

# ANATOMI KONSEP PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA: STUDI PERBANDINGAN ANTARA RANAH KEBIJAKAN DAN RANAH PERJUANGAN AGRARIA

*Kus Sri Antoro\**

**Abstract:** This article is a conceptual idea of the comparison between a research finding and reality in the community related to the agrarian conflict resolution. The study is entitled Resolution Policy on Contemporary Agrarian Conflict, which is one of the systematic studies carried out by STPN in 2012; while the aforementioned reality in the society is gathered from records of the dynamics of agrarian conflict and struggle in several areas collected by Forum Komunikasi Masyarakat Agraris (FKMA), which are published by FKMA and other official media. By exploring and comparing the conceptual ideas of the two written sources, this article is intended to map out the approaches and models of agrarian conflict resolution, especially according to the perceptions and interests of the three actors of agrarian political economy, namely the state, market and society.

**Keywords:** agrarian resources, conflict, conflict resolution

**Intisari:** Naskah ini merupakan gagasan konseptual atas perbandingan hasil penelitian dan kenyataan di masyarakat terkait penyelesaian konflik agraria. Penelitian yang dimaksud berjudul Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Kontemporer, yang merupakan salah satu Riset Sistematis yang dilaksanakan oleh STPN pada tahun 2012, sedangkan kenyataan di masyarakat yang dimaksud berupa laporan-laporan mengenai dinamika konflik dan perjuangan agraria di beberapa daerah yang dihimpun oleh Forum Komunikasi Masyarakat Agraris (FKMA), yang dipublikasikan oleh FKMA dan media resmi lainnya. Dengan menelusuri dan membandingkan gagasan-gagasan konseptual atas dua sumber tertulis tersebut, naskah ini bertujuan untuk memetakan berbagai pendekatan dan model penyelesaian konflik agraria, khususnya menurut persepsi dan kepentingan tiga aktor dalam ekonomi politik agraria, yaitu negara; pasar; dan masyarakat.

**Kata kunci:** sumberdaya agraria, konflik, penyelesaian konflik

## A. Pengantar

Pada 7 dan 10 Februari 2013 terdapat dua seruan kepada pemerintah yang berisi harapan agar konflik agraria segera diselesaikan. Seruan pertama berasal dari aliansi akademikus yang menamakan diri Forum Indonesia untuk Keadilan Agraria (FIKA)<sup>1</sup> dan seruan kedua berasal dari

aliansi akar rumput yang menamakan diri Forum Komunikasi Masyarakat Agraris (FKMA)<sup>2</sup>. Keduanya berangkat dari latar belakang yang berbeda, FIKA sebagai pengamat dan peneliti agraria dan FKMA sebagai pelaku dalam pusaran perubahan-perubahan agraria di pedesaan. Kedua seruan tersebut berangkat dari kegelisahan yang sama, yaitu konflik agraria tak kunjung selesai, meskipun payung hukum bagi kebi-

---

\*Petani-peneliti dan Relawan di Forum Komunikasi Masyarakat Agraris (FKMA).

<sup>1</sup> FIKA adalah perhimpunan 153 akademikus yang memperhatikan masalah agraria atau menggeluti studi agraria, selanjutnya simak <http://www.change.org/petitions/surat-terbuka-forum-indonesia-untuk-keadilan-agraria-kepada-presiden-republik-indonesia-untuk-penyelesaian-konflik-agraria>.

---

<sup>2</sup> FKMA adalah wadah perjuangan organisasi-organisasi akar rumput (terutama petani) yang mandiri dan independen, dideklarasikan pada 22 Desember 2012 di Jogjakarta, saat ini mewadahi 15 organisasi di Jawa dan luar Jawa, selanjutnya simak [www.selamatkanbumi.com](http://www.selamatkanbumi.com)

jakan penyelesaian konflik telah ada. Hingga kini, kedua seruan tersebut belum bersambut meskipun seruan keduanya telah sampai kepada yang dituju. Menurut Saleh *et al.* (2012)<sup>3</sup>, seruan ini menunjukkan dua fakta, 1) alternatif kebijakan yang dipakai pemerintah tidak mencapai tujuan, 2) terdapat hal-hal di luar perhitungan pemerintah dalam implementasi kebijakan penyelesaian konflik agraria.

Tercatat di dalam surat terbuka kepada Presiden RI bertanggal 7 Februari 2013<sup>4</sup>, FIKA menuntut penyelesaian konflik agraria secara kelembagaan yang difasilitasi sebagai kebijakan. Dengan mempertimbangkan kepentingan pembangunan ekonomi, sebagaimana butir ke-3 surat tersebut:

“Pembangunan ekonomi yang sehat memerlukan penataan penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam yang adil dan berkelanjutan sebagai basis penguatan ekonomi rakyat. Demikian pula diperlukan partisipasi masyarakat secara hakiki. Untuk mencapai hal tersebut, diperlukan kemauan politik yang sungguh-sungguh dan konsisten serta jaminan perlindungan hukum yang nyata terhadap kelompok masyarakat rentan, utamanya masyarakat tak bertanah (tunakisma) dan tidak memiliki akses terhadap tanah dan sumberdaya alam”

aliansi akademikus ini menengarai bahwa pembaruan agraria belum dilaksanakan, terbukti bahwa: 1) peraturan perundangan terkait agraria banyak yang bertentangan secara substansi dengan UUD 1945; 2) sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundangan yang mengatur sumberdaya alam dan lingkungan hidup belum terjadi; 3) ketidaksinkronan antara peraturan percepatan pertumbuhan ekonomi (umumnya

yang dirujuk adalah MP3EI) dengan peraturan perundangan yang mengatur sumberdaya alam dan lingkungan hidup; 4) peraturan daerah didominasi oleh peraturan dengan semangat yang eksploitatif dan bermotif jangka pendek; 5) kebijakan perijinan bagi usaha skala besar belum memperhatikan tata kelola yang baik; 6) konsentrasi penguasaan tanah pada segelintir orang/badan hukum yang menimbulkan kesenjangan sosial di sektor agraria; dan 7) perjanjian-perjanjian bilateral/multilateral yang bertentangan dengan semangat keberlanjutan sosial/lingkungan hidup. Keenam butir inilah yang menjadi akar konflik agraria yang tak berkesudahan, demikian menurut FIKA.

Berbeda dengan FIKA yang berangkat dari perspektif kebijakan, yaitu menempatkan ketiadaan reformasi hukum sebagai akar konflik agraria dan pelaksanaan reformasi hukum sebagai penyelesaian konflik agraria, melalui pernyataan sikap bertanggal 10 Februari 2013<sup>5</sup>, FKMA bertolak dari perspektif bahwa pembangunan ekonomi (dalam persepsi pemerintah dan swasta) dan kebijakan terkait sumberdaya agraria justru merupakan pintu masuk bagi konflik agraria. Hal ini tampak dari butir pembuka pernyataan sikap mereka:

“Membayangkan dunia tanpa petani/pertanian sama seperti membayangkan hidup tanpa pangan. Demikian pula, membayangkan negara yang abai pada rakyat sama seperti membayangkan negara tanpa kedaulatan... Atas nama pembangunan, negara dan perusahaan semakin gencar mengambil alih lahan petani. Atas nama kesejahteraan, petani secara perlahan dan teratur diubah menjadi buruh cadangan. Atas nama kepentingan umum, ruang hidup petani dipersempit bahkan dihilangkan untuk memperkaya segelintir konglomerat. Atas nama kemajuan, petani dikelabui untuk melepas hak hidupnya, melepas tanahnya, melepas pekerjaannya,

<sup>3</sup> Deden Dani Saleh, Widhiana H.P., Siti Fikriyah K., Kus Sri Antoro. 2012. *Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Kontemporer Dalam Kebijakan, Konflik, dan Perjuangan Agraria Indonesia Awal Abad 21* (Hasil Penelitian Sistematis STPN 2012), AN. Luthfi (editor). Yogyakarta: PPPM. hlm109.

<sup>4</sup> Dapat disimak pada <http://www.kpa.or.id/?p=1158&lang=en>

<sup>5</sup> Dapat disimak di <http://selamatkanbumi.com/kongres-kedua-forum-komunikasi-masyarakat-agraris/>

melepas jati dirinya, melepas kehormatannya sebagai rakyat, sebagai manusia... Hukum bukan lagi ruang di mana rakyat dapat menemukan keadilan, tetapi hukum menjadi pembenaran atas pelanggaran asas-asas keadilan. Saat ini, pemerintah mencanangkan pengurusan kekayaan alam Indonesia dan pengusiran terhadap penduduk yang dianggap menghambat perluasan modal, dengan produk hukum/kebijakan yang membenarkan tindakan tersebut, antara lain : (1). UU No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, (2) UU No 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, (3) UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (4) PP No 32 Tahun 2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2015”

Dengan mempertimbangkan bahwa 1) sejarah konflik agraria (struktural) turut membangun sejarah Indonesia, dan 2) konflik agraria akibat ketimpangan struktur penguasaan sumberdaya agraria hendak diselesaikan seturut cita-cita proklamasi kemerdekaan, FKMA menengarai bahwa konflik agraria yang tak kunjung usai boleh jadi bukan hanya karena berputar dalam lingkaran setan logika pemerintah, tetapi juga sengaja dirawat untuk mengukuhkan tatanan yang menguntungkan penguasa dan pengusaha. Sementara instrumen kelembagaan dan kebijakan sedang didorong agar dapat mawadahi kepentingan pasar dan sosial, praktik-praktik kerakusan terus menimbulkan kerusakan-kerusakan ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan masyarakat. Dan, di dalam dinamika konflik agraria itulah, lembaga-lembaga negara justru bertindak sebagai aktor kekerasan terhadap rakyat melalui aksi-aksi yang diatas namakan penegakan undang-undang, berupa kriminalisasi, teror, intimidasi, penculikan, dan penembakan terhadap petani/pejuang hak-hak rakyat. Sementara itu, ketika rakyat mempertahankan haknya atas ruang hidup, kepada rakyatlah label kekerasan disematkan. Menurut FKMA, tindakan rakyat dalam mempertahankan/merebut

kembali hak-haknya bukanlah kekerasan, melainkan perjuangan sebagaimana perjuangan bersenjata para pejuang kemerdekaan di jaman kolonial. Akar konflik agraria bukan terletak pada hukum yang tidak tegak, melainkan pada penindasan dan ketidakadilan akibat kejahatan korporasi, negara dan persekongkolan keduanya dalam pengurusan sumberdaya alam/agraria, demikian menurut FKMA.

Jika perspektif akademikus dan akar rumput ini bertemu di satu titik, maka keduanya mungkin menyiratkan pesan bahwa konflik agraria merupakan tanda bahwa kemerdekaan bangsa belum tercapai; bukan hanya itu, bahkan merupakan tanda bahwa negara telah kehilangan kedaulatannya.

Kemudian, apa yang diharapkan oleh kedua aliansi tersebut terkait penyelesaian konflik agraria? Beberapa rekomendasi FIKA antara lain ialah mengusulkan kepada presiden RI untuk melakukan : 1) pelaksanaan mandat TAP MPR RI No. 9 Tahun 2001 secara konsisten dan memantau pelaksanaannya secara transparan; 2) mengupayakan penyelesaian konflik agraria secara berkesinambungan intensif, dan terkoordinasi dengan langkah-langkah tertentu; 3) menugaskan menteri Hukum dan HAM untuk memimpin pengkajian ulang terhadap seluruh peraturan perundang-undangan di bidang agraria dan pengelolaan sumberdaya alam yang tumpang tindih dan bertentangan satu sama lain, dengan melibatkan akademisi dan masyarakat madani; 4) menugaskan pimpinan kementerian terkait dengan sumberdaya agraria dengan BPN untuk melakukan beberapa langkah, antara lain moratorium pemberian ijin pemanfaatan sumberdaya alam/hak atas tanah selama audit dilakukan oleh lembaga independen; mengemban kebijakan pencegahan dampak negatif dari konflik agraria dan terhadap lingkungan hidup; melaksanakan UU 14 Tahun 2008; 5) mendorong kementerian terkait BPN untuk mendukung

percepatan pembentukan UU yang mengatur pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat, mendukung pemerintah daerah melakukan proses identifikasi dan verifikasi keberadaan masyarakat hukum adat; 6) mengemukakan kepada menteri kehutanan untuk segera menyelesaikan konflik pada masyarakat yang berbatasan dengan kawasan hutan; dan 7) membentuk kementerian yang bertanggung-jawab mengkoordinasikan kebijakan dan implementasi di bidang pertanahan, sumberdaya alam, dan lingkungan hidup.

Sedikit berbeda dengan rekomendasi FIKA yang bersifat mengusulkan dan menghimbau, beberapa rekomendasi FKMA yang dirumuskan dalam pernyataan sikap mereka lebih kuat nuansa politiknya, antara lain: 1) memaksa pemerintah untuk menghentikan kriminalisasi serta membebaskan petani dan pejuang hak-hak rakyat dari tahanan akibat konflik agraria; 2) memerintahkan kepada Presiden RI dan jajaran penyelenggara negara untuk mewujudkan hak-hak rakyat atas sumberdaya agraria/ruang hidup; 3) memerintahkan kepada segenap penyelenggara negara untuk tidak membuat atau mencajut kebijakan yang menjadi legitimasi bagi perampasan hak rakyat, terutama hak atas sumberdaya agraria; dan 4) menyerukan korporasi untuk menghentikan segala upaya perampasan/pengambilalihan lahan yang menjadi ruang hidup rakyat. Butir-butir rekomendasi tersebut dibangun atas kesadaran bahwa rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam NKRI dan negara sebagai alat untuk mencapai kesejahteraan, mereka meletakkan kembali posisi rakyat di atas negara, dan meletakkan korporasi di bawah kendali negara.

Perbandingan sikap politik antara FIKA dan FKMA dalam merumuskan akar konflik agraria dan cara menyikapinya cukup menggambarkan bahwa: *posisi politik suatu aktor memengaruhi kerangka pemikiran dan metode yang dipilihnya.*

Tentu saja, untuk membedah relasi dunia akademik dengan dunia gerakan akar rumput diperlukan studi lebih lanjut di luar konteks tulisan ini. Akan tetapi, pertanyaan-pertanyaan awal perlu diajukan: ketika secara nyata hukum adalah produk politik, sejauhmana hukum menjadi instrumen bagi penyelesaian konflik agraria yang adil bagi rakyat sebagai elemen terpenting dalam NKRI? Dan, seturut rekam jejak konflik agraria di nusantara (terutama untuk kawasan-kawasan hutan dan perkebunan), sejauhmana persoalan agraria dipandang sebagai akibat dari keberlanjutan model 'pembangunan' yang dipertahankan sejak jaman kolonial? Dan, dalam perspektif serta kepentingan siapakah penyelesaian konflik agraria didefinisikan, dirumuskan, dan diimplementasikan?

Ilustrasi sikap politik FIKA dan FKMA menunjukkan bahwa pemahaman keagrariaan suatu pihak memengaruhi pemahaman pihak tersebut atas konflik agraria. Bagaimana konflik agraria ditakrifkan dan dipahami oleh suatu pihak akan bergantung pada bagaimana Reforma Agraria ditakrifkan dan dipahami oleh pihak tersebut<sup>6</sup>. Dengan demikian, Reforma Agraria (bukan *Reformasi Agraria*) menjadi kunci penting dalam studi tentang konflik agraria dan penyelesaian konflik agraria.

## B. Studi Perbandingan

Seturut dengan tradisi akademik yang menjadi nafas FIKA, pada tahun 2012 STPN menyelenggarakan riset sistematis bertema *Kebijakan, Konflik, dan Perjuangan Agraria Indonesia Awal Abad 21*. Salah satu topik penelitian yang dipilih dalam tulisan ini sebagai bahan perbandingan adalah yang berjudul *Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Kontemporer*, untuk selanjutnya disebut riset Kebijakan STPN

---

<sup>6</sup> Saleh et al. 2012. hlm 123

2012. Penelitian ini mencoba untuk mengidentifikasi akar konflik agraria, pola-pola kebijakan penyelesaian konflik agraria, menilai efektifitas kebijakan tersebut di era reformasi, dan merumuskan rekomendasi untuk kebijakan penyelesaian konflik agraria. Dan, sebagaimana dengan perspektif FKMA, riset Kebijakan STPN 2012 melihat bahwa aktor ekonomi politik dalam dinamika konflik agraria tidak dapat dilepaskan dari posisi dan peran negara, pasar, dan masyarakat.

Riset Kebijakan STPN 2012 dilandasi oleh argumentasi awal sebagai berikut: 1) kebijakan dan konflik agraria telah berlangsung jauh sebelum proklamasi kemerdekaan, setidaknya bersamaan dengan kolonialisme<sup>7</sup>. Bermula dari pemutusan hubungan-hubungan agraria secara paksa oleh pemerintah kolonial kepada pribumi melalui kebijakan-kebijakan agraria yang menguntungkan perusahaan baik negara/swasta, konflik agraria hadir sebagai respons rakyat atas kebijakan agraria negara dari jaman ke jaman. 2) ketika konflik agraria adalah bentuk respons (antitesis) dari kebijakan agraria (tesis), maka penyelesaian konflik agraria dihadirkan oleh negara sebagai sintesis, namun, dalam situasi tertentu, apa yang dimaksudkan sebagai sintesis ini belum beranjak dari tesis pendahulunya sehingga kembali menarik kehadiran antitesis. Riset lapang penelitian ini berlangsung antara 28 Mei-2 Juni 2012 dan dilakukan dengan pendekatan konstruksi sejarah kebijakan agraria, penelusuran informasi (studi literatur, studi arsip, wawancara kepada beberapa pengambil kebijakan di lembaga-lembaga terpilih, dan studi kasus), dan triangulasi data yang bersumber pada keduanya. Identifikasi permasalahan yang ditemukan melalui riset Kebijakan STPN 2012 disajikan dalam Tabel 3 dan diuraikan lebih mendalam pada penjelasannya.

<sup>7</sup> Saleh *et al.*, 2012. hlm 110-111

Di sisi lain, konflik-konflik agraria di lapangan masih berlangsung hingga kini, tidak hanya mengakibatkan kerusakan-kerusakan tetapi juga melahirkan wacana-wacana akar rumput tentang apa yang seharusnya dilakukan. Sebagai kasus uji terhadap hasil riset Kebijakan STPN 2012 tersebut, argumentasi dalam catatan konflik-konflik agraria yang terjadi di Banten, Jawa Barat (penambangan air)<sup>8</sup>; di Kulon Progo, DIY (penambangan pasir besi)<sup>9</sup>; di Sidoarjo, Jawa Timur (lumpur PT LAPINDO Brantas)<sup>10</sup>, dan di Ogan Ilir, Sumatera Selatan (perkebunan PTPN VII)<sup>11</sup> dipilih sebagai wacana pembanding. Keempat komunitas tersebut diwadahi oleh FKMA. Identifikasi permasalahan disajikan dalam Tabel 4 dan diuraikan lebih mendalam pada penjelasannya.

Perbandingan antara temuan-temuan penelitian riset Kebijakan STPN 2012 dan temuan-temuan pencermatan akar rumput atas konflik-konflik agraria di daerah-daerah tersebut di atas, disajikan dalam Tabel 5 dan diuraikan lebih mendalam pada penjelasannya. Agar memperoleh pengetahuan yang lebih komprehensif dan dapat menyumbang kritik akademis atas artikel ini, pembaca disarankan untuk membaca terlebih dahulu tulisan-tulisan yang menjadi sumber studi perbandingan dalam artikel ini dan/atau

<sup>8</sup> Berdasarkan artikel berjudul *Kronologi Perlawanan Warga Padarincang versus Aqua Danone*, ditulis oleh GRAPPAD (Gerakan Rakyat Anti Pembangunan Pabrik Aqua Danone), dapat disimak di <http://selamatkanbumi.com/kronologi-perlawanan-warga-padarincang-vs-aqua-danone/>

<sup>9</sup> Berdasarkan artikel berjudul *Bertani atau Mati*, ditulis oleh Kus Antoro, dapat disimak di <http://selamatkanbumi.com/bertani-atau-mati/>

<sup>10</sup> Berdasarkan artikel berjudul *Refleksi Perlawanan Porong*, ditulis oleh Rere, dapat disimak di <http://selamatkanbumi.com/refleksi-perlawanan-porong/>

<sup>11</sup> Berdasarkan artikel *Risalah Kasus dan Riwayat Tanah Warga Rengas* (dipublikasikan dalam cetak), ditulis oleh Mukhlis.

tulisan lain yang dirujuk dalam artikel ini<sup>12</sup>. Artikel ini memberikan penjelasan yang sangat terbatas karena pembatasan ruang.

Di Indonesia, kapitalisme bermula hampir bersamaan dengan kolonialisme, dan secara nyata mengemuka sebagai sejarah agraria. Sejarah agraria tidak lain merupakan sejarah konflik struktural, yaitu *konflik yang melibatkan rakyat berhadapan dengan kekuatan modal dan/atau instrumen negara* (dalam tulisan ini diistilahkan sebagai negara-korporasi) memperebutkan alat produksi berupa tanah/sumberdaya alam. Studi Kartodirjo dan Suryo (1991) tentang perkebunan menunjukkan bahwa di Indonesia, relasi kekuasaan antara modal dan negara untuk mengukuhkan ekonomi politik kapitalisme sudah dimulai sejak jaman kolonial, sebagai bukti: *negara merupakan instrumen dalam penetrasi, akumulasi, dan ekspansi modal berbasis sumberdaya alam*. Akibatnya, terbentuk dua kutub kekuatan, 1) korporasi dan negara yang hendak menempatkan kapitalisme sebagai satu-satunya kekuatan ekonomi politik dan 2) kekuatan sosial yang dirugikan oleh kapitalisme. Kedua kekuatan itu bertemu dalam perebutan 1) ruang dan alat produksi secara material; 2) arena kekuasaan di ranah kebijakan; dan 3) wacana untuk legitimasi sosial. Di dalam kontestasi kekuasaan antara kekuatan ekonomi politik kapitalisme dan kekuatan sosial inilah, konflik struktural lahir dan mengemuka.

Pemodal, baik pada masa kolonial maupun pascakolonial, berkemampuan untuk mengubah relasi-relasi agraria dalam masyarakat, yang membawa konsekuensi bahwa tanah/ruang hidup/sumberdaya alam harus berelasi dengan pasar, sehingga modal dan tenaga kerja sebagai penggerak moda produksi adalah kebutuhan agar kapitalisme berlangsung.

Kekuatan sosial yang dirugikan oleh kapitalisme melakukan perlawanan, baik terorganisasi (*well organized*) seperti serikat-serikat yang diini-

siasi oleh kaum intelektual di tingkat akar rumput, maupun tidak terorganisasi secara modern seperti ditunjukkan oleh James C. Scott dalam perlawanan keseharian. Corak-corak perlawanan bervariasi tergantung dari bentuk kapitalisme yang dihadapi; aktor yang dihadapi; struktur sosial (masyarakat) di mana konflik struktural itu berlangsung; dan kesempatan politik yang dimiliki oleh rakyat. Dan, dalam berbagai bentuknya, negara dan/atau korporasi melakukan penghentian perlawanan sosial itu, baik secara fisik; regulasi; politik identitas; pengorganisasian kekerasan; atau pelabelan dan pewacanaan bagi mereka yang menolak patuh sebagai: musuh bersama.

Pertarungan kekuasaan antara kapitalisme dengan rakyat tak jarang juga diramalkan dengan perang wacana yang akan menentukan legitimasi (pembenaran): siapa yang dibenarkan secara sosial untuk menentukan perubahan lingkungan dan sosial, lalu mereproduksi wacana itu untuk kepentingannya.

Tulisan ini akan mengangkat tiga pendekatan, yaitu Pendekatan Hak; Pendekatan Akses; dan Pendekatan Ekososiologi, dalam membandingkan hasil Riset Kebijakan STPN 2012 dengan kertas-kertas kerja akar rumput sebagai kasus uji. Dengan harapan, dapat tergambar secara teoritis: *sejauhmana penyelesaian konflik yang diusulkan kepada pemerintah atau dirumuskan oleh pemerintah telah menjadi bagian dari solusi*.

<sup>12</sup> Antara lain: 1) *Membangun Gerakan Petani Mandiri*, ditulis oleh Guruh Dwi Riyanto, [http://www.portalkbr.com/berita/saga/2526669\\_4216.html](http://www.portalkbr.com/berita/saga/2526669_4216.html); 2) *Akar Rumput Menuju Kemandirian*, ditulis oleh Sita Magfira dan Suluh Pamuji, <http://indoprogress.com/akar-rumput-menuju-kemandirian/>; 3) *Merawat Nafas Panjang Perjuangan Agraria*, ditulis oleh Udin Choirudin, <http://selamatkanbumi.com/merawat-nafas-panjang-perjuangan-agraria-risalah-kongres-ii-forum-komunikasi-masyarakat-agraris-fkma/>; 4) *Dari Gunawan Wiradi untuk Kawan-kawan FKMA*, ditulis oleh Gunawan Wiradi, <http://selamatkanbumi.com/surat-dari-gunawan-wiradi-untuk-fkma/>.

## C. Kerangka Teori

### 1. Pendekatan Hak Milik

Locke memandang kepemilikan sebagai klaim moral atas hak-hak yang muncul dari pencampuran tenaga kerja dan tanah<sup>13</sup>, sedangkan pendapat oposannya, Marx<sup>14</sup>, memandang bahwa kepemilikan adalah pencurian (*theft*). Berbeda dengan Locke dan Marx, Proudhon<sup>15</sup> dan MacPherson<sup>16</sup> memandang kepemilikan bukan sesuatu yang alami (*natural*), melainkan klaim yang memperoleh legitimasi sosial. Peluso dan Ribot<sup>17</sup> mengemukakan bahwa hak kepemilikan dikendalikan oleh sekelompok hak (*a bundle of rights*), yang dicirikan dengan penguasaan si pemilik hak untuk memiliki, menggunakan, mewariskan, dan memindahkan penguasaannya kepada pihak lain.

Lebih lanjut, Schlager dan Ostrom (1992) membuat uraian atas *a bundle of rights* itu sebagai berikut:

1. Hak atas akses (*rights of access*), yaitu hak untuk memasuki wilayah tertentu, berlaku bagi pemanfaat yang diijinkan (*authorized users*), pemakai atau penyewa (*claimant*), kepunyaan (*propeitors*), dan pemilik (*owners*).
2. Hak pemanfaatan (*rights of withdrawal*), yaitu

hak untuk mengambil manfaat atas sesuatu dari suatu tempat, berlaku bagi pemakai dan penyewa, kepunyaan, dan pemilik.

3. Hak pengelolaan (*rights of management*), yaitu hak untuk mengatur pola pemanfaatan dan mengubah sumberdaya yang ada untuk tujuan tertentu, berlaku bagi pemakai atau penyewa, kepunyaan, dan pemilik.
4. Hak pembatasan (*rights of exclusion*), yaitu hak untuk membatasi akses pihak lain terhadap sesuatu dan membuat aturan pemindahan hak ini, berlaku bagi kepunyaan dan pemilik.

Hak milik merupakan hak tertinggi karena hanya pemilik yang mempunyai hak untuk melepaskan penguasaannya kepada pihak lain.

### 2. Pendekatan Akses

Menurut Peluso dan Ribot (2003), jika hak kepemilikan dikendalikan oleh sekelompok hak (*a bundle of rights*), maka akses dikendalikan oleh sekelompok kekuasaan (*a bundle of powers*). Kekuasaan lebih berperan daripada klaim dalam pengambilan manfaat atas suatu sumberdaya. Sekelompok orang mungkin tidak mempunyai hak menurut hukum yang berlaku, namun kekuasaan yang melekat padanya memungkinkannya untuk mengakses sumberdaya, bahkan membuat klaim kepemilikan atau menentukan struktur penguasaan atas sumberdaya. Kekuasaan kemudian menjadi konsep penting untuk menelaah struktur penguasaan sumberdaya dalam perspektif kelas, ranah di mana konflik penguasaan sumberdaya sering berlangsung. Perbedaan perspektif kekuasaan dalam akses SDA antara Teori Hak Kepemilikan (*Theory of Property Rights*) dan Teori Akses (*Theory of Access*) disajikan dalam Tabel 1.

<sup>13</sup> ...property as the moral claim to rights arising from mixing of labor with land (Peluso dan Ribot, 2003:156).

<sup>14</sup> Property is appropriation, thus the rights that derived from combining labor and land or resource use were superceded by state backed institutions of property, causing him (Marx) to regard property as theft (Ibid: 156-157)

<sup>15</sup>One author teaches that property is a civil rights, based on occupation and sanctioned by law; another holds that it is a natural rights, arising from labor, and these doctrines, though they seem opposed, are both encouraged and applauded. I (Proudhon) contende that neither occupation nor labor nor law can create property, which is rather an effect without cause (Ibid:155).

<sup>16</sup> ...a right in the sense of an enforceable and supported by society through law, custom, or convention (Ibid).

<sup>17</sup> Peluso, N.L. and J.C. Ribot. 2003. A Theory of Access. *Rural Sociology* 68 (2) , pp 153-181.

Tabel 1. Perbedaan *Theory of Property Rights* dan *Theory of Access*

Sumber	Konsep kunci	Konsekuensi
Schlager dan Ostrom (1992) <i>Theory of Property Rights</i>	<i>A bundle of rights</i>	Hak adalah faktor yang menentukan akses SDA seseorang atau sekelompok orang. Hak tertinggi terdapat pada aktor yang berkuasa melepaskan penguasaannya atas SDA. Kepastian hukum diperoleh dari kemelekatan hak pada seseorang atau sekelompok orang atas SDA.
Ribot dan Peluso (2003) <i>Theory of Access</i>	<i>A bundle of power</i>	Kekuasaan adalah faktor yang menentukan akses SDA seseorang atau sekelompok orang. Hak adalah klaim yang memperoleh legitimasi sosial. Kepastian hukum merupakan arena kekuasaan, pihak yang tidak dilekati hak tetap dapat melakukan akses melalui kekuasaannya.

Sumber: Peluso dan Ribot (2003) dan Schlager dan Ostrom (1992)

### 3. Pendekatan Ekososiologi

Istilah Ekososiologi muncul dalam kumpulan karya terpilih Sajogyo yang menyoroti perubahan-perubahan agraria, terutama di pedesaan, yang berangkat dari suatu upaya untuk mengurai benang kusut pembangunan<sup>18</sup>. Beberapa karya Sajogyo sebelumnya, seperti *Modernization Without Development* dan *Pertanian, Landasan Tolak bagi Pengembangan Bangsa* berangkat dari argumentasi bahwa ketimpangan struktur penguasaan sumberdaya agraria tidak selesai semata-mata dengan kepastian hak yang dimotori dengan modernisasi<sup>19</sup>. Mengkritisi revolusi hijau, Sajogyo berpendapat bahwa modernisasi justru tidak berdampak pembangunan, padahal dalam tradisi wacana fungsionalisme/modernisme keduanya selalu identik. Studi Sajogyo dikenal berusaha memosisikan kelas terbawah dalam struktur penguasaan sumberdaya agraria sebagai aktor yang penting, memunculkannya dalam diskusi: siapa yang paling berhak menikmati hasil atas pembangunan dan perubahan-perubahan

agraria: rakyat atau korporat?<sup>20</sup> Apa yang menjadi prioritas utama dalam pembangunan dan perubahan-perubahan agraria: keberlanjutan atau pertumbuhan sesaat? Bagaimana pembangunan dan perubahan-perubahan agraria yang bermanfaat luas akan dimulai: mengutamakan dorongan modal sosial atau mengutamakan tarikan kapital?

Meskipun belum diangkat sebagai sebuah teori, Ekososiologi yang dirintis oleh Sajogyo dalam beberapa hal sejalan dengan pendekatan *Political Ecology*, seperti halnya ditunjukkan oleh Watts dalam Robbins, bahwa ekologi politik adalah<sup>21</sup>:

*An approach to understand the complex relations between nature and society through a careful analysis of what one might call the forms of access and control over resources and their implications for environmental health and sustainable livelihoods.*

Tentu saja, pendekatan Ekososiologi kental dengan nuansa ekonomi politik.

Konflik dan penyelesaian konflik, dalam pendekatan ekososiologi, perlu dipikirkan kembali. Konflik hadir bukan sebagai sebab, melainkan sebagai akibat pertemuan dua subyek lengkap dengan kepentingan dan posisinya dalam relasi lingkungan-sosial, mengarah aksi-reaksi yang cenderung menegasikan. Dalam konflik struktural, subyek itu adalah rakyat berhadapan dengan negara dan/atau korporasi.

Menggunakan pendekatan ekososiologi, klaim atas suatu sumberdaya harus diletakkan kembali dalam sejarah kemunculan klaim itu. Sebagai misal, menjawab siapa yang berhak atas sumberdaya agraria di masa kolonial di nusantara; pendekatan hak akan memunculkan jawaban tegas: mereka yang diakui oleh pemerin-

<sup>18</sup> Sajogyo. 2006. *Ekososiologi*. Sains, Sekretariat Bina Desa, Cindelas Pustaka Cerdas. Yogyakarta.

<sup>19</sup> Tulisan ini hadir sebagai Kata Pengantar dalam *Involusi Pertanian* (Geertz, 1983).

<sup>20</sup> Sajogyo. 1982. *Modernization without Development*. *The Journal of Social Studies*, Dacca (Bangladesh).

<sup>21</sup> Robbins, Paul. 2004. *Political Ecology A Critical Introduction*. Blacwell, Malden.



tah kolonial dan dikuatkan dengan tanda bukti 'kepemilikan' hak adalah pihak yang berhak. Namun, pendekatan ekososologi akan memunculkan jawaban jelas: mereka yang telah menempati dan memanfaatkan sumberdaya agraria sebelum kolonial tiba adalah pihak yang berhak. Demikian pula dalam penyelesaian konflik, pendekatan hak akan mengutamakan penegakan hukum positif di atas semua cara penyelesaian yang ada, artinya dalam kasus tersebut di atas, pemerintah kolonial selalu benar. Pendekatan ekososologi akan mendahulukan keadilan sebelum hukum, artinya kepentingan sosial dan pengolah sumberdaya agraria merupakan subjek yang harus difasilitasi sekalipun fasilitas itu nanti akan muncul sebagai hukum positif. Di masa kolonial, kolonialisme adalah sebab, konflik agraria adalah akibat. Penyelesaiannya kolonialisme harus diakhiri, dan ditata kembali pembaruan struktur penguasaan sumberdaya agraria (dikenal sebagai reforma agraria yang diperjuangkan melalui UUPA). Di masa pascakolonial, terlebih di era reformasi, kapitalisasi sumberdaya agraria adalah sebab, konflik agraria adalah akibat. Penyelesaiannya adalah mengganti model-model penyelesaian yang mendukung kapitalisasi sumberdaya agraria, meskipun bentuk penyelesaian itu belum terpikirkan oleh pengambil kebijakan.

Tabel 2. Perbandingan Teoritis atas diskursus tentang Konflik Agraria dan Penyelesaiannya<sup>22</sup>

Parameter	PENDEKATAN TEORITIS		
	Hak (a bundle of rights)	Akses (a bundle of powers)	Ekososologi
Sumber konflik	Ketidakpastian Hak	Ketimpangan akses	Ketimpangan penguasaan
Tujuan penyelesaian	Tercipta kepastian hukum	Tercipta peluang yang seimbang	Demokratisasi struktur agraria
Instrumen	Hukum positif	Kontrak	Kelembagaan sosial
Bentuk penyelesaian	Sertifikasi	Pembukaan Akses	Keputusan yang mengedepankan kepentingan sosial dan ekosistem
Konsekuensi	Terbuka pada pasar tanah <i>Exclusion</i>	Berbagi otoritas	Terbuka pada hak milik komunal

Sumber: Sajogjo (2006); Peluso dan Ribot (2003) dan Schlager dan Ostrom (1992)

<sup>22</sup> Data diolah dari buku Peluso dan Sajogjo.

Riset Kebijakan STPN 2012 menemukan permasalahan seputar kebijakan penyelesaian konflik agraria. Secara umum, konflik berlangsung di dalam persaingan kepentingan Negara; Pasar; dan Masyarakat.

Negara memandang agraria sebagai ruang dan isinya yang merupakan entitas tak terpisahkan dari kekuasaan sistem politik bernama *nation-state*. Sebagai kesatuan kekuasaan, hukum dan kebijakan merupakan alat kontrol atas perubahan-perubahan agraria, dengan demikian kepastian hukum adalah syarat mutlak agar kebijakan dapat dijalankan. Konflik hadir sebagai akibat dari hukum yang tidak berjalan sebagaimana mestinya, pemerintah sebagai wakil institusi negara mempunyai wewenang untuk mengatur bagaimana konflik akan diselesaikan, salah satu bentuknya adalah penertiban administrasi pertanahan (sertifikasi).

Pasar memandang agraria sebagai komoditas yang merupakan bagian tak terpisahkan dari mesin pertumbuhan ekonomi. Sebagai pondasi kekuatan ekonomi, perubahan sumberdaya agraria menjadi nilai lebih akan efisien ketika hak telah pasti. Kepastian hak akan menjadi jaminan bagi iklim investasi yang baik. Logika pasar dan negara bertemu pada gagasan pembangunan dan/atau pertumbuhan modal yang difasilitasi dengan kepastian hak; perbedaannya, pasar percaya bahwa tanpa kebijakan negara pun moda produksi tetap menggeliat, menumbuh-kembangkan modal. Penertiban administrasi penting sebagai mekanisme pengalihan hak dari publik ke privat melalui pasar tanah.

Masyarakat memandang agraria sebagai ruang di mana relasi-relasi kekuasaan bertemu dalam berbagai kepentingan. Agraria bukan hanya berfungsi privat, misalnya tanah warisan; tetapi juga berfungsi sosial; misalnya sumber mata pencaharian/penghidupan. Dalam perspektif masyarakat, ada struktur penguasaan agraria yang timpang, hak masyarakat atas sumberdaya

agraria tidak diakui dan akses masyarakat terhadapnya ditutup. Struktur penguasaan inilah yang harus dirombak, dan bukan pada siapa aktor yang kepadanya akan dilekatkan hak. Upaya penertiban administrasi hanya akan melestarikan konflik sejauh upaya itu memelihara ketimpangan struktur penguasaan agraria.

Tabel 3 Identifikasi permasalahan yang ditemukan riset sistematis STPN 2012 tentang Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Kontemporer<sup>23</sup>

Unsur-unsur agraria	Negara	Pasar	Kelompok Masyarakat
Subyek dalam konflik agraria	Ruang (tanah, air, udara) dan isinya	Komoditas berbasis ruang	Relasi-relasi kekuasaan
Hal yang direform	Hukum dan Kebijakan	Ketidakpastian Hak dan Akses	Struktur penguasaan
Pendekatan	<i>Landreform</i> Dipandu negara	<i>Landreform</i> Dipandu pasar	<i>Landreform</i> Dipandu Organisasi Masyarakat ( <i>by leverage</i> )
Tujuan	Kepastian hukum melalui tertib administrasi	Jaminan keamanan investasi	Pemerataan distribusi ruang, pengakuan kelembagaan atas wilayah adat
Pelaku utama	Lembaga negara	Badan usaha didorong Badan Finansial Internasional	Lembaga masyarakat
Realisasi	Sertifikasi	Sertifikasi Pasar tanah	Sertifikasi, Pluralisme hukum (dalam beberapa hal)

Sumber: Saleh *et al.* (2012)

Kertas kerja akar rumput yang dihimpun oleh FKMA menemukan permasalahan-permasalahan yang sedikit berbeda dengan Riset Kebijakan STPN 2012. Secara umum, kertas kerja ini menemukan hubungan mutualistik antara negara dan korporasi dalam menafsirkan, mengatur, dan mengelola agraria. Hubungan mutualistik ini dengan sendirinya menyingkirkan masyarakat yang secara normatif merupakan pemegang kedaulatan tertinggi NKRI dan merusak lingkungan/ruang hidup masyarakat; sehingga, diistilahkan oleh FKMA sebagai *kejahatan negara-korporasi*. Hubungan ini dilegitimasi oleh hu-

kum dan kebijakan, baik berupa Ijin Bupati (Banten), Kontrak Karya dan UU No 13 Tahun 2012 (Kulon Progo), Peraturan Presiden (Sidoarjo), maupun Hak Guna Usaha (Ogan Ilir). Hukum dan kebijakan tersebut bekerja dalam logika yang sama: negara adalah penentu hubungan agraria semua pihak, dan kepastian hak dibutuhkan untuk mengamankan investasi atas sumberdaya agraria. Tidak berbeda dengan temuan Saleh *et al.* (2012), akar rumput menempatkan agraria sebagai ruang hidup dan sumber penghidupan, karenanya agraria tidak tergantikan. Pembebasan lahan, baik itu melalui mekanisme transaksi maupun perampasan, bukan sebuah pilihan bagi masyarakat yang ruang hidupnya telah/akan hilang karena suatu moda produksi/agenda pembangunan. Berbagai upaya legal formal dan intraparlementer untuk menyelesaikan konflik agraria structural telah dilakukan masyarakat, tetapi kandas oleh narasi hukum dan ketidakmauan politik pemerintah untuk menyelesaikan konflik. Karena konflik antara masyarakat dan negara-korporasi bersifat saling menegasikan, *win win solution* tidak dipandang sebagai solusi bagi kelompok masyarakat ini. Konflik usai jika akar konflik dihilangkan, yaitu hubungan mutualistik negara dan korporasi, bentuk penyelesaian konfliknya ialah pembatalan legitmasi dan praktik-praktik kelanjutannya. Istilah “memperpanjang nafas perjuangan” dan “mengutamakan kemandirian pemikiran dan gerak” muncul sebagai strategi sekaligus konsep tanding bagi penyelesaian konflik agraria *a la* negara-korporasi, sebagaimana diungkapkan oleh Magfira dan Pamuji (2013), Riyanto (2013), Choirudin (2013) dan Wiradi (2013).

<sup>23</sup> Deden dkk., *op.cit.*

Tabel 4 Identifikasi permasalahan yang ditemukan oleh akar rumput (FKMA)

Unsur-unsur agraria	Banten	Kulon Progo	Sidoarjo	Ogan Ilir
Akar konflik	Kejahatan negara-korporasi terhadap sumberdaya agraria			
Aktor penyebab konflik	Pemerintah Daerah PT Aqua Golden Missisipi	Kasultanan dan Pakualaman Pemerintah Daerah I dan II PT Indomines Ltd.	PT Lapindo Brantas	PTPN VII
Basis material yang menjadi sumber konflik	Okupasi lahan oleh korporasi untuk industri air mineral	Perubahan fungsi kawasan dari pertanian dan pemukiman menjadi pertambangan, dilegalisasi dengan Kontrak Karya Pertambangan (4 November 2008)	Semburan lumpur akibat pengeboran PT Lapindo Brantas (29 Mei 2006)	Tanah ulayat yang diubah statusnya menjadi HGU, total areal tebu 2.354 ha, lahan sengketa 1.529 ha.
Kebijakan yang menjadi sumber konflik	Surat Izin Bupati dengan nomor 593/Kep.50-Huk/2007 Melegalkan akuisisi lahan untuk tambang air.	Perda DIY No 2 Tahun 2010, tentang RTRW UU No 13 Tahun 2012 Melegalkan akuisisi lahan untuk tambang pasir besi.	Perpres 14/2007 Perpres 48/2008  Warga harus menjual tanah ke PT. LAPINDO	HGU atas tanah ulayat Surat Gubernur No 593.83/6623/I/2000 kepada Kementerian BUMN, agar mengembalikan lahan dan memberi kompensasi pada warga.
Upaya penyelesaian konflik agraria pemerintah/peusahaan	Pembebasan lahan	Jual beli tanah Pendaftaran tanah Kasultanan/Pakualaman Penerbitan UU No 13 Tahun 2013, Perda DIY No 2 Tahun 2010	Warga diharuskan menjual tanah kepada PT Lapindo  Pembayaran tanah dan bangunan melalui APBN	Upaya penyadaran hukum dan perbaikan manajemen PTPN VII, unit usaha PG Cinta Manis
Penyikapan Masyarakat	Menuntut pencabutan surat izin No 593/Kep.50-Huk/2007 tentang izin lokasi pembangunan Pabrik Danone oleh PT. Tirta Investama. Demonstrasi dan mempertahankan lahan	Upaya legal formal (2007-2012) dan selalu kandas Tetap bertani di lahan yang ditetapkan sebagai konsesi pertambangan, agar investor mempertimbangkan untuk tidak mengambil risiko kerugian.	Penuntutan ganti rugi kepada PT Lapindo (2006-2011) Penuntutan <i>bedhol desa</i> kepada pemerintah (2013)	Okupasi dan Penyelidikan status tanah oleh masyarakat Mendesak penyelesaian lewat jalur hukum dan tidak ditanggapi.

Sumber: GRAPPAD (2013); Antoro (2012); Mukhlis (2013) dan Rere (2013)

Apa yang dibayangkan sebagai penyelesaian konflik agraria oleh pemerintah di ranah kebijakan ternyata tidak bekerja sebagai solusi di lapangan. Permasalahannya bukan terletak pada sejauhmana kebijakan penyelesaian konflik itu efektif dan efisien, melainkan pada sejauhmana kebijakan penyelesaian konflik itu benar-benar menjadi solusi sejak dalam ranah arena kebijakan (bukan pada narasi/implementasi kebijakan).

Ranah arena kebijakan berbeda dengan ranah narasi/implementasi kebijakan, ranah pertama dapat diterjemahkan sebagai arsitektur konsep dan arah kebijakan; sedangkan ranah kedua adalah strukturisasi konsep dan arah kebijakan tersebut.

Mayoritas kebijakan penyelesaian konflik agraria di Indonesia belum menyentuh akar konflik agraria; sekalipun hal ini dibantah oleh pemerintah, bukti di lapangan justru berbicara sebaliknya: *kebijakan penyelesaian konflik menjadi bagian dari pemeliharaan konflik*. Kertas kerja akar rumput di FKMA maupun Riset Kebijakan STPN 2012 menunjukkan hal itu, terutama ketika menjawab: apa akar konflik agraria?

Pendekatan Hak tampaknya ditinggalkan oleh akar rumput dalam pembangunan wacana untuk memperjuangkan hak atas agraria, baik itu diwujudkan sebagai penutupan paksa alat produksi korporasi; tuntutan pencabutan ijin pemerintah pada korporasi; penolakan bentuk-bentuk legitimasi untuk perampasan ruang hidup; dan okupasi lahan untuk meneruskan penghidupan. Pendekatan akses, yang dipromosikan oleh Peluso dan Ribot sebagai Teori Akses, tampaknya menjadi landasan bagi akar rumput untuk menyelesaikan konflik agraria struktural dengan caranya sendiri. Sedangkan Pendekatan Ekososiologi tampaknya menjadi landasan teoritik untuk melegitimasi posisi akar rumput dan ruang hidupnya dalam pusaran konflik agraria struktural.

Tabel 5 Perbandingan argumentasi tentang konflik agraria dan penyelesaian konflik agraria

Parameter	Hasil penelitian Riset Kebijakan STPN 2012	Kertas kerja FKMA
Dimensi material akar konflik agraria	Komoditas berbasis sumberdaya: Pasir besi, air, tanaman, gas bumi	Ruang hidup Sarana penghidupan (air, tanah, dan alat produksi)
Dimensi Immaterial akar konflik agraria	Ketidakpastian hukum Ketimpangan akses	Kesehatan lingkungan Keberlanjutan ekonomi Relasi sosial Identitas lokal
Pendekatan penyelesaian konflik agraria	Pendekatan Hak Pendekatan Akses	Akses Ekososiologi
Strategi penyelesaian konflik	Kebijakan	Okupasi dan Memperpanjang nafas perjuangan

Sumber: Rere (2013), Mukhlis (2013), GRAPPAD (2013), Antoro (2012), dan Saleh *et al.* (2012)

Dengan membandingkan argumentasi yang muncul dalam Riset Kebijakan STPN 2012 dan kertas kerja FKMA, artikel ini hendak menyorot pada isu penyelesaian konflik agraria dengan pertanyaan-pertanyaan panduan sebagai berikut:

1. Apa makna agraria bagi negara, pasar, atau masyarakat; dan mengapa demikian?
2. Apa akar konflik agraria menurut negara; pasar; dan masyarakat?
3. Apakah upaya-upaya 'penyelesaian konflik' yang dirumuskan dan/atau dijalankan oleh negara, pasar, atau masyarakat sudah menjadi bagian dari penyelesaian, atau justru menjadi bagian dari persoalan baru yang harus diselesaikan; dan mengapa demikian?

#### D. Analisis

Gillian Hart<sup>24</sup> dalam *Development Debates in the 1990s: Culs de Sac and Promising Paths*, mengembangkan kerangka analisis pembangunan dengan 'memisahkan sejenak' dan 'memadukan kembali' antara kebijakan pembangunan (pembangunan dalam huruf "P" besar) dan proses operasi pembangunan kapitalisme (pembangunan dalam huruf "p" kecil). Pembangun-

<sup>24</sup> Hart, G. *Development Debates in the 1990s: Culs de Sac and Promising Paths*, *Progress in Human Geography* 25,4, pp. 649-658, 2001

an—dalam pemahaman pengambil kebijakan, sesungguhnya suatu proyek intervensi negara-negara ‘dunia pertama’ pascaperang dunia II yang diterjemahkan sebagai suatu perencanaan (p)embangunan investasi dengan akuisisi ruang-ruang baru di negara-negara bersumber daya alam dan manusia yang melimpah, untuk melipatgandakan keuntungan skala besar bagi kepentingan investasi tersebut (produksi ruang). Akuisisi dan produksi ruang ini tidak lagi menggunakan cara-cara imperialisme kuno, yaitu invansi militer, melainkan memanfaatkan kekuatan dari dalam negara-negara ‘dunia ketiga’, yaitu penyelenggara negara (*acquisition through state intervention*), dengan menggunakan logika (P)embangunan dan Peningkatan Kesejahteraan. Model lain dari intervensi ini adalah dengan dukungan Badan-badan Internasional yang menitikberatkan pada program-program penerbitan administrasi pertanahan untuk kebutuhan pasar tanah (*acquisition through market intervention*).

Kebijakan pembangunan di Indonesia, terutama menjelang abad ke-21, ditandai oleh operasionalisasi kekuatan-kekuatan struktural dari agen-agen pasar baik transnasional maupun nasional, yang bekerja melalui Badan-badan Internasional, untuk meneruskan akumulasi modal, sebagai contoh adalah keharusan menerapkan SAPs dalam *LoI* IMF 1998. Logika kapitalisme mengharuskan modal harus berputar (dijalankan dalam moda produksi) agar menghasilkan surplus dan modal kembali. Jika surplus yang terakumulasi tidak berputar kembali dalam siklus produksi; sirkulasi; dan pertukaran yang sudah ada; maka krisis akibat akumulasi yang berlebihan akan terjadi. Sehingga, untuk mencegah krisis itu, dibutuhkan ruang baru untuk reproduksi kapital terus menerus. Harvey dalam *The Limit of Capital* mengemukakan bahwa produksi ruang baru merupakan solusi

kemacetan<sup>25</sup>. Lebih lanjut, Harvey menegaskan bahwa perubahan besar di dalam sejarah sosial, dikaitkan dengan diskursus (P)embangunan dan (p)embangunan di Indonesia, dapat dilacak dari enam hal pokok yang saling terhubung dan memengaruhi, yakni perubahan teknologi, relasi dengan alam, modus produksi, konsumsi sehari-hari, *mental conception*, dan relasi sosial.

Levebre (2000) dalam Harvey<sup>26</sup> mengungkapkan bahwa daya hidup kapitalisme terjaga melalui penciptaan perluasan ruang (*production of space*), sebagaimana pendapatnya di sumber lain:

*According to Marx's early works, production is not merely the making of products. ...it also signifies the self-production of the "human being" in the process of historical selfdevelopment, which involves the production of social relations. Finally, in its fullest sense, the term embraces re-production . . . [this] being the outcome of a complex impulse rather than of inertia or passivity; this impulse . . . this praxis and poiesis does not take place in the higher spheres of a society (state, scholarship, "culture") but in everyday life (2000 [1971]:30" <sup>27</sup>*

Selanjutnya, Levebre mengungkapkan:

*"capitalism has found itself able to attenuate (if not resolve) its internal contradictions . . . by occupying space, by producing a space".*

Levebre menganjurkan untuk waspada terhadap cara-cara kerja kapitalisme dalam hidup keseharian, kapitalisme mampu menemukan celah untuk mengambil-alih ruang (hidup) dan memproduksi ruang (kapital). Hal itu tampak jika

<sup>25</sup> Levebre H. 2010. "The Survival of Capitalism: Re-production of the Relation of Production". Dalam David Harvey. *Imperialisme Baru, Genealogi dan Logika Kapitalisme Kontemporer*. Terj. Eko PD. Jakarta: Resist Book dan Institute of Global Justice.hlm, 97

<sup>26</sup> Levebre.H. *op.cit*

<sup>27</sup> Greig Charnoks. *Challenging New State Spatialities: The Open Marxism of Henry Levebre*. *Antipode* Vol. 42 No. 5 2010 ISSN 0066-4812, pp 1279-1303, 2010.

mengamati bagaimana ruang diatur, diproduksi, bahkan direbut. Dengan demikian, diskursus (P)embangunan dalam skema (p)embangunan merupakan bagian dari produksi-reproduksi ruang-ruang baru bagi akumulasi modal dengan menggunakan instrumen-instrumen struktural, baik negara maupun swasta.

### 1. Makna agraria

Menurut UU No 5 Tahun 1960, agraria didefinisikan sebagai bumi, air, dan udara. Pengertian ini mengacu pada makna agraria sebagai ruang (*space*) dan isinya. Ruang dapat berdimensi fisik, seperti garis pantai, tepi sungai, tebing, tanggul, vegetasi; dan berdimensi imajiner batas administrasi dalam peta. Sedangkan isi dari ruang mengacu pada materi yang menempati ruang tersebut, lebih dikenal dengan istilah sumberdaya alam, termasuk manusia. Dengan demikian, istilah agraria, ruang, dan/atau sumberdaya alam dapat digunakan secara bergantian untuk menunjuk maksud yang sama.

Batas wilayah dapat menandakan identitas ekologis, misalnya ekosistem hutan dan ekosistem DAS; dapat pula bermakna politis, misalnya batas negara; dapat bermakna sosiologis, misalnya batas pemangku adat; dapat pula bermakna ekonomis, misalnya batas tanah yang dimiliki/dikuasai oleh suatu pihak.<sup>28</sup> Sehingga, agraria bermakna material sekaligus immaterial, terkait dengan kewenangan suatu pihak untuk mengakses; mengelola; memanfaatkan, dan mengklaim suatu lingkup yang menjadi wilayahnya (*domain*), dan kewenangan ini biasanya mengarah pada bentuk penguasaan tunggal. Batas wilayah dengan sendirinya menandakan pula klaim kekuasaan suatu pihak atas materi yang berada pada suatu wilayah, dan tak jarang klaim itu bertubrukan dengan klaim pihak lain. Akibatnya, konflik yang memperebutkan klaim; akses;

pengelolaan; dan pemanfaatan sumberdaya alam/agraria antara negara dan masyarakat adat tidak terhindarkan. Agraria terkadang merupakan ruang hidup yang tidak tergantikan. Sehingga, bagi pemaknanya, agraria akan dipertahankan hingga usai usia. Pemaknaan ini barangkali berbeda bagi negara atau swasta yang menilai sumberdaya agraria adalah aset ekonomi, baik untuk tujuan pertumbuhan ekonomi maupun akumulasi modal dan laba. Bagi negara dan swasta, karena agraria sebagai aset, pemberian kompensasi menjadi alternatif resolusi ketika konflik agraria struktural terjadi.

### 2. Akar-akar konflik agraria

Akar-akar konflik agraria dapat dipetakan dalam 5 hal, yaitu:<sup>29</sup>

- a. Proyek ideologi dan politik neoliberalisme  
Sebagai sebuah teori, Neoliberalisme adalah suatu aliran pemikiran yang mengutamakan prinsip-prinsip kepemilikan pribadi secara mutlak, pasar dan perdagangan bebas, dan kebebasan dalam berusaha dan bersaing. Teori ini segera menjadi kritik bagi tata pemerintahan yang absolut. Neoliberalisme kemudian dilembagakan dalam kebijakan pembangunan melalui SAPs (*Structural Adjustment Programs*), dipelopori oleh IMF dan Bank Dunia. Harvey dalam *A Brief History of Neoliberalism* memahami Neoliberalisme sebagai agenda konsolidasi kelas yang berkuasa untuk mengatasi krisis-krisis akibat kejenuhan akumulasi modal melalui *accumulation by dispossession*, yakni akumulasi modal dengan cara perampasan disertai produksi ruang yang baru; pembagian kerja yang baru; sumberdaya yang baru dan lebih murah; dan kelembagaan modal yang baru, yang dibedakan dengan *accumulation by exploitation*, yakni akumulasi modal secara meluas melalui

<sup>28</sup> Deden dkk., *op.cit.*

<sup>29</sup> Deden dkk., *op.cit.*

eksploitasi tenaga kerja dalam proses produksi dan sirkulasi barang dagangan<sup>30</sup>. Sehubungan dengan hal itu, sumberdaya agraria merupakan ruang pertemuan antara (P)embangunan dan (p)embangunan, dan dimaknai sebagai komoditas.

Jauh sebelum kritik Harvey terhadap perilaku agen kapitalisme dalam memperlakukan lahan, Polanyi, dalam *The Great Transformation*, menilai sumberdaya agraria bukan sebagai komoditas, melainkan sebagai ruang di mana relasi-relasi sosial terjadi dan bekerja<sup>31</sup>. Menurut Polanyi, ketika sumberdaya agraria diperlakukan sebagai barang dagangan (komoditas) maka hubungan-hubungan sosial yang melekat padanya akan terlepas dan menghasilkan guncangan-guncangan sosial berupa gerakan-gerakan tandingan untuk melindungi masyarakat dari kerusakan yang lebih parah. Sumberdaya agraria beserta tenaga kerja merupakan syarat hidup masyarakat, sehingga ketika keduanya diintegrasikan ke dalam mekanisme pasar sama saja dengan menyerahkan pengaturan kehidupan sosial kepada pasar.

b. Sistem tenurial yang monopolistis

*Domein Verklaring* yang diperkenalkan oleh Rafless menjadi landasan yang kuat bagi klaim penguasaan atas ruang hingga saat ini. Asas ini diadopsi oleh hukum nasional; misalnya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dan oleh hukum feodal; misalnya Rijktsblad 1918 di Lembaga Swapraja Yogyakarta<sup>32</sup>. Menurut UUPA, *Domein Verklaring* dianggap mengabaikan hubungan-hubungan agraria berbasis

komunal atau yang berbasis semangat sosialisme Indonesia<sup>33</sup>. Sesungguhnya, *Domein Verklaring* lahir sebagai alat legitimasi pemerintah kolonial untuk mengukuhkan monopoli atas ruang dan pengelolaannya. Monopoli itulah yang menjadi akar konflik karena akan meniadakan pihak yang tidak dominan. Meskipun asas *domein verklaring* dihapuskan dalam narasi kebijakan agraria, bukan berarti semangat dan upaya-upaya untuk menciptakan monopoli atas ruang turut pula hilang.

c. Konstruksi kebijakan agraria

Kebijakan yang mengatur pengelolaan agraria di Indonesia bersifat tumpang tindih kepentingan, bahkan bertentangan dengan asas hukum agraria yang berlaku. Hal ini tampak, jika UU No 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) dibandingkan dengan UU Pertambangan, UU Kehutanan, UU Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dan Pembangunan, dan MP3EI.

d. Moda Produksi atas agraria

Moda produksi atas agraria mengemuka sebagai sumber konflik di beberapa tempat. Kehutanan dan perkebunan merupakan moda produksi penyumbang konflik agraria struktural paling banyak dan paling lama dalam sejarah konflik agraria Indonesia, karena sisa-sisa penerapan hukum kolonial pada kedua sektor tersebut masih terjadi.

Reformasi hukum di bidang kehutanan, baik UU No 5 tahun 1967 maupun UU No 41 tahun 1999 yang menggantikan Ordonansi 1927/1932, tidak berarti menuntaskan konflik agraria di sektor ini. Pembaruan hukum tanah *Agrarische Wet 1870* menjadi UU No 5 Tahun

<sup>30</sup> Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford:Oxford University Press.

<sup>31</sup> Polanyi, K. *The great transformation*. New York: Rinehart. 1944

<sup>32</sup> Kasus uji: Pertambangan Pasir Besi di DIY, klaim tanah oleh Swapraja menggunakan produk kolonial Rijktsblad 1918.

<sup>33</sup> Antoro, Kus Sri. 2010. *Konflik-konflik Sumbeday Alam di Kawasan Pertambangan Pasir Besi: Studi Implikasi Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta)*. Tesis. Sekolah Pascasarjana IPB, tidak diterbitkan.

1960, dalam beberapa hal, juga demikian. Dalam UU No 5 Tahun 1960, hak-hak yang diturunkan langsung dari hukum kolonial, terutama Hak Guna Usaha (HGU) yang diturunkan langsung dari hak *erpacht*, merupakan model yang paling sering menimbulkan konflik agraria struktural. Penerapan HGU pada suatu wilayah dengan serta merta akan menghilangkan hubungan hukum yang ada sebelumnya pada kawasan tersebut, karena dikembalikan kepada asas muasal bahwa HGU berasal dari tanah negara (bukan tanah yang terlekat hak *eigendom* atau tanah ulayat). Sehingga, HGU merupakan salah satu cara penghilangan status hukum atas lahan dan mekanisme peralihan penguasaan menjadi di tangan negara. Kasus di Ogan Ilir menunjukkan demikian.

e. Politik hukum agraria

Kelsen berpendapat “*the state is the community created by a national (as opposed to an international) legal order*<sup>34</sup>. *The state as juristic person is a personification of this community on the national legal order constituting this community. From a juristic point of view, the problem of the state therefore appears as the problem of the national legal order*”, dengan demikian, persoalan negara, dalam sudut pandang hukum, diartikulasikan sebagai persoalan tata hukum nasional.

Politik hukum agraria yang menempatkan asas hukum positif sebagai satu-satunya asas yang diijinkan hidup dalam masyarakat, dengan kata lain meniadakan sistem hukum yang lain. Dominansi hukum positif melahirkan konflik yang tiada habis, karena hukum positif mengabaikan kearifan sistem yang lain. Konsep kepemilikan yang diatur oleh bukan hukum positif berlandaskan pada teori *ipso*

*facto*, menurut Burns hukum barat yang dianut oleh pemerintah kolonial berlandaskan pada teori *ipso jure*—teori ini didukung oleh mazhab Utrecht yang melahirkan doktrin *Domein Verklaring*, yang berprinsip bahwa kepemilikan hak atas sumberdaya agraria harus dinyatakan dengan alat bukti formal berdasarkan prinsip rasionalisme<sup>35</sup>.

### 3. Penyelesaian Konflik agraria

Peraturan Kepala BPN No 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan membedakan dengan tegas batasan Kasus, Sengketa, Perkara dan Konflik pertanahan (tidak meliputi kawasan perairan; udara; dan hutan). Kasus dibatasi sebagai sengketa, konflik, atau perkara pertanahan yang disampaikan kepada BPN RI untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai ketentuan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan nasional. Dalam hal ini jelas, bahwa BPN tidak akan menangani kasus yang 1) tidak dilaporkan, 2) di luar terminologi pertanahan, dan 3) tidak berpayung hukum.

Sengketa dibatasi sebagai perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio politik (berdimensi horizontal). Perkara adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan atau putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya di BPN RI. Konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politik (berdimensi struktural/vertikal). Konflik agraria struktural lebih sering

<sup>34</sup> Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*, New York, Russell and Russell. hlm 181

<sup>35</sup> Burns, Peter. 1999. *The Leiden Legacy Concepts of Law Indonesia*. Jakarta: P.T. Pradnya Paramita, Jakarta. hlm 95.



merupakan kasus yang kronik, komprehensif, dan sensitif pada isu-isu kemanusiaan yang adil dan beradab dan/atau keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Ketetapan MPR RI No 9 Tahun 2001 memberi mandat kepada DPR dan Presiden untuk : *Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 dari Ketetapan ini.*

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

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

Reforma Agraria (pemerintah dan pasar menyebutnya *Reformasi Agraria*) mempunyai dua fungsi, *pertama* sebagai tujuan yang memayungi kebijakan agraria dan *kedua* sebagai cara untuk penyelesaian konflik agraria<sup>36</sup>.

Menurut Bank Dunia, reformasi agraria mempunyai lima dimensi, yaitu: 1) liberalisasi harga dan pasar; 2) *landreform* (termasuk pengembangan pasar tanah); 3) pengolahan hasil pertanian dan saluran pasokan pendapatan; 4) keuangan pedesaan; dan 5) lembaga-lembaga pasar<sup>37</sup>. Konsekuensinya adalah konsolidasi tanah oleh pelaku pasar demi tujuan-tujuan investasi yang efisien. Logikanya, efisiensi hanya dapat dicapai apabila proses konsolidasi tanah diserahkan kepada mekanisme pasar karena pasar diyakini mempunyai kemampuan untuk mengatur sendiri dalam mencapai keseimbangan antara permintaan dan penawaran. Tidak mengherankan apabila pasar tanah dipromosikan sebagai bagian dari kebijakan transformasi penguasaan lahan. Sejalan dengan gagasan Bank Dunia, ADB mempromosikan *Land Administration Projects* (LAP) sebagai bagian dari *landreform*, yang akan memenuhi dua fungsi yaitu 1) kepastian hukum dan 2) kemudahan transaksi.

Merujuk pada Tuma dalam *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform, a Comparative Analysis*, Reforma Agraria didefinisikan oleh kelompok yang mewakili kepentingan masyarakat sebagai suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat 'baru' yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah pro-

<sup>36</sup> Deden dkk., *op.cit.*

gram pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya<sup>38</sup>. Konsekuensinya, sebagaimana yang di simpulkan oleh Lindquist<sup>39</sup> dalam *Land and Power in South America*, antara lain adalah (1) Bermakna sebagai suatu transfer kekuasaan; (2) Pengembalian tanah-tanah (*property*) rakyat yang dirampas; (3) Pembagian tanah secara merata (4) Mengarah kepada pengelolaan tanah yang lebih baik; (5) Meningkatkan standar kehidupan dari petani-petani yang menerima manfaat dari reform; (6) Meningkatkan produksi pertanian; (7) Menciptakan lapangan kerja; (8) Mempercepat pembentukan modal (*capital formation*), investasi dan teknologi inovasi di bidang pertanian; (9) Menciptakan dukungan politik untuk partai atau kelompok-kelompok politik yang pro reform; (10) Memungkinkan untuk dilakukan/diterapkan dalam kondisi yang ada di tengah masyarakat, khususnya dalam hal kapasitas personal/orang-orang yang ada/tersedia; dan (11) Menjungkirbalikan (mengubah) masyarakat kapitalis. Lebih lanjut, Bachriadi<sup>40</sup> menegaskan bahwa Reforma Agraria merupakan bagian dari program pembangunan ekonomi sekaligus program politik untuk mengubah struktur penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria, yang meliputi 1) redistribusi tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang dikuasai secara berlebihan atau skala besar dan 2) pengembalian tanah-tanah dan

sumber-sumber agraria lainnya yang dirampas dari rakyat sebagai penguasa sebelumnya.

Dengan demikian, keberpihakan; kemauan politik; dan posisi negara dalam penyelesaian konflik agraria dapat dilihat dari praktik-praktiknya, antara lain: bagaimana skema penyelesaian konflik agraria dirumuskan dan ditempuh: memenuhi amanat rakyat atau amanat pasar?

Tabel 6. Konflik Agraria menurut berbagai pihak<sup>41</sup>

Unsur-unsur	Pemerintah	Pasar	Kelompok Masyarakat
Akar masalah	Ketidakpastian hukum	Kegagalan pasar	Ketimpangan penguasaan
Sumber masalah	Penegakan hukum yang lemah	Hambatan structural	Dominansi ekonomi pasar
Paradigma	Konflik sebagai penghambat kebijakan	Konflik sebagai eksternalitas	Konflik sebagai akibat (respons)
Solusi	Penertiban administrasi	Mekanisme pasar	Perombakan struktur penguasaan
Eksekutor	Lembaga negara melalui pengadilan	Pasar tanah	Kelembagaan negara dan sosial

Sumber: Saleh *et al.* (2012)

Pada 24 September 2012, dalam peringatan Hari Tani ke 52, Kepala BPN RI menuangkan visi lembaga negara yang dipimpinnya dalam soal agraria nasional, melalui 7 tertib (Sapta Tertib), yaitu Tertib Administrasi, Tertib Anggaran, Tertib Perlengkapan, Tertib Perkantoran, Tertib Kepegawaian, Tertib Disiplin Kerja, dan Tertib Moral. Dan dalam rangka melaksanakan Sapta Tertib itu, BPN telah mencanangkan dan melaksanakan 5 program strategis yaitu 1) Reforma Agraria, 2) Penertiban Tanah Terlantar, 3) Legalisasi Aset, 4) Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan, dan 5) LARASITA.

Reforma agraria dilaksanakan melalui penataan sistem politik dan hukum pertanahan dan melalui *landreform plus*, yaitu penataan hukum pertanahan yang didasarkan pada nilai-nilai dan prinsip-prinsip ideologi negara dan UUD 1945, dan bukan didasarkan pada nilai-nilai individu-

<sup>37</sup> Limbong, Benhard. 2012. *Konflik Pertanahan*. Jakarta:Margaretha Pustaka. hlm 168.

<sup>38</sup> Tuma, Elias H. 1965. *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform, a Comparative Analysis*. Berkeley: University of California Press

<sup>39</sup> Lindquist. 1979. *Land and Power in South America*.

<sup>40</sup> Bachriadi, Dianto. 2007. *Reforma Agraria untuk Indonesia: Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY*. Makalah Pertemuan Organisasi-organisasi Rakyat se-Jawa di Magelang, 6-7 Juni 2007.

<sup>41</sup> Deden dkk., *op.cit.*

alis dan yang menempatkan tanah sebagai komoditas. Berbagai peraturan baru telah dibuat antara lain: 1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, 2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, 3) Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, 4) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 2 Tahun 2010 tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat, 5) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar dan 6) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu. Sengketa, perkara dan konflik pertanahan ditangani dengan membentuk Tim 11 (sebelas) dan *Ad-hoc*, yang juga akan dibentuk pada tingkat Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan untuk menyelesaikan kasus-kasus di daerah dengan pola penyelesaian yang sama, menggunakan prinsip *Win-Win Solution*. Tidak hanya berdasarkan hukum tertulis, tapi lebih pada prinsip keadilan dan prinsip tanah untuk kepentingan umum. Kontraproduktif terhadap atas visi *landreform plus* di atas, BPN RI merespons pengesahan UU No. 2 Tahun 2012 dengan penataan struktur organisasi agar dapat melaksanakan “pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum”.

Menurut analisis Riset Kebijakan STPN 2012, kebijakan BPN tersebut hanya merupakan salah satu cara penyelesaian, tetapi tidak menyelesaikan persoalan ketika karakter konflik saling menegasikan. Rekomendasi Riset ini antara lain:

- 1) Konstruksi Kebijakan
- 2) Dibentuk peradilan khusus agraria

- 3) Sistem Tenurial yang tidak monopolistik
- 4) Penataan Ruang yang mengacu asas-asas keadilan agraria

Dalam skema TAP MPR No 9/2001, reforma agraria menjadi mekanisme yang harus ditempuh agar konflik agraria struktural terselesaikan. Tetapi, setidaknya, saat ini negara dihadapkan pada tiga pilihan bentuk reforma agraria: 1) Reforma agraria yang dipandu oleh negara; 2) Reforma agraria yang dipandu oleh pasar; dan 3) Reforma agraria yang digerakkan oleh masyarakat.

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

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

Apakah konflik harus diselesaikan? Baik negara, pasar, dan kelompok masyarakat (dalam hal ini adalah komunitas akar rumput di titik-

titik konflik) mempunyai jawaban seragam: Ya. Tetapi, bagaimana dalam rumusan dan dalam cara siapakah konflik agraria akan diselesaikan? Jawabannya tidak sama. Bagi negara, mengakui hak ulayat mungkin bukan solusi, demikian pula bagi pasar, reforma agraria *a la* UUPA mungkin juga bukan solusi. Bagi rakyat, *win win solution* pun bukan penyelesaian konflik, karena rakyat tetap kehilangan ruang hidup di dalam moda produksi yang baru sekalipun. Memperpanjang nafas perjuangan menjadi cara yang efektif ketika rekomendasi kebijakan, jalur legal, dan jalur parlementer selalu menemui jalan buntu.

### E. Kesimpulan

Studi perbandingan atas hasil penelitian sistematis STPN 2012 dan kertas kerja FKMA (sebagai kasus uji) menunjukkan bahwa penyelesaian konflik agraria bukanlah terminologi yang bebas nilai, istilah itu memuat perspektif dan kepentingan aktor yang terlibat dalam konflik agraria struktural. Perspektif, rumusan, dan metode penyelesaian konflik berbeda-beda antara aktor yang mewakili negara, pasar, atau masyarakat sipil (terlebih akar rumput yang terampas ruang hidupnya). Negara cenderung mendorong pada penertiban administrasi dengan dalih penegakan hukum positif. Pasar cenderung mendorong pembebasan lahan melalui mekanisme pasar dengan dalih efisiensi. Dan, masyarakat sipil yang menemui kegagalan setelah menempuh upaya legal dan parlementer ada yang cenderung mempertahankan sumberdaya agraria untuk memperpanjang nafas perjuangan hingga investasi akan dihentikan.

### Daftar Pustaka

- Antoro, Kus Sri. 2010. *Konflik-konflik Sumberdaya Alam di Kawasan Pertambangan Pasir Besi: Studi Implikasi Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta)*. Tesis. Sekolah Pascasarjana IPB, tidak diterbitkan.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Bertani atau Mati*, <http://selamatkanbumi.com/bertani-atau-mati/>, diakses 10 Maret 2013.
- Bachriadi, Dianto. 2007. *Reforma Agraria untuk Indonesia: Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY*. Makalah Pertemuan Organisasi-organisasi Rakyat se-Jawa di Magelang, 6-7 Juni 2007
- Burns, Peter. 1999. *The Leiden Legacy Concepts of Law Indonesia*. Jakarta: P.T. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Choirudin, Udin. 2013. *Merawat Nafas Panjang Perjuangan Agraria*, <http://selamatkanbumi.com/merawat-nafas-panjang-perjuangan-agraria-risalah-kongres-ii-forum-komunikasi-masyarakat-agraris-fkma/>, diakses 10 Maret 2013.
- FIKA. 2013. *Surat Terbuka Kepada Presiden RI*. <http://www.change.org/petitions/surat-terbuka-forum-indonesia-untuk-keadilan-agraria-kepada-presiden-republik-indonesia-untuk-penyelesaian-konflik-agraria>, dan <http://www.kpa.or.id/?p=1158&lang=en>, diakses 10 Maret 2013.
- Geertz, Clifford. 1983. *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor.
- GRAPPAD. 2013. *Kronologi Perlawanan Warga Padarincang versus Aqua Danone*, ditulis oleh GRAPPAD (Gerakan Rakyat Anti Pembangunan Pabrik Aqua Danone), <http://selamatkanbumi.com/kronologi-perlawanan-warga-padarincang-vs-aqua-danone/>, diakses 10 Maret 2013.
- Hart, Gillian. 2001. *Development Debates in the 1990s: Culs de Sac and Promising Paths*,

- Progress in Human Geography 25,4, pp. 649-658.
- Hart, Gillian. 2001. *Development Debates in the 1990s: Culs de Sac and Promising Paths*, Progress in Human Geography 25,4, pp. 649-658.
- Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, David. 2010. *Imperialisme Baru, Genealogi dan Logika Kapitalisme Kontemporer*. Terj. Eko PD. Jakarta: Resist Book dan Institute of Global Justice.
- Kartodirdjo, Sartono dan Djoko Suryo. 1991. *Sejarah Perkebunan Indonesia: Kajian Sosial-Ekonomi*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*. New York: Russell and Russell.
- Levebre, Henry. 2010. "The Survival of Capitalism: Reproduction of the Relation of Production". Dalam David Harvey. *Imperialisme Baru, Genealogi dan Logika Kapitalisme Kontemporer*. Terj. Eko PD. Jakarta: Resist Book dan Institute of Global Justice.
- Limbong, Benhard. 2012. *Konflik Pertanahan*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Magfira, Sita dan Suluh Pamuji. 2013. *Akar Rumput Menuju Kemandirian*, <http://indoprogress.com/akar-rumput-menuju-kemandirian/>, diakses 18 Maret 2013.
- Mukhlis. 2013. *Risalah Kasus dan Riwayat Tanah Warga Rengas* (dipublikasikan dalam cetak).
- Peluso, N.L. and J.C. Ribot. 2003. A Theory of Access. *Rural Sociology* 68 (2), pp 153-181.
- Polanyi, Karl. 1944. *The great transformation*. New York: Rinehart.
- Rere. 2013. *Refleksi Perlawanan Porong*, <http://selamatkanbumi.com/refleksi-perlawanan-porong/>, diakses 10 Maret 2013.
- Riyanto, Guruh Dwi. 2013. *Membangun Gerakan Petani Mandiri*, ditulis oleh, [http://www.portalkbr.com/berita/saga/2526669\\_4216.html](http://www.portalkbr.com/berita/saga/2526669_4216.html), diakses 10 Maret 2013.
- Robbins, Paul. 2004. *Political Ecology A Critical Introduction*. Malden:Blacwell.
- Sajogyo. 1982. *Modernization without Development*. Dacca (Bangladesh):*The Journal of Social Studies*.
- Sajogyo. 2006. *Ekososiologi*. Sains, Sekretariat Bina Desa. Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Cerdas.
- Saleh, Deden D., Widhiana H.P., Siti Fikriyah K., KusSri Antoro. 2012. *Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Kontemporer Dalam Kebijakan, Konflik, dan Perjuangan Agraria Indonesia Awal Abad 21 (Hasil Penelitian Sistematis STPN 2012)*, AN. Luthfi (editor). Yogyakarta: PPPM STPN.
- Schlager, E. and E. Ostrom. 1992. Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis, *Land Economics* 68(3), p 249-262.
- Scot, James C. 1985. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Resistance*. Oxford: Oxford University Press.
- Tuma, Elias H. 1965. *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform, a Comparative Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Wiradi, Gunawan. 2013. *Dari Gunawan Wiradi untuk Kawan-kawan FKMA*, <http://selamatkanbumi.com/surat-dari-gunawan-wiradi-untuk-fkma/>, diakses 10 Maret 2013.