

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada masa pemerintahan Orde Baru, metode pembangunan kapitalisme mendapatkan ruang yang cukup baik di Indonesia. Rezim ini menandai keberpihakannya terhadap modal sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Sejak saat itu, kapitalisasi ruang hidup, tanah, dan sumberdaya agraria menjadi kian massiv. Guna melancarkan pelaksanaan kebijakannya dalam hal menjaga kestabilan aktivitas modal di daerah, maka sistem kekuasaan yang sentralistis dan otoritarian ini pun menghendaki fungsi pemerintah daerah tidak lebih sebagai ‘kaki tangan’ rezim yang berada di tingkat lokal. Hampir semua hak dan perizinan di sektor pengelolaan sumberdaya agraria dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah hanya bertanggungjawab menjadi pengawas lokal.

Pasca reformasi 1998, pemerintah daerah mendapatkan kembali otoritas untuk mengatur dan mengelola daerah masing-masing dengan bersandar pada asas desentralisasi dan otonomi. Ini ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Masyarakat di daerah pun diprediksi oleh banyak kalangan, akan mendapatkan akses dan kontrol yang lebih luas dan dekat dengan kekuasaan.

Indonesia sendiri merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan altar 17.000-an pulau (13.446 pulau terdaftar), karena itu masyarakatnya memiliki mozaik kebudayaan yang beragam. Berdasarkan kekhasan maritimnya, lebih dari 160 juta penduduk Indonesia tinggal dan menetap pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, salah satunya adalah masyarakat Maluku Utara. Secara geografis, Maluku Utara hanya memiliki daratan seluas 33.278 km² (23.73%), sementara sisanya 106.977,32 km² (76.27%) adalah total wilayah laut, dengan jumlah 805 pulau (82 berpenghuni dan 723 belum dihuni).¹

Maluku Utara juga menyimpan kekayaan sumberdaya mineral yang menarik bagi investasi ekonomi pembangunan. Kekayaan mineral seperti emas, nikel, pasir besi, mangan dan bauksit menjadi santapan bagi 167 IUP dan 3 Kontrak Karya di daratan Halmahera dan Kepulauan Sula. Pada sektor kehutanan, terdapat 12 Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) dan puluhan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang menebang hutan untuk kepentingan investasi kapital.² Sementara mayoritas warga Maluku Utara berprofesi sebagai petani kebun dan nelayan yang memanfaatkan hutan, tanah dan laut sebagai sumber mata pencaharian. Konflik sumberdaya agraria pun semakin meningkat di beberapa wilayah lingkaran konsesi.

Situasi konflik di Gane, Halmahera Selatan-Maluku Utara misalnya, negara dan korporasi sawit (PT. Korindo) terus melakukan penggusuran hutan dan lahan

¹ Laporan Tahunan Kementerian Kelautan dan Perikanan Maluku Utara (KKP-Malut). 2012.

² Dokumen Wahana Lingkungan Hidup Indonesia-Maluku Utara (WALHI Malut), 2009.

garapan warga untuk kepentingan perluasan persemaian bibit sawit. Sejak 2010, PT. Gelora Mandiri Membangun (sub-kontraktor PT. Korindo), sebuah perusahaan pemegang konsesi HPH menerjunkan alat beratnya di atas Bumi Gane, dalam rangka menyiapkan lahan untuk perkebunan sawit. Berdasarkan hak luas konsesi 11.009 ha oleh Menteri Kehutanan, perusahaan lalu menggusur kebun warga dan hutan adat mereka. Kedaulatan rakyat atas tanah dan sumberdaya pesisir mereka kian terancam.³

Kehadiran PT. Korindo di Gane telah mengakibatkan konflik horizontal di tengah masyarakat. Warga Gane terpolarisasi dalam dua blog sentimen, pro dan kontra. Pada 2013, perusahaan juga mengerahkan kekuatan serdadu negara untuk mengamankan aset mereka, hingga terjadi tindak kekerasan dan kriminalisasi terhadap 13 warga yang melakukan aksi blokade jalan *logging*, sebagai bentuk protes atas pembangunan infrastruktur perusahaan yang telah menutup aliran sungai. Warga yang ditangkap dan ditahan selama kurang lebih tiga bulan ini lalu diproses hingga ke pengadilan dan dinyatakan tidak bersalah alias bebas demi hukum. Sebelumnya, tim dari Komnas HAM telah melakukan survei dan berdiskusi dengan berbagai pihak lalu mengeluarkan beberapa rekomendasi, satu di antaranya adalah perusahaan harus menghormati hak masyarakat adat dengan tidak melakukan aktifitas yang bisa merampas dan atau mengabaikan hak

³ Surat Keputusan Menteri Kehutanan RI Nomor: SK.22/Menhut-II/2009 tentang Pelepasan Sebagian Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi Seluas 11.003,90 (Sebelas Ribu Tiga dan Sembilan Puluh Perseratus) Hektar yang Terletak di Wilayah Kecamatan Gane Barat Selatan, Gane Timur Selatan, dan Pulau-Pulau Joronga, Kabupaten Halmahera Selatan, Provinsi Maluku Utara Untuk Usaha Budidaya Perkebunan Kelapa Sawit Atas Nama PT. Gelora Mandiri Membangun.

masyarakat, yaitu hak atas tanah ulayat dan hutan adat.⁴ Saat ini PT. Korindo terus meluaskan pengurusan lahan guna berkegiatan mencapai target luasan konsesi demi mengantongi Hak Guna Usaha (HGU) dari Badan Pertanahan Nasional (BPN).⁵

Selain Gane, warga Kabupaten Pulau Morotai, Maluku Utara yang umumnya adalah penghuni pulau-pulau kecil juga mulai kehilangan produktivitas mereka, akibat maraknya peruntukan kawasan pulau untuk industri pariwisata dan minapolitan pasca agenda Sail Indonesia 2012. Warga Pulau Galo Galo misalnya, sebelumnya memanfaatkan sumberdaya yang ada di Pulau Galo Galo Kecil (terpisah dari pulau induk Galo Galo) sebagai sumber pemenuhan kebutuhan energi, yakni kayu bakar, dan perairan di sekitar pulau dijadikan sebagai area tangkap nelayan. Namun saat ini, Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai telah mengeluarkan kebijakan pelarangan bagi warga Pulau Galo Galo untuk mengakses sumberdaya yang ada di pulau tersebut.⁶

Warga Mabapura, Halmahera Timur, Maluku Utara yang pada periode lalu menguasai Tanjung Uli dan Pulau Pakal untuk pemenuhan kebutuhan hidup melalui hutan dan perkebunan tradisional di dalamnya, pasca hadirnya PT. ANTAM yang mengeruk sumberdaya nikel, warga pun dilarang melanjutkan pola ekonomi subsisten tersebut. Kebun warga seperti *kasbi* (ubi kayu), *batatas* (ubi

⁴ Surat Keputusan Komnas HAM Nomor: 3. 322/K/PMT/XII/2014, Perihal Rekomendasi Penanganan Konflik Lahan di Gane, Halmahera Selatan.

⁵ Nursyahid Musa, <http://www.walhi.or.id/menanam>, "Menanam Untuk Melawan," Akses 22 Maret 2016.

⁶ Wawancara Aminah Failisa, Presiden Desa Ekologi Tangguh dan Adaktif Perubahan Iklim (DELTA API) Maluku Utara, di Kota Ternate, Maluku Utara, 15 Juni 2016.

jalar), sagu, pisang, jagung, pepaya, nenas, *rica* (cabe), cengkih, pala dan kelapa digusur bulldozer perusahaan untuk kepentingan eksplorasi dan eksploitasi.⁷

Artinya pembangunan yang bias modal dan daratan ini gagal memahami, bahwa karakteristik kebudayaan masyarakat adat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tidak hanya hidup dan berkembang dari hasil produksi tempat mereka tinggal, melainkan juga dari tanah dan sumberdaya agraria yang terdapat di pulau-pulau ‘tanpa penghuni’. Kawasan kepulauan tersebut merupakan satu kesatuan wilayah adat mereka. Ekonomi subsisten berupa pertanian, perkebunan dan perikanan tradisional masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil di Maluku Utara kemudian termarginalisasi oleh ekonomi pembangunan hari ini. Warga diimigrasi menjadi karyawan pada perusahaan yang akan dan telah beroperasi di atas tanah dan kebun mereka yang digusur. Mereka melepas alat produksi mereka lalu kembali ‘mengemis’ untuk dipekerjakan oleh korporasi.

Fakta lainnya adalah pada era otonomi daerah hari ini, pemberian izin konsesi kepada korporasi keruk justru meningkat drastis. Walaupun luasan konsesi tiap korporasi yang ditetapkan oleh gubernur/bupati relatif lebih kecil daripada yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, namun jika dikalkulasi total luasan ratusan izin konsesi tersebut, maka total luasan itu akan sama dengan satu-dua izin/hak konsesi yang diberikan pemerintah nasional.

⁷ Wawancara dengan Akbar Naser, Mahasiswa asal Mababura-Halmahera Timur, di Sleman, Yogyakarta, 21 Maret 2016.

Dalam literatur sejarah, Maluku Utara sejak abad 14 telah menjadi penyedia sumber bahan mentah (rempah-rempah) untuk pemenuhan kebutuhan pasar industri Eropa. Sayangnya, masyarakat Maluku Utara dan Kepulauan Maluku secara umum tidak benar-benar menjadi aktor dari sejarah kejayaan masa silam. Pada 1602, Pemerintahan Kolonial Belanda membentuk *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC) untuk mengelola monopoli dagang mereka atas rempah-rempah Maluku, dan pada 1650, VOC kemudian mengeluarkan peraturan yang melarang adanya penanaman cengkih oleh masyarakat di luar Pulau Ambon. Operasi militer yang dikenal dengan *hongt expeditie* ini telah memusnahkan tanaman cengkih dan pala di luar Pulau Ambon. Pasca kemerdekaan Indonesia, tepatnya pada masa Orde Baru, Kepulauan Maluku menjadi bagian dari proyek investasi di sektor perikanan, pariwisata dan kehutanan. Investasi pengolahan kayu dan konsesi hutan bertebaran di pulau-pulau kecil seperti Obi, Morotai dan Sula; serta eksplorasi minyak, belerang dan mineral lain di perairan Laut Arafura, Laut Banda, Pulau Damar, Pulau-Pulau TNS (Teun, Nila, Serua), Pulau Doi, Kepulauan Lease, Pulau Gebe dan Pulau Wetar.⁸

Maluku Utara dan Kepulauan Maluku secara umum menjadi incaran kapitalisme global untuk kepentingan industri ekstraksi. Kebijakan negara yang dikeluarkan pemerintah pusat maupun daerah didikte oleh kepentingan ekonomi global. Menurut Topatimasang, konteks permasalahan perampasan ruang hidup masyarakat Kepulauan Maluku ini dilatarbelakangi oleh tiga faktor, yakni:

⁸ Roem Topatimasang et. al., *Orang-Orang Kalah: Kisah Penyingkiran Masyarakat Adat Kepulauan Maluku*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Insist Press dan PERDIKAN, 2004), hlm 21-24.

1. Serbuan Modal

Sejak abad 17, perekonomian Maluku terintegrasi penuh ke dalam sistem kapitalisme dunia—mulai dari kapitalisme merkantil Eropa abad 18, kemudian ke dalam kapitalisme industri abad 19, dan akhirnya ke dalam kapitalisme modern pasca industri abad 20. Pelaku utamanya silih berganti, mulai dari VOC, Pemerintah Kolonial Belanda, Pemerintah Republik Indonesia (melalui perusahaan-perusahaan negara atau patungan dengan negara lain, lewat perjanjian ekonomi bilateral maupun multilateral), sampai ke perusahaan-perusahaan swasta nasional dan transnasional. Logikanya tetap sama, yakni untuk akumulasi modal dalam sektor industri ekstraksi sesuai dengan kepentingan pertumbuhan produksi dan permintaan pasar. Akibatnya, kepentingan dan kebutuhan penduduk lokal terabaikan.

2. Pemusatan Kekuasaan

Sentralisasi kekuasaan yang telah berlangsung sejak zaman VOC ini kemudian dipertahankan, bahkan semakin menguat hingga saat ini. Demi mendukung, melindungi dan mengamankan kepentingan investasi besar dan massiv, kebijakan politik pun dikeluarkan dengan tujuan menghapus sistem swa-pemerintahan otonom masyarakat lokal di Kepulauan Maluku. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pokok-Pokok Otonomi Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa misalnya, memandulkan semua fungsi otonom pemerintahan dan lembaga adat tingkat desa, sehingga lembaga-lembaga ini hanya berfungsi sebagai pelaksana ritus seremonial. UUPA 1960 pun tidak berhasil mengeluarkan peraturan pelaksana yang tegas mengakui hak-hak ulayat komunal atas tanah. Ketika semua perangkat birokrasi legal ini tidak mempan, kekuatan militer pun digunakan, sehingga sering terjadi peristiwa bentrokan fisik berdarah, seperti yang terjadi di Pulau Yamdena pada 1991, warga menuntut hak ulayat tradisional mereka yang diambil-alih oleh PT. Alam Nusa Segar dengan dukungan izin pemerintah tanpa melalui pembicaraan demokratis dengan warga.

3. Pemaksaan Nilai-nilai

Semua pemaksaan nilai-nilai baru itu berkaitan dengan kepentingan ekonomi dan politik, yakni untuk menciptakan suatu basis legitimasi kultural bagi ekspansi modal dan kekuasaan pemerintah, sehingga orang Maluku tidak dapat lagi menggunakan ajaran dan kepercayaan tradisional mereka untuk menolak, membantah atau memprotes serbuan modal yang disokong oleh kekuasaan resmi negara.⁹

Politik perampasan ruang hidup warga lokal ini kemudian berdampak pada tragedi kemanusiaan berbasis Suku-Agama-Ras-Antargolongan (SARA) yang

⁹ *Ibid.*, hlm 25-29.

terjadi di Maluku Utara pada periode 1999-2002. Tomagola menyimpulkan hasil analisis penelitiannya atas tragedi di Maluku Utara yang bersumber dari tiga akar persoalan, yakni kompetisi memperebutkan teritorial agama; perebutan tambang emas di Malifut; dan perebutan jabatan gubernur Maluku Utara.¹⁰

Secara ekologis, wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil juga merupakan daerah rawan bencana akibat eksploitasi sumberdaya alam dan perubahan iklim. Sebut saja ketika es kutub utara yang menyimpan cadangan sekitar 70% air akan mencair akibat peristiwa pemanasan global, maka diprediksi oleh banyak ilmuwan bahwa sebagian daratan bumi terutama pesisir dan pulau-pulau akan tenggelam. Dampak lain dari aktivitas industri ekstraksi pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dapat dilihat di Teluk Buyat, Minahasa, Sulawesi Utara pada 2004. Warga Buyat Pante yang umumnya berprofesi sebagai nelayan tidak lagi dapat menangkap dan mengonsumsi ikan di sekitar teluk. Sebelumnya, beberapa warga dilaporkan menderita penyakit kulit berupa bercak-bercak putih seperti panu dan gatal, satu orang lumpuh dan seorang balita perempuan (10 bulan) meninggal. Fenomena penyakit yang menyerang warga Buyat Pante ini diduga karena mengonsumsi ikan yang telah tercemari merkuri (Hg), akibat aktivitas pembuangan limbah tambang ke laut oleh PT. Newmont Minahasa Raya yang mengeksploitasi emas di Teluk Buyat. Pada akhirnya mayoritas dari penghuni Teluk Buyat memilih pindah ke Dominanga.¹¹

¹⁰ Tamrin Amal Tomagola, *Republik Kapling*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Resist Book, 2006), hlm 53-58.

¹¹ Film Dokumenter, *Bye Bye Buyat*, WALHI et. al., 2005.



Sumber: Dokumentasi Walhi Maluku Utara, 2009

Gambar 1. 'Tana Mera' di Tanjung Buli, Halmahera Timur.

Warga Teluk Kao, Halmahera Utara, Maluku Utara juga mengalami gejala serupa. Pada 2010, seorang bayi mengalami pendarahan hebat akibat pecahnya benjolan seukuran bola pingpong di kepala hingga dilarikan ke RSUD Chasan Bosoeri Ternate.¹² Pada 2013, satu orang dilaporkan meninggal dan belasan lainnya mengalami benjolan serta gatal-gatal.¹³ Nelayan Teluk Kao juga melaporkan hasil tangkapan mereka mengalami penurunan.¹⁴

Berdasarkan hasil kajian pihak Kementerian Negara Lingkungan Hidup bekerjasama dengan Pusat Studi Lingkungan Universitas Khairun Ternate yang dilaporkan pada 2006, produksi ikan teri dan cumi (*logio sp*) tersisa 0,2 ton/unit bagan dibandingkan dengan produksi 1997 sebesar 3,5 - 4,5 ton/unit bagan.¹⁵

Kajian ini dapat diprediksi sebabnya melalui hasil penelitian di Teluk Kao pada

¹² Dokumen WALHI Malut, 2010.

¹³ Laporan Investigasi Kasus Pencemaran Limbah dari Kegiatan Pertambangan Emas PT. NHM terhadap Masyarakat Adat Pagu dan Masyarakat Lokal di Teluk Kao, AMAN Malut, Desember 2013.

¹⁴ Dede Gustian et. al., *Politik Ruang dan Perlawanan: Kisah Konflik Atas Ruang di Tingkat Lokal*, Cetakan Pertama (Bogor: JKPP, 2014), hlm 27.

¹⁵ Buletin Ngafi Halmahera, Walhi Maluku Utara, Juni 2008

2010, yang menemukan beberapa jenis ikan dan biota laut telah terkontaminasi bahan berbahaya seperti sianida (SN) dan Hg. Kandungan SN pada kedua titik sampel sama yakni 0,001 ppm, begitu juga dengan kandungan merkuri yaitu 0,0002 ppm.¹⁶



Sumber: Dokumentasi WALHI Maluku Utara, 2009.

Gambar 2. Pulau Gee yang Gundul, Halmahera Timur.

Cerita yang sama juga dialami oleh warga Teluk Minamata, Jepang pada 1950-an yang dikenal dengan Tragedi Minamata. Lebih dari 100.000 orang dilaporkan terjangkit penyakit minamata yang diakibatkan oleh keracunan merkuri organik (merkuri). Sebagian dilaporkan meninggal dan sebagian besar menderita cacat permanen. Serangan merkuri akibat pembuangan limbah tambang ke sungai dan Teluk Minamata ini mengakibatkan makhluk hidup yang terpapar mengalami gangguan ketangkasan fisik dan psikis, salah satunya adalah

¹⁶ Domu Simbolon et. al., “Kandungan Merkuri dan Sianida pada Ikan yang Tertangkap dari Teluk Kao, Halmahera Utara”, *Jurnal Ilmu Kelautan*, Vol. 15 (3), (September 2010), hlm 126-128.

hilangnya konsentrasi ingatan yang tersimpan di alam bawah sadar seperti aktivitas makan, minum atau buang hajat.

TS, perempuan, 5 tahun 11 bulan, menderita demam hanya selama sehari pada akhir bulan Maret 1956. Kemudian diketahui ketika makan ia tidak mampu mempergunakan sumpitnya dengan baik dan menumpahkan makanannya, juga mengalami kesulitan memakai sepatu. Sejak 17 April, ia tidak dapat mengucapkan kata dengan baik dan mengalami kesulitan menelan; tampak pucat dan tidak bisa tidur pada malam hari; kegelisahan meningkat. Diperiksa pada 21 April di rumah sakit perusahaan dan saat itu diperhatikan bahwa ia mengalami kurang gizi, ekspresi mental terganggu, berteriak-teriak liar, pupil sedikit membesar, lidah kering, tidak ditemukan kelainan penyakit dalam yang lain. Gangguan motorik tungkai meningkat pada 23 April dan pada 26 April motorik refleksi bagian atas tendon dan tungkai bawah menjadi *hiperefleksis*, ditemukan patologi refleksi, kesulitan tidur berlanjut, kadang ditemukan kejang kaku seluruh tubuh, menggigit lidah hingga berdarah. Pada 2 Mei, ia mengalami kejang seluruh tubuh, keringat berlebih dan otot-otot tungkai menjadi tegang. Lalu pada 26 Mei, ia kehilangan penglihatan, kejang seluruh badan makin sering terjadi, reaksi terhadap stimulus menjadi hilang sama sekali, serta kaki dan tangan tertekuk dan menjadi sangat bengkok.¹⁷

Demikian salah satu deskripsi Masazumi tentang gejala yang dialami oleh salah seorang korban penyakit minamata. Politik pencemaran lingkungan pun terjadi akibat dari prioritas penguasaan sumberdaya alam untuk kepentingan industri kapitalisme global. Warga sekitar lingkaran konsesi kapital justru yang paling rentan menjadi korban. Sementara negara dan korporasi memainkan peran sebagai kelas berkuasa yang mendominasi pola kebijakan pemanfaatan dan penguasaan sumberdaya agraria di daerah.

¹⁷ Harada Masazumi, *Minamata Byo*, terjemah, Ihsan Nasir et. al, Tragedi Minamata, Cetakan Pertama (Makassar: Media Kajian Sulawesi, 2005), hlm 25-26.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah di atas, maka penulis mengajukan usulan proposal penelitian Tesis dengan judul “Viktimisasi Struktural Terhadap Masyarakat Kepulauan (Kapitalisasi Sumberdaya Agraria Di Era Otonomi Daerah)”, sebagai prasyarat mendapatkan gelar pendidikan Strata Dua (S2) pada Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, dengan rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana praktik viktimisasi struktural terhadap masyarakat Kepulauan Maluku Utara melalui kapitalisasi sumberdaya agraria di era otonomi daerah?
2. Apa saja dampak viktimisasi struktural yang diterima masyarakat Kepulauan Maluku Utara akibat dari kapitalisasi sumberdaya agraria tersebut?
3. Bagaimana konsep ideal pengaturan sumberdaya agraria masyarakat kepulauan di era otonomi daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk melakukan pembuktian melalui kajian teori maupun empiris, tentang kejahatan struktural yang dilakukan negara dan korporasi terhadap masyarakat kepulauan, dengan menggunakan politik pemanfaatan sumberdaya agraria yang berdampak terhadap pemiskinan struktural dan teror ekologis, bahkan di era otonomi daerah.

2. Untuk mengetahui, memahami dan melahirkan solusi atas setiap dampak yang dihadapi masyarakat kepulauan akibat dari viktimisasi struktural oleh negara dan korporasi.
3. Untuk melahirkan solusi secara konseptual mengenai pengaturan sumberdaya agraria masyarakat kepulauan, sehingga mengurangi dikotomi yang terjadi antara kepentingan masyarakat di satu sisi dan negara di sisi lain.

D. Orisinalitas Penelitian/Tinjauan Pustaka

Bersandar pada latar pijak di atas, bahwa dampak politik perampasan sumberdaya agraria yang menimpa masyarakat kepulauan jauh lebih terasa, maka penelitian ini hendak melihat relasi kepentingan ekonomi global dengan pola kebijakan negara (pusat maupun daerah) terhadap politik penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria nasional. Untuk membuktikan kehadiran negara dalam bentuk politik penataan ruang yang melegitimasi keberadaan investasi keruk di atas ruang hidup masyarakat telah menciptakan wabah kemiskinan dan kerusakan ekologi. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk melihat sejauh mana teori otonomi daerah di dalam sebuah negara kesatuan dapat dijalankan dengan tujuan pemerataan kesejahteraan dan desentralisasi kebijakan di daerah, terutama dalam hal pengelolaan dan penguasaan sumberdaya agraria.

Mengingat belum ada riset mendalam terkait dampak viktimisasi struktural oleh negara bersama korporasi terhadap masyarakat kepulauan, maka penelitian ini menjadi sangat penting dan bermanfaat, baik secara teoritik maupun praktik.

Penelitian ini difokuskan pada kebijakan kapitalisasi sumberdaya agraria di era otonomi daerah yang berdampak pada kemiskinan dan kerusakan lingkungan. Fokus studi dalam penelitian ini adalah perubahan yang dialami masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil di Maluku Utara pasca kapitalisasi sumberdaya agraria di sana.

Beberapa riset sebelumnya di Maluku Utara terkait keberadaan investasi ekstraksi dan dampaknya bagi masyarakat, tidak berangkat dari basic kajian viktimisasi struktural dan antropologi masyarakat kepulauan, khususnya di era otonomi daerah. Tiga dari penelitian tersebut antara lain: pendekatan sosio-legal oleh d'Hondt, yang dimuat dalam sebuah artikel berjudul "Konflik pertambangan di Maluku Utara: Mencari keadilan di antara keuntungan, identitas adat, dan lingkungan"; Tomagola yang berangkat dari kajian konflik sosiologis mempresentasikan hasil penelitian dengan tema "Tragedi Maluku Utara"; dan Jalil yang menuliskan hasil penelitian dalam bentuk tulisan populer jurnalisme sastrawi yang dimuat dalam blog pribadinya.

Dalam artikelnya, d'Hondt menyoroti dua permasalahan pokok yang dialami masyarakat lingkaran tambang NHM, pertama adalah apa saja kendala yang dihadapi masyarakat setempat ketika menuntut kompensasi atas kegiatan pertambangan perusahaan tersebut. Kedua, bagaimana pragmatisnya strategi dan

dasar pertimbangan para pengunjung rasa yang menyesuaikan keluhan mereka pada pilihan (terbatas) yang ditawarkan oleh kerangka hukum yang ada.¹⁸

Berdasarkan hasil penelitiannya, d'hondt memberikan kesimpulan pertama bahwa, pencarian keadilan oleh warga Teluk Kao selama satu dekade tidak membawa keuntungan atau perbaikan yang berarti, sebab upaya ganti rugi yang tepat oleh perusahaan untuk pencemaran atau yang diduga sebagai bentuk ketidakadilan lainnya terbukti sulit. Proses pencarian keadilan tidak selalu berhasil memecahkan masalah yang secara jelas dapat memudahkan pengidentifikasian siapa yang menjadi korban. Sementara menurutnya, ketidakadilan berubah sesuai dengan kesempatan yang muncul untuk mendapatkan ganti rugi, atau keuntungan yang lebih besar. Pada kesimpulan kedua, d'Hondt dengan jelas menegaskan bahwa tuntutan-tuntutan di atas sangatlah terbatas dan senantiasa tunduk pada politik hukum negara.¹⁹

“Dari sudut pandang sosio-legal, ketidakadilan yang dialami masyarakat yang terkait kegiatan pertambangan NHM bukanlah semata persoalan hukum, yaitu pihak mana yang legal dan mana yang liar untuk melakukan pertambangan. Bagaimanapun, pertambangan diizinkan undang-undang yang ada. Bukan pula semata soal apakah NHM taat hukum dalam seluruh kegiatan pertambangannya. Dari kacamata sosio-legal, persoalan sesungguhnya adalah bagaimana kehadiran perusahaan pertambangan itu memengaruhi konstelasi sosial, kultural, dan bahkan lingkungan bagi masyarakat setempat. Dari penalaran sebab-akibat, tentu memang tidak tepat menimpakan persoalan ekonomi (kemiskinan) pada NHM: bukan perusahaan itu yang menyebabkan kemiskinan, melainkan sistem ekonomi negara ini (yang berada di luar cakupan tulisan ini).²⁰

¹⁸ Laure d'Hondt, “Konflik Pertambangan di Maluku Utara: Mencari keadilan di antara keuntungan, identitas adat, dan lingkungan”, (2009), hlm 197-198.

¹⁹ *Ibid.*, hlm 213.

²⁰ *Ibid.*, hlm 215.

Tomagola di dalam bab Maluku Utara pada bukunya, mencoba menjelaskan akar persoalan yang berujung pada konflik horizontal berbasis SARA di Maluku Utara, yang api perseteruan ini bermula antara masyarakat adat Pagu (Kao) dengan Makeang (Malifut) di Teluk Kao, Halmahera Utara. Konflik suku ini kemudian berkembang menjadi agama dan meluas hingga ke hampir seluruh kabupaten/kota yang ada di Maluku Utara, sebab masyarakat Pagu umumnya adalah penganut Protestan, sedangkan orang Makeang beragama Islam.²¹

Seperti yang telah disebutkan dalam latar belakang, bahwa menurut Tomagola, konflik di Maluku Utara bersumber dari tiga kepentingan, antara lain:

1. Kompetisi memperebutkan teritorial agama

Banyak pihak yang memperkirakan bahwa kebijakan migrasi masyarakat Makian ke Kao adalah dalam rangka mengimbangi atau sebagai reaksi atas misi zending (Kristenisasi) yang tampaknya semakin meluas di wilayah Halmahera, sedangkan isu gunung berapi hanyalah isu saja. Hal ini berdasarkan alasan bahwa semua penduduk makian memeluk agama Islam. Alasan yang lain adalah mengapa yang di pilih Kecamatan Kao yang letaknya sangat jauh dari Pulau Makian karena masih banyak lahan di Halmahera Tengah dan beberapa pulau lain yang masih bisa ditempati.

Sebagian besar pemeluk agama Kristen menempati Halmahera Utara, dengan batas wilayah bagian selatan pemeluk agama Kristen terbesar berada di kecamatan Kao, hal ini menyebabkan Kecamatan Kao tempat yang strategis dalam penyebaran misionaris ke Halmahera Selatan.

2. Perebutan tambang emas di Malifut

Salah satu kekayaan alam di Maluku Utara adalah pertambangan seperti emas dan nikel. Aktivitas pertambangan emas banyak dilakukan di wilayah sekitar perbatasan antara Kabupaten Halmahera Utara dengan Halmahera Barat, dan Kecamatan Malifut. Salah satu perusahaan tambang yang melakukan eksplorasi pertambangan adalah PT Nusa Halmahera Mineral (NHM). Perusahaan ini mengeksploitasi emas di daerah Gosowong sejak tahun 1997.

Seiring berjalannya waktu, ternyata NHM ini dianggap merugikan masyarakat sekitarnya, karena terjadinya konflik yang melibatkan 250

²¹ Tamrin Amal Tomagola, *Republik Kapling*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Resist Book, 2006), hlm 51.

tenaga kerja beragama Islam dan Kristen di pertambangan PT. NHM di Gosowong, Kecamatan Kao diberhentikan sejak Oktober 1999. Hal ini terlihat bahwa PT NHM tidak mau mengambil resiko terhadap dampak yang akan ditimbulkan dari konflik kedua belah pihak tersebut. PT NHM mengambil langkah untuk mengganti pekerja-pekerja lokal dengan para pekerja di luar daerah, seperti : Ternate, Manado, Makasar dan Jawa.

3. Perebutan jabatan Gubernur Maluku Utara.

Wacana dan aksi pemekaran Kabupaten Maluku Utara menjadi provinsi dan lepas dari Provinsi Maluku pada 1999, yang disertai dengan otonomisasi daerah, berdampak pada semakin meluasnya kepentingan elit-elit lokal untuk merebut tampuk kekuasaan tertinggi pada provinsi yang baru akan dimekarkan ini. Kepentingan ini kemudian dibangun dengan menjaga dan merawat sentimen suku dan agama yang berkembang subur pada masyarakat Maluku Utara.²²

Sementara Jalil, jurnalis Maluku Utara, dalam catatan lapangan dari hasil reportasenya di Teluk Kao melaporkan bahwa Keindahan Teluk Kao, kini menyimpan maut: limbah yang mencemari lautnya. Buangan limbah, entah itu dari perusahaan tambang atau tambang rakyat yang diistilahkan dengan Penambang Emas Tanpa Ijin (PETI), terus mengotori lautnya yang bening, dan menanam racun ke biota laut yang ada di sana. Kerugian akibat menurunnya produksi ikan teri, ubur-ubur merah dan udang kecil, diperkirakan mencapai 75 persen. Ikan teri yang sejak lama menjadi andalan nelayan Kao dan Maluku Utara untuk dikapalkan ke Surabaya, kini hilang. Dalam kesimpulannya, Jalil menegaskan bahwa seberapa besarpun yang diambil dari perut bumi Halmahera, tak berimbang dengan *reward* yang kembali ke rakyat Maluku Utara. Justru hilangnya mata pencaharian, hilangnya nyawa dalam insiden di kawasan tambang,

²² *Ibid.*, hlm 53-58.

konflik sosial antar warga, sungai yang tercemar, ikan dan burung yang pergi dan mati, yang harus diterima warga dengan lapang dada.²³

E. Kerangka Teori

Viktimisasi berasal dari kata *victim* (korban) yang artinya seseorang yang dirugikan oleh kejahatan.²⁴ Sementara struktural adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan organisasi/struktur kekuasaan.²⁵ Menurut Arif Gosita, viktimisasi tidak hanya menimpa para korban secara individu, tetapi juga bisa menyangkut struktur masyarakat tertentu. Viktimisasi dari struktur masyarakat lazim disebut Viktimisasi Struktural (*Structural Victimization*).²⁶

Viktimologi merupakan kajian ilmu hukum yang mempelajari dan mengkaji tentang korban kejahatan.²⁷ Manfaat yang diperoleh dengan mempelajari viktimologi menurut Arif Gosita, sebagai berikut:

1. Viktimologi mempelajari hakikat siapa itu korban dan yang menimbulkan korban, apa artinya viktimisasi dan proses viktimisasi bagi mereka yang terlibat dalam proses viktimisasi. Akibat pemahaman itu, akan diciptakan pengertian-pengertian, etiologi kriminal dan konsepsi-konsepsi mengenai usaha-usaha yang preventif, represif dan tindak lanjut dalam menghadapi dan menanggulangi permasalahan viktimisasi kriminal di berbagai bidang kehidupan dan penghidupan.
2. Viktimisasi memberikan sumbangan dalam mengerti lebih baik tentang korban akibat tindakan manusia yang menimbulkan penderitaan fisik, mental dan sosial. Tujuannya tidaklah untuk menyanjung korban, tetapi

²³ <https://ruslidjalilblog.wordpress.com/2008/10/17/emas-halmahera-rahmat-atau-petaka/>, Akses 29 Agustus 2015.

²⁴ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Cetakan Kesebelas (Texas: Thomson Reuters), hlm 1703.

²⁵ *Ibid.*, hlm 1559.

²⁶ Arif Gosita, *Masalah Korban Kejahatan*, Cetakan Pertama (Jakarta: Akademika Pressindo, 1993), hlm 123

²⁷ Rena Yulia, *Viktimologi: Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kejahatan*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm 35-36.

hanya untuk memberikan beberapa penjelasan mengenai kedudukan dan peran korban serta hubungannya dengan pelaku dan pihak lain. Kejelasan ini sangat penting dalam upaya pencegahan terhadap berbagai macam viktimisasi demi menegakan keadilan dan meningkatkan kesejahteraan mereka yang terlibat langsung atau tidak langsung dalam eksistensi suatu viktimisasi.

3. Viktimologi memberikan keyakinan bahwa setiap individu mempunyai hak dan kewajiban untuk mengetahui mengenai bahaya yang dihadapinya berkaitan dengan kehidupan dan pekerjaan mereka. Terutama dalam bidang penyuluhan dan pembinaan untuk tidak menjadi korban struktural atau non struktural. Tujuannya adalah bukan untuk menakut-nakuti, tetapi untuk memberikan pengertian yang baik agar waspada. Mengusahakan keamanan atau hidup aman seseorang meliputi pengetahuan yang seluas-luasnya mengenai bagaimana menghadapi bahaya dan juga bagaimana menghindarinya.
4. Viktimologi juga memperhatikan permasalahan viktimisasi yang tidak langsung, misalnya: efek politik pada penduduk dunia ketiga akibat penyuaapan oleh suatu korporasi internasional, akibat-akibat sosial pada setiap orang akibat polusi industri, terjadinya viktimisasi ekonomi, politik dan sosial oleh penguasa. Dengan demikian dimungkinkan menentukan asal mula terlebih dahulu kasus-kasus (antisipasi), mengatasi akibat-akibat merusak dan mencegah pelanggaran kejahatan lebih lanjut (diagnosis viktimologis).
5. Viktimologi memberikan dasar pemikiran untuk masalah penyelesaian viktimisasi kriminal, pendapat-pendapat viktimologi dipergunakan dalam keputusan-keputusan peradilan kriminal dan reaksi pengadilan terhadap pelaku kriminal. Mempelajari korban dalam proses peradilan kriminal merupakan juga studi mengenai hak dan kewajiban asasi manusia.²⁸

Manfaat dari mempelajari viktimologi dalam konteks viktimisasi struktural oleh negara dalam hal menjaga kepentingan ekonomi global, dapat menjelaskan bagaimana relasi yang dibangun antara negara dan korporasi dalam melakukan praktik perampasan tanah dan sumberdaya agraria masyarakat lokal. Selain itu, untuk mengatasi dan mencegah tindak kejahatan struktural yang lebih lanjut melalui diagnosa viktimologis.

²⁸ *Ibid.*, hlm 37-38.

Di dalam Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disebutkan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.²⁹ Dengan demikian, yang dimaksud dengan ruang lingkup sumberdaya agraria adalah sebagai berikut:

1. Bumi → permukaan (tanah) dan kekayaan yang terkandung di dalamnya seperti mineral atau migas.
2. Air → sungai, danau, laut, dll.
3. Ruang angkasa → karbon, angin, oksigen.

Kapitalisasi adalah proses pembangunan yang disetir oleh hukum gerak kapitalisme yakni kompetisi, maksimalisasi laba, dan akumulasi kapital tanpa henti. Proses pembangunan semacam ini dibatasi oleh krisis akibat over akumulasi, sebab produksi berlebih yang diikuti oleh penurunan harga hasil produksi dengan cara menekan upah buruh menghendaki daya beli juga ikut menurun, sehingga gerak kapital bisa terhenti. Sistem ini diperbaharui oleh krisis berupa solusi atas ruang dan waktu dengan melakukan ekspansi geografis dan konektivitas (investasi infrastruktur, telekomunikasi dan pendidikan). Pada prinsipnya kapitalisasi ini memanfaatkan ruang dan waktu dengan membuat

²⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cetakan Kesembilan belas (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm 5.

sirkulasi lebih lancar untuk menghasilkan profit demi mengembangkan akumulasi selanjutnya.³⁰

Kapitalisasi sumberdaya agraria yang dimaksud di sini merujuk pada transfer penguasaan tanah dan sumberdaya agraria dalam skala besar (dengan cara apa pun) kepada korporasi, baik perusahaan domestik maupun asing, dan sering kali bersifat lintas-batas (teritori, wilayah administratif, negara) untuk tujuan investasi dan mencari keuntungan maupun alasan ekologi tertentu (seperti keseimbangan dan menjaga daya dukung lingkungan secara makro) di satu sisi, tetapi di sisi lainnya mengabaikan hak-hak penduduk setempat untuk juga menguasai dan/atau menggunakan tanah untuk keberlanjutan hidupnya, untuk memelihara keberlanjutan budaya mereka, maupun untuk turut serta dalam memelihara lingkungan.³¹

Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia menyebutkan bahwa negara kepulauan adalah negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain. Sementara Pasal 1 ayat (3) undang-undang yang sama menjelaskan:

“Kepulauan adalah suatu gugusan pulau, termasuk bagian pulau, dan perairan di antara pulau-pulau tersebut, dan lain-lain wujud alamiah yang hubungannya satu sama lain demikian eratny sehingga pulau-pulau, perairan, dan wujud alamiah lainnya itu merupakan satu kesatuan geografi, ekonomi, pertahanan keamanan, dan politik yang hakiki, atau yang secara historis dianggap sebagai demikian.”³²

³⁰ Laksmi A. Savitri, “Pembangunan Berbasis Kapital dan Politik Rampas Ruang”, Makalah disampaikan di Sekolah Advokasi Tata Ruang (SATAR) II, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP), Bogor, 15 Desember 2013, hlm 2.

³¹ Dianto Bachriadi, “Penggusuran dan Eksploitasi: Kapitalisme, Pencaplokan Tanah dan Penataan Ruang”, Makalah disampaikan di Sekolah Advokasi Tata Ruang (SATAR) II, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP), Bogor, 12 Desember 2013, hlm 2.

³² Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia (pdf), hlm 1.

Maluku Utara merupakan daerah kepulauan yang terletak pada lintasan khatulistiwa. Sekalipun Provinsi Maluku Utara tidak disebut sebagai Provinsi Kepulauan Maluku Utara, namun yang dimaksud dengan provinsi yang berciri kepulauan sesuai dengan penjelasan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah provinsi yang memiliki luas wilayah laut 30%, sehingga Maluku Utara dapat dikategorikan sebagai provinsi kepulauan yang memiliki luas wilayah laut 76.27% yang terdiri dari 805 pulau besar, sedang, dan kecil. Maka yang dimaksud dengan masyarakat Kepulauan Maluku Utara adalah masyarakat yang mendiami wilayah pesisir dan pulau-pulau (sedang dan kecil), serta memanfaatkan sumberdaya agraria yang terdapat di daratan maupun perairan Maluku Utara.³³

Dengan demikian, yang dimaksud dengan viktimisasi struktural terhadap masyarakat Kepulauan Maluku Utara melalui kapitalisasi sumberdaya agraria adalah praktik pengalihfungsian tanah dan sumberdaya agraria yang sebelumnya dikuasai dan dikelola oleh masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil di Maluku Utara oleh negara untuk kepentingan ekspansi investasi ekstraksi (perkebunan, pertambangan, perikanan, kehutanan) dalam skala besar dan massiv, yang berimplikasi pada kemiskinan dan kerusakan lingkungan.

Praktik viktimisasi struktural terhadap masyarakat kepulauan melalui politik perampasan tanah dan sumberdaya agraria, tidak dapat dipisahkan dari kepentingan besar sistem ekonomi global hari ini. Untuk melakukan penyesuaian

³³ M. Adnan Amal, *Kepulauan Rempah-Rempah: Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250-1950*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010), hlm 4.

pembangunan terhadap negara-negara dunia ketiga dengan pembangunan dan kemajuan yang telah lebih dulu dinikmati oleh negara-negara modern (Amerika dan Eropa), justru berdampak besar terhadap politik pemiskinan dan perusakan ekologi pada tingkat masyarakat lokal, terutama masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil di negara-negara dunia ketiga.

Pembangunan dan kemajuan ini harus dibayar dengan meningkatnya kemiskinan akibat terjadi perubahan sistem produksi lokal. Pola survival warga semakin meningkat untuk pemenuhan kebutuhan hidup keluarga dan komunitas. Pola konsumsi juga semakin tinggi akibat komodifikasi kebutuhan dasar (air, pangan, energi) dan penciptaan kebutuhan hidup baru (teknologi perabot rumah tangga, kendaraan, telepon genggam, dsb) secara massiv. Urbanisasi juga pada akhirnya tidak terkendali.

Program penyesuaian struktural yang dipaksakan di negara-negara selatan agar mereka terbebas dari hutang, hanya akan meningkatkan disparitas dan hutang dalam jangka panjang. Sepanjang sejarah, negara-negara Afrika, Asia dan Amerika Latin telah menderita penjarahan secara membabi buta atas penduduk dan sumberdaya alamnya demi mengembangkan perekonomian negara-negara utara.³⁴

Fakih menyebut demam pembangunanisme itu sendiri merupakan bagian dari diskursus, suatu ideologi dan teori tertentu mengenai perubahan sosial. Asumsi dasar pandangan yang disebut terakhir ini bahwa pembangunan bukanlah kata yang bersifat netral, melainkan suatu aliran keyakinan ideologis dan teoritis

³⁴ Vandana Shiva dan Maria Mies, *Ecofeminism*, Terjemah, Kelik Ismunanto dan Lilik, *Ecofeminism: Perspektif Gerakan Perempuan dan Lingkungan*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: IRE Press, 2005), hlm 2-3.

serta praktik mengenai perubahan sosial.³⁵ Faktanya, istilah pembangunan tersebut kini telah menyebar dan digunakan sebagai visi, teori dan proses yang diyakini oleh rakyat di hampir semua negara, terutama pada negara-negara dunia ketiga, apalagi setelah diterjemahkan ke dalam bahasa lokal pada masing-masing negara.

Proyek global untuk menyeragamkan peradaban dan kebudayaan ini, pada kenyataannya hanya memuluskan dan meluaskan praktik perampasan tanah, ruang hidup dan sumberdaya agraria warga lokal oleh negara dan korporasi, terutama di negara-negara dunia ketiga. Sebuah ideologisasi dan indoktrinasi yang mengajak semakin banyak orang melepaskan tanah, air dan sumber-sumber penghidupannya demi 'dewa' uang yang demikian sakral bagi siklus kehidupan hari ini. Marx menjabarkan dengan rasional bagaimana mula sistem kapitalisme ini dapat bekerja pada suatu wilayah dengan baik, ditandai dengan proses awal yang disebut sebagai akumulasi primitif.

Hampir semua kalangan terdidik bisa melihat bagaimana uang diubah menjadi kapital, kapital diproduksi untuk nilai lebih, dan dari nilai lebih direproduksi lebih banyak lagi kapital. Namun Marx melanjutkan bahwa sesungguhnya akumulasi kapital mensyaratkan nilai lebih, nilai lebih mensyaratkan produksi kapital, produksi kapital mensyaratkan persediaan masa kapital dan tenaga kerja yang besar untuk kemudian dikendalikan oleh produsen komoditi (kapitalis). Proses awal memproduksi dan mereproduksi masa kapital

³⁵ Mansour Fakih, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Insist Press, 2009), hlm 9-10.

(tanah, sumberdaya, air, energi, pangan) dan tenaga kerja haruslah diciptakan melalui akumulasi primitif. Sesuai dengan sifatnya yang juga disamakan Marx dengan dosa asal dalam ilmu teologi, akumulasi primitif mendahului pembagian kerja, yang artinya mendahului akumulasi kapital, dengan batasan defenisi merupakan suatu proses akumulasi yang bukan berasal dari hasil produksi kapitalis, melainkan sebagai titik berangkatnya.³⁶

Dongeng tentang dosa asal dalam teologikal menjelaskan bagaimana manusia dihukum untuk mendapatkan nafkahnya dengan bersusah payah; sebaliknya sejarah dosa asal ekonomi mengungkapkan bahwa terdapat orang-orang yang baginya hal ini sama sekali tidaklah bersifat hakiki. Demikianlah yang terjadi, bahwa jenis yang pertama mengakumulasi kekayaan, dan jenis belakangan akhirnya tidak mempunyai apa-apa untuk dijual kecuali kulit mereka sendiri.³⁷

Marx menegaskan bahwa dari dosa asal ekonomi inilah berasal kemiskinan mayoritas, yang sekalipun mereka melakukan kerja keras, namun mereka tidak akan mendapatkan dan mempunyai apa-apa, selain diri mereka sendiri yang dijual sebagai tenaga kerja bagi proses akumulasi kapital golongan pertama (minoritas). Untuk dapat mewujudkan golongan mayoritas ini menjadi penjual tenaga kerja 'bebas', maka hal pertama yang harus dilakukan adalah membuat mereka berhenti terikat dengan tanah dan sumberdaya agraria, menyuplai 'kesadaran baru' untuk berhenti menjadi produsen pertanian dan pemilik alat produksi sendiri, dan berubah menjadi pekerja upahan yang mengabdikan diri guna mengakumulasi kekayaan bagi orang lain. Secara histori, proses akumulasi primitif ini dilakukan secara tiba-tiba dan dengan menggunakan kekerasan yang merenggut mayoritas

³⁶ Karl Marx, *Capital: A Critique of Political Economy*, terjemah, Oey Hay Djoen, *Kapital: Sebuah Kritik Ekonomi Politik, Buku I: Proses Produksi Kapitalis*, Cetakan Pertama (Bandung: Hasta Mitra, 2004), hlm 795.

³⁷ *Ibid.*, hlm 796.

manusia dari kebutuhan-kebutuhan hidup mereka, lalu kemudian dihempaskan ke dalam pasar tenaga kerja.³⁸

Sebagai basis prasyarat untuk menjalankan praktik akumulasi primitif ini dengan mudah, maka kontrol atas daerah-daerah koloni yang menjadi basis masa sumberdaya kapital dan tenaga kerja murah haruslah dibingkai dalam batas-batas teritori politik, ekonomi, geografi dan budaya. Batas sosio-kultural yang berbasis hierarkis dan sentralistis itulah yang pada perkembangannya dikenal sebagai negara. Lefebvre menyebutkan bahwa negara merupakan perangkat modern dan demokratik untuk proses akumulasi (kapital) primitif.³⁹

Dalam peristiwa-peristiwa konflik agraria, negara neoliberal secara khas akan mementingkan integritas sistem keuangan dan kemampuan lembaga-lembaga keuangan di atas kehidupan masyarakat dan kualitas lingkungan yang lebih baik (Harvey, 2005).⁴⁰ Kekuatan politik yang dominan diperlukan guna menciptakan suatu iklim yang baik untuk investasi dan bisnis bagi usaha-usaha kapitalistis.

Malatesta menegaskan fungsi negara adalah memberikan kemungkinan bagi elit berkuasa untuk mengeksploitasi strata sosial yang lebih rendah, yakni mengambil surplus ekonomi dari strata sosial tersebut. Dengan kata lain, pada dasarnya negara merupakan 'polisi penjaga barang milik'.⁴¹ Elit politik yang berada pada posisi kelas menengah ke atas dalam piramida sosial juga seringkali

³⁸ *Ibid.*, hlm 797.

³⁹ Henri Lefebvre, *The Production of Space*, Cetakan Kedua (Cambridge: Basil Blackwell, Inc, 1991), hlm 1-3.

⁴⁰ David Harvey, *The Brief History of Neoliberalism*, Cetakan Pertama (New York: Oxford University Press, 2005), hlm 70-71.

⁴¹ Ericco Malatesta, *Anarchy*, Cetakan Pertama (London: Freedom Press, 1974), hlm 19.

menggunakan negara untuk mendapatkan penghasilan tanpa bekerja, seperti halnya investasi, namun elit-elit inilah yang mendapatkan keuntungan ekonomi terbesar. Perhatian terhadap negara sebagai alat kapital juga ditunjukkan oleh Smith yang dikenal sebagai bapak kapitalisme dunia, berikut kutipan pernyataannya:

Ketaksetaraan keberuntungan memperkenalkan manusia tingkat kekuasaan dan subordinasi yang mungkin tak ada sebelumnya. Dengan cara demikian, hal tersebut juga memperkenalkan beberapa tingkatan pemerintahan sipil yang sangat diperlukan bagi pemeliharanya, (dan) untuk mempertahankan serta menyelamatkan kekuasaan dan subordinasi. Si kaya, khususnya, tertarik untuk mendukung tatanan yang dapat menyelamatkan kepemilikan keuntungan mereka. Orang-orang kaya inferior tersebut bergabung untuk membela orang-orang kaya superior dalam kepemilikan barang miliknya, dengan harapan bahwa orang-orang kaya superior juga membela mereka dalam kepemilikan barang-barang miliknya. Pemeliharaan kekuasaan yang lebih kecil dari orang-orang yang inferior tersebut tergantung pada kekuasaan yang lebih besar, dan bahwa subordinasi orang-orang kaya inferior terhadap si kaya superior tergantung pada kemampuan si kaya superior untuk menjaga orang-orang miskin tersebut tetap ter subordinasi kepadanya. Mereka semacam bangsawan kecil, yang merasa berkepentingan untuk mempertahankan barang milik dan mendukung penguasa dengan harapan bahwa si penguasa dapat mempertahankan barang milik bangsawan kecil tersebut dan dapat mendukung kekuasaan mereka. Pemerintahan sipil, selain dibentuk untuk keamanan barang milik, pada kenyataannya dibentuk untuk membela si kaya melawan si miskin, atau mereka yang memiliki beberapa barang milik melawan mereka yang tak punya apa-apa.”⁴²

Lebih jauh, Shiva menjelaskan bahwa pereduksian kebudayaan lokal yang heterogen melalui pembentukan koloni-koloni dengan basis ideologisasi pembangunan dan kemajuan yang menggiurkan, namun faktanya semua itu justru membuat karam peradaban-peradaban lain dalam lautan hegemoni tatanan peradaban tunggal yang bernama ‘modern’.

⁴² Adam Smith, *The Wealth of Nation*, Cetakan Pertama (New York: MetaLibri, 2007), buku V hlm 657.

Sejak dimulainya negara-negara modern (tanah air) perempuan dan warga lokal telah terjajah. Artinya negara-negara modern memungkinkan pengontrolan seksualitas, fertilitas dan kemampuan kerja atau tenaga kerja mereka. Tanpa terjadinya kolonisasi ini, baik kapitalisme maupun negara-negara modern tidak akan bisa dipertahankan. Oleh karena itu, kolonisasi inilah yang meletakkan landasan tentang apa yang sekarang kita sebut 'masyarakat sipil'.⁴³

Ideologisasi pembangunan ini haruslah berjalan di atas landasan kekuatan politik dalam bentuk negara bangsa, yang bertanggungjawab pada alas legalitas kolonialisasi melalui deregulasi produk perundang-undangan yang membuka dan meluaskan teritori kerajaan modal. Tanah, air dan sumberdaya agraria pun diklaim sebagai 'Hak Menguasai Negara' yang diperuntukan bagi kepentingan akumulasi kapital. Politik peruntukan, pemanfaatan dan penguasaan tanah beserta sumberdaya agraria oleh negara ini dilakukan melalui mekanisme teritorialisasi (penataan ruang). Menurut Lefebvre, politik penciptaan (penataan) ruang merupakan sebuah reproduksi ruang dalam konteks kontrol, dominasi dan akumulasi kapital.⁴⁴ Penataan ruang adalah cara menciptakan batas-batas legal untuk alokasi penggunaan dan pemanfaatan tanah serta sumberdaya di dalamnya. Penataan ruang ini lalu membuka jalan bagi proses penyingkiran dan pengusuran warga secara legal, sekaligus membatasi ruang gerak dan akses warga untuk memanfaatkan tanah dan sumberdaya alam.

Sayangnya, politik penataan ruang yang disebut-sebut sebagai bagian dari upaya penyelarasan pembangunan dan kemajuan di dunia selatan terhadap dunia utara, justru berdampak pada krisis dan kemiskinan pada negara-negara yang

⁴³ Vandana Shiva dan Maria Mies, *Ecofeminism...* op. cit., hlm 139.

⁴⁴ Henri Lefebvre, *The Production...* op. cit., hlm 68-71.

mencoba menjalankan program penyalarsan pertumbuhan ekonomi mereka sesuai anjuran global sebagaimana yang tergambar di bawah ini.

Pada 1990, Bank Dunia memperkirakan jumlah orang yang hidup teramat miskin lebih dari satu milyar jiwa. Banyak negara termiskin di dunia, khususnya negara-negara di Afrika sub-Sahara sedang menyaksikan kelumpuhan ekonomi mereka, pelayanan sosial lenyap dan penduduknya mengalami kelaparan. Kejadian di akhir tahun 1970-an dan 1980-an secara besar-besaran ikut andil dalam krisis yang dihadapi dunia, dan tahun 1980-an dilukiskan sebagai 'dasawarsa yang hilang'.⁴⁵

Dalam konteks tersebut, berbagai regulasi tentang penataan ruang seperti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan program Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) dapat dilihat sebagai basis legal bagi negara dan korporasi untuk meluaskan praktik viktimisasi terhadap masyarakat Indonesia yang agraris dan maritim, terutama masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil yang memiliki kerentanan bencana lebih besar dalam konteks ekologi.

Sebagaimana telah diuraikan pada latar belakang masalah di atas bahwa ekonomi pembangunan global berbasis eksploitasi sumberdaya agraria ini, mulai bercokol di Indonesia pada masa pemerintahan Orde Baru yang otoritarian dan sentralistis. Pengaturan mengenai Otonomi Daerah yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, faktanya hanya mengedepankan kewajiban pemerintah daerah dalam menjalankan dan mengawasi setiap ketetapan-ketetapan dan kebijakan-kebijakan pemerintah pusat yang berjalan di daerah, tanpa adanya hak untuk mengatur dan mengelola

⁴⁵ Julia Cleves Mosse, *Half The World, Half A Chance: An Introduction to Gender and Development*, terjemah, Hartian Silawati, Gender dan Pembangunan, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Rifka Annisa dan Pustaka Pelajar, 1996), hlm 149-150.

urusan rumah tangganya sendiri, termasuk dalam hal pengelolaan dan penguasaan tanah beserta sumberdaya agraria.

Selama berlangsung pemerintahan Orde Baru, daerah tidak dapat berkembang secara optimal karena sistem politik dan ekonomi yang dibangun pemerintah Orde Baru sangat sentralistis. Semua kebijakan tentang daerah selalu diputuskan oleh pusat. Daerah tidak memiliki keleluasaan untuk mengembangkan potensi daerahnya, bahkan akhirnya menjadi sangat 'tergantung' pada pusat. Kepentingan pusat untuk terus mendominasi daerah berjalan beriringan dengan sistem politik yang cenderung represif dan tidak demokratis. Rezim Orde Baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional. Organ-organ suprastruktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas sistem politik lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuk konsep kebangsaan Indonesia.⁴⁶

Pasca Orde Baru, Otonomi Daerah kemudian menjadi salah satu tuntutan mendesak dalam gerakan reformasi, selain dari tuntutan perubahan bentuk negara kesatuan ke federasi dan tuntutan memisahkan diri (merdeka). Salah satu alasan dari kemendesakan otonomi adalah pemberian akses daerah yang lebih besar untuk menikmati sumberdaya alam di daerah.⁴⁷

Prinsip dasar dalam otonomi daerah sendiri adalah desentralisasi. Diskursus mengenai desentralisasi secara global mulai diperhitungkan sebagai solusi untuk perbaikan sistem kekuasaan negara yang terlampau sentralis pada 1950-an, terutama di negara-negara berkembang. Pada periode 'gelombang' pertama ini, desentralisasi telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.⁴⁸

⁴⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm 79.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm 80.

⁴⁸ Henri Friedman, *Decentralized Development in Asia*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FHUII Press, 2010), hlm 28.

Desentralisasi memiliki asas penyelenggaraan pemerintahan yang berbeda dengan sentralisasi. Desentralisasi menghendaki adanya pembagian kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal). Inilah perbedaan mendasar dengan kedua konsep pemerintahan tersebut. Namun Imawan berpendapat bahwa konsep yang jelas ini menjadi remang-remang tatkala diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya.⁴⁹

Menurut Huda, desentralisasi memiliki ragam bentuk sehingga dapat dibedakan berdasarkan tingkat peralihan kewenangan, yakni kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga lain di daerah.⁵⁰

Kelompok yang memahami desentralisasi sebagai devolusi dan dekonstruksi menyatakan bahwa bentuk konkrit dari diadopsinya asas ini adalah daerah otonom. Ciri utama dari otonomi daerah adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal. Mereka yang bergelut dengan politik di tingkat lokal, karenanya memahami betul dinamika sosial yang terjadi. Adalah logis bila kepada mereka diberi hak untuk menentukan kebijakan pemerintahan sendiri, sesuai dengan harapan dan kondisi masyarakat setempat. Di sini devolusi merupakan jawaban yang paling tepat. Konsekuensinya pada tataran pemerintahan lokal, lembaga perwakilan rakyat daerah (untuk Indonesia: DPRD) menjadi aktor utama penentu kebijakan.⁵¹

Muslimin berpendapat bahwa dekonstruksi adalah pelimpahan sebagian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Lebih jauh, ia membedakan desentralisasi menjadi tiga macam, yaitu

⁴⁹ Riswanda Imawan, *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Government*, dikutip dari *ibid.*, hlm 29.

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan...* op. cit., hlm 30.

⁵¹ *Ibid.*, hlm 32.

desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat.

1. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
2. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan untuk mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu.
3. Desentralisasi kebudayaan adalah pemberian hak kepada golongan-golongan kecil (minoritas) dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dll).⁵²

Sementara Soejito membagi desentralisasi ke dalam tiga bentuk, yaitu desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional (termasuk desentralisasi menurut dinas/kepentingan), dan desentralisasi administratif (dekonsentrasi).⁵³

Desentralisasi teritorial adalah desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri. Desentralisasi fungsional, yaitu pemberian kewenangan dari fungsi pemerintahan negara atau daerah untuk diselenggarakan/dijalankan oleh suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu. Desentralisasi administratif (dekonsentrasi) adalah pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada alat perlengkapan atau organ pemerintah di daerah untuk dilaksanakan.⁵⁴

Menurut Huda, desentralisasi merupakan salah satu upaya strategis untuk mendemokratisasi sistem politik, serta untuk menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang selalu diisukan dalam praktik administrasi publik. Selanjutnya, ia menambahkan bahwa sistem ini berbeda dengan sistem

⁵² Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, dikutip dari *ibid.*, hlm 34.

⁵³ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan...* op. cit., hlm 34-35.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm 35.

sentralisasi, yang bentuk kekuasaan dan pengambilan keputusan terkonsentrasi pada pusat atau eselon atas. Desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau di bawah untuk menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan.⁵⁵ Umumnya, desentralisasi menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggungjawab dari pusat ke daerah, dari level atas ke bawah, atau dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal.⁵⁶

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi, sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan melahirkan disintegrasi.⁵⁷

Lebih jauh Huda menguraikan bahwa pada masa sebelumnya, otonomi luas dianggap mengancam integritas nasional, namun saat ini otonomi justru diyakini dapat mempererat integritas. Tidak pernah ada negara yang hancur gara-gara otonomi daerah. Kehancuran suatu negara biasanya justru disebabkan oleh sistem yang menganut prinsip sentralisme.⁵⁸

Dalam menjalankan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, terdapat dua prasyarat yang harus dipertimbangkan. *Pertama*, pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut daerahnya. *Kedua*, pemberian kebebasan untuk penguasaan dan pengalihan sumber potensi di daerah. Di Indonesia sendiri menurut Huda, hanya prasyarat pertama yang bisa

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Raul P. De Guzman dan Mila A. Referma, *Decentralization Towards Democratization and Development*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan... Ibid.*, hlm 35.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm 35.

⁵⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi... op. cit.*, hlm 92.

dijalankan, sementara prasyarat yang kedua dipandang tidak mungkin bisa diterapkan, sebab Indonesia menganut asas pemerataan dan prinsip pencapaian laju pertumbuhan antar-daerah yang seimbang, serta wawasan negara kepulauan. Kondisi, potensi dan sumberdaya tiap daerah yang berbeda menghendaki sistem keuangan yang berasal dari daerah dipungut secara terpusat, untuk kemudian sebagian dibagikan kembali kepada daerah.⁵⁹

Menurut Widjaya, Otonomi daerah merupakan fenomena politis yang sangat dibutuhkan dalam era globalisasi dan demokrasi, terutama jika dikaitkan dengan tantangan masa depan memasuki era perdagangan bebas yang antara lain ditandai dengan tumbuhnya berbagai bentuk kerja sama regional, perubahan pola atau sistem informasi global.

Melalui otonomi daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintahan daerah diharapkan mampu memainkan perannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menempatkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, efektif termasuk kemampuan perangkat daerah dalam meningkatkan kinerja, mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada publik/masyarakat.⁶⁰

Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ HAW. Widjaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Cetakan Pertama (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002) hlm 7.

kepentingan dan aspirasi masyarakat menurut prakarsa sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶¹

Sementara menurut Widjaya, dalam menjalankan otonomi daerah, peranan masyarakat dan swasta dalam pembangunan daerah akan semakin massif dan menentukan. Tanpa meningkatkan partisipasi masyarakat dan swasta, otonomi dengan sendirinya akan kehilangan prinsip dasarnya. Dengan otonomi, pemerintah daerah memiliki peluang yang lebih besar dalam rangka mendorong dan membangun daerah yang lebih kondusif, sehingga akan muncul kreatifitas dan daya inovasi masyarakat yang dapat bersaing dengan daerah-daerah lain. Selain itu, daerah dapat membangun pusat pertumbuhan daerah, mengikat daerah lebih akrab dengan masyarakat dan lingkungannya.⁶²

Pemberdayaan masyarakat dalam sistem otonomi daerah merupakan pendelegasian wewenang atau pemberian otonomi ke jajaran pemerintahan yang berada di daerah. Otonomi daerah tidak hanya sebagai hak dan wewenang, tetapi lebih dari itu merupakan kewajiban dan tanggungjawab daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan sumberdaya manusia, kelembagaan ketatalaksanaan, kualitas birokrasi, kelayakan organisasi dan kecanggihan administrasi.⁶³

Daerah-daerah di Indonesia mempunyai kekayaan sumberdaya alam yang cukup memadai dan sangat potensial, namun kemampuan sumberdaya manusia 'belum cukup mampu' dalam mengelola sumberdaya alamnya. Oleh karena itu,

⁶¹ *Ibid.*, hlm 76.

⁶² *Ibid.*, hlm 77.

⁶³ *Ibid.*

otonomi daerah menghendaki kerjasama semua pihak (pusat, daerah, masyarakat maupun swasta) guna meningkatkan sumberdaya manusia, agar eksploitasi sumberdaya alam tidak lagi dilakukan dengan hanya menjadikan masyarakat di daerah sebagai penonton. Prinsipnya, masyarakat tidak boleh terasing dari rumahnya sendiri, mereka harus menjadi tuan rumah bagi daerahnya.⁶⁴

Meskipun demikian, dalam sektor pertanahan (salah satu bidang keagrariaan), menurut Luthfi, tarik-menarik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah masih terus terjadi. Padahal tuntutan publik akan bentuk pemerintahan yang desentralistis antara federasi atau otonom, telah dimenangkan oleh pilihan otonom seluas-luasnya sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Konflik semacam ini tergambar melalui tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan yang dilahirkan pemerintah. Konsekuensi logis dari perhelatan dua kekuasaan ini adalah otonomi akan berjalan semakin lambat. Ketergantungan daerah terhadap pusat pun akan tidak bisa terhindarkan.⁶⁵

Padaحال pasca Orde Baru, pola penyelenggaraan pemerintahan dalam bidang pertanahan dengan ekspresi desentralisasi, telah diatur dalam Pasal 11 UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa pertanahan adalah kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Sayangnya, Pasal 13 dan 14 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 justru membuat kemunduran yang cukup fundamental. Kedua pasal ini menyebutkan bahwa, baik pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota hanya memiliki kewenangan di

⁶⁴ *Ibid.*, hlm 79.

⁶⁵ Muchtar Luthfi, *Politik Hukum Pertanahan Dalam Perspektif Otonomi Daerah Pasca Orde Baru*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FHUII Press, 2015), hlm 299.

dalam bidang pelayanan pertanahan sebagai urusan wajib. Pada akhirnya, peraturan pelaksana terhadap kedua pasal yang dikeluarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan pun mereduksi hak dan kewenangan pemerintah daerah sebatas sebagai pelayan pemerintah pusat.

Berdasarkan iklim desentralisasi tersebut, beberapa kabupaten/kota mendirikan Dinas Pertanahan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) setempat. Di antaranya Kabupaten Madiun, Kota Surabaya di Jawa Timur, dan Kabupaten Pati Jawa Tengah. Namun demikian, dalam kenyataannya pemerintah belum mengubah sentralisasinya. Hal ini terbukti dengan dikeluarkannya peraturan yang menganulir penyerahan urusan pertanahan kepada daerah, dan tidak fokus, di mana ekspresi desentralisasi di bidang urusan pertanahan akan ditempatkan? Apakah di pemerintahan provinsi atau kabupaten/kota? *Overlapping* tersebut tergambar dalam peraturan:

1. Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa kewenangan di bidang pertanahan sesuai Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, akan diatur kemudian dengan Peraturan Pemerintah. Namun Peraturan Pemerintah tersebut tidak pernah ada sampai terbitnya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2003.
2. Pasal 1 ayat (6) Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 2001, ditegaskan bahwa sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan BPN di daerah tetap dilaksanakan pemerintah pusat sampai ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, selambat-lambatnya dua tahun.
3. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Intinya menanggihkan pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten di bidang pertanahan).⁶⁶

Terdapat dua persoalan urusan pertanahan di Indonesia. *Pertama*, kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan yang masih belum menentukan fokus ekspresi desentralisasi, apakah berada pada wilayah otonomi pemerintah provinsi ataukah kabupaten/kota. Di dalam Pasal 13 dan 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kedua lembaga tingkat daerah tersebut diberi

⁶⁶ *Ibid.*, hlm 301

kewenangan yang sama, yakni untuk kebutuhan pelayanan pertanahan. Dengan demikian, menurut Luthfi, dalam bidang pertanahan, pemerintah masih menggunakan pola lama sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yakni ekspresi sentralisasi melalui asas dekonsentrasi dan pembantuan yang diberlakukan dengan tetap mempertahankan dominasi pemerintah pusat.

Kedua, kemandirian dan pemberdayaan masyarakat sebagai esensi otonomi, harus terus menerus didorong melalui pendelegasian kewenangan dan pembagian urusan yang disertai dengan pendanaan, pengalihan sarana prasarana serta kepegawaian, sehingga pembaruan agraria dapat terwujud.⁶⁷

Pada akhirnya, jika mengamati peraturan bidang pemerintahan daerah dan peraturan bidang pertanahan (dan sumberdaya agraria), maka dapat dikatakan bahwa kewenangan urusan pertanahan (dan sumberdaya agraria) termasuk bagian dari kinerja bidang pemerintahan yang masih mengalami disharmonisasi. Ketegangan yang terus terjadi antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal pengelolaan tanah dan sumberdaya agraria, memperlihatkan bagaimana kedua kekuasaan tersebut memperbutkan posisi politis sebagai penjaga kepentingan ekonomi global yang ada di daerah.

F. Metode Penelitian

1. Objek/Fokus Penelitian

Objek/fokus dalam penelitian ini adalah praktik dan dampak viktimisasi struktural terhadap masyarakat kepulauan melalui kapitalisasi sumberdaya

⁶⁷ *Ibid.*, hlm 309

agraria oleh negara di era otonomi daerah. Masyarakat kepulauan yang dimaksud di sini adalah masyarakat Kepulauan Maluku Utara.

2. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah yuridis-normatif, dengan melakukan kajian terhadap kapitalisasi sumberdaya agraria oleh negara dan korporasi yang berdampak terhadap viktimisasi struktural di era otonomi daerah.

3. Bahan Hukum

- a. Bahan Hukum Primer: sumber bahan hukum primer diperoleh melalui wawancara dan observasi. Peneliti juga akan mengumpulkan dan memverifikasi berita, informasi dan dokumen arsip. Verifikasi akan dilakukan secara mendalam (*indeph*). Pola tersebut digunakan melalui observasi lapangan dan teknik wawancara terhadap berbagai sumber (terutama masyarakat korban dan lembaga pendamping).
- b. Bahan Hukum Sekunder: diperoleh melalui berbagai literatur. Peneliti akan melakukan studi pustaka atas produk politik hukum agraria berupa peraturan perundang-undangan dengan menggunakan berbagai teori/doktrin tentang viktimisasi struktural, ekonomi kapitalisme, kapitalisasi ruang dan sumberdaya agraria, dan otonomi daerah. Digunakan untuk memperoleh teori, data dan bahan melalui berbagai literatur karangan para pakar yang bersifat pengetahuan ilmiah, serta data dan bahan yang diperoleh melalui skripsi, tesis dan peraturan perundang-undangan.

4. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual. Kepentingannya adalah mengukur bagaimana kepentingan ekonomi global mempengaruhi kebijakan politik hukum negara, terutama di era otonomi daerah, serta secara teoritik mampu menjelaskan bagaimana kepentingan itu melahirkan viktimisasi struktural. Secara konseptual, penelitian ini diharapkan dapat melahirkan sebuah konsep ideal tentang pengaturan sumberdaya agraria masyarakat kepulauan di Era Otonomi Daerah.

5. Pendekatan Perundangan-undangan

Pendekatan ini digunakan sebagai alat untuk menganalisis data lapangan yang diperoleh peneliti. Pendekatan ini dipakai sebagai upaya menyajikan dan menganalisis kepentingan dari setiap produk politik berupa peraturan perundang-undangan yang lahir berkaitan dengan pengaturan sumberdaya agraria di Kepulauan Maluku Utara pada era otonomi daerah.

6. Metode Analisis Data

Data dari hasil penelitian ini bersifat deskriptif, sehingga metode analisis yang akan digunakan adalah kualitatif. Metode analisis ini mengandalkan penalaran terhadap temuan praktik dan dampak dari viktimisasi struktural terhadap masyarakat kepulauan melalui kapitalisasi sumberdaya agraria di era otonomi daerah. Metode analisis kualitatif digunakan sebagai upaya mengorganisasikan data yang akan disajikan, guna menghasilkan hasil penelitian yang objektif dan rasional.