingga sering dianggap memilih mekanisme-mekanisme yang kurang transparan.

Sementara itu di antara kelompok penggarap dan pihak perkebunan serta kuasa hukum atau pengacara, aktor selanjutnya adalah pemerintah. Kepentingan atau *interest* dari pemerintah disini adalah menjembatani kepentingan antara perkebunan dengan kelompok penggarap. Pemerintah dalam konteks konflik Bandar Betsy berperan sebagai mediator antara kelompok penggarap dengan pihak perkebunan. Melalui pemerintahlah sebenarnya berbagai upaya fasilitasi sudah dilakukan untuk menyepakati solusi dari konflik yang terjadi. *Power* atau kekuasaan dari pemerintah ini adalah otoritasnya dalam mengeluarkan berbagai bentuk kebijakan penanganan konflik.

Aktor yang selanjutnya juga muncul adalah kelompok-kelompok pendamping masyarakat atau LSM. LSM banyak bermunculan pada tahun 1998 diantaranya adalah: AGRESU, GERAG, KAMMAS, DETASS dan JTR. Peran LSM dalam konflik Bandar Betsy adalah mengadvokasi untuk *pressure* baik kepada pihak perkebunan maupun pemerintah. Posisi mereka lebih kepada mediator karena tidak terlibat langsung dalam konflik. *Power* atau kekuasaan dari LSM terlihat dari kemampuan mereka dalam memobilisasi massa dalam aksi-aksi yang dilakukan oleh kelompok penggarap termasuk membentuk opini publik melalui dokumentasi aksi-aksi demonstrasi yang dilakukan. Pro kontra keberadaan LSM dalam konflik Bandar Betsy ternyata juga muncul berkaitan dengan keseriusan mereka

¹³ Lebih lanjut lihat Galudra G. et al. 2010. *Rata: A Rapid Land Tenure Assesment Manual for Identifying the Nature of Land Tenure Conflict*. Bogor: Indonesia. World Agroforestry Centre. Hal 67.

dalam membela kepentingan masyarakat seperti dituturkan: *“Dulu ada JTR, jaringan tanah rakyat, tapi mereka sebatas mengadvokasi untuk pressure aja, aksi. Sekitar tahun 2005. Banyak LSM di Simalungun ini, aku bilang lsm abal-abal. Ada beberapa yang memang betul-betul mengurus nasib rakyat, tapi yang lain ya tidak”*. Saat ini, keberadaan LSM-LSM ini sudah sulit dilacak. Penuturan salah seorang anggota kelompok penggarap menyebutkan bahwa ada sedikit kekecewaan dengan kehadiran LSM ini karena mereka dinilai tidak menguasai persoalan sehingga upaya-upaya yang dilakukan tidak menunjukkan hasil.

F. Jalan Panjang Penyelesaian: Mencari Jawab Konflik Bandar Betsy

Dalam rangka menyelesaikan persoalan penggarapan di Bandar Betsy, sudah banyak elemen pemerintah yang terlibat diantaranya: Pemerintah Kabupaten Simalungun, Bupati, Pemda, Setneg, BPN, Meneg BUMN, Menteri Pertanian, Gubernur Sumut, DPRD, DPR, dan Polda. Banyak upaya penyelesaian yang telah dilakukan sejak mulai dari tahun 1965 sampai tahun 2012 lalu. Berbagai upaya telah dilakukan diantaranya: penerbitan surat keputusan, musyawarah, pembentukan tim pemeriksa, pemberian rekomendasi/anjuran, pembentukan tim peneliti penggarap, pengukuran penetapan batas, dan publikasi media massa.

Secara umum, pemerintah kabupaten Simalungun sendiri sebenarnya juga sudah memiliki desain penyelesaian konflik. Salah satu yang dilakukan adalah dengan pembentukan Tim Adhoc penanganan masalah pertanahan yang timnya terdiri dari BPN dan Polres. Tugas utama tim adalah melakukan penanganan atau penyelesaian terhadap masalah pertanahan yang bersifat strategis berindikasi tindak pidana. Dalam hal ini metode penanganan masalah yang dilakukan adalah: mediasi, gelar perkara, peninjauan lapangan, dan jalur pengadilan. Mediasi dilakukan untuk mempertemukan penggugat dengan tergugat untuk penyelesaian masalah di depan tim adhoc. Gelar perkara dilakukan sebelum pengajuan permasalahan ke pengadilan dengan tujuan untuk mengetahui duduk

permasalahan dan memperoleh masukan dari berbagai pihak. Peninjauan lapangan dilakukan untuk mengetahui objek permasalahan. Sementara itu jalur pengadilan merupakan pilihan atau jalan terakhir apabila proses musyawarah tidak tercapai.

Selain pembentukan tim adhoc, desain penyelesaian konflik yang cukup baik sebenarnya sudah dibuat oleh BPN yaitu dengan mekanisme penelitian permasalahan pertanahan. Dalam perkembangan penanganannya, menurut penuturan Kasi Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun, kasus Bandar Betsy sudah dilimpahkan ke pemkab. BPN turut diundang ketika ada proses mediasi. Dalam kurun waktu 3 tahun, ada 3 kali pertemuan/rapat untuk membahas kasus ini. Dalam rapat, yang dibahas adalah persoalan tanah HGU. Perpanjangan HGU tahun 2005 ditunda dari pemkab. Dikatakan pula bahwa proses ganti rugi belum terjadi. Hal ini disebabkan ada kesimpangsiuran data. Ketua kelompok dan anggota penggarap sering berganti-ganti. PTPN dikatakan tidak punya itikad baik karena tanpa sepengetahuan pemkab dan BPN, mereka justru membayar tanaman. Mediasi sudah dilakukan, tetapi ternyata mereka mengambil jalan sendiri. PTPN selalu bertentangan dengan BPN. Pemkab tidak bisa menyelesaikan, sehingga proses seolah-olah menjadi mandeg. PTPN diam-diam memanggil kelompok penggarap dan memberikan seperti uang suap untuk mereka, sehingga areal makin lama makin menciut. Apabila dikatakan di depan forum, PTPN selalu dipastikan menyangkal. Persoalan berhentinya upaya penyelesaian konflik terjadi karena keputusan-keputusan yang dibuat dan disepakati tidak segera terealisasi sementara kondisi di lapangan sangat dinamis. Peran pemerintah yang dalam hal ini menjadi pihak ketiga yang menjembatani kepentingan kelompok penggarap dan perkebunan juga dianggap tidak bisa berjalan dengan efektif karena kultur dari sistem pemerintahan di Kabupaten Simalungun yang belum bisa dilakukan dengan profesional akibat komitmen dan kebijakan yang tidak tepat.

Secara umum dalam penanganan konflik yang terjadi di lapangan, pihak perkebunan memiliki sebuah desain penanganan konflik. Upaya penyelesaian konflik dibedakan menjadi upaya

penyelesaian untuk konflik perorangan dan konflik kelompok. Penyelesaian konflik dilakukan melalui jalur litigasi dan non litigasi. Penyelesaian melalui jalur litigasi dilakukan baik secara perdata maupun pidana, sementara penyelesaian melalui jalur non litigasi dilakukan secara persuasif, musyawarah dan biaya sugu hati.

Dalam penanganan konflik Bandar Betsy, realisasi dari penanganan konflik dilakukan baik melalui jalur litigasi dan non litigasi. Proses penyelesaian melalui jalur litigasi antara lain adalah pengaduan pihak perkebunan kepada penggarap yang melakukan pengusiran traktor milik perkebunan serta pembabatan tanaman karet milik perkebunan. Pengaduan kasus ini akhirnya berujung pada pemenjaraan penggarap. Kejadian pertama terjadi pada tahun 1970 dengan terlapor Djaiman Nainggolan yang akhirnya dipenjara 2,5 tahun. Ternyata kejadian berulang kembali pada tahun 2010 atas nama Kemin, Rukiman dan Tukirin yang didakwa telah melakukan penggarapan liar dan perusakan tanaman milik perkebunan sehingga akhirnya berujung pada dijatuhkannya hukuman 1 tahun penjara.

Sementara itu jalur non litigasi dilakukan melalui pendekatan masyarakat dan pemberian sugu hati. Pemerintah Kabupaten Simalungun sebenarnya menawarkan beberapa alternatif penyelesaian kepada pihak perkebunan yaitu: menyerahkan tanah yang dituntut masyarakat kepada masyarakat, relokasi dan sugu hati/ganti rugi. Pihak perkebunan sendiri lebih cenderung memilih alternatif terakhir atau pemberian ganti rugi karena pelepasan tanah dan relokasi dianggap sebagai solusi yang mustahil untuk dilakukan. Dalam upaya penyelesaian ini, perkebunan menyatakan bahwa mereka berupaya untuk mencari solusi yang beretika, bermoral dan dapat dipertanggungjawabkan. Salah satu yang dilakukan adalah dengan pendekatan secara musyawarah kepada masyarakat penggarap untuk menawarkan pembayaran sugu hati atau tali asih.

Sugu hati atau tali asih adalah upaya penyelesaian dengan melakukan pembayaran ganti rugi kepada masyarakat. Jumlah ganti rugi idealnya disepakati antara kedua belah pihak. Pemberian sugu hati sebagai bentuk upaya penyelesaian untuk kasus Bandar Betsy telah dilakukan antara lain pada tanggal 11 Oktober 1969

kepada 12 orang penggarap di Afdeling 36 dan 37 Bandar Betsy II. Selain itu pembayaran sugu hati juga dilakukan pada 24 Juli 2007 dengan memberikan Rp. 5.000.000,- sebagai bentuk ganti rugi tanaman kepada penggarap sejumlah 121 orang dengan luas areal yang dikembalikan 73,26 hektar. Tujuan mendasar dari pemberian sugu hati adalah membawa dampak atau pengaruh positif bagi kelompok masyarakat tani atau penggarap lainnya. Pihak perkebunan juga menuturkan bahwa masyarakatlah sendiri yang terkadang mendatangi perkebunan dan meminta pembayaran sugu hati untuk kemudian menyerahkan lahan garapannya secara sukarela.

Pembayaran sugu hati bagi perkebunan memang dinilai sebagai solusi paling ideal untuk mengatasi konflik yang ada, tetapi sayangnya tidak demikian menurut masyarakat. Sugu hati dianggap sebagai akal-akalan yang dilakukan oleh pihak perkebunan untuk mengelabui masyarakat dan kemudian menjadi alasan untuk mengambil paksa lahan yang digarap masyarakat. Sugu hati bagi masyarakat dimaknai sebagai pemberian sesuka hati. Besaran ganti rugi yang diberikan tidak melalui kesepakatan tetapi telah ditentukan secara sepihak oleh pihak perkebunan. Pemberian sugu hati pun seringkali dilakukan dengan cara-cara intimidatif seperti pemaksaan dan ancaman. Hal ini juga yang ditemukan dalam dokumen kelompok penggarap dimana dinyatakan bahwa sugu hati memiliki makna yang simpang siur. Penggarap menganggap sugu hati identik dengan 'sedekah', ibarat orang yang meminta-minta di persimpangan jalan atau lampu merah terserah akan diberikan Rp. 1000,- atau Rp. 5.000,-, tidak ada aturan yang menjadi patokan. Dalam konteks ini, terlihat bahwa penawaran yang diberikan perkebunan seringkali tidak sejalan dengan tuntutan yang diminta masyarakat. Masyarakat menuntut ganti rugi dengan nominal yang mereka anggap 'wajar' sementara perusahaan pun juga memiliki standar sendiri untuk jumlah ganti rugi tersebut.

Pemberian sugu hati juga dikatakan tidak transparan. Kelompok sasaran atau penerima sugu hati dipersepsikan oleh masyarakat justru bukan kelompok yang seharusnya mendapat ganti rugi. Mereka yang diberi sugu hati oleh pihak perkebunan adalah oknum

yang memang mau uang dan justru hanya mengambil manfaat dari dari konflik yang tengah terjadi. Penerima sagu hati cenderung orang yang sudah kongkalikong atau dekat dengan pihak perkebunan. Kondisi inilah yang kerap kali berujung pada ketegangan antara pihak perkebunan dan kelompok penggarap. Penggarap mempersepsikan bahwa pemberian sagu hati sarat dengan tipu daya sementara pihak perkebunan sendiri mempersepsikan bahwa masyarakat seringkali mengajukan tuntutan yang tidak masuk akal dan tidak pernah puas.

Upaya penyelesaian lain yang dilakukan oleh pihak perkebunan adalah skema Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (*Community Development*). Hal ini dilakukan antara lain dengan membangun sarana dan prasarana umum yang diperlukan oleh masyarakat yang terlibat dalam penggarapan areal Kebun Bandar Betsy seperti: membangun sumur bor (sarana air bersih) di beberapa desa dan memberikan pelatihan montir sepeda motor kepada anak-anak masyarakat desa setempat dengan memberikan sarana perbengkelannya melalui dana kemitraan. Hal ini dilakukan untuk mendukung terciptanya lapangan kerja baru bagi masyarakat. Bentuk *community development* lain yang dilakukan perkebunan adalah pembangunan pengerasan jalan di 5 desa sepanjang 5 km yang berlokasi di Desa Huta Bendungan Nagori Jaya II, Huta Suka Jadi Nagori Tanjung Hataran, Huta Bandar Rejo Nagori Bandar Betsy II dan Huta Kesa Nagori Dolok Pamonangan dengan nilai pembangunan sebesar Rp.595.329.500,- yang dilakukan pada tahun 2007.

Seperti halnya dengan pemberian sagu hati, program kemitraan atau *community development* yang dilakukan oleh pihak perkebunan juga dipersepsikan secara berbeda oleh masyarakat. Perkebunan memang diakui memberikan beberapa bantuan kepada masyarakat seperti: ternak dan bantuan pembuatan kandang, beras, dan masjid. Namun semua bantuan yang diberikan perkebunan ini dinilai hanya dilakukan demi kepentingan tertentu seperti dituturkan: “*Itu kan umpan. Misalnya bantuan masjid, seng. Dari PTPN ini kasih beras. Yang lain ga ada. Seperti raskin lah. Ibaratnya mau dekat sama aku, tentu dekatkan diri ke aku.*” Program

community development tidak dipersepsikan masyarakat sebagai upaya penyelesaian konflik. *Community Development* dianggap memang sudah menjadi kewajiban perkebunan dimana 2 persen dari keuntungan perusahaan memang wajib diberikan kepada masyarakat di sekitar perkebunan. Dalam konteks program ini pula dikatakan bahwa jumlah nominal yang diberikan juga tidak begitu besar. Masing-masing desa yang berada di sekitar perkebunan seperti: Bandar Tonga, Naga Jaya II, Tanjung Hataran, Bandar Manis, Panambean, Bandar Silai, Bandar Masilam I, Bandar Masilam 2, Serawan, memperoleh bantuan sebesar Rp. 5.000.000,- yang diberikan setiap tahunnya. Namun dikatakan sejak mengalami masalah atau berkonflik dengan perkebunan, bantuan sudah tidak pernah ada lagi.

Pengalaman yang dikisahkan warga juga menggambarkan bahwa bantuan yang diberikan perkebunan terkadang terlalu minim. Hal ini dicontohkan dengan bantuan bahan bangunan untuk pembangunan menara masjid yang oleh perkebunan diberikan bantuan sebesar Rp. 14.000.000,-. Dalam realisasinya ternyata biaya pembangunan membengkak menjadi Rp. 28.000.000,- sehingga terpaksa wargalah yang terpaksa membiayai kekurangannya. Pada waktu peresmian dikatakan bahwa pihak perkebunan ternyata juga tidak datang.

Upaya lain yang dikategorikan sebagai bagian dari pendekatan pihak perkebunan kepada masyarakat adalah pelibatan masyarakat sebagai karyawan perkebunan. Kebijakan perkebunan memberikan kesempatan bagi setiap *pangulu* (kepala desa) untuk mengangkat satu orang pengangguran dari *nagori*-nya (desa). Menurut masyarakat hal inipun dinilai tidak berhasil karena faktanya peluang menjadi karyawan sangat sulit. Selain membutuhkan biaya yang tinggi antara 30-40 juta perorang, proses rekrutmen juga sangat sulit sehingga masyarakat lebih sering gagal daripada berhasil. Upaya pendekatan dengan masyarakat ternyata belum cukup efektif untuk menjadi solusi konflik. Masyarakat masih mempersepsikan upaya-upaya ini secara negatif sebagai kamufase dari upaya perkebunan untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya dengan mengabaikan kepentingan masyarakat.

Upaya represif ternyata juga menjadi bagian dari langkah yang diambil oleh pihak perkebunan. Hal ini secara nyata terlihat dari catatan eksekusi lahan yang telah dilakukan beberapa kali oleh perkebunan dengan bantuan pihak keamanan seperti salah satunya yang terjadi pada 9 Desember 2010. Perkebunan dengan melibatkan anggota TNI, Polri dan Papam serta beberapa karyawan kebun, menggunakan alat berat seperti buldozer dan eskavator untuk mengeksekusi lahan garapan masyarakat seluas 151 hektar. Liputan harian lokal menyebutkan bahwa dalam proses eksekusi, ratusan warga mulai dari anak-anak, remaja, dewasa hingga orang tua memadati lokasi dengan membawa berbagai senjata. Beruntung aksi tidak menelan korban jiwa.¹⁴

Mengandalkan kuasa hukum atau pengacara adalah strategi utama yang dilakukan oleh kelompok penggarap. Dalam rangka menjaga keberlangsungan perjuangan inilah mereka membuat kesepakatan-kesepakatan tertentu dengan kuasa hukum tersebut. Bersama kuasa-kuasa hukum inilah, kelompok penggarap berupaya untuk terus melakukan negosiasi dengan pihak pemerintah baik pihak pemerintah daerah maupun ke legislatif melalui DPR dan DPRD.

Selain negosiasi, konfrontasi ternyata tetap menjadi pilihan untuk memberi tekanan kepada pihak perkebunan. Aksi demonstrasi dilakukan tidak hanya sebagai strategi 'bertahan', tetapi juga sebagai strategi 'melawan'. Aksi demonstrasi menjadi pilihan upaya penyelesaian dari konflik karena proses negosiasi atau musyawarah selalu saja menemui kebuntuan. Berbagai kesepakatan sudah dibuat tetapi tidak ada realisasinya seperti disampaikan: *"Semua surat sudah dikeluarkan dengan lengkap, masalah ini penyelesaiannya sampai kapan itu tidak tahu"*.

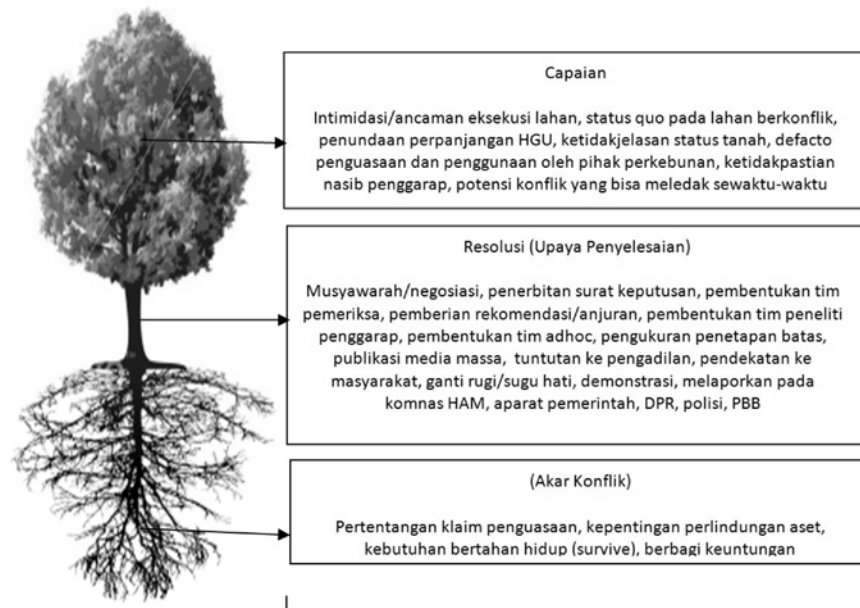
Apabila ditilik dari kronologi penyelesaian kasus yang bisa dilihat dari berbagai dokumen yang ada, terlihat bahwa semua kesepakatan seolah mentah kembali meskipun sudah menjadi keputusan yang dibuat dan disetujui bersama. Pada titik inilah kelihatan kemudian kelompok penggarap merasa bahwa nasibnya

digantung dan tidak ada kejelasan. Kuasa penyelesaian dikatakan sudah tidak ada di tangan mereka lagi, komitmen pemkab-lah yang mereka tunggu. Yang dilakukan oleh kelompok penggarap sampai sekarang adalah tetap menggarap dengan resiko mendapat ancaman atau intimidasi eksekusi lahan sewaktu-waktu dari pihak perkebunan.

G. 'Solusi yang Tak Bersinergi': Kemandegan Proses Penyelesaian Konflik

Pada kenyataannya dari berbagai upaya penyelesaian konflik Bandar Betsy yang telah ditempuh, belum ada satu pun upaya yang bisa dikatakan cukup efektif. Sampai saat ini konflik antara pihak perkebunan dan kelompok penggarap masih terjadi. Masing-masing pihak masih bersikukuh pada pendirian dan klaimnya masing-masing. Akar persoalan sebenarnya sudah bisa teridentifikasi, namun mekanisme realisasi kesepakatan antara pihak yang berkonflik belum bisa dilakukan. Akar persoalan konflik Bandar Betsy yang teridentifikasi antara lain: pertentangan klaim penguasaan, kepentingan perlindungan aset, kebutuhan bertahan hidup (*survive*) dan berbagi keuntungan (*profit sharing*). Dari akar konflik inilah, berbagai mekanisme penyelesaian telah dilakukan dari mulai musyawarah/negosiasi, penerbitan surat keputusan, pembentukan tim pemeriksa, pemberian rekomendasi, pengukuran penetapan batas, publikasi media massa, tuntutan ke pengadilan, pendekatan ke masyarakat, ganti rugi, demonstrasi dan berkolaborasi dengan lembaga tertentu. Capaian dari upaya penyelesaian yang telah dilakukan ini belum memuaskan karena pada kenyataannya: masih terjadi intimidasi/ancaman eksekusi lahan, status quo pada lahan yang berkonflik, penundaan perpanjangan HGU, ketidakjelasan status tanah, defacto penguasaan dan penggunaan oleh pihak perkebunan, ketidakpastian nasib penggarap, dan potensi konflik yang meledak sewaktu-waktu.

¹⁴ Lebih lanjut lihat. Harian Sumut Pos. "Bandar Betsy Memanas". <http://www.hariansumutpos.com/arsip/?p=67861>, Diakses 25 Januari 2013.



Gambar 4. Pohon Resolusi Konflik Bandar Betsy
Sumber: Data primer, 2013

Dalam konteks penyelesaian konflik Bandar Betsy, terdapat persepsi yang berbeda-beda baik antara pemerintah, kelompok penggarap dan perkebunan. Pemerintah beranggapan bahwa upaya penyelesaian konflik yang berlarut-larut disebabkan karena kurangnya itikad baik dari pihak perkebunan untuk mematuhi hasil kesepakatan dan dari pihak penggarap sendiri yang jumlah dan keabsahannya masih terus dipertanyakan. Sementara itu pihak perkebunan beranggapan bahwa mereka sudah berada pada jalur yang benar sesuai dengan hak mereka sebagai pemegang HGU yang sah, sehingga upaya yang mereka lakukan selama ini adalah satu bentuk upaya untuk melindungi dan mengamankan aset perkebunan. Benturan terus terjadi karena kelompok penggarap yang susah diajak bernegosiasi. Tawaran pemberian sugu hati yang dianggap sebagai solusi paling ideal menurut perkebunan tidak direspon positif oleh kelompok penggarap. Berbeda dengan pemerintah dan pihak perkebunan, kelompok penggarap juga memiliki persepsi sendiri. Mereka beranggapan bahwa pemerintah kurang tegas dalam merealisasikan hasil-hasil kesepakatan yang sudah

berulang kali dilakukan. Pemerintah dianggap kurang memiliki komitmen karena sebenarnya semua dokumen yang mendukung keabsahan lahan garapan milik mereka sudah lengkap. Kelompok penggarap juga beranggapan bahwa pihak pemerintah cenderung tidak objektif, berat sebelah dan berpihak pada perkebunan. Pihak perkebunan juga dinilai banyak melakukan tekanan terhadap kelompok penggarap mulai dari intimidasi untuk menerima sugu hati yang tidak pernah disetujui oleh kelompok penggarap sampai upaya pendekatan yang dianggap hanya kamufase untuk mengaburkan bahwa kepentingan utama perkebunan adalah menjaga aset mereka dan mengabaikan kepentingan kelompok penggarap sama sekali.

Jika dicermati lebih lanjut, dalam kasus penyelesaian konflik Bandar Betsy ada beberapa faktor penghambat proses yang ada pada masing-masing pihak yang dalam hal ini pihak perkebunan dan penggarap sebagai pihak yang berkonflik langsung, serta pihak pemerintah yang berada pada posisi mediator sekaligus eksekutor. Dari sisi pemerintah faktor penghambat proses dapat ditemukan dari kurang tegasnya komitmen yang pada akhirnya mengesankan posisi mendua. Hal ini secara nyata terlihat dimana posisi kasus yang sekarang berada pada Pemkab Simalungun. Ketegasan pemerintah diperlukan untuk bisa mensinergikan kebijakan penyelesaian dengan berbagai instansi terkait.

Tabel 5
Pemetaan Capaian Model Penyelesaian Konflik dan Faktor Penghambat Proses

No	Inisiator/Pelaksana	Model Penyelesaian	Capaian	Faktor Penghambat proses
1	Pemerintah (Pemkab Simalungun, DPRD, setneg, Menneg BUMN, Menteri Pertanian, Gubsu, DPR, Polda)	Penerbitan SK, Pembentukan tim pemeriksa/peneliti penggarap, Pengukuran penetapan batas, musyawarah, negosiasi, mediasi, pemberian rekomendasi/anjuran	Kesepakatan yang tidak terealisasi	Komitmen kurang tegas, terkesan mendua antara melindungi penggarap dan mengakomodasi kepentingan perkebunan

2	Perkebunan	Litigasi (perdata, pidana), nonlitigasi (persuasif/pendekatan dengan masyarakat, musyawarah, biaya sugu hati)	Penyelesaian parsial	Komunikasi yang tidak efektif, tidak adanya pendekatan penyelesaian konflik yang partisipatif
3	Penggarap	musyawarah, membuat kesepakatan dengan kuasa hukum, demonstrasi /aksi massa	Berhenti pada tuntutan	Gerakan sosial tidak solid, kelompok terpecah-pecah, pendekatan elitis melemahkan keberdayaan penggarap

Sumber: Data primer, 2013

Sementara itu, berkaitan dengan pihak perkebunan, faktor penghambat proses penyelesaian berada pada persoalan komunikasi. Ada kesan bahwa perkebunan berjalan sendiri untuk membuat penyelesaian-penyelesaian, sehingga sifatnya sangat parsial dan bahkan terkadang dinilai sarat kepentingan. Perkebunan juga gagal memberikan citra yang baik bagi masyarakat sekitar. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari konteks distribusi kesejahteraan. Rekaman kesalahpahaman ‘sugu hati’ adalah sebuah fakta yang menunjukkan bahwa perkebunan menjadi mercusuar yang begitu eksklusif. Terkesan mengisolasi diri dan tertutup bagi masyarakat di sekitarnya. Dalam konteks ini, aspek partisipasi dalam pendekatan penyelesaian konflik, menjadi penting. Sementara itu berkaitan dengan penggarap, faktor penghambat yang paling utama adalah kekaburan kategori ‘penggarap’ yang akhirnya masing-masing membentuk kelompok dan berjuang sendiri. Upaya penyelesaian menjadi tidak efektif karena diantara penggarap sendiri ada banyak kepentingan. Upaya penyelesaian yang mungkin efektif bagi kelompok yang satu, bisa dianggap merugikan kelompok yang lain dan sebaliknya.

F. Penutup

Konflik Bandar Betsy adalah konflik antara kelompok penggarap dan perkebunan (PTPN III) yang sudah berlangsung sejak tahun 1942. Persoalan bermula dari penggarapan tanah perkebunan yang ditelantarkan Belanda yang kemudian berlanjut dengan masuknya

Jepang yang semakin meningkatkan gelombang penggarapan dengan pembabatan hutan untuk mendukung kebutuhan darurat perang. Tanah garapan masyarakat yang pada awalnya dilindungi melalui UU Darurat No 8 Tahun 1954, pada kenyataannya diminta kembali oleh pihak perkebunan. Benturan dan gesekan antara penggarap dan perkebunan terus terjadi sampai akhirnya terbit: 1) Surat Keputusan Panitia Landreform Daerah Tingkat II Kabupaten Simalungun, Tanggal 2 maret 1965, No. 4/II/10/LR/BP, tentang Pelepasan Tanah Garapan dari Pihak Perkebunan kepada masyarakat petani yang berlokasi di Afd. 8,31,39,40 dan 41, sejumlah 2107 Ha, dan 2) Surat Panitia Landreform Daerah Tingkat II Kabupaten Simalungun, tanggal 31 Maret 1965, No 2/II/10/LR/65/PP, tentang Pelepasan Tanah Garapan dari Pihak Perkebunan kepada masyarakat petani yang berlokasi di Afd. 37, sejumlah 306 Ha. Kedua SK inilah yang meskipun pada akhirnya dinilai cacat hukum dan membatalkan penetapan lahan konflik sebagai objek landreform, tetap dipakai oleh kelompok penggarap sebagai dasar klaim mereka sebagai pemilik yang sah.

Konflik yang terus terjadi dijumpai dengan musyawarah pada tahun 1968. Hasil musyawarah menyebutkan bahwa pihak perkebunan akan memberikan ganti rugi kepada kelompok penggarap termasuk juga membiayai pembangunan tali air. Pada kenyataannya hasil musyawarah tidak dilaksanakan, sehingga masyarakat masih terus menuntut. Upaya tuntutan terus berlangsung dan mencapai puncaknya pada era reformasi tahun 1998 dan terus berlangsung sampai saat ini.

Aktor konflik tidak semata melibatkan pihak perkebunan dan kelompok penggarap. Kompleksitas aktor muncul dengan kehadiran kuasa hukum atau pengacara yang menjadi bagian dari perjuangan kelompok penggarap. Tipe gerakan sosial yang muncul adalah gerakan yang bersifat elitis dimana kelompok penggarap menggunakan pihak ketiga dalam hal ini kuasa hukum untuk berhadapan langsung dengan pihak perkebunan. Keberlangsungan perjuangan kelompok penggarap sebagian berada di tangan para kuasa hukum ini dimana terdapat kesepakatan bahwa ada pembagian hasil apabila tuntutan berhasil dimenangkan. Keberadaan penggarap

dalam konflik Bandar Betsy juga tidak bisa dikatakan tunggal. Regenerasi kelompok penggarap telah menghadirkan beberapa kategori kelompok penggarap yaitu: penggarap dalam dan penggarap luar, penggarap resmi dan tidak resmi, penggarap sah dan tidak sah. Kelompok-kelompok penggarap ini saling mengajukan klaim atas lahan garapannya masing-masing. Konflik terbuka di antara kelompok penggarap ini tidak dijumpai, namun konflik laten terlihat jelas dari upaya kelompok penggarap dimana masing-masing mengklaim bahwa merekalah kelompok yang sah atau resmi dan berhak atas tanah seluas 943 hektar yang berada di bekas HGU PTPN III. Dalam konteks aktor konflik inilah, muncul juga pemerintah dan LSM yang dalam hal ini menjadi pihak ketiga atau bisa disebut sebagai mediator.

Berkaitan dengan upaya yang dilakukan untuk penyelesaian konflik Bandar Betsy, terdapat tiga versi penyelesaian yang dilakukan yaitu versi pemerintah, versi perkebunan dan versi penggarap. Upaya penyelesaian yang dilakukan oleh pemerintah adalah penerbitan surat keputusan, musyawarah, pembentukan tim pemeriksa, pemberian rekomendasi/anjuran, pembentukan tim peneliti penggarap, pengukuran penetapan batas, dan publikasi media massa. Sementara itu upaya yang dilakukan oleh perkebunan adalah melalui jalur litigasi dan non litigasi. Jalur litigasi dilakukan melalui pengaduan para pelaku pencabutan tanaman milik perkebunan kepada pihak berwajib yang kemudian masuk dalam kasus pidana. Jalur non litigasi dilakukan melalui pendekatan dengan masyarakat, pemberian sugu hati dan represi melalui eksekusi lahan. Sementara itu upaya yang dilakukan oleh kelompok penggarap adalah dengan bantuan kuasa hukum melakukan negosiasi dengan pemerintah daerah dan legislatif. Aksi berupa demonstrasi massa juga dilakukan sebagai bentuk represi terhadap proses penyelesaian yang cenderung lama dan berlarut-larut.

Mencermati tipologi konflik dan model-model penyelesaian yang telah diupayakan, konflik Bandar Betsy termasuk dalam tipe konflik berbasis mengklaim lahan yang berbasis pada argumen historis. Dalam konteks ini upaya penyelesaian yang seharusnya dilakukan adalah manajemen sosial dan pendekatan hukum melalui

strategi sosiologi hukum. Pendekatan hukum yang dimaksudkan bukanlah pendekatan hukum formal yang mengikuti perundang-undangan secara literer melainkan melihat produk hukum sebagai hasil kesepakatan (kontrak sosial) antara pelaku hukum. Dalam konflik Bandar Betsy, manajemen sosial sudah dilakukan yaitu dengan adanya strategi pengembangan masyarakat (*community development*) yang sudah diinisiasi oleh pihak PTPN III. Hanya disayangkan strategi yang dilakukan masih belum mengedepankan partisipasi dari pelaku konflik dan, sehingga program masih sangat bias kepentingan perkebunan. Sementara itu pendekatan sosiologi hukum juga sudah dilakukan yang hal ini bisa dicermati dari proses-proses negosiasi atau musyawarah yang sudah berulang kali dilakukan. Kelemahan upaya penyelesaian ini dalam konteks Bandar Betsy adalah komitmen untuk merealisasikan hasil keputusan musyawarah dari masing-masing pihak. Ada kecenderungan masing-masing pihak masih belum bisa menempatkan hasil kesepakatan atau musyawarah diatas kepentingannya sendiri sehingga terkesan upaya penyelesaian menjadi berlarut-larut dan tidak berujung.

Daftar Pustaka

- Agusta, Ivanovich dan Undang Fadjar. 2009. "Konflik Perkebunan Mutakhir dan Manajemen Sosial di Indonesia." www.ivanagusta.files.wordpress.com. Diakses 15 Maret 2013.
- Agustono, dkk. 1997. *Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia Vs PTPN II*. Bandung: Yayasan AKATIGA.
- Aprianto, Tri Chandra. "Perbincangan yang Belum Dirumuskan: Perkebunan dan Masyarakat Perkebunan." Dalam *Jurnal Analisis Sosial*. Vol 15, No 1, Agustus 2010.
- Bachriadi, Dianto & Wiradi, Gunawan. 2011. *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*. Bandung: ARC, Bina Desa dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

- Bahari, Saiful. "Konflik Agraria di Wilayah Perkebunan: Rantai Sejarah yang Tak Berujung". Dalam *Jurnal Analisis Sosial*, Vol 9, No 1, April 2004.
- Behrman, Julia, et all. 2011. *The Gender Implications of Large-Scale Land Deals*. IFPRI Discussion Paper. www.ifpri.org
- Chrysantini, Pinky. 2007. *Berawal dari Tanah. Melihat ke Dalam Aksi Pendudukan Tanah*. Bandung: Yayasan AKATIGA.
- Colchester, et al. 2006. *Promised Land: Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia: Implication for Local Communities and Indigenous People*. England: Forest People Programme (FPP); Bogor: Perkumpulan Sawit Watch.
- Galudra G. et all. 2010. *Rata: A Rapid Land Tenure Assesment Manual for Identifying the Nature of Land Tenure Conflict*. Bogor: Indonesia. World Agroforestry Centre.
- Gironde, Christophe. 2012. The rubber-tree boom in Cambodia: Assessing Small Landholders' Optimism. Paper submitted for LDPI Land Grabbing II, September 2012.
- Guttal, Shalmali. 2011. Whose Land? Whose Resosurces. Development, 2011, 54 (1). www.sidintvelopment.net/development.
- Haboddin, M. 2011. Masyarakat Adat Melawan Perusahaan. *Governance*. Vol. 2. No. 1, November 2011, hal 25-41 (16).
- Li, Tania. M. 2011. Centering Labor in the Land Grab Debate. *Journal of Peasant Studies* 38(2), 281-298.
- Pelzer, Karl. 1985. *Toeian Keboen dan Petani*. Politik Kolonial Perjuangan Agraria. Jakarta: Sinar Harapan.
- _____, 1991. *Sengketa Agraria. Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Saragih, Jefri. 2010. Food Barn and Energy Projects in Merauke, Indonesia. LOK NITI Vol. 18/1, 2012, Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC), Quezons City, Philippines.
- Sembiring, J. 2009. "Konflik Tanah Perkebunan di Indonesia." Dalam *Jurnal Hukum* No 3. Vol 16 Juli 2009.
- Sembiring, J, dkk. 2001. "Analisis Sengketa Tanah Perkebunan di PT Perkebunan Nusantara XII (Persero) Provinsi Jawa timur." Penelitian Dosen STPN, Yogyakarta.
- _____, 2002. "Sengketa Pertanahan Bidang Sub Sektor Perkebunan di Provinsi Lampung. Laporan Penelitian Dosen STPN. Yogyakarta. Tidak diterbitkan.
- _____, 2002. "Sengketa Tanah Perkebunan di PT Perkebunan VIII (Persero) Provinsi Jawa Barat. Laporan Penelitian Dosen STPN. Yogyakarta. Tidak diterbitkan.
- Silaban, Ester. 2010. Dampak Program Pola Kemitraan PTPN III terhadap Sosial Ekonomi Usaha Kecil Menengah Masyarakat Sekitar. Studi Kasus Masyarakat Sekitar Perkebunan PTPN III di Kabupaten Deli Serdang. Skripsi S1. Departemen Agribisnis Fakultas Pertanian. Universitas Sumatera Utara. Medan. www.usurepository.ac.id
- Sitorus, Oloan dkk. 2002. Penataan Penguasaan Tanah Perkebunan Tembakau Deli (Studi Dinamika Hukum Terhadap Penciutan Areal PTPN II). Laporan Penelitian Dosen STPN. Yogyakarta. Tidak diterbitkan.
- Sohibuddin ed. 2009. *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*. Bogor: Sajogyo Institute, FEMA IPB dan PKA IPB.
- Spradley, James. 1997. *Metode Etnografi*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana.
- Stoler, Ann Laura. 2005. Kapitalisme dan Konfrontasi di Sabuk Perkebunan Sumatra 1870-1979. Yogyakarta: KARSA.
- Surambo. 2013. Transkripsi Diskusi Publik "Konflik Perkebuna: Kontestasi Bisnis dan Hak Asasi Manusia". Jakarta 28 Juni, Hotel Acacia. www.elsam.or.id.
- Susan, Novri. 2012. *Negara Gagal Mengelola Konflik (Tata Kelola Konflik di Indonesia)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Syafruddin Kalo. 2003. Masyarakat dan Perkebunan: Studi Mengenai Sengketa Pertanahan Antara Masyarakat Versus PTPN-II dan PTPN-III di Sumatera Utara. Disertasi. Program Studi Ilmu Hukum. Universitas Sumatera Utara. Medan. Tidak Diterbitkan.
- Tauchid, Muhammad. 2009. Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia. Yogyakarta: STPN Press.

- Trisasongko, Dadang (ed). 2001. *Reklaiming dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: YLBHI dan Raca Institute.
- Wahyudi. 2005. *Formasi dan Struktur Gerakan Sosial Petani. Studi Kasus Reklaiming/Penjarahan Atas Tanah PTPN XII (Persero) Kalibakar Malang Selatan*. Malang: UMM Press.
- Wijardjo, Boedhi dan Perdana, Herlambang (ed).2001. *Reklaiming dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Raca Institute dan YLBHI.

‘Dari Mangkuk Menjadi Piring’ (Studi Tata Kuasa Sumber Daya Agraria di Sekitar Danau Rawa Pening)

Oleh:

Deden Dani Saleh, Slamet Muryono, dan M. Nazir Salim

A. Pendahuluan

Berbicara tentang Danau Rawa Pening¹ adalah membicarakan persoalan kontestasi dan perebutan ruang. Ruang terbuka hijau ini menjadi polemik antara masyarakat yang mencoba memanfaatkan dengan para pihak pemegang kebijakan. Hal itu terjadi akibat Danau Rawa Pening telah mengalami perubahan fungsi secara mendasar dalam pengelolaan dan pemanfaatannya. Tentu saja pemanfaatan ini telah menimbulkan dampak dan perubahan fisik danau itu sendiri. Ada beberapa hal yang cukup menarik untuk diperhatikan menyangkut persoalan Danau Rawa Pening, diantaranya kondisi fisik Danau Rawa Pening yang saat ini mengalami proses degradasi yang parah. Sebagaimana umumnya terjadi pada sumber daya agraria dewasa ini, danau ini tidak luput dari proses degradasi yang semakin hari semakin akut. Laju sedimentasi di danau ini pada tahun 1993 sebesar 133,751 m³/tahun, pada tahun 2004 sebesar 149,222 m³/tahun. Bahkan, ini disinyalir akan menenggelamkan danau ini sebagaimana diprediksi harian online

¹ Danau Rawa Pening terletak Kecamatan Ambarawa, kabupaten Semarang, Jawa Tengah.