

Peran Polri dalam Penanganan Konflik Agraria di Sektor Perkebunan

Mifta Hadi*

Abstrak

Konflik agraria merupakan perebutan sumber daya agraria antara negara, masyarakat dan bisnis. Konflik agraria merupakan konflik yang banyak terjadi di Indonesia dan setiap tahunnya senantiasa meningkat. Konflik agraria dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah yang mendorong pengembangan perusahaan perkebunan besar dengan memberikan HGU (Hak Guna Usaha) yang bersinggungan dengan tanah adat (ulayat) atau tanah masyarakat lokal. Kekerasan sebagai simbol perlawanan masyarakat terhadap hegemoni negara dan perusahaan muncul ke permukaan dan mendorong timbulnya kekerasan lain oleh negara. Polri dalam konteks konflik agraria masih bersikap reaktif dan terlibat dalam konflik kepentingan yang menyebabkan menurunnya legitimasi masyarakat terhadap Polri. Community policing merupakan falsafah yang dapat dikembangkan sebagai resolusi konflik agraria pada sektor agraria.

Kata Kunci: *konflik agraria, negara, masyarakat, perusahaan perkebunan, polisi*

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang memiliki kekayaan sumber daya alam yang melimpah. Posisi Indonesia yang terletak pada katulistiwa dan beriklim tropis memiliki potensi pengembangan sumber daya alam hayati khususnya pengembangan dalam bidang perkebunan. Potensi pengembangan perkebunan di Indonesia belum dimanfaatkan secara maksimal untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, bahkan cenderung dimonopoli oleh perusahaan yang memiliki modal besar. Pengembangan perkebunan memiliki implikasi terhadap tumbuhnya konflik agraria yang semakin meningkat di Indonesia.

Pengaturan pengelolaan kekayaan sumber daya alam termuat dalam UUD 1945 Pasal 33

menyatakan bahwa "Bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Hal ini menunjukkan bahwa negara memiliki tanggungjawab untuk mengelola kekayaan negara secara adil dalam rangka menciptakan kemakmuran bagi rakyat. Namun dalam konteks saat ini pengelolaan kekayaan negara khususnya terkait pengelolaan tanah masih diwarnai konflik secara vertikal maupun horisontal. Berdasarkan data yang dimiliki KPA (Konsorsium Pembaharuan Agraria) selama 5 (lima) tahun terakhir konflik agraria yang terjadi di Indonesia cukup tinggi. Data KPA selama 5 (lima) tahun konflik agraria yang terjadi di Indonesia yaitu 2011 (163), 2012 (198), 2013 (369), 2014 (472) dan 2015 (252). Data ini diperoleh dari akumulasi laporan akhir tahun yang dibuat oleh KPA, bahkan selama 11 (sebelas) tahun terakhir sejak

* Kumpul Mifta Hadi SIK, MIK., Mahasiswa Program Doktor STIK-PTIK angkatan 1

2004 hingga 2015, telah terjadi 1772 konflik agraria dengan luasan wilayah konflik seluas 6.942.381 hektar, yang melibatkan 1.085.817 KK sebagai korban terdampak langsung konflik agraria berkepanjangan. Rata-rata dua hari sekali terjadi konflik agraria di Indonesia (KPA, 2015: 5).

Polri dalam konteks konflik agraria berdiri dalam sebuah *dilemma*. Di satu sisi sesuai dengan amanat UU NO 2 Tahun 22 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 5 yang berbunyi "Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri". Dalam konteks ini Polri sebagai alat negara tentu akan mengamankan kebijakan pemerintah yang telah memberikan ijin HGU kepada perusahaan perkebunan yang berimplikasi dengan hilangnya tanah masyarakat yang tidak memiliki sertifikat. Namun disisi lain Polri memiliki doktrin "*Tata Tentrem Kerta Raharja*" yang memiliki hakekat mewujudkan ketertiban dan keamanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang dalam konteks konflik agraria terdapat masyarakat yang menjadi korban karena sistem kebijakan negara sehingga terampas hak-haknya

Pembahasan

Konflik agraria merupakan konflik yang paling banyak terjadi di dunia. Penelitian Fred Horrison (1983) dalam Gunawan (2005: 47), menyebutkan bahwa semua krisis yang dialami dunia, sumber utamanya adalah merajalelanya "spekulasi tanah". Konflik agraria merupakan proses interaksi dari berbagai unsur yang saling memperebutkan sumber daya agraria. Cristodoulou (Afrizal 2006: 7) menyatakan bahwa konflik agraria tidak terlepas dari

hubungan-hubungan sosial yang berkaitan dengan pengontrolan dan penggunaan sumber-sumber agraria. Hubungan-hubungan sosial tersebut pada umumnya melibatkan unsur masyarakat, negara, dan bisnis yang kesemuanya berusaha memperebutkan sumber daya agraria.

Polri sebagai institusi yang bertanggungjawab dalam memelihara keamanan dalam negeri harus mampu memahami konflik agraria secara komprehensif. Tindakan kepolisian dalam upaya melaksanakan tugas pokoknya disebut dengan pemolisian. Pemolisian konflik agraria dapat dipahami sebagai segala bentuk tindakan kepolisian dalam menangani permasalahan konflik agraria yang tumbuh dari proses interaksi sosial antara unsur negara, bisnis, dan masyarakat yang saling memperebutkan sumber daya agraria.

Sumber Daya Agraria

Sumber daya adalah suatu nilai potensi yang dimiliki oleh suatu materi atau unsur tertentu yang dalam kehidupan. Sumber daya tidak selalu bersifat fisik tapi juga non fisik (*intangible*) yang meliputi barang dan jasa, modal usaha, kedudukan dan peran sosial, kekuasaan, kewenangan, kesempatan dan sebagainya yang memiliki nilai-nilai tertentu bagi kehidupan manusia. (Ismail, 2007: 26). Sumber daya agraria termasuk dalam kategori yang bersifat fisik. Sumber daya agraria merupakan bagian dari sumber daya alam.

Sumber daya alam juga dikenal dengan istilah barang (*goods*) (Fauzi, 2004). Kata *goods* dapat diklasifikasikan dalam berbagai ragam kriteria tertentu. Dari segi konsumsinya, *goods* sendiri apakah bisa diakses semua orang ataukah hanya dinikmati orang tertentu (*non-rivalry*) sehingga tidak ada kontestasi dalam merebutkan sumber daya alam tersebut karena hal itu sudah menjadi arena privat. Pemahaman tersebut juga dapat dipahami sebagai *excludable* bahwa

terdapat upaya “penghalangan” bagi pihak lain untuk ikut menikmati hasil sumber daya alam tersebut. Sumber daya alam sebagai *goods* sendiri kemudian terbagi dalam dua jenis yakni *public goods* dan *private goods* (Endaryanta, 2008):

1. *Public goods* memiliki sifat seperti *rivalry* (semua orang bisa mengakses hingga menimbulkan kontestasi), *non-excludable* (tidak ada penghalangan dari pihak tertentu untuk menikmati sumber daya alam), dan *non-divisible* (sumber daya alam tersebut tidak pernah habis, meski sering digunakan).
2. *Private goods* merupakan kebalikannya yakni *excludable* (penguasaan privat atas sumber daya alam), dan *divisible* (sumber daya alam langka dan tidak bisa diperbaharui).

Sumber daya agraria termasuk ke dalam *Private goods* karena tidak semua orang dapat menikmatinya. Kepemilikan sumber daya agraria dibuktikan dengan Sertifikat atau surat lain yang sesuai dengan aturan agraria yang berlaku di Indonesia

Dalam bahasa Inggris istilah *agraria* juga disebut dengan *agrarian* yang artinya segala urusan pertanian. Dalam bahasa latin sendiri agraria yang disebut dengan *ager* yang memiliki arti tanah atau sebidang tanah. Namun dalam bahasa latin yang sama *agraria* diartikan kedalam kata *agrarius* yang artinya persawahan atau perladangan atau bahkan juga bisa pertanian. Jika kita membelajari kata agraria dalam kamus besar bahasa Indonesia agraria dinyatakan kedalam arti yaitu suatu urusan pertanahan serta urusan kepemilikan atas tanah. Sedangkan definisi agraria menurut Pengertian agraria dalam UU No. 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria yang lebih dikenal dengan nama UUPA dan dipakai dan digunakan pengertiannya sangat luas. Dalam UUPA terdapat pembagian Agraria: 1) Pengertian agraria dalam arti luas yang meliputi: a) Bumi: adalah permukaan dari tanah dan masuk dalam

tubuh-tubuh bumi dan tanah yang ada dibawa air; b) Air yakni perairan pedalaman yaitu danau, sungai, tanjung dll; 3) Angkasa yakni ruang yang ada diatas bumi dan air; dan d) Kekayaan alam yaitu segala macam batu-batuan, gas alam, tambang timah dsb; dan 2) Pengertian arti sempit adalah tanah.

Negara dan Konflik Agraria.

Menurut Plato, negara adalah suatu tubuh yang senantiasa maju, berevolusi dan terdiri dari orang-orang (individu-individu) yang timbul atau ada karena masing-masing dari orang itu secara sendiri-sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhan dan keinginannya yang beraneka ragam, yang menyebabkan mereka harus bekerja sama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama. Kesatuan inilah yang kemudian disebut masyarakat atau negara (Soehino, 1980 : 17). Definisi yang lain yang disampaikan oleh Hendry C Black mendefinisikan Negara sebagai sekumpulan orang yang secara permanen menempati suatu wilayah yang tetap diikat oleh ketentuan-ketentuan hukum yang melalui pemerintahannya mampu menjalankan kedaulatannya yang merdeka dan mengawasi masyarakatnya dan harta bendanya dalam wilayah perbatasannya, mampu mengadakan perang dan damai serta mampu mengadakan hubungan internasional dengan masyarakat internasional lainnya (Huala Adolf, 1996:1-2)

Negara merupakan salah satu faktor penting penyebab konflik agraria, sementara solusi konflik itu sangat tergantung pula kepadanya (Bachriadi, 2001). Konflik agraria yang terjadi di Indonesia banyak yang terjadi karena kebijakan yang diambil oleh negara. Kebijakan yang menjadi pilihan pemerintahan dari waktu ke waktu masih saja memiliki wajah yang kapitalistik, berpihak pada usaha pemanfaatan atau eksploitasi skala besar dan melupakan keberadaan rakyat yang hidup miskin di tengah kekayaan yang dieksploitasi tanpa sedikitpun

memberikan manfaat bagi kehidupan mereka yang hidup didalam atau di sekitar sumber daya tersebut. (Nancy, 1992).

Kebijakan pemerintah di bidang agraria di Indonesia bermula pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 memberikan dasar bagi lahirnya kewenangan sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (2) Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) kepada lembaga pemerintah/negara yang bertanggung jawab atas urusan pertanahan. Kewenangan negara yang dimaksud pasal 2 ayat (2) UUPA ini adalah : a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Berdasar pasal 2 UUPA dan penjelasannya tersebut, menurut konsep UUPA, pengertian "dikuasai" oleh Negara bukan berarti "dimiliki", melainkan hak yang memberi wewenang kepada Negara untuk menguasai seperti hal tersebut diatas. Namun pelaksanaan kebijakan agraria tidak terdapat sinkron dan konsisten dengan UUD 1945 pada setiap periodenya. Karakteristik aturan hukum dan taraf kesinkronannya dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menurut Hamadi, (2009: 35) sebagai berikut:

a. Pada periode 1967 – 1973, aturan hukum mengenai pertanahan tidak sinkron dan tidak konsisten dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan berkarakter: eksploitatif terhadap sumber daya alam; berpihak pada sistem ekonomi kapitalis (akumulasi modal); dan konservatif/ortodoks, yaitu hukum menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program negara (*positivis instrumentalis*).

b. Pada periode tahun 1973–1984, aturan hukum mengenai penguasaan tanah memiliki karakter: Konservatif/ortodoks, dengan ciri pemerintah sangat dominan dalam pembentukan hukum dan menentukan arah perkembangan hukum masyarakat; Represif; dan Pragmatis dan sangat akomodatif terhadap kekuatan modal (capitalism), terutama kekuatan modal asing lewat negara donor maupun lembaga-lembaga keuangan Internasional. Dengan demikian, aturan hukum pada periode ini juga tidak selaras (tidak sinkron dan tidak konsisten) dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

c. Pada periode tahun 1984–1990-an, aturan hukum mengenai penguasaan tanah berorientasi untuk memudahkan perolehan tanah bagi investasi, oleh karena itu karakter peraturannya bersifat pragmatis dan sangat akomodatif terhadap kepentingan modal. Disamping itu, bersifat defensif-reaktif, artinya sangat reaksioner terhadap berbagai sengketa agraria yang muncul pada saat itu dan melihatnya sebagai persoalan administratif belaka. Aturan hukum pada periode ini juga tidak sinkron dan tidak konsisten dengan semangat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

d. Periode Desentralisasi (1998–2003), peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang mencerminkan ketidakpastian hukum (*ambivalence*), akibatnya terjadi ketidaksinkronan dan ketidakkonsistenan aturan hukum di bidang pertanahan. Karakter Peraturan Perundang-undangan pada periode ini bersifat pragmatism-reaktif, dan parsial. Artinya peraturan-peraturan yang dikeluarkan tidak didasarkan pada suatu format tertentu yang secara integral berkesinambungan dan sistematis. Meskipun peraturan tersebut berkarakter pragmatism-reaktif, tetapi

materi muatannya lebih selaras (sinkron dan konsisten) dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 junto Pasal 2 dan 14 UUPA junto Pasal 11 dan 12 UU No. 22 Tahun 1999.

- e. Periode Resentralisasi (2004–2006), terjadi arus penarikan kembali kewenangan daerah di bidang agraria oleh pemerintah pusat, sehingga wewenang agraria/pertanahan menjadi tersentralisasi lagi pada pemerintah (pusat). Hal ini ditandai dengan diberlakukannya Perpres No. 36 Tahun 2005 yang kemudian diubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 dan Perpres No. 10 Tahun 2006. Substansi ketiga Perpres tersebut berkarakter represif dan berorientasi meningkatkan devisa negara lewat pembangunan dengan keberpihakan penuh pada pemilik modal (capital). Selain itu, menempatkan otoritas/kewenangan yang begitu besar kepada BPN (institusi pemerintah (pusat). Dengan demikian, Peraturan Perundang-undangan pada periode ini tidak selaras (tidak sinkron dan tidak konsisten) dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Kebijakan pemerintah dalam pelaksanaan pengelolaan sumber daya agraria yang lebih memihak pada perusahaan perkebunan menjadikan rakyat menjadi korban ketidakadilan dalam mendapatkan akses sumber daya agraria.

Ekspansi Perusahaan Perkebunan

Pengertian perusahaan menurut Molengraaff dalam R. Soekardono (1983:19) menyatakan bahwa perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus-menerus, bertindak keluar untuk memperoleh penghasilan, dengan cara memperniagakan/memperdagangkan, menyerahkan barang atau mengadakan perjanjian perdagangan. Pendapat senada disampaikan oleh Polak sebagaimana dikutip oleh Abdulkadir (2002:7) menyatakan bahwa baru dapat dikatakan

ada perusahaan apabila diperlukan perhitungan laba dan rugi yang dapat diperkirakan dan dicatat dalam pembukuan. Rahardi (1995 :20-21) menyatakan bahwa Perusahaan perkebunan adalah usaha budidaya tanaman perkebunan yang dilaksanakan di atas lahan Hak Guna Usaha (HGU). Perusahaan perkebunan terdiri dari perkebunan besar dan perkebunan selain perkebunan besar. Perkebunan besar adalah perusahaan perkebunan yang lahannya seluas 25 hektar atau lebih dan diusahakan oleh Badan Hukum Indonesia (BHI). Perkebunan besar ini dapat dikelola secara sendiri atau bentuk kerjasama yang saling menguntungkan dengan perkebunan rakyat, atau dengan perusahaan perkebunan di luar perkebunan besar dengan pola PIR maupun dengan pola lainnya. Perusahaan perkebunan di luar perkebunan besar dapat diusahakan oleh perseorangan (Warga Negara Indonesia) atau Badan Hukum Indonesia. Perkebunan rakyat merupakan usaha budidaya tanaman perkebunan yang diusahakan tidak di atas lahan HGU.

Perusahaan sebagai suatu entitas memiliki modal kapital yang kuat khususnya kapital ekonomi dibandingkan dengan masyarakat untuk dapat memenangkan konflik agraria dengan mempengaruhi pemerintah dan aktor keamanan. Modal kapital merupakan aspek yang penting untuk melihat jaring-jaring kekuasaan dalam relasi yang terjadi dalam konflik agraria. Perusahaan perkebunan memiliki andil dalam peningkatan konflik agraria yang terjadi di Indonesia. Hasil *assessment* KPA (2014) di Sumatera Utara misalnya, perluasan area-area perusahaan perkebunan, utamanya komoditas kelapa sawit terus meningkat. Tidaklah mengherankan, Sumatera utara termasuk provinsi yang rentan terjadinya konflik agraria. Kecenderungan ini mengingat kebijakan baru yang memberi peluang hukum bagi perusahaan perkebunan untuk dapat menjalankan usahanya meski tanpa mengantongi hak guna usaha

(HGU). Tercatat di Kabupaten Labuan Batu Utara (Labura) saja, per Februari 2015, dari 39 perusahaan perkebunan (swasta dan PTPN), terdapat 8 (delapan) perusahaan tidak ber-HGU yang menjalankan usaha perkebunannya. Dari 39 perusahaan tersebut, didominasi oleh perkebunan sawit sebanyak 31 perusahaan dengan penguasaan lahan seluas 74.483,59 hektar. Sisanya, yakni 8 perusahaan dengan komoditas karet dengan penguasaan lahan seluas 30.741,50 hektar.

Foucault menautkan kekuasaan dengan pengetahuan sehingga kekuasaan memproduksi pengetahuan dan pengetahuan menyediakan kekuasaan, ia mengatakan bahwa kekuasaan tidak selalu bekerja melalui penindasan dan represi, melainkan juga normalisasi dan regulasi (Sutrisno dkk, 2005:154) dari pendapat Foucault maka hukum adalah milik segelintir orang yang berkuasa untuk melegalkan kehendak untuk untuk berkuasa. Dalam konteks ini perusahaan memiliki kekuasaan dan mengatur hukum karena memiliki modal kapital yang kuat. Menurut Bourdieu sebagaimana dikutip oleh Akhyar Lubis (2014: 123-124) modal kapital merupakan atribut-atribut yang dimiliki seseorang yang memberikan kesempatan (akses) untuk mencapai tujuan atau kedudukan tertentu, modal kapital terbagi menjadi :

1. Kapital sosial (Modal sosial) sebagai aset yang dimanfaatkan oleh sekelompok elite, khususnya mereka yang memiliki ekonomi dan modal budaya yang terbatas.
2. Kapital ekonomi (modal ekonomi) adalah modal yang dimiliki berkaitan dengan kepemilikan harta benda (kekayaan, uang) yang dimiliki seseorang.
3. Kapital budaya atau simbolik (modal budaya/symbolik) adalah kemampuan dan fasilitas verbal, ketrampilan, tingkat pendidikan dan pengetahuan akademis yang dimiliki seseorang.

Modal kapital yang dimiliki oleh perusahaan mampu memanipulasi aturan hukum yang digunakan dalam memperoleh Konsensi lahan perkebunan. Bourdieu (1990b) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa aktor-aktor yang sukses dari perusahaan multinasional, politikus sampai dengan petani sawah di Afrika utara bukan saja menginternalkan norma-norma permainan akan tetapi juga memanipulasi aturan dan norma-norma itu. Perusahaan perkebunan besar memiliki kedekatan dengan pejabat pemerintah (politik) maupun penegak hukum dengan menggunakan modal sosial yang dimiliki. Bourdieu (1977) dalam Akhyar Lubis (2014: 124) modal sosial adalah martabat dan kehormatan yang bisa menjadi sesuatu yang mendasar untuk menarik klien pada posisi sosial penting dan menjadi alat tukar misalnya dalam karier politik. Modal sosial menurut Bourdieu memberikan manfaat secara langsung selain itu mampu menggantikan kekurangan sumber daya yang lain. Kelompok sosial yang kuat akan menggerogoti modal sosial mereka yang kurang kuat. Mereka memiliki modal budaya dan modal finansial cenderung memiliki modal sosial yang tinggi. Mereka cenderung melakukan koneksi dan jalinan erat dengan orang lain.

Masyarakat dalam konflik agraria

Koentjaraningrat (2009: 115-118) mendefinisikan masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinyu, dan yang terikat oleh suatu rasa identitas bersama. Kontinuitas merupakan kesatuan masyarakat yang memiliki keempat ciri yaitu: 1) Interaksi antar warga-warganya, 2) Adat istiadat, 3) Kontinuitas waktu, 4) Rasa identitas kuat yang mengikat semua warga. Pendapat lain tentang masyarakat disampaikan oleh Mac Iver dan Page (dalam Soerjono Soekanto 2006: 22), menjelaskan bahwa masyarakat adalah suatu sistem dari kebiasaan, tata cara, dari wewenang

dan kerja sama antara berbagai kelompok, penggolongan, dan pengawasan tingkah laku serta kebiasaan-kebiasaan manusia.

Selain masyarakat secara umum dikenal pula adanya masyarakat adat. Masyarakat adat menurut Kongres Masyarakat Adat Nusantara I, dirumuskan sebagai kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara turun temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri (Syamsudin, 2008). Berdasarkan berbagai definisi di atas baik masyarakat atau masyarakat adat terdapat kesamaan karakteristik antara lain memiliki wilayah dan memiliki aturan atau hukum yang mengatur kehidupannya. Wilayah identik dengan tanah (agraria) sebagai sarana penghidupan dan bertempat tinggal. Dalam konteks perebutan sumber daya agraria baik terdapat beberapa jenis masyarakat yang berkonflik dengan perusahaan perkebunan, yang dapat diidentifikasi sebagai berikut: a) Masyarakat adat yang secara turun temurun menempati daerah tersebut dari leluhurnya, memiliki hukum adat yang mengatur kepemilikan tanah walaupun tidak tertulis; b) Masyarakat biasa yang memiliki sertifikat namun dengan adanya ekspansi perkebunan lahannya menjadi wilayah konsensi dengan tidak memperoleh ganti rugi, mendapatkan ganti rugi namun tidak memadai, atau merasa ditipu pada saat tanahnya digunakan oleh perusahaan perkebunan; dan c) Masyarakat perambah hutan yang datang ke lokasi tersebut dari daerah lain. Latar belakang masyarakat merupakan hal yang penting untuk dipahami oleh pengambil kebijakan maupun pihak yang menangani konflik agraria dalam rangka memberikan keadilan kepada semua pihak.

Kekerasan dalam konflik agraria.

Masyarakat adat atau lokal merupakan rakyat yang secara langsung menjadi korban dalam pengelolaan sumber daya agraria yang

berdasarkan hukum negara pada saat ini. Teori Pluralisme Hukum memandang konflik agraria terjadi akibat adanya lebih dari satu hukum yang kontradiktif yang dipakai oleh berbagai pihak, terutama hukum adat dan hukum negara. Hukum negara dipahami memberikan kekuatan kepada negara untuk mendelegitimasi hak-hak komunitas lokal, sementara komunitas lokal menggunakan hukum adat untuk membenarkan hak-hak mereka (Benda-Beckmann & Benda-Beckmann, 1999:6, Ruwiyastuti, 1997, Biezeveld, 2001). Hukum negara merupakan hukum yang tertinggi dibandingkan dengan hukum adat sehingga masyarakat adat tidak memiliki kekuatan untuk mempertahankan hak-haknya. Khoidin dalam Mustain (2007: 213) mengatakan alasan klise yang digunakan pemerintah untuk meligitimasi tindakan pengambilan lahan adalah tanah tersebut merupakan tanah negara bebas (*Vrijlands domein*) dan hak ulayat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan yang lebih tinggi. Akibat tindakan pemerintah maka banyak rakyat yang tercabut haknya dari tanah miliknya oleh ekspansi para pemodal yang mengembangkan perkebunan, pertambangan dan lainnya.

Konflik agraria di Indonesia setelah reformasi juga semakin meningkat ketika pemerintah daerah dalam konsep desentralisasi memiliki kewenangan dalam memberikan ijin HAK Guna Usaha (HGU) kepada perusahaan perkebunan. Elita (2009) mengatakan bahwa penyelenggaraan Pemerintah Daerah bidang pertanahan berbungkus desentralisasi tetapi menekankan sentralisasi akan berdampak terhadap semakin meningkatnya sengketa pertanahan. Masyarakat adat yang menjadi korban ketidakadilan terjadi dalam pengelolaan sumber daya agraria melakukan perlawanan dengan melakukan tindak kekerasan. Tindak kekerasan ini dinamakan dengan perlawanan terselubung. Perlawanan Terselubung oleh J.C Scott (1985: 3) dimaknai sebagai perlawanan

yang dilakukan oleh petani secara sembunyi-sembunyi sebagai perwujudan penolakan mereka terhadap kebijakan atau keputusan yang dipaksakan oleh pihak lain. Kesimpulan Scott didasarkan pada penelitian tentang perlawanan petani di Sedaka Malaysia, menurutnya tindakan-tindakan represif yang diterima oleh petani sehari-hari kemudian memunculkan penolakan sebagai bagian keseharian petani. Bentuk-bentuk tindakan yang dilakukan berupa pembakaran (tanaman perkebunan), pencurian, penelantaran tanaman supaya mati, perusakan jalan (untuk menghambat keluar masuknya kendaraan dari dan ke perkebunan) dan lain sebagainya.

Warga masyarakat melakukan tindak kekerasan sebagai bentuk perlawanan terhadap kondisi yang ada dengan objek perusahaan sebagai sasaran. Hal ini disebabkan karena perusahaan perkebunan yang mendapatkan berbagai fasilitas pemerintah yang berupa ijin Hak Guna Usaha (HGU) untuk mengelola sumber daya agraria dengan merampas tanah yang telah dikelola sebelumnya oleh warga masyarakat. Ted Robert Gurr (1970) berpendapat bahwa kondisi politik yang diwarnai gejolak resistensi masyarakat terhadap negara dan berbagai bentuk ketidakpuasan yang terjadi, dipicu oleh *Deprivation* atau perampasan sesuatu yang dihargai, bernilai dan bermanfaat. Perasaan terampas yang disebut dengan "*Relative Deprivation*" menurut Gurr "*is defined as actors perception of discrepancy between their value expectations and their capabilities*" (suatu persepsi mengenai kesenjangan antara nilai yang diharapkan dengan kemampuan untuk mendapatkan nilai yang diperlukan). Lebih lanjut Gurr (1970: 24) membagi pola kekecewaan yang dapat dialami seseorang menjadi tiga yaitu : 1) *Decremental Deprivation* yaitu suatu kondisi yang terjadi ketika harapan-harapan yang dimiliki seseorang konstan sedangkan kemampuan untuk memenuhi garapan menurun; 2)

Aspirational Deprivation, suatu kondisi dimana harapan-harapan yang dimiliki meningkat tetapi kemampuan untuk untuk memenuhi harapan tersebut konstan; dan 3) *Progressive Deprivation* yang terjadi apabila harapan-harapan yang dimiliki seseorang meningkat, tetapi kemampuan untuk memenuhi harapan tersebut justru menurun. Relative deprivation atau kekecewaan relatif akan melahirkan ketidakpuasan dalam masyarakat yang dapat dimanifestasikan dalam bentuk kemarahan dan kejengkelan. Kondisi ketidakpuasan yang tidak mendapatkan saluran akan berubah menjadi pemberontakan dengan kekerasan.

Perusahaan perkebunan menyikapi konflik agraria dengan meningkatkan pengamanan yang dilakukan secara Pam Swakarsa dan maupun meminta bantuan pengamanan dari Polri dan TNI, selain itu perusahaan juga membawa sengketa yang ada ke ranah hukum (pengadilan). Reaksi perusahaan dilakukan untuk mengurangi kerugian yang terjadi akibat konflik agraria yang terjadi dengan memanfaatkan modal kapital yang dimiliki. Hal ini berimplikasi pada meningkatnya tindak kekerasan dalam konflik agraria yang terjadi di Indonesia. KPA (2015) mencatat bahwa kekerasan dalam konflik Agraria dilakukan oleh berbagai pelaku kekerasan, sepanjang 2015 didominasi oleh pihak perusahaan sebanyak 35 kasus, polisi sebanyak 21 kasus, TNI sebanyak 16 kasus, pemerintah 10 kasus, preman 8 kasus dan warga 3 kasus.

Tindak kekerasan yang terjadi antara masyarakat perusahaan dan aparat negara disebut dengan spiral kekerasan. Dom Helder Camara (2005: 26-42) terkait spiral kekerasan berpendapat bahwa kekerasan akan selalu muncul dimanapun terutama ketika ketidakadilan (sebagai spiral kekerasan pertama) hadir sebagai akibat dari upaya elit nasional mempertahankan kepentingan mereka sehingga terpelihara sebuah struktur yang mendorong terbentuknya kondisi "*sub human*" yaitu kondisi hidup dibawah

standar layak untuk hidup sebagai manusia normal. Kondisi "sub human" akan menciptakan ketegangan secara terus menerus yang akan memunculkan kekerasan berupa pemberontakan di kalangan masyarakat sipil sebagai bentuk kekerasan nomor dua. Ketika protes masyarakat sipil muncul dimana-mana maka akan muncul kekerasan nomor tiga yaitu tindakan represif oleh penguasa yang dalam hal ini dilakukan oleh kepolisian.

Bentuk kekerasan yang dilakukan oleh Polri sebagai bentuk tindakan represif dilakukan untuk menyikapi tindakan masyarakat dalam konflik agraria merupakan bentuk reaktif untuk menyelesaikan masalah secara sesaat. Tindakan ini justru akan menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat, menyikapi hal ini Joyo (2007: 5) mengatakan bahwa perspektif jangka pendek, kepentingan sesaat, dan hegemoni selalu menyuburkan ketidakadilan. Ketidakadilan akan melahirkan ketidakadilan. Terutama kebijakan yang dilahirkan hanya untuk mengatasi gejala, bukan sebab. Tindakan represif Polri menjadikan Polri jauh dari masyarakat dan dianggap sebagai bentuk keterpihakan Polri kepada pemilik modal (kapitalisme) dan tidak melaksanakan tugasnya sebagai pengayom, pelindung dan pelayanan masyarakat secara adil.

Peran Polri dalam menangani Konflik Agraria

Polri adalah sebuah departemen pemerintah yang didirikan untuk memelihara keteraturan dan ketertiban (dalam masyarakat), menegakan hukum, dan mendeteksi kejahatan serta mencegah terjadinya kejahatan. berkaitan dengan hal tersebut bahwa tugas kepolisian polisi adalah memelihara ketertiban umum dan membimbing masyarakat agar taat hukum (Suparlan 1997, Nitibaskara 2000). Perubahan fungsi dan tugas polisi terjadi seiring dengan perubahan atau dinamika masyarakat. Richardson (1974:35) menyatakan bahwa "perubahan-perubahan dari

fungsi dan tugas-tugas polisi terus berlangsung karena keberadaan polisi adalah hasil tanggapan dari masyarakat yang bersangkutan dan untuk masyarakat tersebut. Berdasarkan konsepsi tersebut pada saat ini terjadi perubahan gaya pemolisian tradisional menjadi gaya pemolisian modern yang dikenal dengan *Community Policing*.

Gaya pemolisian tradisional menurut Chrysnanda (2004:97) memiliki ciri-ciri yaitu kemampuan, kecepatan, dan ketepatan mengambil tindakan bersifat reaktif yakni menunggu laporan/pengaduan masyarakat, bersifat sentralistik atau diseragamkan tanpa memperhatikan kondisi setempat yang sangat berbeda satu dengan yang lainnya serta dengan birokrasi yang rumit. Sedangkan pemolisian modern adalah sesuai dengan tuntutan sosiologis masyarakat berupa kedekatan antara polisi dengan masyarakat yang disebut sebagai *Community Oriented Policing* atau *Community Policing* oleh Satjipto Rahardjo (2000: 81). *Dilemma* kepolisian dalam menangani konflik agraria karena adanya kepentingan pribadi/kelompok yang diakibatkan karena perusahaan perkebunan memiliki kapital ekonomi dan sosial yang mendorong kepolisian untuk berpihak pada kepentingan perusahaan dan mengabaikan pihak masyarakat. Menyikapi hal ini maka pendapat dari Satjipto Raharjo (2000) yang mengatakan bahwa "dalam pelaksanaan tugasnya polisi hendaknya menggunakan O2H yaitu otot, otak dan hati nurani." layak dipedomani untuk mengilangkan *dilemma* kepolisian dalam menangani konflik agraria. Polri sudah seharusnya menjadi mediator maupun fasilitator untuk menyelesaikan konflik agraria yang terjadi pada sektor perkebunan. Kondisi ini dapat disikapi dengan *capacity building* personel kepolisian untuk menangani konflik agraria dan mampu merumuskan resolusi konflik yang tepat.

Dalam menangani konflik yang mengakar seperti kasus konflik agraria tindakan kepolisian

yang dapat melaksanakan 4 (empat) tahapan yaitu analisis, perancangan proses, perancangan hasil dan keberlanjutan (Marks Anstey et al : 2000). Masing-masing tahapan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Analisis, Polri harus melihat bagaimana konflik secara umum di ekspresikan (tingkatan makro) sampai melihat bagaimana suatu konflik yang khusus bisa dimengerti dengan melihat bagian-bagian komponennya (tingkatan mikro). Berbagai elemen tersebut meliputi: a) aktor; b) isu; c) faktor penyebab; d) lingkup; e) usaha yang pernah dilakukan dalam penyelesaian; f) fase dan intensitas ; g) perimbangan kekuatan; h) kapasitas dan sumber daya; dan i) keadaan hubungan.
2. Perancangan Proses, Polri merumuskan serangkaian teknik negoisasi dan prosedur yang bisa dipilih, ditolak atau diadaptasi tergantung apa yang dianggap paling membantu pihak-pihak yang bertikai dalam memajukan pengelolaan konflik agraria..
3. Perancangan Hasil, Polri membentuk fungsi atau struktur demokratis yang dapat menjadi fondasi hasil berkualitas tinggi untuk dinegoisasikan dengan perangkat-perangkat proses. Kondisi ini bisa dibuat badan pengawas hasil kesepakatan yang telah dilaksanakan yang melibatkan pemerintah daerah .
4. Keberlanjutan, Polri membentangkan hasil untuk waktu jangka yang lama dan mengidentifikasi hambatan dan rintangan yang mungkin mempengaruhi penerapan kesepakatan dan juga mekanisme spesifik yang akan mempertahankan dan menyuburkan penyelesaian yang telah dinegoisasikan.

Implementasi ke empat tahapan tersebut membutuhkan sumber daya manusia Polri yang memadai yang didukung oleh kebijakan organisasi Polri. Peningkatan kemampuan dalam

menangani konflik agraria dapat dilakukan melalui pelatihan secara khusus kepada personel Polri dari tiap Polda.

Penutup

Konflik agraria yang semakin meningkat di Indonesia karena dipengaruhi oleh kebijakan negara dalam mengelola sumber daya alam yang tidak sinkron dengan prinsip dasar yang tertuang dalam UUD 45. Kebijakan negara mendorong adanya ekspansi pada sektor perkebunan pada berbagai provinsi yang ada di Indonesia. Konflik agraria antara masyarakat dengan perusahaan perkebunan menimbulkan gelombang kekerasan yang mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat.

Polri sebagai lembaga pemerintah yang berperan dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat terjebak dalam konflik kepentingan. Kondisi ini menyebabkan kepolisian terlibat dalam konflik agraria dan menjadi aktor pelaku kekerasan terhadap warga masyarakat. Tindak kekerasan yang dilakukan oleh Polri terkait dengan proses penegakan hukum pelanggaran/tindak pidana yang dilakukan oleh warga masyarakat. Permasalahan ini justru menyebabkan konflik tidak saja antara masyarakat dengan perusahaan, dalam berbagai kasus justru masyarakat melawan polisi yang dianggap sebagai pihak yang mendukung kapitalisme (Perusahaan Perkebunan).

Tindakan kepolisian yang dapat dilakukan dalam menangani kasus konflik lahan berpijak pada *community policing* dengan mengedepankan resolusi konflik melalui non litigasi. Sebagai mediator/fasilitator penyelesaian konflik agraria Polri dituntut memiliki kemampuan dalam bidang negoisasi untuk merumuskan kesepakatan dari pihak-pihak yang terlibat dalam suatu konflik agraria. Kemampuan dalam menangani konflik agraria yang harus dimiliki kepolisian meliputi analisis konflik, perancangan

proses, perancangan hasil dan perancangan keberlanjutan.

Daftar Pustaka

- Abdulkadir Muhammad, 2002, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Afrizal, 2006, *Sosiologi Konflik Agraria: Protes-Protes Agraria Dalam Masyarakat Indonesia Kontemporer*, Padang, Andalas University Press.
- Bachriadi, D., 2001, *Situasi Perkebunan di Indonesia Kontemporer*,” dalam *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria: Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Yogyakarta, Lepera Pustaka Utama
- Biezeveld, R., 2001, *Nagari, Negara dan Tanah Komunal di Sumatera Barat, dalam Sumber Daya Alam dan Jaminan Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Camara, Dom Helder, 2005, *Spiral kekerasan* (terjemahan) Yogyakarta, Resist Book
- Chrysnanda,DL, 2004, *Pemolisian Komuniti (Community Policing) menciptakan keamanan dan ketertiban dalam Parsudi Suparlan (ed) 2004, Bunga Rampai Ilmu Kepolisian Indonesia*, Jakarta, YPKIK
- Elita Rahmi, 2009, *Tarik Menarik antara Desentralisasi dan Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Urusan Pertanahan*, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009: 137 – 154
- Endaryanta. Erwin. (2008). *Politik Air: Penjarahan Si Gedang oleh Korporasi Aqua-Danone*. Yogyakarta: PolGov
- Fauzi Akhmad, 2004. *Ekonomi Sumber Daya Alam Dan Lingkungan: Teori Dan Aplikasi*. Jakarta PT Gramedia Pustaka Utama
- Gunawan Wiradi, 2005, *Reforma Agraria Untuk Pemula*, Jakarta, Sekretariat Bina Desa.
- Gurr, T.R, 1970, *Why Men Rebel ?*, New Jersey, Princeton Univerity Press
- Hamadi Tamam, 2009, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Rajawali Pers, Jakarta
- Huala Adolf, 1996, *Aspek-aspek Hukum Pidana Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Joyo Winoto, 2007, *Bangun dan Wujudkan Harapan dengan Reforma Agraria*, Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Pada Hari Agraria Nasional. Koentjaraningrat.2009. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Rineka Cipta
- KPA, 2015, *Laporan Akhir Tabun Konsorsium Pembaruan Agraria Tahun 2015*, Jakarta
- Lubis, Akhyar Yusuf, 2014, *Postmodernisme : Teori dan Metode*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada
- Marks Anstey et all, 2000, *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar : Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*” Jakarta, Aamepro, diterjemahkan oleh IDEA
- Mustain, 2007, *Petani vs Negara: Gerakan Sosial Petani Melawan Hegemoni Negara*, Yogyakarta, Ar Ruzz Media.
- Nurhasan Ismail, 2007, *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi-Politik(Perubahan Kepentingan, Nilai Sosial, dan Kelompok yang Diuntungkan*, Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HuMA) dan Magister Hukum UGM, Yogyakarta.
- Nancy Lee Peluso, 1992, *Rich Forest Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press

Rahardi, F. 1995. *Agribisnis Tanaman Perkebunan*. Penebar Swadaya. Jakarta

Richardson, 1974, *Urban Police in United States*, Port Washington, NY; National University.

R. Soekardono, 1983, *Hukum Dagang Indonesia*, Jilid I (bagian pertama), Jakarta, Dian Rakyat.

Satjipto Raharjo, 2000, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru

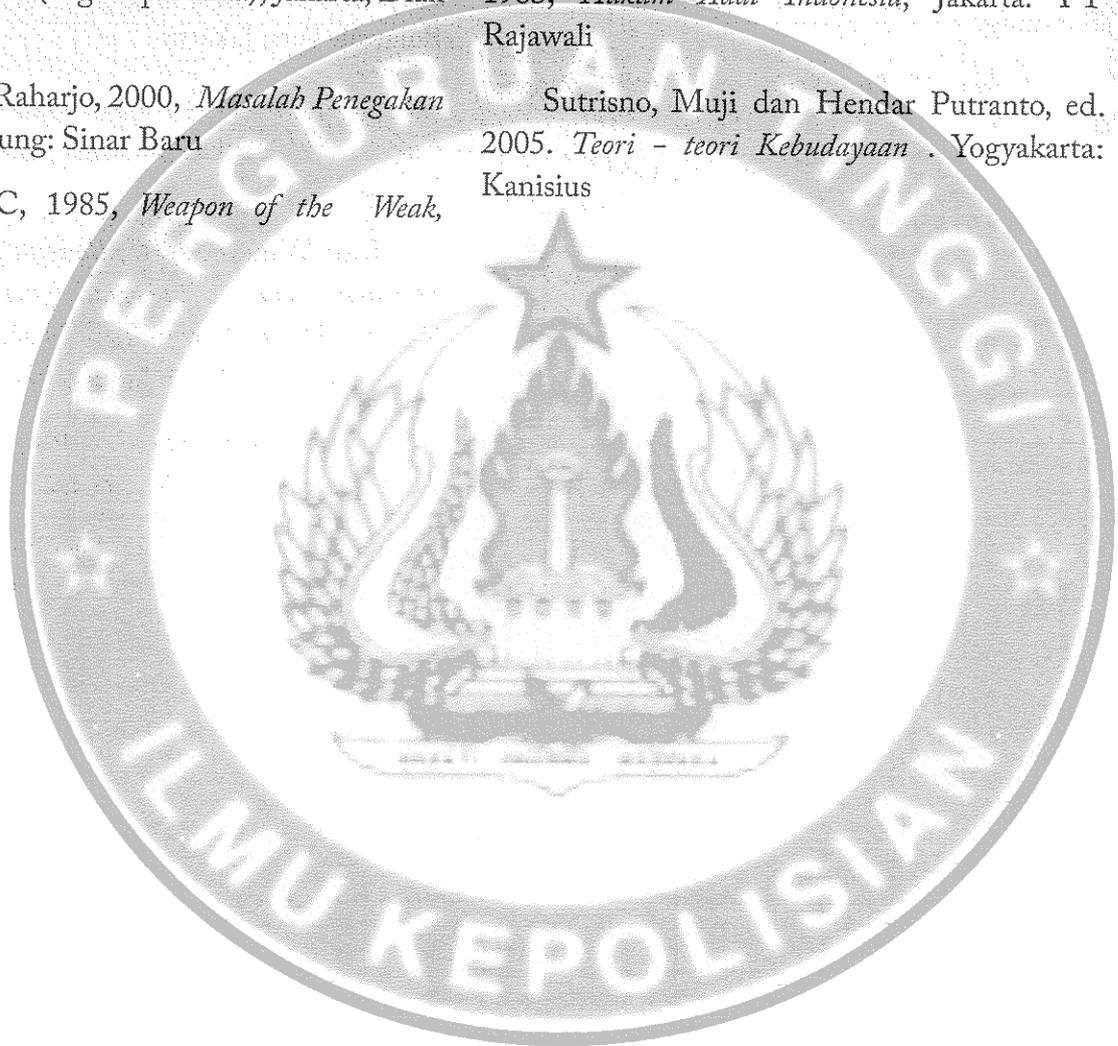
Scott. J.C, 1985, *Weapon of the Weak*,

Everyday Forms of Peasant Resisrance, New Haven, Yale University Press

Soehino. 1980. *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty

Soerjono Soekanto dan Soleman b. Taneko, 1983, *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta: PT Rajawali

Sutrisno, Muji dan Hendar Putranto, ed. 2005. *Teori - teori Kebudayaan*. Yogyakarta: Kanisius



proses, perancangan hasil dan perancangan keberlanjutan.

Daftar Pustaka

- Abdulkadir Muhammad, 2002, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Afrizal, 2006, *Sosiologi Konflik Agraria: Protes-Protes Agraria Dalam Masyarakat Indonesia Kontemporer*, Padang, Andalas University Press.
- Bachriadi, D., 2001, *Situasi Perkebunan di Indonesia Kontemporer*, dalam *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria: Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Yogyakarta, Lepera Pustaka Utama
- Biezeveld, R., 2001, *Nagari, Negara dan Tanah Komunal di Sumatera Barat, dalam Sumber Daya Alam dan Jaminan Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Camara, Dom Helder, 2005, *Spiral kekerasan* (terjemahan) Yogyakarta, Resist Book
- Chrysnanda, DL, 2004, *Pemolisian Komuniti (Community Policing) menciptakan keamanan dan ketertiban dalam Parsudi Suparlan* (ed) 2004, *Bunga Rampai Ilmu Kepolisian Indonesia*, Jakarta, YPKIK
- Elita Rahmi, 2009, *Tarik Menarik antara Desentralisasi dan Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Urusan Pertanahan*, *Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009: 137 – 154*
- Endaryanta. Erwin. (2008). *Politik Air: Penjarahan Si Gedang oleh Korporasi Aqua-Danone*. Yogyakarta: PolGov
- Fauzi Akhmad, 2004. *Ekonomi Sumber Daya Alam Dan Lingkungan: Teori Dan Aplikasi*. Jakarta PT Gramedia Pustaka Utama
- Gunawan Wiradi, 2005, *Reforma Agraria Untuk Pemula*, Jakarta, Sekretariat Bina Desa.
- Gurr, T.R, 1970, *Why Men Rebel ?*, New Jersey, Princeton Univerity Press
- Hamadi Tamam, 2009, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Rajawali Pers, Jakarta
- Huala Adolf, 1996, *Aspek-aspek Hukum Pidana Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Joyo Winoto, 2007, *Bangun dan Wujudkan Harapan dengan Reforma Agraria*, Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Pada Hari Agraria Nasional.
- Koentjaraningrat. 2009. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Rineka Cipta
- KPA, 2015, *Laporan Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria Tahun 2015*, Jakarta
- Lubis, Akhyar Yusuf, 2014, *Postmodernisme : Teori dan Metode*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada
- Marks Anstey et all, 2000, *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar : Sejumlah Pilihan untuk Negosiator* Jakarta, Aamepro, diterjemahkan oleh IDEA
- Mustain, 2007, *Petani vs Negara: Gerakan Sosial Petani Melawan Hegemoni Negara*, Yogyakarta, Ar Ruzz Media.
- Nurhasan Ismail, 2007, *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi-Politik (Perubahan Kepentingan, Nilai Sosial, dan Kelompok yang Diuntungkan)*, Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HuMA) dan Magister Hukum UGM, Yogyakarta.
- Nancy Lee Peluso, 1992, *Rich Forest Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press

- Rahardi, F. 1995. *Agribisnis Tanaman Perkebunan*. Penebar Swadaya. Jakarta
- Richardson, 1974, *Urban Police in United States*, Port Washington, NY; National University.
- R. Soekardono, 1983, *Hukum Dagang Indonesia*, Jilid I (bagian pertama), Jakarta, Dian Rakyat.
- Satjipto Raharjo, 2000, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru
- Scott. J.C, 1985, *Weapon of the Weak*, Everyday Forms of Peasant Resistance, New Haven, Yale University Press
- Soehino. 1980. *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty
- Soerjono Soekanto dan Soleman b. Taneko, 1983, *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta: PT Rajawali
- Sutrisno, Muji dan Hendar Putranto, ed. 2005. *Teori - teori Kebudayaan*. Yogyakarta: Kanisius

