Inklusi, Eksklusi dan Perubahan Agraria:

Redistribusi Tanah Kawasan Hutan di Indonesia

Penulis: Martua T. Sirait
Penerjemah: Stefanus Aswar Herwinarko
Editor: Achmad Choirudin
Pengantar: Moh. Shohibuddin

STPN Press
Jl. Tata Bumi, No. 5 Banyuraden,
Gamping, Sleman, Yogyakarta.

Inklusi, Eksklusi dan Perubahan Agraria:

Redistribusi Tanah Kawasan Hutan di Indonesia

©2017 Martua T. Sirait

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:
STPN Press, Desember 2017
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55293
Tlp. (0274) 587239
Faxs: (0274) 587138
Website: http://pppm.stpn.ac.id/

Penulis: Martua Thomas Sirait
Penerjemah: Stefanus Aswar Herwinarko
Editor: Achmad Choirudin
Layout: RGB Desain
Cover: RGB Desain

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Inklusi, Eksklusi dan Perubahan Agraria:
Redistribusi Tanah Kawasan Hutan di Indonesia
STPN Press, 2017
xxi + 256 hlm.: 15 x 23 cm
ISBN: 602-7894-38-6
978- 602-7894-39-9

Buku ini tidak diperjualbelikan, diperbanyak untuk kepentingan pendidikan, pengajaran, dan penelitian.

Redistribusi Tanah dalam Pertarungan Akses dan Eksklusi: Belajar dari Studi Martua Sirait[1]

Mohamad Shohibuddin[2]

Buku karya Martua Sirait ini—yang diterjemahkan dari disertasinya di The International Institute of Social Studies (ISS), Den Haag—sangatlah penting dan tepat waktu. Dikatakan penting karena fokusnya adalah satu isu yang amat krusial namun jarang sekali dibahas secara kritis, yakni redistribusi tanah kawasan hutan sebagai bagian dari pembaruan tenurial secara menyeluruh. Studi-studi mengenai *land tenure reform* yang berkembang di Indonesia selama ini pada umumnya terbatas pada tanah di luar kawasan hutan. Sementara pembaruan tenurial atas tanah dalam kawasan hutan biasanya diteliti sebagai kategori berbeda—yakni sebagai bagian dari pengelolaan hutan—sehingga seolah-olah bukan merupakan kasus *land tenure reform*. Dengan kata lain, studi tenurial di Indonesia cenderung untuk memperlakukan dua kawasan ini seolah-olah sebagai dua subjek penelitian yang berbeda dan saling terpisah satu sama lain—dan dengan demikian, mereplikasi demarkasi politis dan teritorial antara kawasan hutan dan non-hutan yang demikian mengakar di dalam sistem hukum dan kelembagaan di Indonesia.[3]

Buku ini juga sangat tepat waktu karena bertepatan dengan momentum kebijakan reforma agraria yang sedang dijalankan oleh pemerintah. Presiden Jokowi bahkan telah memancang target seluas 9 juta ha untuk pembaruan tenurial di luar kawasan hutan, sedang untuk kawasan hutan ditargetkan seluas 12,7 juta ha.[4] Meskipun dalam dokumen *Strategi*

1 Pengantar singkat ini ditulis ulang dari naskah yang pada awalnya merupakan komentar yang disampaikan pada Full Draft Dissertation Seminar pada 3 September 2014 di kampus ISS, Den Haag. Komentar oleh sesama kolega PhD student semacam ini merupakan salah satu tradisi akademik di kampus ISS.

2 Pengajar pada Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat dan peneliti pada Pusat Studi Agraria, keduanya di Institut Pertanian Bogor (IPB).

3 Disertasi Myrna Savitri (2010) adalah di antara pengecualian dari kecenderungan ini.

4. Sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019.

Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019 yang diterbitkan Kantor Staf Presiden kedua kategori ini sama-sama dinyatakan sebagai "Tanah Obyek Reforma Agraria" (TORA), namun skema legal dan kebijakan untuk kedua kawasan itu tetaplah berbeda dan dijalankan oleh institusi pemerintah yang saling terpisah satu sama lain. Justru dalam konteks inilah buku karya Martua Sirait ini menemukan relevansinya.

Ada beberapa poin yang merupakan kontribusi mendasar dari buku ini. Selain topik kajiannya sangat penting dan relevan seperti disinggung di atas, dua kasus yang diangkatnya—yakni di Pesisir Selatan, Lampung dan Garut, Jawa Barat—juga sangat mengena. Kedua kasus itu mencerminkan pembaruan tenurial pada areal yang mengalami transisi politik-teritorial dari rezim kehutanan (di bawah otoritas Departemen Kehutanan) ke rezim pertanahan (di bawah otoritas Badan Pertanahan Nasional). Martua Sirait menggunakan kategori analitis "*redistributive programme*" untuk membahas kedua kasus yang ditelitinya tersebut. Penggunaan kategori analitis yang sama ini memungkinkannya untuk melakukan komparasi atas pembaruan penguasaan tanah pada dua komunitas yang memiliki konteks sosial dan historis yang sangat berbeda. Bahkan kategori analitis ini juga memungkinkan untuk membandingkan ragam skema legal dalam berbagai jenis program redistribusi yang dilaksanakan pada kawasan yang berlainan rezim pengaturan, meskipun dalam dua kasus yang dikaji Martua Sirait skema legal itu mengambil bentuk hak milik individual dan sama-sama diatur oleh rezim pertanahan.

Kedua kasus itu juga mencerminkan derajat keterlibatan gerakan pedesaan yang berlainan dengan kasus terakhir lebih menonjol dibandingkan kasus yang pertama. Kontras semacam ini menawarkan perspektif komparatif yang cukup menarik untuk mengetahui basis kekuatan sosial yang mendasari upaya pembaruan tenurial dan sejauh manakah hal itu menentukan trajektori penguasaan tanah dan relasi agraria dalam beberapa tahun pasca pelaksanaan program pembaruan tenurial.

Perspektif komparatif dalam buku ini semakin menarik karena penulisnya tidak hanya menyajikan perbandingan lintas geografis, melainkan juga perbandingan historis dalam beberapa titik waktu. Ia tidak puas hanya menganalisis program redistribusi pada momen pelaksanaannya semata. Lebih jauh, ia pun berusaha untuk mengkontekstualisasikan

pelaksanaan program itu dalam sejarah panjang kedua komunitas tineliti sejak masa kolonial hingga menjelang pelaksanaan program. Dalam hal ini kepedulian utamanya adalah melacak sejarah panjang formasi sosio-agraria dan sedimentasinya pada struktur dan relasi agraria di kedua komunitas itu pada fase *pra-program*.

Berdasarkan tilikan historis ke belakang itu, Martua Sirait selanjutnya berusaha untuk mengikuti trajektori program ini dengan mencermati perubahan agraria yang terjadi selama 8-10 tahun *pasca-program*. Bagian yang menarik pada fase ini adalah deskripsi empirisnya yang cukup kaya mengenai konfigurasi kekuasaan lokal dan dinamika ekstraksi surplus yang terjadi di antara warga penerima tanah. Dari sinilah Martua Sirait dapat memperlihatkan perubahan maupun kontinuitas dari dinamika kelas dan relasi agraria sebelum dan setelah program redistribusi. Dalam hal ini Martua Sirait memilih menggunakan konsep "inklusi" dan "eksklusi" untuk menggambarkan dinamika kelas dan pertarungan kekuasaan lokal yang berlangsung di dua lokasi risetnya.

Selain kekayaan empiris di atas, buku ini juga menyajikan tinjauan kepustakaan yang cukup berharga mengenai land reform, dinamika kelas dan *legal property right* berdasarkan beberapa studi kasus di sejumlah negara. Meskipun tidak menawarkan satu sintesis yang koheren, studi pustaka itu berhasil menyoroti proses-proses ekonomi politik apa saja yang mendasari dan mengarahkan pelaksanaan kebijakan land reform di berbagai negara. Selain itu, melalui tinjauan tersebut Martua Sirait juga mampu meyakinkan adanya kesenjangan besar dalam skema legal hak kepemilikan individual dalam program land reform, terutama ditinjau dari proses diferensiasi manfaat aktualnya di antara beragam kelompok dalam masyarakat (menurut perbedaan kelas, etnis, usia dan gender). Justru berdasarkan pembelajaran inilah Martua Sirait menekankan bahwa hak milik perorangan hanyalah salah satu opsi skema legal dalam program redistribusi, sementara hak milik komunal juga merupakan opsi lain yang penting untuk dipertimbangkan dalam pelaksanaan program redistribusi tanah di masa mendatang.

***

Tanpa mengurangi beberapa kontribusi penting buku ini seperti ditunjukkan di atas, beberapa catatan kritis dapat dikemukakan di bawah ini sebagai upaya untuk mengembangkan diskusi yang konstruktif. Dua

catatan menyangkut diskusi dan klarifikasi konseptual, satu catatan mengenai aspek metodologis, dan satu catatan terakhir adalah komentar singkat mengenai opsi hak kepemilikan komunal.

Seperti telah dikemukakan, "redistribusi" sebagai kategori analitis merupakan konsep yang sentral dalam buku ini. Sebagaimana dikemukakan Borras & Franco (2008), suatu kebijakan agraria dapat dikategorikan sebagai "redistribusi" apabila terjadi "transfer kesejahteraan dan kekuasaan berbasis tanah (*land based wealth and power*) dari kelas tuan tanah atau negara atau komunitas kepada petani miskin, petani gurem atau tuna kisma." Sasaran obyek redistribusi itu sendiri "dapat terjadi di tanah private ataupun tanah negara", skema legalnya "dapat mencakup transfer kepemilikan penuh maupun tidak", sedangkan penerimanya bisa "individu ataupun kelompok". Pengertian semacam ini dapat menghindarkan tiga kelemahan konsep land reform yang berlaku selama ini, sebagaimana dijelaskan oleh Borras (2007) berikut ini. Pertama, kecenderungan memasukkan secara a priori semua program yang dinyatakan dalam laporan resmi sebagai redistribusi di tanah private. Kedua, sebaliknya, kecenderungan mengeluarkan secara a priori pembaruan tenurial yang bercorak redistributive di tanah-tanah publik (termasuk kawasan hutan negara). Ketiga, kecenderungan untuk secara inkonsisten memasukkan ataupun mengeluarkan pembaruan atas hubungan-hubungan penyakapan seperti perjanjian bagi hasil, perjanjian perburuhan, dan semacamnya.

Kendati penulis buku ini dalam menggunakan konsep redistribusi juga merujuk Borras (namun tulisan yang berbeda dari yang dikutip di atas), namun penerapannya dalam buku ini tampak mengandung sedikit kerancauan. Martua Sirait sendiri dengan tegas menyatakan bahwa pada dua komunitas yang dikajinya tidak ada perubahan yang signifikan dalam struktur agraria dan relasi kelas antara sebelum dan setelah pelaksanaan program, dan bahwa pola eksklusi sangat mewarnai trajektori panjang dari program tersebut. Jika demikian, maka apakah konsep "redistribusi" masih tepat diterapkan pada dua kasus program pembaruan tenurial ini? Apakah pelabelan dua kasus tersebut sebagai "redistribusi" tidak terjebak pada kritik pertama Borras mengenai kelemahan konsep land reform selama ini, yakni secara a priori memasukkan semua laporan resmi program pemerintah sebagai kebijakan redistribusi tanpa memastikan apakah dampaknya benar-benar bersifat redistributive ataukah tidak.

Boleh jadi, apa yang dimaksud penulis buku ini adalah bahwa dua kasus yang diangkatnya merupakan program redistribusi dalam kaitan dengan transfer tanah di kawasan hutan negara kepada para petani penggarapnya, namun bukan merupakan program redistribusi dalam kaitan dengan struktur agraria di antara warga desa karena justru melanggengkan ketimpangan penguasaan tanah informal yang sudah berlangsung lama sejak sebelum pelaksanaan program. Apabila hal ini memang dimaksudkan oleh penulis, maka seharusnya kontestasi makna di seputar konsep "redistribusi" ini dibuat lebih jelas dalam buku ini. Klarifikasi konseptual dan penjelasan yang bernuansa ini penting terutama untuk merespon konteks debat berkepanjangan mengenai "land reform sejati" di tanah air. Sebagai misal, salah satu tokoh penting ilmuwan agraria kita, Gunawan Wiradi, kerap menegaskan di dalam berbagai tulisannya bahwa apa yang digembar-gemborkan pemerintah sebagai reforma agraria sebenarnya adalah land reform palsu. Atau, jika menggunakan alur analisis di atas, merupakan *non-redistributive land tenure reform*!

Salah satu isu yang perlu direfleksikan dalam kaitan ini adalah satu temuan kunci riset Martua Sirait mengenai kecenderungan "preferensi non-kelas" dalam pelaksanaan pembaruan tenurial di dua lokasi riset. Bisa dipertanyakan lebih lanjut, faktor-faktor ekonomi politik apa yang menentukan sehingga program pemerintah ini bisa bersifat "buta kelas"? Dan mengapakah baik staf BPN di dua lokasi riset maupun aktivis gerakan agraria di Garut sama-sama mengabaikan pertimbangan kelas ini di dalam proses seleksi dan penentuan penerima manfaat program?[5] Pertanyaan kuncinya adalah mengapakah corak *non-redistributive land tenure reform* ini sama-sama diinginkan oleh dua pihak yang seringkali saling berhadapan dalam perjuangan agraria, yakni para staf instansi pemerintah dan aktivis gerakan agraria. Sayangnya, dalam buku ini "pertanyaan-mengapa" di balik program pembaruan tenurial yang abai kelas ini tidak cukup banyak didiskusikan, lebih-lebih bisa dikoneksikan dengan sejarah ortodoksi kebijakan land reform di tingkat nasional.

Catatan kritis lain yang perlu dikemukakan adalah penggunaan

5 Ketimbang *concern* pada arah transfer yang bersifat lintas-kelas, pihak pertama tampaknya lebih terpaku pada definisi teknis-legalistik yang berlaku di BPN mengenai kategori "penggarap tanah", sementara kalangan gerakan agraria terdorong pada pertimbangan pragmatis mengenai keanggotaan dan tingkat parsipasi petani dalam perjuangan memperoleh legalitas penguasaan tanah.

konsep "inklusi" sebagai lawan dari "eksklusi" dalam buku ini. Penggunaan semacam ini mengesankan bahwa program pemerintah itu sendiri pada dasarnya bersifat inklusif (yakni, berdampak redistributive), dan bahwa proses eksklusi merupakan sesuatu yang eksogen terhadap program tersebut dan lebih diakibatkan oleh faktor-faktor di luar program itu sendiri. Sebenarnya, temuan-temuan empiris yang disajikan Martua Sirait di buku ini sendiri sudah menunjukkan bahwa hal demikian tidak terjadi, dan bahwa eksklusi menjadi bagian yang tak terpisahkan dari pelaksanaan program pembaruan tenurial di dua lokasi yang diteliti.

Kekaburan analitis semacam ini agaknya merupakan konsekuensi dari penggunaan konsep "inklusi" sebagai lawan "eksklusi" yang digunakan oleh Martua Sirait. Saya sendiri mengajukan satu perspektif yang mengombinasikan teori akses (Ribot & Peluso, 2003) dan teori eksklusi (Hall et al 2011) untuk men-situasi-kan dua kasus pelaksanaan program pembaruan tenurial tersebut secara relasional pada ajang konstelasi kekuasaan yang lebih luas.[6] Sebagaimana dijelaskan oleh Ribot & Peluso, *akses* adalah "kemampuan" (*ability*) untuk menarik manfaat dari sesuatu hal (dalam hal ini adalah manfaat dari program land reform yang dijalankan pemerintah) yang, alih-alih ditentukan oleh hak legal semata, justru banyak bergantung pada relasi-relasi kuasa yang lebih luas. Menurut keduanya, relasi-relasi kuasa yang lebih luas yang membuat seseorang memperoleh akses ini—selain hak-hak yang ditentukan secara legal (dan juga illegal)—mencakup pula berbagai kekuasaan relasional yang terkait dengan faktor-faktor berikut ini: teknologi, modal, pasar, tenaga kerja, pengetahuan, otoritas, identitas sosial, serta negosiasi dan jenis-jenis relasi sosial lainnya. Sebaliknya, teori eksklusi (yang dipahami sebagai kebalikan dari akses, bukan dari inklusi) menegaskan bahwa *bundles of powers* yang memungkinkan seseorang memperoleh akses ini mesti berhadapan dengan arus kekuatan lain yang *menghalangi* seseorang mendapatkan manfaat dari suatu hal; atau dengan ungkapan lain, membuatnya gagal mendapatkan akses dan tereksklusi. Hall et al (2011) menyebut kekuatan-kekuatan yang menghalangi seseorang memperoleh akses ini sebagai *powers of exclusion*. Ada empat kekuatan yang mereka identifikasi dapat menimbulkan terjadinya proses eksklusi ini, yaitu regulasi, paksaan (*force*), pasar, dan legitimasi.

6 Mengenai kombinasi perspektif akses dan eksklusi ini, lihat Shohibuddin et al (2016).

Penekanan pada ragam kekuatan akses dan eksklusi yang bakal menentukan proses dan arah program pembaruan tenurial ini sangat penting dan memiliki implikasi pada tataran metodologis. Pendekatan "sebelum dan setelah" pelaksanaan program untuk menjelaskan trajektori program yang diadopsi dalam buku ini memang sangat tepat. Namun, perbandingan dua titik waktu ini akan dapat disoroti secara lebih jernih apabila berbagai aspek terkait dengan kekuatan akses dan eksklusi di atas dapat diidentifikasi lebih utuh dan diintegrasikan dalam kesatuan analisis yang lebih komprehensif. Terlepas dari pentingnya analisis mengenai ekstraksi surplus yang berhasil disajikan secara menarik dalam buku ini, namun pembaca tentu akan penasaran dengan konstelasi kekuasaan lebih luas di dua lokasi studi yang sebagian datanya juga telah disajikan secara menarik dalam buku ini.

Sebagai misal, apa pengaruh dari sejarah kehilangan tanah di masa lampau (misalnya dalam kasus Garut terkait sejarah pergolakan Darul Islam dan letusan Gunung Galunggung) dalam mengondisikan pola pemukiman penduduk dan penguasaan tanah sebelum pelaksanaan program? Bagaimanakah hal itu menentukan cara bagaimana distribusi tanah didesakkan oleh gerakan petani dan dijalankan oleh pemerintah? Mengombinasikan *insights* dari kajian agraria dengan analisis tipikal dari ekonomi politik yang lebih luas semacam ini, saya yakin, akan memberikan "suara" yang lebih bernuansa terhadap bahan-bahan material yang sudah tersaji dalam buku ini.

***

Salah satu implikasi kebijakan dari riset Martua Sirait ini adalah elaborasi opsi-opsi skema legal dalam program pembaruan tenurial. Penulis buku ini berhasil menunjukkan keterbatasan hak milik individual dalam menjamin kepastian penguasaan tanah bagi petani miskin. Sebaliknya, Martua Sirait menilai bahwa hak milik komunal patut untuk dipertimbangkan sebagai opsi skema legal yang lebih tepat dalam program redistribusi tanah, khususnya pada konteks agroekologi pegunungan yang sangat sesuai untuk sistem produksi agro-forest dan *multi-cropping*.

Tawaran kebijakan semacam ini patut didukung untuk diadopsi dan dikembangkan dalam pelaksanaan kebijakan reforma agraria yang sedang digiatkan oleh pemerintah saat ini. Namun, seperti dinyatakan oleh Ribot & Peluso di atas, kekuatan yang ditentukan secara legal—entah dalam bentuk

hak milik individual maupun komunal—hanyalah salah satu dari berbagai himpunan kekuatan yang menentukan kemampuan seseorang dalam mendapatkan akses, dan belum dengan sendirinya bisa melindungi dari ragam kekuatan yang menciptakan proses eksklusi. Oleh karena itu, inovasi pada skema legal ini bagi saya bukanlah pilihan yang dikotomis antara hak individual dan komunal. Sebaliknya, inovasi skema hak itu haruslah bersifat kontekstual dan fleksibel, memungkinkan pola-pola penguasaan tanah yang bertingkat, dan ditujukan untuk menjamin kepastian akses ekonomi dan politik dari tanah (*land based wealth and power*, untuk memakai istilah Borras & Franco) bagi kelompok miskin dan marginal di desa.

Jenis hak atas tanah, entah individual maupun komunal, jelas bukan merupakan solusi tunggal untuk menjawab dinamika akses dan eksklusi yang bentuk dan aktornya terus berubah dari waktu ke waktu. Meskipun demikian, skema legal itu haruslah menjadi bagian yang harus diintegrasikan ke dalam perjuangan akses dan perjuangan kontra-eksklusi yang juga tidak boleh berhenti dan harus selalu bermanuver dan berinovasi sepanjang waktu. Untuk ini, studi agraria dan ekologi politik tampaknya harus menjadi kesatuan agenda penelitian di masa-masa mendatang. Dan buku Martua Sirait ini telah memberikan dorongan yang kuat ke arah sana.

Selamat membaca dan memperoleh pencerahan.

Daftar Pustaka

Borras, Saturnino M. (2007) "To Reinterpret and Change: Exploring Alternatives in the Agrarian Reform Front." Presentasi pada PLAAS Conference on Policy Options for Land and Agrarian Reform, Somerset West, 27-29 October 2007.

Borras, Saturnino M. & Jennifer C. Franco (2008) "How Land Policies Impact Land-Based Wealth and Power Transfer." *Oslo Governance Centre Brief, no. 3.*

Hall, Derek, Philip Hirsch & Tania Murray Li (2011) *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapore: National University of Singapore Press.

Kantor Staf Presiden (2016) *Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria*

2016-2019. Jakarta: KSP.

Ribot C. & Nancy Lee Peluso (2003) "A Theory of Access." *Rural Sociology*, 68(2): 153-181.

Safitri, Myrna Asnawati (2010) *Forest Tenure in Indonesia: The Socio-legal Challenges of Securing Communities' Rights*. Disertasi pada Faculty of Law, Leiden University.

Shohibuddin, Mohamad, Eko Cahyono & Adi Dzikrulloh Bahri (2016) "Undang-Undang Desa dan Isu Sumberdaya Alam: Peluang Akses atau Ancaman Eksklusi?" *Jurnal Wacana*, 17(36).