

Identifikasi *Illiberal Peacebuilding* di Indonesia: Manajemen Konflik Pasca Otoritarian dalam Sengketa Lahan Sumatera Utara

Sandra Sandrina Sinaga¹, Adhi Cahya Fahadayna²

^{1,2} Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya

sandrasinaga14@student.ub.ac.id ¹ a.fahadayna@ub.ac.id ²

*Received: 04 Agustus 2024; Revised: 30 September 2024; Accepted: 15 Oktober 2024;
Published: Desember 2024; Available online: Desember 2024*

Abstract

As one of the nations shifting from authoritarianism to democracy, Indonesia is not immune to the serious consequences of political and social instability. The deeply ingrained disputed land issues have gotten more vulnerable to worsen, given that the shift allows space for different economic and political interests to arise. With a focus on North Sumatra, this paper aims to identify the actions taken by local governments in the post-authoritarian era to address political challenges using Claire Smith's illiberal peacebuilding method, in contrast to Western-led or liberal mode of peace-building. The research method employs a qualitative approach with two main techniques; interviews with PTPN, BPN, and associated communities as well as literature reviews. Data were then analyzed using the Miles and Huberman qualitative analysis method which includes data condensation, data presentation, and drawing conclusions and verification. This paper discovered that local governments still resort to neopatrimonial practices, repressive policy making, and legal procedural manipulation to reduce the possibility of conflict against the local community who are now supposedly able to demand their rights to land ownership.

Keywords: *Illiberal Peacebuilding, Conflict Management, Land Dispute, North Sumatra*

Pendahuluan

Asia Tenggara merupakan hotspot dari sengketa lahan di dunia, tepatnya di Kamboja, Thailand, dan Indonesia karena pertanian masih merupakan sektor yang sangat penting mengingat negara-negara ini secara ekonomi masih banyak bergantung terhadap produksi agrikultur (Cramb & Sujang, 2011). Menurut Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam), terdapat sekitar 16 juta hektar perkebunan di Asia Tenggara yang terlibat konflik agraria. Hal ini umumnya disebabkan oleh melonjaknya permintaan ekspor minyak sawit mentah sehingga banyak berbagai pihak yang mengklaim lahan-lahan kosong yang kepemilikannya sering tumpang tindih untuk ditanami tanaman sawit. Kegiatan ini dapat dikaitkan dengan istilah *land grabbing* atau akuisisi lahan yang merupakan pengambilan tanah-tanah oleh perusahaan besar secara masif (Peluso & Vanderveest, 2011).

Perusahaan dan pemerintah di negara-negara berkembang (*middle-low income countries*) biasanya menyebut kegiatan ini sebagai bagian dari investasi di bidang pertanian karena lahan yang dikelola secara pribadi oleh masyarakat atau petani kecil cenderung tidak akan seproduktif atau seefisien pertanian yang

dikelola secara masif oleh perusahaan (Syahyuti, 2018). Pertanian yang dikelola secara profesional oleh perusahaan juga akan mendatangkan investor dan berkontribusi positif ke sektor ekonomi negara.

Salah satu dari beberapa isu konflik lahan terbesar yang pernah terjadi di Asia Tenggara adalah akuisisi lahan oleh pemerintah Kamboja untuk membentuk lahan sawit di tahun 2009 seluas 124 ribu hektar untuk 19 perusahaan sehingga setidaknya 27 ribu warga yang berakhir digusur secara permanen dan seperlima petani di Kamboja tidak lagi memiliki lahan. Hal yang sama terjadi juga terjadi Filipina saat terjadi sengketa antara perusahaan agribisnis dan masyarakat adat di Provinsi Mindanao pada tahun 2011 yang melibatkan perusahaan multinasional A. Brown Company, Inc., dengan dukungan pemerintah.

Di Indonesia sendiri, konflik yang sama juga terjadi, umumnya di Pulau Sumatra dan Kalimantan dengan karakteristik yang sama dengan negara Asia Tenggara lainnya, yaitu ekspansi besar-besaran perkebunan oleh perusahaan yang mengakibatkan munculnya konflik antara perusahaan, pemerintah, dan komunitas lokal. Berdasarkan data Konsorsium

Pembaruan Agraria (KPA), pada tahun 2021, terdapat 207 kasus konflik agraria yang melibatkan area seluas 198.859 hektar dan mempengaruhi 198.859 keluarga di seluruh Indonesia. Sumatera Utara merupakan salah satu provinsi dengan jumlah sengketa agraria antara warga lokal, korporasi, maupun pemerintah.

Secara umum penelitian ini menyoroti bagaimana sengketa yang terjadi antara perusahaan milik negara, PTPN atau Perusahaan Perkebunan Nusantara di Sumatera Utara, dengan masyarakat lokal. Sistem politik yang ada pun menimbulkan pertanyaan bagaimana pemerintah menghadapi dan mencegah sengketa setelah transisi politik yang terjadi berisiko memunculkan sebuah konsekuensi atau masalah baru.

Penelitian ini melihat bagaimana manajemen yang dilakukan pemerintah lokal melalui konsep *illiberal peacebuilding* oleh Claire Smith. Konsep ini mengacu kepada metode penanganan konflik yang mencakup pencegahan, pengurangan eskalasi, atau penghentian pemberontakan atau kekerasan melalui metode yang tidak melalui cara-cara liberal demokratis seperti negosiasi antara pihak-pihak yang berkonflik, serta menolak mediasi dan intervensi.

internasional. Manajemen yang dilakukan juga lebih mengandalkan instrumen negara yang bersifat represif, hirarkis, dengan unsur-unsur neopatrimonial dalam penyelesaian sebuah konflik.

Dalam hubungan internasional, manajemen konflik secara liberal adalah metode yang paling sering dan umum digunakan, sedangkan otoritarian atau *illiberal* masih kurang dibahas karena banyak yang melihat bahwa metode ini merupakan bentuk otoritarianisme karena adanya dominasi militer atas suatu kelompok di suatu negara di mana oposisi tidak cukup kuat untuk melakukan perlawanan sehingga menimbulkan isu hak asasi manusia, bukan sebagai strategi atau manajemen sebuah konflik (Lewis et al., 2018).

Namun, manajemen konflik yang bersifat liberal sering sekali bersifat universalis yang menerapkan standar-standar dan nilai-nilai demokrasi liberal yang biasa diadopsi di negara Barat tanpa memperhatikan konteks lokal dan sejarahnya. Manajemen tersebut seringkali gagal mengatasi konflik di beberapa negara karena disebabkan oleh berbagai faktor, seperti dinamika budaya dan sosial, legitimasi politik yang berbeda-beda, kondisi ekonomi yang kompleks, dan adanya isu keamanan

yang berbeda juga. Karena setiap konflik memiliki akar yang sangat kontekstual, kebanyakan konflik di negara-negara non-Barat tidak bisa diselesaikan dengan solusi liberal yang seragam.

Ketidakcocokan inilah yang membuat pendekatan liberal sering gagal untuk menjawab permasalahan mendasar yang spesifik di suatu wilayah. Di Sumatera Utara, konflik terkait perebutan lahan sudah sudah terjadi sejak lama dan merupakan warisan dari penjajahan Belanda, dimulai dari pemberontakan terhadap tanam paksa di Langkat dan Deli pada tahun 1872 (Yahman et al, 2015).

Konflik ini terus berlanjut pasca kemerdekaan Indonesia dan dapat dilihat dari banyaknya kasus, khususnya konflik dengan PTPN di Sumatera Utara. PTPN atau Perusahaan Perkebunan Nusantara Grup Sumatra (PTPN II, III, dan IV) adalah badan usaha milik negara yang bergerak dalam sektor perkebunan untuk dengan fokus pada komoditas seperti kelapa sawit, karet, teh, kopi, dan tebu di Sumatera Utara.

Secara umum, pendorong konflik dikategorisasikan dalam tiga bentuk, yaitu dari adanya ketidakpuasan dari oposisi, motif ekonomi, dan adanya kesempatan untuk pecahnya suatu konflik, seperti pemberontakan di dalam

kondisi negara yang sedang tidak stabil. Sengketa lahan di Sumatera Utara terjadi karena beberapa alasan, yaitu adanya ketidakpuasan atas suatu kebijakan yang dilakukan pemerintah dengan adanya klaim baru dan berbeda di antara pihak, di mana masyarakat lokal sering tidak dianggap sah dalam kepemilikan lahan karena tidak adanya surat menyurat yang mendukung, lalu dipicu lagi oleh ketimpangan ekonomi.

Konflik dan ketidakpuasan masyarakat terhadap kondisi tersebut sempat dapat diredam di Indonesia, tetapi muncul pertanyaan terkait setelah perubahan politik yang ditimbulkan dari runtuhnya rezim otoritarian pada tahun 1998. Perubahan politik yang terjadi semakin membuka ruang bagi munculnya beragam kepentingan politik dan ekonomi yang memicu persaingan untuk memanfaatkan momentum tersebut. Kebebasan berekspresi pun juga lebih luas dibanding sebelumnya sehingga memungkinkan masyarakat untuk menyuarakan ketidakpuasannya secara lebih terbuka, bahkan secara frontal melalui aksi-aksi demonstrasi dan kekerasan sehingga menjadi tantangan baru bagi pemerintah.

Maka dari itu, kebijakan yang dilakukan dalam konsep ini tidak jauh dari memperkecil kesempatan dan

kekuanan dari pihak oposisi agar dapat menekan sumber-sumber yang dapat memperkuat mobilisasinya, dengan mengambil kontrol atas berbagai aspek, seperti *public discourse*, *space*, dan *economic resources*.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan dua teknik utama, yaitu wawancara dan studi pustaka. Wawancara dilakukan secara mendalam dan bersifat semi-terstruktur dengan menanyakan beberapa pertanyaan yang telah dibuat, lalu membuat pertanyaan tambahan sesuai respon informan. Informan yang diwawancara memiliki pengalaman keterlibatan langsung dalam konflik lahan, seperti pihak PTPN, khususnya bagian sekretariat dan hukum, Badan Pertanahan Nasional atau BPN bidang Hukum Pertanahan Kantor Kota Pematangsiantar, serta masyarakat terdampak yang mengalami langsung konflik ini.

Selain itu, studi pustaka dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis berbagai sumber tertulis yang relevan. Sumber utama dalam penelitian ini mencakup dokumen resmi PTPN II, III, dan IV terkait status kepemilikan lahan, riwayat konflik, serta kebijakan penyelesaian sengketa. Beberapa data

juga diambil dari website resmi instansi pemerintahan daerah terdampak dan lembaga bantuan hukum yang memberikan data terkini mengenai aduan masyarakat serta anomali terhadap kebijakan terkait lahan. Begitu juga data dari literatur akademik seperti buku, jurnal ilmiah, dan skripsi terdahulu yang membahas kasus serupa agar memperkaya landasan teori dan kerangka analisis. Berita dari sumber kredibel juga digunakan sebagai referensi pendukung.

Teknik pengolahan data yang digunakan adalah analisis data kualitatif oleh Miles dan Huberman yang terdiri dari tiga tahap analisis. Langkah pertama adalah kondensasi data yang mencakup proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, abstraksi, serta transformasi data. Kedua adalah penyajian data dengan mengumpulkan informasi yang terorganisir dan terkompresi sehingga memungkinkan memudahkan penarikan kesimpulan. Langkah terakhir adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi berdasarkan data yang telah didapatkan dan diuji coba kebenarannya.

Hasil dan Pembahasan

Dinamika Sengketa Lahan di Sumatera Utara

Secara historis, isu kepemilikan tanah di Sumatera Utara berawal dari periode monopoli perdagangan oleh VOC, periode tanam paksa Van Den Bosch tahun 1800-an, hingga dimulainya periode produksi bebas. Setelah diberlakukannya *Agrarisch Wet* pada tahun 1870 yang mewajibkan masyarakat untuk memberikan lahan kepada tuan-tuan tanah, serta Burgelijk Wetboek (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat), diberlakukan juga konsep *domeinverklaring* atau pernyataan bahwa kepemilikan tanah yang tidak dapat dibuktikan akan menjadi milik negara.

Pada masa okupasi Jepang, hukum-hukum warisan Belanda tersebut tidak lagi diberlakukan dan sebagian besar lahan diberikan kepada rakyat agar dapat dilakukan ekspansi dalam bentuk penanaman komoditas tertentu secara wajib untuk membantu Jepang dalam Perang Asia Timur Raya. Pasca okupasi Jepang, masyarakat tersebut tetap menggarap lahan tersebut secara pribadi.

Terdapat juga sejumlah besar lahan terbengkalai yang diambil alih oleh masyarakat jika tanah tersebut kelihatan tidak dihuni. Umumnya, masyarakat melakukan pengambilalihan lahan atau tanah di hutan belukar yang seringkali tidak diketahui status kepemilikannya.

Saat lahan itu berubah menjadi lahan produktif, pihak masyarakat akan mengklaim sendiri kepemilikan tanah tersebut.

Sebagian lahan perkebunan di Indonesia sebenarnya merupakan bekas *hak erfacht* yang dikonversi dengan Hukum Tanah Nasional menjadi Hak Guna Usaha (HGU). HGU merupakan hak dalam menggunakan tanah milik orang lain (perorangan atau negara) untuk melakukan kegiatan tertentu seperti usaha, serta diatur oleh negara dalam UUD no. 5 Tahun 1960 yang membahas Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) atau UU Agraria. Hak ini diberikan di dalam jangka waktu paling lama 25 tahun dan 35 tahun untuk perusahaan dengan kebutuhan tertentu. HGU juga dapat diperpanjang lagi maksimal 25 tahun setelah masa berlaku habis (SIP Law Firm, 2023).

Namun, ketidakjelasan HGU juga sering terjadi pasca berakhirnya izin tersebut, seperti banyak yang terjadi di eks-lahan perusahaan PTPN II, III, dan IV di daerah Sumatera Utara. PTPN diberikan mandat untuk mengelola lahan perkebunan secara komersial oleh negara melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN sehingga memiliki izin legal untuk menguasai dan mengelola lahan tersebut, yang di

Sumatera Utara sendiri mencakup komoditas utama kelapa sawit dan karet.

Merujuk kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA yang menjadi landasan hukum utama dalam pengelolaan tanah di Indonesia, di mana setelah UUPA diberlakukan, banyak lahan bekas perkebunan kolonial langsung dialihkan kepada negara walaupun sempat diolah secara produktif oleh masyarakat. Pemerintah kemudian menyerahkan pengelolaan lahan ini kepada BUMN seperti PTPN untuk menjalankan kegiatan ekonomi dalam bidang perkebunan.

Adanya penggarapan lahan pun juga didorong oleh ketimpangan ekonomi yang ada. Di satu sisi, terdapat kelompok petani yang tidak memiliki lahan yang cukup untuk melakukan usaha ataupun tidak memiliki lahan sama sekali, tetapi di sisi lain terdapat lahan seperti eks-HGU dengan status belum jelas yang dapat digarap. Hal ini pun tidak dilakukan secara individu, tetapi secara massal karena fakta bahwa status tanah tersebut adalah kembali milik negara sebenarnya tidak banyak diketahui masyarakat. Pada akhirnya, kelompok petani yang sudah terlanjur membangun usahanya di atas tanah tersebut sering pada akhirnya

diteribkan secara paksa sehingga terjadi penggusuran dan konflik.

Menurut beberapa kalangan, pemicu utama dari munculnya kembali konflik atas lahan ini pada tahun 2000-an awal adalah pernyataan dari mantan presiden Gus Dur bahwa BUMN seperti PTPN harus mengembalikan 40% tanah yang sempat dikuasai melalui HGU kepada masyarakat karena tanah tersebut merupakan hak masyarakat yang dari dulu diambil secara paksa tanpa kompensasi. Hal ini mendorong masyarakat untuk mengklaim sejumlah tanah karena merasa sudah memiliki justifikasi (Nurasa & Utama, 2015).

Konflik Agraria di Sumatera Utara

Ketersediaan data objek

● Belum tersedia ● Tersedia



Sumber: Konsorsium Pembaruan Agraria Wilayah Sumatera Utara.

Total Lokasi Konflik: 107 titik

Konflik per Kabupaten

Kabupaten	Jumlah Konflik
Deli Serdang	41
Langkat	23
Medan	13
Tapanuli Utara	6
Humbang Hasundutan	5
Pematang Siantar	4
Samosir	4
Simalungun	4
Toba Samosir	3
Dairi	1
Labuhanbatu Selatan	1
Labuhanbatu Utara	1
Mandailing Natal	1

INFOGRAFIK: ARJENDRO

Gambar 1. Persebaran Konflik Agraria di Sumatera Utara
(Sumber: Kompas.id, 2023)

Masa Orde Baru

Meskipun permasalahan agraria di Indonesia sudah sangat lama terjadi, isu ini semakin memuncak di era otoritarianisme Indonesia pada masa orde baru dan juga berkaitan dengan rencana pembangunan saat itu, salah satunya perencanaan lima tahun atau

Repelita yang dilakukan secara otoritarian selama 30 tahun. Kebijakan developmentalisme yang berbentuk industrialisasi pertanian pada masa ini beriringan juga dengan masuknya modal dari luar negeri dengan tujuannya yang sama, yaitu mendorong pertumbuhan ekonomi berkelanjutan. Ditambah lagi *demand* yang tinggi untuk minyak kelapa sawit dari seluruh dunia, terutama dari negara-negara Eropa. Hal ini mengarah pada terjadinya industrialisasi perkebunan masyarakat setempat yang dilakukan secara paksa.

Secara umum, era orde baru memang sudah dipenuhi oleh politik oligarki dan patronase dalam akses sumber daya yang sebagian besar keuntungannya mengalir ke pemerintahan pusat sehingga memicu munculnya resistensi di masyarakat, bahkan gerakan separatis seperti di Papua dan Aceh. Perebutan lahan dan klaim kompleks atas akses terhadap hutan, serta ditambah adanya kesenjangan ekonomi, sudah lama menjadi masalah di banyak provinsi seperti, Sumatera Utara, Kalimantan, Lampung, dan lainnya. Namun di bawah rezim ini, penyelesaian terhadap masalah-masalah tersebut biasanya tidak jauh-jauh dari strategi ancaman militer (Diprose & Azka, 2020).

Maka dari itu, pendekatan dalam penanganan konflik agraria selama masa ini dilakukan melalui strategi koersif. Dalam kebijakan pembangunan di keenam periode Repelita pada bidang perkebunan atau pertanian, pemerintah juga sudah mengadopsi pendekatan sentralistik, khususnya terkait kepemilikan lahan dan pengalihan Hak Guna Usaha (HGU). Maka dari itu, proses pengambilalihan lahan biasanya dilakukan secara paksa dan tanpa konsensus, tidak peduli jika lahan tersebut sebenarnya telah digarap masyarakat dalam jangka waktu lama maupun juga sah secara hukum agar mempercepat pembangunan ekonomi berskala besar dan mengutamakan profit besar.

Salah satu kasus perampasan tanah masyarakat di Sumatera Utara terjadi pada tahun 1972 di wilayah Tanjung Morawa, Kabupaten Deli Serdang atau sekitar 30 meter dari Medan, yang selanjutnya dikuasai oleh PTPN II. Dalam prosesnya, pihak PTPN melakukan pengusiran dengan memobilisasi para pekerja PTPN yang juga dibantu oleh aparat TNI dan kepolisian dengan menghilangkan apapun milik masyarakat di atas tanah tersebut dengan membawa traktor dan berbagai macam alat berat lainnya. Tidak

hanya tanaman yang dibabat, bangunan juga dibakar. Tepat dua bulan setelah kejadian ini, ditanam sekitar 200 hektar lebih tanaman sawit dan 300 hektar tanaman karet di lahan ini.

Resistensi yang sempat dilakukan masyarakat atau para petani di sini dilakukan melalui gerakan bawah tanah untuk menghindari adanya konfrontasi langsung. Metode yang terorganisir juga sempat dilakukan melalui kerja sama dengan NGO dan partai politik di mana hal ini seharusnya dapat dilakukan sebagai salah satu strategi untuk menyalurkan aspirasi masyarakat di suatu negara yang pada saat itu menganut paham demokrasi. Namun, adanya politik stigmatisasi yang sering mengaitkan perlawanan petani dalam bentuk apapun dengan sisa-sisa gerakan komunis dan subversif membuat gerakan petani semakin tertekan dan sulit untuk bersuara (Afandi, 2013).

Peran TNI dalam pembangunan dan pengamanan pada masa ini sangat dominan, sesuai doktrin Dwifungsi ABRI yang memberi militer peran ganda, sebagai kekuatan pertahanan sekaligus sebagai kekuatan sosial-politik. Hal ini pun memberi justifikasi bagi TNI (sebelumnya ABRI) untuk terlibat langsung dalam politik, pemerintahan, dan keamanan dalam negeri. TNI juga

secara dominan serta langsung memegang kendali dalam proyek pembangunan nasional ini dan sangat terlibat dalam memastikan program pembangunan lima tahun Soeharto berjalan tanpa hambatan (Vonika, 2020).

Dalam konflik agraria, TNI sebagai aparat keamanan selalu ditempatkan di berbagai kawasan perkebunan besar dan lahan yang berstatus dialihkan HGU-nya kepada perusahaan-perusahaan negara dan swasta dari rakyat. Bentuk resistensi apapun dari masyarakat dikriminalisasi sebagai bentuk kekuatan represif untuk meredam perlawanan yang sempat terdampak penggusuran lahan secara paksa yang terjadi.

Pendekatan ini tentunya menimbulkan ketakutan di kalangan warga untuk kembali melakukan perlawanan walaupun di sisi lain terdapat dampak nyata terhadap indikator keberhasilan Repelita I, II. dan III dalam sektor kelapa sawit yang dikelola oleh PTPN. Bagaimanapun, strategi ini dinilai mempercepat realisasi target produksi perkebunan, terutama untuk komoditas ekspor utama di Sumatera Utara seperti kelapa sawit dan karet yang menjadi salah satu tulang punggung ekonomi negara pada saat itu. Ketakutan masyarakat di bawah tekanan militeristik banyak mempermudah

seluruh kebijakan yang diambil oleh pemerintah tanpa adanya konfrontasi fisik secara langsung yang pecah di antara masyarakat dan aparat dalam beberapa waktu (Sholikin, 2024).

Manajemen Konflik Sengketa Lahan di Sumatera Utara pada Era Reformasi

Era baru yang dimulai pada tahun 1998 ini dikenal menjadi momentum perubahan menuju demokrasi substantif yang mengakhiri rezim otoriter selama berpuluhan-puluhan tahun. Masyarakat menuntut adanya keadilan di segala aspek kehidupan, termasuk di bidang pertanahan yang sebelumnya sistem kepemilikannya selalu dimonopoli. Pemerintah daerah melalui kebijakan desentralisasi juga mendapat hak untuk membuat kebijakan sendiri yang salah satunya adalah mengeluarkan izin untuk bisnis dan ekstraksi sumber daya. Hal tersebut didorong agar dapat membentuk ekonomi politik lokal yang stabil dengan cara yang berbeda di seluruh negeri yang sumber dayanya dapat bervariasi di setiap daerah.

Di sisi lain, desentralisasi juga sempat meningkatkan jumlah aktor yang bersaing untuk mendapatkan pengaruh di dan daya saing untuk mengendalikan kontrol lahan. Meskipun bentuk yang sama sudah ada sebelumnya, akses sebelumnya dikendalikan ketat oleh

kepentingan yang berada di pemerintah pusat. Kebijakan desentralisasi juga ternyata membangun dukungan pemerintah-pemerintah lokal terhadap elit lokal melalui kebijakan-kebijakan klientelistik.

Dalam kata lain, perubahan politik ini semakin membuka ruang bagi munculnya beragam kepentingan politik dan ekonomi. Hal ini memicu konsekuensi persaingan antara kelompok-kelompok kepentingan yang berusaha memanfaatkan momentum tersebut, apalagi didukung oleh pernyataan kontroversial mantan Presiden Abdurrahman Wahid di tahun 2001 yang menyebutkan 40% tanah yang dikuasai perkebunan negara pada tahun itu adalah milik rakyat yang diambil sehingga seharusnya diberikan kembali di era reformasi ini. Maka dari itu, sebenarnya sengketa lahan tidak sepenuhnya selesai, melainkan semakin kompleks saat itu (Sholikin, 2021).

Adapun undang-undang atau peraturan terkait penyelesaian sengketa tanah yang berlaku di masa orde baru seperti yang tercantum dalam UUPA No. 5 Tahun 1960, Keppres, ataupun Kepmendagri, tidak lagi efektif karena melemahnya kekuatan aturan ini (Wahyono, 2003). Menurut BPN, di awal era reformasi sampai sekitar 10 tahun

setelahnya, terjadi sekitar 8000-an kasus lahan yang diambil alih oleh masyarakat sehingga terjadi bentrok antara aparat perusahaan, baik perusahaan negara maupun swasta, dengan warga. Sumatera Utara memegang salah satu peringkat dengan kasus terbanyak atas isu ini.

Sumatera Utara merupakan salah satu provinsi dengan kasus sengketa lahan terbanyak di Indonesia dan sering terjadi antara perusahaan negara PTPN dan warga. Pada tahun 2023, terdapat sebanyak 107 titik konflik yang tersebar di seluruh Sumatera Utara, di mana konflik terbanyak terdapat di Kabupaten Deli Serdang, Langkat, dan sekitaran kota Medan. Pemicunya juga masih berputar terhadap fakta bahwa banyaknya isu klaim tanah daerah-daerah ini yang hampir semua termasuk aset BUMN, khususnya PTPN II. Begitu juga konflik yang terjadi di Kabupaten Simalungun dan Kota Pematangsiantar, khususnya di Kecamatan Siantar Sitalasari dan Nagori Panombean Panei yang terjadi antara masyarakat dengan PTPN III. BUMN seperti PTPN umumnya memiliki prosedur sendiri dalam penyelesaian sengketa lahan yang terjadi, tetapi dengan proses dan pengambilan keputusan yang tidak jarang dipengaruhi oleh kepentingan elit lokal.

Dalam kasus PTPN II di wilayah Kabupaten Deli Serdang, Serdang

Bedagai, Kota Binjai, dan Langkat tahun 2000-an, pemerintah mengeluarkan keputusan untuk tidak memperpanjang HGU perusahaan seluas 5.873 hektar pada tahun 2002. Walaupun keputusan ini seharusnya membuka jalan bagi redistribusi lahan kepada masyarakat, sebagian lahan tersebut telah berubah menjadi kawasan perumahan swasta yang terletak di sekitar batas antara Kabupaten Deli Serdang dan Kota Medan dengan proses dan aspek legalitas yang tidak transparan (Sholikin, 2019).

Dalam mencegah munculnya aksi dari ketidakpuasan masyarakat, pihak perusahaan masih berargumen bahwa mereka masih memiliki hak atas lahan tersebut karena tanah masih berstatus quo mengingat persetujuan untuk pelepasan aset belum diberikan oleh Menteri Negara BUMN (Lemmy, 2022). Perusahaan juga menjelaskan bahwa perpanjangan HGU sebenarnya masih dalam proses dan membutuhkan waktu yang tidak sebentar sehingga statusnya masih belum jelas.

Politik oligarki juga dapat dilihat dalam kerja sama antara PTPN II dan PT KPSN atau Ciputra Group, dalam proyek Deli Megapolitan di Langkat, Sumatera Utara. Proyek yang mencakup lahan seluas 8.077 hektar ini sudah lama mendapat dukungan dari pemerintah

setempat dengan klaim potensi peningkatan ekonomi wilayah serta insentif material. Kerja sama ini biasanya bersifat eksklusif yang melibatkan elite perusahaan, pihak PTPN, dan pejabat pemerintah. Namun, meskipun proyek ini menjanjikan pertumbuhan ekonomi, keuntungannya cenderung terkonsentrasi pada aktor yang terlibat tadi saja, sementara masyarakat lokal tetap menghadapi kehilangan akses terhadap tanah secara penuh.

Pada September 2020, para petani yang mengolah tanah di wilayah yang sama serta warga setempat kembali menghadapi penggusuran lahan seluas 218 hektare yang dilakukan oleh PTPN II dengan pengawalan ketat dari ratusan anggota TNI dan petugas keamanan perusahaan berdasarkan HGU yang tidak sesuai. Dalam bentrok ini, aparat memasuki kawasan lahan dengan alat berat dan mengkriminalisasi warga yang menghadang atau menolak dengan pasal umum yang sering digunakan untuk kasus sengketa lahan; Pasal 363, 385, 167, dan 170 KUHP, Pasal 55 jo. Pasal 107 UU Perkebunan, serta Pasal 6 UU PRP No. 51 Tahun 1960.

Di Kelurahan Gurilla, Kota Pematangsiantar, warga setempat menghadapi klaim dari PTPN III yang menyatakan bahwa lahan seluas 126,59

hektare di Kampung Baru termasuk dalam area perpanjangan HGU mereka pada tahun 2006. Sementara itu, masyarakat sebenarnya telah tinggal dan mengolah lahan tersebut sejak dua tahun sebelumnya, setelah masa berlaku HGU tersebut berakhir (Aji, 2024). Kasus ini berakhir juga melalui penggusuran terhadap warga yang menolak menerima kompensasi dari perusahaan. Kasus ini dilakukan tanpa pemberitahuan sebelumnya dan membatasi ruang dialog atau negosiasi antara LBH setempat yang mendukung masyarakat dan perusahaan.

Walaupun sengketa lahan dengan PTPN selalu dicoba diselesaikan di tahap litigasi, terdapat indikasi kasus penyuapan dari pihak perusahaan kepada kejaksaan. Keputusan untuk melakukan penggusuran juga didasarkan pada kesepakatan antara perusahaan dan pihak pemerintah sehingga efektif untuk meredam perlawanan masyarakat (Sholikin, 2018).

Kriminalisasi massal, penggusuran, hingga kekerasan yang terjadi dikaitkan dengan perlindungan hukum yang diterima oleh pihak PTPN. Hal ini didasari oleh argumentasi bahwa tindakan tersebut merupakan bentuk penyelamatan aset negara (Konsorsium Pembaruan Agraria, 2022).

Dapat dilihat bahwa kondisi ini masih mewarisi, bahkan merevitalisasi praktik politik oligarki, penggunaan militer, dan pola-pola neopatrimonial yang melekat pada rezim lama dan semakin memperkuat budaya impunitas yang terlihat sebagai bentuk legitimasi kekuasaan pemerintah daerah. Masih tidak jarang juga pemerintah terlibat dalam praktik korup dalam bentuk manipulasi data atau prosedur hukum untuk mendukung kepentingan perusahaan, seperti mengubah status lahan dari tanah adat menjadi tanah negara atau tanah terlantar untuk memudahkan pengalihan kepada perusahaan. Pihak pemerintah dan PTPN juga sudah lama menjalin kerja sama formal melalui nota kesepahaman bersama Kepolisian Daerah di setiap provinsi yang bertujuan untuk meredam potensi timbulnya konflik.

Fenomena ini menciptakan interaksi yang kompleks antara struktur informal dan institusi negara formal, di mana jaringan patronase sering kali mempengaruhi proses pengambilan kebijakan. Namun, sistem yang bercorak *illiberal* ini masih dapat hidup berdampingan dengan asas demokrasi Indonesia secara umum dalam jangka waktu yang lama sehingga dapat disimpulkan bahwa berdirinya suatu

institusi demokratis tidak selalu menjamin praktik politik yang benar-benar demokratis di tingkat lokal.

Sistem ini juga tidak selalu berarti bahwa negara tersebut akan mengalami kekacauan dan tidak selalu menghalangi terciptanya stabilitas, begitu juga sebaliknya sehingga hal ini bertentangan dengan pandangan Barat yang menganggap negara dengan tatanan politik seperti ini sebagai *failed states*. (Smith, 2014).

Meskipun demikian, implikasinya jelas memberi dampak terhadap kualitas demokrasi dalam sisi partisipasi publik, transparansi, dan akuntabilitas. Ketika suatu kebijakan lebih mengutamakan kepentingan ekonomi dan politik kelompok tertentu saja, proses demokrasi menjadi terdistorsi sehingga berpotensi mengurangi legitimasi pemerintah dan mengarah pada ketidakpercayaan publik terhadap institusi negara.

Kesimpulan

Indonesia merupakan salah satu negara demokrasi di dunia yang pernah mengalami transisi dari era otoritarianisme. Namun, transisi politik ini juga dapat memberikan masalah baru bagi stabilitas Indonesia, tidak hanya dalam politik, tetapi semua aspek, terutama isu distribusi lahan yang sudah

mengakar dan sangat lama menyebabkan sengketa di antara berbagai pihak. Sumatera Utara sebagai salah satu provinsi dengan persentase sengketa lahan tertinggi di Indonesia menunjukkan adanya kebijakan manajemen konflik *illiberal peacebuilding* di era reformasi ini untuk meredam salah satu refleksi demokrasi yang menyebabkan dilema, yaitu demonstrasi oleh masyarakat dan potensi konflik yang dipicunya melalui manipulasi prosedur hukum, pembentukan kebijakan represif, penggunaan ancaman militer, dan praktik KKN. Perlu ditekankan bahwa manajemen konflik dalam pendekatan *illiberal peacebuilding* yang ada bukanlah kegagalan sistem, melainkan sebuah upaya untuk mengelola ketegangan sosial dan politik yang ada dengan cara yang lebih terkendali dan terstruktur. Oleh karena itu, pendekatan ini harus dilihat sebagai strategi yang lebih realistik dan sesuai dengan kondisi suatu negara sehingga dapat memberikan kedamaian sosial tanpa mengorbankan kestabilan negara tersebut.

Namun seharusnya, sebagai negara yang mengedepankan HAM serta keadilan, sesuai dalam sila kedua dan kelima pancasila, pemerintah juga perlu mereformasi kebijakan manajemen

konflik agar tidak bergantung pada kebijakan melalui praktik *illiberal peacebuilding*. Harus ada peningkatan transparansi dalam administrasi pertanahan terhadap prosedur hukum agar mengurangi, atau memberantas total manipulasi yang dari dulu dilakukan oleh aktor-aktor neopatrimonial. Penyelesaian sengketa juga harus memprioritaskan pendekatan melalui mediasi yang melibatkan organisasi masyarakat sipil sebagai fasilitator independen. Penggunaan aparat keamanan seperti militer juga harus dibatasi agar penyelesaian masalah tidak lagi berisiko memakan korban jiwa dan memperburuk ketegangan sosial yang sudah ada.

Referensi

Jurnal

Afandi, M. (2013). PERLAWANAN EKSTRALEGAL: “TRANSFORMASI PERLAWANAN PETANI MENGHADAPI KORPORASI PERKEBUNAN.” BHUMI (Jurnal Pertanahan STPN).

Anugrah, I. (2018). Elite-peasant relations in post-authoritarian Indonesia: decentralization, dispossession, and countermovement. Elite-Peasant

- Relations in Post-Authoritarian Indonesia.

Astuti, P. (2011). KEKERASAN DALAM KONFLIK AGRARIA: KEGAGALAN NEGARA DALAM MENCiptakan KEADILAN DI BIDANG PERTANAHAN. Diponegoro University.

Cheung, H. (2019). The Rise of Illiberal Peacebuilding and Authoritarian Modes of Conflict Management. The Cornell International Affairs Review.

Cramb, R., & Sujang, P. S. (2011). 'Shifting ground': Renegotiating land rights and rural livelihoods in Sarawak, Malaysia. Asia Pacific Viewpoint, 52(2), 136–147.

Dhiaulhaq, A., De Bruyn, T., & Gritten, D. (2014). The use and effectiveness of mediation in forest and land conflict transformation in Southeast Asia: Case studies from Cambodia, Indonesia and Thailand. Environmental Science & Policy, 45, 132–145.

Diprose, R., & Azca, M. N. (2020). Conflict management in Indonesia's post-authoritarian democracy: resource contestation, power dynamics and brokerage. Conflict Security and Development, 20(1), 191–221.

Kusbianto, K. (2018). PENYELESAIAN SENGKETA TANAH PERUSAHAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) PERKEBUNAN DI SUMATERA UTARA. JURNAL ILMIAH ADVOKASI, 6(1), 109–125.

Lemmy, M. I. A., & Ramadhani, R. (2022). Perlindungan Hukum Petani Penggarap dalam Pengusahaan Tanah HGU PTPN II yang telah berakhir masa berlakunya. EduYustisia: Jurnal Edukasi Hukum.

Lewis, Heathershaw, & Megoran. (2018). Illiberal peace? Authoritarian modes of conflict management.

Nurasa, & Utama. (2015). KONFLIK TANAH PERKEBUNAN EKS. HGU PTPN II DI SUMATERA UTARA (KABUPATEN DELI SERDANG, KOTA BINJAI DAN KABUPATEN LANGKAT).

Peluso, N. L., & Vandegeest, P. (2011). Political ecologies of war and forests: counterinsurgencies and the making of national natures. Annals of the Association of American Geographers, 101(3), 587–608.

Rediale, R. (2016). PENGUSAAN LAHAN HAK GUNA USAHA PTPN XII PERKEBUNAN OLEH

- MASYARAKAT PENG GARAP DALAM MASA PERMOHONAN PERPANJANGAN HAK. Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Ritonga, M. A. P., Fedryansyah, M., & Nulhakim, S. A. (2022). KONFLIK AGRARIA: PERAMPASAN TANAH RAKYAT OLEH PTPN II ATAS LAHAN ADAT MASYARAKAT (STUDI KASUS DESA LAUNCH, SIMALINGKAR A, KECAMATAN PANCUR BATU, LANGKAT). *Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik*, 4(2), 124–133.
- Sholikin, A. (2018). Otonomi Daerah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (Minyak Bumi) di Kabupaten Bojonegoro. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu Dan Praktek Administrasi*, 15(1), 35–50.
- Sholikin, A. (2019). PETROLEUM FUND PEMERINTAHAN LOKAL (STUDI KASUS INOVASI KEBIJAKAN œDANA ABADI MIGASœ DI BOJONEGORO). *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu Dan Praktek Administrasi*, 16(1), 127–146.
- Sholikin, A. (2021). Implementation of Green and Clean Policies in Environmental Governance Perspective in Lamongan Regency. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu Dan Praktek Administrasi*, 18(1), 104–117.
- Sholikin, A. (2024). Implementation of Transparency and Accountability Principles in Extractive Industry Governance in Bojonegoro Regency. *Konferensi Nasional Ilmu Administrasi*, 8(1), 258–266.
- Smith, C. Q. (2014). Illiberal peace-building in hybrid political orders: managing violence during Indonesia's contested political transition. *Third World Quarterly*, 35(8), 1509–1528.
- Smith, C. Q., Waldorf, L., Venugopal, R., & McCarthy, G. (2020). Illiberal peace-building in Asia: a comparative overview. *Conflict, Security and Development*, 20(1), 1–14.

- Syahyuti, S. (2018). Fenomena Global Akuisisi Lahan (Land Grabbing) dan Dampaknya Bagi Kesejahteraan Petani Lokal. Forum Penelitian Agro Ekonomi, 36(1), 1-12.
- Vonika, D. (2020). Historical Review of Military Involvement In Indonesian Politics. International Journal on Social Science, Economics and Art.
- Website**
- BARA KONFLIK AGRARIA: PTPN Tak Tersentuh, Kriminalisasi Rakyat Meningkat. (2022). Catatan Akhir Tahun 2022 Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Bersatu Melawan Perampasan Tanah, Jalankan Reforma Agraria Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat. (2019). Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat. <https://www.elsam.or.id/uncategorized/bersatu-melawan-perampasan-tanah-jalankan-reforma-agraria-untuk-keadilan-dan-kesejahteraan-rakyat>
- Hak Guna Usaha Menurut Aturan Hukum. (2023). SIP Law Firm. <https://siplawfirm.id/hak-guna-usaha-menurut-aturan-hukum/?lang=id>
- Hariyanti, M. (2015). Analisis Data Kualitatif Miles dan Hubermen. Kompasiana. <https://www.kompasiana.com/meykurniawan/556c450057937332048b456c/analisis-data-kualitatif-miles-dan-hubermen>
- H, S. R. M., & Rachman, N. F. (2012). Mesuji, Cermin Konflik Agraria yang Kronis (1). Perkumpulan HuMa. <https://www.huma.or.id/uncategORIZED-ID/dari-mesuji-untuk-reforma-agraria-1>
- Kader, S. A. (2024). Keterlibatan Militer dalam Konflik Agraria di Indonesia Pasca Reformasi. ARC Indonesia. <https://arc.or.id/keterlibatan-militer-dalam-konflik-agraria-di-indonesia-pasca-reformasi/>
- Main Serobot di Gurilla. (2024). Konsorsium Pembaruan Agraria; Konsorsium Pembaruan Agraria. <https://www.kpa.or.id/2024/01/24/main-serobot-di-gurilla/>
- Munthe, E. G. (2023). Berita Foto: Warga Desa Sampali Mencari Keadilan, LBH Medan: Mengcam Keras Penggusuran Paksa Rumah. Tribun Medan. <https://medan.tribunnews.com>

- /2023/06/02/berita-foto-warga-desa-sampali-mencari-keadilan-lbh-medan-mengecam-keras-penggusuran-paksa-rumah
- Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan (Hasil Penelitian Strategis STPN) 2013. (2013). Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- PTPN III Gandeng TNI AD Amankan aset Negara dan Tingkatkan Ketahanan Pangan. (2024). Media Indonesia. <https://mediaindonesia.com/ekonomi/661837/ptpn-iii-gandeng-tni-ad-amankan-aset-negara-dan-tingkatkan-ketahanan-pangan>
- Sinaga, N. (2023). Komnas HAM: PTPN III Lakukan Pelanggaran HAM dalam Sengketa Lahan di Pematang Siantar. <https://www.kompas.id/baca/newsantara/2023/04/21/komnas-ham-ptpn-iii-lakukan-pelanggaran-ham-dalam-sengketa-lahan-di-pematang-siantar>
- Sinaga, N. (2023). Menteri ATR/BPN Sebut Banyak Konflik Tanah di

Sumut, Aset Pemerintah Harus Diselamatkan. *Kompas.id*. <https://www.kompas.id/baca/newsantara/2023/07/20/menteri-atrbpn-sebut-banyak-konflik-tanah-di-sumut-aset-pemerintah-harus-diselamatkan>

Sitorus, R. (2023). Penyelesaian Tanah Garapan Areal Eks HGU Kebun Helvetia Medan, Sumatera Utara. LBH Sembada. <https://lbhsembada.id/penyelesaian-tanah-garapan-areal-eks-hgu-kebun-helvetia-medan-sumatera-utara/>

Yahman, Nurasa, A., & Utami, W. (2015). KONFLIK DI PERKEBUNAN EKS. HGU PTPN II SUMATERA UTARA (Studi di Kabupaten Deli Serdang, Kota Binjai, dan Kabupaten Langkat). Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM).