

Indra Lesang

Dosen Universitas Muhammadiyah Ternate, Maluku Utara
Email: indralesang@gmail.com

Zuly Qodir

Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Email: zuly_qodir@yahoo.com

<http://dx.doi.org/10.18196/jgpp.2014.0020>

Konflik Agraria Di Kabupaten Pulau Morotai (Studi Peran Pemerintah Daerah Pada Konflik Pertanahan di Masyarakat)

ABSTRACT

Matter agrarian (matter land) is matter live and livelihood human, due to land is origin and source food. Land cause problem and conflict. Land conflict case in Pulau Morotai regency is conflict land between five villagers with TNI-AU. This research use descriptive qualitative approach. Data source obtained from study literature, documentation, and interview with some information sources. First result research, this conflict land matters have roots in from history. This land matters conflict development originating from from difference perception of mastery land. Less firm attitude Local Government also is one of this source conflict. The conflict by economy impact to community five village particularly in development. All investor also afraid instill the capital, this was because because happened resistance by society five village. Second, less intense it Pemerintah Daerah Melakukan Konsiliasi, mediation. Conciliation and Mediasi only happened when action protest getting intense. Happened by house foundation demolition and community property house five village no intervene by government to block. Third, policies issued by government of Pulau Morotai regency in conflict land matters between community five Desa with TNI-AU not touched in society. Policies made too much bias elite.

Keyword: Conflict Agrarian, Conflict Resolution, Public Policy

ABSTRAK

Soal agraria (soal tanah) adalah soal hidup dan penghidupan manusia, karena tanah adalah asal dan sumber makanan. Tanah menimbulkan persoalan dan konflik. Kasus konflik tanah di Kabupaten Pulau Morotai adalah konflik tanah antara Masyarakat lima Desa dengan TNI-AU. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Sumber data diperoleh dari studi kepustakaan, dokumentasi, dan wawancara dengan beberapa narasumber. Hasil penelitian pertama, konflik pertanahan ini berakar dari sejarah. Perkembangan konflik pertanahan ini bersumber dari perbedaan persepsi mengenai penguasaan tanah. Sikap Pemerintah Daerah kurang tegas juga merupakan salah satu sumber konflik ini. Konflik ini secara ekonomi berdampak kepada masyarakat lima Desa terutama dalam pembangunan. Para investor juga takut menanamkan modalnya, hal ini disebabkan karena terjadi resistensi oleh masyarakat lima Desa. Kedua, kurang intensnya Pemerintah Daerah Melakukan Konsiliasi, mediasi. Konsiliasi dan Mediasi hanya terjadi ketika aksi protes semakin intens. Terjadi pembongkaran fondasi rumah dan rumah milik masyarakat lima Desa tidak ada campur tangan oleh pemda untuk menghalangi. Ketiga, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemda Kabupaten Pulau Morotai pada konflik pertanahan antara masyarakat lima Desa dengan TNI-AU tidak menyentuh pada masyarakat. Kebijakan-kebijakan yang dibuat terlalu banyak bias elite.

Kata Kunci: Konflik Agraria, Resolusi Konflik, Kebijakan Publik

PENDAHULUAN

605

Indonesia merupakan negara agraris, dimana penduduknya sebagian besar (70%) bermata pencaharian dibidang pertanian (agraris) baik sebagai petani pemilik tanah, petani penggarap tanah maupun sebagai buruh tani (Awat, 2009: 1). Oleh karena itu, tanah sebagai tempat berusaha merupakan faktor yang sangat penting bagi kelangsungan hidup masyarakat. Setiap orang membutuhkan tanah karena tidak ada aktivitas atau kegiatan orang yang tidak membutuhkan tanah (Siregar, 2001: 2). Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia ialah karena kehidupan manusia sama sekali tidak bisa dipisahkan dari tanah. Manusia hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah (Kertasapoetra dkk, 1984: 12). Tanah merupakan tempat tinggal, tempat manusia melakukan aktivitas sehari-hari bahkan setelah meninggal pun tanah masih diperlukan. Tanah juga merupakan suatu obyek yang khas sifatnya, dibutuhkan oleh banyak orang, tetapi jumlahnya tidak bertambah. Secara kultur ada hubungan batin yang tak terpisahkan antara tanah dengan manusia, atau dalam bahasa Gunawan Wiradi, bersifat "*Religio-magis*". Selain itu, tanah juga berkaitan dengan hubungan manusia dengan manusia, (Tjondronegoro & Wiradi, 2008: 347).

Menurut Nining Kurningsih, karena tanah memiliki arti penting tersebut ada kecenderungan bahwa orang yang memiliki tanah akan berupaya mempertahankan tanahnya dengan cara apapun apabila hak-haknya dilanggar. Tidak mengherankan apabila konflik pertanahan cenderung mengundang berbagai bentuk kekerasan, baik individu maupun kelompok (Kurningsih, 2004: 1). Bahkan tidak segan menumpahkan darah dan mengorbankan nyawanya untuk sebidang tanah, "*sanyari bumi sadumuk batuk*" (Tauchid, 2007: 1).

Senada dengan pendapat di atas, di Maluku Utara khususnya di Kabupaten Pulau Morotai, terhitung sejak 1980 dimana propinsi Maluku Utara belum dimekarkan dari Maluku, kala itu TNI-AU

yang bermukim di Morotai mematok sejumlah lahan tradisional milik warga untuk dikuasai. Pihak TNI-AU telah menanamkan 104 patok dan mengklaim memiliki tanah 1.12lima hektar. Akibat dari tindakan demikian oleh TNI-AU, pada tanggal 12 Januari 2012, sejumlah warga dari berbagai elemen mencabut patok-patok yang jumlahnya sekitar 30-an. Menurut masyarakat, bahwa TNI-AU sudah tidak memiliki wewenang lagi, karena Morotai telah menjadi daerah otonomi. TNI-AU juga menakuti-nakuti dan membongkar fondasi rumah masyarakat. Karena tindakan TNI-AU yang represif inilah memicu perlawanan masyarakat lima Desa. Sehingga, aksi protes masyarakat masih terjadi hingga sekarang, bahkan tuntutan warga akan gabung ke Filipina atau menjadikan negara sendiri, jika permasalahan ini tidak secepatnya diselesaikan.

Selain tuntutan tersebut, masyarakat juga meminta kejelasan tentang panitia khusus tapal batas yang dibentuk DPRD dan Pemerintah Daerah pada tahun 2010. Masyarakat kecewa karena sudah 3 tahun berjalan tidak ada kejelasan dari panitia khusus tapal batas. Masyarakat juga meminta kepada Pemerintah Daerah untuk segera menyelesaikan konflik tanah tersebut, dan membentuk tim terpadu untuk menginventarisir lahan-lahan milik warga di atas tanah sengketa

Pada tanggal 31 Agustus 2013, Pemkab Pulau Morotai bersama dengan TNI-AU, akhirnya bertemu untuk membicarakan sengketa/konflik lahan antara TNI-AU dengan Masyarakat. Dari pertemuan itu akhirnya disepakati untuk membentuk tim kecil. Namun untuk menindaklanjuti masalah lahan dari pemda sendiri seperti Bupati masih sibuk dengan agendanya, sehingga DPRD hanya menunggu tim kecil yang dibentuk oleh pemda.

Seiring dengan ditetapkan UU. No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana ditentukan oleh pasal 1 ayat 5 disebutkan bahwa, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri

urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan berlakunya peraturan perundangan ini, maka daerah diberikan kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Dengan adanya pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan daerah ke arah yang lebih desentralistik, dan dengan menyimak dampak yang ditimbulkannya, maka pemerintah daerah harus mampu melakukan berbagai peran untuk merespon perubahan tersebut. Oleh karena itu, peran pemerintah daerah sangatlah penting dalam upaya menyelesaikan konflik pertanahan di Masyarakat lima Desa. Peran pemerintah daerah disini adalah resolusi konflik dan kebijakan publik dalam konflik tersebut.

Oleh sebab itu, persoalan agraria di Masyarakat lima Desa (Totodoku, Wawama, Pandanga, Darame, Gotalamo) Kabupaten Pulau Morotai perlu di kaji lebih lanjut. Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah yang diangkat oleh peneliti adalah Bagaimana konflik agraria di kabupaten pulau morotai? dan Bagaimana peran pemerintah daerah pada konflik pertanahan di masyarakat lima desa?

KERANGKA TEORI KONFLIK

Konflik berasal dari bahasa latin *configere, conflictus* yang berarti saling memukul atau pertentangan (Wirawan, 2010: 4, Pringgodigdo, 1973: 687, Limbong, 2012: 29). Dalam Ensiklopedi Populer Politik Pembangunan Pancasila, konflik diartikan sebagai perwujudan dan atau pelaksana beraneka pertentangan antara kedua belah pihak yang dapat merupakan kedua orang bahkan golongan besar seperti negara (Yayasan Cipta Loka, 1984: 63).

Menurut Paul Con, konflik disebabkan ada dual hal: *pertama*, kemajemukan horisontal yaitu masyarakat majemuk secara kultur

608 seperti suku, bangsa, agama, bahasa dan masyarakat majemuk secara horisontal sosial dalam arti perbedaan pekerjaan dan profesi. *Kedua*, kemajemukan vertikal seperti struktur masyarakat yang terpolarisasikan menurut pemilikan kekayaan, pengetahuan dan kekuasaan (Con, 1971: 30).

Selanjutnya menurut Pigay & Natalis, bahwa konflik itu bisa muncul dari faktor internal maupun eksternal. Faktor internal muncul dari dalam diri orang, kelompok masyarakat, organisasi maupun negara itu sendiri sehingga penyelesaiannya membutuhkan hal-hal yang bersifat kekeluargaan. Sedangkan faktor eksternal muncul ketika orang, kelompok masyarakat, organisasi ataupun negara itu sendiri sehingga penyelesaiannya berbelit-belit, bisa melalui perundingan atau dialog hingga penyelesaian atau kekerasan sebab masing-masing pihak ingin mempertahankan atau memperebutkan sesuatu yang di inginkan (Pigay & Natalis, 2001: 71).

Para sosiologi membedakan dua jenis konflik yang masing-masing memiliki sebab yang berbeda dalam pemunculannya. Pertama, konflik yang bersifat destruktif. Konflik ini menjadi destruktif karena konflik ini dipicu oleh rasa kebencian yang tumbuh di dalam tubuh mereka masing-masing yang terlibat konflik. Muncul rasa kebencian itu disebabkan karena berbagai hal. Salah satu sebab adanya kecemburuan sosial antara kedua kelompok atau suku yang terlibat konflik. Kedua, konflik yang fungsional. Yakni konflik yang menghasilkan perubahan atau konsensus baru yang bermuara pada perbaikan (Soetrisno, 2003: 14-16).

Sementara menurut Mulkhan, ada dua jenis konflik utama. Pertama, konflik vertikal adalah konflik elit dan massa rakyat. Elit disini bisa para pengambil kebijakan di tingkat pusat (pemerintah pusat), kelompok bisnis, atau aparat militer. Hal yang menonjol dalam konflik ini adalah digunakan instrumen kekerasan negara, sehingga timbul korban dikalangan massa rakyat. Kasus-kasus, seperti konflik atas sumber-sumber agraria (tanah, tambang, perkebunan,

dll) atau kelompok mengenai kedaulatan daerah. Konflik ini menjadi penting dan mendesak untuk memperoleh perhatian, sebab kehadiran konflik ini sangat erat dengan proses demokratisasi.

Kedua, konflik horisontal, yakni konflik yang terjadi di kalangan massa rakyat sendiri. Ada dua jenis konflik horisontal yang tergolong besar pengaruhnya: (1) konflik antar agama khususnya antara kelompok agama islam dan kelompok agama nasrani. Konflik jenis ini mengemuka di berbagai daerah, seperti di Ambon, Jakarta, dan beberapa daerah lain; (2) konflik antar suku. Konflik ini menjadi penting untuk diperhatikan, mengingat implikasi yang ditimbulkan, baik korban ataupun kecenderungan ke arah disintegrasi sosial (Mulkhan, 2001: 41).

Konflik juga memiliki intensitas. Ramlan Subakti mengemukakan bahwa intensitas konflik lebih merujuk pada besar energi (ongkos) yang dikeluarkan dan tingkat keterlibatan partisipan dalam konflik. Sebaliknya konflik yang mengandung kekerasan lebih merujuk pada akibat konflik dari pada sebab musababnya. Dalam hal ini, menyangkut senjata yang digunakan oleh pihak-pihak yang berkonflik untuk menyatakan permusuhannya. Sementara itu dimensi lamanya konflik dapat saja terjadi baik pada konflik yang intens maupun konflik yang mengandung kekerasan akan dibalas dengan kekerasan sehingga konflik terjadi berkepanjangan.

Oleh karena itu, terdapat beberapa aspek yang mempengaruhi munculnya intensitas dan kekerasan dalam konflik, antara lain: pertama, segi eksternal yang meliputi kondisi organisasi, stratifikasi sosial, kelas dan kemungkinan perubahan status sangat mempengaruhi apakah akan terjadi intensitas konflik dengan kekerasan atau tidak. Kedua, segi internal atau yang dipertaruhkan dalam konflik terdapat dua faktor yang mempengaruhi intensitas konflik, yaitu besar kecilnya sumber-sumber yang dipertaruhkan dan besar kecilnya resiko yang timbul dari konflik tersebut. Dengan kata lain timbulnya intensitas konflik dan kekerasan tergantung kepada seberapa besar

610 nilainya bagi kelompok yang berkonflik tersebut (Subakti dalam Barkah, 2003: 22-24).

A. KONFLIK AGRARIA

Konflik agraria, sebagaimana dinyatakan oleh Christodoulou, “*Agrarian Reform is the offspring of Agrarian Conflict*” (Christodoulou dalam Wiradi, 2000: 84). Reforma Agraria adalah anak kandung konflik agraria. Artinya, lahir gagasan tentang perombakan struktur pemilikan/penguasaan tanah (yang kemudian dikenal dengan istilah “*landreform*”, berkembang menjadi “*agrarian reform*”, dan sekarang “Reforma Agraria”) merupakan respon terhadap situasi konflik dalam masalah pertanahan. Karena itu, untuk memahami seluk beluk reforma agraria, perlu juga dipahami dulu masalah konflik agraria (Wiradi, 2000: 84-8lima).

Sebagai suatu gejala sosial, konflik agraria adalah suatu situasi proses interaksi antara dua (atau lebih) orang atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingan atas objek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, seperti air, tanaman, tambang dan juga udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan. Pada tahapan saling “berlomba” untuk mendahului mencapai objek itu, sifatnya masih dalam batas “persaingan”. Tetapi pada saat mereka saling berhadapan untuk memblokir jalan lawan, terjadilah “situasi konflik”. Jadi, konflik adalah bentuk ekstrim dan keras dari persaingan (Hoult dalam Wiradi, 2000: 8lima).

Sumber konflik agraria pada dasarnya terletak pada adanya sejumlah ketimpangan, ketidakselarasan atau *incompatibilities* (Cristodoulou dalam Wiradi, 2000: 86). Menurut Wiradi, di Indonesia terdapat setidaknya tiga macam *incompatibilities*, yaitu:

- a. Ketimpangan dalam hal struktur “pemilikan” dan “penguasaan tanah”;
- b. Ketimpangan dalam hal “peruntukan” tanah; dan

c. *Incompability* dalam hal persepsi dan konsepsi mengenai agraria (Wiradi,2000:86-87).

611

Mengenai peruntukkan, agak sulit untuk memperoleh data yang bisa dipercaya. Bukan saja karena masalah peruntukkan itu tampaknya memang belum sempat diatur secara memadai, tetapi juga karena hal ini berkaitan erat dengan masalah penggunaan tanah, dimana perubahan fungsi tanah berkembang dengan cepat. Terutama konversi lahan-lahan pertanian ke non-pertanian. Namun indikasi kesenjangan itu dapat dilihat dari kenyataan bahwa sementara tanah-tanah yang seharusnya diperuntukkan bagi pertanian rakyat selalu digusur, tanah-tanah perkebunan besar bertambah luas. Inilah salah satu sumber konflik (Wiradi, 2000: 87).

Yang dimaksud dengan kesenjangan ketiga adalah perbedaan persepsi dan konsepsi, antara mereka yang menggunakan konsep-konsep hukum positif (formal/legal dari barat), dan mereka yang berada dalam dunia masyarakat adat, mengenai bermacam hak atas tanah. Masalah ini sebenarnya merupakan masalah yang sudah sejak lama menjadi bahan pemikiran dan perdebatan. Kesenjangan ketiga ini merupakan sumber konflik yang justru paling sulit mengatasinya karena memerlukan suatu proses pencapaian konsensus yang memakan waktu (Wiradi, 2000: 88-89).

Selain itu, berbagai studi menunjukkan bahwa negara merupakan faktor penting penyebab konflik agraria, sementara solusi konflik itu sangat bergantung pada nya (Bachriadi (1997), Lucas (1997), Ruwastuti (1997), Fauzi (1999), Stanley (1999), Bacriadi dan Lucas (2001), Hafid (2001), Nuh dan Collins (2001), Sakai (2002 dan 2003) dalam Afrizal, 2006: 76). Namun menurut Afrizal, pada umumnya analisis hubungan negara dengan konflik agraria tidak dibingkai dengan teori yang jelas, dan walaupun ada umumnya menggunakan teori marxis, teori pluralisme hukum dan teori kebijakan publik yang mempunyai kemampuan analisis terbatas. Masih menurutnya, ketiga teori tidak dapat dipakai untuk mengkaji konflik agraria akibat

612 dari pengaruh negara yang makin kuat dalam masyarakat sipil yang disebabkan oleh negara modern yang penetratif (Afrizal, 2006: 76-77).

Sementara menurut Afrizal, di Indonesia, aktor-aktor yang terlibat dalam konflik agraria berubah dari masa ke masa. Oleh sebab itu penggunaan mono perspektif dapat mengaburkan atau tidak menangkap dengan baik aktor-aktor konflik agraria di Indonesia, karena adakalanya konflik terjadi antara komunitas lokal dengan negara, pada tempat yang lain konflik terjadi antara penduduk atau komunitas setempat dengan perusahaan dan sementara di tempat lain pula terjadi perlawanan penduduk/komunitas setempat terhadap pemerintah dan perusahaan dalam sebuah perkara. Selain itu tuntutan-tuntutan mereka pun bervariasi tergantung pada konteksnya (Afrizal, 2006: 22).

Sedangkan komunitas setempat versus negara, seperti halnya bisnis, keterlibatan aparatur negara dalam konflik agraria juga terdiri dari beberapa hal, kesemuanya berkaitan erat dengan peran yang dimainkan oleh negara dan peran yang diharapkan oleh komunitas lokal untuk dimainkan oleh negara. Ada tiga hal yang akan dijelaskan dalam bagian ini; *pertama*, komunitas lokal meminta bantuan kepada aparatur negara untuk menyelesaikan konflik antara mereka dengan perusahaan, tetapi karena aparatur negara tidak responsif terhadap tuntutan mereka atau karena responnya tidak menguntungkan komunitas setempat itu terjadilah konflik antara komunitas setempat dengan aparatur negara; *kedua*, komunitas tempatan memprotes aparatur negara itu sendiri berkaitan dengan tanah mereka yang dipakai oleh negara untuk proyek-proyeknya; *ketiga*, komunitas lokal berkonflik dengan aparatur negara berhubungan dengan aktivitas-aktivitas mereka membebaskan tanah. Yang pertama berkaitan dengan peran-peran aparatur negara sebagai penyelenggara negara dan yang kedua dan ketiga pada umumnya berhubungan dengan peran negara sebagai agen pembangunan (Afrizal, 2006: 30-31).

Aktor-aktor penting yang terlibat dalam protes-protes agraria di berbagai tempat adalah komunitas lokal pemilik tanah atau pengontrol tanah, yang dipimpin oleh pemimpin-pemimpin komunitas setempat melawan pemerintah-pemerintah setempat serta polisi dan tentara, dan manajemen perusahaan-perusahaan berskala besar (Afrizal, 2006: 54).

Di Tapos dan Cimacam Jawa Barat, aktor-aktor lokal protes agraria adalah penduduk setempat penguasaan lahan petani. Mereka bukan berasal dari sebuah kelompok kekerabatan tertentu. Pimpinan mereka adalah tokoh informal masyarakat setempat dan juga petani. Hal yang sama juga terjadi di Jenggaweh, Jawa Timur. Disitu, pemprotes adalah petani penguasa lahan dan lahannya diambil alih oleh sebuah perusahaan. Mereka di impin oleh tokoh-tokoh lokal yang tidak seluruhnya petani. Mereka juga bukan berasal dari kelompok kekerabatan tertentu (Afrizal, 2006: 38).

Berdasarkan penjelasan mengenai aktor-aktor konflik agraria dan aktor-aktor protes agraria, maka membantu penulis untuk melakukan pemetaan aktor-aktor konflik dan protes agraria di masyarakat lima desa di Kabupaten Pulau Morotai. Mengetahui aktor-aktor protes termasuk dalam upaya pemetaan konflik yang merupakan langkah awal untuk menyelesaikan konflik.

B. RESOLUSI KONFLIK

Resolusi konflik adalah setiap upaya yang ditujukan untuk menyelesaikan pertentangan atau perselisihan dalam kehidupan manusia. Sebagaimana dikemukakan oleh Miall bahwa resolusi konflik adalah istilah komprehensif yang mengimplikasikan bahwa sumber konflik yang dalam berakar akan diperhatikan dan diselesaikan. Pada hakikatnya resolusi konflik itu dipandang sebagai upaya penanganan sebab-sebab konflik dan berusaha menyelesaikan dengan membangun hubungan baru yang bisa tahan lama diantara kelompok-kelompok yang bermusuhan (Mial, dkk, 2002: 31).

614 Sementara Askandar menyatakan bahwa resolusi konflik ini dijalankan untuk memberi penyelesaian yang diterima semua pihak meski dalam mekanisme akhirnya ada pihak yang harus mengalah atau dikalahkan. Metode penyelesaian konflik bertujuan untuk memberikan penyelesaian yang diterima semua pihak. Ini akan membuat mereka mempunyai kepentingan untuk memberikan penyelesaian yang diterima oleh semua pihak, dan yang dicapai oleh mereka sendiri. Untuk membuat pihak yang terlibat konflik menerima penyelesaian tersebut, harus disadarkan bahwa mereka perlu untuk hadir dalam pembicaraan mengenai konflik dan lebih aktif lagi dalam proses perundingan. Hal ini agar mereka mendapat gambaran yang lebih jelas lagi mengenai konflik tersebut, dari perspektif mereka atau perspektif lawan. Selain itu pula, mereka juga diharapkan dapat melihat dengan lebih jelas lagi pilihan-pilihan yang ada, dan benar-benar menghargai pilihan akhir yang nantinya mereka terima (Askandar, 2002: 10).

BENTUK RESOLUSI KONFLIK

Menurut Harjana, untuk mengelola konflik terdiri dari lima cara. *Pertama*, bersaing dan bertanding (*competing*), menguasai (*dominating*), dan memaksa (*forcing*). Cara ini merupakan pendekatan terhadap konflik yang berciri menang-kalah. *Kedua*, kerjasama (*collaborating*) dan menghadapi (*confronting*). Kedua pihak yang terlibat dalam konflik ini bekerjasama dan mencari pemecahan konflik yang memuaskan kepentingan kedua belah pihak. Cara ini merupakan pendekatan menang-menang (*win to win solution*). *Ketiga*, kompromi (*compromising*) dan berunding (*negotiating*). Cara ini merupakan pendekatan terhadap konflik dimana pihak-pihak yang berkonflik tidak ada yang menang atau kalah. *Keempat*, menghindari (*avoiding*) atau menarik (*withdrawal*). Dalam pendekatan ini kedua belah pihak tidak memperjuangkan kepentingan masing-masing, bahkan mereka tidak menarik perhatian pada perkara yang dikonflikkan, pendekatan

kalah-kalah. Kelima, menyesuaikan (*accommodating*), memperlunak (*smoothing*), atau menurut (*obliging*). Cara ini merupakan pendekatan kalah-menang (Harjana dalam Kurningsih, 2004: 30-31).

Lebih lanjut Mitchell mengemukakan bahwa untuk menyelesaikan konflik melalui alternatif penyelesaian konflik dapat dilakukan melalui empat upaya:

1) Konsultasi Publik

Gagasan dasar konsultasi publik adalah untuk saling membagi informasi, meyakinkan bahwa berbagai pandangan yang dikemukakan dan membuka proses manajemen, sehingga dapat berlangsung efisien dan adil. Kesemuanya dilakukan untuk dapat meyakinkan bahwa semua pihak mendapat kepuasan yang sama.

2) Negosiasi

Negosiasi melibatkan situasi dimana dua kelompok atau lebih bertemu secara sukarela dalam usaha untuk mencari isu-isu yang menyebabkan konflik diantara mereka. Tujuannya adalah untuk merahi kesepakatan yang saling diterima oleh semua pihak termasuk dari pihak luar yang memberi bantuan. Pihak yang bersengketa harus mempunyai kemauan untuk bertemu dan membicarakan sengketa secara bersama.

3) Mediasi

Mediasi mempunyai karakteristik dari negosiasi, yaitu ditambah dengan keterlibatan pihak ketiga yang netral. Pihak ketiga tidak mempunyai kekuatan untuk memutuskan kesepakatan, akan tetapi berfungsi sebagai fasilitator dan perumus persoalan, dengan tujuan untuk membantu pihak ketiga agar sepakat.

4) Arbitrasi

Pihak ketiga terlibat dalam penyelesaian dan bertindak sebagai arbitator yang mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan yang mengikat maupun tidak mengikat. Jika keputusan tersebut mengikat, maka pihak yang bersengketa harus memulai

penyelesaian yang telah diputuskan oleh arbitator. (Mitchell dalam Ginting, 2005: 30-31).

KEBIJAKAN PUBLIK DALAM ARAS KONFLIK

Kebijakan publik merupakan suatu ilmu multi disiplin yang berkembang pada awal 1970-an terutama melalui tulisan Harold D. Laswell. Definisi dari kebijakan publik yang paling awal dikemukakan oleh Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan yaitu kebijakan publik sebagai “suatu program yang diproyeksi dengan tujuan-tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek tertentu” (Laswell dan Kaplan dalam Howlett dan Rames, 1991: 2; Laswell dalam Nugroho, 2013: 3). Sementara David Easton mendefinisikannya sebagai akibat dari aktivitas pemerintah (the impact of government activity). Senada dengan definisi ini, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky yang mengatakan kebijakan publik sebagai “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program untuk mencapai sasaran atau tujuan” (Edwards III dan Sharkansky dalam Suwitri, 2008: 10). Dari tiga definisi diatas kita dapat melihat bahwa kebijakan publik memiliki kata kunci “tujuan”, “nilai-nilai”, dan “praktik”.

Pada dasarnya terdapat tiga pendekatan untuk memberikan arah kebijakan ketika kebijakan publik hadir dalam konteks konflik. Pertama, pendekatan yang mengakar pada pendekatan demokratis, yaitu kebaikan bagi sebagian besar orang. Artinya, arah kebijakan yang disarankan untuk direkomendasikan atau diputuskan adalah kebijakan yang memberikan manfaat bagi mayoritas publik dari pada sebagian kecil publik. Di atas kertas, pendekatan ini mudah diambil. Namun, dalam pelaksanaannya, sangat sulit. Pertama, karena ada bias elite. Kedua, ada bias teknokratik. Analisis dan perumus kebijakan biasanya adalah para ilmuwan atau ilmuwan yang teknokrat. Ketiga, ada keterbatasan di bidang keilmuan kebijakan publik. Dibanding ilmu-ilmu sosial lain, ilmu kebijakan publik relatif

tertinggal (Nugroho, 2012: 459-460).

Pendekatan kedua dalam memberikan arah kebijakan dalam konteks konflik adalah dengan menetapkan tingkat ketercapaian yang tertinggi atau risiko atau kegagalan yang paling rendah. Pendekatan ini antara lain menggunakan pendekatan *cost*, *benefict*, *cost-benefict*, *risk-value*, hingga pendekatan *game*. Pendekatan ketiga adalah memberikan arahan kebijakan dengan menetapkan kebijakan yang paling mungkin diterima oleh pihak yang berkonflik. Pendekatan ini antara lain diperkenalkan dalam paradigma *deliberatif*. Kelemahannya, hanya sesuai diterapkan pada konflik yang sifatnya horizontal dan fisik. Pendekatan *deliberatif* yang berkenaan dengan isu-isu konflik yang berkenaan dengan sumber daya ekonomi atau politik yang akan menjadi kebijakan yang dihasilkan dari proses tawar-menawar yang jauh dari pengutamaan kepentingan publik (Nugroho, 2012: 461).

Berdasarkan landasan teori di atas, maka penulis dapat merumuskan definisi konsep sebagai berikut:

1. Konflik agraria adalah proses interaksi antara dua, kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingan atas objek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, seperti air, tanaman, tambang. Sumber konflik ini terletak pada ketimpangan dan ketidakselarasan. Selain itu konflik agraria juga disebabkan adanya penetrasi negara. Konflik Agraria di masyarakat dapat diukur melalui indikator sebagai berikut:
 - a. Dinamika Konflik Agraria di Masyarakat lima Desa
 1. Konteks Historis
 2. Konteks Kekinian
 - b. Peta Konflik Agraria di Masyarakat lima Desa
 - 1) Penyebab Konflik
 - 2) Bentuk Konflik
 - 3) Dampak Konflik

- 4) Intensitas Konflik
 - 5) Aktor-aktor kepentingan
2. Peran Pemerintah Daerah adalah kemampuan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsi pengaturan, pemberdayaan, pelayanan (menjembatani konflik dalam masyarakat). Peran pemerintah daerah pada konflik pertanahan di masyarakat.
 - a. Peran Pemerintah Daerah dalam Resolusi Konflik
 - 1) Peran Pemerintah Daerah dalam Konsiliasi
 - 2) Peran Pemerintah Daerah dalam Mediasi
 - 3) Peran Pemerintah Daerah dalam Arbitrasi
 - b. Kebijakan publik dalam aras konflik

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian deskriptif. Metode deskriptif ini menurut Nawawi adalah sebagai prosedur pemecahan masalah yang hendak diselidiki dengan cara menggambarkan atau melukiskan keadaan subjek/objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya (Nawawi, 2001: 63, Best dalam Qodir & Sulaksono, 2012: 11ima). Sedangkan tujuan penelitian deskriptif adalah untuk membuat pencanderaan secara sistimatis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau daerah tertentu (Sumardi, 1983: 75). Jenis data data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data penelitian ini yaitu observasi, Dokumentasi dan Wawancara.

Teknik analisis data menggunakan metode deskriptif kualitatif. Seperti yang dijelaskan oleh Bogdan & Taylor, penelitian kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif yang berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati (Bogdan & Taylor dalam Moleong, 2002: 3). Selanjutnya, menurut Miles dan Huberman, penelitiaif kualitatif terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu mereduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Miles

& Huberman, 1991: 116-118).

Reduksi data yaitu mengurangi dan menyederhanakan data kasar yang diperoleh dari catatan-catatan lapangan yang tidak relevan dengan variabel penelitian. Sedangkan menyajikan data artinya mendeskripsikan data baik yang berbentuk kata, kalimat, cerita dan tabel-tabel untuk memahami apa yang terjadi dan harus dilakukan berdasarkan data yang telah disajikan. Kemudian ditarik kesimpulan yaitu membuat keputusan-keputusan atas keseluruhan data dari masing-masing variabel, dengan cara membandingkan data yang diperoleh dari berbagai sumber untuk melihat kemungkinan variasi yang terjadi sehingga atas dasar temuan-temuan tersebut dapat ditarik kesimpulan-kesimpulan.

PEMBAHASAN

DINAMIKA KONFLIK AGRARIA DI MASYARAKAT LIMA DESA

A. KONTEKS HISTORIS KONFLIK PERTANAHAN DI MASYARAKAT LIMA DESA

Pada tahun 1942 ketika Jepang mendarat di Morotai, dan menjadikan lapangan terbang yang berada dilokasi perkampungan dan perkebunan masyarakat Desa Gotalamo. Karena mendirikan bandara itulah akhirnya masyarakat Desa Gotalamo, terpaksa harus berpindah-pindah Pada tahun 1950 terjadi pengoperan dari Belanda kepada Pemerintah Indonesia yang berupa Stasiun Radio, Viktoria Kamp, Marike Kamp, RAAF, Log. Pengoperan berdasarkan peta adminitrasi kesultanan Ternate yang diberikan kepada Belanda pada tahun 1940 dan 1942. Pada tahun 1950 juga AURI masuk ke Morotai dan langsung mengelola lapangan terbang dan asrama. Pihak AURI tidak melarang masyarakat untuk mengelola tanah dan mengambil hasil kelapa. Namun pada tahun 1963/1964 mulai ada masalah karena komandan Mayor Isman, mengatakan pada masyarakat bahwa seluas putaran pesawat adalah merupakan tanah

AURI dan masyarakat diwajibkan memberikan setiap 1 pohon kelapa untuk disetor sebanyak 2-4 buah kelapa untuk AURI (Data Kronologis Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai, 7 Februari 2011).

Pada zaman Orde Baru, setiap pergantian Komandan Lanud AURI selalu berubah kebijakan mengenai tanah yang selalu menyingkarkan masyarakat. Masyarakat dilarang untuk melakukan protes. Menurut Rustam Tanimbar sebagai pelaku sejarah, ketika masyarakat melakukan protes, mereka akan dicap sebagai Gestapu. Oleh sebab itu masyarakat tidak berani melakukan perlawanan. Pada tahun 1984, ada pemasangan tanda batas areal yang berjumlah 104 patok. Masyarakat diminta menyerahkan tanahnya kepada AURI, karena akan dimohon hak pakai ke Direktorat Agraria Provinsi Maluku. Permohonan ini tidak berlanjut karena Kepala Direktorat Agraria meminta harus diselesaikan terlebih dahulu penguasaan tanah masyarakat yang masuk dalam areal, berupa kebun kelapa dan pertanian, tanah kering (ladang), dan perumahan masyarakat. Sekitar tahun 1985, kantor Direktorat Agraria Provinsi Maluku turun mengukur areal dan mengatakan bahwa dalam penyelesaian permohonan Hak Pakai Lanud Morotai baru dapat diproses bila tanah-tanah masyarakat telah diselesaikan dan diadakan ganti kerugian tanah dan tanaman.

B. KONTEKS KEKINIAN KONFLIK PERTANAHAN DIMASYARAKAT LIMA DESA

Konflik yang diawali dengan pembangunan kantor Bupati Kabupaten Pulau Morotai, konflik pertanahan juga bersamaan dengan pemekaran lima Desa 2009 yang termasuk dalam areal yang diklaim Lanud Morotai yaitu Desa Gotalamo dengan jumlah penduduk 360 KK atau 1.315 jiwa, Desa Darame dengan jumlah penduduk 285 KK atau 1.104 jiwa, Desa Pandanga dengan jumlah penduduk 227 KK atau 895 jiwa, Desa Wawama dengan jumlah penduduk 265 KK atau 1.200 jiwa dan Desa Totodoku ada 7

KK atau 3lima jiwa.

Pada Juni 2009, Lanud TNI AURI mendatangi masyarakat meminta untuk mentandatangani surat perjanjian yang isinya “Apabila tanah dikemudian hari akan dibutuhkan oleh AURI maka harus diberikan tanpa ganti rugi” kepada masyarakat. Bahkan menurut Abdul Rahman Daeng Suki selaku Kepala Desa Darame, dalam permintaan tandatangan itu masyarakat juga dipaksakan. (Wawancara dengan Abdul Rahman Daeng Suki, Kepala Desa Darame, 19 Maret 2014). Pada tahun 2010, pemerintah Kabupaten Pulau Morotai yang dipimpin oleh Pj. Bupati H.Sukemi Sahab mengeluarkan keputusan Bupati Pulau Morotai Nomor 1593.7/101/PM/2010 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Tapal Batas Lahan AURI dan Lahan Masyarakat. Tim Penyelesaian Tapal Batas ini diberi tugas untuk: (1) menerima aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan masalah tapal batas lahan AURI dengan Masyarakat, (2) mengumpulkan data, selanjutnya meneliti kebenaran permasalahan, (3) melakukan koordinasi dengan instansi terkait dalam rangka penyelesaian masalah dimaksud, (4) meneruskan hasil koordinasi ke pimpinan untuk seterusnya ke instansi yang berwenang untuk memutuskannya, (5) membuat berita acara hasil penyelesaian masalah dimaksud.

Setelah pembentukan Tim Kecil itu, pada tahun sama juga melaporkan ke Kementerian Cq. Dirjen Pemerintahan Umum, Tim diturunkan kelapangan dan bersama Pemda disusun peta tanah yang diklaim oleh TNI AURI Morotai skla 1: 7.1500 berisikan: (1) Peta Areal yang dipakai Lanud luas 1.12lima ha, (2) Peta Erfpacht Tjia-Tjia seluas 192,4 ha, (3) peta sultan Ternate kepada Belanda, (4) peta Citra satelit penguasaan tanah oleh AURI 1984..

PETA KONFLIK PERTANAHAN DI MASYARAKAT LIMA DESA

A. PENGUASAAN TANAH PERSEPSI TNI-AU

Dalam acara lokakarya pembangunan Kabupaten Pulau Morotai tanggal lima Juli 2010, pihak TNI-AU memberikan pointers mengenai aspek-aspek hukum tentang tanah TNI-AU dan hubungannya dengan penggunaannya baik untuk pangkalan TNI Angkatan Udara dan Bandara Udara. Ada pun dasar-dasar hukum penguasaan tanah negara oleh TNI-AU adalah:

- Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- SK Kepala Staf Angkatan Perang Nomor 023//KSAP/50 tanggal 20 Mei tahun 195.
- Surat Edaran Mendagri Nomor H.20/V/tanggal 9 Mei 1950.
- Surat Edaran Mendagri Nomor Agr. 40/215/13 tanggal 1 Mei 1953.
- Surat Edaran Mendagri Nomor I593/III/Agr tanggal 7 Januari 19983 tentang penyelesaian tanah rakyat yang diambil oleh Jepang.

Kemudian pada 26 November 2010, dibawah Komandan Pangkalan TNI-AU Morotai Mayor Hari Sadewo mengeluarkan Surat Edaran Nomor SE/337/XI/2010 tentang Larangan Penggunaan dan atau Pemanfaatan Tanah Negara C.q Pangkalan TNI AU Morotai. Surat edaran tersebut menghimbau kepada Kepala Desa Wawama, Kepala Desa Pandangan, Kepala Desa Darame, Kepala Desa Gotalamo, dan Kepala Desa Totodoku agar menyampaikan kepada warganya untuk disampaikan antara lain:

- Agar secara bersama-sama mengawasi Tanah Negara C.q Pangkalan TNI AU Morotai.
- Tidak mencabut tanda/patok dan tanda lapangan yang dilarang lanud Morotai.
- Agar tidak menanam tanaman jangka panjang di dalam wilayah Tanah Negara C.q Pangkalan TNI AU.
- Tidak mengambil tanah dan/atau pasit di areal Tanah Negara

C.q Pangkalan TNI AU Morotai tanpa seijin Komandan Lanud Morotai.

- Agar tidak mendirikan/menambah bangunan permanen/semi permanen tanpa seijin Komandan Lanud Morotai.

Selain itu, pihak TNI-AU beralasan bahwa tanah yang mereka miliki seluas 1.125 Ha adalah tanah milik negara, dan seperti kita ketahui bersama sebagian aset tanah yang dimiliki TNI-AU di Kabupaten Pulau Morotai berasal dari peninggalan pemerintah penjajahan Belanda dan Jepang dalam bentuk lapangan udara dan fasilitas pendukungnya. Lapangan udara tersebut sampai saat ini masih digunakan kegiatan operasional TNI-AU sesuai dengan tugas pokoknya selaku penegak kedaulatan negara di udara.

B. PENGUASAAN TANAH PERSEPSI MASYARAKAT LIMA DESA

Sejarah penguasaan tanah dari pihak masyarakat lima Desa merupakan sejarah yang diungkapkan secara lisan, karena mereka sudah terbiasa dengan budaya tutur (lisan) dibanding dengan budaya tulis. Tradisi lisan memainkan peranan sentral dalam tatanan hidup bermasyarakat. Tradisi lisan, menurut Waiko, adalah landasan kesadaran diri dan otonomi sebuah suku bangsa ketika mereka berhubungan dengan dunia luar. Kesadaran tersebut menurut sebuah suku bangsa merupakan penemuan pada identitas diri. Maka ia kemudian menjadi salah satu dari identitas kolektif sebuah masyarakat (Waiko dalam Djuweng dkk, 1996: 8).

Menurut Tou, masyarakat Petani Daruba Kecamatan Morotai Selatan mendasarkan diri pada hukum tidak tertulis (hukum adat setempat) yang melihat penguasaan dan pemilikan tanah dari hubungan dengan orang dengan tanah yang dibuka dan secara faktual dikuasai secara turun-temurun ketimbang bukti formal yang diakui oleh hukum tertulis (Tou, 2012: 40). Oleh karena itu, tradisi lisan yang telah mengakar dalam kehidupan masyarakat Morotai sangat berpengaruh pada kehidupan masyarakat lima Desa. Sejarah

624 penguasaan tanah yang diungkapkan para sesepuh lima Desa menjadi sebuah keyakinan secara turun temurun, sehingga mereka mempunyai prinsip untuk tetap mempertahankan hak penguasaan tanah dari leluhur. Leluhur masyarakat lima Desa telah datang ke daerah tersebut dan membuka hutan untuk dijadikan perkampungan dan sumber penghidupan. Penguasaan tanah tersebut melekat secara turun temurun dari generasi sebelumnya ke generasi berikutnya dan menciptakan jalinan ikatan batin yang sulit dipisahkan oleh siapapun dan dengan cara apa pun. Hal inilah yang melahirkan penolakan atas munculnya klaim sepihak atas hak kepemilikan tanah oleh TNI AU.

Kemudian pada era Orde Baru, penolakan masyarakat tidak dapat diungkapkan secara nyata karena keterkaitan sistem politik pada saat itu tidak memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya. Posisi masyarakat lima Desa atas penguasaan tanah pertanian/perkebunan adalah lemah karena tidak dapat menunjukkan surat bukti kepemilikan tanah adat yang mereka kuasai. Akan tetapi perumahan rakyat yang berada di wilayah klaim TNI-AU sudah ada yang bersertifikat sekitar 15sertifikat antara tahun 1986-1997 dan merupakan kegiatan PRONA.

C. AKSI SEPIHAK TNI-AU

Menurut Lyon bahwa aksi sepihak adalah tindakan-tindakan yang sebagian besar diadakan tanpa menghiraukan prosedur yang normal (Lyon dalam Tjondronegoro & Wiradi, 2008: 251). Pada konteks inilah, tindakan-tindakan yang dilakukan oleh TNI-AU berdasarkan Surat Keputusan Kepala Staf Angkatan Perang dan Surat Edaran Mendagri adalah keputusan dan tindakan sepihak. Padahal ada prosedur normal yaitu mengacu pada agraria. Apalagi pada waktu 1984 permohonan TNI-AU ditolak oleh pihak Agraria.

Aksi sepihak TNI-AU bermula pada tahun 1964, masyarakat diwajibkan memberikan setiap 1 pohon kelapa untuk disetor

sebanyak 2-4 buah kelapa yang berada di tanah AURI. Tahun 1984, TNI-AU memasang tanda batas sejumlah 104 buah karena akan memohon Hak Pakai ke Direktorat Agraria Provinsi Maluku tetapi ditolak harus di selesaikan terlebih dahulu sengketa yang ada. Tahun 2009, masalah mulai muncul kembali ketika pemekaran Kabupaten Pulau Morotai pada, dan puncaknya ketika akan dibangun Kantor Bupati Pulau Morotai dan tanah-tanah untuk kepentingan pembangunan, daerah dan kepentingan masyarakat dengan aksi-aksi sepihak. TNI AU meminta menghentikan pembangunan tapi pihak Pemerintah Daerah tidak merespon itu, dan konsekuensi para pekerja bangunan yang mendapat tegur dan intimidasi. TNI-AU juga melakukan pembongkaran patok/tanda yang akan dibangun fondasi Kantor Bupati. Pada 17 Desember 2010 TNI-AU juga melakukan opsi Surat Pinjam Pakai kepada Pemkab Pulau Morotai. Surat Injin Prinsip Pinjam Pakai No. B/874-04/21/167/Disfaskonau yang ditandatangani oleh KSAU Marsekal TNI Imam Sufaat. Kemudian TNI-AU juga menawarkan Naskah Kesepakatan Bersama yang dibuat di Makassar dan siap ditandatangani oleh pihak pertama A.n. Kepala Staf Angkatan Udara Panglima Komando Operasi II Marsekal Muda TNI R. Agus Munandar, dan pihak kedua Bupati Pulau Morotai. Akan tetapi pihak kedua Pemerintah Daerah tidak mau menandatangani naskah tersebut. Pada tahun 2010, aksi sepihak juga dilakukan oleh TNI-AU dengan melakukan pembongkaran paksa fondasi masyarakat desa Gotalamo Bapak Alfatah Tuanaya, dan masyarakat desa Darame Ibu Cindar Tjan. Kemudian pada tahun 2013 pembongkaran rumah secara paksa salah satu warga desa Wawama Ibu Marlina Mahrontong. Selain aksi pembongkaran itu, masyarakat juga di intimidasi, masyarakat lima Desa juga dipaksakan untuk menandatangani Surat Kesepakatan.

D. KURANG TEGASNYA SIKAP PEMERINTAH DAERAH

Pada peralihan pemerintahan dari pemerintah Belanda ke Indonesia tahun 1962, berdasarkan UUPA No. 5 Tahun 1960 dan berdasarkan New York Agreement tahun 1962 secara administrasi dan secara hukum tanah-tanah maupun perumahan bekas peninggalan pemerintah Belanda di alihkan kepada Pemerintah Indonesia dan sepenuhnya dikuasai oleh Negara dan dikelola untuk kepentingan umum. Bertolak dari kebijakan pemerintah tersebut maka kawasan tanah bandara secara langsung dikuasai negara dan merekomendasikan kepada TNI-AU untuk menggunakannya tanpa memperhatikan hak ulayat masyarakat lima Desa sesuai UUPA pasal 3 tentang pengakuan terhadap hak ulayat.

Pada tahun 1984, TNI-AU telah melakukan pengukuran luas areal tanah dan melakukan tanda batas areal dengan patok, tanpa penyelesaian masalah tanah dan masyarakat diminta menyerahkan tanahnya kepada TNI-AU. Bagi masyarakat lima Desa, pemasangan patok itu pada tanah sekitar 1.125 Ha, merupakan bentuk klaim sepihak oleh TNI-AU dengan berdasarkan SK KSAD. Selanjutnya masyarakat lima Desa menilai bahwa surat itu tidak memiliki ikatan hukum yang kuat dalam penguasaan tanah seluas 1.125 Ha, karena sebagaimana juga sudah jelas termuat dalam surat dari pihak Agraria Maluku Utara No 590/592/lima76-1985 tentang Penjelasan mengenai lokasi tanah Lanud Morotai. Pada tahun 1986 Masyarakat tidak perlu peduli dengan gertakan dan TNI AU sendiri juga tidak berani menembak adan sering menggeser patok seolah-olah lahan itu milik TNI AU. (Wawancara dengan Muhammad Siddik Marajabesy, Camat, 30 Desember 2013).

Pada era reformasi, ditandai dengan pemekaran Kabupaten Pulau Morotai, dimana pembangunan infrastruktur semakin pesat. Desa Gotalamo dimekarkan menjadi dua desa yaitu Desa Gotalamo dan Desa Muhajirin. Karena semakin pesatnya pertumbuhan penduduk, pada tahun 2011 dan tahun 2013 masyarakat Desa Gotalamo

mendirikan rumah ditempat yang dulunya adalah kebun mereka. Tapi tindakan itu dilarang oleh pihak TNI-AU dan membongkar fondasi rumah milik masyarakat.

Dengan kondisi tersebut di atas telah mempengaruhi masyarakat lima Desa dan semakin gigih memperjuangkan hak-hak mereka. Masyarakat menuntut kepada Pemda Kabupaten Pulau Morotai untuk segera menyelesaikan persoalan tanah yang dikuasai sepihak oleh TNI-AU. Ketidaktegasan sikap Pemkab Pulau Morotai, membuat masyarakat lima Desa mempertanyakan dengan melakukan aksi massa ke kantor DPRD dan Bupati. Salah satu koordinator aksi, Sakir Sandry mempertanyakan hal itu dan menuduh Pemerintah Daerah tidak proaktif dalam penyelesaian konflik tersebut. Karena tuntutan masyarakat tidak direspon, akhirnya membuat koordinator aksi, Sakir Sandry marah dan melemparkan kursi ke kaca kantor DPRD. Aksi ini juga diikuti oleh Kepala Desa Gotalamo Abdul Karim Kurung (Malut Post, 18 Juni 2013).

Oleh karena itu, pemerintah daerah tidak perlu menghindar untuk merespon tuntutan masyarakat lima Desa tersebut, jika tidak aksi protes masyarakat tetap dilakukan dan pada tingkat tertentu masyarakat akan menunjukkan sikap super egonya sehingga tidak menutup kemungkinan konflik kekerasan pun akan terjadi. Untuk itu perlu adanya keterbukaan dan ketegasan dari pemerintah untuk bersedia menegakkan aturan pertanahan secara benar dengan melakukan pengukuran ulang sesuai ukuran areal yang sebenarnya.

Kronologis penyelesaian konflik pertanahan yang dilakukan oleh Pemkab Pulau Morotai, yang dimulai sejak tahun 2010, dimana Pemkab Pulau Morotai membentuk Tim Kecil untuk mencari data dilapangan dan mencoba menyelesaikan konflik tanah di Jakarta. Bersama lima Kepala Desa, namun hasil tidak ada. Pada tahun 2011, DPRD kembali membentuk Pansus DPRD bertugas kurang lebih selama enam bulan untuk melakukan koordinasi dengan instansi

628 terkait dampai pada level pusat. Tetapi pansus tidak menghasilkan keputusan apapun..

Pada tahun 2012, tidak ada sikap dari Pemkab Pulau Morotai dalam menyelesaikan konflik pertanahan disebabkan tiadak adanya mata anggaran untuk penyelesaian konflik pertanahan dalam APBD 2012 yang anggaran lebih terpusat dalam menyambut Sail Morotai 2012. Pada tahun 2013, tidak ada sikap tegas dari Pemkab Pulau Morotai untuk penyelesaian konflik tanah ini. Bupati Pulau Morotai kembali mengemukakan bahwa penyelesaian konflik ini harus di Jakarta karena masalah ini berkaitan dengan pusat.

E. KEPENTINGAN ELITE LOKAL

Konflik tanah di masyarakat lima Desa muncul kepermukaan justru setelah terbentuknya pemekaran Kabupaten Pulau Morotai. Adanya kelompok elit lokal baik elit, elit birokrasi maupun elit politik yang masing-masing memiliki agenda tersendiri untuk mencapai tujuan tertentu itu, maka mereka memanfaatkan isu pokok kasus tanah adat sebagai sarana memobilisasi masyarakat melakukan aksi-aksi tertentu. Pada tahun 2011 sempat dibentuk Panitia Khusus Tapal Batas oleh DPRD Kabupaten Pulau Morotai untuk menyelesaikan persoalan tanah ini. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai membentuk tim kecil yang terdiri dari beberapa kepala desa untuk mencoba melobi atau menyelesaikan masalah di Jakarta. Pembentukan tim itu mendapat reaksi keras karena tidak melibatkan warga masyarakat lima desa. Masyarakat mengindikasikan bisa seperti itu, karena ini situasi politik yang lagi transisi di morotai waktu itu, jadi ada aktor-aktor yang coba memanfaatkan, kemudian ada elit-elit yang bersinggungan dengan ini, dan ada yang ikut bermain. (Wawancara dengan Sukri Ali, Ketua AMPP Togamoloka, 16 Maret 2014).

Dengan demikian salah satu faktor penyebab terjadinya konflik tanah di masyarakat lima Desa adalah adanya upaya kelompok elit

lokal, baik elit birokrasi maupun elit politik yang masing-masing memiliki agenda tersendiri untuk mencapai tujuan tertentu itu, maka mereka memanfaatkan isu pokok kasus tanah adat sebagai sarana memobilisasi masyarakat melakukan aksi-aksi tertentu.

BENTUK-BENTUK KONFLIK

A. KONFLIK LATEN

Pada era Orde Baru, masyarakat lima Desa tidak mempunyai keberanian untuk melakukan tindakan protes atas hilangnya hak penguasaan tanah. Masyarakat lima Desa tidak berdaya atas pengusuran tanah yang dilakukan oleh pemerintah untuk proyek pembangunan. Kekecewaan masyarakat lima Desa diawali ketika TNI-AU menanam patok-patok di atas tanah milik masyarakat tersebut secara paksa untuk dijadikan areal kawasan TNI-AU. Masyarakat hanya bisa diam atas kekecewaan dan ketidakadilan yang dilakukan oleh pemerintah saat itu.

Sepanjang tahun 1984 sampai era reformasi, masyarakat lima Desa tak bisa melakukan apa-apa. Pada saat itu, masyarakat sangat sulit untuk melakukan tindakan protes, karena suasana perpolitikan di Indonesia sangat rentan sekali, sebuah suasana serba sentralistik yang berorientasi pada pembangunan. Sehingga jika ada yang mencoba mengusik upaya pemerintah, sama artinya dengan menghambat upaya pembangunan tersebut. Pembangunan menjadi sebuah pembenaran terhadap tindakan pencaplokkan dan pengusiran tanah serta hak-hak petani. Apabila masyarakat adat lima Desa melakukan tindakan protes, maka akan dicap sebagai PKI, penghalang pembangunan dan akan berhadapan dengan kekuatan negara yang didukung oleh aparat militer. Kondisi ini memicu kemarahan dan ketegangan laten di dalam masyarakat lima Desa pada masa pemerintahan Orde Baru.

Dengan demikian, konflik yang terjadi antara masyarakat lima Desa dengan pihak TNI-AU pada waktu itu, bentuknya masih

630 tertutup. Karena pada waktu itu juga, ada simbol-simbol perlawanan dari masyarakat. Salah satunya adalah patok TNI-AU yang bertulisan Tanah Ini Milik Negara/TNI-AU, ditambah dengan tulisan dari masyarakat “Kelapa Milik Rakyat”.

B. KONFLIK TERBUKA

Ketika era reformasi dan demokratisasi tiba, masyarakat lima Desa merasa mempunyai kekuatan baru untuk melakukan protes dan tuntutan atas haknya. Demokratisasi yang secara sederhana dimaknai sebagai kebebasan dan keterbukaan menjadi sebuah peluang bagi masyarakat dalam mengekspresikan kekecewaan dan ketidakadilan yang mereka alami. Masyarakat lima Desa menuntut agar tanah adat yang selama ini dikuasai oleh TNI-AU dapat dikembalikan hak penguasaannya kepada masyarakat lima Desa. Tuntutan masyarakat lima Desa juga tidak lepas dari pengaruh protes yang marak dilakukan masyarakat Indonesia atas ketidakpuasan terhadap pemerintahan Orde Baru. Masyarakat mempunyai kesadaran terhadap ketertindasan, ketidakadilan, intimidasi dan akan hak-hak mereka yang telah dilanggar selama pemerintahan rezim Orde Baru. Dengan berbekal keberanian dan kebulatan tekad serta rasa kebersamaan nasib, maka masyarakat lima Desa melakukan tindakan protes dengan cara berunjuk rasa dan mengajukan tuntutan haknya kepada TNI-AU, DPRD dan Bupati.

Pada era reformasi, bentuk protes dan pembangkangan kian marak. Hal ini tidak lepas dari sistem politik di masa lalu. Para petani pada rezim Soeharto mengalami marginalisasi karena tergusurnya tanah untuk “pembangunan”. Mereka melakukan tuntutan atas haknya melalui “pendudukan kembali”. Bahkan lapisan bawah yang selama ini tertindas disinyalir melampiaskan kekecewaannya dengan cara mengamuk dan merusak apa saja yang menjadi simbol-simbol kekuasaan negara yang absolut.

Pada tahun 2006, masyarakat lima Desa pernah melakukan aksi,

tapi dilarang oleh TNI-AU dan masyarakat sempat panggil satu-persatu dan di intimidasi. Pada tahun 2010-2012, masyarakat melakukan aksi protes saja. Namun pada tahun 2013, masyarakat marah dan melakukan bentuk pembongkaran dan pencabutan patok TNI-AU, sekaligus membakar atribut milik TNI-AU.

Dari berbagai kronologis peristiwa di atas itu, menunjukkan bahwa bentuk konflik yang terjadi antara masyarakat lima Desa dengan TNI-AU, sudah menjadi bentuk konflik terbuka. Selain itu, Konflik antara masyarakat lima Desa dengan TNI-AU merupakan jenis konflik vertikal yaitu konflik antara elit dengan masyarakat. Elit di sini adalah para pengambil kebijakan di tingkat pusat (pemerintah pusat), kelompok bisnis atau aparat militer. Dalam konflik tersebut digunakan instrumen kekerasan dari negara yang didukung aparat militer sehingga timbul korban di kalangan masyarakat lima Desa melalui ancaman dan intimidasi. Masyarakat lima Desa yang memberontak diancam akan ditangkap oleh aparat keamanan atau militer. Sebaliknya reaksi masyarakat lima Desa atas tindakan intimidasi dan ancaman dari TNI-AU yaitu dengan melakukan tindakan pembongkaran dan pembakaran atribut-atribut TNI-AU. Hal ini merupakan wujud protes dari kekerasan, ketidakadilan yang mengancam eksistensi kehidupan masyarakat lima Desa selama pemerintahan Orde Baru hingga sekarang.

DAMPAK KONFLIK

A. DAMPAK EKONOMI

Dampak ekonomi merupakan dampak besar yang terjadi di masyarakat lima Desa. Masyarakat lima Desa mayoritas bermata pencaharian sebagai petani. Kondisi tersebut membutuhkan penyediaan lahan pertanian yang memadai. Ada pun rincian lima Desa yang masyarakatnya bertani di areal yang diklaim oleh TNI-AU sebagai berikut:

- Desa Gotalamo ada 61 KK (700 jiwa) yang tanah pertanian/

632

perkebunan termasuk areal yang diklaim AURI.

- Desa Darame ada 28lima KK (1.104) jiwa berkebun di areal.
- Desa Pandanga ada pemukiman (7 KK) dan kebun termasuk 9 KK kebun dalam areal.
- Desa Wawama ada lima7 KK yang tanah pertanian dalam areal dan rumah 7 kapling dalam areal AURI.
- Desa Totodoku ada 7 KK areal kebunnya masuk areal AURI (Sumber: Bagian Pemerintahan Kabupaten Pulau Morotai, 2011).

Dari data di atas menunjukkan, sebagian besar pertanian masyarakat berada di dalam areal yang diklaim TNI-AU. Hal itu jelas, bagaimana masyarakat lima Desa dalam memenuhi kebutuhan hidupnya dengan cara membuka hutan yang merupakan tanah ulayat mereka, selanjutnya tanah tersebut ada di bawah penguasaan mereka. Penguasaan lahan oleh masyarakat lima Desa dilakukan secara turun temurun, sehingga ketergantungan terhadap tanah untuk pertanian terus berlangsung, dan masyarakat menjadi tidak mempunyai alternatif sumber matapencaharian lainnya. Namun, kehadiran TNI-AU dan mengklaim penguasaan tanah sebesar 1.125 ha telah menggeser hak masyarakat lima Desa atas penguasaan tanah. Hal itu membuat berkurangnya penguasaan tanah milik masyarakat lima Desa, sehingga otomatis nilai-nilai sumber ekonomi menjadi berkurang dan di perlukan anggaran tambahan untuk kebutuhan.

B. DAMPAK PEMBANGUNAN

Dampak pembangunan yang dirasakan oleh masyarakat lima Desa adalah dimana masyarakat lima Desa tidak bisa melakukan atau mendirikan pembangunan rumah. Seperti yang terjadi pada tahun 2011-2013, dimana sudah ada beberapa masyarakat fondasi dan rumahnya sudah dibongkar paksa oleh TNI-AU. Dampak pembangunan juga dirasakan oleh Pemda, pembangunan kantor instansi pemerintah yang sudah di bangun dan berada pada wilayah tanah klaim TNI-AU tidak bisa dilanjutkan termasuk pembangunan

Ibukota Kabupaten Pulau Morotai di Kecamatan Morotai Selatan. Pemda masih merasionalkan, sehingga dampaknya tidak meluas. (Wawancara dengan Zainal Karim, Ketua Tim Pansus Tapal Batas, 25 Desember 2013).

C. INTENSITAS KONFLIK

Intensitas konflik yang terjadi antara masyarakat lima Desa dengan TNI-AU mengalami pasang-surut. Pada tahun 2010 intensitas biasa-biasa saja, walau pun ada beberapa masyarakat lima Desa yang fondasi rumahnya di bongkar. Namun pada tahun 2011-2013 intensitas konflik makin kuat, dimana aksi-aksi protes sering dilakukan oleh masyarakat lima Desa, organisasi masyarakat mau pun oleh Mahasiswa. Organisasi Masyarakat dan Mahasiswa yang gencar melakukan protes agraria adalah Fopermas, Gebrak Moro, AMPP Togamoloka, HIPPMAMORO. Pada tahun 2013 intensitas konflik semakin memuncak, karena pada waktu itu TNI-AU melarang masyarakat desa Gotalamo membangun rumahnya. Pada waktu itu terjadi perdebatan antara Kepala Desa Gotalamo Abdul Karim Kurung dengan Komandan Lanud Mayor Ade Fitra. Karena terjadi perdebatan Komandan Lanud mengatakan Bupati itu bodoh, akibat perkataan itulah masyarakat mengangkat pedang/parang. (Wawancara dengan Abdul Karim Kurung, Kades Gotalamo, 18 Maret 2014). Pada tahun yang sama juga, sejumlah TNI-AU yang dipimpin Komandannya, membersihkan lahan dan berencana membangun Mess TNI-AU di ujung Desa Darame, yang menurut masyarakat itu adalah tanahnya. (Wawancara dengan Saidi Albar, Warga, 20 Desember 2013).

Akibat dari sikap Komandan Lanud seperti itulah, maka terjadai mobilisasi massa yang besar untuk melakukan aksi protes sekaligus melakukan pembakaran atribut-atribut militer. Konflik tanah ini ibarat bom waktu yang sewaktu-waktu akan meletus, dimana akan terjadi pertumpuhan darah. (Wawancara dengan Sakir Sandry,

634 Tokoh Masyarakat, 21 Desember 2013).

AKTOR-AKTOR YANG BERKEPENTINGAN

A. AKTOR-AKTOR KONFLIK AGRARIA

Ada dua aktor konflik agraria di Kabupaten Pulau morotai. *Pertama*, komunitas lokal berkonflik dengan aparaturnegara berhubungan dengan aktivitas-aktivitas mereka membebaskan tanah. Pada konteks ini, aparaturnegara/TNI-AU merupakan kelompok yang bermain dalam konflik pertanahan sebab mereka hendak mencari bisnis. Apalagi dengan adanya pemekaran Kabupaten, nilai jual tanah menjadi mahal. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa beberapa rumah mewah yang di dirikan di dalam areal dan dekat TNI-AU, tidak dapat dilakukan pembongkaran. Sedangkan rumah sederhana dan jauh berada dari areal TNI-AU tapi masih berada di tanah yang diklaim, tetap dilakukan pembongkaran secara paksa.

Kedua, komunitas tempatan memprotes aparaturnegara itu sendiri berkaitan dengan tanah mereka yang dipakai oleh negara untuk proyek-proyeknya. Pada konteks ini, aparaturnegara, dalam hal TNI-AU merupakan kelompok yang kuat untuk bermain mengamankan proyek-proyeknya. TNI-AU selalu bersikap bahwa penguasaan tanah itu untuk pengamanan aset tanah TNI-AU sebagai barang milik negara. Atas dalih itulah proyek yang dikedepankan adalah pentingnya pembangunan pangkalan TNI-AU bidang pertahanan. Selain itu, penguasaan tanah itu dilakukan untuk penggunaan Pangkalan TNI-AU untuk penerbangan sipil. Selain mereka, konflik juga terjadi antara aparaturnegara dengan aparaturnegara. TNI-AU berkonflik dengan pemda karena ada aset Pemda berada dalam lokasi tanah yang diklaim oleh TNI-AU.

B. AKTOR-AKTOR PROTES AGRARIA

Aktor-aktor penting yang terlibat dalam protes-protes agraria di berbagai tempat adalah komunitas lokal pemilik tanah atau

pengontrol tanah, yang dipimpin oleh pemimpin-pemimpin komunitas setempat melawan pemerintah-pemerintah setempat serta polisi dan tentara, dan manajemen perusahaan-perusahaan berskala besar (Afrizal, 2006: lima4).

Selain mereka, di Kabupaten Pulau Morotai, aktor protes agraria juga dilakukan oleh tokoh personal dalam memimpin aksi masyarakat untuk melakukan protes agraria. Sebelum pemekaran Kabupaten Pulau Morotai, aksi protes agraria sering dilakukan oleh tokoh masyarakat. Salah satu aktor protes agraria adalah Bapak Sakir Sandry, yang selalu mewakili masyarakat. HIPPMAMORO Maluku Utara dan AMPP TOGAMOLOKA sebagai salah satu aktor protes yang melakukan peran penting dalam melakukan aksi-aksi protes agraria dari mahasiswa.

Ada dua komunitas tempatan yang selalu melakukan protes agraria. *Pertama*, Fopermas yang dipimpin oleh Irwan Soleman. *Kedua*, Gebrak Moro yang dipimpin oleh Fahmi Djaguna. Kedua organisasi ini gencar melakukan aksi protes agraria hingga sekarang. Tuntutan kedua organisasi ini hampir sama, namun jika terjadi aliansi kedua organisasi ini, strategi yang digunakan pun sama, tapi jika tidak terjadi strategi yang digunakan pun beda. Selain itu ada juga aktor-aktor politis yang melakukan protes agraria. Aktor-aktor politis ini biasanya DPRD Kabupaten Pulau Morotai yang mendapat anggaran untuk membuat pansus tetapi hasilnya tidak dikemukakan kepada masyarakat lima desa.

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM RESOLUSI KONFLIK

A. PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM KONSILIASI

Peran Pemkab Pulau Morotai dalam konsiliasi yang dilakukan dengan mempertemukan kedua pihak antara masyarakat lima Desa dengan TNI-AU. Pertemuan tersebut memberikan peluang kepada kedua pihak untuk berdiskusi secara terbuka atau berdialog tentang kepentingan masing-masing yang berkaitan dengan konflik. Sejak

636

tahun 2010 sampai 2013 telah terjadi beberapa kali. Melihat rentang waktu tersebut berarti peran Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai dalam menangani konflik antara masyarakat lima Desa dengan TNI-AU telah ditempuh dalam kurun waktu tiga tahun.

Selain itu, Pemerintah hanya mengambil inisiatif pertemuan jika ada tuntutan dari masyarakat agar konflik tanah ulayat mereka diselesaikan. Dalam proses konsiliasi pemerintah Kabupaten Pulau Morotai telah memberikan fasilitas pertemuan baik waktu dan tempat pertemuan maupun peran selanjutnya sebagai mediator. Hal itu menunjukkan bahwa pemerintah telah berperan dalam *good of-fice*. *Good Office* dalam konsep *Alternative Dispute Resolution* (ADR) biasanya diterjemahkan sebagai jasa baik, yang makna sebenarnya adalah suatu penyelesaian sengketa/konflik dengan bantuan pihak ketiga yang memberikan jasa baik berupa penyediaan tempat atau fasilitas-fasilitas untuk digunakan oleh para pihak yang bersengketa untuk melakukan musyawarah atau perundingan guna mencapai penyelesaian.

Peran pemerintah sebagai fasilitator dalam mempertemukan para pihak untuk berdiskusi atau berdialog secara terbuka tidak dapat menyelesaikan konflik karena para pihak yang berkonflik tetap mempertahankan kepentingan masing-masing. Di satu pihak, TNI-AU berpedoman pada regulasi atau aturan hukum bahwa penguasaan tanah yang dilakukan TNI-AU adalah untuk mengamankan aset negara. Di lain pihak, masyarakat lima Desa merasa bahwa tanah tersebut merupakan tanah warisan nenek moyang atau leluhur yang mereka miliki dan kuasai secara turun temurun dan dibuktikan dengan ada perkebunan kelapa dan mangga yang sudah berumur hampir seratus tahun. Perbedaan sudut pandang ini mengakibatkan masing-masing pihak bertahan pada kepentingannya, sehingga tidak ada titik temu.

Masyarakat lima Desa menginginkan agar tanah tersebut dapat dikembalikan hak penguasaannya kepada mereka. Selama ini, tanah

tersebut merupakan sumber penghidupan atau sumber ekonomi masyarakat lima Desa, sementara TNI-AU juga ingin mempertahankan karena telah memperoleh legitimasi hukum dari negara untuk mengamankan aset tersebut.

B. PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEDIASI

Keterlibatan pihak Pemerintah Daerah, dan tokoh masyarakat sebagai mediator dalam penyelesaian konflik pertanahan antara pihak TNI-AU dengan masyarakat lima Desa tidak menemui kesepakatan yang mengikat, walaupun ada kesepakatan, masing-masing pihak cenderung untuk tidak mengindahkannya karena mereka tidak ingin kehilangan hak atas tanah yang disengketakan/konflik.

Adanya kebuntuan dalam proses negosiasi maka alternatifnya adalah mencari mediator yang bersifat netral guna mencapai bentuk penyelesaian yang dapat diterima para pihak. Selain itu, untuk menindak lanjuti tuntutan-tuntutan masyarakat lima Desa yang banyak disampaikan melalui unjuk rasa, maka Pemkab Pulau Morotai menawarkan cara penyelesaian konflik pertanahan antara TNI-AU dengan masyarakat lima Desa melalui cara mediasi dengan seorang mediator selaku fasilitator. Selanjutnya peran Pemerintah Daerah dalam resolusi konflik menunjukkan bahwa sejak pertemuan awal hingga akhir, Pemkab Pulau Morotai telah memosisikan dirinya dalam peran mediasi. Sebagai mediator Pemerintah ingin membantu para pihak menyelesaikan persoalan mereka. Pemerintah pun berusaha memberikan alternatif-alternatif dan menemukan pemecahan penyelesaian konflik. Dalam pemberian alternatif penyelesaian konflik terlihat bahwa Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai untuk tidak memihak ke salah satu pihak. Itu terlihat dari alternatif yang diberikan kepada kedua pihak agar konflik diselesaikan secara damai dan dapat menguntungkan kedua belah pihak. Alternatif penyelesaian yang diberikan menuntut kedua pihak

638 untuk saling mengurangi kepentingannya. Namun, tidak ada titik temu dari kedua belah pihak. Pertemuan yang dimediasi Pemda Kabupaten Pulau Morotai masih dianggap belum membuahkan suatu keputusan yang pasti, pembahasan kasus tanah dalam pertemuan tersebut berlangsung cukup hangat karena kesimpulan yang ditawarkan dari hasil perundingan selalu ditolak oleh salah satu pihak.

C. PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM ARBITRASE

Peran pemerintah yang hanya memberikan alternatif penyelesaian tanpa mengikat kedua belah pihak dapat dikatakan tidak memiliki fungsi arbitrase. Dari fungsi arbitrase peran pihak ketiga tidak hanya sebagai penengah kedua pihak, tapi juga memberikan keputusan yang mengikat dan harus dilaksanakan oleh kedua pihak. Dalam konflik antara masyarakat lima Desa dengan TNI-AU seperti yang telah diungkap di atas, peran pemerintah hanya sebatas konsiliasi dan mediasi. Peran Pemerintah dalam penyelesaian konflik yang hanya sebatas mediator tersebut tidak efektif karena tidak menyelesaikan akar konflik antara masyarakat lima Desa dengan TNI-AU. Dengan demikian konflik antara masyarakat lima Desa dengan TNI-AU terus berlanjut dan berkepanjangan sehingga sulit untuk diselesaikan. Masyarakat lima Desa masih tetap menuntut penyelesaian konflik tanah mereka hingga sekarang.

D. KOORDINASI

Dalam upaya menyelesaikan konflik pertanahan antara masyarakat lima Desa dengan TNI-AU, Pemkab Pulau Morotai juga melakukan koordinasi ke Makassar dan Jakarta. Koordinasi yang dilakukan di Makassar menempuh jalan buntu. Pihak Kasau Makassar tetap mempertahankan dengan surat Kepala Staf Angkatan Perang. Setelah koordinasi di Makassar yang tidak menemukan titik temu, selanjutnya Pemkab Pulau Morotai berkoordinasi di Jakarta.

Namun koordinasi di Jakarta tidak menemukan titik temu.

Berkat upaya kooordinasi yang dilakukan oleh Pemda terus-menerus, akhirnya disepakati pengukuran ulang. Namun, dalam realisasi pengukuran ulang tidak menemukan titik temu karena masyarakat lima desa berpendapat tanah mereka seluas 1.125 Ha.

ANALISIS PERAN PEMKAB PULAU MOROTAI

Peran yang dilakukan Pemkab Pulau dalam menangani konflik antara masyarakat lima Desa dengan TNI-AU merupakan upaya penyelesaian konflik di luar pengadilan (non-litigasi). Dalam hal ini lembaga penyelesaian konflik di luar lembaga peradilan semakin diperlukan, karena lembaga peradilan sebagai salah satu lembaga penyelesaian konflik tampaknya tidak mampu menjawab tantangan dan masalah yang semakin banyak. Di sisi lain, masyarakat juga terkesan tidak percaya dengan peradilan karena menganggap prosedurnya berbelit-belit. Lembaga alternatif memungkinkan para pihak yang terlibat konflik untuk mengefisienkan dan mengefektifkan penggunaan dana, waktu dan tenaga dalam menyelesaikan berbagai konflik. Selain membantu mengurangi jumlah konflik yang harus ditangani di pengadilan, keberadaan lembaga-lembaga itu juga dapat mencegah. Pemkab sendiri dalam mencapai resolusi konflik ini memiliki peranan.

Pertama, dalam upaya konsiliasi peran Pemerintah rendah karena Pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator pertemuan para pihak. Peran TNI-AU dan masyarakat lima Desa tinggi dalam resolusi konflik karena kedua pihak tersebut sebagai pihak yang berinisiatif untuk berdiskusi dan berdebat secara terbuka dalam upaya penyelesaian konflik di antara mereka. *Kedua*, dalam peran mediasi peran Pemerintah, TNI-AU dan masyarakat lima Desa berada pada posisi menengah. Dalam hal ini, pihak Pemerintah sebagai mediator hanya memberikan alternatif-alternatif penyelesaian konflik yang tidak mengikat kedua pihak yang berkonflik dan kesepakatan

640 diserahkan kepada masing-masing pihak.

Selanjutnya, peran TNI-AU dan masyarakat adat dalam mediasi ini mempunyai keleluasaan untuk menentukan kata sepakat dengan mempertimbangkan alternatif-alternatif penyelesaian konflik yang ditawarkan Pemerintah. *Ketiga*, dalam arbitrase, peran Pemerintah Daerah rendah karena tidak mempunyai otoritas untuk memutuskan penyelesaian konflik. Begitu pun peran TNI-AU dan masyarakat lima Desa rendah. Selain itu, ketiga peran itu Pemkab juga melakukan peran dalam penyelesaian konflik tersebut melalui jalur koordinasi ke Makassar dan Pusat. Peran Pemkab Pulau Morotai dalam koordinasi sangat tinggi.

KEBIJAKAN PUBLIK DALAM ARAS KONFLIK

Masyarakat lima Desa menghendaki penyelesaian konflik dengan TNI-AU dapat terselesaikan melalui Pemkab Pulau Morotai. Pihak Kabupaten segera merespon permasalahan konflik tanah dengan membentuk Tim Penyelesaian Tapal Batas dan Panitia Khusus DPRD. Tindakan Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai dalam upaya menangani konflik didasari atas konsukuensi dari salah satu peran pemerintah yaitu untuk menjembatani konflik dalam masyarakat. Hal itu dilakukan untuk menjaga ketertiban sosial dalam kehidupan masyarakat agar masyarakat dapat menjalani kehidupannya secara aman dan tentram.

Pada tahun 2010, Bupati Pulau Morotai, Bapak Sukemi Sahab mengeluarkan Keputusan Bupati Pulau Morotai No.593.7/101/PM/2010 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Tapal Batas Lahan AURI dan Lahan Masyarakat. Adapun tugas dari Tim ini adalah sebagai berikut:

- Menerima aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan masalah tapal batas lahan AURI dan Masyarakat.
 - Mengumpulkan data, selanjutnya meneliti kebenarannya permasalahan.
-

- Melakukan koordinasi dengan instansi terkait dalam rangka penyelesaian masalah dimaksud.
- Meneruskan hasil koordinasi ke pimpinan untuk seterusnya ke instansi yang berwenang untuk memutuskan
- Membuat berita acara hasil penyelesaian masalah yang dimaksud.

Kemudian pada 2011, Bupati Pulau Morotai mengeluarkan SK No 593.7/72/PM/2011 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Tapal Batas Lahan AURI dan Lahan Masyarakat. Surat Keputusan Bupati sama dengan Surat keputusan sebelumnya tahun 2010. Namun hanya pergantian nama, kedudukan dalam tim dan penambahan Pembentukan Tenaga Sekretariat Tim Penyelesaian Tapal Batas Lahan AURI dan Lahan Masyarakat. Sekretariat bertugas Membantu Tim Penyelesaian Tapal Batas dalam rangka mencari, dan mengumpulkan data terbaru serta mengadminitrasikan seluruh hasil pekerjaan Tim Penyelesaian Tapal Batas.

Adapun upaya yang telah dilakukan oleh Tim dan Pansus DPRD yaitu:

- 1) Melakukan kunjungan kerja ke Komisi II DPR RI dan Rapat Fasilitasi Penyelesaian Tapal Batas Lahan AURI dan Masyarakat di Ditjen PUM Kemendagri di Jakarta yang melibatkan pihak-pihak yang terkait dengan persoalan tersebut diantaranya Kemhan, Mabes AU, dan BPN, yang menghasilkan beberapa pernyataan yang disepakati sebagai berikut:
 - Terjadinya suatu usulan dari Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai bahwa tanah seluas 4 Ha untuk pembangunan Kantor Bupati dilakukan melalui Hibah.
 - Pemkab Pulau Morotai membantu untuk mengsosialisasi kepada masyarakat untuk tidak mengklaim.
 - Penataan kawasan mengacu pada rencana tata ruang wilayah
 - Pembangunan Kantor Bupati Pulau Morotai tetap dilakukan karena masalah anggaran

- Pernyataan dari pihak Kementerian Keuangan RI bahwa Tanah Lanud Morotai belum terdaftar dalam Inventaris Kekayaan Negara.

Selain melakukan kunjungan kerja, Tim ini mengumpulkan bukti-bukti kepemilikan tanah, pengukuran sementara, pengumpulan sertifikat, mengumpulkan bukti setoran pajak, dan mengambil data-data dari Jakarta.

Terdapat tiga pendekatan untuk memberikan arah kebijakan ketika kebijakan publik hadir dalam konteks konflik. Pendekatan tersebut antara lain:

1. Pendekatan pertama yang mengakar pada pendekatan demokratis, yaitu kebaikan bagi sebagian besar orang. Artinya, arah kebijakan yang disarankan untuk direkomendasikan atau diputuskan adalah kebijakan yang memberikan manfaat bagi mayoritas publik dari pada sebagian kecil publik.
2. Pendekatan *kedua* dalam memberikan arah kebijakan dalam konteks konflik adalah dengan menetapkan tingkat ketercapaian yang tertinggi atau risiko atau kegagalan yang paling rendah. Pendekatan ini antara lain menggunakan pendekatan *cost*, *benefict*, *cost-benefict*, *risk-value*, hingga pendekatan *game*.
3. Pendekatan *ketiga* adalah memberikan arahan kebijakan dengan menetapkan kebijakan yang paling mungkin diterima oleh pihak yang berkonflik. Pendekatan ini antara lain diperkenalkan dalam paradigma *deliberatif*. Kelemahannya, hanya sesuai diterapkan pada konflik yang sifatnya horizontal dan fisik.

Dari ketiga pendekatan di atas, hanya pendekatan pertama yang relevan untuk mengukur kebijakan publik di aras konflik dalam peran Pemkab Pulau morotai. Hal ini bisa dilihat dari kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai.

Kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif. Pada konteks kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh

Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai, penulis menggunakan pendekatan pertama. Kebijakan pembentukan Tim Kecil pada 2010 dan 2011, di atas kertas kebijakan ini mudah diambil, namun dalam pelaksanaannya sangat sulit, karena ada bias elite. Kebijakan yang dibuat hanya menguntungkan kelompok elite. Artinya dua kali pembentukan tim kecil yang menggocek anggaran APBD yang begitu besar, namun output dari pembentukan tim ini tidak jelas. Begitu pun juga dengan kebijakan pembentukan Panitia Khusus DPRD yang bertugas selama 6 bulan. Pada tahun 2012, Pemkab Pulau Morotai mengeluarkan Perda Kabupaten Pulau Morotai tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Pulau Morotai Tahun 2012-2032, diharapkan dengan adanya peraturan daerah ini bisa menghentikan penguasaan tanah yang dilakukan oleh pihak TNI-AU. Namun hingga sekarang pelaksanaan perda ini masih terkendala, hal ini disebabkan karena pihak TNI-AU tidak menerima, dan beresalan mereka tidak dilibatkan dalam pembentukan tim untuk perencanaan perda RTRW.

Dari berbagai penjelasan pada bab ini, maka penulis juga menarik kesimpulan dengan menganalisis kebijakan publik dalam aras konflik, dengan menggunakan peta tahapan-tahapan dalam aras konflik. Selain itu, penulis mencoba menarik kesimpulan dengan menggunakan analisis stakeholder terhadap konflik yang sedang berlangsung.

KESIMPULAN

Berdasarkan pertanyaan penelitian dan uraian pembahasan pada bab-bab terdahulu, maka untuk memperoleh gambaran yang jelas apa yang diteliti dan dibahas, maka ditarik beberapa kesimpulan.

Pada konflik agraria Kabupaten Pulau Morotai, peneliti menemukan bahwa konflik pertanahan ini berakar dari sejarah. Pada perkembangannya atau konteks kekinian, konflik pertanahan ini bersumber dari perbedaan persepsi mengenai penguasaan tanah,

644

aksi sepihak TNI-AU, kurang tegasnya sikap Pemerintah Daerah, dan kepentingan elite lokal. Karena tidak tegas sikap Pemerintah Daerah itu, akhirnya secara ekonomi berdampak kepada masyarakat lima Desa. Dampak pembangunan juga dirasakan Pemerintah Daerah. Disisi lain para invenstor juga takut menanamkan modalnya, hal ini disebabkan karena terjadi resistensi oleh masyarakat lima Desa. Selain itu, peneliti juga menemukan konflik ini antara masyarakat dengan TNI-AU yang kemudian dipolitisir oleh aktor-aktor yang berkepentingan.

Pada peran Pemerintah dalam Resolusi Konflik, peneliti menemukan bahwa kurang intensnya Pemerintah Daerah Melakukan Konsiliasi, mediasi. Konsiliasi dan Mediasi hanya terjadi ketika aksi protes semakin intens. Fakta dilapangan seperti terjadi pembongkaran fondasi rumah dan rumah milik masyarakat lima Desa tidak ada campur tangan oleh Pemerintah Daerah. Peran dominan Pemerintahan Daerah Kabupaten Pulau Morotai hanya pada tahapan koordinasi dengan pihak-pihak terkait.

Pada kebijakan Publik di aras konflik, peneliti menemukan bahwa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemkab Pulau Morotai pada konflik pertanahan antara masyarakat lima Desa dengan TNI-AU tidak menyentuh pada masyarakat. Kebijakan-kebijakan yang dibuat terlalu banyak bias elit. Dalam hal ini pembentukan Tim Kecil dan Panitia Khusus DPRD tidak menghasilkan apa-apa, dan memakan anggaran APBD yang begitu banyak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Afrizal. 2006. *Sosiologi Konflik Agraria: Protes-Protes Agraria Dalam Masyarakat Indonesia Kontemporer*. Padang: Andalas University Press.
- Askandar, Kamarulzaman. 2002. *Pengelolaan Konflik: Suatu Pandangan Umum*. Yogyakarta: PSKP UGM.
- Con, Paul. 1971. *Conflik and Decision Making; an introduction to Political Science*, New York, Harper & Row Publisher.
- Cristodoulou, D. 1990. *The Unpromised Land: Agrarian Reform and Conflict World-*

- wide. London: Zed Books.
- Ensiklopedia Populer Politik Pembangunan Pancasila*. 1984. Jakarta: Yayasan Cipta Loka.
- Fisher, dkk. 2001. *Mengelola Konflik: Ketrampilan dan Strategi untuk Bertindak*. Jakarta: The British Council Indonesia.
- Gurr, Robert. 1971. *Why Men Rebel*, Princeton University Press.
- Hadi, Soetrisno. 1985. *Metodologi Reseach Jilid II*. Yogyakarta: Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM.
- Kasdi, Aminuddin. 2001. *Kaum Merah Menjarah: Aksi Sepihak PKI/BTI di Jawa Timur 1960-1965*. Yogyakarta: Jendela.
- Kertasapoetra dkk. 1984. *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*. Jakarta: Bina Aksara.
- Limbong, Bernhard. 2012. *Konflik Pertanahan*. Jakarta: Margareta pustaka.
- Miall, Hugh, dkk. 2002. *Resolusi Damai Konflik Kontemporer: Menyelesaikan, Mencegah, Mengelola dan Mengubah Konflik Bersumber Politik, Sosial, Agama dan Ras*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Miles, M.B. & Huberman, Michael. 1992. *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta, Universitas Indonesia Press.
- Moleong, J, Lexy. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya.
- Mulkhan, A. Munir. 2001. *Kekerasan dan Konflik Tantangan Bagi Demokrasi*. Yogyakarta: Forum LSM DIY & Yappika.
- Nasikun. 2004. *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Nawawi. 2001. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University.
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- _____, 2013. *Metode Penelitian Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pigay, BIK, & Natalis, Decki. 2001. *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah Konflik Politik di Papua*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Pringgodigdo, A.G. 1973. *Ensiklopedia Umum*. Yogyakarta: Kanisius.
- Pruitt, G, Dean & Rubin, Z, Jeffrey. 2011. *Teori Konflik Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Surbakti, Ramlan. 2007. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Riwukaho, Josef, & Haryanto. 1997. *Fungsi-Fungsi Pemerintah, Materi Pendalaman Bidang Tugas DPRD I dan II*. Jakarta: Badan Diklat Depdagri.
- Sanapiah, Faisal. 1999. *Format-Format Penelitian Sosial* Jakarta: Gramedia.
- Scott, James, C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. London: Yale University Press.
- Siregar, Anshari. 2005. *Mempertahankan Hak Atas Tanah*. Medan: Multi Grafik Medan.
- Soetrisno, Lukman. 2003. *Konflik Sosial: Studi Kasus Indonesia*, Yogyakarta: Tajidu Press.
- Sumardi, Suryabrata. 1983. *Metode Penelitian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tanggidiling. 1996. *Tinjauan Empiris Integrasi Nasional*. Jakarta: Ghalia.
- Tauchid, Mochammad. 2007. *Masalah Agraria: sebagai Masalah Penghidupann dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta: Pewarta.
- Tjondronegoro, S.M.P & Wiradi, Gunawan. 2008. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: YOI.

- Wijardjo, Boedhi, dkk. 2002. *Konflik-Bahaya atau Peluang*, Bandung, Mitra-mitra BPS Kemala & Pustaka Pelajar.
- Wiradi, Gunawan. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, Pustaka Pelajar.
- _____, 2009. *Metodologi Penelitian Agraria*, Bogor, Sajogyo Institute & Institute Pertanian Bogor.
- Wirawan. 2010. *Konflik dan Manajemen Konflik: Teori, Aplikasi, dan Penelitian*, Jakarta, Salemba Humanika.
- Zubir, Zaiyardam. 2010. *Budaya Konflik dan Jaringan Kekerasan*. Yogyakarta: Insist Press.

Karya Ilmiah

- Awat, Darwin. 2009. *Membela Petani Kecil: Pelaksanaan Land Reform Pada Masa Pemerintahan Presiden Soekarno 1960-1965*. Yogyakarta: Skripsi.
- Barkah, Imam. 2003. *Peran Pemerintah Daerah Propinsi Maluku Utara Dalam Penangan Konflik*. Yogyakarta: Tesis.
- Fajar, Farhan. 2011. *Upaya Penyelesaian Konflik Pertanahan (Studi Kasus Konflik Penguasaan Tanah Blang Padang Kota Banda Aceh Provinsi Aceh)*. Yogyakarta: Tesis.
- Ginting, Kontan. 2005. *Konflik Atas Tanah (Studi tentang Sengketa Tanah Ulayat Urung Simapang Kabupaten Deli Serdang)*. Yogyakarta: Tesis.
- Kurniawan, Indra, Nanang. 2011. *Berebut Tanah (Studi tentang Konflik Horizontal di Kelurahan Wailiti Kecamatan Alok Barat Kabupaten Sikka)*. Yogyakarta: Tesis.
- Kurningsih, Nining. 2004. *Resolusi Konflik Pengelolaan Tanah Ulayat (Studi tentang Upaya Pemerintah Kabupaten dalam menangani konflik antara Masyarakat Adat Desa Tangkan dengan PT. Hasfarm Utama Estate di Kabupaten Barito Selatan)*, Yogyakarta: Tesis.
- Tanan, Yulius. 2005. *Lembaga Musyawarah Adat Marind Imbuti dan Konflik Tanah: Studi tentang Anatomi Konflik Tanah dan Kapasitas LMA Marind Imbuti dalam Mengelola Konflik Tanah Kasus Bandara di Distrik Merauke*. Yogyakarta: Tesis.
- Tou, Mukadis. 2012. *Analisis Yuridis terhadap Sengketa Tanah antara TNI-AU dan Masyarakat Kabupaten Pulau Morotai ditinjau dari Undang-Undang Nomor lima Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria*. Ternate: Skripsi.
- Zein, Mustaqim, Nuhuyanan. 2005. *Konflik Penguasaan Tanah di Kota Ambon (Studi tentang Proses dan Hambatan Penyelesaian)* Yogyakarta: Tesis.
- Jurnal
- Alting, Husen. "Konflik Penguasaan Tanah di Maluku Utara: Rakyat Versus Penguasa dan Pengusaha". *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 13 No. 2 Mei 2013.
- Mahrudin. 2010. "Konflik Kebijakan Pertambangan Antara Pemerintah dengan Masyarakat di Kabupaten Buton". *Journal of Government and Politics*. Volume 1 Nomor 1.
- Maikara. "Sosial Humaniora". Vol.14 No.1. Juli 2010
- Qodir, Zuly dan Syahbuddin Latief. 2010. "Kelangsungan dan Perlawanan Politik Identitas dalam Bingkai Keadaban Demokrasi". *Journal of Government and Politics*. Volume 1 Nomor 1.

Qodir, Zuly, & Sulaksono, Tunjung, (2012). *Politik Rente dan Konflik di Daerah Pemekaran: Kasus Maluku Utara*, Yogyakarta, JKSG Papper

647

Majalah

DISFASKONAU edisi II Mei 2009.

Koran

Kompas, 3 September 2003

Kompas Regional, 11 Januari 2013

Malut Post, 18 Juni 2013

Malut Post, 2 September 2013.

Posko Malut, 3 September 2013

Posko Malut, 18 Oktober 2013

Website

(www.detiknews.com/2013/01/sengketa-tanah-danlanud-leo-wattimena-morotai, diakses 11 Oktober 2013).

(www.detiknews.com/2013/01/berebut-tanah-dengan-tni-au-masyarakat-morotai-ancam-gabung-ke-filipina, diakses 11 Oktober 2013).

(<http://www.ciputranews.com/kesra/massa-demo-di-bandara-leo-wattimena>, diakses 11 Oktober 2013).

Undang-Undang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor lima Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor lima3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Pulau Morotai

Surat Keputusan Kepala Staf Angkatan Perang No. 23/P/KSAP/lima0 Tanggal 2lima Mei 19lima0.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. H.20/V/ Tanggal 9 Mei 19lima0.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. AGR 40/2lima/13 Tanggal 1 Mei 19lima3.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. lima93/III/AGR Tanggal 17 Januari 1983.

Keputusan Bupati Pulau Morotai No lima93.7/101/PM/2010 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Tapal Batas Lahan AURI dan Lahan Masyarakat.

Keputusan Bupati Pulau Morotai No lima93.7/72/PM/2011 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Tapal Batas Lahan AURI dan Lahan Masyarakat