

# bhumi

## Jurnal Agraria dan Pertanahan

- Memahami dan Menanggulangi  
Persoalan Ketimpangan Agraria (1)  
*Mohamad Shohibuddin*  
1-12
- Penilaian Ganti Kerugian dalam  
Pengadaan Tanah untuk Kepentingan  
Umum: Perspektif HAM  
*Agus Suntoro*  
13-25
- Asal Usul Kebijakan Pencadangan  
Hutan Adat di Indonesia  
*Agung Wibowo*  
26-41
- Tekanan Populasi, Kepadatan Agraris,  
dan Ketersediaan Lahan pada  
Komunitas Petani  
*Dwi Wulan Pujiriyani, Endriatmo  
Soetarto, Dwi Andreas Santosa, &  
Ivanovich Agusta*  
42-53
- Ketimpangan dan Kontinuitas  
Patronase dalam Lintasan Sejarah:  
Menelusuri Sejarah Perubahan Agraria  
di Malang Selatan  
*Grace Leksana*  
54-68
- Diskursus Teori tentang Peran Perempuan  
dalam Konflik Agraria  
*Sartika Intaning Pradhani*  
69-83
- Reaktualisasi Perjuangan Nahdlatul  
Ulama dalam Mewujudkan Kedaulatan  
Sumber Daya Agraria (Studi Gerakan  
Demokrasi Radikal pada FNKSDA)  
*Asri Widayati & Suparjan*  
84-98
- Rekonstruksi Pemikiran Sajogyo tentang  
Kemiskinan dalam Perspektif  
Agraria Kritis  
*Amir Mahmud*  
99-111
- Analisis Spasial untuk Lokasi Relokasi  
Masyarakat Terdampak Tsunami  
Selat Banten Tahun 2018  
*Westi Utami, Yuli Ardianto Wibowo, &  
Muhamad Afiq*  
112-128
- Masalah Tumpang Tindih Sertipikat Hak  
Milik atas Tanah di Kota Banjarbaru  
(Putusan Nomor: 24/G/2014/PTUN.BJM)  
*Anggiat Perdamean Parsaulian & Sudjito*  
129-135



BHUMI	Volume 5	Nomor 1	Halaman 1-135	Yogyakarta Mei 2019	ISSN 2442-6954 (Cetak) ISSN 2580-2151 (Online)
-------	----------	---------	------------------	------------------------	---------------------------------------------------



## PENGANTAR REDAKSI

Jurnal Bhumi pada edisi kali ini (Volume 5 Nomor 1 Mei 2019) kembali hadir dengan sedikit perubahan. Pada edisi sebelumnya, Jurnal Bhumi selalu memuat satu artikel review buku, namun pada kali ini dan seterusnya, redaksi sengaja menghilangkan rubrik review buku, karena ingin fokus pada penerbitan artikel-artikel ilmiah agraria, khususnya fokus pada hasil-hasil penelitian. Selain itu, edisi kali ini juga mengembalikan format dan ukuran jurnal yang sebelumnya sempat satu edisi berubah menjadi lebih kecil, dan untuk edisi ini dan selanjutnya akan tetap kembali pada ukuran semula, yakni A4, agar tampilannya tersaji lebih besar dan elegan serta mampu memuat jumlah artikel lebih banyak.

Volume 5 Nomor 1 mengangkat beberapa isu aktual persoalan agraria dan kebijakan dengan memberikan beberapa perspektif yang cukup luas dan menarik. Ada 10 artikel yang hadir dengan berbagai isu yang berbeda namun dibungkus dalam satu isu besar yakni kebijakan agraria Indonesia dalam semangat menemukan solusi atas berbagai hal yang terjadi di masyarakat. Beberapa artikel hadir sangat akseleratif atas berbagai persoalan di lapangan, dan solutif di dalam melihat persoalan agraria sebagai sebuah persoalan dan agenda bangsa. Ukuran solutif itu tampak dalam usulan kebijakan yang konkrit dan tawaran serta temuan yang bernas di dalam melihat persoalan, baik pada konteks ketimpangan, problem di dalam kebijakan (pengadaan tanah, masyarakat adat, problem deagrarianisasi, dan kritik atas praktik kebijakan) dan persoalan gap penguasaan lahan di masyarakat.

Pada edisi kali ini redaksi menurunkan sepuluh artikel terpilih yang melewati proses panjang, masing-masing ditulis oleh (1) Mohamad Shohibuddin, yang mengangkat persoalan 'Menanggulangi Ketimpangan Agraria'. Persoalan ketimpangan selama ini menjadi isu yang tak berkesudahan, dan hadirnya artikel ini memberi pencerahan kontribusi atau formulasi suatu kerangka kebijakan untuk menanggulangi dua jenis ketimpangan agraria di

yakni *ketimpangan distribusi* yang berarti kesenjangan penguasaan tanah di antara berbagai kelas dalam sektor pertanian rakyat dan *ketimpangan alokasi* yang berarti kesenjangan peruntukan tanah dan sumber daya alam; (2) Agus Suntoro, yang mengangkat persoalan ganti kerugian di dalam pengadaan tanah dalam perspektif HAM. Kajian Suntoro cukup menarik karena menawarkan sesuatu yang baru dalam melihat problem pengadaan tanah yang selama ini menjadi persoalan yang tidak ada ujungnya. Suntoro secara komprehensif dalam analisisnya menawarkan beberapa alternatif perbaikan UU penadaan tanah, karena dari sana asal muasal problem itu hadir; (3) Agung Wibowo, menghadirkan isu 'Pencadangan Hutan Adat di Indonesia'. Kajian ini menjadi keniscayaan bagi masyarakat adat yang berjuang mempertahankan tanahnya dan berusaha "merebut pengakuan" dari negara. Usulan Wibowo dengan mencadangkan tanah dari hutan untuk masyarakat adat menjadi isu yang menarik bagi penyelesaian problem masyarakat adat selama ini; (4) Dwi Wulan Pujiriyani dkk, dalam artikelnya yang menarik menghadirkan persoalan 'Ketersediaan Lahan pada Komunitas Petani'. Isu ini sangat dekat dengan semangat reforma agraria dimana persoalan pangan menjadi isu sentral, dan pangan "hanya bisa diselesaikan dengan layak" jika petani diberikan lahan yang cukup oleh "negara" untuk menyelematkan pangan masa depan bukan dengan mendukung kebijakan deagrarianisasi; (5) Grace Leksana, menghadirkan kajian 'Ketimpangan dan Kontinuitas Patronase dalam Sejarah Perubahan Agraria'. Lewat studi historis, Leksana mampu menunjukkan bagaimana patronase bermain bahkan hingga kini dalam praktik penguasaan lahan di masyarakat. Studi ini relatif baru di dalam melihat tanah dan patron dengan analisis historis yang menunjukkan benang merah dari satu periode ke periode berikutnya.

Dengan semangat yang sama, (6) Sartika Intaning Pradhani menghadirkan ulasan yang menarik dalam melihat peran perempuan dalam pusran konflik

agraria. Perempuan dalam persoalan konflik agraria adalah agen penting dalam perubahan yang secara aktif memperjuangkan pengelolaan agraria yang adil. Pradhani menunjukkan point penting itu di dalam penyelesaian konflik agraria yang terjadi di berbagai wilayah di Indonesia; (7) Asri Widayati dan Suparjan, mencoba mengangkat perjuangan komunitas/ organisasi terkait Sumber Daya Alam yakni 'Perjuangan Nahdlatul Ulama dalam Mewujudkan Kedaulatan Sumber Daya Agraria'. Artikel Widayati mencoba kembali menegaskan bagaimana aktivis kaum nahdliyyin di dalam mengawal Sumber Daya Alam, khususnya perhatiannya pada berbagai kasus perampasan ruang hidup masyarakat yang menimpa warga nahdliyyin di berbagai daerah. Atas realitas itu, kaum muda NU tidak lagi bergerak dengan kritik, tetapi menginisiasi dan memperjuangkan hak-hak warganya; (8) Amir Mahmud, masih dalam semangat kajian yang sama menghadirkan 'Pemikiran Sajogyo tentang Kemiskinan dalam Perspektif Agraria Kritis'. Artikel ini membingkai pergerakan rakyat atas situasi yang dirasakan agar ada upaya lebih baik ke depan, yakni dengan menunjukkan bahwa kemiskinan di masyarakat salah satu yang terpenting adalah ketimpangan relasi. Kemiskinan tidak semata persoalan ketimpangan penguasaan lahan, tetapi juga bagaimana relasi sosial ikut terlibat dalam pelanggaran kemiskinan; (9) Westi Utama dkk, menghadirkan artikel yang cukup menarik tentang upaya penyelesaian masyarakat terdampak bencana 'Analisis Spasial untuk Lokasi Relokasi Masyarakat Terdampak Bencana'. Selama ini persoalan penyelesaian masyarakat terdampak bencana cukup lamban dalam penanganannya, hal ini karena persoalan ketersediaan lahan bagi masyarakat yang akan direlokasi untuk melanjutkan hidupnya. Artikel ini memberikan tawaran sederhana namun aplikatif, yakni penyelesaian secara cepat dan tepat, serta efektif dalam menentukan pilihan-pilihan kebijakan relokasi; (10) Anggiat Perdamean Parsaulian dan Sudjito menutup edisi ini dengan menghadirkan persoalan real yang sering terjadi di masyarakat, yakni 'Problem Tumpang Tindih Sertipikat Hak Milik atas Tanah'. Lazim diketahui, persoalan ini tampak sederhana namun menjadi sumber konflik agraria di wilayah yang seharusnya privat, namun faktanya menjadi persoalan besar bagi negara karena upaya penyelesai-

annya tidak efektif. Tawaran artikel ini dalam setiap penanganan persoalan tersebut harus melakukan perubahan mendasar dengan memanfaatkan teknologi, agar jejak persoalan lebih mudah diatasi dan menjadi jelas akar persoalannya.

Itulah 10 artikel yang hadir untuk edisi kali ini dengan melihat kompleksitas persoalan agraria di berbagai wilayah. Beberapa temuan dan tawaran kebijakan dalam artikel ini semoga bisa dibaca sebagai bagian dari sumbangan pemikiran para peneliti/penulis, agar ke depan berbagai persoalan mampu diselesaikan secara efektif.

Atas hadirnya edisi ini, secara khusus ucapan terima kasih kami haturkan kepada reviewer mitra yang terlibat dalam volume 5 no. 1, yakni Prof. Dr. Hartono, DEA., DESS. (Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada), Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S. (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN), Jaka Sriyana, S.E., M.Si., Ph.D. (Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia), Subejo, Ph.D., (Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada); Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, M.A. (IPB University), Mohamad Shohibuddin, S.Ag., M.Si., Ph.D (Cand.) (IPB University dan Amsterdam University), Lilis Mulyani, S.H., MPIL (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia), Noer Fauzi Rachman, Ph.D, Mukmin Zakie, Ph.D (Universitas Islam Indonesia), Dr. Sutaryono, S.Si., M.Si., (Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional), Sarjita, S.H., M.Hum. (Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional), Ir. Slamet Muryono, M.Eng.Sc. (Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional).

Terakhir, kami mengucapkan banyak terima kasih kepada berbagai pihak yang telah bekerja mengelola Jurnal Bhumi, khususnya para editor, tenaga administrasi, dan reviewer. Tanpa kerja keras meraka semua edisi ini tidak akan mungkin bisa hadir di tangan pembaca semua. Kepada para penulis kami ucapkan terima kasih pula atas kerjasamanya dari awal sampai akhir, sehingga artikel-artikel ini dapat disajikan ke hadapan publik. Semoga edisi kali ini mampu memberikan banyak manfaat bagi para pembaca khususnya peminat studi-studi agraria secara luas.

Selamat membaca.

Redaktur Pelaksana,  
M. Nazir Salim

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: January 4, 2019; Reviewed: May 4, 2019; Accepted: May 14, 2019.

To cite this article: Shohibuddin, M 2019, 'Memahami dan menanggulangi persoalan ketimpangan agraria (1)', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 1-12.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v5i1.315>

Copyright: ©2019 Mohamad Shohibuddin. All articles published in Jurnal Bhumi are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

---

**MEMAHAMI DAN MENANGGULANGI PERSOALAN  
KETIMPANGAN AGRARIA (1)\***  
**UNDERSTANDING AND OVERCOMING THE PROBLEM OF  
AGRARIAN INEQUALITY (1)**

**Mohamad Shohibuddin**

Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor (IPB University)

Email: m-shohib@ipb.ac.id

**Abstract:** This article offers two contributions to literature on agrarian inequality in Indonesia, namely a conceptual approach for understanding this phenomenon and its implication on policy formulation. The first contribution includes a synthesis of some literature on various aspects of agrarian inequality. In addition, two types of agrarian inequality are distinguished according to its *locus* of existence, i.e. *inequality of distribution* which refers to unequal land tenure among different classes within smallholding agricultural sector, and *inequality of allocation* which refers to unequal allocation of land and other natural resources between small (family) farms and large (corporate) enterprises. The second contribution is formulation of a policy framework to resolve these two types of agrarian inequality. First of all, the politics of agrarian resources allocation should be based on the principle of *positive discrimination* which favors smallholders' interests. Furthermore, to ensure this principle comes into reality, five schemes of tenure reform have to be fully integrated, namely: (re)distribution, registration, recognition, devolution and restitution. This article divided into two parts. Part 1 will focus on the first contribution (conceptual approach); meanwhile, the second contribution (policy formulation) will be further elaborated in Part 2.

**Keywords:** agrarian inequality, land reform, politics of agrarian resources allocation, Indonesia.

**Intisari:** Dua kontribusi diajukan artikel ini pada kepustakaan mengenai ketimpangan agraria di Indonesia, yaitu pendekatan konseptual untuk memahami gejala ketimpangan agraria ini dan implikasinya pada penyusunan kebijakan. Kontribusi pertama mencakup sintesis atas sejumlah literatur mengenai berbagai aspek ketimpangan agraria. Selain itu, dua jenis ketimpangan agraria juga dibedakan berdasarkan *locus* keberadaannya, yaitu *ketimpangan distribusi* yang berarti kesenjangan penguasaan tanah di antara berbagai kelas dalam sektor pertanian rakyat, dan *ketimpangan alokasi* yang berarti kesenjangan peruntukan tanah dan sumber daya alam lain antara usaha tani skala kecil (keluarga) dengan usaha skala besar (korporasi). Kontribusi yang kedua adalah formulasi suatu kerangka kebijakan untuk menanggulangi dua jenis ketimpangan agraria di atas. Pertama-tama, politik alokasi sumber-sumber agraria harus didasarkan pada prinsip *diskriminasi positif* yang memihak kepentingan produsen kecil. Lalu, agar prinsip ini bisa terwujud di dunia nyata, lima skema pembaruan tenurial berikut ini mesti diintegrasikan secara menyeluruh, yaitu: (re)distribusi, registrasi, rekognisi, devolusi dan restitusi. Artikel ini terbagi menjadi dua bagian. Bagian 1 akan membahas kontribusi yang pertama (pendekatan konseptual), sementara kontribusi yang kedua (formulasi kebijakan) akan dielaborasi lebih lanjut pada Bagian 2.

**Kata Kunci:** ketimpangan agraria, land reform, politik alokasi sumber-sumber agraria, Indonesia.

---

\* Karena keterbatasan ruang, redaksi akan menerbitkan artikel ini dalam dua edisi, Mei dan November 2019 (red.).

## A. Pendahuluan

Salah satu ironi terbesar pasca tumbang rezim otoriter Orde Baru adalah realitas berikut ini: demokratisasi politik yang diperjuangkan oleh gerakan reformasi justru mengantarkan bangsa Indonesia pada kesenjangan sosial-ekonomi yang semakin tajam. Memang, banyak kemajuan di bidang politik yang berhasil diwujudkan oleh gerakan ini, seperti pelaksanaan otonomi daerah, pembaharuan sistem pemilu, reformasi sektor pertahanan dan keamanan, dan sebagainya. Namun, alih-alih mengantarkan pada tatanan demokrasi ekonomi yang kuat, semua kemajuan di bidang politik ini justru berkontribusi pada fenomena konsolidasi kekuatan oligarki serta akumulasi kekayaan pada segelintir elite. Dengan kata lain, gerakan reformasi politik justru turut menambah parah kondisi ketimpangan yang sudah ada di antara masyarakat.

Banyak studi telah mengupas fenomena penajaman ketimpangan kesejahteraan di era reformasi ini. Namun, kebanyakan studi-studi itu berkuat pada isu *kesenjangan ekonomi* yang diperhitungkan terutama atas dasar ukuran pengeluaran (Bank Dunia 2016, Suryadarma et al. 2005) atau ukuran pendapatan (Megawati Institute 2017, Wicaksono et al. 2017). Sementara, isu kesenjangan yang ditinjau dari dimensi agraria cenderung absen dalam berbagai studi ketimpangan tersebut.<sup>1</sup>

Kecenderungan “buta agraria” dalam berbagai studi ketimpangan di atas sebenarnya cukup mengherankan. Sebab, bagi Indonesia yang perekonomiannya masih berciri ekstraktif, faktor sumber daya alam memiliki peranan yang menentukan. Bukan saja terhadap pertumbuhan ekonomi nasional, akan tetapi juga dalam akumulasi kemakmuran di antara segelintir elite ekonomi atau, sebaliknya, dalam produksi kemiskinan pada mayoritas penduduk.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bahkan isu agraria ini juga sama sekali absen dalam studi Prakarsa (2019) mengenai indeks kemiskinan yang diklaim bersifat multi-dimensi. Dalam studi ini, indeks kemiskinan diukur berdasarkan tiga kelompok indikator, yaitu kesehatan, pendidikan, dan standar hidup. Anehnya, di sini isu agraria tidak dipertimbangkan sebagai salah satu indikator yang turut menentukan indeks kemiskinan.

<sup>2</sup> Sedikit pengecualian dari kecenderungan ini adalah karya bersama Bachriadi dan Wiradi (2011) yang membahas ketimpangan penguasaan tanah pertanian selama 1963-2003

Besarnya peran faktor sumber daya alam terhadap ketimpangan di tingkat nasional ini pernah ditengarai oleh Joyo Winoto sewaktu menjabat Kepala Badan Pertanahan Nasional (2005-2012). Menurutny, kurang lebih 56% aset nasional yang terkait tanah, sebagian besar dalam bentuk perkebunan, dikuasai oleh hanya sekitar 0,2% populasi Indonesia (Winoto 2007). Angka ketimpangan ini ternyata nyaris identik dengan proporsi simpanan uang di lembaga perbankan nasional. Berdasarkan data Lembaga Penjamin Nasabah (per Oktober 2017), sebanyak 56,87% dari total aset keuangan di bank-bank nasional ternyata dikuasai oleh hanya 0,11% pemilik “rekening gendut” di atas Rp 2 miliar.

Kenyataan di atas mengisyaratkan bahwa akumulasi kekayaan pada segelintir orang kaya selama dua dasawarsa terakhir besar kemungkinan terkait dengan sektor sumber daya alam. Atau tegasnya, sebagian besar kekayaan tersebut sangat boleh jadi berasal dari ekstraksi berbagai kekayaan alam yang terkandung di dalam perut bumi dan perairan Indonesia, seperti batu bara, komoditas perkebunan, kayu dan hasil hutan lainnya, minyak dan gas, dan sebagainya.

Dengan demikian, hampir mustahil bisa memahami kondisi ketimpangan di Indonesia tanpa mengaitkannya dengan ketimpangan di bidang agraria. Artikel ini, karena itu, disusun untuk menekankan aspek keagrariaan ini, dan dengan begitu akan menutupi sebagian “*blind spot*” dalam studi ketimpangan di Indonesia di era reformasi.<sup>3</sup> Untuk konteks Indonesia, yang pertumbuhan ekonominya masih sangat mengandalkan sektor sumber daya

berdasarkan data Sensus Pertanian. Studi-studi lain di era reformasi yang mengangkat isu ketimpangan agraria pada umumnya adalah studi kasus pada aras mikro, misalnya saja Sirait (2017) dan Fadjar (2009). Meski demikian, di level nasional isu ketimpangan agraria terus disuarakan oleh gerakan masyarakat sipil dari waktu ke waktu dalam berbagai pernyataan pers, kampanye dan advokasi yang mereka lakukan.

<sup>3</sup> Menurut White (2005), kelangkaan studi ketimpangan agraria ini tidak muncul belakangan ini saja, melainkan sudah berlangsung sejak awal kelahiran rezim Orde Baru. Secara historis, hal ini berkaitan erat dengan sejarah pemberangusan gerakan kaum tani dan studi kritis agraria di Indonesia pasca tragedi nasional pada pertengahan 1965, yakni apa yang dijuluki oleh rezim Orde Baru sebagai “Gerakan 30 S/PKI”.

alam, penekanan semacam ini tidak dapat dihindarkan. Secara sosiologis, penekanan semacam ini juga mendesak di tengah berbagai konflik horizontal dan vertikal di tanah air. Pada umumnya, konflik-konflik itu terkonsentrasi di daerah-daerah dengan kesenjangan sosial-ekonomi yang mencolok. Yang terakhir ini terutama berkisar di seputar penguasaan dan kontrol atas sumber-sumber agraria serta pembagian manfaat dari eksploitasi kekayaan alamnya (Shohibuddin 2018).

Untuk mengungkap kondisi ketimpangan agraria dan kebijakan penanganannya, beberapa pertanyaan pokok di bawah ini akan dikaji secara mendalam dalam artikel ini.

1. Sejauh isu agraria menjadi fokus kajian ketimpangan, apa sajakah dimensi dan tipe ketimpangan yang harus diidentifikasi?
2. Respons kebijakan apakah yang sudah diupayakan oleh pemerintah dan bagaimanakah capaiannya?
3. Bagaimanakah profil ketimpangan agraria di Indonesia selama era reformasi, dan pembaruan tenurial apakah yang harus dilakukan untuk mengoreksi kondisi ini?

Dalam membahas ketiga pertanyaan di atas, artikel ini menerapkan *library research*, yaitu satu jenis penelitian yang mendasarkan analisisnya pada studi-studi terdahulu dan dokumen-dokumen yang dipandang relevan, seperti undang-undang, kebijakan, data statistik, dan sebagainya. Semua bahan pustaka ini, setelah diolah dan dikategorisasi, lantas dianalisis secara kritis sesuai konteks ketimpangan agraria yang berlangsung di Indonesia.

## B. Berbagai Aspek Ketimpangan Agraria

Ketimpangan pada dasarnya adalah suatu atribut yang akan selalu hadir pada kesemua *relasi sosio-agraria*, yaitu relasi antar-pihak di seputar aktivitas kerja (produksi) atas sumber-sumber agraria.<sup>4</sup> Hal ini karena semua jenis relasi yang terkait dengan bagaimana suatu sumber agraria dikuasai dan

digunakan serta bagaimana kekayaan alamnya dimanfaatkan dan dieksploitasi, tidak akan pernah bersifat netral. Sebaliknya, kesemua relasi itu selalu mengandung kompetisi dan kontestasi. Dan mengingat posisi kekuasaan dari pihak-pihak yang terlibat tidak pernah setara, maka keberadaan berbagai bentuk dominasi dan ketimpangan dalam kesemua relasi di atas merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindarkan (Shohibuddin 2018, 18).

Dengan karakteristik demikian, tidak heran apabila ketimpangan agraria mendapatkan tinjauan yang berlainan. Konsekuensinya, rumusan konsep ini pun amat bernuansa sesuai aspek yang ditonjolkan. Wiradi misalnya, memaknai konsep ini untuk mengacu empat aspek sebagai berikut:

1. Ketimpangan dalam penguasaan sumber-sumber agraria;
2. Ketimpangan dalam peruntukan sumber-sumber agraria;
3. Ketidakserasian antara hukum negara dan hukum adat dalam persepsi dan konsepsi mengenai agraria; dan
4. Ketidakserasian di antara berbagai produk hukum negara sendiri sebagai konsekuensi dari pragmatisme dan kebijakan sektoral (Wiradi 2009, 3).

Dua poin pertama dari Wiradi patut dibedah secara khusus karena keduanya menyangkut ketimpangan dalam bagaimana sumber agraria tertentu dimiliki, dikuasai, dan digunakan. Ketimpangan agraria yang pertama diartikan Wiradi sebagai ketimpangan dalam “struktur penguasaan sumber-sumber agraria”. Adapun “struktur penguasaan” itu sendiri menurut Wiradi adalah susunan sebaran atau distribusi mengenai tiga hal berikut ini: (a) *pemilikan* atau penguasaan secara formal atas sumber agraria tertentu; (2) *penguasaan efektif* dalam arti penguasaan garapan atau operasional atas sumber agraria tertentu; dan (3) *alokasi* sumber-sumber agraria (Wiradi 2009, 9).

Adapun ketimpangan agraria yang kedua diartikan Wiradi sebagai ketimpangan yang “terkait erat dengan soal penggunaan tanah atau tata guna tanah”. Apa yang dipedulikan Wiradi di sini adalah ketimpangan terkait alih fungsi tanah, terutama konversi dari tanah pertanian ke non-pertanian.

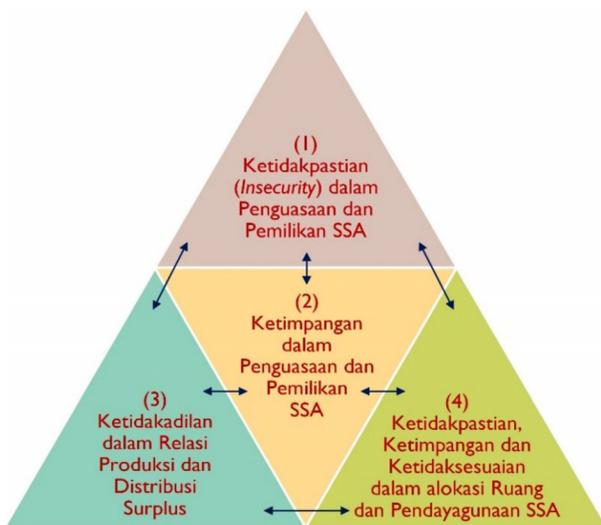
<sup>4</sup> Yang dimaksud dengan sumber-sumber agraria (SSA) adalah bumi, air, dan ruang angkasa yang di dalamnya tercakup tanah, air, tubuh bumi dan perairan beserta kekayaan alam yang dikandungnya.

Menurutnya, pembangunan yang bersifat sektoral merupakan penyebab utama dari alih fungsi tanah pertanian yang terjadi sangat pesat ini (Wiradi 2009, 25).

Agak berbeda dari rumusan Wiradi di atas, penulis mengajukan pemaknaan lain atas ketimpangan agraria ini. Dengan menginsyafi bahwa kompetisi, kontestasi, bahkan dominasi selalu berlangsung di antara berbagai pihak pada setiap relasi sosial di seputar sumber-sumber agraria, maka ada empat dampak persoalan agraria yang penulis cermati selalu muncul dari dinamika tersebut, yaitu:

1. Ketidakpastian (*insecurity*) dalam penguasaan dan kepemilikan sumber-sumber agraria;
2. Ketimpangan (*inequality*) dalam penguasaan dan kepemilikan sumber-sumber agraria;
3. Ketidakadilan (*unfairness*) dalam hubungan produksi dan distribusi surplus;
4. Ketidakpastian, ketimpangan dan juga ketidaksesuaian dalam alokasi ruang maupun pendayagunaan sumber-sumber agraria (Shohibuddin 2018, 20–21).

Keempat persoalan ini tidaklah terisolasi satu sama lain, melainkan berkaitan erat dalam hubungan yang saling mempengaruhi secara timbal balik. Hal ini digambarkan dalam bagan sebagai berikut (Shohibuddin 2018, 23):



Gambar 1. Empat Kategori Ketimpangan Agraria.

Seperti telah disampaikan di atas, empat persoalan agraria ini mengemuka sebagai akibat dinamika kompetisi, kontestasi dan bahkan dominasi

yang selalu hadir dalam semua jenis relasi sosio-agraria. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa keempat persoalan ini pada dasarnya mencerminkan beragam dimensi dari ketimpangan agraria itu sendiri. Atas dasar ini, maka tidaklah berlebihan apabila keempatnya dikonseptualisasi ulang menjadi empat aspek ketimpangan agraria sebagai berikut:

- a. Ketimpangan dalam kepastian atas penguasaan dan kepemilikan sumber-sumber agraria;
- b. Ketimpangan dalam penguasaan dan kepemilikan sumber-sumber agraria;
- c. Ketimpangan dalam hubungan produksi dan distribusi surplus; dan
- d. Ketimpangan dalam alokasi dan pendayagunaan ruang serta sumber-sumber agraria.

Jika dua konsepsi ketimpangan agraria dari Wiradi dan Shohibuddin di atas disandingkan satu sama lain, maka akan diperoleh sebuah perbandingan sebagai berikut:

Tabel 1. Dua Konsepsi Ketimpangan Agraria

Empat Kategori Ketimpangan Agraria Menurut Wiradi (2009)	Rekonseptualisasi atas Empat Kategori Ketimpangan Agraria Menurut Shohibuddin (2018)
<b>Kategori (1):</b> Ketimpangan dalam penguasaan sumber-sumber agraria	<b>Kategori (b):</b> Ketimpangan dalam penguasaan & kepemilikan sumber-sumber agraria
<b>Kategori (2):</b> Ketimpangan dalam peruntukan sumber-sumber agraria	Salah satu bagian <b>Kategori (d):</b> Ketimpangan dalam alokasi dan pendayagunaan ruang atau sumber-sumber agraria
<b>Kategori (3):</b> Ketidakserasian antara hukum negara dan hukum adat dalam persepsi/konsepsi agraria	Salah satu penyebab <b>Kategori (a):</b> Ketimpangan dalam kepastian atas penguasaan dan kepemilikan sumber-sumber agraria
<b>Kategori (4):</b> Ketidakserasian di antara berbagai produk hukum negara	Salah satu penyebab <b>Kategori (a), Kategori (b) dan Kategori (d)</b>
Tidak Ada	<b>Kategori (c):</b> Ketimpangan dalam relasi produksi dan distribusi surplus

Berdasarkan tabel di atas, beberapa butir kesimpulan berikut dapat dirumuskan. *Pertama*, terdapat satu kategori ketimpangan agraria yang persis berpadanan dalam kedua rumusan di atas, yakni kategori (1) dan (b). *Kedua*, terdapat kategori ketimpangan agraria yang mengandung sebagian pengertian dari kategori pasangannya, yakni kategori (2) bagi kategori (d). *Ketiga*, terdapat kategori yang menjadi penyebab bagi satu atau lebih kategori pasangannya, yakni kategori (3) bagi kategori (a) serta kategori (4) bagi kategori (a),

(b) dan (d). *Keempat*, terdapat kategori yang dijumpai dalam satu rumusan tanpa ada padanannya, yakni kategori (c). Walhasil, alih-alih berlawanan, dua rumusan di atas sebenarnya saling melengkapi satu sama lain.

Untuk memotret ketimpangan agraria secara utuh, semua kategori dalam Tabel 1 di atas idealnya dapat digali secara komprehensif. Namun, hal ini secara praktis hanya dapat diupayakan pada unit sosial dan kewilayahan yang kecil, misalnya desa. Upaya semacam ini pernah dilakukan di era 1960-an melalui inventarisasi penguasaan tanah dan relasi produksi di tiap-tiap desa dalam rangka pelaksanaan land reform dan perjanjian bagi hasil. Sayangnya, metode inventarisasi semacam ini sulit dilakukan untuk analisis ketimpangan pada level supra-desa, apalagi hingga level provinsi atau nasional. Hal ini karena perwujudan berbagai kategori ketimpangan di atas amat bervariasi antar-lokasi sehingga sulit diagregasikan pada tingkatan di atas desa.

Karena itu, untuk memotret ketimpangan agraria di aras makro, mau tidak mau harus dipilih satu atau dua kategori ketimpangan yang memungkinkan agregasinya pada berbagai level di atas desa. Untuk tujuan ini, dimensi ketimpangan agraria yang biasa dipilih adalah yang terkait dengan penguasaan dan kepemilikan sumber-sumber agraria. Ini adalah dimensi yang tercakup dalam kategori (1) dalam pandangan Wiradi atau kategori (b) menurut Shohibuddin. Memang, inilah dimensi yang paling sering menjadi fokus kajian karena signifikansinya bagi program land reform.<sup>5</sup>

### C. Dua Tipe Ketimpangan Penguasaan Sumber-Agraria

Berbicara mengenai ketimpangan agraria dari segi penguasaan sumber-sumber agraria, dua tipe ketimpangan berikut ini penting dibedakan demi mempertajam analisis. Pertama, ketimpangan *antar-kelas* dalam penguasaan lahan pertanian di

sektor usahatani rakyat. Kedua, ketimpangan *antar-sektor* dalam alokasi sumber-sumber agraria, yakni antara yang ditujukan untuk usahatani rakyat dengan untuk berbagai usaha korporasi. Ketimpangan yang pertama dapat disebut sebagai *ketimpangan distribusi*, sementara yang kedua *ketimpangan alokasi*.<sup>6</sup>

Pentingnya pembedaan dua jenis ketimpangan di atas didasarkan pada dua kebutuhan berikut ini. Pertama adalah *kebutuhan diagnosis* untuk mengenali secara lebih akurat kondisi ketimpangan dalam penguasaan sumber-sumber agraria. Kedua adalah *kebutuhan preskriptif* untuk menentukan “resep” kebijakan apa yang paling tepat dalam menangani kondisi ketimpangan yang telah didiagnosis itu.

Terkait kebutuhan diagnosis, penting dicatat bahwa ketimpangan penguasaan sumber-sumber agraria terutama dipicu oleh ekspansi kapitalisme, baik yang berlangsung “dari bawah” atau “dari atas”. “Ekspansi dari bawah” berarti perluasan kapitalisme sebagai konsekuensi dari dinamika kompetisi, kontestasi dan dominasi yang mewarnai relasi sosio-agraria di antara penduduk desa sendiri. Sedangkan “ekspansi dari atas” berarti perkembangan kapitalisme yang terjadi berkat dukungan negara kepada korporasi, terutama melalui pemberian lahan dan beragam insentif terkait.

Pada dasarnya, perluasan kapitalisme dari bawah berlangsung melalui mekanisme yang disebut “diferensiasi agraria”. White (1989) menjelaskan istilah ini sebagai:

“... proses-proses perubahan yang kumulatif dan permanen (...) dalam cara-cara di mana berbagai kelompok yang berlainan di dalam masyarakat

<sup>5</sup> Dimensi inilah yang selalu ditanyakan pada Sensus Pertanian yang diadakan tiap sepuluh tahun sekali sejak 1963. Anehnya, ketimpangan dalam relasi produksi dan distribusi surplus—kategori (c) menurut Shohibuddin—jarang sekali dikaji, padahal dimensi ini sangat relevan untuk pelaksanaan UU Perjanjian Bagi Hasil (UU No. 2 Tahun 1960).

<sup>6</sup> Dua jenis ketimpangan tersebut sebenarnya sama-sama menyangkut ketimpangan dalam susunan sebaran (distribusi) penguasaan, hanya saja yang pertama terjadi di antara sesama petani kecil (skala rumah tangga), sementara yang kedua terjadi antara petani kecil ini dengan korporasi. Karena itu, penulis semula hendak menyebut yang pertama “ketimpangan horizontal”, sementara yang terakhir “ketimpangan vertikal”. Namun, karena istilah “ketimpangan horizontal” telah lama dipakai para ahli studi konflik untuk merujuk pengertian yang jauh berbeda (yakni, “*inequalities between culturally formed groups*”—lihat Stewart 2002), maka penulis memutuskan untuk menggunakan dua istilah di atas—sampai ditemukan istilah lain yang lebih tepat.

desa—dan beberapa di luarnya—mendapatkan akses atas hasil jerih payah kerjanya sendiri atau kerja orang lain sesuai penguasaan mereka yang berbeda-beda atas sumber-sumber produksi, dan sering kali ... menurut ketimpangan yang kian meningkat dalam hal akses atas tanah.” (White 1989, 20).

Demikianlah, perbedaan penguasaan warga desa atas sumber-sumber produksi di pedesaan (seperti tanah, sumber air, dan semacamnya) telah melahirkan perbedaan kuasa di antara mereka sendiri dalam mengekstrak surplus produksi dan dalam mengakumulasi kekayaan lebih banyak lagi. Hal ini pada gilirannya melahirkan kelas-kelas sosial-ekonomi dan sekaligus penajaman ketimpangan agraria di pedesaan (Shohibuddin dan Soetarto 2010).

Pemicu ekspansi kapitalisme dari bawah ini, secara historis, berbeda-beda dari satu tempat ke tempat lainnya. Di kantong-kantong produksi pangan, ekspansi semacam ini lahir dari dorongan intensifikasi pertanian pangan yang semakin pesat seiring pelaksanaan Revolusi Hijau. Seperti ditunjukkan sejumlah kajian, kebijakan intensifikasi ini telah melahirkan pemusatan penguasaan tanah pertanian, kenaikan tingkat ketunakismaan di pedesaan, peningkatan akses petani bertanah luas terhadap sumber pendapatan non-pertanian, dan prevalensi kemiskinan di antara petani gurem dan buruh tani.<sup>7</sup>

Sementara di lahan kering dataran tinggi, ekspansi kapitalisme dari bawah ini terutama dipicu oleh introduksi dan perluasan tanaman tahunan untuk pasar dunia (*crops boom*) yang menggusur berbagai tanaman lokal. Mengutip studi Li (2002), diferensiasi agraria di lahan kering dataran tinggi ini berlangsung dalam tiga tahap, yaitu: privatisasi, komodifikasi, dan akumulasi.

“Introduksi tanaman komersial di wilayah perbukitan suku Lauje [di Sulawesi Tengah] telah menghentikan siklus ladang berpindah. Pohon kakao mulai ditanam bersama jagung di ladang dan terus diulang di tahun-tahun berikutnya sampai tak ada lahan yang tersisa untuk ditanami jagung. Seiring transformasi lanskap ini, terjadi pula transformasi sosial yang terjadi dalam tiga tahap: pengaplingan atau *enclosure*, komoditisasi, dan akumulasi yang tak tuntas atas tanah hingga pada satu titik di mana banyak petani Lauje kini secara efektif telah menjadi petani yang tidak lagi memiliki tanah.” (Li 2002, 422–23).

Untuk memahami dinamika ketimpangan agraria *di antara sesama petani* inilah maka “ketimpangan distribusi” menjadi penting untuk dijadikan sebagai sebuah kategori tersendiri. Melalui kategori ini, perhatian dapat difokuskan pada proses pembentukan ketimpangan penguasaan tanah yang berlangsung di internal sektor pertanian rakyat sendiri sebagai dampak dari ekspansi kapitalisme dari bawah.

Dalam kasus ekspansi kapitalisme dari atas, kategori ketimpangan yang berbeda dibutuhkan untuk memahami pembentukan ketimpangan agraria pada tataran yang sama sekali berlainan, yakni ketimpangan yang justru diciptakan oleh politik alokasi negara. Di sini apa yang menjadi faktor penentu bagi ekspansi kapitalisme adalah peranan negara dalam menetapkan peruntukan sumber-sumber agraria dan pihak-pihak yang menjadi penerimanya.

Faktor peran negara dalam ekspansi kapitalisme dari atas inilah yang sering diistilahkan sebagai “politik konsesi agraria”. Dalam artikel Fauzi (2003) yang membahas konflik tenurial, politik konsesi ini juga dinyatakan sebagai sumber konflik agraria yang terjadi melalui mekanisme berikut:

“Pada dasarnya, penyebab utama dari konflik tenurial bersumber dari adanya dominasi suatu sistem penguasaan yang datang atau berasal dari hukum negara, yang secara sepihak memberikan layanan begitu besar kepada pemilik-pemilik modal untuk mengembangkan usahanya dalam mengelola tanah dan kekayaan alam lain, termasuk hasil-hasil hutan. Sementara itu hak-hak masyarakat setempat yang telah hidup

<sup>7</sup> Lihat buku suntingan Shohibuddin (2009) yang memuat sejumlah kajian empiris mengenai dampak kebijakan Revolusi Hijau ini pada perubahan penguasaan tanah dan hubungan kelembagaan di sejumlah desa di Jawa dan Sulawesi.

dan mengembangkan suatu sistem tersendiri untuk mengelola tanah dan kekayaan alam lain tersebut diabaikan dan dilanggar dengan begitu saja." (Fauzi 2003, 53).

Dalam kaitan ini, perumusan "ketimpangan alokasi" sangat berguna sebagai kategori konseptual untuk menguak peruntukan sumber-sumber agraria di Indonesia yang amat memihak kepentingan korporasi ketimbang petani kecil dan komunitas adat di pedesaan. Perlakuan istimewa untuk korporasi ini bahkan tidak sebatas dalam penyediaan tanah belaka, namun sering kali juga disertai penyediaan berbagai paket insentif lain seperti kemudahan perijinan, potongan pajak, pemberian subsidi, dan lain sebagainya.

Di bawah rezim reformasi, ada empat jenis konsesi agraria yang menjadi situs-situs utama terjadinya konflik dan ketimpangan agraria yang berdimensi vertikal. Empat jenis konsesi agraria itu adalah: konsesi hutan produksi, konsesi restorasi ekosistem, konsesi perkebunan (terutama kelapa sawit), dan konsesi pertambangan (Siscawati dan Rachman 2014, 14-19).

Secara legal-formal, politik konsesi agraria terjadi berkat keputusan pemberian ijin/hak/lisensi kepada badan-badan usaha skala besar yang diterbitkan oleh pemegang otoritas sektor kehutanan, perkebunan, dan pertambangan di tingkat pusat, maupun para gubernur, bupati dan wali kota di tingkat daerah. Melalui keputusan tersebut, maka tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola di bawah penguasaan rakyat dijadikan konsesi-konsesi agraria yang beroperasi dalam bidang ekstraksi, produksi, maupun konservasi berbasis sumber daya alam (Rachman 2013, 2).

Demikianlah, kategori "ketimpangan alokasi" ini telah menyediakan perangkat konseptual untuk memahami produksi konflik dan ketimpangan agraria akibat politik konsesi agraria yang dilakukan negara. Melalui perangkat konseptual ini bisa ditelusuri praktik pengadaaan tanah skala luas oleh berbagai badan pemerintah dan penyediaannya untuk aneka jenis konsesi agraria dalam rangka menopang sistem produksi dan konsumsi di tingkat global.

#### D. Respons Kebijakan dan Kemandegannya

Seperti terlihat dari pemaparan di atas, ketimpangan agraria memiliki dimensi dan corak yang sangat beragam. Pemilahan atas "ketimpangan distribusi" dan "ketimpangan alokasi" menjadi urgen di sini. Bukan saja untuk mengenali corak ketimpangan agraria apa yang sedang dihadapi, akan tetapi juga untuk menentukan "resep" kebijakan apa yang paling tepat sesuai hasil identifikasi yang dilakukan.

Sejak awal kemerdekaan Indonesia, para pemimpin bangsa sebenarnya sudah memiliki kesadaran yang kuat atas dua jenis ketimpangan agraria di atas. Kesadaran ini tentulah tidak terlepas dari pengetahuan dan pengalaman mereka sendiri yang hidup di bawah "penindasan agraria" yang multi-dimensi di masa pra-kemerdekaan. Sebagian dari bentuk penindasan agraria itu, seperti disajikan dalam Tabel 2 di bawah, berwatak kolonial, sebagian berwatak feodal, dan sebagian lagi kombinasi di antara keduanya.

Tabel 2. Konteks Ketimpangan Agraria Selama Periode Kolonial

Faktor Penentu	Ragam Perwujudan Ketimpangan Agraria
Ekspansi kapitalisme dari bawah	Peningkatan ketimpangan penguasaan tanah dan ketunakismaan di antara penduduk desa, terutamadi Jawa. (Misal: hasil kajian <i>Mindere Welvaart Comissie</i> , 1902-1914.)
Ekspansi kapitalisme dari atas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfpacht</li> <li>• Tanah partikelir</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyewaan lahansekaligus penyediaan buruh murah oleh kerajaankepada perkebunan besar (terutama di Sumatera Timur dan Jawa bagian tengah)</li> </ul>
Warisan feodalisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desa perdikan</li> <li>• Daerah swapraja</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perkebunan-perkebunan besar milik kerajaan atau bangsawan pribumi</li> </ul>

Konteks ketimpangan agraria di atas masih sangat kuat mewarnai bangsa Indonesia di awal kemerdekaannya. Tidak heran jika masalah ini segera menjadi fokus perhatian para tokoh bangsa. Sebagai misal, dalam pidatonya pada 3 Februari 1946, Wakil Presiden M. Hatta telah menyajikan visi umum bagi kebijakan agraria yang hendak dijalankan. Pidato ini diringkas Wiradi (2009, 113-14) sebagai berikut.

**Ekonomi Indonesia di Masa Depan  
(Ringkasan Pidato Wakil Presiden M. Hatta, 3 Februari 1946)**

1. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang-seorang untuk menindas dan memeras hidup orang banyak.
2. Pemilikan tanah yang sangat luas oleh seseorang di mana terdapat jumlah penggarap yang besar, adalah bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil.
3. Perusahaan yang menggunakan tanah luas, sebaiknya diatur sebagai koperasi di bawah pengawasan pemerintah.
4. Menurut hukum adat Indonesia, tanah itu pada dasarnya adalah milik masyarakat. Orang berhak menggunakannya, sebanyak yang perlu baginya serta keluarganya, tapi dia tidak boleh menjualnya...
5. Tanah-tanah yang dipakai oleh perkebunan-perkebunan besar, pada dasarnya adalah milik masyarakat. Kalau perusahaan perkebunan itu dalam bentuk koperasi, maka koperasi itu boleh menggunakan tanah itu selama diperlukan olehnya, tapi tidak boleh memindahkan hak berusaha itu.
6. Perusahaan di atas tanah yang tidak begitu luas, dan dapat dikerjakan sendiri, boleh menjadi kepunyaan orang seorang. Jika orang yang bersangkutan menggabungkan diri ke dalam koperasi, maka tanah milik yang dibawanya tidak diusik.
7. Tanah di luar tanah kediaman, hanya boleh dipandang sebagai faktor produksi saja, dan tidak menjadi "obyek perniagaan" yang diperjualbelikan semata mata untuk mencari keuntungan.

Sejalan dengan pidato Bung Hatta di atas, beberapa langkah pendahuluan telah dilaksanakan oleh pemerintah untuk merespons beragam konteks ketimpangan agraria yang dihadapi di awal era kemerdekaan (Wiradi 2009, 115-16). Melalui UU No. 13/1946, pemerintah menghapus desa perdikan yang selama ini dikuasai oleh penguasa perdikan secara turun temurun. Separoh tanah perdikan tersebut kemudian didistribusi kepada para penggarap, petani kecil dan buruh tani.

Pada tahun 1948, melalui UU Darurat No. 13, semua tanah di wilayah Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta yang diberikan dengan "hak conversie" diambil alih pemerintah. Tanah-tanah yang semula dikuasai oleh sekitar 40 pabrik gula milik Belanda itu kemudian didistribusikan kepada petani penggarap, petani gurem dan tuna kisma.

Sepuluh tahun berikutnya, pengambilalihan tanah-tanah luas yang dikuasai oleh bangsa atau perusahaan asing dilakukan secara gencar. Pada tahun 1958, melalui UU No. 1, pemerintah menghapus semua tanah partikelir. Tuan-tuan tanah bangsa asing dengan semua hak istimewanya dilikuidasi dan semua tanahnya diambil alih pemerintah untuk disediakan kepada para petani yang membutuhkan.

Pada tahun 1958 ini juga, berdasarkan UU No.

86, pemerintah secara resmi mengambil alih perusahaan milik Belanda, termasuk yang bergerak di bidang perkebunan. Hal ini dilakukan melalui kebijakan nasionalisasi yang di dalamnya mencakup pula ketentuan mengenai pemberian kompensasi. Sayangnya, hampir semua perusahaan yang dinasionalisasi ini kemudian dipegang oleh TNI. Akibatnya, di belakang hari kemudian, banyak komplikasi dan konflik sosial yang muncul di wilayah eks perkebunan kolonial ini.

Apabila dicermati, berbagai kebijakan di atas secara parsial dan terpisah telah merespons entah "ketimpangan distribusi" atau "ketimpangan alokasi", atau bahkan kedua-duanya. Namun, karena masih merupakan langkah-langkah pendahuluan, semua kebijakan di atas belum menyediakan kerangka kebijakan yang utuh untuk mengatasi dua jenis ketimpangan itu sekaligus. Rumusan yang utuh semacam ini barulah muncul dua tahun berikutnya dengan terbitnya UU No. 5/1960 (atau biasa disebut UUPA). Dalam UUPA ini tercantum sejumlah pasal yang berisi ketentuan umum untuk mengatasi dua jenis ketimpangan agraria di atas.

Tabel 3. Beberapa Ketentuan Umum dalam UUPA untuk Menanggulangi Ketimpangan Agraria

Persoalanyang Diatur	Pasal
Larangan pemilikan dan penguasaan tanahyang melampaui batas	Pasal 7
Keharusan mengerjakan sendiri tanah pertanian	Pasal 10 (1)
Larangan menggunakan cara-cara pemerasan dalam mengusahakan tanah pertanian	Pasal 10 (1)
Pencegahan hubungan hukum yang dapat berujung pada penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas	Pasal 11 (1)
Perlindungan terhadap kepentingan golongan yang lemah secara ekonomi	Pasal 11 (2) Pasal 15
Dorongan mewujudkan usaha bersama dalam bentuk koperasi atau bentuk gotong royong lainnya	Pasal 12 (1)
Pencegahan usaha-usaha agraria dari monopoli swasta, baik dilakukan organisasi atau perseorangan	Pasal 13 (2) dan (3)
Kepastian dan jaminan sosial di bidang perburuhan dalam usaha-usaha di lapangan agraria	Pasal 13 (4)
Pengaturan luas maksimum dan/atau minimum bagi satu keluarga atau badan hukum	Pasal 17 (1)
Pembagian tanah kelebihan maksimum kepada rakyat yang membutuhkan	Pasal 17 (3)
Pembatasan penggunaan tanah milik oleh bukan pemilikny	Pasal 24
Pengawasan peralihan hak milik untuk melindungi kepentingan golongan ekonomi lemah	Pasal 26 (1) dan penjelasannya
Penghapusan hak milik tanah yang diterlantarkan	Pasal 27

Selain ketentuan umum di atas, UUPA secara khusus juga menggariskan dua jalur menuju transformasi agraria<sup>8</sup> yang melaluinya baik “ketimpangan distribusi” maupun “ketimpangan alokasi” bisa ditangani. Jalur pertama adalah land reform untuk mengatasi masalah ketimpangan agraria di antara para petani. Sedangkan jalur kedua adalah alokasi tanah untuk kepentingan *usaha bersama* rakyat sekaligus mengoreksi alokasi tanah yang timpang antar-sektor.



Gambar 2. Dua Jalur Menuju Transformasi Agraria.

<sup>8</sup> Transformasi agraria dijelaskan oleh Wiradi (2009, 96-97) sebagai perubahan atas sistem sosial-ekonomi pede-

Terkait jalur pertama, pengaturan lebih detail atas program land reform tertuang dalam UU No. 56 PRP/1960 di mana ditetapkan batas penguasaan tanah pertanian, baik menyangkut ambang minimum maupun maksimumnya. Tujuan program ini adalah untuk menata ulang distribusi penguasaan tanah yang timpang dalam rangka melahirkan kelas petani menengah yang kuat dengan penguasaan tanah sekurang-kurangnya seluas 2 ha (Pasal 8).

Upaya restrukturisasi ini dilakukan melalui transfer tanah secara lintas kelas di internal sektor pertanian rakyat sendiri. Sumber tanah yang ditransfer, karena itu, berasal dari himpunan tanah pertanian milik rakyat, yakni tanah kelebihan batas maksimum dan tanah *absentee* (guntai).<sup>9</sup> Di bawah ini diilustrasikan operasionalisasi land reform dan visi keadilan penguasaan tanah yang diandaikan.



Gambar 3. Skema Dasar Program Land Reform.

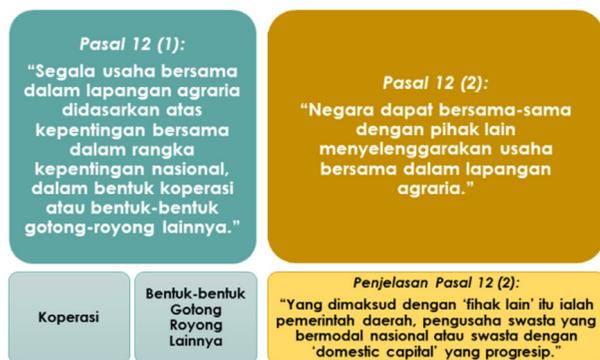
Jalur yang kedua menuju transformasi agraria adalah melalui kebijakan negara menyediakan tanah, namun tidak diperuntukkan bagi keluarga petani dalam rangka produksi pangan. Alih-alih, tanah itu diberikan kepada koperasi atau kolektifitas rakyat lainnya dalam rangka pengembangan usaha bersama rakyat yang bersifat komersial di lapangan agraria. Berbeda dari jalur pertama yang

saan dari struktur agraris-tradisional menjadi suatu struktur baru di mana sektor pertanian makin terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi nasional lainnya, lebih produktif dan di mana kesejahteraan rakyat kian meningkat.

<sup>9</sup> Di luar ini, tanah obyek land reform juga dapat berasal dari tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara dan tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara (PP No. 224/1961).

dijalankan melalui land reform, maka jalur yang kedua ini diwujudkan melalui pemberian Hak Guna Usaha (HGU) atau hak lain kepada koperasi rakyat atau bentuk gotong royong lainnya.

Di dalam UUPA sendiri, kebijakan alokasi tanah ini diatur dalam Pasal 12. Ayat (1) pasal ini menjamin alokasi tanah untuk usaha bersama milik rakyat, sementara ayat (2) memberi peluang negara untuk bekerja sama dengan pihak ketiga, termasuk pengusaha swasta. Secara skematis, hal ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4. Politik Alokasi Tanah dalam UUPA.

Sayangnya, seperti sejarah telah mencatat, dua jalur yang dibayangkan UUPA bakal mewujudkan transformasi agraria ini mandeg di tengah jalan, dan bahkan mengalami anti-klimaks. Menjelang dekade 1960-an, secara *realpolitik* telah menjadi kepastian bahwa semua bekas perkebunan kolonial "dikecualikan" dari pelaksanaan land reform. Mula-mula, hal ini karena hasil Konferensi Meja Bundar yang di antaranya mengharuskan pengembalian dan perlindungan aset-aset ekonomi milik Belanda di Indonesia. Belakangan, ketika akhirnya semua perkebunan Belanda dinasionalisasi pemerintah, pihak TNI segera mengambil alih manajemen perkebunan tersebut. Penguasaan oleh militer ini membuat eks perkebunan kolonial sama sekali tidak bisa disasar oleh legislasi land reform yang mulai diundangkan sejak 1960.

Semenjak itu, pelaksanaan land reform pun bergeser secara mendasar. Setelah gagal mendapatkan tanah-tanah di bekas perkebunan kolonial, program ini lantas menysar potensi tanah yang bersumber dari sektor pertanian sendiri, seperti tanah kelebihan maksimum, tanah guntai, dan tanah terlantar. Pergeseran fokus ini, di tengah

iklim radikalisasi politik di pedesaan (sebagai imbas persaingan partai-partai politik di pentas nasional), ironisnya justru telah memicu konflik horizontal yang keras di desa selama paroh pertama dekade 1960-an. Namun, bukannya berlangsung di antara kelas-kelas pedesaan yang berbeda kepentingan ekonomi, konflik itu justru membelah penduduk desa menurut garis loyalitas ideologi partai dan keagamaan. Konflik semacam inilah yang turut mendidihkan suasana politik dan psiko-sosial di wilayah pedesaan dan akhirnya memuncak menjadi "tragedi kemanusiaan", tidak lama setelah meletus apa yang disebut "Gerakan 30 S/PKI" di Jakarta pada dini hari tanggal 1 Oktober 1965.<sup>10</sup>

Pasca peristiwa ini, dan seiring peralihan kekuasaan kepada rezim Orde Baru pada 1967, nasib dua jalur untuk mewujudkan transformasi agraria ini pun mengalami senja kala. Memang, di bawah rezim Orde Baru, program land reform secara resmi masih dijalankan pemerintah. Namun, program ini dikerdilkan sebagai kebijakan sektoral belaka dan tidak lagi diposisikan sebagai landasan pembangunan, seperti cita-cita para pendiri bangsa. Pada level praktis, land reform dijalankan sebagai kerja rutin birokrasi yang bersifat teknis-administratif belaka, dan bukan sebagai satu agenda strategis untuk mewujudkan transformasi agraria.

Demikian pula, selama periode ini, ketentuan UUPA Pasal 12 (1) boleh dikatakan tidak dilaksanakan sama sekali oleh pemerintah. Penyediaan tanah luas untuk koperasi dan kolektivitas usaha rakyat lainnya hanya merupakan sebuah perkecualian yang jumlahnya dapat dihitung dengan jari.<sup>11</sup> Sembari mengabaikan Pasal 12 (1), pemerintah sebaliknya menggenjot pelaksanaan ketentuan Pasal 12 (2) demi mengejar arus investasi asing dan pertumbuhan ekonomi. Untuk ini, berbagai konsesi agraria di sektor perkebunan, kehutanan, dan pertambangan diobral pemerintah kepada perusahaan

<sup>10</sup> Dalam tragedi kemanusiaan ini, ratusan ribu orang (bahkan lebih) yang dituduh sebagai anggota komunis, dipenjarakan atau bahkan dihilangkan nyawanya tanpa melalui proses pengadilan.

<sup>11</sup> Salah satu di antara sedikit perkecualian itu adalah pemberian HGU kepada Koperasi Produksi Karet Wangunwati di Tasikmalaya. Lihat Shohibuddin (2014).

besar, termasuk yang dimiliki pemodal asing.

Dengan mandegnya pelaksanaan land reform dan alokasi tanah untuk usaha bersama rakyat, maka tidak ada lagi kebijakan yang secara langsung dan efektif berusaha mengoreksi kondisi ketimpangan agraria. Di pihak lain, banyak kebijakan lain yang dijalankan pemerintah justru memproduksi berbagai jenis ketimpangan agraria baru. Akibatnya, selama periode Orde Baru skala ketimpangan agraria ini makin meluas dan mendalam, baik yang terkait dengan “ketimpangan distribusi” maupun “ketimpangan alokasi”.

Kecenderungan ini ironisnya terus berlangsung pada masa reformasi, dan bahkan dengan laju percepatan yang lebih kencang lagi. Oleh karena itu, dua bagian terakhir dari artikel ini akan membicarakan lebih mendalam profil ketimpangan agraria di era reformasi ini, baik yang terjadi di antara sesama petani sendiri maupun antara petani dan korporasi. Dari sini, penulis selanjutnya akan mengajukan satu usulan kerangka pembaruan tenurial yang terpadu dalam rangka mengoreksi dua jenis ketimpangan agraria tersebut. **(Bersambung ke Bagian 2)**

### Pengakuan

Riwayat artikel ini cukup panjang dan bermula dari akhir 2017 ketika Pusat Studi Agraria (PSA) IPB memulai studi mandiri mengenai indeks keagrariaan. Proses penulisan artikel ini sendiri diakselerasi oleh penelitian ketimpangan agraria yang dilaksanakan PSA IPB bekerja sama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) pada paroh akhir 2018. Untuk itu, terima kasih disampaikan kepada para kolega di PSA IPB, Sajogyo Institute (SAINS) dan KPA yang turut mematangkan gagasan artikel ini. Versi-versi awal artikel ini telah disampaikan di banyak forum dan penulis berterima kasih kepada para audiens yang telah menyumbang pikiran dalam forum-forum itu. Akhirnya, penulis juga berterima kasih atas masukan dari para reviewer anonim sehingga artikel ini dapat menjadi seperti bentuknya saat ini. Terlepas dari kesemua itu, seluruh tanggung jawab dari artikel ini berada di pundak penulis sepenuhnya.

### Daftar Pustaka

- Bachriadi, D & Wiradi, G 2011, *Enam dekade ketimpangan: masalah penguasaan tanah di Indonesia*, Bina Desa, Konsorsium Pembaruan Agraria, Agrarian Resource Center, Jakarta, Bandung.
- Bank Dunia 2016, *Ketimpangan yang semakin lebar: mengapa, apa dampaknya, dan apa solusinya*, World Bank, Jakarta.
- Fadjar, U 2009, ‘Transformasi struktur agraria dan diferensiasi sosial pada komunitas petani: studi kasus pada empat komunitas petani kakao di Provinsi Sulawesi Tengah dan Nangroe Aceh Darussalam’, Disertasi pada Institut Pertanian Bogor.
- KLHK, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2018, ‘Evolusi kawasan hutan, TORA dan perhutanan sosial’, *Paparan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada diskusi media Forum Merdeka Barat 9*, Jakarta.
- Li, TM 2002, ‘Local histories, global markets: cocoa and class in upland Sulawesi’, *Development and Change*, vol. 33, no. 3, hlm. 415–37.
- Megawati Institute 2017, *Hasil riset oligarki ekonomi*, Jakarta.
- Prakarsa 2019, ‘Indeks kemiskinan multidimensi: memotret wajah-wajah kemiskinan di Indonesia’, *Policy Brief*, no. 3, Jakarta.
- Rachman, NF 2003, *Bersaksi untuk pembaruan agraria: dari tuntutan lokal hingga kecenderungan global*, Cetakan pertama, Insist Press, Yogyakarta.
- Rachman, NF 2013, ‘Rantai penjelas konflik-konflik agraria yang kronis, sistemik, dan meluas di Indonesia’, *Bhumi* vol. 12, no. 37, hlm. 1–14.
- Shohibuddin, M (ed.) 2009, *Ranah studi agraria: penguasaan tanah dan hubungan agraris*, STPN Press, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_ 2014, ‘Managing land re/dis-possession from below: history of biopolitics countermovement in two Javanese Rural Communities’, *Paramita*, vol. 24, no. 2, hlm. 137–54.
- \_\_\_\_\_ 2018, *Perspektif agraria kritis: teori, kebijakan dan kajian empiris*, STPN Press, PSA IPB, Sajogyo Institute, dan KPA, Yogyakarta.
- Shohibuddin, M & Soetarto, E 2010, ‘Krisis agraria

- sebagai akar kemiskinan: menuju pandangan relasional mengenai kemiskinan', hlm. 239–55 dalam *Sejarah Indonesia: perspektif lokal dan global. Persembahan untuk 70 tahun Prof. Dr. Djoko Suryo*, penyunting: Margana, S dan Fitriyaningsing, W, Ombak, Yogyakarta.
- Sirait, MT 2017, *Inklusi, eksklusif dan perubahan agraria: redistribusi tanah kawasan hutan di Indonesia*, STPN Press, Yogyakarta.
- Siscawati, M & Rachman, NF 2014, 'Gender dan politik konsesi agraria: dimensi gender dalam mekanisme-mekanisme penguasaan tanah, perubahan tata-guna tanah, dan krisis sosial-ekologis', *Sajogyo Institute's Working Paper*, no. 12, Bogor.
- Stewart, F 2002, 'Horizontal inequalities: a neglected dimension of development', *QEH Working Paper Series No. 81*, Oxford.
- Suryadarma, D, Artha, RP, Suryahadi, A & Sumarto, S 2005, 'A Reassessment of inequality and its role in poverty reduction in Indonesia', *SMERU Working Paper*, Jakarta.
- White, B 1989, 'Problems in the empirical analysis of agrarian differentiation', Pp. 15–30 dalam *Agrarian transformation: local processes and the state in Southeast Asia*, penyunting: Hart, G, Turton, A, dan White, B, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London.
- Wicaksono, E, Amir, H, & Nugroho, A, 2017, 'The source of income inequality in Indonesia: a regression-based inequality decomposition', *ADBI Working Paper Series*, no. 667, Tokyo.
- Winoto, J 2007, 'Reforma agraria: mandat politik, konstitusi dan hukum dalam rangka mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat', Kuliah Umum di Balai Senat Universitas Gadjah Mada, 22 November 2007, diakses pada 7 September 2018, <https://ugm.ac.id/id/berita/1135-joyo.winoto.:ketimpangan.kepemilikan.aset.sebagai.penyebab.kemiskinan>.
- Wiradi, G 2009, *Seluk beluk masalah agraria, reforma agraria dan penelitian agraria*, Penyunting: Shohibuddin, M, STPN Press dan Sajogyo Institute, Yogyakarta.

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: April 30, 2019; Reviewed: May 4, 2019; Accepted: May 14, 2019.

To cite this article: Suntoro, A 2019, 'Penilaian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum: perspektif HAM', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 13-25.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v5i1.316>

Copyright: ©2019 Agus Suntoro. All articles published in Jurnal Bhumi are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

---

## PENILAIAN GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM: PERSPEKTIF HAM\*

### *ASSESSMENT OF COMPENSATION IN LAND ACQUISITION FOR PUBLIC INTEREST: HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE*

**Agus Suntoro**

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia RI

Email: [agussuntoroo8@gmail.com](mailto:agussuntoroo8@gmail.com)

**Abstract:** Development is part of the manifestation of human rights, including infrastructure development which need land on the implementation. Land acquisition for public interest giving consequences on the increasing of agrarian conflicts, usually triggered by unfair compensation received by land owners. This research aim to describe (1) how regulatory aspects of Law nr. 2/2012 concerning land acquisition for public interest related to formulation of its viability and fairness, and (2) how appraisal conducted the assessment (Public Assessor Agent), given the authority to conduct assessment of attributive replace losses from the perspective of human rights. This study use qualitative methods. Primary data collection was conducted by directed interviews and secondary data was gathered through study literature. The results show that Law Ne. 2/2012 is unclear in decribing the criteria of viable and fair compensation based on human right norm, as well as there is no standard instrument to assess the compensation. These incompatibilities were related to the term of viable and equitable for compensation as part of livelihood restoration of affected people both material and non-material.

**Keywords:** Land acquisition, infrastructure development, compensation, human rights, Indonesia.

**Intisari:** Pembangunan merupakan perwujudan hak asasi manusia, termasuk pembangunan infrastruktur yang membutuhkan tanah. Implikasinya pengadaan tanah bagi kepentingan umum berdampak pada peningkatan konflik agraria, terutama dipengaruhi faktor ganti kerugian yang dinilai belum layak dan adil. Penelitian ini dilakukan untuk menggambarkan (1) bagaimana aspek regulasi dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terkait rumusan kriteria layak dan adil, dan (2) bagaimana penilaian dilakukan oleh appraisal Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) yang diberikan kewenangan atributif. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pengumpulan data primer dilakukan dengan wawancara terarah dan data sekunder bersumber dari berbagai literatur. Hasil penelitian ini menunjukkan regulasi ganti kerugian layak dan adil dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 belum jelas kriterianya dan sesuai dengan norma hak asasi manusia. Demikian halnya dalam aspek penilaian ganti kerugian belum ada standar dan instrumen baku. Ketidaksiuaian ini berkaitan dengan esensi layak dan adil yang memiliki unsur penggantian untuk upaya pemulihan korban terdampak, baik bersifat material dan imaterial agar mampu bangkit dan terpenuhi hak asasinya.

**Kata kunci:** Pengadaan tanah, pembangunan infrastruktur, ganti kerugian, HAM, Indonesia.

---

\* Penelitian ini dilakukan dengan dana Subkom Pengkajian dan Penelitian, Komnas HAM Tahun 2018 Nomor 5679.001.051.A.B.C..D

## A. Pendahuluan

Pembangunan infrastruktur menjadi salah satu unggulan dan program prioritas dalam pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla. Kebijakan yang tertuang dalam *Nawa Cita* dan diimplementasikan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) ke tiga (2015-2019) menjadi dasar giatnya pembangunan pada pemerintahan ini. Pembangunan infrastruktur diharapkan dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi dan mengembangkan konektivitas sebagai perwujudan jalan ideologi menuju kemandirian bangsa (LBH Bandung 2017, 8).

Infrastruktur dalam pandangan ahli (Srinivasu 2013) merupakan usaha penyediaan barang dan jasa untuk kepentingan umum. Instalasi bangunan tidak memberikan manfaat secara langsung tetapi menyediakan input untuk pertumbuhan ekonomi dan sosial. Bentuk pembangunan infrastruktur meliputi penyediaan fasilitas dasar dan bentuk lainnya seperti jembatan, jalan, kereta api, dan pembangunan lainnya yang bertujuan untuk menunjang keperluan industri, sosial, dan ekonomi.

Tidak banyak definisi tentang infrastruktur akan tetapi berdasarkan Pasal 1 butir 4 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, infrastruktur dimaknai sebagai fasilitas teknis, fisik, sistem, perangkat keras dan lunak yang diperlukan untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat dan mendukung jaringan struktur agar pertumbuhan ekonomi dan sosial masyarakat dapat berjalan dengan baik.

Sebagai dasar hukum dan percepatan pembangunan infrastruktur Presiden telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 yang merupakan perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN). Dalam kebijakan baru ini ditetapkan 245 proyek, mulai dari jalan nasional/strategis nasional non-tol, bangunan jalan tol, proyek infrastruktur sarana dan prasarana kereta api, proyek revitalisasi dan pembangunan bandara, pembangunan infrastruktur pelabuhan, ketenagalistrikan, dan lain sebagai-

nya. Kebutuhan anggaran yang diperlukan diperkirakan Rp. 4.700 triliun.

Selain berbagai upaya dan kebijakan yang telah diterbitkan, salah satu faktor yang mendorong pembangunan infrastruktur begitu masif dan efektif adalah dukungan dan mekanisme yang diatur dalam UU Nomor 2/2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Komunikasi dengan Darwin Ginting, 10 Agustus 2018, di Bandung).

Namun demikian, pembangunan infrastruktur selain memberikan manfaat bagi kemajuan ekonomi dan memudahkan aktivitas masyarakat, dalam praktiknya menimbulkan implikasi dan eksekusi di lapangan, terutama mengenai konflik yang ditimbulkan akibat pengambilan tanah masyarakat untuk pembangunan demi kepentingan umum.

Situasi ini, tercermin dari data pengaduan yang ditangani Subkomisi Pemantauan dan Penyelidikan, Komnas HAM RI. Dalam kurun waktu satu tahun (2017) terdapat 269 pengaduan konflik agraria dan khusus bidang infrastruktur mencapai 32 kasus.

Tabel 1. Data Pengaduan Konflik Agraria

No	Bidang Konflik	Jumlah
1	Tanah	104
2	Perkebunan	39
3	Infrastruktur	32
4	Pertambangan	28
5	Kehutanan	24
6	Lingkungan	19
7	Penegakan Hukum	23
Total		269

Sumber: Komnas HAM 2017.

Sejumlah pembangunan infrastruktur yang diadukan ke Komnas HAM pada tahun 2017 sangat beragam, mulai dari persoalan pembangunan pembangkit listrik yang bersumber dari air, batu bara dan panas bumi; hingga pembangunan pelabuhan dan bandar udara terutama terjadi di wilayah Indonesia timur. Sedangkan kasus pembangunan jalan tol dan kereta api lebih banyak terjadi di Jawa. Laporan dugaan pelanggaran HAM juga ditemukan dalam pembukaan kantor pemerintah maupun proyek reklamasi pantai.

Dalam laporan tahunan 2017 Konsorsium Pembaruran Agraria, (Kartika 2017, 6-10) mencatat

konflik yang terjadi akibat pembangunan infrastruktur sebanyak 94 kasus. Beberapa kasus yang menonjol di antaranya pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) dan Bandara Internasional Yogyakarta Baru (NYIA). Dalam dua kasus ini, KPA mengidentifikasi penyebab konflik, yaitu *pertama*, rendahnya partisipasi publik dalam perencanaan; *kedua*, penetapan nilai ganti kerugian yang tidak layak; *ketiga*, praktik korupsi dan pemerasan; *keempat*, adanya keterlibatan oknum keamanan (polisi dan TNI), serta kelompok sipil; dan *kelima*, keseluruhan ganti rugi dalam bentuk uang dan mengabaikan model lain seperti saham dan bentuk lain yang disepakati.

Berdasarkan data pengaduan konflik agraria bidang infrastruktur di Komnas HAM RI dan data KPA, apabila dilakukan pencermatan penyebab paling menonjol terkait ganti kerugian yang dinilai belum layak dan adil (Suntoro 2018, 38). Hal ini didasarkan fakta bahwa jumlah kasus paling banyak dikeluhkan sebanyak 23 kasus dari 32 kasus atau 67,65 persennya menyangkut ganti kerugian. Sisanya mengenai sengketa hak ulayat (5,88%), sengketa kepemilikan dan pengambilan tanah sebelum proses hukum selesai (17,65%), akses terhadap lokasi konflik (1,29%), hilangnya mata pencaharian (2,94%), dan kriminalisasi (1,29%).

Penelitian terhadap ganti kerugian dalam pembangunan untuk kepentingan umum telah beberapa kali dilakukan, akan tetapi tidak menyentuh persoalan dasar tentang hak asasi manusia. Dalam penelitian terkait pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Bawen–Ungaran (Sudjatmiko & Suriadi 2010) menyimpulkan bahwa faktor terjadinya persoalan harga ganti rugi karena terjadi deprivasi relatif berupa kesenjangan antara harapan dan kenyataan dengan membandingkan dengan ganti rugi masyarakat lainnya. Sedangkan penelitian untuk mengukur tingkat kesejahteraan warga terdampak pembangunan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Pemukiman Rakyat (Rianto 2011), hanya melihat aspek pengeluaran, pendapatan, akses ke wilayah perekonomian dan pelayanan publik semata. Hasil penelitian tentang Model Penentuan Ganti Kerugian Non Fisik (Zanuardi 2015), menghasilkan kriteria dan penilaian dari

*expert opinion* (dalam workshop) berupa daftar faktor non fisik yang dinilai dengan pendekatan praktis.

Demikian halnya dalam penelitian terkait studi dampak pembangunan Waduk Jatigede (Setiono 2014) pembahasan mengenai ganti kerugian terbatas pada konsep agar tahapan dilakukan dengan tertib guna menghindari konflik, tidak masuk secara substansial apa yang menjadi akar persoalan. Sedangkan penelitian *Human Right Watch* (Watch 2006, 9) terkait penggusuran paksa di DKI Jakarta dalam faktor kompensasi lebih mengarah pada relasi hukum antara pemerintah dengan warga terdampak. Penelitian lainnya dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai UU 2 Tahun 2012 (Sukma 2014) menekankan pada alternatif penawaran mengenai saham sebagai pengganti uang semata.

Padahal jika menilik substansi hak asasi manusia, yang secara langsung terkait ganti kerugian layak dan adil maka diletakkan dalam konteks perlindungan hak atas kepemilikan yang tidak boleh diambil sewenang-wenang sebagaimana dijamin melalui Pasal 34 ayat (4) UUD 1945. Selain itu, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi dasar pembentukan hukum agraria nasional yang memiliki orientasi pada kesejahteraan masyarakat. Sedangkan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia melalui Pasal 36, telah mengatur perlindungan terhadap hak kepemilikan.

Berdasarkan pada paparan yang diuraikan sebelumnya, tulisan ini mengkaji permasalahan mengenai bagaimana regulasi dalam penetapan ganti rugi yang layak dan adil dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan bagaimana dasar penilaian dan objek yang dinilai oleh Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) untuk penetapan ganti kerugian.

## **B. Ganti Kerugian dalam Prespektif HAM**

Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2015-2019 sebagaimana ditegaskan dalam lampiran Perpres No. 2 Tahun 2015 telah mengatur mengenai target pembangunan infrastruktur yaitu dengan penambahan 15 bandara baru, jalan dan jalan tol

diperluas sebanyak 2.650 Km dan 1.000 Km, 24 pelabuhan, 49 waduk baru, 33 PLTA, jalur KA baru 3.258 Km, jaringan irigasi 1 juta Ha. Konsekuensi dengan banyak dan besarnya target pembangunan infrastruktur, maka kebutuhan tanah menjadi krusial. Akibat ketersediaan tanah milik pemerintah terbatas, salah satu jalan keluarnya melaksanakan pengadaan tanah milik masyarakat. Implikasi pengadaan tanah yang kurang berjalan lancar dan dirasakan merugikan masyarakat inilah yang kemudian menjadi konflik agraria.

### 1. Praktik Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Infrastruktur

Konflik agraria yang terjadi akibat pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur terutama mengenai ganti kerugian merupakan hal yang paling banyak dikeluhkan, terutama faktor nilai ganti kerugian dan penilaian yang dilakukan tanpa memperhatikan kelayakan untuk menjamin kelangsungan hidup korban terdampak atau masyarakat yang tanahnya dipergunakan untuk pembangunan infrastruktur. Korban kesulitan membeli tanah dengan luas dan tingkat kesuburan sama dengan lokasi yang terkena pengadaan tanah sehingga kehidupan ekonominya tidak lekas pulih. Selain itu, faktor penilaian dan penetapan ganti kerugian yang dianggap kurang transparan serta berlarut-larutnya pembayaran ganti kerugian kepada korban meskipun tanahnya telah dimanfaatkan untuk pembangunan infrastruktur.

Tabel 2. Keberatan Terhadap Pembangunan Infrastruktur

No	Alasan	Jumlah
1	Ganti Kerugian Layak dan Adil	23
2	Hilangnya Mata Pencaharian	1
3	Penyelesaian Kepemilikan	6
4	Kriminalisasi	1
5	Kerusakan lingkungan	1

Sumber: Komnas HAM 2017.

Penelitian ini menemukan bahwa terdapat beberapa akar persoalan yang menyangkut penggantian kerugian yang layak dan adil dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, terutama infrastruktur.

**Pertama**, penggunaan cara-cara represif kepada masyarakat. Dalam proses pengadaan tanah masih ditemukan cara represif yang dilakukan menyangkut tindakan pelibatan aparat bersenjata seperti di Sulawesi Selatan, Jawa Barat, dan Yogyakarta. Tindakan tersebut bervariasi, ada yang terlibat dalam tahap pembayaran ganti kerugian biasanya dihadirkan agar proses musyawarah dan ganti rugi cepat terlaksana (Komunikasi dengan WH, 8 Agustus 2018, di Bandung) dan proses hukum terhadap warga yang menentang proyek pembangunan bendungan dengan model tuduhan tindak pidana kepemilikan senjata tajam (Komunikasi dengan EK, 5 Juni 2018, di Makassar), serta terlibat tindak kekerasan dalam pengamanan dalam pengosongan tanah untuk pembangunan bandara di Yogyakarta (Komunikasi dengan TP, 26 Juni 2018, di Yogyakarta).

**Kedua**, Penilaian ganti kerugian belum didukung survei sosial ekonomi oleh pemerintah dan/atau instansi yang memerlukan tanah. Padahal kewajiban tersebut diatur menjadi bagian dari studi kelayakan sebagaimana Pasal 15 UU Nomor 2 Tahun 2012. Tujuannya adalah mengidentifikasi masyarakat, membangun pola pendekatan, mengidentifikasi penawaran bagi penggantian hak (uang, saham, dan relokasi), serta membangun strategi agar masyarakat terdampak beradaptasi dengan sumber pencaharian baru agar ekonominya tetap bertahan (Ginting 2016, 47).

Berdasarkan data pendampingan LBH Bandung terhadap warga terdampak pembangunan infrastruktur, selama ini tidak pernah dilakukan survei ekonomi sosial. Pemerintah menilai pengadaan tanah hanya menggunakan skema yang paling mudah yaitu pemberian ganti kerugian dengan uang. Terdapat berbagai mekanisme yang lain diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Masyarakat telah hidup dan menggantungkan sumber ekonomi selama bertahun-tahun dari lahan yang menjadi objek pembangunan infrastruktur, seperti bercocok tanam dan sumber ekonomi lainnya menjadi hilang, belum persoalan tempat tinggal yang tergusur serta kewajiban adaptasi dengan pekerjaan baru yang seba-

gian besar menjadi pekerja informal. Padahal, terdapat berbagai mekanisme ganti kerugian lainnya yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

**Ketiga**, Perencanaan tidak disesuaikan dengan kemampuan anggaran. Dalam proses pengadaan tanah, baik secara kecil (di bawah 5 Ha) ataupun besar juga terjadi perencanaan yang tidak sesuai dengan kemampuan anggaran. Dampaknya timbul kerugian bagi korban, terutama yang sudah tidak dapat memanfaatkan tanahnya karena telah dipergunakan untuk infrastruktur perkantoran, akan tetapi belum menerima pembayaran ganti kerugian. Faktor penyebabnya adalah ketika penetapan lokasi dilakukan, anggaran belum tersedia. Kondisi ini menjadi temuan dalam pembangunan Kantor Pusat Pemerintah Kabupaten Sumedang. Bahkan, sejak 2006 sampai 2018 atau lebih dari 12 tahun, dari 32 Ha. tanah yang telah dikuasai pemerintah baru 13 Ha. yang dibayarkan ganti ruginya kepada masyarakat.

**Keempat**, penilaian ganti kerugian yang belum mempertimbangkan aspek materiel dan immateriel. Hasil penelitian di Provinsi Sulawesi Selatan menunjukkan tidak adanya penjelasan yang memadai mengenai implementasi penilaian yang secara komprehensif mempertimbangan aspek materiel dan immateriel dalam pengadaan tanah untuk proyek pembangunan infrastruktur, di antaranya bendungan di Kabupaten Wajo, jalan tol, dan perluasan Bandara Sultan Hasanudin. Kehilangan sumber pencaharian, ekonomi dan lainnya bagi korban terdampak belum sepenuhnya diberikan ganti kerugian karena bergantung pada kerja/penilaian oleh *appraisal* (Komunikasi dengan Iskandar Rahim, 7 Juni 2018, di Makassar). Sekalipun masyarakat mendapat ganti kerugian, dalam pandangan Konsorsium Pembaruan Agraria Sulawesi Selatan, nilai yang diberikan sangat tidak layak sebagaimana terjadi dalam pembangunan Bendungan Pamukkulu, Kabupaten Takalar hanya diberikan penggantian Rp. 10.000/M (Komunikasi dengan Rizki Ansoriana, 15 Juni 2018, di Makassar). Kondisi yang sama juga terjadi di Jawa Barat, paling besar aduan adalah mengenai ganti kerugian bukan berkaitan dengan penolakan pembangunan.

Sebagai contoh berkaitan dengan korban Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Majalengka, ganti rugi uang yang diperoleh masyarakat korban tidak dapat untuk membeli tanah pengganti untuk usaha pertanian dan rumah yang baru. Upaya pengaduan ke Kantor Staf Kepresidenan (KSP) dengan fasilitasi LBH Bandung juga belum memberikan titik terang dalam penyelesaian terutama rumah dan tanah pengganti (Komunikasi dengan Gugum, 8 Agustus 2018, di Bandung).

Hal yang berbeda justru hasil penelitian di Yogyakarta dalam pengadaan tanah untuk pembangunan NYIA, ternyata dalam kebijakannya turut memperhitungkan kerugian materiel dan immateriel. Selain mempertimbangkan faktor fisik bangunan, tanah dan tanam tumbuh, juga menyediakan perumahan pengganti, uang penggantian pendapatan tunggu selama 6-9 bulan, pembebasan pajak pembayaran ganti kerugian, juga memperhitungkan faktor immateriel, di antaranya faktor kesejarahan terkait dengan Pangeran Diponegoro. Dampaknya anggaran yang semula dialokasikan sebesar Rp. 1.5 triliun oleh PT. Angkasa Pura I membengkak menjadi Rp. 4.5 triliun. Meskipun sudah memperhitungkan aspek materiel dan immateriel, sejak awal proyek ini bermasalah terutama riwayat gugatan warga terhadap penetapan Izin Lokasi oleh Gubernur DI Yogyakarta di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN memenangkan warga karena penetapan lokasi bandara tidak sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Pemerintah Kab. Kulon Progo kemudian melakukan penyesuaian RTRW, yang dijadikan bahan untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung RI. Dengan dokumen tersebut, akhirnya putusan PTUN dianulir dengan menyatakan Izin Lokasi oleh Gubernur DI Yogyakarta atas tanah bandara NYIA dinyatakan sah. Tahap konsultasi publik sampai izin lokasi dilakukan selama 2 (dua) tahun karena adanya gugatan dan penolakan warga (Komunikasi dengan R Sujiastono, 5 Juni 2018, di Yogyakarta).

**Kelima**, Pengambilan tanah masyarakat melalui mekanisme penitipan ganti kerugian di pengadilan. Penitipan uang ganti kerugian (konsinyasi) mendapatkan proporsi hasil temuan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sejumlah

ahli hukum memberikan kritik terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur konsinyasi dalam praktek pengadaan tanah. Dalam hukum, konsinyasi hanya dikenal dalam ranah Hukum Perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 1404-1412 KUH Perdata, yaitu penitipan uang di Pengadilan Negeri dalam hal kreditur menolak menerima penawaran pembayaran tunai dari debitur. Wanprestasi pihak kreditur ini disebut "*mora kreditoris*". Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada hubungan hutang-piutang. Dengan demikian jelaslah pula bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif (Rulsi 2018). Dengan pengaturan konsinyasi dalam regulasi ini telah mengabaikan pihak yang berhak dan juga melewati prosedur dalam Pencabutan Hak Atas Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUPA jo UU No. 20 Tahun 1961 (Komunikasi dengan Julius Sembiring, 24 Juli 2018 di Yogyakarta dan Arie S Hutagalung, 24 Mei 2018, di Jakarta).

Meskipun mendapatkan penolakan, eksistensi konsinyasi dikuatkan melalui Pasal 42 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Konsinyasi ini dalam regulasinya dilakukan jika: *pertama*, pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dan masih dalam proses hukum; *kedua*, pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya, dan *ketiga*, obyek pengadaan tanah sedang menjadi perkara, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita atau menjadi jaminan di bank; dan *keempat*, pihak yang berhak menolak besarnya ganti kerugian, tetapi tidak mengajukan gugatan dan dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Praktiknya, ketika persoalan ganti kerugian masih bermasalah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur, pemerintah atau pemrakarsa proyek tetap melanjutkan proses pengadaan dengan melakukan penitipan uang pengganti di pengadilan. Situasi ini terjadi di seluruh provinsi yang dijadikan lokasi penelitian. Khusus dalam pembangunan NYIA, berdasarkan data Pengadilan Negeri Wates sejak 2016 telah dilakukan penitipan uang pengganti (konsinyasi)

oleh PT. Angkasa Pura I sebanyak 6 perkara. Pada 2017 jumlah tersebut melonjak menjadi 259 perkara, sedangkan tahun 2018 sejumlah 26 perkara. Sampai saat ini masyarakat yang telah mengambil uang penggantian kerugian sebanyak 125 orang dan sisanya 121 masih menggantung (Komunikasi dengan J Umar, 26 Juli 2018, di Kulonprogo). Untuk wilayah kerja pembangunan infrastruktur di Jawa Barat, persoalan ganti kerugian yang berujung pada penitipan uang ke pengadilan (konsinyasi) dalam data Kantor Wilayah Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (BPN) Jawa Barat ditemukan dalam beberapa proyek, di antaranya PLTU Indramayu, Tol Cipali, dan Tol Cinere-Jagorawi (Komunikasi dengan Herizal Syafri dan Medi, 9 Agustus 2018, di Bandung).

## 2. Mengatur Problem Regulasi Layak dan Adil

Salah satu persoalan timbulnya kasus dalam pembangunan infrastruktur berkaitan dengan ganti kerugian adalah pengaturan layak dan adil dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum beserta aturan pelaksanaannya. Regulasi ini belum menetapkan secara eksplisit kriteria ganti rugi yang layak dan adil. Padahal, Pasal 1 angka 2 UU No. 2 Tahun 2012 mengamanatkan bahwa dalam pengadaan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Sedangkan Pasal 2 memberikan pedoman agar dalam pelaksanaannya mempertimbangkan asas kemanusiaan, keadilan, kesepakatan, kesejahteraan, dan keberlanjutan.

Dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, pengertian ganti kerugian yang layak dan adil bersifat tersirat, terutama dalam: *pertama*, penjelasan Pasal 2 huruf b bahwa asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik; *kedua*, penjelasan Pasal 2 huruf d, asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan jaminan mendapatkan ganti kerugian yang layak;

*ketiga*, penjelasan Pasal 2 huruf h, asas kesejahteraan adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak; dan *keempat*, penjelasan Pasal 3 bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Dari penjelasan tersebut, maka layak dan adil dalam UU No 2 Tahun 2012 hanya dapat dimaknai dalam dua aspek, yaitu: (a) mendapatkan kesempatan untuk melangsungkan kehidupan yang lebih baik, dan (b) memberikan nilai tambah. Sangat tidak memadai dalam penentuan layak dan adil karena tidak ada petunjuk teknis/lanjutan, apalagi dikaitkan dengan kompleksitas persoalan dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

Kriteria paling mendasar mengenai kelayakan adalah menekankan ketentuan terkait besar ganti kerugian yang dituangkan dalam angka yang sedemikian rupa, sehingga kondisi ekonomi dan sosial dari yang terkena pembangunan tidak menjadi turun (Komunikasi dengan Arie S. Hutagalung, 25 Mei 2018, di Jakarta). Pandangan demikian juga sejalan dengan pemikiran pakar hukum agraria di Indonesia AP Parlindungan dalam (Zarkasih 2015), menyatakan bahwa:

“Orang yang dicabut haknya itu tidak berada dalam keadaan lebih miskin ataupun akan menjadi miskin kelak karena uang ganti pembayaran rugi itu telah habis dikonsumsi, minimal dia harus dapat dalam situasi ekonomi yang sekurang-kurangnya sama seperti sebelum dicabut haknya, syukur kalau bertambah lebih baik, atau minimal harus dapatlah dia pengganti yang wajar. Misalnya dengan pemberian ganti rugi tersebut yang bersangkutan dapat membeli tanah di tempat lain yang memungkinkan dia membangun rumah kembali dan melanjutkan kehidupannya di tempat yang baru”.

Pakar hukum agraria Boedi Harsono (Harsono 1990) juga memiliki pandangan yang identik:

“Baik dalam perolehan tanah atas dasar kata sepakat ataupun cara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak, sehingga keadaan sosial dan ekonominya tidak menjadi mundur”.

Sementara Philipus H Hadjon dalam (Prawesti 2017) menekankan bahwa komponen kompensasi diberikan setelah pemilik tanah melepaskan haknya dengan nilai pasar terbuka ditambah kerugian lainnya yang disebabkan keterpaksaan akibat pelepasan hak tersebut. Dengan demikian, nominal yang diperoleh tidak sekedar didasarkan pada tanah yang diambil, tetapi juga sejumlah kerugian lain akibat akuisisi yang dilakukan dengan dalih pembangunan. Hal yang paling elemen adalah kompensasi dilakukan menempatkan posisi korban terdampak minimal posisi yang sama setelah akuisisi seperti keadaan sebelumnya.

Pandangan ahli tersebut juga sesuai dengan mekanisme dan prasyarat pembangunan yang diatur dalam Deklarasi Hak Atas Pembangunan (diterima Majelis Umum PBB melalui Resolusi Nomor 41/128, 4 Desember 1986). Deklarasi ini memberikan *guidelines* terkait hak atas pembangunan yang tidak dapat dicabut (*an inalienable right*), konsekuensinya setiap individu atau masyarakat berhak untuk terlibat atau berpartisipasi, berperan, dan menikmati pembangunan yang sangat luas demi kemajuan bidang ekonomi, sosial, budaya, dan politik (Firdaus, dkk. 2013, 17).

Dalam konteks pembangunan yang ideal, masyarakat dijadikan spektrum bagi kemajuan dalam pembangunan berkelanjutan, mampu mengurangi dampak kemiskinan, mengembangkan kondisi dan etos kerja, dan dampak positif lainnya adalah terciptanya integrasi dan keadilan sosial. Oleh karena itu, tidak dibenarkan atas nama pembangunan termasuk dalam bidang infrastruktur negara melalui pemerintah berhak untuk mengambil tanah secara sewenang-wenang atau memberikan ganti kerugian yang tidak layak. Negara harus ditempatkan sebagai pemangku kewajiban hak asasi atas pembangunan sehingga memiliki tanggung jawab untuk menjamin partisipasi, kontribusi, dan akuntabilitas.

Dalam konsepsi hukum, penilaian ganti kerugian yang adil dan layak (Komunikasi dengan Mukmin Zakie, 24 Juli 2018, di Yogyakarta) harus mampu memperhitungkan kerugian yang nyata diderita (*scahedon*), biaya yang telah dikeluarkan (*konsten*), kehilangan keuntungan (*interessen*),

dan pendapatan yang akan didapat oleh korban di masa mendatang (*winstanderving*).

Berdasarkan pandangan teoritis tersebut, selayaknya dalam proses pengadaan tanah bagi kepentingan umum salah satu dimensi paling mendasar dalam penetapan layak dan adil adalah bagaimana merumuskan kebijakan yang memiliki unsur penggantian untuk pemulihan korban terdampak baik, bersifat materiel dan immateriel agar mampu pulih dan terpenuhi hak asasinya. Dupond dalam Zanuardi (2015) menyatakan bahawa teknis perumusan dan penilaian layak dan adil terhadap kerugian memang bukan hal yang mudah, terutama memperhitungkan kerugian nonfisik atau immateriel (*non pecuniary losses*). Faktor subjektivitas dan variasi harga pasar menjadi pengaruh yang signifikan dalam penilaian.

Secara internasional PBB (United Nation, 2007) telah menerbitkan *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement, Annex 1 of the Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living A/HRC/4/18*, terutama angka 60, 61, dan 63 terkait pemberian kompensasi. Angka 60 dalam Prinsip ini, menekankan kompensasi harus diberikan untuk setiap kerusakan yang dapat dinilai secara ekonomis, sebanding dengan beratnya pelanggaran dan keadaan khusus. Bahkan, ketika tanah diambil dan digusur harus diberikan kompensasi tanah yang sepadan secara kualitas, ukuran dan atau bahkan lebih baik.

Sedangkan dalam angka 61 haruslah menjadi perhatian pemerintah, sebab ganti kerugian tidak didasarkan pada aspek legalitas kepemilikan tanah semata-apalagi dengan dalih pembangunan, maka kewajiban untuk memberikan ganti kerugian secara layak dan adil menjadi mutlak. Jikapun terpaksa dilakukan pengambilan tanah atau penggusuran, ketentuan dalam angka 63 mengatur bahwa ganti kerugian dalam penilaiannya harus melingkupi kerugian dan biaya, tanah dan rumah, perumahan alternatif atau pemukiman kembali, kehilangan pendapatan, pendidikan, kesehatan, dan biaya transportasi. Jika secara khusus rumah dan tanah yang merupakan sumber kehidupan diambil, maka penilaian dampak harus memperhitungkan

nilai kerugian bisnis, peralatan, ternak, tanah, pohon, tanaman, serta penurunan/kehilangan pendapatan.

Khusus terhadap pengambilan tanah untuk kepentingan infrastruktur melalui angka 64 menegaskan:

“The circumstances of forced evictions linked to development and infrastructure projects (including those mentioned in paragraph 8 above) seldom allow for restitution and return. Nevertheless, when circumstances allow, States should prioritize these rights of all persons, groups and communities subjected to forced evictions. Persons, groups and communities shall not, however, be forced against their will to return to their homes, lands or places of origin.”

Sedangkan angka 67 mengatur jika penempatan kembali mengalami kesulitan, maka harus ada kompensasi yang adil, bahwa:

“When return to one’s place of residence and recovery of property and possessions is not possible, competent authorities must provide victims of forced evictions, or assist them in obtaining, appropriate compensation or other forms of just reparation”.

*The Asian Development Bank* (Jalal 1998, 26) juga menerbitkan *Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice*, instrumen ini mendorong agar pemerintah atau pemrakarsa proyek pembangunan untuk memberikan ganti rugi bagi korban terdampak sehingga tidak ada kesewenang-wenangan.

Tabel 3. Komponen Penilaian Untuk Ganti Kerugian

No	Komponen
1	Ganti rugi tanah berdasarkan nilai penggantian yang layak
2	Kompensasi untuk bangunan, tempat usaha atau komersial, dan aset tidak bergerak lainnya
3	Ganti rugi tanah berdasarkan nilai kompensasi untuk tanaman, termasuk tanaman pohon
4	Kompensasi untuk dampak pada pekerjaan dan pendapatan, termasuk pemulihan pendapatan
5	Penyediaan tanah dan sumber daya penghasil pendapatan lainnya
6	Plot rumah di lokasi pemukiman kembali dan bantuan pembangunan rumah
7	Layanan sosial, fasilitas, dan pengembangan infrastruktur di lokasi pemukiman kembali
8	Biaya relokasi dan transfer, dan tunjangan subsisten untuk memungkinkan pendirian
9	Rencana restorasi pendapatan bagi kelompok (komunitas).

Sumber: *The Asian Development Bank 1998*.

Meskipun ketentuan dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 belum mengadopsi kriteria ganti kerugian yang layak dan adil sebagaimana diuraikan dalam instrumen hak asasi manusia tersebut, tindakan pengambilan tanah masyarakat tetap terjadi dengan dalih pembangunan untuk kepentingan umum terutama infrastruktur. Konflik struktural yang terjadi dalam pembangunan demi kepentingan umum akan tetap berlangsung dengan perbedaan paradigma yaitu pemerintah didorong mempercepat pengadaan tanah untuk pembangunan di sisi lain masyarakat menilai bahwa perlindungan terhadap hak-hak individunya terutama dengan penggantian ganti rugi yang rendah dan konsinyasi (Ismail 2012). Upaya penguasaan kepemilikan oleh pemerintah tidaklah tepat, sebab dalam pandangan ahli hukum Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja (2005, 131) hak atas kepemilikan secara tegas harus diberikan perlindungan:

“dengan dikuasainya suatu benda berdasarkan hak milik, maka seorang pemegang hak milik diberikan kewenangan untuk menguasainya secara tenteram dan untuk mempertahankannya terhadap siapapun yang bermaksud untuk mengganggu ketentramannya dalam menguasai, memanfaatkan serta mempergunakan benda tersebut”.

Konsep pemikiran ini menjadi argumentasi bahwa hak milik merupakan hak yang paling kuat dan penuh yang harus mendapatkan perlindungan hukum. Konteks inilah yang disebut sebagai perwujudan tanggung jawab negara atau pemerintah ketika sesuatu telah ditetapkan sebagai hak asasi manusia maka melekat kewajiban negara terutama oleh pemerintah untuk melindungi, menghormati, menegakkan, dan memajukan HAM sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (2) jo. Pasal 71 dan Pasal 72 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Terdapat pedoman yang mengatur relasi perlindungan hak milik dengan kepentingan negara untuk memanfaatkan tanah masyarakat. Konsep ini adalah pengembangan Hak Menguasai Negara (HMN) dari perluasan makna Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Meskipun

orientasi seluruh sumber daya untuk kesejahteraan rakyat, negara terbatas pada tugas pengaturan peruntukan dan menentukan hubungan hukum tidak ada relasi subordinasi. Oleh karena itu selaras dengan mekanisme HAM maka hal-hal yang menjadi hak masyarakat, negaralah yang memiliki tanggung jawab untuk memenuhinya (Sumardjono 2009, 73). Mekanisme ini kemudian disebut asas kedwitunggalan, negara memiliki kewenangan melakukan pembangunan demi kepentingan umum untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus bertindak memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak (Nurlinda 2018, 3). Oleh karena itu, sesuai ketentuan Pasal 28 H ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 36 ayat (3) UU Hak Asasi Manusia, negara tidak boleh mengambil secara sewenang-wenang hak milik masyarakat tanpa memberikan ganti rugi yang layak dan adil.

Berdasar norma tersebut dan dihubungkan dengan prinsip HAM, bahwa setiap hak saling berkaitan dan bergantung (*inter related and interdependence*), pemenuhan dari satu hak seringkali bergantung kepada pemenuhan hak lainnya, baik secara keseluruhan maupun sebagian. Jika proses pengadaan tanah untuk pembangunan dilakukan secara sewenang-wenang dan tidak mampu memberikan keadilan/penggantian yang layak, dampaknya tidak hanya berupa pelanggaran hak terhadap kepemilikan semata, akan tetapi juga berimbas pada berbagai pemenuhan hak-hak lainnya seperti kesejahteraan, hilangnya legitimasi atas kepemilikannya, kelangsungan hidup keluarganya, dan kehilangan pemukiman, pendidikan, sosial, dan berbagai dampak lainnya.

Berdasarkan prinsip tanggung jawab negara, maka negara diwajibkan untuk melakukan pemulihan atas pelanggaran HAM yang terjadi, kepada pelaku, termasuk jika dilakukan oleh organ/instansi/entitas pemerintah-negara tetap wajib melakukan proses hukum terhadap mereka yang bertanggung jawab atas terjadinya pelanggaran HAM. Sedangkan kepada korban, negara wajib memberikan kompensasi, restitusi, rehabilitasi, dan jaminan tidak berulangnya peristiwa yang serupa (Sujatmiko 2016). Dengan demikian, maka perlu adanya skema bagi upaya pemulihan efektif bagi

korban pelanggaran Hak Asasi Manusia. Konsep ini harus selaras antara upaya yudisial dan non yudisial dengan membuka kesempatan yang seluas-luasnya baik dengan pengaduan, mekanisme administrasi, legislasi, dan berbagai tata cara pemulihan efektif lainnya (Mulyana 2012). Kerangka ini harus menjadi momentum upaya penghormatan HAM dan gagasan baru bagi pengintegrasian pembangunan—termasuk bisnis karena infrastruktur sangat berkaitan dengan profit terutama bandara, jalan tol, pelabuhan, listrik, dan lain sebagainya.

### 3. Lembaga Penilaian Terhadap Kerugian

Mekanisme hukum baru dalam pengadaan tanah sesuai UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah pemberian kewenangan kepada *appraisal* dalam hal ini diwakili oleh Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) untuk melakukan penilaian terhadap objek yang akan dikenakan ganti kerugian. Hasil penilaian ini bersifat final artinya pemerintah dan/atau badan yang memerlukan tanah milik masyarakat membayarkan sesuai hasil penilaian dan menutup ruang musyawarah mengenai besar dan jumlahnya, terbatas pada musyawarah mengenai bentuk ganti kerugian (Pasal 31 ayat 1 dan Pasal 34).

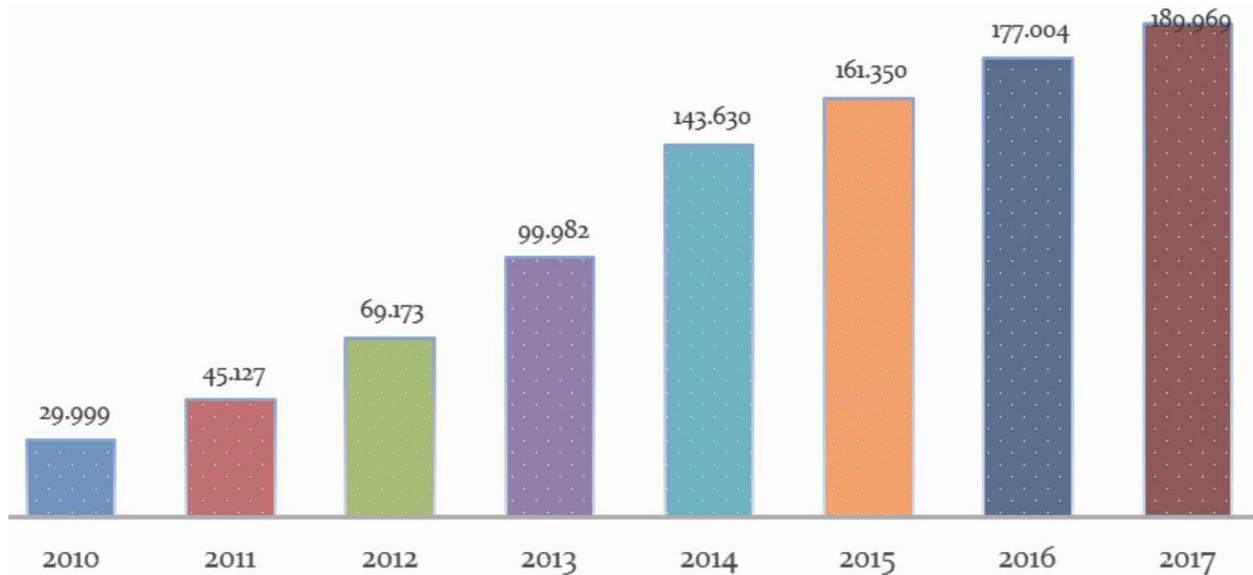
Kehadiran *appraisal* sebagai lembaga yang melakukan penilaian dianggap lebih profesional dan objektif dalam penentuan ganti kerugian sesuai pertimbangan UU 2 Tahun 2012. Kebijakan atributif ini menjadi bagian dari mekanisme baru pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum yang dalam praktik-praktik sebelumnya selalu dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah (pemerintah sendiri) ataupun terbatas oleh penilai yang dilibatkan oleh Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana mekanisme dalam Perpres Nomor 6 Tahun 2005 dan 36 Tahun 2005 tentang tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dari hasil penelitian terhadap pemerintah dan/atau instansi yang membutuhkan tanah untuk pembangunan infrastruktur baik di Sulawesi Selatan, Jawa Barat, dan Yogyakarta keseluruhan pihak menegaskan bahwa timbulnya persoalan ganti

kerugian apakah layak dan adil atau memenuhi harapan masyarakat, sepenuhnya menjadi tanggung jawab *appraisal* (KJPP). Pemerintah ataupun pemrakarsa proyek hanya berkewajiban membayar sesuai penilaian karena regulasi mengatur bahwa hasilnya bersifat final. Penelitian yang dilakukan oleh (Wirabrata & Surya 2011) terhadap pembebasan tanah untuk pembangunan Waduk Jatibarang, Jawa Barat juga masih terkendala karena penolakan warga terhadap hasil penilaian *appraisal* karena dianggap tidak objektif selain karena penunjukan pemerintah juga dalam penilaian tidak memperhatikan faktor-faktor keseluruhan di objek lokasi pembebasan.

Pentingnya keberadaan *appraisal* dalam pembangunan demi kepentingan umum tercermin dari data Pusat Pembinaan Profesi Keuangan Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan RI, sampai 25 Juli 2018 terdapat 663 orang *appraisal* di seluruh Indonesia. Jumlah ini meningkat 5% dibandingkan tahun 2017. Sedangkan secara rata-rata, kenaikan jumlah *appraisal* dalam waktu 5 tahun terakhir sebesar 9,8%. Sejak 2010 penugasan dalam penilaian objek yang terkena pembangunan infrastruktur mengalami kenaikan yang signifikan.

Besarnya tanggung jawab *appraisal* dalam merumuskan penilaian ganti kerugian mendapat perhatian dari ahli hukum pertanahan STPN Yogyakarta (Komunikasi dengan Julius Sembiring, 25 Juli 2018, di Yogyakarta), pelaksanaan penilaian harus perlu dibarengi dengan ketentuan yang mengatur: *pertama*, nilai ganti kerugian seharusnya ditetapkan dari nilai yang ada pada saat pengumuman Surat Keputusan Penetapan Lokasi; *kedua*, nilai ganti kerugian merupakan nilai tunggal untuk per bidang tanah; dan *ketiga*, penetapan nilai ganti kerugian harus objektif karena merupakan dasar dalam melakukan musyawarah bentuk ganti kerugian. Salah satu faktor yang paling sering menjadi persoalan dalam penilaian adalah data hasil penilaian yang dilakukan bukan data terkini (*up to date*) dan mengabaikan fakta terhadap keberadaan nilai-nilai yang bersifat immateriel (Komunikasi dengan Darwin Ginting, 10 Agustus 2018, di Bandung; Aloysius Joni Minulyo, 7 Agustus 2018, di Bandung; Mukmin Zakie, 24 Juli 2018, di Yogyakarta).



Gambar 1. Grafik penugasan penilaian bidang tanah  
Sumber: Paparan Pusat Pembina Profesi Keuangan, Sekjen Kemekeu RI 2018.

Berbagai persoalan dalam penilaian juga telah diidentifikasi oleh Pusat Pembinaan Profesi Keuangan, Sekjen Kementerian Keuangan RI selaku pembina *appraisal* (KJJP), yang terjadi karena:

- a) *Appraisal* belum memahami tahapan persiapan, perencanaan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil akibat terbatasnya sosialisasi dan jangka waktu pengadaan tanah;
- b) Belum adanya dokumen perencanaan ataupun Daftar Nominatif dari Panitia Pengadaan Tanah sehingga *appraisal* kesulitan dalam menentukan nilai ganti kerugian dan berdampak pada besaran yang diterima masyarakat;
- c) Adanya persoalan administrasi dengan penundaan terhadap penandatanganan dokumen Penetapan Lokasi sehingga waktu yang dibutuhkan *appraisal* semakin lama;
- d) Manipulasi data tanggal penetapan lokasi sehingga, *appraisal* melakukan penilaian justru setelah infrastruktur terbangun. Akibatnya hasil penilaian tidak akurat dan berdampak pada temuan hukum;
- e) Rendahnya pemahaman terhadap Standar Penilaian Indonesia (SPI) yang dijadikan dasar utama dalam penentuan ganti kerugian kepada masyarakat.

Identifikasi lain yang mempengaruhi hasil penilaian dan berdampak pada penolakan masyarakat, karena keterbatasan data yang disajikan dalam

Daftar Nominatif oleh Satgas B Kantor Pertanahan (BPN). Data yang disampaikan belum mencantumkan keseluruhan informasi objek baik materiel dan immateriel sebagai dasar perhitungan/penilaian. Praktik yang ada, secara umum hanya menyajikan data bersifat fisik semata.

Persoalan lain yang muncul dalam konteks penilaian adalah belum disahkannya RUU Penilai yang diajukan Pemerintah melalui Kementerian Keuangan RI ke DPR, meskipun dimasukkan ke DPR. Padahal, UU ini diharapkan menjadi payung bagi organisasi penilai yang tersebar di berbagai profesi baik pemerintah dan swasta, mekanisme dan standar penilaian, pengawasan kinerja, kode etik profesi, dan peningkatan kualitas penilai. Dorongan percepatan pengesahan RUU ini diharapkan penilaian yang dilakukan *appraisal* terhadap objek milik masyarakat semakin profesional, jelas kriterianya, objektif, dan menghormati HAM, termasuk dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

Mensiasati kendala regulasi karena belum adanya UU Penilai, secara mandiri *appraisal* melalui organisasi profesi merumuskan Standar Penilaian Indonesia (SPI) Nomor 204 Tahun 2018 yang merupakan pembaruan SPI 306 tahun 2015. Dalam SPI No. 204 Tahun 2018, penilaian ganti kerugian menggunakan perhitungan Nilai Penggantian Wajar (NPW) yang sebetulnya dapat mengakomodasi

perhitungan materiel dan immateriel di antaranya kerugian emosional (*solatium*) dan kerugian lainnya. Meskipun faktualnya hasil penelitian di Sulawesi Selatan, Jawa Barat, dan Yogyakarta mengungkapkan bahwa penilaian yang dilakukan sangat subjektif oleh *appraisal* dan lebih menekankan penghitungan kerugian fisik.

Mempertimbangkan begitu vitalnya *appraisal* dalam mekanisme pengadaan tanah dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, selain mendorong profesionalisme dalam pelaksanaan penilaian, pengesahan RUU Penilai menjadi hal yang prioritas untuk dilakukan dengan pendekatan baru, dengan mengakomodasi upaya penghormatan dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Sebab inti dari pengaturan ini adalah memastikan bahwa pembagunan yang dilakukan oleh pemerintah berjalan efektif dan tidak berdampak pada kelangsungan hidup korban yang terdampak karena persoalan penilaian yang mengabaikan hak-hak masyarakat.

### C. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa regulasi dalam penetapan ganti kerugian yang layak dan adil dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 masih belum jelas dan belum sesuai prinsip UUD 1945 khususnya Pasal 28 H ayat 4 dan Pasal 36 ayat (3) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Khususnya berkaitan tindakan sewenang-wenang dalam penetapan ganti kerugian yang berakibat pada pengambilan tanah masyarakat dan norma Hak Asasi Manusia yang menekankan pada esensi layak dan adil yang memiliki unsur penggantian untuk pemulihan korban terdampak baik bersifat materiel dan immateriel. Selain itu, belum adanya standar dan instrumen baku dalam penentuan kriteria penilaian terhadap ganti kerugian yang layak oleh *appraisal* dalam peraturan perundang-undangan terutama UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Belum disahkannya UU Penilai menjadikan penilaian dilakukan dengan subjektif dan hasilnya bervariasi karena tidak semua mempertimbangkan kerugian materiel dan immateriel. Dampaknya terjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia, karena kehilangan

hak atas kepemilikan yang berdampak pada pelanggaran hak lainnya (*inter related and interdependence*).

Berdasarkan simpulan tersebut diharapkan Pemerintah dan DPR untuk: *pertama*, melakukan evaluasi dan revisi terhadap UU No. 2 Tahun 2012, terutama aspek penilaian ganti kerugian dengan merumuskan norma baru yang selaras dengan HAM. Tujuannya untuk memperjelas pemaknaan ganti kerugian yang layak dan adil, juga metode dan komponen penilaian terhadap objek ganti kerugian, serta persoalan penyelesaian penitipan uang pengganti; *kedua*, melakukan percepatan pembahasan dan pengesahan RUU Penilai yang akan menjadi pedoman dalam penilaian terhadap ganti kerugian berdasarkan prinsip dan instrumen Hak Asasi Manusia.

Dengan perubahan regulasi ini diharapkan pembangunan termasuk infrastruktur yang sekarang menjadi prioritas pemerintah akan tercapai, berdampak bagi kesejahteraan, menghindari konflik sosial, dan memberikan perlindungan kepemilikan masyarakat. Secara makro akan berdampak pada terciptanya kondisi yang kondusif bagi kemajuan bidang ekonomi, sosial, dan budaya, serta sipil dan politik sebagaimana cita-cita bangsa Indonesia yang diamanatkan dalam Pancasila dan UUD 1945.

### Ucapan Terima Kasih

Sebagai akhir dari tulisan ini saya sampaikan terima kepada Choirul Anam selaku Komisioner Komnas HAM RI, seluruh pakar yang terlibat (alm.) Dr. Julius Sembiring (Sekolah Tinggi Pertanahan Yogyakarta), Dr. Darmin Ginting (STIH Bandung), Mukmin Zakie, Ph.D (Universitas Islam Indonesia), Prof. Arie S Hutagalung (Universitas Indonesia), Prof. Ida Nurlinda (Universitas Padjajaran), Triana Frizzanty, Ph.D (LIPI), serta Tito Febismanto selaku asisten lapangan.

### Daftar Pustaka

Firdaus, MS, Nuraini, A, Dewi, KN, Aswidah, R, Amisani, S, Dahana, E, Widiyanti, JN 2013, *Pembangunan berbasis Hak Asasi Manusia*, cetakan 2, Komnas HAM RI, DKI Jakarta.

- Ginting, D 2016, *Kajian hukum percepatan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur*, Sinergi Mandiri, Bandung.
- Harsono, B 1990, 'Aspek yuridis penyediaan tanah', *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, (April), hlm. 155-170.
- Ismail, N 2012, 'Arah politik hukum pertanahan dan perlindungan kepemilikan tanah masyarakat', *Jurnal Recht Vinding*, Vol.1 No.1, hlm. 375-395.
- Jalal, KF 1998, 'Handbook on resettlement: a guide to good practice', *Journal of Social Development*, Manila, Philippines: The Asian Development Bank.
- Kartika, D 2017, Catatan akhir tahun 2017 reforma agraria di bawah bayangan investasi, Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta.
- LBH Bandung 2017, *Hak Asasi Manusia, bab yang hilang dalam cerita pembangunan*, LBH Bandung, Bandung.
- Muljadi, K & Widjaja, G 2005, *Kedudukan berkuasa dan hak milik dalam sudut pandang KUH Perdata*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Mulyana, A 2012, 'Mengintegrasikan HAM ke dalam kebijakan dan praktik perusahaan', *Jurnal HAM*, 8 (4), hlm. 265-284.
- Nurlinda, I 2018, 'Pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur', Makalah, Universitas Padjajaran, Bandung.
- Okada, H & Zuardi, A 2015, 'Model penentuan komponen kerugian non fisik dalam pengadaan tanah pembangunan jalan', *Jurnal Sosek Pekerjaan Umum*, 7(1), hlm. 1-79.
- Prawesti P 2017, 'Analisis yuridis pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum', *Prosiding Seminar Nasional Prombelatika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan FH Universitas Tri Sakti, Jakarta.
- Rianto, N 2011, 'Infrastruktur pekerjaan umum dan permukiman', *Jurnal Sosek Pekerjaan Umum*, 3 No. 3 (26), hlm. 183-192.
- Rusli, T 2018, 'Analisis konsinyasi ganti rugi pada pengadaan tanah', *Jurnal Progresif Univesitas Bandar Lampung*, No. 9(1), hlm. 15-28.
- Setianto, S 2014, 'Konflik sosial dalam kasus pembangunan infrastruktur SDA kasus Waduk Jatigede', *Jurnal Sosek Pekerjaan Umum*, 6 (3), hlm. 140-221.
- Srinivasu, B 2013, 'Infrastructure development and economic growth: prospects and prespective', *Journal of Business Management and Social Sciences Research*, 2(1), hlm. 81-91.
- Sudjatmiko, B & Suriadi, A 2010, 'Faktor-faktor penghambat proses pengadaan tanah jalan tol: studi kasus pada penggantian tanah kawasan hutan ruas Ungaran-Bawen, Kab. Semarang, Jawa Tengah', *Jurnal Sosek Pekerjaan Umum*, 2(3), hlm. 177-185.
- Sujatmiko, A 2016, 'Hak atas pemulihan korban pelanggaran berat HAM di Indonesia dan kaitannya dengan prinsip tanggung jawab negara dalam hukum internasional', *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Padjajaran*, 3(2), hlm. 330-350.
- Sukma, AF 2014, 'Kepemilikan saham sebagai suatu alternatif bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan', *Jurnal Sosek Pekerjaan Umum*, 6, hlm. 29-40.
- Sumardjono, MSW 2009, *Lahan dalam prespektif hak ekonomi, sosial dan budaya lahan dalam prespektif hak ekonomi, sosial dan budaya*, Kompas, Jakarta.
- Suntoro, A 2018, *Kajian terhadap UU Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Komnas HAM RI, Jakarta.
- United Nation 2007, *Basic principles and guidelines on development based eviction and displacement*, United Nation Human Rights Office of The High Commissioner, 175-177, hlm. 658-662. doi: 10.1016/S0168-583X(00)00653-4.
- Watch, HR 2006, *Masyarakat yang tergusur: pengusiran paksa di Jakarta*, Human Rights Watch.
- Wirabrata, A & Surya, TA 2011 'Masalah kebijakan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur', *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 2(2), hlm. 729-752.
- Zarkasih, H 2015, 'Pelaksanaan prinsip keadilan dalam pemberian ganti rugi pengadaan tanah (studi kasus pelebaran jalan raya di Kota Praya Kabupaten Lombok Tengah)', *Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan IUS*, hlm. 382-398.

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: March 22, 2019; Reviewed: March 27, 2019; Accepted: April 18, 2019.

To cite this article: Wibowo, A 2019, 'Asal usul kebijakan pencadangan Hutan Adat di Indonesia', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 26-41.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v5i1.317>

Copyright: ©2019 Agung Wibowo. All articles published in *Jurnal Bhumi* are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

---

## ASAL USUL KEBIJAKAN PENCADANGAN HUTAN ADAT DI INDONESIA *A HISTORY OF RESERVE THE CUSTOMARY FOREST POLICY IN INDONESIA*

**Agung Wibowo**

Perkumpulan Huma Indonesia, Onati International Institute for Sociology of Law

University of Basque Country Spain

Email: [agung.w@alumni.ui.ac.id](mailto:agung.w@alumni.ui.ac.id)

**Abstract:** In Indonesia, recently a movement to recognize customary forests (*hutan adat*) and the rights of indigenous peoples over forested areas has culminated. This momentum marked Indonesia's first recognition the traditional rights of indigenous peoples over their forests. This paper explains how the proposed to reserve the customary forest policy has been made and describe the journey as well of the implementation that policy. This scheme can help the struggle of indigenous peoples to show that the government can engage with social transformation from the bottom up. This study took the action research method from my experience working as a researcher to produce the target of agrarian reform and social forestry in Indonesia. This study takes the concept of a social construction framework to look the narrative ideas about reserving the customary forest in Indonesia. The results concluded with the problematic tabulation of data that can be formulated by conducting the reserve of the customary forest to implement the agenda of agrarian reform and social forestry in Indonesia.

**Keywords:** Adat communities, Adat law, Customary Forest.

**Intisari:** Di Indonesia, belakangan ini sebuah gerakan pengakuan hutan adat dan hak masyarakat hukum adat atas wilayah hutan memuncak. Momentum ini menandai pengakuan pertama kalinya Indonesia atas pengelolaan tradisional masyarakat hukum adat atas hutannya. Artikel ini menjelaskan mengenai bagaimana usulan kebijakan pencadangan hutan adat dibuat serta perjalanan dalam mengimplementasikannya. Skema ini dapat membantu perjuangan masyarakat adat untuk menunjukkan bahwa pemerintah dapat terlibat dengan transformasi sosial dari bawah ke atas. Studi ini mengambil metode penelitian riset aksi dari pengalaman saya bekerja sebagai peneliti untuk menghasilkan sebuah target reforma agraria dan Perhutanan Sosial di Indonesia. Studi ini menggunakan konsep kerangka konstruksi sosial untuk mencari ide naratif tentang pencadangan hutan adat di Indonesia. Penelitian ini menjelaskan adanya tabulasi data dengan problematikanya yang dapat diformulasi dengan melakukan usulan pencadangan hutan adat dalam mewujudkan agenda reforma agraria dan perhutanan sosial di Indonesia.

**Kata kunci:** Masyarakat adat, hukum adat, hutan adat.

### A. Pendahuluan

Sejak saya menjadi peneliti di Perkumpulan Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis atau Huma Indonesia, terminologi 'masyarakat adat' masih menjadi perdebatan di kalangan para pegiat (Wiratraman (ed.) 2015, 15).

Gerakan sosial dengan menggunakan istilah masyarakat adat menghadapi dua sisi mata uang. Sisi pertama, ia dihadapkan pada perjuangan politik kewarganegaraan, apakah masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum bisa mendapat makna hakiki dari hukum itu, yakni keadilan di

mata hukum. Sebab acapkali masyarakat hukum adat dikriminalisasi, didiskriminasi dan dilanggar hak politik, budaya, serta keagamaan mereka. Sisi kedua adalah berkaitan dengan tanah dan konsep tenurial. Artinya ada obyek yang tidak dapat dipisahkan dengan subyek—masyarakat hukum adat (Simarmata dan Steni 2017)—itu sendiri, yang berkenaan dengan ruang berupa tanah, hutan, air dan segala macam penghidupan dari sumber daya alam di dalamnya.

Meski dua narasi tadi begitu penting dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain, saya akan membahas mengenai konsep tenurial, terkhusus hutan adat. Di Indonesia, hutan dan tanah memiliki arti yang amat penting bagi masyarakat, terutama masyarakat hukum adat. Sektor kehutanan Indonesia kini mengalami perubahan yang drastis dan mendasar. Perubahan terutama dalam pemberian hak akses dan pemanfaatan hutan bagi masyarakat lokal dan/atau masyarakat hukum adat. Perubahan tersebut bisa dilihat di beberapa peraturan perundang-undangan. Pada 16 Mei 2013, Mahkamah Konstitusi (MK) memutus perkara 35/PUU-X/2012 (MK 35). Putusan tersebut mengeluarkan hutan adat dari hutan negara, tetapi tidak menjadikan hutan adat sebagai kategori khusus yang berbeda dengan hutan hak<sup>1</sup>, melainkan memasukkan keberadaan hutan adat sebagai salah satu jenis dalam hutan hak.

Dalam kerangka advokasi yang selama ini dilakukan masyarakat sipil terkait dengan isu tenurial, paling tidak ada empat skema perubahan yang tengah berjalan; *pertama*, dalam hal penyelesaian hak pihak ketiga melalui Peraturan Menteri Kehutanan No: P.44/MENHUT-II/2012 *juncto* Peraturan Menteri Kehutanan No: P.62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan; *kedua*, dalam hal pemulihan hak komunal melalui Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No: 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak

Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu; *ketiga*, pemulihan hutan adat melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No: P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak, dan *keempat*, skema Perhutanan Sosial melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No: P.83/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial.

Mandat P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang hutan hak merupakan sebuah upaya memenuhi sembilan janji (*nawacita*) rezim Joko Widodo, yakni membangun dari pinggiran penting untuk menciptakan reforma agraria di Indonesia. Reforma agraria tidak hanya semata untuk proyeksi menyejahterakan masyarakat, tapi juga menjadi resolusi dari masifnya konflik agraria dan sumber daya alam di Indonesia (Humawin 2019). Untuk itu diperlukan sebuah agenda percepatan penetapan hutan adat. Saya mengusulkan kebijakan pencadangan hutan adat merupakan salah satu langkah yang dapat diambil oleh negara. Ini adalah suatu diskresi hukum yang merupakan perlindungan bagi masyarakat hukum adat, suatu respons lanjutan bagi advokasi kebijakan yang dilakukan pegiat masyarakat hukum adat. Kajian ini berupaya menjelaskan implementasi hutan adat itu sendiri sebagai kajian lebih mendalam atas kajian-kajian sebelumnya yang cenderung berupaya menjelaskan kerangka hukum (*legal framework*) dari putusan MK 35/2012, misalnya dalam anotasi putusan MK 35/2012 (Arizona, Mary, dan Cahyadi 2014) dan pada (Rachman dan Siscawati 2014) yang lebih menitikberatkan alasan kontekstual mengapa masyarakat adat adalah penyandang hak, subjek Hukum, dan pemilik wilayah adatnya. Kajian mereka hanya berkutat atas normatifitas perkara gugatan di Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.

Dalam tulisan ini, saya mencoba mencerna alasan-alasan dari pihak pemerintah, terutama Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan ketika mencoba menjawab permohonan masyarakat adat dalam pengalokasian hutan adat di Indonesia. Sejauh ini produk hukum daerah, terutama Peraturan Daerah masih menjadi kendala utama. Peraturan daerah masih menjadi pra-syarat

<sup>1</sup> Pemohon yaitu Masyarakat Hukum Adat Kanagarian Kuntu di Riau, Masyarakat Hukum Adat di Cisitua Lebak Banten, dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) memohon untuk menjadikan kategori khusus untuk kawasan hutan yaitu hutan hak.

untuk negara mengakui keberadaan komunitas hukum adat, serta membangun dan memperkuat komunitas tertentu dalam hal ini sebagai subjek hukum masyarakat adat. Dalam konteks tersebut, makalah ini ingin menjelaskan pentingnya usulan kebijakan pencadangan hutan adat untuk membantu perjuangan masyarakat adat dan dapat menunjukkan bahwa pemerintah dapat terlibat dengan transformasi sosial dari bawah ke atas.

Tulisan ini akan menjawab pertanyaan, Bagaimana proses advokasi kebijakan pencadangan hutan adat di Indonesia? Rumusan ini akan juga menjawab bagaimana advokasi hutan adat diimplementasikan pasca putusan MK 35 dibacakan, terutama empat tahun belakangan ini, dari tahun 2014 hingga 2018. Ini adalah periode awal untuk mengakui hutan adat bagi masyarakat hukum adat berlandaskan pada implementasi Undang-Undang Kehutanan No. 41/1999 sebagaimana diamendir oleh Putusan MK 35/2012.

Kajian ini menerapkan metode kualitatif dengan metode riset aksi (Travers 2013, 230). Penelitian aksi/tindakan (*Action Research*) mengacu pada ilmu eksperimental dengan program tindakan sosial untuk memecahkan isu-isu pokok yang berkembang di masyarakat (Danardono (ed.) 2015, 35). Riset aksi ini ditulis dalam sebuah autoetnografi dari pengalaman saya bekerja di Huma dari 2014-2018 dan terlibat dalam kerja-kerja di Sekretariat Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial. Pengalaman saya akan memberikan informasi yang dibutuhkan menjawab masalah yang dirumuskan di atas. Dalam melakukan riset ini saya juga melakukan wawancara mendalam kepada para pihak untuk menjawab mengapa perjuangan masyarakat hukum adat bukan hanya sebuah "metode" dari bawah, tapi juga pelibatan pihak negara yang terkadang kebijakan itu diambil oleh segelintir orang saja, sebagai contoh misalnya untuk mengumpulkan "data" untuk mengetahui pihak yang berinteraksi dengan kawasan hutan dalam proses verifikasi hutan adat hanya digodok pada sebuah Sub-Direktorat di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia.

Secara konseptual, reforma agraria dan pembaruan hukum merupakan dua elemen penting dari

proses pembangunan suatu negara. Dua elemen ini menjadi langkah meningkatkan sistem administrasi negara, memperjelas hak-hak properti dan memperkuat hak-hak masyarakat sipil. Gary Goodpaster (2007) mengatakan, bahwa hukum bisa saja jadi baik bila terdapat undang-undang, akan tetapi undang-undang itu akan kecil pengaruhnya bila tak dapat bekerja pada tataran sosial (Goodpaster 2007, 106-107). Permasalahan yang muncul kemudian biasanya ada dalam implementasi hukum, sehingga menimbulkan tuntutan untuk sebuah pembaruan yang lebih komprehensif.

Literatur akademis juga mengaitkan masyarakat adat dengan petaka perubahan lingkungan atau deforestasi. Misalnya karya klasik dalam jurnal *Science* dari Garrett Hardin yang menulis teori "Tragedy of the Commons" (Hardin 1968). Menurut Hardin semua manusia adalah makhluk egois. Hardin menganggap sistem komunal menciptakan lingkaran setan degradasi lingkungan atau "tragedi bersama."

Kritik Hardin muncul dari karya Elinor Ostrom (1990), dengan menunjukkan keragaman institusi yang telah diciptakan manusia untuk mengelola lingkungan kita. Menurut Ostrom, tentu saja manusia dapat menghabiskan sumber daya yang terbatas, namun itu sering terjadi ketika manusia kekurangan institusi yang tepat untuk mengelolanya (Ostrom 2015). Perdebatan mengenai tragedi komunal ini jadi pijakan untuk melihat kerangka analisis lain. Saya tertarik untuk melihat sebuah komunitas yang sebenarnya telah berhasil melindungi hutan mereka dan melestarikan mata pencaharian tradisional mereka, namun ada tekanan besar yakni ketidakpastian penguasaan tenurial (*tenurial insecurity*) dan kehidupan adat mereka, untuk itu mereka memutuskan melakukan advokasi hutan adat.

David Henley dan Jamie S. Davidson (Henley dan Davidson 2008, 815-852) memberikan pengamatan yang bijaksana bahwa sebagai inkubator atau forum advokasi gerakan masyarakat adat saat ini muncul karena perampasan tanah oleh pemerintah atas nama pembangunan ekonomi untuk dikonversi menjadi konsesi perkebunan, penebangan batang kayu, pertambangan, dan pengalihan

menjadi taman nasional. Daerah yang menolak keras penyerahan tanah adat untuk tujuan negara dikenakan intimidasi, penahanan, atau dalam kasus tanah komunal atau tanah tidak bersertifikat tidak diberi kompensasi—dan dialihkan ke pihak lain. Ironisnya, pihak lain ini justru dalam praktiknya terbukti melakukan perusakan alam, misalnya, penebangan hutan (industri kayu *pulp*), pengerukan tanah (pertambangan), pembakaran hutan (sawit). Revivalisme gerakan adat saat ini bukan hanya wacana nasional-internasional tentang hak-hak masyarakat adat itu saja, melainkan bergerak arahnya kepada kritik atas perampasan obyek yang berkenaan dengan hak itu (Ramstedt 2014, 72). Revivalisme adat kini tidak dapat sepenuhnya menjelaskan kelompok-kelompok hak. Di masa Orde Baru kelompok hak ini berjuang dengan mencerminkan ideologi pertanahan, kearifan komunitas, dan suara adat Indonesia. Kini perjuangan itu mengerucut dan khusus mengarah—katakanlah, pada hukum negara—untuk memberikan perjuangan melalui perubahan norma hukum.

Kesempatan advokasi dalam tataran hukum negara itu datang ketika presiden Indonesia ke-7, Joko Widodo berkomitmen untuk melindungi lingkungan dan kehutanan dengan kebijakan dalam memperkuat pengelolaan hutan rakyat. Dia menginstruksikan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Siti Nurbaya Bakar untuk mengalokasikan 12,7 juta hektar hutan untuk masyarakat melalui skema-skema Perhutanan Sosial. Dalam pandangan saya, advokasi hutan adat tidak hanya diatur oleh masyarakat adat dan organisasi masyarakat sipil, tetapi juga dilakukan di sektor akademik. Ini adalah peluang besar untuk melakukan perubahan norma hukum bagi masyarakat adat. Beberapa penelitian mengidentifikasi bahwa hutan negara memiliki laju deforestasi tahunan lebih tinggi daripada hutan yang dikelola oleh masyarakat setempat. Misalnya, Angelsen mengatakan kegagalan kebijakan untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan di masa lalu, adalah karena faktor-faktor terbatasnya hak masyarakat dalam pengelolaan hutan sebagai salah satu penyebab utama (Angelsen dkk. 2013). Rencana redistribusi untuk agenda reforma agraria/Tanah Obyek

Reforma Agraria (TORA) sudah dimasukkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) pemerintah untuk periode 2015-2019. Ini penting bagi saya untuk mengetahui kontestasi dalam advokasi hutan adat hari ini.

## B. Proses Advokasi Hutan Adat yang Sudah Ditetapkan

Sebelum masuk kepada pokok persoalan, yakni proses advokasi hutan adat dan bagaimana skema mencadangkan hutan adat tersebut, saya akan mengggambarkan secara umum sejarah mengapa hutan adat ini ada di Indonesia.<sup>2</sup> Advokasi hutan adat berawal ada pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 yang dimulai pada Maret 2012. Tiga pemohon mengajukan peninjauan kembali UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Mereka adalah Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN); Masyarakat Hukum Adat Kenagarian Kuntu, Kabupaten Kampar, Provinsi Riau; dan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu, Kabupaten Lebak, Provinsi Banten. Peninjauan itu pada dasarnya berkaitan dengan dua masalah konstitusional, keberadaan hutan adat dan pengakuan kondisional atas keberadaan masyarakat hukum adat di kawasan hutan Indonesia.

Pada dasarnya, para pemohon berkeberatan dengan Undang-Undang Kehutanan Indonesia yang mendalilkan bahwa hutan adat ditempatkan sebagai bagian dari hutan negara. Keberadaan ketentuan tentang hutan negara mengakibatkan kerugian konstitusional bagi pemohon (masyarakat hukum adat). Mahkamah Konstitusi juga kemudian berpendapat bahwa para pemohon telah kehilangan akses atas hutan dan tanah mereka (Putusan MK 35/2012).

<sup>2</sup> Untuk lebih lanjut, pembaca dapat melihat Buku *Anotasi Putusan MK 35* yang diterbitkan oleh Huma, Epistema Institute dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (Arizona, Herwati dan Cahyadi 2014) dan Suplemen Wacana *Masyarakat Hukum Adat adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum, dan Pemilik Wilayah Adatnya: Memahami secara Kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas Perkara Nomor 35/PUU-X/2012* (Rachman dan Siscawati 2014).

Selanjutnya adalah tahap implementasi putusan MK 35 yang rumit dan panjang. Bagi masyarakat hukum adat, harapan muncul ketika Mahkamah Konstitusi (MK) membacakan Putusan No. 35 tahun 2012 berlaku efektif sejak 16 Mei 2013. Konsep hutan adat mulai merebak di khalayak publik. Konsep ini lahir ketika UU Kehutanan No. 41/1999 mencantumkan istilah “hutan negara” dalam pasal 1 angka 6 yang berbunyi; “hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.” Ketua majelis hakim menyatakan hutan adat bukan lagi bagian dari hutan negara, melainkan hutan hak yang ada di wilayah masyarakat hukum adat. Namun, pada implementasinya, hutan adat tidaklah cepat dan progresif. Ia terkendala birokrasi di Kementerian Kehutanan (pada saat itu belum digabung Kementerian Lingkungan Hidup).

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan memiliki iktikad baik ketika pada 7 Juli 2015 menetapkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan No. P.32/Menlhk Setjen/2015 tentang Hutan Hak (Permen LHK 32/2015). Peraturan menteri ini mengejawantahkan Putusan MK 35 dalam batang tubuh peraturannya. Terdapat pasal yang mengatur tata cara pengajuan permohonan penetapan kawasan hutan hak kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Pada pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK 32/2015) mengatur syarat penetapan hutan adat, yang meliputi; *pertama*, terdapat masyarakat hukum adat atau hak ulayat yang telah diakui oleh pemerintah daerah melalui produk hukum daerah. *Kedua*, terdapat wilayah adat yang sebagian atau seluruhnya berupa hutan. *Ketiga*, surat pernyataan dari masyarakat hukum adat untuk menetapkan wilayah adatnya sebagai hutan adat. Terkait pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat adat, Putusan MK 35, maupun Permen LHK 32/2015 menghendaki pengukuhan masyarakat hukum adat terlebih dahulu, sebelum penetapan hutan adat.

Frasa “produk hukum daerah” di Pasal 6 ayat (1) Permen LHK 32/2015 sejatinya menjawab kerumitan yang selama ini terjadi. Kerumitan itu salah satunya adalah beragamnya dasar hukum untuk

menetapkan masyarakat hukum adat yang dikehendaki oleh berbagai peraturan (Wibowo dan Kristianto 2017).

Dengan menggunakan frasa “produk hukum daerah”, maka pengakuan masyarakat hukum adat bisa melalui berbagai jenis bentuk hukum. Dasarnya adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Pasal 1 angka 16 berbunyi: “*Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, PB KDH, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.*” Peraturan Menteri LHK 32/2015 ini menjadi kunci bagi masyarakat hukum adat untuk dikukuhkan haknya, baik dari subjek maupun objek hukum (Wibowo dan Kristianto 2017).

Menjawab keberadaan hutan adat tersebut, Selasa 5 September 2015 perwakilan masyarakat adat Marga Serampas di Jambi, Kasepuhan Karang di Banten, Amatoa Kajang di Sulawesi Selatan, dan Wana Posangke di Sulawesi Tengah, mendaftarkan penetapan hutan adat mereka kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Mereka melampirkan sekurang-kurangnya tiga dokumen, yaitu; surat pernyataan permohonan penetapan hutan adat, Peraturan Daerah tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, serta peta wilayah dan hutan adat mereka. Landasan masyarakat hukum adat memerlukan pengukuhan dari negara adalah agar menjadi benteng proteksi atas ruang hidup mereka.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan kemudian menjawab dengan melakukan verifikasi lapangan atas kawasan hutan adat yang diajukan tersebut pada pertengahan Bulan Oktober 2015. Proses verifikasi ini selain untuk menjawab prasyarat pengakuan hutan adat, juga dilakukan untuk menjawab kebutuhan akademik ilmu kehutanan (*scientific forestry*), bahwa kawasan hutan hak harus terjaga secara fungsi kawasan ekologisnya. Verifikasi tersebut menghasilkan sebuah jawaban pada pertemuan yang dilaksanakan pada 22 Desember 2015 di Hotel Best Western Cawang, bahwa masyarakat adat tetap memiliki kelestarian pada

kawasan hutan dan memiliki ketergantungan hidup yang erat dengan hutannya. Namun, pasca verifikasi hingga sekarang, belum ada satu pun hutan adat yang dikukuhkan secara definitif oleh pemerintah.

Baru tiga tahun kemudian, pada tanggal 30 Desember 2016<sup>3</sup>, presiden ke-7 Republik Indonesia, Joko Widodo menyerahkan secara langsung 8 Surat Keputusan (SK) Menteri LHK tentang Penetapan Hutan Adat untuk perwakilan masyarakat adat dari Provinsi Jambi, Sulawesi Selatan, Banten dan Sulawesi Tengah seluas lebih kurang 9,949 hektar (ha) dan satu SK yang merevisi SK Menhut sebelumnya atas pemberian izin Hutan Tanaman Industri untuk PT Toba Pulp Lestari. SK ini mengeluarkan kawasan izin tersebut untuk dijadikan sebagai hutan adat bagi masyarakat hukum adat Pandumaan Sipituhuta di Provinsi Sumatera Utara seluas 5,172 Ha. Selanjutnya pada tahun 2017, terdapat dua penetapan hutan adat lainnya, yaitu “Tawang Panyai” di Desa Tapang Semadak Kecamatan Sekadai Ilir, Kabupaten Sekadai Provinsi Kalimantan Barat, luas 40 ha dan Hutan Adat Marena di Desa Marena Kecamatan Kulawi, Kabupaten Sigi, luas 756 Ha. Hingga 2018, telah ada 33 hutan adat di Indonesia dengan total luasan 17.243 hektar.

Hutan adat sendiri tidak dapat berjalan hanya dengan tupoksi yang harus dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Dari

pengalaman advokasi hutan adat yang telah ditetapkan, sejauh ini telah terjadi sinergisitas antar lembaga negara baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Di tingkat masyarakat sipil sendiri rata-rata mendampingi pemohon hutan adat sudah sejak lama dalam melakukan pengorganisasian atas konflik yang dihadapi selama ini. Bila dilihat alur proses advokasi hutan adat yang dilakukan HuMa bersama mitra hutan adatnya, berikut adalah gambaran ringkas studi kasus itu:

### 1. Marga Serampas

Komunitas ini terletak di Kabupaten Merangin, Jambi. Masyarakat ini telah memiliki dasar hukum berupa Keputusan Bupati No. 146/DISBUNHUT/2015 tentang Penetapan Hutan Adat Desa Rantau Kermas Kecamatan Jangkat Kabupaten Merangin (Rantau Kermas merupakan salah satu desa dalam wilayah Serampas). Dalam tahap riset di Marga Serampas, KKI Warsi dan Perkumpulan HuMa melakukan serangkaian kegiatan terkait Hutan Adat Marga Sarampas. Proses pembuatan riset diawali dengan tujuan mengumpulkan data-data yang terkait dengan kriteria atau indikator keberadaan suatu masyarakat adat, (cf (Heroepoetri (ed.) 2014, Griffiths 2002). Riset lapangan dilakukan dalam periode Februari-Oktober 2014.

Dalam tahap pengusulan hutan adat pada 5 Oktober 2015, perwakilan masyarakat adat Marga Serampas Ishak Pendi mengajukan pendaftaran aplikasi hutan adat kepada Dirjen PSKL Hadi Daryanto dalam Seminar dan Dialog Nasional bertajuk “Penetapan Hutan Adat Menuju Pengakuan Hak Masyarakat Adat” di Hotel Menara Peninsula. Pasca pengusulan, terjadi temu Tokoh Adat 13 Komunitas di Manggala Wanabakti pada 20 November 2015 untuk mendesak penetapan hutan adat pertama kali di Indonesia. Temu tokoh adat ini disambut oleh Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, San Afri Awang. San Afri menyatakan “*pertemuan hari ini adalah tonggak yang baik karena kami (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan-KLHK) bisa mendengarkan informasi dari tokoh adat mengenai cara pengelolaan hutan yang berlaku di wilayahnya. Sehingga kami tidak meragukan lagi pengelolaan hutan oleh adat,*

<sup>3</sup> Pada awalnya Huma membuat laboratorium sosial hutan adat bersama dengan para mitra Hutan Adat. Ada tiga belas komunitas dalam skenario awal pengakuan untuk mengakui hutan milik bersama mereka. Mereka adalah: 1.) Perkumpulan Wallacea: Seko di Kabupaten Luwu Utara, Sulawesi Selatan; 2.) Warsi: Marga Serampas di Kabupaten Merangin, Jambi; 3.) JKMA: Mukim Lango di Kabupaten Aceh Barat, 4.) RMI: Kabupaten Kasepuhan Karang Lebak, Banten; 5.) AMAN Sulsel: Ammatoa Kajang di Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan; 6.) Q-Bar: Malalo Tigo Jurai di Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat; 7.) AKAR: Margo Suku IX di Kabupaten Lebong, Bengkulu; 8.) LBBT: Ketemenggungan Belaban Ella di Kabupaten Melawi, Kalimantan Barat; 9.) Perkumpulan Bantaya: Ngata Marena di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah; 10.) YMP: Lipu Wana Posangke di Kabupaten Morowali, Sulawesi Tengah; 11.) JKMA: Mukim Beungga di Pidie, Kabupaten Aceh; 12.) LBBT: Ketemenggungan Tapang Semadak di Kabupaten Sekadai, Kalimantan Barat; 13.) Padi Indonesia: Kampung Mului di Kabupaten Paser, Kalimantan Timur.

sebab kami mendengar langsung dari masyarakat adatnya” (Wallacea 2016).

Pasca pengusulan, Kementerian LHK terutama dirjen PSKL (Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan) melakukan verifikasi dan validasi 9 November 2015 Direktorat PKTHA KLHK melakukan Verifikasi Validasi Hutan Adat di Marga Serampas Jambi. Tim Verifikasi dan Validasi: Jonny Purba, Adi Saputro, Deny, Dewito Irawan, Agus, Desrizal, Wawan.

Dalam tahap Gelar Hasil Verifikasi Hutan Adat diselenggarakan pada Jumat, 11 Desember 2015 di Hotel Cosmo Amaroossa, Jakarta Selatan. Hasil tersebut menetapkan wilayah Desa Air Terjun, Desa Sungai Deras, Desa Pungut Mudik, Desa Kemantan Kabalai yang keempatnya berada di Kabupaten Kerinci, dan Desa Rantau Kermas (Marga Serampas) di Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi dapat ditetapkan hutan adatnya oleh Direktorat Penanganan Konflik, Tenurial, dan Hutan Adat, Direktur Jenderal PSKL-KLHK. Karena gelar hasil sudah dilakukan, namun penetapan hutan adat tidak kunjung dilakukan oleh pemerintah, maka pada 5 Desember 2016 dilakukan siaran pers di Merdesa Institute, oleh tokoh adat dari Marga Serampas di Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi, masyarakat Ammatoa Kajang di Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan, masyarakat Lipu Wana Posangke di Kabupaten Morowali, Sulawesi Tengah, dan masyarakat Kasepuhan Karang di Kabupaten Lebak, Banten. Mereka menagih komitmen Menteri LHK dan Presiden Joko Widodo untuk segera menetapkan hutan adat pertama kalinya di Indonesia (Erdianto 2016).

Pemerintah telah melampaui waktu penetapan yang seharusnya 90 hari pasca verifikasi dan validasi. Pemerintah telah melewati 457 hari semenjak empat masyarakat hukum adat mengajukan pendaftaran ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

## 2. Kasepuhan Karang

Masyarakat hukum adat Kasepuhan Karang terletak di Kabupaten Lebak Banten. Masyarakat ini memiliki dasar hukum berupa dua buah produk hukum yaitu; Peraturan Daerah Kabupaten Lebak

Provinsi Banten No. 8 Tahun 2015 tentang Pengakuan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan dan Surat Keputusan Bupati Lebak Nomor: 430/kep-238/Disdikbud/2013 tentang Pengakuan Keberadaan Masyarakat Adat di Wilayah Banten Kidul.

Di tahap-tahap awal riset, Rimbawan Muda Indonesia (RMI) bersama Perkumpulan HuMa melakukan serangkaian kegiatan pelatihan hukum kritis di Lebak Banten. Dilanjutkan penelitian resolusi konflik. Proses riset diawali dengan penelitian hutan adat sebagai bentuk resolusi konflik di wilayah taman nasional pada periode Maret-Agustus 2014. Riset tersebut juga diiringi dengan diadakannya sekolah pendamping hukum rakyat yang sudah dilakukan RMI dan Huma 10 tahun terakhir (Kleden 2011). Dalam pelatihan tersebut beberapa peserta training yang dikenal dengan Pendamping Hukum Rakyat (PHR) melakukan lobi di DPRD dan membantu legislasi drafting di Kabupaten Lebak untuk menginisiasi dibentuknya produk hukum daerah yang menaungi dan mengukuhkan masyarakat hukum adat di Lebak Banten (Firman-syah dan Prabowo 2013). Dari proses inilah kemudian Rapat Paripurna Penetapan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Kabupaten Lebak dilakukan hari Kamis, 19 November 2015. RMI Bersama masyarakat Kasepuhan meyakinkan Junaidi Ibnu Jarta, Ketua DPRD Kabupaten Lebak yang menjadi inisiator Perda, maupun Bupati serta Wakil Bupati Ade Sumardi menekankan kepada masyarakat Kasepuhan agar dapat membuktikan pengelolaan sumberdaya alam yang lebih baik lagi (Ramdhaniy dan Ratnasari 2017).

Barulah tahap pengusulan dilakukan pada 5 Oktober 2015 oleh perwakilan masyarakat adat Kasepuhan Karang, Jaro Wahid mengajukan pendaftaran aplikasi hutan adat kepada Dirjen PSKL Hadi Daryanto dalam Seminar dan Dialog Nasional bertajuk “Penetapan Hutan Adat Menuju Pengakuan Hak Masyarakat Adat” di Hotel Menara Peninsula, Jakarta.

Pada 5 Oktober 2015 verifikasi dilakukan oleh Hadi Daryanto, Dirjen PSKL kepada Masyarakat Kasepuhan Karang, Lebak, Banten, sebagai bagian dari proses Permen KLHK 32/2015. Pada awalnya

proses pengusulan hutan adat di Kasepuhan Karang hanya dilakukan melalui landasan hukum berupa Surat Keputusan Bupati Lebak Nomor: 430/kep-238/Disdikbud/2013 tentang Pengakuan Keberadaan Masyarakat Adat di Wilayah Banten Kidul. Namun pada Desember 2015, Pemerintah Kabupaten Lebak mengeluarkan Perda Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pengakuan, Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan yang salah satunya adalah Kasepuhan Karang. Ini memperkuat verifikasi dan validasi di Kasepuhan Karang untuk membuktikan komitmen dan perhatian Pemerintah Kabupaten Lebak dalam mengupayakan hak-hak masyarakat adat juga turut berperan penting dalam perjuangan masyarakat adat Kasepuhan Karang.

Dalam gelar hasil dibacakan bahwa luas hutan adat Kasepuhan Karang yang ditetapkan adalah 485,366 hektar yang terdiri dari 389,207 hektar hutan tutupan (*leuweung kolot*) dan hutan titipan (*leuweung cawisan*) dan 96 hektar di wilayah Gunung Haruman masyarakat adat Kasepuhan Karang. Luas tersebut dalam SK Penetapan Hutan Adat menjadi 486 hektar, dengan keterangan 462 hektar berada dalam wilayah Taman Nasional Gunung Halimun Salak dan 24 hektar berada di wilayah Areal Penggunaan Lain (APL).

### 3. Ammatoa Kajang

Masyarakat hukum adat Ammatoa Kajang terletak di Kabupaten Bulukumba Sulawesi Selatan. Masyarakat hukum adat ini memiliki dasar hukum berupa Perda Kabupaten Bulukumba No. 9 Tahun 2016 tentang Pengakuan, Pengukuhan, dan Perlindungan Masyarakat Adat Ammatoa Kajang.

Kunjungan lapangan dalam tahap riset dilakukan pada Agustus 2014 oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara Perwakilan Wilayah (AMAN) Sulawesi Selatan dan Perkumpulan HuMa untuk melakukan serangkaian kegiatan terkait hutan adat di Kajang. Proses riset awal adalah meninjau konflik pasca penembakan masyarakat ketika terjadi konflik perebutan lahan dengan PT London Sumatera di Kabupaten Bulukumba. Identifikasi ini juga untuk mengetahui di mana saja masyarakat yang dikategorikan sebagai masyarakat hukum adat Kajang.

Hasil riset menunjukkan bahwa masyarakat hukum adat Ammatoa Kajang adalah sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di *Ilalang Embayya'* (Kajang dalam) dan sebagian bermukim di *Ipantarang Embayya'* (Kajang luar) yang melaksanakan *Pasang ri* hukum Kajang."

Dalam tahap pengusulan skema model penetapan hutan adat, masyarakat Ammatoa Kajang belum menjadi prioritas penetapan, namun ketika Temu Tokoh Adat 13 Komunitas di Manggala Wanabakti pada 20 November 2015 Prof. San Afri Awang selaku Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Kemitraan Lingkungan (PKTL) menyarankan Kajang untuk masuk wilayah prioritas. "Seharusnya Kajang ini masuk pengusulan, sudah banyak kajian akademik dari mahasiswa saya terutama kajian *scientific forestry* di sana." Ia menyadari Kajang sudah memiliki kelayakan hutan adatnya ditetapkan sebagai hutan adat. Pada 5 Oktober 2015, masyarakat Ammatoa Kajang diwakili Jamaludin Tambi mendaftarkan permohonan penetapan kawasan hutan adat ke KLHK kepada Kasubdit Hutan Adat, Jonny Purba di Manggala Wanabakti. Tak berhenti di situ, di Kajang sendiri pada 17 Oktober 2015 dilakukan konsolidasi *A' borong lompoa*, suatu mekanisme pengambilan keputusan secara musyawarah mufakat dalam komunitas adat Ammatoa Kajang, di Kabupaten Bulukumba, Sulsel membicarakan mengenai kepastian luas wilayah adat dan pemantapan areal hutan adat (*Borong Lompoa*) yang hendak diajukan ke KLHK dengan meyakinkan Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Provinsi Sulsel terlebih dahulu.

Pada bulan Maret 2016 dilaksanakan verifikasi dan validasi oleh Tim Direktorat Penanganan Konflik Tenurial dan Hutan Adat, BPKH VII, BP DAS Jeneberang Walnae, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Bulukumba. Pada tanggal 8 Agustus 2016 Kunjungan Menteri LHK Siti Nurbaya Bakar dan Dirjen PSKL Hadi Daryanto ke masyarakat hukum adat Ammatoa Kajang, Bulukumba Sulawesi Selatan. Menteri LHK menyampaikan komitmennya, "*Proses di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sudah selesai. Saya akan menjadwalkan bertemu dengan Presiden untuk*

membahas ini. Sudah tidak ada keraguan bagi saya untuk segera menetapkan Hutan Adat Ammatoa Kajang,” tutur Siti Nurbaya Bakar. Dari 24-27 Agustus 2016 dilangsungkan studi banding untuk proses pembelajaran, perwakilan masyarakat hukum adat Kajang ke Marga Serampas di Jambi terkait pemberdayaan ekonomi masyarakat di wilayah hutan adat.

#### 4. Tau Taa Wana Posangke

Masyarakat Hukum Adat Tau Taa Wana Posangke berada di Kabupaten Morowali Utara, Sulawesi Tengah. Masyarakat ini memiliki dasar hukum berupa Peraturan Daerah Kabupaten Morowali Nomor 13 Tahun 2012 tentang Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Suku Wana.

Yayasan Merah Putih (YMP) Sulteng dan Perkumpulan HuMa melakukan serangkaian kegiatan riset terkait hutan adat Kabupaten Morowali. Proses penelitian di Wana Posangke dilakukan dengan kekhususan yaitu mengetahui keberadaan masyarakat hukum adat yang berada dalam cagar alam dan hidup berpindah dalam sebuah kampung atau disebut *lipu*. Kunjungan lapangan dilakukan dalam periode Februari-Oktober 2014. Tahap riset selanjutnya dilakukan pada 2 September 2015 dengan melakukan pembuatan opini hukum “Telaah Hukum–Penetapan Wilayah Adat Suku Wana Kabupaten Morowali Utara, Sulawesi Selatan” untuk mendorong Keputusan Bupati Morowali Utara Tentang Penetapan Wilayah Adat Masyarakat Hukum Adat Suku Wana Posangke.

Dalam tahap pengusulan, pada 5 Oktober 2015, perwakilan masyarakat adat Tau Taa Wana Posangke, Indo Imel mengajukan pendaftaran aplikasi hutan adat kepada Dirjen PSKL Hadi Daryanto dalam acara yang sama dengan ketiga masyarakat hukum adat di atas yaitu Seminar dan Dialog Nasional bertajuk “Penetapan Hutan Adat Menuju Pengakuan Hak Masyarakat Adat” di Hotel Menara Peninsula Jakarta.

Tindak lanjut dan verifikasi dilakukan pada 10 Desember 2015 dengan dibentuknya tim verifikasi oleh Dirjen PSKL dan Dirjen PKTL untuk membahas hasil penetapan hutan adat. Tanggal 13 sampai dengan 16 Desember 2015; Kunjungan PSKL, Direk-

tur Penanganan Konflik Tenural dan Hutan Adat, Rosa Vivien Ratnawati yang saat itu menjabat sebagai Direktur Penanganan Konflik Tenural dan Hutan Adat, serta bersama BPKH Palu ke Kabupaten Morowali Utara. Kunjungan Lapangan Morowali Utara ini adalah untuk mempercepat proses penetapan peta, namun menurut PKTHA masih perlu lobi meyakinkan pihak planologi terkait luasan dan status, karena hutan adat di Wana Posangke masih mempertimbangkan soal luas dan fungsi kawasan hutan yaitu cagar alam. Usulan yang diusulkan masyarakat dianggap terlalu luas yakni  $\pm 26.000$  hektar.

#### 5. Ngata Marena

Masyarakat Hukum Adat Ngata Marena berada di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah. Dasar hukum untuk masyarakat Ngata Marena ada dua. *Pertama*, Perda Kab. Sigi No 15 tahun 2014 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. *Kedua*, SK Bupati Sigi Nomor 189-014 Tahun 2017 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Kulawi di Marena Kecamatan Kulawi Kabupaten Sigi.

Perkumpulan Bantaya Sulawesi Tengah dan Perkumpulan HuMa melakukan serangkaian kegiatan penelitian tentang masyarakat Ngata Marena. Proses pembuatannya diawali dengan penelitian perbandingan hutan. Huma dan Bantaya ingin mengidentifikasi bagaimana proses keberhasilan pengelolaan hutan antara hutan dengan skema pengelolaan oleh negara (yakni Perhutanan Sosial)—dahulu hutan adat belum ada dalam skema Perhutanan Sosial—dibandingkan dengan hutan yang dikelola oleh masyarakat hukum adat. Tujuannya untuk membuktikan bahwa skema masyarakat hukum adat juga penting dalam menyejahterakan warga negara Indonesia terutama masyarakat hukum adat.

Dari Januari-Agustus 2016 Perkumpulan Bantaya juga mengadvokasi Surat Keputusan Bupati Sigi tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Kulawi di Marena Kecamatan Kulawi Kabupaten Sigi. Pada Oktober 2016 Perkumpulan Bantaya berkoordinasi dengan HuMa untuk memenuhi form pengajuan hutan

adat, dan pada Desember 2016 pengusulan hutan adat Marena di Dirjen PSKL.

Verifikasi lapangan oleh KLHK dari tanggal 6 sampai dengan 9 Maret 2017. Hasil verifikasi ini memandatkan hutan adat di Marena ditetapkan hanya separuh dari luasan yang diusulkan, ditetapkan 756 hektar dari 1.488 hektar yang diusulkan masyarakat. Perwakilan Masyarakat Hukum Adat Marena mengirim surat elektronik ke Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengenai keberatan atas Hasil Berita Acara Verifikasi Hutan Adat Marena. Masyarakat mengusulkan KLHK untuk melakukan verifikasi ulang.

## 6. Ketemenggunaan Tapang Semadak

Masyarakat Ketemenggunaan Tapak Semadak terletak di Kabupaten Sekadau, Kalimantan Barat. Dasar hukum dalam penetapan hutan adat di Tapang Semadak adalah Keputusan Bupati Sekadau Nomor: 180/392/HK-A/2016. Awalnya, Lembaga Bela Banua Talino (LBBT) dan Perkumpulan HuMa melakukan serangkaian kegiatan penelitian tentang masyarakat adat Dayak di Sekadau (Roedy Haryo 2014, 10-12). Proses penelitian tidak hanya untuk mencari data tapi juga menggunakan fotografi sebagai jalan mengetahui kehidupan masyarakat hukum adat agar dapat pula menjadi kriteria atau indikator keberadaan suatu masyarakat adat yang mudah dipahami publik.

Tahapan riset selanjutnya adalah diadakan diskusi multipihak terkait Legal Review UU No. 23 Tahun 2014 pada 15 Desember 2015. Diskusi dihadiri pelbagai pihak antara lain; Pemda Melawi, Sekretaris DPRD Kabupaten Sanggau, DPRD Kabupaten Kapuas Hulu, Perwakilan Komunitas di Sekadau, Sanggau, Melawi dan Kapuas Hulu, serta beberapa CSO di Kalimantan Barat. Dalam pertemuan ini merekomendasikan pula para pemerintah daerah untuk menerbitkan produk hukum daerah. Bupati Sekadau kemudian melakukan tindak lanjut pada tanggal 28 Desember 2016, dengan mengeluarkan Surat Keputusan Bupati Sekadau Nomor: 180/392/HK-A/2016. Keputusan ini mengakui keberadaan Hutan Adat Tawang Panyai milik Masyarakat Adat Tapang Sambas-Tapang Kemayau, Desa Tapang Semadak, Kec. Sekadau Hilir seluas 40,5 Ha. Pada

Oktober 2016 LBBT berkoordinasi dengan HuMa untuk memenuhi form pengajuan hutan adat, dan pada Desember 2016 pengusulan hutan adat Tapang Semadak di Dirjen PSKL. Pada Januari 2017 Dirjen PSKL melakukan verifikasi lapangan dipimpin oleh Prasetyo Nugroho, Kasubdit Hutan Adat.

## 7. Tingkat Nasional

Di tingkat nasional sendiri tim peneliti di Huma melakukan kajian dan riset. Untuk keperluan mengumpulkan komentar dan masukan dalam rangka penyempurnaan Kertas Kebijakan, diselenggarakan sebuah lokakarya di Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, pada 27-28 April 2015. Pada Oktober 2014, untuk mempermudah para pihak memahami empat konsep identifikasi masyarakat hukum adat di 13 wilayah. Divisi Analisa Hukum dan Data menerbitkan buku *Hutan Adat dalam Infografik* (Wibowo, Kristianto, dan Widyanto 2015) dan film tentang hutan adat (Kristianto 2016).

Setelah pada 7 Juli 2015, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, menetapkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/Menlhk Setjen/2015 tentang Hutan Hak. Huma membuat opini hukum pada 7 September 2015, Pembuatan opini hukum ini berdasarkan analisa bagi para pengusul hutan adat yang sudah mengajukan aplikasi kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Pada Selasa, 22 Sept. 2015, Pukul 10.00-12.00 WIB, bertempat di Manggala Wanabakti, dilangsungkan pertemuan antara Direktorat Penanganan Konflik Tenurial dan Hutan Adat Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan bersama HuMa dan beberapa mitra. Adapun agenda pembicaraan ini adalah membahas agenda kelanjutan Dialog di Best Western (4 September 2015) terkait wilayah prioritas 2015, khususnya yang diusulkan Mitra dan HuMa yaitu: Tau Taa Wana Posangke; Marga Serampas dan Kasepuhan Karang.

Pada 30 Desember 2016, pemberian SK Hutan adat diserahkan oleh Presiden Joko Widodo di Istana Negara. Surat Keputusan Hutan Adat ditandatangani oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Siti Nurbaya Bakar. Penyerahan SK Hutan

Adat kepada masyarakat hukum adat Marena kedua kemudian dilakukan saat pembukaan Konferensi Tenurial 2017 di Istana Negara oleh Presiden Joko Widodo 25 Oktober 2017. Berdasarkan SK penetapan hutan adat tersebut Hutan Adat Tapang Semadak ditetapkan seluas 40,5 hektar. Sementara Hutan Adat Marena ditetapkan seluas 756 hektar. Sampai sejauh ini telah ada 33 hutan adat yang ditetapkan di Indonesia dengan luas dan fungsi hutan yang beragam (Outlook Huma 2019).

### C. Usulan Kebijakan Pencadangan Hutan Adat

Mau tak mau dan harus disadari hutan adat sendiri masuk dalam skema Perhutanan Sosial. Jadi advokasi hutan adat sendiri berada di dalam Direktorat Jenderal PSKL, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Dalam Perhutanan Sosial sendiri ada lima skema Perhutanan Sosial digambarkan sebagai lima jari oleh PSKL, yaitu Hutan Desa (HD), Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Perlindungan Kemitraan Konservasi Kehutanan (Kulin KK) dan Hutan Adat (HA). Hingga pertengahan akhir 2018, capaian pemberian hak akses untuk pengelolaan di dalam kawasan hutan telah mencapai 1.558.453 hektar dari target 2 juta hektar di tahun 2018. Ini

terdiri dari Hutan Desa 969.215 Ha, Hutan Kemasyarakatan 337.142 Ha, Hutan Tanaman Rakyat 99.709 Ha, Kemitraan Konservasi 102.000 ribu Ha, dan hutan adat 27.950 Ha (KLHK 2018).

Dari data yang sudah dihimpun selama berbulan-bulan oleh Koalisi Masyarakat Sipil sebenarnya ada potensi hutan adat seluas 6.704.232 hektar. Dari data tersebut, **hutan adat hanya sekira 1,7% saja dari capaian Perhutanan Sosial**. Menteri LHK melalui Dirjen PSKL secara intensif mengundang koalisi masyarakat sipil yang berkecimpung dalam advokasi hutan adat untuk membicarakan perihal percepatan target penetapan hutan adat dalam Rapat Koordinasi Hutan Adat pada 23-24 Januari 2018 (Wibowo dan Kristianto 2017). Dari daftar Koalisi Hutan Adat yang ada, mereka menyerahkan data potensi hutan adat yang telah diinventarisasi oleh koalisi masyarakat sipil.

Di Sekretariat Reforma Agraria, saya bersama rekan saya Erwin Dwi Kristianto, bersama Staf Ahli Kantor Staf Presiden yaitu Noer Fauzi Rachman dan Didiet, staf Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA) membuat skema advokasi hutan adat berdasarkan tabulasi potensi hutan adat yang belum dapat diajukan. Beginilah skema potensi hutan adat tersebut dengan pelbagai hambatan proses penetapannya.

Tabel 1. Kategorisasi Potensi Hutan Adat yang Dihimpun oleh Koalisi Masyarakat Sipil

Klus-ter	Sub Kluster	Perda Penetapan	Perda Pengaturan	SK Turunan Perda Pengaturan	SK Penetapan Masyarakat Adat	SK Hutan Adat	Ranperda dalam Prolegda	Peta	Data Sosial	Izin/ Konflik	Jumlah Komunitas	Luas Potensi Hutan Adat
1	1A	Ada	-	-	-	-	-	Ada	Ada	Ada	15	114.286,69
	1B	Ada	-	-	-	-	-	Ada	Ada	Tidak	9	147.861,74
2	2A	-	Ada	Ada	-	-	-	Ada	Ada	Ada	14	139.308,05
	2B	-	Ada	Ada	-	-	-	Ada	Ada	Tidak	5	10.971,95
3	3A	-	-	-	-	Ada	-	Ada	Ada	Ada	-	-
	3B	-	-	-	-	Ada	-	Ada	Ada	Tidak	1	1.368,00
4	4A	-	-	-	Ada	-	-	Ada	Ada	Ada	10	214.985,83
	4B	-	-	-	Ada	-	-	Ada	Ada	Tidak	1	38.890,40
<b>Jumlah</b>											<b>55</b>	<b>667.672,66</b>
5	5A	-	Ada	-	-	-	-	Ada	Ada	Ada	79	1.985.791,53
	5B	-	Ada	-	-	-	-	Ada	Ada	Tidak	54	217.422,40
6	6A	-	-	-	-	-	Ada	Ada	Ada	Ada	123	970.250,54
	6B	-	-	-	-	-	Ada	Ada	Ada	Tidak	211	94.022,24
7	7A	-	-	-	-	-	-	Ada	Ada	Ada	94	2.127.613,82
	7B	-	-	-	-	-	-	Ada	Ada	Tidak	142	641.458,98
<b>Jumlah</b>											<b>703</b>	<b>6.036.559,52</b>
8	8A	-	-	-	-	-	-	Tidak	Ada	Ada	-	-
	8B	-	-	-	-	-	-	Ada	Tidak	Tidak	-	-
<b>Total</b>											<b>1516</b>	<b>6.704.232,18</b>

Sumber: data AMAN, BRWA, Huma 2017

Dari delapan klaster tersebut, maka saya melihat ada potensi-potensi hutan adat dengan menggunakan beberapa model penanganan penetapan yaitu:

1. Lokasi potensi hutan adat yang sudah lengkap. Telah memiliki Perda penetapan MHA, profil masyarakat, ada data sosial, serta ada peta hutan/wilayah adatnya.
2. Lokasi potensi hutan adat yang memiliki perda bersifat pengaturan dan sudah memiliki surat kepala daerah tentang penetapan MHA/wilayah adat, ada data sosial dan ada peta wilayah adatnya.
3. Lokasi potensi hutan adat yang hanya memiliki surat kepala daerah tentang hutan adat, ada data sosial dan ada peta wilayah adatnya. Namun belum memiliki Peraturan Daerah.
4. Lokasi potensi hutan adat yang hanya memiliki surat kepala daerah tentang penetapan masyarakat hukum adat, ada data sosial dan ada peta wilayah adatnya, namun belum memiliki Peraturan Daerah.
5. Lokasi potensi hutan adat yang memiliki perda bersifat pengaturan, ada data sosial dan ada peta wilayah adatnya, namun memerlukan surat kepala daerah tentang penetapan MHA/wilayah adat.
6. Lokasi potensi hutan adat yang Peraturan Daerahnya sedang dalam proses penyusunan dan masuk ke dalam program legislasi daerah.
7. Lokasi potensi hutan adat yang sudah memiliki profil MHA, peta wilayah adat/hutan adat, tetapi belum memiliki sama sekali Perda ataupun keputusan kepala daerah terkait pengakuan MHA.
8. Lokasi potensi hutan adat perlu penguatan komunitas perihal data sosial dan pemetaan partisipatif wilayah adatnya.

Lokasi-lokasi tersebut perlu juga ditapis kembali apakah masuk ke dalam wilayah konflik atau tidak, yakni wilayah MHA yang sudah memiliki hak perizinan lain ataupun masuk ke dalam kawasan hutan negara.

Berdasarkan delapan klaster potensi hutan adat di atas, agenda percepatan hutan adat sebenarnya

dapat dilaksanakan dengan merujuk Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/Menlhk/Setjen/2015 tentang Hutan Hak, Pasal 7 ayat (3) berbunyi: *Dalam hal areal yang dimohonkan sebagai hutan hak masih terdapat konflik dengan pemegang izin atau pemangku hutan yang lain, Menteri mencadangkan areal hutan hak dan memerintahkan pejabat yang berwenang dalam lingkup tugasnya untuk menyelesaikan konflik yang menyangkut kewenangan Menteri dalam waktu paling lambat 90 (sembilan puluh) hari kerja.* (Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan P. 32/Menlhk/Setjen/2015 tentang Hutan Hak 2015). Potensi lokasi hutan adat di atas dapat ditetapkan melalui Surat Keputusan (SK) Penetapan Pencadangan Hutan Adat didasarkan pada Pasal 7 ayat (3) Permen LHK 32/2015 guna membantu mempercepat proses yang ada. Selain dasar hukum tersebut, Menteri LHK dapat mengeluarkan diskresinya untuk membantu mempercepat atau menyelesaikan problem mengenai mandulnya proses penetapan hutan adat sesuai dengan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Untuk itu, tulisan ini memberi rekomendasi untuk menerbitkan Surat Keputusan (SK) Penetapan Pencadangan Hutan Adat dengan skema sebagai berikut:

1. SK Pencadangan Hutan Adat dengan status hutan masih dalam kawasan hutan negara dan perubahan status hutan negara menjadi hutan adat, memerlukan keputusan kepala daerah yang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dan wilayah adatnya sesuai dengan Peraturan Daerah tertentu.
2. SK Pencadangan Hutan Adat dengan status hutan masih dalam kawasan hutan negara dan perubahan status hutan negara menjadi hutan adat, memerlukan peraturan daerah dan/atau produk hukum daerah lainnya yang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat.
3. SK Pencadangan Hutan Adat yang dengan status hutan masih dalam kawasan hutan negara dan perubahan status hutan negara menjadi hutan adat, memerlukan penyelesaian konflik dengan pemegang izin atau pemangku

hutan yang lain dengan wilayah hutan adat masyarakat hukum adat tertentu sesuai dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P. 84/Menlhk/Setjen/2016 tentang Penanganan Konflik Tenurial Kawasan Hutan.

4. SK Pencadangan Hutan Adat dengan status hutan masih dalam kawasan hutan negara dan perubahan status hutan negara menjadi hutan adat, memerlukan peraturan daerah dan/atau produk hukum daerah lainnya yang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dan memerlukan peta wilayah dan hutan adat masyarakat hukum adat tertentu yang merupakan salah satu bagian yang tidak terpisahkan dari pengajuan penetapan hutan adat.

Dalam SK Pencadangan tersebut dapat disebutkan pula diktum percepatan penyelesaian masalah yang menghambat penetapan hutan adat tersebut. Sementara untuk lokasi hutan adat yang sudah siap syarat-syaratnya tinggalah menempuh tahapan verifikasi oleh Dirjen PSKL Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

### 1. Sinergi Antar Lembaga

Dari pengalaman hutan adat, baik yang telah ditetapkan maupun yang sedang berproses, dibutuhkan sinergisitas antar lembaga. Kurang lebih dalam mewujudkan proses penetapan hutan adat ada beberapa lembaga yang terlibat untuk agenda pencadangan penetapan hutan adat ke depan;

*Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan* dapat menjalankan tugasnya; *pertama*, memfasilitasi pemerintah daerah untuk menyusun produk hukum daerah yang mengakui masyarakat hukum adat atau hak ulayat. *Kedua*, menerbitkan SK Penetapan Pencadangan Hutan Adat didasarkan pada Pasal 7 ayat (3) Permen LHK 32/2015 guna membantu mempercepat proses yang ada. *Ketiga*, menghimbau direktorat jenderal untuk segera melakukan proses penetapan hutan adat bagi masyarakat hukum adat yang telah memenuhi syarat penetapan hutan adat, direktorat jenderal tersebut antara lain adalah:

- a. Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan

Kemitraan Lingkungan (PSKL), terkait tupoksi pengajuan, verifikasi dan penetapan hutan adat.

- b. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Tata Lingkungan (PKTL), terkait dengan pemetaan areal hutan adat.
- c. Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem (KSDAE), terkait dengan wilayah hutan adat yang berada pada kawasan hutan fungsi konservasi.
- d. Direktorat Jenderal *Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL)*, terkait dengan wilayah hutan adat yang berada pada kawasan hutan fungsi produksi.
- e. Direktorat Jenderal Pengendalian Daerah Aliran Sungai dan Hutan Lindung (Dirjen PDASHL), terkait dengan wilayah hutan adat yang berada pada kawasan hutan lindung.

*Menteri Dalam Negeri* dapat menjalankan tugas; *pertama*, meminta informasi mengenai produk hukum daerah tentang pengakuan dan/atau penetapan masyarakat hukum daerah kepada pemerintah daerah. *Kedua*, menghimbau pemerintah daerah agar dapat segera menyusun produk hukum daerah dalam hal belum ada produk hukum daerah tentang pengakuan dan/atau penetapan masyarakat hukum daerah.

*Menteri Agraria dan Tata Ruang* dapat menjalankan tugasnya yaitu menginventarisasi wilayah masyarakat hukum adat dan/atau hutan adat yang berada dalam kawasan Area Penggunaan Lain (APL) untuk ditetapkan sebagai wilayah hak komunal.

*Pemerintah Daerah (Tingkat Provinsi dan/atau tingkat Kabupaten/Kota)* dapat menjalankan tugasnya; *pertama*, untuk menerbitkan produk hukum daerah dalam hal belum ada produk hukum daerah tentang pengakuan dan/atau penetapan masyarakat hukum daerah. *Kedua*, mengamanatkan dinas-dinas terkait untuk menginventarisasi data profil dan peta masyarakat hukum adat di tingkat daerah.



Gambar 1. Diagram Peta Jalan Percepatan Hutan Adat yang dapat Dipergunakan.  
Sumber: Oleh penulis.

## 2. Hasil Rapat Koordinasi Hutan Adat 2018

Pada hari Rabu tanggal 24 Januari 2018, pelbagai pihak telah menandatangani berita acara terkait pembahasan dan telaah teknis peta-peta potensi/usulan/klaim hutan adat berdasarkan sumber peta Badan Registrasi Wilayah Adat (Wibowo dan Kristianto 2017). Dalam kesepakatan tersebut terdapat data luasan potensi hutan adat per-regio, yaitu sebagai berikut:

- |                                         |                |
|-----------------------------------------|----------------|
| a. Regio Sumatera                       | : 449.709 ha   |
| b. Regio Jawa Bali dan<br>Nusa Tenggara | : 117.944 ha   |
| c. Regio Kalimantan                     | : 3.633.246 ha |
| d. Regio Sulawesi                       | : 859.533 ha   |
| e. Regio Maluku                         | : 1.145.383 ha |

Total luasan target potensi hutan adat dalam kesepakatan rapat koordinasi hutan adat tersebut adalah seluas **6.205.815 ha**. Dari hasil tersebut, perlulah tindak lanjut untuk menyegerakan percepatan penetapan hutan adat. Skema pencadangan hutan adat merupakan salah satu pemecah dari kebuntuan ini.

## E. Kesimpulan

Dalam Nawacita, Presiden Joko Widodo (Jokowi) menyebutkan komitmennya untuk membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. Target Presiden Jokowi dalam

Program Pembangunan Nasional 2015-2019 mengenai kawasan Perhutanan Sosial, termasuk hutan adat disebutkan dalam jumlah luasan seluas 12,7 juta hektar. Janji Nawacita tersebut tentu akan menemui hambatan jika tidak mencermati pengukuhan hutan adat kepada masyarakat hukum adat.

Sejauh ini telah ada proses yang dapat dimanfaatkan untuk masyarakat mendapatkan hutan adat tersebut, namun hal tersebut tidak dapat berdiri sendiri unsur lain seperti peneliti, organisasi masyarakat sipil, pemerintah daerah juga turut andil membantu KLHK untuk menetapkan hutan adat di Indonesia. KLHK juga perlu mencermati di mana hutan adat itu hendak dikukuhkan. Data yang telah dikumpulkan bersama masyarakat sipil hingga saat ini adalah langkah yang cukup baik, oleh karena itu, sangat sayang bila data tersebut hanya disimpan di meja tugas. Alangkah baiknya proses pencadangan hutan adat dapat mulai dilakukan secara masif untuk melakukan proteksi bagi subyek hukum, yakni masyarakat hukum adat. Skema pencadangan merupakan usulan diskresi hukum yang dapat dipakai untuk meringkai keberadaan masyarakat hukum adat tersebut.

Dari proses agenda percepatan penetapan hutan adat yang tengah dilakukan penting melihat pencadangan hutan adat sebagai langkah yang perlu didorong. Namun hal lain yang penting pula diperhatikan adalah bagi para pihak untuk tidak melala-

kukan pengusiran, penangkapan, penutupan akses terhadap kawasan hutan dan atau perbuatan yang dapat mengganggu pelaksanaan proses percepatan penetapan hutan adat di dalam wilayah masyarakat hukum adat. Dari kesimpulan tersebut, maka beberapa rekomendasi saya ajukan dalam tulisan ini, yaitu: *pertama*, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan melalui Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan dapat mendorong pelaksanaan identifikasi dan pemantauan terkait proses verifikasi aplikasi dan melengkapi administrasi permohonan hutan adat untuk dicadangkan hutan adatnya atau ditetapkan, berdasarkan data yang dimiliki bersama koalisi masyarakat sipil. *Kedua*, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan melalui biro hukum dapat membuat draf empat skema surat keputusan menteri terkait pencadangan hutan adat. *Ketiga*, sampai sejauh ini belum ada sistem pemantauan proses yang terbuka untuk publik dalam advokasi hutan adat. Ini menjadi pekerjaan rumah bagi para pegiat untuk mengawasi proses pengusulan pemohon sudah sampai sejauh mana.

#### Daftar Pustaka

- Agung, W dkk. 2015, 'Huma', October 23, diakses 1 Januari 2017, [http://huma.or.id/en/?attachment\\_id=5794](http://huma.or.id/en/?attachment_id=5794).
- Angelsen, A, Brockhaus, M, Sunderlin, WD, dan Verchot, LV (ed.) 2013, *Menganalisis REDD+ sejumlah tantangan dan pilihan*, Cifor, Bogor.
- Arizona, Y, Mary, SR dan Cahyadi, E 2014, *Kembalikan hutan adat kepada masyarakat hukum adat*, Huma, AMAN, Epistema, Jakarta.
- Danardono, D (ed.), 2015, *Riset aksi agraria riset yang mengubah*, Huma, Jakarta.
- Erdianto, K 2016. 'Masyarakat adat tagih janji Jokowi terkait penetapan kawasan hutan adat' Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul 'Masyarakat Adat Tagih Janji Jokowi Terkait Penetapan Kawasan Hutan Adat', <https://nasional.kompas.com/read/2016/12/05/16203291/ma>. diakses 15 Januari 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2016/12/05/16203291/masyarakat.adat.tagih.janji.jokowi.terkait.penetapan.kawasan.hutan.adat?page=all>.
- Firmansyah, N, dan Prabowo, W 2013, *Berhukum dari desa: memotret proses lahirnya aturan berbasis masyarakat desa*, Huma, Jakarta.
- Goodpaster, G 2007, 'Law reform in developing countries', in *Law reform in developing and transitional states*, edited by Tim Lindsey, Routledge studies in development economics, New York.
- Griffiths, A 2002, 'Legal pluralism', in *an introduction to law and social theory*, edited by Max Travers Reza Banakar, Oxford Hart Publishing, Oxford.
- Hardin, G 1968, 'The tragedy of the commons', *Science* 162 (3859), hlm. 1243-1248.
- Haryo, R, Widjono 2014, *Kearifan hukum warisan leluhur Dayak*, Huma, Jakarta.
- Henley, D & Davidson, JS, 2008, 'In the name of adat: regional perspectives on reform. tradition and democracy in Indonesia', *Modern Asian Studies* (Cambridge University Press) 42 (4), hlm. 815-852.
- Heroepoetri, A (ed.) 2014, *Di antara rezim patrimonial dan rezim pasar: tinjauan kesiapan implementasi di Jambi dan Kalimantan Timur*, Huma, Jakarta.
- Humawin 2019, *Database konflik Humawin*, diakses 12 Maret 2019, [humawin.huma.or.id](http://humawin.huma.or.id).
- \_\_\_\_\_ 2016, *Customary forest in Indonesia*. Directed by Erwin Dwi Kristianto, Huma, Jakarta.
- Kleden, E 2011, *Karakter-karakter utama pendamping hukum rakyat di dalam gerakan pembaruan hukum rakyat*, Huma, Jakarta.
- KLHK. 2018. 'Status hutan dan kehutanan Indonesia 2018', KLHK, Jakarta.
- Lucas, A, dan Waren, C (eds.) 2013, *Land for the people: the state and agrarian conflict in Indonesia*, Ohio University Press, Ohio.
- Mary, SR. dkk. 2013, *Menuju penyelesaian konflik tenurial kehutanan*, Huma, Jakarta.
- Nagara, G, Muhajir, M, Herwati, SRM, Kristianto, ED, Tillah, M, dan Ramadhianty, N 2017, *Kertas kebijakan arah pengaturan perubahan UU Kehutanan*, Koalisi untuk Perubahan Kebijakan Kehutanan, Jakarta.

- Ostrom, E 2015, *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Canto Classic, Cambridge University Press, Cambridge.
- Outlook Huma, Database, 2019. 'Outlook Huma 2018: meretas mimpi hutan adat,' January 24, diakses 13 Maret 2019, <https://huma.or.id/home/wp-content/uploads/2019/02/Outlook-Huma-2018.pdf>.
- Rachman, NF, dan Siscawati, M 2014, 'Masyarakat hukum adat adalah penyandang hak, subjek hukum dan pemilik wilayah adatnya,' *Suplemen Wacana*, Insist, Yogyakarta.
- Ramdhaniaty, N, dan Ratnasari 2017, 'Dinamika hak adat dan desa adat di Lebak dalam pelaksanaan Undang-undang desa,' *Wacana* 36 (19).
- Ramstedt, M 2014, 'Converging ontologies flattening of time discordant temporalities and feeling rules in Bali's new village jurisdictions,' in *Feelings at the margins dealing with violence, stigma and isolation in Indonesia*, edited by Birgit Rotter Rossler Thomas Stodulka, Frankfurt, New York.
- Simarmata, R (ed.) 2015, *Pluralisme hukum sebuah pendekatan interdisipliner 2*, Huma, Jakarta.
- Simarmata, R dan Steni, B 2017, *Masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum*. The Samdhana Institute, Bogor.
- Steni, B (ed.) 2015, *Hak atas karbon siapa yang punya: konstruksi definisi hukum atas karbon dalam pengelolaan hutan oleh komunitas*, Huma dan Djodiguno FH UGM, Jakarta.
- Travers, M 2013, 'Qualitative interviewing methods,' in *Social research method: third edition*, edited by Maggie Walter, Oxford University Press, Australia, New Zealand.
- Wallacea, P 2016, *Wallacea*, diakses 15 Januari 2018. <https://perkumpulanwallacea.wordpress.com/2015/11/20/pertemuan-tokoh-adat-dari-13-wilayah-dengan-dirjen-planologi-tata-lingkungan-sanafri-awang/>.
- Wibowo, A dan Kristianto, ED 2017, 'Agenda percepatan hutan adat,' Huma, Kantor Staf Presiden, Jakarta.
- Wibowo, A, Kristianto, ED, dan Widyanto 2015, 'Huma,' November 14, diakses 3 Maret 2017. <http://huma.or.id/uncategorized/hutan-adat-dalam-infografik-ind-ing.html>.
- Wiratraman, HP (ed.) 2015, 'Simposium masyarakat hukum adat,' Huma, Jakarta.

### Peraturan

- Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Putusan Mahkamah Konsitutisi No 35/PUU-X/2012 tentang Hutan Adat.
- Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2015 tentang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan P 32/Menlhk/Setjen/2015 tentang Hutan Hak.

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: March 28, 2019; Reviewed: April 7, 2019; Accepted: April 28, 2019.

To cite this article: Pujiriyani, DW, Soetarto, E, Santosa, DA, Agusta, I 2019, 'Tekanan populasi, kepadatan agraris, dan ketersediaan lahan pada komunitas petani', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 42-53.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v5i1.318>

Copyright: ©2019 Dwi Wulan Pujiriyani dkk. All articles published in Jurnal Bhumi are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

---

## TEKANAN POPULASI, KEPADATAN AGRARIS, DAN KETERSEDIAAN LAHAN PADA KOMUNITAS PETANI

### POPULATION PRESSURE, AGRARIAN DENSITY, AND LAND AVAILABILITY IN THE PEASANT COMMUNITY

Dwi Wulan Pujiriyani\*, Endriatmo Soetarto\*\*

Dwi Andreas Santosa\*\*\*, Ivanovich Agusta\*\*

\*Sekolah Tinggi Pertanian Nasional

\*\*Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor

\*\*\*Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor

\*Email: [lucia\\_wulan@yahoo.com](mailto:lucia_wulan@yahoo.com)

**Abstract:** Population density is a serious problem for the existence of the peasant community and its agricultural landscape. In this situation, deagrarianization becomes a necessity because the economies scale of farming are becoming smaller and not profitable for peasants. This paper aims to analyze the community's strategy in maintaining its agrarian landscape. Data for this study were obtained through community case study method. Live in strategy is done for 2.5 months to deepen understanding at the community. The results showed that the peasant community was actively defend not to get out from agriculture. Expansion by increasing land ownership and reducing population numbers are the two main strategies. This strategy allows the ratio of agrarian landscape and agrarian density not to make the younger generation lose the opportunity to own agricultural land. Optimism to increase ownership of agricultural land for the younger generation is done by buying agricultural land from those who are not interested in pursuing agriculture.

**Keywords:** land ownership, agriculture, deagrarianization, community strategy

**Intisari:** Kepadatan penduduk merupakan masalah serius bagi eksistensi komunitas petani dan bentang agrariannya. Dalam situasi serupa ini, deagrarianisasi menjadi sebuah keniscayaan karena skala ekonomi usaha tani menjadi semakin kecil dan tidak menguntungkan bagi petani. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis strategi komunitas dalam mempertahankan bentang agrariannya. Data untuk penelitian ini diperoleh melalui metode studi kasus komunitas. Pendalaman di tingkat komunitas dilakukan dengan *live in* selama 2,5 bulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunitas petani secara aktif berstrategi untuk tidak keluar dari pertanian. Ekspansi dengan menambah kepemilikan lahan dan mengurangi jumlah populasi merupakan dua strategi yang utama. Strategi ini memungkinkan rasio bentang agraria dan kepadatan agraris tidak membuat generasi yang lebih muda kehilangan kesempatan untuk memiliki lahan pertanian. Optimisme menambah kepemilikan lahan pertanian bagi generasi yang lebih muda dilakukan dengan cara membeli lahan pertanian dari mereka yang sudah tidak berminat menekuni pertanian.

**Kata Kunci:** kepemilikan lahan, pertanian, deagrarianisasi, strategi komunitas

## A. Pendahuluan

Laju pertumbuhan penduduk dan daya dukung lingkungan terutama lahan pertanian merupakan salah satu aspek penting yang menopang pangan. Pertambahan penduduk menjadi permasalahan serius bagi kelangsungan hidup. Daya dukung lahan akan semakin kecil akibat tingginya tingkat pertumbuhan penduduk. Lahan pertanian sebagai penyedia pangan, akan terus menurun sejalan dengan laju pertumbuhan penduduk (Rohman 2015).

Indonesia merupakan salah satu negara yang mengalami problem demografi. Mengacu pada laporan PBB (United Nations) tahun 2015, Indonesia termasuk ke dalam satu dari 9 negara yang memiliki pertumbuhan populasi tertinggi. PBB memproyeksikan bahwa di tahun 2050, populasi dunia akan mencapai 9,7 milyar jiwa dengan konsentrasi pertumbuhan tertinggi di 9 negara yaitu: India, Pakistan, Republik Demokratik Kongo, Etiopia, Tanzania, Amerika, Indonesia, dan Uganda. Jika mengacu pada Data BPS tahun 2018, terlihat bahwa jumlah penduduk Indonesia sudah mencapai 261,9 juta jiwa.

Ciri umum banyak negara berkembang adalah kelebihan penduduk agraris yaitu terdapatnya surplus tenaga kerja manusia dibanding dengan tersedianya tanah pertanian. Hal inilah yang menyebabkan penduduk desa terus menerus memadati tanah yang ada. Sebagaimana disebutkan Tauchid (2009), manusia tidak dapat hidup tanpa tanah, sebaliknya tanah juga tidak dapat menghasilkan makanan jika tidak ada manusia yang mengolahnya. Ketika jumlah penduduk terus meningkat sementara luas lahan dan produktifitasnya tetap, maka goncangan terhadap eksistensi kehidupan penduduk terutama penduduk yang ketergantungannya terhadap lahan sangat tinggi, tidak dapat dihindarkan (Ruhimat 2015).

Mengacu pada Tjondronegoro dan Wiradi (2008), desa-desa Jawa menurut tradisi sudah terbiasa dengan kepadatan yang tinggi dan mampu menyesuaikan diri pada kelebihan penduduk secara terus menerus. Kepadatan lokal atau kelebihan penduduk yaitu perbandingan lokal antara jumlah penduduk dengan luas tanah yang dibu-

tuhkan untuk mencukupi makanan pokoknya sudah menjadi pola ekologi yang sangat umum di Jawa jauh sebelum Belanda datang. Sejak dulu, pedesaan di Jawa telah mengenal gejala penduduk yang tidak memiliki tanah yang hidup dari memburuh tani, sebagai petani penggarap atau berdagang. Pada jaman penjajahan (1913), rata-rata kepemilikan oleh penduduk di Jawa kurang dari 0,5 hektar, bahkan ada beberapa tempat yang hanya 0,3 ha dan di beberapa daerah lainnya 0,8 ha (Tauchid, 2009). Selama 40 tahun terakhir (1963 – 2003), Bachriadi dan Wiradi (2011) mencatat bahwa rata-rata penguasaan lahan petani di Jawa sekitar 0,45 hektar. Situasi ini menunjukkan bahwa selama 40 tahun terakhir, kelas petani gurem mendominasi mayoritas rumah tangga petani di Indonesia.

Saat ini, situasi di Jawa menunjukkan bahwa perluasan lahan pertanian sudah sulit untuk dilakukan. Tekanan penduduk merupakan persoalan yang penting yang sedang dihadapi pulau dengan penduduk terpadat di Indonesia ini. Tekanan penduduk adalah aneka kesulitan penduduk dalam memperjuangkan hidupnya akibat kepadatan penduduk di suatu wilayah tidak diikuti oleh kemampuan wilayah tersebut dalam mendukung dan menyediakan kehidupan penduduk. Molle (2003) menyebutkan bahwa fragmentasi tanah sangat kuat terjadi dalam sistem agraria Asia yang dicirikan oleh tingginya jumlah pertanian skala kecil dan pertumbuhan demografi yang sangat tinggi. Hal ini jelas terlihat pada rasio petani dan ketersediaan lahan pertanian yang sulit mencapai titik seimbang/ideal. Dalam konteks penguasaan lahan pertanian, Geertz (1976) menegaskan bahwa 0,5 hektar merupakan batasan minimal lahan pertanian untuk petani di Jawa. Lahan pertanian dengan luasan 0,5 hektar berada di atas lapisan marjinal atau lapisan terbawah petani dan berada pada batas petani lapisan atas atau petani komersial (> 5 hektar).

Studi mengenai tekanan penduduk terhadap lahan pertanian sudah banyak dilakukan sebelumnya. Studi yang dilakukan Muyanga & Jaene (2014) melihat tekanan penduduk sebagai determinan penting yang menyebabkan petani memilih untuk meninggalkan pertanian. Dalam konteks ini rumah tangga di wilayah yang akses terhadap tanahnya

rendah, cenderung akan memilih untuk bermigrasi ke area dimana mereka bisa memperoleh akses tanah yang lebih baik. Kelangkaan sumberdaya mendorong orang-orang untuk bermigrasi.

Sementara itu studi lain mengenai tekanan penduduk terhadap lahan pertanian lebih mengaitkannya dengan inefisiensi pengelolaan pertanian. Hal ini dapat dilihat pada studi yang dilakukan Rickert-Gilbert et al (2014), Manjunatha et al (2014), Mellor (2014), serta Heady et al (2014). Rickert-Gilbert et al (2014) dalam studinya di Malawi, menyebutkan bahwa wilayah dengan tingkat kepadatan populasi yang tinggi mengindikasikan luasan tanah pertanian yang lebih sempit, rata-rata upah pertanian yang lebih rendah, dan harga tanaman pangan yang lebih tinggi. Populasi yang meningkat tidak memungkinkan petani untuk meningkatkan nilai hasil panen per hektar. Rumah tangga dengan tingkat kepadatan populasi yang tinggi cenderung mengandalkan pendapatan dari sumber non pertanian. Pertumbuhan populasi menyebabkan plot lahan menjadi semakin kecil karena diberikan dari orang tua kepada anak-anaknya. Ketika populasi bertambah, tanah menjadi langka. Studi Gilbert ini mendukung studi Latruffe & Piet (2013) yang menyebutkan bahwa berkurangnya lahan pertanian menyebabkan biaya produksi semakin meningkat, sehingga mengurangi pendapatan pertanian yang bisa diperoleh petani.

Dari studi mengenai tekanan penduduk terhadap lahan pertanian, belum ditemukan studi yang melihat dari aspek kemampuan komunitas dalam mempertahankan bentang agrariannya. Studi ini lebih lanjut akan menganalisis mengenai strategi komunitas dan kemampuan komunitas untuk bertahan dalam bentang agrariannya. Pilihan untuk tetap bertahan di pertanian merupakan sebuah anomali dari deagrarianisasi yang sedang terjadi pada berbagai wilayah pedesaan di dunia (Rigg 2001; Bryceson 2002). Konsep 'strategi' dalam hal ini merupakan sebuah penegasan bahwa komunitas petani merupakan aktor sosial yang aktif dan bukan korban serta resipien yang pasif. Petani memiliki agensi yang memungkinkannya untuk merespon berbagai persoalan yang dihadapinya (Long 2001; Ploeg 2008). Strategi komunitas merupakan wujud

empirik dari kapasitas internal atau keswadayaan komunitas.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode studi kasus komunitas. Mengacu pada Berg (2001), studi kasus komunitas merupakan strategi pengumpulan informasi secara sistematis mengenai sebuah komunitas tertentu untuk memberikan pemahaman dan kesadaran bagi peneliti mengenai apa yang sedang terjadi di dalam komunitas, apa dan bagaimana ini bisa terjadi dan siapa di antara anggota-anggota di dalam komunitas yang mengambil bagian di dalam aktivitas tersebut serta apa saja kekuatan sosial yang mengikat anggota-anggota komunitas ini.

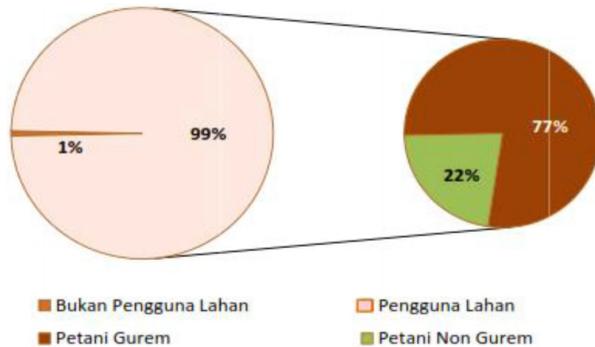
Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui observasi dan wawancara mendalam. Sementara itu data sekunder diperoleh melalui data statistik yang dikeluarkan Badan Pusat Statistik, Pusat Data dan Sistem Informasi Kementerian Pertanian, serta data kependudukan dan dokumen pajak dari desa. Informan utama dalam penelitian ini adalah petani dari generasi kedua dan generasi ketiga di dalam komunitas. Perspektif emik dilakukan dalam penelitian ini dengan melakukan pembacaan jarak dekat (*close reading*) melalui pendekatan etnografi. Penelitian lapangan (*live in*) dilakukan pada pertengahan tahun 2017 untuk kemudian melakukan kunjungan ulang pada awal tahun 2018 dan beberapa pembaruan data melalui wawancara jarak jauh dengan informan pada akhir tahun 2018 dan awal tahun 2019.

## **B. Situasi Pertanian dan Problem**

### **Demografis: Konteks Makro dan Meso**

Pertanian merupakan salah satu sektor unggulan di Jawa Tengah selain sektor perkebunan. Hal ini ditopang dengan tingkat kesuburan yang relatif baik. Meskipun demikian, pertanian di Jawa Tengah tidak sepenuhnya menunjukkan situasi yang menggembarakan. Laporan Sensus Pertanian Tahun 2013 dari BPS Provinsi Jawa Tengah menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga usaha pertanian di wilayah ini mengalami penurunan sebesar 25,65% dari 5.770.801 menjadi 4.290.619. Dari jumlah rumah tangga pertanian yang ada di Jawa Tengah,

99% (4.262.608) merupakan rumah tangga petani pengguna lahan dan hanya 1 % (28.011) yang merupakan rumah tangga petani bukan pengguna lahan.



Gambar 1. Rumah Tangga Usaha Pertanian di Jawa Tengah.

Sumber: BPS Provinsi Jawa Tengah, 2013.

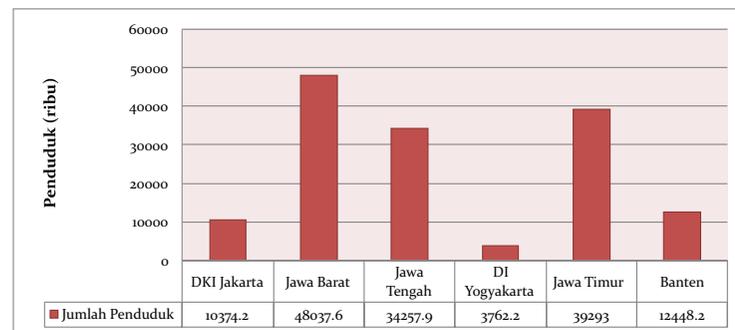
Meskipun sebagian besar termasuk rumah tangga pengguna lahan, rumah tangga usaha pertanian di Jawa Tengah 77,7 %-nya (3.312.235) didominasi oleh rumah tangga petani gurem yaitu rumah tangga usaha pertanian yang menguasai kurang dari (<)5000 m<sup>2</sup> lahan pertanian. Penguasaan terluas tercatat sebesar 30.000 m<sup>2</sup>, hanya ditemukan pada 20.140 rumah tangga atau sekitar 0,004%. Hanya 22,3 % (950.373) rumah tangga yang bukan termasuk kategori rumah tangga petani gurem. Hal ini menunjukkan bahwa skala usaha rumah tangga petani Jawa Tengah termasuk kecil. Tabel 1 menunjukkan perbandingan luas lahan yang dikuasai rumah tangga petani pada tahun 2003 dan 2013. Penguasaan lahan yang paling banyak dapat dijumpai pada golongan luasan 2000 m<sup>2</sup>-4.999 m<sup>2</sup>.

Tabel 1. Jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian di Jawa Tengah Menurut Golongan Luas Lahan yang Dikuasai

No.	Golongan Luas Lahan (m <sup>2</sup> )	Tahun 2003	Tahun 2013
1.	<1000	2.187.774	865.987
2.	1.000-1.999	912.343	921.001
3.	2.000-4.999	1.602.712	1.553.181
4.	5.000-9.999	759.977	681.252
5.	10.000-19.999	247.838	214.041
6.	20.000-29.999	39.684	35.017
7.	=30.000	20.473	20.140
Jumlah		5.770.801	4.290.619

Sumber: BPS Provinsi Jawa Tengah, 2013.

Skala usaha rumah tangga petani di Jawa Tengah yang relatif kecil sejalan dengan fakta bahwa Jawa Tengah juga menyimpan persoalan demografis akibat tekanan kependudukan. Situasi ini menyebabkan ketersediaan lahan pertanian di wilayah ini dapat menjadi kendala yang besar dalam waktu mendatang. Data BPS Tahun 2018 menunjukkan bahwa jumlah penduduk di Jawa Tengah berada pada posisi ke 3 setelah Jawa Barat 48.037,6 ribu jiwa dan Jawa Timur 39.293 ribu jiwa (Lihat Gambar 2). Jumlah penduduk di Jawa Tengah tercatat sebesar 34.257,9 ribu jiwa dengan kepadatan penduduknya 1.053 jiwa/km<sup>2</sup>.

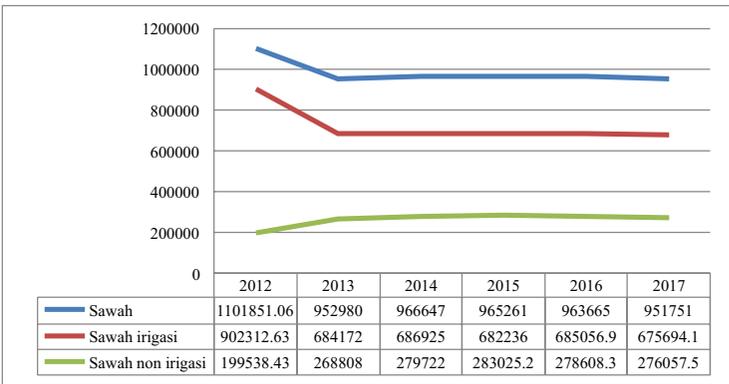


Gambar 2. Jumlah Penduduk pada Enam Provinsi di Pulau Jawa. Sumber: BPS, 2018.

Jumlah penduduk yang besar dan laju pembangunan mendorong semakin meningkatnya konversi lahan pertanian di Pulau Jawa. Effendi dan Asmara (2014) mencatat bahwa Koridor Ekonomi Jawa merupakan pusat kegiatan nasional dan sumber pendapatan nasional, sehingga meniscayakan berbagai peruntukan pembangunan terjadi di wilayah ini. Konversi lahan sawah terjadi karena adanya desakan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin bertambah jumlahnya seperti pemukiman, industri maupun prasarana dengan tujuan memperluas kegiatan ekonomi.

Situasi Jawa Tengah mengacu pada Statistik Lahan Pertanian Tahun 2012-2017 menunjukkan bahwa telah terjadi penurunan yang nyata pada luas lahan pertaniannya, terutama pada kategori lahan sawah, baik sawah irigasi maupun sawah non irigasi. Gambar 3 menunjukkan bahwa selama 6 tahun terakhir (2012-2017) telah terjadi penurunan lahan persawahan dengan total luasan 150.100,06 hektar. Penurunan tertinggi terjadi pada tahun 2013 seluas 148.871,06 hektar, dari 1.101.851,06 hektar

pada tahun 2012 menjadi 952.980 hektar di tahun 2013. Sementara itu pada dua tahun terakhir yaitu dari tahun 2016 ke tahun 2017 terjadi penurunan lahan persawahan seluas 11.914 hektar dari 963.665 hektar pada tahun 2016 menjadi 951.751 hektar pada tahun 2017.



Gambar 3. Perbandingan Luas Sawah, Sawah Irigasi, dan Sawah Non Irigasi di Jawa Tengah. Sumber: Pusdatin Sekjen Kementerian Pertanian, 2018.

Sebagaimana ditambahkan Ashari (2003), intensitas konflik dalam pemanfaatan lahan di Pulau Jawa memang lebih tinggi dibandingkan dengan pulau-pulau lain karena perluasan lahan-lahan pertanian sudah sangat terbatas peluangnya. Dinamika pembangunan yang terjadi di Jawa menunjukkan transformasi struktur ekonomi dan demografi yang pada akhir tahun 1980-an sudah ditandai dengan fenomena alih fungsi (konversi) lahan sawah ke penggunaan non pertanian secara masif di pulau ini. Tuntutan kebutuhan lahan untuk pengembangan sektor industri, jasa, dan perumahan semakin meningkat dan tidak mungkin dihindari sejalan dengan pertumbuhan ekonomi wilayah.

Melihat konteks makro tekanan penduduk terhadap lahan pertanian yang terjadi di Jawa Tengah, penting untuk melihat situasi yang terjadi di tingkat meso. Pada konteks meso yaitu di wilayah Kabupaten Pati, dari aspek demografi wilayah ini merupakan wilayah yang cukup padat. Data BPS Tahun 2018 menunjukkan bahwa jumlah penduduk di Kabupaten Pati berjumlah 1.246.691 jiwa yang terdiri dari 603.907 laki-laki dan 642.784 perempuan. Dengan luas wilayah 1503,68 km<sup>2</sup>, kepadatan

penduduk di Kabupaten Pati termasuk cukup tinggi yaitu 836 jiwa/km<sup>2</sup>. Mengacu pada penelitian Rohman (2015), tekanan agraris di Kabupaten Pati yang sudah mencapai 1,1 pada tahun 2010, dan diproyeksikan menjadi 1,2 pada tahun 2020, menunjukkan bahwa jumlah penduduk di Kabupaten Pati sudah melampaui daya dukung wilayah. Tekanan serupa ini menyebabkan dorongan untuk berpindah ke daerah lain/pergi ke kota atau mencari pekerjaan baru di luar sektor pertanian. Tekanan penduduk menunjukkan sulitnya memperjuangkan hidup akibat kepadatan penduduk di suatu wilayah yang tidak diikuti oleh kemampuan wilayah tersebut mendukung dan menyediakan kehidupan penduduk.

Problem tekanan penduduk dan ketersediaan lahan pertanian di tingkat makro dan meso sangat penting untuk dilihat relevansinya di tingkat mikro yaitu pada tingkatan komunitas petani di pedesaannya. Oleh karena itulah untuk selanjutnya tulisan ini mengambil komunitas Sedulur Sikep sebagai profil komunitas petani di tingkat mikro. Mengacu pada Pujiriyani dkk (2018), bayang-bayang deagrarianisasi secara nyata telah menyebabkan komunitas petani lebih dekat dengan berbagai aktivitas non pertanian yang tumbuh semakin eksklusif yang di satu sisi menegaskan bahwa hal ini menguatkan pernyataan bahwa keterbatasan daya dukung wilayah akan mendorong penduduk untuk mencari pekerjaan baru di luar sektor pertanian. Komunitas Sedulur Sikep sampai saat ini diketahui masih berteguh dengan pilihan hidup mereka sebagai petani karena secara internal komunitas mereka memiliki tatanan yang melarang untuk mengandalkan sumber nafkah di luar pertanian.

### C. Komunitas Sedulur Sikep dan Kepadatan Agrarisnya

Komunitas Sedulur Sikep atau Samin merupakan salah satu komunitas petani yang berada di Desa Baturejo, sebuah desa persawahan yang berada di Kecamatan Sukolilo, Kabupaten Pati, Jawa Tengah. Sebagaimana disebutkan Rosyid (2008), istilah ‘Samin’ seringkali diplesetkan oleh masyarakat umum dengan kata ‘nyamen’ yang diidentikkan dengan perbuatan yang menyalahi

kebiasaan. Istilah 'Samin' yang cenderung berkonotasi negatif inilah yang kemudian oleh para pengikutnya digeser dengan menamakan diri 'Sedulur Sikep'. Pada tahun 2018, jumlah komunitas Sedulur Sikep adalah 327 Kepala Keluarga (KK) atau 1089 jiwa yang terdiri dari 467 laki-laki dan 622 perempuan. Jumlah mereka ini secara keseluruhan sekitar 16,60% dari keseluruhan warga Desa di Baturejo yang berjumlah 6557 jiwa. Komunitas Sedulur Sikep mendiami wilayah RW 1 Dukuh Bombong (Lihat Gambar 4). Selain Bombong, di Desa Baturejo terdapat 3 padukuhan lain yaitu Ronggo, Tempel, dan Bacem.



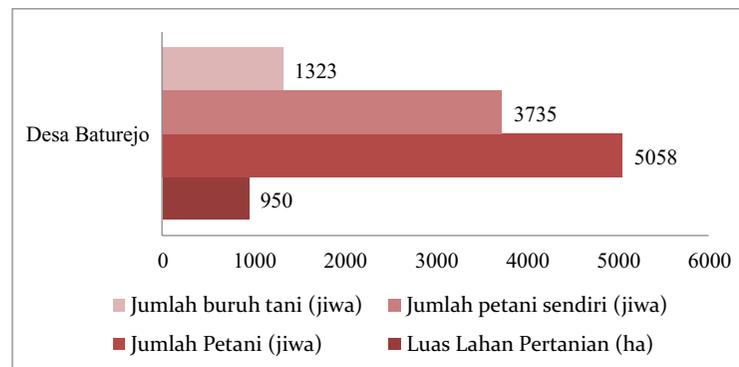
Gambar 4. Sketsa Peta Desa Baturejo.

Sumber: Dokumentasi Kantor Desa Baturejo.

Baturejo merupakan pusat wilayah dari Komunitas Sikep di Sukulilo. Dari aspek demografi, Desa Baturejo merupakan desa yang memiliki kepadatan penduduk tinggi. Dengan luas wilayah 10,24 km dan jumlah penduduk 6492 jiwa, desa ini memiliki kepadatan penduduk 640 jiwa/km<sup>2</sup>. Angka ini jauh lebih tinggi daripada rata-rata kepadatan penduduk di Kecamatan Sukulilo yang sebesar 573 jiwa per km<sup>2</sup> (BPS Kabupaten Pati 2018). Sebagai desa persawahan, ciri khas Desa Baturejo terlihat dari penggilangan padi (*selepan*) yang dengan mudah ditemukan serta jemuran *gabah* (padi) yang terhampar di halaman-halaman rumah beberapaarganya. Mesin-mesin pertanian seperti traktor dan perontok padi juga tampak diletakkan di teras atau bagian depan rumah. Lanskap persawahan memben-

tang di sebelah utara pemukiman desa. Terdapat 830 hektar lahan persawahan yang terdiri 250 hektar sawah dengan irigasi teknis, 530 sawah dengan irigasi setengah teknis, dan 50 hektar sawah tadah hujan. Selain padi sawah, jagung, dan ketela pohon merupakan hasil pertanian yang cukup banyak ditanam oleh petani.

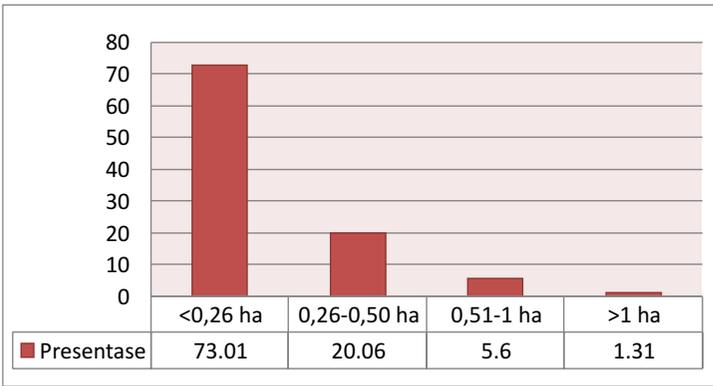
Pada tahun 2018, kepadatan agraris di Baturejo sebesar 532 jiwa/km<sup>2</sup> (Lihat Gambar 5). Angka ini lebih tinggi hampir 4 kali lipat daripada kepadatan agraris di Kabupaten Pati pada tahun 2018 yang tercatat sebesar 141 jiwa/km<sup>2</sup>. Perbandingan antara luas lahan pertanian dengan jumlah petani di Desa Baturejo adalah sebesar 5 orang per hektar atau sekitar 0,2 ha per petani. Angka ini menunjukkan bahwa terdapat masalah kependudukan yang serius karena tersedianya tanah bagi masyarakat sangat terbatas. Banyak petani yang tidak memiliki lahan pertanian atau hanya menjadi buruh tani. Jumlah buruh tani di Desa Baturejo pada tahun 2018 adalah 1323 orang atau sekitar 26,15% dari keseluruhan jumlah petani di Desa Baturejo.



Gambar 5. Kepadatan Agraris Desa Baturejo 2018.

Sumber: Diolah dari Monografi Desa Baturejo, Tahun 2018.

Ketimpangan antara jumlah petani dengan ketersediaan lahan pertanian juga dapat dicermati dari struktur kepemilikan lahan. Sebagian besar petani di Desa Baturejo atau 73,01%-nya termasuk dalam kategori petani gurem yaitu petani dengan kepemilikan lahan kurang dari 0,26 hektar (Lihat Gambar 6). Sisanya adalah petani kecil dengan luasan lahan pertanian 0,26-0,5 hektar yang berjumlah 20,06%; petani menengah dengan kepemilikan lahan 0,51-1 hektar yang berjumlah 5,6%; dan petani kaya dengan kepemilikan lahan lebih dari 1 hektar yang berjumlah 1,31%.

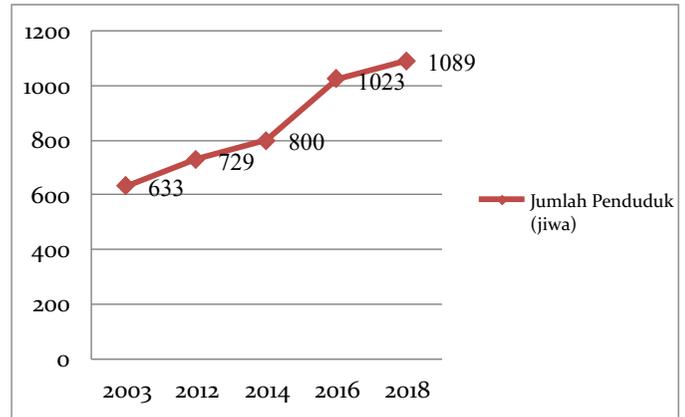


Gambar 6. Struktur Pemilikan Tanah Desa Baturejo.

Sumber: Diolah dari DKHP PBB Desa Baturejo, Sukolilo, Pati, Tahun 2018.

#### D. Strategi Ekspansi: Menambah Kepemilikan Lahan Pertanian

Tekanan penduduk pada akhirnya mendorong penduduk khususnya petani untuk memperluas lahan garapannya atau keluar dari lapangan kerja pertanian (Ruhimat 2015). Pilihan yang pertama tampaknya menjadi pilihan yang dominan bagi komunitas Sedulur Sikep. Ketersediaan lahan di dalam lingkup internal komunitas, sudah tidak mencukupi. ‘Kurang bebas’ adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan bahwa Komunitas Sedulur Sikep perlu mencari alternatif tanah pertanian di luar lingkup komunitas (kampung) nya. “*Tanah kampung mriki tanahe kurang bebas, wong tambahe wong rodo kadhuk, kulo kalih mbok wedok mawon tambah pitu. Mberah*” (Tanah kampung di sini tanahnya tidak bebas, orang bertambah banyak, saya dengan istri saya saja punya anak 7) (Kn, petani, 56 tahun). Data kependudukan pada komunitas ini memang menunjukkan pertumbuhan yang sangat tinggi (Lihat Gambar 7). Pada tahun 2003 sampai dengan 2016, angka pertumbuhan penduduk pada Komunitas Sedulur Sikep per tahunnya mencapai 4,73%. Jumlah warga Sedulur Sikep yang pada tahun 2003 berjumlah 633 jiwa, meningkat menjadi 1023 jiwa pada tahun 2016. Pada tahun 2018 jumlah ini meningkat kembali menjadi 1089 jiwa.



Gambar 7. Pertumbuhan Jumlah Anggota Komunitas Sedulur Sikep.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Ekspansi atau cara memperluas lahan pertanian dilakukan dengan membeli lahan pertanian yang ada di luar komunitas Sedulur Sikep. Desa Gadudero merupakan salah satu desa yang harga lahan pertaniannya masih cukup terjangkau. Harga yang terjangkau ini disebabkan karakter lahan pertanian yang semi rawa sehingga agak sulit untuk dikelola. Jika kisaran harga per 1 hektar di desa sekitarnya sudah mencapai 800 juta, maka di Desa Gadudero harganya relatif jauh lebih rendah setengahnya. Selain harga yang relatif jauh lebih rendah, Desa Gadudero juga dikenal sebagai desa yang memiliki tanah pertanian luas namun banyak warganya yang tidak berminat untuk mengolah lahan dan menjadi petani. Sumber nafkah yang lebih disukai oleh adalah berdagang. “*Nek sedherek mriki, tanahe teng Gadu, ning nggih ijol (tuku). Nggen sederek mriko, ditumbas tiyang mriki.*” Dari membeli (ijol) tanah inilah, Komunitas Sedulur Sikep bisa menambah lahan-lahan pertanian yang dikelolanya. Tanah di wilayah Gadudero yang dikelola Sedulur Sikep bahkan mencapai 70%.

*Lahan bertambah, mergo dulur-dulur jiwane petani. Mulane akeh wong sikep garap sawah ning Gadu, itu mergo wong Gadu jiwa petanine, memang ora menurun tapi ora duwe jiwa petani. Wong Gadu...kan do ngepenake anak, tanahe do didol. Asale buruh, dadi dulur-dulur ki yo duwe sawah, yo mburuh. Lha ketika lahan sik digarap kui dijual, akeh sik dikuasai Sikep, hampir 70%. Tambah luas. Akeh lah sik ning Gadu. Garapanku sik ning Gadu yo kui asale nggon wong Gadu, tak tuku. (Komunikasi dengan Gr, petani, 49 tahun).*

Lahan bertambah karena Sedulur Sikep jiwanya petani. Makanya banyak warga Sikep yang menggarap sawah di Gadu (Desa Gadudero) karena orang Gadu jiwa petaninya memang tidak menurun, tidak punya jiwa petani. Orang Gadu kan memberikan kenyamanan ke anak, tanahnya dijual. Asalnya Sikep memang buruh, tapi meskipun buruh tetap punya sawah. Ketika lahan yang digarap itu dijual, banyak dikuasai Sikep, hampir 70%. Tambah luas. Banyak yang di Gadu. Garapan saya yang di Gadu juga asalnya milik orang Gadu, saya beli.

Meskipun kepadatan agraris dan tekanan penduduknya cukup tinggi, Komunitas Sedulur Sikep sangat optimis untuk bisa menambah luasan tanah pertanian dengan hasil panen yang mereka kumpulkan. "*Simpenane duite saking mberahe, padahal tani tok, dilit-dilit tuku sawah.*" (Simpanan uangnya banyak, padahal cuma bertani, sebentar-sebentar membeli sawah). Kemampuan akumulasi secara ekonomi ini sangat mungkin dilakukan karena gaya hidup sehari-hari yang sederhana, sehingga menabung atau mengumpulkan '*koyo*' menjadi sebuah prioritas dibandingkan menggunakannya untuk kebutuhan konsumtif.

*Nek panen setahun, dadinan, metunan, iso entuk 150 juta, iso tuku sawah. Panen melon kae entuk 60 juta. Yo bejan-bejan, nuju panen, pas regane larang* (Komunikasi dengan Rs, 41 tahun).

Kalau panen setahun, panennya jadi, bagus, bisa dapat 150 juta, bisa beli sawah. Panen melon kemarin dapat 60 juta. Ya untung-untungan, kalau waktu panen, kebetulan pas harganya mahal.

Keberhasilan mereka bertani dan memelihara ternak membuat uang ratusan juta pun tidak mustahil untuk diperoleh. Dari uang yang dikumpulkan inilah mereka bisa membeli lahan pertanian (sawah) yang baru.

*Nek dulur mriki ono sawah arep didol mesti dituku, gek mberu, mergo sapine mberu. Ono sik ¼ hektar, 111 juta. Biasane bar ngingoni sapi, sapine 6 nek 200 juta gampang. Nek menurut kono kan mligi tani tok ora bakal iso sukses, nek tani dinggo kecukupan saben dinone, nggo masak tok, blonjone yo luru-luru ngunduh jagung, nek kanggo sandang misale ngingoni sapi*

*siji wis dadi pirang-pirang, wedus wis dadi pirang-pirang.* (Komunikasi dengan Rs, petani 41 tahun).

Kalau orang sini, ada sawah mau dijual pasti dibeli, dan banyak, karena sapinya juga banyak. Ada yang ¼ hektar, 111 juta. Biasanya setelah memelihara sapi, sapinya punya 6 kan 200 juta mudah. Kalau menurut orang hanya bertani tidak bisa sukses, bertani untuk kecukupan sehari-hari, untuk masak saja, kalau belanja ya mencari yang lain, memanen jagung, kalau untuk simpanan ya memelihara sapi satu sudah jadi banyak, kambing juga bisa jadi banyak.

Kemampuan untuk membeli lahan ini salah satunya terlihat dari seorang anggota Komunitas Sedulur Sikep yang baru saja membeli lahan pertanian di Desa Gadudero seluas ± 2500m<sup>2</sup> dengan harga 200 juta rupiah pada tahun 2018 lalu.

Selain optimisme sebagai petani yang berhasil, jiwa petani juga merupakan salah satu alasan cukup agresifnya komunitas ini untuk menambah luas lahan pertaniannya. Jiwa petani yang dimiliki komunitas ini berbeda dengan jiwa petani yang dimiliki masyarakat di kampung sebelah yang sudah mulai tergerus (luntur). Komunitas Sedulur Sikep juga tidak menggunakan standar luasan minimal lahan pertanian seperti yang digunakan oleh masyarakat desa sekitarnya. Bagi Komunitas Sedulur Sikep, tidak ada standar kecukupan yang mereka khawatirkan dari luasan lahan pertanian yang dimiliki. Tidak ada kebutuhan 'mengirim anak ke lembaga pendidikan formal' yang seringkali dikeluarkan oleh komunitas non Sedulur Sikep sebagai kebutuhan hidup yang semakin memberatkan dari hari ke hari.

*"...Wong ukuran sugih miskin kan teng pikiran, sik sugih nggih merasa kurang, sik sedengan ngaten niki nggih merasa cukup, wis kepenak, nrimo, ning panrimo. Ora ono ukuran sugih mlarat, ukurane ning nrimo. Wong akeh kurang akeh. Nek nrimo, sedeng ayam tentrem. Koyo wong sing duwe panen akeh, angger rung trimo yo isih kurang. Ning nek duwe sitik, ning tansah cukup tak trimo, kuwi kudune..."* (Komunikasi dengan St, petani, 34 tahun).

Ukuran kaya miskin itu di pikiran, yang kaya ya merasa kurang, yang sedang seperti ini sudah merasa cukup, sudah enak, menerima, di

penerimaan. Tidak ada ukuran kaya miskin, ukurannya hanya penerimaan. Orang banyak, kurang banyak. Kalau menerima, sedang-sedang saja sudah damai tentram. Seperti orang yang punya panen banyak, kalau belum menerima ya masih merasa kurang. Tapi kalau punya sedikit, tapi selalu menerima, itu yang seharusnya.

Bagi mereka sebisa mungkin tanah harus ‘*diuri-uri*’ (*dijaga dan dipelihara*). Ada kebanggaan tersendiri ketika mereka yang awalnya hanya ‘*mburuh*’ (bekerja sebagai buruh tani) di sawah-sawah milik haji-haji yang kaya raya, pada akhirnya mampu membeli tanah itu.

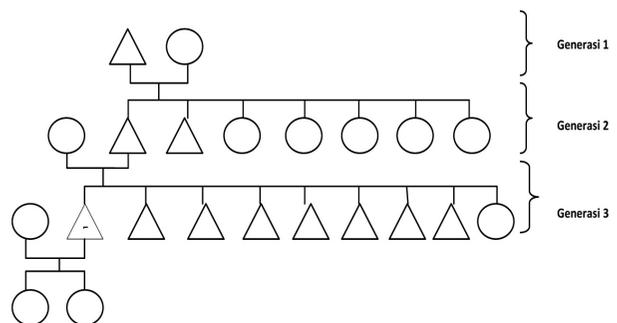
*Aku lak tuku 2 hektar. Biyen ijih murah, sawah 1 hektar 16 ewu, ning wis suwi 13 tahun biyen. Sak iki 1 hektar 350 juta, larang, nek ra wong gede, ra iso tuku. Nek rego 30- rego 50 yo iso. Nek Sukolilo wong sugih-sugih, bolo kaji. Entek ning nggon wong kene kabeh ora ono sik keliwatan. Lemahe ditukoni wong kene kabeh. Duwe ning Gadu, tak tuku. Do duwe lemah didol, dituku wong kene. Anake wong sugih ora seneng tani, dinggo ngongkosi sekolah, nggo kaji. Aku ning rowo, kowe ameh ning ndi? Arep ning Gadu. Ora nuku sawahe kaji sik sukete dadi kae? Iyo arep nawake kui. Njaluk piro? Jaluk 20, wis 15 tak kei duit. Didol tenan. Ning duit 15 ki entuk grand 4 jaman biyen. Tuku nggon Kaji As, dikapling, dipetak-petak. Mantuku tuku 2 kapling 40 juta* (Komunikasi dengan Ty, petani, 53 tahun).

Saya kan beli 2 hektar, dulu masih murah, sawah 1 hektar 16 ribu, tapi sudah lama 13 tahun yang lalu. Sekarang 1 hektar 350 juta, mahal, kalau bukan orang kaya, tidak bisa beli. Kalau harga 30-50 juta masih bisa. Kalau di Sukolilo tanah orang-orang kaya, haji-haji, tanahnya dibeli orang sini semua. Punya di Desa Gadudero saya beli. Banyak yang tanahnya dijual, dibeli orang sini. Anaknya orang kaya, tidak senang bertani, untuk membiayai sekolah, untuk naik haji. Saya waktu itu di sawah ditanya mau kemana? Mau ke Gadu. Tidak beli sawahnya pak Haji yang semaknya lebat itu? iya itu mau dijual, minta berapa? Minta 20, sudah 15 juta saya bayar. Dijual lah ke saya. Tapi uang 15 juta dulu bisa dapat motor bebek 4. Beli di Haji As, dikapling, dipetak-petak. Menantu saya beli 2 kapling 40 juta.

Lahan yang bisa dibeli oleh Komunitas Sedulur Sikep cukup bervariasi dari mulai 0,1-2 hektar.

Kemampuan membeli lahan dengan luasan 2 hektar terjadi pada generasi kedua (sebelum tahun 2000), sementara itu pada tahun-tahun terakhir ini luasan lahan yang dibeli mulai berkurang karena harga lahan pertanian yang semakin mahal. Lahan-lahan inilah yang kelak akan mereka berikan/wariskan kepada anak-anaknya ketika sudah menikah untuk bisa melanjutkan aktivitas pertanian. Sampai saat ini (tahun 2019), aktivitas penambahan kepemilikan tanah, cukup efektif dalam menjaga rasio antara jumlah petani dengan ketersediaan lahan pertanian bagi Komunitas Sedulur Sikep khususnya untuk memastikan bahwa sampai generasi ke-4, mereka masih bisa memiliki luasan lahan pertanian yang memadai.

Salah satu contoh pemilikan lahan dalam 3 generasi Sedulur Sikep dapat dicermati dalam riwayat Keluarga Rj (Lihat Gambar 8). Rj adalah anak pertama dari 9 bersaudara. Generasi pertama keluarga Rj memiliki lahan pertanian seluas 4 hektar. Pada generasi kedua, luasan lahan ini berkurang. Masing-masing anak hanya menerima warisan dari Jy seluas 0,5 hektar. Namun lahan pertanian pada akhirnya bertambah kembali karena Wj, salah satu anak Rj bisa membeli lahan seluas 2 ha, sehingga Wj sebagai generasi kedua bisa memiliki lahan seluas 2,5 hektar. Selanjutnya pada generasi ketiga, kepemilikan lahan pertanian kembali berkurang. Rj menerima lahan pertanian dari Wj seluas 0,25 hektar. Setelah menikah Wj bisa membeli lahan seluas 0,35 hektar, sehingga luas lahan yang dimilikinya ditambah dengan lahan dari istrinya secara keseluruhan menjadi 0,85 hektar.



Gambar 8. Garis Kekerabatan 3 Generasi Keluarga Rj. Sumber: Data primer, 2019.

Alur 3 generasi dalam Keluarga Rj menunjukkan kemampuan generasi yang lebih muda untuk tidak hanya mengandalkan lahan pertanian pemberian orang tuanya, tetapi juga menambah lahan pertanian sendiri dengan cara membelinya. Meskipun luasannya semakin berkurang (semakin sempit) dan tidak lagi semudah generasi pertama dan kedua dalam memperoleh lahan pertanian yang baru, generasi ke-3 masih memiliki peluang untuk menambah lahan pertanian dari adanya penjualan lahan pertanian di desa sekitarnya. Penambahan lahan inilah yang menjadi jaminan kepemilikan lahan bagi generasi-generasi yang lebih muda.

### E. Strategi Populasi: Mengurangi Jumlah Keluarga Inti (*Nuclear Family*)

Selain aktivitas penambahan kepemilikan tanah, perubahan ukuran keluarga inti juga mendukung rasio bentang agraris dengan jumlah petani. Keluarga inti Komunitas Sedulur Sikep saat ini memang sudah berbeda dengan keluarga inti Komunitas Sedulur Sikep di masa lalu. Jika dahulu keluarga inti Sedulur Sikep bisa terdiri dari 11-12 anggota keluarga karena jumlah anak dalam keluarga inti yang bisa mencapai 7-9, maka saat ini ukuran keluarga inti (*nuclear family*) Komunitas Sedulur Sikep jauh lebih kecil dengan rata-rata jumlah anak 1-2 orang (lihat Tabel 2).

Tabel 2. Jumlah Anak dalam Keluarga Inti Komunitas Sedulur Sikep

No.	Nama Kepala Keluarga	Tahun Lahir	Jumlah Anak			
			1	2	3	>3
1	Sutiyon	1981		v		
2	Sutrisno	1976	v			
3	Kisnandar	1978		v		
4	Yono	1985	v			
5	Andi	1988	v			
6	Toyo	1982		v		
7	Pranoto	1987	v			
8	Jasminto	1984		v		
9	Saryono	1983			v	
10	Hardi	1987	v			
11	Domo	1984	v			
12	Kumbino	1977		v		
13	Sumari	1957				v
14	Maseran	1960				v
15	Rusdi	1971				v
16	Asing	1975			v	
17	Sundoko	1985	v			
18	Saparin	1970		v		

No.	Nama Kepala Keluarga	Tahun Lahir	Jumlah Anak			
			1	2	3	>3
19	Darmadi	1970		v		
20	Gariyo	1970			v	
21	Saryono	1974			v	
22	Hardi	1987	v			
23	Cito	1984	v			
24	Suwito	1978	v			
25	Sutono	1977	v			
Jumlah			11	7	4	3
Persentase			44%	28%	16%	12%

Sumber: Data Kependudukan Desa Baturejo, Tahun 2017.

Menurunnya jumlah keluarga inti bukan semata disebabkan oleh masuknya program Keluarga Berencana yang mulai diterima, tetapi lebih karena Komunitas Sedulur Sikep menyadari bahwa memiliki banyak anak juga memberikan tanggungjawab yang lebih besar untuk bisa mencukupi kebutuhannya, "*Anak akeh, nglantarke sandang pangan juga akeh* (anak banyak, kebutuhan sandang pangan juga banyak). Sebagian besar Komunitas Sedulur Sikep di Desa Baturejo justru bersikap apatis terhadap program Keluarga Berencana (KB). Mereka tidak menolak dan juga tidak menerima program KB. Oleh karena itulah sebagian besar dari mereka tidak mengikuti program KB. Mereka memiliki cara sendiri untuk mengurangi jumlah anak. Hanya sebagian kecil saja yang mengikuti program KB. Suprihatini (2014) mencatat bahwa ada sekitar 17 anggota Komunitas Sedulur Sikep yang mengikuti program KB. Program ini diikuti setelah ada sedikit pemaksaan dari aparat desa setempat. KB dengan suntik merupakan jenis KB yang selama ini mereka ikuti. Jumlah anak dalam keluarga yang mulai berkurang merupakan mekanisme pengendalian yang secara tidak langsung menjaga lahan-lahan pertanian tetap mampu mencukupi kebutuhan komunitas Sedulur Sikep yang secara nyata menegaskan dirinya sebagai petani murni sepenuhnya (*mligi tani*).

### F. Kesimpulan

Tekanan penduduk terhadap lahan pertanian merupakan dampak nyata dari pertambahan jumlah penduduk. Pertumbuhan populasi menyebabkan plot tanah yang dikelola petani menjadi semakin berkurang. Jumlah penduduk semakin bertambah dari waktu ke waktu, sebaliknya jumlah lahan

pertanian justru semakin berkurang dari waktu ke waktu. Tekanan penduduk akan mendorong petani untuk memperluas lahan garapannya atau keluar dari lapangan kerja pertanian.

Komunitas Sedulur Sikep menunjukkan bahwa komunitas agraris tidak akan meninggalkan pertanian dengan mudahnya meskipun terjadi tekanan penduduk. Hal ini menunjukkan bahwa tesis yang diajukan Mulyana & Jaine (2014) bahwa tekanan penduduk akan menyebabkan petani keluar dari pertanian, tidak terjadi. Komunitas Sedulur Sikep tetap bertahan dan secara aktif berupaya untuk bisa terus mengelola lahan pertanian dan bisa mewariskannya kepada generasi berikutnya. Mereka memilih untuk memanfaatkan peluang dari komunitas di sekitarnya yang sudah mulai kehilangan minat untuk mengelola tanah pertanian. Optimisme menambah kepemilikan lahan pertanian bagi generasi yang lebih muda dilakukan dengan cara membeli lahan pertanian dari mereka yang sudah tidak berminat menekuni pertanian.

Selain berupaya menambah lahan pertanian, Komunitas Sedulur Sikep juga menyadari sepenuhnya bahwa daya dukung lingkungan mereka berkurang karena jumlah anak-anak yang bertambah. Oleh karena itulah, pilihan untuk membatasi jumlah anak dalam keluarga inti juga dilakukan. Hal ini bertujuan untuk mengurangi beban yang harus ditanggung untuk mencukupi kebutuhan pangan mereka sehari-hari.

#### Daftar Pustaka

- Ashari 2003, 'Tinjauan tentang alih fungsi lahan sawah ke non sawah dan dampaknya di Pulau Jawa', *Forum Penelitian Ekonomi*, vol. 21, no. 2, hlm. 83-98.
- Bachriadi, D dan Wiradi, G 2011, *Enam dekade ketimpangan: masalah penguasaan tanah di Indonesia*, Agrarian Resource Centre, Bina Desa dan Konsorsium Pembaruan Agraria, Bandung.
- Berg, BL 2001, *Qualitative research methods for social sciences*, Allyn and Bacon, United States.
- Bryceson, D 2002, 'Multiplex livelihoods in rural Africa: recasting the terms and conditions of gainful employment', *Journal of Modern African Studies*, vol. 40, no. 1, hlm. 1-28. doi: 10.1017/30022278x01003792.
- Badan Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 2018*, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik Pati, *Kecamatan Sukolilo Dalam Angka 2018*, Badan Pusat Statistik, Pati.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah, 2018, *Jawa Tengah Dalam Angka*, Badan Pusat Statistik, Jawa Tengah.
- \_\_\_\_\_ 2013, *Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013 (Pencacahan Lengkap)*, Badan Pusat Statistik, Jawa Tengah.
- Effendi, PML dan Asmara, A 2014, 'Dampak pembangunan infrastruktur jalan dan variabel ekonomi lain terhadap luas lahan sawah di koridor ekonomi Jawa', *Jurnal Agribisnis Indonesia*, vol. 2, Juni, hlm. 21-32.
- Geertz, C 1983, *Involusi pertanian proses perubahan ekologi di Indonesia*, Lembaga Penelitian Sosiologi Pedesaan IPB dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Hakim, M, Wiratno, O, Abdurachman, AA 2017, *Statistik lahan pertanian tahun 2012-2016*, Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, Sekretariat Jenderal, Kementerian Pertanian, Jakarta.
- Hakim M, Wiratno, O, Abdurachman, AA 2018, *Statistik lahan pertanian tahun 2013-2017*, Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, Sekretariat Jenderal, Kementerian Pertanian, Jakarta.
- Headye, D, Dereje, M, Taffesse, AS 2014, 'Land constraints and agricultural intensification in Ethiopia: a village-level analysis of high-potential areas', *Food Policy* 48, hlm. 129-141.
- Latruffe, L, Piet L 2013, 'Comparative analysis of factor markets for agriculture across the member states', *Working Paper*, no. 40, April, hlm. 1-22.
- Long, N 2001, *Development sociology: actor perspectives*, UK: Routledge, London.
- Manjunatha, AV, Anik, AR, Speelman, S, Nuppenau, EA 2013, 'Impact of land fragmentation, farm size, land ownership and crop diversity on profit and efficiency of irrigated farms in In-

- dia', *Land Use Policy*, 31, hlm. 397-405. <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.08.005>.
- Mellor, JW 2014, 'High rural population density Africa-what are the Growth Requirements and who participates?', *Food Policy* 48, hlm. 66-75.
- Molle, F, Srijantr, T 2003, 'Between concentration and fragmentation the resilience of the land system in the Chao Phraya Delta', In Molle, F and Srijantr, eds. *Thailand Rice Bowl: Perspectives on Social and Agricultural Change in the Chao Praya Delta*, White Lotus, Bangkok.
- Muyanga, M, Jayne, TS 2014, 'Effects of rising rural population density on smallholder agriculture in Kenya', *Food Policy* 48, hlm. 98-113.
- Ploeg, J 2008, *The new peasantries struggles for autonomy and sustainability in era of era of empire and globalization*, Earthscan Publisher, UK.
- Pujiriyani, DW, Soetarto, E, Santosa, DA, Agusta, I 2018, 'Deagrarianisasi dan dislokasi nafkah di pedesaan Jawa', *Sodality*, vol 6, no. 2, Agustus, hlm. 137-145.
- Ricker-Gilbert, J, Jumbe, C, Chamberlin, J 2014, 'How does population density influence agricultural intensification and productivity? Evidence from Malawi', *Food Policy* 48, hlm. 114-128.
- Rigg, J 2001, 'Embracing the global in Thailand: activism and pragmatism in an era of deagrarianization', *World Development*, vol 29, no. 6, hlm. 945-960.
- Rohman, MN, Hayati, R 2015, 'Analisis tekanan penduduk agraris Provinsi Jawa Tengah tahun 2020', *Geo Image* (1), hlm. 1-8.
- Rosyid, M 2008, *Samin Kudus: bersahaja di tengah asketisme lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ruhimat, M 2015, 'Tekanan penduduk terhadap lahan di Kecamatan Sukaraja Kabupaten Sukabumi', *Gea-Jurnal Pendidikan Geografi*, vol. 15, no. 2, hlm. 59-65.
- Suprihatini, T 2014, 'Penerimaan masyarakat samin terhadap program pembangunan di Desa Baturejo, Kecamatan Sukolilo, Kabupaten Pati, Jawa Tengah'. *Jurnal Ilmu Sosial*, vol. 13, no.2, hlm. 77-85.
- Tauchid, M 2009, *Masalah agraria sebagai masalah penghidupan dan kemakmuran rakyat Indonesia*, STPN Press, Yogyakarta.
- Tjondronegoro, S, Wiradi, G 2008, *Dua abad penguasaan tanah: pola penguasaan tanah pertanian di Jawa dari masa ke masa*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- United Nations, 2015, World population projected to reach 9.7 Billion by 2050, [www.un.org](http://www.un.org). Diakses 9 Maret 2019.

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: March 18, 2019; Reviewed: April 4, 2019; Accepted: May 3, 2019.

To cite this article: Grace, L 2019, 'Ketimpangan dan kontinuitas patronase dalam lintasan sejarah: menelusuri sejarah perubahan agraria di Malang Selatan', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 54-68.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v5i1.319>

Copyright: ©2019 Grace Leksana. All articles published in *Jurnal Bhumi* are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

---

**KETIMPANGAN DAN KONTINUITAS PATRONASE DALAM LINTASAN SEJARAH:  
MENELUSURI SEJARAH PERUBAHAN AGRARIA DI MALANG SELATAN**  
*INEQUALITY AND CONTINUITY OF PATRONAGE IN THE COURSE OF  
HISTORY: TRACING THE HISTORY OF AGRARIAN TRANSFORMATION IN  
SOUTH MALANG*

**Grace Leksana**

(Kandidat Doktor Universitas Leiden/ Royal Netherlands Institute of South East Asia and Caribbean Studies (KITLV)/ Netherlands Institute for War, Genocide and Holocaust Studies)

**Abstract:** Opinions that perceive villages (*desa*) as solid entity, traditional, reservoir of labor and foodcrops, have been intensively criticized. On the contrary, villages are filled with social-political tension, class difference, and became areas where large conflicts in history also took place. This article develops the second argument, which tries to trace agrarian transformation through history: from the colonial period, independence and the New Order. By presenting a case study in South Malang, East Java, this article aim to show that village dynamics are controlled by patronage relation, where agrarian policies only benefited certain groups in the village. Historical analysis also shows how patronage relation persisted, although the state had changed. Violence that occurred in regime change did not necessarily transform the patronage relation in the village, instead strengthened it through the formation of new alliances. Agrarian policies that are going to be developed in the present should notice this power relation. The question of 'who gets what' should be continuously raised by agrarian studies experts and policy makers.

**Keywords:** patronage relation, clientelism, class inequality, 1965 violence, colonial plantation, Malang-East Java

**Intisari:** Pandangan yang melihat desa sebagai entitas solid, tradisional, reservoir tenaga kerja dan pangan, telah banyak dikritik. Sebaliknya, desa dipenuhi dengan ketegangan sosial-politik, perbedaan kelas dan area dimana konflik-konflik besar dalam sejarah juga terjadi. Artikel ini mengembangkan pandangan kedua, dan berusaha menelusuri perubahan agraria dari masa ke masa: periode kolonial, kemerdekaan dan Orde Baru. Dengan mengambil studi kasus di Malang Selatan, Jawa Timur, artikel ini menunjukkan bahwa dinamika desa dikuasai oleh relasi patronase, sehingga kebijakan-kebijakan agraria hanya menguntungkan kelompok tertentu di desa. Analisa historis juga memperlihatkan bagaimana relasi patronase terus bertahan, meskipun negara (dalam hal ini sistem pemerintahan) telah berubah. Kekerasan yang terjadi dalam perubahan-perubahan rezim tidak mengubah relasi patron di tingkat desa, namun justru memperkuatnya dengan memunculkan aliansi-aliansi baru. Kebijakan-kebijakan agraria yang akan diambil pada masa kini seyogyanya memperhatikan relasi kuasa tersebut, sehingga pertanyaan 'siapa mendapat apa' harus kerap dikedepankan oleh para pegiat studi agraria dan para pengambil kebijakan.

**Kata kunci:** relasi patronase, klientelisme, ketimpangan kelas, kekerasan 1965, perkebunan kolonial, Malang-Jawa Timur

## A. Pendahuluan

Ketika krisis moneter 1998 terjadi di Indonesia, sejumlah studi menunjukkan bahwa kesempatan kerja di sektor agraria meningkat dibandingkan sektor-sektor lainnya. Pandangan ini dipengaruhi oleh kepercayaan bahwa pertanian dan pedesaan menjadi semacam cadangan tenaga kerja (*reservoir of labor*), karena para petani kerap berpindah dari desa ke kota, mengerjakan lahannya di saat musim tanam dan panen, lalu berpindah ke sektor non-agraris untuk memenuhi kebutuhan uang tunai di luar musim-musim tersebut (Breman & Wiradi 2002, 4). Pemikiran seperti ini telah dikritik berbagai pihak (Breman & Wiradi 2002, 13),<sup>1</sup> terutama karena mengandung asumsi bahwa semua orang memiliki kesempatan yang sama untuk mencari pendapatan dari sektor agraria. Kritik mendasar terletak pada kenyataan bahwa kehidupan desa sangat terdiferensiasi sejak zaman pra-kolonial (White & Huskens 1989), yang kemudian diperparah dengan masuknya industri kolonial. Pedesaan harus dilihat sebagai area yang mengandung kerumitan ekonomi politik dan penuh ketimpangan. Dengan demikian, perubahan agraria bukan semata-mata persoalan perkembangan teknik pertanian, populasi atau komersialisasi, tetapi juga harus melihat bagaimana ketimpangan dan relasi kuasa bekerja dari masa ke masa. Hal ini juga berarti negara berada di dalam proses diferensiasi agraria, bukan sebagai kekuatan eksternal yang semata-mata berpengaruh melalui kebijakan.

Gillian Hart (1989, 31) juga menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan agraria yang menysasar pada peningkatan komersialisasi dan teknologi berakar dari anggapan bahwa negara berada di luar proses ekonomi agraria, sehingga pedesaan seringkali

dilihat sebagai entitas tanpa kuasa dan politik. Sebaliknya, Hart menekankan bahwa negara hadir di tingkat pedesaan melalui relasi patronase, dimana kelompok dominan yang ada di desa digunakan oleh negara untuk merealisasikan agenda-agendanya. Relasi ini tidak hanya mempengaruhi ekstraksi dan akumulasi di sektor agraria, tetapi juga menimbulkan ketegangan dan konflik yang menjadi unsur utama dalam perubahan dan diferensiasi agraria (Hart 1989). Relasi patronase yang dimaksud memiliki ciri-ciri sebagai berikut: pertukaran antara sumber daya dan solidaritas atau kesetiaan; sifat tak bersyarat dan kewajiban atau kredit jangka panjang; solidaritas (bisa jadi kuat, lemah atau ambivalen); informal/tidak legal; berbasis sukarela; mencakup individu atau kelompok dalam posisi vertikal dan bukan kelompok-kelompok yang terorganisir; dan memiliki elemen ketimpangan serta perbedaan relasi kuasa yang kuat (Eisenstadt & Roniger 1980, 49-50). Dalam konteks Indonesia, relasi patronase ini sudah ada sejak masa pra-kolonial, namun berubah dari relasi personal-afektif antara patron dan klien di masyarakat kolonial menjadi jaringan patronase yang ada dalam institusi birokratis Orde Baru (Nordholt 2015, 168-177). Hingga saat ini, patronase tetap menjadi ciri yang kuat di Indonesia, sehingga beberapa akademisi berpendapat bahwa patronase dapat berdampingan dengan demokrasi dan sekaligus memperparah defisit-defisit demokrasi seperti ketimpangan ekonomi dan sosial (Klinken 2009, 156).

Artikel ini berusaha memotret perubahan agraria melalui kerangka di atas: bagaimana diferensiasi dan ketimpangan agraria di Indonesia secara kontiniu dibentuk melalui relasi-relasi patronase. Terlebih lagi, periodisasi dalam sejarah seringkali membatasi analisa historis, sehingga memotong kesinambungan relasi patronase dalam konteks agraria yang terbentuk dari masa ke masa. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan sejarah-antropologis dalam studi agraria mikro, untuk memperlihatkan kontinuitas ketimpangan agraria dari masa kolonial hingga Order Baru, yang diperparah dengan munculnya koalisi-koalisi antara elit desa dengan 'negara'. Dua peris-

---

<sup>1</sup> Jan Breman dan Gunawan Wiradi (2002) melalui studi kasus di Jawa Barat, telah menunjukkan bahwa tenaga kerja yang terbuang dari perkotaan tidak mampu mendapatkan tempat di daerah pedesaan, karena berbagai faktor, di antaranya biaya produksi pertanian yang meningkat (misalnya 300% untuk pupuk dan 700% untuk pestisida) dan produksi pertanian yang sejak bertahun-tahun sebelumnya telah mengurangi proporsi tenaga kerja.

tiwa kekerasan, yaitu perang kemerdekaan dan operasi militer 1965-1966, menjadi titik balik terbentuknya koalisi-koalisi tersebut yang menjadi tak tergoyahkan dengan hancurnya kekuatan-kekuatan kiri yang berusaha menentangnya di tahun 1960an. Siapa yang terlibat dalam memelihara dan menentang ketimpangan tersebut? Bagaimana peristiwa-peristiwa kekerasan dalam sejarah kita berpengaruh pada ketimpangan agraria? Penelitian ini menyimpulkan bahwa perubahan rezim di Indonesia tidak serta merta membawa perubahan dalam relasi patronase masyarakat agraria.

Lokasi studi ini terletak di Kecamatan Donomulyo, Malang Selatan, yang terletak 34 km dari ibukota Kabupaten Malang, yaitu Kepanjen. Luas Kecamatan Donomulyo adalah 192,6 km<sup>2</sup> atau 6.47% dari seluruh luas area Kabupaten Malang (BPS Kabupaten Malang 2018, 12). Dengan jumlah penduduk 62.627 orang, kepadatan penduduk di kecamatan ini hanya 325,17 orang/km<sup>2</sup>, yang menjadikan Donomulyo sebagai kecamatan dengan kepadatan penduduk terendah di Kabupaten Malang. Kecamatan ini juga berada di nomor urut kedua di Kabupaten Malang sebagai area penyedia buruh migran (BPS Kabupaten Malang 2018, 129). Terdapat 10 desa dan 39 dusun di Donomulyo, namun karena pertimbangan teknis, hanya tiga desa dan enam dusun yang tercakup dalam penelitian ini. Terkait dengan unsur kerahasiaan, nama area penelitian dan para narasumber di artikel ini telah disamarkan. Ketiga desa yang menjadi cakupan penelitian ini akan disebut sebagai daerah Banyujati.

Studi ini menggunakan sumber arsip dan lisan yang berbeda-beda, seperti dokumen-dokumen koleksi arsip nasional di Belanda dan Indonesia, dokumen-dokumen perusahaan Belanda, skripsi-skripsi tentang landreform di tahun 1960an, wawancara lisan penduduk Donomulyo, serta berbagai literatur terkait. Meskipun menggunakan perpaduan sumber yang beragam, penyusunan sejarah Donomulyo yang komprehensif tetaplah menjadi tantangan. Sumber-sumber di masa kolonial tersebar di beberapa tempat, dan sulit menemukan informasi yang secara spesifik berbi-

cara tentang Donomulyo. Akan tetapi, terdapat banyak sumber yang berbicara tentang Kecamatan Sengguruh, dimana Donomulyo menjadi salah satu wilayah administratifnya.<sup>2</sup> Untuk masa perang kemerdekaan hingga Orde Baru, informasi dikumpulkan melalui koran, laporan penelitian dan wawancara sejarah lisan.

## B. Awal Sebuah Desa

Berdasarkan sumber-sumber lisan di Donomulyo, asal daerah ini terkait dengan perang melawan kolonialisme pada abad 18 dan 19 di Jawa Tengah. Para warga desa percaya bahwa orang-orang pertama yang melakukan babad alas areal ini adalah bekas prajurit dan pengungsi perang Jawa yang bermigrasi lalu membangun kehidupan di Jawa Timur. Sayangnya, sulit untuk mengetahui dengan pasti perihal perang Jawa mana yang dimaksud. Dalam beberapa wawancara, warga desa menyebut *Pangeran Samber Nyawa* atau *Pangeran Mangkunegara I*, yang lebih dikenal dengan Mas Said dari Surakarta. Ia dikenal sebagai figur utama dalam beberapa pemberontakan di Jawa pada abad 18 terhadap VOC yang beraliansi dengan kelompok aristokrat Jawa Tengah (Ricklefs 2001, 127-8). Dalam kesempatan lainnya, para informan memberitakan bahwa pencetus desa adalah bekas prajurit Diponegoro yang terlibat dalam perang Jawa lainnya pada abad 19 melawan pemerintah kolonial (Carey 2007, Ricklefs 2001, 151-2). Meskipun sulit untuk menelusuri lebih lanjut kisah asal mula desa di Donomulyo, kedua versi tersebut menyiratkan gelombang migrasi yang terjadi akibat perang kolonial di Jawa Tengah dan tumbuhnya desa-desa baru di Jawa Timur—sebuah akibat kapitalisme global yang masih serupa di masa kini. Hingga kini, makam para pencetus desa menjadi situs sakral, tempat tujuan para peziarah dan pusat berbagai aktivitas tradisional, seperti bersih desa.

Sistem kepemilikan tanah sejak abad 19 dibatasi oleh aturan-aturan komunal di desa. Hiroyoshi

<sup>2</sup> Wilayah administrasi pada zaman kolonial adalah sebagai berikut: sub-distrik: Pagak, distrik: Sengguruh, Kabupaten: Malang, karesidenan: Pasuruan.

<sup>3</sup> Survei ini disebut *Eindresume van het onderzoek naar de rechten van den inlander op den grond* (Rangkuman akhir survei terhadap hak atas tanah populasi pribumi). Ia

Kano (1977), melalui analisisnya terhadap hasil survey kolonial di 1868-69<sup>3</sup>, menunjukkan bahwa kepemilikan individual dan komunal tetap dipengaruhi oleh keputusan komunitas desa. Dalam sistem kepemilikan komunal, atau yang lebih dikenal dengan *gogol* di daerah Malang, individu atau keluarga menggunakan sebagian tanah yang merupakan bagian dari tanah komunal desa atau dusun. Dengan demikian, individu atau keluarga tersebut tidak diperbolehkan menjual atau mewariskan tanah tersebut (Kano 1977, 15). Meskipun kepemilikan tanah *gogol* melibatkan rotasi dan hanya berlaku untuk periode terbatas, di Malang, penentuan periode kepemilikan dan jumlah bagi hasil adalah tetap. Hal ini membuat sistem kepemilikan komunal di Malang hampir sama dengan kepemilikan individual, namun tanpa hak untuk mengalihkan lahan (hak jual/sewa dan waris) (Kano 1977, 17). Kano juga mencatat bahwa sistem kepemilikan tanah di masa itu telah menunjukkan ketimpangan dan relasi kelas. Misalnya, bagian tanah yang lebih besar diberikan pada orang-orang yang memiliki lebih banyak ternak (Kano 1977, 19). Dalam kasus lainnya, kepala desa memiliki kuasa untuk menentukan pembagian tanah komunal, yang seringkali mengutamakan kepentingan pribadinya (Kano 1977, 20). Akan tetapi, Kano berargumen bahwa meskipun relasi kelas tercermin dalam kepemilikan tanah, ini belum memperlihatkan adanya sistem tuan tanah (*landlord system*). Situasi berubah seiring dengan perkembangan ekonomi komersial, terutama ekonomi perkebunan masa kolonial, yang mempertajam lebih

dilakukan oleh otoritas kolonial Belanda pada 1872 dan menghasilkan laporan tiga jilid. Tujuan utama survei ini adalah menyelidiki praktik-praktik kepemilikan tanah orang Indonesia (atau pribumi pada masa itu). Wilayah survei mencakup seluruh karesidenan di Jawa dan Madura, kecuali Batavia, Kedu, Yogyakarta dan Solo. Tidak semua desa di setiap Karesidenan diperiksa, tapi setidaknya dua desa dipilih sebagai sampel. Untuk Kabupaten Malang, kecamatan yang dipilih adalah Gondanglegi, Pakis, Penanggungan, Karanglo dan Ngantang.

<sup>4</sup> Secara resmi, tanah-tanah *gogol* berubah menjadi hak milik individu setelah reforma agraria di 1960. Akan tetapi, implementasinya berbeda di setiap daerah. Misalnya, studi Edmunson di dua desa di Malang menyebutkan bahwa perubahan *gogol* menjadi hak milik terjadi sejak

lanjut hubungan pemilik tanah dan penyewa melalui perpindahan tanah garapan dan penetrasi terhadap relasi kelas di desa (Kano 1977, 40).<sup>4</sup>

Setidaknya ada tiga kelompok yang berkembang menjadi tuan tanah atau elit desa di masa kolonial. Pertama adalah para aparat desa. Mereka berperan sebagai perantara yang menghubungkan warga dengan pemerintah kolonial, misalnya untuk mengumpulkan pajak dari warga atau merekrut petani penggarap untuk menjadi tenaga kerja perkebunan (Breman 1983, 6). Di Kecamatan Karanglo, Pakis, Sengguruh, Turen, dan Gondanglegi seorang petinggi menerima f 2,50-f 5 per *bau*<sup>5</sup> dari perusahaan untuk jasa mereka dalam membantu persewaan tanah (Welvaartcommissie 1907, 125). Pegawai administrasi desa mendapatkan f 0,50-f 2 untuk perannya dalam pengaturan kontrak dengan buruh dan kuli angkut (Welvaartcommissie 1907, 125). Tidak jarang, posisi para petinggi dan aparat desa sebagai perantara digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi. Di Distrik Sengguruh, praktik-praktik penyimpangan dilakukan oleh kepala desa, seperti penggelapan pajak dan penipuan persewaan tanah (Welvaartcommissie 1907, 161-2). Kelompok kedua yang berkembang menjadi tuan tanah adalah para haji. Di Sumberpucung, misalnya, haji memiliki tanah tegal/kebun hingga 50 *bau* (Welvaartcommissie 1907, 18-19). Kelompok ketiga adalah keluarga para perintis desa. Studi Elson tentang industri gula di Pasuruan pada awal abad 19 menunjukkan bahwa generasi penerus para perintis desa tidak membagi tanah mereka kepada pendatang-pendatang baru, sehingga kelompok ini menjadi kelompok yang tak bertanah, bekerja sebagai buruh tani atau petani penggarap bagi pemilik tanah (Elson 1984, 13). Ini adalah gambaran relasi patron di masa kolonial, dimana para elit desa (aparat, haji, atau keluarga perintis desa)

---

1958, sedangkan di Blitar, sistem *gogolan* masih berlangsung hingga 1964 dengan rotasi tetap tanah komunal. Secara singkat dapat disimpulkan bahwa tanah-tanah *gogol* memberikan kesempatan bagi petani yang tak bertanah untuk memiliki lahan, sebagaimana dijelaskan Saptari 1995, 109-110.

<sup>5</sup> 1 *bau* = 0,7 hektar.

berada pada relasi patronase dengan negara, dalam hal ini pemerintah kolonial. Di satu sisi mereka menjadi bentuk konkrit ‘negara’ di tingkat lokal dan bekerja untuk memenuhi kebijakan kolonial sambil menikmati berbagai keuntungan yang didapat dari hubungan tersebut. Akan tetapi, di sisi lain, hal ini dilakukan dengan cara-cara represif terhadap warga yang serta merta memperkuat posisi para tuan tanah secara ekonomi maupun kultural.

Perubahan dalam kepemilikan tanah terjadi seiring dengan dikeluarkannya Undang-Undang Agraria tahun 1870 yang mengizinkan perusahaan-perusahaan swasta untuk memperoleh tanah tak berpenghuni dengan menyewanya dari pemerintah hingga 75 tahun (Paulus 1917, 18). Di Malang, perusahaan swasta membuat investasi, khususnya pada industri kopi dan gula. Pada 1881 hingga 1884, hampir sepertiga produksi kopi di Jawa berasal dari Malang, dan pada 1922, Kabupaten Malang menyumbangkan 19,6% dari seluruh produksi kopi di Jawa dan Madura (Kanô 1990). Donomulyo serta merta menjadi bagian dari industri tersebut, seiring dengan berdirinya perusahaan kopi dan karet “N.V. Kali Tello” yang beroperasi di bagian utara Donomulyo. Diawali dengan 370 *bau* tanah, perusahaan dihadapkan pada berbagai tantangan di tahun-tahun awal produksi mereka, seperti kekeringan, penyakit tanaman dan rendahnya harga kopi di pasar ekonomi (Verslag Over Het Boekjaar 1895).<sup>6</sup> Kondisi ini mulai berubah melalui ekspansi (perusahaan menambah 130 *bau* kebun kopi) dan diversifikasi jenis tanaman (kakao dan lada) pada 1902 (Verslag Over Het Boekjaar 1902). Pada 1910, perusahaan tersebut memulai investasi pada industri karet dengan menanam lebih dari 17.000 pohon karet dan membangun pabrik karet dua tahun kemudian (Verslag Over Het Boekjaar 1910). Pada 1922, Kali Tello menguasai 1465 *bau* lahan di Kecamatan Donomulyo, dimana 207 *bau* digunakan untuk pabrik, rumah, kampung dan jalan, dan 1258 *bau* digunakan untuk perkebunan kopi dan karet. Beberapa tahun kemudian, NV Kali Tello mengakuisisi beberapa perusahaan lain, seperti

perkebunan kopi Poerwodadie (yang terletak bersebelahan dengan Kali Tello), perkebunan karet Soember Nongko I-IV, dan perkebunan kapuk Kali Gentong (keduanya di Kediri). Akan tetapi, kondisi ini menurun sejak 1929, seiring dengan jatuhnya harga global kopi dan karet. NV. Kali Tello mengalami defisit, yang berdampak pada penurunan 10% gaji seluruh staf Eropanya dan penghentian produksi karet di Soember Nongko pada 1931 (Verslag Over Het Boekjaar 1931). Perusahaan ini juga tercatat menggunakan alat-alat pengolahan modern yang beroperasi dengan listrik, misalnya kereta gantung satu lajur (*kabelbaan*) sepanjang 2600 m untuk mengangkut kopi dari perkebunan Poerwodadi ke pabrik di Kali Tello (Verslag Over Het Boekjaar 1925).

Tabel 1. Luas tanah, jumlah pohon dan panen NV Kali Tello pada 1928

Perkebunan	Kopi			Karet	
	Luas Tanah ( <i>bau</i> )	Jumlah Pohon	Panen 1928 ( <i>pikul</i> )	Jumlah pohon	Panen 1928 (dalam ½ kg)
Kali Tello	1460	932900	14688	103526	486630
Poerwodadie	1568	699572	5008	146773	934364
Soember Nongko	833			86649	304030
<b>Total</b>	<b>3861</b>	<b>1632472</b>	<b>19696</b>	<b>336948</b>	<b>1725024</b>

Sumber: Verslag Over Het Boekjaar 1931. 1928. Inv. ZK 60163. Nederlandsch Economisch-Historisch Archief (NEHA). Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Netherlands.

Berdirinya perkebunan-perkebunan baru di Malang Selatan meningkatkan jumlah migran ke daerah tersebut. Antara 1880-1985, populasi di Sub-Distrik Pagak menjadi tiga kali lipat seiring dengan berdirinya perkebunan-perkebunan kopi baru di Sengguruh, Turen, dan Gondanglegi dan dipermudah dengan dibukanya jalur kereta api Malang-Surabaya (Welvaartcommissie 1907, 5). Selain buruh-buruh yang datang dari Jawa Tengah, orang-orang Madura juga tercatat sebagai imigran yang datang ke area ini, bahkan lebih disukai dan dipercaya dibandingkan orang-orang lokal (Welvaartcommissie 1907, 83-4). Migrasi tampaknya meningkatkan cadangan tenaga kerja, namun tidak diikuti dengan bertambahnya kesempatan kerja. Hal ini menyebabkan jatuhnya upah buruh dalam rentang waktu 20 tahun:

<sup>6</sup> Kopi kualitas terbaik dikirim ke Belanda, sedangkan kualitas rendah didistribusikan di Surabaya.

Table 2. Upah Buruh pada 1880 dan 1900

Tipe pekerjaan	Upah Buruh	
	1880	1900
Penghasilan keseluruhan per hari	<i>f</i> 0,40 and <i>f</i> 0,75 (laki-laki)	<i>f</i> 0,20 (laki-laki) <i>f</i> 0,30 (perempuan)
Memetik kopi	<i>f</i> 0,75 - <i>f</i> 1,25	<i>f</i> 0,50 - <i>f</i> 0,60
Penanaman per <i>bau</i> (sekitar 30 hari kerja)	<i>f</i> 20- <i>f</i> 25	<i>f</i> 15
Mengolah tanah untuk penanaman (sekitar 90 hari kerja)	<i>f</i> 50- <i>f</i> 60	<i>f</i> 40

Sumber: Onderzoek naar de mindere welvaart der inlandse bevolking op Java en Madoera. Samentrekking van de afdelingsverslagen over de uitkomsten der onderzoekingen naar handel en nijverheid in de residenties Besoeki, Pasoeroean en Soerabaja. 1907. Ministerie van Koloniën: Collectie Grijs. Inv. 2.10.64. Box 21, folder 21.4. Nationaal Archief, The Hague, Netherlands, hlm. 80.

Tanpa kontrak kerja yang mengikat dan kepastian upah, para pekerja berpindah dari satu pekerjaan ke pekerjaan lain, tergantung pada jumlah upah dan fasilitas yang mereka dapatkan. Manajemen Kali Tello berulang kali melaporkan kesulitan mencari buruh, karena upah tinggi yang ditawarkan oleh perkebunan-perkebunan lain, khususnya industri gula, atau karena para petani memilih menggarap tanah mereka sendiri (Verslag Over Het Boekjaar 1913). Untuk mengatasi masalah ini, selain menawarkan upah tinggi, perusahaan juga menyediakan fasilitas seperti perumahan dan layanan kesehatan (Verslag Over Het Boekjaar 1927).<sup>7</sup> Selain itu, cara-cara non-koersif lainnya juga ditempuh untuk menjaga ketergantungan pekerja dengan perusahaan. Sebuah informasi menarik diceritakan oleh Prambodo, yang lahir pada 1933 di perkebunan karet Gledakan Pancur, Dampit, Kabupaten Malang. Ia adalah anak seorang mandor tinggi, yang mengkoordinir beberapa mandor rendah di berbagai divisi. Prambodo besar di perkebunan, tetapi bersekolah di Kota Malang dan kembali ke perkebunan di saat libur sekolah. Ketika tinggal di perkebunan, ia melihat bahwa manajemen perusahaan menyediakan hiburan sebagai salah satu cara untuk membuat

para pekerja tetap tinggal di area tersebut:

[para buruh] upahnya per minggu. Tiap hari Sabtu [diberikan]. Apa yang dikerjakan mandor-mandor kecil, dikumpulkan sama mandor besar, datanya disetorkan ke pabrik/ sinder, yang bagian upah. Tiap hari Sabtu, pintarnya Belanda, [karena] mereka tinggal di perkebunan, daerah terpencil, dikasih hiburan. Istilahnya tandak, menari, ada orang main dadu, sehingga saya amati pekerja itu disibukkan dengan hal itu. Belandanya pergi ke Malang. Lalu pekerja itu uangnya habis. Karena habis, Senin mulai lagi cari duit. ... Pekerja-pekerja di perkebunan mesti banyak orang Madura. ... Sifatnya orang Madura senang main, jadi main dadu, ayam, jadi dibiarkan sama Belanda. Dengan begitu, uangnya habis. Sering terjadi perkelahian. Polisi datang dengan sepeda motor. Ngambil orang yang berkelahi, lalu dibawa ke Dampit (Komunikasi dengan Prambodo, 29 Juli 2016).

Prambodo menggambarkan suasana hidup perkebunan yang biasanya tidak tercatat di dokumen-dokumen resmi. Ia mendeskripsikan keberadaan pekerja Madura (yang juga disebutkan dalam dokumen kolonial) dan hiburan yang disediakan oleh perusahaan. Menurut Prambodo, ini adalah strategi 'halus' untuk menjaga para pekerja agar tetap bekerja di dalam perkebunan. Praktik demikian juga terjadi di daerah-daerah lain, seperti di perkebunan tembakau di Sumatera (Breman 1989).

### C. Para Pekerja Perkebunan

Warga Banyujati juga turut serta menjadi pekerja di Perkebunan Kali Tello. Beberapa dari mereka menjadi buruh, namun ada juga yang menjadi mandor rendah. Perbedaan posisi ini masih tampak dalam generasi kedua para pekerja perkebunan yang saya temui dalam penelitian lapangan. Burmudji, lahir pada 1952, adalah pensiunan guru sekolah dasar dan staf dinas pendidikan Kabupaten Malang. Ayahnya, Darsa, lahir pada 1917 dan merupakan salah satu keturunan perintis desa. Ia menyelesaikan sekolah *Ongko Loro* dan *Ongko Telu* (sekolah Belanda untuk pribumi), dan menjadi guru di Kebon Agung, kecamatan lain di Kabupaten Malang. Sekitar 1930, Darsa menjadi Katolik, dan sebagai bagian dari misi Katolik, Darsa ditugaskan

<sup>7</sup> Obat-obatan tidak dipungut biaya, dan pasien dengan penyakit serius diantar ke klinik di Malang kota. Pada 1927, sebuah klinik didirikan di dekat Kali Tello dan Purwodadi, dengan seorang dokter yang datang dua kali seminggu dari Malang.

menjadi guru di sekolah Katolik Donomulyo. Setelah beberapa tahun, ia mendirikan sekolah di desa lain. Bersama dengan dua orang Katolik lainnya, Darsa dihormati sebagai perintis umat Katolik di Donomulyo. Kemampuannya membaca, menulis, dan berhitung juga membawanya pada posisi mandor rendah di Perkebunan Kali Tello.

Kebetulan ayah waktu di Banyuwati masih ada perkebunan, posisi ayah saya mandor. Komandan kelompok. Misalnya pekerja 10, ayah saya komandannya. Meskipun sekolahnya Ongko Loro, dianggap terpelajar. Sehingga mesti ada tanda tangan, administrasinya-lah. Tugasnya membagikan gaji. *Meskipun kami miskin, tapi tidak miskin-miskin amat* [ditekankan oleh Burmudji] kalau dibandingkan dengan masyarakat sekitar saya (Komunikasi dengan Burmudji, 6 Desember 2016).

Burmudji sepenuhnya sadar dengan status keluarganya. Latar belakang pendidikan Darsa menjadikan ia guru, mandor, sekaligus tokoh umat Katolik di desa. Kasus keluarga Burmudji menunjukkan bagaimana Perkebunan Kali Tello berkontribusi pada pembentukan status dan kelas para penduduk desa.

Bekerja untuk perkebunan juga membuat para penduduk desa mampu memperluas kepemilikan modal mereka. Ini dialami oleh ayah Ny. Aji Marlan. Aji Marlan sendiri adalah mantan sekretaris desa di era Orde Baru dan anak seorang pengusaha lokal yang berdagang ternak (sapi). Ayah mertuanya kemudian bergabung dalam usaha tersebut dan kedua orang tua mereka kemudian menjadi 'orang kaya desa'. Menurut Marlan, ayahnya juga seorang tokoh agama, dengan jaringan haji di sekitar daerah ini karena usaha dagangnya. Ayah Aji Marlan mendirikan masjid pertama di dusun mereka, dan Marlan kemudian menjadi aktivis Ansor. Baik ayah kandung maupun mertua Aji Marlan sudah memperlihatkan kemampuan manajemen ekonomi bahkan sebelum mereka berkolaborasi dalam usaha dagang. Hal ini tampak sejak ayah mertua Aji Marlan bekerja di perkebunan.

Mbah saya jualan getuk, dan lain-lain, Mbah putri. Dia jualan di perkebunan. Ayah saya cuma

[anak] satu-satunya. Tapi kerja nderes (menyadap) karet, bukan mandor. Terus dikasih bungkus makanan, gak dimakan, tapi dijual ke temannya. Makannya ikut mbah saya. Lama-lama dikumpulkan, bisa beli sawah. Dari nol mertua saya. Tapi sejak kecil sudah orang ekonomi. Dia kerja ikut Belanda, kalau ada ransum—dari Belanda ada jatah makanan—dijual ke temannya. Dia makan ikut ibunya. Belanda kalau ngerjain orang dibayar harian. Upahnya sedikit (Komunikasi dengan Ibu Aji Marlan, 15 Mei 2017).

Meskipun upah buruh rendah, ayah Ny. Aji Marlan dapat mengatasinya dengan menjual jatah makanannya. Upah yang didapat dari bekerja di perkebunan, dan juga dari usaha dagang ternaknya, digunakan untuk membeli tanah di Desa Banyuwati. Hal ini, ditambah dengan jaringan tokoh-tokoh Islam, membuat keluarga Aji Marlan masuk ke dalam kategori elit desa.

Selain mereka, ada pula warga desa yang bekerja di perkebunan namun berada di luar kelompok elit ini. Keluarga Marwono memperlihatkan perbedaan dengan keluarga Aji Marlan dan Burmudji. Marwono dilahirkan sekitar 1936-37, saat ini bekerja sebagai petani yang memiliki sepetak tanah. Kebunnya ditanam dengan beberapa jenis tanaman pangan, seperti singkong dan kakao, namun juga kayu sengon. Dalam percakapan kami, ia mengakui bahwa masa kecilnya sulit. Ia besar tanpa mengetahui orang tuanya dan kehilangan tante yang mengurusnya.

Saya lahir di Beji Rejo (area di Kecamatan Kasembon, Malang). Ada perkebunan kopi dan karet di sini. Bude dan nenek saya bekerja sebagai buruh di pabrik. Ada pabrik, dan ada perkebunan. Mereka memetik kopi saat panen, dan di waktu lainnya hanya jadi buruh biasa. ... Saat saya kecil, saya ingat nenek dan Bude bekerja di perkebunan. Kakak dan Pakde juga bekerja di sana, pulang membawa kayu bakar. Mereka jual itu [kayu bakar]. Upahnya rendah, tapi saya ndak ingat seberapa. Yang pasti tidak cukup untuk hidup kita semua. Kami lebih banyak makan sayur-sayuran. Harga kayu bakar ndak tetap. Kadang kami tukar dengan makanan, tiwul, untuk tambahan menu. ... Orang-orang yang bekerja di pabrik berasal dari daerah sekitar. Belanda yang punya pabrik, tapi mandornya kebanyakan orang Jawa. ... Biasanya ada

perayaan saat libur, semua pekerja dikumpulkan di pabrik. Beberapa hasil panen, seperti jagung, dibagi-bagikan ke pekerja. Saya pernah bakar jagung sampai kering (Komunikasi dengan Marwono, Donomulyo, 16 September 2016).

Keluarga Marwono pindah ke area Banyujati karena kesempatan kerja yang ditawarkan perkebunan. Sama seperti Aji Marlan, Marwono menekankan upah rendah dari kerja perkebunan, khususnya untuk keluarga besar Marwono. Keluarganya harus bertahan hidup dengan upah yang rendah, menjual kayu bakar dan hasil panen yang dibagikan oleh perkebunan. Situasi keluarga Marwono berbeda jauh dengan keluarga Aji Marlan dan Burmudji. Kedua keluarga ini mampu memperbesar kepemilikan dan kapital mereka, sedangkan Marwono tetap mengalami kesulitan ekonomi. Melalui sejarah keluarga-keluarga ini, kita dapat melihat bagaimana ekonomi kolonial turut mempertajam perbedaan sosial di desa.

#### D. Perang Kemerdekaan 1945-1950

Jejak perkebunan Kali Tello sulit ditemukan di Donomulyo saat ini. Bangunan, bekas *kabelbaan*, atau pohon kopi dan karet telah hilang dari daerah Banyujati. Satu-satunya bekas keberadaan perkebunan kolonial adalah jalan raya yang menghubungkan beberapa desa di Banyujati. Berdasarkan cerita-cerita masyarakat desa, saya menangkap bahwa penjajahan Jepang dan perang kemerdekaan telah menghancurkan seluruh properti NV. Kali Tello. Marwono adalah orang pertama yang menjelaskan secara detil masa perang tersebut.

Ketika saya sekolah, perkebunan sudah tidak ada, diduduki warga. Orang-orang tidak punya tanah, dan Belanda sudah diusir. ... Kalau tidak kita hancurkan, mereka [Belanda] akan kembali, begitu katanya. Seluruh pohon kopi dan karet dihancurkan, lalu ditanami tanaman pangan, untuk makan. [Grace: Bapak lihat waktu dihancurkan?] Saya masih kecil, gak terlalu ngerti. Saya lihat orang-orang lari, membakar pabrik, kayak kerusuhan. Ada pemimpinnya, tapi saya gak tau itu siapa. Pabriknya dibakar, tapi gak tau oleh siapa. .... Saya juga gak tau soal pembagian tanah, tapi kayaknya ada yang mengatur. [Grace: Keluarga Bapak dapat berapa?] Kalau gak salah satu hektar. Mereka

hitung jumlah keluarga, kecil atau besar (Komunikasi dengan Marwono, Donomulyo, 16 September 2016).

Kejadian dalam ingatan masa kecil Marwono ini terjadi pada 1947. Pada masa perang kemerdekaan 1945-1950, sebagian besar perkebunan di Malang Selatan dihancurkan. Prambodo, yang menghabiskan masa kecilnya di perkebunan karet Gledekan Pancur, Dampit, juga turut menyaksikan bagaimana Jepang menghancurkan pohon-pohon karet dan membawanya pergi. Pada tahun-tahun awal kemerdekaan, sebagian besar pohon karet telah hilang, sehingga para warga mulai mengalihkan tanah yang terbengkalai menjadi tanah pertanian. Bahkan orang-orang dari luar Dampit pindah ke daerah bekas perkebunan, menghancurkan pohon-pohon yang masih tersisa, dan mendirikan lahan pertanian untuk mereka sendiri. Pada 1948, pabrik karet di Dampit dibom oleh tentara gerilya.<sup>8</sup> Bahan-bahan bangunan dari pabrik, seperti seng, dijarah untuk dijual atau digunakan sebagai bahan bangunan rumah tinggal warga. Menurut Prambodo, pada masa-masa itu hukum tidak tampak bekerja. Orang-orang hanya mengambil apa yang mereka mau, bahkan rumah keluarga Prambodo juga dibangun dengan menggunakan bahan dari pabrik. Prambodo juga menyebutkan bahwa para tentara, gerilyawan dan pengungsi dari luar desa juga menggunakan tanah-tanah bekas perkebunan karena mereka harus bertahan hidup (Komunikasi dengan Prambodo, 29 Juli 2016). Sebuah laporan dari NV Kooy & Coster van Voorhout menyebutkan bahwa bekas TNI turut beraliansi dalam pembentukan NV. Sumi yang menggunakan tanah-tanah bekas perkebunan Wonokoio, Banduardjo, Alas Tledak, Donowarie and Kali Tello (NV. Kooy & Coster van Voorhout 1951).<sup>9</sup> Pada masa ini juga terjadi per-

<sup>8</sup> Penghancuran pabrik adalah bagian dari taktik bumi hangus, strategi gerilya tentara Republik Indonesia yang bertujuan untuk mencegah rekonstruksi ekonomi Belanda (Nasution 1953, 20). Laporan tahunan NV Kali Tello pada 1941-1949 juga menyatakan bahwa pabrik, perkebunan dan tempat tinggal mereka dihancurkan sebagai hasil taktik bumi hangus.

<sup>9</sup> Kelompok ini bersaing dengan kelompok TNI pimpinan Oemar Maksim yang memiliki koneksi kuat dengan ALS (*Algemeen Landbouw Syndicaat*).

saingan antara kelompok-kelompok tentara untuk melegalkan kepemilikan atas tanah-tanah bekas perkebunan.

Areal tinggal baru yang menggunakan tanah-tanah bekas perkebunan dikenal dengan nama desa darurat, yang pada 1950an menjadi sumber konflik dengan perusahaan dan pemerintah dalam proses reklamasi dan nasionalisasi. Pendudukan tanah menjadi perseteruan karena di satu sisi, tindakan ini dianggap sebagai bentuk progresif landreform, namun di sisi lain, pemilik perkebunan dan pemerintah melihatnya sebagai tindakan pencurian (Lund and Rachman 2016, 1317). Ketika pada akhirnya pemerintah 'mentolerir' pendudukan tanah masif ini, mereka dihadapkan pada ketidaksi-nambungan antara 'situasi riil, peraturan resmi dan sistem registrasi negara' (Bedner 2016, 41). Kali Tello merupakan salah satu contoh perkebunan di Malang Selatan yang tak bersisa, namun ada banyak perkebunan lain di daerah tersebut yang selamat dari penghancuran, lalu dinasionalisasikan, bahkan masih bertahan hingga saat ini. Dalam proses nasionalisasi tersebut, peran organisasi-organisasi kiri sangat kuat, dan seringkali menghasilkan kebuntuan karena pihak-pihak terkait (negara, pemilik perkebunan dan serikat buruh) tidak mencapai kesepakatan tentang dana kompensasi untuk tanah perkebunan (Keppy 2010, 212).<sup>10</sup>

Ketika warga Banyuwati mulai tinggal di atas tanah-tanah bekas perkebunan, kehidupan ekonomi mereka tidak serta merta bertambah baik. Hilangnya perkebunan berarti hilangnya sumber pendapatan bagi sebagian warga, termasuk kehilangan berbagai infrastruktur (listrik, perumahan) dan fasilitas (layanan kesehatan). Mereka juga mengalami kesulitan dalam menggarap tanah karena perubahan kualitas humus setelah eksploitasi kopi dan karet. Karakter tanah yang kering dan rendahnya curah hujan menyebabkan kesulitan panen, sehingga tidak heran ketika Jawa Timur

mengalami krisis pangan pada 1963, warga Donomulyo jatuh ke dalam malnutrisi ekstrim (Anonim 1964, 4). Selain itu, hilangnya industri perkebunan tidak mengubah relasi kelas yang ada di desa. Sebaliknya, secara umum, industri perkebunan kolonial di Indonesia berakibat pada meningkatnya diferensiasi sosial ekonomi, konsentrasi tanah yang menyingkirkan petani tak bertanah atau hampir tak bertanah, semi-proletarianisasi, dan munculnya tenaga kerja modern (Slamet-Velsink 1988, 167). Parahnya situasi ini tercermin dalam ungkapan yang sering terdengar di masa pasca kemerdekaan: "*Kapan yo entekne merdeka?*" (Kapan ya selesainya merdeka?) (Komunikasi dengan Burmudji, 6 Desember 2016). Pernyataan ini tidak berarti bahwa para warga desa berharap dijajah kembali, namun bagi mereka, kemerdekaan tersebut tidak membawa kemajuan pada kehidupan pedesaan.

## E. Menentang Perbedaan Kelas:

### Kelompok Kiri dan Reforma Agraria

Adalah kelompok kiri, terutama Partai Komunis Indonesia (PKI) dan Barisan Tani Indonesia (BTI), yang mulai menentang dan mengkritik ketimpangan di desa. Sebagian warga mengungkapkan bahwa BTI menjadi aktif di Banyuwati karena reforma agraria, yang ditandai dengan diterbitkannya Undang-undang Pokok Agraria no. 5 tahun 1960. Akan tetapi, advokasi BTI terhadap isu-isu tanah sudah dimulai sebelum UU tersebut diterbitkan. Pada 1951, BTI mengkritik pemerintah Indonesia yang baru berdiri karena kelambanan mereka dalam melegalisir tanah-tanah bekas perkebunan yang telah diduduki warga. BTI mendesak pemerintah agar lebih agresif, bahkan mengusulkan menyerahkan secara sepihak tanah-tanah tersebut kepada warga (Tj 1951, 3-4). Mereka juga mendukung advokasi dan aksi massa oleh orang-orang yang membela tanah mereka (dalam hal ini desa darurat) yang dibangun di atas tanah hutan di masa perang kemerdekaan. Mereka mengutuk pegawai kementerian kehutanan yang masih berpendapat bahwa tanah hutan yang diduduki harus dikembalikan tanpa mempertimbangkan kelangsungan hidup penduduk yang tinggal di atasnya (Sardju 1957, 2). Selain itu, BTI juga mengkritik mekanisme

<sup>10</sup> Misalnya saja, di saat perkebunan harus dikembalikan pada pemiliknya, Sarbupri meminta f 42.500 dalam kasus pengembalian perusahaan Margomulio di Kediri. Meskipun pada akhirnya perusahaan membayar f 10.000, kasus ini menunjukkan kuatnya posisi serikat buruh pada masa itu.

yang tidak demokratis dalam pembentukan otoritas desa. Praktik-praktik yang berlangsung saat itu menggunakan relasi keluarga untuk memilih aparat desa. BTI kemudian mendesak dibentuknya Undang-undang Desa untuk mengatasi masalah ini (Djojohadiwikarso 1951, 19).

Advokasi BTI terhadap kepemilikan tanah dan kritik terhadap administrasi desa yang feodal, kemungkinan besar menyumbang pada kesuksesan PKI di pemilu legislatif 1955. Di Kabupaten Malang, Partai NU memperoleh suara tertinggi (231.918 suara), diikuti oleh Partai Nasional Indonesia (PNI) dengan 193.297 suara, dan PKI dengan 164.159 suara (Panitia Pemilihan Indonesia 1955).<sup>11</sup> Bertentangan dengan hasil di tingkat provinsi, PKI meraih suara tertinggi di Kecamatan Donomulyo, yaitu 12.981 suara. Posisi kedua diisi oleh PNI dengan 3609 suara, dan diikuti oleh NU di posisi ketiga dengan 591 suara (Hasil Pemungutan Suara di Kabupaten Malang 1955, 2). Dominasi PKI juga terlihat di tingkat desa, di mana para Kepala Desa Banyujati berasal dari PKI.

Mobilisasi BTI menjadi semakin intensif ketika implementasi UUPA dianggap lamban. Pada 1963, Komite Pusat Landreform mencatat hanya 153.043 Ha. tanah yang terdistribusi dari total 403.000 Ha. tanah pemerintah (Asmu 1964). Hingga akhir 1964, Kementerian Agraria mencatat sejumlah kesulitan dalam implementasi UUPA, seperti keterbatasan registrasi tanah, kurangnya pemahaman terhadap pentingnya UU tersebut, dan dihambatnya peran signifikan organisasi tani di dalam komite (Utrecht 1969, 78-79). Dalam kasus-kasus ekstrim, penolakan dari tuan tanah memunculkan praktik-praktik penyimpangan, seperti mengubah tanah surplus menjadi hibah palsu; perceraian, sewa, bahkan kematian palsu yang diikuti dengan pewarisan tanah (Asmu 1964). Komplikasi dalam implementasi undang-undang tersebut membuat PKI melancarkan aksi-aksi sepihak yang meliputi serangan fisik terhadap tuan tanah (yang diikuti dengan aksi balasan kepada para petani), perampasan tanah,

atau penolakan untuk menyerahkan hasil panen pada pemilik tanah.

Di Kecamatan Donomulyo, terdapat 41.001 Ha. tanah yang sudah terdata sebagai tanah kelebihan dan 75 orang tercatat sebagai kandidat penerima redistribusi tanah tersebut (Sagijati 1968).<sup>12</sup> Tidak ada informasi lebih lanjut apakah redistribusi ini berhasil diimplementasikan atau tidak. Akan tetapi, kebijakan landreform memunculkan reaksi yang bertentangan di antara penduduk Banyujati. Bagi para kapitalis desa, kebijakan ini dinilai mengancam hak milik mereka. Inilah yang diungkapkan oleh Burmudji saat ia menjelaskan posisinya terhadap kebijakan tersebut.

Ayah saya adalah ketua Partai Katolik. Dia tokoh yang menentang. Kebijakan kepala desa [yang PKI] selalu dia tentang. Di depan rumah saya ada papan nama "Ketua Partai Katolik", dan di sebelahnya "Ketua Pemuda Katolik". Ayah saya berani. "Jika saya mati, saya mati dalam nama Yesus". ... Dulu ada kebijakan namanya landreform. ... Di masa itu, ayah saya memimpin perlawanan terhadap kepala desa, karena landreform benar-benar membuat orang sengsara. ... Tanah dikuasai oleh birokrat. ... Jadi meskipun saya mewarisi tanah, para birokrat yang akan menentukan 'tanahmu hanya sekian'. Saya gak bisa ngapa-ngapain, karena dibatasi. Kepemilikan perorangan dibatasi, karena pengaruh PKI. Ada janji bahwa anggota BTI akan menerima sebidang tanah, yang diperoleh dari mengurangi kepemilikan tanah melalui landreform. ... Ayah saya mendukung orang-orang yang merasa dicelakakan [oleh kebijakan landreform], jadi dia mengambil peran sebagai pemimpin. Ayah saya punya dua misi, selain membela mereka yang tertindas, dia juga punya agenda sendiri. Dengan menaruh simpati, orang-orang akan menjadi Katolik (Komunikasi dengan Burmudji, 6 Desember 2016).

Menurut Burmudji, reforma agraria adalah ancaman terhadap kepemilikan privat keluarganya. Dia melihat keluarganya sebagai korban dari UUPA dan menyalahkan PKI sebagai inisiator UU tersebut

<sup>11</sup> Jumlah pemilih di Jawa Timur terbilang kecil (478.454 orang) dibandingkan dengan populasi penduduk di propinsi tersebut (1.226.754 orang). Tidak ada penjelasan tentang perbedaan ini.

<sup>12</sup> Lihat catatan kaki 4. Reforma agraria juga mendorong konversi tanah-tanah *gogol* menjadi tanah hak milik. Akan tetapi, terdapat indikasi bahwa di Malang konversi tersebut sudah terjadi bahkan sebelum berlakunya UUPA.

(Mortimer 1972, 16-17).<sup>13</sup> Selain itu, kisah Burmudji juga menunjukkan bagaimana isu tanah berkelit kelindan dengan agama. Ayahnya menggunakan advokasi menentang landreform sebagai strategi untuk memperluas pengikut Katolik di desa tersebut. Di daerah lainnya, aksi sepihak berubah menjadi konflik agama karena sebagian besar pemilik tanah juga tergabung dalam organisasi keagamaan (Mortimer 1972, 50-51). Hal ini dipertajam dengan propaganda agama, misalnya melihat komunis sebagai ateis dan dengan demikian, menjadi ancaman terhadap Islam atau Katolik.

Dalam wawancara yang saya lakukan, hampir semua penduduk desa menyatakan bahwa ada kebencian di antara kelompok kiri (PKI dan BTI) dan kelompok agama (NU, Partai Katolik), namun tidak ada konflik terbuka di desa. Hal ini berbeda dengan tempat-tempat lain di Jawa Timur, di mana kekerasan terjadi di antara kedua kubu tersebut. Aji Marlan, mantan sekretaris desa, menggambarkan bahwa mobilisasi dan persaingan biasanya muncul di acara-acara publik. Misalnya, saat perayaan hari kemerdekaan, setiap organisasi yang ada di desa berparade keliling kecamatan, menggunakan kostum dan memegang bendera masing-masing. Aji Marlan sendiri pernah turut berpartisipasi dalam *drum band* Ansor. Acara seperti ini biasanya menjadi ajang untuk saling memamerkan kekuatan masing-masing organisasi, yang biasanya terlihat dari jumlah peserta dan penampilan mereka dalam parade. Ejekan dan ancaman antara BTI dan NU atau Partai Katolik biasanya muncul saat parade, karena masing-masing pihak berusaha menonjolkan dirinya. Saling mengancam mewarnai kehidupan mereka sehari-hari, namun penduduk menggambarkan bahwa aktivitas di desa tetap berjalan seperti biasa. Kerja komunal atau *soyo*,

<sup>13</sup> Pendapat ini tidak tepat. Dalam perdebatan di Dewan Pertimbangan Agung dan parlemen, PKI memiliki beberapa keberatan terhadap beberapa pasal dalam UU tersebut. Meskipun demikian, PKI tetap memilih untuk pengesahan UUPA. Menurut Rex Mortimer, PKI memainkan politik consensus, menjaga aliansi mereka dengan Presiden, dan menunjukkan pada kelompok elit bahwa PKI adalah kelompok moderat dan bertanggung jawab. Dengan kata lain, PKI tidak mempengaruhi perwakilan partai-partai politik di Parlemen, tapi mereka menyesuaikan diri dengan negosiasi terhadap UU tersebut.

serta berbagai tradisi masyarakat seperti bersih desa, tetap dihadiri oleh semua orang, termasuk pihak-pihak yang berseteru. Dengan latar belakang ini, sulit untuk mempercayai bahwa konflik di antara kubu-kubu tersebut dapat berujung pada pembunuhan massal di 1965 tanpa campur tangan kekuatan eksternal, dalam hal ini, militer.

## F. Transformasi di Masa Orde Baru

Pangdam VIII Brawijaya, Basuki Rachmat, mengeluarkan Perintah Operasi no. 5 Pancasila pada 21 Oktober 1965, yang memberikan komando untuk meneruskan pengganyangan kelompok kontra revolusioner G30S hingga ke akar-akarnya untuk menciptakan situasi aman dan tertib di Jawa Timur (Perintah Operasi No. 05 Pantja Sila 1965).<sup>14</sup> Operasi ini baru dimulai pada 29 November 1965 di Kecamatan Donomulyo yang dipimpin oleh Kapten Hasan Basri dengan akhir sebagai berikut (Komando Distrik Militer 0818 Pos Komando Malang Selatan 1966, 2):

Di daerah Donomulyo keadaan PKI 90% yang juga disinyalier bahwa di batas barat dari Donomulyo ada 12 pucuk senjata api. .... Dan dalam pemeriksaan oleh team pemeriksa yang terdiri dari Tjatur tunggal tertip sekali untuk mendapatkan adanya pengakuan tentang senjata api tersebut. Selain tokoh-tokoh yang telah diamankan di Batu masih terdapat 24 tokoh PKI, PR, BTI dan Lekra yang di dalam screeningnya adalah positif untuk *diselesaikan* (penekanan dari pengarang). Sisa-sisa dari anggota PKI dalam 8 desa Donomulyo telah membubarkan diri.

Berdasarkan wawancara dengan penduduk Donomulyo, para anggota dan simpatisan PKI serta BTI hilang, ditangkap atau bahkan dibunuh. Mereka yang tidak ditangkap namun dituduh sebagai pendukung kelompok-kelompok kiri ini harus menjalani wajib lapor ke Koramil setempat sebagai bagian dari program Bina Mental. Pada

<sup>14</sup> Perintah operasi tersebut juga menyatakan bahwa tenaga sipil yang "telah nyata-nyata mendukung ABRI dalam penumpasan Gerakan 30 September" dapat digunakan untuk keperluan operasi. Perintah Operasi No. 05 "Pantja Sila". No. Inventaris 316-a. Arsip Komando Daerah Militer V/Brawijaya.

1997, tercatat 2.731 penduduk Donomulyo yang masih harus menjalankan wajib lapor ("Surat Kepada Kepala Direktorat Sosial Politik Propinsi Dati I Jawa Timur 1998), namun berkurang menjadi 1.850 orang pada 1999 (Daftar Nama WNRI yang Terlibat G30S/PKI (Walap) atau Organisasi Terlarang Lainnya (ELA) di Wilayah Kecamatan Donomulyo, Kabupaten DATI II Malang 1999). Hilangnya organisasi kiri di tingkat desa juga berhasil men-depolitisasi kehidupan desa, termasuk kehidupan kebudayaannya. Berdasarkan sebuah wawancara, pegiat Ketoprak di daerah Donomulyo mengalami pemantauan ketat dari Babinsa. Mereka juga diminta menyampaikan pesan-pesan pemerintah setempat dalam pentas mereka.

Pasca G30S, kebijakan agraria mengalami perubahan mendasar; dari konsep Ekonomi Berdikari yang digagas Sukarno, menjadi ekonomi kapitalistik pada masa Orde Baru. Pada 1965-1968, para teknokrat Bappenas diyakinkan oleh IMF akan ideologi ekonomi pasar bebas, dimana peran negara dibatasi dalam memberikan kondisi fiskal dan moneter untuk akumulasi kapital, dan menyerahkan sepenuhnya pada mekanisme pasar untuk meraih pertumbuhan maksimum (Robison 1986, 133). Ketika Bappenas mengeluarkan Rencana Pembangunan Lima Tahun/Repelita, 60% anggaran program tersebut berasal dari pinjaman asing (Robison 1986, 137-8).<sup>15</sup>

Perubahan kebijakan ekonomi ini berpengaruh terhadap kebijakan agraria. Dengan menekankan pada peningkatan produksi pangan, Orde Baru menciptakan salah satu program intensifikasi yang dikenal dengan BIMAS atau Bimbingan Massal. Dimulai pada 1965-1966, program ini berubah arah di bawah Orde Baru dengan pelibatan perusahaan multinasional (Utrecht 1973, 161).<sup>16</sup> Perusahaan

seperti Swiss Ciba dan Jerman Barat Hoechst, dikontrak oleh negara dan membayar sekitar \$50 per hektar untuk menyediakan fasilitas yang mendukung revolusi hijau, seperti pupuk, insektisida, dan varietas padi baru/IR. Petani diminta untuk membayar kredit ini seperenam dari panen mereka ke sebuah agen nasional (White & Huskens 1989, 252). Meskipun BIMAS meningkatkan produksi beras, ia hanya bertahan hingga akhir 1980an karena berbagai masalah, termasuk korupsi (Utrecht 1973, 161; Crouch 1988, 290-1). Sebuah studi di Kecamatan Gondanglegi, Malang Selatan, menyimpulkan bahwa BIMAS lebih disukai oleh petani kelas menengah dan atas karena kelompok ini cenderung memiliki tanah dan modal lebih besar untuk mengakses kredit tersebut, dibandingkan dengan petani kelas bawah (Kano 1990, 120-1).

Sementara itu, UUPA tahun 1960 masih digunakan oleh Orde Baru, meskipun prinsip kontrol negara telah berubah makna. Distribusi lahan dijalankan di bawah politik patronase dan kontrol *top-down* sehingga konsesi lahan tersentralisir di bawah aliansi antara elit pemilik properti dengan pemerintah yang didukung tentara (Lund and Rachman 2016, 1320). Campur tangan militer dapat dilihat, misalnya, dalam kasus sengketa tanah antara warga desa dengan PT. Swadaja/Perusahaan Perkebunan Negara (PPN) di Ampelgading, Kabupaten Malang pada 1968. Warga desa yang tinggal di desa darurat bekas tanah perkebunan dipaksa untuk mengembalikan tanah kepada perusahaan dan merelokasi tempat tinggal mereka ke daerah lain. Untuk menjalankan hal ini, Korem 083 mengeluarkan surat perintah yang segera diikuti oleh surat keputusan dari Panitia Landreform Jawa Timur. Kedua surat tersebut memerintahkan penghentian proses sertifikasi tanah-tanah bekas perkebunan yang telah diduduki warga, bahkan sertifikat yang telah dikeluarkan harus diperiksa ulang (Sagijati 1968).<sup>17</sup>

Di Donomulyo, dengan mengganti seluruh aparat desa, militer dan para elit desa membentuk

<sup>15</sup> Pada Desember 1966, delegasi pemerintah Indonesia membuat pernyataan dalam konferensi Inter-Governmental Group on Indonesia (IGGI) di Paris yang mempengaruhi dibukanya kembali akses terhadap jaringan keuangan internasional.

<sup>16</sup> BIMAS dimulai pada tahun 1965-66 di bawah perusahaan negara Pertani dengan tujuan memberikan informasi, bibit, pupuk, insektisida dan bajak serta kredit pertanian.

<sup>17</sup> Dokumen-dokumen tersebut meliputi Surat Perintah 001/10/1967 oleh Korem 083, dan Surat Panitia Landreform Daerah Tingkat I Jawa Timur No.7/Agr/Lf/01/67 yang dikeluarkan pada 12 June 1967.

aliansi baru. Setelah kekerasan 1965, patron lokal yang semula ditentang oleh kelompok kiri, menjadi tak tergoyahkan dengan aliansi ini. Hal ini berujung pada tindakan sewenang-wenang, misalnya penyitaan lahan atas nama landreform. Ayah mertua Marwono kehilangan 18 are tanahnya oleh aparat desa yang kemudian mereka bagikan di antara mereka sendiri dan tentara setempat. Keluarga Marwono tidak mampu menolak, karena Marwono dan ayah mertuanya masih mengikuti wajib lapor di saat itu. "Tanah disita karena dia [ayah mertua] dituduh BTI. Hanya satu alasan, anggota BTI pasti PKI", kata Marwono. Patron lokal berulang kali menggunakan label komunis untuk mengambil keuntungan bagi mereka sendiri tidak hanya melalui penyitaan lahan, tapi juga melalui kontrol atas distribusi kredit pertanian. Kasus-kasus ini menunjukkan bagaimana elit desa di era Orde Baru menjadi agen politik dan ekonomi negara di daerah pedesaan dan terkooptasi ke dalam struktur kuasa yang lebih besar sebagai klien yang bergantung pada negara, dan sebagai imbalan atas layanan mereka dan pengaturan atas wilayah pedesaan, para elit desa mendapat akses terhadap subsidi, fasilitas, perizinan, harga, dan lainnya (Hart 1989, 33).

### G. Kesimpulan

Sejarah Donomulyo menunjukkan bagaimana ketimpangan desa bertahan dalam beberapa periode sejarah. Hal ini juga menunjukkan kelompok elit desa yang perlahan-lahan muncul dan bertahan sebagai patron lokal karena aliansi mereka dengan negara. Di sisi lain, negara juga menggunakan kelompok-kelompok ini untuk melanggengkan kekuasaan mereka. Pada masa kolonial, aliansi antara pamong desa dengan administrasi perkebunan kolonial atau pemerintah kolonial telah memperparah ketimpangan sosial ekonomi di Donomulyo. Pada era kemerdekaan, kelompok-kelompok kiri yang didominasi oleh PKI dan BTI, menjadi garda depan yang menentang ketimpangan desa ini. Usaha progresif ini hilang seiring dengan operasi anti-komunis pada 1965 dan berdirinya Orde Baru. Alih-alih merombak relasi patronase desa, Orde Baru malah menciptakan aliansi patronase baru antara elit lokal dan militer

yang masih bertahan hingga saat ini. Oleh karena itu, relasi kuasa dan patronase perlu selalu dikedepankan dalam studi maupun perumusan kebijakan-kebijakan agraria. Pertanyaan 'siapa mendapat apa?' (*who gets what*) akan membantu para pegiat agraria untuk mampu membangun kebijakan agraria yang inklusif.

### Ucapan Terima Kasih

Artikel ini merupakan salah satu bab dari disertasi yang berjudul "*Embedded Remembering: Memory Culture of 1965 Violence in East Java's Agrarian Society*". Saya berterima kasih pada Sebastiaan Coops dan Mark van de Water yang membantu menganalisa arsip kolonial dan memberikan ide-ide baru dalam diskusi.

### Daftar Pustaka

- Anonim 1955, 4 October, 'Hasil pemungutan suara di Kabupaten Malang', *Suara Masyarakat*
- Anonim 1964, January 25, 'Notes ketjil dari Malang Selatan: tragedi busung lapar perlu perhatian', *Trompet Masyarakat*.
- Arsip Badan Perencanaan Daerah Jawa Timur.
- Asmu 1964, 29 June, 'Keterangan Asmu tentang aksi sepihak: aksi sepihak kaum tani, karena ada aksi sepihak tuan tanah II', *Bintang Timur*.
- Bedner, A 2016, 'Indonesian land law: integration at last? And for whom?' In J. F. R. Mccarthy, Kathryn (Ed.), *Land and development in Indonesia: searching for the people's sovereignty*, ISEAS-Yusof Ishak Institute Singapore, Singapore.
- Breman, J 1983, *Control of land and labour in colonial Java: A case study of agrarian crisis and reform in the region of Cirebon during the first decades of the 20th century*, Dordrecht Foris & Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde, Leiden.
- \_\_\_\_\_. 1989, *Taming the coolie beast: plantation society and the colonial order in Southeast Asia*, Oxford UP, Delhi.
- Breman, J & Wiradi, G 2002, *Good times and bad times in Rural Java: Case study of socio-economic dynamics in two villages towards the end*

- of the twentieth century, KITLV, Leiden.
- Crouch, H 1988, *The army and politics in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.
- Djojohadiwikarso, K 1951, 31 Djanuari, Okupasi tanah, *Suara Tani*, tahun VI.
- Eisenstadt, SN & Roniger, L 1980, Patron—client relations as a model of structuring social exchange', *Comparative studies in society and history*, 22 (1), 42-77. doi:10.1017/S0010417500009154.
- Elson, R 1984, *Javanese peasants and the colonial sugar industry: impact and change in an East Java Residency, 1830-1940*, Oxford University Press, Singapore.
- G30S/PKI tahun 1965. Inventaris 316-a. Arsip Komando Daerah Militer V/ Brawijaya.
- Hart, G, Turton, A & Fegan, B 1989, *Agrarian transformations: local processes and the state in Southeast Asia*, University of California Press, Berkeley, Calif.
- Indonesia, PP 1955, *Daftar angka-angka hasil pemilihan umum DPR, th. 1955*, Panitia Pemilihan Indonesia, Jakarta.
- Kano, H 1977, *Land tenure system and the desa community in nineteenth-century Java (IDE special paper: no. 5*, Institute of Developing Economies, Tokyo.
- 1990, *Pagelaran: anatomi sosial ekonomi pelapisan masyarakat tani di sebuah desa Jawa Timur*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Keppy, P 2010, *The politics of redress: war damage compensation and restitution in Indonesia and the Philippines, 1940-1957*, KITLV Press, Leiden.
- Klinken, GV 2009, 'Patronage democracy in Provincial Indonesia', In N. W. a. K. S. Olle Tornquist (Ed.), *Rethinking popular representation*, Palgrave Macmillan, New York.
- Lund, CRN 2016, 'Occupied! property, citizenship and peasant movements in Rural Java', *Development and Change*, 47 (6), 1316-1337.
- Malang, BPSK 2018, *Kabupaten Malang dalam Angka 2018*, BPS Kabupaten Malang, Malang.
- Mortimer, R 1972, *The Indonesian Communist Party and land reform, 1959-1965*, Monash University, Victoria.
- Nasution, AIAI 1953, *Fundamentals of guerilla warfare: related to the Indonesian defense system in the past and in the future*, Indonesian Army Information, Djakarta.
- Nederlandsche Handel Maatschappij. 2.20.01. Inventory 11636. National Archief. The Hague, Belanda.
- Nordholt, HS 2015, 'From contest state to patronage democracy: the longue durée of clientelism in Indonesia', In Henley, D & Peter, B (Ed.), *Environment, trade and society in Southeast Asia: A longue duree perspective*, Brill, Leiden.
- Paulus, J 1917, *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indie: Eerste Deel A-G*, Martinus Nijhoff & Brill, 's-Gravenhage & Leiden.
- Ricklefs, M 2001, *A history of modern Indonesia since c. 1200*, Palgrave, Basingstoke.
- Robison, R 1986, *Indonesia: the rise of capital*. S.I. Asian Studies Association of Australia, Allen & Unwin, Sydney.
- Sagijati 1968, 'Pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria termasuk landreform dalam hubungannya dengan transmigrasi di daerah yang padat penduduknya (Kabupaten Malang)', Skripsi Sarjana Muda pada Akademi Agraria, Jogjakarta.
- Slamet-VIS 1988, *Views and strategies of the Indonesian peasant movement on the eve of its annihilation in 1965-1966*. unknown: unknown.
- Saptari, R 1995, *Rural women to the factories: continuity and change in East Java's Kretek Cigarette Industry*, Dissertation: University van Amsterdam.
- Sardju, I 1957, Juli, 'Aksi-aksi kaum tani mempertahankan tanah bekas kehutanan jang sudah lama dikerdjakan', *Suara Tani*, Tahun VIII no. 8.
- Tj 1951, 31 Djanuari, Okupasi tanah, *Suara Tani*, tahun VI.
- Utrecht, E 1973, 'Land reform and Bimas in Indonesia', *Journal of Contemporary Asia*, 3 (2), 149-164. doi:10.1080/00472337308566863
- Verslag Over Het Boekjaar 1895-1950. Inv. ZK 60163. Nederlandsch Economisch-Historisch Archief (NEHA). Internationaal Instituut voor Sociale

Geschiedenis, Amsterdam, Netherlands.

Welvaartcommissie, Dutch East Indies 1907, *Onderzoek Naar de Mindere Welvaart Der Inlandsche Bevolking Op Java En Madoera. [IX, Economie van de Desa]: Samentrekking van de Afdeelingsverslagen over de Uitkomsten Der Onderzoekingen*, H.M. van Dorp, Batavia.

White, BFH 1989, 'Java: social differentiation, food production, and agrarian control' In Hart, GT, Andrew & White, B (Ed.), *Agrarian transformations: local processes and the state in South-east Asia*, University of California Press, California, Berkeley.

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanian

Received: January 8, 2019; Reviewed: February 12, 2019; Accepted: February 30, 2019.

To cite this article: Pradhani, SI 2019, 'Diskursus teori tentang peran perempuan dalam konflik agraria', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanian*, vol. 5, no. 1, hlm. 69-83.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v5i1.320>

Copyright: ©2019 Sartika Intaning Pradhani. All articles published in *Jurnal Bhumi* are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

## DISKURSUS TEORI TENTANG PERAN PEREMPUAN DALAM KONFLIK AGRARIA

### *THEORETICAL DISCOURSE REGARDING WOMEN'S ROLE IN AGRARIAN CONFLICT*

**Sartika Intaning Pradhani**

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada

Email: [sartika@mail.ugm.ac.id](mailto:sartika@mail.ugm.ac.id)

**Abstract:** Law, instead as the basis of national agrarian management, also as sources of agrarian conflict because of conflicted regulations. Many academic papers on agrarian conflicts have described the conflicts, as well as women's narrative regarding the conflicts. This article explore the theoretical discourse during agrarian conflict to analyze women's role on that case. This paper is written based on secondary data gathered from juridical normative research with analytical descriptive type. The research found that main legal theoretical discourses presented mostly in on agrarian conflicts literatures are legal positivism, politics of law, legal reality, natural law, sociological jurisprudence, legal pluralism, local wisdom, and eco-feminism. The role of women during agrarian conflicts is explained using eco-feminism theory, particularly as agent of change who actively fight for non-exploitative agrarian management based on their experience.

**Key words:** women, agrarian conflict, eco-feminism.

**Intisari:** Hukum, selain sebagai dasar penyelenggaraan agraria nasional juga menjadi sumber konflik agraria karena pengaturan yang tumpang tindih. Tulisan-tulisan akademik tentang konflik agraria tidak hanya menjelaskan tentang konflik yang berlangsung, tetapi juga menuliskan narasi perempuan dalam konflik tersebut. Tulisan ini menggali wacana-wacana teori yang muncul dalam konflik agraria untuk menganalisis peran perempuan dalam konflik agraria. Data sekunder dalam tulisan ini diperoleh dari penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif analitis. Wacana-wacana teori yang muncul dalam konflik agraria adalah teori hukum positif, teori politik hukum, teori realitas hukum, teori hukum alam, sociological jurisprudence, pluralisme hukum, teori kearifan lokal, dan teori ekofeminisme. Teori yang menjelaskan peran perempuan dalam konflik agraria adalah teori ekofeminisme. Peran perempuan dalam konflik agraria adalah sebagai agen perubahan yang berperan secara aktif memperjuangkan pengelolaan agraria non-eksploitatif berdasarkan pengalaman masing-masing perempuan.

Kata kunci: perempuan, konflik agraria, ekofeminisme.

#### A. Pendahuluan

Salah satu tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum (Pembukaan UUD NRI Tahun 1945). Penguasaan negara terhadap bumi,

air, dan kekayaan alam adalah salah satu cara yang digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945). Untuk mencapai kemakmuran bagi rakyat Indonesia, Pemerintah membuat hukum dan

kebijakan tentang pengelolaan sumber daya alam. Pada kenyataannya, hukum dan kebijakan pengelolaan sumber daya alam tidak selalu dirasakan sebagai alat untuk membawa masyarakat mencapai kemakmuran, namun malah menyengsarakan rakyat itu sendiri.

Berdasarkan data dari Konsorsium Pembaruan Agraria, sepanjang tahun 2016 terjadi 450 konflik agraria dengan luasan wilayah 1.265.027 hektar dan melibatkan 86.745 Kepala Keluarga yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia (Konsorsium Pembaruan Agraria 2016, 4). Angka ini kemudian meningkat pada tahun 2017. Pada tahun 2017, ada 659 kejadian konflik agraria di berbagai wilayah Republik Indonesia dengan luasan 510.491,87 hektar dan melibatkan 652.738 kepala keluarga (Konsorsium Pembaruan Agraria 2017, 6).

Menurut Mantiri (2003, 7), konflik agraria adalah proses interaksi dua atau lebih kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas obyek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, seperti air, tanaman, tambang. Ada berbagai macam tipologi konflik agraria, antara lain: pertama, konflik agraria di masa lalu belum diselesaikan, sehingga berulang konflik di tempat yang sama; kedua, implementasi dari peraturan dan kebijakan di bidang agraria; ketiga, komodifikasi alam dalam praktik maladministrasi dalam pemberian konsesi agraria; keempat, pendekatan militeristik melalui tindakan represif aparat penegak hukum dalam menghadapi konflik agraria (Konsorsium Pembaruan Agraria 2017, 5, Satrio 2015, 20).

Menurut Liandra (2014, 2), konflik agraria terjadi karena adanya perbedaan nilai tentang bagaimana penggunaan terbaik terhadap tanah tersebut. Perbedaan nilai ditunjukkan oleh Alting (2013, 280) dalam konflik agraria yang terjadi di Maluku Utara. Pada dasarnya konflik di Maluku Utara disebabkan oleh minimnya penghormatan terhadap nilai tanah hak masyarakat hukum adat yang mengakibatkan rendahnya ganti kerugian dan konflik struktural dan horizontal. Liandra (2014, 13) juga mencatat ada 7 faktor penyebab konflik agraria, yaitu (1) tapal batas yang tidak jelas; (2) perambahan hutan; (3) pelanggaran kontrak; (4) penyerobotan tanah;

(5) ketimpangan ekonomi; (6) tidak sepakat pada besaran ganti kerugian; dan (7) perebutan tanah.

Hukum sebagai dasar penyelenggaraan agraria nasional sekaligus sumber konflik agraria karena pengaturan yang saling tumpang tindih. Sebagai contoh hukum yang mendefinisikan hutan adat adalah hutan negara yang berada di wilayah masyarakat hukum adat (Pasal 1 huruf f Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan). Menurut Mahkamah Konstitusi, menempatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan pengabaian terhadap hak-hak masyarakat hukum adat (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 2012, 174).

Tidak diakuinya hutan adat sebagai hutan hak masyarakat hukum adat menyebabkan pemerintah semena-mena mengeluarkan kebijakan tentang hutan adat. Izin konsesi yang diberikan oleh Menteri Kehutanan kepada PT Toba Pulp Lestari (TPL) merupakan landasan hukum bagi TPL untuk menebangi pohon kemenyan, *tombak haminjon*, yang dianggap sakral oleh Masyarakat Hukum Adat Pandumaan dan Sipituhuta (Siagian dan Harahap 2016, 5, Surat Keputusan Menteri Kehutanan No 44/Menhut-II/2005). Kebijakan komodifikasi terhadap hutan tanpa mempertimbangkan hukum adat masyarakat setempat dalam mengelola sumber daya agraria menyebabkan konflik sebagaimana yang terjadi di Pandumaan dan Sipituhuta.

Menurut Mutolib, *et. al.* (2015, 223), konflik pengelolaan hutan, khususnya di Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi terjadi karena ada saling klaim antara masyarakat dan pemerintah terhadap kepemilikan hutan. Pujiriyani dan Wahab (2013, 102) mencatat konflik agraria yang terjadi di Mesuji, berdasarkan temuan Tim Gabungan Pencari Fakta, berakar dari perluasan areal hutan register 45 sehingga mengambil tanah adat masyarakat. Wahab (2013, 232) mengatakan bahwa pengalaman berbagai konflik pemanfaatan agraria sering berakhir dengan terabaikannya hak-hak warga negara, seperti yang dialami oleh Masyarakat Moro-Moro di Mesuji. Menurut Wahab (2013, 232), dalam menghadapi konflik Masyarakat Moro-Moro dengan didukung oleh berbagai pihak bertransformasi dari yang semula terstigma sebagai

*trouble maker* menjadi *peace maker*.

Dalam suatu konflik agraria, ada beberapa aktor yang terlibat, antara lain petani, masyarakat hukum adat, swasta, pemerintah, dan khususnya perempuan. Astuti (2011, 53) mengatakan memasuki era reformasi konflik agraria semakin masif dengan fenomena yang sangat menonjol adalah *reclaiming* petani terhadap tanah-tanah yang dikuasai oleh swasta untuk perkebunan, pertambangan, peternakan, dan lain sebagainya. Bahari (2004, 39) menyampaikan bahwa konflik perkebunan tidak hanya konflik antara petani dan perkebunan, namun juga melibatkan masyarakat hukum adat karena dalam proses konversi, pemerintah maupun perusahaan perkebunan, umumnya tidak memerhatikan keberadaan masyarakat hukum adat yang secara turun-temurun menggantungkan hidupnya pada ekosistem hutan.

Perempuan juga merupakan salah satu aktor yang terlibat dalam konflik agraria. Narasi perempuan dalam konflik agraria dapat dilihat dalam gerakan perempuan Mollo yang melawan pertambangan (Maemunah 2012, 160; 2015, 81, Asriani 2015, 133, Mangililo 2015, 179), gerakan perempuan Pandumaan dan Sipituhuta yang melawan perkebunan (Siagian dan Harahap 2016, 3), gerakan perempuan Kendeng yang melawan pabrik semen (Indrawan 2017, Arofah 2016, 5), gerakan perempuan Middletown yang melawan bencana nuklir (Culley dan Angeliq 2003, 455), dan gerakan perempuan Chipko yang melawan eksploitasi hutan (Shiva 1988, 64; Mies and Shiva 2014, 249).

Berdasarkan paparan di atas, berbagai konflik agraria yang muncul menyebabkan kerusakan lingkungan dan kerusakan lingkungan menggerakkan para perempuan untuk menjadi salah satu aktor yang punya peran tertentu dalam membawa narasi mereka tentang agraria. Penelitian ini berusaha untuk menggali wacana-wacana teori yang muncul dalam konflik agraria untuk menganalisis peran perempuan dalam konflik agraria. Teori digunakan untuk mengungkapkan pengetahuan. Kajian tentang wacana teori yang muncul dalam konflik agraria untuk menjelaskan pengetahuan tentang peran perempuan dalam konflik tersebut penting untuk dilakukan karena perempuan merupakan

salah satu aktor yang terlibat langsung dan juga memiliki narasi tersendiri dalam konflik agraria. Sayangnya, tidak semua teori hukum menjelaskan narasi dan peran perempuan dalam konflik agraria.

Teori hukum positif menjelaskan bahwa konflik sumber daya alam berasal dari kontradiksi antar hierarki norma dalam sistem hukum. Teori politik hukum menerangkan bahwa konflik agraria berawal dari semangat kapitalistik, persaingan, dan liberal yang mengabaikan semangat pemerataan kepemilikan tanah pertanian dalam penyusunan hukum agraria. Teori realitas hukum menunjukkan bahwa hukum belum dapat melindungi hak komunal dan hak individual masyarakat atas sumber daya alam. Putusan hakim juga tidak selalu dapat dieksekusi dan tidak menyelesaikan masalah karena hakim dalam menyelesaikan sengketa agraria yang kompleks mengabaikan faktor sosial budaya dan hanya mempertimbangkan alat bukti formal. Kerja pemerintah yang bersifat sektoral juga menyulitkan implementasi putusan hakim karena keterbatasan kewenangan satu instansi terhadap instansi lain di luar sektornya.

Teori *sociological jurisprudence*, pluralisme hukum, dan teori kearifan lokal sama-sama menunjukkan bahwa ada keteraturan lain selain hukum negara yang mengatur pengelolaan sumber daya alam. Keteraturan ini sering tidak diakui dan tidak dipertimbangkan dalam sistem hukum negara, sehingga menimbulkan konflik. Teori feminis dan ekofemisme adalah teori yang melihat bahwa konflik sumber daya alam tidak nir-gender. Secara spesifik teori ini menjelaskan tentang peran dan narasi perempuan dan alam; serta hubungan antara perempuan dan alam dengan aktor lain dalam konflik agraria.

Telah ada berbagai kajian dengan menggunakan teori sebagaimana disebutkan di atas untuk menjelaskan tentang konflik agraria dan kajian-kajian yang menjelaskan tentang narasi perempuan dalam konflik agraria. Namun, belum ada kajian yang menggabungkan kedua kajian tersebut untuk menerangkan teori mana yang paling tepat menjelaskan tentang peran perempuan dalam konflik agraria. Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini berusaha untuk menjabarkan **pertama**, wacana-wacana

teori yang muncul dalam konflik agraria; dan **kedua**, bagaimana teori-teori tersebut menjelaskan tentang peran perempuan dalam konflik agraria.

Tulisan ini ditulis berdasarkan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada studi kepustakaan untuk mendapatkan data sekunder di bidang hukum. Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif analitis. Bersifat deskriptif karena merupakan pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) tentang keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu dan pada saat tertentu yang terjadi dalam masyarakat melalui analisis dengan menggunakan teori hukum.

Untuk mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu permasalahan yang dibahas, penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan mengkaji teori-teori yang berkembang di dalam ilmu hukum. Studi kasus dalam penelitian ini adalah konflik agraria. Fokus penelitian adalah teori yang digunakan untuk menganalisis kasus, bukan kasus itu sendiri, khususnya teori yang menjelaskan tentang peran perempuan dalam konflik agraria.

## B. Wacana Teori dalam Konflik Agraria

Putusan Mahkamah Agung Nomor 99 PK/TUN/2016 meninjau kembali gugatan para petani di Rembang dan Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia terhadap Gubernur Jawa Tengah dan PT Semen Gresik (Persero) Tbk atas Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan oleh PT Semen Gresik (Persero) Tbk, di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah. Kecamatan Gunem, Kabupaten Rembang adalah tempat dimana konflik proses Pembangunan Pabrik PT Semen Indonesia terjadi. Hidayatullah (2006, 1) mengatakan bahwa ibu-ibu yang berprofesi sebagai petani mendirikan tenda di depan lokasi pabrik sebagai aksi penolakan terhadap keberadaan pabrik semen.

Dalam putusan tersebut, Mahkamah Agung membatalkan Surat Keputusan Gubernur karena penambangan dan pengeboran di atas Cekungan Air Tanah mengabaikan asas kehati-hatian dan asas kecermatan dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan

yang Baik (AUPB). Penyelenggara negara seharusnya lebih mengutamakan menghindari potensi kerusakan daripada mengambil manfaat. Selain itu, dalam proses penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan, asas partisipasi masyarakat diabaikan karena pemerintah tidak mempertimbangkan 2.501 warga masyarakat yang menolak kehadiran PT Semen Gresik (Persero) Tbk.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 4 K/TUN/2017 menolak permohonan kasasi para petani Larangan, Tambakromo, Pati melawan Bupati Pati dan PT Sahabat Mulia Sakti atas Surat Keputusan Bupati Pati tentang Izin Lingkungan Pembangunan Pabrik Semen serta Penambangan Batugamping dan Batulempung di Kabupaten Pati oleh PT Sahabat Mulia Sakti. Mahkamah Agung menolak permohonan tersebut karena tambang pabrik semen PT Sahabat Mulia Sakti berada di luar areal Kawasan Bentang Alam Kars Sukolilo, sehingga obyek sengketa tidak bertentangan dengan tata ruang wilayah nasional, tata ruang wilayah Provinsi Jawa Tengah, dan tata ruang wilayah Kabupaten Pati. Berdasarkan hal tersebut Mahkamah Agung berpendapat bahwa penerbitan Surat Keputusan Bupati tersebut sudah sesuai dengan AUPB.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penempatan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara dalam Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan mengabaikan hak-hak masyarakat hukum adat yang diakui dan dilindungi dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 membatalkan UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air karena tidak sesuai dengan hak penguasaan negara atas air dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 3/PUU-VII/2000 membatalkan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir dan proses perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang tidak melibatkan masyarakat sebagai pihak dalam musyawarah yang diatur dalam UU Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil karena bertentangan dengan Pasal 27, Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Putusan-putusan pengadilan tersebut merujuk pada teori hukum positif yang melihat hukum sebagai sistem. Sistem hukum adalah sebuah sistem norma hukum yang bersifat deduksi dari umum ke khusus sebagaimana norma khusus dikandung dalam norma umum (Kelsen 2012, 94-95). Dalam sistem hukum negara, konstitusi atau undang-undang dasar adalah norma umum yang kemudian dijabarkan dalam norma-norma khusus, seperti undang-undang dan turunannya. Pasal-pasal dalam undang-undang tidak boleh bertentangan dengan pasal-pasal dalam konstitusi. Jika ada pertentangan, maka pasal dalam undang-undang tersebut dibatalkan sebagaimana yang telah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Pemerintah dalam mengambil keputusan juga harus sesuai dengan AUPB dan undang-undang. Apabila tidak, maka keputusan tersebut dapat dibatalkan oleh hakim sebagaimana yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Nurhasan Ismail (2012, 40-44) menggunakan teori politik hukum untuk menjelaskan konflik hukum dan kepentingan struktural pertanahan. Menurut Nurhasan Ismail (2012, 40-44), arah politik hukum pertanahan pada masa reformasi adalah semangat kebijakan kapitalistik, persaingan, dan liberal yang melanjutkan praktik masa Orde Baru melalui kebijakan yang mengabaikan semangat pemerataan pemilikan tanah pertanian. Arah politik hukum tersebut menciptakan konflik kewenangan antar instansi pemerintah yang terkait dengan pertanahan. Konflik tersebut berakar dari perbedaan cara pandang mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Perbedaan cara pandang antar institusi pemerintah melahirkan kebijakan negara yang mendorong terjadinya kesenjangan sosial ekonomi dan kemiskinan di daerah yang sangat kaya sumber daya alam. Selain itu, akibat dari konflik kewenangan antar institusi pemerintah adalah konflik struktural antar kelompok subjek: kelompok masyarakat lokal yang mempunyai keterkaitan dengan objek konflik, para pelaku usaha atau investor yang memperoleh akses dan aset dalam skala besar; dan pemerintah atau pemerintah daerah sebagai pelaksana kewenangan negara dalam pembuatan kebijakan dan pendistribusian akses dan

aset (Ismail 2012, 45-48, Dharmawan 2016, 2-3).

Ginting, *et. al.* menggunakan teori identitas politik untuk menjelaskan realitas hukum bahwa Undang-Undang Otonomi Khusus Provinsi Papua belum dapat melindungi hak komunal dan hak individual mereka, hukum adat, tanah adat, dan hak atas hutan Masyarakat Hukum Adat Malind. Menurut Ginting, *et. al.* (2016, 8) politik Masyarakat Hukum Adat Malind adalah upaya mempertahankan kepentingan masyarakat hukum adat melawan kebijakan dan institusi hegemoni non-masyarakat hukum adat. Penggunaan narasi etnis dan politik identitas telah menunjukkan potensi besar yang tidak hanya menentang penyerobotan tanah, tetapi juga membuka karakter destruktif dan eksklusif pembangunan kapitalis modern yang secara eksklusif fokus pada pertumbuhan ekonomi dan akumulasi modal (Ginting, *et. al.* 2016, 9, Sumardjono 2014, 74-75). Padahal, tanah bagi orang Melanesia, Papua dan Papua Nugini, adalah tempat tubuh "mama", tempat dimana nenek moyang orang Maori bertakhta; sehingga tanah dipandang sebagai sesuatu yang suci dan tidak boleh diperjualbelikan (Sembiring 2011, 395).

Lilis Mulyani (2014, 349), Puji Astuti (2011, 54), dan Nurhasan Ismail (2018, 125-126) menunjukkan realitas hukum bahwa putusan hakim dalam sengketa agraria tidak selalu dapat dieksekusi karena penanganan konflik agraria melalui pengadilan lebih memberatkan pada pembuktian formal yang diakui negara dan sering tidak mempertimbangkan fakta sosial budaya politik setempat, sehingga putusan pengadilan mendapatkan resistensi dari masyarakat. Konflik agraria bersifat multi aspek: perdata, pidana, dan tata usaha negara; namun penanganan konflik bersifat sektoral, sehingga penyelesaian konflik agraria tidak optimal karena keterbatasan kewenangan satu instansi ketika berhadapan dengan instansi atau pihak di luar sektornya (Mulyani 2014, 348-349).

Ida Nurlinda (2008, 3) berpendapat bahwa konflik agraria berakar dari ketimpangan kebijakan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang tidak proporsional karena tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan lebih mendukung pemilik modal daripada rakyat

berdasarkan pendekatan ekonomi pembangunan. Untuk menjawab penerapan prinsip keadilan dan prinsip demokratis dalam kebijakan pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak masyarakat hukum adat, Ida Nurlinda (2008, 191) menggunakan teori hukum alam, *sociological jurisprudence*, dan pluralisme hukum. Ida Nurlinda merujuk pada pendapat Hugo Grotius bahwa negara mempunyai hak eksklusif untuk membentuk hukum berdasarkan ketentuan moral yang dimiliki oleh individu manusia.

Menurut Ida Nurlinda (2008, 201) dengan merujuk pada pendapat Van Vollenhoven, hukum adat merupakan hukum yang hidup (*living law*) bagi masyarakat Indonesia. Ida Nurlinda (2008, 203) mengatakan bahwa pengintegrasian prinsip/asas hukum adat ke dalam sistem hukum pertanahan nasional menunjukkan pluralisme hukum pertanahan sebagai konsekuensi logis sistem hukum adat yang majemuk. Menurut Abdul Mutolib, *et. al.* (2015, 213-214) pluralisme hukum juga ditemukan di wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) Model Dharmasraya dimana negara menetapkan wilayah tersebut sebagai hutan negara, sedangkan masyarakat tidak mengakui klaim negara tersebut dan menerapkan hukum adat di wilayah yang sama, sehingga timbul konflik.

Menurut aliran hukum alam, hak asasi manusia bersifat universal dan berlaku bagi seluruh umat manusia di dunia ini begitu juga dengan prinsip demokrasi. Ida Nurlinda (2008, 144-145) berpendapat bahwa prinsip demokrasi sebagai manifestasi dari peran serta masyarakat dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria merupakan hak dasar bagi rakyat, sehingga masyarakat, terutama masyarakat hukum adat harus mempunyai akses terhadap sumber daya agraria. Prinsip demokrasi dapat dilihat antara lain dalam pola hubungan antara penguasa dan rakyat dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria (Nurlinda 2008, 144-145).

Teori *sociological jurisprudence* digunakan oleh Poespasari untuk menjelaskan dinamika penguasaan tanah oleh perempuan masyarakat Batak Toba yang tinggal di wilayah hukum adat dan yang

merantau. Perempuan masyarakat Batak Toba yang tinggal dan yang tidak tinggal di wilayah hukum adat dapat menguasai tanah asal, tanah bawaan, dan tanah pencaharian karena secara internal fungsi dan sistem kekerabatan adat toba yang bersifat patriarki sudah melemah oleh pengaruh internal tokoh agama perempuan yang menjadi pendeta dan masyarakat Batak Toba sendiri yang enggan melakukan ritual adat dan faktor eksternal, seperti modernisasi, perdagangan, dan interaksi dengan agama dan adat lain (Poespasari 2013, 466-469).

Konflik agraria antara Masyarakat Hukum Adat Kajang dan Pemerintah muncul akibat hutan keramat dan hutan perbatasan Masyarakat Hukum Adat Kajang ditetapkan oleh Pemerintah sebagai kawasan hutan produksi. Padahal, menurut Runggandini dengan menggunakan teori *sociological jurisprudence*, Masyarakat Hukum Adat Kajang mempunyai kepercayaan bahwa hutan keramat harus selalu dilindungi, sehingga penetapan pemerintah terhadap hutan tersebut tidak menghormati hak masyarakat hukum adat untuk mengatur hubungan mereka dengan hutan berdasarkan sistem kepercayaan yang mereka anut (Runggandini 2012, 518).

Selain menggunakan teori *sociological jurisprudence*, Caritas Woro Murdiati Runggandini (2012, 197-281) pun menggunakan teori kearifan lokal untuk menunjukkan bahwa Masyarakat Hukum Adat Kajang dan Tenganan Pengringsingan mempunyai konsep tata ruang, pandangan hidup, pengetahuan, upacara adat, pengelolaan, pengalaman, dan penyelesaian sengketa sumber daya hutan. Sulastriyono juga menggunakan teori kearifan lokal untuk menjelaskan pengelolaan air di Umbulwadon. Menurut Sulastriyono (2011, 487), masyarakat di sekitar sumber air umbulwadon mempunyai nilai, perilaku, pengetahuan dan pengalaman pengelolaan sumber daya air yang berwujud perintah dan larangan. Oleh karena masyarakat di sekitar sumber air Umbulwadon mempunyai kearifan lokal dalam pengelolaan sumber daya air secara turun temurun, penggunaan air oleh pelaku wisata dan pengelola Golf Merapi yang lebih besar dari masyarakat dengan alasan mereka berkon-

tribusi keuangan lebih besar kepada pemerintah daerah dapat menimbulkan konflik di masa yang akan datang (Sulastriyono 2011, 265-266).

Dengan menggunakan teori feminis, Moghadam (2010, 292) menunjuk adanya kebutuhan perempuan yang membutuhkan penanganan khusus selama dan pasca konflik lingkungan. Upaya untuk memenuhi kebutuhan tersebut melahirkan *transnational activism*, yaitu aksi kolektif lintas batas yang melibatkan orang-orang dari dua atau lebih negara dalam kampanye tertentu atau gerakan jangka panjang. Lebih spesifik, Moghadam (2010, 302) mengatakan bahwa kemunculan *transnational feminist network*, khususnya *feminist humanitarianism* adalah suatu kerja operasional yang ditujukan pada kebutuhan mendesak, dasar, atau praktis perempuan untuk mencapai tujuan strategis hak asasi perempuan dan kesetaraan gender. Salah satu jaringan feminis yang bergerak di bidang kemanusiaan adalah *Women for Women Internasional* yang sejak 1993 berupaya untuk memenuhi kebutuhan perempuan dalam dan pasca konflik lingkungan di Afganistan, Bosnia, Colombia, Iraq, Kosovo, Sudan, Nigeria, Rwanda, FR Congo (Moghadam 2010, 302-303).

Gadis Arivia (2006, 378-389) menjelaskan gerakan Chipko di India Utara dimana 74 perempuan memeluk erat pohon yang akan ditebang oleh perusahaan besar dan berhasil menyelamatkan sebanyak 12.000 km hutan dengan menggunakan teori ekofeminisme. Teori ekofeminisme berangkat dari ketidakadilan terhadap alam dan perempuan. Menurut Gadis Arivia (2006, 378-389), gerakan Chipko membawa argumentasi bahwa perempuan adalah korban pertama dari penebangan hutan; perempuan adalah jenis kelamin yang paling sedikit mendapatkan dukungan institusional untuk perkembangan ekonomi; dan perempuan jarang dilibatkan dalam pengambilan keputusan bersama di desa. Meskipun gerakan perempuan tersebut menunjukkan ada kedekatan antara perempuan dan alam, namun Gadis Arivia (2006, 378-389) berhati-hati untuk memaknai perempuan identik dengan alam. Gadis Arivia tidak ingin menarik kesimpulan bahwa perempuan secara karakteristik sama dengan alam, maka ia bersifat penjaga,

perawat, dan pelestari kehidupan yang dihubungkan dengan kodrat.

Tri Marhaeni (2012, 49-60) menggunakan teori ekofeminisme untuk menjelaskan peran perempuan dalam lingkungan. Ekofeminisme muncul untuk menanggapi ketidakadilan terhadap perempuan yang selalu dimitoskan dengan alam. Ekofeminisme berangkat dari kesadaran bahwa ada hubungan kekuasaan yang tidak adil dan relasi dominasi dalam wacana lingkungan hidup dan wacana perempuan. Konstruksi sosial yang menginterpretasikan karakteristik perempuan sama dengan karakter alam telah melemahkan perempuan karena memosisikan baik perempuan maupun alam sama-sama bisa dikuasai, dieksplorasi, dan dieksploitasi oleh manusia lain (manusia masyarakat laki-laki) (Marhaeni 2012, 49-60).

Vandana Shiva (1988, 58) menggunakan teori feminisme untuk menjelaskan perlawanan perempuan Chipko dalam konflik hutan. Pengelolaan hutan adat sebagai domain perempuan untuk memproduksi keberlangsungan hidup berubah saat Inggris datang. Kepentingan Inggris terhadap hutan adalah khusus untuk berdagang kayu, sehingga ahli adat menjadi tidak lagi berguna dan digantikan oleh satu dimensi, ilmu hutan yang maskulin (Shiva 1988, 58).

### C. Narasi Perempuan dalam Konflik

#### Agraria

Untuk mengetahui teori yang menjelaskan tentang peran perempuan dalam konflik agraria, perlu dijelaskan terlebih dahulu bagaimana narasi perempuan dalam konflik agraria. Tulisan ini mencoba melihat bagaimana perempuan menarasikan posisinya dalam konflik agraria yang terjadi. Di Timor Tengah Selatan, Pemerintah mengeluarkan kebijakan konversi hutan adat menjadi hutan negara dan memberikan izin pada pertambangan marmer dan pertambangan mangan. Siti Maemunah (2012, 160; 2015, 81) dan Aleta Baun dalam Desintha D. Asriani (2015, 133) mengatakan bahwa praktik pertambangan merusak hutan dan batu yang dianggap sakral oleh Masyarakat Hukum Adat Mollo. Untuk mempertahankan, melindungi, dan merawat alam, Asriani

(2015, 133) mengatakan bahwa perempuan Mollo melakukan aksi menunjukkan payudara sebagai ekspresi yang menegaskan bahwa selama ini mati hidup manusia sangat ditentukan dari kemampuan menyusu pada tanah yang hakikatnya adalah personifikasi seorang ibu. Mangililo (2015, 179) menambahkan bahwa 150 orang perempuan Mollo melakukan protes damai dengan duduk di atas batu-batu mangan yang berada di kawasan pertambangan dan secara tenang menenun kain selama satu tahun; bagi mereka kain tenun merupakan sumber dari identitas Masyarakat Hukum Adat Mollo.

Narasi perempuan dalam konflik agraria dapat dilihat dalam perjuangan perempuan Pandumaan dan Sipituhuta. Perempuan adat dari Sipituhuta, Op. Putra Boru, mengatakan siap mati menghadapi polisi dan alat berat milik TPL untuk mempertahankan sumber daya alam di wilayahnya (Siagian dan Harahap 2016, 3). *Tombak haminjon* adalah sumber mata pencaharian para suami, laki-laki Pandumaan dan Sipituhuta. Para suami mengambil kemenyan dari *tombak haminjon*, kemudian dikumpulkan oleh para istri, perempuan Pandumaan dan Sipituhuta, dan kemudian dijual untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Kerusakan *tombak haminjon* yang diakibatkan oleh aktivitas perkebunan TPL menurunkan pendapatan para suami yang kemudian berakibat pada kesulitan para perempuan untuk mengelola keuangan rumah tangga.

Meskipun kerusakan *tombak haminjon* berpengaruh sangat kuat dalam pengelolaan rumah tangga yang dilakukan oleh perempuan, perempuan tidak memiliki ruang sebebaskan laki-laki dalam pengambilan keputusan terkait perjuangan mempertahankan *tombak haminjon*. Siagian dan Harahap menyampaikan bahwa dalam pertemuan masyarakat untuk mengambil keputusan bagaimana mempertahankan *tombak haminjon*, hanya ada satu perempuan yang hadir (Siagian dan Harahap 2016, 6). Berdasarkan hal tersebut, perjuangan perempuan Pandumaan dan Sipituhuta dalam konflik agraria tidak semata-mata hanya untuk melawan ancaman kemelaratan yang diakibatkan oleh perampasan tanah dan hutan adat

milik warga. Perjuangan ini juga memperjuangkan peran yang setara antara laki-laki dan perempuan dalam pengambilan keputusan hajat hidup bersama untuk melawan lapisan ketidakadilan terhadap perempuan (Siagian dan Harahap 2016, 6).

Perjuangan perempuan dalam konflik agraria dapat dilihat dari pengalaman Sukinah. Sukinah, salah satu petani perempuan Kendeng, mengatakan bahwa warga Kendeng ingin Kendeng jangan dijadikan industri pabrik semen karena pabrik semen memberikan akibat buruk dan menyulitkan hidup masyarakat (Indrawan 2017). Konflik agraria di Kendeng, Kabupaten Rembang bermula dari Pemerintah yang memprioritaskan program optimalisasi pengelolaan sumber daya mineral melalui pengembangan kerjasama investasi pertambangan (Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang 2017, V-14, Indrawan 2017). Arofat mengatakan bahwa Pemerintah Kabupaten Rembang cenderung menyambut baik industri besar seperti Semen Indonesia namun tidak memperhatikan dampaknya terhadap petani lokal dan mengabaikan dinamika kerja industri tambang yang berdampak pada merosotnya produksi pertanian (Arofat 2016, 5). Pada 12 April 2016, sembilan petani perempuan Kendeng mengecor kaki di seberang Istana Negara sebagai bentuk protes terhadap pendirian Pabrik PT Semen Indonesia (Putra 2016).

Perjuangan perempuan dalam konflik agraria juga terlihat dalam gerakan perempuan Middleton, Pennsylvania. Sebelum ada bencana nuklir pada 28 Maret 2018, perempuan di Middletown, Pennsylvania, Amerika Serikat hanya mempunyai sedikit pengetahuan dan tidak memahami teknologi nuklir. Pasca bencana nuklir tersebut, perempuan harus menghadapi berbagai masalah akibat dari radiasi nuklir, seperti rambut anak-anak yang rontok, muntah-muntah, kanker, dan tekanan emosional, namun laporan mereka tentang masalah kesehatan sering diabaikan oleh para ahli. Berangkat dari pengalaman sehari-hari dari masing-masing perempuan yang mengalami dampak bencana nuklir *Three Mile Island*, mereka melakukan gerakan perempuan antinuklir/antilimbah beracun di Amerika Serikat (Culley dan Angeliq 2003, 455).

Perempuan memiliki hubungan yang lekat dengan pengelolaan dan pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Data menunjukkan bahwa di Nyeri, Kenya, orang mengalami permasalahan gizi buruk disebabkan oleh petani lebih fokus pada pertanian komoditas daripada pertanian keluarga; petani berpenghasilan sedang cenderung mengabaikan makanan tradisional non-olahan dan kelangkaan kayu bakar untuk memasak menyebabkan masyarakat kurang memperhatikan kandungan gizi dalam makanan (Maathai 2006, 20). Menurut para perempuan Naaro, mereka harus berjalan jauh untuk mengambil kayu bakar dan kemudian pulang dengan beban berat serta mengubah pola makan karena tidak ada minyak untuk memasak (Maathai 2006, 26). Untuk menanggulangi hal tersebut, muncul gerakan Selamatkan Lahan Harambee yang mengundang para rimbawan pemerintah untuk mengajarkan dasar manajemen pembibitan pohon kepada para perempuan.

Sayangnya, pengajaran yang menggunakan pendekatan semi-formal dengan istilah teknis sulit diterima dan diterapkan oleh para perempuan (Maathai 2006, 29). Para perempuan kemudian mengabaikan pendekatan semi formal dan membudidayakan berbagai jenis tanaman di ladang mereka dengan menggunakan keahlian dan kearifan lokal serta logika yang sederhana (Maathai 2006, 31). Perempuan-perempuan tersebut berperan secara aktif dalam penyelamatan lingkungan dengan pengetahuan dan pengalaman yang mereka miliki.

Perjuangan perempuan dalam konflik hutan juga ditunjukkan oleh perempuan Garhwar melalui gerakan Chipko. Gerakan Chipko oleh para perempuan Garhwar untuk melindungi hutan dari eksploitasi komersial adalah gerakan lingkungan yang dimotori oleh wawasan ekologi dan kekuatan moral perempuan (Shiva 1988, 64, Mies and Shiva 2014, 249). Para perempuan berusaha untuk mengingatkan bahwa fungsi utama hutan bukanlah untuk komoditas ekonomi, tetapi untuk menyeimbangkan kondisi iklim dari seluruh bagian utara India dan kesuburan dataran rendah (Shiva 1988, 68). Gerakan ini kemudian berkembang menjadi

perjuangan hak hutan karena bagi perempuan pedesaan produksi makanan berasal dari hutan, sehingga hilangnya hutan dan air adalah masalah keberlangsungan hidup (Shiva 1988, 69, Warren 1997, 5-7).

Perjuangan perempuan dalam gerakan simbolik kultural untuk menanggapi masalah lingkungan yang diakibatkan oleh konflik agraria juga terlihat di Venezuela. Para perempuan di Venezuela bergabung dalam Asosiasi Sahabat untuk Perlindungan Padang Rumput Besar untuk mempertahankan Taman Nasional Padang Rumput Besar Canaima dari berbagai aktivitas merusak dan juga mengajukan proposal alternatif sebagai jalan keluar (Subono 2002, 73). Selain asosiasi tersebut, ada juga Kelompok Kajian Perempuan dan Lingkungan yang fokus pada masalah kesehatan dan lingkungan di penampungan besar penghuni liar di Caracas, serta Asosiasi Perempuan Venezuela dan Lingkungan yang bergerak untuk mendorong partisipasi dan kontribusi atas konservasi lingkungan untuk memperbaiki standar kehidupan dan keuntungan yang lebih adil khususnya bagi perempuan kelas bawah (Subono 2002, 73).

Menurut Subono, organisasi lingkungan yang dikelola oleh perempuan lebih berhasil dibanding laki-laki karena cenderung mengadopsi strategi negosiasi, lebih pro-aktif dan secara efektif berjejaring melalui hubungan kelembagaan, personal, dan mass media (Subono 2002, 77). Organisasi ini juga memiliki ikatan sosial yang kokoh antaranggota dan kelembagaan yang bersifat lentur, namun stabil dan adaptif dalam menghadapi persoalan yang pelik; serta mengedepankan konsensus dalam pengambilan keputusan (Subono 2002, 77).

#### **D. Ekofeminisme sebagai Teori yang Menjelaskan Peran Perempuan sebagai Agen Perubahan dalam Konflik Agraria**

Menurut Nila Dini *et. al.* (2017, 100) dalam banyak kasus konflik agraria, perempuan memiliki kepedulian lebih tinggi terhadap kerusakan lingkungan daripada laki-laki. Perbedaan cara antara laki-laki dan perempuan dalam bertindak dan berinteraksi melahirkan perbedaan relasi antara laki-laki dan perempuan terhadap sumber

daya alam. Laki-laki bertindak dan berinteraksi berdasarkan *ethic of justice* menitikberatkan pada hak-hak dan keadilan yang abstrak dan melahirkan kewajiban setiap orang untuk diperlakukan sama, sedangkan perempuan yang bertindak dan berhubungan berdasarkan *ethic of care* mengutamakan kemampuan dan proses pengalaman yang bersifat partikular, sehingga melahirkan premis tanpa kekerasan yang fokus pada tanggung jawab dan konteks (Atmadja 2013, 187).

Dari teori-teori hukum yang ada, teori yang menjelaskan peran perempuan dalam konflik agraria adalah ekofeminisme. Teori ekofeminisme lahir dari kesadaran bahwa ada hubungan kekuasaan yang tidak adil dan relasi dominasi dalam wacana lingkungan hidup dan wacana perempuan (Astuti 2012, 52). Berangkat dari kesadaran tersebut, teori ekofeminisme berusaha untuk menjelaskan individu secara komprehensif sebagai makhluk yang terikat dan berinteraksi dengan lingkungannya (Khotimah 2006, 346).

Ekofeminisme adalah sistem nilai, sebuah gerakan sosial, dan praktik yang menawarkan analisis politik tentang hubungan antara androsentrisme dan kerusakan lingkungan (Birkeland 1993, 18). Ekofeminisme bersifat anti-naturis karena menolak dominasi; beretika kontekstual karena muncul dari relasi unik yang nyata dan partikular; dan bersifat pluralistik karena menerima dan mempertahankan perbedaan dan keragaman (Keraf 2006, 136-137, Zega 2014, 9-10). Keragaman adalah satu pola produksi yang tidak hanya tentang konservasi, tetapi juga memastikan pluralisme dan desentralisasi, sehingga tidak bersifat dikotomis (Shiva 1993, 267).

Ekofeminisme berangkat dari ketidakadilan manusia terhadap non-manusia atau alam (Astuti 2012, 51, Wulan 2017, 118, Sandilands 1999, 16). Perempuan selalu dihubungkan dengan alam; sehingga secara konseptual, simbolik, dan linguistik ada keterkaitan antara isu feminis dan ekologis (Astuti 2012, 51). Perempuan dan alam mempunyai kesamaan simbolik karena sama-sama ditindas oleh manusia yang berciri maskulin (Astuti 2012, 52).

Fokus dari wacana lingkungan dan perempuan

berdasarkan teori ekofeminisme bukan terletak pada kedekatan antara perempuan dan alam, tetapi pada budaya perempuan yang dekat dengan alam adalah model yang lebih baik daripada budaya laki-laki (Arivia 2006, 386). Menurut teori ekofeminisme, peran perempuan dalam penyelamatan lingkungan di berbagai belahan dunia adalah agen yang mempromosikan hubungan hukum antara manusia dan elemen pemberi kehidupan dan mengajarkan penghormatan kepada kesatuan dan kesinambungan dari keseluruhan kehidupan dengan gaya hidup yang *eco-friendly* dan *women-friendly* (Astuti 2012, 52, Darmawati 2002, 17-19).

Tyas Retno Wulan (2017, 105) mengatakan bahwa ekofeminisme transformatif merupakan gerakan perempuan dan lingkungan yang mampu meminimalisir *unequal power relations* karena mampu menerangkan mengapa kesetaraan gender tidak hanya menguntungkan perempuan, tetapi juga laki-laki. Ayu Ratih dalam tulisan Fitri dan Akbar (2017, 101) mendefinisikan gerakan perempuan sebagai usaha untuk menerobos batasan yang memisahkan persoalan ketertindasan perempuan dan ketertindasan manusia secara keseluruhan. Fitri dan Akbar (2017, 101) mengatakan bahwa gerakan perempuan merupakan gerakan pembebasan yang bertujuan untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi dan ketidaksetaraan dalam tata hubungan antarmanusia yang beradab.

Gerakan feminisme dan ekologi mempunyai tujuan yang saling memperkuat, keduanya hendak membangun pandangan terhadap dunia dan praktiknya yang tidak berdasarkan dominasi (Wulan 2017, 115, Shiva 2009, 24). Gerakan perempuan terutama perempuan pedesaan dan pinggiran melawan kerusakan alam, seperti perambahan hutan dan pencemaran lingkungan akibat pembuangan limbah berangkat dari dominasi perempuan dan anak sebagai penghuni tetap lingkungan yang tercemar dan dirambah, sedangkan para laki-laki pergi keluar untuk mencari nafkah (Astuti 2012, 53 Wismar'ain, Widjanarko, dan Alyna 2009, 10).

Menurut Culley dan Angelique (2003, 456-458), gerakan perempuan adalah transformasi dari peran perempuan sebagai ibu yang memiliki kasih

terhadap anak dan keluarga ke gerakan politik. Pengertian ibu termasuk di dalamnya memastikan kesejahteraan seluruh komunitas dan kewenangan ibu sebagai sumber daya politik, sehingga perempuan mempunyai pandangan yang berbeda tentang nuklir dari laki-laki. Kemampuan perempuan untuk merawat dan mengurus mempengaruhi keterlibatan dan mempercepat kemampuan perempuan untuk belajar. Pengalaman dan pengetahuan perempuan adalah awal dari kebangkitan perempuan yang berhasil mengubah hambatan ke fasilitasi dan menghubungkan pengalaman personal pada aksi politik yang menguatkan komitmen terhadap gerakan-gerakan penyelamatan lingkungan.

Teori Ekofeminisme dapat menjelaskan bagaimana hubungan antara perempuan dengan alam dan peran perempuan dalam konflik agraria. Bahwa perempuan memiliki hubungan yang erat dengan alam, bahkan sering dimitoskan sebagai alam itu sendiri karena peran sentral perempuan dalam konstruksi gender sebagai pemelihara. Dalam fungsinya untuk memelihara rumah tangga, alam membantu perempuan untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Dengan demikian, jika alam rusak, maka ketahanan fungsi pemeliharaan perempuan dalam rumah tangga juga terganggu.

Konflik agraria yang terjadi di Mollo, Pandumanaan dan Sipituhuta, Kendeng, Pennsylvania, Harambee, dan Henwal sama-sama menunjukkan adanya dampak kerusakan alam. Masing-masing perempuan yang tinggal di tempat tersebut memiliki narasi atas dampak kerusakan alam tersebut terhadap kehidupan mereka. Perempuan di Mollo merasakan dampak rusaknya sumber daya air dan identitas budaya akibat tambang marmer. Perempuan di Pandumanaan dan Sipituhuta merasakan sulitnya pengelolaan keuangan akibat menurunnya pendapatan para suami dari panen kemenyan di *tombak haminjon*. Perempuan petani di Kendeng mengalami penurunan produksi pertanian akibat industri semen. Perempuan di Pennsylvania mengalami masalah kesehatan keluarga akibat dari bencana nuklir. Perempuan di Harambee mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan gizi

keluarga karena lahan yang tidak subur. Perempuan di Hernwal juga menghadapi kesulitan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari karena rusaknya hutan yang hanya sebatas dipandang sebagai komoditas ekonomi.

Meskipun perempuan sama halnya dengan aktor lain yang terlibat dalam konflik agraria (laki-laki) dan juga mengalami dampak dari konflik tersebut, tidak serta merta membuat perempuan mempunyai hak yang sama dengan laki-laki dalam pengambilan keputusan di saat konflik. Hal tersebut dapat dilihat dalam konflik agraria di Pandumanaan dan Sipituhuta dimana hanya satu orang yang terlibat dalam rapat pengambilan keputusan. Bahkan, pengalaman perempuan sebagai akibat dari konflik agraria diabaikan, sebagaimana dalam kasus bencana nuklir di Pennsylvania.

Berangkat dari pengalaman-pengalaman tersebut, perempuan tidak menjadi pihak yang pasif dalam konflik agraria. Gerakan perempuan merupakan satu tindakan aktif dari para perempuan untuk menyuarakan pada khalayak ramai bahwa perempuan adalah sosok yang hebat dan dapat menjadi unsur utama dalam perubahan kebijakan yang hendak diraih (Hendrastiti 2019, 26). Dalam konflik agraria, perempuan tidak hanya berperan untuk melawan pihak yang merusak alam, tetapi juga menjadi agen perubahan yang mempromosikan hubungan harmonis antara alam dan manusia. Dalam upaya mempromosikan hubungan harmonis antara manusia dan alam, perempuan tidak menggunakan cara-cara yang bersifat destruktif, tetapi menggunakan cara-cara yang bersifat negosiatif dan inklusif dengan pendekatan kultural.

Peran aktif perempuan dalam konflik agraria tidak hanya mematahkan *stereotype* terhadap perempuan yang identik dengan area domestik yang pasif (Yuniandrianto 2016, 5), tetapi juga mengembangkan diskursif aktivitas politik melawan perusakan lingkungan melalui paradigma non-eksploitatif (Fitri dan Akbar 2017, 88). Sebagai contoh perempuan petani Kendeng yang melakukan aksi mengecor kaki dengan semen untuk menunjukkan dampak dari industri semen yang menghambat kegiatan produksi pertanian. Perempuan Mollo yang melakukan kegiatan menenun

pada saat kegiatan tambang marmer berlangsung untuk menunjukkan bahwa batu marmer merupakan identitas diri yang digambarkan dalam kain tenun. Demikian juga dengan gerakan memeluk pohon oleh perempuan Chipko yang menunjukkan bahwa manusia dan alam harus hidup berdampingan karena keberlangsungan hidup manusia ditentukan oleh kelestarian hutan.

### E. Kesimpulan

Wacana-wacana teori yang muncul dalam konflik agraria adalah teori hukum positif, teori politik hukum, teori realitas hukum, teori hukum alam, *sociological jurisprudence*, pluralisme hukum, teori kearifan lokal, dan teori ekofeminisme. Dari semua teori tersebut, hanya teori ekofeminisme yang dapat menjelaskan tentang peran perempuan sebagai agen perubahan dalam konflik agraria. Tumpang tindih pengaturan agraria menyebabkan konflik. Konflik agraria mengakibatkan kerusakan alam. Kerusakan alam memberikan dampak yang khusus bagi perempuan.

Alam merupakan sumber utama bagi pemenuhan kebutuhan domestik rumah tangga. Ketika alam rusak sebagai akibat dari konflik agraria, perempuan tidak dapat menjalankan konstruksi perannya sebagai pemelihara rumah tangga dengan baik. Perempuan tidak dapat menjalankan konstruksi perannya dengan baik karena alam yang rusak sebagai akibat dari konflik agraria membuat produksi pertanian berkurang, sumber mata air rusak, identitas budaya hilang, dan kualitas kesehatan keluarga memburuk. Meskipun perempuan mengalami dampak yang serius dari kerusakan alam, pengalaman mereka tidak selalu didengar dan mereka kesulitan untuk dapat terlibat dalam pengambilan keputusan selama konflik agraria berlangsung.

Berdasarkan pengalaman tersebut, perempuan mengambil peran aktif dalam konflik agraria tidak hanya untuk melawan perusak lingkungan, tetapi juga untuk menjadi agen perubahan yang mempromosikan hubungan yang harmonis antara manusia dan alam. Dalam konflik agraria, perempuan berusaha untuk menunjukkan narasi alternatif bahwa pengelolaan sumber daya alam dapat dilakukan

dengan cara non-eksploitatif berdasarkan pengalaman masing-masing perempuan yang bersifat negosiatif dan inklusif melalui pendekatan kultural.

### Daftar Pustaka

- Alting, H 2013, 'Konflik penguasaan tanah di Maluku utara: rakyat versus penguasa dan pengusaha', *Jurnal Dinamika Hukum*, vol. 13, no. 2, hlm. 266-282.
- Arivia, G 2006, *Feminisme: sebuah kata hati*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Arofat, S 2016, 'Kontestasi Kuasa: Diskursus Sengketa Pabrik Semen Indonesia di Rembang', Tesis pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.
- Asriani, DD 2015, 'Perempuan mollo merawat tubuh & alam: aleta baun, paham nifu & pegunungan mutis', dalam Dewi Candraningrum dan Arianti Ina Restiani Hunga (Ed.), *Ekofeminisme III tambang, perubahan iklim & memori rahim*, Jalasutra, Yogyakarta.
- Astuti, P 2011, 'Kekerasan dalam konflik agraria: kegagalan negara dalam menciptakan keadilan di bidang pertanahan', *Forum Jurnal Pengembangan Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang*, vol. 39, no. 2, hlm. 52-60.
- \_\_\_\_\_ 2012, 'Ekofeminisme dan peran perempuan dalam lingkungan', *Indonesian Journal of Conservation*, vol. 1, no. 1, hlm. 49-60.
- Atmadja, IDG 2013, *Filsafat hukum dimensi tematis & historis*, Setara Press, Malang.
- Birkeland, J 1993, 'Ecofeminism: linking theory and practice', dalam Greeta Gaard (Ed.), *Ecofeminism: women, animals, nature*, Temple University Press, Philadelphia.
- Bahari, S 2004, 'Konflik agraria di wilayah perkebunan: rantai sejarah yang tak berujung', *Jurnal Analisis Sosial*, vol. 9, no. 1, hlm. 37-45.
- Culley, MR & Angeliq, HL 2003, 'Women's gendered experiences as long-term three mile island activists', *Gender and Society*, vol. 17, no. 3, hlm. 445-461.
- Darmawati, I 2002, 'Dengarlah tangisan ibu bumi!

- sebuah kritik ekofeminisme atas revolusi hijau', *Jurnal Perempuan*, no. 21, hlm. 7-24.
- Dini, N *et. al.* 2017, *Perempuan dalam perjuangan agraria tema-tema pokok kelompok belajar agraria dan perempuan*, Sajogyo Institut, Bogor.
- Fitri, AI & Akbar, I 2017, 'Gerakan sosial perempuan ekofeminisme di pegunungan kendeng provinsi jawa tengah melawan pembangunan tambang semen', *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, vol. 3, no. 1, hlm. 83-102.
- Ginting, *et. al.* 2016, 'Indigenous resistance to land grabbing in Merauke, Indonesia: the importance and limits of identity politics and the global-local coalitions', *International Journal of Social Science and Business*, vol 1, no. 3, hlm. 1-14.
- Hendrastiti, TK 2019, 'Tutur perempuan komunitas Anti Tambang di Sumba: Sebuah Narasi Gerakan Subaltern untuk Kedaulatan Pangan', *Jurnal Perempuan*, vol. 24, no. 1, hlm. 6-28.
- Hidayatullah, *et. al.* 2016, 'Analisis peta konflik pembangunan pabrik PT Semen Indonesia di Kecamatan Gunem Kabupaten Rembang', *Jurnal Solidarity*, vol. 5, no. 1, hlm. 1-11.
- Indrawan, AF 2017, 'Hari Kartini, Komnas Perempuan Apresiasi Perjuangan Ibu-Ibu Kendeng', detikNews, 21 April, dilihat pada 9 Maret 2018, <https://news.detik.com/berita/d-3481068/hari-kartini-komnas-perempuan-apresiasi-perjuangan-ibu-ibu-kendeng>.
- Ismail, N 2012, 'Arah politik hukum pertanahan dan perlindungan kepemilikan tanah masyarakat', *Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, vol. 1, no. 1, hlm. 33-52.
- \_\_\_\_\_ 2018, *Hukum agraria dalam tantangan perubahan*, Setara Press, Malang.
- Kelsen, H 2012, *Pengantar teori hukum*, Cetakan Ke-V, Penerbit Nusa Media, Bandung.
- Keraf, AS 2006, *Etika lingkungan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Konsorsium Pembaharuan Agraria, 2016, "Catatan Akhir Tahun 2016 Konsorsium Pembaruan Agraria: Liberalisasi Agraria Diperhebat, Reforma Agraria Dibelokkan", *makalah*, Sekretariat Konsorsium Pembaharuan Agraria, Jakarta Selatan, dilihat pada [kpa.or.id/publikasi/download/703f7-laporan-akhir-tahun-2016.pdf](http://kpa.or.id/publikasi/download/703f7-laporan-akhir-tahun-2016.pdf)
- \_\_\_\_\_ 2017, *Catatan akhir tahun 2017 konsorsium pembaruan agraria reforma agraria di bawah bayangan investasi gaung besar di penggir jalan*, Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta, dilihat pada <http://kpa.or.id/assets/uploads/files/publikasi/d5a29-catahu-2017-kpa.pdf>
- Khotimah, E 2006, 'Pembangunan dalam perspektif ekofeminisme (analisis kritis paradigma teori pembangunan dan urgensi pembangunan perspektif demokratis kulturis dalam upaya meningkatkan indeks pembangunan manusia, *Mimbar*, vol. 22, no. 3, hlm. 333-371.
- Liandra, RP 2014, 'Manajemen konflik agraria studi kasus Desa Tangun, Kecamatan Bangun Purba, Kabupaten Rokan Hulu tahun 2012-2013', *Jom FISIP*, vol. 1, no. 2, hlm. 1-15.
- Mantiri, MM 2003, 'Analisis konflik agraria di pedesaan (suatu studi di Desa Lemoh Barat Kecamatan Tombariri)', *Governance Jurnal Ilmiah Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sam Ratulangi*, vol. 5, no. 1, hlm. 1-9.
- Mulyani, L 2014, 'Kritik atas penanganan konflik agraria di Indonesia', *Bhumi-Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 13, no. 39, hlm. 341-355.
- Mutolib, A *et. al.* 2015, 'Konflik agraria dan pelepasan tanah ulayat (studi kasus pada masyarakat Suku Melayu di kesatuan pemangku Hutan Dharmasraya, Sumatera Barat)', *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan*, vol. 12, no. 3, hlm. 213-225.
- Maathai, W 2006, *Gerakan sabuk hijau*, Marjin Kiri, Jakarta Pusat.
- Maemunah, S 2012, *Negara tambang dan masyarakat adat perspektif ham dalam pengelolaan pertambangan yang berbasis lingkungan dan kearifan lokal*, Intrans Publishing, Malang.
- \_\_\_\_\_ 2015, *Mollo pembangunan dan perubahan iklim usaha rakyat memulihkan alam yang rusak*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Mangililo, ID. 2015, 'Bumi sebagai Tubuh Manusia: Studi Kasus Perempuan Mollo Melawan Tambang', dalam Dewi Candraningrum dan

- Arianti Ina Restiani Hunga (Ed.), *Ekofeminisme III tumbang, perubahan iklim & memori rahim*, Jalasutra, Yogyakarta.
- Mies, M & Shiva, V 2014, *Ecofeminism*, Zed Books Ltd., London.
- Moghadam, VM 2010, 'Transnational Activism', dalam Laura J. Shepherd (Ed.), *Gender matters in global politics: a feminist introduction to international relations*, Routledge, London.
- Nurlinda, I 2008, 'Penerapan Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria menurut Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Kebijakan Pertanahan Nasional', Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang 2017, *Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2017*, Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang, Rembang, dilihat pada 31 Maret 2019, <https://rembangkab.go.id/haribawana/uploads/2017/04/rkpd-kabupaten-rembang-tahun-2017.pdf>.
- Poespasari, ED 2013, 'Dinamika penguasaan tanah oleh perempuan pada masyarakat batak toba', Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Putra, LM 2016, 'Tolak Pabrik Semen, 9 Kartini Pegunungan Kendeng Mengecor Kaki di Depan Istana', *Kompas.com*, 12 April, dilihat pada 9 Maret 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2016/04/12/19553321/Tolak.Pabrik.Semen.9.Kartini.Pegunungan.Kendeng.Mengecor.Kaki.di.Depan.Istana>.
- Pujiriyani, DW & Wahab, OH 2013, 'Kemandegan CSR dan kontribusinya terhadap perluasan konflik agraria di kawasan hutan register 45 Mesuji', *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, vol. 17, no. 2, hlm. 101-115.
- Runggangdini, CWM 2012, 'Rekonstruksi kearifan lokal untuk membangun hukum kehutanan yang berkelanjutan: studi terhadap masyarakat hukum adat kajang dan tenganan pengringsan', Disertasi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Sandilands, C 1999, *Ecofeminism and the quest for democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Sembiring, J 2011, 'Tanah dalam perspektif filsafat ilmu hukum', *Mimbar Hukum*, vol. 23, no. 2, hlm. 394-405.
- Siagian, S & Harahap, T 2016, 'Pandumaan dan sipituhuta vs TPL di Sumatera Utara: tangis kemenyan, amarah perempuan', dalam Eko Cahyono, et. al., (ed.), *Konflik agraria masyarakat hukum adat atas wilayahnya di kawasan hutan*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta.
- Shiva, V 1988, *Staying alive women, ecology and survival in India*, Kali for Woman, New Delhi.
- \_\_\_\_\_ 1993, *The violence of the green revolution third world agriculture, ecology, and politics*, Zed Books Ltd, London and New Jersey.
- \_\_\_\_\_ 2009, 'Economic globalization, ecological feminism', *Canadian Woman Study*, vol. 17, no. 2, hlm. 22-27.
- Subono, NI 2002, 'Perempuan organisasi "simbolik-kultural" dan masalah lingkungan di Venezuela', *Jurnal Perempuan*, vol. 21, hlm. 69-78.
- Sulastriyono, 2011, 'Hukum Sumber Daya Air: studi pengelolaan Sumber Daya air berbasis kearifan lokal di Umbulwadon, Sleman, Yogyakarta', Disertasi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Sumardjono, MSW 2014, *Semangat konstitusi dan alokasi yang adil atas sumberdaya alam*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Surat Keputusan Menteri Kehutanan No 44/Menhut-II/2005 dalam <http://www.mongabay.co.id/2013/03/05/masyarakat-pandumaan-sipituhuta-kembalikan-tanah-adat-jangan-ganggu-hutan-kemenyan-kami/>, diakses pada 14 Maret 2018.
- Wahab, OH 2013, 'Gerakan aktif tanpa kekerasan: sebuah transformasi perjuangan masyarakat (kasus masyarakat moro-moro register 45 Mesuji Lampung)', *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, vol. 16, no. 3, hlm. 217-233.
- Warren, KJ (Ed.) 1997, *Ecofeminism women, culture, nature*, Indiana University Press, Bloomington.

- Wismar'ain, Dian, Widjanarko, M & Alyna, R 2009, 'Perempuan dalam pengelolaan sumber daya air di Desa Rahtawu Kabupaten Kudus', *Jurnal Sosial dan Budaya*, vol. 2, no. 2, hlm. 50-60.
- Wulan, TR 2007, 'Ekofeminisme transformatif: alternatif kritis mendekonstruksi relasi perempuan dan lingkungan', *Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia*, vol. 1, no. 01, hlm. 105-130.
- Yuniandrianto, R 2016, 'Perjuangan perempuan dalam film Samin vs Semen (analisis naratif perjuangan perempuan dalam film dokumenter Samin vs Semen)', Thesis pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, dilihat pada <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/7421>
- Zega, DC 2014, 'Relasi alam dan perempuan dalam pemikiran ekofeminisme vandana shiva', Skripsi pada Fakultas Ilmu Budaya Universitas Indonesia, dilihat pada <http://lib.ui.ac.id/naskahringkas/2016-05/S57107-Devi%20Christiani%20Zega>

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: March 31, 2019; Reviewed: April 7, 2019; Accepted: April 24, 2019.

To cite this article: Widayati, A & Suparjan 2019, 'Reaktualisasi perjuangan Nahdlatul Ulama dalam mewujudkan kedaulatan sumber daya agrarian. (Studi gerakan demokrasi radikal pada FNKSDA)', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 84-98.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v5i1.321>

Copyright: ©2019 Asri Widayati & Suparjan. All articles published in Jurnal Bhumi are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

---

**REAKTUALISASI PERJUANGAN NAHDLATUL ULAMA DALAM  
MEWUJUDKAN KEDAULATAN SUMBER DAYA AGRARIA  
(Studi Gerakan Demokrasi Radikal pada FNKSDA)**

***THE REACTUALIZATION OF NAHDLATUL ULAMA STRUGGLE IN REALIZING THE  
SOVEREIGNTY OF AGRARIAN RESOURCES  
(Study of Radical Democracy Movement of FNKSDA)***

**Asri Widayati dan Suparjan**

Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan, Universitas Gadjah Mada

Email: [asri.widayati@mail.ugm.ac.id](mailto:asri.widayati@mail.ugm.ac.id)

**Abstract:** This research aim to explain the reactualization of Nahdlatul Ulama (NU) struggle over agrarian resources related to the emergence of Front Nahdliyyin for the Sovereignty of Natural Resources (FNKSDA) in 2013. This paper used the theoretical perspective of radical democracy movement proposed by Ernesto Laclau and Chantal Mouffe by analyzing the phenomenon of NU struggle over agrarian resources. This research uses qualitative method by various specific case study with the type of single case study. The results revealed many cases of living space deprivation, inequality of natural resources ownership, and other agrarian conditions happened to *nahdliyyin* in several regions. The young members of NU which have been evolved by the time, did not merely criticize the government at the time, however, in a further way, they initiated the formation of movement in post-reformation era by radicalizing political space which should be more democratic. FNKSDA does not move structurally but it moves inside of NU culturally. Nevertheless, the 'new political and cultural identity' represent the progressive characteristic of NU.

**Keywords:** FNKSDA, Radical Democracy Movement, Progressive Young *Nahdliyyin*

**Intisari:** Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan terjadinya reaktualisasi perjuangan Nahdlatul Ulama (NU) atas isu sumber daya agraria melalui kemunculan Front Nahdliyyin untuk Kedaulatan Sumber Daya Alam (FNKSDA) pada 2013. Paper ini menggunakan perspektif teori gerakan demokrasi radikal dari Ernesto Laclau dan Chantal Mouffe dengan mengkaji fenomena perjuangan NU atas sumber daya agraria. Kajian ini menggunakan metode kualitatif dengan variasi studi kasus spesifik tipe *single case study*. Hasil penelitian ini menunjukkan banyaknya kasus perampasan ruang hidup, ketimpangan kepemilikan sumber daya alam, dan berbagai kondisi agraria lainnya yang menimpa *nahdliyyin* di berbagai daerah. Berbagai kondisi tersebut disikapi dalam bentuk artikulasi oleh para kaum muda NU yang ternyata telah mengalami perkembangan, yakni tidak sekadar melayangkan kritik terhadap pemerintah, khususnya Orde Baru saat itu. Namun, telah menginisiasi terbangunnya gerakan di masa pasca reformasi dengan meradikalisasi ruang politik selayaknya menuju situasi yang lebih demokratis. FNKSDA bergerak non-struktural dalam tubuh NU. Meski demikian 'budaya dan identitas baru politiknya' justru tampil mewakili watak progresif NU.

**Kata Kunci:** FNKSDA, Gerakan Demokrasi Radikal, Kaum Muda NU Progresif

## A. Pendahuluan

Front Nahdliyyin untuk Kedaulatan Sumber Daya Alam (FNKSDA) yang lahir pada 2013 sesungguhnya memiliki dimensi partikular. Gerakan non-struktural dalam tubuh Nahdlatul Ulama (NU) tersebut memiliki tujuan mewujudkan tata kelola sumber daya alam (SDA) atau sumber daya agraria yang berdaulat. Apabila sejarah keterlibatan NU dalam perjuangan agraria sejak kemerdekaan RI ditelusuri akan ditemukan peran ulama-ulama NU dalam perumusan Undang-undang Pokok Agraria 1960 (UUPA), serta keterlibatannya dalam pelaksanaan UUPA yaitu berupa land reform. Fakta tersebut menegaskan sejarah perjuangan agraria pasca kemerdekaan yang tidak hanya identik dengan Partai Komunis Indonesia (PKI) semata, terutama dengan Barisan Tani Indonesia (BTI) seperti yang dipahami secara umum.

Bahkan apabila melacak sejarah perjuangan agraria dalam tubuh NU sebelum UUPA hingga pelaksanaan land reform, organ NU seperti Pertanian Nahdlatul Ulama (Pertanu) telah memiliki banyak cabang. Pertanu memiliki pengaruh hingga 'akar rumput' melalui andilnya pada urusan gerakan seperti tindakan reorganisasi ketika organisasi macet dan cara-cara meningkatkan produksi pertanian. Dengan mulai menelusuri sejarah perjuangan agraria NU dikenal sosok K.H. Zaenal Arifin yang berperan sebagai dewan penasihat Pertanu urusan perkebunan-pertanian tahun 1954 (Luthfi 2018). Beberapa tahun kemudian ia naik menjadi pimpinan DPR-GR dan memiliki kewenangan sebagai pengesah UUPA 1960 (Anggraeni 2016). Secara politis perjuangan atas isu agraria pada masa itu sangat dipengaruhi posisi NU sebagai 'partai politik' dan kedekatannya dengan Sukarno. Bahkan tidak ditemukan banyak pertentangan pada mayoritas politisi NU atas banyak kebijakan presiden Sukarno (Van Bruinessen 1994).

Begitu Era Sukarno berakhir, NU tidak lagi dekat dengan penguasa. Naiknya rezim Orde Baru mengakibatkan PKI menjadi partai terlarang pasca gejolak Gerakan 30 September 1965 (G30S). Terlepas dari kompleksitas peristiwa tersebut, yang perlu disoroti pada rezim Orde Baru ialah pembe-

kuan UUPA selama 11 tahun. Begitu pula dengan NU, gerakannya melalui Pertanu lambat laun dilucuti. NU pada masa Orde Baru hanya mengandalkan keputusan-keputusan dalam forum Bahtsul Masail untuk mengontrol pemerintah. Di antaranya melalui Mukhtar NU ke-29 tahun 1992 di Bandar Lampung dan Musyawarah Nasional Alim Ulama NU di NTB tahun 1997 yang menyikapi pembebasan tanah dengan dalih kepentingan umum, yang menjadi dalih lahan bisnis pengusaha. Pasca keputusan tersebut ditetapkan kejahatan perampasan tanah atas nama 'pembangunan' maupun 'kepentingan umum' nyatanya tetap saja bergulir.

Hal diskursif yang penting untuk disoroti dalam NU pada masa Orde Baru adalah keputusan 'kembali ke khittah 1926' melalui Mukhtar Situbondo tahun 1984. NU kembali pada bentuknya semula sebagai 'organisasi sosial keagamaan atau organisasi kemasyarakatan' bukan 'organisasi politik'. Jika dipahami secara permukaan terdapat bentuk depolitisasi pada NU. Pasalnya sebagian tokoh NU yang berpatron dengan partai politik perlahan menarik diri. Meskipun muncul penegekan, bukannya terdapat depolitisasi dalam NU, namun perubahan arah gerak politik yang berbeda (Van Bruinessen 1994). Singkatnya keluarnya NU dari urusan politik formal memberikan kebebasan aktivis NU untuk melakukan tugas advokasi dan pemberdayaan masyarakat akar rumput serta mengekspos sifat hegemonik Orde Baru (Bush 2009, 102).

Apabila dipandang secara retrospektif, perjuangan masyarakat sipil pada gerakan 'NU kembali ke khittah' lebih sedikit dibicarakan dibandingkan gagasan terkait pluralisme. Tidak ada pula ikhtiar untuk menautkan gagasan pluralisme dengan gagasan keadilan ekonomi dan politik yang menjadi ruh perjuangan masyarakat sipil. Akan tetapi hal tersebut tidak terjadi pada NU saat ini, yang mana menjadikan gagasan pluralisme sebagai isu *mainstream* pada banyak kalangan nahdliyyin. Dengan demikian, gagasan pluralisme tanpa memahami pertautannya dengan diskursus perjuangan masyarakat sipil, diskursus pembangunan, ataupun diskursus lain yang lebih mendalam akan terasa hampa.

Merujuk pada gagasan diskursus menurut Laclau dan Mouffe, diskursus tidak bersifat final dalam pengungkapan suatu bahasa, melainkan bertarung dan bertautan dengan 'yang material' (Newlands 2013). Maka, baik diskursus perjuangan masyarakat sipil maupun diskursus pluralisme bertemu pada titik diskursus pembangunanisme Orde Baru yang telah menyangsikan peran masyarakat sipil. Khususnya akibat pembangunan nasional yang bersifat *top down*, sentralistik, sekaligus mengagung-agungkan 'pertumbuhan ekonomi'. Pluralisme selanjutnya berwatak perjuangan. 'Pluralitas garapan bagi gerakan islam di Indonesia yang ada saat ini, pada dasarnya merupakan potensi tersendiri, bila aktualisasinya mampu memenuhi pluralitas pandangan dan wawasan di berbagai aspek kehidupan' (Mahfudh 1994, 123). Pluralisme tidak berhenti dipahami sekadar perbedaan ataupun harmonisasi di antara etnis, agama, atau ras, namun menyangkut pula aspek sosio-ekonominya.

Hak sosial, politik, ekonomi, dan lainnya dari masyarakat sipil dapat dikembalikan melalui demokratisasi. Setelah itu perebutan makna pembangunan dapat dilakukan, sebab arti pembangunan selanjutnya tidak hanya bertumpu pada pengetahuan Barat maupun dipreskripsikan oleh lembaga internasional global kepada elit dunia ketiga (Escobar & Alvarez 2018 2011), seperti yang terjadi di Indonesia pada rezim Orde Baru, bahkan hingga saat ini. Selain itu, berkaitan dengan masa transisi rezim otoritarian ke demokrasi yang dihantarkan oleh 'efek demonstrasi' sebagai praktik revolusi demokratik nyatanya tidak memiliki proyek yang jelas. Justru menurut Harvey, Castellas, dan Amin berimbas pada sekadar restrukturasi kapital sebagai efek krisis, ditunjukkan pada terjadinya kegaduhan dan instabilitas politik (Escobar & Alvarez 2018). Pasca reformasi menjadi masa sulit bagi gerakan masyarakat sipil, sebab alternatif gerakan yang setidaknya mereduksi 'kebebasan' yang cenderung bercorak individualistik maupun berwatak liberal ekonomi belum ditemukan.

Oleh karena itu, 'kebangkitan' perjuangan agraria dalam tubuh NU yang terwujud pada FNKSDA

bukanlah sesuatu yang baru. Akan lebih tepatnya kalau apa yang terwujud pada perjuangan FNKSDA dipandang sebagai sebuah bentuk 'reaktualisasi'. Reaktualisasi tersebut terletak pada terbangunnya kembali suatu gerakan berwatak progresif pada NU seperti yang dulu ditunjukkan oleh Pertanu dan kritik atas relasi serta posisi NU terhadap rezim Orde Baru. Namun kaitannya dengan NU, gerakan FNKSDA memiliki watak khusus sebab perjuangannya lebih berwatak non-struktural daripada struktural. Isu yang diusungnya pun tidak berkaitan dengan pertanian atau lahan namun lebih luas seperti sumber daya alam atau sumber daya agraria.

Dengan demikian, salah satu tujuan FNKSDA yang mewacanakan pengarusutamaan isu tata kelola SDA setelah isu pluralisme dapat dipahami bukan merupakan perebutan ruang isu dalam NU. Penegasan atas pandangan ini terletak dalam (Lembar Kerja FNKSDA 2013, 6) yang menyatakan bahwa 'isu pluralisme yang didorong oleh Abdurrahman Wahid telah melahirkan banyak pemimpin muda di komunitas NU, meskipun sangat sedikit yang mengerucut sampai ke pimpinan politik'. Di sisi lain kaum muda NU saat ini telah mengalami perkembangan, tidak sekadar mengkritik pemerintah, namun telah menginisiasi terbangunnya gerakan. Para kaum muda *nahdliyyin* telah menemukan kembali perkembangan identitasnya. Identitas tersebut menurut Reyna, Piscitelli, Calderon seperti menulis kembali novel sejarah yang mana mewakili penciptaan gerakan yang benar-benar baru (Escobar & Alvarez 2018).

Dengan demikian, artikel ini ingin menunjukkan makna 'mengapa terjadi reaktualisasi perjuangan atas sumber daya agraria dalam NU, spesifik dikaitkan dengan kelahiran FNKSDA'. Memperluas studi yang dilakukan Luthfi mengenai 'Sejarah dan Revitalisasi Perjuangan Pertanian NU Melawan Ketidakadilan Agraria' (Luthfi 2018), artikel ini mendalami 'reaktualisasi' perjuangan NU mewujudkan keadilan agraria melalui FNKSDA sebagai '*hegemonic struggle*'. Memperluas pula studi Mubarok terkait 'Gerakan sosial lingkungan pemuda NU: Studi pada FNKSDA' (Mubarok 2016), atas *hegemonic struggle* FNKSDA tulisan ini

merupakan penelusuran lebih lanjut atas dinamika historis 'kaum muda NU' yang ternyata telah sampai pada upaya membangun 'identitas baru politiknya'. Sehingga studi Nashirulhaq yang membaca generasi muda NU sebagai perjuangan ekonomi-politik (Nashirulhaq 2017), menjadi kurang relevan. Sifat perjuangan kaum muda NU melalui terbentuknya FNKSDA lebih bersifat 'hegemonik', artinya tidak memimpin secara langsung 'identitas kelas' melainkan melalui formasi-formasi hegemoni berjuang 'memperkuat identitas kelas'.

Artikel ini spesifik menggunakan perspektif perjuangan demokratik baru dari Ernesto Laclau dan Chantal Mouffe untuk membaca lahirnya gerakan FNKSDA. Praktik perjuangan demokratik baru banyak digunakan untuk membangun analisis atas gerakan sosial di Amerika Latin yang muncul pasca revolusi demokratik. Revolusi demokratik bertujuan meruntuhkan development state yang sentralistik dan otoritarian. Meskipun pada saat yang sama berimbas membuka kran kapitalisme maju dalam bingkai demokrasi liberal. Demokrasi memiliki paradoks, dapat menjadi ancaman ataupun perjuangan (Mouffe 2000). Pada konsekuensi tumbuhnya keragaman identitas akibat demokratisasi, dapat dibangun gerakan dengan agenda yang dapat menerima pluralitas, namun secara simultan harus bersifat 'meradikalisasi demokrasi'. Gerakan ekologi misalnya dapat sekaligus anti-kapitalisme, anti-rasisme, anti-otoritarianisme, bahkan teologi pembebasan. Itulah praktik gerakan yang disebut Laclau dan Mouffe sebagai gerakan demokrasi radikal.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan variasi studi kasus, spesifik tipe *single case study*. Menurut Yin (2009) studi kasus diterapkan ketika tidak terdapat batasan jelas antara fenomena dan konteks. Berfokus pada pencarian makna 'reaktualisasi' perjuangan atas agraria dalam NU, serta didekati dengan perspektif perjuangan demokratik baru Laclau dan Mouffe. Penelitian ini membaca kondisi NU kontemporer pada konteks fenomena gerakan sosial baru, spesifik berkaitan dengan FNKSDA. Penelitian ini dilakukan dari bulan Agustus 2018 hingga Maret 2019. Pengam-

bilan data dilakukan melalui pertama, menjadi partisipan pada Musyawarah Nasional FNKSDA II di Pondok Pesantren Al-Itqon, Semarang, pada 23-26 Oktober 2018. Kedua, pengamatan yang dilakukan pada media sosial resmi milik FNKSDA dan juga mengikuti beberapa agenda FNKSDA. Ketiga, wawancara mendalam kepada para informan yang dipetakan berdasar perannya dalam FNKSDA, yaitu terdiri dari penggagas pertama FNKSDA, koordinator nasional dan daerah, pegiat FNKSDA, serta PBNU.

## **B. Terbangunnya Blok Historis:**

### **Memahami Kerapuhan Identitas Nahdliyyin**

Pada prosesnya, penyematan 'nahdliyyin' pada nama gerakan FNKSDA menuai polemik. Hal ini dikarenakan FNKSDA tidak berafiliasi secara struktural dengan Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU). Argumen-argumen tidak taktis, merepotkan, dan lainnya muncul dalam perdebatan (Komunikasi dengan Dwi Cipta, 29 Januari 2019). Namun pada akhirnya tetap disepakati nama 'Front Nahdliyyin untuk Kedaulatan Sumber Daya Alam'. Pada saat nama tersebut ditetapkan satu tugas gerakan selesai, yakni menentukan kejelasan posisi 'subyek gerakan'.

Identitas 'nahdliyyin' yang dipahami sebagai 'warga NU' ataupun diartikan orang-orang yang mengamalkan nilai-nilai ajaran Islam Ahlussunah wal Jama'ah, berkembang pula menjadi 'identitas politik'. Bila dipahami permukaan, hal tersebut sekadar soal tambahan 'arti', namun di situlah 'identitas' mengalami perkembangan menjadi lebih politis. Sebab subyek dari gerakan diposisikan sebagai struktur yang 'diskursif' (Laclau & Mouffe 1985). Sedangkan makna diskursif menurut Laclau ialah wujud diskursus yang konkret (Torfing 1999). Lebih lanjut paparnya, diskursus bukan sekadar fenomena kebahasaan, daripadanya telah menembus 'yang material'.

Pada makna 'yang material' dapat dikaitkan dengan penelusuran dalam (Lembar Kerja FNKSDA 2013) fakta-fakta berupa rentetan kasus, seperti rencana proyek pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) 10.000 Megawatt di Batang,

Jawa Tengah pada 2013, di mana PLN tidak memiliki dana untuk membangunnya. Ada upaya pelelangan untuk memperoleh dana. Setelah kucuran dana didapatkan dari pihak asing tetap saja proyek tersebut tidak berjalan mulus. Ditemukan konflik antara korporasi dengan pemilik tanah maupun pemilik tanah dengan petani penggarap yang mana mayoritas 'nahdliyyin'. Bahkan bukan saja nahdliyyin yang menjadi korban, namun terdapat pula oknum NU berpengaruh yaitu Habib Luthfi yang memuluskan awal masuknya investor (Lembar Kerja FNKSDA 2013).

Pada kasus lain, bencana industri yang disebabkan oleh PT. Lapindo Brantas berupa semburan lumpur panas yang melenyapkan ruang hidup sebagian besar nahdliyyin di Sidoarjo, dan sekitarnya. Penambangan pasir besi di pesisir pantai Kulon Progo yang mendapat resistensi dari Paguyuban Petani Lahan Pasir (PPLP). Kasus pembangunan bandara baru Yogyakarta yang juga menuai penolakan warga. Perampasan ruang hidup oleh korporasi penambang pasir, TNI, dan pelaku lainnya di Urutsewu, Kebumen. Kasus 'eksploitasi SDA' di Kalimantan, Sumatra, dan daerah lainnya yang menghancurkan lingkungan dan ruang hidup warga.

Realitas banyaknya kasus yang tidak sekadar berkaitan dengan lahan namun eksploitasi SDA yang berimplikasi pada krisis ekologis, perampasan ruang hidup, dan berbagai persoalan lainnya. Beragamnya kasus tersebut banyak ditemukan nahdliyyin sebagai 'korban', dan tidak jarang turut terlibat menjadi 'pelaku' meskipun bukan satu-satunya. Lantas di situlah letak 'kerapuhan identitas' nahdliyyin ditemukan.

"Ada banyak titik orang NU mengalami: 'orang Urutsewu tidak sepatutnya disebut konflik, ia bilang perampasan tanah. Jadi baginya itu bukan konflik tetapi perampasan tanah'. Lebih mudahnya orang sebut NU banyak mengalami masalah agraria." (Komunikasi dengan Bosman Batubara, Penggagas FNKSDA, 14 Februari 2019).

Kerapuhan identitas nahdliyyin ditengarai 'antagonisme' sehingga memerlukan praktik artikulatis. Praktik artikulatis secara konkret diwujudkan pada tindakan 'berkumpul', untuk dapat

memperjuangkan suatu kepentingan historis (Laclau & Mouffe 1985). Kepentingan historis ialah kesadaran atas fakta obyektif atau kasus 'yang material'. Tuntutan-tuntutan konkret diperlukan demi mewujudkan kembali identitas yang 'utuh'. Dalam 'antagonisme' dianalogikan, 'petani tidak dapat menjadi petani'. Begitu pula 'nahdliyyin yang tidak dapat sepenuhnya menjadi nahdliyyin'. Hal tersebut merupakan kesadaran atas kondisi 'yang material'.

Berangkat dari kesadaran itulah, awal mula membangun 'blok historis' dilakukan. Melalui pertemuan pada 4 Juli 2013 di Pendopo Hijau LKiS, Yogyakarta, diskusi terkait 'NU dan Tata Kelola SDA' dilaksanakan. Terdapat beberapa lembaga yang turut serta seperti: Lafadl Initiative, Jamaah NU, Lakpesdam Jombang dan Kebumen, Forum Silaturahmi Petani Pesantren (FSPP), PMII Sleman, dan lainnya (Lembar Kerja FNKSDA 2013). Aktor-aktor yang mewakili lembaga tersebut rata-rata merupakan 'aktivis muda NU' dari berbagai daerah di antaranya Yogyakarta, Kebumen, Batang, Mandailing Natal, Samarinda, dan lainnya. Akhirnya menyepakati dibentuknya 'gerakan'. Diputuskan pula rencana deklarasi yang dilaksanakan beberapa bulan kemudian di Pesantren Tebuireng, Jombang.

"Kasusnya, materialnya (...) sehingga orang yang punya kasus, berhubungan dengan agraria atau lingkungan mereka ingin menyelesaikan, dan ingin melihat satu peluang dengan berkumpul, maka akan bisa membantu menyelesaikan kasusnya. Berkumpullah di LKiS tahun 2013, kemudian di Jombang". (Komunikasi dengan Bosman Batubara, 14 Februari 2019).

Melalui kesepakatan di LKiS yang memerankan banyak agen dengan berbagai latar belakang lembaga, dan disepakati tindak lanjut berupa inisiasi gerakan. Pada saat itulah apa yang disebut oleh Gramsci sebagai 'blok historis' diciptakan, sebab telah dilakukan praktik artikulatis yang diwujudkan pada tindakan berkumpulnya agen-agen, yang pada akhirnya membentuk identitas relasional demi perjuangan atas kepentingan historis (Laclau & Mouffe 1985). Telah ditunjukkan pula kelahiran FNKSDA dimulai dari historis 'yang material' berupa kasus-kasus obyektif yang menimpa nahdliyyin.

Memahami bangunan gerakan FNKSDA lebih lanjut menurut Laclau dan Mouffe berkaitan dengan proses artikulasi terus-menerus atas identitas kolektif, di mana terdapat kepentingan yang sama namun bersifat diskursif (Escobar 2018).

“Ada kejadiannya, ini material, baru menciptakan utopianya. Bukan ada konsep tentang sesuatu yang ideal yang ingin dicapai. Maka ideologinya apa, mencari kemudian, coba-coba. Itu dinamikanya, mencari”. (Komunikasi dengan Bosman Batubara, 14 Februari 2019).

### C. Membangun Formasi-Formasi Hegemonik

#### 1. Perkembangan Pemikiran Kaum Muda NU

Pada pertemuan sebelumnya di LKiS pada 4 Juli 2013 diperoleh kesepakatan tindak lanjut atas inisiasi satu gerakan demi merespon kasus-kasus yang menimpa nahdliyyin. Terdapat waktu beberapa bulan menuju dideklarasikannya FNKSDA dan penamaan gerakan terus diperbincangkan melalui media daring; grup *facebook*. Proses pembahasan nama gerakan menjadi penting sebab mulai dari situlah arah gerakan dapat mulai terbaca. Di situ pula letak kerja ‘ekuivalensi’ yang mana penciptaan penanda bukan pembeda dilakukan, akan menggeser identitas dari sekadar ‘literal’ menjadi simbol posisi tertentu yang lebih ‘kontekstual’ (Laclau & Mouffe 1985).

Hal tersebut mempertegas pemahaman gerakan sosial menurut Laclau & Mouffe yang tidak mengistimewakan subyek tertentu dalam perjuangan. Jika dalam gerakan sosial lama lebih mengistimewakan tugas identitas ekonomi yakni kelas petani, kelas buruh, dan sebagainya. Dalam gerakan sosial baru menurut Dagnino, Alvarez, dan Escobar lebih mengedepankan identitas yang lebih luas demi menunjang keterlibatannya atas bentuk baru politiknya, serta berkaitan dengan kontribusi serta kemampuan dalam membangun sosiabilitasnya (Alvarez 2018). Maka, muncullah nama ‘front’ pada FNKSDA.

“Front menandakan tiga hal, berupa garis depan *mainstreaming* isu ketimpangan sumber-sumber agraria, *kedua* bertendensi progresif,

*ketiga* komposisinya beragam namun memiliki visi politik yang sama (...) Penting menamakan front untuk membedakan, karena NU selalu diidentikan dengan arti moderat yang sangat peyoratif. Tengah yang kurang ambil posisi. Moderatisme tidak begitu seharusnya. Posisinya di sini berdasarkan melihat situasi, kondisi, fakta-fakta konkret di masyarakat dan tidak bisa kemudian tidak mengambil sikap”. (Komunikasi dengan Roy Murtadho, Koordinator Nasional FNKSDA, 14 Februari 2019).

Merujuk pernyataan tersebut ‘formasi hegemoni’ mulai terbangun. Berhubungan dengan pemahaman atas suatu organisasi keagamaan misalnya dapat melampaui praktik-praktik tradisionalnya, meski tidak jarang menemui pertentangan (Laclau & Mouffe 1985). Pemaknaan ‘moderat’ dalam NU yang diartikan tengah-tengah dan berakhir tidak berpihak, khususnya dalam membaca persoalan-persoalan kemasyarakatan. Realitas kondisi tersebut ditampilkan pada organisasi masyarakat islam seperti NU dan Muhammadiyah yang memaknai moderat sebagai ‘bukan ini’ atau ‘bukan itu’, sehingga tidak tegas memosisikan identitasnya, lebih sesuai disebut *pseudo-moderat* (Burhani 2016).

“Muncul ketidakpuasan pada struktural NU. Masifnya jamaah nahdliyyin mengalami penyingkiran, marjinalisasi. Tidak banyak muncul pembelaan-pembelaan terhadap mereka, sehingga mereka mempertanyakan umat mengapa tidak dibela. Justru di beberapa tempat lebih dekat dengan pihak yang memberikan penekanan kepada warga”. (Komunikasi dengan Muchamad Muslich, Koordinator Nasional FNKSDA, 18 Februari 2019).

Pada titik tersebut, ‘penanda’ diciptakan oleh para kaum muda NU. Terdapat pembedaan makna moderat antara kaum muda NU dengan makna moderat yang dipahami secara umum oleh NU. Terdapat pula realitas yang menampilkan ‘perkembangan pemikiran lebih lanjut’ kaum muda nahdliyyin.

“Ini perkembangan baru, dalam artian ada kesadaran, tidak bisa taat dengan pemerintah kalau ternyata dampaknya tidak adil untuk rakyat. Bisa keburukan untuk alam. Artinya baru, setelah ada generasi baru di sekolah-sekolah ini. Kalau dulu dengan pemerintah taat.

Pemerintah mau membuat ini, *oh* untuk kebaikan. Tidak kalau saat ini, dianalisis, ini bukan pemerintah. Hanya sekelompok orang sebenarnya yang memanfaatkan”. (Komunikasi dengan Hairus Salim, Penggagas FNKSDA, 4 Februari 2019).

Kaum muda NU saat ini dapat diandaikan seperti penjelasan (Murtadho 2015) atas sedikit genealogi pemikiran Abdurrahman Wahid yang terkesan Gramsci. Gramsci sebagai pengusung konsep hegemoni telah dilampaui oleh Laclau dan Mouffe. Hegemoni bukan lagi konsep dari bentuk-bentuk dominasi yang menyeluruh. Akan tetapi melalui subyek dan produksi formasi hegemonik terdapat perjuangan hegemoni. Seperti kondisi kaum muda NU saat inilah, satu langkah lebih lanjut, hegemoni telah dilampaui sebagai strategi perjuangan.

“Kesadaran anak-anak sekarang lebih maju untuk gerakan, mereka memiliki prasyarat-prasyarat mendukung *movement*, kalau zaman Abdurrahman Wahid tidak, memberikan kritik saja ke Orde Baru”. (Komunikasi dengan Roy Murtadho, 19 Februari 2019).

Sampailah pada yang disebut rantai ekuivalensi untuk membangun pembedaan melalui batas-batas dalam dirinya sendiri semakin ‘jelas’. Diwujudkan pada deklarasi Front Nahdliyyin untuk Kedaulatan Sumber Daya Alam (FNKSDA) pada 8 Desember 2013 di Pesantren Tebuireng, Jombang oleh 200 lebih kaum muda nahdliyyin (Tebuireng Online 2013a). FNKSDA merupakan ‘wadah koordinasi antara Jamaah NU yang memiliki kekhawatiran mengenai permasalahan konflik pengelolaan SDA’ (FNKSDA 2013). Melalui deklarasi, formasi hegemoni yang pertama tegas diciptakan. Posisi FNKSDA yang tidak terikat struktural NU memungkinkan *mainstreaming* isu kedaulatan SDA setidaknya berada pada dua titik yaitu ‘kaum muda NU’, bahkan NU secara keseluruhan baik jamaah maupun jam’iyah.

Di sisi lain, formasi hegemoni dapat berfungsi untuk membaca posisi FNKSDA terhadap NU. Dengan identitas ‘nahdliyyin’ yang tetap disematkan pada nama gerakan dan telah melalui ‘ekuivalensi’. Maka, FNKSDA tidak *vis-à-vis* dengan NU struktural, namun memiliki peran mendorong

struktural, begitulah watak perjuangan hegemonik pertama ditampilkan. Penegasan tugas-tugas kemasyarakatan ditunjukkan, selaras dengan seruan kembalinya NU ke khittah 1926 yang selanjutnya dielaborasi terus-menerus bagi kepentingan nahdliyyin.

“Kaitannya khittah, harusnya diurus oleh NU. Sangat kompatibel sebenarnya dengan khittah. Justru dengan khittah, seperti ini yang harus dilakukan NU. Selain mengembangkan masjid, sekolah, pesantren, juga harus membela kaum miskin dan yang dimiskinkan, sesuai dengan khittah yang dituliskan oleh K.H. Hasyim Asy’ari”. (Komunikasi dengan Hairus Salim, 4 Februari 2019).

Berangkat dari hal tersebut NU sebagai salah satu organisasi masyarakat sipil terbesar sebenarnya memiliki sifat ‘demokratis’. FNKSDA sebagai gerakan non-struktural tetap dapat ‘bergerak’ dan tidak menuai ‘larangan’ dari struktural. Di sisi lain, upaya FNKSDA termasuk canggih dalam melakukan ‘ekuivalensi’, sebab gerakannya tidak menciptakan ‘pembeda’ melainkan ‘penanda’ dalam tubuh NU. Penanda tidak menimbulkan demarkasi mendasar, justru membangun peluang untuk melakukan perjuangan hegemonik.

“Kalau dikatakan alternatif bisa sebenarnya. Keinginannya mendorong struktural juga untuk melakukan masukan atau kritik. Maka, sekarang bagaimana berusaha membagikan apa yang diusung oleh front ke struktural agar menyambung”. (Komunikasi dengan Muchamad Muslich, 18 Februari 2019).

Lantas berkaitan dengan ketidakpuasan kaum muda nahdliyyin terhadap NU struktural yang menurut penelitian (Mubarok 2016, Nashirulhaq 2017) sebagai salah satu latar belakang kelahiran FNKSDA perlu penjelasan lebih lanjut. Sebab fakta-fakta ‘objektif atau kasus material’ yang disikapi kaum muda NU yang ternyata telah mengalami perkembangan yang menjadi titik awal dibentuknya FNKSDA. Lebih *fair* kemudian, bilamana membaca lebih lanjut kondisi kaum muda NU, serta kondisi NU struktural dikaitkan dengan aspek sosial-politik yang lebih besar.

## 2. Membaca Kondisi NU Struktural

Sebelum dideklarasikannya FNKSDA terdapat pertemuan dengan ketua PBNU K.H. Imam Aziz (Lembar Kerja FNKSDA 2013). Menurut Aprianto melalui K.H. Imam Aziz isu agraria bisa kembali masuk menjadi perhatian PBNU (Luthfi 2018). Pada proses menuju deklarasi terdapat pembahasan mengenai posisi PBNU atas isu SDA. Pembahasan mengenai kesepakatan Munas Alim Ulama NU pada 2012 yang merekomendasikan pada pemerintah atas urgensi renegotiasi perusahaan-perusahaan tambang masuk dalam rangkaian diskusi sebelum deklarasi (Tebuireng Online 2013b). PBNU sesungguhnya telah memiliki beberapa ketetapan terkait SDA sebelum diresmikannya FNKSDA.

“Secara normatif fatwa-fatwa sudah ada sejak dahulu di NU, namun yang belum ialah terkait solidaritas”. K.H. Imam Aziz, Ketua PBNU, dalam Musyawarah Nasional II FNKSDA: Menegakkan Daulat Rakyat dalam Perjuangan Agraria, Demokrasi, dan Anti-Kapitalisme di Indonesia.

Pasca-reformasi beberapa fatwa terkait SDA telah ditetapkan oleh PBNU. Di antaranya melalui Mukhtar NU ke 30 di Kediri 1999 yang membahas mengenai ‘hak atas tanah’ dan Munas Alim Ulama NU pada 2012 yang mendesak pemerintah untuk renegotiasi perusahaan-perusahaan tambang. Ketetapan-ketetapan tersebut merupakan keputusan tertinggi yang tidak dapat dibantah dan harus dilaksanakan mulai dari PBNU hingga ranting NU.

“Muktamar itu kurang besar apa. Muktamar sudah tidak ada yang bisa membantah. Kiai, Gus-gus, siapapun itu tidak bisa membantah”. (Komunikasi dengan K.H. Imam Aziz, 6 Februari 2019).

Keputusan dalam muktamar maupun munas alim ulama NU diserahkan kepada negara sebagai rekomendasi maupun ‘desakan’ untuk berbagai kebijakan. Rekomendasi-rekomendasi NU berangkat pula dari justifikasi nilai-nilai keagamaan dalam proses penetapannya. Meskipun tidak sedikit rekomendasi-rekomendasi tersebut yang diabaikan oleh negara. Realitas kondisi politik yang lebih besar atas kebijakan-kebijakan yang tidak berpihak

pada masyarakat ‘akar rumput’ ditampilkan. Padahal PBNU dalam beberapa persoalan SDA sesungguhnya turut andil, akan tetapi situasi sosial-politik yang lebih besar berpengaruh.

“Jadi tanah-tanah HGU yang dipakai ada batasannya, sekarang ini entah berapa tahun. Itu sudah tidak boleh dipakai lagi yang untuk perkebunan sawit. Nanti kalau habis, itu rekomendasi NU, tidak usah diperpanjang. Untuk apa, bagikan pada rakyat”. (Komunikasi dengan K.H. Imam Aziz, 6 Februari 2019).

Dengan demikian, kekecewaan atas NU struktural dapat dipahami sebagai ketidakpuasan atas tidak adanya ‘solidaritas’ dalam lingkungan NU. Relasi struktural NU tidak selalu dipahami vertikal. Antara pusat dengan cabang-cabang kadang kala memiliki ketetapan yang berbeda. Persoalan di berbagai daerah merupakan bagian dari tanggung jawab cabang. Ketika polemik terkait SDA terjadi, realitasnya tidak sedikit cabang-cabang maupun NU setempat yang abai atas ketetapan tertinggi yang disepakati dalam PBNU.

“Kita tetap berusaha supaya ada payung hukum agamanya. Jadi bukan soal untung-rugi, tapi pahala dan dosa. Kalau untung-rugi undang-undang negara bisa dipakai, ini soal dosa dan pahala. Kalau membela rakyat itu pahala (...) orang-orang ‘itu’ tidak paham”. (Komunikasi dengan K.H. Imam Aziz, 6 Februari 2019).

## 3. Kompatibilitas Kategori Perkembangan Pemikiran Kaum Muda NU Menuju Gerakan

Pemahaman perkembangan pemikiran kaum muda NU dalam kenyataannya tidak homogen. Perubahan pemikiran kaum muda NU yang berlangsung mulai kurun waktu 1970-an sebagai cara baru untuk mengkritisi Orde Baru, pada saat yang sama menurut (Murtadho 2015) tidak sedikit pemikir-pemikir islam saat itu yang terseret pada gagasan pembangunan yang developmentalistik. Ditampilkan dan dikaitkan dengan kemunculan kritik pada van Bruinessen yang tidak dapat memilah gagasan-gagasan pemikir islam, yang cenderung pada liberal modernis dan islam emansipatoris misalkan (Al-Fayyadl 2015). Sehingga makna

perubahan pemikiran kaum muda NU pada kurun 1970-an belum 'clear' yang mana kategori pemikiran islam yang sesuai dengan semangat perjuangan 'masyarakat sipil'.

Pemikiran 'kiri islam' oleh Hassan Hanafi yang bermakna pembebasan dari ketertindasan atau bersifat emansipatoris sangat berbeda dengan pemikiran islam liberal (Misrawi 2002, Al-Fayyadl 2015). Keduanya bertendensi pembebasan, namun kiri islam menghendaki 'transformasi kesadaran individual menuju tindakan kolektif'. 'Islam liberal yang selalu memosisikan diri melawan tradisi cenderung bersifat elitis' (Misrawi 2002). Islam liberal dapat terjebak pada tataran liberal ekonomi, akibat 'pembebasan' berada ranah cara berpikir.

Selain itu, islam liberal meletakkan demokrasi dan pluralisme sekadar tujuan dari perubahan (Misrawi 2002). Sedangkan kiri islam melampaui daripadanya, melalui kritisisme tradisi yang bersifat kaku, dapat dilakukan transformasi sosial. Berangkat dari hal tersebut perubahan pemikiran kaum muda NU yang sesungguhnya berupa proses 'liberasi agama' terbagi atas dua kubu yakni kalangan islam liberal dengan terbentuknya Jaringan Islam Liberal (JIL). Serta, kalangan post-tradisionalisme yang berkehendak mempertanyakan tradisi namun secara simultan menggunakan pula tradisi sebagai perjuangan, ditunjukkan dengan kemunculan Lakpesdam NU, LKiS, dan lainnya (Bisri 2012).

Baik islam liberal maupun post-tradisionalis meskipun bertendensi pada pemikiran islam yang membebaskan namun tetap memiliki demarkasi yang mendasar. 'Islam liberal orientasinya lebih pada dataran makro-struktural, tapi post-tradisionalis lebih berorientasi pada pemberdayaan masyarakat dengan gerakan emansipatorisnya' (Bisri 2012, 1). Sangat sukar mengatakan FNKSDA sebagai pertalian dari perkembangan pemikiran dari kalangan post-tradisionalis, sebab beragamnya pemikiran kaum muda NU pasca-reformasi.

Akan tetapi, menilik agen-agen di awal berdirinya FNKSDA dapat ditemukan peran di antaranya Lakpesdam, LKiS—yang memperkenalkan kiri islam, dan lainnya. Melibatkan pula K.H. Imam Aziz yang merupakan salah satu pendiri LKiS. Selain itu, jika dikembalikan pada pencarian atas

wacana pemikiran islam yang berhadapan dengan hegemoni Orde Baru dengan model pembangunannya yang developmentalistik. Selaras dengan alternatif pembangunan pasca runtuhnya Orde Baru berupa 'pemberdayaan masyarakat' (Widayanti 2012). Maka, FNKSDA kompatibel dengan gagasan kalangan post-tradisionalis sejak awal, yang menekankan pentingnya pengembalian peran masyarakat sipil agar memiliki kekuatan dan daya tawar seimbang dengan negara. Sesuai dengan gagasan pemberdayaan masyarakat turunan dari perspektif anti-developmentalisme, yang salah satunya menghendaki dibangunnya 'gerakan massa'.

Berbeda dengan perkembangan makna pemberdayaan masyarakat sebagai antitesis pembangunanisme Orde Baru, yang nyatanya terseret pula arus developmentalisme dengan munculnya program-program pembangunan dari negara misalkan PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) dan pendanaannya disokong lembaga finansial global seperti Bank Dunia. Sehingga muncul model pemberdayaan masyarakat melalui praktik *community driven development*, *community based development*, dan lainnya (Widayanti 2012). Pemberdayaan masyarakat turunan dari perspektif developmentalisme menuntut masyarakat sesuai dengan struktur.

Sedangkan sifat dari pemberdayaan masyarakat yang anti-developmentalisme menghendaki terbangunnya gerakan yang melawan 'sistem'. Akar dari ketidakberdayaan adalah 'sistem' yang menindas, sehingga berkehendak menciptakan yang disebut Faqih berupa ekonomi tanpa eksploitasi, politik tanpa represi, dan budaya tanpa hegemoni (Mushoffa 2015, Widayanti 2012). Sejalan dengan proses transformasi sosial menurut Hassan Hanafi, yakni setelah melakukan pembacaan 'kritis' tradisi-tradisi (Misrawi 2002).

"FNKSDA adalah eksperimen atau penerjemahan dari teologi pembebasan, mengapa masuknya agraria. Alasan pertama, sebagai landasan pembangunan, tidak mungkin melakukan pembangunan kalau belum ada *land reform*, apapun bentuk *land reform*. Kalau yang diperjuangkan ini populistik. Orang NU tidak

perlu khawatir, ini bukan reforma agraria Marxistis.” (Komunikasi dengan Roy Murtadho, 19 Februari 2019).

Merujuk pada penjelasan tersebut produksi formasi hegemoni melalui ekuivalensi kembali diciptakan. Ditunjukkan pada pemaknaan ‘agama dalam bentuk yang tradisional hanyalah sebuah ilusi, namun jika ditampilkan dalam bentuk yang membebaskan dapat menjadi kekuatan yang mengagumkan’ (Engineer et al. 1999, 3). Melampaui dari sekadar tradisi berupa ibadah misalkan, dan menegaskan kembali tugas profetik agama sebagai kekuatan pembebasan dari ketertindasan, agama kemudian melekat pada yang material. Pemahaman agama yang lekat pada ‘yang material’ dapat menjahit realitas kondisi sosial-politik yang ada.

Gerakan FNKSDA memosisikan diri sebagai gerakan progresif yang berangkat dari ajaran agama dengan tujuan membebaskan nahdliyyin dari ketertindasan sistemik. Digambarkan pada kegiatan FNKSDA seperti istighosah akbar bersama warga yang dirampas ruang hidupnya di Kendeng, Kebumen, Kulon Progo dan lainnya. Bentuk-bentuk kegiatan lain di antaranya Pesantren Agraria, Ngaji Ekologi Politis, Ngaji Agraria. Muncul pula pemahaman atau ajaran keagamaan yang lekat dengan aspek sosio-ekologis seperti fiqh lingkungan, sholawat marhaen, sholawat anti-oligarki, dan lainnya.

Di sisi lain, FNKSDA hadir sebagai gerakan yang sekaligus meradikalisasi ‘demokrasi’. Pada dinamika demokratisasi, ditandai peristiwa reformasi yang berupaya meruntuhkan yang disebut (Al-Fayyadl 2015) sebagai ‘oligarki terbatas yang dibangun oleh kapitalisme negara’ yaitu Orde Baru, nyatanya belum tercapai. Demokrasi bercorak *popular sovereignty* yang diharapkan justru tercebur pada sistem demokrasi yang liberal. Itu mengapa demokrasi perlu diradikalisasi (Mouffe 2000).

Kapitalisme maju sebagai lawan dari perjuangan demokratik baru tengah dihadapi (Laclau & Mouffe 1985). ‘Efek demonstrasi’ sebagai praktik demokratisasi hanyalah ‘restrukturisasi kapital’. Pemerintahan Orde Baru yang otoritarian dengan tata kelola pemerintahannya yang sentralistik pasca-demokratisasi memang telah runtuh. Digantikan dengan

tata kelola pemerintahan yang desentralistik. Namun, sistem demikian nyatanya hanya mengganggu ‘oligarki terbatas’ menjadi ‘oligarki kolektif’ melalui demokrasi elektoral (Maimunah 2019). Relasi antara politik dan pebisnis tambang misalkan, sebagai salah satu realitas ‘oligarki’ tidak hanya berada di lingkup pemerintah pusat seperti yang dibangun Orde Baru bersama jaringan bisnisnya. Namun, penyerahan kewenangan kebijakan kepada pemerintah daerah berimplikasi atas perluasan relasi antara politik dengan pebisnis di daerah-daerah.

Sehingga dalam konteks kapitalisme maju yang salah satunya digambarkan dengan kemunculan oligark-oligark<sup>1</sup>, Roscher memiliki pemahaman bahwa ‘alam’ menghasilkan berbagai sumber daya yang ‘bernilai’, namun ‘nyaris tidak bernilai tukar’ (Marx 2004). Maka, kasus objektif seperti perampasan dan perusakan lahan hijau seluas kurang lebih 900 ha untuk kepentingan penambangan emas di Tumpang Pitu, Banyuwangi, yang melibatkan pula anak perusahaan dari birokrat sekaligus korporat Sandiaga Uno (FNKSDA 2018a). Realitas tersebut ialah salah satu bentuk kapitalisme maju.

Kapitalisme maju tidak hanya berada pada dataran relasi produksi internal di pabrik-pabrik yang digambarkan oleh Marx. Namun berkelindan dalam struktur sosial dan politik (Laclau & Mouffe 1985). Dikaitkan dengan ‘eksploitasi alam’, ketika SDA dikeruk, menurut Roscher pada tindakan itulah nyaris tidak ada ‘nilai tukar’ untuk mengambil hasil alam atau tidak terdapat nilai tukar yang sebanding (Marx 2004). Saat SDA digunakan oleh masyarakat khususnya petani, terdapat proses pemanfaatan alam sekaligus pelestarian atas ‘nilai’. Sementara, ketika lahan ‘dilipatgandakan nilai kapitalnya’ pada kurun temporer dengan diambil hasil alamnya untuk kepentingan pertambangan. Implikasinya berupa kehancuran atas nilai dari SDA

---

<sup>1</sup> Rilis (JATAM 2019) dan (Siti Maimunah 2019) menunjukkan kaitan Oligarki Tambang di Balik Pemilu 2019, kedua pasangan calon dalam Pilpres 2019 berkaitan dengan para pebisnis tambang dan mendapatkan dana kampanye dari para pebisnis tersebut. Dirilis pula nama-nama segelintir oligark yang menguasai industri ekstraktif di Indonesia hingga ke daerah-daerah.

yang selayaknya dilestarikan. Sedangkan kegiatan penambangan hanya mengambil ‘nilai’ dari SDA, namun tidak memiliki mekanisme ‘melestarikan nilai’.

Di sisi lain, berkenaan dengan kondisi sosial-politik yang seharusnya lebih demokratis dengan corak demokrasi *popular sovereignty* atau kedaulatan rakyat. Realitas yang terjadi justru terseret konteks ‘kedaulatan’ seluas-luasnya, khususnya atas kepemilikan SDA yang dikuasai segelintir oligark. Alternatif pembangunan yakni ‘pemberdayaan masyarakat’ yang diturunkan dari perspektif anti-developmentalisme belum menemukan titik temu, sebab rancangan pembangunan dari negara masih mengacu ‘pertumbuhan ekonomi’. Ditunjukkan pada upaya pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui MP3EI (Master Plan Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia) misalkan, yang didorong demi ‘percepatan pertumbuhan ekonomi’, yakni melalui ‘energi’ untuk industri. Akhirnya, jika ditarik pada konflik-konflik SDA di tingkat lokal, sebetulnya hanya akses dari MP3EI (Lembar Kerja FNKSDA 2013). Maka, FNKSDA muncul dan bertindak mengisi kekosongan atas tidak adanya alternatif gerakan pada persoalan yang kompleks tersebut.

“Orang saling tahu sekarang ini korban tiga kali: korban politik, reformasi, dan korban tidak adanya alternatif di zaman reformasi”. (Komunikasi dengan Roy Murtadho, 19 Februari 2019).

#### **D. Hegemonic Struggle: FNKSDA sebagai Gerakan dengan Identitas Massa**

Bersamaan dengan dideklarasikannya FNKSDA pada 8 Desember 2013 di Jombang, ditentukan ‘sikap’ awal FNKSDA. Di situlah formasi-formasi hegemoni ‘jelas’ ditampilkan. Melalui ‘Resolusi Jihad Jilid II: Mempertahankan Tanah Air dari Rongrongan Kapitalisme Ekstraktif’, FNKSDA menyerukan kepada *pertama* negara, *kedua* PBNU, dan *ketiga* nahdliyyin serta warga negara secara keseluruhan untuk mempertahankan tanah air dari rongrongan kapitalisme ekstraktif.

Ketiga ranah tersebut adalah ‘formasi’ di mana FNKSDA dapat berjuang berhadapan dengan segala bentuk kapitalisme maju khususnya ‘kapitalisme

ekstraktif. Pada *hegemonic struggle* yang paling menentukan dalam perjuangan melawan kapitalisme adalah tidak tunggalnya formasi hegemoni. Ditunjukkan pada posisi FNKSDA yang tetap bagian dari NU namun berupaya mendorong NU struktural demi pembebasan nahdliyyin dari bencana ekologis akibat kapitalisme ekstraktif.

Pasca diresmikannya FNKSDA, dapat ditelusuri dalam PBNU telah ditetapkan dua kesepakatan besar terkait SDA *pertama*, Muktamar NU ke-33 tahun 2015 yang dilaksanakan di Jombang yang membahas mengenai SDA (PBNU 2015). Eksploitasi terhadap SDA di Indonesia adalah haram (Alhafiz 2015). Saat proses muktamar dilaksanakan, kaum muda nahdliyyin menyelenggarakan Musyawarah Besar Kaum Muda NU. Pembahasan dalam musyawarah tersebut di antaranya ‘Politik Agraria dan Konflik SDA’, yang mana FNKSDA berperan dalam berjalannya diskusi. Keseluruhan hasil diskusi diserahkan ke PBNU untuk ditindaklanjuti dalam Muktamar.

Selain itu *kedua*, Konferensi Besar dan Munas Alim Ulama NU di Lombok tahun 2017 yang khusus membahas terkait isu keumatan, tidak seperti muktamar di mana terdapat agenda pilih-memilih pengurus, menjadikan ‘Reforma Agraria’ sebagai salah satu prioritas kajian (PBNU 2017).

“Jadi keputusan NU yang luar biasa itu soal reforma agraria. Pemerintah harus mengutamakan, dengan skema apapun, bagi kelompok-kelompok miskin. Maka misalkan, kalau hutan atau apapun direncanakan untuk membuat pabrik, atau apa, yang diutamakan rakyat dulu”. (Komunikasi dengan K.H. Imam Aziz, 6 Februari 2019).

Selain keputusan di tingkat pengurus besar, di daerah-daerah tetap didorong agar ketetapanannya sejalan dengan keputusan di PBNU. Diwujudkan pada langkah FNKSDA Jember, PCNU Jember, PMII Jember, PWNU Jatim serta Bupati Jember Faida, bersama-sama menuntut pencabutan SK Kementerian ESDM NO 1802 K/30/MEM/2018 yang mana terlampir wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) emas blok Silo (FNKSDA 2018b). Melalui sidang non litigasi majelis pemeriksa sidang memutuskan perlunya pencabutan keputusan Menteri

ESDM tersebut (Zuhro dan Hakim 2019).

Lembaga Bahtsul Masail PCNU Jember pada November 2018 mengambil sikap dengan menetapkan fatwa 'haram' penambangan emas di blok Silo, yang akan menggunakan 4000 ha lebih lahan (NU 2019). Di mana lahan tersebut terancam rusak dan tidak dapat digunakan untuk pertanian jika penambangan tetap digulirkan. Pada keberhasilan perjuangan tersebut ditemukan wujud tidak tunggalnya formasi hegemoni. Dalam perjuangan atas sumber daya agraria terdapat dorongan langsung dari mayoritas nahdliyyin di Silo, upaya pengurus NU setempat, serta dorongan dari pemerintah kabupaten yang berpihak dan dapat menangkap suara penolakan dari masyarakat Silo.

Kecanggihan gerakan beridentitas massa pun ditampilkan (Laclau & Mouffe 1985, Escobar & Alvarez 2018). Identitas massa yang ditunjukkan pada FNKSDA tentu berbeda dengan gerakan identitas massa pada tradisi gerakan sosial lama yang mengistimewakan identitas ekonomi seperti: kelas buruh, kelas petani, dan lainnya. FNKSDA juga merupakan gerakan beridentitas massa namun strategi perjuangannya bersifat hegemonik. Hal tersebut dapat dipahami bilamana menilik agen-agen pertama yang berperan dalam kelahiran FNKSDA. Agen-agen selain sebagai jam'iyah ataupun jama'ah NU, mereka juga merupakan akademisi, peneliti, kiai, santri, dosen, geolog, penulis, seniman, dan sebagainya. Namun kemudian melalui 'deklarasi', telah dilalui 'enumerasi'.

Enumerasi yang berfungsi untuk menyebutkan makna suatu kelas seperti kelas buruh, kelas petani, dan lainnya, pada tradisi perjuangan demokratik baru dipakai untuk memahami 'keragaman' dari subyek-subyek (Laclau & Mouffe 1985). Dikaitkan dengan kondisi kaum muda nahdliyyin saat ini yang telah mengalami perkembangan pemikiran dan berimbas pada beragamnya isu-isu yang digeluti nahdliyyin seperti kebhinekaan, pluralisme, toleransi, dan sebagainya (Nashirulhaq 2017). Menilik pula kantong-kantong nahdliyyin di perdesaan atau pinggiran, yang mana kondisi sosio-ekologisnya telah berubah. Dijelaskan Tjondronegoro bahwa telah terjadi perubahan pembangunan pertanian Indonesia dimulai pada Orde Baru.

Ditandai pada loncatan perubahan sistem menuju modernisasi pertanian, tanpa perubahan struktur agraria. Di sisi lain, menguntungkan dalam peningkatan produksi pertanian, namun lebih banyak yang menikmatinya hanya petani kaya, sedangkan petani kecil dan buruh tani semakin terdesak dan dirugikan (Hüsken 1998).

Maka ditunjukkan bahwa antagonisme pada dataran kelas dan antagonisme dataran massa menjadi berbeda, itu mengapa 'enumerasi' tetap perlu dilakukan. Implikasinya adalah gerakan FNKSDA tampil sebagai organ terbuka yang beridentitas massa, namun strategi perjuangannya bersifat hegemonik. Serta identitas politiknya lebih menonjol, daripada identitas ekonominya yang sebetulnya samar (Laclau & Mouffe 1985). Sehingga FNKSDA memang tidak memimpin langsung 'kelas' namun berfungsi memperkuat identitas kelas, dan tetap dapat berjuang pada 'dataran kelas'.

"Orang-orang kebumen banyak yang tahu, mereka merasa ikut mendirikan (...) ada sejarah front di situ. Kebumen paling terjaga karena ada front di dalamnya. Jadi, mereka merasa front adalah organisasi terbaik untuk mereka ke depannya, ada kegiatannya, dan merasa ditanya terus. Sehingga mereka tetap aktif sampai sekarang." (Komunikasi dengan Bosman Batubara, 14 Februari 2019).

Selain itu, identitas 'nahdliyyin' yang dipahami tidak sekadar literal melainkan kontekstual menjadi 'identitas politik' sah-sah saja digunakan. Kondisi saat ini menggambarkan wujud dari 'budaya dan identitas politik baru' pada nahdliyyin yang ingin dibangun pasca keputusan NU kembali ke khittah 1926.

"NU sebetulnya didirikan untuk kepentingan kemaslahatan umat. Dulu yang kita tentang penjajah, sekarang pemerintah sendiri, tetapi cara-cara kerjanya seperti penjajah. Kompeni-kompeni yang kita tentang. Kalau masih di NU mestinya harus paham. NU didirikan untuk kepentingan masyarakat. Selama ada hal-hal yang tidak sejalan dengan kehidupan masyarakat, kita pasti akan menentang". (Komunikasi dengan K.H. Imam Aziz, 6 Februari 2019).

Gagasan Melluci yang hanya melihat kemunculan gerakan sosial yang selalu terkait

dengan aliran sejarah terdahulu, tanpa melihat karakter, dan orientasi kolektif yang berubah terpatahkan (Escobar & Alvarez 2018). Sebab antagon nahdliyyin saat ini adalah segala bentuk kapitalisme khususnya ‘kapitalisme ekstraktif’. Perjuangan yang diusung FNKSDA untuk mewujudkan kedaulatan SDA lebih luas lagi cakupan isunya, daripada soal-soal lahan ataupun pertanian yang diperjuangkan Pertanu pada masa Era Sukarno. Begitu pula dengan kaum muda NU yang telah mengalami perkembangan, sebab secara simultan NU juga telah memiliki arah gerak politik yang berbeda. Gerakan FNKSDA hadir pada kondisi-kondisi ‘khusus’ yang tidak dialami oleh NU sebelumnya.

“Yang dimusuhi kita sebenarnya adalah sistem kapitalisme yang didekatkan dengan Marx, barangkali tidak. Ini NU, karena kesadaran. Ini wabah yang menggerogoti masyarakat-masyarakat Indonesia, khususnya orang-orang pinggiran, lagi-lagi orang-orang NU”. (Komunikasi dengan Odent Muhammad, Koordinator Daerah FNKSDA Yogyakarta, 18 Februari 2019).

Gerakan FNKSDA lebih leluasa untuk berjejaring di daerah-daerah, melalui ‘identitas baru politiknya’. Serta lebih luwes membangun sosiabilitasnya. Sehingga terciptalah relasi-relasi dengan banyak organ di antaranya WALHI, LBH, Kontras, Kristen Hijau, JATAM, dan organ lainnya, yang dimanifestasikan pada pelaksanaan kegiatan bersama seperti diskusi, sekolah, pernyataan sikap, dan sebagainya. Meskipun FNKSDA mengusung identitas nahdliyyin, namun agenda-agendanya tetap beragam. Ditampilkan pada orientasi atau sebutan gerakannya sebagai gerakan ekologi, anti-developmentalisme, anti-kapitalisme, bahkan teologi pembebasan.

Tugas dari gerakan selanjutnya ialah terus membangun aliansi, menciptakan aktor baru, bahkan pada tindakan yang lebih radikal terhadap demokrasi adalah bertransformasi menjadi ‘partai’ (Laclau & Mouffe 1985). Menelusuri rilis sikap para santri di antaranya dari FNKSDA yang menyatakan golput pada perhelatan pemilu 2019, serta menyuarakan perlunya membangun ‘politik alternatif’ (Affiat 2019). Potensi berupa terciptanya ‘partai’

ditampilkan. Perjuangan FNKSDA pada kondisi yang selayaknya lebih demokratis ini berada pada koridor demokrasi bercorak *popular sovereignty*.

Sehingga, “Sudah 22 di seluruh Indonesia. Sampai Maluku, Batam, dan itu organisasi yang dibiayai sendiri. Organisasi muncul, aktor muncul, agenda muncul”. (Komunikasi dengan Dwi Cipta, Pegiat FNKSDA, 29 Januari 2019).

Namun, terdapat tantangan yang biasanya dihadapi oleh gerakan dengan identitas massa sebab perannya dalam *hegemonic struggle* sesungguhnya ‘ekterior’ (Laclau & Mouffe 1985). Hegemoni bersifat semu atau *parole*, sedangkan ‘kelas’ seperti petani ‘nyata atau *langue*’. Perjuangan hegemoni dapat menguatkan identitas kelas, namun kemudian muncul salah satunya berupa kegamangan ‘siapa pemimpin dan yang dipimpin’. Peran FNKSDA adalah mendorong ‘identitas kelas’ melalui relasi hegemoni yang dibangunnya. ‘Peran pemimpin’ jika dalam FNKSDA disebut ‘koordinator nasional’ krusial untuk terus berperan menguatkan hubungan dengan komite di daerah-daerah. Serta perlu memiliki pengetahuan luas atas kondisi ‘kelas’ yang nyata di akar rumput.

Selain itu, suatu gerakan ekologi mengira akan stagnan mengusung identitasnya (Laclau & Mouffe 1985). Padahal identitas tercipta dari proses konstruksi diskursif. Identitas dapat dimodifikasi melalui ekuivalensi di mana formasi hegemoni dibangun. Sehingga sosiabilitas gerakan demi memperluas ‘aliansi’, bukan hanya digunakan sekadar menjalin ‘relasi’. Melampauinya, jika berani lebih radikal ialah memodifikasi identitas dari kekuatan yang terlibat dalam aliansi. Sehingga perjuangan nahdliyyin melawan antagon berupa kapitalisme, tidak terlepas dari perjuangan progresif lain yang berbeda.

## E. Kesimpulan

Kasus-kasus perampasan ruang hidup, ketimpangan kepemilikan SDA, dalam bingkai lebih besarnya yakni kapitalisme maju khususnya kapitalisme ekstraktif telah menimpa nahdliyyin di berbagai daerah. Hal tersebut disikapi kaum muda nahdliyyin yang ternyata telah mengalami perkembangan, tidak hanya melayangkan kritik

pada pemerintah khususnya Orde Baru saat itu. Namun telah menginisiasi terbangunnya gerakan FNKSDA pada 2013. Diusungnya isu kedaulatan SDA menunjukkan perluasan masalah agraria tidak hanya terkait lahan dan pertanian yang diatasi NU pada masa Era Sukarno dengan membentuk Pertanu yang bergerak melalui struktural NU dan memiliki banyak cabang.

NU saat ini telah memiliki arah gerak politik berbeda, bukan lagi organisasi politik namun organisasi kemasyarakatan. Kaum muda NU yang telah mengalami perkembangan pemikiran juga berimbas pada 'keragaman' isu yang digeluti oleh kaum muda nahdliyyin saat ini. Oleh karena itu, kemunculan gerakan FNKSDA merupakan satu historis baru dalam tubuh NU. Meskipun berjuang melalui non-struktural, namun menunjukkan watak politik progresif NU melalui 'budaya dan identitas baru politiknya'. FNKSDA tidak berjuang melalui NU sebagai 'partai politik' melainkan 'meradikalisasi demokrasi'. FNKSDA berada pada koridor perjuangan demokrasi bercorak *popular sovereignty*. Tujuannya ialah membebaskan nahdliyyin dan masyarakat lebih luas dari ketertindasan sistemik yang ditengarai antagon gerakan saat ini berupa kapitalisme maju khususnya kapitalisme ekstraktif. FNKSDA tampil sebagai gerakan identitas massa yang sifat perjuangannya hegemonik. Artinya tidak memimpin langsung 'kelas', namun menguatkan identitas kelas.

### Ucapan Terima Kasih

Terima kasih penulis ucapkan kepada pihak-pihak yang telah berkontribusi dalam riset dan penulisan artikel ini. Khususnya kepada kawan-kawan FNKSDA yang telah menjadi ruang belajar baru yang nyaman, menarik, dan menantang bagi penulis.

### Daftar Pustaka

Affiat, RA 2019, 'Pilpres 2019, konsolidasi, dan rekonfigurasi kelas kapitalis-Islam bergerak', diakses 21 April 2019, <<https://islambergerak.com/2019/04/pilpres-2019-konsolidasi-dan-rekonfigurasi-kelas-kapitalis/>>.

Alhafiz, K 2015, 'PBNU haramkan eksploitasi sumber daya alam di Indonesia', NU Online, diakses 23 Maret 2019, <<http://www.nu.or.id/post/read/59422/pbnu-haramkan-eksploitasi-sumber-daya-alam-di-indonesia>>.

Alvarez, SE 2018, *Cultures of politics/politics of cultures: revisioning Latin American social movements*, Routledge.

Bisri, AM 2012, 'Dialektika pemikiran Islam kontemporer', *Akademika*, vol. 6.

Burhani, AN 2016, *Muhammadiyah berkemajuan: pergeseran dari puritanisme ke kosmopolitanisme*, Mizan, Bandung.

Engineer, AA, Prihantoro, A, & Ud, M 1999, *Islam dan teologi pembebasan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Escobar, A & Alvarez, SE 2018, *The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*, Routledge.

FNKSDA 2013, Tentang kami, diakses 7 Maret 2019, <<https://daulathijau.wordpress.com/tentang-kami/>>.

FNKSDA 2018a, 'Pernyataan sikap front nahdliyyin untuk kedaulatan sumber daya alam Sumenep terhadap rencana kedatangan Sandiaga S. Uno di Sumenep', diakses 21 Maret 2019, <<https://daulathijau.wordpress.com/2018/09/27/pernyataan-sikap-front-nahdliyyin-untuk-kedaulatan-sumber-daya-alam-sumenep-terhadap-rencana-kedatangan-sandiaga-s-uno-di-sumenep/>>.

FNKSDA 2018b, 'Aksi warga Silo Jember menolak pertambangan emas', diakses 23 Maret 2019, <<https://daulathijau.wordpress.com/2018/12/10/aksi-warga-silo-jember-menolak-pertambangan-emas/>>.

Hüsken, FAM 1998, *Masyarakat desa dalam perubahan zaman: sejarah diferensiasi sosial di Jawa, 1830-1980*, Gramedia Widiasarana Indonesia (Grasindo), Jakarta.

JATAM 2019, 'Oligarki tambang di balik pemilu 2019', diakses 26 Maret 2019, <<http://www.jatam.org/2019/02/11/oligarki-tambang-di-balik-pemilu-2019/>>.

Laclau, E & Mouffe, C 1985, *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic poli-*

- tics, Verso, London.
- Lembar Kerja FNKSDA, F 2013, 'Lembar kerja FNKSDA'.
- Luthfi, AN 2018, 'Sejarah dan revitalisasi perjuangan pertanian Nahdlatul Ulama melawan ketidakadilan agraria', *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 3, no. 2, hlm. 145-159.
- Maimunah, S 2019, Rezim ekstraksi, oligarki dan lubang tambang, diakses 26 Maret 2019, <<http://www.jatam.org/2019/03/20/rezim-ekstraksi-oligarki-dan-lubang-tambang/>>.
- Marx, K 2004, *Kapital, sebuah kritik ekonomi politik, buku I: proses produksi kapitalis secara menyeluruh*, Hasta Mitra, Jakarta.
- Misrawi, Z 2002, 'Post tradisionalisme Islam: dari teologi teosentrisme menuju teologi antroposentrisme', *Millah: Jurnal Studi Agama*, UII, vol. 2, no. 1, hlm. 22-36.
- Mouffe, C 2000, *The democratic paradox*, verso.
- Mubarok, AFS 2016, Gerakan sosial lingkungan pemuda NU: studi pada front nahdliyyin untuk kedaulatan sumber daya alam (FNKSDA), Universitas Gadjah Mada.
- Muhammad Al-Fayyadl 2015, Apa itu Islam progresif?, diakses 17 Maret 2019, <<https://islambergerak.com/2015/07/apa-itu-islam-progresif/>>.
- Murtadho, R 2015, Gus Dur dan Marxisme-Leninisme, diakses 23 Januari 2019, <<https://indoprogress.com/2015/09/gus-dur-dan-marxisme-leninisme/>>.
- Mushoffa, I 2015, Apa yang progresif dari Islam progresif?, diakses 20 Maret 2019, <<https://islambergerak.com/2017/06/apa-yang-progresif-dari-islam-progresif/>>.
- Nashirulhaq, M 2017, 'Perjuangan ekonomi-politik generasi muda Nahdlatul Ulama (NU): Studi atas Front Nahdliyyin untuk Kedaulatan Sumber Daya Alam (FNKSDA)', Skripsi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Syarif Hidayatullah.
- NU 2019, 'NU Jember haramkan tambang emas Blok Silo', diakses 23 Maret 2019, <<http://www.nu.or.id/post/read/101299/nu-jember-haramkan-tambang-emas-blok-silo>>.
- PBNU 2015, 'Hasil-hasil muktamar ke-33 NU'.
- PBNU 2017, 'Hasil musyawarah nasional alim ulama konferensi besar NU 2017'.
- Tebuireng Online 2013a, Resolusi Jihad jilid II, diakses 8 Maret 2019, <<http://tebuireng.online/resolusi-jihad-jilid-ii/>>.
- Tebuireng Online 2013b, Halaqah FNKSDA jihad melawan kapitalisme ekstraktif, viewed 5 Maret 2019, <<https://tebuireng.online/halaqah-fnksda-jihad-melawan-kapitalisme-ekstraktif/>>.
- Torring, J 1999, *New theories of discourse*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Widayanti, S 2012, "Pemberdayaan masyarakat: pendekatan teoritis," *Welfare Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial*, vol. 1, no. 1.
- Zuhro, A.Z; Hakim, R 2019, 'Perjuangan berhasil, kementerian ESDM harus cabut keputusan wilayah izin tambang Blok Silo', diakses 23 Maret 2019, <<http://www.mongabay.co.id/2019/01/11/perjuangan-berhasil-kementerian-esdm-harus-cabut-keputusan-wilayah-izin-tambang-blok-silo/>>.

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: November 16, 2018; Reviewed: February 7, 2019; Accepted: Maret 15, 2019.

To cite this article: Mahmud, A 2019, 'Rekonstruksi pemikiran Sajogyo tentang kemiskinan dalam perspektif agraria kritis', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 99-111.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v5i1.322>

Copyright: ©2019 Amir Mahmud. All articles published in Jurnal Bhumi are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

## REKONSTRUKSI PEMIKIRAN SAJOGYO TENTANG KEMISKINAN DALAM PERSPEKTIF AGRARIA KRITIS

### *RECONSTRUCTION OF SAJOGYO'S POVERTY THOUGHT IN CRITICAL AGRARIAN PERSPECTIVES*

**Amir Mahmud**

Sajogyo Institute, Bogor

Email: mahmudamir1003@gmail.com

**Abstract:** This article analyses the emergence of Sajogyo's thinking of poverty, and poverty in a critical agrarian perspective under the dominances of official poverty knowledge and agricultural development. The study was carried out through combination of textual and contextual data analysis. The results show that based on his sensitivity of agrarian background and framework, Sajogyo argues that poverty was formed by social relations inequality in the process of socio-historical and geographical construction. The concepts/terms used by Sajogyo regarding poverty and agrarian are not neutral but partially or entirely contains analysis of critical agrarian perspective formation in accordance with the context. The poverty line and livelihood diversification are two simple concepts to exemplify poverty as a consequence of chronic agrarian problems in agricultural development.

**Keyword:** Sajogyo, critical agrarian perspectives of poverty, inequality of social relation

**Intisari:** Tulisan ini mengkaji munculnya pemikiran Sajogyo tentang kemiskinan, dan kemiskinan dalam perspektif agraria kritis di tengah dominasi pengetahuan kemiskinan secara resmi dan pembangunan pertanian. Kajian ini mengkombinasikan analisis data secara tekstual dan kontekstual. Hasil kajian menunjukkan bahwa dengan sensitivitas pada latar dan kerangka keagrariaan, Sajogyo berargumen bahwa kemiskinan dibentuk oleh ketimpangan relasi sosial dalam proses konstruksi sosio-historis dan wilayah geografis. Konsep/istilah yang digunakan oleh Sajogyo terkait kemiskinan dan agraria tidak bersifat netral tapi sebagian atau keseluruhan memuat analisis formasi perspektif agraria kritis sesuai dengan konteksnya. Garis kemiskinan dan nafkah ganda merupakan dua konsep sederhana untuk menunjukkan kemiskinan sebagai konsekuensi dari persoalan agraria yang kronis dalam pembangunan pertanian.

**Kata kunci:** Sajogyo, kemiskinan perspektif agraria kritis, relasi sosial yang timpang

#### A. Pendahuluan

Ragam pihak di Indonesia menggunakan pengukuran kemiskinan dengan memakai pendekatan moneter, non-moneter atau paduan keduanya; dengan satu dimensi atau multi-dimensi; dan disertai indikatornya. Badan Pusat Statistik (BPS) memakai pendekatan moneter disertai mema-

sukkan aspek non-moneter berupa kebutuhan dasar (makanan dan non-makanan) (BPS 2008). Serupa dengan itu, Sajogyo pada tahun 1970-an menyusun garis kemiskinan dengan pendekatan moneter disertai memasukkan aspek non-moneter (kebutuhan pokok gizi) (Sajogyo 1977, dan BPS 2008). Salah satu konsekuensi dari perbedaan

tersebut, maka jumlah golongan miskin pun tidak sama. Dari total penduduk Indonesia 161.580 ribu pada tahun 1984, BPS menyebut bahwa penduduk miskin sebesar 21,64 % dengan rincian kota 21,18 % dan desa 23,14 %. Dengan patokan garis kemiskinannya, Sajogyo (1988) menilai bahwa penduduk miskin sebesar 28,8 % di desa dan 20,5 % di kota pada tahun 1984. Dengan besaran jumlah penduduk saat ini pun, jumlah golongan miskin akan berbeda dengan memakai dua pengukuran kemiskinan itu.

Garis kemiskinan Sajogyo di atas merupakan sepenggal potret dari sekumpulan sudut pandangnya mengenai kemiskinan. Sejauh ini pemikiran Sajogyo tentang kemiskinan berakar dan bertalian erat dengan kajian keagrariaan. Penelitiannya di bidang agraria di pedesaan tidak hanya menempatkan agraria sebagai objek kajian tapi agraria sebagai suatu kajian/perspektif agraria kritis. Perspektif kritis ini berpedoman bahwa kemiskinan bersifat relasional (Mosse 2007) dalam suatu struktur agraria. Relasi produksi dan sosial-budaya antar golongan petani dan ragam golongan “atas desa” dalam struktur kemiskinan (Sajogyo 1992) sebagai sumber kemunculan dan dinamika golongan miskin. Sejalan dengan perspektif ini pula, kemiskinan dipahami dalam konstruksi sosial historis dan geografis. Sebab, keberadaan pusat politik, pusat perdagangan dan pusat tenaga kerja telah mempengaruhi masyarakat petani (Sajogyo 1992) sehingga menciptakan kemiskinan dalam relasi kompetisi dan eksklusi pada suatu rentang waktu tertentu, dan pada suatu ruang geografis beserta sumber agrariaanya.

Sementara BPS, yang menentukan garis kemiskinan secara resmi untuk pertama kali pada tahun 1984, memandang kemiskinan sebagai suatu masalah yang kompleks dan bersifat multidimensional (BPS 2018), dan sebagai ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar (BPS 1999). Artinya, kemiskinan merupakan kondisi daripada konsekuensi relasi yang timpang sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar dan menjadi masalah yang kompleks. Melalui pandangan ini, kemiskinan kerap kali diciptakan dan diproduksi ulang termasuk melalui ragam program dan pembiayaannya dalam mengatasi kemiskinan.

Tulisan ini bertujuan untuk menggali dalam rangka menemukan urgensi dan relevansi pemikiran Sajogyo mengenai kemiskinan perspektif agraria kritis. Secara historis tidak dipungkiri bahwa pemikiran Sajogyo tentang kemiskinan berkontribusi dalam mengisi kemandegan dan mewarnai perdebatan diskursus kritis kemiskinan. Kajiannya ini berakar pada masyarakat petani dan pedesaan yang bersifat agraris, dan dengan suatu analisis yang kritis. Beranjak dari itu, pemikiran Sajogyo tentang kemiskinan melalui kerangka perspektif agraria kritis untuk menunjukkan kembali keeratan persoalan agraria dan kemiskinan, dan untuk memadukan analisis kritis keduanya secara produktif. Sebab persoalan agraria dan kemiskinan seringkali diulas secara terpisah dalam rilis resmi badan pemerintah. Pertanyaan dalam tulisan dimulai dari bagaimana kemunculan dan perkembangan pemikiran kemiskinan Sajogyo, dan bagaimana kerangka konseptual Sajogyo dan analisisnya tentang kemiskinan dalam perspektif agraria kritis.

Kajian dalam tulisan ini dilakukan secara tekstual dan kontekstual. Secara tekstual, literatur yang dikaji berupa buku, makalah, artikel, laporan penelitian, bab dalam buku, kata pengantar buku dan naskah lainnya baik karya tulis Sajogyo maupun karya tulis tentang Sajogyo yang penting dan relevan. Dalam menerapkan analisis tekstual, penulis dipandu dengan pertanyaan-pertanyaan kunci untuk memudahkan dalam melakukan analisis teks, dan membuat peta pemikiran secara sederhana. Pertanyaan kunci tersebut yaitu: (1) siapa golongan miskin, (2) berapa jumlahnya dan bagaimana ukuran miskin, (3) apa definisi miskin, (4) dimana lokasi kemiskinan, (5) bagaimana dan mengapa miskin, dan (6) seperti apa solusinya. Naskah tulisan saat ini fokus pada 3 pertanyaan pertama. Selaras dengan analisis tekstual, penulis juga memperkaya dengan analisis kontekstual dengan mendalami *trajektori* pemikiran Sajogyo dan aktivitasnya, perdebatan gagasan kemiskinan, dan pembangunan pertanian dan pedesaan di Indonesia. Kenyataannya, gagasan dan analisis Sajogyo mengenai agraria dan kemiskinan tetap mewarnai sekalipun berada dalam dominasi pembangunan yang diselenggarakan oleh negara.

Penulis meletakkan pemikiran Sajogyo tentang kemiskinan dalam sebuah kerangka perspektif agraria kritis. Analisis terhadap pemikiran Sajogyo yang digunakan dalam tulisan ini berasal dari Bernstein (2010) yang dikenal dengan perspektif agraria kritis (Edelman and Wolford 2017 dan Akram-Lodhi 2018). Empat pertanyaan kunci dari Bernstein sebagai perspektif agraria kritis yaitu: (1) *Who owns what?* (2) *Who does what?* (3) *Who gets what?* dan (4) *What do they do with it?* Ditambah dengan pertanyaan kunci dari White (2011) yaitu (5) *What do they do to each other?* Pertanyaan dari White berciri sosiologis yang menggambarkan aspek interaksi dan relasi sosial antara orang dalam kelompok, antar kelompok dan lain sebagainya. Kelima pertanyaan kunci disebut perspektif agraria kritis (Shohibuddin 2018) yang saling melengkapi dalam analisis suatu persoalan.

Tabel 1. Relasi Sosio Agraria dan Analisis Kemiskinan Sajogyo

No	Relasi sosio agraria	Aspek	Analisis Sajogyo tentang Kemiskinan
1	Penguasaan dan pemilikan	Lahan, modal, pengetahuan/ keterampilan & teknologi	Lapisan sosial berbasis penguasaan lahan (statistik dan sosiologis) seperti petani gurem /tunakisma dan dinamikanya
2	Aktivitas (yang dilakukan) dalam rangka penggunaan dan pemanfaatan	Berusaha & bekerja	Aktivitas yang diusahakan/ dikerjakan termasuk pola nafkah ganda ( <i>on farm, off farm &amp; out farm</i> ) tiap lapisan sosial (berbasis lahan) termasuk pembagian kerja
3	Imbalan kerja (surplus) yang diperoleh dari aktivitas usaha/kerja	Pendapatan/ pengeluaran/ imbalan kerja	Imbalan kerja yang layak pada tiap lapisan sosial mengacu pada garis kemiskinan berbasis kecukupan gizi
4	Arah penggunaan dan pemanfaatan imbalan kerja (surplus)	Produksi kembali dan reproduksi sosial	Imbalan kerja (termasuk dari nafkah ganda) untuk prioritas kecukupan pangan dan gizi, dan untuk aktivitas produksi kembali
5	Aktivitas yang saling berhubungan satu dengan lainnya (orang, komunitas, kelompok, lapisan, organisasi) terkait sumber agraria dan lainnya	Interaksi dan relasi sosial dalam struktur sosial	Relasi produksi dan sosial budaya dalam struktur agraria yang membentuk kemiskinan dan dinamikanya.

Sumber: Dimodifikasi dari Bernstein (2010) dan White (2011)

Pertanyaan kunci dari Bernstein dan White sebagai formasi perspektif agraria kritis bermanfaat untuk membedah secara memadai pemikiran Sajogyo tentang kemiskinan yang tertuang dalam konsep atau istilah beserta analisisnya seperti petani gurem, pola nafkah ganda, tiga garis kemiskinan, delapan jalur pemerataan plus dan konsep/istilah lainnya. Konsep atau istilah ini mengandung uraian kritis dan mempunyai keterkaitan satu dengan yang lainnya sehingga dapat menjelaskan kemiskinan perspektif agraria kritis. Misalnya, garis kemiskinan Sajogyo dapat dipahami dengan baik bila dipadukan dengan nafkah ganda dan konsep/istilah lainnya.

Kajian pemikiran Sajogyo tentang kemiskinan sebelumnya relatif beragam. Garis kemiskinan Sajogyo sebagai langkah awal untuk menemukan jumlah golongan miskin, dan mengenali struktur kemiskinan, yang perlu dilanjutkan dengan menemukan nama dan alamat golongan miskin (Agusta 2009), dan Luthfi (2011) menguraikan golongan miskin secara politis. Sitorus (1998) mulai menyusun proposisi sosiologi kemakmuran sebagai bangunan sosiologi terapan mengacu pada gagasan sosiologis Sajogyo, yaitu: kemakmuran/ kemiskinan sebagai konstruksi sosial yang bersifat struktural, keadilan alokasi sumberdaya ekonomi, solidaritas sosial dalam gerakan sosial, dan pengembangan ruang partisipasi yang setara. Sementara Soetarto (2011) meletakkan kontribusi gagasan Sajogyo termasuk kemiskinan yang bersemai dalam konteks historis dan kekinian, dan Luthfi (2011) menganalisis sumbangan intelektual Sajogyo sebagai salah satu pelopor Madzab Agraria Bogor. Pada kajian ini, penulis menelusuri seluk-beluk kemunculan pemikiran kemiskinan Sajogyo, dan kerangka konseptual perspektif agraria kritis dalam pemikiran kemiskinannya.

## B. Geneologi Pemikiran Sajogyo Seputar Agraria dan Kemiskinan

Untuk melacak alur kemunculan dan perkembangan pemikiran kemiskinan, penulis menganalisis bagan riwayat hidup Sajogyo yang telah dibuat oleh Sajogyo sendiri (Sajogyo 2003). Sajogyo membagi dekadanya mulai tahun 1949-1957 dalam masa studi Insinyur dan Doktor Pertanian, UI, Bogor, dan berakhir pada tahun 1995-2012 dengan bergiat di Pusat Pengkajian dan Pengembangan Perekonomian Rakyat (Pusat P3R) di Bogor (1995-2002), di Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (Forum FPPM), Jakarta (2000-2003), dan terakhir di Yayasan Sajogyo Inti Utama (2005-2012). Gugus kegiatan Sajogyo membentang dari domain mengajar, meneliti/mendampingi di dalam kampus hingga aras nasional/departemen dan lembaga warga atau CSO (Civil Society Organization) di luar kampus. Gugus kegiatannya sebagai berikut:

### 1. Mahasiswa Insinyur dan Doktoral

Kepekaan sosial Sajogyo secara akademik terha-

dap persoalan kemiskinan bermula pada saat menjadi mahasiswa pertanian di Universitas Indonesia, Bogor yang melakukan belajar dalam kunjungan (dan tinggal) lapang di Lembang, Bandung. Kegiatan ini untuk mengisi peluang libur kampus. Dengan suatu latar wilayah pedesaan dan konteks sosio-agraria, perhatiannya tumbuh dan mengarah pada aspek kemiskinan petani di dalam suatu relasi yang timpang dalam struktur agraria: antara petani tak bertanah, petani sempit tanah dan petani skala luas yang bermodal (pengusaha kentang). Ketimpangan lapisan sosial berbasis penguasaan sumber agraria dibentuk oleh suatu proses sosial historis dan geografis terutama sejarah pembentukan desa dengan didatangkannya penduduk pada suatu wilayah tertentu demi kepentingan sistem wajib tanam kopi pada masa kolonial. Ketimpangan agraria itu tidak berubah sekalipun sistem tanam kopi telah dihapuskan. Sebab pemuka desa yang pernah diberi wewenang oleh pemerintah kolonial di kemudian hari menguasai tanah skala luas. Berangkat dari relasi yang timpang dalam sebuah struktur agraria sebagai suatu fondasi dasar analisa, maka relasi dalam aktivitas usaha dan kerja yang berdiri di atasnya berada dalam dominasi lapisan tanah skala luas. Misalnya, topik penelitian H. ten Dam (1982) menyebutkan mengenai dominasi lapisan atas dalam usaha koperasi desa di Cibodas, Lembang. Saat itu, Sajogyo sebagai asisten lapang H. ten Dam (lulusan Universitas Wageningen) dalam kajian sosiologi di Cibodas. Pengalamannya sebagai asisten di lapang diperkaya sebagai asisten mahasiswa di perpustakaan dengan tugas membuat anotasi dari bahan bacaan.

Pada waktu lulus Sarjana, Sajogyo menjadi asisten tugas lapang dari peneliti K.J. Pelzer (Guru Besar Geografi Pertanian di Universitas Yale, Amerika) di pedesaan Sumatera Utara dan Sumatera Selatan. Pada pedesaan pertama mengenai masalah perebutan lahan antara petani, mantan buruh perkebunan dengan perkebunan besar, dan pedesaan kedua (khususnya Lampung) terkait masalah pembagian tanah antara transmigran spontan dengan masyarakat setempat. Kajian di Lampung diperdalam olehnya dalam tesis doktor pertanian berjudul "Masyarakat Transmigran Spontan di Way Sekam-

pung, Lampung, Sumatera Selatan" dengan promotor W.F. Wertheim. Tesis doktor Sajogyo di antaranya bahwa transmigrasi tidak hanya perpindahan penduduk (petani) dari satu lokasi (tempat awal) ke lokasi yang lain (tempat tujuan baru) tapi juga perpindahan kemiskinan. Secara akademik kajian kemiskinan di pedesaan yang agraris semakin mewarnai pemikirannya.

## 2. Pengajaran di Kampus Bogor

Dunia pengajaran Sajogyo dilakukan di Institut Pertanian Bogor (IPB) pada tahun 1957-1980 di Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian dan tahun 1975-1998 di Program Studi Pasca Sarjana (S2/S3) Sosiologi Pedesaan IPB. Pada awalnya Sosiologi Pedesaan (SPD) IPB dirintis dalam lingkungan "pembangunan pertanian" di IPB Bogor (Sajogyo dkk 1996), dan di Indonesia pada umumnya. Kemajuan pembangunan pertanian mampu dicapai melalui perhatian yang besar pada golongan petani termasuk oleh kajian Sosiologi Pedesaan. Aspek yang diperhatikan pada golongan petani mencakup: kenyataan dan masalah petani, cita-cita dan motivasi petani, lingkungan sosial petani, dan pendidikan dan penyuluhan pertanian. Perhatian yang serius terhadap petani tersebut untuk menunjukkan penghormatan terhadap golongan petani.<sup>1</sup>

Didirikan atas dasar komitmen pada petani dalam pembangunan pertanian, tesis dan disertai Sosiologi Pedesaan dalam periode 1975-1994 dinilai fokus kajiannya oleh Sajogyo bersama tim. Penilaian dilakukan pada tahun 1995 untuk melihat perkembangan dan kemajuan Sosiologi Pedesaan sebagai kajian *hybrid* (Sajogyo dkk 1996). Hasilnya, Sosiologi Pedesaan mempunyai fokus kajian mencakup enam gugus yaitu: (1) peluang berusaha dan bekerja, (2) masalah agraria, (3) peranan wanita, (4) kelompok dan komunitas, (5) nilai-nilai sosial budaya, dan (6) kependudukan. Gugus peluang

<sup>1</sup> Penghormatan kepada petani diperoleh Sajogyo dari dua guru besar yang menginspirasi yaitu: W.J. Timmer (Guru Besar Pertama di Ilmu Sosial Ekonomi Pertanian) dan Teko Soemodiwirjo (Guru Besar pertama Indonesia di Fakultas Pertanian). Dosen lain yang dikagumi dan tercatat yaitu Burger (sejarah masuknya "dunia luar" ke perdesaan Jawa), Terra (Pekarangan), Van Arsten (Geografi Ekonomi) dan Bloembergen (Botani).

berusaha dan bekerja, masalah agraria dan peranan wanita selaras dengan delapan jalur pemerataan pembangunan yang mengarah pada pemerataan peningkatan pendapatan atau justru kemiskinan. Masalah agraria berisi di antaranya analisis penguasaan lahan dan kelembagaan hubungan kerja dalam menciptakan peluang berusaha dan bekerja. Sementara peranan wanita sebagai aktor yang terlibat dalam pemerataan peluang berusaha dan bekerja. Namun gugus yang lain tidak menutup kemungkinan juga mempunyai irisan kajian dengan kemiskinan.<sup>2</sup>

### 3. Penelitian SAE, Studi Evaluasi Program UPGK, dan di lembaga penelitian kampus

Selama 1965-1972 Sajogyo bertugas di Survei Agro-Ekonomika (SAE) sebagai ketua Badan Kerja (BK-SAE). BK-SAE bertujuan untuk mengimbangi data makro BPS dengan melakukan penelitian untuk memperoleh data mikro. Kajian SAE di antaranya, *pertama*, sistem pola produksi dan pemasaran berbagai komoditi di berbagai daerah. Juga, melakukan kajian mengenai irigasi, penyuluhan, koperasi dan pembukaan tanah pertanian baru (SAE 1968). *Kedua*, penyebaran bibit padi unggul atau Intensifikasi Padi Sawah (IPS) (1969-1975) yang dilakukan di desa-desa persawahan di Jawa (Barat sampai Timur) dan ditambah di desa sawah di Sulawesi Selatan. *Ketiga*, studi dinamika pedesaan, SAE seputar penguasaan tanah, teknologi, kelembagaan dan pendapatan/pengeluaran.

Sebagai bagian dari hasil penelitian SAE dan upaya melakukan refleksi, Sajogyo kemudian menulis *Modernization without Development*. Secara garis besar tulisan untuk pertemuan FAO di Bangkok tahun 1973 ini mempertanyakan secara kritis dominasi pembangunan pertanian melalui modernisasi. Modernisasi pertanian mampu mencapai swasembada beras pada tahun 1984, namun

lapisan bawah (seperti petani gurem, tak bertanah dan buruh tani) tidak menunjukkan peningkatan kesejahteraan berarti bahkan mengarah pada “kemiskinan bersama”. Uraianya memotret lapisan sosial berdasarkan penguasaan tanah yang dikaitkan dengan peluang berusaha dan bekerja, dan tingkat pendapatan (natura) tiap lapisan. Namun gambaran pelapisan sosial agraria ini bukan hanya suatu penggolongan “kelas statistik” semata melainkan punya arti sosiologis (Sajogyo 1978). Petani gurem bukan semata merujuk pada pembagian kelas luasan penguasaan lahan tapi juga posisi/status sosial dalam komunitas dan desa. Sebab posisi kelas sosial ini menjadi alat pemeriksa status kemiskinan ketimbang berbasis penguasaan lahan semata (Dixit 2013).

Untuk mempertajam analisis tingkat kesejahteraan lapisan sosial terbawah digunakan ukuran kuantitatif garis kemiskinan. Melalui Studi Evaluasi Program Usaha Perbaikan Gizi Keluarga (UPGK) di Departemen Kesehatan pada tahun 1972-1978, gagasan garis kemiskinan Sajogyo disusun. Hasil kajian UPGK diekstrapolasi pada kondisi tingkat nasional dengan cara mencari “garis kemiskinan” dari buku Schickele (1969). Ekstrapolasi data UPGK dipadukan dengan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) dari BPS. Garis kemiskinan merujuk pada standar kecukupan gizi. Standar kecukupan gizi itu dikonversi dalam bentuk nilai rupiah dan dijadikan ukuran beras. Di samping itu, salah satu saran dari hasil Studi Evaluasi Program UPGK ditindaklanjuti dengan uji coba pembentukan Taman Gizi di lima kabupaten (empat di Jawa Barat dan satu di Jawa Tengah) agar para ibu mendapatkan “pelatihan” dan pengenalan mengenai gizi yang baik dan cukup bagi anak dan ibunya. Pelaksanaan uji coba Taman Gizi oleh Lembaga Penelitian Sosiologi Pedesaan IPB (sekarang PSP3 IPB) atas dorongan Dirjen Pendidikan Tinggi.

### 4. Dewan Riset Nasional dan Biro Pusat Statistik

Dalam Pelita III (1 April 1979-31 Maret 1984) pemerintah Indonesia mendorong Trilogi Pembangunan dan konsep Delapan Jalur Pemerataan. Selama di Dewan Riset Nasional periode 1984-1996

<sup>2</sup> Sebanyak 99 tesis dan disertasi yang dinilai selama 20 tahun Sosiologi Pedesaan IPB. Sajogyo berperan sebagai pembimbing pertama sebanyak 41 kali, pembimbing kedua 16 kali, dan pembimbing ketiga 2 kali (Sajogyo dkk 1996). Sekalipun terdapat pembimbing namun pemilihan topik penelitian ditentukan oleh mahasiswa sendiri.

khususnya di bidang kebutuhan dasar manusia, Sajogyo menyusun kembali kerangka konsep Delapan Jalur Pemerataan atau Kebutuhan Dasar Manusia untuk menunjukkan saling keterhubungan dalam rangka mengatasi kemiskinan. Sajogyo menginisiasi Delapan Jalur Pemerataan Plus. Lima jalur menunjukkan satu mata rantai yaitu: (1) peluang berusaha, (2) peluang bekerja, (3) Pangan, sandang, dan perumahan, (4) Pendidikan, dan (5) Kesehatan, dan tiga jalur lain untuk merinci dan memperjelas pelaku yang terlibat yaitu (1) peran serta masyarakat (perempuan dan pemuda), (2) pemerataan antar daerah, dan (3) ketertiban hukum. Sementara makna plus dalam delapan jalur pemerataan terletak pada penentu besar-kecilnya peluang berusaha dan bekerja, yaitu pola penguasaan sejumlah sumberdaya seperti tanah, modal pembiayaan, pengetahuan/keterampilan dan teknologi. Dengan demikian, aktivitas berusaha/bekerja dan imbalan kerja yang layak tergantung pada luasan penguasaan lahan dan penguasaan sumberdaya lainnya termasuk relasi yang adil. Sewaktu menjadi analis Sensus Pertanian di BPS, uraian lapisan penguasaan lahan tidak hanya menunjukkan lapisan penguasaan lahan secara statistik tapi juga sosiologis terkait tingkat kesejahteraan petani.

Selain itu, Sajogyo juga memperkaya Indeks Mutu Hidup (IMH) dalam indikator kesejahteraan rakyat. Dalam konteks Indonesia, indikator komposit ditambahkan menjadi IMH Plus yaitu Tingkat kematian bayi, Harapan Usia Hidup (pada usia satu tahun), dan Tingkat melek huruf orang dewasa (15 tahun ke atas) ditambahkan dengan *Total Fertility Rate* (TFR). Berdasarkan hasil uji coba, Sajogyo (2006) menunjukkan mengenai kepekaan IMH Plus ini bahwa makin kecil TFR, makin lebih besar IMH plus (dari IMH) dan sebaliknya, makin besar TFR makin lebih besar IMH dari IMH plus, terutama ketika membanding di pedesaan (per provinsi).

## 5. Lembaga Warga atau CSO

Gagasan dan tenaga Sajogyo selama di CSO dicurahkan di Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial Jakarta, Perhimpunan Profesi (pertanian dan kehutanan, ekonomi pertanian, gizi pangan dan sosiologi), Bina Desa, Yayasan Agro Ekonomika (Pusat P3R-YAE),

Forum FPPM dan Yayasan Sajogyo Inti Utama. Pada saat di Pusat P3R terdapat kajian dan aksi bersama dalam program penanggulangan kemiskinan atau Inpres Desa Tertinggal (IDT).<sup>3</sup> Program IDT merupakan “pelopor” model pembinaan masyarakat miskin yang “reformatif” (Mubyarto 1999) karena (1) berkeyakinan pada kemampuan penduduk miskin dalam pengentasan kemiskinan dirinya, dan (2) kepercayaan penuh kepada penduduk miskin untuk “mengelola” program IDT, yang menyediakan dana hibah selama tiga tahun (1994-1996) dan dibagikan sebagai modal usaha. Untuk menunjang pengembangan potensi golongan miskin tersebut, maka dilakukan kajian dan aksi perbaikan bersama masyarakat melalui Kaji Tindak Partisipatoris (KTP). Tujuan KTP secara khusus yaitu: (1) peningkatan penghasilan keluarga anggota kelompok IDT dengan perbaikan jalur-jalur pemasaran, (2) peningkatan kemampuan kelompok IDT di dalam mendukung kegiatan produktif para anggotanya, dan (3) pengembangan metodologi Pengembangan Masyarakat Desa Tertinggal yang partisipatif (Mubyarto 1999).

Berpijak pada keyakinan mengenai potensi yang dimiliki oleh golongan miskin, maka pendekatan kajian dilakukan secara partisipatif yaitu kaji tindak partisipatoris. Mereka bukan objek kajian dan perbaikan tapi subjek kajian dan perbaikan dalam pembangunan melalui pengembangan potensi dirinya. Selaras dengan itu, aksi perbaikan dalam gerakan sosial melalui ikatan solidaritas sosial secara horizontal (antar golongan miskin) dan vertikal (antara golongan miskin di lapisan bawah dengan lapisan atas). Misalnya, agenda landreform membutuhkan solidaritas antar aktor dan antar sektor pada tingkat nasional hingga pedesaan, dan transmigrasi dapat berjalan lancar dengan semangat solidaritas

<sup>3</sup> Penelitian IDT dilakukan dengan tahapan sebagai berikut: (1) Tahun 1994/1995 kajian data dasar sosial ekonomi di Sulawesi Tenggara, Maluku dan Irian Jaya (Sajogyo 1995), (2) Tahun 1995/1996 kajian bersama di 11 Provinsi, (3) Tahun 1996/1997 kajian bersama dan survei di 11 Propinsi, dan (4) Tahun 1997-1998 kaji tindak partisipatoris di Sulawesi Tenggara dan Irian Jaya. Kajian data dasar sosial ekonomi (1994/1995) untuk mengetahui faktor pendukung, faktor penghambat program IDT dan sosialisasi program IDT.

sosial antara pendatang dan penduduk setempat (masyarakat adat). Begitu pula, solidaritas sosial antar petani gurem dalam rangka pelaksanaan konsolidasi tanah (dalam wadah Badan Usaha Buruh Tani/BUBT). Aksi perbaikan dalam bentuk solidaritas tercermin juga dalam Taman Gizi: antara ibu-ibu kurang gizi dengan kerjasama dengan lapisan sosial atas di desa. Bertitik tolak dari KTP, program IDT dan pengalaman riset sebelumnya terkait KTP, Sajogyo menyampaikan ungkapan “Dari praktik ke teori dan ke praktik yang berteori” pada tahun 2003 sebagai refleksi mengenai keterpaduan penelitian/kajian, kebijakan dan pengembangan masyarakat.

Gagasan partisipasi golongan miskin atau kelompok marjinal dipraktekkan juga dalam konsep Pendidikan Musyawarah (DIKMUS) di Bina Desa yang dirumuskan oleh tim seperti Pater John Dijkstra, SJ dan 15 orang lainnya termasuk Sajogyo. Dasar-Dasar Pendidikan Musyawarah dengan misi penguatan komunitas kaum marjinal/rakyat yang meliputi: penguatan kesadaran trans-formatif, penguatan organisasi, penguatan jaringan kerjasama, penguatan ekonomi dan penguatan advokasi (Suwanto dan Erryson 2002). Di Yayasan Sajogyo Inti Utama (YSIU), Sajogyo bersama kolega dan muridnya mendirikan YSIU sebagai bentuk solidaritas sosial bagi golongan miskin dengan maksud dan tujuan di bidang sosial dan kemanusiaan. Untuk itu, tanah, bangunan dan naskah literatur (perpustakaan) milik Sajogyo dan Pudjiwati diwakafkan secara produktif kepada YSIU.

### C. Menyegarkan Kembali Gagasan Kemiskinan dalam Perspektif Agraria Kritis

#### 1. Golongan Miskin dan Nafkah Ganda

Siapa golongan miskin itu? Pertanyaan ini tidak dimaksudkan untuk mencari nama orang yang tergolong miskin, dan daftar nama golongan miskin sebagai penerima bantuan pemerintah seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT), Beras untuk orang miskin (Raskin) dan bantuan lain sejenisnya tapi untuk mengenali golongan miskin dengan menelusuri ciri-ciri golongan miskin. Di antara ragam cara untuk mengenali ciri-ciri golongan

miskin, yaitu melalui pola nafkah yang serba kompleks/ganda (Sajogyo 1993). Pada umumnya nafkah ganda dipahami secara netral dalam penekanan aspek variasi aktivitas yang diusahakan atau dikerjakan dalam strategi diversifikasi untuk memenuhi kebutuhan dasar. Bila ditelusuri secara mendalam dengan peralatan konseptual kritis, nafkah ganda pada golongan miskin sebenarnya menjelaskan relasi antar golongan yang kompleks terkait penguasaan sumber agraria antar lapisan sosial, aktivitas usaha/bekerja dan pembagiannya, imbalan kerja yang diperoleh, dan arah penggunaan imbalan kerja. Ragam aktivitas usaha/kerja yang dilakukan oleh golongan miskin disebabkan oleh sejumlah keterbatasan akses mereka dalam penguasaan sumber agraria, modal pembiayaan, produktivitas kerja dan imbalan kerja (Sajogyo 1993 dan White 1978).

Uraian nafkah ganda secara komprehensif dijelaskan dalam kajian SAE di DAS Cimanuk (5 Desa) bahwa penguasaan lahan pertanian yang kecil (0,25 ha/tak bertanah) berkontribusi pula pada kecilnya imbalan kerja dari usaha tani yaitu 24%. Imbalan kerja yang lain berturut-turut berasal dari buruh tani (37%), dagang (17%), jasa (15%) dan kerajinan (7%). Lapisan petani kecil ini disebut sebagai golongan miskin sekali karena penghasilan setara 188 kg beras/tahun/orang (Sajogyo 1978). Imbalan kerja yang rendah pada *on farm* kemudian diimbahi dengan pekerjaan pada *off farm* atau *out of farm*. Gambaran tersebut memadukan analisis pada elemen kunci dalam ekonomi politik agraria mulai dari aspek penguasaan lahan hingga gizi-kurang (penggunaan imbalan kerja) dalam bentuk garis kemiskinan.

Pola nafkah ganda digambarkan dengan adanya pekerjaan utama diimbahi dengan pekerjaan tambahan/sampingan (tetap/ sementara) dan dilakukan oleh sebagian/seluruh anggota keluarga yang mampu secara fisik. Nafkah ganda bagi golongan miskin atau lapisan bawah sekadar untuk mempertahankan pola subsisten yaitu mengutamakan moral ekonomi dengan mendahulukan keselamatan rumah tangga sekaligus memperkecil risiko yang diambil. Sementara bagi lapisan menengah dan lapisan atas khususnya di pedesaan,

nafkah ganda pada masing-masing keduanya secara berurutan mengutamakan moral ekonomi yaitu konsolidasi dan akumulasi (baik di pertanian maupun di luar pertanian).

## 2. Mendefinisikan Golongan Miskin

Sajogyo (1989) mendefinisikan penduduk miskin sebagai “yang serba kurang dalam memperoleh hak azasi (*“entitlement”*) “bekerja dan memperoleh imbalan layak” sehingga kurang terjamin dalam memenuhi kebutuhan dasar manusia, lahir dan batin”. Sementara golongan miskin menggambarkan kemiskinannya mengacu pada aspek: (1) jumlah pemilikan/penguasaan tanah, (2) kualitas bangunan rumah, (3) pola pangan (jenis, kualitas dan intensitas yang dikonsumsi), dan (4) tingkat pendidikan (Sajogyo dkk 1992). Mendefinisikan atau menggambarkan golongan miskin oleh peneliti dan golongan miskin sendiri di atas akan menghadirkan variasinya baik dimensi yang diukur maupun urutan prioritasnya sekalipun keduanya terdapat keserupaan.

Bila dirangkum secara sederhana, definisi tentang penduduk miskin oleh Sajogyo berfokus pada pekerjaan (berusaha dan bekerja), pendapatan (imbalan kerja) dan penggunaan pendapatan untuk kebutuhan pokok, yang ketiganya tidak terpisahkan dari elemen kunci perspektif agraria kritis. Namun keberadaan pekerjaan, besaran pendapatan dan tingkat pemenuhan kebutuhan dasar tergantung pada struktur penguasaan agraria dan relasinya. *Pertama*, kelangkaan/kekurangan peluang berusaha dan bekerja bagi golongan miskin dibentuk oleh ketimpangan relasi dalam struktur penguasaan dan penggunaan sumber agraria dan dalam kelembagaan hubungan kerja. Hal itu ditambah dengan keterbatasan akses golongan miskin pada sumber agraria, modal pembiayaan, dan pengetahuan/ keterampilan dan teknologi.

*Kedua*, ketidaklayakan tingkat pendapatan (imbalan kerja) berdasarkan standar pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari. Relasi agraria yang timpang dalam penyakapan, perburuhan, dan kerjasama berkontribusi pada tingkat pendapatan yang tidak layak. *Ketiga*, ancaman tidak terpenuhi kebutuhan dasar manusia yang pokok seperti gizi sebagai

konsekuensi nyata dari seluruh rangkaian persoalan agraria yang kronis. Konsekuensi dari keterbatasan peluang usaha/bekerja dan ketidaklayakan imbalan kerja dalam relasi yang timpang, maka kebutuhan pokok gizi pun terancam tidak terpenuhi sehingga potensial memunculkan masalah gizi seperti *stunting*.

## 3. Ukuran Golongan Miskin

Ukuran garis kemiskinan Sajogyo dalam perspektif agraria kritis berdasarkan analisis imbalan kerja dan penggunaan imbalan kerja terutama untuk memenuhi kebutuhan pokok gizi. Pemenuhan standar kebutuhan pokok gizi tergantung pada imbalan kerja yang diperoleh, dan prioritas penggunaan imbalan kerja. Dua ciri penting garis kemiskinan Sajogyo (1977) yaitu: (a) spesifikasi atas tiga garis kemiskinan yang mencakup konsepsi “nilai ambang kecukupan pangan” (*food threshold*); dan (b) menghubungkan tingkat pengeluaran rumah tangga dengan ukuran kecukupan pangan (kalori). Konsepsi nilai ambang kecukupan pangan dengan suatu asumsi mendasar bahwa setiap orang dalam rumah tangga membutuhkan asupan kalori yang berbeda mengacu pada susunan umur, jenis kelamin, perkiraan berat dan tinggi badan termasuk jenis aktivitas yang dikerjakan. Dengan pendapatan yang relatif terbatas, diupayakan kecukupan gizi yang baik dan benar disesuaikan dengan tingkat pendapatannya.

Keterbatasan gizi (kalori) mempunyai konsekuensi serius secara sosiologis pada level rumah tangga dengan relasi yang terbentuk di dalamnya. *Pertama*, gizi yang terbatas berdampak pada distribusi yang tidak merata antara anggota rumah tangga. Pada golongan miskin, ibu dan anak cenderung memperoleh bagian terakhir dalam distribusi gizi. *Kedua*, keterbatasan gizi dapat menghambat tumbuh-kembang secara fisik dan mental pada balita. Dalam pertumbuhan menuju dewasa, persoalan ini dianggap sebagai masalah besaran tanggungan kerja dan peluang angkatan kerja produktif dalam rumah tangga dan masalah lainnya. *Ketiga*, pada orang dewasa berkontribusi pada daya (kuat atau lemah) dalam berusaha dan bekerja untuk tetap mendapatkan pendapatan yang layak. Dengan daya tahan tubuh yang kuat niscaya terhindar dari sakit

dan tetap produktif untuk mendatangkan kesejahteraan bagi rumah tangga.

Tiga garis kemiskinan Sajogyo berdasarkan ekuivalen atau setara (nilai tukar) beras per orang/tahun. Sebelum tahun 1979 tiga garis kemiskinan Sajogyo di desa maupun di kota yaitu: (1) Miskin, (2) Miskin sekali, dan (3) Paling miskin (melarat) (Sajogyo 1977 dan 1988). Di kota garis kemiskinan terdiri atas melarat (270 kg), miskin sekali (360 kg) dan miskin (480 kg). Sementara garis kemiskinan di desa mencakup melarat (180 kg), miskin sekali (240 kg) dan miskin (320 kg). Pada tahun 1976 garis miskin senilai Rp 32,16 per 1.000 Kkal, dan meningkat menjadi Rp 77,15 per 1.000 Kkal tahun 1984. Nilai rupiah ini kemudian dikonversi dalam kebutuhan beras.

Namun setelah tahun 1979, tiga garis kemiskinan Sajogyo mengalami perbaikan patokan garis kemiskinan. Garis “paling miskin” dihapuskan, dan ditambah dengan garis “nyaris miskin”. Hasil perbaikan tiga garis kemiskinan baik di desa maupun di kota yaitu: (1) Nyaris Miskin, (2) Miskin dan (3) Miskin sekali (Sajogyo 1988). Di kota dibuat garis 360 kg, 480 kg dan 720 kg setara beras per orang per tahun. Sementara di desa dipatok 240 kg, 320 kg dan 480 kg setara beras per orang per tahun. Dalam menetapkan harga beras (Rp/kg), maka dipakai tingkat harga sebagai di antaranya (1) tahun 1976: Rp 121.70/kg (harga implisit); (2) tahun 1981: harga implisit: desa Rp 211/kg dan Kota: Rp 244/kg, dan (3) tahun 1984 (taksiran): desa Rp 326/kg dan Rp 360/kg (kota). Perbaikan tiga garis kemiskinan menunjukkan adanya dinamika garis kemiskinan. Garis kemiskinan yang diperbaiki disebabkan kebutuhan terhadap jumlah kalori yang dianjurkan. Seperti dikutip oleh Sajogyo (1988) bahwa mengacu pada kajian Hutabarat dengan mengolah data SUSENAS 1976 bahwa tingkat “setara 240 kg” (desa) dan “setara 360 kg (kota) bertepatan (“dekat sekali”) dengan garis “1700 kalori/orang-hari” sementara patokan anjuran 1900 kalori.

#### **D. Kritik Dominasi Doktrin Pembangunan dan Konsep Kemiskinan yang Resmi**

Pada era dominasi kekuasaan Orde Baru wacana kritis di bidang agraria dan kemiskinan kurang

berkembang dengan baik (White 2005). Berkaca pada arus di masa ini, keberadaan perspektif agraria kritis dalam pemikiran kemiskinan dapat dipahami dengan memadai terutama dalam perkembangan doktrin pembangunan yang dominan, dan makna serta konsep kemiskinan yang menonjol. Berdasarkan tonggak perkembangan dari masa ke masa, tujuan dan kinerja pembangunan dinilai dari ukuran sebagai berikut: (1) pertumbuhan *Gross National Product (GNP)*, (2) pertumbuhan dan pekerjaan, (3) pemenuhan kebutuhan dasar, (4) peningkatan kesejahteraan manusia dan (5) penurunan kemiskinan multidimensional melalui pertumbuhan yang pro orang miskin (Thorbecke 2006). Sejak awal GNP diposisikan sebagai indikator dominan dalam mengukur suatu pembangunan nasional. Sementara prioritas pemenuhan kebutuhan dasar, dan peluang berusaha dan bekerja (pekerjaan) menjadi panduan analisis Sajogyo untuk menilai distribusi kesejahteraan dalam pembangunan nasional. Melalui garis kemiskinan (kebutuhan dasar yang paling pokok berupa gizi), praktik pembangunan diperiksa dengan pemerataan pembangunan dan dengan tumbuhnya dan terpeliharanya kesehatan fisik dan kecerdasan mental agar setiap orang dapat berusaha/bekerja dengan baik, dan berkontribusi dalam pembangunan. Peluang berusaha dan bekerja untuk memperoleh imbalan kerja dapat tercipta melalui sejumlah pembaruan di bidang agraria di antaranya *landreform*, transmigrasi dan konsolidasi tanah seperti tercermin dalam Delapan Jalur Pemerataan Plus.

Bersamaan dengan tujuan dan kinerja pembangunan tersebut, garis kemiskinan Sajogyo sebagai langkah awal yang efektif dan operasional dalam mengukur jumlah golongan miskin dan menilai pembangunan. Pemikiran kemiskinan dengan pendekatan ekonomi atau perpaduan pendekatan ekonomi dan non-ekonomi dapat dilacak dari tahap perkembangan dan dominasi sebuah makna kemiskinan dari Sumner (2007) yaitu: (1) ekonomi (*GDP per capita growth*) pada tahun 1960-an; (2) kebutuhan dasar (memasukkan aspek ekonomi) (*Gross Domestic Product/GDP per capita growth + basic goods*) tahun 1970-an; (3) ekonomi

(*GDP per capita*) tahun 1980-an; (4) pembangunan manusia (memasukkan aspek ekonomi) (*UNDP Human Development Indices*) tahun 1990-an; dan (5) 'kebebasan' multi-dimensional (*Millennium Development Goals*) tahun 2000-an. Dengan fokus pada kebutuhan pokok gizi (Kkl) yang dikonversi pada tingkat pengeluaran, kemunculan ukuran kemiskinan dari Sajogyo pada saat itu menggerakkan kemandegan dan ketabuan untuk membicarakan gagasan kemiskinan pada tahun 1970-an. Ditambah pula, pemikiran kemiskinan Sajogyo mewarnai perdebatan dalam aneka diskursus kemiskinan saat itu (Agusta 2012), dan menantang secara konseptual terhadap penggunaan ukuran kemiskinan dari organisasi internasional dan dari pemerintah secara resmi yang keduanya cenderung dominan.

Selain garis kemiskinan Sajogyo, juga terdapat garis kemiskinan yang lain seperti BPS, Bank Dunia, Parera, dan Sam F. Poli. Mereka menggunakan pengukuran kemiskinan yang berbeda sehingga batas pengeluaran minimum per bulan/orang dan jumlah golongan miskin juga tidak sama. Keberadaan garis kemiskinan Sajogyo bukan tanpa tanggapan kritis. Pemakaian ekuevalen nilai tukar beras ditanggapi oleh Kig dan Weldon, Anne Booth dan Sundrum, dan Biro Pusat Statistik (BPS 1984). Tanggapan pada garis kemiskinan Sajogyo di antaranya menysasar pada penggunaan setara nilai tukar beras yang cenderung fluktuatif, dan keragaman bahan makanan selain beras. Meskipun begitu, garis kemiskinan Sajogyo tetap dikenal karena tingkat kepraktisan untuk dipahami dan digunakan.

Memang disadari oleh Sajogyo bahwa garis kemiskinan sebagai langkah awal untuk memahami secara kuantitatif golongan miskin, yang perlu dilanjutkan dengan pemahaman aspek jeratan relasional kemiskinan. Oleh karena itu, garis kemiskinan dan konsep lainnya seperti petani gurem, nafkah ganda, Delapan Jalur Pemerataan Plus dan hubungan "bapak-anak" merupakan sekumpulan konsep yang memuat analisis kritis untuk memahami golongan miskin dan dinamikanya.

Tabel 2. Konsep/Istilah dan Analisis Sajogyo dalam Perspektif Agraria Kritis

No	Relasi sosio agraria	Konsep/Istilah Sajogyo: (1) Petani gurem, (2) Garis kemiskinan, (3) Nafkah ganda, (4) Definisi kemiskinan, (5) "Plus" dalam Delapan jalur pemerataan plus, dan (6) hubungan "bapak-anak"
1	Penguasaan dan pemilikan sumber agraria	(1), (3), (5) (6)
2	Aktivitas (yang dilakukan) dalam rangka penggunaan dan pemanfaatan sumber agraria	(3), (4) (6)
3	Imbalan kerja (surplus) yang diperoleh dari aktivitas usaha/kerja dari sumber agraria	(2), (3), (4) (6)
4	Arah penggunaan dan pemanfaatan imbalan kerja (surplus)	(2), (3), (4)
5	Aktivitas yang saling berhubungan satu dengan lainnya (orang, komunitas, kelompok, lapisan, organisasi) terkait sumber agraria	(1), (3), (6)

Sumber: Dimodifikasi dari Bernstein (2010) dan White (2011)

Sejumlah konsep dari Sajogyo di atas mengandung elemen kunci perspektif agraria kritis. Kemiskinan tidak cukup dilihat dari elemen imbalan kerja seperti dalam garis kemiskinan namun perlu dilengkapi dengan relasi yang membentuknya baik faktor internal maupun eksternal. Konsep nafkah ganda menguraikan elemen penguasaan lahan, aktivitas berusaha/bekerja beserta pembagian kerja, imbalan kerja yang diperoleh, penggunaan imbalan kerja untuk kebutuhan pokok gizi dan relasi yang membentuk sepanjang proses tersebut sekalipun analisis kurang dilakukan secara mendasar. Dalam konteks revolusi hijau yang didorong oleh pemerintah, petani gurem dengan keterbatasan usaha taninya tidak mampu memperoleh imbalan kerja yang layak sehingga berstrategi nafkah ganda untuk memenuhi kebutuhan pokok (di atas garis kemiskinan). Melalui relasi "bapak-anak" antara petani gurem dengan penguasa tanah luas dalam produksi dan distribusi, petani gurem diuntungkan atau dirugikan. Gambaran revolusi hijau itu mengungkapkan bahwa kemiskinan pada golongan bawah seperti petani gurem dibentuk oleh ketimpangan relasi agraria dan dipengaruhi oleh intervensi pusat politik (negara), yang kedua faktor tersebut berjalan dalam proses sejarah lokal pedesaan dengan kekhasan wilayah dan sumber agrariannya.

Kemiskinan dengan perspektif agraria kritis tetap berguna sebagai panduan dalam analisis pembentukan kemiskinan (dan kekayaan) dan ketimpangannya saat ini dengan merentangkannya di dalam dan di luar usaha pertanian. Seperti diketahui, tingkat kemiskinan dalam pembangunan Indonesia cenderung menurun dari segi konsumsi/pengeluaran sejak tahun 2000 namun rasio gini atau ketimpangan justru meningkat. Bank Dunia (2016) melaporkan bahwa ketimpangan di Indonesia disebabkan oleh ketimpangan dalam peluang, ketimpangan dalam pekerjaan, tingginya konsentrasi kekayaan, dan ketahanan ekonomi yang rendah. Bersamaan dengan itu, Oxfam (2017) menyebutkan bahwa penyebab ketimpangan adalah fundamentalisme pasar, *political capture*, ketidaksetaraan gender, ketidaksetaraan pada akses kesehatan dan pendidikan, ketidaksetaraan akses pada infrastruktur dan lahan, pasar tenaga kerja dan upah yang tidak adil, dan sistem perpajakan yang tidak adil. Penyebab ketimpangan yang disebutkan dapat diurai lebih rinci melalui format: siapa menguasai apa, siapa melakukan apa, siapa memperoleh apa, apa yang dilakukan dengan surplus, dan relasi satu dengan yang lain yang terbentuk dan dibentuk. *Political capute* oleh elite (politik dan bisnis) sebagai salah satu contoh siapa memperoleh keuntungan dalam pertumbuhan pembangunan yang dijalankan.

### E. Kesimpulan

Kemiskinan seringkali dipahami dalam pengukuran melalui pendekatan (ekonomi dan non ekonomi) dan dimensinya, yang cenderung statis sekalipun kemiskinan itu dinamis. Setelah pengukuran kemiskinan oleh Sajogyo (1977) dan BPS (2008) dengan satu dimensi berbasis pengeluaran, maka muncul kemiskinan multidimensional (Alkire and Santos 2013, Alkire and Jahan 2018). Kemiskinan dinilai dari faktor pendapatan/pengeluaran saja tapi hal itu perlu dilengkapi dengan penjelasan faktor mekanisme sosio-institusional (Béné 2011 dan Béné 2003), politik yang memproduksi dan mereproduksinya (White 1979 dan Hickey and Bracking 2005), dan relasi kemiskinan (Mosse 2007) dalam pembentukan dan durabilitas kemiskinan.

Sekalipun Sajogyo lebih dikenal dengan garis kemiskinan tapi uraian mengenai kemiskinannya secara kualitatif sangat kaya. Pemikiran Sajogyo tentang kemiskinan tumbuh dan berkembang secara bertahap. Pertama, analisis kualitatif bahwa kemiskinan dibentuk oleh relasi yang timpang dalam struktur agraria, dan sebagai akibat dari warisan periode historis dan wilayah geografisnya. Relasi menjadi timpang karena warisan sejarah lokal dan kolonial, dan introduksi komoditas perdagangan di pedesaan. Kedua, analisis kuantitatif dalam garis kemiskinan. Garis kemiskinan ini memantik gagasan dan diskursus kritis mengenai pengukuran kemiskinan di level kebijakan dan akademis. Ketiga, analisis metodologi kajian dan aksi dalam perbaikan golongan miskin. Partisipasi dan solidaritas bersama golongan miskin dalam kajian/penelitian dan dalam aksi pengembangan potensi yang dimiliki golongan miskin untuk mengubah relasi yang timpang. Tahapan pemikiran ini tidak bersifat linier tapi dialektis. Pandangan tentang kemiskinan ini berakar kuat pada latar masyarakat petani dan pedesaan dengan kerangka bidang keagrariaan baik agraria sebagai objek kajian maupun agraria sebagai perspektif kritis, yang merentang di tingkat mikro dan makro.

Kemiskinan merupakan konsekuensi dari persoalan agraria yang kronis. Untuk menunjukkan persoalan agraria yang kronis, pertanyaan dan pernyataan mengenai kemiskinan dalam konteks agraria sebagai aspek kritikal sekalipun perlu diper-tajam dengan peralatan analisis yang kritis. Garis kemiskinan, nafkah ganda, definisi kemiskinan, Delapan Jalur Pemerataan Plus, petani gurem dan hubungan “bapak-anak” bukan konsep/istilah yang netral. Semua konsep/istilah tersebut memuat elemen pertanyaan atau pernyataan tajam untuk menemukan golongan miskin dan dinamikanya dalam formasi relasi sepanjang proses penguasaan, aktivitas berusaha/bekerja dan pembagiannya, imbalan kerja dan penggunaan imbalan kerja. Dengan formasi ini pula, uraian dapat direntangkan dalam usaha tani dan di luar usaha tani, dan antara golongan miskin dan golongan kaya untuk menelusuri aspek ketimpangan.

Perspektif agraria kritis dari Sajogyo dilengkapi

pula dengan pendekatan kajian, dan aksi perbaikan yaitu pendekatan kaji tindak partisipatoris, dan solidaritas sosial dalam pengembangan potensi golongan miskin dan penataan agraria. Sebab partisipasi dapat mengubah relasi kekuasaan, perilaku dan berbagi (Chamber 2007). Berbeda dengan itu, pendekatan konvensional melihat golongan miskin sebagai objek kajian dan program. Pemikiran kemiskinan dan kepedulian pada golongan miskin dan dinamikanya merupakan proyek pencerahan yang digarap Sajogyo untuk menunjukkan persoalan-persoalan agraria yang kronis namun tetap menawarkan jalur perbaikan dengan berse-lancar dalam pengetahuan dan praktik pembangunan agraria dan kemiskinan yang dominan.

#### Daftar Pustaka

- Agusta, I 2012, 'Diskursus, kekuasaan dan praktik kemiskinan di pedesaan'. Disertasi pada Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor.
- Agusta, I 2009. 'Setelah garis kemiskinan Sajogyo', Opini, *Kompas*, Rabu 9 September 2009.
- Akram-Lodhi, AH 2018, 'What is critical agrarian studies?' In <http://roape.net/2018/03/28/what-is-critical-agrarian-studies/> accessed May 8, 2019.
- Alkire, Sand Santos, ME 2013, 'A multidimensional approach: poverty measurement & beyond', *Soc Indic Res*, 112: hlm. 239–257.
- Alkire, S and Jahan, S 2018, 'The new global MPI 2018: aligning with the sustainable development goals', *HDRO Occasional Paper*, United Nations Development Programme (UNDP).
- Badan Pusat Statistik (BPS) 1999, *Pengukuran tingkat kemiskinan di Indonesia 1976-1999: metode BPS*, Buku 1, BPS, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) 2018, *Analisis dan penghitungan tingkat kemiskinan tahun 2008*, BPS, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) 2018, *Penghitungan dan analisis kemiskinan makro Indonesia tahun 2018*, BPS, Jakarta.
- Bank Dunia (World Bank) 2016, *Ketimpangan yang semakin lebar*, Bank Dunia, Jakarta.
- Béné, C 2003, 'When fishery rhymes with poverty: a first step beyond the old paradigm on poverty in small-scale fisheries', *World Development* Vol. 31, No. 6, hlm. 949–975.
- Béné, C 2011, 'Poverty in small-scale fisheries: old issue, new analysis', *Progress in Development Studies* 11, 2, hlm. 119–44.
- Bernstein, H 2010, *Class dynamics of agrarian change*, Fernwood Publishing, Nova Scotia.
- Biro Pusat Statistik 1987, *Indikator pemerataan pendapatan jumlah dan persentase penduduk miskin di Indonesia 1976-1984*, BPS 03310.8702, Jakarta.
- Chambers, R 2007, 'Participation and poverty', *Development*, 50(2), hlm. 20–25.
- Dixit, A 2013, 'Agrarian poverty, nutrition and economic class—a study of Gujarat, India', *Journal of Agrarian Change*, Vol. 13 No. 2, April 2013, hlm. 263–281.
- Edelman, M and Wolford, W 2017, 'Introduction: critical agrarian studies in theory and practice', *Antipode* Vol. 49 No. 4 2017, hlm. 959–976. DOI: 10.1111/anti.12326.
- Hickey, S and Bracking, S 2005, 'Exploring the politics of chronic poverty: from representation to a politics of justice?' *World Development* Vol. 33, No. 6, hlm. 851–865.
- Luthfi, AN 2011, *Melacak sejarah pemikiran agraria: sumbangan pemikiran madzhab Bogor*, STPN Press, Sajogyo Institute dan Pustaka Ifada, Yogyakarta.
- Luthfi, AN 2011, 'Politik keseharian Prof. Sajogyo', Diakses di <http://etnohistori.org/politik-keseharian-prof-sajogyo.html> pada tanggal 25 Desember 2017 Jam 23.00 WIB
- Mosse, D 2010, 'A relational approach to durable poverty, inequality and power', *The Journal of Development Studies*, 46:7, 1156–1178. DOI: 10.1080/00220388.2010.487095
- Mubyarto (Peny.) 1996, *Menuju gerakan nasional penanggulangan kemiskinan*, Bappenas dan Pusat P3R-YAE, Jakarta.
- Mubyarto (Peny.) 1999, *Memacu perekomian rakyat*, Bappenas dan Pusat P3R-YAE, Jakarta.
- Oxfam 2017, 'Menuju Indonesia yang lebih setara: laporan ketimpangan Indonesia', OXFAM Briefing Paper, February 2017, Oxfam dan INFID.
- Sajogyo 1974, *Usaha perbaikan gizi keluarga. Hasil*

- survei evaluasi proyek UPGK, LPSP-IPB, Bogor.*
- Sajogyo 1977, 'Garis kemiskinan dan kebutuhan minimum pangan', *Kompas* 17 Nov 1977.
- Sajogyo 1978, Lapisan masyarakat yang paling lemah di pedesaan Jawa. *Prisma*, No 3, April 1978.
- Sajogyo 1988, 'Garis kemiskinan dan ukuran tingkat kesejahteraan penduduk', makalah disampaikan pada Lokakarya di Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Pertanian Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor, Bogor, 10-11 Februari 1988.
- Sajogyo 1992, 'Menanggulangi kemiskinan: beberapa pokok bahasan'.
- Sajogyo 1993, 'Strategi pengembangan sumberdaya manusia dalam mengentaskan kemiskinan', makalah disampaikan dalam pidato dies natalis Ke-41, Universitas 17 Agustus 1945, Jakarta tanggal 14 Juli 1993 di Jakarta.
- Sajogyo 2003, 'Refleksi Sajogyo, dari praktik ke teori dan ke praktik yang berteori' Makalah disampaikan pada Acara Refleksi Sajogyo, Kamis, 11 Desember 2003 di Gedung BRI I Lt. 21 Jakarta Pusat.
- Sajogyo 2006, *Ekososiologi, deideologisasi teori, restrukturisasi aksi*. Ed. F Wahono, AB Wiyanta & Y Indarto, Cindelas bekerjasama dengan Sains dan Bina Desa, Yogyakarta.
- Sajogyo, Sitorus, MTF, Soetarto, E, Sumardjo, Iskandar, M, Weka, A dan Djoeroemana, S 1992, *Kemiskinan dan pembangunan di propinsi Nusa Tenggara Timur*, Pusat Studi Pembangunan Lembaga Penelitian IPB, Bogor.
- Sajogyo, Sunito, S, Adiwibowo, HS, dan Prasodjo, NW 1996, *Panen 20 tahun studi sosiologi pedesaan program sarjana IPB*. DOKIS, ISI Cabang Bogor, PERHEPI, YAE dan Puspa Swara, Jakarta.
- Schickele R 1969, *Agrarian revolution and economic progress, a primer for development*. 2<sup>nd</sup> ed., Praeger Special Studies in International Economics and Dvelopment, New York.
- Shohibuddin, M 2018, *Perspektif agraria kritis: teori, kebijakan, dan kajian empiris*, STPN Press, PSA IPB, Sajogyo Institute dan KPA, Yogyakarta.
- Sitorus, MTF, 1998, 'Menuju sosiologi kemakmuran: mencari kerangka untuk pemikiran sosiologis Sajogyo', Makalah disampaikan pada Diskusi Bulanan pada Kelompok Dokis dan Laboratorium SAK, PKP-Sosek, Faperta IPB, Bogor, 27 Agustus 1998.
- Soetarto, E 2011, 'Warisan profesor Sajogyo untuk studi agraria Indonesia, Opini, *Tempo*, 19 Desember 2011.
- Sumner, A 2007, 'Meaning versus measurement: why do 'economic' indicators of poverty still predominate?', *Development in Practice*, 17: 1, hlm. 4-13. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/09614520601092485>
- Survey Agro Ekonomi Indonesia (SAE) 1968, *Ringkasan hasil survey-survey masalah (1965-1967) dan rentjana survey-survey masalah (1968-1969)* Laporan Survey Agro Ekonomi Indonesia, Jakarta.
- Suwarto, Y, dan Erryson, J (Peny.) 2002, *Dasar-dasar pendidikan musyawarah*, Sekretariat Bina Desa, Jakarta.
- ten Dam, H 1982, 'Kerjasama dan struktur masyarakat di desa Cibodas', dalam Sajogyo dan Sajogyo, P, *Sosiologi pedesaan, kumpulan bacaan*. Jilid I. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Thorbecke, E 2006, 'The evolution of the development doctrine, 1950-2005', *Research Paper No. 2006/155*. UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).
- White, B 1978, 'Rumah tangga sebagai unit analisa', Makalah disampaikan pada Lokakarya Studi Dinamika Pedesaan Jawa Timur, Survei Agro Ekonomi-Universitas Brawijaya pada bulan Maret, 1978.
- White, B 1979, 'Political aspects of poverty, income distribution and their measurement: some example from rural Java', *Development and Change*, Vol 10, hlm. 91-114.
- \_\_\_\_\_ 2005, 'Between apologia and critical discourse: agrarian transitions and scholarly engagement in Indonesia', in Hadiz, VR and Dhakidae, D (Ed.) *Social science and power in Indonesia*, Equinox & ISEAS Press, Jakarta & Singapore.
- \_\_\_\_\_ 2011, 'Critical agrarian studies: basic concept', *Lecture Note*, 29 April 2011.

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: March 28, 2019; Reviewed: April 2, 2019; Accepted: April 17, 2019.

To cite this article: Utami, W, Wibowo, YA, Afiq, M 2019, 'Analisis spasial untuk lokasi relokasi masyarakat terdampak Tsunami Selat Banten tahun 2018', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 112-128.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v5i1.323>

Copyright: ©2019 Westi Utami, Yuli Ardianto Wibowo, Muhamad Afiq. All articles published in *Jurnal Bhumi* are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

---

## ANALISIS SPASIAL UNTUK LOKASI RELOKASI MASYARAKAT TERDAMPAK TSUNAMI SELAT BANTEN TAHUN 2018

### SPATIAL ANALYSIS OF RELOCATION AREA OF TSUNAMI IN BANTEN STRAIT IN 2018

Westi Utami, Yuli Ardianto Wibowo, Muhamad Afiq

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Email: [westiutami@gmail.com](mailto:westiutami@gmail.com)

**Abstract:** Relocation is an alternative policy in post-disaster management, especially in disaster-prone area. This study was conducted to map alternative locations of relocation of affected people in 2018 Banten Strait tsunami in Mekarsari Village. The method used is an analysis of superimposed spatial data using aerial photograph, disaster hazard level map, spatial pattern map, road network, economic center map and Geo-KKP data. Analysis of vulnerability map and spatial pattern map was done through scoring. Accessibility analysis was conducted using road network map and economic center was carried out using buffer analysis. The results show that in Mekarsari Village, Banten, alternatives locations of relocation were obtained in 3 classes: class 1 for 173,013 Ha; class 2 for 115,180 Ha and class 3 for 269,806 Ha. This study is useful to determine suitable area for relocation quickly, appropriately, effectively and in accordance with Spatial Planning.

**Key Word:** Victim population, Spatial Analysis, Post-Disaster Relocation, Tsunami.

**Intisari:** Relokasi menjadi salah satu alternatif kebijakan yang dapat dilakukan pasca bencana, untuk daerah yang memiliki ancaman bencana tinggi. Kajian ini dilakukan untuk memetakan alternatif lokasi relokasi bagi masyarakat terdampak tsunami di Selat Banten tahun 2018 dengan lokasi di Desa Mekarsari. Metode yang dilakukan menggunakan analisis *superimposed* data spasial yakni foto udara, peta tingkat kerawanan bencana, peta pola ruang, peta jaringan jalan, peta pusat perekonomian dan data Geo-KKP. Analisis terhadap peta tingkat kerawanan bencana dan peta pola ruang dilakukan melalui skoring. Analisis terkait aksesibilitas dilakukan menggunakan peta jaringan jalan dan pusat perekonomian dilakukan melalui sistem buffer. Hasil penelitian menunjukkan bahwa di Desa Mekarsari, Banten diperoleh alternatif relokasi relokasi dengan 3 klasifikasi kelas yaitu relokasi kelas 1 seluas 173.013 Ha; lokasi relokasi kelas 2 seluas 115.180 Ha dan lokasi relokasi kelas 3 seluas 269.806 Ha. Kajian yang dilakukan menjadi salah satu metode untuk menentukan relokasi secara cepat dan tepat, dan efektif karena lokasi yang dipilih sesuai dengan RTRW.

**Kata Kunci:** Masyarakat Terdampak, Analisis Spasial, Relokasi Pasca Bencana, Tsunami.

#### A. Pendahuluan

Dampak bencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi di Palu tahun 2018 serta bencana tsunami di Banten tahun 2018 menyisakan pekerjaan rekonstruksi dan rehabilitasi bagi pemerintah

sehingga dibutuhkan beberapa kebijakan khusus dalam penanganannya. Upaya mitigasi bencana yang terus dilakukan selama ini dirasa belum mampu sepenuhnya mengurangi secara signifikan dampak yang terjadi akibat bencana khususnya

bencana tsunami di wilayah pesisir. Kondisi ini ditunjukkan dengan data jumlah korban akibat bencana tsunami di Banten yang sangat tinggi yakni mencapai 437 jiwa korban meninggal, dan 4.340 jiwa korban meninggal akibat bencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi di Palu (BNPB 2018).

Pasca bencana tsunami, gempabumi, longsor, likuifaksi, banjir bandang yang perlu diperhatikan tidak hanya bantuan darurat namun juga harus memikirkan bagaimana menyediakan lingkungan dan pemukiman kembali bagi masyarakat terdampak dimana pemukimannya telah mengalami kerusakan<sup>1</sup> (Kumar 2017, 135-151), hal ini dikarenakan beberapa pemukiman sudah tidak dapat ditempati kembali karena rusak parah dan berada pada lokasi sangat dekat dengan sumber bencana. Dengan mempertimbangkan kondisi ini maka kebutuhan ketersediaan pemukiman kembali menjadi hal mendesak dan menjadi kebutuhan mendasar pada siklus pasca bencana (Imura & Shaw 2009; Wu & Lindell 2004). Selain penyediaan pemukiman kembali Comerio (2014, 51-68) juga menyebutkan bahwa penanganan pasca bencana ada dua hal penting yang perlu diperhatikan yakni permukiman dan pekerjaan bagi korban bencana.

Beberapa negara seperti Jepang, India, Srilangka dan Australia menjadikan kegiatan pasca bencana sebagai sebuah pekerjaan besar untuk mengatur kembali dan mengembangkan kehidupan masyarakat menjadi lebih baik (Jauhola 2011, 173-195; Silva 2017, 71-88; Sipe, Karen 2015, 400-412; Veszteg, Funaki & Tanaka, 2014). Selanjutnya, bagaimana dengan Indonesia, pasca bencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi di Palu serta tsunami di Banten yang terjadi di Tahun 2018? Kondisi ini hendaknya menjadi peluang bagi pemerintah untuk mengatur kembali pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan tata ruang berbasis bencana dengan mengutamakan keamanan dan menekan tingkat resiko apabila terjadi bencana.

---

<sup>1</sup> Data BNPB (2018) menyebutkan bahwa pasca tsunami di Banten berdampak terhadap kerusakan 2.752 rumah dan sejumlah 16.198 jiwa mengungsi. Sementara di Palu jumlah rumah yang mengalami kerusakan mencapai 68.451 rumah, dan korban mengungsi sejumlah 172.635 jiwa.

Relokasi masyarakat terdampak yang tinggal pada kawasan sempadan pantai atau pada wilayah dengan tingkat kerawanan sangat tinggi merupakan alternatif/pilihan tepat, mengingat ancaman bencana yang sama kemungkinan akan terjadi kembali di kemudian hari. Hal ini sesuai dengan sifat bencana yakni setiap bencana memiliki periode ulang tertentu (Smith 2008)<sup>2</sup>. Kondisi ini sama dengan yang dikemukakan oleh Jha (2010, 77) dimana relokasi menjadi pilihan terbaik pasca terjadinya suatu bencana dikarenakan beberapa hal yaitu: pertama, pasca terjadinya bencana banyak orang yang terlantar karena tidak memiliki rumah; kedua, lokasi yang di tempati sudah tidak layak lagi untuk dibangun tempat tinggal; ketiga, relokasi menjadi pilihan terbaik untuk mengurangi tingkat kerentanan terhadap resiko bencana yang akan terjadi di kemudian hari; keempat, Jika tidak dilakukan relokasi maka kemungkinan terjadinya bencana di lokasi yang sama sangatlah besar sehingga biaya untuk pemulihan kembali yaitu pendanaan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi sangat besar atau bahkan pembiayaan yang dibutuhkan akan jauh lebih besar jika tetap memaksakan melakukan rekonstruksi.

Pada kondisi ini maka analisis penentuan lokasi dan pengadaan tanah menjadi kebutuhan utama untuk relokasi. Penentuan lokasi yang aman dari ancaman bencana, lokasi yang memiliki akses mudah terhadap lokasi pekerjaan, aksesibilitas terhadap fasilitas umum dan fasilitas sosial, luas tanah kaitannya dengan jumlah warga yang akan direlokasi dan kebutuhan luas tanah per bidang untuk setiap rumah tangga, serta kondisi status tanah menjadi pertimbangan dalam menentukan lokasi tanah yang memungkinkan untuk relokasi (Imura & Shaw 2009; Nilsson 2010; Oliver-Smith 1991). Penelitian yang dilakukan Jha (2014, 77) meny-

---

<sup>2</sup> Beberapa jenis bencana seperti gempabumi, tsunami, erupsi gunung api, banjir, kekeringan, dsb memiliki periode ulang yakni bencana yang sama akan terjadi kembali pada periode ulang tertentu yang akan terjadi pada daerah yang sama dengan tingkat magnitude yang berbeda-beda yakni kekuatan bencana bisa lebih besar atau lebih kecil, semakin lama periode ulang suatu bencana maka kekuatan bencana tersebut biasanya lebih besar (Smith & Petley 2008)

takan bahwa dalam melakukan relokasi diperlukan kajian yang komprehensif tidak hanya pada aspek fisik yaitu pembangunan infrastruktur dan perumahan semata, namun juga harus mempertimbangkan bagaimana kehidupan masyarakat setelah direlokasi. Beberapa hal yang harus diperhatikan ketika melakukan relokasi selain aspek fisik yakni aspek ekonomi, sosial dan budaya serta nilai-nilai komunitas dan kebersamaan (Mahapatra, Tewari & Baboo 2015).

Dari beberapa kajian yang dilakukan para peneliti terkait relokasi menyatakan bahwa pemilihan lokasi yang tepat salah satunya aman dari ancaman bencana menjadi poin penting dalam menentukan relokasi (Sipe, Karen 2015, 400-412; Jha 2010; Katiyar, Khandelwal 2001, 2319-2321). Beberapa kajian yang telah dilakukan oleh para peneliti tersebut lebih memfokuskan pada bagaimana relokasi dapat berhasil, mengkaji terkait faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan relokasi, pengaruh karakteristik dan kondisi masyarakat terhadap keberlanjutan relokasi (Oakle, Ruel and Reid 2013, 173-192) dan beberapa kajian yang dilakukan lebih berfokus kepada dampak relokasi bagi kehidupan masyarakat (Imura & Shaw, 2009; Bier 2017, 179-202; Sipe & Karen 2015, 400-412; Taylor & Freeman 2010, 317-339).

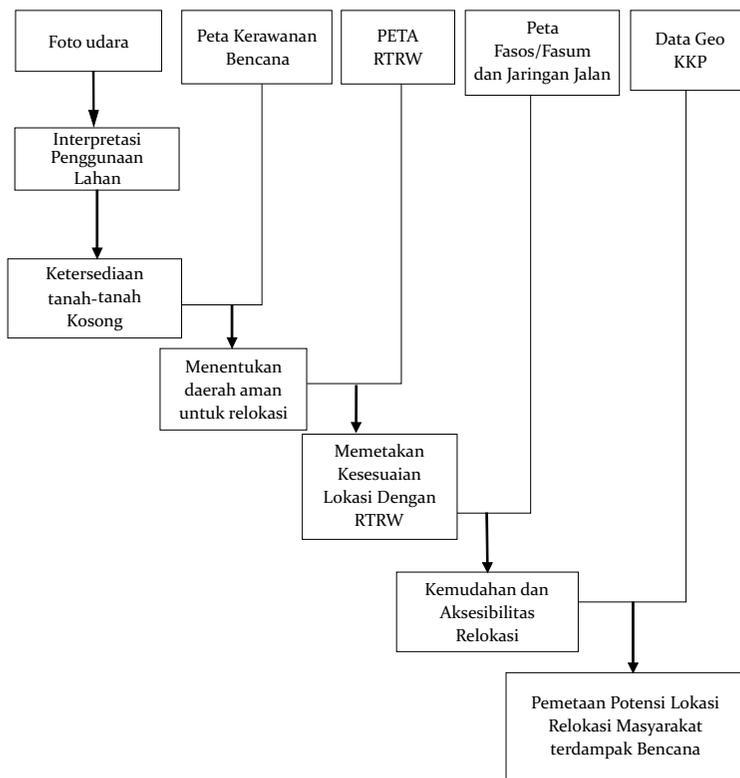
Kajian ini bertujuan untuk memetakan potensi tanah untuk lokasi pemukiman sebagai tempat relokasi penduduk yang terdampak bencana serta kenapa relokasi perlu dilakukan untuk kawasan-kawasan tertentu. Kajian dilakukan dengan mempertimbangkan lokasi berada pada kondisi aman dari ancaman bencana, memiliki kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), memiliki akses jalan, memiliki akses yang mudah terhadap pusat perekonomian, fasilitas sosial dan fasilitas umum, serta dekat dengan sumber mata pencaharian penduduk. Pada kajian ini, pemetaan yang dihasilkan berupa alternatif lokasi yang dapat dijadikan sebagai pilihan pemerintah dan masyarakat<sup>3</sup> untuk ditetapkan sebagai lokasi relokasi.

<sup>3</sup> Masyarakat menjadi bagian penting dan harus dilibatkan dalam perencanaan, pelaksanaan dan monitoring-evaluasi kegiatan relokasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Jha (2010, 80) mengkaji terkait keberhasilan relokasi

Pemetaan yang dilakukan diharapkan dapat membantu pemerintah dan masyarakat dalam menentukan lokasi relokasi secara cepat sehingga masyarakat tidak terlalu lama dalam mendapatkan pemukiman yang layak, aman, dan pemukiman yang berkelanjutan bagi kehidupan ekonomi, sosial dan budayanya. Kajian ini dilakukan secara kualitatif deskriptif dengan menggunakan analisis spasial untuk menentukan lokasi relokasi.

Data yang digunakan berupa foto udara tahun 2017 sebagai bahan untuk melakukan interpretasi penggunaan tanah guna memetakan tanah kosong yang memiliki potensi dan memenuhi kriteria untuk relokasi. Peta tingkat kerawanan bencana digunakan untuk memastikan lokasi-lokasi tersebut tidak berada pada daerah dengan ancaman bencana tingkat tinggi (daerah dengan tingkat kerawanan paling tinggi). Selanjutnya dalam kajian ini digunakan peta Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) untuk mengetahui kesesuaian arahan pola ruang pada lokasi kajian apakah sesuai untuk pemukiman atau non pemukiman. Peta Rupa Bumi sebagai peta dasar dan foto udara dimanfaatkan untuk mengetahui kondisi fasilitas umum dan fasilitas sosial serta mengetahui jaringan jalan pada lokasi penelitian. Kajian ini dilakukan melalui analisis *superimposed* dengan melakukan tumpang susun terhadap peta-peta yang ada menggunakan perangkat lunak Arc GIS. Sumber data yang digunakan adalah peta kerawanan bencana yang diperoleh dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Banten serta data-data pertanahan terkait data status tanah terdaftar dan belum terdaftar yang diperoleh dari data Geo-KKP. Selain itu, digunakan pula foto udara yang diperoleh dari Badan Informasi Geospasial (BIG) yang tersedia di kantor pertanahan wilayah Badan Pertanahan Nasional/BPN Provinsi Banten. Diagram alir penelitian pemetaan potensi lokasi relokasi bagi masyarakat terdampak disajikan pada gambar 1 berikut:

di India; Sipe & Karen (2015, 400-412) mengkaji keberhasilan relokasi di Queensland, hasil dua peneliti tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan relokasi dikarenakan adanya partisipasi masyarakat baik dalam pemilihan lokasi, identifikasi kebutuhan dasar, perencanaan pemukiman dan desain pemukiman.



Gambar 1. Diagram Alir Penelitian Pemetaan Potensi Lokasi Relokasi Masyarakat Terdampak Bencana

## B. Kebijakan Rekonstruksi VS Relokasi

Kegiatan rekonstruksi, relokasi ataupun rehabilitasi merupakan kegiatan pasca bencana yang membutuhkan perhatian dan pendanaan cukup banyak khususnya pada bencana dengan tingkat kerugian dan kerusakan tinggi<sup>4</sup>. Rekonstruksi dapat dilakukan apabila suatu wilayah pada suatu lokasi tertentu berada pada daerah yang memiliki ancaman resiko bencana skala kecil dengan periode ulang tidak terlalu sering dan tingkat resiko tersebut masih dapat diminimalisir melalui sebuah kebijakan/pembangunan (misal: pembangunan tanggul di sisi kanan-kiri sungai untuk menahan luapan banjir, pembangunan

waduk untuk menampung air ketika hujan sehingga mencegah banjir dan menjaga kestabilan air ketika terjadi kekeringan, pembangunan talud penahan longsor, pembatasan dan pengendalian penggunaan lahan pada lahan gambut agar tetap basah sehingga mencegah terjadinya bencana kebakaran, dan lain sebagainya).

Kegiatan rekonstruksi yang pernah dilakukan oleh masyarakat dan pemerintah sebagai contohnya adalah di Jawa Timur, dimana warga dan *Non-Governmental Organization (NGO)* menolak relokasi masyarakat yang tinggal di sekitar sungai. Masyarakat dengan pendampingan *NGO* mengusulkan untuk melakukan rekonstruksi terhadap pemukiman yang ada dan dengan membentuk masyarakat siaga bencana banjir. Hal ini dapat berhasil dan pembangunan berkelanjutan dapat dilaksanakan karena ancaman bencana

yang terjadi hanyalah kecil, yakni banjir luapan dengan skala kecil dan tidak terlalu membahayakan bagi kehidupan masyarakat. Keberhasilan rekonstruksi di lokasi tersebut juga didukung dengan adanya pendampingan yang dilakukan cukup intensif, adanya komunikasi yang transparan dan koordinasi masyarakat serta penguatan kapasitas masyarakat sebagai upaya mengurangi tingkat resiko yang akan terjadi ketika bencana banjir (Some, Hafidz & Saunter 2009, 463-475).

Sementara itu, hasil evaluasi pasca tsunami Aceh tahun 2004 menyebutkan bahwa salah satu *NGO*, *Urban poor linkage Indonesia (UPLINK)*, melakukan advokasi terhadap masyarakat yang menentang kebijakan pemerintah untuk melakukan relokasi pasca tsunami. *NGO* tersebut berhasil menentang program tersebut dan mengembalikan masyarakat untuk tetap hidup di desa awal. Namun, dikarenakan kurangnya perencanaan dan belum dilakukannya studi yang komprehensif, lokasi pemukiman kembali tersebut sudah mengalami perubahan topografi dan morfologi akibat terjangan gelombang tsunami sehingga mengakibatkan rumah-rumah yang sudah dibangun oleh masyarakat tidak dapat dihuni dikarenakan adanya intrusi air laut. Beberapa masyarakat yang tanahnya

<sup>4</sup> Data BNPB menunjukkan bahwa dampak bencana yang terjadi tahun 2018 yakni bencana Tsunami di Banten mencapai kerugian hingga mencapai 1 Triliun, sementara angka kerugian yang jauh lebih tinggi yakni mencapai kerugian 28,47 Triliun diakibatkan oleh bencana gempa bumi, tsunami dan likuifaksi di Palu-Donggala (BNPB 2018). Dengan angka kerugian yang sangat tinggi tersebut tentu saja memiliki korelasi yang sama dengan biaya yang akan dikeluarkan untuk tahap rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana.

hilang karena tsunami dan tidak memiliki tanah lagi yang layak sebagai pemukiman akhirnya harus membangun rumah di tengah persawahan dengan keterbatasan akses dan fasilitas sosial maupun fasilitas umum. Sementara itu, di beberapa desa lain, untuk mengurangi intrusi air laut, masyarakat harus membangun tanggul penahan air. Namun begitu, karena kondisi pemukiman berada di daerah *low-land* maka ketika terjadi hujan, air menggenangi rumah warga dan munculah bencana baru yakni banjir. Dalam konteks ini, upaya perencanaan penggunaan lahan harus disesuaikan dengan kemampuan tanah dan kesesuaian tanah dengan melihat lagi bagaimana kondisi topografinya, kondisi geomorfologinya dan kondisi lingkungan yang ada. Rekonstruksi yang terjadi pasca tsunami di sebagian wilayah di Aceh merupakan salah satu contoh kebijakan yang kurang tepat, karena pasca rekonstruksi masyarakat menerima dampak dan resiko adanya bencana lain (Barenstein, Kusumahadi & Arif 2007). Selain ancaman bencana baru yakni banjir dan intrusi air laut, ancaman utama terhadap masyarakat pesisir yang ada di Aceh yakni ancaman bencana tsunami yang kemungkinan akan terjadi kembali, yang hendaknya menjadi pertimbangan untuk menentukan kebijakan yang tepat bagi masyarakat pasca terjadinya bencana (Aldrich 2012).

Kondisi ini hendaknya menjadi pembelajaran bagi masyarakat dan pemerintah serta *stakeholder* lainnya bahwa rekonstruksi kembali bukanlah menjadi solusi terbaik bagi masyarakat pasca bencana, ketika pertimbangan nilai kerugian yang akan dirasakan oleh masyarakat jauh lebih besar. Oleh karena itu, relokasi<sup>5</sup> dapat dijadikan sebagai alternatif terbaik. Bronen dan Chaphin (2013) mengungkapkan bahwa sebesar apapun upaya mitigasi bencana, pembayaran asuransi, peningkatan kapasitas masyarakat, dan upaya lainnya tidak akan

mampu untuk menghindari kerusakan dan kerugian terhadap pemukiman warga yang tinggal sangat dekat dengan sumber bahaya sebagaimana contohnya dampak yang akan terjadi akibat bencana tsunami terhadap masyarakat yang tinggal di kawasan pesisir. Pada kasus ini, maka hanya ada satu upaya dan tidak ada pilihan lain yakni relokasi terhadap masyarakat yang tinggal pada kawasan sangat rawan (Bronen dan Chaphin 2013).

Ancaman bencana dengan kekuatan sangat dahsyat khususnya bencana tsunami yang kemungkinan dapat terjadi di Indonesia telah diprediksi oleh beberapa peneliti, salah satunya ancaman bencana tsunami di Padang (Daoed, Febriansyah & Syukur 2013) dimana efek dari pergerakan lempeng Mentawai dan adanya sesar serta patahan aktif dengan ancaman *megathrust* di sekitar Padang dapat menimbulkan gempa bumi dengan kekuatan lebih dari 7.8 SR dan mampu memicu munculnya gelombang tsunami. Kajian serupa juga dilakukan oleh Soleman dkk (2011, 46-59); Sugianto dkk (2017) yang menyebutkan bahwa selain di Padang ancaman bencana tsunami juga dapat terjadi di Perairan sekitar selat Banten. Ancaman bencana tsunami yang ada di sekitar perairan Banten tidak hanya dipicu oleh adanya pergerakan lempeng saja, namun juga dipicu oleh adanya aktivitas vulkanik Gunung Api Anak Krakatau dimana erupsi ataupun aktivitas vulkanik yang diakibatkan dapat berpengaruh terhadap longsor bawah permukaan laut yang berpotensi menimbulkan tsunami sebagaimana yang terjadi di Tahun 2018. Beberapa peneliti telah melakukan pemodelan terkait radius tsunami yang mungkin mengancam, berapa lama waktu gelombang tsunami mencapai daratan, serta daerah mana saja yang terdampak untuk beberapa tempat lain (Mudin, Pramana & Sabhan 2015; Sugianto dkk 2017; Barberopoulou & Scheele 2015, 401-424). Data pemodelan ini hendaknya digunakan sebagai dasar untuk menyusun arahan penggunaan tanah pada area rawan bencana dan dijadikan sebagai salah satu pertimbangan bagi pemerintah untuk merumuskan kebijakan pengaturan penggunaan dan pemanfaatan ruang berbasis bencana.

---

<sup>5</sup> Relokasi merupakan proses dimana dibangun kembali perumahan masyarakat, aset dan infrastruktur publik pada lokasi lain (Jha 2010, 77). Proses relokasi sangatlah berat dan tentunya mendapat banyak tantangan dikarenakan beberapa masyarakat akan kehilangan mata pencaharian, hilangnya rasa kebersamaan dan perubahan komunitas (Shriver & Kennedy 2005).

### C. Kebijakan Relokasi Pada Wilayah yang Memiliki Kerawanan Bencana Sangat Tinggi

Relokasi menjadi sesuatu yang wajib dilakukan pemerintah apabila masyarakat berada pada daerah dengan ancaman bencana sangat fatal, lokasi pasca bencana sudah tidak dapat digunakan lagi sebagai pemukiman dan kemungkinan bencana yang sama akan terjadi kembali. Kebutuhan relokasi menjadi mendesak ketika pemerintah tidak mampu menciptakan sistem keamanan yang mampu menyelamatkan masyarakat dari ancaman bencana seperti tsunami ataupun erupsi gunung api. Sebagai contoh yang terjadi saat erupsi Gunung Merapi Tahun 2010 di Sleman Yogyakarta<sup>6</sup>, dimana upaya mitigasi berupa pembangunan bunker belum mampu menyelamatkan warga dari ancaman awan panas yang suhunya mencapai suhu 600° c serta aliran lava pijar yang menerjang pemukiman, infrastruktur dan segala hal yang dilewatinya, serta ancaman lontaran batu pijar terhadap daerah-daerah yang radiusnya sangat dekat dengan gunung api.

Selain Erupsi Gunung Api, ancaman tsunami yang terjadi di berbagai wilayah di Indonesia (contohnya di NTT tahun 1979, Aceh tahun 2004, Jawa Barat dan Cilacap tahun 2009, Palu tahun 2018 dan Banten tahun 2018) juga belum memiliki sistem keamanan yang mampu mereduksi dampak kerusakan yang diakibatkan oleh bencana tersebut. Gelombang tsunami akan menerjang permukiman yang ada di sepanjang pesisir pantai serta segala yang dibangun oleh masyarakat, yang pada akhirnya berakibat terhadap jatuhnya korban jiwa serta kerugian. Sistem mitigasi yang dibangun saat ini masih sebatas pada pembangunan *Early Warning*

*System (EWS)* yang keberadaannya sangat terbatas dan bahkan sebagian tidak berfungsi dengan baik. Selain penyediaan *EWS*, dilakukan juga penguatan kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kesiagaan dalam menghadapi bencana, yang dilakukan oleh pemerintah melalui Badan Penanggulangan Bencana Daerah/BPBD setempat. Upaya-upaya tersebut mungkin mampu mengurangi tingkat resiko bencana, namun hanya dalam skala kecil. Berdasarkan data dari beberapa kejadian bencana tsunami yang telah terjadi dan belajar dari tsunami di Palu, di Banten atau bahkan tsunami di Jepang menunjukkan bahwa tsunami terjadi secara mendadak yang mengakibatkan masyarakat tidak mampu menyelamatkan diri secara cepat. Data menunjukkan bahwa pasca terjadinya gempa bumi dengan kekuatan lebih dari 6,5 SR dengan pola pergerakan sesar naik turun dan dengan kedalaman 0 hingga 30 m memiliki potensi terjadinya tsunami (CNN Indonesia). Selang waktu datang gelombang tsunami yang terjadi di Indonesia juga tidak terlalu lama yakni antara 20 hingga 60 menit, sehingga upaya mitigasi yang mungkin telah dibangun tersebut kurang berhasil dalam menekan tingkat resiko sebagaimana target yang diharapkan. Dari beberapa kejadian yang terjadi seperti tsunami Aceh Tahun 2004 dengan kekuatan gempa sebesar 9,3 SR (Kompas.com), tsunami Palu-Donggala Tahun 2018 serta tsunami di Banten Tahun 2018, jumlah masyarakat yang tidak selamat dari gelombang tsunami memiliki prosentase lebih kecil daripada yang selamat. Keterbatasan *early warning system*, keterbatasan ketersediaan tempat-tempat untuk evakuasi, keterbatasan aksesibilitas, jarak yang cukup jauh untuk mencapai tempat evakuasi, jalur evakuasi yang terbatas, jaringan jalan yang sempit, serta waktu yang terbatas untuk menuju tempat evakuasi menjadi salah satu sebab banyaknya korban jiwa. Kondisi ini semakin diperparah ketika sebelum terjadinya tsunami, gempa bumi dahsyat biasanya terjadi sehingga penduduk berhamburan keluar rumah, bahkan tidak sedikit dari masyarakat yang mengalami cedera ataupun luka-luka akibat tertimpa reruntuhan. Kondisi-kondisi inilah yang semakin memperparah keadaan dan menjadi faktor tingginya jumlah korban meninggal ataupun

---

<sup>6</sup> Pasca Erupsi Gunung Api Merapi Tahun 2010 Pemerintah melakukan relokasi bagi masyarakat yang tinggal pada Kawasan Rawan Bencana (KRB) III. Relokasi dilakukan dengan melibatkan partisipasi masyarakat sejak awal yakni mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga monitoring evaluasi. Keterlibatan dan pemberdayaan masyarakat terhadap masyarakat terbukti mampu mewujudkan keberlanjutan permukiman berwawasan ekologi lingkungan. Pemilihan lokasi relokasi dilakukan dengan memanfaatkan tanah kas desa yang ada di wilayah KRB II (Bawole 2015).

luka-luka.

Dampak bencana tidak hanya mengakibatkan korban jiwa, kerusakan pemukiman ataupun infrastruktur, bencana juga seringkali mengakibatkan topografi ataupun lokasi pasca bencana menjadi tidak layak lagi dilakukan pemukiman kembali, seperti yang terjadi pasca bencana tsunami di Aceh Tahun 2004. Tsunami dengan ketinggian mencapai 30 m telah mengakibatkan hilangnya sebagian daratan dan mengakibatkan berubahnya morfologi daratan dan perubahan garis pantai. Selain tsunami, bencana likuifaksi yang terjadi di Palu pada tahun 2018 juga mengubah morfologi daratan dan menenggelamkan permukiman warga di beberapa tempat. Selain adanya perubahan morfologi, faktor pertimbangan biaya yang jauh lebih besar apabila lokasi tersebut dibangun kembali di daerah yang sama menjadikan kebijakan untuk merelokasi masyarakat menjadi pilihan yang tepat. Relokasi yang dilakukan di kawasan sekitar pesisir tentunya membawa dampak positif yakni menjadi salah satu upaya pemerintah untuk melindungi masyarakat dari tingginya tingkat kerentanan bencana baik bencana tsunami, bencana banjir rob, abrasi, serta bencana akibat perubahan iklim (Bronen 2015). Pemerintah dan masyarakat hendaknya berhitung ulang terhadap besarnya ancaman bencana dengan mitigasi yang telah dilakukan. Pada lokasi-lokasi yang sudah dipetakan memiliki ancaman zona subduksi dengan kekuatan *megathrust* yakni pada daerah sepanjang pesisir pantai Aceh, Pesisir pantai di Padang, pesisir pantai di Banten maupun di Palu, upaya mitigasi struktural yakni relokasi menjadi alternatif yang lebih baik.

Dalam melaksanakan relokasi pasca bencana ada banyak hal penting yang perlu diperhatikan meliputi: identifikasi masyarakat yang terkena dampak, kebijakan pemukiman kembali (koordinasi dengan pemangku kebijakan dan *stakeholder* terkait), penentuan kelayakan pemukiman, pengadaan tanah dan pembebasan lahan (jumlah tanah yang dibutuhkan, lokasi tanah, penggunaan tanah, perkiraan jumlah perumahan, status kepemilikan penggunaan tanah saat ini, adanya infrastruktur publik), desain mata pencaharian dan bagaimana melakukan evaluasi dan monitoring. Sipe & Karen

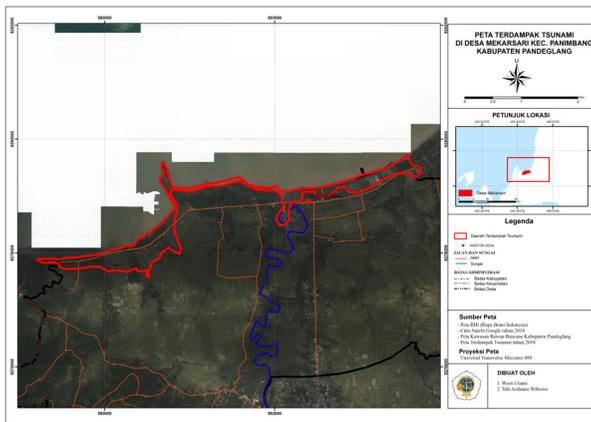
(2015, 400-414) menyebutkan bahwa ada 4 (empat) hal kunci dalam melakukan relokasi yakni: pertama, permasalahan pada saat proses relokasi; kedua, kemauan masyarakat untuk pindah; ketiga, kepemimpinan pemerintah dan keterlibatan masyarakat; serta keempat, manfaat relokasi bagi masyarakat dan pemerintah.

Pelaksanaan relokasi juga harus memperhatikan beberapa hal mendasar, yakni bagaimana mendapatkan persetujuan dari masyarakat lokal, harga tanah yang sesuai untuk lokasi relokasi, bagaimana pembebasan tanahnya, bagaimana merencanakan penggunaan dan pemanfaatan tanahnya serta beberapa hal terkait pembangunan rumah warga yang direlokasi (Bronen & Chaphin 2013). Selain unsur-unsur tersebut, komponen kunci yang harus dipertimbangkan dalam melakukan relokasi diantaranya adalah bagaimana kekuatan dari kepemimpinan lokal untuk menggerakkan masyarakat, bagaimana mengintegrasikan kondisi sosial dan ekologi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan bagaimana perencanaan yang dilakukan terkait pola adaptasi masyarakat dalam menghadapi bencana. Perencanaan relokasi bukan hanya memperhatikan teknis pelaksanaan relokasi, namun pemerintah dan masyarakat juga harus merencanakan bagaimana pola adaptasi yang akan dibangun untuk menguatkan masyarakat dalam menghadapi kemungkinan terjadinya bencana (Kene 2017, 259-289).

#### **D. Analisis Spasial untuk Menentukan Alternatif Lokasi Relokasi bagi Masyarakat Terdampak Tsunami**

Analisis ketersediaan tanah untuk relokasi menjadi kebutuhan mendesak dan harus segera dipenuhi pasca terjadinya bencana tsunami Banten. Beberapa kriteria untuk tanah relokasi diantaranya adalah: (i) lokasi yang diajukan merupakan tanah kosong dengan penggunaan non-permukiman, (ii) memiliki kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), (iii) berada pada lokasi aman dari bencana, (iv) memiliki aksesibilitas berupa jaringan jalan yang memadai, dekat dengan pusat pertumbuhan ekonomi serta lokasi tidak terlalu jauh dari fasilitas umum dan fasilitas sosial.

Alasan mengapa warga terdampak tsunami perlu dilakukan relokasi khususnya di Desa Mekarsari, Kecamatan Pandeglang, Provinsi Banten ini didasarkan pada hasil analisis spasial yang menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat yang terdampak berada sangat dekat dengan kawasan pesisir bahkan ada pula beberapa pemukiman yang berada pada kawasan sempadan pantai. Hasil pemetaan terkait penggunaan tanah eksisting pada kawasan terdampak disajikan pada gambar 2 berikut:



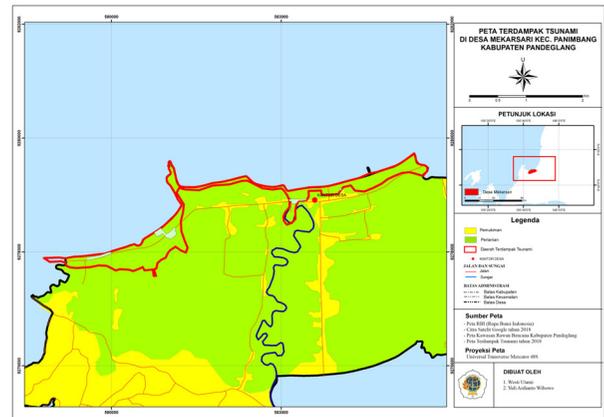
Gambar 2. *Photomap* Pada Wilayah Terdampak  
Sumber: Analisis Data Tahun 2019.

Gambar 2 merupakan *photomap* hasil overlay foto udara dengan peta terdampak tsunami yang dideliniasi dengan warna merah, yang menunjukkan lokasi terdampak tsunami akibat longsoran morfologi dasar laut sebagai dampak dari aktivitas vulkanik Anak Gunung Krakatau. Daerah yang ditunjukkan dengan anak panah warna merah merupakan lokasi yang memiliki dampak lebih parah dikarenakan morfologi berupa teluk yang menjorok ke daratan. Pada daerah ini, energi gelombang akan terkumpul dan terdorong lebih jauh ke daratan. Kondisi morfologi daratan pada bagian ujung teluk berupa tambak, daerah *lowland* tanpa adanya vegetasi penghalang menjadikan energi gelombang tsunami lepas terdorong jauh ke daratan sehingga daerah terdampaknya lebih luas daripada kawasan yang lain. Pada kawasan ini dapat pula dilihat terdapat beberapa pemukiman warga yang juga terdampak tsunami, dimana lokasi pemukiman tersebut masih sangat dekat dengan garis pantai.

Sementara itu, di sekitar muara sungai juga memiliki dampak terjangkan gelombang tsunami jauh

lebih ke dalam ke daratan daripada wilayah lain, kondisi ini sesuai dengan beberapa kajian dan sifat tsunami dimana sungai menjadi media bagi gelombang tsunami untuk memusatkan energi sehingga gelombang tsunami terdorong jauh ke daratan melalui sungai. Kondisi yang semakin memperburuk keadaan adalah di sekitar sungai tersebut tidak ditanami tanaman (mangrove/cemara laut/bakau, dsb) sebagai penghambat gelombang tsunami, serta penggunaan tanah yang secara eksisting dipadati oleh pemukiman. Dalam konteks ini maka keberadaan vegetasi, adanya *sand dunes* atau morfologi pantai yang curam akan berpengaruh dan mampu meredam dampak kerusakan dan kehancuran akibat terjangkan gelombang tsunami (Chandramohan dkk 2017, 144 – 152).

Hasil tumpang tindih antara peta penggunaan tanah dengan peta dampak tsunami di desa Mekarsari disajikan pada gambar 3 berikut:



Gambar 3. Peta Eksisting Penggunaan Tanah Pada Wilayah Terdampak  
Sumber: Analisis Data Tahun 2019

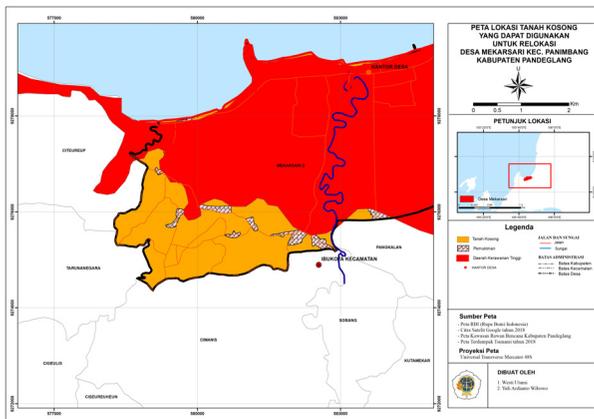
Berdasarkan gambar 3 tersebut sangat jelas bahwa sebagian besar permukiman bahkan pusat pemerintahan berupa Kantor Desa berada sangat dekat dengan sumber bencana. Beberapa pusat perekonomian juga berada memanjang di sekitar pesisir di Desa Mekarsari. Hasil interpretasi dari tumpang tindih kedua peta tersebut menunjukkan bahwa di daerah terdampak, terdapat dua jenis penggunaan tanah berupa permukiman dan non permukiman. Adapun hasil perhitungan luasan terhadap penggunaan tanah tersebut disajikan pada tabel 1 berikut:

Tabel 1 Penggunaan Tanah Eksisting di Desa Mekarsari

No	Penggunaan Tanah	Luas	Prosentase
1	Pertanian	143,165 Ha	95,3 %
2	Pemukiman	6,936 Ha	4,7 %

Sumber: Analisis Data Tahun 2019

Hasil interpretasi tersebut kemudian ditumpang tindihkan dengan peta batas administrasi desa Mekarsari untuk menentukan kriteria lokasi yang sesuai untuk relokasi, dilakukan dengan melakukan interpretasi lokasi tanah kosong yang tidak digunakan sebagai permukiman. Hal ini dilakukan dengan melakukan interpretasi foto udara yang ditumpang tindihkan dengan peta kerawanan bencana dari BNPB. Lokasi yang dipetakan untuk relokasi adalah kawasan yang tidak berada pada ancaman bencana tsunami tingkat tinggi atau bukan daerah terdampak. Hasil interpretasi tersebut disajikan pada gambar 4.

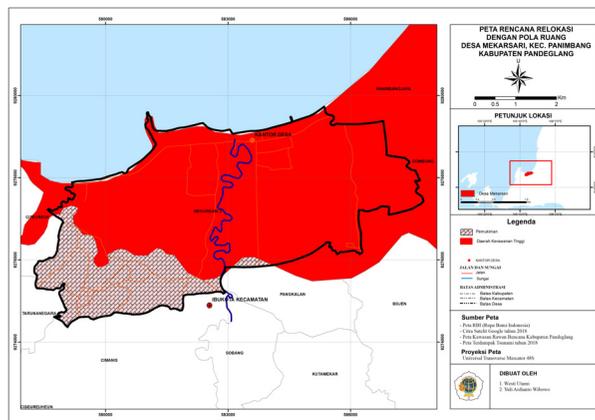


Gambar 4. Peta Lokasi Tanah Kosong yang Dapat Digunakan untuk Relokasi Sumber: Analisis Data Tahun 2019

Gambar 4 menunjukkan Desa Mekarsari masih memiliki tanah kosong dengan jumlah yang luas dan berada pada daerah yang relatif lebih aman dari ancaman tsunami. Lokasi yang dipetakan tersebut juga memiliki topografi datar sehingga aman dari ancaman tanah longsor. Lokasi-lokasi inilah yang kemudian akan dijadikan sebagai alternatif awal untuk menentukan relokasi. Alternatif relokasi yang ditawarkan memiliki lokasi yang tidak jauh dari lokasi awal, mengingat kondisi

masyarakat yang ada di Desa tersebut sebagian besar bekerja sebagai nelayan, petani tambak dan petani/pekebun kelapa. Pemilihan lokasi yang tidak terlalu jauh dari mata pencaharian penduduk ini disesuaikan dengan kajian yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu (Jha 2014), dimana relokasi bukan hanya memindahkan secara fisik masyarakat pasca bencana, namun relokasi juga harus mempertimbangkan kondisi ekonomi dan keberlanjutan kehidupan masyarakat.

Selanjutnya, untuk mengetahui kondisi tanah kosong tersebut serta melihat kemungkinan apakah dapat digunakan sebagai permukiman atau tidak, maka dilakukan tumpang susun dengan peta pola ruang yang merupakan bagian dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Peta pola ruang ini berfungsi untuk mengetahui kesesuaian penggunaan tanah dengan arahan pola ruang yang telah ditetapkan. Adapun hasil dari overlay kedua data spasial tersebut disajikan pada gambar 5 peta berikut.



Gambar 5. Peta Kesesuaian Rencana Lokasi Relokasi dengan Peta Pola Ruang Sumber : Analisis Data Tahun 2019

Hasil tumpang susun menunjukkan bahwa sebagian besar tanah kosong tersebut berada di kawasan permukiman menurut RTRW. Hal ini menunjukkan bahwa alternatif lokasi relokasi sesuai dengan RTRW dan tidak melanggar arahan penggunaan tanah yang telah ditetapkan dalam peta pola ruang. Jika ada sebagian lokasi yang ditetapkan tidak sesuai dengan arahan pola ruang maka lokasi tersebut lebih baik tidak dipergunakan sebagai rencana relokasi.

Penentuan lokasi relokasi juga memperhatikan aspek aksesibilitas masyarakat yang akan direlokasi. Pertimbangan yang dilakukan diantaranya dengan memperhatikan bagaimana lokasi yang akan dijadikan sebagai relokasi apakah memiliki aksesibilitas yang mudah dengan jalan utama atau jalan desa, atau apakah lokasi tersebut memiliki akses terhadap jalan desa ataupun jalan dusun. Penilaian terhadap aksesibilitas jalan dilakukan melalui analisis *buffer* terhadap lokasi relokasi dengan akses jalan. Adapun klasifikasi *buffer* jalan disajikan pada tabel 2 berikut:

Tabel 2. Klasifikasi Buffer Jalan

No	Buffer Jalan	Kluster
1	Jarak lokasi 0 s/d 100 m dari Jalan Desa	Kluster 1
2	Jarak lokasi 100 – 200 m dari Jalan Desa) Bufer jalan 0 – 50 m dari Jalan Dusun	Kluster 2
3	Jarak lokasi lebih dari 200 m dari jalan Desa ataupun lebih dari 50 m dari jalan Dusun atau lokasi tidak memiliki akses jalan	Kluster 3

Sumber: Analisis Data Tahun 2019

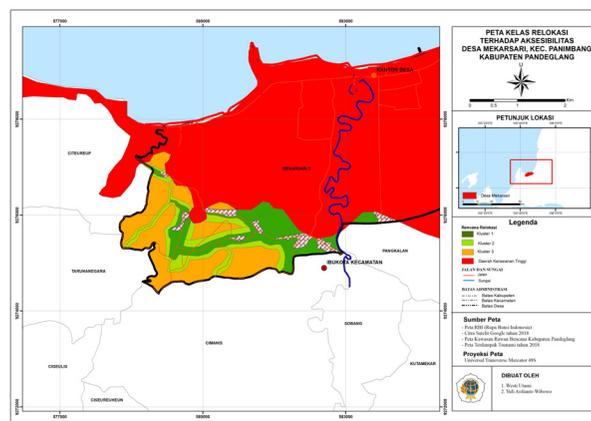
Selain jalan sebagai sarana prasarana vital dalam menunjang keberlanjutan kehidupan masyarakat, kajian ini juga mempertimbangkan akses aksesibilitas lokasi dengan pusat perekonomian dan fasilitas sosial maupun fasilitas umum di Desa Mekar Sari. Kemudahan terhadap akses ekonomi dan fasilitas sosial maupun fasilitas umum ini tentunya akan membuat masyarakat merasa nyaman dengan lingkungan barunya dan mendukung sektor perekonomian masyarakat. Aksesibilitas yang mudah juga menjadikan masyarakat tidak terisolir dan menjadikan mereka betah untuk tinggal pada lokasi baru. Dalam penelitian ini analisis yang digunakan untuk mengukur kemudahan aksesibilitas masyarakat terhadap sumber perekonomian menggunakan *buffer* 2 kelas sebagaimana tersaji pada tabel 3.

Tabel 3. Klasifikasi *Buffer* Aksesibilitas dari Pusat Perekonomian dan Fasilitas Sosial serta Fasilitas Umum

No	Buffer Aksesibilitas	Kluster
1	Jarak lokasi < 2 Km dari pusat perekonomian dan Faso & Fasum	Kluster 1
2	Jarak lokasi lebih dari 2 Km dari pusat perekonomian Faso & Fasum	Kluster 2

Sumber : Analisis Data Tahun 2019

Kemudahan dan jarak dari pusat perekonomian, pusat pemerintahan dan fasilitas sosial-fasilitas umum maka hasil analisis tersebut disajikan pada gambar 6 berikut.



Gambar 6. Peta Kelas Lokasi Relokasi Terhadap Jaringan Jalan dan Aksesibilitas Pusat Pemerintahan/Perekonomian dan Fasilitas Sosial-Fasilitas Umum  
Sumber: Analisis Data Tahun 2019

Hasil analisis terkait ketersediaan tanah yang dapat digunakan untuk relokasi berdasarkan tingkat aksesibilitas disajikan pada tabel 4 berikut:

Tabel 4. Kluster Lokasi Berdasarkan kemudahan Aksesibilitas

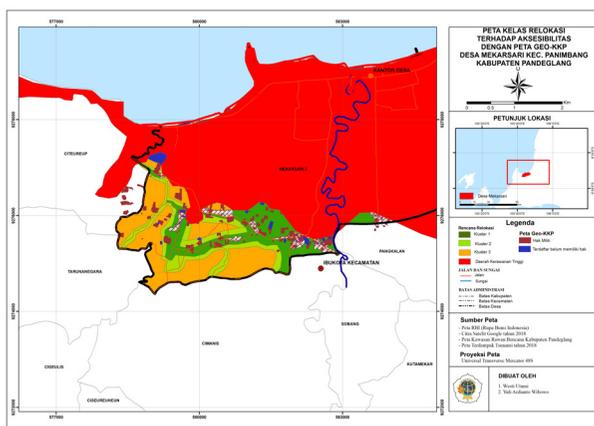
No	Kluster	Luas
1	Lokasi dengan Kluster 1	173.013 Ha
2	Lokasi dengan Kluster 2	115.180 Ha
3	Lokasi dengan Kluster 3	269.806 Ha

Sumber: Analisis Data Tahun 2019

Berdasarkan analisis sebagaimana tersebut pada tabel 4 menunjukkan bahwa pilihan alternatif untuk menentukan lokasi relokasi di Desa Mekar Sari masih terdapat banyak pilihan dengan harapan tanah yang cukup luas. Kluster 1 memiliki akses yang mudah dengan pusat perekonomian/pemerintahan serta dekat dengan ketersediaan fasilitas sosial dan fasilitas umum, tersedia seluas 173.013 Ha. Lokasi kedua juga masih dapat dijadikan alternatif pilihan hanya saja lokasinya kurang strategis apabila dibandingkan dengan lokasi pada kriteria 1, namun lokasi ini masih bisa digunakan karena masih memiliki akses jalan. Untuk lokasi dengan kluster 3 apabila akan dipilih sebagai lokasi relokasi dibutuhkan pembangunan jaringan jalan

berupa jalan desa ataupun jalan dusun sehingga masyarakat memiliki akses yang mudah dalam hal akses jaringan jalan.

Pada tahap terakhir analisis spasial ini dilakukan overlay terhadap hasil kluster lokasi relokasi dengan data Geo-KKP. Tujuan dari analisis ini untuk memetakan mana saja tanah yang sudah terdaftar memiliki hak milik dan mana saja tanah yang belum terdaftar. Terhadap tanah yang sudah terdaftar dan status hak tanahnya berupa hak milik, maka kemungkinan lokasi sudah *clear and clean* dalam artian kemungkinan tanah tersebut tidak dalam sengketa dan status kepemilikannya jelas dimiliki oleh siapa saja, meskipun tidak menutup bahwa tanah tersebut sedang dalam sengketa. Hasil *overlay* peta kluster lokasi relokasi dengan data spasial Geo-KKP disajikan pada gambar 7 berikut:



Gambar 7 *Overlay* Peta Rencana Relokasi Dengan Data Geo KKP

Sumber: Analisis Data Tahun 2019

Gambar peta sebagaimana tersebut pada gambar 7 merupakan hasil dari analisis spasial untuk menentukan wilayah relokasi pasca bencana atau dapat pula digunakan untuk memberikan arahan pembangunan pemukiman pada tahap sebelum bencana. Hasil dari analisis ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan pemerintah dan masyarakat untuk menentukan dimana lokasi relokasi yang dipilih. Penyusunan dan integrasi data-data dengan mempertimbangkan tingkat keamanan wilayah dari ancaman bencana tsunami atau bencana baru lainnya, kesesuaian lokasi dengan RTRW, kemudahan lokasi hubungannya dengan ketersediaan jaringan jalan, aksesibilitas dengan pusat-pusat perekonomian, kemudahan

memperoleh fasilitas sosial dan fasilitas umum serta bagaimana dengan kondisi status hak atas tanah diharapkan dapat memudahkan pemerintah dan masyarakat dalam menyediakan pemukiman bagi masyarakat yang sudah kehilangan tempat tinggal pasca bencana.

Pertimbangan penyusunan rencana lokasi sebagaimana dalam kajian ini diharapkan dapat menjadi salah satu upaya mitigasi bencana. Relokasi yang dilakukan dengan memindahkan masyarakat mundur dan menjauh dari garis pantai menjadi salah satu upaya bersama untuk menekan tingkat resiko yang akan terjadi apabila di Desa Mekarsari di masa mendatang terkena bencana tsunami. Kegiatan pasca bencana yang dilakukan berupa relokasi bukan rekonstruksi tentunya memberikan keuntungan dan manfaat bagi masyarakat yang sifatnya jangka panjang sehingga masyarakat dapat hidup secara berkelanjutan, sehingga apabila terjadi tsunami kembali maka korban jiwa, tingkat kerusakan dan nilai kerugian dapat ditekan.

## A. Kesimpulan

Relokasi merupakan salah satu kebijakan yang dapat dilakukan pasca bencana atau dapat pula dilakukan sebelum terjadinya bencana sebagai upaya mitigasi untuk menekan tingkat resiko (jatuhnya korban jiwa, kerusakan maupun kerugian) yang akan terjadi ketika bencana. Relokasi bukan hanya memindahkan masyarakat secara fisik semata, namun dalam memindahkan masyarakat harus memperhatikan berbagai faktor yakni sosial, ekonomi, budaya, dan keberlanjutan kehidupan masyarakat. Kegagalan dan kendala beberapa relokasi yang pernah terjadi diantaranya kebutuhan waktu yang cukup lama untuk menentukan dimana relokasi akan dilakukan. Kajian analisis spasial dengan mengutamakan tingkat keamanan lokasi dari tingkat kerawanan bencana disertai dengan pertimbangan lokasi relokasi tidak memutus mata pencaharian awal masyarakat, memiliki aksesibilitas dan sarana-prasarana memadai. Pemanfaatan data spasial dan analisis spasial dengan menggunakan Arc-GIS ini diharapkan dapat mempercepat penyediaan lokasi relokasi bagi masyarakat korban bencana.

**Daftar Pustaka**

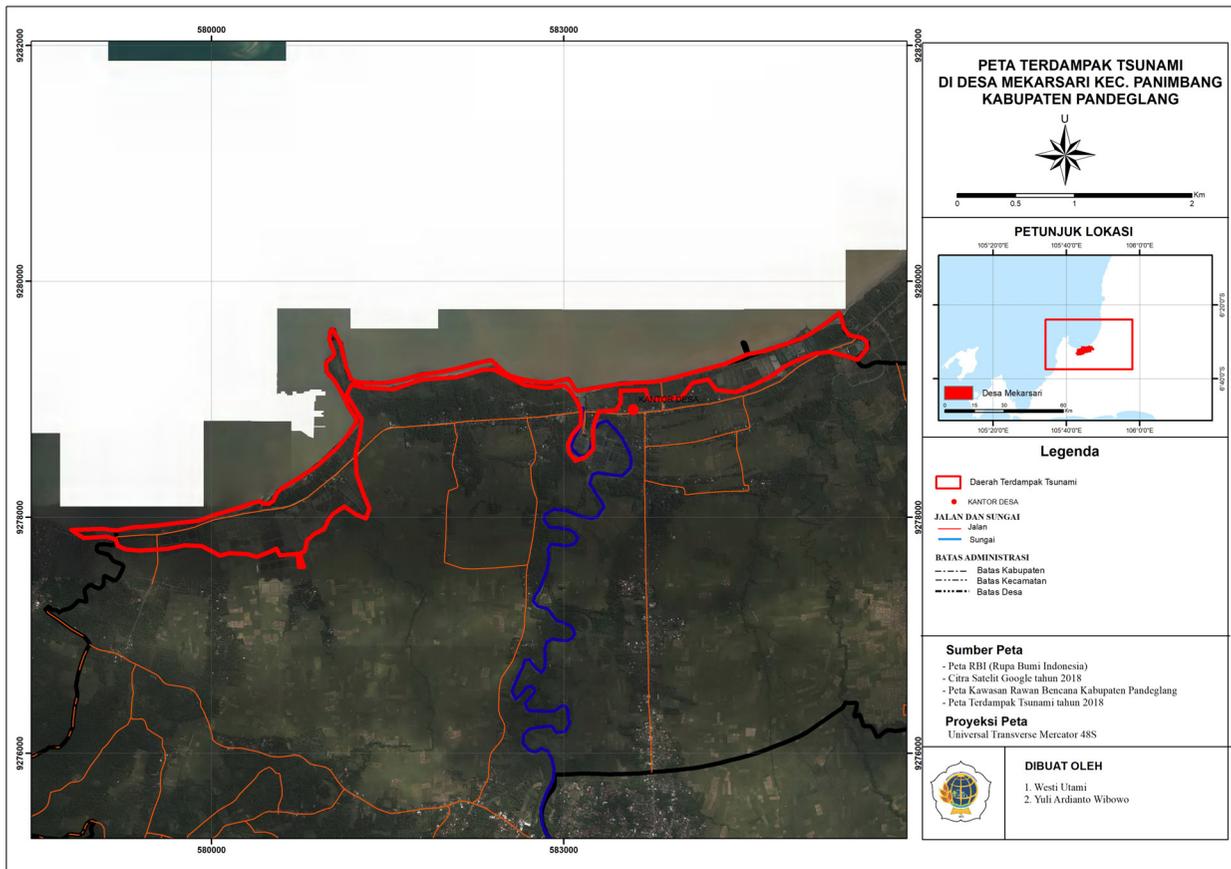
- Aldrich, D 2012, *Building resilience: social capital in post-disaster recovery*, IL, University of Chicago Press, Chicago.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana 2018, diakses melalui <https://bnpb.go.id/>, dilihat tanggal 27 Februari 2019.
- Barberopoulou & Scheele 2015, 'Does the future of tsunami intensity scales lie in past events', *Nat Hazards*, © Springer Science+Business Media Dordrecht, hlm. 401-424, DOI 10.1007/s11069-015-1994-1.
- Barenstein, J, Kusumahadi, M, Arif, K 2007, 'People driven reconstruction and rehabilitation in Aceh, A review of UPKLINK's, Strategies and Achievement', (evaluation by world habitat research centre under contract to Misereor).
- Bawole, P 2015, 'Program relokasi permukiman berbasis masyarakat untuk korban bencana alam letusan Gunung Merapi tahun 2010', *Jurnal Tesa Arsitektur*, Vol. 13 No. 2, DOI: 10.24167/te.v13i2.644.
- BBC Indonesia 2019, diakses melalui <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-45165817>, diakses tanggal 27 Februari 2019
- Berke, P. R, Lyles, W., Smith, G 2014, 'Impacts of federal and state hazard mitigation policies on local land use policy', *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 34 (1), hlm. 60 -76, © The Author(s), reprints and permissions: [sagepub.com/journalsPermissions.nav](http://sagepub.com/journalsPermissions.nav) DoI: 10.1177/0739456X13517004, [jpe.sagepub.com](http://jpe.sagepub.com)
- Berke, P and Smith, G 2010, *Hazard mitigation, planning and disaster resiliency: Challenges and strategic choice for the 21<sup>st</sup> century*, In: Fra U (ed) *Sustainable Development and Disaster Resiliency*, Amsterdam, The Netherland: IOP Press, hlm. 1-23.
- Bier, V.M 2017, 'Understanding and mitigating the impacts of massive relocations due to disasters', *EconDisCliCha*, © Springer International Publishing 2017, hlm. 179-202, DOI 10.1007/s41885-017-0003-4.
- Bronen, R 2015, 'Climate-induced community relocations using integrated social-ecological assessments to foster adaptation and resilience', *Ecology and Society*, vol. 20 no. 3, Resilience Alliance Inc, <https://www.jstor.org/stable/26270247>.
- Bronen, R., Chapin, FS 2013, 'Adaptive governance and institutional strategies for climate-induced community relocations in Alaska', *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110 (23), hlm. 9320-9325, Doi: 10.1073/pnas.1210508110
- Chandramohan, P, Anu, AP, Vaigaiarasi, V, Dharmalingam, K 2017, 'Environmental management and emergency preparedness plan for Tsunami disaster along Indian coast', *The International Journal of Ocean and Climate Systems*, Vol. 8(3), hlm. 144-152, © The Author(s) 2017, Reprints and permissions: [sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav](http://sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav), DOI: 10.1177/1759313117708253, [journals.sagepub.com/home/ocs](http://journals.sagepub.com/home/ocs)
- CNN Indonesia 2018, diakses melalui <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20180806144314-199-319928/kenali-jenis-gempa-yang-sebabkan-tsunami>, diakses pada tanggal 20 Maret 2019
- Comerio, C.M 2014, 'Disaster recovery and community renewal: housing approaches, Cityscape', *A Journal of Policy Development and Research*, vol. 16 no. 2, hlm. 51-68, US Departement of Housing and Urban Development, <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26326883>.
- Daoed, D, Febriansyah, MD, Syukur, M 2013, 'Model fisik arah aliran gelombang tsunami di daerah Purus dan Ulak Karang Padang', *Jurnal Rekayasa Sipil*, vol. 9 no. 2.
- Ewing, L.C 2015, 'Resilience from coastal protection', *Philosophical Transactions: Mathematical, Physical And Engineering Sciences*, vol. 373, no. 2053, tsunamis: bridging science, engineering and society, hlm. 1-16, Royal Society, <https://www.jstor.org/stable/24506318>.
- Ge, Y, Lindell K.M 2015, 'Country planners' perceptions of land-use planning tools for environmental hazard mitigation: a survey in the U.S. Pacific States', *Environment and Planning B: Planning and Design*, [sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav](http://sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav), DoI: 10.1177/

- 0265813515594810.
- Imura, M., & Shaw, R 2009, 'Challenges and potentials of post-disaster relocation', *Asian Journal of Environment and Disaster Management*, 1(2), hlm. 199-221. doi:10.3850/S1793924009000029.
- Jauhola, M 2011, 'When house become home' reading normativity in gender equality advocacy in post tsunami Aceh Indonesia, *Gender, Technology and Development Journal*, vol 14, hlm. 173-195, © 2010 Asian Institute of Technology SAGE Publications Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC, DOI: 10.1177/097185241001400203 <http://gtd.sagepub.com>.
- Jha, A.K 2010, 'Safer homes, stronger communities: a handbook for reconstructing after natural disaster'. *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*, World Bank, Washington, D.C., USA. ULR: <https://www.gfdr.org/sites/gfdr/files/publication/SaferHomesStrongerCommunitites.pdf>.
- Katiyar, S, Khandelwal, R 2001, 'Relocation in Kutch: bringing old fault', *Economic and Weekly*, vol. 36, no.2, <https://www.jstor.org/stable/4410795>
- Kumar, N 2017, 'Incentives and expectations: community resiliency and recovery in Tamil Nadu after the Indian tsunami', *Independent Review*, vol. 22, no. 1, hlm. 135-151, <https://www.jstor.org/stable/26314762>.
- Mahapatra, KA, Tewari D, Baboo, B 2015, Displacement, deprivation and development: the impact of relocation on income and livelihood of Tribes in Similipal Tiger and Biosphere Reserve, India, ©Springer Science+Business Media New York.
- Mudin, Y, Pramana, IW, Sabhan 2015, 'Pemetaan tingkat resiko bencana tsunami berbasis spasial di Kota Palu', *Gravitasi*, vol. 14 no.2.
- Nilsson, B 2010, 'Ideology, environment and forced relocation: Kiruna-A town on the move', *European Urban and Regional Studies*, 17(4), hlm. 433-442. doi:10.1177/0969776410369045
- Oakle, D, Ruel, E, Reid, L 2013, 'It was really hard. ... It was alright. ... It was easy, public housing relocation experiences and destination satisfaction in Atlanta', *Cityscape*, vol. 15, no. 2, hlm. 173-192, Published by: US Department of Housing and Urban Development, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/41959118>, diakses 29 Januari 2019
- Oliver, Smith, A 1991, 'Successes and failures in post-disaster resettlement', *Disasters*, 15 (1), hlm. 12-23. doi:10.1111/j.1467-7717.1991.tb00423.x
- Silva, ILD 2017, 'Moving ahead: a decade after the tsunami: the socio-economic impact and implications of the tsunami housing compensation scheme in Galle, Sri Lanka', *Social Scientist Journal*, vol. 45, hlm. 71-88, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/26380480>, diakses 29 Januari 2019.
- Sipe, N, Karen, V 2014, 'Relocating a flood-affected community: Good planning or good politics', *Journal of the American Planning Association*, Routledge Taylor and Francis Group, DOI: 10.1080/01944363.2014.976586, <https://www.tandfonline.com/loi/rjpa20>
- Smith, K, Petley, D.N 2008, *Environmental Hazards: Assessing risk and reducing disaster*, © 2009 Keith Smith and David N. Petley Routledge, Taylor & Francis e-Library.
- Some, W, Hafidz, W, Sauter G 2009, 'Renovation not relocation: the work of Paguyuban Warga Strenkali (PWS) in Indonesia Environment & Urbanization', *International Institute for Environment and Development (IIED)*. vol. 21(2), hlm. 463-475. DOI: 10.1177/0956247809343766 [www.sagepublications.com](http://www.sagepublications.com)
- Sugianto, D, Nurjaya, IW, Nyoman, MN, Natih, N, Pandoe, W 2017, 'Potensi rendaman tsunami di wilayah Lebak Banten', *Jurnal Kelautan Nasional*, vol. 12 no. 2, DOI. <http://dx.doi.org/10.15578/jkn.v12i1.6241>
- Soleman, MK, Nurcahyani, F, Munajati, Lestari, S. 2012, 'Pemetaan multirawan bencana di Provinsi Banten', *Globe*, vol. 14 no. 1 Juni 2012, hlm. 46-59.
- Taylor, N, Freeman, M 2010, 'International research evidence on relocation: past, present and future', *Family Law Quarterly*, vol. 44, hlm. 317-339. <https://www.jstor.org/stable/23034359>

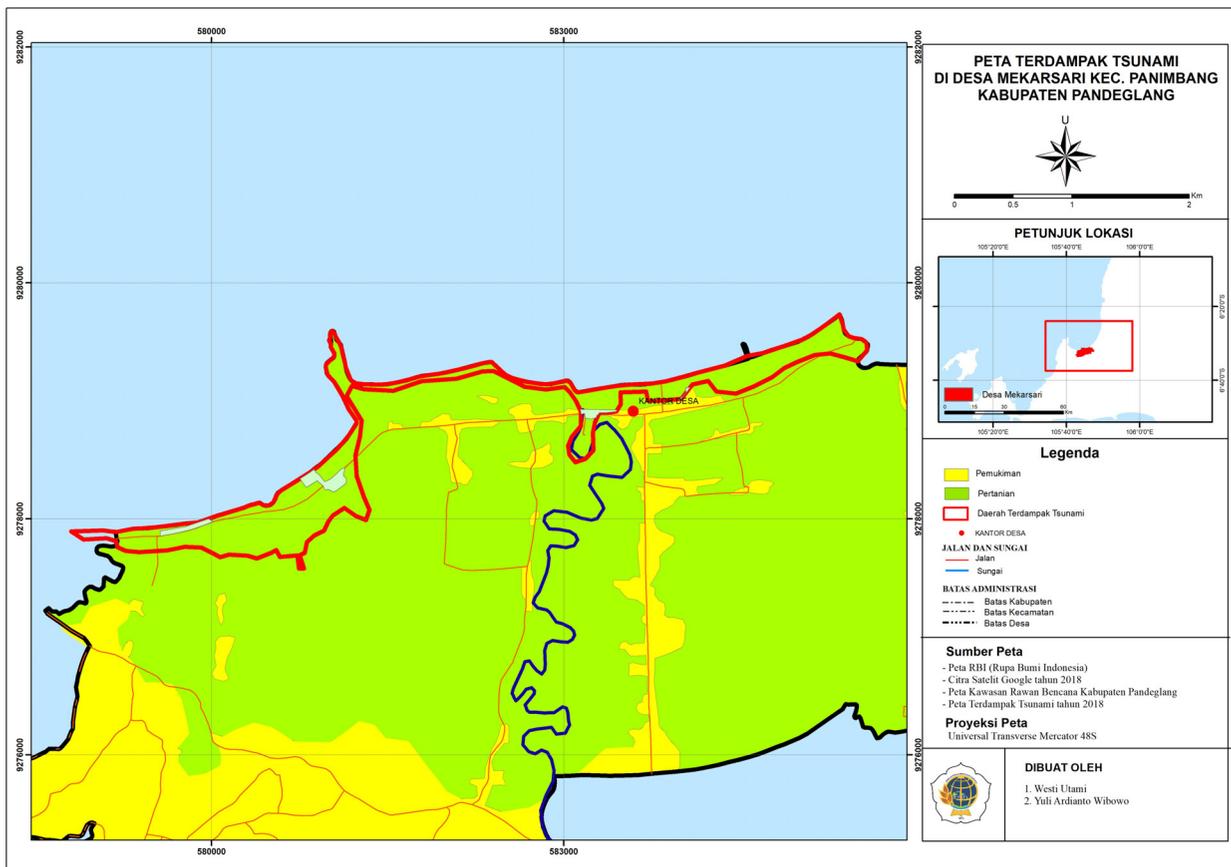
- Tiepolo, M , Pezzoli, A, Tarchiani, V 2017, Renewing climate planning locally to attend the 11th sustainable development goal in the tropics, ©The Author(s), Green Energy and Technology, DOI 10.1007/978-3-319-59096-7\_1
- UNISDR, 2015, Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030. Geneva: UNISDR
- Veszteg, RF, Funaki, Y, Tanaka, A 2014, 'The impact of the Tohoku earthquake and tsunami on social capital in Japan: trust before and after the disaster', *International Political Science Review*, vol. 36(2), hlm. 119–138 © The Author(s) 2014 Reprints and permissions: sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav DOI: 10.1177/0192512113509501
- Wu, JY, & Lindell, MK 2004, 'Housing reconstruction after two major earthquakes: The 1994 Northridge earthquake in the United States and the 1999 Chi-Chi earthquake in Taiwan'. *Disasters*, 28(1), hlm. 63–81. doi:10.1111/j.0361-3666.2004.00243.x

### **Peraturan Perundang-undangan**

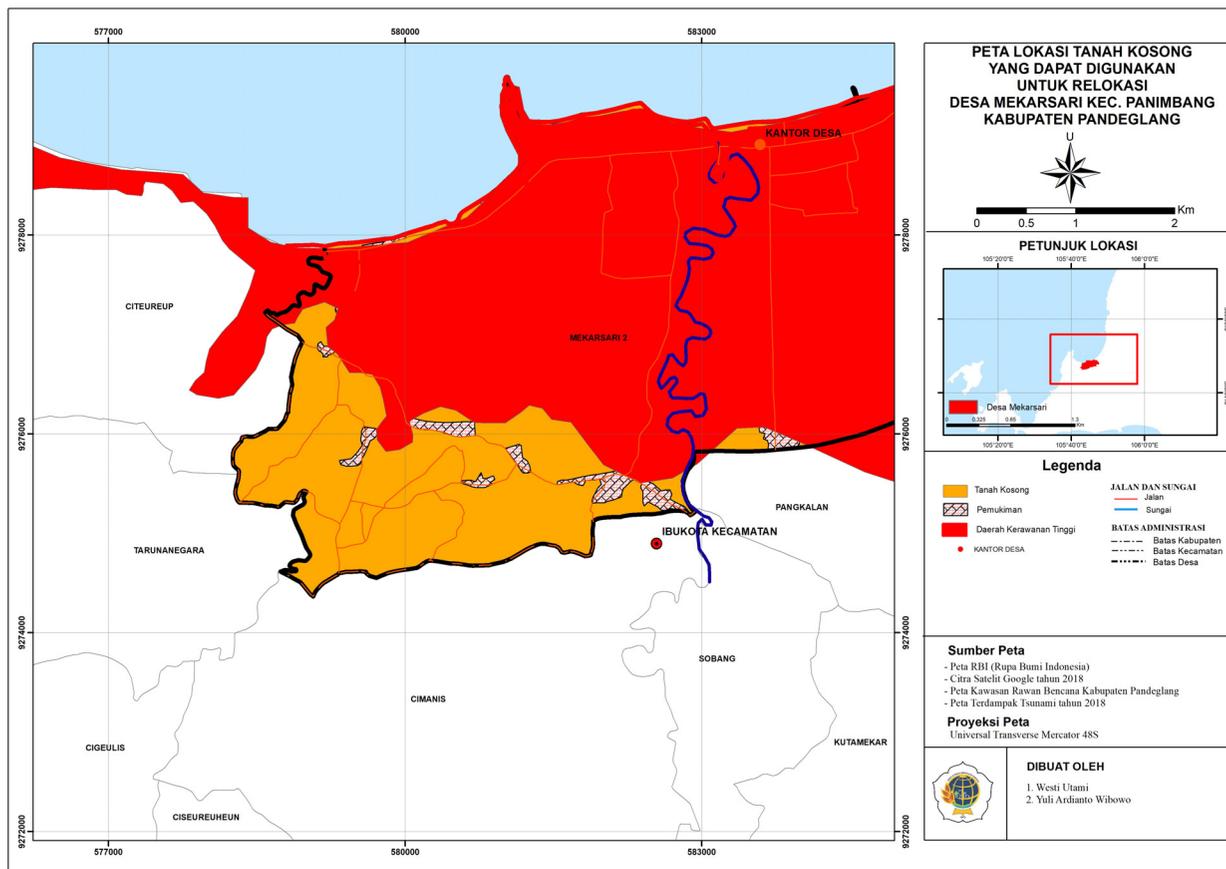
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2017 tentang Tata Cara Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah.



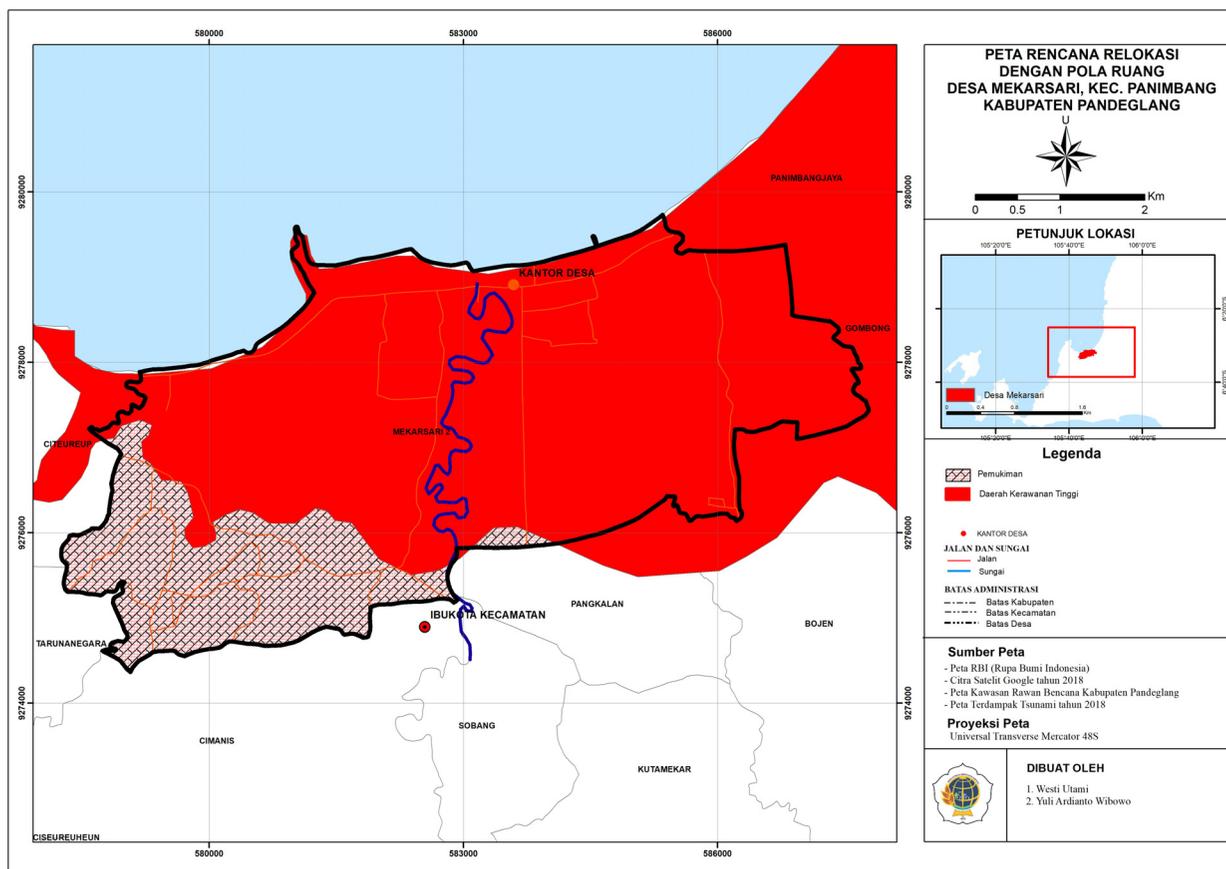
Gambar 2. Photomaps Pada Wilayah Terdampak. Sumber: Analisis Data Tahun 2019.



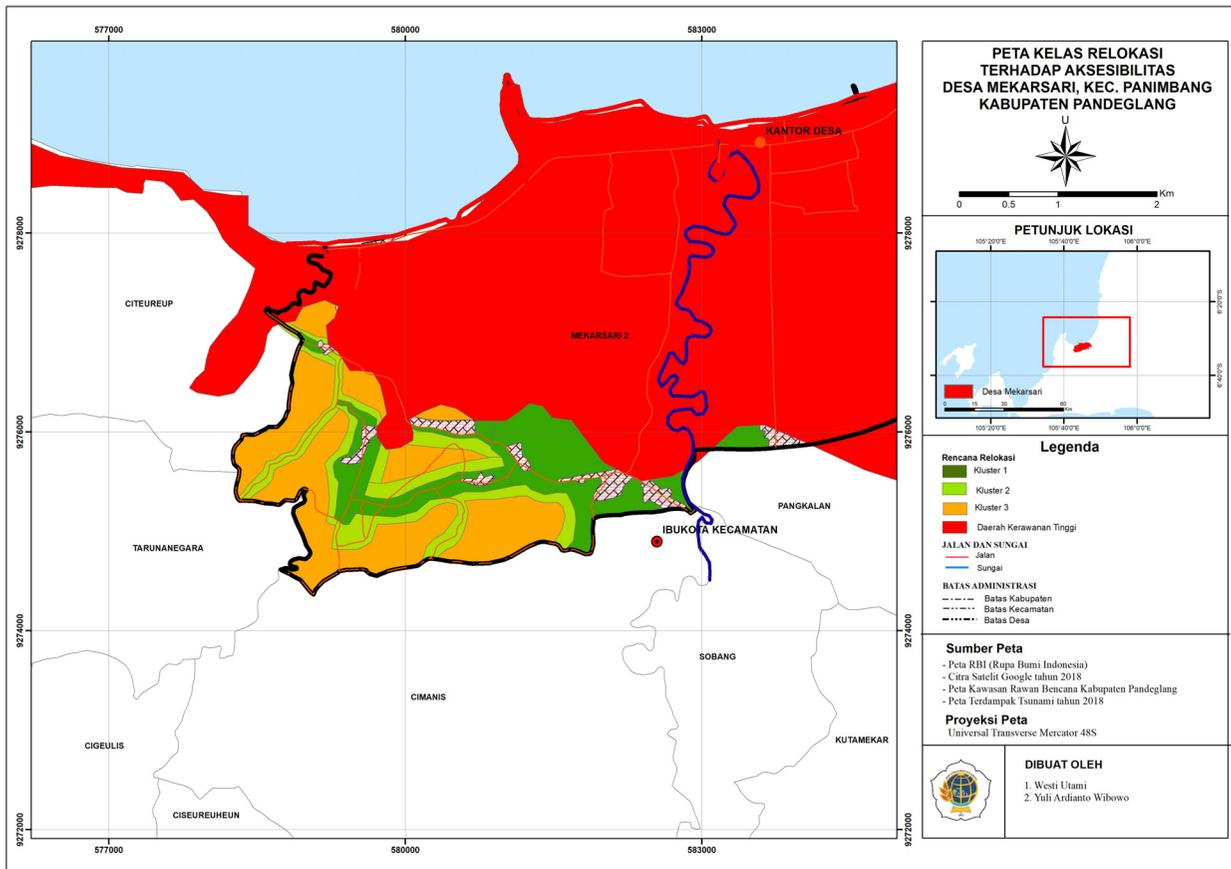
Gambar 3. Peta Eksisting Penggunaan Tanah Pada Wilayah Terdampak. Sumber: Analisis Data Tahun 2019



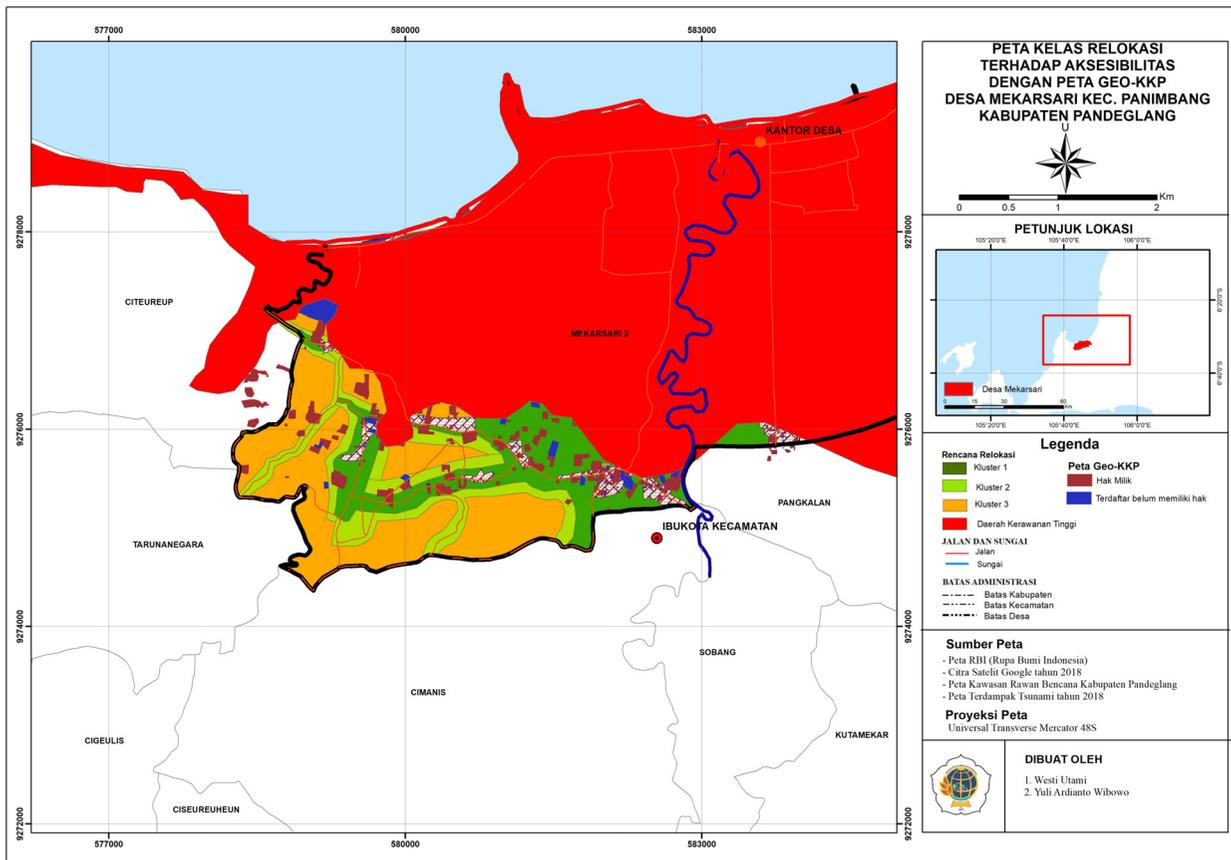
Gambar 4. Peta Lokasi Tanah Kosong yang Dapat Digunakan untuk Relokasi. Sumber: Analisis Data Tahun 2019



Gambar 5. Peta Kesesuaian Rencana Lokasi Relokasi dengan Peta Pola Ruang. Sumber: Analisis Data Tahun 2019



Gambar 6. Peta Kelas Lokasi Relokasi Terhadap Jaringan Jalan dan Aksesibilitas Pusat Pemerintahan/ Perekonomian dan Fasilitas Sosial-Fasilitas Umum. Sumber: Analisis Data Tahun 2019



Gambar 7 Overlay Peta Rencana Relokasi Dengan Data Geo KKP. Sumber: Analisis Data Tahun 2019

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanian

Received: February 14, 2019; Reviewed: March 1, 2019; Accepted: March 20, 2019.

To cite this article: Parsaulian, AP dan Sudjito 2019, 'Masalah tumpang tindih sertipikat hak milik atas tanah di Kota Banjarbaru (Putusan nomor: 24/G/2014/PTUN.BJM)', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanian*, vol. 5, no. 1, hlm. 129-135.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v5i1.324>

Copyright: ©2019 Anggiat Perdamean Parsaulian dan Sudjito. All articles published in Jurnal Bhumi are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

**MASALAH TUMPANG TINDIH SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH DI  
KOTA BANJARBARU (PUTUSAN NOMOR: 24/G/2014/PTUN.BJM)  
THE OVERLAPPING ISSUE OF FREEHOLD ESTATE CERTIFICATES IN  
BANJARBARU (Decree: 25/G/2014/PTUN.BJM)**

**Anggiat Perdamean Parsaulian dan Sudjito**  
Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada

**Abstract:** This research aims to identify the factors causing overlapping of land certificates in Land Office of Banjarbaru and the strategy of the office to resolve it. This research is an empirical research. Data collection was conducted through literature study and field study through interviews. The data was analyzed using qualitative method. The results show that: (1) The causes of overlapping of certificate in Kota Banjarbaru are: Land office did not carried out the certification process based on the procedures written on laws and regulations, lack of registration map as a base map, the owner (the applicant) does not live in the same area with the location of the parcel, and lack of awareness of the applicant regarding to land boundaries. (2) The problems were tackled by: grievance mechanism, research, prevention of mutation, revoke the decree and submit lawsuit to the State Administrative Court. (3) The solution and recommendation giving by Land Office of Kota Banjarbaru are the implementation of computerized land registration and good land administration system at land office level and village level.

**Keyword:** overlapping, certificate, freehold title.

**Intisari:** Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor penyebab tumpang tindih sertipikat hak milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru, serta strategi penyelesaian yang dilakukan Kantor Pertanahan. Penelitian ini merupakan penelitian empiris. Pengumpulan data dilakukan dengan studi literatur dan pengumpulan data di lapangan melalui wawancara. Data yang terkumpul dianalisis dengan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Faktor penyebab terjadinya tumpang tindih sertipikat hak milik atas tanah pada Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru yaitu: Kantor pertanahan tidak menjalankan tugas sesuai dengan prosedur dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kantor pertanahan belum memiliki peta pendaftaran yang lengkap, pemohon berdomisili di luar kota dari tanah yang disengketakan, pemohon kurang memahami letak batas tanah miliknya. (2) Penyelesaian masalah dilakukan dengan cara: pengaduan, penelitian, pencegahan mutasi (*status-quo*), pencabutan Surat Keputusan di Bidang Pertanahan oleh Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru dan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Banjarmasin. (3) Solusi dan rekomendasi yang diberikan oleh kantor pertanahan adalah melalui program komputerisasi peta pendaftaran tanah, tertib administrasi pendaftaran tanah, tertib administrasi desa berkaitan dengan informasi tanah.

**Kata Kunci:** tumpang tindih, sertipikat, hak milik.

## A. Pendahuluan

Pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pasal 1 butir (1) Peraturan Pemerintah ini mendefinisikan pendaftaran tanah adalah sebagai “Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Dewasa ini, tidak jarang terjadi terbit 2 (dua) atau lebih sertifikat tanah di atas sebidang tanah yang sama, sering disebut juga tumpang tindih (*overlapping*) sertifikat dan membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dan akan menimbulkan persengketaan antara para pemegang hak, karena dapat merugikan orang yang benar-benar memiliki hak atas tanah tersebut, yang sangat tidak diharapkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia (Bachtiar 1993, Rusmadi 1991).

Apabila terbit 2 (dua) sertifikat atau lebih atas 1 (satu) bidang tanah, sudah tentu terdapat perbedaan baik dari data fisik maupun data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Perbedaan yang berkaitan dengan data fisik mungkin terjadi dalam sengketa sertifikat ganda, yaitu perbedaan mengenai luas tanah maupun batas-batas tanah yang sering ditemukan. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya (Sarjita 2004, Sumardjono 2001).

Sertifikat hak adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar oleh badan resmi yang sah dilakukan oleh negara atas dasar Undang-Undang, sehingga

dengan penerbitan sertifikat ini, menandakan telah ada pendaftaran tanah yang dilakukan. Hanya saja dalam praktek, penerbitan sertifikat tanah masih dapat dipertanyakan efektifitasnya dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum, apakah sertifikat benar-benar melindungi hak subyek atau tanah sebagai obyek atau hanya bukti fisik sertifikatnya saja, karena sering terjadi ketika dibawa ke pengadilan, dapat saja diakui secara formal sertifikatnya, tetapi tidak melindungi subyek dan obyeknya. Pengadilan Tata Usaha Negara dapat saja menolak menyatakan untuk membatalkan sertifikat tanah, tetapi peradilan umum menyatakan orang yang terdaftar namanya dalam sertifikat tidak berhak atas tanah yang disengketakan. Salah satu contoh, masalah tumpang tindih sertifikat Hak Milik atas nama Abdul Hadi, pemilik atas sebidang tanah berdasarkan SHM Nomor 4071/Kel. Cempaka, tanggal 24 Desember 2004 tumpang tindih dengan SHM Nomor 8992/Kel. Cempaka tanggal 18 Desember 2012 atas nama Rusli Saberi Ajuri. Penerbitan sertifikat tanah atas nama Rusli Saberi Ajuri tersebut merugikan Abdul Hadi yang merasa tidak pernah menjual, mengalihkan, membalik nama SHM Nomor 4071/Kel. Cempaka kepada siapapun atau pihak manapun.

Kasus terurai di atas menunjukkan bahwa masih terdapat masalah hukum dan ketimpangan antara hukum yang seharusnya (*das sollen*) dengan hukum senyatanya (*das sein*) khususnya dalam hukum pertanahan mengenai pensertipikatan tanah di Indonesia. Masalah ini perlu diteliti, agar dapat diketahui akar masalahnya dan penyelesaiannya, sehingga keadilan dan kepastian hukum bidang pertanahan semakin dapat diwujudkan.

Dari uraian pada pendahuluan, dirumuskan beberapa problema/permasalahan yang diteliti, yakni (1) Penyebab terjadinya tumpang tindih sertifikat hak milik atas tanah pada putusan Nomor: 25/G/2014/PTUN.BJM, (2) Bagaimana penyelesaiannya, dan (3) Solusi dari Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru untuk mencegah terjadinya tumpang tindih sertifikat.

Penelitian ini mencakup penelitian pustaka (*library research*) dan penelitian lapangan (*field re-*

*search*). Untuk penelitian pustaka, dikaji bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang relevan dengan substansi penelitian. Bahan-bahan hukum dimaksud mencakup peraturan perundang-undangan, buku-buku, dan jurnal-jurnal. Sementara itu, penelitian lapangan dilakukan di Kota Banjarbaru, Kalimantan Selatan. Adapun responden yang diwawancarai adalah: (1) Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru; (2) Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan; (3) Pemohon Sertipikat Hak Milik yang terlibat dalam permasalahan tumpang tindih sertipikat hak milik.

Analisis data dilakukan secara kualitatif. Secara sistematis langkah-langkah analisis diawali dengan pereduksian data yaitu memilih hal-hal relevan dan sah, kemudian diikuti pemaknaan data, dan selanjutnya hasil analisis disajikan dalam uraian deskriptif-analitis, sesuai dengan urutan permasalahan. Pada bagian akhir disampaikan kesimpulan dan saran.

## **B. Kajian Yuridis tentang Tumpang Tindih Sertipikat Hak Atas Tanah**

Tumpang tindih sertipikat hak tanah adalah sertipikat yang untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertipikat yang letak tanahnya tumpang tindih seluruhnya atau sebagiannya (Kus & Khisni 2017, Sari & Hanim 2017). Tumpang tindih terjadi karena sertipikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut. Apabila peta pendaftaran tanah atau peta situasi pada setiap kantor pertanahan dibuat dalam peta, maka kemungkinan terjadinya tumpang tindih sertipikat tanah akan kecil sekali (Sarjita 2004, Supranowo 1992, Purbowo 2002).

Tumpang tindih sertipikat tanah pada umumnya terjadi pada tanah yang masih kosong atau belum dibangun. Pencegahannya tidak lain dengan meningkatkan kinerja administrasi pertanahan yang baik, terutama pada peta pendaftaran tanah (Pinuji 2016, Purbowo 2002, Loebly 1995).

Secara empiris, tumpang tindih sertipikat umumnya muncul karena beberapa hal sebagai berikut:

1. Sewaktu dilakukan pengukuran atau penelitian di lapangan, pemohon sengaja menunjukkan letak tanah dan batas tanah yang salah (Purbowo 2002, Supranowo 1992);
2. Surat bukti atau pengakuan hak yang ternyata terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan, atau tidak berlaku lagi (Joni 2000);
3. Wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.

Penyelesaian sengketa tumpang tindih sertipikat hak atas tanah telah diatur oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), baik penyelesaian melalui mediasi ataupun musyawarah, dan penyelesaian melalui pengadilan bila jalan damai gagal (Joni 2000).

## **C. Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Tumpang Tindih Sertipikat Hak Atas Tanah Berdasarkan Putusan Nomor: 25/G/2014/PTUN.BJM**

Hasil penelitian di Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru, pada tahun 2014 telah terjadi gugatan tumpang tindih sertipikat Hak Milik atas tanah, yaitu penerbitan Sertipikat Hak Milik Nomor 8992/Kel. Cempaka tanggal 20 Februari 2013, atas nama Rusli Saberi Ajuri, luas tanah 4.965 m<sup>2</sup>, dengan Surat Ukur Nomor 1410/CPK/2012 tanggal 18 Desember 2012, yang terletak di Jalan Aneka Tambang RT 03, RW 01, Kelurahan Cempaka, Kecamatan Cempaka, Kota Banjarbaru, Provinsi Kalimantan Selatan.

Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru menjelaskan bahwa berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru, tumpang tindih hak milik tersebut terjadi karena kesalahan sewaktu dilakukan pengukuran, dimana Rusli Saberi Ajuri (pemohon SHM Nomor: 8992/Kel. Cempaka) salah dalam menunjukkan batas-batas obyek tanah. Hal ini terjadi salah satunya karena pihak Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru pada saat itu belum memiliki peta pendaftaran tanah secara menyeluruh di daerah tersebut. Pihak Kantor Pertanahan sebenarnya juga telah berusaha meneliti sedetil mungkin akan tetapi tetap saja masih terjadi kesalahan dalam hal pengumpulan

data fisik dan data yuridis tanah tersebut. Kasus tumpang tindih sertipikat tersebut terjadi karena 2 (dua) faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor intern adalah adanya kesalahan yang dilakukan oleh pejabat Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru, dimana pejabat yang bersangkutan tidak memeriksa ada atau tidaknya sertipikat hak milik atas tanah yang diterbitkan sebelumnya di atas objek tanah tersebut, sehingga terjadi tumpang tindih. Selain itu, pejabat Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru juga kurang teliti dalam memeriksa data fisik dan data yuridis atas sebidang tanah tersebut. Sedangkan faktor eksternalnya adalah sistem pemetaan yang kurang baik dalam sistem peta pendaftaran tanah.

Dalam wawancara dengan narasumber, Anwary (Dosen Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat) menyebutkan bahwa faktor penyebab sertipikat ganda terjadi karena beberapa hal, baik dari dalam kantor pertanahan, kantor kepala desa/ kelurahan, dapat terjadi karena individu pemohon. Hal ini dapat dipengaruhi karena faktor-faktor tertentu, seperti faktor ekonomi dan teknis lapangan.

Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru, Ahmad Yanuari, menyebutkan bahwa penyebab terjadinya tumpang tindih sertipikat hak atas tanah pada Putusan Nomor 25/G/2014/PTUN.BJM adalah karena sistem pemetaan kurang baik, sangat minim, bahkan pada waktu itu tidak terpetakan dan data yang kantor pertanahan terima berasal dari desa/kelurahan.

Berdasarkan data di atas, dapat diketahui faktor-faktor penyebab terjadinya tumpang tindih sertipikat hak milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru (Putusan Nomor: 25/G/2014/PTUN.BJM), adalah karena Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru dalam menerbitkan sertipikat hak milik Nomor: 8992/Kel. Cempaka atas nama Rusli Saberi Ajuri tidak sesuai dengan prosedur dan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa data menunjukkan bahwa:

1. Rusli Saberi tidak hadir saat pembuatan Peta Bidang Tanah/Pengukuran Tanah, dan dikuasakan kepada Ahyat berdasarkan kuasa

lisan, hal tersebut bertentangan dengan Pasal 1 ayat (10) yang berbunyi: “Kuasa adalah orang atau badan hukum yang mendapat kuasa tertulis yang sah dari pemegang hak”;

2. Surat Ukur Nomor 1410/Cpk/2012 tanggal 18 Desember 2012 mencantumkan: “Penunjukkan dan Penetapan Batas oleh Rusli Saberi Ajuri yang disaksikan dan ditetapkan bersama-sama dengan pemilik tanah yang berkepentingan”, hal ini tidak sesuai dengan fakta yang terjadi di lapangan. Rusli Saberi Ajuri tidak turut hadir ketika pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang dimaksud
3. Permohonan Pendaftaran Hak Atas Tanah Rusli Saberi Ajuri tanpa tanda tangan;
4. Panitia Pemeriksa Tanah A tidak menjalankan tugas sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 83 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, yaitu: Lurah atas nama Masjuaini sebagai Panitia Pemeriksa Tanah A tidak melakukan pemeriksaan lapangan untuk menentukan kebenaran bukti yang diajukan oleh pemohon pendaftaran tanah;
5. Peta pendaftaran tanah belum menyeluruh di daerah objek sengketa;
6. Pemohon, yakni pihak Penggugat dan Tergugat berdomisili di luar kota, dan tidak mengetahui betul batas-batas tanahnya.

#### **E. Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Sertipikat Hak Milik Atas Tanah di Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru**

Mekanisme penyelesaian sengketa tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru, adalah sebagai berikut:

1. Penyelesaian Sengketa Melalui Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru menyelesaikan sengketa pertanahan dengan langkah-langkah sebagai berikut: Pertama, menerima pengaduan. Pengadu memohon penyelesaian dengan membawa barang-barang bukti yang dimilikinya. Kedua, Kantor Pertanahan melakukan pemeriksaan atau penelitian kebe-

naran data pengadu, dicocokkan antara data tertulis dengan data lapangan. Ketiga, Kantor Pertanahan melakukan pencegahan mutasi atau membiarkannya dalam *status quo*. Tentang pencegahan mutasi ini, Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru menjelaskan bahwa dalam hal sengketa tersebut sudah diajukan ke pengadilan dan ada perintah *status quo* atau ada putusan mengenai sita jaminan atas tanah itu, maka pencantuman nama pemegang dalam buku tanah itu ditangguhkan sampai jelas siapa yang berhak atas tanah tersebut, baik melalui putusan pengadilan maupun berdasarkan perdamaian. Perintah *status quo* di sini haruslah resmi dan tertulis serta sesudah sidang pemeriksaan gugatan yang bersangkutan berjalan diperkuat dengan putusan peletakkan sita atas tanah yang bersangkutan. Berikutnya, penyelesaian sengketa dilakukan melalui musyawarah. Perihal musyawarah ini, Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara menjelaskan bahwa Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru selalu berupaya menyelesaikan sengketa sertipikat hak atas tanah melalui jalan musyawarah terlebih dahulu yang dalam hal ini terwujud dalam upaya yang disebut dengan mediasi, karena tidak menemukan penyelesaiannya maka diupayakan melalui jalur peradilan. Penyelesaian sengketa melalui kantor pertanahan adalah pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan oleh Kepala Kantor Pertanahan.

2. Penyelesaian melalui pengadilan
 

Kepala Seksi Sengketa, Konflik, dan Perkara menjelaskan bahwa setelah ada keputusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, maka akan ditindaklanjuti dengan permohonan pembatalan sertipikat yang dinyatakan cacat hukum. Kemudian Kepala Badan Pertanahan Nasional memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru untuk melakukan hal-hal berikut:

  - 1) mencatat batalnya Sertipikat Milik Nomor: 8992/Kel.Cempaka atas nama Rusli Saberi

Ajuri seluas 4965 m<sup>2</sup> pada Buku Tanah dan Daftar-Daftar Umum lainnya yang ada dalam administrasi pendaftaran tanah serta mematikan Buku Tanah yang bersangkutan.

- 2) menarik kembali dari peredaran sertipikat Hak Milik Nomor: 8992/Kel. Cempaka atas nama Rusli Saberi Ajuri seluas 4965 m<sup>2</sup> tersebut dan apabila sertipikat tersebut tidak dapat dilaksanakan agar diumumkan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) surat kabar harian yang beredar secara umum di Kota Banjarbaru.
- 3) mempersilahkan kepada Rusli Saberi Ajuri untuk mengajukan kembali permohonan hak atas tanah Negara yang secara nyata dikuasai sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **F. Solusi Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru untuk Mencegah Terjadinya Tumpang Tindih Sertipikat Hak Milik Atas Tanah**

Solusi-solusi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru untuk mencegah terjadinya tumpang tindih sertipikat Hak Atas Tanah adalah sebagai berikut:

1. Program Komputerisasi Peta Pendaftaran Tanah. Program ini digunakan untuk mengetahui bidang-bidang tanah yang sudah bersertipikat atau belum bersertipikat.
2. Penertiban Proses Pendaftaran Tanah. Penunjukkan batas dilakukan oleh yang bersangkutan dengan menyertakan para pihak yang tanahnya berbatasan dengan tanah objek pengukuran; pada saat proses pengumpulan dan penelitian data yuridis dan data fisik bidang tanah harus benar-benar diteliti kebenarannya terutama mengenai riwayat tanahnya; mengenai data fisik dan data yuridis harus diumumkan kepada masyarakat di kantor pertanahan dan kantor kepala desa/kelurahan letak tanah yang bersangkutan untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan.

Pengumuman juga di masukkan ke media massa sehingga dapat menjangkau para pihak yang berdomisili di luar kota, sehingga jika terjadi keberatan atas data fisik dan data yuridis dapat segera diselesaikan.

3. Penertiban administrasi desa mengenai informasi tanah. Solusi dalam mencegah terjadinya tumpang tindih sertipikat hak milik atas tanah adalah dengan menjalankan proses penertiban sertipikat sesuai dengan apa yang sudah diamanatkan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah terutama dalam hal pengumpulan data fisik dan data yuridis tanah, karena sengketa pertanahan kerap kali terjadi dikarenakan kesalahan dalam menentukan batas-batas tanah. Jadi, untuk mencegah hal tersebut ialah dengan menghadirkan langsung pihak-pihak yang tanahnya bersangkutan. Dijelaskan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru, bahwa sejak tahun 2017, Kantor Pertanahan sudah menggunakan Geo-KKP, setiap tanah sudah ada pemetaannya. Ini menjadi solusi bagi kantor pertanahan agar tidak terjadi lagi tumpang tindih sertipikat tanah.

## G. Kesimpulan

Dari analisis sebagaimana terurai di atas, disimpulkan bahwa faktor-faktor penyebab terjadinya tumpang-tindih sertipikat hak atas tanah di Kota Banjarbaru (Putusan Nomor: 25/G/2014/PTUN. BJM) adalah:

- 1) Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru dalam menerbitkan Sertipikat Hak Milik Nomor: 8992/Kel Cempaka atas nama Rusli Saberi Ajuri tidak sesuai dengan prosedur dan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Panitia Pemeriksa Tanah A tidak menjalankan tugas sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 83 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, yaitu:
  - a) Peta pendaftaran tanah belum menyeluruh

di daerah objek sengketa;

- b) Penggugat dan Tergugat berdomisili di luar kota;
- c) Penggugat dan Tergugat tidak mengetahui betul batas-batas tanahnya.
2. Penyelesaian kasus tumpang-tindih sertipikat hak atas tanah di kota Banjarbaru, dilakukan dengan mekanisme:
  - a) Pengaduan; penelitian; pencegahan mutasi (*status quo*); musyawarah; dan pencabutan Surat Keputusan di Bidang Pertanahan oleh Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru.
  - b) Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Banjarmasin.
3. Solusi Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru agar tidak terjadi tumpang-tindih sertipikat hak atas tanah, yaitu melakukan:
  - 1) Program komputerisasi peta pendaftaran tanah;
  - 2) Penertiban proses pendaftaran tanah;
  - 3) Penertiban desa mengenai informasi tanah.

## Daftar Pustaka

- Effendie, B 1993, *Pendaftaran tanah di Indonesia dan peraturan pelaksanaannya*, Alumni, Bandung.
- Emirzon, J 2000 *Alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan (negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Kus, K, Khisni, A 2017, 'Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam kasus tumpang tindih kepemilikan atas sebidang tanah di Badan Pertanahan Nasional/ATR Kabupaten Kudus', *International Journal, Faculty of Law Sultan Agung Islamic University*, vol. 4.
- Sari, LM, Hanim, L 2017, 'Kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa timbulnya tumpang tindih Sertipikat Hak Milik (SHM) atas tanah (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan/Agraria Dan Tata Ruang Kota Pontianak)', *International Journal, Faculty of Law Sultan Agung Islamic University*, vol. 4.
- Loqman, L 1995, *Laporan akhir analisis dan evaluasi*

- hukum tentang penanggulangan dan penyelesaian sertipikat bermasalah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Murad, R 1991, *Penyelesaian sengketa hukum hak atas tanah*, Alumni, Bandung.
- Pinuji, S 2016, 'Integrasi sistem informasi pertanahan dan infrastruktur data spasial dalam rangka perwujudan One Map Policy', *Bhumi*, vol 2, no 1 (2016), Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, Edisi Khusus, Mei.
- Purbowo, R 2002, 'Peranan Badan Pertanahan Nasional dalam mencegah terbitnya sertipikat Asli Atau Palsu (ASPAL) terhadap hak milik atas tanah', *Jurnal Penelitian Hukum, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta*, Edisi Khusus, Desember.
- Sarjita 2004, 'Strategi mengelola konflik pertanahan', *Mimbar Hukum*, Edisi Khusus, Oktober, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.
- Sumardjono, MSW 2001, *Kebijakan antara regulasi dan implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Supranowo 1992, *Sertipikat dan permasalahannya*, Yogyakarta.
- Peraturan Perundang-undangan  
 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.  
 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia 1997 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia 1998 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746).
- Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.
- Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.