ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/324828922

# Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris

**Book** · March 2018

CITATIONS
0

READS
2,626

**1 author:**



Mohamad Shohibuddin
Bogor Agricultural University
**37** PUBLICATIONS **48** CITATIONS

SEE PROFILE

**Some of the authors of this publication are also working on these related projects:**



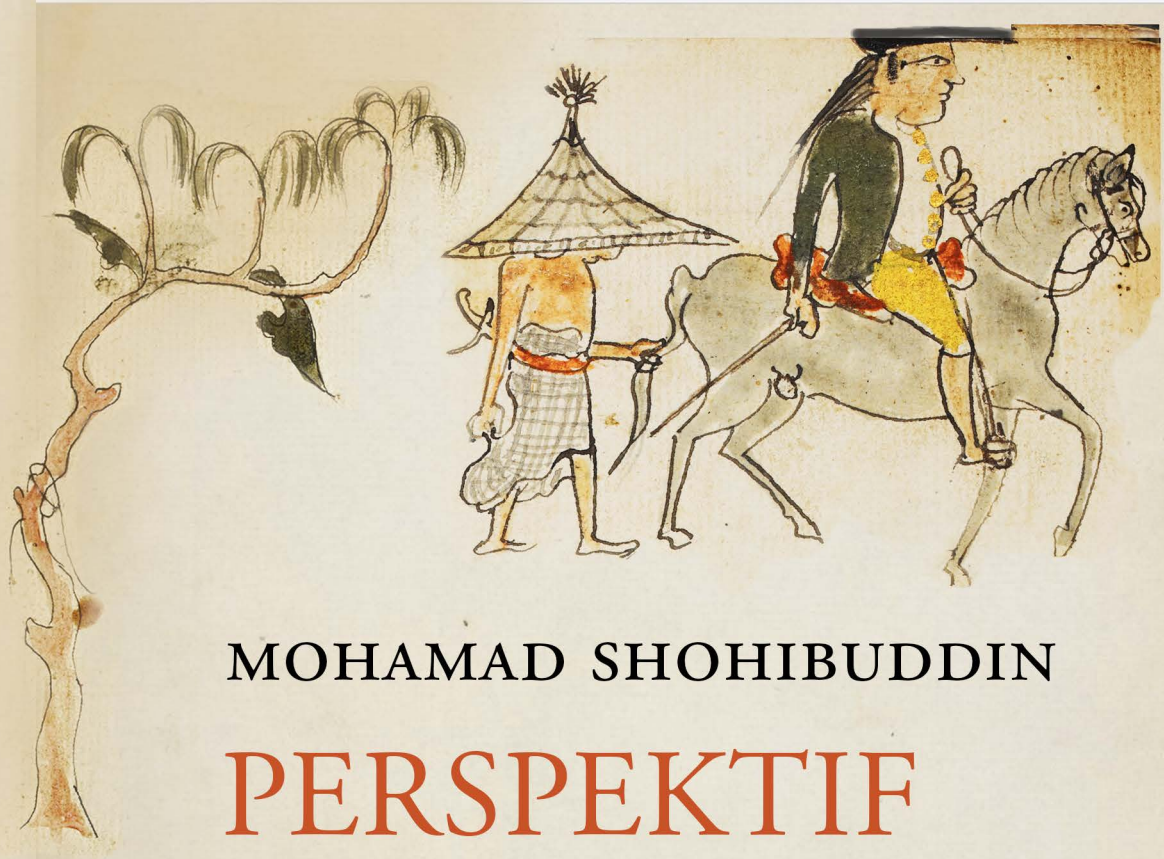
Pemikiran Agraria Mazhab Bogor View project



Democratization of Rural Natural Resource Governance (Demokratisasi Tata Kelola Sumberdaya Alam Desa) View project

All content following this page was uploaded by Mohamad Shohibuddin on 29 April 2018.

The user has requested enhancement of the downloaded file.



MOHAMAD SHOHIBUDDIN

# PERSPEKTIF AGRARIA KRITIS

*Teori, Kebijakan, dan Kajian Empiris*

PENGANTAR DR. RINA MARDIANA ● PROLOG DR. GUNAWAN WIRADI ● EPILOG PROF. DR. ENDRIATMO SOETARTO

Menangkap "sasaran bergerak" seringkali bukan dengan mengandalkan ketepatan cara menangkapnya, tetapi bergantung bagaimana menata gerak agar sama dengan sasaran itu, sehingga wujud sasaran menjadi "diam". Buku ini sangat penting dibaca untuk bersama-sama menata gerak dan cara untuk membidik persoalan agraria dengan perspektif agraria kritis. — **Prof. Dr. Hariadi Kartodihardjo, Guru Besar Kebijakan Kehutanan, Institut Pertanian Bogor**

"Buku ini memberikan uraian yang bernas mengenai permasalahan agraria, yaitu hal relasi-relasi sosial dan tata pengurusan yang berkaitan dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Bacaan wajib bagi mahasiswa tingkat sarjana karena membahas konsep-konsep dasar agraria dan Reforma Agraria. Namun juga bagi mahasiswa pascasarjana dan pemerhati agraria karena—melampaui suatu teks pengenalan (*introductory*)—buku ini ditulis dari suatu sudut pandang yang penulis sebut *Perspektif Agraria Kritis*. Dari sudut pandang ini, persoalan agraria tidak digarap secara normatif semata, tetapi dengan keberpihakan yang kuat pada rakyat kecil dan lingkungan. Hal ini karena persoalan sentral yang menjadi benang merah buku ini adalah: ketidakpastian (*insecurity*), ketimpangan (*inequality*), ketidak-adilan (*unfairness*) dan keterhubungan antara politik agraria dengan lingkungan alam." *(Dr. Satyawan Sunito—Staf Pengajar Departemen SKPM, Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor)*

"Buku ini mengenalkan satu pilihan kerangka kerja teoretis yang menempatkan perspektif agraria kritis (PAK) pada 'posisi ontologis'—yakni, apa hakikat objek keagrariaan yang dipelajari serta apa pokok permasalahan dan intisari keberadaan sumber-sumber agraria (SSA). PAK dipandang pula sebagai satu kerangka kerja yang diletakkan pada 'fungsi epistemologis'—yakni, bagaimana cara para pemerhati sampai kepada anatomi pengetahuan SSA dengan pelbagai corak masalahnya. Dengan demikian, para pemerhati agraria dapat memanfaatkan PAK ini sebagai sumber teori maupun landasan kebijakan yang berbasis pengetahuan SSA. PAK menjadi pendekatan yang lebih signifikan dalam mengembangkan tata pengurusan SSA secara demokratis, suatu pilihan perspektif yang berwawasan reflektif." *(Dr. Saleh Sjafei—sosiolog hukum pada Fakultas Hukum, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh)*

"Buku ini membahas isu yang sangat mendasar dan krusial bagi kehidupan seluruh makhluk di bumi, yakni unsur-unsur agraria beserta segenap kompleksitas relasi sosial yang terkait dengannya. Uraian penulis kental sekali 'rasa kritis'-nya, baik dari penggunaan diksi yang dipilih maupun dari substansi dan keberpihakannya. Semua itu berujung pada perjuangan mewujudkan keadilan sosial-ekonomi dan keberlanjutan ekologis. Sebagai intelektual muda yang potensial, penulis mampu memberi pemahaman yang jernih atas masalah agraria yang kompleks itu, sekaligus membangkitkan semangat perjuangan para pencari kebenaran. Rasanya tidak keliru jika saya katakan bahwa buku ini termasuk apa yang disebut di dalam buku Henry Bernstein (2010) sebagai *'liitle book on big ideas'*. Sebab itu, buku ini amat penting dibaca oleh siapa saja yang merindukan terwujudnya keadilan sosial, ekonomi dan ekologi di negeri ini." *(Dr. Rilus Kinseng—Ketua Program Studi Sosiologi Pedesaan, Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor*)

"Buku ini bukan hanya membahas problem agraria *per se*, tetapi juga memiliki titik hubung dengan kajian antropologi ekologi, *political ecology*, dan lain-lain. Penulisnya menggabung-kan pendekatan teoritis-kritis dengan induktif-empiris, yang dinarasikan cukup dramatis. Satu lagi, buku ini membuka mata kita seterang-terangnya bahwa 'sumber-sumber agraria' bisa menjadi 'sumur petaka dan nestapa' apabila tidak dikelola dengan jiwa kebangsaan yang kuat." (*Teuku Kemal Pasya—aktivis perdamaian, peneliti etnografi dan Dewan Pakar Nahdlatul Ulama, Aceh)*

"Reforma agraria paska Orde Baru bukanlah konsep tunggal, melainkan berisi pertarungan makna yang sangat bergantung kepada aktor dan agendanya. Tema reforma agraria hari ini bergumul dengan agenda-agenda seputar sertipikasi tanah, penyelesaian konflik, pengakuan hak masyarakat adat, transmigrasi, dan percepatan pembangunan infrastruktur. Buku

ini hadir di tengah pertarungan itu, memberikan fondasi kokoh yang berdasar kepada prinsip-prinsip keadilan, kesetaraan dan keberlanjutan dalam membahas problem-problem agraria. Sebagai sebuah perspektif kritis, buku ini menawarkan kerangka analitik untuk membongkar dimensi ekonomi politik di balik situasi, diskursus, dan kebijakan reforma agraria yang sedang berlangsung." *(Yance Arizona, PhD Candidate pada Van Vollenhaven Institute, Leiden University)*

"Istimewa! Mungkin kata tersebut cukup mewakili penilaian saya tentang buku ini. Penulis berhasil memaparkan perspektif agraria kritis dengan meracik dua hal sekaligus secara runtut dan mudah dicerna: kerangka berpikir ilmiah dan substansi agraria. Dasar teoritik yang kuat tampak dari metode serta pisau analisis yang dipakai. Penggunaan teori akses dan kekuatan eksklusi sangat membantu melihat realita lapangan secara lebih jernih. Fakta berupa angka dan peristiwa yang disuguhkan menjadi argumentasi kuat ketika dijadikan dasar mengkritisi cara berpikir, kebijakan dan pelaksanaan program terkait agraria yang berlangsung saat ini, seperti reforma agraria, UU Desa, bahkan proses perdamaian di Aceh. Karenanya, buku ini menjadi berharga bukan hanya untuk akademisi, namun juga para praktisi/pejuang agraria di Indonesia." *(Taufiqul Mujib—aktivis agraria, saat ini sedang menempuh studi lanjut di New Zealands)*

"Isu dominan dalam setiap analisis mengenai pemicu konflik di Aceh baik yang disampaikan elite pemerintah, pengamat maupun peneliti (termasuk Indonesianis) adalah terkait dengan keadilan politik, ekonomi dan politik identitas. Buku ini merupakan salah satu karya penting yang memberi perhatian pada isu agraria sebagai akar pemicu konflik di Aceh. Wawasan teoritik yang luas, kedalaman analisis dan kekayaan penguasaan data telah menempatkan buku ini sebagai karya yang padat secara akademik dan memiliki relevansi tinggi untuk

dikomsumsi para mahasiswa, peneliti dan paling utama para pengambil kebijakan." *(Dr. Nirzalin, M.Si—Ketua Program Studi Magister Sosiologi, Program Pascasarjana, Universitas Malikussaleh, Lhokseumawe, Aceh)*

"Membaca buku ini tak ubahnya seperti membaca realitas di lapangan. Sebagai misal, bagaimana penulis memformulasikan relasi sosial agraria dan konstruksi persoalan agraria yang begitu persis dengan situasi di lapangan. Hal demikian membuat isi buku ini demikian kuat dan penting untuk dibaca. Sesuatu yang hanya mungkin karena tulisan-tulisan di dalamnya selalu peka konteks. Sesuatu yang hanya dapat dilakukan oleh penulis yang akrab dengan realitas lapangan. Itulah sebab mengapa buku ini 'wajib' dibaca oleh siapa pun yang sedang terlibat dalam agenda Reforma Agraria, baik sebagai penggerak, pengamat, peneliti maupun sekedar suka memperdebatkan Reforma Agraria." *(Rahmat Saleh/Oyong—Direktur Karsa Institute di Palu dan anggota Gugus Tugas Reforma Agraria Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah)*

"Buku ini mengundang aktivis, pengambil kebijakan, peneliti dan pelaku usaha untuk masuk lebih jauh kepada perspektif agraria kritis. Melalui perspektif ini, penulis dengan jelas dan jernih memaparkan dinamika lapangan maupun regulasi dan kebijakan terkait reforma agraria saat ini. UU Desa dengan asas rekognisi dan subsidiaritas, begitu pula *bahtsul masail* Munas Nahdlatul Ulama (2017) yang mewajibkan negara melaksanakan land reform, dipertimbangkan penulis sejauh mana dapat memperkuat ruang merealisasikan janji reforma agraria. Berdasarkan temuan di Aceh, penulis juga mencatat bahwa integrasi reforma agraria dalam proses perdamaian sangat penting dalam rangka penyelesaian konflik yang efektif." *(Achmad Yakub—Tim Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria, Kantor Staf Presiden/Dewan Pembina INAgri)*

# PERSPEKTIF AGRARIA KRITIS

TEORI, KEBIJAKAN DAN
KAJIAN EMPIRIS

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

**Lingkup Hak Cipta**

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Ketentuan Pidana**

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Mohamad Shohibuddin

# PERSPEKTIF AGRARIA KRITIS

## TEORI, KEBIJAKAN DAN KAJIAN EMPIRIS

**Kata Pengantar:** Dr. Rina Mardiana
**Prolog:** Dr. Gunawan Wiradi
**Epilog:** Prof. Dr. Endriatmo Soetarto

Diterbitkan oleh:
**STPN Press**
bekerja sama dengan:
**SAJOGYO INSTITUTE**
**PUSAT STUDI AGRARIA IPB**
**KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA**

2018

**Perspektif Agraria Kritis:**
**Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris**
©2018 Mohamad Shohibuddin

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:
STPN Press, Maret 2018
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239
Faxs: (0274) 587138
Website: http://pppm.stpn.ac.id/

bekerja sama dengan:
**Sajogyo Institute**
Jl. Malabar No. 22, Bogor 16151
Tlp./Fax. (0251) 8374048; email: eksekutif.sains@gmail.com
Website: http://sajogyo-institute.org

**Pusat Studi Agraria, Institut Pertanian Bogor**
Kampus IPB Baranangsiang, Jl. Raya Pajajaran, Bogor
Tlp. (0251) 8574 532; email: psa@apps.ipb.ac.id
Website: http://www.psa.ipb.ac.id

**Konsorsium Pembaruan Agraria**
Kompleks Liga Mas, Jl. Pancoran Indah I, Blok E3 No. 1
Pancoran, Jakarta Selatan 12760
Tlp. (021) 7984540; Fax. (021) 7993834; email: kpa@kpa.or.id
Website: http://www.kpa.or.id

Penulis: Mohamad Shohibuddin
Editor: Tim STPN Press
Proofread: Westi & Asih
Layout: Iib
Cover: TINTA Creative Production

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
**Perspektif Agraria Kritis:**
**Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris**

STPN Press, 2018
lxiv + 233 hlm.: 15 x 23 cm
ISBN: 602-7894-36-9
978- 602-7894-36-5

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

*Untuk*

*Almarhum Bapak*

*— Dengan segenap doa,*
*cinta dan permohonan maaf*

*Motto:*

"... agar harta itu jangan hanya
beredar (berakumulasi) di antara
orang-orang kaya saja di antara kamu."
(Q.S. Al-Hasyr/59: 7)

"Dan janganlah kamu
berbuat kerusakan di bumi
setelah (penciptaannya) dengan baik."
(Q.S. Al-A'raf/7: 56)

# DAFTAR ISI

Persembahan ☙ *ix*
Motto ☙ *xi*
Daftar Isi ☙ *xiii*
Daftar Gambar ☙ *xvii*
Daftar Tabel ☙ *xix*
Daftar Kotak ☙ *xxi*
Pengantar Penerbit ☙ *xxiii*
Sambutan Sajogyo Institute ☙ *xxvii*
Sambutan Konsorsium Pembaruan Agraria ☙ *xxxi*

**Kata Pengantar: Urgensi Perspektif Kritis bagi Agenda SDGs dan Pembangunan Pertanian Tropika**
*Oleh Dr. Rina Mardiana* ☙ *xli*
**Prolog: Mencoba Memperkenalkan Pendekatan Baru**
*Oleh: Dr. Gunawan Wiradi* ☙ *xlix*

**Prakata Penulis: Agraria Sebagai Perspektif** ☙ *lvii*

**BAGIAN I: PENDAHULUAN** ☙ *1*

1. **Perspektif Agraria Kritis: Sebuah Ikhtiar Awal** ☙ *3*
   *Posisi Teoritis dan Definisi* ☙ *4*
   *Sumber-sumber Agraria* ☙ *8*
   *Relasi Agraria dan Subjek Agraria* ☙ *11*
   *Empat Proses dalam Relasi Sosio-Agraria* ☙ *14*
   *Konstruksi Persoalan Agraria* ☙ *18*
   *Kontekstualisasi Persoalan Agraria* ☙ *23*

*Tata Pengurusan Agraria (Agrarian Governance)* ☙ *28*
*Tantangan Akses dan Ancaman Eksklusi* ☙ *33*
*Sistematika Pembahasan* ☙ *39*

**BAGIAN II: MEMAKNAI ULANG REFORMA AGRARIA** ☙ *43*

**2. Jangan Persempit Makna Reforma Agraria!** ☙ *45*
*Penyempitan Makna Reforma Agraria* ☙ *45*
*Konsep Dasar Reforma Agraria* ☙ *46*
*Dua Kriteria Penilaian* ☙ *47*
*Memperluas Makna Reforma Agraria* ☙ *49*
*Sinergi Lintas Sektor* ☙ *50*

**3. Reforma Agraria untuk Keberlanjutan Tenurial** ☙ *53*
*Konteks Krisis Agraria dan Ekologi* ☙ *54*
*Jaminan Akses* ☙ *56*
*Perlindungan Hak* ☙ *57*
*Perlindungan Sistem Produksi* ☙ *58*
*Perlindungan Ekosistem* ☙ *59*
*Dukungan Bersyarat* ☙ *60*

**4. Antara Reforma Agraria dan Pembaruan Tata Pengurusan Agraria** ☙ *61*
*Reforma Agraria Sebagai Program* ☙ *62*
*Pembaruan Tata Pengurusan Agraria Sebagai Proses* ☙ *64*
*Tata Pengurusan Agraria yang Bersifat Pro-Poor* ☙ *65*
*Komplementaritas Program dan Tata Pengurusan* ☙ *67*

**BAGIAN III: PEMBARUAN DESA DARI PERSPEKTIF AGRARIA** ☙ *69*

**5. UU Desa: Akses atau Eksklusi?** ☙ *71*
*Perspektif Akses dan Eksklusi* ☙ *72*
*Konteks Krisis Pedesaan* ☙ *73*
*Urgensi Kebijakan Agraria Desa* ☙ *79*

**6. Desa Inklusif Agraria** *83*
*Pembaruan Tata Pengurusan Agraria Desa 84*
*Beberapa Kasus Inovasi Lokal 85*
*Dinamika Regulasi dan Kebijakan 88*

**BAGIAN IV: KONFLIK DAN PERDAMAIAN DI ACEH DARI PERSPEKTIF AGRARIA** *91*

**7. Dimensi Agraria pada Konflik dan Damai Aceh** *93*
*Kasus Din Minimi 93*
*Agraria, Konflik, Perdamaian 94*
*Akar Keagrariaan pada Siklus Konflik Aceh 96*
*Kebijakan Agraria untuk Perdamaian Aceh 98*
*Memutus Siklus Konflik 99*

**8. Pelajaran dari Kasus Din Minimi** *103*
*Awalnya Kekecewaan Ekonomi 104*
*Preseden Sejarah 105*
*Pelajaran Penting 107*

**BAGIAN V: KIPRAH NAHDLATUL ULAMA DI BIDANG AGRARIA: SEBUAH APRESIASI KRITIS** *111*

**9. Ijtihad Agraria Nahdlatul Ulama** *113*
*Arus Balik Ijtihad 114*
*Distribusi 115*
*Redistribusi 117*
*Solusi Konkret 119*
*Aksi Nyata, Bukan Sekedar Fatwa 120*

**10. Jejak Panjang Kiprah Nahdlatul Ulama di Bidang Agraria** *125*
*Dua Arena Kiprah NU 126*
*NU dan Pemikiran Agraria 127*
*Kiprah NU dalam Proses Penyusunan UUPA 133*
*Ijtihad Agraria NU di Tengah Percaturan Perang Dingin 135*

*Ijtihad Agraria NU di Tengah Perseteruan Politik Nasional* ☙ *137*
*Bukan Suara Tunggal* ☙ *140*
*Pertanu dan Perjuangan Agraria di Daerah* ☙ *144*
*Signifikansi dan Tantangan* ☙ *150*

**BAGIAN VI: PENUTUP** ☙ *159*

**11. Undang-Undang Pokok Agraria: Sebuah Kerangka Normatif yang Komprehensif** ☙ *161*
*UUPA Sebagai Panduan Umum* ☙ *163*
*UUPA Sebagai Prinsip Kebijakan* ☙ *168*
Prinsip Nasionalisme ☙ *169*
Prinsip Kepastian dan Perlindungan Hukum ☙ *170*
Prinsip Anti-Monopoli dan Anti-Akumulasi ☙ *172*
Prinsip Distribusi dan Redistribusi ☙ *174*
Prinsip Anti-Pemerasan ☙ *176*
Prinsip Produktivitas ☙ *177*
Prinsip Keberlanjutan ☙ *178*
Prinsip Kesejahteraan ☙ *179*
Prinsip Afirmasi ☙ *180*
*Penutup* ☙ *181*

**Epilog: Perspektif Agraria Kritis—Suatu Tawaran Pendekatan Sosial Supra-Disipliner**
*Oleh: Prof. Dr. Endriatmo Soetarto* ☙ *183*

Daftar Pustaka ☙ *191*
Indeks ☙ *197*
Sumber Tulisan ☙ *231*
Biografi Singkat Penulis ☙ *233*

# DAFTAR GAMBAR


Gambar 1.1. Relasi antar Subjek Agraria Terkait Sumber-sumber Agraria *ꝺ 13*

Gambar 1.2. Kaitan Timbal Balik di Antara Keempat Persoalan Agraria *ꝺ 23*

Gambar 1.3. Kontekstualisasi Persoalan Agraria *ꝺ 26*

Gambar 1.4. Kerangka Pembaruan Tata Pengurusan Agraria *ꝺ 32*

Gambar 1.5. Ilustrasi Dinamika Akses dan Eksklusi sebagai Proses yang Simultan *ꝺ 37*

Gambar 5.1. Distribusi Penguasaan Tanah di Antara Pengguna Lahan Menurut Sensus Penduduk, 1963-2003 *ꝺ 75*

Gambar 7.1. Peranan Sumber-sumber Agraria dalam Siklus Konflik dan Perdamaian *ꝺ 95*

Gambar 10.1. Rekapitulasi Ijtihad Agraria Nahdlatul Ulama Menurut Jenis Persoalan dan Periode *ꝺ 157*

Gambar 11.1. Panduan Umum Pembaruan Tata Pengurusan Agraria Menurut UUD 1945 dan UUPA 1960 *ꝺ 165*

# DAFTAR TABEL


Tabel 1.1. Relasi Sosial Agraria dan Konstruksi Persoalan Agraria ☙ *21*

Tabel 1.2. Kekuatan-kekuatan Akses dan Eksklusi ☙ *35*

Tabel 2.1. Empat Skenario Dampak Pelaksanaan Reforma Agraria ☙ *49*

Tabel 4.1. Ciri-ciri Pembaruan Tata Pengurusan Agraria yang Memihak Kelompok Miskin (*Pro-Poor*) ☙ *66*

Tabel 5.1. Rasio Faktor-faktor Kunci dalam Investasi Skala Besar di Bidang Pertanian ☙ *77*

Tabel 6.1. Kerangka Pembaruan Desa Inklusif Agraria ☙ *85*

Tabel 9.1. Pergeseran Ijtihad Agraria Nahdlatul Ulama ☙ *123*

Tabel 10.1. Judul-judul Keputusan Terkait Persoalan Agraria dalam Berbagai Forum Nasional Nahdlatul Ulama ☙ *153*

Tabel 11.1. Signifikansi Sembilan Prinsip Kebijakan dalam UUPA pada Empat Komponen Pembaruan Tata Pengurusan Agraria ☙ *168*

# DAFTAR KOTAK

Kotak 1.1. Problem Agraria pada Masyarakat Marind, Papua ... 18

# PRAKATA PENULIS:
# AGRARIA SEBAGAI PERSPEKTIF

Buku sederhana ini adalah sebuah pengantar awal untuk mengenalkan apa perspektif agraria kritis itu dari segi konsep dan teori. Selain itu, juga bagaimana penerapannya di dalam kritik dan pengembangan kebijakan maupun di dalam kajian kasus empiris tertentu. Bertolak dari fokus itulah, buku ini diberi judul:

***Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris.***

Sebagian besar kandungan dalam buku ini (terkecuali bab pertama, keempat, dan dua bab terakhir) semula telah terbit sebagai artikel opini di media massa nasional—yakni, Majalah *Gatra* dan Koran *Kompas*. Namun, bab-bab yang telah terbit dalam bentuk artikel opini ini telah ditulis ulang untuk kepentingan buku ini sehingga sudah banyak berbeda dari versi awalnya. (Sumber tulisan bisa dilihat di akhir buku ini.)

Sebagai misal, beberapa bagian pembahasan yang semula tidak disertakan karena keterbatasan ruang di media massa, telah dimasukkan kembali ke dalam buku ini dengan tanpa merombak sistematika tulisan semula. Beberapa bab juga ditambahkan gambar atau tabel yang semula tidak ada pada versi awalnya. Demikian pula, istilah-istilah kunci yang semula bervariasi juga telah diseragamkan demi akurasi dan

konsistensi. Misalnya saja, istilah "sumber daya alam" dan "sumber-sumber agraria" yang pada versi awalnya dipakai secara bergantian untuk mengacu pada pengertian yang sama, dalam buku ini dipilih istilah yang terakhir untuk digunakan secara konsisten. Lantas, berbeda dari kebiasaan yang sudah lazim selama ini, kata *governance* dalam buku ini penulis terjemahkan menjadi "tata pengurusan" dan bukan "tata kelola".[1]

Sebagai satu karya yang dikembangkan dari sejumlah karangan tersiar, buku ini tentu tidak luput dari kelemahan yang selalu dijumpai dalam sebuah buku kapita selekta. Alur pemaparan maupun kaitan antar-bab tidak mungkin dapat seketat sebuah tulisan yang sejak awal telah dimaksudkan sebagai buku yang utuh. Beberapa pengulangan uraian yang bisa ditemukan di sana sini juga merupakan risiko yang tidak dapat dihindarkan sepenuhnya. Selain itu, tingkat kedalaman pembahasan pada tiap bab juga tidak sama. Beberapa bab tidak cukup mendalam karena pada mulanya ditulis untuk rubrik opini di majalah atau koran yang ruangnya sangat terbatas. Sementara beberapa bab lain, terutama yang khusus ditulis untuk buku ini, menyajikan analisis yang panjang lebar.

Terlepas dari berbagai kekurangan di atas, buku ini—atas dorongan banyak pihak—sengaja penulis terbitkan dalam rangka menyediakan bacaan yang tidak terlampau berat, namun pada saat yang sama cukup gamblang dan ilustratif,

[1] Menurut hemat penulis, terjemahan "tata kelola" ini lebih tepat diterapkan pada kata *management* ketimbang pada kata *governance*. Dalam hal penerjemahan semacam ini penulis mengikuti jejak Sangkoyo (2000). Sangkoyo bahkan mengusulkan penerjemahan kata *government* menjadi "pengurus" ketimbang "pemerintah". Sebab, kata "pengurus" berasal dari kata dasar "urus" yang maknanya lebih sesuai dengan tugas *government* sebagai penyelenggara pelayanan publik dan penanggung jawab "urusan bersama" (*res publica*), sementara istilah "pemerintah" berasal dari kata dasar "perintah" yang konotasinya tidak terlepas dari unsur feodalisme dan bahkan otoritarianisme.

mengenai *agraria sebagai suatu pendekatan*. Selama ini isu agraria sudah biasa dibicarakan sebagai subjek dari kajian-kajian yang bersifat multi- dan lintas-disiplin.[2] Bagi penulis, kajian-kajian semacam ini telah memberikan cukup bahan dan pencerahan untuk, di antaranya, mengonstruksikan apa yang penulis istilahkan sebagai "perspektif agraria kritis".

Seperti akan dijelaskan dan diilustrasikan di sepanjang uraian buku ini, "perspektif agraria kritis" adalah suatu cara pandang tertentu mengenai segala hal ihwal yang menyangkut sumber-sumber agraria (SSA) yang dicirikan oleh penekanan kuat pada komitmen atas prinsip-prinsip keadilan sosial, kesetaraan ekonomi dan keberlanjutan ekologi dalam kesemua aspek tata pengurusannya (*governance*). Yang terakhir ini berkaitan dengan penataan relasi antar berbagai pihak di sepanjang proses penguasaan dan pemilikan serta penggunaan dan pemanfaatan SSA tertentu, pembagian kerja dan relasi produksi yang berlangsung di dalamnya, serta penciptaan surplus dan distribusinya.

Lebih jauh, "perspektif agraria kritis" memahami kesemua *concern* di atas bukan dalam sebuah ruang *vacuum* yang statis dan nir-konteks. Alih-alih, ia dipahami sebagai sesuatu yang pada dasarnya harus diperjuangkan masyarakat dalam berbagai arena (*a matter of social struggle!*)—di tengah kecamuk tantangan akses dan ancaman eksklusi yang tak mengenal jeda dan yang melibatkan beragam jenis kekuatan dan aktor pada semua tingkatan (yakni dari aras lokal, nasional hingga global). Sasaran akhir yang dibayangkan oleh "perspektif agraria kritis" ini di dalam semua kritik, arahan maupun analisisnya adalah suatu kondisi ideal tata pengurusan agraria yang ditandai dengan struktur agraria yang adil,

[2] Sebagai misal, cermati judul buku Prof. Maria S.W. Sumardjono ini: *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008.

hubungan produksi dan distribusi surplus yang setara, serta ekosistem yang lestari.

***

Upaya penulis mengonstruksikan perspektif agraria kritis dalam pengertian di atas, sebagaimana dicoba dalam buku ini, barulah sebuah langkah rintisan yang masih amat dini. Lagi pula, sesuai tujuannya, buku ini "hanyalah" sebuah karya pengantar sederhana yang ditulis dalam bahasa yang diusahakan semudah mungkin. Oleh karena itu, apa yang akan pembaca temukan di dalam buku ini bukanlah perdebatan dan diskusi teoritis pada tingkat lanjutan, melainkan uraian yang langsung berkutat pada definisi konsep dan teori dasar (terutama pada bab pertama) serta bagaimana penerapannya pada beberapa kasus terpilih (pada bab-bab selanjutnya).

Buku pengantar yang sederhana ini penulis harapkan dapat bermanfaat bagi para mahasiswa, penggerak sosial, pelaku kebijakan, maupun khalayak pada umumnya yang mengkaji atau tertarik atau bahkan berprofesi di bidang-bidang yang berkaitan dengan pengurusan sumber-sumber agraria dalam segenap aspeknya: sosial, ekonomi, politik, hukum dan sebagainya. Meskipun bertitik tolak dari kajian sosial dan ekonomi politik, namun buku ini—melalui "pendekatan agraria kritis" yang ia tawarkan (beserta contoh-contoh penerapannya)—sangat penulis harapkan dapat memicu, dan sekaligus memacu, perbincangan produktif yang akan memperkaya pemikiran dan wawasan semua pihak dari berbagai latar belakang profesi dan disiplin ilmu. Dengan demikian, wawasan maupun sensitivitas keagrariaan akan dapat terus ditumbuhkembangkan—suatu syarat yang niscaya bagi terwujudnya "melek agraria" dan juga "peduli agraria" di antara segenap warga bangsa.

Sudah barang tentu, banyak sekali kekurangan yang dapat ditemukan dalam karya ini. Oleh karena itu, kritik dan masukan para pembaca sangat penulis harapkan. Pada saat yang sama, partisipasi lebih banyak pihak dalam kerja intelektual semacam ini merupakan sesuatu yang penulis idam-idamkan. Hal ini karena kerja intelektual demikian adalah upaya besar yang menuntut ijtihad kolektif dan sangat musykil dilakukan secara sendiri-sendiri.

***

Dalam kesempatan ini, rasa terima kasih yang mendalam penulis sampaikan kepada para redaktur Majalah *Gatra* dan Koran *Kompas* yang telah memuat artikel-artikel penulis dalam waktu dua tahun terakhir (Februari 2016-Januari 2018). Lebih dari itu, mereka juga mengijinkan penulis untuk memuat ulang dan mengembangkan artikel-artikel tersebut menjadi bab-bab dalam buku ini.

Ucapan terima kasih dan penghargaan penulis haturkan kepada guru, senior dan sejawat di lingkungan Institut Pertanian Bogor, Sajogyo Institute, Brighten Institute dan Universiteit van Amsterdam—tempat di mana penulis menimba ilmu dan menempa wawasan mengenai berbagai persoalan keagrariaan. Nama-nama mereka terlalu banyak untuk dapat dituliskan satu demi satu, namun beberapa figur berikut mesti disebutkan secara khusus: Almarhum Prof. Dr. Sajogyo, Prof. Dr. SMP. Tjondronegoro, Dr. Gunawan Wiradi, Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, Dr. Joyo Winoto, Dr. Soeryo Adiwibowo, Dr. Satyawan Sunito, Prof. Dr. Ben White, Dr. Gerben Nooteboom, Dr. Rosanne Rutten, dan Prof. Dr. Jun Borras.

Ucapan yang sama juga penulis sampaikan kepada empat lembaga yang bersedia menerbitkan buku yang sederhana ini, yakni Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Pusat Studi Agraria IPB, Sajogyo Institute dan Konsorsium

Pembaruan Agraria. Banyak orang di empat lembaga ini—yang namanya tidak bisa disebutkan satu per satu—telah mencurahkan perhatian, pemikiran dan energi sehingga memungkinkan penerbitan buku ini benar-benar terwujud. Semoga jerih payah mereka menjadi amal jariyah yang balasannya dilipatgandakan oleh Allah SWT.

Tak lupa, penulis juga menyampaikan terima kasih yang sebanyak-banyaknya kepada Dr. Rina Mardiana yang bersedia menuliskan kata pengantar untuk buku ini. Ucapan terima kasih yang sama juga penulis sampaikan kepada Dr. Gunawan Wiradi dan Prof. Dr. Endriatmo Soetarto atas kesediaan untuk berturut-turut memberikan prolog dan epilog untuk buku ini. Untuk buku yang sesederhana ini, penulis merasa bahwa kesediaan tersebut adalah sebuah penghargaan besar yang hanya bisa penulis balas dengan doa: *Jazâkumu 'l-Lâh ahsana 'l-jazâ'*. Semoga semua curahan pikiran yang dituangkan ke dalam buku ini, dengan dilandasi keikhlasan niat, diterima oleh Allah SWT sebagai ijtihad intelektual di bidang agraria. Semoga pahala dari ijtihad itu akan terus mengalir hingga hari kiamat kelak. *Âmîn Allâhumma âmîn*.

Demikian juga, terima kasih yang sedalam-dalamnya penulis tujukan kepada keluarga inti penulis: istri Siti Faizah dan ananda Arina Rosaya Azka dan Zaka Aviecena Amartya. Ketiganya adalah penghuni bahtera kehidupan yang sama dalam perjalanan ziarah yang penuh harap dan cemas menuju ridla Allah SWT. Pengorbanan dan kasih sayang mereka bertiga yang berlimpah ruah tidak akan mampu penulis gambarkan dengan kata-kata.

Lebih dari terima kasih, rasa hutang budi penulis yang tidak bakal terbalas tertuju kepada kedua orang tua: Almarhum Bapak yang (dengan sifat pendiam dan *low profile*-nya itu) sangat teguh dalam menjaga moralitas dan Ibu yang

(mewakili tradisi santri di Senori, Tuban) sangat menghayati dan mengamalkan aturan *fiqh*. Dari kombinasi keduanya kami, para putra-putrinya, mewarisi panduan moral yang kuat di dalam meniti perjalanan hidup kami.

Buku sederhana ini adalah persembahan penulis untuk mengenang almarhum Bapak, Drs. H. A. Muchtar, yang wafat pada 27 Oktober 2017 dalam usia 66 tahun. Penulis akan selalu mengenang beliau sebagai seorang ayah yang sangat peduli pada pendidikan anak-anaknya. Perhatian, kelembutan dan keterbukaan hatinya akan terus "hadir" sebagai obor di hati penulis.

Akhirnya, kepada sidang pembaca penulis ucapkan: Selamat membaca dan mencerna untuk merasa tak kunjung terpuaskan. Semoga dengan demikian pembaca akan terus (atau turut) tergerak dalam perjuangan agraria.

Semoga!

Mekarwangi, Bogor, Maret 2018

**Mohamad Shohibuddin**

BAGIAN I:

# PENDAHULUAN

# 1

# PERSPEKTIF AGRARIA KRITIS: SEBUAH IKHTIAR AWAL

Hubungan dialektis antara manusia dengan sumber-sumber agraria dan bentang alam di sekelilingnya dalam transformasinya dari waktu ke waktu dapat dibincangkan dari berbagai sudut pandang. Salah satu di antaranya adalah dari sudut pandang keagrariaan; suatu perspektif yang mencoba mengintegrasikan wawasan teoritis dari berbagai disiplin ilmu. Buku yang ada di hadapan sidang pembaca ini adalah ikhtiar sederhana untuk memperkenalkan bagaimana sudut pandang keagrariaan ini dapat dikembangkan dan dipakai sebagai perspektif kritis dalam memahami topik pembahasan semacam di atas.

Seperti telah disinggung dalam prakata penulis, buku ini akan membahas "perspektif agraria kritis" dari segi konsep dan teori, sekaligus pengetrapannya pada beberapa kasus spesifik. Yang terakhir ini terdiri atas tiga kasus kebijakan (yakni reforma agraria dan tata pengurusan agraria yang dibahas dalam tiga bab, serta pembaruan desa dalam dua bab), satu kasus perubahan sosial di daerah (yakni dinamika konflik dan perdamaian di Aceh yang dibahas dalam dua bab), dan satu kasus wacana keagamaan (yakni ijtihad agraria Nahdlatul Ulama yang dibahas dalam dua bab).

Untuk mengantarkan pembaca pada lima kasus spesifik di atas, bab pertama ini akan mengenalkan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan "perspektif agraria kritis" ini: posisi teoritisnya, pengertiannya, serta apa saja konsep dan teori yang membentuk kerangka analitik dari perspektif ini. Meski singkat dan elementer, pembahasan konseptual dan teoritis semacam ini dipandang penting mengingat sebagian besar bab-bab berikutnya adalah tulisan-tulisan ringkas yang pada mulanya dimaksudkan untuk rubrik opini di media massa. Ruang yang terbatas di rubrik opini membuat uraian panjang lebar mengenai konsep dan teori tidak dapat dilakukan—dan bab pertama inilah yang akan menggantikannya. Pada saat yang sama, pembahasan semacam ini juga penting disajikan dalam rangka memperlihatkan benang merah antar-bab yang diikat oleh kesatuan cara pandang dan penekanan, terlepas dari keragaman kasus yang menjadi fokus kajian masing-masing bab.

## POSISI TEORITIS DAN DEFINISI

Dalam tulisannya di *the Journal of Peasant Studies* untuk mengantarkan edisi khusus tentang "Critical Perspectives in Agrarian Changes and Peasant Studies", Borras (2009: 17) menyatakan sebagai berikut:

> "... teori-teori klasik dalam ekonomi politik agraria mengenai transformasi agraria, diferensiasi petani, ekonomi kaum tani, kelas dan politik kelas, agensi kelas, pertanian keluarga, 'ekonomi moral dari kaum tani', dan semacamnya merupakan kerangka dasar bagi *berbagai perspektif kritis tentang pembangunan pedesaan*" (penekanan *italics* ditambahkan penulis).

Menurut Borras (2000: 18), alih-alih merupakan meta-narasi yang telah ketinggalan jaman seperti yang banyak

dituduhkan, teori-teori klasik mengenai ekonomi politik agraria semacam ini justru memiliki relevansi dan pengaruh yang cukup besar pada perspektif-perspektif kritis mengenai pembangunan pedesaan dan aktivisme politik dewasa ini, sebagaimana ditunjukkan oleh kumpulan tulisan dalam edisi khusus *the Journal of Peasant Studies* ini.

Posisi teoritis buku ini pada dasarnya adalah sejalan dengan tradisi kesarjanaan kritis seperti yang digambarkan secara singkat dalam kutipan Borras di atas. Oleh karena itu, berbagai wawasan teoritis yang lahir dari tradisi kesarjanaan kritis ini mengenai pertanian keluarga, diferensiasi petani, transisi agraria, perlawanan petani, politik kelas, land reform, transformasi agraria dan semacamnya juga menjadi pendirian dasar buku ini. Hanya saja, penulis sengaja tidak menguraikan secara eksplisit pendirian semacam itu atau membicarakannya secara khusus dalam buku ini. Hal ini sesuai dengan tujuan utama penulisan buku ini yang memang *bukan* dimaksudkan untuk membahas agraria sebagai "subjek kajian", melainkan lebih membahasnya sebagai "pendekatan" atau "perspektif" yang bersifat kritis.

Mengenai kualifikasi dari "perspektif kritis" ini, penulis pada dasarnya mengacu pada paparan Ben White (1987: 69-70) ketika membahas "pendekatan kritis atas pembangunan pedesaan". White, selain memberi ciri "inter-disiplin" dan "komparatif", juga memberikan karakteristik berikut ini terhadap pendekatan kritis:

> "... suatu kepedulian yang ajeg terhadap isu-isu *keadilan sosial dan ekonomi* sebagai bagian dari pemahaman kita atas apa makna pembangunan pedesaan itu serta sebagai bagian pokok dari makna 'pembangunan' itu sendiri, betapapun penekanan ini tidaklah popular di berbagai penjuru dunia dan di banyak masa."

Penulis mengadopsi deskripsi White di atas dalam mencirikan hakikat pendekatan kritis, khususnya penekanan pada isu *keadilan sosial dan ekonomi*. Pada saat yang sama, penulis menambahkan isu *keberlanjutan ekologis* sebagai ciri berikutnya dari pendekatan kritis. Selain itu, penulis juga memperluas fokus pendekatan ini dari soal pembangunan pedesaan semata kepada isu kebijakan dan perubahan sosial pada umumnya sejauh terkait dengan aspek keagrariaan atau berkonsekuensi pada perubahan keagrariaan.

Berdasarkan semua acuan di atas, maka apa yang penulis maksud dengan "perspektif agraria kritis" ini dapat didefinisikan sebagai berikut:

> "Sebuah pendekatan yang bercorak inter-disipliner dan komparatif dalam memandang sumber-sumber agraria, relasi-relasi teknis dan sosial yang terkait dengannya, serta tata pengurusannya (*governance*) yang dapat terwujud dalam berbagai isu kebijakan maupun dinamika sosial, disertai dengan kepedulian kuat dan terus menerus atas prinsip-prinsip keadilan sosial, kesetaraan ekonomi dan keberlanjutan ekologi."

Ada empat komponen yang dapat disimpulkan dari definisi di atas. *Pertama*, dari sisi "ontologis", fokus perhatian "perspektif agraria kritis" adalah sumber-sumber agraria (SSA), relasi-relasi teknis dan sosial di antara berbagai pihak di seputar SSA itu, serta tata pengurusan yang berlangsung menyangkut SSA tersebut. *Kedua*, dari sisi "epistemologis", "perspektif agraria kritis" menerapkan corak studi yang bersifat inter-disipliner dan sekaligus komparatif. *Ketiga*, secara "metodologis", ranah penggalian data dan informasi dari "perspektif agraria kritis" tidak terbatas pada tataran kebijakan semata, melainkan juga pada tataran dinamika perubahan sosial dalam arti luas termasuk, namun tidak

terbatas, perubahan sosial yang dipicu oleh pelaksanaan suatu kebijakan tertentu. *Keempat*, dari sudut "aksiologis", "perspektif agraria kritis" mendasarkan dan sekaligus juga mengarahkan kajiannya pada kepedulian di seputar prinsip-prinsip keadilan sosial, kesetaraan ekonomi dan keberlanjutan ekologi.

Salah satu implikasi dari "perspektif agraria kritis" dalam pengertian di atas adalah pilihan atas jenis riset dan kesarjanaan yang berwatak "terlibat" (*engaged*); dalam arti, "menantang secara akademis, relevan secara sosial, dan lebih jauh juga meniscayakan pemihakan kepada kelompok miskin".[1] Dalam rangka mewujudkan riset dan kesarjanaan yang bersifat *engaged* itu, perspektif ini memegang kuat satu asumsi dasar bahwa relasi-relasi sosial di antara berbagai pihak di seputar sumber-sumber agraria pada dasarnya bersifat kompetitif. Oleh karena itu, relasi-relasi tersebut dipandang sebagai tidak pernah lepas dari unsur-unsur ketimpangan, pemerasan dan ketidakberlanjutan. Ketimbang menerima kenyataan ini sebagai sesuatu yang bersifat alamiah, "perspektif agraria kritis" justru menganggapnya sebagai bentuk-bentuk ketidakadilan yang harus dikoreksi secara serius dalam semangat keberpihakan kepada kelompok miskin. Atas dasar inilah, maka apa yang dicita-citakan dan terus diperjuangkan oleh "perspektif agraria kritis" adalah suatu kondisi tata pengurusan agraria yang ditandai oleh: struktur agraria yang adil, relasi produksi dan distribusi surplus yang setara, serta ekosistem yang lestari.

Sesuai dengan cirinya yang bersifat inter-disiplin, "perspektif agraria kritis" dapat dikonstruksikan dengan penekanan yang berbeda-beda, tergantung antara lain pada

[1] Beberapa poin implikasi ini dikutip dari website *Initiatives in Critical Agrarian Studies*: http://www.iss.nl/icas_about.html. Inisiatif ini berpusat di the International Institute of Social Studies (ISS) Den Haag, Belanda, terutama pada figur Prof. Jun Borras dan Prof. Ben White.

disiplin yang menjadi titik tolak pengembangannya. Dalam buku ini, "batu bata" untuk membangun perspektif tersebut digali dari khazanah kajian agraria, sebagaimana tercermin dalam beberapa konsep dan teori yang akan dijelaskan nanti. Meski demikian, seperti akan terlihat, perspektif ini berusaha melampaui batasan kajian agraria dalam arti sempit dan akan mengaitkannya dengan kepedulian pada unit-unit lebih luas yang memerlukan konsep, teori dan jenis analisis yang berasal dari disiplin ilmu yang beragam (lihat Gambar 1.3 di bawah).

Uraian selanjutnya dalam bab pertama ini akan menyajikan tujuh pokok bahasan konseptual/teoritis yang secara keseluruhan akan membentuk unsur-unsur analitik dari "perspektif agraria kritis". Tujuh pokok bahasan itu adalah: (1) lingkup cakupan sumber-sumber agraria; (2) relasi agraria dan subjek agraria; (3) empat proses dalam relasi sosio-agraria; (4) konstruksi empat persoalan agraria; (5) kontekstualisasi persoalan agraria; (6) tata pengurusan agraria; dan (7) pertarungan sosial berupa tantangan akses dan ancaman eksklusi serta keharusan mobilisasi perjuangan sosial secara terus menerus untuk meresponnya.

Setelah enam pokok bahasan di atas, bab ini akhirnya akan ditutup dengan penjelasan sistematika pembahasan. Pada bagian ini akan diuraikan secara singkat apa yang menjadi fokus telaah pada bab-bab berikutnya dan bagaimanakah keterkaitan antara satu bab dengan lainnya.

## SUMBER-SUMBER AGRARIA

Diskusi apa pun mengenai pokok persoalan agraria tidak bisa mengelak dan mesti diawali dari pembahasan mengenai cakupan pengertian sumber-sumber agraria serta kompleksitas hubungan timbal balik antara manusia dengan sumber-sumber agraria itu.

Mengenai lingkup pengertian sumber-sumber agraria, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (atau lebih dikenal sebagai UU Pokok Agraria, UUPA) telah memberikan batasan tegas yang dapat dijadikan sebagai acuan. Pasal 1 ayat (2) UUPA mencantumkan ketentuan berikut ini yang dapat diartikan sebagai cakupan sumber-sumber agraria:

> "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya..."

Ketentuan ini diuraikan lebih rinci dalam ayat (4), (5) dan (6) pasal yang sama sebagaimana dikutip berikut ini:

> "Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air."
>
> "Dalam pengertian air, termasuk baik perairan pedalaman maupun laut..."
>
> "Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air..."

Berdasarkan ketentuan yang dinyatakan empat ayat dalam Pasal 1 UUPA di atas, Sitorus (2002: 35) kemudian merumuskan lima jenis sumber-sumber agraria sebagaimana diringkaskan berikut ini:

1. Tanah atau permukaan bumi yang merupakan modal alami utama bagi kegiatan pertanian dan peternakan.
2. Perairan baik berupa sungai, danau atau laut yang merupakan modal alami utama bagi kegiatan perikanan, baik perikanan budidaya atau tangkap.
3. Hutan yang berarti kesatuan flora dan fauna dalam suatu wilayah di luar kategori tanah pertanian yang merupakan modal alami utama bagi komunitas-komunitas perhutanan yang hidup dari pemanfaatan hasil hutan menurut kearifan tradisional.

4. Bahan tambang yang mencakup beragam bahan mineral seperti emas, bijih besi, timah, tembaga, minyak, gas, intan, batu-batu mulia, fosfat, pasir, batu, dan lain-lain.
5. Udara yang mencakup bukan saja "ruang di atas bumi dan air", tetapi juga materi udara itu sendiri yang arti pentingnya terasa semakin besar di tengah perubahan iklim global belakangan ini.

Cakupan semacam ini penting ditekankan mengingat masih banyak pihak yang salah memahami istilah sumber-sumber agraria dengan mereduksi artinya sebatas tanah belaka. Bahkan Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam tidak luput dari kerancuan semacam ini. Seperti ditunjukkan Sitorus (2002: 25-26), konsideran TAP MPR ini menggunakan istilah "sumber daya agraria" yang maknanya disamakan dengan "sumber daya alam". Namun, pada Pasal 5, lingkup "sumber daya agraria" lantas dipersempit dan diartikan tanah semata.

Secara sengaja, buku ini juga menghindari pemakaian istilah "sumber daya agraria" seperti digunakan dalam TAP MPR di atas. Sebab, konotasi istilah ini terlalu menekankan pada aspek ekonomi. Padahal, ada banyak aspek lain yang melekat pada pengertian sumber-sumber agraria, seperti sosial, budaya, politik, keamanan, dan bahkan spiritual. UUPA sendiri menegaskan bahwa bagi bangsa Indonesia, sumber-sumber agraria yang berada di wilayah Republik Indonesia adalah "karunia Tuhan Yang Maha Esa" dan merupakan "kekayaan nasional" (Pasal 1 ayat (2)). Dengan kata lain, sumber-sumber agraria mengandung bobot religiusitas dan kebangsaan yang kental sehingga pengertiannya tidak dapat direduksi sebatas pada nilai ekonominya semata.

Hubungan bangsa Indonesia dengan sumber-sumber agraria yang bersifat multi-aspek ini oeh Pasal 1 ayat (3) UUPA bahkan dinyatakan sebagai sebuah "hubungan yang bersifat

abadi". Artinya, hubungan ini tidak dapat diputuskan atau ditiadakan oleh siapa pun selama rakyat Indonesia tetap bersatu sebagai bangsa Indonesia dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia masih ada.

## RELASI AGRARIA DAN SUBJEK AGRARIA

Pengertian sumber-sumber agraria seperti disajikan di atas mewakili apa yang Sitorus (2002) sebut sebagai lingkup "objek agraria". Dalam kaitan ini, perhatian "perspektif agraria kritis" bukan terletak pada elaborasi objek agraria ini dari aspek fisiknya—misalnya, taksonomi, karakteristik fisiologi, fungsi, kandungan, dan sebagainya. Sebab, hal-hal seperti ini merupakan fokus kajian dari biologi, agronomi, geologi dan ilmu-ilmu alam sejenisnya.

Memang, hal-hal teknis ini juga turut dipertimbangkan oleh "perspektif agraria kritis". Akan tetapi, penekanannya bukan pada karakteristik fisiknya, namun pada sejauh mana segi teknis tersebut berkaitan dengan *aktivitas kerja* manusia yang ditujukan terhadap objek agraria itu sendiri (Sitorus 2002: 36). Aktivitas kerja manusia atas objek agraria inilah yang membentuk "relasi teknis agraria".

Selain menyangkut relasi teknis manusia atas objek agraria, kepedulian "perspektif agraria kritis" dalam tingkat kepentingan yang lebih tinggi ditujukan terutama kepada relasi-relasi di antara berbagai "subjek agraria" (Sitorus 2002), yakni pihak-pihak yang berkepentingan atas suatu sumber agraria. Interaksi di antara berbagai subjek agraria inilah—tentu dengan unsur-unsur kerja sama maupun persaingan di dalamnya—yang membentuk apa yang diistilahkan sebagai "relasi sosial agraria".[2]

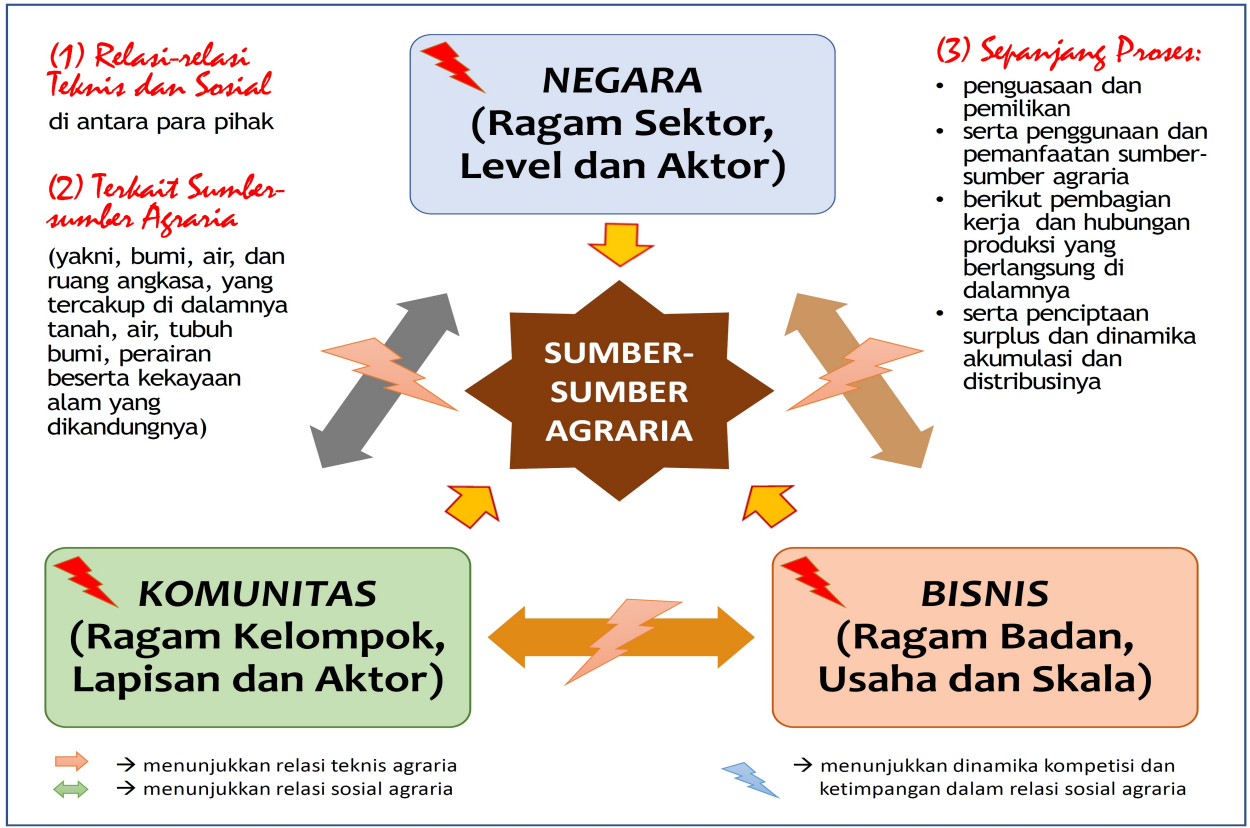
[2] Atau biasa disebut juga "relasi sosio-agraria". Dalam buku ini, dua istilah tersebut sama-sama digunakan untuk merujuk arti yang sama.

Dengan demikian, dua jenis relasi manusia terkait dengan sumber-sumber agraria dapat dibedakan di sini, yakni "relasi teknis agraria" dan "relasi sosial agraria". Relasi yang pertama berkaitan dengan hubungan manusia dengan sumber-sumber agraria melalui aktivitas kerja (produksi). Sedangkan relasi kedua berkaitan dengan hubungan manusia di antara sesamanya (baik dalam arti perorangan maupun kelembagaan) terkait dengan aktivitas kerja yang mereka lakukan atas sumber-sumber agraria. Secara praktis, kedua relasi ini dapat diidentifikasi dari bagaimana subjek-subjek agraria saling *berhubungan secara sosial* satu sama lain dalam kaitan dengan *hubungan teknis* masing-masing dengan sumber-sumber agraria (Sitorus 2002: 37).

Kedua jenis relasi agraria ini berlangsung tidak hanya di antara berbagai pihak di dalam masyarakat (yakni, antar-individu, antar-kelompok, atau antar-lapisan di dalamnya), akan tetapi juga melibatkan berbagai instansi dan individu di dalam pemerintah (termasuk segi-segi kerja sama dan kontestasi di antara unsur-unsur ini), serta di antara seluruh pihak tersebut dengan berbagai entitas bisnis (Shohibuddin 2016: 23). Dengan demikian, secara kategoris ada tiga jenis subjek agraria yang dapat diidentifikasi di sini. Pertama adalah komunitas sebagai kesatuan dari berbagai unit rumah tangga. Kedua adalah pemerintah sebagai representasi dari negara yang terdiri atas berbagai instansi sektoral dan level pemerintahan yang berlainan. Dan ketiga adalah swasta sebagai perwujudan dari sektor bisnis (Sitorus 2002: 35).

Perlu dicatat bahwa ketiga kategori di atas bukanlah entitas yang homogen, akan tetapi masing-masing dapat terdiri atas berbagai elemen yang mungkin saja saling bersaing dan bahkan menegasikan satu sama lain. Relasi-relasi teknis dan sosial agraria di antara ketiga subjek agraria ini secara skematis dapat diilustrasikan dalam Gambar 1.1 di bawah ini.

**Gambar 1.1. Relasi antar Subjek Agraria Terkait Sumber-sumber Agraria**




Sumber: diperbaiki dari Shohibuddin (2016a: 24)

Tentu saja, ketiga kategori subjek ini merupakan sebuah penyederhanaan karena secara faktual pihak-pihak yang merasa berkepentingan dalam dua jenis relasi agraria di atas bisa jauh lebih banyak lagi. Misalnya saja, di barisan komunitas mungkin saja berhimpun jejaring pendukung yang mencakup LSM, akademisi, agamawan, para tokoh publik, dan lain sebagainya. Komunitas itu sendiri bisa membangun aliansi yang melintasi batas-batas lokalitas dan bahkan bisa berjangkauan global (seperti aliansi petani sedunia, *La Via Campessina*). Pemerintah sendiri tidak sepenuhnya merupakan satu entitas yang otonom karena dalam kenyataannya harus tunduk pada rezim regulasi global maupun regional, seperti perjanjian perdagangan bebas dan pasar terbuka. Sektor bisnis, lebih-lebih, adalah kategori subjek agraria yang paling kompleks dan pada saat yang sama paling menentukan karena kekuatan finansialnya yang sangat besar dengan gurita jaringannya yang bersifat mondial.

## EMPAT PROSES DALAM RELASI SOSIO-AGRARIA

Relasi-relasi sosial di antara subjek-subjek agraria—dalam kaitan dengan relasi teknis masing-masing dengan sumber-sumber agraria—pada dasarnya berkisar di sepanjang empat proses sebagai berikut:

1. Penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria;
2. Penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria;
3. Pembagian kerja dan relasi produksi yang berlangsung di dalamnya; dan
4. Penciptaan surplus dari ketiga proses tersebut beserta dinamika akumulasi, ekspansi dan distribusinya (lihat Gambar 1.1 di atas).

Keempat relasi sosial agraria ini pada dasarnya terkait erat dengan lima pertanyaan kunci di dalam studi agraria. Empat pertanyaan yang pertama diajukan oleh Bernstein

(2010), yaitu: (1) siapa menguasai sumber agraria apa (*who owns what?*); (2) siapa melakukan aktivitas produksi apa terhadap sumber agraria tersebut (*who does what?*); (3) siapa memperoleh hasil apa dari aktivitas produksi tersebut (*who gets what?*); dan (4) digunakan untuk apa hasil produksi tersebut (*what do they do with it?*). Pertanyaan kunci yang terakhir berikut ini ditambahkan oleh White (2011), yaitu: (5) apa saja yang dilakukan oleh pihak-pihak yang terlibat dan/atau yang berkepentingan kepada sesama mereka satu sama lain (*what do they do to each other?*).

Pertanyaan pertama pada dasarnya mengenai relasi-relasi sosial terkait berbagai bentuk rezim penguasaan dan pemilikan atas sumber-sumber agraria. Untuk merujuk relasi sosial agraria ini, dua istilah "*property*" dan "*tenure*" sering dipergunakan secara bergantian untuk maksud yang sama. Namun, istilah yang pertama sebenarnya lebih banyak dipakai oleh para ahli hukum dengan pengertian yang terbatas pada kepemilikan invidual, seperti yang jamak ditemukan pada masyarakat Barat. Sebaliknya, para ilmuwan sosial—yang menjumpai keragaman dan kompleksitas rezim penguasaan pada berbagai masyarakat non-Barat—cenderung menghindari istilah pertama ini dan lebih senang menggunakan istilah *tenure*. Menurut mereka, istilah terakhir ini lebih tepat untuk menggambarkan bagaimana berbagai macam hak bisa melekat pada objek yang sama (tanah, misalnya), dan hak-hak ini bisa saja dimiliki oleh beberapa orang atau kelompok yang berbeda (Afiff 2005).

Pertanyaan yang kedua berkenaan dengan pembagian kerja secara sosial di antara berbagai pihak yang terlibat di dalam proses produksi. Pembagian kerja ini bergantung pada relasi-relasi sosial yang terstruktur pada suatu masyarakat yang berlangsung antara, misalnya, pemilik tanah dan petani penggarap, petani dan penyedia modal dan saprodi, produsen

langsung dan pemegang merk dagang, produsen langsung dan penyedia pasar sertifikasi, pria dan wanita, dan sebagainya.

Seperti terlihat, pertanyaan kedua dari Bernstein ini pada dasarnya terkait dengan relasi sosial agraria kedua dan ketiga, yaitu mengenai penggunaan dan pemanfaatan sumber agraria tertentu serta pembagian kerja dan hubungan produksi yang berlangsung di dalamnya. Di sinilah dapat ditemukan berbagai corak relasi produksi yang sangat bervariasi baik dari segi kategori maupun manifestasi konkretnya. Beberapa kategori yang dapat diidentifikasi antara lain: relasi-relasi perburuhan (misalnya berupa pertukaran tenaga kerja, curahan kerja dengan imbalan hak memungut panen, upah harian dalam bentuk uang, dan bahkan relasi perbudakan di masa lampau); relasi-relasi penyakapan atau *tenancy* (seperti bagi hasil, sewa menyewa, dan lain-lain); relasi-relasi inti dengan plasma (yakni integrasi vertikal petani dengan sistem perkebunan berbasis korporasi dalam berbagai skemanya); relasi-relasi *contract farming* (yakni beragam skema kontrak untuk menghasilkan komoditas pertanian tertentu dengan standar produksi yang telah ditentukan); dan, *last but not least*, berbagai skema pendisiplinan petani produsen untuk menghasilkan berbagai macam komoditas terspesialisasi yang berbasis rezim sertifikasi (seperti sertifikasi produk organik, produk halal, *fair trade*, *rain forest*, dan lain-lain).

Pertanyaan ketiga dan keempat adalah konsekuensi lebih lanjut dari pertanyaan kedua di atas. Pertanyaan ketiga menyangkut pembagian secara sosial atas *hasil* dari pembagian kerja dan relasi produksi di atas di antara pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Seperti diingatkan Bernstein (2010: 23), pengertian *hasil kerja* yang dimaksudkan di sini tidak sebatas apa yang biasa disebut sebagai "pendapatan" (baik berupa natura maupun *cash*), akan tetapi juga pangan yang diproduksi oleh petani untuk dikonsumsi sendiri (rumah tangga petani adalah unit produksi dan konsumsi sekaligus),

demikian juga *hasil* kerja-kerja domestik yang tidak dibayar. Akhirnya, pertanyaan keempat terkait ragam pemanfaatan *hasil kerja* tersebut di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses produksi. Misalnya, apakah *hasil kerja* itu dipergunakan untuk konsumsi dan reproduksi demi sekedar mempertahankan skala produksi yang sama dari waktu ke waktu (yakni, *simple reproduction*). Ataukah hasil itu dapat dipergunakan untuk akumulasi dan perluasan (yakni, *expanded reproduction*)—hal mana hanya mungkin dilakukan oleh mereka yang memiliki skala produksi yang besar dan berhasil mendapatkan surplus yang melimpah. Seperti terlihat, kedua pertanyaan ini terkait dengan relasi sosial agraria yang keempat, yaitu mengenai penciptaan surplus beserta dinamika akumulasi, ekspansi dan distribusinya.

Akhirnya, pertanyaan kunci kelima—yang diimbuhkan White (2011)—mulai memasuki tataran ekologi politik, yaitu menyangkut politik agraria-lingkungan dari pihak-pihak yang berkepentingan—termasuk mereka yang justru tidak terlibat sama sekali di dalam aktivitas produksi. Mereka ini bahkan dapat memiliki kepentingan yang berlawanan sama sekali dari para petani/nelayan/peternak produsen (umpamanya: lembaga konservasi *versus* pertanian rakyat, perusahaan tambang *versus* komunitas adat, dan sebagainya). Pertanyaan terakhir ini sebenarnya berkaitan erat dengan relasi sosial agraria yang pertama dan kedua (penguasaan dan pemilikan serta penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria), hanya saja tatarannya pada level lansekap dan bukan sekedar unit usaha pertanian/peternakan/perikanan yang paling kecil (yakni, petak sawah/ladang, padang penggembalaan, wilayah penangkapan ikan).

Melalui ilustrasi kelima pertanyaan kunci ini menjadi kian jelas apa yang disinggung di atas sebagai asumsi dasar "perspektif agraria kritis", yaitu bahwa semua relasi sosial agraria selalu diwarnai oleh kontestasi dan bahkan dominasi.

Konsekuensinya, unsur-unsur ketimpangan dan ketidakadilan dapat selalu merebak di dalamnya, kendati bentuknya bisa berubah-ubah dari waktu ke waktu. Di sini menjadi penting untuk kemudian memformulasikan secara eksplisit apa saja persoalan agraria yang mencerminkan kondisi ketimpangan dan ketidakadilan tersebut.

## KONSTRUKSI PERSOALAN AGRARIA

Sebelum mulai merumuskan persoalan agraria secara konseptual, ada baiknya uraian diawali terlebih dulu dengan kasus konkret yang bisa menunjukkan bagaimana manifestasi dari persoalan agraria ini secara empiris. Dalam Kotak 1.1 di bawah dicantumkan deskripsi yang cukup padat mengenai sejarah "transformasi agraria-lingkungan" yang berlangsung pada masyarakat Marind di Kabupaten Merauke, Papua.

**Kotak 1.1. Problem Agraria pada Masyarakat Marind, Papua (Dikutip dari Savitri 2013)**

Empat puluh enam perusahaan diundang masuk ke Merauke dalam rangka membangun dan menciptakan pertumbuhan ekonomi melalui mega-proyek bernama MIFEE [Merauke Integrated Food and Energy Estate]... perusahaan yang datang ke kampung dan menjanjikan perubahan disambut seperti kehadiran mesias Sang Pembebas dan mereka diterima oleh warga dengan hati terbuka. Warga kampung bertutur mereka terharu ketika orang dari perusahaan berjanji akan membantu masyarakat untuk membangun gereja, menyekolahkan anak-anak sampai perguruan tinggi, membantu penerangan kampung, air bersih, dan sebagainya... Sebagai balasan, warga kampung bersedia menyerahkan tanah mereka untuk dimanfaatkan atau diolah perusahaan menjadi kebun kayu akasia, kebun tebu, kebun sawit, sampai kebun singkong... (hlm. 56-61).

Ketika perusahaan Rajawali datang meminta tanah orang Domande yang berisi rawa sumber air dan hutan perawan, yaitu tanah yang tidak termasuk dalam wilayah yang mereka berikan, pertanyaan mereka adalah: *Kami juga mau kami punya hidup maju. Tapi kalau hutan ditebang habis, baru kasuari, buaya, ke*

*mana?* Orang Marind berpikir ke depan dan mempertimbangkan keadilan antar generasi. Kegelisahan utama mereka ketika berbagai tawaran uang untuk ditukar dengan tanah berdatangan adalah bagaimana mereka bisa menyediakan alam bagi kehidupan anak-cucu selanjutnya? Tepat di titik ini, janji perusahaan untuk menyekolahkan anak-anak mereka serta menjadikan para pemuda sebagai pegawai perusahaan seolah memberi jawab atas kegelisahan itu... Tetapi, dengan seribu keprihatinan dalam batin, sampai hari ini tidak ada yang nyata. Janji itu kosong.

Memberi mimpi, menyodorkan janji, memberikan tekanan-tekanan pada ketaatan terhadap supremasi hukum nasional, dan menjatuhkan stigma gerakan separatis adalah beberapa cara saja yang digunakan untuk menciptakan kondisi sehingga orang tidak memiliki pilihan lain kecuali menyerahkan tanah (hlm. 66-68).

Satu cerita dari tanah Zanegi ... menghadirkan banalnya ingkar janji perusahaan. Medco mulai beroperasi di tanah kampung orang Zanegi sejak 2008. Medco bisa mendapat restu setelah meminang tanah Zanegi dengan kompensasi 300 juta rupiah ... Di balik mulusnya acara pinangan, terucap janji Bupati Gebze bahwa suatu saat Zanegi akan menjadi kota kecil. Bukan hanya alam..., ... manusia Zanegi juga akan "diolah": disekolahkan, diberi pelatihan, dari tidak tahu menjadi tahu.

Alam yang diolah itu, siapa yang menerima keuntungan?... Apabila diperbandingkan antara penerimaan orang Zanegi dari kompensasi kayu dan harga kayu jika dijual ke pengusaha kayu lokal, didapat perbandingan sebagai berikut:

| | *Pembayaran oleh Medco* | *Harga Kayu Pengusaha Lokal/Merauke* |
|---|---|---|
| *Operator Gergaji Mesin* | Rp 20.000 | Rp 50.000 s/d Rp 100.000 |
| *Kontraktor Pengawas* | Rp 7.000 | - |
| *Pemilik Dusun* | Rp 2.000 | Rp 50.000 s/d Rp 100.000 |
| *Jenis dan Ukuran Kayu* | Semua jenis kayu dan ukuran | Kayu pilihan untuk bangunan dengan diameter lebih dari 50 cm |
| *Keadaan hutan* | Hutan dibabat habis | Hutan tebang pilih, tidak dibongkar semua |

Manusia yang akan "diolah" dari tidak tahu menjadi tahu, bagaimana kenyataannya? Hingga 2011, 49 pemuda kampung bekerja di perusahaan sebagai Buruh Harian Lepas (BHL). Tetapi,

> kini sudah memasuki tahun keempat dan status mereka tetap BHL. Di antara mereka tidak ada yang dilatih menjadi operator alat berat, pekerjaan yang dinilai bergengsi, atau duduk di kantor berhadapan dengan komputer layaknya gambaran menjadi pegawai... (hlm. 68-70).
> Mama tidak pergi memangkur sagu karena pekerjaan ini tidak bisa dilakukan seorang diri, harus saling bantu antara bapa dan mama. Maka, karena bapa pergi bekerja di perusahaan, terpaksalah beli beras. Bapa harus pergi kerja untuk dapat uang sehingga tidak bisa pergi berburu. Jadi, kecukupan protein untuk anak harus didapat dari ikan kaleng, yang tidak bisa dibeli setiap hari...
> Akhirnya, ... dalam beberapa tahun berselang sejak bapa menjadi buruh perusahaan, *tubuh mama menjadi kurus seperti pinsil karena hanya makan satu kali satu hari.* Ia mendahulukan bapa dan anak-anak. Untuk menahan lapar, mama banyak mengonsumsi pinang dan tembakau. Akibatnya, ... *banyak ibu menyusui memiliki bayi yang menderita Infeksi Saluran Pernapasan Akut*. Bidan kampung pun terkejut karena dalam sejarah 12 tahun mengabdi di Zanegi, baru kali ini ia menemukan 15 anak penderita buruk dan kurang gizi. Penyakit tuberkulosis juga diderita orang-orang kampung karena mereka semakin banyak mengonsumsi tembakau dan rokok... Bahkan, berita terakhir dari kampung Zanegi mengabarkan meninggalnya 5 anak balita karena gizi buruk (hlm. 72-73).

Kutipan panjang di atas telah menyajikan fragmen-fragmen kehidupan masyarakat Marind yang melukiskan bentuk-bentuk konkret dari dominasi, ketimpangan dan ketidakadilan di seputar empat proses relasi sosio-agraria yang telah diulas di atas: (1) penguasaan dan pemilikan serta (2) penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria; (3) pembagian kerja dan relasi produksi yang berlangsung di dalamnya; serta (4) penciptaan surplus dari ketiga proses ini beserta dinamika akumulasi, ekspansi dan distribusinya.

Mengacu pada keempat proses relasi sosio-agraria ini, dan dengan mengabstraksikan berbagai bentuk dominasi, ketimpangan, dan ketidakadilan pada masyarakat Marind di atas, maka pada aras konseptual dapat dikonstruksikan empat kategori persoalan agraria sebagai berikut:

1. ketidakpastian (*insecurity*) di dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria;
2. ketimpangan (*inequality*) di dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria;
3. ketidakadilan (*unfairness*) di dalam hubungan produksi dan distribusi surplus; dan terakhir, dengan mengaitkan kesemua persoalan ini dengan politik agraria-lingkungan dalam bentang alam yang lebih luas, juga persoalan
4. ketidakpastian, ketimpangan dan ketidaksesuaian di dalam alokasi ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria.

Keempat persoalan agraria di atas secara konseptual adalah implikasi dari dinamika kompetisi dan dominasi yang berlangsung dalam empat proses relasi sosio-agraria. Hal ini secara ringkas dapat diilustrasikan dalam bentuk Tabel 1.1 di bawah ini.

**Tabel 1.1. Relasi Sosial Agraria dan Konstruksi Persoalan Agraria**

| Relasi-relasi Sosial Terkait Sumber-sumber Agraria | Konstruksi Persoalan Agraria |
|---|---|
| 1. Penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria | (1) Ketidakpastian (*insecurity*) di dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria |
| 2. Penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria | (2) Ketimpangan (*inequality*) di dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria |
| 3. Pembagian kerja dan hubungan produksi | (3) Ketidakadilan (*unfairness*) di dalam hubungan produksi dan distribusi surplus |
| 4. Penciptaan surplus beserta dinamika akumulasi, ekspansi dan distribusinya | (4) Ketidakpastian, ketimpangan dan ketidaksesuaian di dalam alokasi ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria |

Keempat persoalan agraria yang disajikan Tabel 1.1. di atas saling terkait antara satu dengan lainnya dalam satu hubungan yang saling mempengaruhi. Kesalingterkaitan ini dapat dibayangkan lebih jelas dengan mengingat kembali kasus masyarakat Marind yang dikutip secara panjang lebar di atas (Kotak 1.1.). Demikianlah, status otonomi khusus Provinsi Papua ternyata tidak cukup kuat untuk menyediakan perlindungan kepada "tanah adat" orang Papua, terutama ketika pihak terakhir ini menghadapi serbuan janji, tekanan dan bahkan stigma separatis dari para pemodal besar yang menggandeng aparat keamanan, pemerintah daerah dan sejumlah elit adat setempat. Kondisi ini menyebabkan sejumlah komunitas lokal tidak memiliki cukup pilihan selain melepaskan tanah adatnya kepada perusahaan-perusahaan besar dengan kompensasi material yang tidak sebanding (*tenurial insecurity*).

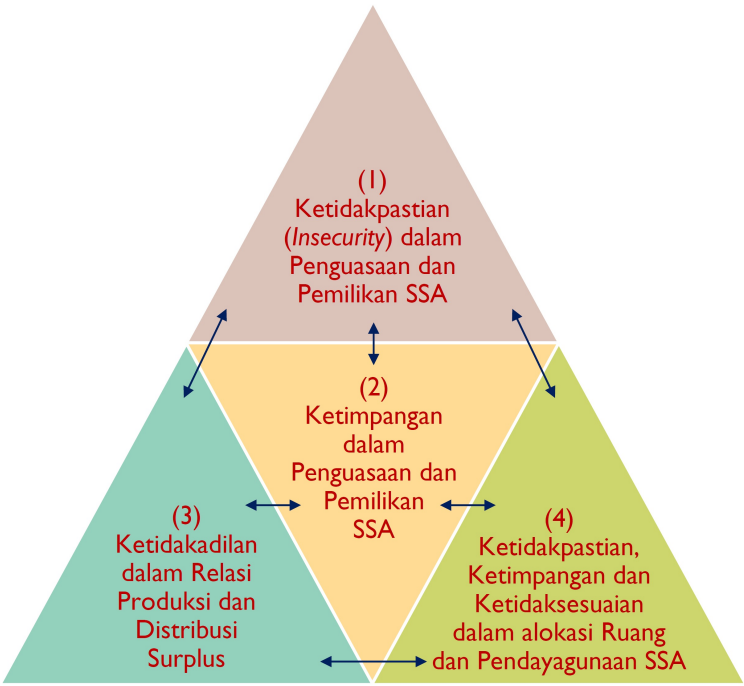
Sayangnya, industri kehutanan yang menguasai tanah luas (*tenurial inequality*) ini ternyata gagal mewujudkan kemajuan dan pembangunan komunitas seperti yang banyak ia janjikan. Sebaliknya, hal itu justru melahirkan sistem produksi modern yang "kikir tenaga kerja" serta pola baru ekstraksi surplus yang belum pernah ada presedennya (*ketidakadilan dalam relasi produksi dan distribusi surplus*). Kondisi ini semakin memperdalam kondisi kerentanan dan ketimpangan tenurial yang sudah ada.

Pada saat yang sama, industri kehutanan dengan penguasaan tanah yang sangat luas itu juga telah merombak secara besar-besaran bentang alam setempat yang sulit dipulihkan kembali (*ketidakadilah dalam alokasi ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria*). Perubahan bentang alam ini secara ekologis telah mengancam sistem produksi dan pola nafkah komunitas lokal yang terutama bertumpu pada kegiatan meramu pohon sagu dan berburu hewan di hutan. Dampak buruk dari goncangan pada sistem pangan lokal ini

bahkan langsung terasa dalam tempo yang singkat dalam bentuk penurunan jumlah dan kualitas asupan gizi ibu dan anak serta degradasi sistem reproduksi komunitas.

Secara skematis, kesalingterkaitan di antara keempat persoalan agraria itu dapat digambarkan sebagai berikut.

**Gambar 1.2. Kaitan Timbal Balik di antara Keempat Persoalan Agraria**




## KONTEKSTUALISASI PERSOALAN AGRARIA

Selain mengilustrasikan kesalingterkaitan di antara keempat persoalan agraria, kasus masyarakat Marind dalam Kotak 1.1 di atas juga menegaskan satu kebutuhan yang mendesak untuk menempatkan keempat persoalan agraria dalam konteks dan dinamika yang lebih luas. Sebab, keempat persoalan ini tidak mungkin dapat dipahami secara utuh jika

hanya ditempatkan pada level komunitas atau kabupaten belaka. Alih-alih demikian, keempatnya harus ditelusuri keterkaitan timbal baliknya dengan berbagai faktor maupun jejaring pelaku yang cukup kompleks pada beragam level konstelasi. Hal ini mulai dari aras komunitas lokal, distrik, kabupaten, provinsi, nasional, dan bahkan hingga global.

Belajar dari kompleksitas transformasi masyarakat Marind seperti disajikan di atas, maka "perspektif agraria kritis" berupaya untuk menelusuri lapis-lapis keterkaitan antara keempat persoalan agraria ini dengan dinamika dan konteks yang mendasari atau yang melingkupinya. Dengan mengambil ilustrasi sistem pertanian, penelusuran berjenjang itu bisa dimulai dari level paling kecil berupa plot usahatani, selanjutnya naik lebih luas ke unit produksi, lantas naik setingkat lagi ke lansekap setempat ataupun lansekap yang lebih besar lagi (yang terakhir ini dapat lintas administrasi pemerintahan, tergantung pada karakteristik kawasan eko-regionnya). Akhirnya, kontekstualisasi persoalan agraria ini juga harus memperhitungkan level teritori yurisdiksi, misalnya antara rezim kehutanan *versus* rezim pertanahan (yang dualismenya mencakup seluruh penjuru tanah air) ataupun perjanjian *free trade* antar negara (yang yurisdiksinya mencakup tingkat kawasan dan bahkan global).[3]

Dalam kontekstualisasi berjenjang secara progresif ini ada tiga hal yang mesti dapat ditelusuri pada masing-masing level di atas. Pertama, faktor-faktor apa saja yang menimbulkan "perubahan agraria-lingkungan" (*agrarian-environmental transformation*) yang sedang berlangsung. Kedua, konstelasi aktor macam apa yang turut terlibat dan/atau berkepentingan

[3] Kontekstualisasi berjenjang hingga level lansekap ini disarankan oleh Cochet (2012 ; lihat Gambar 1.3 di bawah). Sedangkan kontekstualisasi pada level teritori yurisdiksi merupakan tambahan dari penulis.

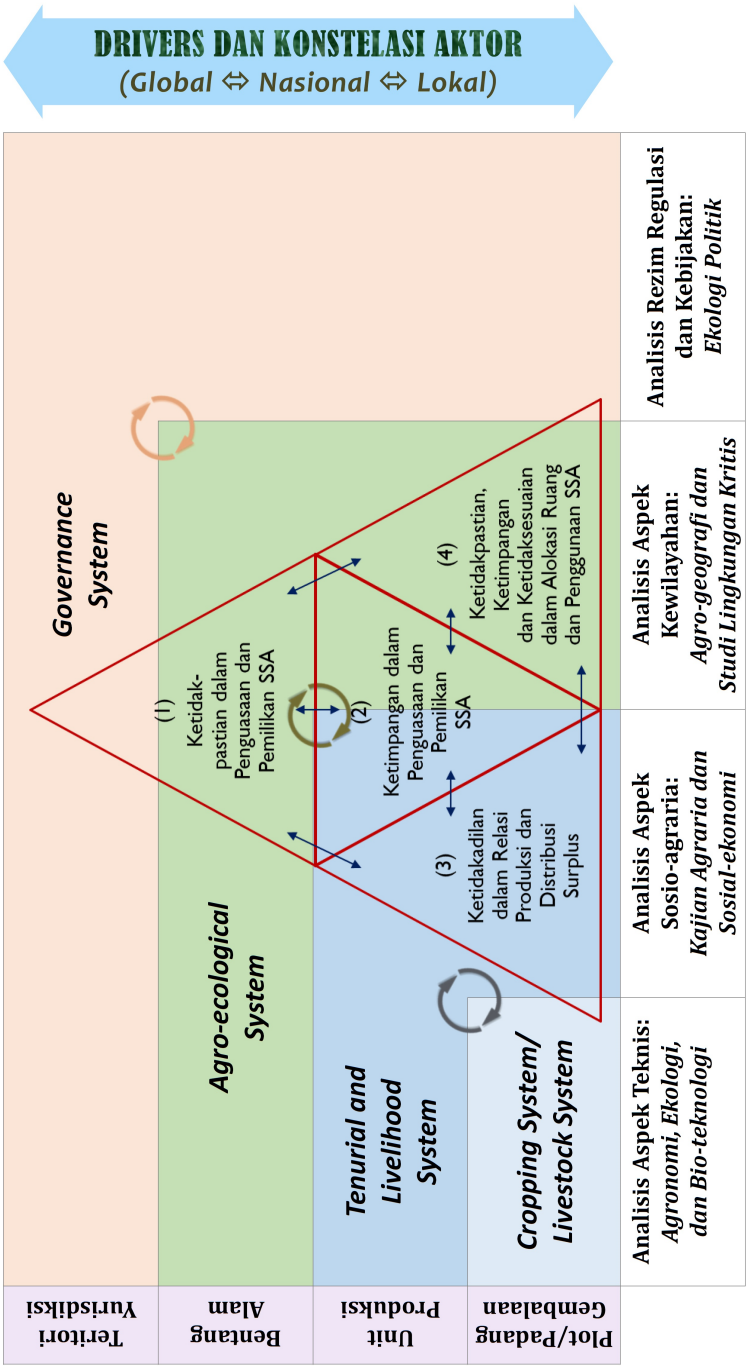
terhadap "perubahan agraria-lingkungan" tersebut. Ketiga, penelusuran yang sama juga harus mencermati jangkauan pengaruh dari masing-masing faktor/aktor yang telah diidentifikasi itu: apakah bersifat lokal, nasional atau global.

Kontekstualisasi progresif semacam di atas membawa konsekuensi pada keharusan menganalisis persoalan agraria dari beragam disiplin dan kajian; sesuatu yang memang amat ditekankan oleh "perspektif agraria kritis" sebagai pendekatan komparatif dan inter-disipliner. Pada level terkecil dalam sistem pertanian, yaitu plot usahatani, apa yang menjadi fokus kajian adalah pola budidaya (*farming*). Hal ini memerlukan analisis menyangkut aspek teknis budidaya yang antara lain dapat dipenuhi oleh disiplin AGRONOMI, EKOLOGI dan BIO-TEKNOLOGI. Setingkat lebih tinggi adalah unit produksi di mana fokus kajiannya terletak pada sistem tenurial dan pola nafkah. Fokus ini membutuhkan analisis menyangkut aspek sosio-agraria yang antara lain dapat dipenuhi oleh KAJIAN AGRARIA dan KAJIAN SOSIAL-EKONOMI PERTANIAN.

Selanjutnya, pada level bentang alam, fokus kajian adalah menyangkut sistem agro-ekologi. Di sini dibutuhkan analisis terhadap aspek kewilayahan (dalam arti *eco-region*) yang bisa dipenuhi antara lain oleh AGRO-GEOGRAFI, GEOGRAFI POLITIK dan STUDI LINGKUNGAN KRITIS. Terakhir, pada level teritori yurisdiksi, apa yang menjadi fokus kajian adalah sistem tata pengurusan. Di sini dibutuhkan analisis mengenai rezim regulasi dan kebijakan dalam konteks kontestasi antar-aktor; hal mana dapat dipenuhi oleh EKOLOGI POLITIK.

Secara skematis, kontekstualisasi berjenjang atas empat persoalan agraria di atas dapat diilustrasikan dengan menempatkan Gambar 1.2 pada unit-unit analisis yang berjenjang berikut tipe analisis apa yang dibutuhkan pada masing-masing jenjang itu. Hal ini menghasilkan satu bagan sebagaimana disajikan dalam Gambar 1.3 di bawah ini.

**Gambar 1.3. Kontekstualisasi Persoalan Agraria**




Sumber: dikembangkan dari Cochet (2012)

Penting dicatat bahwa unit bentang alam dalam Gambar 1.3 di atas bukanlah suatu kategori ruang yang statis; sebaliknya, bersifat dinamis karena selalu dihadapkan pada tekanan perubahan seiring ekspansi sistem produksi kapitalis. Seperti ditegaskan Lefebvre (*dalam* Rachman 2015: 24), kapitalisme akan mati bila tidak memperluas diri secara terus menerus dengan melakukan ekspansi geografis. Hal ini dilakukan melalui "reorganisasi ruang", yaitu rekonstruksi geografi pedesaan dengan mengubah relasi kepemilikan, sosial dan budaya warga desa dengan tanah, kekayaan alam dan wilayahnya demi memperlancar interaksi dan aliran kapital, barang dan tenaga kerja untuk aktivitas produksi-konsumsi komoditas global (Rachman & Yanuardy 2014). Reorganisasi ruang, dengan demikian, adalah satu keniscayaan agar laba para kapitalis bisa terus dilipatgandakan.

Catatan lain adalah bahwa upaya kontekstualisasi di atas tidak hanya dalam pengertian sinkronis semata. Hal yang juga tidak kalah penting dilakukan dalam kontekstualisasi ini adalah berupaya menyoroti keempat persoalan agraria secara diakronis, yakni dalam lintasan masa yang menjangkau hingga kurun waktu yang jauh ke belakang. Sebab, apa yang saat ini dialami sebagai "perubahan agraria-lingkungan" (*agrarian-environmental transformation*) merupakan suatu gejala sosial-ekologis yang tidak hanya dibentuk dan dipengaruhi oleh faktor-faktor kontemporer semata, namun sebenarnya juga merupakan endapan atau sedimentasi dari faktor-faktor historis yang berlangsung di masa lampau dan sebagiannya bahkan terus berlanjut hingga saat ini.

Istilah *agrarian-environmental transformation* yang baru saja disebutkan penting untuk mendapat pencermatan tersendiri. Dengan mengacu gambar 1.3 di atas, ternyatalah bahwa perubahan agraria dan lingkungan adalah dua gejala yang tidak dapat dipahami secara terpisah satu sama lain. Keduanya saling berjalin berkelindan di mana perubahan di

bidang pertama mengandaikan perubahan di bidang kedua, begitu pula sebaliknya. Untuk menekankan kesalingterpautan ini, istilah *agrarian-environmental transformations* mulai banyak digunakan dalam berbagai forum maupun literatur akademik kontemporer.[4] Dan dalam arti inilah kompleksitas empat persoalan agraria di atas seharusnya dipahami.

## TATA PENGURUSAN AGRARIA (*AGRARIAN GOVERNANCE*)

Dihadapkan pada empat persoalan agraria yang pada tiap jenjangnya memiliki kompleksitas masing-masing (lihat Gambar 1.3)—di dalam mana isu "keagrariaan-lingkungan" menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan—"perspektif agraria kritis" secara konsisten menekankan pentingnya upaya-upaya pembaruan yang mendasar dan kontinyu atas tata pengurusan agraria. Pembaruan ini dilakukan untuk mengoreksi struktur penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria yang rentan dan/atau timpang, merombak relasi produksi dan distribusi surplus yang eksploitatif, serta menata ulang alokasi ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria yang tidak produktif, tidak berkelanjutan, serta bias pada kepentingan kota dan industri.

Penting dicatat bahwa frase "tata pengurusan" ini—atau *governance* dalam bahasa aslinya—merupakan istilah yang maknanya seringkali dikontestasikan. Di lingkungan organisasi-organisasi donor internasional maupun badan-

[4] Sebagai misal, konferensi akademik internasional di Chiang Mai, pada 5-6 Juni 2015 mengangkat topik berikut ini: "Land Grabbing, Conflict and Agrarian-environmental Transformations: Perspectives from East and Southeast Asia." *The Journal of Peasant Studies*, jurnal berwibawa dengan impact factor 4.1, baru-baru ini juga menerbitkan edisi khusus (Vol. 44, Issue 4, 2017) dengan topik: "Southeast Asian Perspectives on Agrarian-Environmental Transformations." Penulis turut berkontribusi pada salah satu artikel yang dimuat dalam edisi khusus ini (lihat Rutten et al 2017).

badan pemerintah, istilah ini cenderung ditekankan—atau lebih tepatnya, dikunci—pada pengertiannya yang bersifat teknis dan manajerial semata. Sementara itu, konteks lebih luas yang melingkupi maupun pertarungan sosial di seputarnya cenderung diabaikan sama sekali.[5]

Dengan cakupan pengertian yang sebatas teknis dan manajerial semacam inilah istilah "tata pengurusan" lantas dilekatkan pada "tanah". Kata terakhir ini pun dimaknai secara netral, terlepas sama sekali dari muatan politisnya. Dari sinilah sebenarnya asal muasal kelahiran konsep *land governance* ("tata pengurusan tanah") yang dewasa ini merupakan salah satu konsep yang sangat hegemonik dalam wacana pembangunan global.[6]

Seperti kritik yang diajukan Borras & Franco (2010), konsep *land governance* ini lebih memedulikan cara-cara yang paling efisien, termasuk dengan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi, di dalam menyelenggarakan administrasi berbagai isu pertanahan, seperti pemetaan berbasis satelit, pemetaan kadaster, sertipikasi tanah, sistem informasi tanah, dan semacamnya. Di balik kesemuanya itu Borras & Franco

---

[5] Tania Li (2012: 12) menyebut kecenderungan menyempitkan suatu persoalan pada aspek teknis dan manajerial ini sebagai "teknikalisasi permasalahan".

[6] Dalam pemakaiannya yang lebih luas, istilah *good governance* ("tata pengurusan yang baik") juga mengalami proses distorsi yang serius. Seperti diuraikan Mkandawire (dikutip dalam Hidayat 2016), gagasan *good governance* secara historis bermula dari diskursus para akademisi di kawasan Afrika dalam rangka merancang konsep pembangunan yang tidak saja mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi, namun juga mewujudkan kehidupan sosial-politik yang demokratis dan inklusif. Ironisnya, wacana ini kemudian diambil alih lembaga donor internasional, khususnya World Bank, untuk memaksakan kondisi *good governance* pada negara-negara penerima bantuan dan/atau pinjaman yang ditandai terutama oleh kesediaan untuk melakukan berbagai perubahan struktural dalam rangka liberalisasi kebijakan ekonomi (*structural adjustment*).

mencermati kecenderungan yang bersifat ideologis, yaitu "orientasi untuk mempromosikan hak milik privat, biasanya bersifat individual, atas tanah melalui mekanisme yang dianggap paling efisien secara finansial dan administratif" (Ibid.: 3). Dalam arti ini, konsep *land governance* dikritik keduanya sebagai "persoalan tata pengurusan yang terbatas dalam arti teknis dan administratif, alih-alih merupakan persoalan demokratisasi akses atas, dan kontrol terhadap, sumber-sumber kesejahteraan dan kekuasaan" (Ibid.: 2).

Dalam wacana pembangunan hegemonik ini, tanah terutama diterima dan diperlakukan sebagai "benda" (*things*); sesuatu yang bisa diukur, ditangani dan diurus secara teknis. Padahal, persoalan tanah ini tidak bisa dilihat dan didekati dalam kesendiriannya (*in isolation*) serta terlepas dari isu-isu kemasyarakatan yang lebih luas. Alih-alih, seperti telah diuraikan sebelumnya, tanah maupun sumber-sumber agraria lainnya selalu dilibatkan dalam relasi-relasi agraria (teknis maupun sosial) yang sangat kompleks oleh berbagai pihak yang berkepentingan. Di dalamnya bukan hanya berlangsung kerjasama dan kolaborasi, melainkan juga dinamika kompetisi dan bahkan dominasi yang pada gilirannya turut melahirkan ketimpangan dan eksploitasi. Mengutip penjelasan Borras & Franco (2010: 9):

> "... '*land governance*' membentuk dan dibentuk (ulang) oleh interaksi yang berlangsung di antara berbagai kelompok dan kelas yang berlainan dalam masyarakat maupun negara (dengan kepentingan yang saling bersaingan) dalam suatu kontestasi yang tiada putus untuk mendapatkan kontrol yang efektif atas, di antaranya, kemakmuran berbasis tanah. Hal ini biasanya diperebutkan oleh aktor-aktor negara di tingkat nasional, elite ekonomi dan politik di tingkat daerah, dan kaum miskin pedesaan."

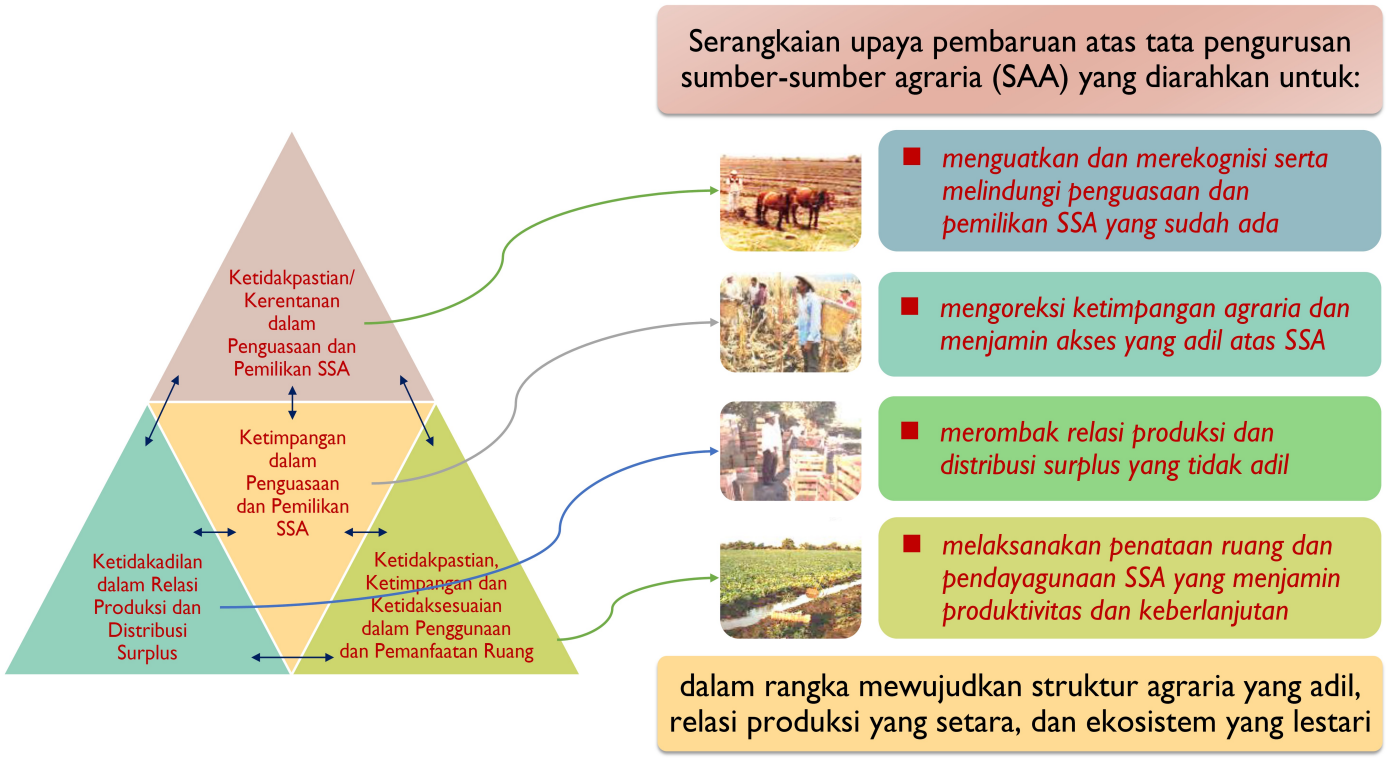
Berdasarkan pemahaman konsep *governance* semacam ini, maka agenda pembaruan tata pengurusan agraria—alih-alih sebatas masalah teknis dan manajerial belaka—dipahami di sini sebagai sebuah agenda perjuangan sosial (*social struggle*) tersendiri. Agenda ini menuntut untuk digulirkan di berbagai ranah, seperti kebijakan maupun gerakan *civil society*.

Sejalan dengan empat kategori persoalan agraria yang telah dikonstruksikan sebelumnya, agenda perjuangan sosial untuk melakukan pembaruan tata pengurusan agraria ini juga terdiri atas empat komponen seperti diuraikan berikut ini. *Pertama* adalah pembaruan untuk menguatkan, merekognisi dan melindungi penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria yang sudah berada di tangan rakyat. *Kedua* adalah pembaruan untuk mengoreksi ketimpangan penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria serta menjamin akses yang lebih adil atas sumber-sumber agraria dimaksud. Lalu, *ketiga*, adalah pembaruan dalam rangka merombak relasi-relasi produksi dan distribusi surplus yang tidak adil. Dan *terakhir* adalah pembaruan dalam rangka menjalankan penataan ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria yang lebih menjamin produktivitas dan keberlanjutan.

Seperti terlihat, keempat komponen pembaruan ini secara berturut-turut merupakan respon yang bersifat korektif (dalam bentuk kebijakan maupun gerakan sosial) dalam rangka mengatasi empat persoalan agraria yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya. Pada tujuan akhirnya, kesemua upaya pembaharuan tata pengurusan agraria ini diarahkan untuk mewujudkan struktur agraria yang adil, hubungan produksi yang setara, dan ekosistem yang lestari.

Secara skematis hal ini dapat diilustrasikan dalam Gambar 1.4 di bawah ini.

**Gambar 1.4. Kerangka Pembaruan Tata Pengurusan Agraria**



**TANTANGAN AKSES DAN ANCAMAN EKSKLUSI**

Karakteristik terakhir dari "perspektif agraria kritis" adalah bahwa kesemua *concern* seputar pembaruan tata pengurusan agraria di atas dipahami bukan sebagai proses yang berada di ruang *vacuum*, melainkan senantiasa berada dalam kecamuk pergulatan sosial di antara berbagai pihak yang bersaingan. Pergulatan sosial semacam ini membuat upaya-upaya pembaruan tata pengurusan bukanlah sebuah gebrakan yang bersifat sekali jadi (*once for all*), melainkan harus merupakan respon yang adekuat dan ajeg atas kondisi ketimpangan dan ketidakadilan yang terus bermunculan, seringkali dalam bentuk yang berubah-ubah, seiring dengan "transformasi agraria-lingkungan" yang terjadi.[7]

Aspek lain dari pergulatan sosial ini tampil dalam kenyataan bahwa pembaruan tata pengurusan agraria akan selalu diwarnai oleh ketegangan antara dua hal: tantangan akses di satu sisi serta ancaman eksklusi di sisi lainnya. Akses, sebagaimana dimaknai ulang oleh Ribot & Peluso (2003), adalah suatu kemampuan (*ability*) untuk menarik manfaat dari suatu hal (untuk kasus buku ini berarti sumber-sumber agraria) yang—alih-alih ditentukan oleh hak semata—banyak bergantung secara relasional pada konstelasi kekuatan yang lebih luas. Menurut keduanya, terdapat ragam himpunan dan jejaring kekuatan (*bundles and webs of powers*) yang membuat seseorang *mampu* menarik suatu manfaat, meskipun yang bersangkutan tidak memiliki landasan hak apapun (baik legal maupun illegal) terhadapnya.

---

[7] Keharusan melakukan pembaruan tata pengurusan agraria secara terus menerus ini mengandung nuansa pengertian yang berbeda dari reforma agraria yang lebih merupakan program "ad hoc" yang jelas batasan waktunya. Perbedaan nuansa makna antara reforma agraria dan pembaruan tata pengurusan agraria akan diuraikan pada bab keempat.

Dengan menggunakan teori akses ini, "perspektif agraria kritis" dapat melakukan *grounded analysis* mengenai "siapa sajakah yang nyata-nyata dapat mengambil manfaat dari sesuatu hal, dan melalui proses-proses macam apakah mereka dapat melakukan hal tersebut" (Ribot & Peluso 2003: 154). Dalam kaitan ini Ribot & Peluso membedakan dua kategori mekanisme akses, yaitu: *right-based access* dan *structural and relational access mechanisms*. Kategori pertama mencakup mekanisme akses yang ditegakkan oleh sanksi-sanksi hukum, adat istiadat, dan konvensi (baca: *legal access*); akan tetapi, mencakup pula mekanisme akses yang diperoleh melalui cara-cara yang melanggar hak-hak tersebut, misalnya pencurian (baca: *illegal access*). Sedangkan kategori yang kedua adalah kekuatan struktural dan relasional yang menentukan bagaimana suatu akses dapat diraih, dikontrol dan dipertahankan. Hal ini mencakup beberapa faktor sebagai berikut: teknologi, modal, pasar, tenaga kerja dan peluang kerja, pengetahuan, otoritas, identitas sosial, serta relasi-relasi sosial yang lain (ibid.: 161-162).

Dalam pergulatan nyata, keberadaan himpunan dan jejaring kekuatan akses yang dirinci di atas (baik yang berbasis hak maupun yang bersifat relasional) tidak lantas memberi seseorang *kemampuan* untuk menarik manfaat dari suatu hal dengan serta merta. Sebab, pada saat yang sama ia juga harus berhadapan dengan konstelasi kekuatan yang *menghalangi*-nya dari memperoleh manfaat tersebut; atau, dengan kata lain, membuatnya terancam tidak mendapatkan akses. Dengan begitu, istilah akses ini lebih tepat dipahami sebagai "tantangan akses"—sesuatu yang aktualisasinya masih menuntut suatu perjuangan, alih-alih peluang yang tinggal dipetik.

Oleh Hall et al (2010), konstelasi kekuatan yang menghalangi seseorang dari memperoleh akses ini disebut *powers of exclusion* atau "kekuatan-kekuatan eksklusi". Terdapat empat macam kekuatan ekslusi yang mereka

identifikasi, yaitu: regulasi, paksaan (*force*), pasar, dan legitimasi. *Regulasi* pada umumnya (namun tidak selalu) berkaitan dengan berbagai instrumen negara dan hukum yang mengatur akses terhadap sumber-sumber agraria dan syarat-syarat penggunaannya. *Paksaan* menghalangi akses seseorang atas sesuatu melalui kekerasan ataupun ancaman kekerasan; hal mana bisa dilakukan baik oleh aktor-aktor negara maupun non-negara.

*Pasar* juga merupakan kekuatan eksklusi karena ia dapat membatasi akses melalui harga; sementara dengan penciptaan aneka insentif ia juga mendorong klaim-klaim yang lebih terindividualisasi atas sumber-sumber agraria. *Legitimasi* membentuk pijakan moral bagi klaim-klaim yang bersifat eksklusif serta bagi penanaman tiga kekuatan sebelumnya (regulasi, pasar dan paksaan) sebagai landasan eksklusi yang dapat diterima secara politik maupun sosial (Hall et al 2011: 5-6).

**Tabel 1.2. Kekuatan-kekuatan Akses dan Eksklusi**

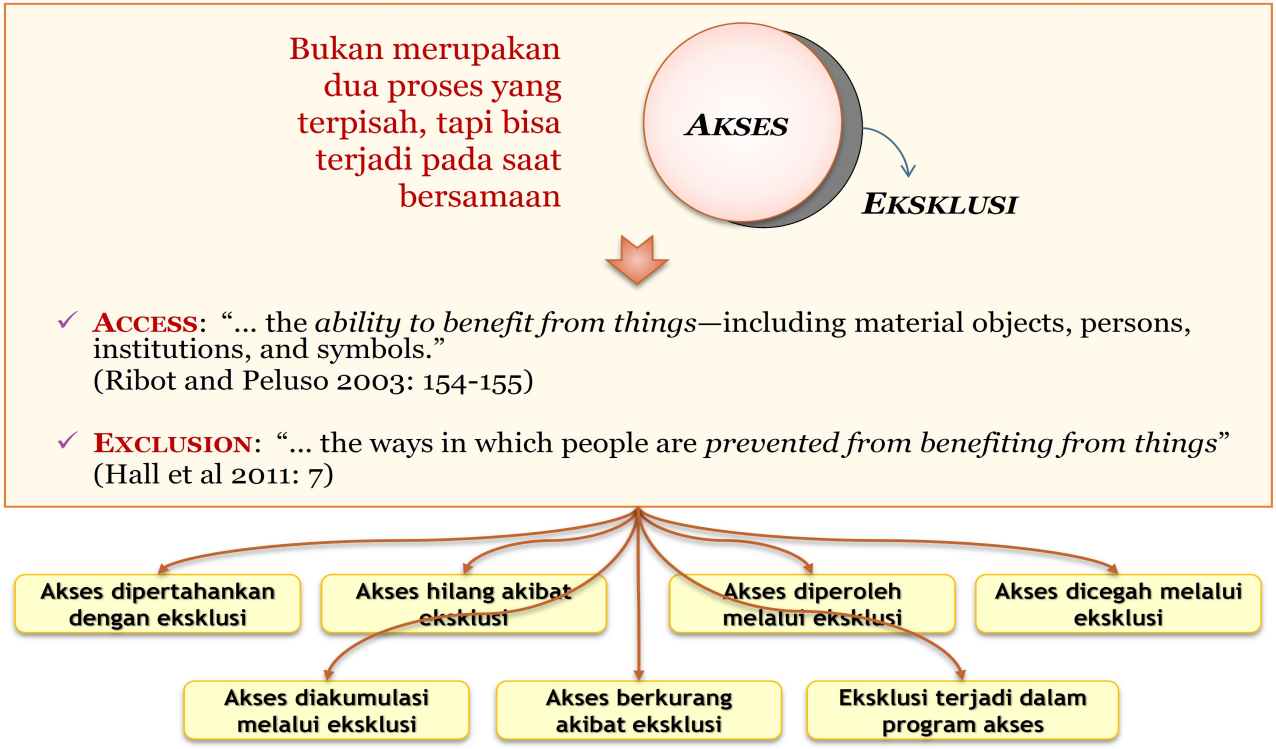
| Kekuatan-kekuatan Akses (Berdasarkan Ribot & Peluso 2003) | | Kekuatan-kekuatan Eksklusi (Berdasarkan Hall et al 2011) |
|---|---|---|
| 1. Legal access<br>2. Illegal access | 1. Access to technology<br>2. Access to capital<br>3. Access to market<br>4. Access to labour and labour opportunity<br>5. Access to knowledge<br>6. Access to authority<br>7. Access to social identity<br>8. Access via the negotiations or other social relations | 1. Exclusion by regulation<br>2. Exclusion by force<br>3. Exclusion by the market<br>4. Exclusion by legitimation |

Seperti dirangkumkan dalam Tabel 1.2 di atas, teori akses memungkinkan "perspektif agraria kritis" memahami kekuatan apa saja yang membuat beberapa subjek agraria *mampu* menarik manfaat dari suatu hal, terlepas apakah mereka memiliki suatu hak tertentu terhadapnya atau tidak. Sebaliknya, teori eksklusi memungkinkan perspektif ini memahami apa saja kekuatan yang membuat subjek agraria lainnya *tidak mampu* mendapatkan manfaat tersebut, meskipun yang bersangkutan boleh jadi justru memiliki hak legal terhadapnya.

Meski demikian, harus ditegaskan bahwa dua arus ini—yakni tantangan akses dan ancaman eksklusi—bukanlah dua proses yang terpisah satu sama lain atau berlangsung secara berurutan (sekuensial). Alih-alih demikian, kedua proses ini dapat berlangsung pada saat bersamaan secara serempak, ibarat dua sisi dari sekeping koin uang. Sebagai ilustrasi, kedua proses ini bisa sekaligus hadir dan mewarnai dinamika pelaksanaan satu komponen dalam pembaruan tata pengurusan agraria—rekognisi hak tradisional masyarakat adat, umpamanya. Dalam hal ini, kehadiran dua proses tersebut dapat melahirkan akibat yang berlawanan pada berbagai kelompok sosial di masyarakat: sebagian kelompok bisa memperoleh akses, sebagian lain justru mengalami eksklusi. Mengingat sumber-sumber agraria pada umumnya bersifat langka, kenyataan yang sering terjadi adalah seseorang memperoleh akses justru melalui eksklusi atas pihak yang lain. Dinamika semacam ini sangat tergantung kepada konstelasi kekuatan maupun momentum kunci yang mendukung masing-masing kelompok.

Pada Gambar 1.5 berikut ini diilustrasikan bagaimana dinamika akses dan eksklusi bisa berlangsung secara simultan pada saat bersamaan sehingga melahirkan berbagai skenario antara memperoleh akses atau justru mengalami eksklusi—seringkali dengan cara yang tidak pernah terduga.

**Gambar 1.5. Ilustrasi Dinamika Akses dan Eksklusi sebagai Proses yang Simultan**




Sumber: Shohibuddin (2016b)

Menginsyafi keniscayaan sosial di atas, maka penting untuk menerima kedua hal ini—akses dan eksklusi—sebagai dua tantangan yang saling berkaitan dan yang harus direspon secara simultan pula. Di sinilah justru terletak urgensi dari *perjuangan sosial* dalam pembaruan tata pengurusan agraria yang digerakkan oleh aksi kolektif untuk *sebesar mungkin mewujudkan akses* dan pada saat yang sama *sejauh mungkin menghindarkan eksklusi*. Kedua tindakan kolektif ini—di sini diistilahkan sebagai "perjuangan akses" dan "perjuangan kontra-eksklusi"—tidaklah saling meniadakan satu sama lain, melainkan lebih mencerminkan pilihan aksentuasi tindakan pembaruan sesuai jenis tantangan mendesak yang sedang dihadapi. Seperti ditegaskan Shohibuddin et al (*in press*):

> "Pasangan dua tindakan kolektif ini ... harus sama-sama dilaksanakan secara serentak, justru karena menyadari bahwa kekuatan akses dan eksklusi tidak pernah terpisahkan satu sama lain. Oleh karena itu, respon yang adekuat terhadap kedua tantangan ini haruslah melibatkan kombinasi perjuangan akses dan kontra-eksklusi. Yang membedakan adalah soal prioritas dan strategi: dalam situasi apa, kapan, dan pada level mana perjuangan akses lebih ditonjolkan; atau sebaliknya, perjuangan kontra-eksklusi yang justru harus lebih dikedepankan."

Perjuangan akses terutama mendesak pada situasi-situasi semacam ini: ketika manfaat ekonomi maupun politik dari sumber-sumber agraria belum diperoleh sama sekali, atau sudah diperoleh tetapi dalam kondisi amat timpang. Sebaliknya, perjuangan kontra-eksklusi terutama sekali dibutuhkan dalam situasi ketika manfaat yang sudah diperoleh itu dalam kondisi rentan (*insecure*) atau berada dalam ancaman eksklusi. Demikianlah, empat komponen pembaruan yang diulas di atas harus memadukan pasangan strategi perjuangan

sosial ini apabila benar-benar ingin memberikan respon yang adekuat terhadap tantangan akses dan ancaman eksklusi.

**SISTEMATIKA PEMBAHASAN**

Setelah bab pertama yang berisi pengantar teoritis (Bagian I ini), bab-bab selanjutnya akan mengangkat tiga ranah kajian yang kesemuanya akan mencakup pembahasan lima kasus yang mewakili. Dalam menganalisis lima kasus ini, beberapa konsep dan teori yang telah dipaparkan di atas sedikit banyak akan diterapkan sebagai kerangka analisis.

Ranah yang pertama adalah "kajian kebijakan" yang terdiri atas tiga kasus, yaitu reforma agraria, pembaruan tata pengurusan agraria dan pembaruan desa. Kasus reforma agraria dan pembaruan tata pengurusan agraria dibahas dalam Bagian II yang terdiri atas tiga bab. Pada bab kedua, dipaparkan kritik atas kecenderungan penyempitan makna reforma agraria yang berlangsung selama ini. Dari sini lantas diusulkan satu kerangka untuk menilai apa hakikat reforma agraria yang "sejati" dan bagaimana memperluas maknanya kembali. Bab ketiga lebih lanjut membahas bagaimana reforma agraria bisa menjamin keberlanjutan tenurial. Untuk ini, ada empat pilar reforma agraria yang harus diwujudkan, yakni jaminan akses, perlindungan hak, perlindungan sistem produksi, dan perlindungan ekosistem. Selanjutnya pada bab keempat dibahas apa perbedaan penekanan antara reforma agraria dan pembaruan tata pengurusan agraria, sekaligus di mana letak komplementaritas di antara keduanya.

Bagian III akan membahas kasus pembaruan desa. Pada bab kelima diajukan kritik atas Undang-Undang Desa No. 6 Tahun 2014, khususnya terkait ketentuan mengenai sumber-sumber agraria yang ada di dalamnya. Kritik ini dilakukan dengan memproblematisasi UU Desa ini dari

perspektif akses dan eksklusi. Pada bab keenam barulah diusulkan kerangka pembaruan tata pengurusan agraria di desa melalui apa yang disebut dalam bab ini sebagai "Desa Inklusif Agraria".

Setelah membahas dua kasus kebijakan nasional, Bagian IV akan membahas ranah "perubahan sosial di daerah" yang diwakili oleh satu kasus, yaitu dinamika konflik dan perdamaian di Aceh. Pada bab ketujuh akan ditunjukkan bagaimana dinamika keagrariaan sangat kental mewarnai dinamika konflik dan perdamaian di Aceh. Sayang, aspek keagrariaan ini cenderung diabaikan baik dalam upaya-upaya penanganan dan penyelesaian konflik maupun proses perdamaian dan pembangunan pasca-konflik. Pada bab kedelapan akan ditunjukkan bagaimana pengabaian aspek ini telah menciptakan kondisi yang memicu perlawanan bersenjata kelompok Din Minimi, justru setelah perdamaian Aceh berlangsung selama hampir sepuluh tahun. Pada bab ini juga akan ditunjukkan bahwa kasus Din Minimi ternyata bukanlah kejadian pertama kali, namun memiliki preseden sejarah pada siklus konflik dan perdamaian di Aceh beberapa dekade sebelumnya.

Ranah kajian terakhir yang dibahas dalam buku ini adalah "wacana keagamaan" yang juga akan dibedah dari "perspektif agraria kritis". Kasus yang diangkat adalah *ijtihad agraria Nahdlatul Ulama (NU)* yang dibahas dalam Bagian V. Bagian ini juga terdiri atas dua bab. Bab kesembilan akan membandingkan keputusan organisasi NU mengenai *land reform* dalam dua periode yang berbeda. Pada tahun 1961, organisasi ini menyatakan keharaman *land reform* karena dianggap melanggar hak milik yang dijunjung tinggi dalam hukum Islam. Namun, pada 2017, argumen "perlindungan jiwa" (dari kemiskinan akibat ketiadaan akses pada tanah) dan "perlindungan hak milik" (dari ketimpangan penguasaan tanah) justru digunakan organisasi ini untuk menyatakan

keharusan *land reform*. Bab kesepuluh menyoroti kontinuitas ijtihad agraria NU ini dengan melacak jejak-jejaknya pada dua hal. *Pertama*, sejarah keputusan-keputusan organisasi NU yang terkait dengan persoalan agraria. Kedua, sikap dan praktik politik NU terkait *land reform*, terutama pada masa-masa genting sepanjang dekade 1960-an. Melalui pelacakan dua hal ini akan diperlihatkan bahwa ijtihad agraria NU yang dihasilkan pada 2017 lalu bukanlah sesuatu yang baru dan lahir tanpa preseden sama sekali. Sebaliknya, hal itu ternyata memiliki akar kesinambungan yang kuat dalam genealogi pemikiran keagamaan dan praktik politik NU di masa lalu.

Buku ini diakhiri dengan Bagian VI yang hanya berisi satu bab berupa ulasan penutup. Setelah membicarakan berbagai macam kasus dalam bab-bab sebelumnya, penulis dalam bab penutup ini hendak memperlihatkan bagaimana UU Pokok Agraria telah menyediakan kerangka normatif yang komprehensif untuk menjawab berbagai persoalan agraria yang telah dibahas sebelumnya. Untuk itu, berbagai ketentuan dalam UUPA akan dikonstruksikan ulang untuk memperlihatkan bagaimana aturan perundang-undangan ini telah menggariskan bukan saja *panduan umum* melainkan juga *pedoman operasional* bagi pelaksanaan pembaruan tata pengurusan agraria. []

# BIOGRAFI SINGKAT PENULIS



MOHAMAD SHOHIBUDDIN sehari-hari aktif di Institut Pertanian Bogor (IPB) sebagai pengajar pada Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia dan Ketua Program Dinamika Ekologi, Kependudukan dan Agraria pada Pusat Studi Agraria.

Di luar kampus, ia menjabat sebagai anggota Dewan Pengawas Yayasan Sajogyo Inti Utama, anggota Majelis Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan anggota Mustasyar Pengurus Cabang Istimewa Nahdlatul Ulama Belanda. Sebelumnya, ia adalah Direktur Eksekutif Sajogyo Institute (2007-2009), Ketua Dewan Pengurus Yayasan Sajogyo Inti Utama (2010-2011), dan Katib Syuriyah PCINU Belanda (2014-2016).

Minat kajiannya berkisar di seputar transformasi agraria dan lingkungan serta kaitan timbal baliknya dengan dinamika pembangunan, konflik dan perdamaian, baik pada aras teoretis, kebijakan atau kajian empiris. Tulisan ilmiahnya mengenai isu ini telah diterbitkan di beberapa jurnal dalam dan luar negeri. Selain itu, ia telah menulis dan menyunting beberapa buku serta menyumbang sejumlah bab mengenai metodologi studi agraria dan ekologi manusia, kebijakan reforma agraria, dan kasus-kasus empiris perubahan agraria.

Buku ini mengantarkan pembaca pada Perspektif Agraria Kritis (PAK) sebagai satu pendekatan di dalam memahami hubungan dialektis manusia dengan sumber-sumber agraria serta lingkungan sekelilingnya—dalam transformasinya dari waktu ke waktu. Meski demikian, buku pengantar ini tidak berkutat pada uraian teoretis yang abstrak semata, akan tetapi juga menyertakan contoh-contoh pengetrapan PAK ini dalam menganalisis beberapa kasus spesifik, seperti: kebijakan reforma agraria, UU Desa, dimensi keagrariaan dari konflik dan perdamaian di Aceh, serta isu agraria dari sudut pandang Islam. Sebagai penutup, buku ini juga menyajikan kerangka normatif pembaruan tata pengurusan agraria (*agrarian governance*) berdasarkan prinsip-prinsip dasar yang terkandung di dalam UU Pokok Agraria (UU No. 5/1960).

Ditulis oleh angkatan muda penerus jalan pemikiran Prof. Sajogyo yang mampu menjembatani perspektif hakiki keagrariaan dalam konteks kekinian, buku ini penting sebagai referensi bukan hanya bagi peminat kajian agraria, tapi juga para pihak lainnya (terutama pengambil kebijakan). **— Dr. Ernan Rustiadi, Kepala Pusat Pengkajian Perencanaan dan Pengembangan Wilayah IPB**

Buku yang memotret dinamika persoalan dan gagasan kontemporer terkait reforma agraria ini terbit tepat waktu mengingat masih kurangnya bacaan sejenis di tengah pasang naik "semangat" memperjuangkan keadilan agraria. **— Dr. Daddi H. Gunawan, Staf Pengajar di Universitas Indonesia dan Universitas Kristen Satya Wacana**

Cukup progresif tanpa meninggalkan kesantunan, buku ini menyumbangkan sekurangnya dua hal penting dalam diskursus reforma agraria: mengkritisi UU Desa yang tanpa reforma agraria hanya akan sia-sia; merujukkan Nahdlatul Ulama yang semula di lapangan pernah menentang reforma agraria, kini mengusung mandat reforma agraria. **— Dr. Francis Wahono, Direktur Yayasan Cindelaras Paritrana**

Buku ini menyajikan perspektif agraria kritis paling mendasar yang dilengkapi dengan berbagai pisau analisis kontemporer yang mempu membedah berbagai persoalan agraria yang berlangsung di Indonesia belakangan ini dengan sangat tajam.
**— Gutomo Bayu Aji, Peneliti pada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia**

PUSAT STUDI AGRARIA INSTITUT PERTANIAN BOGOR
PSA IPB

Sajogyo Institute

KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA
KPA

ISBN 602789440-7
9 786027 894402

View publication stats